

**Der informelle Teil der Gesetzgebung:
Formen der Praxisbeteiligung an der Gesetzesgestaltung
unter besonderer Berücksichtigung des Landes Hessen.**
Rechtstatsächliche, rechtsdogmatische und legistische Perspektiven

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechtswissenschaft
durch die Rechtswissenschaftliche Fakultät der
der Justus-Liebig-Universität Gießen

vorgelegt von
Lorenz Hermann Wobbe
aus Wiesbaden

2025

Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen

Dekanin: Prof. Dr. Lena Rudkowski

Erstgutachter: Prof. Dr. Franz Reimer

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ulrich Ellinghaus

Betreuer: Prof. Dr. Franz Reimer

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde als rechtswissenschaftliche Dissertation aus dem Bereich der Gesetzgebungslehre vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Justus-Liebig-Universität angenommen. Zielsetzung der Arbeit ist, einen Einblick in die Formen der Praxisbeteiligung an der Gesetzesgestaltung im Land Hessen geben und damit insbesondere einen Beitrag zur Fortentwicklung der Gesetzgebungslehre leisten. Dabei werden, vor dem Hintergrund verschiedener Perspektivwechsel sowie einer umfassenden statistischen Erhebung, nicht zuletzt die Wurzeln der Gesetzgebung und damit die Strukturen der Interaktion zwischen Lebenswirklichkeit und formeller Gesetzgebung klarer aufgezeigt - bzw. auch die Nicht-Interaktion und ihre möglichen Folgen. Angesichts einer immer stärker zu verzeichnenden Polarisierung der Gesellschaft, einer zunehmend kritischen Haltung der Bevölkerung gegenüber dem Staat und gesetzlichen Regelungen - möglicherweise auch einer schleichenden Abkehr vom Rechtsstaat - ist die Gesetzgebungslehre aufgerufen, ihren Beitrag dazu zu leisten, den Abstand zwischen dem formellen und informellen Gesetzgeber zu verringern.

Mein Dank gilt zunächst den beiden Gutachtern, Herrn Prof. Dr. Franz Reimer und Herrn Prof. Dr. Ulrich Ellinghaus. Besonders hervorheben möchte ich aber den Betreuer meiner Arbeit, Herrn Prof. Dr. Franz Reimer, einen besonderen Menschen und Wissenschaftler. Ohne seine Unterstützung, seinen vielfachen Rat sowie kritische, immer wieder Orientierung gebende Fragen, wäre die Fertigstellung der Arbeit so nicht möglich gewesen.

Die Weichen zu dieser Arbeit wurden letztlich aber auch von dem leider verstorbenen Vorgänger von Herrn Prof. Reimer, Herrn Prof. Dr. Klaus Lange, gestellt. Aus einem Kontakt im Rahmen des von ihm begründeten „Umweltrechtlichen Praktikerseminars der Universität Gießen“, das u.a. einem Informationstransfer zwischen Lehre und Praxis dient, resultiert auch die vorliegende Arbeit. Im Rahmen der Akademischen Feier für Herrn Prof. Lange wurde hervorgehoben, er habe eine Leidenschaft gehabt, „immer eine Perspektive mehr zu sehen“. Dies eint aus meiner Sicht Herrn Prof. Lange und Herrn Prof. Reimer in ihrer juristischen Denkhaltung. Ich bin beiden Professoren dafür sehr verbunden. Die gemeinsame Perspektive, über die üblichen Grenzen der Rechtswissenschaft hinaus zu denken, hat erst die Grundlage für diese Arbeit bereitet.

Herzlicher Dank gilt nicht zuletzt auch meiner wunderbaren Familie für ihren nimmermüden „Support“, ihre stete Ermunterung und vor allem für ihr unerschütterliches Vertrauen. Mehr kann man sich im Leben kaum wünschen.

Lorenz Wobbe

Wiesbaden, im Juni 2025

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
1. Ausgangslage	1
2. Zielsetzung	8
3. Methode.....	13
4. Verortung, Abgrenzung und Begriffsperspektiven	14
4.1. Formell / Informell	16
4. 1. 1. Formell	16
4. 1. 2. Informell.....	18
4.2. Praxisbeteiligung	22
4.3. Gesetzesgestaltung	26
4.4. Perspektiven	27
4.5. Politik	29
B. Gesetzgebungslehre / Rechtsetzungslehre.....	32
I. Thematische Einführung	32
1. Darstellung und Überblick	32
1.1. Historische Einordnung	33
1.2. Definition	35
1.3. Forschungsbereiche	36
2. Problemstellungen.....	37
3. Forschungslücke und -perspektive	40
II. Ausgangslage.....	42
1.1. Abgrenzung	42
1. 1. 1. Beteiligung - Gesetzesvorbereitendes Verfahren	43
1. 1. 2. Beteiligung - Enquête-Kommissionen	46
1.2. Formelle Beteiligung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des Hessischen Landtages.....	48
1.3. Statistische Rahmenbedingungen.....	51
1. 3. 1. Kategorien unterschiedlicher Gesetzesarten	52
1. 3. 2. Kategorien unterschiedlicher Verordnungsarten.....	53
1. 3. 3. Anhörungen des Hessischen Landtages	54
1. 3. 3. 1 Auswertung nach Themengebieten der gesetzlichen Regelungen:	55
1. 3. 3. 2 Auswertung nach Vertretern weiterer gesellschaftlicher Gruppen.....	55
III. Ergebnisse der statistischen Auswertungen	57
1. Gesamtauswertung des Erhebungsbogens im Bereich „Gesetze“	57
1.1. Gesamtauswertung der Jahre 1946 - 2020	57
1.2. Zwischenergebnis.....	62

2. Einzelne Kategorien im Bereich „Gesetze“	62
2.1. Zu Ziffer 1 des Fragebogens: Neue Landesgesetze	62
2.2. Zu Ziffer 2. Änderung, Neufassung, Novellierung eines Landesgesetzes	65
2.3. Zu Ziffer 3: Änderung / Neufassung / Novellierung eines Landesgesetzes im Rahmen eines Artikelgesetzes.....	67
2.4. Zu Ziffer 3.1 Anzahl der im Rahmen eines Artikelgesetzes geänderten Gesetze	73
2. 4. 1. Zahl der gezählten vs. tatsächliche Anzahl der Gesetze	75
2. 4. 2. Prozentuale Verschiebungen	77
2. 4. 3. Gezählte und tatsächliche Anzahl von Gesetzen:	79
2. 4. 4. Anzahl der Anhörungen pro Artikelgesetz.....	80
2. 4. 5. Größenordnung und Häufung von Spreizungsparametern.....	81
2. 4. 6. Verhältnis der Spreizungen in Artikelgesetzen zu real durchgeführten Anhörungen des Hessischen Landtages.....	82
2.5. Zu Ziffer 3.2 Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes zugleich mitgeänderten Verordnungen	84
2.6. Zu Ziffer 3.3. Änderung / Neufassung / Novellierung eines Landesgesetzes im Zusammenhang mit Bundesgesetzen oder Staatsverträgen	86
2.7. Zu Ziffer 3.4 Änderung / Neufassung / Novellierung eines Landesgesetzes im Rahmen einer EG-Verordnung / EU-Richtlinie	87
2.8. Zu Ziffer 4: Landesgesetze in Ausführung von Bundesgesetzen.....	89
2.9. Zu Ziffer 5: Änderung eines Landesgesetzes zur Ausführung eines Bundesgesetzes (oder eines Staatsvertrages)	90
2.10. Zu Ziffer 6: Landesgesetz zur Ausführung / Durchführung / Umsetzung einer EU-Richtlinie.....	91
2.11. Zu Ziffer 7: Änderung eines Landesgesetzes zur Umsetzung einer EU- Richtlinie	94
2.12. Zu Ziffer 8. Berichtigung eines Landesgesetzes	94
3. Gesamtauswertung des Erhebungsbogens im Bereich „Rechtsverordnungen des Landes Hessen (RVO)“	96
3.1. Gesamtauswertung der Jahre 1946 - 2020 im Bereich der Rechtsverordnungen.....	97
3.2. Einzelne Kategorien im Bereich „Rechtsverordnungen“	101
3. 2. 1. Zu Ziffer 1. Neue Landes-Rechtsverordnung	101
3. 2. 2. Zu Ziffer 2. Änderung, Neufassung oder Aufhebung einer Landesverordnung.....	103
3. 2. 3. Zu Ziffer 2.1 Davon im Rahmen einer „Artikelverordnung“	107
3. 2. 4. Zu Ziffer 3: Berichtigungen zu Rechtsverordnungen	111
3. 2. 5. Zu Ziffer 4: Verordnungen zur Ausführung von Bundesverordnungen	112
3. 2. 6. Zu Ziffer 5: Verordnung zur Ausführung eines Reichs-/ Bundesgesetzes oder eines Staatsvertrages.....	113

3. 2. 7. Zu Ziffer 6: Änderung einer Verordnung zur Ausführung eines Bundesgesetzes oder eines Staatsvertrages.....	114
3. 2. 8. Zu Ziffer 7: Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie.....	116
3. 2. 9. Zu Ziffer 8: Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie	117
IV. Auswertung der formellen Praxiseinbindung / Anhörungen	118
1. Ausgangslage	118
1.1. Vorbemerkung.....	118
1.2. Anhörungsverfahren.....	119
1. 2. 1. Kommunale Spitzenverbände	120
1. 2. 2. Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern	121
1. 2. 3. Zeitliche Eingrenzung	121
1. 2. 4. Federführende Fachausschüsse des Hessischen Landtages	122
1. 2. 5. Ausschüsse in der vorliegenden statistischen Auswertung	123
1. 2. 6. Auswertungsrahmen.....	124
2. Auswertungsergebnisse Bereich „Anhörungen“	125
2.1. Auswertung der der Anzahlen der Anzuhörenden – Allgemeine Vorbemerkung.....	125
2.2. Anhörungen im Bereich der Gesetze: Auswertung.....	126
2. 2. 1. Zeitraum 1995 - 2020	126
2. 2. 1. 1 Veranlassung der Anhörung	127
2. 2. 1. 2 Allgemeine Beteiligungsquote.....	130
2. 2. 2. Zeitraum 2003 - 2020	132
2. 2. 2. 1 Veranlassung der Anhörung	133
2. 2. 2. 2 Beteiligung aufgrund eines separaten Beteiligungsgesetzes	133
2. 2. 3. Auswertung der Beteiligung durch die Fachausschüsse des Hessischen Landtages	136
2. 2. 3. 1 Ausgangslage.....	136
2. 2. 3. 2 Zeitraum 1995 – 2020: Auswertung der Anhörungen nach Ausschüssen	136
2. 2. 3. 3 Zeitraum 2003 - 2020	140
2.3. Weitere Anzuhörende neben den kommunalen Spitzenverbänden.....	144
2. 3. 1. Ausgangslage	144
2. 3. 2. Beteiligungsgruppen.....	144
2. 3. 3. Beteiligungsquoten der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen.....	148
2. 3. 4. Beteiligungsquote gemessen an den durch den Hessischen Landtag erlassenen Gesetzen	150
2. 3. 5. Anzahl der Vertreter gesellschaftlicher Gruppen unter dem Blickwinkel der „politischen Veranlassung“	154

2. 3. 6. Verhältnis der Zahl der durchgeführten Anhörungen zur Zahl der Angehörten und der durchschnittlichen Zahl der Angehörten.....	155
2. 3. 7. Anzahl der Anzuhörenden pro durchgeführter Anhörung nach Größenklassen.....	158
2. 3. 8. Auswertung nach Themenstellung der erlassenen Gesetze 1995 - 2020	160
V. Zusammenfassung / Statistisches Endergebnis	165
C. Gesetzgebung und Beteiligung der Praxis in Hessen	169
1. Akteure	169
2. Anlässe	170
3. Phasen des Gesetzgebungsverfahrens	171
4. Bedeutung der Kooperation	179
D. Interessenvertretung in der Praxis	180
1. Allgemein.....	180
2. Tätigkeitssektor.....	181
3. Abgrenzung	182
4. Historische Perspektive.....	182
4.1. Interessenverbände allgemein	183
4.2. Kommunale Spitzenverbände	184
5. Verfassung und Arbeitsweise der Kommunalen Spitzenverbände	185
5.1. Rechtsform	187
5.2. Aufgabenstellung des Hessischen Landkreistages.....	188
5.3. Aufbau.....	188
5.4. Geschäftsstelle.....	190
5.5. Interne Willensbildung.....	192
5. 5. 1. Information.....	193
5. 5. 2. Dialog / Interne Willensbildung.....	195
5. 5. 3. Bildung einer Verbandsmeinung - Verfahren	197
5. 5. 3. 1 Allgemein	197
5. 5. 3. 2 Positionierung zu gesetzlichen Regelungen	198
5. 5. 4. Sonstige Dialogstrukturen	202
5. 5. 5. Verschränkung mit politischen Parteien	203
5.6. Externe Vertretung	207
5. 6. 1. Entsendung in externe Organisationen.....	207
5. 6. 2. Netzwerke und Parallelnetzwerke	209
5.7. Verbandsklagerecht.....	213
6. Formen der Einbindung im Einzelnen	215
6.1. Beispiele praktischer informeller Zusammenarbeit	215
6.2. Thematische Praxisbeispiele	232

6.3. Landtagsanhörungen	261
7. Spannungsfeld Praxis und Gesetzgebungsverfahren	264
7.1. Finanzielle Problematik.....	266
7.2. Ausweisung finanzieller Folgewirkungen von Gesetzesvorlagen	269
7.3. Legislaturdenken	269
7.4. Parteipolitische Implikationen.....	269
7.5. Anhörungsverfahren im Hessischen Landtag	270
E. Problemfokussierung und Lösungsansätze	273
1. Festgestellte Situation	273
2. Ausbau der Bürgerbeteiligung?.....	276
3. Senat, Kommunalkammer und Vetorecht?	277
4. Politikunabhängiges Fach-Expertengremium?	278
5. Allgemeine Ausweitung des Beteiligungsgesetzes	279
6. Stärkung der Kommunalen Spitzenverbände.....	280
7. Begleiteffekte	280
F. Fazit und Ergebnisse	282
G. Literaturverzeichnis.....	304
H. Statistischer Anhang.....	1
I. Datengrundlage	1
II. Vorgehen	1
1. Gesamtüberblick Gesetze und Verordnungen.....	1
2. Gesamtüberblick Anhörungen des Hessischen Landtages.....	2
3. Erstellung von Auswertungsbögen	3
3.1. Auswertungsbogen Kategorie Gesetze und Verordnungen	3
3.2. Auswertungsbogen Kategorie Anhörungen	4
III. Ergebnisse	4
Aufstellung Tabellen Statistischer Anhang.....	4
I. Datengrundlage	Stat. Anh. 1
II. Vorgehen	Stat. Anh. 1
1. Gesamtüberblick Gesetze und Verordnungen.....	Stat. Anh. 1
2. Gesamtüberblick Anhörungen Hessischer Landtag.....	Stat. Anh. 2
3. Erstellung von Auswertungsbögen.....	Stat. Anh. 3
III. Ergebnisse.....	Stat. Anh. 4
Tabellenverzeichnis Statistischer Anhang.....	Stat. Anh. 5
Einzeldarstellung der Tabellen.....	Stat. Anh. 8 - 96

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Grafik: Eigene Darstellung "Interessengeflecht"	19
Abbildung 2: Eigene Darstellung - Gegenläufige Formierung Interessen / Formalisierungsgrad.....	21
Abbildung 3: Gegenüberstellung Parlament - Praxis	25
Abbildung 4: Gesamtzahl der Gesetze in den Jahren 1946 - 2020.....	58
Abbildung 5: Gesamtzahl der Gesetze in der 1. - 19. Wahlperiode (alle Kategorien).....	60
Abbildung 6: Entwicklung Gesamtzahl der Gesetze 1995 - 2020.....	60
Abbildung 7: Entwicklung Gesamtzahl der Gesetze 2003 - 2020.....	61
Abbildung 8: Durchschnittliche Anzahl der Gesetze nach Dekaden	61
Abbildung 9: Zu Ziffer 1 ¹ : Neue Gesetze in den Jahren 1946 - 2020	62
Abbildung 10: Zu Ziffer 1: Neue Gesetze 2003 - 2020.....	63
Abbildung 11: Zu Ziffer 1: Entwicklung des Erlasses neuer Gesetze nach Wahlperioden (1. - 19. WP)	63
Abbildung 12: Durchschnittliche Anzahl neuer Gesetze nach Dekaden.....	64
Abbildung 13: Zu Ziffer 2: Änderung, Neufassung, Novellierung eines Landesgesetzes, 1946-2020.....	65
Abbildung 14: Zu Ziffer 2: Darstellung nach Wahlperioden	66
Abbildung 15: Durchschnittliche Anzahl Änderungs-Gesetze in Dekaden	67
Abbildung 16: Zu Ziffer 3: Änderung, Neufassung, Novellierung eines Landesgesetzes im Rahmen eines Artikelgesetzes	72
Abbildung 17: Zu Ziffer 3: Änderung/Novellierung/Neufassung von Gesetzen im Rahmen eines Artikelgesetzes. Aufgliederung nach Wahlperioden	72
Abbildung 18: Zu Ziffer 3.1: Anzahl der im Rahmen eines Artikelgesetzes	73
Abbildung 19: Zu Ziffer 3.1: Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes geänderten Gesetze verteilt auf Wahlperioden.....	74
Abbildung 20: Darstellung des Verlaufs des Erlasses neuer Gesetze und der im Rahmen von Artikelgesetzen geänderten Gesetze (Spreizung) 1946 - 2020	75
Abbildung 21: Darstellung des Verlaufs des Erlasses neuer Gesetze und der im Rahmen von Artikelgesetzen geänderten Gesetze (Spreizung)	76
Abbildung 22: Durchschnittliche Anzahl tatsächlich im Rahmen von Artikelgesetzen erlassene Gesetze im Zehn-Jahres-Fokus	76
Abbildung 23: Entwicklung des prozentualen Anteils der Artikelgesetze an der Gesamtzahl der Gesetze.....	78
Abbildung 24: Darstellung des Verlaufs des Erlasses neuer Gesetze und der im Rahmen von Artikelgesetzen geänderten Gesetze (Spreizung)	80
Abbildung 25: Anzahl von Spreizungskombinationen 1 : X	82
Abbildung 26: Darstellung der Häufigkeit von "Spreizungskombinationen" in Artikel- gesetzen zu real durchgeführten Anhörungen.....	83

¹ Die im Abbildungsverzeichnis genannten Ziffern beziehen sich auf die auf S. 52 im Einzelnen dargestellte Auswertungssystematik

Abbildung 27: Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes zugleich mitgeänderten Verordnungen	85
Abbildung 28: Gegenüberstellung der Entwicklung der Gesetze und Verordnungen in Artikelgesetzen	86
Abbildung 29: Zu Ziffer 3.3: Bundesgesetze oder Staatsverträge.....	87
Abbildung 30: Zu Ziffer 3.4: Änderung / Neufassung / Novellierung eines Landesgesetzes im Rahmen einer EG-Verordnung / EU-Richtlinie	89
Abbildung 31: Zu Ziffer 4: Landesgesetze zur Ausführung von Bundesgesetzen.....	90
Abbildung 32: Zu Ziffer 5: Änderung eines Landesgesetzes zur Ausführung eines Bundesgesetzes (oder eines Staatsvertrages).....	91
Abbildung 33: Entwicklung der Gesamtzahl der Rechtsverordnungen 1946 - 2020	98
Abbildung 34: Durchschnittliche Anzahl Rechtsverordnungen aller Arten im Zehn-Jahres-Fokus / Dekaden	99
Abbildung 35: Durchschnittliche Anzahl der Gesetze nach Dekaden	100
Abbildung 36: Verhältnis Anzahl Gesetze / Verordnungen	100
Abbildung 37: Zu Ziffer 1: Summe der neuen Landesverordnungen	102
Abbildung 38: Zu Ziffer 1: Durchschnittliche Anzahl neuer RVO im Zehn-Jahres-Fokus	102
Abbildung 39: Zu Ziffer 1: Neue Landesverordnungen nach Legislaturperioden	103
Abbildung 40: Zu Ziffer 2: Änderung, Neufassung oder Aufhebung einer Landesverordnung.....	104
Abbildung 41: Änderung, Neufassung, Novellierung eines Landesgesetzes 1946 - 2020.....	104
Abbildung 42: Durchschnittliche Anzahl Änderungs-RVO im Zehn-Jahres-Fokus.....	105
Abbildung 43: Zu Ziffer 2: Änderung, Neufassung, Aufhebung einer Landesverordnung verteilt auf Wahlperioden (1946 - 2020)	106
Abbildung 44: Zu Ziffer 2.1: Anpassung, Neufassung oder Aufhebung von Landesverordnungen im Rahmen einer Artikelverordnung	107
Abbildung 45: Zu Ziffer 2.1: Änderung einer LandesVO im Rahmen einer Artikelverordnung verteilt auf Wahlperioden.....	108
Abbildung 46: Zu Ziffer 2.1: Durchschnittliche Anzahl tatsächlich im Rahmen von Artikelgesetzen erlassene RVO im Zehn-Jahres-Fokus	108
Abbildung 47: Zu Ziffer 4: Verordnungen zur Ausführung von Bundesverordnungen.....	112
Abbildung 48: Zu Ziffer 4: Verordnung zur Ausführung einer Bundes-Verordnung, Auswertung nach Wahlperioden.....	113
Abbildung 49: Zu Ziffer 5: Verordnungen zur Ausführung von Bundesgesetzen oder Staatsverträgen.....	113
Abbildung 50: Zu Ziffer 5: Verordnung zur Ausführung eines Reichs- / Bundesgesetzes (oder Staatsvertrag) verteilt auf Wahlperioden	114
Abbildung 51: Zu Ziffer 6: Änderung einer Verordnung zur Ausführung eines Bundesgesetzes oder eines Staatsvertrages.....	115
Abbildung 52: Zu Ziffer 6: Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung / Durchführung eines Reichs- / Bundesgesetzes (oder eines Staatsvertrages)...	115
Abbildung 53: Zu Ziffer 7: Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie	116

Abbildung 54: Zu Ziffer 7: Landesverordnung zur Ausführung, bzw. Durchführung einer EU-Richtlinie	117
Abbildung 55: Zu Ziffer 8: Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung, bzw. Durchführung einer EU-Richtlinie.....	117
Abbildung 56: Zu Ziffer 8: Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie	118
Abbildung 57: Anhörungen 1995 - 2020.....	128
Abbildung 58: Darstellung des Verlaufs der Beteiligung 1995 - 2020 in Prozent	130
Abbildung 59: Anhörungen 2003 - 2020.....	136
Abbildung 60: Anhörungen in den Fachausschüssen des Hessischen Landtages 1995 - 2020.	137
Abbildung 61: Anhörungen in den Fachausschüssen des Hessischen Landtages 2003-2020...	140
Abbildung 62: Beteiligung der KSpV in den Landtagsausschüssen in Prozent.....	141
Abbildung 63: Anzahl der angehörten Vertretergruppen pro Jahr 2003 - 2020.....	147
Abbildung 64: Eigene Darstellung, frei nach Analyse des Tagesspiegels - Gesetze der Macht: „Diese Verbände nehmen am meisten Einfluss auf Gesetze“	150
Abbildung 65: Anzahl der in Anhörungen des Hessischen Landtages beteiligten	153
Abbildung 66: Zahl der Angehörten / Jahr.....	157
Abbildung 67: Verhältnis Zahl der Anhörungen / Durchschnittliche Zahl der Angehörten	157
Abbildung 68: Anzahl der Anzuhörenden pro durchgeführter Anhörung	158
Abbildung 69: Prozent-Anteil der Zahl der Anzuhörenden nach Größenklassen	159
Abbildung 70: Themengruppen 1 - 19 nach Häufigkeit.....	162
Abbildung 71: Reale Werte der Beteiligung nach Themengruppen.....	164
Abbildung 72: Eigene Darstellung Präzisierungsprozess, Weiterentwicklung frei nach Müller	172
Abbildung 73: Eigene Darstellung Interesseneinflüsse.....	173
Abbildung 74: Eigene Darstellung – Weiterentwicklung Normflut-Zyklus frei nach Müller ..	175
Abbildung 75: Eigene Darstellung Dimensionen der „demokratischen Akzeleration“ bei der Normentwicklung	177
Abbildung 76: Eigene Darstellung Gesetzgebungsverfahren – Feedback.....	178
Abbildung 77: Eigene Darstellung – Interessenkonzentration	179
Abbildung 78: Eigene grafische Darstellung frei nach Gabler Wirtschaftslexikon	181

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gesamtaufstellung Gesetze 1946 - 2020	58
Tabelle 2: Auswertung- Erlassene Gesetze, Artikelgesetze und prozentuale Anteile 1946 - 2020.....	77
Tabelle 3: Spreizung Gesetze - Artikelgesetze 1958 - 2020	79
Tabelle 4: Gegenüberstellung Artikelgesetze / Summe der Anhörungen; Summe der Einzelgesetze und Summe der Anhörungen zu Einzelgesetzen im Rahmen von Artikelgesetzen	81
Tabelle 5: Auswertung Hessische Rechtsverordnungen 1946 - 2020	97
Tabelle 6: Anzahl der Anzuhörenden / Fälle dieser Kategorie / Prozentualer Anteil	126
Tabelle 7: Schriftliche und Öffentliche Anhörungen 1995 - 2020.....	129
Tabelle 8: Gegenüberstellung - Erlassene Gesetze, Anhörungen und Prozentuale Beteiligung	131
Tabelle 9: Schriftliche und Öffentliche Anhörungen 2003 - 2020 und Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände	134
Tabelle 10: Anhörungen 1995 - 2020 Aufteilung nach Landtagsausschüssen.....	138
Tabelle 11: Schriftliche und Öffentliche Anhörungen 2003 - 2020 Aufteilung nach Landtagsausschüssen	141
Tabelle 12: Zahl der Anhörungen und der in diesem Zusammenhang angehörtten Vertreter gesellschaftlicher Gruppen.....	146
Tabelle 13: Aufstellung der gesellschaftlichen Gruppen nach Beteiligungsquoten.....	148
Tabelle 14: Gegenüberstellung - Gesellschaftliche Gruppen / Beteiligungsquote.....	151
Tabelle 15: Gegenüberstellung - Gesellschaftliche Gruppen / Anzahl der angehörtten Vertreter.....	152
Tabelle 16: Gegenüberstellung Veranlassender der Anhörung / Anzahl der angehörtten Vertreter.....	154
Tabelle 17: Gegenüberstellung Jahr / Anzahl der durchgeführten Anhörungen / Zahl der Angehörten und Durchschnittliche Zahl der Angehörten	155

Abkürzungsverzeichnis

%-Satz	Prozentsatz
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobilclub
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club
AER	Ältestenrat
AFG	Ausschuss für Arbeit, Familie und Gesundheit
AG	Arbeitsgemeinschaft
AG-KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
AK	Arbeitskreis
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Änd.	Änderung
Anh.	Anhörung(en)
Anm.	Anmerkung(en)
AOK	Allgemeine Ortskrankenkassen
APUZ	Aus Parlament und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands
Art.	Artikel
ArtG, ArtikelG	Artikelgesetz
ArtVO	Artikelverordnung
ASP	Afrikanische Schweinepest
AStA	Allgemeiner Studierendenausschuss
Aufl.	Auflage
Ausld.Beirat	Ausländerbeirat
BdSt	Bund der Steuerzahler
ber.	bereinigt
BeteiligungsG	Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen (Beteiligungsgesetz)
BG	Berufsgenossenschaft
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
bpb	Bundeszentrale für politische Aufklärung
BUND	Bund Umwelt und Naturschutz Deutschland
Bund, (der)	Bundesrepublik Deutschland
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
CIO	Chief Information Officer
d.h.	das heißt
DBB	Deutsche Beamtenbund
ders.	derselbe
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DLT	Deutscher Landkreistag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht
DPolG	Deutsche Polizeigewerkschaft
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drs.	Drucksache
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
Eig. Darstellung	Eigene Darstellung

ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUA	Europaausschuss
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	folgende, fortfolgende
F.A.S.	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FSA	Ausschuss für Frauen, Arbeit und Sozialordnung
gem.	gemäß
Gesamtausw.	Gesamtauswertung
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
gez.	gezählt(e)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GOLT	Geschäftsordnung des Hessischen Landtages
grds.	grundsätzlich
Grüne	Bündnis90/Die Grünen
GVBl.	Gesetz und Verordnungsblatt Hessen
GVV	Gemeinde Versicherungsverband
HAA	Hauptausschuss
HAGBNatschG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz
HAWI	Hochschule für angewandte Wissenschaften
HBKG	Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz
HDSchG	Hessisches Denkmalschutzgesetz
HessBGG	Hessisches Behindertengleichstellungsgesetz
HFischG	Hessisches Fischereigesetz
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HHA	Haushaltsausschuss
HKM	Hessisches Kultusministerium
HKO	Hessische Landkreisordnung
HKV	Höherer Kommunalverband
HLT	Hessischer Landkreistag
HMDIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
HMSI	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration
HMUKLV	Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
HMWEVW	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen
HPR	Hauptpersonalrat, Hauptpersonalräte
HPRLl	Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer
HPVG	Hessisches Personalvertretungsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
Schlug	Hessisches Schulgesetz
HSGB	Hessischer Städte- und Gemeindebund
HStT	Hessischer Städtetag
HV	Hessische Verfassung
ibd..	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IHK	Industrie- und Handelskammern

INA	Innenausschuss
Interessenvertreter.	Interessenvertreter / Interessenvertretung
IT	Informationstechnik
IT-Ausstattung	Ausstattung mit informationstechnischen Geräten
jew.	jeweils
Jg.	Jahrgang
Jura	Juristische Ausbildung
JUS	Juristische Schulung
JVA	Justizvollzugsanstalt
JZ	Juristenzeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KAV	Kassenärztliche Vereinigung
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KGRZ	Kommunales Gebietsrechenzentrum
KPA	Kulturpolitischer Ausschuss
KPV	Kommunalpolitische Vereinigung der CDU
Kreise	Landkreise
KrimJ	Kriminologisches Journal
KRIMLEX	Kriminologie-Lexikon
KSpV	Kommunale(n) Spitzenverbände
LAG	Landesarbeitsgemeinschaft
LÄK	Landesärztekammer
LandesVO	Landesverordnung
LBKVO	Landesbeirat für Brandschutz, Allgemeine Hilfe und Katastrophenschutz
LDR	Landesdenkmalrat
LFA	Ausschuss für Landwirtschaft und Forsten
LG	Landesgesetz
LK	Landkreise
LSK	Landessportkonferenz
LT	Landtag, Hessischer Landtag
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LWV	Landeswohlfahrtsverband Hessen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NGF	Normgeneseforschung
Nr.	Nummer(n)
NVV	Nordhessischer Verkehrsverbund
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OZG	Online-Zugangsgesetz
PTA	Petitionsausschuss
RAF	Rote Armee Fraktion
Reg.Vers.	Regionalversammlung
RIA	Rechts- und Integrationspolitischer Ausschuss
Rili.	Richtlinie
RLP	Rheinland-Pfalz
RMV	Rhein-Main Verkehrsverbund
Rn.	Randnummer
RVO	Rechtsverordnung
Rz.	Randziffer
S., s.	Seite bzw. siehe
s.a.	siehe auch
s.o.	siehe oben
s.S.	siehe Seite
SGK	Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik
SGVHT	Sparkassen und Giroverband Hessen-Thüringen

SIA	Sozial- und integrationspolitischer Ausschuss
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
sog.	so genannte/n
SPA	Sozialpolitischer Ausschuss
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
stat.	statistisch
StV.	Staatsvertrag
StVO	Straßenverkehrsordnung
Tab.	Tabelle
TG	Themengruppe(n)
TV	Fernsehen (Television)
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliche(s)
u.s.w.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
ULA	Ausschuss für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz
UmwRG	Umwelt- Rechtsbehelfsgesetz
UWA	Ausschuss für Umweltfragen
VDA	Verband der Automobilindustrie
verdi	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
vs.	versus – „im Gegensatz zu“
vgl.	vergleiche
VhU	Vereinigung hessischer Unternehmerverbände
VKU	Vereinigung kommunaler Unternehmen
VO (EU)	Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
VRN	Verkehrsverbund Rhein-Neckar
VVDStRL	Veröffentlichungen der Staatsrechtslehrer
WKA	Ausschuss für Wissenschaft und Kunst
WLA	Ausschuss für Wohnen, Landesplanung und Verkehr
WP	Wahlperiode
WVA	Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr
z.A.	zur Ausführung
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
z.T.	zum Teil
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZfP	Zeitschrift für Politik
Ziff.	Ziffer
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium

A. Einleitung

1. Ausgangslage

Am Anfang schuf Gott Himmel und Erde^{2,3}. Danach schuf er die ersten Menschen⁴ und gebot ihnen, nicht zu essen vom Baum der Erkenntnis des Guten und Bösen⁵.

Damit gab es – folgt man der biblischen Erzählung – mit den ersten Menschen auch schon eine erste Regel, ein erstes „Gesetz“ und unterschiedliche Interessen, nämlich einerseits die Interessen Gottes und, wie sich wenig später herausstellen sollte, die anders lautenden Interessen der Menschen. Die biblische Schilderung mag als Metapher dafür stehen, dass jedes menschliche Miteinander auch unter paradiesisch-idealen Rahmenbedingungen von Interessen unterschiedlicher „Parteien“ geprägt ist.

Diese Interessengegensätze beginnen im Kleinen, in der Familie. Gibt es im alltäglichen tatsächlichen Handeln, in der „Praxis“⁶, unterschiedliche Auffassungen davon, ob z.B. die Zahnpasta-Tube offen herumliegen darf oder nur mit aufgesetztem Verschluss im Badezimmerschrank abzulegen ist, bedarf es Verabredungen, bzw. Regeln. Die ggf. unterschiedlichen Interessen sind auf dieser Ebene (meist) noch „inter partes“ in verbindliche Verabredungen darüber zu fassen, was der Gemeinschaft förderlich ist, bzw. was mit Blick hierauf akzeptiert ist und was nicht.

Anders sieht es aus, wenn die Interessengruppen größer werden und unterschiedliche weitere Interessen anderer Gruppen hinzutreten. Hier ist nicht nur innerhalb der eigenen Interessengruppe ein (Interessen-)Ausgleich zu schaffen, sondern auch zwischen unterschiedlichen weiteren Interessengruppen. Dabei aggregieren die Interessenlagen auf mehreren übereinanderliegenden Ebenen, wobei auf jeder Ebene dadurch zusätzliche Interessencluster und Querverbindungen hinzukommen. Individuen oder vielmehr Interessenträger können somit auch Teil mehrerer Interessengruppen sein. Um der eigenen

² Vgl. Die Bibel, z.B. Lutherbibel, 1. Mose 1, 2

³ Zur Nutzung dieser Fundstelle auch als Beispiel für eine „erste Evaluation“ im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung s. a. *Karpen*, Gesetzgebungslehre - neu evaluiert, S. 42.

⁴ Vgl. Die Bibel, z.B. Lutherbibel, 1. Mose 1, 26,27

⁵ Vgl. Die Bibel, z.B. Lutherbibel, 1. Mose 2, 16,17

⁶ von lat. *praxis* für „Tat“, „Handlung“ oder „Verrichtung“

Stimme, dem jeweiligen Interesse, mehr Gewicht zu verleihen, ist eine Zusammenarbeit, sind Zusammenschlüsse, bzw. vom Grundgedanken her synonyme Begriffe „Vereinigungen/Vereine“ bzw. „Verbindungen“ und „Verbände“ zur Verfolgung dieses Interesses ein probates Mittel. Art. 9 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und Art. 15 der Hessischen Verfassung (HV) geben allen Deutschen das Recht, entsprechende Vereine und Gesellschaften zu bilden.

Damit Menschen in geordnetem Miteinander leben können, müssen mithin Interessengegensätze, die sich ohne entsprechende Übereinkommen zu Konflikten entwickeln können, ausgeglichen werden⁷. Dieser Ausgleich erfolgt, wie am obigen Beispiel ausgeführt, durch Regelungen, die für die Mitglieder einer bezogenen Gruppe festlegen, welches Verhalten, bzw. welche Handlungen innerhalb der Gruppe gesellschaftlich akzeptiert sind. Regeln einer Gruppe bilden somit ein komplementäres Gegenstück zu den Interessen des Einzelnen. Jedes Gemeinwesen benötigt solche Regeln, nach denen es bestehen und sich entwickeln kann⁸.

Im modernen Rechtsstaat nehmen Gesetze diese Aufgabe wahr, sie sind „Interessenregler“. Ihnen kommt in der westlichen Staats- und Rechtswelt nach wie vor eine dominante Position zu⁹. Sie bilden die Regelungsvorgabe alle, die der Regelungsmacht des Staates unterliegen¹⁰. Der Prozess, in dem sich ein Gemeinwesen Regeln gibt, die das Zusammenleben in der sozialen Wirklichkeit gestalten sollen, ist die Gesetzgebung.

Nun genügt es in einer Demokratie aber nicht, Interessen lediglich zu bündeln. Wer danach strebt, Demokratie unmittelbar mitzugestalten, d.h. Interessen in allgemein verbindliche Regeln einfließen zu lassen, benötigt auch die institutionelle Möglichkeit hierzu. Um in die Position zu gelangen, aus Interessen Gesetzesvorgaben zu gestalten, bedarf es in der Demokratie eines Bewerbungsprozesses, der im Zuge von Wahlen entschieden wird. So regelt Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom

⁷ *Deutscher Bundestag* (Hrsg.), Stichwort Gesetzgebung - Von der Idee zum Gesetz, S. 5.

⁸ *Deutscher Bundestag* (Hrsg.), Stichwort Gesetzgebung - Von der Idee zum Gesetz, S. 5.

⁹ Vgl. *Eichenberger*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 8.

¹⁰ Vgl. *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre: ein Studienbuch, 68 f.

Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

Im Zuge der Wahlen entscheiden die Wähler mit ihrer Stimme, wer regiert, bzw. wer die Regelungen für die Gemeinschaft formuliert¹¹. „Wahlen führen aber zugleich auch zu einer Integration von Meinungen, denn durch die Stimmabgabe hat jeder Wähler die Möglichkeit, seine Meinung und seinen Willen in den politischen Prozess einzubringen. Damit sind Wahlen ein Mechanismus, der einerseits die Unterschiede von Interessen anerkennt und rechtfertigt sowie andererseits über das Mehrheitsprinzip politische Entscheidungen ermöglicht“¹².

Zur Wahl stehen maßgeblich die politischen Parteien. *Max Weber* komprimierte den Vorgang im Jahr 1919 unter dem Stichwort „Interessentenbetrieb“. Dies bedeute, „eine relativ kleine Zahl primär am politischen Leben, also an der Teilnahme an der politischen Macht Interessierter schaffen sich Gefolgschaft durch freie Werbung, präsentieren sich oder ihre Schutzbefohlenen als Wahlkandidaten, sammeln die Geldmittel und gehen auf den Stimmenfang“¹³. Diese interessenfokussierte Definition geht möglicherweise etwas weit. Sie zeigt jedoch schonungslos Grundmechanismen auf, welche die politische Interessenvertretung zumindest teilweise mitbestimmen. § 2 Abs. 1 Parteiengesetz definiert Parteien dagegen neutral als „Vereinigungen von Bürgern“¹⁴, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen“.

Egal welche Definition man zur gedanklichen Einordnung bevorzugt, weisen beide Fundstellen auf den Unterschied zwischen Interessenvereinigungen und politischen Parteien hin: Die Ausrichtung auf eine parlamentarische Vertretung der Bürger seitens der Parteien.

¹¹ *Deutscher Bundestag*, Stichwort Wahlen, S. 3.

¹² *Deutscher Bundestag*, Stichwort Wahlen, S. 5.

¹³ Vgl. *Weber*, Geistige Arbeit als Beruf, S. 57.

¹⁴ **Gendergerechte Formulierungen:** In dieser Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten werden dabei ausdrücklich miteinbezogen. Eine Ausnahme bilden wörtliche Zitate, z.B. aus gesetzlichen Regelungen. Diese werden unverändert wiedergegeben.

Dies schließt jedoch eine Teilnahme von Interessenvertretungen am politischen Meinungsbildungsprozess nicht aus, denn Interessenvertretung kann insbesondere auch bedeuten, die politischen Entscheidungen über Regelungen zu beeinflussen. Interessenvertretung ist damit Teil der Politik, denn der Gegenstand und Stoff politischen Handelns sind nichts anderes als mannigfaltige Interessen¹⁵. Die Frage, was somit Politik letztlich ist, ist schwierig, der Begriff schillernd. *Meßerschmidt*¹⁶ merkt unter Bezugnahme auf *Bilfinger*¹⁷ an, das bezeichnendste Merkmal des Politischen sei sein Widerstand gegen Definitionsversuche.

Sicher ist, Gesetzgebung ist ein hochpolitischer Prozess¹⁸, bei dem sich die „Politik“ der Gesetzgebung als Steuerungsmittel¹⁹ bedient. Sie gestaltet die Lebensverhältnisse der Bürger²⁰ für eine Vielzahl von unterschiedlichen, aber im Grunde gleichgelagerten Sachverhalten, indem sie diese „normiert“, d.h. es werden Regeln oder Rechtsnormen geschaffen. Recht als Produkt des Prozesses kann damit als ein Abbild der Lebenswirklichkeit und Teil eines übergreifenden politischen Prozesses²¹ verstanden werden.

Die Gesetzgebung ist in parlamentarischen Demokratien maßgeblich die Aufgabe der Parlamente²², die sich aus gewählten Volksvertretern, „Politikern“ zusammensetzen. *Karpen*²³ definiert den Produktionsvorgang als „die der Legislative vorbehaltene Befugnis, die soziale Wirklichkeit verbindlich in einem besonderen, verfassungsrechtlich normierten Verfahren und im Rahmen eines umfassenden Entscheidungsprozesses zu gestalten“.

Auf den ersten Blick erscheint der Inhalt dieser Aussage selbstverständlich. Rechtsnormen werden durch Parlamente geschaffen!? Richtig ist, die

¹⁵ Vgl. *Winter/Blumenthal*, Interessengruppen und Parlamente, S. 30.

¹⁶ Vgl. *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessen, S. 219.

¹⁷ Vgl. *Bilfinger*, Zeitschrift für Politik 18 (1929), 281, 283.

¹⁸ Vgl. *Oberreuter*, Entmachtung des Bundestages durch Vorentscheider auf höchster politischer Ebene?, 121, 126.

¹⁹ Vgl. *Schwintowski*, ... denn sie wissen nicht, was sie tun! - Warum Politik und Gesetzgebung so oft irren, S. 9.

²⁰ *Deutscher Bundestag* (Hrsg.), Stichwort Gesetzgebung - Von der Idee zum Gesetz, S. 5.

²¹ Vgl. *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 4.

²² In Hessen gibt es zusätzlich gem. Art. 71, 116 Abs.1 Ziff. 1 a, 117, 124 HV i.V.m. Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheide das Institut der „Volksgesetzgebung“. Das Volk handelt dabei nach den Bestimmungen der Verfassung unmittelbar durch Volksabstimmung (Volkswahl, Volksbegehren und Volksentscheid) und mittelbar durch die Beschlüsse der verfassungsmäßig bestellten Organe.

²³ Vgl. *Karpen*, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre, S. 7.

gewählten Parlamente beschließen die Gesetze im formellen verfassungsrechtlich vorgegebenen Verfahrensgang. Deshalb ist Recht, zumindest aber das Gesetzesrecht, stets auch „geronnene Politik“²⁴ oder, weniger bildhaft gesprochen: Im Gesetzgebungsverfahren beschlossene, in Rechtsform gebrachte und auf diese Weise verbindlich gemachte Politik²⁵, bei der über den Umweg des Rechts und öffentlicher politischer Kommunikation Loyalität zu kollektiv bindenden Entscheidungen hergestellt wird²⁶.

Aufgrund des Genesevorgangs bilden die Rechtsnormen somit in ihrem Kern nichts anderes als verschriftlichte Praxisregelungen, denn sie greifen Sachverhalte auf und führen sie einer gesellschaftlich akzeptierten Vereinbarung zu.

Der Gesetzgebung folgt die Phase der Rechtsanwendung, d.h. die Anwendung und Auslegung der gefundenen Regelungen im Rechtsleben, mithin wiederum auf die Praxis, sowie in der Praxis. Rechtswissenschaftlich steht dieser – oft im wahrsten Sinne des Wortes – „Prozess“ der Anwendung abstrakt-genereller Rechtsnormen auf konkrete Lebens- oder Streitsachverhalte traditionell im Vordergrund.

Die dahinter verborgene Fragestellung dagegen, wie eigentlich Gesetze abseits des formellen Gesetzgebungsverfahrens, im Zusammenspiel zwischen unterschiedlichen Interessengruppen zustande kommen, findet und fand nur eingeschränkte Beachtung. Dabei handelt es sich hier um ein Umfeld, das sich nicht zuletzt aufgrund der „digitalen Revolution“ rasant entwickelt und zu der Frage führt, ob sich hier aufgrund allgemeiner gesellschaftlicher und technischer Veränderungen ggf. ein tiefergehender Wandel ergibt, auf den auch die Rechtsordnung reagieren muss.

Tatsächlich gibt es im Vorfeld der technischen Gesetzgebungsgenese einen Bereich der Einbindung oder Beteiligung, der sich aber weitgehend dem Blick der Öffentlichkeit entzieht. Hier gibt es in Hessen zum einen die institutionalisierten Beteiligungsrechte der Kommunalen Spitzenverbände über

²⁴ Vgl. *Grimm*, Juristische Schulung 1969, 501, 502.

²⁵ Vgl. *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessen, S. 218.

²⁶ Vgl. *Nassehi*, Die Wiedergewinnung des Politischen, 24, 25.

das Hessische Beteiligungsgesetz²⁷. Das Beteiligungsgesetz räumt, anders z.B. als auf Bundesebene, wo lediglich § 47 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) eine Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden vorsieht, konkrete Anhörungsfristen ein. § 47 Abs. 1 GGO sieht diese Verbindlichkeit nicht vor. In Hessen dagegen sind die Gemeinden und Gemeindeverbände „zur Wahrung der kommunalen Interessen im Sinne einer gesamtstaatlichen Verantwortung“ mit festen Fristvorgaben an der Landesgesetzgebung zu beteiligen²⁸.

Daneben wirken im informellen Bereich vielfältige gesellschaftliche Gruppen, z.B. Wirtschaft und Gewerkschaften über ihre Interessenvertreter / Lobbyisten auf Politik und Parlament ein.

Zunehmend entwickeln sich parallel dazu, insbesondere in der digitalen Welt, bzw. in sozialen Netzwerken auch neue Formen wie z.B. durch Blogger und andere Aktivisten („Influencer“ / „Twitterer“ / „Facebooker“ usw.), die versuchen, Politik über die „öffentliche Meinung“ zu beeinflussen. In zunehmendem Umfang gelingt das auch.

Natürlich gibt es, solange „Politik“ in jeglicher Form existiert, auch den Versuch der Einflussnahme von (außerparlamentarischen) Interessengruppen auf Entscheider. Im historischen Vergleich bietet allerdings die heutige Mediengesellschaft zum einen bisher ungeahnte Möglichkeiten, teils anonym (oder auch automatisiert über „Social-Bots“ oder „Trolle“) eine individuelle Sicht der Dinge an eine Vielzahl von Adressaten und somit auch in den politischen Raum zu transportieren und Meinung zu gestalten. Dies kann dann über den öffentlichen Meinungsdruck ggf. dazu führen, „(Gesetzes-) Ideen“ zu generieren, diese zu tangieren oder Entwicklungen in die eine oder andere Richtung zu lenken. Meinung und Interessen können so zu einer Transformation in gesetzliche Regelungen führen.

Zum anderen ist seit einigen Jahren eine Pluralisierung oder Aufsplitterung der Gesellschaftsinteressen zu verzeichnen, die mit der Veränderung der

²⁷ Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen (Beteiligungsgesetz) vom 23. Dezember 1999, GVBl. 2000, S. 2

²⁸ Ausführlich: siehe B II 1.2, S. 48 ff.

Gesellschaft insgesamt einhergeht. „Politik als gemeinsame Verabredung von Regeln und Prioritäten scheint seine Gültigkeit für viele Wähler verloren zu haben“.²⁹ „Substanzverluste unserer Demokratie sind nicht zu übersehen – wie überall in Europa. Wutpolitik erweitert den Resonanzraum für Populisten“.³⁰ „Die repräsentative Demokratie befindet sich sichtbar in der Krise“.³¹ Parteien, Gewerkschaften und Verbände haben zunehmend Probleme ihre Mitglieder an sich zu binden und für sie „Politik zu machen“. Das Vertrauen in die Fähigkeit des Staates, seine vielfältigen Aufgaben und Probleme erfüllen bzw. lösen zu können, liegt (2023) bei 27 Prozent.³² Mehr als jede bzw. jeder zweite Befragte zwischen 18 und 30 Jahren (52 Prozent) äußerte (2024) Misstrauen in die Regierung, 45 Prozent von ihnen mangelt es an Vertrauen ins Parlament.³³ Die Menschen versuchen stattdessen, sich außerhalb der tradierten Strukturen selbst Gehör zu verschaffen.

Daneben fragt die Ministerialbürokratie allgemein zunehmend externe Expertise, Einschätzungen oder Bewertungen nach³⁴, die offenbar aufgrund der Komplexität vieler Sachverhalte (möglicherweise aber auch aufgrund einer, wie auch immer gewachsenen Verunsicherung und sich daraus ableitenden Besorgnis eigenständig Position zu beziehen, ohne auf eine „Instanz“ zu verweisen) nicht mehr von ihr selbst generiert werden können³⁵. Hierüber ist eine „Zulieferindustrie der Politik“ eine „Gutachteritis“³⁶ gewachsen, d.h. es

²⁹ Korte, S. 3 Eine Zeitkrise des Politischen, https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2014/05/10012011_regierungsforschung_1.de_korte_zeitkrise_des_politischen.pdf.

³⁰ Korte, S. 4 Eine Zeitkrise des Politischen, a.a.O.

³¹ Korte S. 4, Eine Zeitkrise des Politischen, a.a.O.

³² Forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH, dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst 2023, S.7, https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/forsa_2023.pdf.

³³ Görtz/Langness, Jung. Kritisch. Demokratisch. S. 3, file:///D:/Downloads/Jung.Kritisch.Demokratisch_PolicyPaper-1.pdf.

³⁴ Beispielhaft: Rechnungshof Baden-Württemberg, Beratende Äußerung, S. 10, https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre1506B%C4SEI_Strategische%20Pr%C3%BCfung%20Vergabe%20von%20Gutachten.pdf.

³⁵ Vgl. Smeddinck, S. 397 „...weil die zu beachtenden Umstände zu kompliziert geworden sind, der Verfasser von Entwürfen häufig nicht über die notwendigen Kenntnisse insbesondere von den Vollzugsmöglichkeiten verfügt und von den Besonderheiten des angesprochenen Bereichs wenig weiß. Umgekehrt: wer firm in der Sachmaterie ist, wird nur sehr selten einmal ein Gesetz schreiben oder überarbeiten müssen.“

³⁶ Synonyme Umschreibung für eine zunehmende Entwicklung vor Entscheidungen Gutachten in Auftrag zu geben, um Entscheidungsverantwortung nachfolgend ggf. auf die Gutachtersteller abwälzen zu können. Dies korrespondiert mit einer zunehmend zu registrierenden Entscheidungsunsicherheit von Politik oder öffentlichen Stellen. So hat z.B. der

werden zunehmend externe Akteure beauftragt, Politik (und Verwaltung) mit Informationen zu versorgen.

Hieraus lässt sich die Annahme ableiten, dass die konkrete Normenproduktion heute sowohl in der Politik und vor den Gerichten als auch in ökonomischen und anderen sozialen Prozessen stattfindet³⁷. Erforderlich ist deshalb ein übergreifendes Verständnis der Voraussetzungen, Leistungen und Grenzen von Gesetzgebung³⁸, bzw. des Entstehungsvorgangs von gesetzlichen Normen.

2. Zielsetzung

Der Gesetzgebungsprozess als solcher, zu welchem gern ein Wort von Bismarck zitiert wird („Je weniger die Leute davon wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie“³⁹) bleibt, wie es bereits angeklungen ist, in der wissenschaftlichen Wahrnehmung oftmals hinter dem Ergebnis, dem beschlossenen Gesetz zurück.

Diese Arbeit widmet sich daher aus verschiedenen Perspektiven der Fragestellung, wie Gesetze in der Realität entstehen, wer mitwirkt, wer Anstöße gibt oder die Parlamente auf Regelungsnotwendigkeiten in der Praxis, bzw. auf Änderungsnotwendigkeiten aus der Praxissicht hinweist. Dabei erfährt das Beispiel der Kommunalen Spitzenverbände eine exemplarische Würdigung.

Landtag Baden-Württemberg mit Drucksache 16/3256 über einen Bericht des dortigen Landesrechnungshofes beraten. (siehe Beratende Äußerung „Strategische Prüfung Vergabe von Gutachten / Beratungsleistungen“ v. Juni 2016). Diese führt unter der Überschrift „Vollkaskomentalität“ (S. 40) aus, dass die Dienststellen des Landes in vielen Fällen bereits von ihnen getroffene Sachverhaltsbewertungen von einem externen Dritten verifizieren ließen, wobei dies „einem fachlichen Offenbarungseid gleich käme“. Die Berichte der Landesregierung zur Vergabe von Gutachten hätten eine stark ansteigende Tendenz aufgewiesen (s. 10). Basierend auf ihren Kernaufgaben seien die Dienststellen des Landes grundsätzlich mit dem notwendigen Personal ausgestattet. Dies gelte insbesondere im Blick auf den vielfach vorhandenen juristischen Sachverstand in der Landesverwaltung. Der Personalkörper der Landesverwaltung sollte über das Fachwissen verfügen, das für die Erledigung der Kernaufgaben erforderlich ist. (s. S. 6).

³⁷ Vgl. Yu, Verlagerung von Normsetzungskompetenzen im Internet unter besonderer Berücksichtigung der Cybersecurity Standards, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 2020, 161, 166.

³⁸ Vgl. Meßerschmidt, Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und PolitikZeitschrift für das Juristische Studium 2008, 111.

³⁹ Vgl. Messerschmidt, Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und PolitikZeitschrift für das Juristische Studium 2008, 224, 225.

Zur Annäherung an die aufgeworfenen Fragestellungen ist es erforderlich, zunächst einen Schritt zurückzutreten, um im Blick auf die grundlegenden Strukturen des Gesetzgebungsverfahrens eine Perspektive auf die Gesamtheit des Beziehungsnetzwerkes zu erhalten.

Im historischen Rückblick stets vorhanden, aber von den jeweils Handelnden mit unterschiedlicher Intensität betrieben, gibt es der jüngeren Entwicklung zunehmend eine Strömung in der Rechtswissenschaft, die diesen „Schritt zurück“ unternimmt und versucht, einen Blick „auf das Ganze“ zu werfen, d.h. insbesondere auch den Entwicklungsprozess eines Gesetzes mit seinen Querverbindungen zu betrachten. Entsprechende Forschungsinhalte sind in der Gesetzgebungs- oder auch Rechtsetzungslehre (in der Schweiz und in Österreich auch Legistik genannt) beheimatet, die jedoch in Wissenschaft und Lehre unverdient und nach wie vor oftmals noch „ein Schattendasein“ fristet⁴⁰.

Nicht zuletzt angesichts der erheblichen Folgewirkungen, die gesetzliche Regelungen haben können, ist es jedoch sinnvoll, den Gesetzgebungsprozess unter einem ganzheitlichen Ansatz zu bewerten. Wird erkannt, dass dieser unter Mängeln leidet, oder ob es z.B. angesichts technischer oder gesellschaftlicher Veränderungen Optimierungspotentiale gibt, dann könnten Fehlausrichtungen der Regelungen vermieden werden. Daher ist es wichtig, den Blick nicht nur auf das „fertige Gesetz“ zu richten, sondern u.a. auch darauf, was Anlass für das Gesetz war und wie das Gesetz „zustande gekommen“ ist.

Trotz der insgesamt erfreulichen Entwicklung, bei welcher der Fokus der Gesetzgebungslehre zwischenzeitlich auch auf breiterer Basis auf einen interdisziplinären Ansatz⁴¹ erweitert wird, beschränkt sich die Forschung dennoch nach wie vor zu sehr darauf, die Möglichkeiten und Grenzen der Gesetzgebung wissenschaftlich aufzuarbeiten und Kenntnisse über das Verfahren der Gesetzgebung zu vermitteln. Dabei befasst sich die Lehre insbesondere mit der Analyse von Verfahrensschritten und bemüht sich darum, das

⁴⁰ Vgl. *Meßerschmidt*, Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik, Zeitschrift für das Juristische Studium 2008, 111.

⁴¹ Vgl. statt vieler *Karpen*, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre, S. 17.

Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich der Ergebnisse durch die Zurverfügungstellung von Leitlinien zu optimieren.

Rechtswissenschaftlich soll deshalb durch die vorliegende Untersuchung, die an der Grenzlinie u.a. auch zur Rechtspolitik angesiedelt ist, ein Beitrag zum besseren Verständnis der tatsächlichen Hintergründe von Rechtsetzung geleistet werden. Dabei gilt nicht zuletzt unter Verweis auf Alexander von Humboldt, der im Jahr 1799 anlässlich seiner Südamerikaexpedition mit Blick auf den Naturhaushalt konstatierte: „Alles steht in Wechselwirkung“, „Nichts für sich, nichts ist statisch“⁴². Die Genese der Rechtsetzung weist, ähnlich wie der Naturhaushalt, ein feines Netzwerk von horizontalen und vertikalen Abhängigkeiten auf, das zusammenspielt, zusammenspielen muss, damit der Gesetzgebungsvorgang (initial oder verändernd) in Gang kommt. Dabei ist, wenn Recht tatsächlich „geronnene Politik“⁴³ ist, zunächst der Blick auf die Lebenswirklichkeit und die tatsächlichen Interaktionen zu richten – mit anderen Worten und um es naturwissenschaftlich zu formulieren, auf den „Gerinnungsvorgang“.

Ein übergeordnetes Anliegen ist dabei zum einen, die Wirksamkeit von Recht zu erhöhen und zum anderen, weil die Gesetzgebungslehre mitunter immer noch nicht als eigenständige Wissenschaftsdisziplin⁴⁴ wahrgenommen wird, einen Beitrag zur anhaltenden Identitätssuche der Gesetzgebungslehre⁴⁵ zu leisten.

Weiteres Teilziel dieser Untersuchung ist es somit u.a. auch, einen Blick auf den informellen Teil der Gesetzgebung zu werfen, d.h. zu beleuchten, welche Faktoren außerhalb des formellen Verfahrens „in der Praxis“ möglicherweise zu einer Beeinflussung der Gesetzesgestaltung führen (können) und dabei, quasi nebenbei, einen Blick auf die „Mikrophysik des Politischen“, bzw. das, was man den „Machtkreislauf des Politischen“⁴⁶ nennen kann, zu werfen. Bei etwas genauerem Hinschauen wird nämlich deutlich, dass „Politik und Gesetzgebung bei der Formulierung von Regeln deshalb so unsicher wirken,

⁴² Vgl. *Ette*, Die Zeit vom 02.05.2018.

⁴³ S. Seite 3, *Grimm*, Juristische Schulung 1969, 501, 502

⁴⁴ Vgl. *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 8.

⁴⁵ *Smeddinck*, a.a.O.

⁴⁶ Vgl. *Nassehi*, Die Wiedergewinnung des Politischen, S. 29.

weil es bis heute keine systematische, analytisch belastbare Regelwirkungswissenschaft gibt. Politik und Gesetzgebung handeln, obwohl sie oftmals „nicht wissen, was sie tun“⁴⁷. Dies macht ein Korrektiv erforderlich, welches nur die Praxis geben kann.

Daher wird im Rahmen der weiteren Untersuchungen ein Schwerpunkt auf die Frage der Herausarbeitung der Identität von „Praxis“ gelegt und dabei der Versuch unternommen, eine Einordnung des Beziehungsgeflechtes sowie deren Einfluss auf die Gesetzgebung herauszuarbeiten. Aus dem auch auf Basis statistischer Untersuchungen erlangten Ergebnis wird das Ziel verfolgt, einen Status quo zu beschreiben und hieraus Schlussfolgerungen für eine mögliche Optimierung, bzw. Veränderung des Gesetzgebungsverfahrens abzuleiten.

Über der gesamten Betrachtung steht immer wieder auch die Frage, wie sich Einflüsse des täglichen Lebens, der Praxis auf die Gesetzgebung auswirken.

Insgesamt soll mit dieser Arbeit teilweise auch Neuland beschriftet werden. Bei der Urbarmachung von Neuland steht zunächst auch nicht die exakte Vermessung oder gar bereits die Erstellung von konkreten Planungsunterlagen im Mittelpunkt. Daher handelt es sich vorliegend nicht um ein Gutachten im klassischen juristischen Sinne, sondern das Vorgehen folgt (und muss) eigenen Wegen folgen, welche sich an den Grundlagen der gesellschaftlichen Notwendigkeiten und damit an den Grundlagen der Rechtswissenschaft orientieren. Die angestrebte Darstellung unterscheidet sich daher zwangsläufig von der klassischen juristischen Subsumtionsmethode und den üblichen Aufbauschemata. Sie tastet sich vielmehr an den Grenzen der bereits erwähnten Teilmengen der Lebenswirklichkeit entlang, bis die Schnittmengen erkennbar werden. Diese gilt es herauszuarbeiten und für die weitere Diskussion im Rahmen der Gesetzgebungslehre zu erschließen. Schon aus diesem Grund ist es erforderlich, immer wieder neue, verschiedene Perspektiven einzunehmen und diese soweit möglich nutzbar zu machen. Diese Perspektiven stellen Aspekte der Lebenswirklichkeit, der Praxis dar, welche per se einem stetigen dynamischen Wandel unterliegt. Je nach Positionswechsel ist es nötig, den Faden erneut aufzugreifen und diesen – auf Grundlage des fortschreitenden

⁴⁷ Vgl. *Schwintowski*, ... denn sie wissen nicht, was sie tun! - Warum Politik und Gesetzgebung so oft irren, S. 10.

Erkenntnisprozesses – zum Ende zu verfolgen. Deshalb ist diese Arbeit anders als üblich nicht streng linear aufgebaut, sondern sie erschließt das Thema von verschiedenen Punkten ausgehend. Dies führt zwangsläufig zu Schnittpunkten und ggf. auch punktuellen Wiederholungen. Da diese Kreuzungspunkte der Wiedererkennung und Orientierung anhand von „Wegmarken“ dienen, stellen sie ein bewusst gewähltes Stilmittel dieser Untersuchung dar, welche – schon durch die Anlage des Themas selbst bedingt – in Grenzbereichen der Jurisprudenz zu Nachbarwissenschaften angesiedelt ist. Dieser Grenzbereich ist das ureigenste Feld der Gesetzgebungslehre.

Die Untersuchung gliedert sich in 7 inhaltliche Teile in den Abschnitten A. bis G.:

- **Teil A.** dient einer ersten Ausdeutung der Begrifflichkeiten, einer Umschreibung der Ausgangslage, der Zielsetzung der gewählten Methode sowie der Verortung, Abgrenzung und Ausdeutung der Begrifflichkeiten.
- Der **Teilbereich B.** widmet sich einem kurzen Überblick über den Stand der Gesetzgebungslehre, deren Problemstellungen und Perspektiven.
- Im dritten **Teil C.** wird eine umfassende Darstellung einer statistischen Auswertung der gesamten Gesetzgebung des Hessischen Landtages seit der ersten Wahlperiode im Jahr 1946 bis zum Jahr 2020 vorgenommen. Ziel ist dabei eine Aufschlüsselung und Nachzeichnung eines detaillierten Bildes der Gesetzgebungstätigkeit nach Art und Zahl der erlassenen Rechtsnormen. Ein besonderer Fokus liegt auf einer umfassenden Begutachtung der Praxiseinbindung, d.h. der formellen Anhörungs-/ Beteiligungstätigkeit des Landtages. Dabei werden sowohl Themengruppen als auch Gruppen von Anzuhörenden, sowie die Häufigkeit der anteiligen Beteiligung ermittelt.
- Der vierte **Teil D.** befasst sich mit einer Beschreibung der Rahmenbedingungen von Gesetzgebung und der Beteiligung der Praxis in Hessen.
- **Teil E.** beschreibt als fünfter Teil die Interessenvertretung in der Praxis, wobei Verbände und ihre Tätigkeit im Allgemeinen und die Aufgabe, Verfassung und Arbeitsweise der Kommunalen Spitzenverbände im Besonderen herausgestellt werden. Die Untersuchung stellt in diesem Fall aus der Perspektive einer Innensicht eines kommunalen Spitzenverbandes

die Schritte der internen Meinungsbildung und nachfolgenden externen Interessenvertretung nach und beleuchtet dabei insbesondere auch das Spannungsfeld zwischen Praxis und dem Gesetzgebungsverfahren. Dabei werden auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse Perspektiven für eine mögliche zukünftige Gestaltung der Praxiseinbindung in das Gesetzgebungsverfahren entwickelt.

- **Teil F.** fasst die Ergebnisse zusammen und formuliert Thesen, die aus dieser Arbeit abgeleitet werden.

Es schließen sich mit **Teil G.** das Literaturverzeichnis, sowie ein **statistischer Anhang H.** an, welchem die erhobenen Daten im Detail in Tabellenform zu entnehmen sind.

3. Methode

Im Zuge der weiteren Betrachtungen wird zunächst eine Verortung und Begriffsbestimmung vorgenommen.

Einen Schwerpunkt der Exploration bildet eine detaillierte Auswertung der gesamten Gesetzgebung des Hessischen Landtages von 1946 bis zum Jahr 2020. Dabei wurden auf Basis des Gesetz- und Verordnungsblattes Hessen eine Vielzahl von Metadaten zum Gesetzgebungsprozess erhoben und zueinander in Verbindung gesetzt. Diese bildeten den Schlüssel für eine weitergehende Auswertung von Informationen, die durch das Hessische Landtagsinformationssystem zu Anhörungsverfahren und somit zur Beteiligung von Interessenvertretern am Gesetzgebungsverfahren bereitgestellt werden. Die Auswertung aller „online“ verfügbaren LT-Anhörungsprotokolle⁴⁸ ermöglicht einen bislang nicht verfügbaren Überblick über die Anhörungstätigkeit des Hessischen Landtages einschließlich seiner Fachausschüsse. Dabei wird eine Aufgliederung sowohl nach beteiligten gesellschaftlichen Gruppen als auch nach der Anhörungsfrequenz vorgenommen.

⁴⁸ Bedingt durch die Hygienevorgaben im Zuge der Corona-Pandemie war für Externe ein Zugang zum Landtagsgebäude und somit zur Bibliothek bis Ende 2022 nicht möglich. Somit konnte auch vor Ort in der Landtagsbibliothek keine Einsicht in Landtagsprotokolle in Papierform erfolgen.

Die erarbeiteten Ergebnisse werden anschließend bewertet. Die gesellschaftlichen Gruppen, die im Rahmen der statistischen Auswertung isoliert werden konnten, werden in einem weiteren Teil der Analyse näher beschrieben.

Am Beispiel der kommunalen Spitzenverbände erfolgt eine detaillierte Deskription eines innerverbandlichen Meinungsbildungsprozesses, sowie eine exemplarische Darstellung der internen und externen Politik-Vernetzung.

Wiederum am Beispiel der Kommunalen Spitzenverbände werden abschließend die Änderungserfordernisse des Beteiligungsprozesses umrissen.

4. Verortung, Abgrenzung und Begriffsperspektiven

Die vorliegende Untersuchung begreift sich als weiteres Bindeglied zwischen den bereits etablierten Teildisziplinen der Gesetzgebungslehre, wobei im Sinne des von Humboldt'schen Ansatzes „alles hängt mit allem zusammen“, ist „ein lebendes Ganzes“ u.a. Aspekte der Rechtssoziologie, der Rechtspolitik sowie auch der Politikwissenschaften berührt werden.

Daher nähert sich die Analyse dem Kern der Untersuchung aus verschiedenen Blickwinkeln, „Perspektiven“. Dieser Perspektivwechsel wird bereits durch den Untertitel dieser Arbeit „Rechtstatsächliche, rechtsdogmatische und legistische Perspektiven“ signalisiert. Er führt zwangsläufig dazu, dass sich diese Untersuchung von der üblichen Form rechtswissenschaftlicher Begutachtung, welche oft strengen Formalien folgt, unterscheidet. Dennoch führen alle Einzelbetrachtungen stets auf das Grundthema zurück und fügen sich somit im Verlauf zu einem Gesamtbild.

Dieses Gesamtbild erhebt außerhalb seines statistischen Teils keinen Anspruch auf Vollständigkeit, bzw. darauf, eine umfassende Bestandsaufnahme zu sein. Dies wäre angesichts der Vielfalt der Lebenssachverhalte und der daraus entspringenden Interessen auch vermessen. Die Begutachtung ist vielmehr bestrebt, unter Bezugnahme auf exemplarische Eckpunkte den Weg hin zu einem besseren Verständnis des Gesetzgebungsprozesses weiter zu ebnen. Erfreulich wäre, wenn sie einen Anstoß und gegebenenfalls die Basis für weitere Detailuntersuchungen geben würde, welche den „Auflösungsfaktor“ des Bildes erhöhen und damit weiter schärfen könnten.

Dem begrenzten quantitativen Rahmen der vorliegenden Arbeit geschuldet, muss auch auf eine weitergehende Darstellung der bisherigen Schwerpunkte der Gesetzgebungslehre zu Gunsten des zumindest teilweisen Beschreitens von Neuland verzichtet werden. Daher wird auf die Gesetzgebungslehre im Rahmen der Betrachtungen nur cursorisch und so weit eingegangen, wie es für das weitere Verständnis des Vorgehens innerhalb des vorliegenden Projektes erforderlich ist.

Ausgeklammert werden müssen auch die vielfältigen Detailaspekte und Effekte des professionellen, erwerbsmäßigen Lobbyismus, die u.a. zu einem Ansehens- und Vertrauensverlust⁴⁹ in Politik und Gesetzgebung führen. Diese werden hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt, da die damit inhaltlich in Verbindung stehenden Problemstellungen gerade in jüngerer Zeit durch eine Reihe speziell hierauf fokussierter Arbeiten ausführlich untersucht wurden⁵⁰. Eine weitergehende Darstellung dieses Bereiches würde über den Rahmen dieser Forschungsarbeit hinausgehen.

Gleiches gilt auch für die aktuellen Entwicklungen im Bereich der sozialen Medien, sowie der weiteren Möglichkeiten einer digitalen Einflussnahme auf Entscheidungen des Gesetzgebers, d.h. sowohl auf den einzelnen Parlamentarier als nachfolgend auch auf das Parlament in seiner Summe. Auch diese Perspektive bietet die Grundlage für vielfältige weitere Untersuchungen. Dies gilt insbesondere auch unter dem Aspekt der zeitlichen Beschleunigung politischer Meinungsbildung, der mediengetriebenen, „gefühlten“ Notwendigkeit einer aktuellen Reaktion des Gesetzgebers, im Gegensatz zum Erfordernis einer besonnenen und abgewogenen, tagespolitisch emotionsgedämpften und auf längere Frist angelegten Gesetzgebung. Der Zwiespalt zwischen der Erwartungshaltung einer Öffentlichkeit, die durch die technischen Möglichkeiten des Internets in kleinste Interessengruppen bis hin zu höchst emotionalisierten Einzelpersonen atomisiert scheint und der Notwendigkeit, eine in sich konsistente Linie der Gesetzgebung zu erhalten, wird immer größer. Enttäuschte, teils übersteigerte Erwartungshaltungen führen zu Politikverdruss und einer schleichenden Systemdestabilisierung durch politische

⁴⁹ Vgl. *Piechaczek*, Lobbyismus im Deutschen Bundestag, S. 32.

⁵⁰ so z.B. *Piechaczek a.a.O.*

Strömungen, die diese „Marktlücke“ geschickt nutzen und teilweise auch schon in den Parlamenten als Teilhabende des Gesetzgebungsprozesses angekommen sind.

Diese Untersuchung richtet ihren Fokus deshalb, nach einem allgemeinen Überblick über die Beteiligten des Gesetzgebungsverfahrens, vor allem auch auf die Tätigkeit der Kommunalen Spitzenverbände, da diese aufgrund des Hessischen Beteiligungsgesetzes⁵¹ eine hervorgehobene Rolle erfahren und zum anderen aufgrund ihres Aufbaus und der breiten politischen und gesellschaftlichen Vernetzung idealtypisch wirken. Ihre Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren ist auf Basis allgemein verfügbarer Daten zudem auch statistisch erfassbar.

4.1. Formell / Informell

Ein wesentlicher Abgrenzungsbereich ergibt sich aus der Themenstellung: Was ist formelle, was ist informelle Gesetzgebung? Natürlich kann es nur eine formelle Gesetzgebung im engeren Sinne geben, nämlich die Verabschiedung von gesetzlichen Regelungen durch das Parlament. Mitgedacht ist dabei die förmliche Verordnungsgebung durch die Landesregierung.

Der Begriff „Informell“, bzw. „Informeller Teil der Gesetzgebung“ ist somit in einem übertragenen Sinn zu verstehen. Er zielt auf die vielfältigen Interessen der im Parlament vertretenen Bürgerinnen und Bürger, die zusammenwirken müssen, damit ein Gesetzgebungsimpuls ausgelöst wird, welcher in einen Gesetzesbeschluss des Parlamentes münden kann. Damit untrennbar verbunden ist die Frage, wie diese Interessen transportiert werden, damit sie in gesetzlichen Regelungen berücksichtigt werden.

4. 1. 1. Formell

Die formelle Einbindung im Hessischen Landtag, vollzieht sich, wie später genauer zu erläutern sein wird, z.B. im Rahmen von Anhörungen. Eine formelle Anhörung kann aber auch durch die Fachministerien der Landesregierung erfolgen. In diesem Fall werden von der Ministerialverwaltung ausgewählte Fachvertreter oder Interessengruppen mit offiziellen Schreiben um die

⁵¹ Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen (Beteiligungsgesetz) vom 23. Dezember 1999, GVBl. 2000, S. 2

Einreichung schriftlicher Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen gebeten. Da die Ministerialverwaltung (ihr steht in der Regel ein breit gefächertes Fachwissen, Sachinformationen und Sachmittel zur Verfügung) die Mehrzahl der Vorschriften entwirft („Vorschriftenwerkstätten“⁵²), kommt ihr eine hohe Bedeutung für die Vorformulierung der Gesetzesvorlagen der Regierung zu. Dieses Einbindungsverfahren unterliegt allerdings lediglich den relativ schmalen Vorgaben des § 38 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin (GGO)⁵³. Die Ministerien können im Rahmen ihres Ermessens selbst darüber entscheiden, wessen Expertise sie einholen wollen. Hierdurch entsteht eine Grauzone, da nicht bereits im Vorfeld eindeutig klar ist, wessen Interessen in die Überlegungen der Normsetzung zumindest angehört oder berücksichtigt wurden. Somit werden Interessenvertretungen zwar im Rahmen eines Einbindungsverfahrens berücksichtigt, die Konditionen und Ergebnisse lassen sich jedoch öffentlich nicht nachvollziehen. Damit lässt sich dieser Bereich auch nicht trennscharf zwischen formell und informell abgrenzen.

Immer wieder begegnet man in der Literatur mit Blick auf die Ministerialbürokratie dem Begriff des „informellen Gesetzgebers“⁵⁴. Oberreuter konstatiert daher, der parlamentarische Prozess setze nicht auf unbestelltem, sondern auf bereits (z.B. durch die Ministerialbürokratie) kultiviertem Feld an. Angesichts der Vielzahl von Variablen und Varianten sei der einzelne Abgeordnete aber persönlich und sachlich überfordert, aus dem errichteten Gebäude „noch einmal Stein für Stein herauszuziehen“, um zu prüfen, aus welchem Material er ist und ob man da nicht auch einen anderen Stein hätte einsetzen können“⁵⁵.

Gesetzesvorlagen aus dem Landtag selbst, d.h. Entwürfe der politischen Fraktionen („Fraktionsentwürfe“) oder von Gruppen von Abgeordneten spielen im Vergleich zur Anzahl der durch die Ministerialverwaltung entwickelten Entwürfe eher eine Nebenrolle. Die Fraktionen des Landtages können nicht auf einen „Ministerialapparat“ mit entsprechender Personalausstattung zurückgreifen, sondern entwickeln Gesetzentwürfe mit „Bordmitteln“.

⁵² Vgl. *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 82.

⁵³ GGO, StAnz. 2016, S. 639, ber. 2019, S. 594

⁵⁴ Z.B. *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 44.

⁵⁵ Vgl. Oberreuter in *Hill* (Hrsg.), Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, S. 132.

Anhörungen zu Fraktionsentwürfen werden formell über den Hessischen Landtag abgewickelt. Der Terminus „Informeller Teil der Gesetzgebung“ bezieht sich somit auf das, was außerhalb der genannten Verfahren dazu führen kann, dass Interessen in die Beratungen zur Gesetzgebung einbezogen werden.

4. 1. 2. Informell

Wie sind die grundlegenden Strukturen ausgestaltet, die es ermöglichen, Interessen in die gesellschaftliche Diskussion einzubringen? Einleitend wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich die Interessen des einzelnen Individuums im Kontakt und im Austausch mit weiteren Individuen vervielfältigen. „Man kennt jemanden, der jemanden kennt...“. Je mehr Individuen hinzukommen, desto größer wird die Zahl der Interessen. Diese können vielfache Schnittmengen bilden, wobei das jeweilige Individuum unterschiedlichen Interessengruppen angehören kann. So kann ein Mitglied einer Familie (Inselnetzwerk) sowohl Mitglied im Sportverein als auch in einem Gesangsverein sein. Beide Vereine sind Interessengruppen zur Bündelung von Individualinteressen. Dieses Individuum kann aber darüber hinaus Mitglied eines bundesweiten Automobilclubs, einer Gewerkschaft oder auch einer Partei sein, wobei sich in der Regel Mehrfachmitgliedschaften ergeben. Daraus ergibt sich ein horizontal und vertikal verbundenes Interessennetzwerk auf verschiedenen Ebenen, deren Mitglieder vielfältigst interagieren. Oftmals sind dabei persönliche Bindungen das Medium oder der Transmitter für den Informationsaustausch, über den auch Interessen vermittelt werden.

Die nachfolgende Abbildung ist als modellhafte Darstellung einer engen, gestaffelten und miteinander verbundenen, gesellschaftlichen Interessenvernetzung zu verstehen. So findet man auf der horizontalen Ebene vielfältige Inselnetzwerke, z.B. Familien, die auf gesellschaftlicher Ebene interagieren. Darüber befinden sich weitere, vertikale, oftmals auch hierarchisch gestaltete Netzwerke. Im Rahmen einer Organisation würde die Netzwerkstaffelung z.B. Mitglied, örtlicher Verband, Verband auf Stadt- / Kreisebene, Regionalverband, Landesverband und Bundesverband lauten. Vielfältige derartige vertikale Netzwerke stehen nebeneinander.

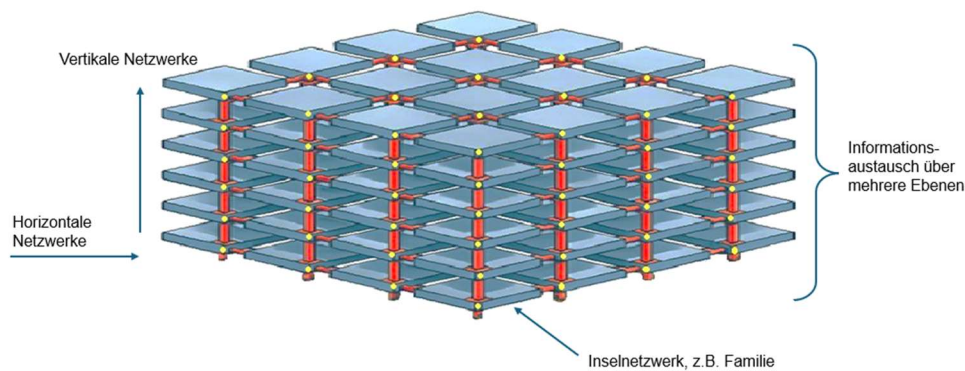


Abbildung 1: Eig. Darstellung: "Interessengeflecht"

Diese Interessenvernetzung findet an unterschiedlichsten Schnittstellen Kontakt zur politischen Entscheider-Ebene. Die Interessen des oben genannten, örtlichen Sportvereins werden somit über verschiedene Stufen über die Bezirksverbände bis hin zum Landessportbund weitergetragen. Dieser vertritt die Gesamtheit der Interessen seiner Mitglieder.

Zugleich ist es wahrscheinlich, dass Mitglieder des Sportvereins auch Mitglieder eines Ortsbeirats, einer örtlichen Gemeindevertretung oder eines Kreistages sind. Soweit dies nicht der Fall ist, sind ggf. Bekannte oder Verwandte in diesen Gremien engagiert. Im Ergebnis werden Interessen (bzw. die Informationen darüber) auf diese Weise, wenn auch über mehrere Stationen, so doch jeweils weitergetragen. Zugleich müssen diejenigen, die in politischen Gremien engagiert sind, bemüht sein, den Kontakt zur Basis zu halten, um sich bekannt zu machen, bekannt zu bleiben und hieraus im Rahmen der nächsten Wahl Vorteile zu ziehen.

Dieses Interessengeflecht setzt sich von der Basis (Mikropolitik) bis in höchste Regierungsämter (Makropolitik) fort, wobei die Information jeweils formelle (z.B. im Rahmen von Landtagsanhörungen) oder informelle Stufensprünge über die Ebenen erfahren muss. In hierarchischen Strukturen könnte man dies auch als „Treppennetzwerke“ bezeichnen. In einem Ministerium würde die Information / das Interesse jeweils von der Arbeitsebene über die Referenten und Referatsleiterebene zu den Abteilungsleitungen bis zur Ministerebene jeweils eine Stufe weitergetragen werden müssen.

Die persönliche Vernetzung kann zum einen über die „Schiene“ der politischen Parteien, aber zugleich und parallel auch über private Bindungen und

Kontakte, sowie über Mitgliedschaften in Vereinen und sonstigen Interessenvertretungen erfolgen. Als Beispiel mag der frühere Landrat des Werra-Meisner-Kreises, aktueller Geschäftsführender Präsident des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen gelten, der zugleich Präsident des Hessischen Fußball-Verbandes ist. Ein anderes Beispiel ist ein ehemaliger Präsident und aktueller Abgeordneter des Hessischen Landtages, der sich als Präsident des Hessischen Turnverbandes engagiert.

Dies zeigt, dass sich die Interessen des einzelnen Bürgers im Netzwerk von einer breiten gesellschaftlichen Basis, bis in die Spitzen der Gesellschaft oder auch der Parlamente, d.h. der Gesetzgebungsorgane erweitern kann. Sinnbildlich lässt sich dies mit einer auf der Spitze stehenden Pyramide⁵⁶ beschreiben. Dabei steht das einzelne Individuum an der Basis und das Interessengeflecht erweitert sich nach oben in einem breiten Spektrum.

Wie weit das Interessengeflecht reicht, ist zugleich abhängig vom Grad der Organisation der Zusammenarbeit in der Interessengemeinschaft. Ein Sportverein alleine kann die Stimme der Mitglieder nicht hinreichend artikulieren. In der Zusammenarbeit der Sportvereine auf örtlicher, Bezirks-, oder Landesebene ist dies jedoch durchaus möglich.

Die Frage, ob die Stimme einer wie auch immer gearteten Interessenorganisation letztlich vernommen wird, ist deshalb zugleich abhängig von der Anzahl der Mitglieder, bzw. dem Grad der Organisation.

Der Grad der Organisation korrespondiert jedoch in der Realität mit einer Verschiebung des Grades des Formalen von „Informell“ hin zu „Formell“. Grad des Formalen meint in diesem Zusammenhang zum einen die internen Regeln der Interessengemeinschaft. Hier ist z.B. jeweils eine Wahl in den Vorstand des örtlichen Fußballvereines erforderlich, welcher wiederum über eine weitere Wahl Mitglieder in die Bezirksvertretung usw. bis zum Landes-Fußballverband entsendet. Diese formale Staffelung über mehrere Ebenen bis hin zu den Spitzenorganisationen ist symptomatisch für Interessenvertretungen. Sie entspricht einem Prozess eines zunehmenden Grades der Formalisierung der Einbringung von Interessen. Diese Strukturen sind sowohl im

⁵⁶ s.a. Abbildung 2, Seite 21

Bereich der gesellschaftlichen oder beruflichen Interessenvertretung als auch im Bereich der politischen Interessenvertretung vorgegeben (hier in besonderem Maße durch die Regelungen des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)⁵⁷).

Um mit Blick auf die Gesetzgebung, bzw. des Gesetzgebungsverfahrens bei diesem Bild zu bleiben, handelt es sich bei den Interessen und dem Grad der Formalisierung / Organisation um gegenläufige Gegebenheiten.

Die Vielfalt der Interessen nimmt vom Einzelinteresse bis zu einem bestimmten Grad zu und wird durch die Wahl zum Parlament durch eine vorgegebene Anzahl politischer Interessenvertreter, den Abgeordneten wieder fokussiert⁵⁸.

Parallel steigt der Grad der Formalisierung und der Organisation von „informell“ zu „formell“. Er findet in den gesetzlichen Regelungen zur Wahl in das Parlament und in den Vorgaben zum Gesetzgebungsverfahren seinen Höhepunkt. Beide Faktoren sind Grundlage für das Ergebnis, den Gesetzesbeschluss und das nachfolgend in Kraft tretende Gesetz.

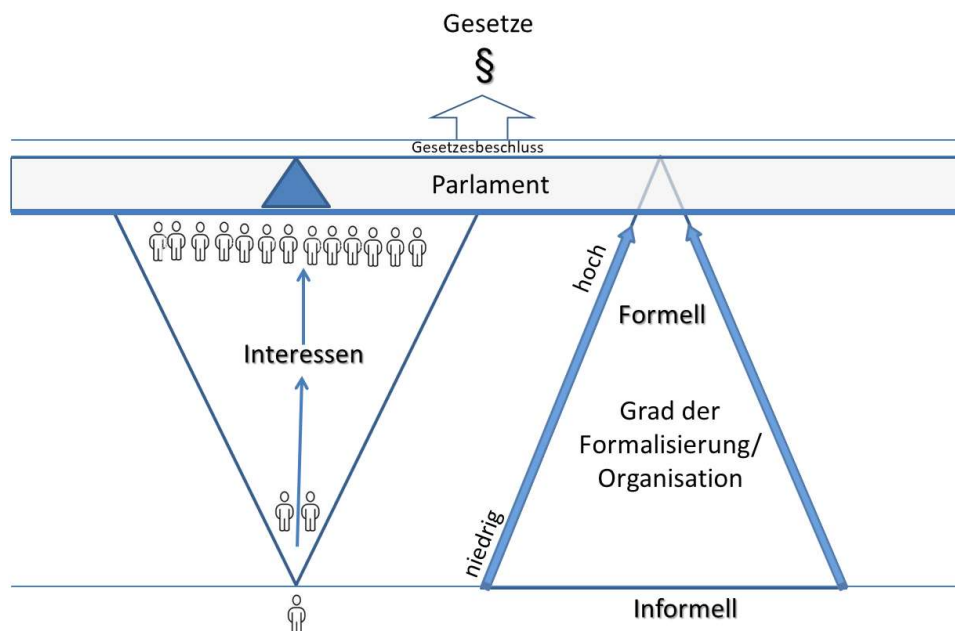


Abbildung 2: Eig. Darstellung - Gegenläufige Formierung Interessen / Formalisierungsgrad

Neben diesem, auf das formale Gesetzgebungsverfahren konzentrierten Fokus bestehen selbstverständlich nach wie vor und auch noch innerhalb des

⁵⁷ zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.07.2018 (BGBl. I S. 1116) m.W.v. 14.07.2018

⁵⁸ s. Abbildung 2, „Interessen“, dunkelblaues Dreieck im Bereich Parlament

Gesetzgebungsverfahrens *Interessenkontakte* neben der rein politischen Ebene. Je nachdem, wie erfolgreich innerhalb dieses Prozesses die Vermittlung der jeweiligen Interessen realisiert werden kann, spiegeln sich diese in dem späteren Endprodukt, dem fertigen Gesetz.

4.2. Praxisbeteiligung

Praxis stellt den sprichwörtlichen Gegensatz zur Theorie dar. Während die Theorie Denkmodelle erstellt, wie etwas ggf. auch idealtypisch sein sollte, und dazu die allgemeinen Begriffe, Gesetze, Prinzipien eines bestimmten Bereichs⁵⁹ formuliert, bildet die Praxis aktiv gelebte Interaktionen und Interessen ab. Dabei sind theoretische Modelle immer mit Blick auf die Praxis prozesshaft korrekturbedürftig.

Der Prozess der Praxisbeteiligung an der Gesetzesgestaltung stellt sich somit nach den vorhergehenden Ausführungen als die Einflussnahme verschiedener Interessenträger, bzw. Interessengruppen auf verschiedenen Ebenen, sowie auf verschiedenen Wegen und in verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens dar.

Im Vorfeld des Erlassens von Gesetzen kann diese Praxisbeteiligung sowohl durch ein Zugehen der Praxis auf das Parlament und seine Vertreter (Interessenvertretung), als aber auch durch das aktive Einbinden von Praxisvertretern durch das Parlament erfolgen (Konsultation⁶⁰). Die Praxisexpertise kann im Rahmen einer Beauftragung (z.B. Gutachten), einer Einbindung von Experten- oder Sachverständigengremien oder im Rahmen von Parlamentarischen Anhörungen erfolgen.

Ein Beispiel für ein durch die Bundesregierung installiertes Expertengremium ist das „Expertengremium zur wissenschaftlichen Begleitung der Covid-19-Pandemie“, das im Dezember 2021 eingesetzt wurde. Die

⁵⁹ <https://www.duden.de/rechtschreibung/Theorie>

⁶⁰ Vgl. Nanz/Leggewie, Die Konsultative, S. 12. : „Der Begriff " Konsultation" geht zurück auf das lateinische consulere (um Rat fragen, beratschlagen, Rat schaffen) bzw. consultare (sich reichlich beraten, um Rat fragen). Aus dem lateinischen Consultatio (beratschlagen, Anfrage) entlehnt war im 16. Jahrhundert das Substantiv „Konsultation“, worunter in der Regel die ärztliche Beratung verstanden wurde. Der historische Bezug zur medizinischen Kunst wurde verallgemeinert in Richtung Expertise durch ausgewiesene Fachleute, derer sich politische Entscheidungseliten über verschiedene Formen der Politikberatung zunehmend bedienen.“

entsprechende Pressemitteilung formuliert: „In Gesundheitsnotlagen muss die Politik weitreichende und schnelle Entscheidungen bei in der Regel begrenztem und sich ständig änderndem Wissensstand treffen. Angesichts dessen kommt der Vorbereitung und Begleitung politischer Entscheidungen durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eine große Bedeutung zu. Auf diese Weise können die verschiedenen Aspekte – insbesondere aber auch die Folgen – von Entscheidungen besser beleuchtet und in die Abwägung einbezogen werden. Zugleich sorgen wir damit für mehr Akzeptanz und Transparenz.“⁶¹.

Nach dem Inkrafttreten von gesetzlichen Regelungen stellt die Praxis somit den Erprobungs- und Bestätigungsraum für das Recht dar. Recht wirkt auf dieser Bühne der gesellschaftlichen und politischen Lebenswirklichkeit wie ein Katalysator⁶² und gestaltet Praxis zugleich – sowohl durch formelles Recht als auch durch Reflexe auf das kollektive Bewusstsein über die ungeschriebenen Regeln oder Werte einer Gesellschaft, also die geteilten Vorstellungen von sozialer Wirklichkeit und dessen „was man tut und was man nicht tut“. Allgemein rechtssoziologisch gesehen, umfasst Recht deshalb mehr als formelle Rechtsquellen und Rechtsregeln⁶³. Dies ist stets vor dem jeweiligen kulturellen Hintergrund der jeweiligen Gesellschaft zu sehen, ohne welchen auch formelle Gesetze nicht treffsicher oder gar unpassend sind.

Daraus wird ersichtlich, dass Gesetze und gesellschaftliche Werte / Normen in einer Wechselwirkung stehen, da Gesetze ihrerseits auf entsprechenden Werten und Normen beruhen.

Der Gesetzgeber / das Parlament und die Praxis (die Anwenderebene, die Gesellschaft, der Normadressat) stehen somit – *cum grano salis* – in einem Abhängigkeitsverhältnis. Viele Mängel der Rechtssetzung sind auf eine unzureichende Abklärung des Ist-Zustandes und der wahrscheinlichen

⁶¹ Vgl. *Bundesregierung, Presse- und Informationsamt*, Bundeskanzler Scholz beruft Expertengremium zur wissenschaftlichen Begleitung der Covid-19-Pandemie, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bundeskanzler-scholz-beruft-expertengremium-zur-wissenschaftlichen-begleitung-der-covid-19-pandemie-1991366> Pressemitteilung Nr. 436/2021.

⁶² Als Katalysator bezeichnet man in der Chemie einen Stoff, der die Reaktionsgeschwindigkeit einer chemischen Reaktion beeinflusst, ohne dabei selbst verbraucht zu werden.

⁶³ Vgl. *Schulze-Fielitz*, *Der informale Verfassungsstaat*, S. 12.

Auswirkungen der geplanten Normierungen zurückzuführen⁶⁴. Das Parlament leidet (so Müller⁶⁵ auch unter Hinweis auf Eichenberger⁶⁶) unter einer „Zeit-, Sachkunde- und Bewertungsnot“. Diese habe sich mit der Zunahme des Umfangs und der Komplexität der Gesetzgebung noch verschärft. Hinzu komme, dass die Spezialisierung die Repräsentationsfunktion des Parlaments schwäche. Vielfach seien nur bestimmte Mitglieder des Parlaments bzw. der Fraktionen fachlich in die Gesetzesvorlagen eingearbeitet. Dadurch bestimmten diese weitgehend den Gang der Verhandlungen im Plenum. Die übrigen Parlamentsmitglieder müssten mangels Fachkunde auf das Urteil dieser Spezialisten vertrauen. Dadurch bestehe die Gefahr, dass die Zusammenhänge zwischen verschiedenen Regelungen und die Folgen der getroffenen Anordnungen zu wenig berücksichtigt werden. Die „halb-professionell arbeitenden Mitglieder des Parlaments“ seien kaum – oder höchstens in einzelnen Sachgebieten – in der Lage, auf diese Weise Zusammenhänge in der Rechtssetzung zu beachten, die Folgen abweichender Vorschläge zuverlässig abzuschätzen oder neue Konzepte zu entwerfen. Sie seien dazu auf den „Sachverstand der professionellen Spezialisten in der Verwaltung oder außenstehender Experten“, mithin der Praxis angewiesen⁶⁷. Müller bezeichnet dabei „die Beschaffung und Verarbeitung der Informationen, die für eine «richtige», d.h. gerechte, wirksame, effiziente und akzeptierte Normierung erforderlich sind“ als „eine der schwierigsten Aufgaben der an der Rechtssetzung mitwirkenden Organe“⁶⁸.

Die Praxis als solche erwartet vom Gesetzgeber zur Regelung von Lebenssachverhalten eine gesellschaftliche „Verhaltenssteuerung“⁶⁹, während das Parlament im modernen Leistungs- und Lenkungsstaat durch die Normsetzung eine bestimmte gesellschaftliche Entwicklung beabsichtigt. Hierfür benötigt das Parlament wiederum Informationen, die durch die Praxis auf den dargestellten Wegen (formell und informell) zur Verfügung gestellt werden.

⁶⁴ Vgl. Müller, Georg, Elemente einer Rechtssetzungslehre, S. 231.

⁶⁵ Müller, Georg, a.a.O.

⁶⁶ Vgl. Eichenberger, Kurt, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, in SJZ 1965, S. 269 f.

⁶⁷ Vgl. Müller, Georg, Elemente einer Rechtssetzungslehre, S. 232-233

⁶⁸ Vgl. Müller, Georg, Elemente einer Rechtssetzungslehre, S. 230

⁶⁹ Vgl. Müller, Georg, Elemente einer Rechtssetzungslehre, S. 12

Im Gegenzug gibt die Praxis nach Inkrafttreten von Regelungen Informationen über die Wirkung der bereitgestellten Normen.

Hieraus wird deutlich, dass es sich um eine Art Regelkreis handelt, der sich vor dem Hintergrund und im Rahmen der Praxisbeteiligung vollzieht. Man könnte die unterschiedlichen Positionen daher zusammenfassend wie folgt darstellen:

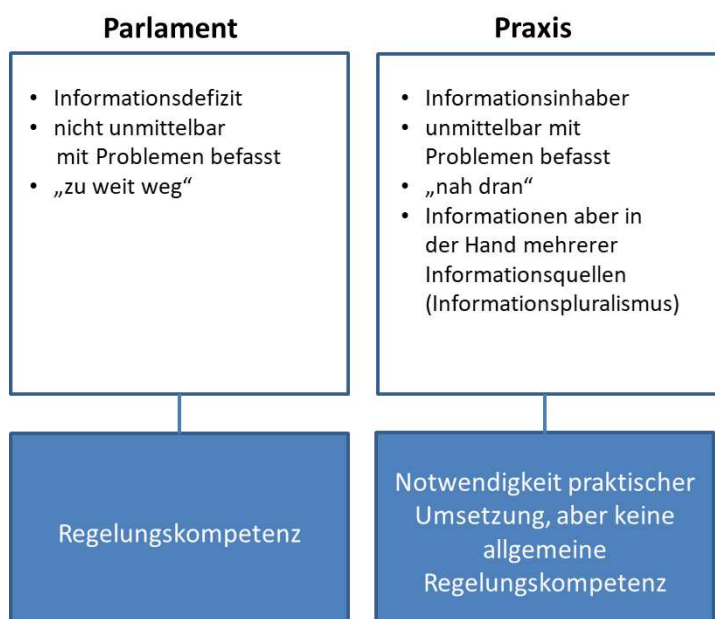


Abbildung 3: Gegenüberstellung Parlament - Praxis

Für den einzelnen Normadressaten gilt insofern eine „Janusköpfigkeit“: Er ist sowohl „Beregelter“ als auch (durch sein Verhalten und durch seine Kommunikation im Netzwerk) zugleich auch „Regelnder“, da er den anderen Mitgliedern der Gesellschaft Hinweise darauf gibt, ob sein Verhalten von der Gruppe akzeptiert wird oder nicht. Wenn dies nicht der Fall ist, so gibt dies über das Netzwerk einen Impuls zur Neuregelung oder Änderung der Regeln. Allerdings bedarf diese neue Regelung entsprechender Mehrheiten mit gleichen Interessen. Normen sind insofern immer ein Spiegelbild des Zustands der Bedürfnisse und der Kommunikationsmöglichkeiten einer Gesellschaft und des Einzelnen in dieser Gesellschaft in Abhängigkeit von äußeren Einflüssen.

Abschließend und zuspitzend ist zur Einordnung der Praxisbeteiligung festzustellen, dass sich die Welt, die Lebensrealität, in stetigem Wandel befindet.

Dieser Prozess vollzieht sich mit zunehmender Geschwindigkeit^{70,71} im Rahmen sich selbst verstärkender Prozesse und auf allen denkbaren Ebenen. Betroffen sind insbesondere Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Dabei verändern sich auch tradierte Wertvorstellungen und ungeschriebene Verhaltensnormen, Tabus und Konventionen der sozialen Kontrolle, die in ihrer Wirkung tief bis hin in die persönliche und familiäre Lebenswirklichkeit reichen und das Verhalten des Einzelnen bestimmen. Katalysator / Reaktionsbeschleuniger in zuvor nicht gekannter Weise sind das Internet und die sogenannten „Sozialen Medien“. Recht und Gesetz sind ein Spiegel dieser Lebenswirklichkeit und bilden einen formellen (Handlungs-)Rahmen, der im Ideal interessenausgleichend wirkt. Durch die Gesetzgebung kann Politik die Lebensverhältnisse der Bürger gestalten⁷². Recht ist somit Teil eines übergreifenden politischen Prozesses⁷³. Recht und Gesetz müssen daher zwangsläufig mit den sich wandelnden Rahmenbedingungen Schritt halten und auf die Veränderungen mit kontinuierlicher Anpassung und Fortentwicklung reagieren. Praxis ist dabei als das Prozess-Integral von Lebenswirklichkeit anzusehen⁷⁴, wobei die Interaktion in der gesellschaftlichen Realität auf verschiedenen Ebenen angesprochen ist, auf welchen jeder der Akteure sein Wissen und seine Erfahrungen im jeweiligen Ausschnitt der Realität in den gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang einbringt.

4.3. Gesetzesgestaltung

Was ist Gesetzesgestaltung? Es handelt sich dabei um eine Grundfrage des Gesetzgebungsprozesses, die Reflexe einerseits zu der Teilfrage hat, wie Lebenssachverhalte in gesetzgeberische Überlegungen eingespeist werden, wie Politik ihre Aufgabe als Übersetzerin und „Bewegende“ dieser Erkenntnisse in die gesetzgebenden Parlamente wahrnimmt. Zugleich scheint aber auch die Teilfrage auf, was ist Recht, Gesetz, Normgebung und deren Aufgabe in einem Gesellschaftsgefüge und wie wird diese erfüllt?

⁷⁰ Wyss, Rechtsetzungslehre, S. 12.

⁷¹ Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2023, S. 5, www.normenkontrollrat.bund.de.

⁷² *Deutscher Bundestag* (Hrsg.), Stichwort Gesetzgebung - Von der Idee zum Gesetz, S. 7.

⁷³ Vgl. Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 4.

⁷⁴ Vgl. H. Müller, Neue Fragen im Verhältnis von Soziologie und Philosophischer Anthropologie, http://www.praxisphilosophie.de/mueller_konstitutionstheorie_aufriss.pdf.

Als Gestalt wird landläufig die äußere Form, die etwas hat oder in der etwas erscheint⁷⁵, aber auch deren Wirkung und Präsenz bezeichnet. Gestaltung ist demnach der Vorgang des Formens und Gestaltens, d.h. ein kreativer Schaffensprozess, bei dem durch die Arbeit des Gestaltenden eine Sache erstellt, modifiziert oder entwickelt wird (etwa ein materielles Objekt oder ein Prozess oder eine Struktur oder Situation), wodurch sie eine bestimmte Form oder ein bestimmtes Erscheinungsbild verliehen bekommt oder annimmt⁷⁶.

Im Rahmen dieser Untersuchung steht mithin die Gestaltung von Gesetzen im Mittelpunkt, d.h. die Frage, wie sich dieser „Vorgang des Formens und Gestaltens“, der Kommunikations-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozess⁷⁷ von Gesetzen eingebettet in den gesellschaftlichen Kontext vollzieht. Dabei zielt die Untersuchung insbesondere auf die Impuls-, bzw. Präparationsphase von Regulierungen, d.h. ihr zeitliches und pragmatisches Vorfeld⁷⁸. Die Überarbeitung von in Kraft getretenen gesetzlichen Normen fällt denotwendig ebenfalls in diese Präparationsphase vor einem neuerlichen Gesetzesänderungsbeschluss.

4.4. Perspektiven

Für den Begriff der Perspektive gibt es vielfältige Erklärungsansätze, die zwischen einem direkten Ansatz, z.B. in der Kunst oder der Physik, bis hin zu Synonymen reichen, die den Begriff im übertragenen Sinne nutzen. Vom sprachlichen Sinn des Begriffes, der sich vom mittellateinischen „(ars) perspectiva“, d.h. eigentlich „durchblickend(e Kunst)“, über spätlateinisch „perspectivus“, also „durchblickend“, lateinisch „perspicere“, „mit dem Blick durchdringen, deutlich sehen“ entwickelt (hat)⁷⁹. Darauf aufsetzend wird Perspektive heute aber vielfach auch als Begriff für eine Anschauungs-, oder Betrachtungsweise, bzw. einen Betrachtungswinkel gebraucht. Darüber hinaus finden sich Einsatzbereiche im Sinne einer „Erweiterung eines

⁷⁵ Vgl. *Duden Online*, Gestalt, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Gestalt>.

⁷⁶ Vgl. *Wikipedia*, "Gestaltung", <https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Gestaltung&oldid=217273363>.

⁷⁷ Vgl. *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, S. 1.

⁷⁸ Vgl. *Grunwald/Speer*, Ethik in der Technikgestaltung, S. 230.

⁷⁹ Vgl. *Duden Online*, Perspektive, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Perspektive>.

Horizonts“, des „Kennenlernens von Neuem“, der „Weitung des Blicks“ oder auch der Deutung, bzw. Auslegung von Sachverhalten.

Im Plural „Perspektiven“ ist allen genannten Begriffen gemeinsam, dass es unterschiedliche Positionen gibt, aus welchen ein Betrachtungsgegenstand gesehen werden kann. Es handelt sich um einen durchaus auch dynamischen Prozess, der nur gelingen kann, wenn man den Standpunkt wechselt.

In der vorliegenden Arbeit signalisiert der Begriff „Perspektiven“ zudem, dass es sich nicht um ein statisches Vorgehen handelt. Der Vorgang der Gesetzgebung soll vielmehr aus verschiedenen Blickwinkeln, ebenfalls mit dem grundsätzlichen Ansatz der „Weitung des Blicks“, betrachtet werden.

Allgemein gesprochen können Perspektiven sein: Von innen nach außen, von außen nach innen, von unten nach oben, von oben nach unten, seitlich, aber auch in verschiedenen Vergrößerungsstufen. Die Betrachtungsposition im Rahmen dieser Untersuchung wird immer wieder verändert. Der Blick bleibt dennoch auf den gleichen Gegenstand, auf das Gesetzgebungsverfahren gerichtet. In verschiedenen Darstellungstiefen kehrt der „Bericht des Forschers und Betrachters“ zugleich immer wieder auf die Grundfragen zurück. Insbesondere im Bereich der Statistik aber auch bei der Darstellung der Arbeit der Kommunalen Spitzenverbände wird ein „Vergrößerungsglas“ eingesetzt, um die Details besser erfassen zu können.

Der Titel „Rechtstatsächliche, rechtsdogmatische und legistische Perspektiven“ gibt dabei den Rahmen vor und dient dem Ziel, einen Beitrag dazu zu leisten, den Vorgang der Gesetzgebung besser zu verstehen. Letztlich ist es der Begriff der „Perspektiven“ der einen Schlüsselbegriff für eine Forschung darstellt, die sich künftig vertieft und aus den Blickwinkeln unterschiedlicher Wissenschaftsperspektiven mit der Entstehung von Normen befassen sollte – einer „Normgeneseforschung“.

Die „Rechtstatsächliche Perspektive“ bezieht sich dabei darauf, die formellen und informellen Abläufe des Gesetzgebungsverfahrens anhand von Beispielen zu erläutern. Wie werden Interessen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vermittelt, wie wirken die an der Gesetzesgestaltung Beteiligten Gruppen zusammen? In welchem Umfang werden welche Gruppen am

Gesetzgebungsverfahren des Hessischen Landtages formell beteiligt? Wie geschieht – exemplarisch ausgeführt am Beispiel der Kommunalen Spitzenverbände – die interne Meinungsbildung? Welche Möglichkeiten der Interessensvermittlung bieten sich für einen kommunalen Spitzenverband neben dem formellen Anhörungsverfahren?

Im Rahmen der „rechtsdogmatischen Perspektive“ werden die gegenwärtigen und möglicherweise auch zukünftigen rechtlichen Rahmenbedingungen einer Beteiligung an der Gesetzgebung aufgegriffen.

Die „Legistische Perspektive“ zielt in diesem Zusammenhang auf die Frage, wie das Zusammenspiel der Akteure besser geordnet, wie dem Zusammenspiel ein besserer Rahmen gegeben werden kann, um ihn aus dem informellen Bereich herauszuholen und auf eine Ebene zu stellen, die der Wichtigkeit des Ansatzes gerecht wird. Dazu gehört auch die Frage, wie das Rechtsetzungsverfahren an die gewandelten gesellschaftlichen Bedingungen angepasst werden kann, so z.B. im Rahmen einer verstärkten Bürgerbeteiligung oder der Einbeziehung weiterer formell eingesetzter fachlicher Beratungsgremien.

4.5. Politik

Da Dreh- und Angelpunkt, der Gesetzgebung – das hat die bisherige Darstellung bereits gezeigt – der Begriff der Politik ist, soll auch an dieser Stelle, bei der Abgrenzung von Begriffsperspektiven, nochmals hierauf eingegangen werden.

Wie zuvor bereits angedeutet, hat die jüngere Diskussion des Politikbegriffes die Suche nach einem verbindlichen Wesensbegriff aufgegeben und sieht Politik in der Gesellschaft grundsätzlich mehrdimensional strukturiert⁸⁰. Insbesondere der Politikwissenschaft erscheint dabei der deutsche, umfassende Begriff „Politik“ allerdings nicht hinreichend treffsicher. Daher wird auch in Deutschland vielfach die angelsächsische „Trias“ von *polity*, *politics* und *policy* bevorzugt, da sich hieraus eine größere Strukturiertheit ableiten lässt. Dabei wird in drei Dimensionen unterschieden: Nach den politischen Inhalten (*policy*), den politischen Strukturen (*polity*) und den politischen Prozessen (*politics*). Politik ist somit als ein dreifaches Prinzip zu begreifen, das

⁸⁰ Vgl. Alemann, Das Politische an der Politik, S. 4. (Dimensionen „policy, polity, politics“)

institutionell, inhaltlich und prozessual bestimmt wird⁸¹. Polity bezeichnet dabei die Ordnung des politischen Systems und die institutionellen, organisatorischen und normativen Rahmenbedingungen der Politik⁸². Gemeint ist damit insbesondere die Dimension der Form, die ihre Verkörperung z.B. in der Verfassung, den Normen und Institutionen findet und deren Merkmale die Organisation, Verfahrensregelungen und die Ordnung sind⁸³.

Davon wird die zweite Zielrichtung abgegrenzt: Policy. Der Begriff verweist auf die essentiellen Inhalte von Politik, z.B. Vorstellungen und Ziele ab, die in politischen Programmen verfolgt werden. Blickpunkt ist dabei immer die Problemlösung, die Aufgabenerfüllung, die Wert- und Zielorientierung und die Wege der Gestaltung.

Dritte Säule der „politikwissenschaftlichen Trias“ bildet die Dimension der „Politics“⁸⁴. Politics zielt auf die Abbildung der politischen Prozesse. *Puller* beschreibt dies plastisch als „politische Verfahren und Dynamiken“, bei welchen die Interessen von Akteuren, das Auftreten und die Organisationsweise, die Mittel zur Durchsetzung von Interessen, „Konflikte und Durchsetzungsverläufe, Macht⁸⁵ und Machtbeziehungen, mithin die Prozesse der Willensbildung, der Entscheidung und der Implementation⁸⁶ im Mittelpunkt stehen. Dabei werden die Teilbereiche der Trias allgemein als „mit einem inneren Zusammenhang versehen“ beschrieben. Sie sind zusammenhängend, ihnen kommt eine gleiche Rangigkeit zu. Zugleich schließe diese allgemeine Trias aber nicht aus, dass darüber hinaus auch weitere, untergeordnete Prozesse eine Rolle spielen können. Dabei ist nicht alles politisch in der Gesellschaft; aber fast alles kann politisch relevant werden, wenn es mit einem der drei Prinzipien verbunden werden kann⁸⁷, denn „zentraler Wert der politischen Handlungslogik ist der Gewinn und der Erhalt von Macht. Nur so ergeben sich wirkungsvolle politische Gestaltungspotentiale“⁸⁸ und nicht von

⁸¹ Vgl. *Alemann*, a.a.O.

⁸² Vgl. *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 6.

⁸³ Vgl. *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, 46,47.

⁸⁴ Vgl. *Köpl*, Politikwissenschaftliche Trias: Policy, Politics, Polity, <https://www.univie.ac.at/sowi-online/esowi/cp/propaedpowi/propaedpowi-3.html>.

⁸⁵ *Köpl*, Politikwissenschaftliche Trias: Policy, Politics, Polity, <https://www.univie.ac.at/sowi-online/esowi/cp/propaedpowi/propaedpowi-3.html>.

⁸⁶ *Patzelt*, Einführung in die Politikwissenschaft, S. 29.

⁸⁷ Vgl. *Alemann*, Das Politische an der Politik, S. 4f.

⁸⁸ *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, 173,174.

ungefähr zielt so ein Großteil der politischen Aktivitäten auf das Gesetz ab⁸⁹. Zur Gesetzgebung drängt mithin, wer staatliche Macht und Wirkung hat oder sucht⁹⁰, denn das Gesetz ist das wesentliche und hauptsächliche Instrument, um Politik praktisch zu gestalten⁹¹.

Hieraus wird die grundlegende Dimension von Politik als Gestaltung von Lebenswirklichkeit im gesellschaftlichen Spiel der Interessen und unterschiedlichen Kräfte ersichtlich: „Recht und Politik sind zwei Welten, nebeneinander stehend, mitunter zum Verwechseln ähnlich“⁹². „Das Rechtssystem findet sein Zentrum im Entscheid über das geltende Recht, getragen von einer begründeten Ableitung aus dem, was politisch vorentschieden ist“⁹³. „Im politischen Zentrum steht ebenfalls eine kollektiv verbindliche Entscheidung, sie aber ist inhaltlich unabgeleitet, autokratisch - ein Erst-Entscheid“. „In der Institution des Staates, zumal des Verfassungsstaates, ist somit das Verhältnis von Politik und Recht kultiviert worden“⁹⁴. Das „ius publicum“ hülle dabei alles Politische in Rechtsgewänder⁹⁵, wobei Rechtspolitik im Weiteren „als von politischen Zielen bestimmte Veränderung der Rechtsordnung“⁹⁶ zu begreifen sei.

Fromme spitzt dies unter Bezugnahme auf *Stern*⁹⁷ noch viel weitergehend zu. Danach fokussiert er die Auffassung *Sterns* dahingehend, Politik sei „stets Aktion oder Reaktion“, zeige „Kräfte der Bewegung zur Erreichung oder Erhaltung von Macht, gelegentlich um ihrer selbst willen, in der Regel aber zur Durchsetzung bestimmter Ziele“. Während Politik „dynamisch“ sei, sei Recht „trotz aller Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit etwas vorwiegend Statisches. Es begrenze zum einen die politische Gestaltung und sei insoweit als Ordnungskonzept Rahmen und Maßstab für die Politik“, es könne aber wiederum „Produkt politischer Gestaltung sein“⁹⁸.

⁸⁹ Vgl. *Eichenberger*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 8.

⁹⁰ Vgl. *Eichenberger*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 8.

⁹¹ Vgl. *Fliedner*, Gute Gesetzgebung, <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01147.pdf>.

⁹² Vgl. *Di Fabio*, Der juristische Begriff des Politischen. (Rechtspolitisches Forum 1), S. 3.

⁹³ *Di Fabio*, a.a.O. im Rahmen seines Vortrags zur Eröffnung des Instituts für Rechtspolitik der Universität Trier.

⁹⁴ *Di Fabio*, a.a.O.

⁹⁵ *Di Fabio*, a.a.O.

⁹⁶ Vgl. *Fromme*, Rechtspolitik und Medien, S. 7.

⁹⁷ Vgl. *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland I § 1 V. 4.

⁹⁸ Vgl. *Fromme*, Rechtspolitik und Medien, S. 3.

Unter dem Eindruck dieser Definition, die auch die bereits zitierte Einsicht Humboldts einschließt, dass „Alles mit Allem“ in einem übergreifenden Gesamtnetzwerk in Verbindung steht, sind auch die weiteren Ausführungen dieser Arbeit zu begreifen.

B. Gesetzgebungslehre / Rechtsetzungslehre

I. Thematische Einführung

1. Darstellung und Überblick

Das „Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten (ALR)“ vom 1. Juni 1794 formuliert in seiner Einleitung:

«§ 7. Ein jeder Entwurf zu einer neuen Verordnung, durch welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt, oder die gemeinen Rechte abgeändert, ergänzt, oder erklärt werden sollen, muss der Vollziehung der Gesetzcommission zur Prüfung vorgelegt werden.

§ 8. Die **Gesetzcommission** muss, außer der Rücksicht auf die bereits vorhandenen Gesetze und Rechte, ihr Gutachten zugleich auf die *Billigkeit und Nutzbarkeit* der vorgeschlagenen neuen Verordnung richten, und eine deutlich bestimmte Fassung des zu gebenden Gesetzes in Vorschlag bringen.»

Heute würde man diese Aufgabe unter dem Blickwinkel der „Polity“ verorten. Austragungsort der Frage nach „*Billigkeit und Nutzbarkeit der vorgeschlagenen Fassung*“ ist u.a. das Feld der Gesetzgebungslehre. Grund hierfür ist, dass Rechtsetzungsfragen „zwar von der Politik erheblich geformt und konturiert“ werden. „Die rechtliche bzw. rechtswissenschaftliche Befassung mit der Rechtsetzung ist und bleibt aber dennoch eine rechtliche Arbeit - trotz Politik (und nicht umgekehrt)“.⁹⁹ Die Gesetzgebungslehre befasst sich insofern insbesondere auch mit allen Fragen rund um den Themenkomplex des Entstehens von rechtlichen Normierungen. Teil dieses Vorgangs der Genese stellt, wie bereits gezeigt werden konnte, eine intensive Rückkopplung der Rechtsetzung mit der „Praxis“, dem o.g. Erprobungs- und Bestätigungsraum

⁹⁹ Vgl. Wyss, Rechtsetzungslehre, S. V.

für das Recht dar. Diese Rückkopplung vollzieht sich im Rahmen der Praxisbeteiligung.

Zugleich ist die Gesetzgebung in der Praxis ganz wesentlich von politischen Einflüssen bestimmt¹⁰⁰, was nichts anderes bedeutet, dass über den Transmissionsriemen der Politik vielerlei Interessen in den Gesetzgebungsprozess eingebracht werden. Gesetzgebung ist nun einmal, wie ebenfalls bereits zitiert, ein „hochpolitischer Prozess“¹⁰¹.

1.1. Historische Einordnung

„Mehr als 2000 Jahre haben sich Juristen mit der Anwendung von Gesetzen befasst und dafür eine ausgefeilte Methodologie entwickelt. Dagegen waren bisher die Methoden der Herstellung von Gesetzen kaum Gegenstand wissenschaftlicher Bemühung“¹⁰². *Bender* fasst damit ein Grundproblem der Rechtswissenschaft zusammen, dass – trotz einiger herausragender Protagonisten der Vergangenheit^{103,104} und der Gegenwart – letztlich bis in die heutige Zeit andauert.

Nach wie vor wird die Gesetzgebungslehre in der Rechtswissenschaft als eine Nischen- oder Spezialmaterie angesehen. *Hill* konstatierte noch 1982, dass die Wissenschaft vom Gesetz und der Gesetzgebung noch in den Anfängen¹⁰⁵ stecke. Zuvor hatte *Noll* im Jahr 1973 den ersten Versuch einer geschlossenen Darstellung einer Gesetzgebungslehre entwickelt und in seinen ersten Zeilen formuliert: „Im Jahre 1921 schrieb der Steuerrechtler *Kurt Ball* in seiner Studie „Vom neuen Weg in der Gesetzgebung“¹⁰⁶: «Es fehlt die wissenschaftliche Lehre von der guten Gesetzgebung. Nur an seinen Fehlern kann man lernen. Keine Zeit war so geeignet, diese Lehren auszubilden, wie unsere». In den mehr als 50 (bezogen auf *Kurt Ball* sogar mehr als 100) Jahren, die seither vergangen sind, hat sich an diesem Sachverhalt nichts wirklich Fundamentales geändert. Die Fehler, aus denen man lernen könnte, haben sich vermehrt,

¹⁰⁰ Vgl. *Hill*, Einführung in die Gesetzgebungslehre, S. 6.

¹⁰¹ Vgl. *Oberreuter*, Entmachtung des Bundestages durch Vorentscheider auf höchster Ebene?, S. 121, 126.

¹⁰² Vgl. *Bender*, Zeitschrift für Rechtspolitik, ZRP 1976, 132 ff., 132.

¹⁰³ s. beispielsweise Charles de Montesquieu, 1748 »De l'Esprit des Lois« (zitiert nach Heyen, in Schreckenberger Gesetzgebungslehre)

¹⁰⁴ Vgl. *Heyen*, Historische und philosophische Grundfragen der Gesetzgebungslehre, 11, 13.

¹⁰⁵ Vgl. *Hill*, Einführung in die Gesetzgebungslehre, S. 1.

¹⁰⁶ Vgl. *Ball*, Vom neuen Weg der Gesetzgebung, S. 1.

die Probleme, die gesetzgeberisch gelöst werden müssten, sind zahlreicher und drängender geworden, und noch fehlt nach wie vor die wissenschaftliche Lehre von der Gesetzgebung“¹⁰⁷.

Einen mehr rechtstheoretischen Ansatz unter Berücksichtigung von Methoden der mathematischen Logik verwandte *Rödig* im Jahre 1976 in den Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung¹⁰⁸, indem er die Frage aufwarf, ob die Lehre vom Gesetz, um ihrem Gegenstand gerecht zu werden, sich nicht vorteilhafterweise sogleich als juristische Regelungstheorie verstehen sollte.

Karpen sah die Gesetzgebungslehre 1998 auf einem guten Weg. Diese habe „in den letzten 15 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland einen großen Aufschwung erlebt“¹⁰⁹. Ohne ein abschließendes Urteil zu fällen, ist dennoch grundsätzlich zu konstatieren, dass es lange gedauert hat, bis die Rechtswissenschaft den Blick vom unmittelbaren Anwendungsbezug auch auf Nebengebiete, wie die Frage der Entstehung oder der Genese von Normen geworfen hat. Die Gesetzgebungslehre muss ihre Rolle nach und nach erst finden. *Müller* stellte 2006 unter Hinweis auf Arbeiten von *Eichenberger*, *Noll*, *Karpen*, *Rödig* und weitere wichtige Autoren immerhin bereits fest, dass die Frage, ob eine Gesetzgebungs- oder Rechtsetzungslehre gebe, ohne weiteres bejaht werden könne¹¹⁰. *Meßerschmidt* schlug 2008 mit seinem leidenschaftlichen Aufsatz „Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik - Entwicklungstendenzen der Legisprudenz“¹¹¹ weitere bleibende Eckpfeiler ein. *Smeddinck*¹¹² beispielsweise ist es nachfolgend zu verdanken, hier im Jahr 2010 im Bereich der Begutachtung des Gesetzgebungsprozesses („Gesetzesproduktion“) weitergehende Pionierarbeit geleistet und den Blick darauf gerichtet zu haben, die Rechtsetzungslehre mit neuen Perspektiven auszustatten und hierüber im Ergebnis zu besseren Gesetzen zu kommen¹¹³. Dennoch erscheint es sinnvoll, dass sich die Gesetzgebungslehre unter „Einbeziehung nicht rein rechtlicher, sondern auch disziplinenübergreifender Fragestellungen und Aspekte“ und „im Interesse gesteigerter Erkenntnis und

¹⁰⁷ Vgl. *Noll*, Gesetzgebungslehre, S. 9.

¹⁰⁸ Vgl. *Rödig*, Studien zu Einer Theorie der Gesetzgebung, S. 8.

¹⁰⁹ Vgl. *Karpen*, Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 371.

¹¹⁰ Vgl. *Müller*, *Georg*, Elemente einer Rechtsetzungslehre, S. 1.

¹¹¹ Vgl. *Meßerschmidt*, Zeitschrift für das Juristische Studium 2008, 111.

¹¹² *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion

¹¹³ Vgl. *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 2.

größerer praktischer Wirksamkeit“¹¹⁴ weiterhin auf den Weg begibt, auch die Frage der Entstehung von Gesetzen und der notwendigen Interaktionen einschließlich der Einbindung dieser Praxis zu beleuchten.

Erfreulich wäre es, wenn die Gesetzgebungslehre über diesen Weg künftig nicht mehr als Exotenfach der Rechtswissenschaft, sondern als im Gesamtkontext wichtige und eigenständige Wissenschaft wahrgenommen würde. Dies wäre auch insofern hilfreich, als der Vormarsch der Gesetzgebungslehre und ihrer Überlegungen im Umkehrschluss auch als „Anzeichen tieferliegender Funktionsverluste von Gesetz und Gesetzgebung“¹¹⁵ gedeutet werden könnte, dem es abzuhelpen gilt.

1.2. Definition

Sieht man die Gesetzgebungslehre als relativ „neue Wissenschaft“, die sich noch auf einer Identitätssuche und somit im Aufbau befindet, so ist auch eine allgemeingültige Definition schwierig, wenn nicht unmöglich. Was möglich ist, ist jedoch eine Umschreibung, wonach die Gesetzgebungslehre in besonderem Maße als wissenschaftliche Anleitung der gesetzgeberischen Praxis¹¹⁶ zu verstehen ist. Mit Blick hierauf ist sie vorrangig auch eine praktische oder – mit Blick auf Stoßrichtung genauer formuliert – auch eine praxisorientierte Wissenschaft¹¹⁷. Noll formulierte 1973¹¹⁸: „In den Parteien, in den Verbänden, in den Ministerien und im Parlament, überall arbeiten Juristen maßgeblich an der Konzeption und Formulierung von Gesetzesvorschlägen mit. Jede *Praxis* ist lernbar. Also muss es auch möglich sein, zu dieser Gesetzgebungspraxis eine Gesetzgebungslehre zu entwickeln.“

Aufgrund des unmittelbaren Tangierens der praktischen Lebenswirklichkeit weist die Gesetzgebungslehre eine Vielzahl von Bezugspunkten zu den Nachbarwissenschaften, insbesondere den Politik- und Sozialwissenschaften auf. Begrifflich stellt die Gesetzgebungslehre eine Wissenschaft von der Gesetzgebung, dem Gesetzgeber, dem Gesetzgebungsverfahren und dem Gesetz als

¹¹⁴ Vgl. Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 7.

¹¹⁵ Vgl. Novak, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 40, 61.

¹¹⁶ Vgl. Karpen, Gesetzgebungslehre - neu evaluiert, S. 36.

¹¹⁷ Vgl. Noll, Gesetzgebungslehre, S. 10.

¹¹⁸ Noll, a.a.O.

Produkt dieses Verfahrens dar¹¹⁹. Nach *Karpen* ist sie „Erkenntniswissenschaft und Handlungswissenschaft, Seinswissenschaft und Normwissenschaft zugleich: Erstere insofern, als sie das Verhalten der Gesetzgebungsorgane analysiert, letztere insoweit, als sie über die Analyse hinaus zur Formulierung von Verhaltensregelungen verstoßen muss“. *Karpen* betont, hier liege sogar ihr Schwerpunkt, denn Gegenstand der Gesetzgebungslehre sei nicht nur die Norm, sondern ebenso die soziale Realität^{120,121}. Deshalb sei das Formalobjekt der Gesetzgebungslehre, ihre Methode, die Art und Weise, sich ihrem Gegenstand zu nähern, nicht begrenzt. Zu berücksichtigen seien die verschiedensten Problemstellungen und Problemlösungsansätze in einem Koordinatensystem, das u.a. die Interdisziplinarität zu umschließen habe.

Die Gesetzgebungs- oder Rechtsetzungslehre, in der Schweiz¹²² und in Österreich auch Legistik genannt, und mit Fokus auf die Gesetzgebungstechnik tief verankert¹²³, ist als Fach insbesondere zwischen Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Rechtstheorie anzusiedeln¹²⁴.

1.3. Forschungsbereiche

Die Anzahl der Forschungsschwerpunkte ist, wie sich aus dem vorgenannten ergibt, im Fluss und keineswegs abgeschlossen. Ziel und Ansatz ist es jedoch, das Struktur- und Handlungswissen¹²⁵ der rechtswissenschaftlichen Grundlagenfächer wie Rechtsgeschichte, Rechtssoziologie, Rechtsphilosophie und Rechtstheorie neben einem interdisziplinären, wissenschaftsübergreifenden Ansatz nutzbar zu machen.

Als traditionell verankerte Ansätze der Gesetzgebungslehre zeichnen sich fünf Arbeitsfelder ab: Gesetzesanalytik, Gesetzestaktik, Gesetzesmethodik, Gesetzestechnik und Wirkungsforschung¹²⁶. Dabei beschäftigt sich die Gesetzgebungslehre zunächst maßgeblich mit Überlegungen zu den

¹¹⁹ Vgl. *Karpen* (Hrsg.), Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland, S. 372.

¹²⁰ Vgl. *Karpen* (Hrsg.), Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland, S. 372.

¹²¹ Vgl. *Karpen*, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre, S. 14.

¹²² *Hill*, Einführung in die Gesetzgebungslehre, S. 2.

¹²³ Vgl. *Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Justiz, Legistik*, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik.html>.

¹²⁴ Vgl. *Keller Läubli*, Rechtsetzungslehre, <https://vv.unilu.ch/details?code=HS171167>.

¹²⁵ *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 15

¹²⁶ Vgl. *Karpen*, Gesetzgebungslehre - neu evaluiert, S. 13.

Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Aufarbeitung und Vermittlung von Kenntnissen über Gesetzgebung¹²⁷. Untersucht werden zudem im Rahmen der Gesetzgebungsanalytik die Grundbegriffe und Grundvorstellungen von Normen, Gesetzen und Gesetzgebung. Hinzu kommen Forschungen zu Organen und Verfahren der Gesetzgebung und des Gesetzgebungsverfahrens, was zugleich Methoden ihrer Beeinflussung und Steuerung enthält und mit dem Wort Gesetzgebungstaktik umschrieben werden könnte. Darüber hinaus bemüht sich die Gesetzgebungslehre, über eine Verbesserung der Gesetzgebungsmethodik u.a. für „gute“, bzw. „effektivere“ Gesetze Sorge zu tragen. Ummantelt wird dies durch allgemeine Regeln über die Gestaltung von Gesetzen, ihre Gliederung, Systematik, die treffende Sprache usw., was allgemein mit dem Begriff der Gesetzgebungstechnik umschrieben werden könnte,¹²⁸.

2. Problemstellungen

Die Gesetzgebungslehre in ihrer schweizerischen und österreichischen Ausgestaltung als Legistik befasst sich seit vielen Jahren intensiv damit, wie durch die Gestellung eines allgemeingültigen äußeren Korsetts das Gesetzgebungsverfahren gestützt und somit in ihrem Ergebnis optimiert werden kann¹²⁹.

Die Diskussion im Bereich der deutschen Gesetzgebungslehre hat sich lange mit der erwähnten Frage der Interdisziplinarität, aber insbesondere auch mit den Gründen und Bewältigungsstrategien einer Inflation gesetzlicher Regelungen, einer so genannten „Normflut“ befasst.

Fraglos ist eine institutionalisierte Interdisziplinarität der Rechtsetzung schon deshalb zu erreichen, weil nur auf diesem Weg sichergestellt wird, dass das relevante Wissen (im Sinne der vorliegenden Arbeit durch Einbeziehung der

¹²⁷ Vgl. *Karpen*, Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 373.

¹²⁸ Vgl. *Karpen*, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre, S. 16.

¹²⁹ Schweizerische Eidgenossenschaft a.a.O. „Die Legistik befasst sich mit den Kenntnissen und Methoden, welche bei der Gesetzgebung verwendet werden. Sie hat zum Ziel, Standards für die Ausgestaltung, die Redaktion, den Erlass und die Anwendung von Rechtsnormen zu erarbeiten“.

Praxis) in einer Phase der Rechtsetzung verarbeitet wird, die sich noch durch hinreichende Offenheit auszeichnet¹³⁰.

Zu dem Begriff der Normflut findet sich – gleichsam korrelierend – „ab der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine wahre „Flut“ der rechtswissenschaftlichen Literatur, welche alle großen Autorennamen vereint“¹³¹. Allen gemeinsam ist die allgemeine Beurteilung des Ursprungs, welcher in grundsätzlichen Mängeln und strukturellen Defiziten der gegenwärtigen Gesetzgebung, ebenso wie im Bereich der Politik und der Wissenschaft gesehen wird¹³². Es gebe zu viele Gesetze, die Zahl der Gesetze steige ständig¹³³. Der Vorschriftenbestand des geltenden Rechts sei insgesamt zu umfangreich, teilweise zu detailliert und oft nur sehr schwer verständlich. Mit dieser Feststellung begann z.B. der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ seine Vorschläge zur „Reduzierung der Normenflut“¹³⁴. *Eichenberger* sprach im Rahmen der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1981 zudem u.a. davon, eine quantitative Ausweitung bis ins Übermaß heiße, dass „die Normen zunehmend mehr Regelungsgebiete erfassen, die Regelungen dichter machen, den Rechtsstoff erweitern und einer ausufernden Verrechtlichung den Boden bereiten“. Die Wirkungen werden mit der zunehmenden Erschwerung beschrieben, „das Recht zu überblicken, es zu befolgen oder durchzusetzen, den Standard zureichender Inhalte und Normstrukturen aufrechtzuerhalten, die Sorgfalt in der Rechtsetzung und später in der Rechtsanwendung aufzubringen, schließlich die Ordnungsfunktion des Rechts sicherzustellen, das Rechtsbewusstsein zu hegen und Rechtsmüdigkeit abzuwenden“¹³⁵. Zugleich korrespondiere mit einer umfangreichen staatlichen Reglementierung ein Freiheitsverlust, der noch schwerer wiege¹³⁶.

Als Ursachen werden in der Literatur steigende Anforderungen der komplexen Industriegesellschaft, wachsende Erwartungen und Ansprüche der Bevölkerung, sowie im „mikropolitischen“ Drang nach „Abgeordneten-

¹³⁰ Vgl. *Richli*, Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung, S. 6.

¹³¹ Vgl. *Müller*, Elemente einer Rechtsetzungslehre, S. 7, Rn. 15 mit einer Vielzahl von Nachweisen.

¹³² Vgl. *Maihofer*, Gesetzgebungswissenschaft, 3.

¹³³ Vgl. *Fliedner*, Gute Gesetzgebung, <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01147.pdf>.

¹³⁴ Vgl. *Fliedner*, Gute Gesetzgebung, <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01147.pdf>.

¹³⁵ Vgl. *Eichenberger*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 8, 15.

¹³⁶ Vgl. *Lange*, Deutsches Verwaltungsblatt 1979, S. 533–539, 535.

Denkmälern" gesucht, wobei darauf verwiesen wird, dass die Deutschen eben besonders „regelungsbedürftig“ seien¹³⁷. Die Rahmenbedingungen erzeugten auf diese Weise ständig neue Rechtsschutz- bzw. regelungsbedürftige Tatbestände – sei es, um schutzwürdige Rechtsgüter gegen Eingriffe und Beeinträchtigungen durch neue technische Möglichkeiten oder deren Folgen zu verteidigen, sei es wegen der dadurch ausgelösten Anspannung und Fortschreibung schon bestehender Rechtsmaterien¹³⁸. Auch eine immer umfangreichere Sozialgesetzgebung führe zwangsläufig zu einer immer stärker zunehmenden Durchnormierung der Lebenswirklichkeit. Der demokratische und soziale Rechtsstaat nehme fast unbekümmert Aufgabe um Aufgabe auf, dehne seine Wirkungskreise aus, verstärke seine Intensität, perfektioniere seine Tätigkeiten, indem er auf das Gesetz und die Gesetzgebung baue¹³⁹.

Das Streben nach besserer Gesetzgebung hingegen ist ebenso alt wie die Klage über die unzureichende Qualität und die schier haltlose Menge der erlassenen Vorschriften¹⁴⁰, was laut *Noll* darauf hindeutet, dass es noch keinem Gesetzgeber gelungen sei, die gesellschaftlichen Verhältnisse nach seinen normativen Vorstellungen und technisch auch diese normativen Vorstellungen selbst rational zu bewältigen und dass dies wahrscheinlich nie gelingen wird¹⁴¹.

Schon *Leon Battista Alberti* (1404 - 1472) habe festgestellt: „Nicht mehr als zehn Gesetze, von Moses erlassen, hielten das gesamte jüdische Volk viele Hunderte von Jahren in der Gottesfurcht, der Übung der Tugend, der Gerechtigkeit und der Vaterlandsliebe. Den Römern genügten, um ihre Republik zu erweitern und das ganze Reich zu schützen, allein zwölf äußerst kurze Tafeln. Wir haben 60 Schränke voll von Statuten und jeden Tag produzieren wir neue Verordnungen“¹⁴². *Jean-Jacques Rousseau*¹⁴³ konstatierte 1762: „Ein Staat, in dem es mehr Gesetze gibt, als ein Bürger im Gedächtnis behalten kann, ist

¹³⁷ Vgl. *Böhret*, Anstöße - Zur Weiterentwicklung der Gesetzgebungslehre, 5.

¹³⁸ Vgl. *Hugger*, Ausgewählte Diskussion Ergebnisse zu Ursachen und Abhilfemöglichkeiten von Gesetzesmängeln, 9.

¹³⁹ Vgl. *Eichenberger*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 8, 14.

¹⁴⁰ Vgl. *Danwitz*, Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa, S. 2.

¹⁴¹ Vgl. *Noll*, Gesetzgebungslehre, S. 167.

¹⁴² *Noll*, a.a.O. zitiert nach Rodolfo Pagano, Gesetzesvorbereitung und Neuordnung der Gesetzgebung in Italien, in *ZG* 1994, S.35

¹⁴³ Vgl. *Müller, Georg*, Elemente einer Rechtsetzungslehre, S. 5.

ein schlecht organisierter Staat, und ein Bürger, der nicht alle Gesetze seines Landes auswendig kennt, ein schlechter Bürger.“

Unwillkürlich erinnert die bis in die neuere Zeit fortgeführte Fachdiskussion mitunter an den uralten Witz über die verständnisheischende Verteidigung des liebenswerten Ganoven, dass ein Einzelner gegen die über 350 Paragraphen des Strafgesetzbuches doch nichts ausrichten könne¹⁴⁴.

Unter dem Strich sprechen auch die nachfolgenden statistischen Auswertungen dieser Untersuchung eine beredte Sprache über die Zunahme der gesetzlichen Regelungen in Hessen. Über den Fleiß des Gesetzgebers und seine Bedeutung sagt allerdings die Zahl der Normen recht wenig¹⁴⁵. Ebenso sagt die Zahl der Normen nichts darüber aus, was innerhalb des fragilen Gleichgewichts der gesellschaftlichen Interessen (die nicht zuletzt im Rahmen der nicht-institutionalisierten, eigenen Interessenvertretung z.B. qua social-media-Plattformen eine exponentielle Vervielfachung erfahren), zu einer thematischen Berücksichtigung bei der Gesetzgebung führt.

Während also bislang vielfach die statistische Zahl der Normen und Fragen der Begrenzung und Fokussierung des Rechts im Vordergrund des wissenschaftlichen Interesses stand, ist unter einem neuen Ansatz darüber nachzudenken, wie durch eine verbesserte Einbindung gesellschaftlicher Gruppen, mithin der Praxis, von Grund auf zu einer besseren, treffenderen und damit verbunden möglicherweise auch knapperen und verständlicheren Gesetzgebung gefunden werden kann.

3. Forschungslücke und -perspektive

Zu ergänzen – und dies ist als Plädoyer zu verstehen – sind deshalb die Aufgaben der Gesetzgebungslehre durch eine vertiefte und vernetzte Rechtstat-sachenforschung, welcher die Aufgabe zukommt, die tatsächliche Anwendung und Wirkung bestehender rechtlicher Regelungen zu erkunden. Dabei ist es nötig, Zielabweichungen festzustellen und auch „Lebenssachverhalte zu bestimmen, deren Kenntnis für eine angemessene rechtliche Regelung

¹⁴⁴ Vgl. *Danwitz*, Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa, S. 3.

¹⁴⁵ Vgl. *Pestalozza*, Neue Juristische Wochenschrift, NJW 34. Jahrgang (1981), 2081, 2082.

erforderlich ist¹⁴⁶“, mithin eine unmittelbare Rückkopplung zur Anwender-ebene, der „Praxis“ herzustellen.

Die Aufgabenstellungen der Forschungsbereiche der Gesetzgebungslehre und der Rechtstatsachenforschung gehen dabei ineinander über. Ziel ist, zum Wohle der Gesetzgebung, ihrer „Treffsicherheit“ und damit verbunden der Akzeptanz in der Bevölkerung Wechselwirkungen zwischen Recht und Gesellschaft aufzudecken, und dabei das Element der Praxis in den Fokus zu stellen, bzw. für die Zielsetzung der Gesetzgebung(slehre) nutzbar zu machen.

*Meßerschmidt*¹⁴⁷ bezeichnet ein Unterlassen der Beschäftigung mit der Frage, welche Interessen in welcher Weise auf das Gesetzgebungsverfahren Einfluss nehmen, als ein „eklatantes Forschungsdefizit“. Interesseneinflüsse auf die Gesetzgebung und auch deren wirtschaftliche Auswirkungen würden von den Gesetzgebungswissenschaften in Deutschland, insbesondere ihrem juristischen Zweig, vergleichsweise selten zur Kenntnis genommen und noch weniger systematisch untersucht. Die eher betuliche deutsche Gesetzgebungslehre, die sich in durchaus verdienstvoller Weise der „Kunst der Gesetzgebung“ widme, vernachlässige deren Rolle u.a. in der Gesellschaft aber in „erschreckendem Maße“¹⁴⁸.

Wichtig wäre es daher, im Rahmen einer künftigen fokussierten Anwendung der Rechtstatsachenforschung die Begründung einer operativen (d.h. praktischen) Normgeneseforschung zu gewährleisten. Ziel ist, damit zu einem realistischen Überblick über die relativ unbekannten Mechanismen und Prozesse im Bereich der Normgenese zu gelangen¹⁴⁹.

Mit der nachfolgenden, umfangreichen statistischen Aufarbeitung der Gesetzgebung des Hessischen Landtages der Frage der Praxiseinbindung soll ein Teil zu dieser künftig erforderlichen Arbeit beigetragen werden. Eine moderne Rechtspolitik braucht ein empirisches Fundament, ein professionelles

¹⁴⁶ Vgl. *Kriminologie-Lexikon Online*, Kriminologie-Lexikon Online, http://www.krim-lex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=153.

¹⁴⁷ Vgl. *Meßerschmidt*, Special Interest Legislation - Chancen und Risiken, 55.

¹⁴⁸ Vgl. *Meßerschmidt*, a.a.O.

¹⁴⁹ Vgl. *Rüther*, KrimJ - Kriminologisches Journal 1982, 177, 181.

Befassen mit den Tatsachen des Rechts; das gilt sowohl für das Entstehen von Normen – als auch bei der Beobachtung und Kontrolle ihrer Wirkungen¹⁵⁰.

II. Ausgangslage

Ziel dieser Forschungsarbeit ist es, u.a. einen Blick auf den informellen Teil der Gesetzgebung zu werfen, d.h. zu beleuchten, welche Faktoren außerhalb des formellen Verfahrens möglicherweise zu einer Beeinflussung der Gesetzesgestaltung führen (können). Dies erfordert allerdings zunächst eine statistische Auswertung des unmittelbaren Gesetzgebungsverfahrens. Aufgabengstellung dieser Untersuchung war mithin zunächst eine exakte Datenbasis zu der Gesetz- und Verordnungsgebung des Hessischen Landtages zu schaffen und diese auszuwerten. Dies war eine „conditio sine qua non“, ein erforderlicher Zwischenschritt dafür, in einer weiteren Auswertungsstufe dahin vorzustoßen, Aussagen über bisher vernachlässigte oder zu kurz gekommene Aspekte der Beteiligung der Praxis an der Gesetzgebung zu profilieren zu können.

1.1. Abgrenzung

Gesetzgebung erfolgt in der bundesdeutschen Realität auf und über mehrere Ebenen, nämlich durch die Rahmengesetzgebung der Europäischen Union, durch die Gesetzgebung des Bundes, welche durch den Rahmen der EU-Gesetzgebung determiniert ist, und auf Ebene der Bundesländer, welche wiederum durch die beiden genannten „oberen“ Ebenen mitbestimmt werden. Dementsprechend gibt es die unterschiedlichsten Anlässe und Kategorien von gesetzlichen Regelungen.

Wollte man nun ein reales Abbild dieser gesamten Gesetzgebungstätigkeit in dem entsprechenden Geltungsbereich auf der Grundlage von Zahlen erhalten, so wäre es erforderlich, sowohl die Gesetzgebung der EU, des Bundes als auch auf Landesebene zu erfassen und zueinander in Beziehung zu setzen. Dies war aber mit Blick auf Zeit und Umfang der insgesamt gegebenen Rechtsgrundlagen und dem damit in Verbindung stehenden Aufwand im Rahmen dieses Projektes nicht umsetzbar.

¹⁵⁰ Vgl. Barta, Rechtstatsachenforschung - Heute, S. 11.

Daher wurde der Fokus dieser Arbeit exemplarisch auf die Frage einer Praxisbeteiligung an der Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung des Landes Hessen, bzw. genauer, der des Hessischen Landtages gerichtet.

1. 1. 1. Beteiligung - Gesetzesvorbereitendes Verfahren

Beim gesetzesvorbereitenden Verfahren ist zunächst zu unterscheiden zwischen dem gesetzesvorbereitenden Verfahren auf der Ebene der Fachressorts der Landesregierung, den politischen Beratungen in den Landtagsfraktionen und dem eigentlichen, formellen Gesetzgebungsverfahren im Hessischen Landtag.

Die politischen Beratungen in den Landtagsfraktionen entziehen sich per se einer statistischen Nachvollziehbarkeit, weil sie nicht öffentlich dokumentiert werden. Für das gesetzesvorbereitende Verfahren auf Ebene der Ministerialverwaltung („Referentenentwürfe“¹⁵¹) existieren mit der Regelung des § 38 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin (GGO)¹⁵² zur „Beteiligung der Beauftragten der Landesregierung, von Verbänden und sonstigen Stellen“ entsprechende Vorgaben.

So „können“ die Vertretungen der beteiligten Fachkreise oder Verbände gemäß § 38 Abs. 1 GGO bei der Vorbereitung von Gesetzen unterrichtet und um Überlassung von Unterlagen gebeten werden, sowie Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Die Vorschriften der §§ 38 und 39 Abs. 1 bis 3 gelten gemäß § 48 Abs. 3 GGO entsprechend auch für die „Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften“, sofern der Erlass einer Verwaltungsvorschrift die Beteiligung von [...], Verbänden oder sonstigen Stellen erfordert.

Es handelt sich in beiden Varianten, d.h. sowohl bei der Vorbereitung von Gesetzen als auch im Fall von Verwaltungsvorschriften um eine zielgerichtete Ansprache der Fachkreise oder Verbände mit der Aufforderung zur Einreichung von Stellungnahmen. Die Auswahl der Fachkreise oder Verbände wird durch die zuständigen Fachministerien, bzw. deren jeweilige Fachabteilungen vorgenommen. Die Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände bestimmt sich nach dem Beteiligungsgesetz vom 23. Dezember 1999 (GVBl.

¹⁵¹ s. auch Kapitel C.I. 1.1.1, C. IV., E 5.5.3.2 und E 6.3

¹⁵² GGO, StAnz. 2016, S. 639, ber. 2019, S. 594

2000, S. 2) in der jeweils gültigen Fassung. Die Beteiligung der Arbeitsgemeinschaft Hessen der Industrie- und Handelskammern, der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern sowie gegebenenfalls weiterer Kammern und Verbände bei Gesetzen, die die Belange der mittelständischen Wirtschaft berühren, hat ihre Grundlage in § 4 Abs. 1 des Hessischen Mittelstandsförderungsgesetzes¹⁵³ (s.a. § 38 Abs. 5 GGO).

Keine zielgerichtete Einbindung erfolgt bei der Vorbereitung von Gesetzen, die Vorschriften enthalten, die dem Geltungsbereich der Richtlinie (EU) 2018/958¹⁵⁴ in der jeweils geltenden Fassung unterfallen (s.a. § 38 Abs. 1 a GGO). Hier wird die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen auf der Internetseite des federführenden Ministeriums mit dem Hinweis auf die Gelegenheit zur Stellungnahme veröffentlicht.

Allen weiteren genannten Formen der Anhörung durch die Fachressorts der Landesregierung gemein ist, dass diese als solche keine öffentlich zugänglichen Aufzeichnungen über Form, Ausmaß und Auswahl der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen in die ggf. durchgeführten Anhörungsverfahren führen oder veröffentlichen („können“¹⁵⁵). Es müsste daher ggf. einer systematischen Anfrage bei allen Ressorts der Landesregierung vorbehalten bleiben, eine Auskunft, z.B. auf Basis des Hessischen Informationsfreiheitsgesetzes¹⁵⁶ zu beantragen. Hierauf wurde, da es sich um eine Beteiligung im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens handelt, im Rahmen dieser Untersuchung verzichtet. Die statistische Begutachtung in Kapitel B. wurde vielmehr bewusst unter Beschränkung auf die abgegrenzte, dokumentierte und noch relativ überschaubare formelle Gesetzgebungstätigkeit des Hessischen Landtages durchgeführt. Der Teil Statistik verfolgt dabei den Ansatz, mit Hilfe

¹⁵³ Hessisches Mittelstandsförderungsgesetz vom 25. März 2013 (GVBl. S. 119) in der jeweils gültigen Fassung

¹⁵⁴ Richtlinie (EU) 2018/958 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 28. Juni 2018 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0958&from=DE> (Abruf zuletzt 15.11.2021)

¹⁵⁵ § 38 Abs. 1 GGO: „können die Vertretungen der beteiligten Fachkreise oder Verbände unterrichtet und um Überlassung von Unterlagen gebeten werden...“

¹⁵⁶ Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) vom 3. Mai 2018, verkündet als Artikel 1 des Hessischen Gesetzes zur Anpassung des Hessischen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) Nr. 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) Nr. 2016/680 und zur Informationsfreiheit vom 3. Mai 2018 (GVBl. S. 82)

einer Auswertung der allgemein zugänglichen Quellen¹⁵⁷ einen Überblick über die Gesetzgebung des Hessischen Landtages in der Zeit der ersten bis zur 19. Legislaturperiode, bzw. in der Zeit von 1946 bis 2020 zu geben. Die Jahre 2019 und 2020 gehören zur 20. Legislaturperiode, die voraussichtlich erst am 17.01.2024 abgeschlossen sein wird. Daher wird die laufende und nicht abgeschlossene 20. Legislaturperiode in der Aufstellung zunächst ausgeklammert. Bei dem Überblick über die einzelnen Jahre der Entwicklung dagegen, werden die Jahre 2019 und 2020 jedoch einbezogen.

Mit den Auswertungen soll ein Beitrag dazu geleistet werden, einen Überblick über die „messbare“, d.h. formelle Praxisbeteiligung an der Gesetzgestaltung unter exemplarischer Berücksichtigung des Landes Hessen zu erhalten. Die im Landtagsinformationssystem dokumentierte Gesetzgebungs- und Anhörungstätigkeit des Hessischen Landtags lässt die Dimension des formellen Beteiligungsverfahrens plastisch werden.

Formelle und informelle Beteiligung sind jedoch zwei Seiten der gleichen „Medaille“. Das formelle Beteiligungsverfahren des Hessischen Landtages ist anhand von Zahlen konkret nachvollziehbar. Das Ausmaß der informellen Beteiligung bleibt mangels dokumentierter Quellen naturgegeben in einem Bereich, der sich kaum nachvollziehen lässt. Weitere Teile der Analyse geben dennoch Hinweise auf die Hintergründe, Strukturen und die Möglichkeiten der informellen „Einspeisung von Informationen“ in das Gesetzgebungsverfahren.

Die Beschreibung des „informellen Teils der Gesetzgebung“ wirft zunächst die Frage nach einer *formellen* Beteiligung auf, von der die informelle Beteiligung nachfolgend abzugrenzen ist.

Diese Abgrenzung erfordert zudem eine zumindest schlaglichtartige Zusammenfassung des Gangs des Gesetzgebungsverfahrens im Parlament und, um eine Größenordnung der Beteiligung zu erfassen, zunächst die Ermittlung, wie viele Gesetze und Verordnungen seitens des Hessischen Landtages erlassen wurden.

¹⁵⁷ Maßgeblich das Landtagsinformationssystem Hessen, <http://starweb.hessen.de/> und das hier verfügbare Gesetz- und Verordnungsblatt Hessen

Vor diesem Hintergrund ist weiter zu ermitteln, wie eine formelle Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen und die Einbindung von (Experten-)wissen oder auch die Berücksichtigung von (Individual-)interessen in das Gesetzgebungsverfahren sichergestellt wird.

Alle Kontakte zwischen Abgeordneten / Parlament außerhalb der durch die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages¹⁵⁸ (GOLT) vorgegebenen Gremien, die geeignet sind, entweder Gesetzes- oder sonstige Regelungsinitiativen wie Verordnungen zu veranlassen, sollen somit im *statistischen* Zusammenhang als informeller Teil der Gesetzgebung angesehen werden.

Nachfolgend kann auf Basis dieser Grundlage ermittelt werden, wie oft die „Praxis“ – was dies konkret heißt, ist ebenfalls noch festzustellen – hierbei in die Gesetzgebung des Hessischen Landtages eingebunden wurde. Es handelt sich mangels alternativer Quellen, um die einzig real messbare Größe in diesem Zusammenhang.

1. 1. 2. Beteiligung - Enquête-Kommissionen

Gemäß § 55 Abs. 1 GOLT kann der Hessische Landtag Enquêtekommissionen (EK) „zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachverhalte“ einsetzen. Das Instrument der „Enquête“, französisch für „Untersuchung“, gehört zu den klassischen Instrumenten der Legislative¹⁵⁹, sich unabhängig von der Exekutive in einem fraktionsübergreifenden Gremium, durch Einbindung externen Sachverständigen, grundlegende Informationen über einen bestimmten Lebens- oder Sachbereich zu verschaffen. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass es sich bei dem zu „untersuchenden“ Bereich um komplexe Sachverhalte handelt, die nicht nur separiert einem singulären Thema zuzuordnen sind (entsprechende Beratungen finden in den Fachausschüssen des Landtages statt), sondern gerade dann, wenn es gilt,

¹⁵⁸ Geschäftsordnung des Hessischen Landtags vom 16. Dezember 1993 (GVBl. I S. 628) in Kraft gesetzt und geändert durch Beschluss des Landtags vom 18. Januar 2019 (GVBl. S. 18) geändert durch Beschluss des Landtags vom 28. April 2021 (GVBl. S. 234) geändert durch Beschluss des Landtags vom 23. Februar 2022 (GVBl. S. 130)
https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/scald/files/06_Geschaeftsordnung_des_Hessischen_Landtags.pdf

¹⁵⁹ Vgl. *Knellingen*, Enquete-Kommissionen, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202016/enquete-kommissionen/>.

Gesamt-Lebenssachverhalte zu erfassen, bei welchen mehrere übergreifende Themenstellungen eng verwoben sind.

Der Ansatz, einen Gesamtüberblick zu gewinnen, dient somit dazu, sich für die weitere Arbeit des Parlaments eine Informations- und Entscheidungsbasis zu erarbeiten. Dieser Ansatz gibt dem Parlament zugleich eine gewisse Unabhängigkeit von der Expertise der Ministerialbürokratie. Die Tätigkeit von Enquêtekommissionen ist damit auf die Unterstützung der allgemeinen Parlamentsfunktionen bezogen¹⁶⁰.

So hat der Hessische Landtag beispielsweise in der 20. Wahlperiode das „Beratungsgremium Zivilgesellschaft“, eingesetzt, dessen Mitglieder an Sitzungen teilnehmen und selbst Vorschläge zur Änderung der Verfassung erarbeiten können¹⁶¹. Aktuell tagt eine Enquêtekommission zur „Mobilität der Zukunft in Hessen 2030“. Aufgabe dieser Enquêtekommissionen ist die Erarbeitung eines umfassenden, integrierten Gesamtverkehrskonzeptes für Hessen und angrenzende Regionen¹⁶². In der 19. WP wurden im Rahmen der Enquêtekommission „Kein Kind zurücklassen - Rahmenbedingungen, Chancen und Zukunft schulischer Bildung in Hessen“ grundlegende Erkenntnisse gewonnen und in einem Abschlussbericht dargelegt.

Insgesamt wird damit der Ansatz des Instruments der Enquêtekommission deutlich: Enquêtekommissionen dienen nicht der unmittelbaren Vorbereitung oder Gestaltung konkreter Gesetzesvorhaben. Ihr Ziel ist auch nicht die Beratung konkreter Gesetzentwürfe. Schwerpunkt der Untersuchung ist vielmehr die Erlangung einer allgemeinen Orientierung, bzw. Wissensbildung des Parlaments zu bestimmten, (aktuell) als gesellschaftlich relevant erkannten, thematisch übergreifenden Lebenssachverhalten. Enquêtekommissionen und die hierdurch gewonnenen Erkenntnisse sind somit möglichen späteren Gesetzesinitiativen vorgelagert. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurde dementsprechend die statistische Begutachtung des Wirkens der

¹⁶⁰ Vgl. *Knellingen*, Enquete-Kommissionen, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202016/enquete-kommissionen/>.

¹⁶¹ Vgl. *Hessischer Landtag*, Die Enquetekommission | Hessischer Landtag, <https://hessischer-landtag.de/content/die-enquetekommission>.

¹⁶² Vgl. Landtagsdrucksache 20/3995, http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/servlet.starweb?path=LIS/PdPi_FLMORE20.web&search=WP%3d20+and+R%3d10325

Enquêtekommissionen ausgeklammert. Im Fokus stand der Erhebung vielmehr die Gesetzesgestaltung als solche.

Ein Blick, z.B. auf die Zusammensetzung des oben erwähnten „Beratungsgremiums Zivilgesellschaft“, bestätigt allerdings die im statistischen Teil gewonnenen Erkenntnisse. So werden auch im Rahmen der Durchführung von Enquêtekommissionen im Grundsatz die gleichen gesellschaftlichen Gruppen eingebunden wie auch im Rahmen von Anhörungen zu konkreten Gesetzesvorlagen.

1.2. Formelle Beteiligung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des Hessischen Landtages

Das Gesetzgebungsverfahren im Einzelnen wird durch die Geschäftsordnung des Hessischen Landtages¹⁶³ (GOLT) geregelt. Gesetzesinitiativen können entweder aus der Mitte des Landtags (§ 11 Abs.1 GOLT) oder aber seitens der Landesregierung als Regierungsentwurf eingebracht werden. Zusätzlich besteht die Möglichkeit einer Einbringung durch ein Volksbegehren (Art. 117 HV).

Gesetzentwürfe werden in der Regel in mindestens zwei Lesungen beraten (§ 12 Abs.1 GOLT). Die Geschäftsordnung gibt weiter vor (§ 50 Abs. 1 GOLT), dass zur Vorberatung der Vorlagen, über die der Landtag im Weiteren zu beschließen hat, Fachausschüsse eingesetzt werden. Mitglieder der Ausschüsse sind von den Fraktionen benannte Abgeordnete des Hessischen Landtages (§ 52 Abs. 1 GOLT).

Grundsätzlich tagen die Fachausschüsse nicht öffentlich. Nach § 89 Abs. 2 Satz 2 GOLT können die Ausschüsse jedoch beschließen, öffentliche Sitzungen abzuhalten, insbesondere „zur Anhörung von Sachverständigen,

Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern und sonstigen Auskunftspersonen zu Beratungsgegenständen, die einem Ausschuss überwiesen sind.“ Diese Anhörungen, die auch in rein schriftlicher Form durchgeführt werden

¹⁶³Siehe Fn. 158

können, stellen die „formale Einbindung der Praxis“ in das Gesetzgebungsverfahren dar.

Sind an einem Beratungsgegenstand mehrere Ausschüsse beteiligt, leiten die beteiligten Ausschüsse ihre Stellungnahmen dem federführenden Ausschuss zu, der diese Stellungnahmen in seinen Bericht aufnimmt (§ 91 Abs. 4 GO LT). Anhörungen sollen (s. § 93 Abs. 1 GOLT) auf den notwendigen Umfang beschränkt werden. Die Anzuhörenden sollen ihre Stellungnahme rechtzeitig vor der Anhörung schriftlich vorlegen und diese in der Anhörung nur in den Grundzügen vortragen.

Eine Sonderrolle kommt den Kommunalen Spitzenverbänden zu: Berät der Ausschuss Gesetzesvorlagen, durch die wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, „soll den auf Landesebene bestehenden Kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden“ (§ 93 Abs. 1 GOLT). Dies gilt insbesondere bei Entwürfen von Gesetzen, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, „ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken“. Dieses Anhörungsrecht findet seine Untermauerung in § 147 Abs. 2 HGO i.V.m. dem Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen - Beteiligungsgesetz.

Nach § 147 Abs. 1 HGO wahren „der Landtag und die Landesregierung die Verbindung mit den Vereinigungen, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung ihrer Interessen bilden (Kommunale Spitzenverbände)“. Bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften des Landes, durch die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, sind diese durch ihre Spitzenverbände „zur Wahrung der kommunalen Interessen im Sinne einer gesamtstaatlichen Verantwortung“ (§ 1 BeteiligungsgG) nach Maßgabe des Gesetzes über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen¹⁶⁴ zu beteiligen (§ 147 Abs. 2 HGO). Die Landesregierung leitet dabei den Kommunalen Spitzenverbänden Entwürfe von Gesetzen, durch die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände

¹⁶⁴ Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen (Beteiligungsgesetz - BeteiligungsgG) vom 23. Dezember 1999, GVBl.2000, S. 2

berührt werden, möglichst frühzeitig zur Stellungnahme zu (§ 2 Abs. 1 BeteiligungsG).

Dies gilt bei der Vorbereitung von Rechtsverordnungen der Landesregierung oder einzelner Ministerinnen oder Minister, bzw. bei der Vorbereitung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften entsprechend (§§ 3, 4 BeteiligungsG). Wird ein Gesetzentwurf, durch den Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, aus der Mitte des Landtags eingebracht oder wird ein entsprechender Änderungsantrag aus der Mitte des Landtags zu einem Gesetzentwurf der Landesregierung eingebracht, so ist von dem federführenden Ausschuss des Landtags vor seiner Empfehlung an das Plenum ebenfalls eine Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände erforderlich (§ 5 BeteiligungsG). Für die Anhörung werden Fristen vorgegeben. So erfolgt die Anhörung in der Regel unter Einräumung einer Frist von mindestens zwei Monaten“. Dies gilt bei der Vorbereitung von Rechtsverordnungen der Landesregierung oder einzelner Ministerinnen oder Minister entsprechend – ebenso wie bei der Vorbereitung von allgemeinen Verwaltungsvorschriften nämlich dann, wenn wesentliche Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden. Wird ein Gesetzentwurf, durch den Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, aus der Mitte des Landtags eingebracht oder wird ein entsprechender Änderungsantrag aus der Mitte des Landtags zu einem Gesetzentwurf der Landesregierung eingebracht, so ist die Anhörungsregelung von dem federführenden Ausschuss des Landtags vor seiner Empfehlung an das Plenum sinngemäß anzuwenden. Bei einer mündlichen Anhörung soll gegenüber den Kommunalen Spitzenverbänden eine Ladungsfrist von mindestens zwei Wochen eingehalten werden.

Bei der Auswahl der weiteren Anzuhörenden sind der Landtag, bzw. die im Landtag vertretenen Fraktionen nicht gesetzlich gebunden. Es existieren nach mündlicher Auskunft der Landtagsverwaltung jedoch Listen „bewährter“ Experten, die immer wieder eingeladen werden. Die Fraktionsobleute erhalten verschiedentlich Hinweise von Experten, Verbänden oder Gruppierungen, die sich zur Einladung anbieten („bewerben“); die finale Auswahl liegt aber im Ermessen der Ausschüsse und ist nicht durch die GOLT oder andere Regelungen vorgegeben.

1.3. Statistische Rahmenbedingungen

Die statistische Auswertung bezieht sich auf das Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen (GVBl. I^{165,166}) der Jahrgänge 1946 bis 2020, und bildet somit die gesamte Gesetzgebungstätigkeit des Hessischen Landtages seit der 1. Legislaturperiode ab.

Die Gesetz- und Verordnungsgebung nach Juli 1945, die zunächst auf die amerikanische Militärregierung und nach Erlass des Staatsgrundgesetzes des Staates Groß-Hessen¹⁶⁷ auf die treuhänderisch eingesetzte Groß-Hessische Staatsregierung zurückgeht, wurde in diese Untersuchung nicht mit einbezogen. Der Gesamtüberblick über die Gesetzgebungstätigkeit des am 01.12.1946 erstmals gewählten Hessischen Landtages, wäre hierdurch verfälscht worden.

Gemäß Art. 120 Abs. 1 der Hessischen Verfassung sind verfassungsmäßig zustande gekommene Gesetze des Hessischen Landtages binnen zwei Wochen im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen (GVBl. I) zu verkünden.

Rechtsverordnungen der Landesregierung, ihrer Mitglieder und der obersten Landesbehörden werden gem. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen und anderen Rechtsvorschriften (Verkündigungsgesetz¹⁶⁸) ebenfalls im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen verkündet. Somit bietet eine Auswertung des GVBl. eine sichere und vor allem messbare Grundlage dafür, einen Überblick über die Gesetzgebungstätigkeit des Hessischen Landtages, aber auch die Verordnungen der Landesregierung zu erhalten.

¹⁶⁵ Das GVBl. II stellte bis Ende 2011 lediglich eine Sammlung des bereinigten hessischen Landesrechts dar.

¹⁶⁶ Bis zum 31. Dezember 2011 gliederte sich das GVBl. Hessen in zwei Teile (GVBl. I und GVBl. II). Im GVBl. I wurden die in die Gesetzgebungskompetenz des Landes fallenden Gesetze und Verordnungen sowie Staatsverträge bekannt gemacht. Das GVBl. II stellte eine Sammlung des bereinigten hessischen Landesrechts dar. Seit dem 1. Januar 2012 existiert nur noch ein GVBl. Anstelle des GVBl. II wird in einer Anmerkung zur Überschrift auf die Gliederungsnummer in dem elektronisch geführten Fortführungsnachweis (FFN) hingewiesen. (Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/Gesetz-nd_Verordnungsblatt_f%C3%BCr_das_Land_Hessen) Im Folgenden wird das GVBl. I deshalb ausschließlich mit GVBl. zitiert.

¹⁶⁷ GVBl. für Groß-Hessen 1945, S. 23

¹⁶⁸ GVBl. 1971, S. 258

Zwar stehen im Internet¹⁶⁹ für bestimmte Legislaturperioden und Zeiträume statistische Angaben zum Download bereit, diese stimmen aber nach den Ergebnissen der durchgeführten Detailauswertung nur bedingt mit den Angaben des GVBl. überein. Um einen im Rahmen dieser Untersuchung verwertbaren, über alle Jahrgänge unter gleichen Maßstäben gewonnenen Gesamtüberblick zu erhalten, war es daher zunächst erforderlich, die Inhaltsverzeichnisse des GVBl. aller genannten Jahrgänge zu sichten. Dabei wurde vor dem Hintergrund der formalen rechtlichen Vorgaben als gesetzt angenommen, dass die Inhaltsverzeichnisse, die jeweils zu verkündenden hessischen Gesetze und Verordnungen ohne Auslassungen widerspiegeln.

Auf dieser Grundlage wurde zunächst eine Auflistung aller Gesetze und Verordnungen von der ersten bis zum Beginn der 20. Legislaturperiode erstellt. Diese Auflistung stellt die Basis der nachfolgenden Auswertung nach verschiedenen Bewertungsgrundlagen dar. Der Zusammenstellung sehr hilfreich war, dass während der Zeit der Auswertung, die mit den Corona-Pandemie bedingten Besuchsbeschränkungen u.a. der Bibliothek des Hessischen Landtags zusammenfiel, die meisten Informationen online über das Landtagsinformationssystem des Hessischen Landtages¹⁷⁰ abrufbar waren. Mit der Zusammenstellung aller Gesetze wurde eine Basis für alle weiteren Auswertungen geschaffen.

Parallel wurde nach Sichtung der abgebildeten Gesetzes- und Ordnungsvarianten ein Erhebungsbogen entworfen¹⁷¹, der eine systematische Kategorisierung ermöglicht und alle Varianten der abgebildeten Gesetze und Verordnungen berücksichtigt.

1. 3. 1. Kategorien unterschiedlicher Gesetzesarten

Anhand der GVBl.-Inhaltsverzeichnisse konnte nach folgendem System eine Feststellung und eine Kategorisierung der abgebildeten Gesetze und Verordnungen erreicht werden:

1. Neue Landesgesetze
2. Änderung, Neufassung, Novellierung eines Landesgesetzes

¹⁶⁹ s. Angaben des Hessischen Landtages unter http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/PdPi_FL19.htm

¹⁷⁰ s. <http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/amtsblaetter.htm>

¹⁷¹ s. Auswertungsbogen 1: S. 97 des statistischen Anhangs

3. Änderung / Neufassung / Novellierung eines Landesgesetzes im Rahmen eines Artikelgesetzes¹⁷²
 - 3.1 Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes geänderten Gesetze
 - 3.2 Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes geänderten Verordnungen
 - 3.3 Davon im Rahmen v. Bundesgesetzen oder Staatsverträgen
 - 3.4 Davon im Rahmen einer EG-Verordnung / EU-Richtlinie
4. Landesgesetz zur Ausführung eines Bundesgesetzes (oder Staatsvertrag)
5. Änderung eines Landesgesetzes zur Ausführung eines Bundesgesetzes (o. Staatsvertrag)
6. Landesgesetz zur Ausführung / Durchführung / Umsetzung einer EU-Richtlinie
7. Änderung eines Landesgesetzes zur Umsetzung einer EU-Richtlinie
8. Berichtigung eines Landesgesetzes

1.3.2. Kategorien unterschiedlicher Verordnungsarten

Analog zur Aufgliederung der unterschiedlichen Gesetzesarten wurde auch eine Sichtung der **Verordnungsgebungstätigkeit** der Landesregierung anhand folgender Kriterien erstellt:

1. Neue Landesverordnung
2. Änderung, Neufassung oder Aufhebung einer Landesverordnung
 - 2.1 Davon im Rahmen einer „Artikelverordnung“
3. Berichtigung einer Landesverordnung
4. Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer Bundesverordnung (z.B. ViehverkehrsVO)
5. Verordnung zur Ausführung / Durchführung eines Bundesgesetzes (oder Staatsvertrag)
6. Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung / Durchführung eines Bundesgesetzes (oder Staatsvertrag)
7. Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie (auch Zuständigkeit)
8. Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie

Damit steht erstmals ein umfassender Überblick von der ersten bis zur zwanzigsten Legislaturperiode (Jahr 2020) zur Verfügung.

Die Erhebungen wurden entsprechend den o.g. Kategorien getrennt nach Gesetzen und Verordnungen erstellt. Unter den Oberbegriffen „Gesetz und Verordnung“ wurden nachfolgend Einzelauswertungen für die jeweiligen Unterpunkte vorgenommen und zur Verdeutlichung teils mit Grafiken unterlegt.

¹⁷² Ändert mehrere Gesetze bisweilen auch unterschiedlicher Zielrichtung in einer gesetzlichen Regelung „Änderungsgesetz“ unter Nutzung der Untergliederung in mehrere Artikel. Dabei steht in der Regel jeder Artikel für die Änderung eines einzelnen Gesetzes, indem einzelne Teile eines Gesetzes entweder angepasst oder aufgehoben werden.

Insbesondere wurde eine Auswertung nach getrennten Wahlperioden des Hessischen Landtages durchgeführt:

1. Wahlperiode	01.12.1946 - 31.11.1950
2. Wahlperiode	01.12.1950 - 30.11.1954
3. Wahlperiode	01.12.1954 - 30.11.1958
4. Wahlperiode	01.12.1958 - 30.11.1962
5. Wahlperiode	01.12.1962 - 30.11.1966
6. Wahlperiode	01.12.1966 - 30.11.1970
7. Wahlperiode	01.12.1970 - 30.11.1974
8. Wahlperiode	01.12.1974 - 30.11.1978
9. Wahlperiode	01.12.1978 - 30.11.1982
10. Wahlperiode	01.12.1982 - 04.08.1983
11. Wahlperiode	25.09.1983 - 17.02.1987
12. Wahlperiode	05.04.1987 - 04.04.1991
13. Wahlperiode	05.04.1991 - 04.04.1995
14. Wahlperiode	05.04.1995 - 04.04.1999
15. Wahlperiode	05.04.1999 - 04.04.2003
16. Wahlperiode	05.04.2003 - 04.04.2008
17. Wahlperiode	05.04.2008 - 19.11.2008
18. Wahlperiode	18.01.2009 - 17.01.2014
19. Wahlperiode	18.01.2014 - 17.01.2019
20. Wahlperiode	18.01.2019 - 17.01.2024

(eine Auswertung erfolgte bis 31.12.2020)

1. 3. 3. Anhörungen des Hessischen Landtages

Auf Grundlage des gewonnenen Ergebnismaterials wurde sodann als weiterer Schritt der Untersuchung der Fokus auf die Frage gerichtet, zu welcher Anzahl der erlassenen Gesetze auch eine Anhörung oder Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen durchgeführt wurde. Diese Frage war bis zum Jahr 1995 zurückverfolgbar, da das Landtagsinformationssystem zu diesem grundsätzlichen Punkt Informationen enthält.

Weitergehende Informationen allerdings, die Aufschluss auf die Identität der beteiligten Gruppen geben könnten, sind dort erst ab dem Jahr 2003 abgebildet und konnten mithin auch erst ab diesem Zeitpunkt einer Beurteilung unterzogen werden.

Aufgrund der Corona-Besuchsbeschränkungen des Hessischen Landtages war eine Einsichtnahme in mögliche schriftlich dokumentierte Grundlagen durchgeführter Anhörungen vor Ort nicht möglich. Andererseits geben die online im Landtagsinformationssystem dokumentierten, sehr geringen Fallzahlen ab dem Jahr 1995 deutliche Hinweise darauf, dass sich erst ab dieser

Zeit eine regelmäßige, institutionalisierte Einbindung gesellschaftlicher Gruppen entwickelt hat. Die dokumentierte Zeitspanne ab dem Jahr 1995, bzw. ab dem Jahr 2003 lässt zudem einen für den Zweck dieser Untersuchung ausreichenden Einblick in die Entwicklung der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen zu.

Ab dem Jahr 2003 erfolgte – der Entwicklung des Landtagssystems folgend – zusätzlich auch eine Aufstellung nach unterschiedlichen Antragstellern für Anhörungen (Landesregierung, Fraktionen), eine Differenzierung nach Ausschüssen und eine Darstellung, wie oft die Kommunalen Spitzenverbände in förmliche Anhörungen eingebunden wurden.

1. 3. 3. 1 Auswertung nach Themengebieten der gesetzlichen Regelungen:

Zur weiteren inhaltlichen Differenzierung wurde eine Unterscheidung nach Themengebieten der gesetzlichen Regelungen vorgenommen. Dabei wurden die zur Anhörung stehenden Gesetze nach 19 unterschiedlichen inhaltlichen Themenschwerpunkten bewertet und den Anhörungen den Jahrgängen 2003 - 2020 zugeordnet¹⁷³.

1. 3. 3. 2 Auswertung nach Vertretern weiterer gesellschaftlicher Gruppen

Anschließend wurde der Frage nachgegangen, welche Vertretergruppen / Anhörungsgruppen der gesellschaftlich relevanten Gruppierungen innerhalb dieser Anhörungen des Landtages berücksichtigt wurden. Als Prämisse galt es hierbei zu beachten, dass statistisch nur diejenigen Anzuhörenden erfassbar waren, die als weitere Anzuhörende neben den Kommunalen Spitzenverbänden in den Protokollen der Ausschüsse vermerkt wurden. Für einen höchst theoretisch denkbaren Fall, dass es neben den, in den Protokollen vermerkten Anzuhörenden weitere gesellschaftliche Gruppen geben könnte, die zur Positionierung aufgefordert wurden, ergaben sich keinerlei Anhaltspunkte. Insofern geht die Auswertung von der grundlegenden Annahme aus, dass der Kreis der Anzuhörenden, welcher aus den Protokollen hervorgeht, auch dem Kreis der tatsächlich zur Teilnahme an der Anhörung aufgeforderten gesellschaftlichen Gruppen entspricht.

¹⁷³ Siehe Tabellen 33, Statistischer Anhang S. 49

Innerhalb des Kreises der in den Landtagsprotokollen vermerkten Anzuhörenden gibt es dagegen durchaus Fallgestaltungen, in welchen ein Anzuhörender zwar beispielsweise zu einer öffentlichen Anhörung eingeladen wurde, jedoch im mündlichen Teil der Anhörung nicht zugegen war. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Anzuhörender eine schriftliche Stellungnahme abgegeben hat, aber auf eine zusätzliche mündliche Übermittlung der Kernpunkte seiner Positionierung verzichtete. Bei den Kommunalen Spitzenverbänden ist dies z.B. dann eine gängige Praxis, wenn in der schriftlichen Stellungnahme Zustimmung zu einem Gesetzentwurf signalisiert wurde, ohne weitere inhaltliche Argumente vorzubringen. Bei dieser Fallgestaltung sieht sich in den schriftlichen Stellungnahmen (so oder sinngemäß) der oft der Hinweis: „Da von uns im Rahmen der mündlichen Anhörung inhaltlich nichts beigetragen werden könnte, was über die vorstehende Positionierung hinausgeht, bitten wir um Verständnis, wenn wir im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung auf eine Teilnahme an der mündlichen Anhörung verzichten“¹⁷⁴. Entscheidend ist dabei, dass der Anzuhörende auf jeden Fall als solcher in dem Landtagsprotokoll verzeichnet ist und die Möglichkeit der Beteiligung insofern bei der statistischen Auswertung Berücksichtigung fand. Die statistische Auswertung orientierte sich insoweit ausschließlich an der Tatsache der Einbindung als solcher und nicht nach fachlich inhaltlichen Gesichtspunkten.

Nach Durchsicht sämtlicher Anhörungsprotokolle und der dort vermerkten Anzuhörenden wurde im Zuge der weiteren Betrachtungen eine differenzierte Aufgliederung in 28 unterschiedliche Anhörungsgruppen (Kommunale Spitzenverbände plus 27 weitere) vorgenommen, die eine genauere Analyse der gesellschaftlichen Gruppenherkunft der Anzuhörenden erlauben.

Im Ergebnis vermittelt die statistische Untersuchung ein differenziertes Bild der formellen Einbindung der gesellschaftlichen Vertretergruppen in die Anhörungen des Hessischen Landtages zu gesetzlichen Entwicklungen und damit zur Gesetzgebung des Parlamentes insgesamt.

Zu berücksichtigen sind dabei die obigen Beschreibungen des Ablaufs des Verfahrens und der Beurteilung der Effizienz des Verfahrens. Einzubeziehen

¹⁷⁴ Üblicherweise gewählte Formulierung des Erstellers dieser Untersuchung

sind auch die Erfolgsaussichten, innerhalb des formalisierten Anhörungsverfahrens (noch) Änderungen der Gesetzesinhalte zu erreichen.

Stehen Gesetzentwürfe, die innerhalb der Landesregierung, bzw. den politischen Fraktionen fein nach politischen Schwerpunkten und Interessen abgewogen wurden, erst einmal formell zur Anhörung, sind die Erfolgsaussichten für grundlegende Änderungen denkbar gering. Dies ist letztlich ein Grund dafür, weshalb sich insbesondere große und „mächtige“ Vereinigungen auf die Vermittlung von Informationen und „Notwendigkeiten“ im Vorfeld oder im Frühstadium einer Gesetzesinitiative verlegt haben. Alternativ findet eine direkte „Beatmung“ der an der Meinungsbildung in der Regierung, bzw. den maßgeblichen Fraktionen vertretenen Personen in der Lobby der Parlamente („Lobbyismus“) statt, wobei diese Lobby örtlich und inhaltlich vielerlei Gestalt annehmen kann.

III. Ergebnisse der statistischen Auswertungen

1. Gesamtauswertung des Erhebungsbogens im Bereich „Gesetze“

1.1. Gesamtauswertung der Jahre 1946 - 2020

Die Einzelauswertung der Jahrgänge 1946 - 2020 ergab in den o.g. Kategorien die aus den Gesamttabellen 1 und 24 (s. Statistischer Anhang, S. 8 und 31 ff.) ersichtlichen Werte. Dabei wurde die Summe der erlassenen Gesetze durch eine Addition der Werte aus den Sparten der Ziffern: 1,2,3,4,5,6,7 errechnet. Keine Berücksichtigung fanden bei der Summenbildung die Werte aus den Sparten 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 und 8. In diesen Spalten wird entweder eine nonvalente Detailbetrachtung vorgenommen, oder es liegen wie im Fall der Ziffer 8 inhaltlich keine zusätzlich zu wertenden Gesetze vor, da an dieser Stelle lediglich eine Berichtigung vorhandener Landesgesetze erfolgt.

Dort wo es sinnvoll und / oder erforderlich erschien, wurden zur Verdeutlichung zusätzliche Grafiken oder Tabellen in die folgende textliche Beschreibung eingefügt. Eine Übersicht ergibt sich aus der Aufstellung auf den Seiten IX - XII.

Die Auswertung führte auf Grundlage des oben dargestellten Fragenkataloges zu folgenden Ergebnissen¹⁷⁵:

Tabelle 1: Gesamtaufstellung Gesetze 1946 - 2020

	Summe Gesetze	1. Neue Landesgesetze	2. Änderung, Neufassung, Novellierung	3. Artikelgesetze	3.1 Zahl qua Artikelgesetz geänderte Gesetze	3.2 Zahl der qua Artikelgesetz geänderten Verordnungen	3.3. davon Bundesgesetze oder Staatsverträge	3.4 Davon EU-Richtlinien	4. Landesgesetz zur Ausführung Bundesgesetz	5. Änderung Landesgesetz zur Ausführung Bundesgesetz	6. LG z.Ausf. EU	7. Ä LG z.Ums. EU	8. Berichtigung Landesgesetz
1946-2020	2422	639	955	466	2313	623	19	63	275	72	13	2	59
1995-2020	917	120	317	330	1686	478	19	63	96	40	12	2	11
2003 -2020	657	94	205	251	1276	306	19	60	69	25	11	2	9

Wie sich die jährlichen Zahlen neu erlassener Gesetze in den Jahren 1946 - 2020 im Detail entwickelt haben, ergibt sich ebenfalls aus dem statistischen Anhang, Tabelle 24¹⁷⁶. Die nachfolgende Grafik bildet diese Werte ab:

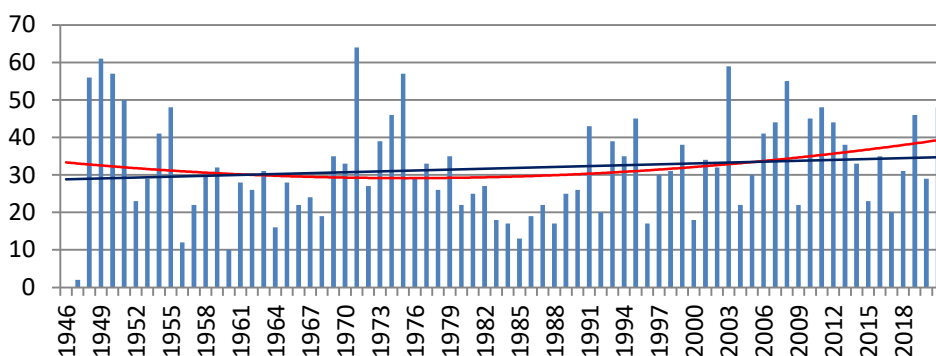


Abbildung 4: Gesamtzahl der Gesetze in den Jahren 1946-2020

Die Trendkurve der grafischen Aufbereitung lässt erkennen, dass die Gesamtzahl der pro Jahr erlassenen Gesetze¹⁷⁷ seit dem Jahr 1946 im Mittel in etwa gleich bleibt. Der exakte Mittelwert liegt bei **32,29**¹⁷⁸. Die Anzahl der Gesetze stieg in den Anfangsjahren des Hessischen Landtages zunächst sprunghaft an. Dies erklärt sich aus der Zeit der Aufbaujahre nach dem Zweiten Weltkrieg

¹⁷⁵ Tabelle 24, Stat. Anh. S. 33

¹⁷⁶ Die Ergebnisse aus den Spaltenziffern 3.1, 3.2, 3.3 und 3.4 wurden als Unterpunkte der ermittelten Zahlen zu Ziffer 3. „Artikelgesetze“ ebenso nicht in die Addition der Gesamtzahl der Gesetze eingerechnet, wie die Ergebnisse zu Ziffer 8 (Berichtigung von Landesgesetzen).

¹⁷⁷ Unter „Gesetz“ wird im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung stets das gesamte im GVBl. Hessen verkündete, einzelne Gesetz als solches, nicht die Anzahl der darin enthaltenen Einzelschriften, bzw. Paragraphen verstanden.

¹⁷⁸ s. Statistischer Anhang, Tabelle 24

und des inhaltlichen Übergangs von den gesetzlichen Regelungen aus der Zeit vor 1945 sowie den Regelungen der Militärregierung zu gesetzlichen Regelungen, die durch den Hessischen Landtag erlassen wurden. Dieser trat am 19. Dezember 1946 zu seiner ersten Sitzung der ersten Legislaturperiode zusammen.

Im Anschluss an die Phase der Umsetzung einer neuen „Basisgesetzgebung“, die in vielen Teilbereichen eine Anpassung der vorhandenen gesetzlichen Grundlagen an die Notwendigkeiten eines demokratischen Staatswesens im Sinne Art 20 GG und Art. 28 Abs. 1 GG vollzog, erlebte die Gesetzgebungstätigkeit dann in fünfziger Jahren einen zahlenmäßigen Rückgang. In den siebziger Jahren stiegen die Zahlen unmittelbar mit den politisch-gesellschaftlichen Entwicklungen korrespondierend¹⁷⁹ wieder an. Bis zum Jahr 1985 sind erneut rückläufige Werte zu registrieren. Eine verstärkte Gesetzgebungstätigkeit ist insbesondere in den Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung ab dem Jahr 2000 zu verzeichnen. Hier vollzieht die errechnete polynomische¹⁸⁰ Trendkurve nach einer „Talsohle“ in den achtziger Jahren einen moderaten Anstieg. Diese Trendlinie ergibt sich aus der Gesamtschau aller einbezogenen Jahre 1946 - 2020.

Auch eine getrennte Darstellung nach Wahlperioden bestätigt diese Entwicklung:

¹⁷⁹ Die siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts stellten auch an den Gesetzgeber hohe Anforderungen. Es handelte sich um eine Zeit des Aufbruchs, verbunden hoher Politisierung auch im Nachgang zu den Studentenprotesten der Endsechziger Jahre, einer nach der Zeit des unmittelbaren „Wirtschaftswunders“ zunehmenden Arbeitslosigkeit und den daraus resultierenden Notwendigkeiten eines sozialen Umbaus. Der Gesetzgeber stand zudem unter dem Eindruck der Terroranschläge der „RAF“, die den Staat und seine Organe ab ca. 1971 in besonderer Weise herausforderten.

¹⁸⁰ Die Darstellungsversion einer polynomischen Trendlinie zeigt bei fluktuierenden, z.B. unterschiedlichen Ergebnissen (hier der Gesetzgebung in den jeweiligen Jahren) eine rechnerische Entwicklungsprognose an. Im Gegensatz dazu verdeutlichen lineare Trendlinien einen allgemeineren, grundsätzlichen Verlauf.

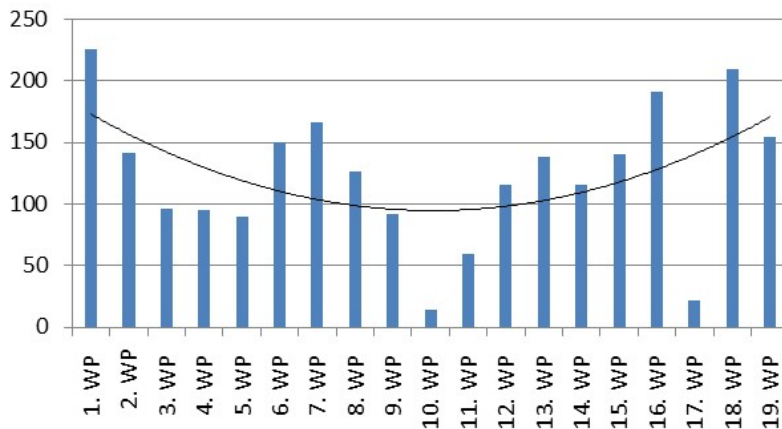


Abbildung 5: Gesamtzahl der Gesetze in der 1. – 19. Wahlperiode (alle Kategorien)

Blickt man isoliert auf die Jahre ab 1995 bzw. ab 2003 (s. nachfolgende Abbildung 6) d.h. auf die Entwicklung ab der 14. Wahlperiode¹⁸¹, so beschreibt die Trendlinie aufgrund der geänderten Datenlage zwar bis ca. zum Jahr 2005 eine leicht steigende, danach aber in der rechnerischen Projektion sogar eine insgesamt moderat fallende Tendenz bis zum Jahr 2020:

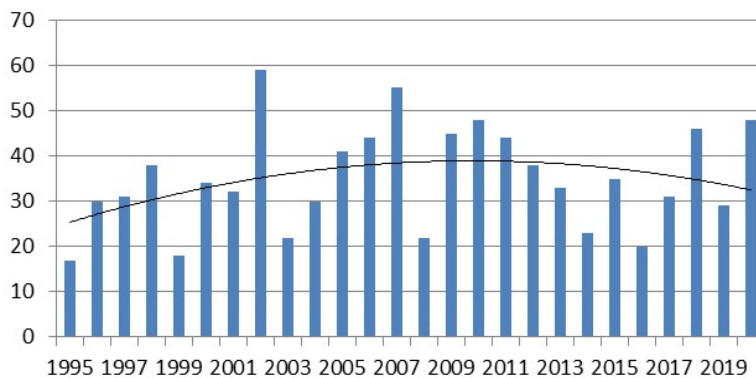


Abbildung 6: Entwicklung Gesamtzahl der Gesetze 1995 - 2020

Diese über den gewählten Beobachtungszeitraum relativ gesehen moderat fallende Trendlinie der Anzahl der Gesetze bis hin zum Jahr 2020 bestätigt sich auch in einer weiteren Verengung des Fokus auf die Jahre 2003 bis 2020:

¹⁸¹ Diese Jahreszahlen werden in einem späteren Zusammenhang, nämlich der Auswertung der im Landtag zu den Gesetzen durchgeführten Anhörungen bedeutsam.

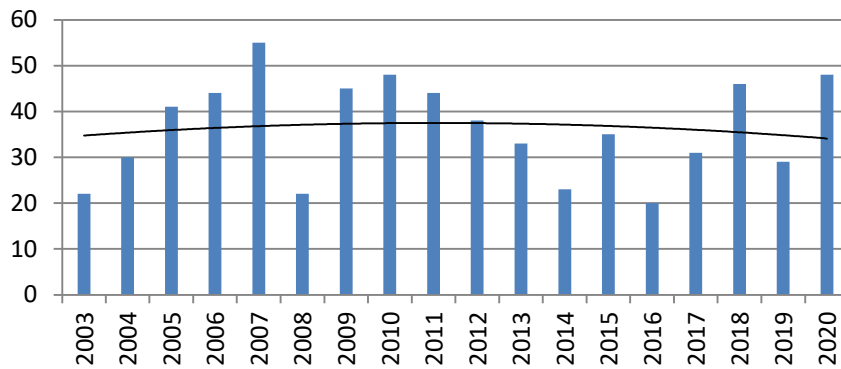


Abbildung 7: Entwicklung Gesamtzahl der Gesetze 2003 - 2020

Eine noch genauere Einschätzung der Entwicklung lässt sich jedoch gewinnen, wenn eine Berechnung der Mittelwerte der jeweils erlassenen Gesetze nach Dekaden vorgenommen und die Ergebnisse grafisch gegenübergestellt werden¹⁸² (s. nachfolgende Abbildung 8):

Dabei pendeln die errechneten Mittelwerte über die Dekaden zwischen einem Minimalwert von 21 (1979 - 1989) bis zu einem Maximum von 40 in den Jahren 2001-2011. Über den gesamten Zeitraum der Jahre 1946 - 2020 liegt der übergreifend ermittelte Mittelwert bei durchschnittlich 32¹⁸³ und bestätigt damit die Trendkurve aus Abbildung 4.

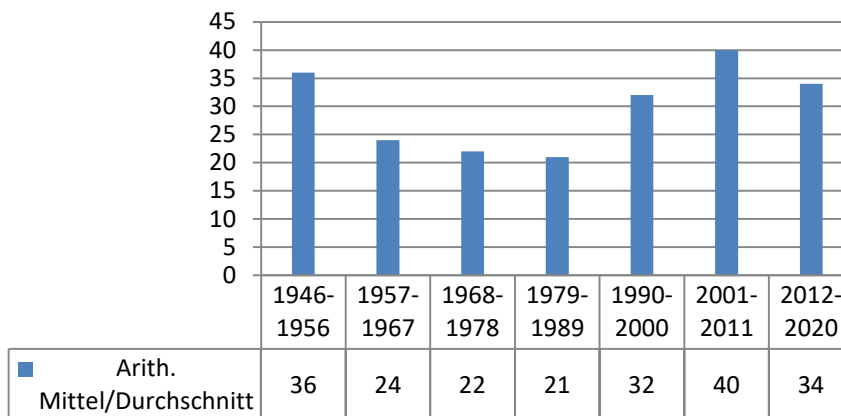


Abbildung 8: Durchschnittliche Anzahl der Gesetze nach Dekaden

Mit Blick auf die einzelnen Dekaden ergibt sich für den Zeitraum 1946 - 1956 ein leicht überdurchschnittlicher Wert von 36. Dieser sinkt für die Zeit von 1957 - 1989 um ca. 30% auf einen Wert von 22, bzw. 21, um anschließend wieder auf das Durchschnittsniveau über alle Jahre anzusteigen. Nach einer

¹⁸² s. ebenfalls Statistischer Anhang, Tabelle 24

¹⁸³ Die Werte wurden bei der Darstellung nach Dekaden der Übersichtlichkeit halber auf ganze Zahlen zurückgeführt.

Steigerung um 25% in den Jahren 2001 - 2011 auf den Wert von 40 fällt der Mittelwert wieder auf ein nahezu „Normalniveau“ in den Jahren 2012 - 2020. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zwischen 2012 und 2020 nur 8 Jahre liegen und die Dekade damit nicht abgeschlossen ist.

1.2. Zwischenergebnis

In der Gesamtschau lässt sich ablesen, dass sich die Werte insgesamt in einem relativ stabilen Korridor bewegen. Selbstverständlich ist über die Jahre 1946 - 2020 nach einer Addition der Zahl aller neu erlassenen Gesetze in der Summe eine Zunahme der Gesetze gegeben. Aus dem Mittelwert über insgesamt 72 ausgewertete Jahre in Höhe von 32 Gesetzen pro Jahr und der gegebenen Schwankungsbreite alleine lässt sich keine progressive Steigerung des Erlasses (neuer) Gesetze in Hessen erkennen.

2. Einzelne Kategorien im Bereich „Gesetze“

2.1. Zu Ziffer 1 des Fragebogens: Neue Landesgesetze

Im Rahmen einer Einzelbetrachtung bestätigt sich nach einer grafischen Aufbereitung, dass die Zahl der neuen Gesetze die Entwicklung der Gesamtbeurteilung nicht unmittelbar, jedoch in der Gesamttendenz nachvollzieht.

Dieser Effekt ist darin begründet, dass die Zahl der neuen Gesetze mit **639**¹⁸⁴ statistisch den zweitgrößten Anteil an der Gesamtzahl von **2422** darstellt.

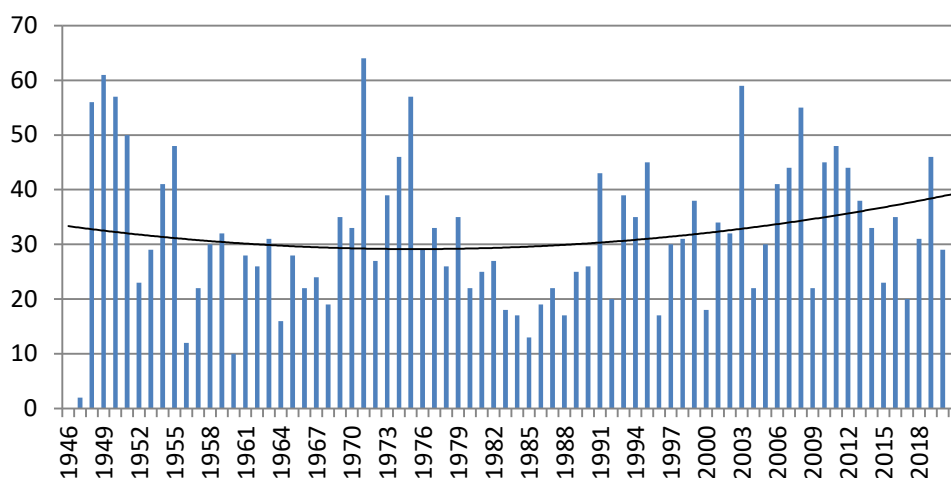


Abbildung 9: zu Ziffer 1: Neue Gesetze in den Jahren 1946-2020

¹⁸⁴ s. Statistischer Anhang, Tabellen 1 und 2

In der Detailauswertung ist dabei insbesondere ab den Jahren 1985 / 1986 eine moderate Steigerung der Zahlen neuer Landesgesetze zu verzeichnen.

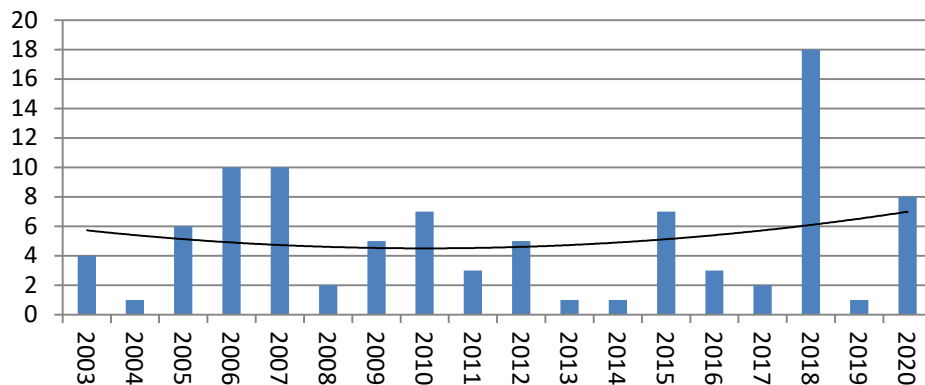


Abbildung 10: zu Ziffer 1: Neue Gesetze 2003 - 2020

Diese grundsätzliche Entwicklung bestätigt sich bei einem Blick auf eine Aufteilung der Gesetzgebungstätigkeit des Hessischen Landtages nach Wahlperioden. Die Balkengrafik weist etwa ab der 11. Wahlperiode eine Steigerung aus, die Trendlinie dagegen belegt einen Aufwärtstrend erst wieder ab der 15. Wahlperiode:

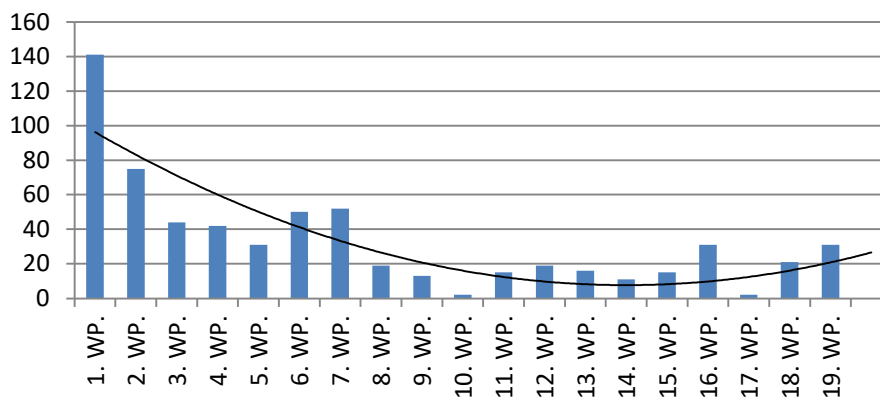


Abbildung 11: zu Ziff. 1: Entwicklung des Erlasses neuer Gesetze nach Wahlperioden (1.- 19. WP)

Eine analog zur Entwicklung der Gesetzgebung in Hessen insgesamt durchgeführte Detailbetrachtung unter dem Fokus der Mittelwerte neuer Gesetze im Zehn-Jahres-Raster¹⁸⁵ bestätigt das gewonnene Bild. In den Jahren 1946 - 1956 lag die durchschnittliche Anzahl der neuen Gesetze bei 21. Danach flacht die Kurve ab, die durchschnittliche Anzahl sinkt zunächst in den Jahren

¹⁸⁵ s. Statistischer Anhang, Tabelle 38

von 1957 - 1967 auf 10, um sich danach auf einem Wert zwischen 3 und 5 einzupendeln. Der Mittelwert über alle untersuchten Jahre 1946 - 2020 liegt bei 9. In den Jahren 1995 - 2020, bzw. 2003 - 2020 liegt der Wert stabil bei 5 neuen Gesetzen. Über den gesamten Zeitraum ergibt sich ein rechnerischer Mittelwert in Höhe von **8,52** neuen Landesgesetzen pro Jahr. Bei einer Aufteilung auf Zehn-Jahres-Zeiträume ergibt sich das folgende Resultat:

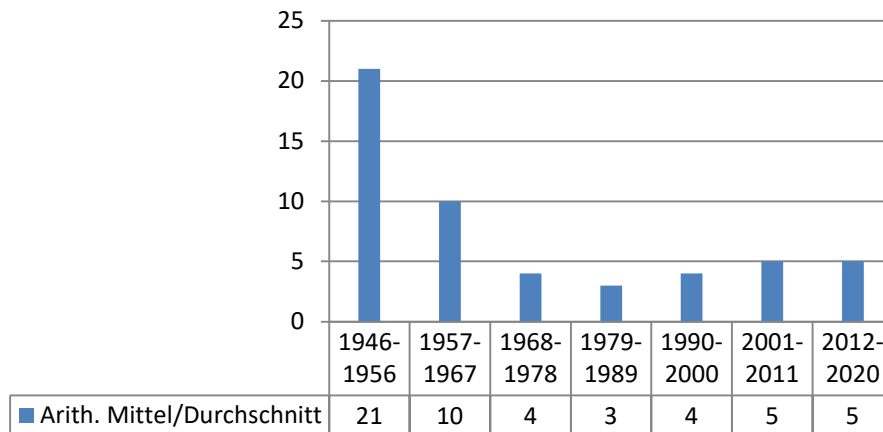


Abbildung 12: Durchschnittliche Anzahl neuer Gesetze pro Jahr nach Dekaden

Zwischenergebnis:

Auch die Fokussierung auf die Teilsparte *neuer* Landesgesetze validiert die bereits beschriebene Situation: Nach einer in den Anfangs- und Aufbaujahren nach dem zweiten Weltkrieg erhöhten Gesetzgebungstätigkeit sank sie in der zwölften bis vierzehnten Wahlperiode (ca. 1987 - 1999) auf einen relativen Tiefpunkt ab, um ab diesem Zeitpunkt wieder kontinuierlich anzusteigen. Dabei bleibt die Trendlinie unter dem Niveau der ersten bis fünften Wahlperiode. Die Mittelwerte der Jahre folgen diesem Trend und pendeln sich etwa ab der 6. Wahlperiode auf einem Niveau von 3 bis 5 neuen Gesetzen pro Jahr ein.

Auch die differenzierte Betrachtung der Auswertung der Zahlen der Sparte zu Ziffer 1 „Neue Gesetze“ lässt unmittelbar nicht den Schluss zu, es gebe im Land Hessen eine übermäßige Anzahl neuer Landesgesetze. Ein rechnerischer Mittelwert in Höhe von 8,52 neuen Landesgesetzen pro Jahr liegt tendenziell unter einem Ergebnis, das angesichts der „Normflutdiskussion“ höher zu erwarten war.

2.2. Zu Ziffer 2. Änderung, Neufassung, Novellierung eines Landesgesetzes

Die errechnete Trendlinie zur Kategorie „Änderung, Neufassung, Novellierung eines Landesgesetzes“ beschreibt für die Jahre 1946 - 2020 (im Gegensatz zu der Kurve der neuen Landesgesetze) bis Anfang der neunziger Jahre insgesamt zunächst einen steigenden, dann aber einen fallenden Verlauf. Es wird deutlich, dass die Zahl der „Änderungsgesetze“ zumindest nicht im Sinne einer übermäßigen Steigerung zunimmt. Werte über 20 werden nur in den Jahren 1950, 1969, 1971, 1974, 1990, 1995, 2003 und 2008 erreicht. In den Jahren 1975, 1977 und 2010 liegt der Wert exakt bei 20 „Änderungsgesetzen“:

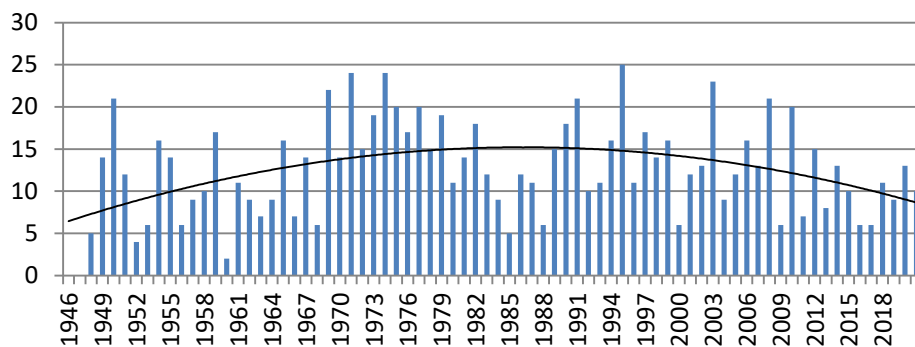


Abbildung 13: Ziffer 2: Änderung, Neufassung, Novellierung eines Landesgesetzes, 1946-2020

Das gewonnene statistische Bild¹⁸⁶ bestätigt sich auch in der Übersicht nach Wahlperioden. Die Darstellung nach Wahlperioden¹⁸⁷ gibt darüber hinaus Hinweise auf die Ursache für „ungewöhnliche“ Einbrüche im Verlauf. Solche Rückgänge ergeben sich z.B. in den Kurzwahlperioden der 10. und 17. Wahlperiode, bei welchen sich aufgrund der politischen Gegebenheiten schon nach kurzer Zeit die Notwendigkeit von Neuwahlen ergeben hat:

¹⁸⁶ s. Statistischer Anhang, Tabelle 24, Spalte 2.

¹⁸⁷ s. Abbildung 14

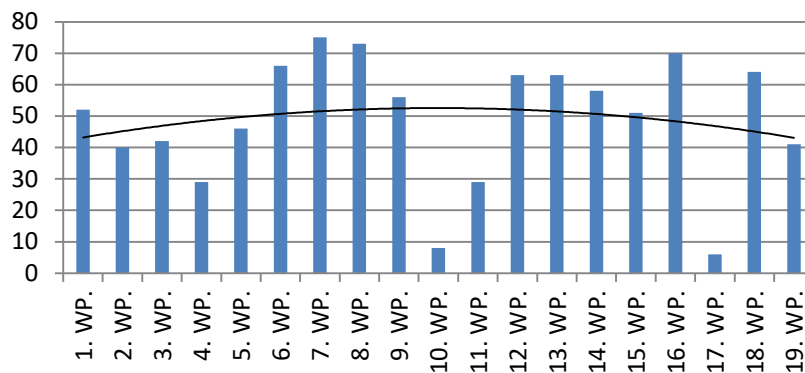


Abbildung 14: zu Ziff. 2: Darstellung nach Wahlperioden

Mittelwerte:

Bei einem Blick auf die Mittelwerte der Sparte 2. „Änderung“, „Neufassung“, „Novellierung eines Landesgesetzes“, wird über die gesamte Zeitspanne 1946 - 2020 sichtbar, dass pro Jahr **12,73¹⁸⁸** (gerundet 13) entsprechende Anpassungen vorgenommen wurden.

Der Beobachtungszeitraum 1995 - 2020 weist eine Zahl von 12 und derjenige der Jahre 2003 - 2020 die Zahl von 11 Veränderungen auf.

Unter dem Blickwinkel von Dekaden¹⁸⁹ (s. nachfolgende Grafik Abb. 15) steigt die Zahl von durchschnittlich 10 Änderungen im Zeitraum 1946 - 1967 über den Zeitraum 1968 - 1989 auf die Zahl von 12 an. In den Jahren 1990 - 2011 wächst der Wert auf durchschnittlich 14 Änderungen. Im Zeitraum von 2012 - 2020 liegt der ausgezählte Wert bei 10 Änderungen. Allerdings umfasst der Auswertungszeitraum auch anders als in den anderen ausgewerteten Perioden nur 8 Jahre, sodass die Zahl 10 perspektivisch noch ansteigen dürfte. Die lineare Trendlinie deutet darauf hin.

Es ist abzuwarten, ob der Wert dennoch tatsächlich sinkt, sich auf dem Wert der Vordekade (d.h. auf 14) einpendelt oder in der logischen Fortsetzung der Steigerungsraten pro 20 Jahre dann einen Wert von 16 erreichen könnte.

¹⁸⁸ s. Statistischer Anhang, a.a.O.

¹⁸⁹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 39

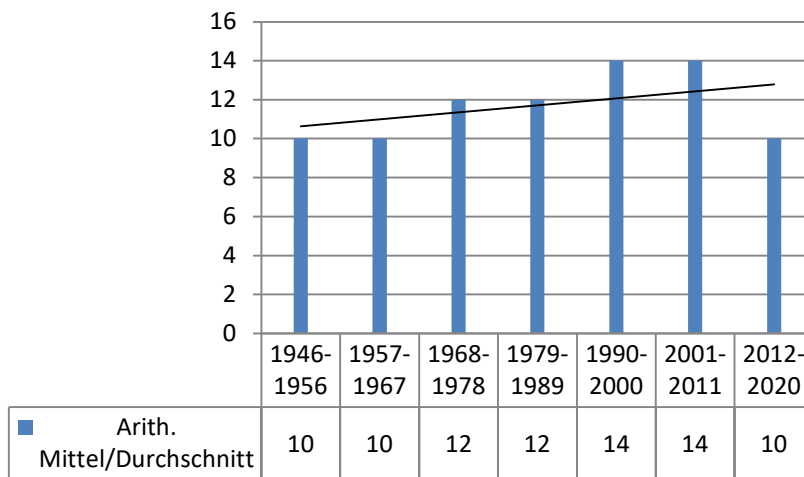


Abbildung 15: Durchschnittliche Anzahl Änderungs-Gesetze im Zehn-Jahres-Fokus

Zwischenergebnis:

Die Zahlen in der der Sparte 2. „Änderung, Neufassung, Novellierung eines Landesgesetzes“ bestätigen grundsätzlich das Zwischenergebnis der Auswertung zu Ziffer 1. Die Anzahl der entsprechenden Gesetze bildet mit **955** statistisch den größten Anteil an der Gesamtzahl von 2422. Die Durchschnittswerte liegen relativ stabil in einem Bereich von durchschnittlich 13 Anpassungen pro Jahr. Auch an dieser Stelle konnte für das Land Hessen in der Sparte zu Ziffer 2 eine tendenzielle Zunahme entsprechender Aktivitäten des Gesetzgebers ermittelt werden. Diese fällt jedoch, bezogen auf die absolute Anzahl der Gesetze, in einem sehr überschaubaren Rahmen aus.

2.3. Zu Ziffer 3: Änderung / Neufassung / Novellierung eines Landesgesetzes im Rahmen eines Artikelgesetzes

Die Ergebnisse in der Auswertungskategorie „Artikelgesetz“ erscheinen mit Blick auf die Zielsetzung der gesamten Analyse, nämlich der Erforschung und Darstellung der Einbeziehung der Praxis in die Gesetzgebungstätigkeit, von besonderer Relevanz. Sie bilden insofern ein Kernstück der statistischen Auswertung und werden deshalb besonders ausführlich behandelt.

Als rechnerisches Ergebnis der Auswertung ist zunächst festzuhalten, dass insgesamt **466** Artikelgesetze erlassen wurden¹⁹⁰. Bis zum Jahr 1958 waren keine Artikelgesetze feststellbar. Danach lag der Wert bis 1968 bei maximal

¹⁹⁰ s. Statistischer Anhang, Tabelle 24, Spalte 3 sowie Tabelle 25

3 Artikelgesetzen pro Jahr. Ein erster Höchstwert von 10 Artikelgesetzen ließ sich im Jahr 1970 ermitteln. Inhaltlich weisen die in diesem Jahr erlassenen Artikelgesetze keine außergewöhnlichen Auffälligkeiten auf. Es handelte sich z.B. um das Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften¹⁹¹ oder das Besoldungserhöhungs- und Anpassungsgesetz¹⁹², mithin um Gesetze, bei welchen zwar der Erlass eines Artikelgesetzes einerseits prozessökonomisch erscheint, andererseits aber nicht erkennbar ist, warum in der Zeit zwischen 1946 - 1970 eine entsprechende Materie nicht mittels Artikelgesetzen umgesetzt wurde. Ein weiteres Beispiel ist das Hessische Gesetz zur Anpassung des Landesrechts an das Erste Gesetz zur Reform des Strafrechts¹⁹³, bei dem 44 Landesgesetze und 22 Verordnungen anzupassen waren. An letzterem Beispiel wird jedoch plakativ sichtbar, wie aufgrund äußerer, hier bundesrechtlicher Veranlassung, nachfolgend eine „Welle“ landesgesetzlicher Änderungen umzusetzen war, für die das Instrument eines Artikelgesetzes das Mittel der Wahl darstellte.

In der Gesamtauswertung liegen weitere Peaks u.a. bei den Jahren 1992 (12), 1998 (14), 2002 (20), 2007 (19), 2011 (19), 2012 (22), 2018 (17) und 2020 (19). Der Mittelwert in den Jahren 1946 - 2020 liegt bei **6,21**¹⁹⁴ Artikelgesetzen pro Jahr.

Der zentrale gedankliche Hintergrund der weiteren Auswertungen zu Ziffer 3 ist, dass im Rahmen von Artikelgesetzen mehrere Gesetze innerhalb eines Änderungsgesetzes angepasst oder aufgehoben werden. Im Gegensatz zu einem neuen Gesetz, das als Einzelgesetz gezählt wird, erscheint ein Artikelgesetz zwar zunächst in der Statistik ebenfalls nur als „einzelnes Gesetz“. Bei genauerer Untersuchung ergibt sich jedoch bei Artikelgesetzen eine „Spreizung“, die zwischen 1:1 (ein Gesetz wird gemeinsam mit einer Verordnung erlassen oder geändert), bzw. 1:2 (in einem Gesetz wird ein weiteres mitbehandelt) bis zu 1: X liegen kann. Dem einzelnen Änderungsgesetz stehen dabei inhaltlich eine Vielzahl weiterer gesetzlicher Änderungen gegenüber. Es handelt sich somit nicht nur „um ein einzelnes Gesetz“. Im Rahmen der

¹⁹¹ GVBl. 1970, S. 295 (es wurden 5 Gesetze angepasst)

¹⁹² GVBl. 1970, S. 303 (es wurden 11 Gesetze angepasst)

¹⁹³ GVBl. 1970, S. 245

¹⁹⁴ s. Statistischer Anhang, Tabelle 24

Auswertung konnte vielmehr ein Maximalwert in Höhe von 1:73¹⁹⁵ ermittelt werden. In diesem Fall stand dem zunächst einfach gezählten Gesetz die Zahl von 73 tatsächlich geänderten Gesetzen gegenüber¹⁹⁶.

Eine solche versteckte Spreizung hat Auswirkungen. Solche Gesetzesvorlagen gestalten sich in der Regel recht unübersichtlich. Dies führt auf allen Seiten, sowohl im Bereich des Parlaments als auch für diejenigen, die zu solchen artikelgesetzlichen Vorlagen Stellung nehmen sollen oder dürfen, in der Vorbereitung zu einem erheblichen Arbeitsaufwand. Parlamentarier, die nicht unmittelbar mit der Materie vertraut sind, stehen vor der Aufgabe, sich vor der Abstimmung in zusätzliche Sach-, bzw. Rechtsgebiete einarbeiten zu müssen. Bei den Anzuhörenden sind ggf. unterschiedliche Abteilungen oder Fachämter betroffen, was zu einem erhöhtem Abstimmungsbedarf führen kann. Dies kann insbesondere bei zeitlich engen Fristsetzungen organisatorisch problematisch sein und zu reduzierter Bearbeitungstiefe führen.

Anhörungsveranstaltungen im Hessischen Landtag können durch Artikelgesetze zudem in dem Sinne belastet sein, dass die für die Anhörung zur Verfügung stehende Zeit auf mehrere, teils grundlegend unterschiedliche Gesetzesmaterien aufgeteilt werden muss.

Hieraus könnte sich ein Anhaltspunkt dafür ergeben, dass bei Artikelgesetzen die inhaltliche Qualität der Bewertung im Parlament durch den Mangel an Informationen beeinträchtigt werden könnte. Insbesondere besteht die Besorgnis, dass aufgrund einer denkbaren Schwerpunktbildung der Bewertung einzelner Gesetze, z.B. bei „politisch sensiblen Schwerpunktthemen“ andere mutmaßliche „Nebenregelungen“, die im Zuge und aus Anlass der Novellierung von Schwerpunktthemen mit in das Gesetzgebungsverfahren aufgenommen wurden, nicht hinreichende Beachtung, bzw. nicht die Beratungstiefe erfahren, die fachlich-inhaltlich angemessen wäre.

Dieser Effekt könnte theoretisch auch bewusst eingesetzt werden, um kritische Änderungen in Gesetzen in einem Durchgang mit anderen Gesetzen zu

¹⁹⁵ Gesetz zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung vom 17. Dezember 1998, GVBl 27, 562 ff. in dem von der Hessischen Bauordnung bis zur Gemeindeordnung, des Eisenbahnkreuzungsgesetzes und der Beihilfe-, bzw. Umzugsverordnung für Beamte oder der Aufhebung eine Vielzahl von Einzeländerungen vorgenommen wurden

¹⁹⁶ s. Statistischer Anhang, Tabelle 26, Jahr 2012, Spalte 20

erledigen, ohne nach außen größere Aufmerksamkeit zu bewirken. Eine Verstärkung des Effekts wäre möglich, wenn kritische Änderungen in Gesetzespaketen mitgeregelt werden, die mutmaßlich von anderen Adressaten einer Anhörung (mit-)beurteilt werden als originär fachlich-inhaltlich zuständig¹⁹⁷. Unabhängig von der Frage, ob solche Effekte tatsächlich bewusst eingesetzt werden, spricht zumindest die parlamentarische Praxiserfahrung Anzuhörender dafür, dass derartige Gegebenheiten zumindest im Einzelfall nicht ausdrücklich unerwünscht sein oder gegebenenfalls auch billigend in Kauf genommen werden könnten.

Besonders schwierig aufzufinden sind solche Änderungen dann, wenn die zu ändernden Gesetze nicht im Volltext im Änderungsgesetz abgebildet werden, sondern lediglich unter Nennung von Artikel / Gesetz und Paragraphenziffer. Es handelt sich um eine gesetzgeberische Verweisteknik, die nur die zu ändernden oder zu ergänzenden Worte, bzw. Satzteile benennt. Der Sinngehalt der Änderung erschließt sich erst dann, wenn der ursprüngliche Gesetzestext gegengelesen wird. Dies kann sich insbesondere bei umfangreichen Änderungsmaßnahmen als sehr aufwendig erweisen und „lässt die Gesetzesanwendung zur Schnitzeljagd werden“¹⁹⁸. Dies gilt insbesondere dann, wenn lediglich einzelne Worte geändert werden, die jedoch gegebenenfalls zu erheblichen Wirkungsänderungen der Regelung in ihrer Gesamtheit führen. Würden umfangreiche Gesetzespakete in den Lesungen des Plenums dann „durchgewinkt“, weil der einzelne Abgeordnete weder Zeit noch Fachkenntnis zur detaillierten Prüfung jeder einzelnen Regelung hat, dann könnte dies nachteilige Folgen haben.

Beispiel für die mögliche Auswirkung eines Artikelgesetzes:

Ein Beispiel für die allgemeine Wirkung eines Artikelgesetzes ist das Haushaltsbegleitgesetz 1996 (HBegleitG 1996) vom 04.03.1996, GVBl 1997, S. 102 ff. Hier wurde im Rahmen eines 10 Einzelartikel umfassenden „Finanzgesetzes“, das üblicherweise nur von den kommunalen Haushaltsabteilungen

¹⁹⁷ Beispiel: Der Schwerpunkt des anzuhörenden Artikelgesetzes liegt im Bereich des Steuerrechts. Es werden aber auch umweltrechtliche Änderungen vorgenommen. Da Steuergesetze maßgeblich durch die Finanzabteilung eines anzuhörenden Landkreises geprüft werden, könnte (insbesondere unter Zeitdruck) der umweltrechtliche Teil ggf. im Rahmen der Prüfung dann „leiden“, wenn das Umweltamt nicht eingebunden werden kann.

¹⁹⁸ Mußgnug, in Hill (Hrsg.), Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, 1989, S. 23 ff., 33,43

geprüft wird, unter Art. 4 die Änderung des Hessischen Straßengesetzes vollzogen. Der Artikel lautet: „Das Hessische Straßengesetz vom 9. Oktober 1962 (GVBl. I S. 437), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. November 1994 (GVBl. S. 696), wird wie folgt geändert: 1. § 41 wird wie folgt geändert: a) Dem Abs. 2 wird folgender Satz 2 angefügt: „Dem Land kann durch Vereinbarung mit den Landkreisen die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen einschließlich des Um- und Ausbaus gegen Ersatz der entstehenden Kosten übertragen werden. Die Rechte der Landkreise als Träger der Straßenbaulast bleiben unberührt.“

Der zunächst „harmlos“ erscheinende Text regelte nichts anderes, als dass das Land die bisher von ihm selbst übernommenen Kosten für die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen auf die Landkreise veranlasste. Den Landkreisen sind hierdurch, auch wenn dem Land lediglich die tatsächlich entstehenden Kosten zu ersetzen sind (alternativ können die Kreisstraßen auch kostenpflichtig durch Private betreut werden), Kosten in vielfacher Millionenhöhe, sowie erheblicher Arbeitsaufwand entstanden. Dadurch, dass die Änderung im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes und nicht im Rahmen einer gesonderten Änderung des Hessischen Straßengesetzes als Einzelregelung vollzogen wurde, entging das Regelungsvorhaben der Aufmerksamkeit der Fachämter der Landkreise und wurde im Rahmen der Anhörung nicht hinreichend gewürdigt.

Letztendlich sind Artikelgesetze für den Gesetzgeber in vielen Fällen eine sehr effiziente Methode, nötige Gesetzesänderungen durchzuführen. Sie können aber de facto zugleich die Wirkung einer Beeinträchtigung der Einbindung der Praxis bzw. von Anhörungsrechten haben. Dies lässt sich jedoch rein statistisch nicht nachweisen.

Mit Blick auf die Nutzungshäufigkeit des Instruments des Artikelgesetzes lässt sich der nachfolgenden Grafik dagegen eine deutlich zunehmende Tendenz entnehmen:

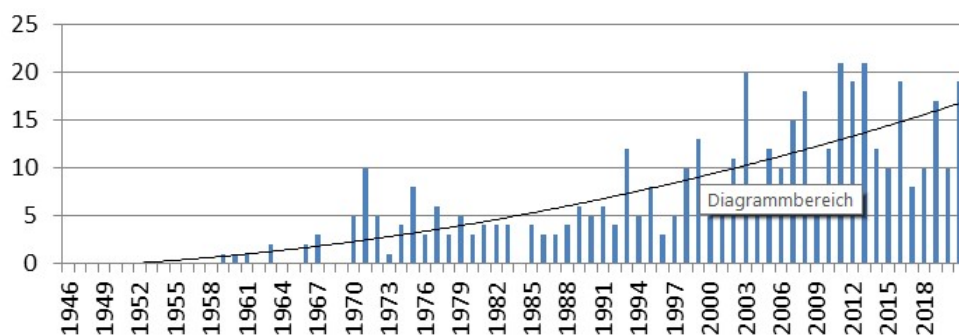


Abbildung 16: zu Ziffer 3: Änderung, Neufassung, Novellierung eines Landesgesetzes im Rahmen eines Artikelgesetzes

Die Begutachtung nach Wahlperioden¹⁹⁹ zeichnet das ermittelte Ergebnis einer nicht unerheblichen Steigerung entsprechender Vorgänge in komprimierter Form nach.

Die nachfolgende Grafik veranschaulicht, dass es sich um eine Erscheinungsform handelt, die ab der 12. Wahlperiode verstärkt eingesetzt hat. Auch diese Entwicklung spricht dafür, dass in den ersten Wahlperioden ein „Grundstock“ an Gesetzen geschaffen wurde, der nun einen gezielten Anpassungsbedarf notwendig machte. Dieser sollte nicht in Einzelgesetzen, sondern in einer gesetzgebungstechnisch effizienten Form gestaltet werden.

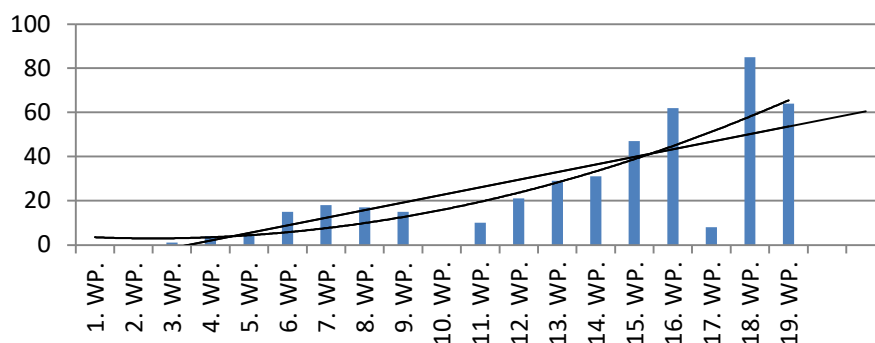


Abbildung 17: zu Ziffer 3: Änderung/Novellierung/Neufassung von Gesetzen im Rahmen eines Artikelgesetzes. Aufgliederung nach Wahlperioden

Die Entwicklung kann zugleich aber auch ein Hinweis dafür sein, dass die Komplexität der zu regelnden Gesetzesmaterie, insbesondere der Verflechtungen der gesetzlichen Regelungen untereinander und im Zusammenspiel mit EU- und bundesgesetzlichen Regelungen zunimmt. Dies gilt insbesondere dann, wenn nicht ein „großer Warenkorb“ unterschiedlicher, nebeneinander stehender gesetzlicher Regelungen verändert werden soll, sondern

¹⁹⁹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 4

wenn im Zuge einer vorgesehenen gesetzlichen Änderung zugleich auch damit inhaltlich-thematisch in Zusammenhang stehende „Begleitregelungen“ in weiteren eigenständigen Gesetzen anzupassen sind. Ein Beispiel hierfür ist das Beamtenrecht mit unmittelbaren hierauf bezogenen Besoldungs-, Pensions- oder Beihilferegelungen.

Zwischenergebnis:

Das Auswertungsergebnis lässt erkennen, dass sich die Entwicklung dazu, Änderungen, Neufassungen oder Novellierungen eines Landesgesetzes im Rahmen eines Artikelgesetzes vorzunehmen, kontinuierlich verstetigt. Mit statistischen Mitteln nicht belegbar ist, dass mit der zunehmenden Nutzung des Instruments des Artikelgesetzes die inhaltliche Qualität der Bewertung im Parlament leiden könnte.

2.4. Zu Ziffer 3.1 Anzahl der im Rahmen eines Artikelgesetzes geänderten Gesetze

Das bereits gewonnene Analyseergebnis wird verfeinert, blickt man auf die konkrete Anzahl der im Rahmen eines Artikelgesetzes angepassten Gesetze. Die nachstehende Grafik²⁰⁰ bestätigt einen deutlichen Anstieg der entsprechend geänderten oder erlassenen Rechtsnormen. Die Trendkurve lässt weitere Zuwächse erwarten:

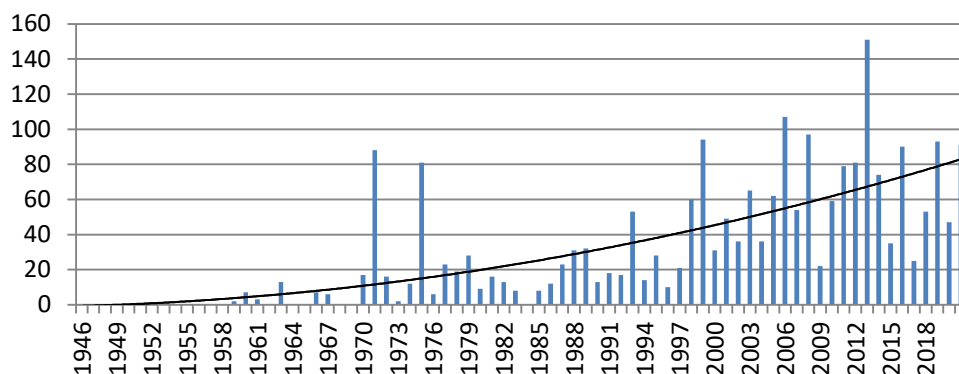


Abbildung 18: zu Ziffer 3.1: Anzahl der im Rahmen eines Artikelgesetzes

Besonders nachvollziehbar wird diese Entwicklung durch die folgende grafische Auswertung nach Wahlperioden. Mit Ausnahme der Kurz-Wahlperioden (10. und 17. WP) ist ab der 11. WP eine merkliche Zunahme der Artikelgesetze und damit der Zahl der im Rahmen des jeweiligen Artikelgesetzes

²⁰⁰ s. Statistischer Anhang, Tabellen 1 und 24, sowie Einzeldarstellung Tabelle 5

geänderten Gesetze zu registrieren. Im gesamten Zeitraum von 1946 - 2020 wurden im Mittel pro Jahr **30,84**²⁰¹ Gesetze im Rahmen eines *Artikelgesetzes* erlassen oder geändert.

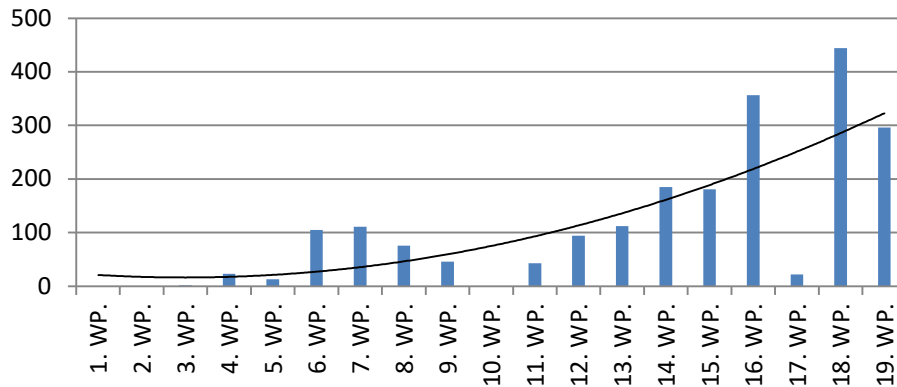


Abbildung 19: zu Ziff. 3.1: Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes geänderten Gesetze verteilt auf Wahlperioden

Die Grafik belegt, dass Artikelgesetze als Instrument in den ersten 5 Wahlperioden eher die Ausnahme waren. Erst ab der 6. Wahlperiode bediente sich der Hessische Landtag in zunehmendem Maße des Artikelgesetzes. Regelmäßig genutzt wird das Artikelgesetz ab der 11. Wahlperiode, wobei die Nutzungshäufigkeit erkennbar ansteigt.

Allerdings belegt diese Zahl *alleine* noch nicht die Entwicklung im Verhältnis zu den im Rahmen von einzelgesetzlichen Normierungen vorgenommenen Anpassungen. Erst in der entsprechenden grafischen Gegenüberstellung der Kurven wird die „Spreizung“²⁰² besonders augenfällig, denn dabei stehen in der Summe **466**²⁰³ Artikelgesetzen **2313**²⁰⁴ tatsächlich geänderte Gesetze gegenüber:

²⁰¹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 24

²⁰² Der Begriff der „Spreizung“ wurde gewählt, um das scherenartige Auseinanderdriften der Zahlen der gezählten und der dahinterstehenden Zahl der tatsächlich geänderten Gesetze zu verdeutlichen.

²⁰³ s. Statistischer Anhang, Tabelle 4

²⁰⁴ s. Statistischer Anhang, Tabelle 5

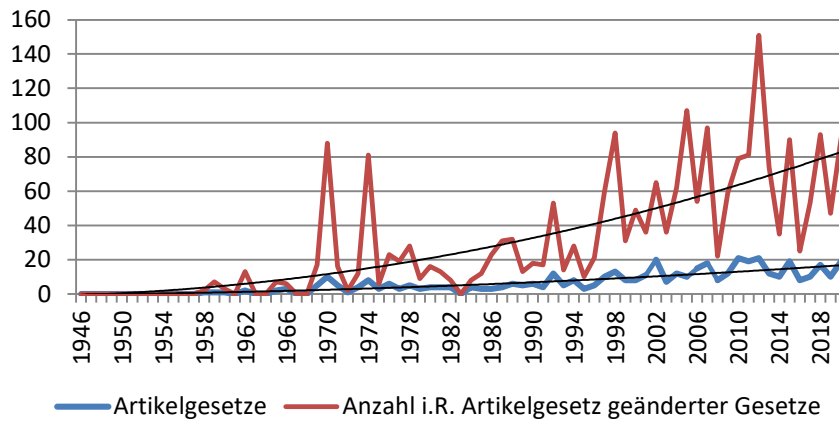


Abbildung 20: Darstellung des Verlaufs des Erlasses neuer Gesetze und der im Rahmen von Artikelgesetzen geänderten Gesetze (Spreizung) 1946 - 2020

Die Kurven weisen in einem in etwa gleich verlaufenden Rhythmus der Volatilität eine jeweilige Steigerung auf.

Die Grafik verdeutlicht darüber hinaus, dass die Steigerung in beiden Kurven unterschiedlich intensiv ausfällt. Zugleich ist signifikant, dass die Zahl der Artikelgesetze im Vergleich zu der Gesamtzahl in teils erheblichem Umfang zunimmt. Die Kurven streben perspektivisch auseinander und markieren damit eine Entwicklung, die aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen dazu führen kann, dass auch Anhörungsrechte beeinträchtigt sein könnten. Durchschnittlich entfällt auf jedes Artikelgesetz über den gesamten Zeitraum von 1946 – 2020 die Zahl von rund 6 damit geänderten Gesetzen (6 zu 31, entsprechend einem Faktor von 1: 5,16)²⁰⁵.

2. 4. 1. Zahl der gezählten vs. tatsächliche Anzahl der Gesetze

Eine entsprechender Spreizungseffekt ergibt sich darüber hinaus auch zwischen der ermittelten Gesamtzahl der Gesetze („Gesamtzahl gezählt“ (Ggez.)) und der verdeckten Gesamtzahl der Gesetze (GGv).

Diese errechnet sich aus der Gesamtzahl der gezählten Gesetze abzüglich der Zahl der Artikelgesetze (ArtG). Addiert wird die tatsächliche Anzahl der im Rahmen der Artikelgesetze geänderten Gesetze („Gesamtzahl tatsächlich“ (GT)). Die Formel lautet:

$$(\sum \text{Ggez.} - \sum \text{ArtG}) + \sum \text{GT} = \sum \text{GGv}$$

²⁰⁵ s. Statistischer Anhang, Tabelle 50

Das Ergebnis der Berechnung stellt sich in der grafischen Darstellung wie folgt dar:

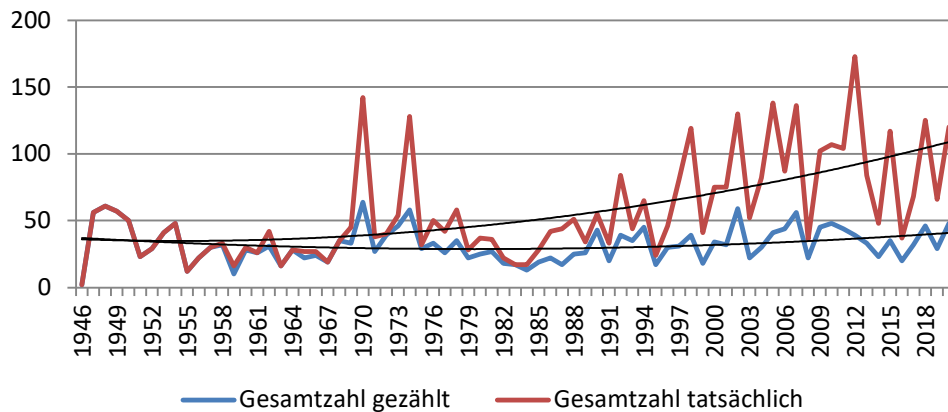


Abbildung 21: Darstellung des Verlaufs des Erlasses neuer Gesetze und der im Rahmen von Artikelgesetzen geänderten Gesetze (Spreizung)

Die beiden Kurven der gezählten Gesetze und der ermittelten Gesamtzahl streben ersichtlich und mit ansteigender Prognosetendenz auseinander.

Unter dem Blickwinkel einer Begutachtung nach Dekaden²⁰⁶ wurde hierbei eine relativ steil ansteigende lineare Trendlinie errechnet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Jahre 2012 - 2020 nur einen achtjährigen Zeitraum abbilden.

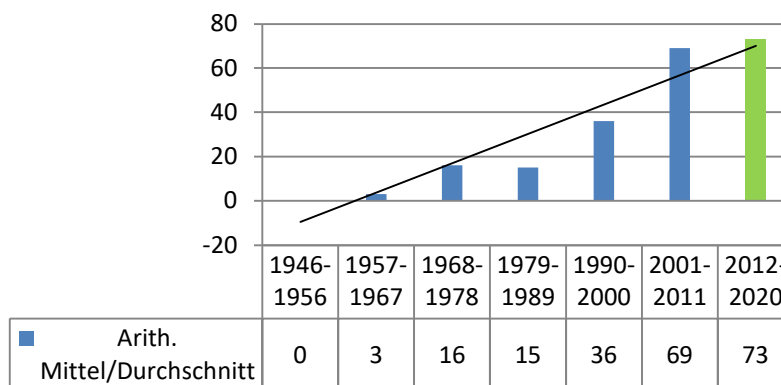


Abbildung 22: Durchschnittliche Anzahl tatsächlich im Rahmen von Artikelgesetzen erlassene Gesetze im Zehn-Jahres-Fokus

²⁰⁶ s. Statistischer Anhang, Tabelle 40

2. 4. 2. Prozentuale Verschiebungen

Prozentual lässt sich die Steigerung anhand der nachfolgenden Tabelle nachvollziehen. Dabei sind Anteile bis zu **56,4%** (2012) möglich²⁰⁷.

Tabelle 2: Auswertung- Erlassene Gesetze, Artikelgesetze und prozentuale Anteile 1946 - 2020

1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	Jahr
2	56	61	57	50	23	29	41	48	12	22	Gesetze
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	ArtikelG
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	%-Anteil

1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	Jahr
30	32	10	28	26	31	16	28	22	24	19	Gesetze
0	1	1	1	0	2	0	0	2	3	0	ArtikelG
0,0	3,1	10,0	3,6	0,0	6,5	0,0	0,0	9,1	12,5	0,0	%-Anteil

1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	Jahr
35	33	64	27	39	46	58	29	33	26	35	Gesetze
0	5	10	5	1	4	9	3	6	3	5	ArtikelG
0,0	15,2	15,6	18,5	2,6	8,7	15,5	10,3	18,2	11,5	14,3	%-Anteil

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Jahr
22	25	27	18	17	13	19	22	17	25	26	Gesetze
3	4	4	4	0	4	3	3	4	6	5	ArtikelG
13,6	16,0	14,8	22,2	0,0	30,8	15,8	13,6	23,5	24,0	19,2	%-Anteil

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Jahr
43	20	39	35	45	17	30	31	39	18	34	Gesetze
6	4	12	5	8	3	5	10	14	8	8	ArtikelG
14,0	20,0	30,8	14,3	17,8	17,6	16,7	32,3	35,9	44,4	23,5	%-Anteil

²⁰⁷ s. Statistischer Anhang, Tabellen 24 und 25

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Jahr
32	59	22	30	41	44	56	22	45	48	44	Gesetze
11	20	7	12	10	15	19	8	12	21	19	ArtikelG
34,4	33,9	31,8	40,0	24,4	34,1	33,9	36,4	26,7	43,8	43,2	%-Anteil

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Jahr
39	33	23	35	20	32	46	29	48	Gesetze
22	12	10	19	8	11	17	10	19	ArtikelG
56,4	36,4	43,5	54,3	40,0	34,4	37,0	34,5	39,6	%-Anteil

Über alle Jahre im Zeitraum von 1946 - 2020 gerechnet liegt der Mittelwert des prozentualen Anteils der Artikelgesetze an der Zahl der neu erlassenen Gesetze bei **19,2 %**.

Bei einem Blick auf die Zunahme von Artikelgesetzen zeigt sich in der grafischen Bearbeitung eine kontinuierliche Steigerung, die ca. ab Mitte der 90-er Jahre zu Werten über einem 30% Anteil führt.

Die polynomische Trendkurve lässt den Schluss zu, dass der prozentuale Anteil der Artikelgesetze an der gesamten Gesetzgebung des Hessischen Landtages weiter zunehmen wird (s. folgende Abbildung 23).

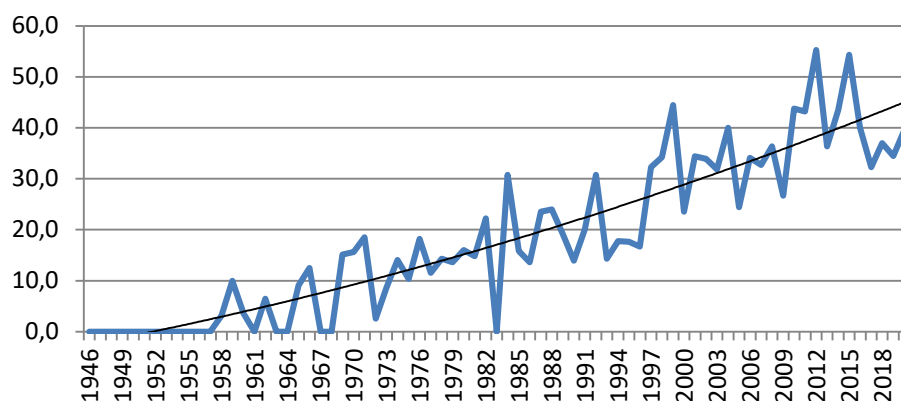


Abbildung 23: Entwicklung des prozentualen Anteils der Artikelgesetze an der Gesamtzahl der Gesetze

2. 4. 3. Gezählte und tatsächliche Anzahl von Gesetzen²⁰⁸:

In Zahlen ausgedrückt steht damit der Gesamtzahl von **2422** aus dem GVBl. direkt „gezählten“ Gesetzen eine tatsächliche Anzahl von **4269** Gesetzen gegenüber. Die Differenz beträgt **1847**²⁰⁹. Die tatsächliche Anzahl liegt daher um **76,26 %** höher als der unmittelbar erkennbare Wert von 2422. Die nachfolgende Tabelle stellt die Verteilung auf die Jahre 1958 - 2020 dar:

Tabelle 3: Spreizung Gesetze - Artikelgesetze 1958 – 2020

Jahr	„Gesetze gezählt“	„Gesetze tatsächlich“	Differenz		Jahr	„Gesetze gezählt“	„Gesetze tatsächlich“	Differenz		Jahr	„Gesetze gezählt“	„Gesetze tatsächlich“	Differenz
1958	32	33	1		1969	33	45	12		1980	25	37	12
1959	10	16	6		1970	64	142	78		1981	27	36	9
1960	28	30	2		1971	27	38	11		1982	18	22	4
1961	26	26	0		1972	39	40	1		1983	17	17	0
1962	31	42	11		1973	46	54	8		1984	13	17	4
1963	16	16	0		1974	58	128	70		1985	19	28	9
1964	28	28	0		1975	29	32	3		1986	22	42	20
1965	22	27	5		1976	33	50	17		1987	17	44	27
1966	24	27	3		1977	26	42	16		1988	25	51	26
1967	19	19	0		1978	35	58	23		1989	26	34	8
1968	35	35	0		1979	22	28	6		1990	43	55	12

Jahr	„Gesetze gezählt“	„Gesetze tatsächlich“	Differenz		Jahr	„Gesetze gezählt“	„Gesetze tatsächlich“	Differenz		Jahr	„Gesetze gezählt“	„Gesetze tatsächlich“	Differenz
1991	20	33	13		2002	59	130	71		2013	33	84	51
1992	39	84	45		2003	22	52	30		2014	23	48	25
1993	35	44	9		2004	30	82	52		2015	35	117	82
1994	45	65	20		2005	41	138	97		2016	20	37	17
1995	17	24	7		2006	44	87	43		2017	32	68	36
1996	30	46	16		2007	56	136	80		2018	46	125	79
1997	31	81	50		2008	22	36	14		2019	29	66	37
1998	39	119	80		2009	45	102	57		2020	48	120	72
1999	18	41	23		2010	48	107	59					

²⁰⁸ In der Zeit von 1946 bis 1957 wurden keine Artikelgesetze verabschiedet, daher ist eine Aufführung dieser Jahrgänge im Rahmen der folgenden Tabelle entbehrlich.

²⁰⁹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 24

2000	34	75	41	2011	44	104	60
2001	32	75	43	2012	39	173	134

Aus der entsprechenden grafischen Darstellung lässt sich der Verlauf des Erlasses neuer Gesetze und der im Rahmen von Artikelgesetzen geänderten Gesetze (Spreizung) besonders gut ablesen:

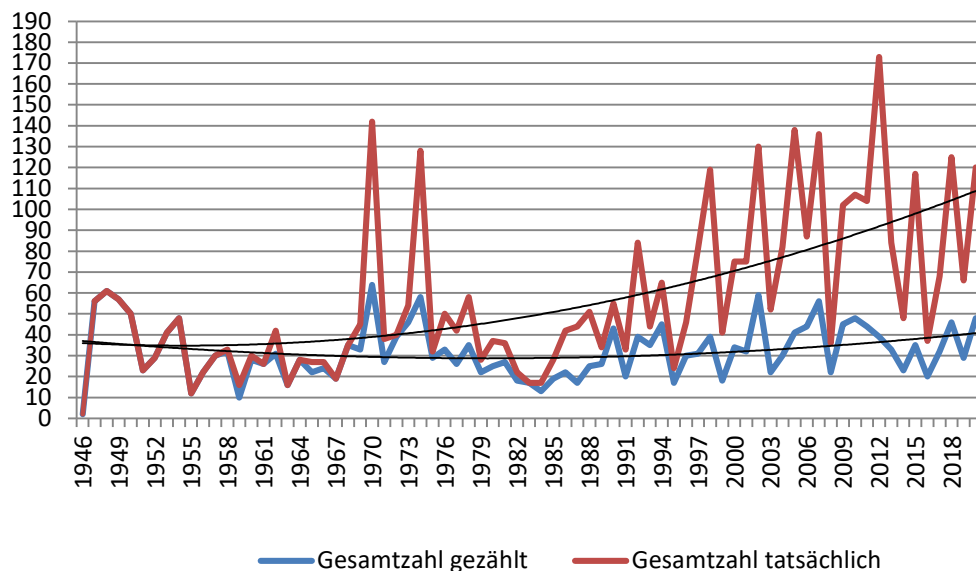


Abbildung 24: Darstellung des Verlaufs des Erlasses neuer Gesetze und der im Rahmen von Artikelgesetzen geänderten Gesetze (Spreizung)

Die beschriebene hohe „Dunkelziffer“, bei der die tatsächliche Anzahl der erlassenen oder geänderten Gesetze um 76,26 % höher liegt als auf den ersten Blick erkennbar, verstärkt die Notwendigkeit einer Überlegung, ob hierdurch möglicherweise Anhörungs- oder Beteiligungsrechte nicht in dem erforderlichen Umfang berücksichtigt wurden.

Dies erfordert eine Betrachtung der einzelnen Jahrgänge unter dem Fokus, wie viele Artikelgesetze erlassen wurden und in welcher Anzahl zu den Artikelgesetzen Anhörungen durchgeführt wurden:

2. 4. 4. Anzahl der Anhörungen pro Artikelgesetz

Die entsprechende Auswertung ergab, dass von **466** erlassenen Artikelgesetzen lediglich in **199** Fällen (entsprechend einer Quote von 42,7 %) eine

Anhörung durchgeführt wurde²¹⁰. 267 Artikelgesetze, entsprechend **57,3 %** wurden damit nicht im Rahmen einer Anhörung gewürdigt.

Stellt man den 466 Artikelgesetzen die Zahl von 2313 in diesem Zuge erlassenen Einzelgesetzen gegenüber, so ergibt sich, dass bei 1016 Fällen, entsprechend **43,93 %** der Einzelgesetze, eine Anhörung erfolgte. Dies bedeutet jedoch zugleich, dass 1297 einzelne Gesetze entsprechend **56,07 %** der Einzelgesetze im Rahmen von Artikelgesetzen ohne eine Anhörung blieben. Tabellarisch aufbereitet werden diese Ergebnisse noch plastischer:

*Tabelle 4: Gegenüberstellung Artikelgesetze / Summe der Anhörungen;
Summe der Einzelgesetze und Summe der Anhörungen zu Einzelgesetzen i.R. Artikelgesetze*

Artikelgesetze	Summe Anhörungen	Summe Einzelgesetze im Rahmen von Artikelgesetzen	Summe Anhörungen zu Einzelgesetzen im Rahmen von Artikelgesetzen
466	199	2313	1016
Differenz 267		Differenz 1297	

Zwischenergebnis:

Bei Artikelgesetzen bleiben **57,3 %** ohne Anhörung, Einzelgesetze im Rahmen von Artikelgesetzen werden zu **56,07 %** keiner formellen Anhörung zugeführt. Dies stellt zunächst ein nicht unerhebliches Defizit dar.

2. 4. 5. Größenordnung und Häufung von Spreizungsparametern²¹¹

Vor diesem Hintergrund stellt sich darüber hinaus die Frage, ob es ggf. auffällige Häufungen einer bestimmten Größenordnung der Spreizung gab, bzw. wie oft welche Größenordnung der Spreizung feststellbar war. Die Untersuchung erfolgte mithin unter dem Blickwinkel des Verhältnisses der Anzahl der real geänderten Gesetze zu der Anzahl der erlassenen Artikelgesetze.

Als Auswertungsergebnis ist festzuhalten, dass sich die weitaus größte Anzahl der Spreizungen im Bereich 1:2 bewegt, d.h. in einem Gesetz wird ein

²¹⁰ s. Statistischer Anhang Tabelle 27

²¹¹ Hintergrund dieser Zusammenstellung ist, dass untersucht wurde, wie oft welche Größenordnung der „Spreizung“ festgestellt wurde. Es geht um das Verhältnis der Anzahl der real geänderten Gesetze zu den Artikelgesetzen. D.h. über die Jahre 1946 - 2020 gab es eine Spreizung 1:2 exakt 179 Mal. „Ausreißer“ über 30 gab es 8-mal, Peak ist 1:73.

weiteres Gesetz mitgeregelt oder angepasst. Über die Jahre 1946 - 2020 gab es eine Spreizung in diesem Verhältnis 179 Mal. Mit der Anzahl 80 liegt die Spreizung 1:3 an zweiter Stelle, gefolgt von 43 Fällen der Kategorie 1:4 und 36 Fällen im Verhältnis von 1:5. Alle weiteren Kombinationen können bei 1:14 und darunter lokalisiert werden. „Ausreißer“ mit einem Verhältnis über 30 gab es insgesamt nur 8 Mal. Der Gipfelpunkt/ Peak war bei einem einzigen Artikelgesetz mit einer Spreizung 1:73²¹² feststellbar.

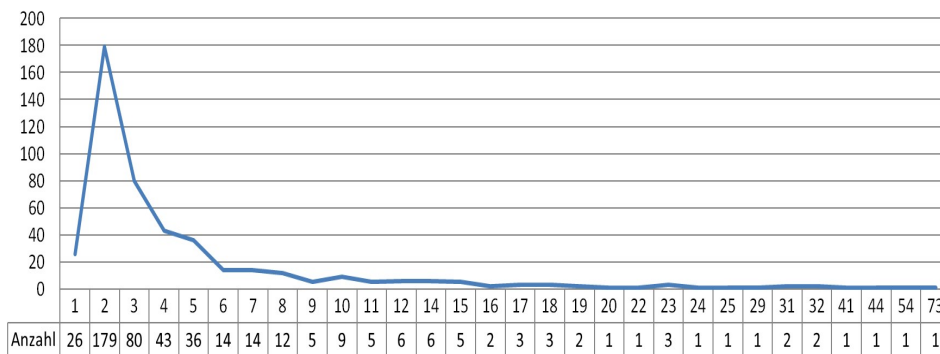


Abbildung 25: Anzahl von Spreizungskombinationen 1: X

Zwischenergebnis:

Die Mehrzahl der Spreizungsparameter der Artikelgesetze bewegt sich in einem relativ überschaubaren Bereich von 1:1 bis 1:10. Aus der Gegebenheit als solcher, dass mehrere Gesetze in einem Gesetzespaket behandelt werden, lässt sich unmittelbar keine Schlussfolgerung dafür ableiten, dass eine Mitwirkungsmöglichkeit beeinträchtigt sein könnte.

Allerdings stellt sich mit Blick auf die zuvor erwähnte, theoretische Möglichkeit, über Artikelgesetze eine Verkürzung von Anhörungsrechten zu bewirken, die Frage, in welchem Verhältnis festgestellte Spreizungen von Artikelgesetzen, real durchgeführten Anhörungen gegenüberstehen.

2. 4. 6. Verhältnis der Spreizungen in Artikelgesetzen zu real durchgeführten Anhörungen des Hessischen Landtages

Denkansatz für diesen Teil der Untersuchung ist die Frage, ob sich insbesondere aus den Spreizungen ableiten lässt, dass einerseits eine übermäßige Anzahl von Gesetzen in die Artikelgesetze einbezogen werden und andererseits

²¹² s. Statistischer Anhang, Tabelle 26 (Jahr 2012, Spalte 20)

Anhörungen aufgrund der Vielzahl der zu beurteilenden Einzelgesetze überfrachtet und für die Anzuhörenden nicht mehr überschaubar sind. Naturgemäß stellen durchgeführte Anhörungen im Vergleich zu nicht durchgeführten Anhörungen immer ein „Mehr“ an Mitwirkungsmöglichkeit dar. Sie sind Gelegenheit, eine besondere Sichtweise in das Beratungsverfahren einzubringen. Dennoch könnte sich ein Indiz für eine Beeinträchtigung der Mitwirkung daraus ergeben, dass die tatsächlich durchgeführten Anhörungen überfrachtet wurden.

Die ermittelten Zahlenwerte geben hierüber jedoch keinen unmittelbaren Aufschluss. Wie dargestellt, wurden bei einer Zahl von 466 Artikelgesetzen 199 Anhörungen durchgeführt. Die Mehrzahl der Spreizungen im Rahmen dieser durchgeführten Anhörungen folgt relativ synchron der Linie der ermittelten Spreizungen aller Artikelgesetze. Auch diesbezüglich liegen die meisten Spreizungskombinationen im Bereich von 1:1 bis 1:5²¹³. Zwar konnten einige wenige „Ausreißer“ ermittelt werden. Von einer generellen Tendenz, überfrachtete Artikelgesetze zur Anhörung zu stellen, kann entgegen der sich zunächst aufdrängenden Annahme nicht ausgegangen werden.

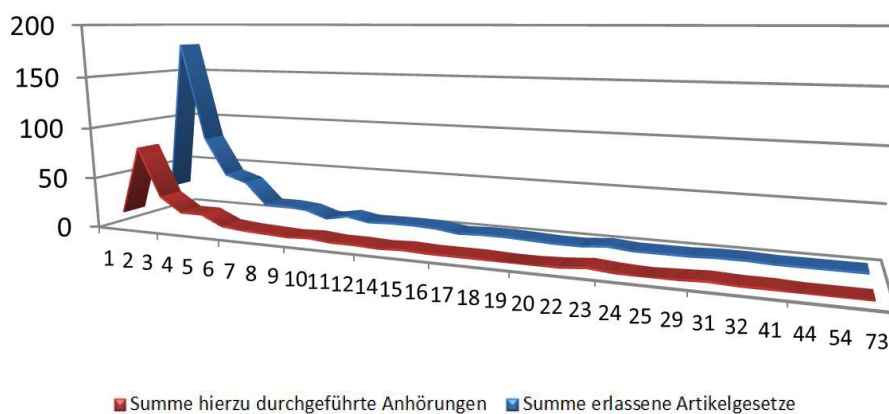


Abbildung 26: Darstellung der Häufigkeit von "Spreizungskombinationen" in Artikelgesetzen zu real durchgeführten Anhörungen

Zwischenergebnis:

Mit Mitteln der Statistik war nicht nachweisbar, dass Artikelgesetze dadurch generell zu einer Verkürzung von Anhörungsrechten führen, dass mehrere Gesetze als solche in einem Paket behandelt werden. Allerdings ist an dieser Stelle zugleich festzuhalten, dass die bloße festgestellte Anzahl von Gesetzen

²¹³ s. Statistischer Anhang, Tabelle 28, zu dortiger Tab. II

letztlich noch keine Aussage darüber ermöglicht, wie umfangreich das einzelne, in das Paket eingebundene Gesetz selbst ist. Ein Gesetz mit beispielsweise mehreren hundert Einzelparagraphen könnte selbstverständlich zu einer Belastung des Verfahrens führen – zumal dann, wenn mehrere derartige Gesetze zu einem solchen Gesetzespaket zusammengeschlossen würden. Es würde trotz seines Umfangs in der Statistik nur als ein einzelnes Gesetz erscheinen.

Eine exakte Erhebung hierüber konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht durchgeführt werden, denn es hätte bedeutet, die Zahl der Paragraphen einer jeden im GVBl. veröffentlichten gesetzlichen Regelung nachzuzählen. Dies wäre insbesondere dann problematisch, wenn keine „Lesefassung“ veröffentlicht wird, sondern jeweils nur die geänderten gesetzlichen Passagen. Nach der Durchführung einer Reihe von Stichproben lässt sich jedoch berichten, dass es solche Fallgestaltungen in der Zeit von 1946 - 2020 mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht in größerem Umfang gab.

Allerdings ließe sich selbst bei Durchführung einer exakten Auszählung alleine aus diesen Werten nicht die Häufigkeit der Einbindung Anzuhörender in das Verfahren ablesen. Dies ist Gegenstand der nachfolgenden Untersuchungen zum „Thema Anhörung“, die sich u.a. mit der Frage befassen, welche Teilnehmergruppen eingebunden wurden, welche Landtagsausschüsse Anhörungen durchgeführt haben und wie oft eine Einbindung bei bestimmten Themengruppen von Gesetzen stattfand.

2.5. Zu Ziffer 3.2 Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes zugleich mitgeänderten Verordnungen

Im Zuge der Änderung, Novellierung oder Neufassung von Gesetzen im Rahmen von Artikelgesetzen wurden zugleich auch immer wieder auch Rechtsverordnungen der Landesregierung angepasst. Insgesamt war dies im Zeitraum der ersten bis zur 19. Wahlperiode des Hessischen Landtages **579**-mal der Fall. In der Zeit der 20. Wahlperiode bis zum Ende des Jahres 2020 wurden zusätzliche **44** Verordnungen geändert, so dass insgesamt die Zahl von

623 Verordnungsänderungen im Zusammenhang mit Artikelgesetzen gegeben ist²¹⁴.

Dabei konzentrieren sich die Änderungen auf die Zeit nach der 6. Wahlperiode. Sie weisen mit markanten Schwerpunkten in der 14., 16. und 18. Wahlperiode insgesamt eine steigende Tendenz auf.

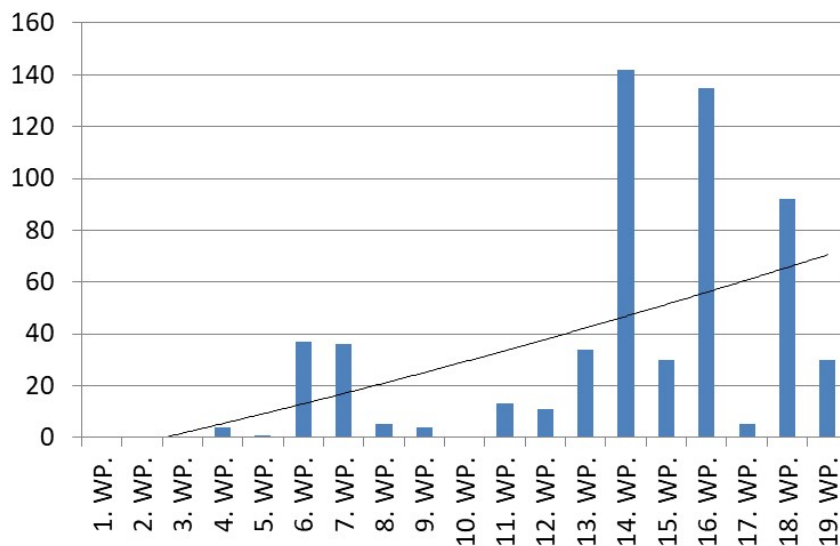


Abbildung 27: Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes zugleich mitgeänderten Verordnungen

Im direkten Vergleich mit im Zuge von Artikelgesetzen geänderten „Gesetzen“ (Ziffer 3.1) wird jedoch anschaulich, dass die Zunahme von in diesem Zusammenhang angepassten Rechtsverordnungen geringer ausfällt. Zwar ist hier in absoluten Zahlen ebenfalls eine Zunahme zu verzeichnen, die Kurve fällt aber erheblich flacher aus als in der Vergleichsgruppe der Gesetze²¹⁵.

Gründe hierfür lassen sich nicht unmittelbar erkennen. Allerdings handelt es sich in der Regel um solche Rechtsverordnungen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit den Gesetzesanpassungen stehen. Daraus ließe sich die Hypothese ableiten, dass die durch Artikelgesetz geänderten Gesetze über vergleichsweise wenige korrespondierende Rechtsverordnungen verfügen. Statistisch belegen lässt sich diese Annahme jedoch nicht.

²¹⁴ s. Statistischer Anhang, Tabelle 1, Spalte 3.2

²¹⁵ s. nachfolgende Abbildung 28

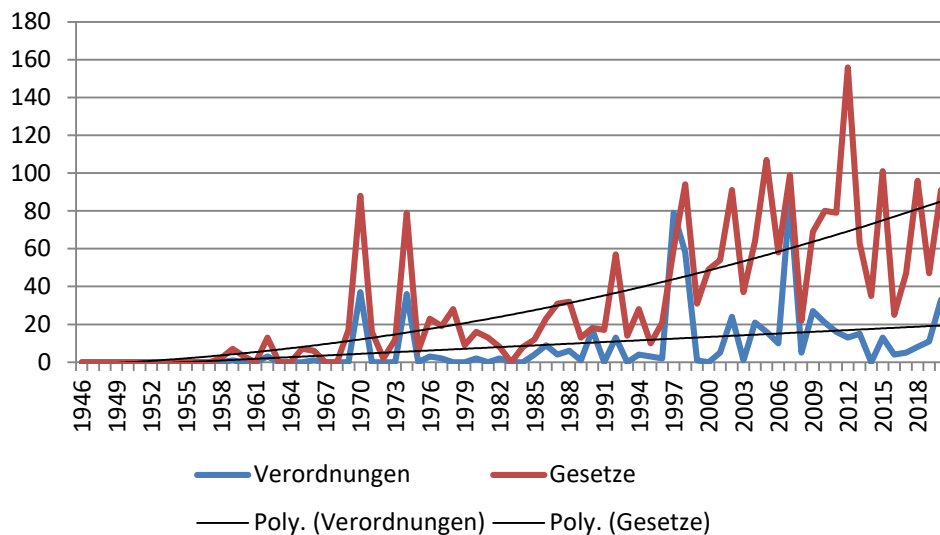


Abbildung 28: Gegenüberstellung der Entwickl. der Gesetze und Verordnungen in Artikelgesetzen

Zwischenergebnis:

Die Zahl der untergesetzlichen Regelungen steigt ab Mitte der 1990'er Jahre merklich an. Damit unterscheidet sich die Verordnungsgebung von der „Gesetz“-gebung, da letztere in diesem Zeitraum ebenfalls eine Zunahme erfährt, jedoch mit höheren Steigerungsraten. Eine Begründung, warum die Zahl der in diesem Zusammenhang geänderten Rechtsverordnungen keine unmittelbar synchrone Linie beschreibt, kann mit statistischen Mitteln nicht erbracht werden.

2.6. Zu Ziffer 3.3. Änderung / Neufassung / Novellierung eines Landesgesetzes im Zusammenhang mit Bundesgesetzen oder Staatsverträgen

Die Änderung, Neufassung oder Novellierung eines Landesgesetzes kann auch durch die Vorgabe eines Bundesgesetzes, bzw. aufgrund eines geschlossenen Staatsvertrages notwendig werden. Die Aufnahme der Kategorie in die Erhebung wurde aufgrund der Erwartung vorgenommen, dass dies (insbesondere mit Blick auf Bundesgesetze) relativ oft der Fall sein würde.

Festgestellt werden konnte jedoch, dass dies eine Fehlannahme war. In den Jahren von 1946 - 2006 gab es keine einzige derartige Fallgestaltung, in den Jahren 2007 bis 2020 insgesamt lediglich 19 Fälle²¹⁶. Daraus lässt sich ableiten, dass Artikelgesetze schwerpunktmäßig aus Landesinitiative und mit

²¹⁶ s. Statistischer Anhang, Tabelle 1, Spalte 3.3, sowie Tabelle 7

Schwerpunkt auf Landesgesetze erlassen werden, nicht aber aufgrund externer Veranlassung mit Fokus auf Bundesgesetze oder Staatsverträge.

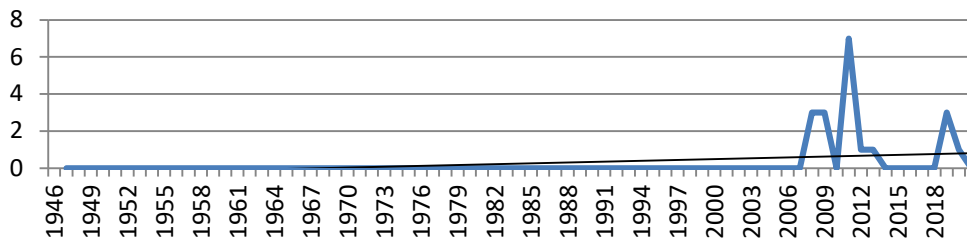


Abbildung 29: zu Ziffer 3.3: Bundesgesetze oder Staatsverträge

Der Kurvenverlauf der Grafik vermerkt einen Höhepunkt im Jahr 2010. Dieser lässt sich u.a. auf die Änderungen im Zusammenhang mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Hessischen Ausführungsgesetzes zum „Zwölften Buch des Sozialgesetzbuches und zur Aufhebung bisherigen Rechts“²¹⁷ zurückführen. Es wurden insgesamt 7 entsprechende Änderungen vorgenommen. In den übrigen Jahren lagen die Änderungen dagegen stets im Bereich von 1 bis 3.

Zwischenergebnis:

Die durch Bundesgesetz oder Staatsvertrag bewirkten Änderungen im Zuge von Artikelgesetzen spielen im Gesamtkonzert der Anpassungen eine untergeordnete Rolle. Ein augenfälliger Schwerpunkt der Veranlassung liegt im Vergleich hierzu auf Artikelgesetzen aufgrund einer Landesinitiative mit einem Fokus auf Landesgesetze.

2.7. Zu Ziffer 3.4 Änderung / Neufassung / Novellierung eines Landesgesetzes im Rahmen einer EG-Verordnung / EU-Richtlinie

Mit Blick auf die Artikelgesetze spielt die Veranlassung aufgrund einer EG-Verordnung, bzw. EU-Richtlinie (unerwartet) eine ebenso verhältnismäßig geringe Rolle. Insgesamt konnte unter diesem Untersuchungsschwerpunkt nur eine äußerst geringe Anzahl von Vorgängen verzeichnet werden. Einzelne Änderungen beliefen sich in einem sehr geringen Bereich von 1 bis maximal 3 pro Jahr. Allerdings gab es Einzelereignisse von 17 Änderungen im Jahr 2009 und 31 Änderungen im Jahr 2018. Diese Einzelereignisse „17“ und „31“

²¹⁷ s. GVBl. 2010, S. 138 f.

lassen sich auf zwei grundlegende gesetzliche Weichenstellungen auf Ebene der EU zurückführen, die in ihrem Bereich eine Vielzahl von Folgeanpassungen auch hessischer Gesetze erforderlich machten:

- Im Jahr 2009 handelte es sich dabei zum einen um das Hessische Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt und zur Änderung von Rechtsvorschriften. Ziel der „EG-Dienstleistungsrichtlinie“ war es, einen Europäischen Binnenmarkt insbesondere auch im Bereich der Dienstleistungen zu etablieren. Hierzu galt es auf nationaler Ebene (entgegen stehende) gesetzliche Regelungen anzupassen und einen sog. „Einheitlichen Ansprechpartner“ für solche Unternehmen zu schaffen, die aus dem Bereich der EU-Mitgliedsländer kommend im Bereich der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland Dienstleistungen erbringen wollen. Dies machte im Rahmen der länderspezifischen Anpassung auch die Änderung von 17 hessischen Einzelgesetzen erforderlich. Aus arbeitsökonomischen Gründen wurde dieses Erfordernis im Rahmen eines Artikelgesetzes umgesetzt.
- Im Jahr 2018 handelte es sich zum anderen um das Hessische Gesetz zur Anpassung Hessischen Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 zur Informationsfreiheit, die ebenfalls die grundlegende Anpassung hessischen Rechts in 31 Fällen notwendig machte. Auch hier wurde das Instrument eines Artikelgesetzes gewählt.

Insgesamt konnten in der Zeit von 1946 bis 2020 unter der vorliegenden Prüfungskategorie nur **63** Anwendungsfälle²¹⁸ ermittelt werden. Subtrahiert man von diesen 63 Fällen die beiden Einzelergebnisse, bzw. Einzel-Gesetzes-Ereignisse „17“ und „31“ so verbleiben lediglich 15 restliche Fälle, verteilt auf die Jahre 2002 bis 2020.

In der Grafik sind diese beiden markanten Peaks leicht zu identifizieren. Insgesamt hält sich aber auch die Veranlassung der Artikelgesetze aufgrund von Vorgaben der Europäischen Union in sehr überschaubaren Grenzen.

²¹⁸ s. Statistischer Anhang, Tabelle 24, Spalte 3.4, sowie Tabelle 8

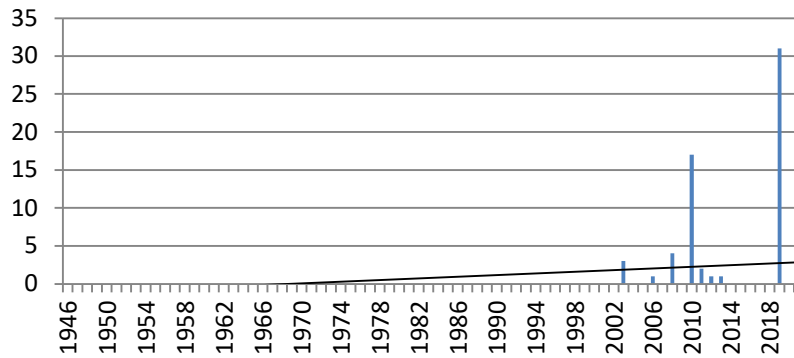


Abbildung 30: zu Ziffer 3.4: Änderung / Neufassung / Novellierung eines Landesgesetzes im Rahmen einer EG-Verordnung / EU-Richtlinie

Zwischenergebnis:

Wie auch im Bereich der durch Bundesgesetz oder Staatsvertrag bewirkten Änderungen im Zuge von Artikelgesetzen spielt auch die Veranlassung aufgrund von EU-Richtlinien nur eine untergeordnete Rolle. Ein eindeutig isolierbarer Schwerpunkt der Veranlassung ist auf zwei grundlegende und isoliert identifizierbare EU-gesetzliche Rahmenregelungen zurückzuführen. Die verbleibenden 15 Veranlassungen innerhalb eines Zeitraumes von 2002 - 2020 sind statistisch nicht signifikant.

2.8. Zu Ziffer 4: Landesgesetze in Ausführung von Bundesgesetzen

Unter dem Untersuchungsblickwinkel, wie viele Landesgesetze in Ausführung von Bundesgesetzen erlassen wurden, weist die Auswertung nach einem „Hoch“ von 17 im Jahr 1946 nachfolgend in der Regel lediglich Werte in einem Bereich zwischen 1 und maximal 9 aus. Hinzu kommen zwei weitere Peaks über dem Wert von 10, nämlich im Jahr 1953 (12 Fälle) und im Jahr 1992 (11 Fälle). Insgesamt handelt es sich um 275 bundesgesetzlich determinierte Gesetze in der Zeitspanne von 1946 - 2020²¹⁹.

²¹⁹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 1, Spalte 4, Tabelle 24, sowie Tabelle 9

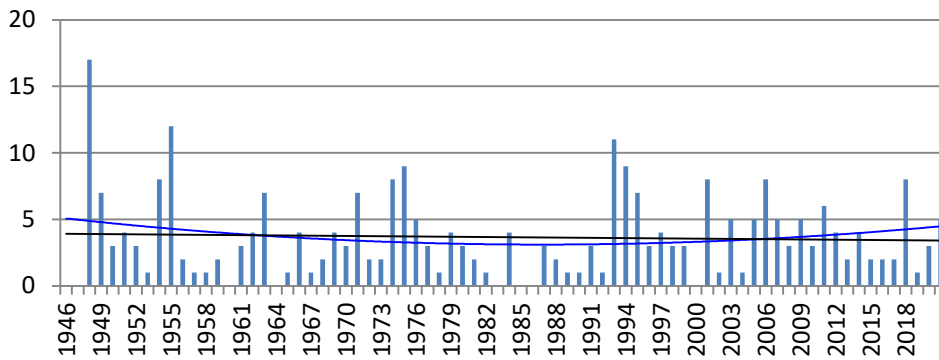


Abbildung 31: zu Ziffer 4: Landesgesetze zur Ausführung von Bundesgesetzen

Gespiegelt an der Gesamtzahl der Gesetze in diesem Zeitraum in Höhe von 2422, entspricht dies einer Quote von **11,35%**.

Die lineare Trendlinie beschreibt über den gesamten Untersuchungszeitraum eine leicht fallende Tendenz. Die polynomische Prognose-Trendlinie errechnet nach einem Tal im Zeitraum 1982 - 1985 dagegen wieder eine leichte Aufwärtsbewegung. Der Mittelwert liegt bei **3,67** Landesgesetzen pro Jahr, die in Ausführung von Bundesgesetzen erlassen oder geändert wurden.

Zwischenergebnis:

Die Untersuchungen zu Ziffer 4 lassen den Schluss zu, dass rund 88 % der Gesetze einen Schwerpunkt hatten, der landesintern induziert war.

Dies Ergebnis steht allerdings unter dem Vorbehalt der im Folgenden zu bewertenden Ergebnisse zu Ziffer 6. „Landesgesetze zur Ausführung von EU-Richtlinien“. Die lineare Trendlinie ist leicht fallend. Die Prognoselinie dagegen gibt Anlass zu der Erwartung, dass Bundesgesetze in der Zukunft in zunehmender Weise dazu führen könnten, dass Landesgesetze erlassen werden müssen.

2.9. Zu Ziffer 5: Änderung eines Landesgesetzes zur Ausführung eines Bundesgesetzes (oder eines Staatsvertrages)

Im Zeitraum von 1946 - 2020 wurden insgesamt **72-mal** Änderungen eines Landesgesetzes im Rahmen der Ausführung eines Bundesgesetzes vorgenommen²²⁰. Die Werte liegen dabei zwischen Null, bzw. 1 und 6 Änderungen

²²⁰ s. Statistischer Anhang, Tabelle 1, Tabelle 24 sowie Tabelle 10

pro Jahr. Der errechnete Mittelwert lässt sich bei **0,96** entsprechenden Änderungen pro Jahr lokalisieren.

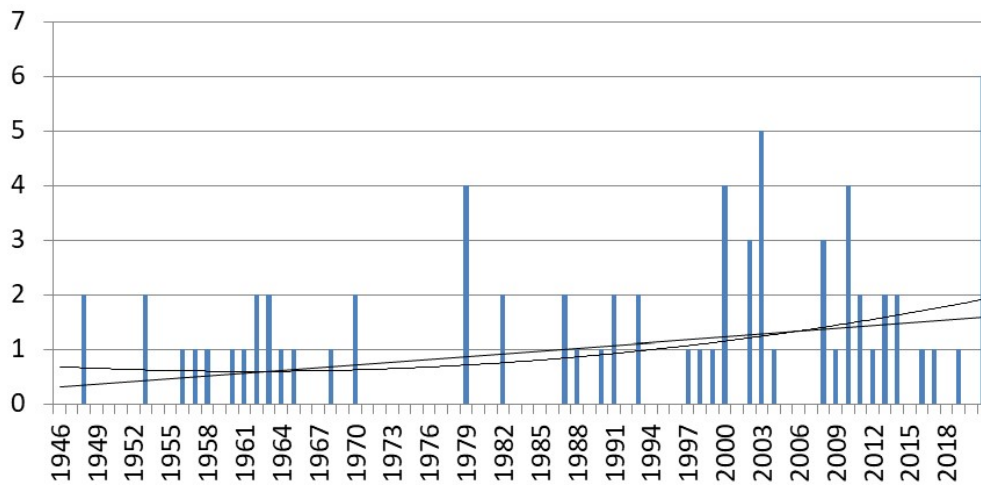


Abbildung 32: zu Ziff. 5: Änderung eines Landesgesetzes zur Ausführung eines Bundesgesetzes (oder eines Staatsvertrages)

Sowohl die lineare als auch die polynomische Prognoselinie weisen insgesamt eine auf niedrigem Niveau liegende, leichte Steigerung auf.

Zwischenergebnis:

Änderungen eines Landesgesetzes zur Ausführung eines Bundesgesetzes oder eines Staatsvertrages spielen angesichts der gesamten Zahl der Gesetze mit einem Anteil von **2,97%** eine sehr untergeordnete Rolle. Auf stabil niedrigem Niveau von maximal 6 Änderungen pro Jahr ist allerdings absolut eine leichte Zunahme der jeweiligen Fallgestaltungen zu verzeichnen.

2.10. Zu Ziffer 6: Landesgesetz zur Ausführung / Durchführung / Umsetzung einer EU-Richtlinie

Zu diesem Teil des Untersuchungsberichts ist anzumerken, dass unter der Kategorie zu Ziffer 6 solche Landesgesetze aufgenommen wurden, die die Zielsetzung der Umsetzung einer EU-Richtlinie bereits im Gesetzestitel führen, bzw. bei welchen sich aus dem Gesetz selbst, z.B. aus einer Überschrift oder der Fußnote, Hinweise auf die EU-Determination ergeben.

Ein Beispiel hierfür ist das „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur

Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen“ (Seveso-III-Richtlinie-Umsetzungsgesetz – RL 2012/18/EU-UmsG)²²¹.

Ein anderes Beispiel ist das „Gesetz über die Ermächtigung zur Verfahrenskonzentration in europäischen Verfahren für geringfügige Forderungen sowie zur Aufhebung von Verordnungen, die Beteuerungsformel und eidesstattliche Versicherung der Mennoniten betreffend“²²². In diesem Gesetz findet sich der Hinweis in der Überschrift zu Artikel 1. Bei einem weiteren Beispiel, dem Hessischen Dolmetscher- und Übersetzergesetz²²³ aus dem Jahr 2010 ergibt sich der Hinweis aus der dortigen Fußnote²²⁴.

Denkbar ist, dass es über diese unmittelbar ersichtlichen Verbindungen zu EU-Vorgaben ggf. eine nicht unerhebliche Dunkelziffer von Gesetzen geben könnte, die zwar in Ausführung, Durchführung oder Umsetzung einer EU-Richtlinie erfolgten, dieser Zusammenhang aber erst nach einer intensiven Nachverfolgung jeden einzelnen Gesetzes auf einer zweiten oder weiteren Stufe offenbar wird. Hierzu bestand unter dem Fokus der vorliegenden Untersuchung kein unmittelbarer Anlass. Die Gesetze, deren „Ursprung“ im Rahmen des für diese Erhebung angelegten Rasters der Untersuchungstiefe erkennbar waren, wurden dagegen der Vollständigkeit halber mit aufgenommen. Die detaillierte Erforschung des Einflusses der EU-Gesetzgebung auf die Landesgesetzgebung muss einem anderen Projekt vorbehalten bleiben. Vor diesem Hintergrund war zu erwarten, dass die unmittelbar ablesbare Beeinflussung durch die EU-Gesetzgebung relativ gering ausfallen würde. Die Berichterstattung kann insofern auch kurz gehalten werden. Im Zeitraum 1946 - 2020 konnten **13** entsprechende EU-Umsetzungsgesetze isoliert

²²¹ GVBl. 2019, 423

²²² GVBl. 2010, S. 64 „Gesetz über die Ermächtigung zur Verfahrenskonzentration in europäischen Verfahren für geringfügige Forderungen nach der Verordnung (EG) Nr. 861/2007“

²²³ GVBl. 2010, S. 146

²²⁴ „Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. EU Nr. L 255, S. 22, 2007 Nr. L 271, S. 18, 2008 Nr. L 93, S. 28, 2009 Nr. L 33, S. 49), zuletzt geändert durch Verordnung der Kommission vom 6. April 2009 (ABl. EU Nr. L 93, S. 11), und der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EU Nr. L 376, S. 36)“

werden²²⁵. Das erste derartige Gesetz datiert aus dem Jahr 1990²²⁶. Danach finden sich einzelne Umsetzungsgesetze in den Jahren 2001, 2004, 2005, 2008, 2011, 2013 und 2019. Außergewöhnlich ist das Jahr 2010, in dem 5 derartige Gesetze durch den Hessischen Landtag erlassen wurden, die auf grundlegende Neuregelungen des EU-Rechts zurückgehen. Hierzu gehören das bereits erwähnte Hessische Dolmetscher und Übersetzergesetz, aber auch das Hessische Seilbahngesetz²²⁷, das Hessische Wassergesetz²²⁸ und das Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege²²⁹.

Der Mittelwert beträgt 0,17 Gesetze pro Jahr über den gesamten Untersuchungszeitraum.

Zwischenergebnis:

Hinsichtlich dieses Untersuchungspunktes bestand bei Anlage des Untersuchungsrasters die Erwartung, signifikant höhere Zahlen von Landesgesetzen aufzufinden, die der Ausführung, Durchführung oder Umsetzung einer EU-Richtlinie dienen. Im Verlauf der Untersuchung stellte sich jedoch heraus, dass es nur wenige Landesgesetze (13 Fälle) gibt, die ihren Ursprung direkt oder mittelbar durch entsprechende Hinweise im Gesetz selbst ablesen lassen.

²²⁵ s. Statistischer Anhang, Tabelle 1, Tabelle 24, sowie Tabelle 11

²²⁶ GVBl. 1990, 177 „Gesetz zur Ausführung der Richtlinie des Rates über eine spezifische Ausbildung in der Allgemeinmedizin (86/857/EWG)“

²²⁷ GVBl. 2010, S. 146 „Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2000/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 über Seilbahnen für den Personenverkehr (ABl. EG Nr. L 106, S. 21)“

²²⁸ GVBl. 2010, S. 548 (Dieses Gesetz dient der Umsetzung 1. der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. EG Nr. L 327, S. 1), zuletzt geändert durch die Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (ABl. EU Nr. L 140, S. 114), 2. der Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. EU Nr. L 24, S. 8), geändert durch die Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (ABl. EU Nr. L 140, S. 114).

²²⁹ GVBl. 2010, S. 629 („Dieses Gesetz dient der Umsetzung der 1. Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 175, S. 40), zuletzt geändert durch Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (ABl. EU Nr. L 140, S. 114), 2. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild - lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206, S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. Dezember 2006 (ABl. EU Nr. L 363, S. 368), 3. Richtlinie 2006/123/EG des europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. EU Nr. L 376, S. 36), 4. Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. EU Nr. L 20, S. 7)“.

Im Sinne einer verbesserten Transparenz wäre es wünschenswert und dem Hessischen Landtag deshalb anzuraten, entsprechende Hinweise im Zuge der künftigen Gesetzgebung zu berücksichtigen.

2.11. Zu Ziffer 7: Änderung eines Landesgesetzes zur Umsetzung einer EU-Richtlinie

Auch hinsichtlich dieses Unterpunktes der Untersuchung stand bei Anlage des Untersuchungsfragebogens zu erwarten, erheblich höhere Anzahlen entsprechender Gesetze zu ermitteln. Ohne diese Erwartung wäre der Unterpunkt nicht aufgenommen worden. Nach Abschluss der Untersuchung konnten allerdings unter den bereits unter Ziffer 6. geschilderten Konditionen über den Zeitraum 1946 - 2020 hinweg nur 2 derartige Fälle isoliert werden²³⁰. Es handelt sich um das „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Ermächtigung zur Verfahrenskonzentration in europäischen Verfahren für geringfügige Forderungen nach der Verordnung (EG) Nr. 861/2007“²³¹ und das „Gesetz zur Änderung des Hessischen Seilbahngesetzes“²³².

Der Mittelwert beträgt 0,03 Gesetze pro Jahr über den gesamten Untersuchungszeitraum.

Zwischenergebnis:

Die aufgefundene Anzahl von nur 2 Änderungen eines Landesgesetzes zur Umsetzung einer EU-Richtlinie liegt beträchtlich unter den Erwartungen. Es ist möglich, dass die Dunkelziffer mangels Ausweisung in den jeweiligen Gesetzen höher liegen könnte. Auch in diesem Fall wäre eine klare Kennzeichnung im Rahmen des Erlasses künftiger Gesetze wünschenswert.

2.12. Zu Ziffer 8. Berichtigung eines Landesgesetzes

Der Untersuchungsgegenstand „Berichtigung eines Landesgesetzes“ wurde in der Erwartung aufgenommen, dass sich hieraus Hinweise auf die Arbeits Sorgfalt des Parlamentes ergeben könnten. Ausgangsannahme war, dass eine

²³⁰ s. Statistischer Anhang, Tabelle 1, Spalte 7, Tabelle 24, sowie Tabelle 12

²³¹ GVBl. 2011, S. 153

²³² GVBl. 2019, S. 222 („Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Verordnung (EU) 2016/424 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über Seilbahnen und zur Aufhebung der Richtlinie 2000/9/EG (ABl. EU Nr. L 81, S. 1)“)

häufige Notwendigkeit, bereits erlassene Gesetze zu berichtigen, auch darauf hinweisen könnte, dass inhaltlich entscheidungserhebliche Punkte im Verfahren keine hinreichende Beachtung gefunden haben. Dies könnte z.B. dann der Fall sein, wenn nach der Verkündung einer Norm wesentliche Hinweise aus der Praxis bekannt würden, die nachträglich in das bereits erlassene Gesetz aufgenommen werden müssten.

Nach Abschluss der Erhebung zeigte sich jedoch, dass im Untersuchungszeitraum 1946 - 2020 insgesamt lediglich **60** Berichtigungen vorgenommen wurden²³³. Die Quote der Berichtigungen liegt im Verhältnis zu der Gesamtzahl der erlassenen oder geänderten Gesetze bei nur rund 2,44 %. Die Untersuchung ergab darüber hinaus, dass sich die Mehrzahl der Berichtigungen im Bereich von 1 bis 3 Berichtigungen pro Jahr bewegen. Peaks sind im Jahr 1978 mit 4 Berichtigungen und ebenfalls 4 Berichtigungsnotwendigkeiten im Jahr 1973 zu verzeichnen.

Eine Durchsicht der Quellen führte zu dem Ergebnis, dass es sich bei den Berichtigungen in aller Regel um rein redaktionelle Berichtigungen handelte. So wurde z.B. in der Berichtigung des Hessischen Sparkassengesetzes in der Fassung vom 2. Januar 1973 (GVBl. S. 16) vom 31. Januar 1973²³⁴ folgendes geregelt: „In § 18 Abs. 4 muss es statt „§ 16 Abs. 3“ richtig heißen, § 17 Abs. 3“ “. Die Ursprungsannahme ließ sich insofern nicht belegen.

Zwischenergebnis:

Die Untersuchung des Bereichs der Berichtigungen von Landesgesetzen führte zu dem Ergebnis, dass es sich regelhaft um redaktionelle Korrekturen (z.B. Schreibfehler, fehlerhafte Verweise) und nicht um inhaltliche Korrekturen handelte. Es fanden sich keine Hinweise für die Bestätigung der Grundannahme, die davon ausging, dass die Notwendigkeit von Berichtigungen ggf. durch mangelnde Praxiseinbindung verursacht oder auf andere inhaltliche Fehler im Gesetzgebungsverfahren zurückzuführen sein könnte. Eine Berichtigungsquote in Höhe von nur 2,44 % über den gesamten Untersuchungszeitraum 1946 - 2020 lässt zudem keinen Rückschluss auf eine unsorgfältige handwerkliche Gesetzgebungsarbeit des Hessischen Landtages zu.

²³³ s. Statistischer Anhang, Tabelle 1, Spalte 8, Tabelle 24, sowie Tabelle 13

²³⁴ GVBl. 1973. S. 54

3. Gesamtauswertung des Erhebungsbogens im Bereich „Rechtsverordnungen des Landes Hessen (RVO)“

Wie einleitend bereits erwähnt, beschränkt sich die Gesetzgebung in Hessen nicht auf Gesetze im formellen Sinne, sondern sie umfasst insbesondere auch Rechtsverordnungen. Diese werden nicht im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet, sondern von der Landesregierung auf Grundlage einer jeweils ausgesprochenen Ermächtigung erlassen, die in einem hiermit in Verbindung stehenden Gesetz verankert ist.

Rechtsverordnungen der Landesregierung, ihrer Mitglieder und der obersten Landesbehörden werden gem. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen und anderen Rechtsvorschriften (Verkündigungsgesetz²³⁵) ebenfalls im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen bekannt gemacht.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen dieser Untersuchung zugleich auch eine Auswertung des GVBl. mit Fokus auf die erlassenen Rechtsverordnungen der Landesregierung vorgenommen. In der Kombination der Auswertung von Gesetzen und Rechtsverordnungen wird ein Überblick über die gesamte Gesetzgebungstätigkeit des Landes Hessen erzielt.

Entsprechend angepasst, aber im Grundsatz analog zum Untersuchungsraaster für die formellen Gesetze, war für den Bereich der Rechtsverordnungen eine Sichtung anhand folgender Kriterien Grundlage der Auswertung:

1. Neue Landesverordnung
2. Änderung, Neufassung oder Aufhebung einer Landesverordnung
 - 2.1 Davon im Rahmen einer „Artikelverordnung“
3. Berichtigung einer Landesverordnung
4. Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer Bundesverordnung (z.B. ViehverkehrsVO)
5. Verordnung zur Ausführung / Durchführung eines Bundesgesetzes (oder Staatsvertrag)
6. Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung / Durchführung eines Bundesgesetzes (oder Staatsvertrag)
7. Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie (auch Zuständigkeit)

²³⁵ Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen und anderen Rechtsvorschriften (Verkündigungsgesetz), GVBl. 1971, S. 258

8. Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie

3.1. Gesamtauswertung der Jahre 1946 - 2020 im Bereich der Rechtsverordnungen

Als Ergebnis der Gesamtauswertung auf Grundlage des Fragenkataloges ist zunächst festzuhalten, dass innerhalb des Untersuchungszeitraumes von 1946 - 2020 in allen Kategorien (mit Ausnahme der Unterkategorien 2.1 „Änderung mit Artikelverordnung“ und 3. „Berichtigung“) insgesamt **5223** Rechtsverordnungen erlassen oder geändert wurden²³⁶.

Die Ergebnisse der Auswertung im Einzelnen:

Tabelle 5: Auswertung Hessische Rechtsverordnungen 1946 - 2020

Summe Rechtsverordnungen	1. Neue Rechts-verordnungen	2. Änderung, Neufassung	2.1. Änderung mit Artikel-Verordnung	3. Berichtigung	4. Verordnung zur Aus-führung von BundesVO	5. Verordnung zur Ausführung von Bundesgesetzen/ Staatsverträgen	6. VO zur Änderung einer VO zur Ausführung eines Bundes- gesetzes oder einer EU-Richtli- nie	7. Landesverordnung zur Aus- führung einer EU-Richtlinie	8. VO zur Änderung einer VO zur Ausführung/ Durchführung einer EU-Richtlinie
5223	1317	1629	748	0	67	1462	720	28	18

Damit wurden im direkten Vergleich mehr als die doppelte Zahl (+115,65%) untergesetzliche Regelungen in der Form der Rechtsverordnung als formelle Gesetze erlassen. Auf jedes Gesetz entfielen somit rechnerisch rund **2,15** Rechtsverordnungen.

Der Mittelwert aller erlassenen Rechtsverordnungen in den Jahren 1946 bis 2020 liegt bei **70** Rechtsverordnungen pro Jahr²³⁷.

Die Grafik zeichnet keine lineare Entwicklung des Erlasses von Rechtsverordnungen nach. Verfolgt man die Endpunkte der Balkenwerte der einzelnen Jahre, so erinnert die Schwankungsbreite an eine Sinuskurve.

²³⁶ s. Statistischer Anhang, Tabelle 14

²³⁷ s. Statistischer Anhang, Tabelle 41

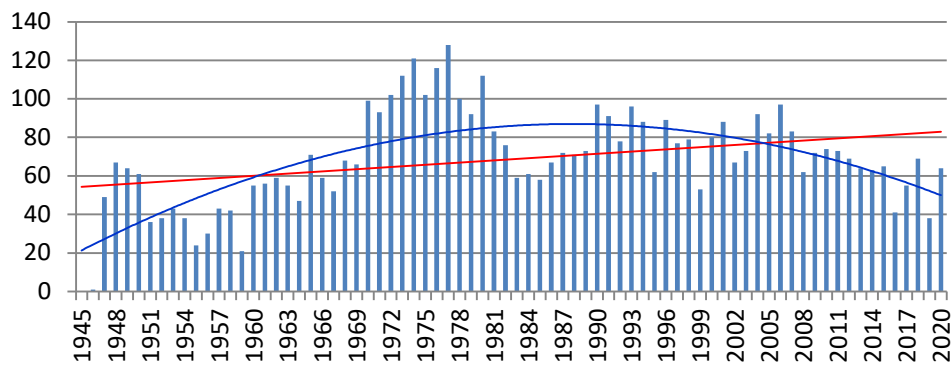


Abbildung 33: Entwicklung der Gesamtzahl der Rechtsverordnungen 1946 - 2020

Die lineare Trendlinie beschreibt über den Untersuchungszeitraum eine leicht steigende Entwicklung. Die polynomische Trendprognose nimmt einen zunächst ansteigenden Verlauf. Der Höhepunkt in den 1980'er Jahren zu verorten. Anschließend fällt diese Trendlinie jedoch kontinuierlich bis zum Jahr 2020 ab. Aufgrund der gegebenen Schwankungen, die näherungsweise einem 10-Jahres-Rhythmus zuzuordnen sind, wurde die Entwicklung deshalb zusätzlich auch nach Dekaden untersucht. Dabei wurden Mittelwerte der Anzahl der Rechtsverordnungen pro Dekade gebildet.

Unter diesem Blickwinkel konnte ermittelt werden, dass die Zahl der durchschnittlich pro Jahr erlassenen Rechtsverordnungen in der ersten Dekade bei **41** lag. In der darauf folgenden Dekade von 1957 - 1967 stieg der Mittelwert bereits auf durchschnittlich **51** Rechtsverordnungen pro Jahr an. In den darauf folgenden vier Dekaden ab 1968 bis zum Jahr 2011 erhöhte sich der Wert von **51** auf **77** und schwankte ab diesem Zeitpunkt auf relativ hohem Niveau zwischen **77** und **81** (77, 75, 81, 78).

Der letzte Untersuchungszeitraum (Jahre 2012 - 2020) umfasst dabei allerdings nur 8 Jahre, sodass der auf **59** gesunkene Durchschnittswert im Vergleich zu den voran gegangenen 6 Dekaden nicht repräsentativ erscheint²³⁸. Es lässt sich hieraus insbesondere noch kein Rückgang der der Durchschnittswerte des Erlasses von Rechtsverordnungen auf ein Niveau vergleichbar den Jahren 1946 - 1967 folgern.

²³⁸ s. Statistischer Anhang, Tabelle 41

Schreibt man allerdings den Wert des Jahres 2020 (64 Rechtsverordnungen) probeweise auf die Jahre 2021 und 2022 als hypothetische Werte fort²³⁹, so ergibt sich über die Jahre 2012 - 2022 als Dekade gesehen, ein leicht gestiegener Mittelwert von 60. Dieser liegt unter den ermittelten Werten der Zeit von 1968 - 2011 (zwischen 15 und 21 durchschnittlichen Rechtsverordnungen pro Jahr). Wäre dies so, so ließe sich ein Rückgang des Erlasses von Rechtsverordnungen ableiten.

Gründe hierfür lassen sich in der 10-Jahres-Betrachtung unmittelbar nicht auffinden. Im direkten Vergleich der Daten des Erlasses von Rechtsverordnungen und Gesetzen weisen diese allerdings ein ähnliches Muster auf (s. folgende Abbildungen 34 und 35).

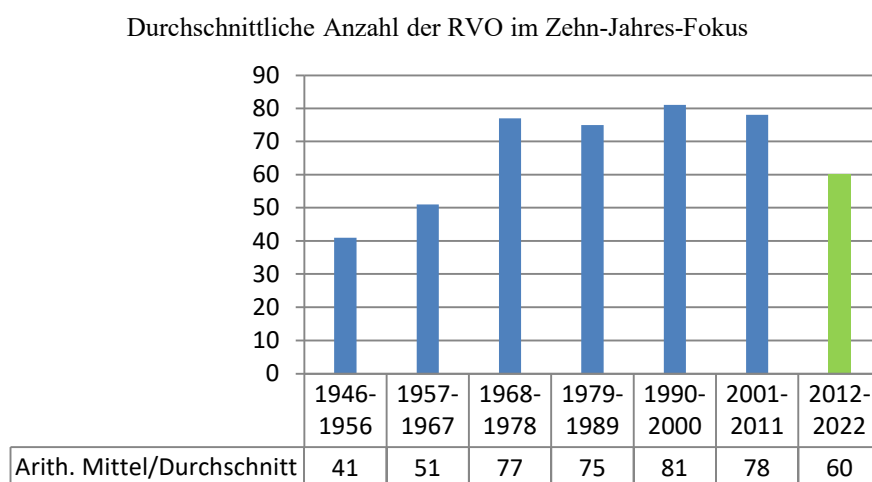


Abbildung 34: Durchschnittliche Anzahl Rechtsverordnungen aller Arten im Zehn-Jahres-Fokus / Dekaden

²³⁹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 42

Durchschnittliche Anzahl der Gesetze im Zehn-Jahres-Fokus

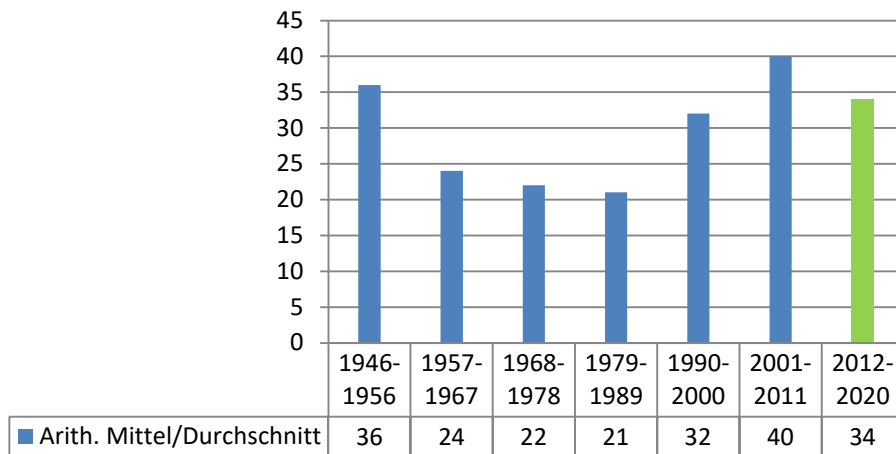


Abbildung 35: Durchschnittliche Anzahl der Gesetze nach Dekaden

Die Annahme eines Rückgangs des Erlasses von Rechtsverordnungen bestätigt sich beim Blick auf das Verhältnis der jeweils erlassenen Gesetze und Verordnungen innerhalb der gewählten Vergleichszeiträume. Dieser belegt, dass rein rechnerisch in den Jahren 1968 - 1989 besonders viele Rechtsverordnungen pro Gesetz erlassen wurden. In diesen beiden Dekaden lagen das Verhältnis von 1: 3,5 bzw. 1: 3,571 Verordnungen pro erlassenem Gesetz signifikant höher als in der Zeit zuvor und danach (1946 - 1956, 1: 1,139 und 1957 - 1967 1: 2,125, sowie 1990 - 2000, 1: 2,531, 2001 - 2011, 1: 1,950 und 2012 - 2020, 1: 1,735)²⁴⁰. Die Anzahl der erlassenen Rechtsverordnungen sinkt also auch unter diesem Aspekt.

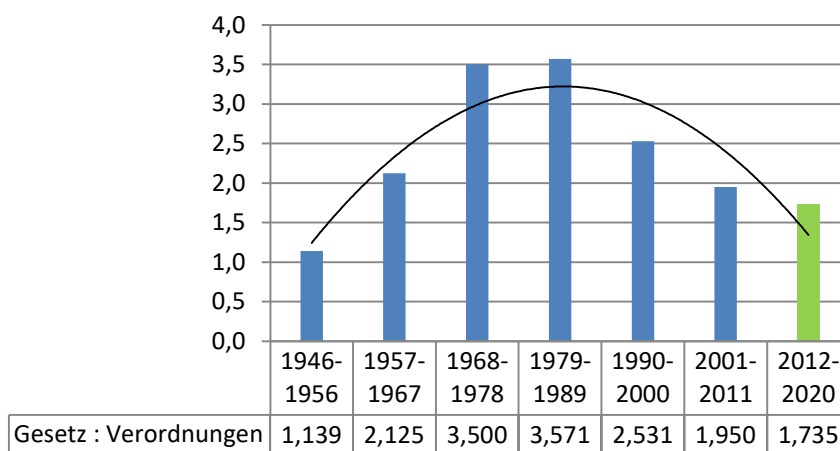


Abbildung 36: Verhältnis Anzahl Gesetze / Verordnungen

²⁴⁰ s. Statistischer Anhang, Tabelle 45

Daraus lässt sich schließen, dass es sich bei der Entwicklung nicht um statistische Ereignisse handelt, sondern dass die Gründe vielmehr im politischen Umfeld, bzw. im Bereich des Sachzusammenhangs zu suchen sind.

Die Zeiträume ab 1990 sind der 12. bis 20. Wahlperiode zuzuordnen. Innerhalb dieser Wahlperioden wechselten die politischen Mehrheiten im Hessischen Landtag mehrfach. Hatten CDU und FDP in den Jahren 1987 - 1991 die Mehrheit (Ministerpräsident Wallmann), so folgte in den Jahren 1991 - 1999 eine Mehrheit von SPD und Grünen (Ministerpräsident Eichel), die von einer Mehrheit von CDU (und FDP) (Ministerpräsident Koch), bzw. CDU / FDP und CDU / Grüne (Ministerpräsident Bouffier) abgelöst wurde. Ein Blick auf die Auswertungsergebnisse belegt, dass die Zahlen der erlassenen Gesetze und Rechtsverordnungen von den politischen Gegebenheiten relativ unberührt blieben.

Dies lässt den Schluss zu, dass die Zahlen vielmehr mit dem aktuellen Sachzusammenhang korrelieren und es nicht einer einzelnen politischen Richtung zuzuschreiben ist, ob mehr oder weniger Gesetze, bzw. mehr oder weniger Rechtsverordnungen im Verhältnis zu den Gesetzen erlassen wurden.

Ein entsprechender Sachzusammenhang lässt sich jedoch auf Basis der statistischen Unterlagen, welche dieser Untersuchung zugrunde liegen, nicht verifizieren.

3.2. Einzelne Kategorien im Bereich „Rechtsverordnungen“

3. 2. 1. Zu Ziffer 1. Neue Landes-Rechtsverordnung

Im Zeitraum 1946 - 2020 wurden insgesamt **1317** neue Rechtsverordnungen erlassen. Die Detailzahlen sind nicht unmittelbar, aber in groben Zügen jenen der Entwicklung der erlassenen Gesetze²⁴¹ vergleichbar.

Analog zu der Entwicklung der förmlichen Gesetze beschreibt die Auswertungskurve nach einem „Hoch“ in den Jahren 1946 - 1950 eine zunächst fallende Tendenz, um dann in den siebziger Jahren wieder anzusteigen. Nach einem „Tief“ Mitte der achtziger Jahre lässt sich eine Steigerung bis zum Jahr

²⁴¹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 14, Tabelle 46, sowie Tabelle 15

2004 verfolgen. Die Kurve sinkt anschließend wieder relativ ab. Die Prognose-trendlinie nimmt insgesamt einen leicht fallenden Verlauf:

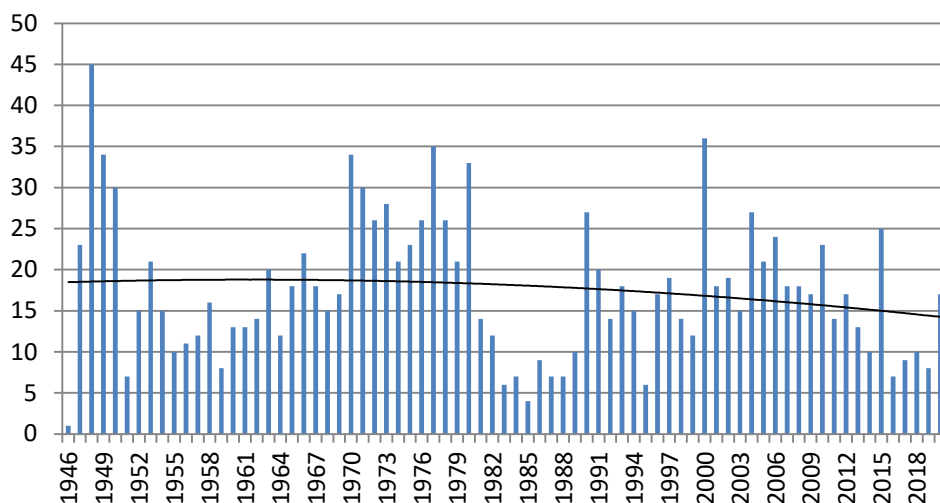


Abbildung 37: zu Ziffer 1: Summe der neuen Landesverordnungen

Bei einer Untersuchung der Mittelwerte der Anzahl der neuen Rechtsverordnungen nach Dekaden wird ein Schwerpunkt in den Jahren 1946 - 1956, sowie in den Jahren 2001 - 2011 (jeweils 19 neue RVO/a) erkennbar:

Die polynomische Prognose-Trendlinie fällt zunächst bis zu den Jahren 1989 / 1990 leicht ab. Auch die lineare Trendlinie verläuft entsprechend. Zu berücksichtigen ist, dass auch hier in den Jahren 2012 - 2020 nur eine achtjährige Zeitachse berücksichtigt werden konnte und nicht wie in den jeweils vorangegangenen Abschnitten ein zehnjähriger Untersuchungszeitraum²⁴².

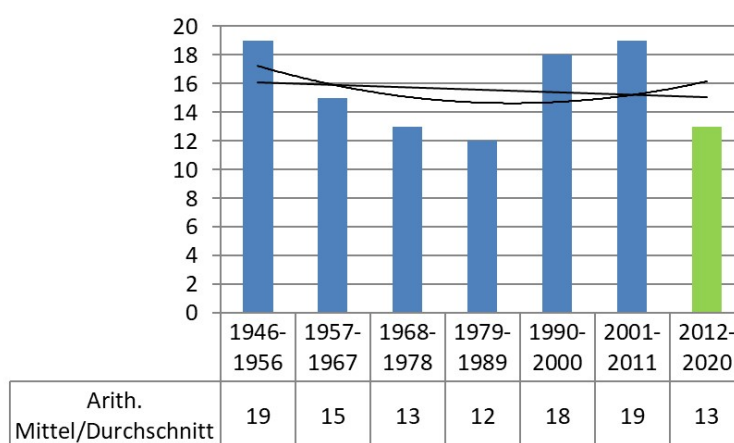


Abbildung 38: zu Ziffer 1: Durchschnittliche Anzahl neuer RVO im Zehn-Jahres-Fokus

²⁴² s. Statistischer Anhang Tabelle 43

Eine Auswertung nach Legislaturperioden bestätigt die ermittelte Entwicklung:

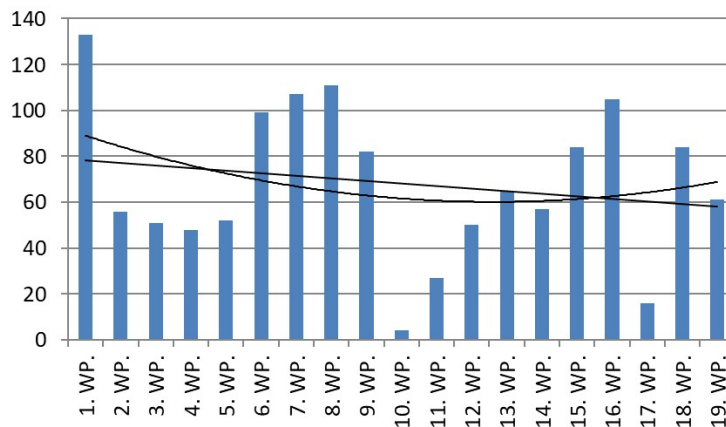


Abbildung 39: zu Ziffer 1: Neue Landesverordnungen nach Legislaturperioden

Zwischenergebnis:

Der Erlass neuer Rechtsverordnungen folgt quantitativ im Grundsatz der ermittelten Entwicklung des Erlasses neuer Gesetze.

Eine unmittelbare Verbindung lässt sich mit statistischen Mitteln nicht nachweisen, es ist jedoch feststellbar, dass die Auswertungskurve analog zu der Entwicklung der förmlichen Gesetze nach einem „Hoch“ in den Jahren 1946 bis 1950 eine zunächst fallende Tendenz beschreibt, um dann in den siebziger Jahren wieder anzusteigen. Nach einem „Tief“ Mitte der achtziger Jahre ist eine Steigerung bis zum Jahr 2004 zu verzeichnen, welche aber anschließend wieder relativ bald zurückgeführt wird. Die Prognosetrendlinie bestätigt insgesamt – entsprechend der Linie der Entwicklung der Zahlen im Bereich der Rechtsverordnungen insgesamt – eine rückläufige Tendenz.

3. 2. 2. Zu Ziffer 2. Änderung, Neufassung oder Aufhebung einer Landesverordnung

Parallel zum Untersuchungskatalog im Bereich der Gesetze wurde auch im Rahmen der statistischen Untersuchung des Erlasses von Rechtsverordnungen des Landes Hessen eine Untersuchungskategorie „Änderung, Neufassung oder Aufhebung einer Landesverordnung“ berücksichtigt.

Die Auswertung ergab, dass im Untersuchungszeitraum der Jahre 1946 - 2020 insgesamt **1629** entsprechende „Änderungsverordnungen“ erlassen

wurden²⁴³. Dies Ergebnis lässt sich auch der nachfolgenden grafischen Darstellung entnehmen:

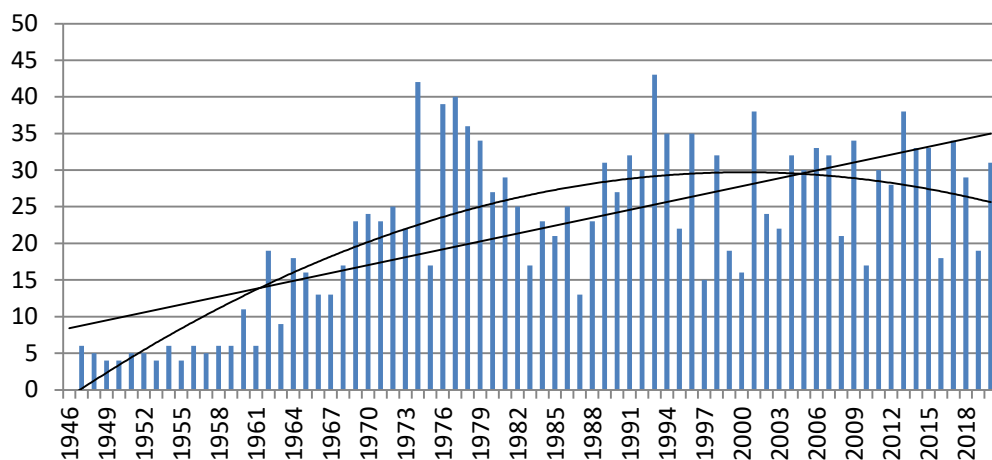


Abbildung 40 zu Ziff. 2: Änderung, Neufassung oder Aufhebung einer Landesverordnung

Stellt man dieser Darstellung die Auswertung der im gleichen Zeitraum entsprechend geänderten Gesetze entgegen, so lässt sich eine im Verlauf vergleichbare Entwicklung registrieren.

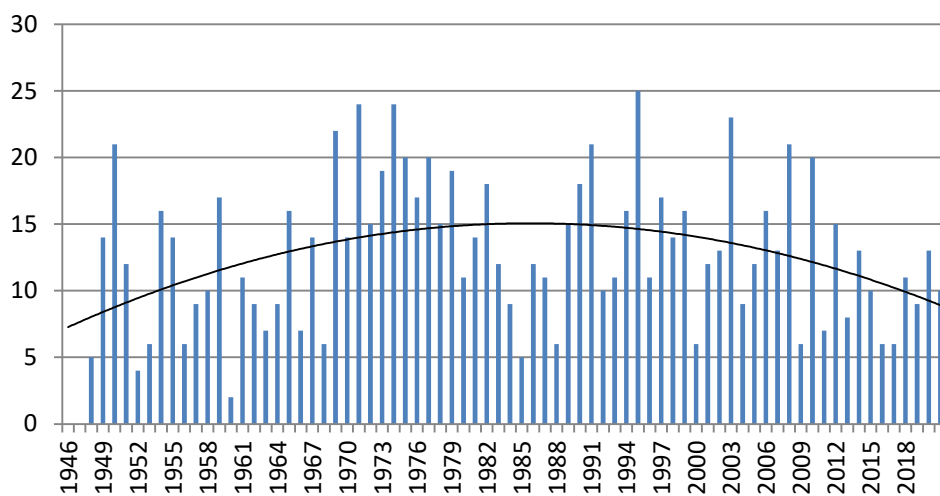


Abbildung 41: Änderung, Neufassung, Novellierung eines Landesgesetzes 1946 - 2020

Nach einem moderaten Anstieg beschreiben die Kurven und Werte beider Diagramme unter dem Fokus einer polynomischen Prognose-Trendlinie eine „bogenförmige“ Entwicklung, deren gemittelte Maximalwerte in den Jahren ab ca. 1970 bis 2010 liegen. Ab diesem Zeitpunkt geht die Zahl der

²⁴³ s. Statistischer Anhang, Tabelle 14, Spalte 2, sowie Tabelle 16

Änderungsverordnungen leicht zurück. Unter dem Fokus einer linearen Projektion steigen beide Linien moderat an.

Ein Blick auf die durchschnittliche Anzahl der Änderungs-Verordnungen im Zehn-Jahres-Fokus (2012 - 2020 nur 8 Jahre) bestätigt diese Entwicklung. Hier liegt der Wert nach den ersten beiden Dekaden (1946 - 1956 und 1957 - 1967) relativ stabil bei einem Mittelwert von 25 bis maximal 29 Änderungs-Rechtsverordnungen. Dabei steigen die Werte allerdings von 25, bzw. 24 auf einen Wert von 28, wobei dieser in der zuletzt untersuchten Zeitspanne von 2012 - 2020, obwohl diese nur 8 Jahre umfasst, auf einen Wert von 29²⁴⁴.

Die folgende grafische Abbildung 42 belegt diesen Trend:

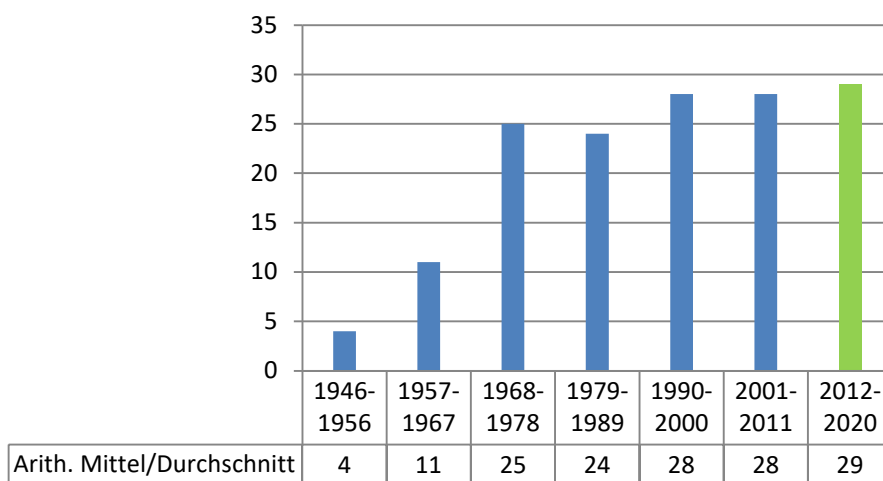


Abbildung 42: Durchschnittliche Anzahl Änderungs-RVO im Zehn-Jahres-Fokus

Der Mittelwert über den gesamten Untersuchungszeitraum von 1946 bis zum Jahr 2020 liegt bei **26,33**.

Unabhängig von der Anzahl der neu erlassenen Rechtsverordnungen verharret damit die Anzahl der im Rahmen der „Gesetzesanpassung“ zugleich zu „harmonisierenden“ Rechtsverordnungen weitgehend auf gleichem Niveau. Während die Zahl der neuen Rechtsverordnungen dabei jedoch relativ deutlichen Schwankungen unterliegt, bleibt die Zahl der Anpassungen vorhandener Rechtsverordnungen seit dem Jahr 1968 weitgehend stabil. Sie bewegt sich in den Jahren von 1968 - 1989 leicht unter dem Durchschnitt, in den Jahren

²⁴⁴ s. Statistischer Anhang, Tabelle 44

ab 1990 mit leicht steigender Tendenz dagegen über dem Mittelwert aller Jahre.

Die Entwicklung lässt sich analog zur Entwicklung der Gesetze so interpretieren, dass in den Jahren von 1946 - 1967 ein „Grundstock“ von Rechtsverordnungen geschaffen wurde, der ab dem Jahr 1968 im Rahmen der „Pflege des Rechts“ immer wieder angepasst wurde. Auffällige Schwankungen sind nicht zu verzeichnen. Die Werte steigen dabei insgesamt moderat an.

Bestätigung findet dieses Ergebnis bei einem Blick auf die Unterscheidung nach Wahlperioden (die 20. Wahlperiode ist nicht abgebildet, weil nicht abgeschlossen):

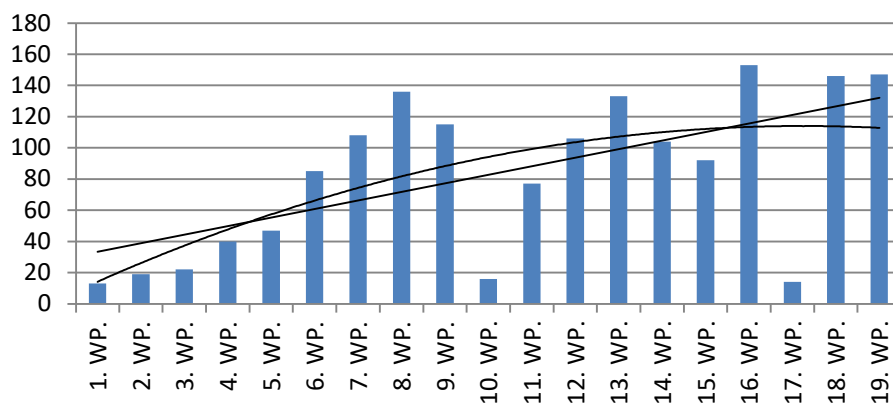


Abbildung 43: Ziffer 2: Änderung, Neufassung, Aufhebung einer Landesverordnung verteilt auf Wahlperioden (1946 - 2020)

Zwischenergebnis:

Zwar ließ sich bei der Auswertung der statistischen Grunddaten in einzelnen Jahren besondere Aktivität bei dem Erlass von Änderungsverordnungen feststellen. Der Eindruck relativiert sich jedoch unter dem Blickwinkel einer Mittelwertbildung in Schritten von Dekaden. Danach verharrt die Zahl der Änderungen von Rechtsverordnungen im Rahmen von Änderungs-Rechtsverordnungen auf einem mit geringen Schwankungen unveränderten Niveau zwischen 24 und 29. Diese Werte bewegen sich leicht unter, bzw. leicht über dem für den gesamten Untersuchungszeitraum festgestellten Mittelwert (s. oben: 26,33). Dabei liegt der höchste Wert in dem letzten Zeitraum von 2012 – 2020. Der Auswertungszeitraum umfasst hier jedoch nur 8 Jahre. Insgesamt ist eine moderate Zunahme der Anwendungsfälle von Änderungsverordnungen zu erkennen.

3. 2. 3. Zu Ziffer 2.1 Davon im Rahmen einer „Artikelverordnung“

Ebenfalls analog zur Untersuchung im Bereich der gesetzlichen Regelungen wurde der Unterpunkt „Änderung, Neufassung oder Aufhebung von Landesverordnungen“ aufgenommen. Die Auswertung erfolgte unter dem Blickwinkel, wie viele Rechtsverordnungen im Rahmen einer „Artikelverordnung“ geändert wurden. Änderungsverordnungen erfassen im Zuge der Anpassung einer Rechtsverordnung zugleich mehrere Änderungsgegenstände aus anderen Verordnungen. Die Auswertung ergab, dass neben **1629** geänderten, neugefassten oder aufgehobenen Landesverordnungen **748** im Rahmen einer „Artikelverordnung“ angepasst wurden.

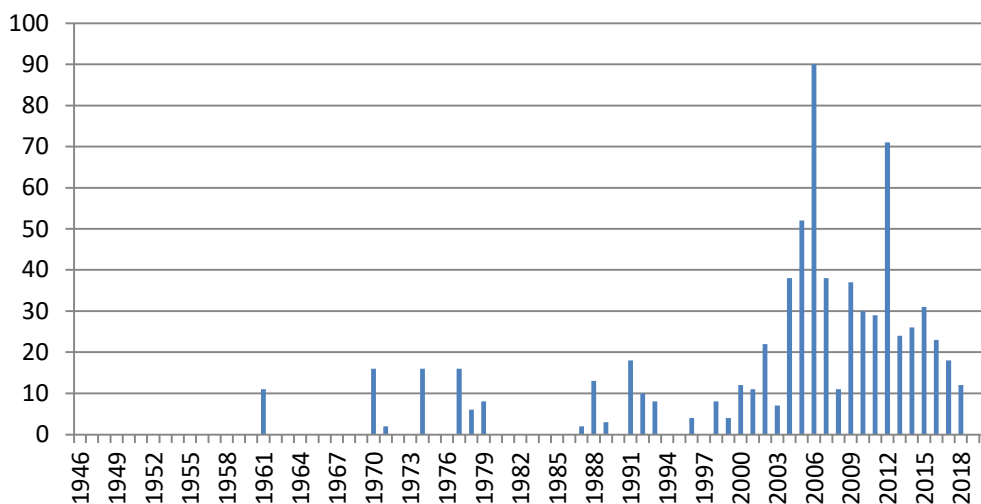


Abbildung 44: zu Ziffer 2.1: Anpassung, Neufassung oder Aufhebung von Landesverordnungen im Rahmen einer Artikelverordnung

Die Anpassung im Rahmen von Artikel-Verordnungen bleiben etwa bis zum Jahr 2000 relativ wenig genutzte Einzelercheinungen²⁴⁵. Die Zahlen schwanken zwischen „Null“ und maximal 18 Fällen im Jahr 1991.

Ab diesem Zeitpunkt nimmt die Nutzung dieses Instruments in erheblichem Umfang zu. Ausgangspunkte sind die Jahre 2004 mit 38 Fällen und das Jahr 2005 mit 52 Fällen. Höhepunkte zeigen sich im Jahr 2006 mit 90 Artikel-Verordnungen, sowie im Jahr 2012 mit 71 Artikel-Verordnungen. Daneben bleiben die Zahlen der Artikelverordnungen in der Regel im Rahmen von ca. 30 Artikel-Verordnungen pro Jahr.

Der Eindruck bestätigt sich bei einer Auswertung nach Wahlperioden:

²⁴⁵ s. Statistischer Anhang, Tabelle 14, Tabelle 46 sowie Tabelle 17

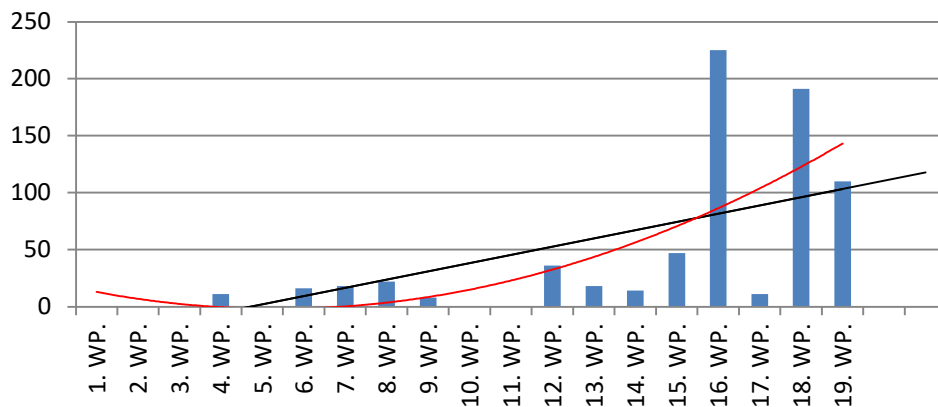


Abbildung 45: zu Ziffer 2.1: Änderung einer LandesVO im Rahmen einer Artikelverordnung verteilt auf Wahlperioden

Blickt man auf die Aufstellung der Mittelwerte, so ist eine insgesamt ansteigende Entwicklung, mit Schwerpunkt auf den Jahren ab 2001²⁴⁶ erkennbar:

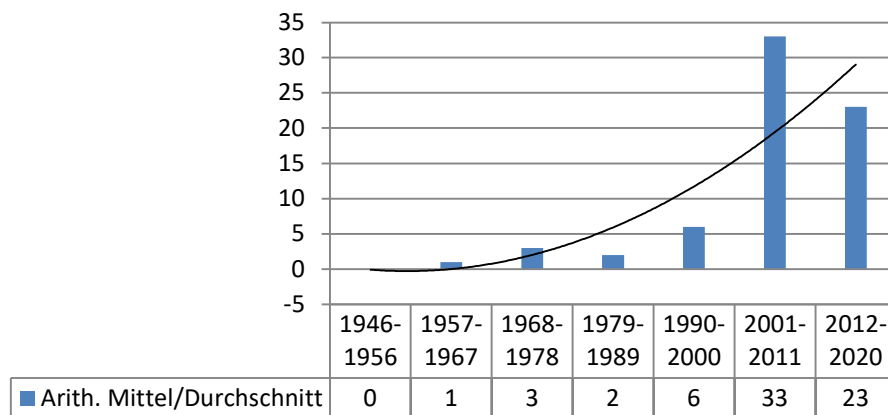


Abbildung 46: zu Ziffer 2.1: Durchschnittliche Anzahl tatsächlich im Rahmen von Artikelgesetzen erlassene RVO im Zehn-Jahres-Fokus

Dies bestätigt das Ergebnis, welches auch bei der Auswertung der im Rahmen von Artikelgesetzen geänderten gesetzlichen Regelungen errechnet werden konnte. Zusätzlich konnte nach Auswertung der Daten ein kontinuierlicher Trend dazu belegt werden, Änderungen, Neufassungen oder Novellierungen im Rahmen eines Artikelgesetzes, bzw. hier im Rahmen einer Artikelverordnung vorzunehmen.

Die statistische Begutachtung des Bereichs der „Artikelgesetze“ wurde insbesondere auch unter der Annahme der Möglichkeit vorgenommen, dass durch den zunehmenden Erlass von Artikelgesetzen die Beteiligungsmöglichkeiten der Praxis gegebenenfalls eingeschränkt werden könnten. Daher wurde

²⁴⁶ s. Statistischer Anhang, Tabelle 47

diesem Aspekt unter den zuvor dargestellten Ziffern 3, bzw. 3.1 des Abschnitts „Gesetze“ eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Im Gegensatz hierzu kann zu dem Instrument der *Artikelverordnung* rein tatsächlich keine vergleichbare Aussage getroffen werden.

Dies liegt darin begründet, dass zu der Gruppe der Rechtsverordnungen regelmäßig keine separaten Anhörungen des Hessischen Landtages erfolgen. Rechtsverordnungen werden, wie einleitend bereits erwähnt, „vorgelagert“ und unmittelbar durch die Fachressorts der Landesregierung, d.h. durch die einzelnen Fachministerien erlassen.

Öffentlich zugängliche Daten über die Durchführung entsprechender Anhörungen sind nicht verfügbar. Die Ressorts der Landesregierung veröffentlichen als solche keine öffentlich zugänglichen Aufzeichnungen über Form, Ausmaß und Auswahl der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen in das Verordnungsgebungsverfahren. Auch aus dem GVBl. oder anderen öffentlich zugänglichen Medien, sind entsprechende Informationen nicht zu entnehmen. Die (statistischen) Materialien des Hessischen Landtages geben hierzu, da der Landtag nicht involviert war, naturgemäß ebenfalls keine Hinweise.

Inhaltlich kommt, wie darstellt, alleine den Kommunalen Spitzenverbänden im Rahmen des Beteiligungsgesetzes²⁴⁷ (§ 3 Beteiligungsgesetz) ein relativ breiter Anspruch auf Beteiligung durch die Landesregierung zu. So leitet die Landesregierung „den Kommunalen Spitzenverbänden Entwürfe von Rechtsverordnungen, durch die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, möglichst frühzeitig zur Stellungnahme zu“. Aufgrund des weiten Aufgabenfeldes der kommunalen Ebene ist diese Betroffenheit bei einer Vielzahl von Regelungen gegeben.

Ein vergleichsweise eingeschränkter Beteiligungsanspruch der Arbeitsgemeinschaft Hessen der Industrie- und Handelskammern, der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern sowie gegebenenfalls weiterer Kammern und Verbände ergibt sich aus § 4 Abs. 1 des Hessischen Mittstandsförderungsgesetzes in Verbindung mit § 38 Abs. 5 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung Berlin (GGO). Danach hört die Landesregierung

²⁴⁷ Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen (Beteiligungsgesetz) vom 23. Dezember 1999, GVBl. 2000, 2, 5

diese vor der Einbringung eines Gesetzes in den Landtag, dem Erlass einer Rechtsverordnung oder einer Verwaltungsvorschrift an, soweit sie Belange der mittelständischen Wirtschaft berühren. Diese Belange stellen jedoch im Vergleich zu dem weiten Arbeitsfeld der kommunalen Ebene, nur einen relativ schmalen Ausschnitt der gesamten Regelungsmaterie dar. Die Möglichkeit durch gesetzliche Regelungen unmittelbar betroffen zu sein ist daher an dieser Stelle nur in einem eingeschränkten Umfang gegeben.

Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage nach möglichen alternativen Informationsquellen, die weiterführende Hinweise auf eine Praxisbeteiligung im Bereich der Rechtsverordnungen geben könnten. In Betracht kamen in diesem Zusammenhang z.B. die Dokumentenmanagementsysteme der kommunalen Spitzenverbände. Diese verzeichnen zahlreiche Hinweise auf solche Anhörungsverfahren. Allerdings kann aus diesen Daten keine fundierte Statistik abgeleitet werden, da derartige Hinweise letztlich keinen einheitlich strukturierten und damit sicheren Gesamtüberblick darstellen. Grund dafür ist, dass es trotz der dargestellten gesetzlichen Vorgaben von einer Reihe von Zufälligkeiten abhängig ist, ob und wie eine Beteiligung durch die Ministerialverwaltung stattfindet.

Die Überlegung, hilfsweise auf die Datenmanagementsysteme der kommunalen Spitzenverbände zurückzugreifen, scheitert darüber hinaus auch daran, dass von den Verbänden nicht nur unterschiedliche Datenmanagementsysteme genutzt werden. Selbst innerhalb eines Verbandes werden bei der Nutzung dieser Systeme unterschiedliche Formen der Datenablage (sog. „Verschlagwortung“) praktiziert. Ein sicheres Auffinden und damit einhergehend auch ein Abbilden des realen Aufkommens von Anhörungen aller Ressorts Landesregierung zu Rechtsverordnungen ist daher nicht möglich. Vor diesem Hintergrund steht zu vermuten, dass die Praxis-Einbindung durch die unterschiedlichen Ressorts der Landesregierung ebenfalls von Haus zu Haus und möglicherweise auch von Abteilung zu Abteilung und Referat zu Referat differiert. Von einem einheitlichen Beteiligungsvorgehen kann daher sicher nur beim Hessischen Landtag ausgegangen werden. Dieser bleibt jedoch im Bereich der Beteiligung zu Rechtsverordnungen weitgehend außen vor²⁴⁸.

²⁴⁸ Ausnahme: Rechtsverordnungen im Rahmen der Änderung gesetzlicher Vorschriften

Zwischenergebnis:

Im Bereich der Gesetze ist ein Trend zur Nutzung des Instruments des „Artikelgesetzes“ zu verzeichnen. Diese Entwicklung besteht parallel auch im Bereich der Rechtsverordnungen. Die Auswertungsergebnisse belegen, dass die Nutzung des Instruments der „Artikelverordnung“ eine zunehmende Nutzung erfährt. Anders als im Bereich der Gesetze entzieht sich allerdings das Verfahren der Verordnungsgebung (so es nicht Teil eines im Landtag zur Anhörung stehenden Gesetzgebungsverfahrens ist) deshalb einer Begutachtung, weil Rechtsverordnungen durch die Fachressorts der Landesregierung erlassen werden, und diese keine Daten über Anzahl und Häufigkeit, sowie Auswahl der zu beteiligten gesellschaftlichen Gruppen veröffentlichen. Sonstige potentielle Datenquellen nicht ersichtlich. Auch die Tatsache, dass die kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Beteiligungsgesetzes in das Verordnungsgebungsverfahren eingebunden werden müssen, ändert aufgrund der technischen Gegebenheiten nichts daran, dass keine ausreichend konsistente Datenbasis zur Verfügung steht.

Der Umfang einer Praxisbeteiligung lässt sich somit mangels verfügbaren Datenmaterials nicht nachvollziehen – sie hängt grundsätzlich von Zufälligkeiten der Auswahl der Anzuhörenden durch die Landesregierung ab und bleibt somit weitgehend im Dunklen.

3. 2. 4. Zu Ziffer 3: Berichtigungen zu Rechtsverordnungen

Berichtigungen von Rechtsverordnungen konnten im Rahmen der Auswertung der Veröffentlichungen des Gesetz- und Verordnungsblattes nicht festgestellt werden²⁴⁹.

²⁴⁹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 14, Tabelle 46, sowie Tabelle 18

3. 2. 5. Zu Ziffer 4: Verordnungen zur Ausführung von Bundesverordnungen

Landesverordnungen zur Ausführung von Verordnungen des Bundes spielen in Relation zur Gesamtzahl der im Untersuchungszeitraum erlassenen Verordnungen (5223) eine Nischenrolle. Im Untersuchungszeitraum wurden hiervon lediglich **67** Verordnungen erlassen²⁵⁰.

Die Verteilung über die Jahre ist sehr unterschiedlich. Besondere Häufungen konnten im Bereich der Jahre von 1970 bis 1974 sowie im Zeitraum von 1982 bis etwa 1988 festgestellt werden.

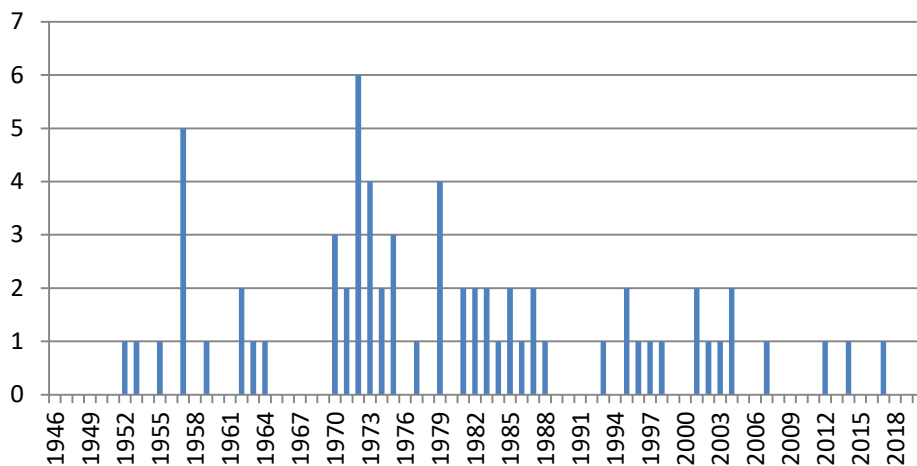


Abbildung 47: zu Ziff. 4 Verordnungen zur Ausführung von Bundesverordnungen

Dieser Befund steht in enger Verbindung mit der Auswertung nach Wahlperioden. Schwerpunkte ergeben sich insbesondere in der 7. und in der 9. Wahlperiode:

²⁵⁰ s. Statistischer Anhang, Tabelle 14, Tabelle 46, sowie Tabelle 19

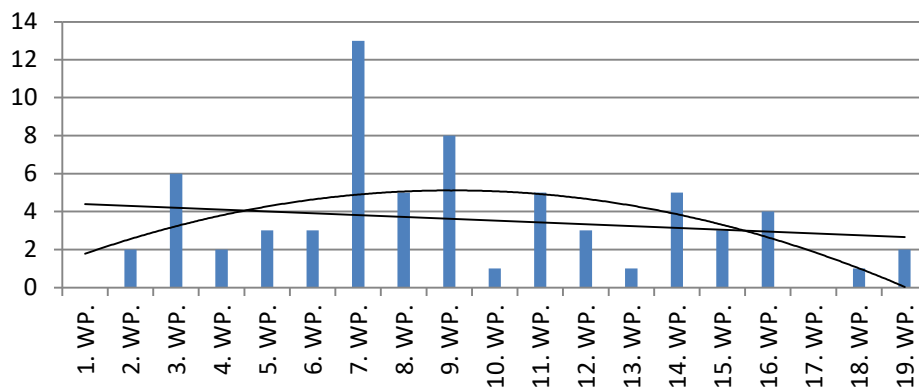


Abbildung 48: zu Ziff. 4: Verordnung zur Ausführung einer Bundes-Verordnung, Auswertung nach Wahlperioden

Insgesamt ist nach der Auswertung tendenziell – auf insgesamt sehr niedrigem Niveau – eine abnehmende Relevanz des Erlasses von Landesverordnungen in Ausführung von Bundesverordnungen zu verzeichnen.

3. 2. 6. Zu Ziffer 5: Verordnung zur Ausführung eines Reichs-/ Bundesgesetzes oder eines Staatsvertrages

Im Untersuchungszeitraum 1946 - 2020 wurden insgesamt **1462** Verordnungen zur Ausführung eines Reichs-/ Bundesgesetzes oder eines Staatsvertrages erlassen. Die Auswertung lässt insgesamt eine Abnahme der Relevanz dieses Instruments erkennen. Sowohl die lineare als auch die polynomische Prognose-Trendlinie zeigen eine abnehmende Entwicklung.

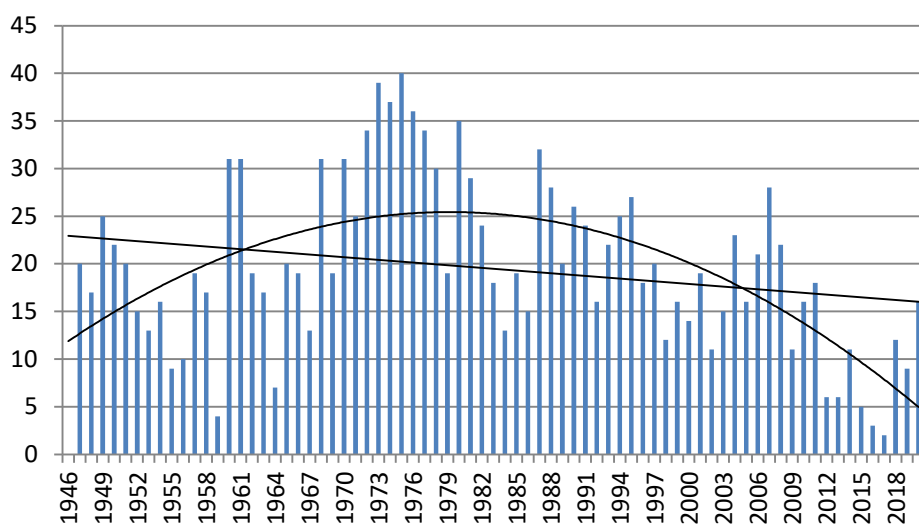


Abbildung 49: zu Ziff. 5 Verordnungen zur Ausführung von Bundesgesetzen oder Staatsverträgen

Dies bestätigt sich nach einer Auswertung nach Wahlperioden²⁵¹. Nach einem „Hoch“ in den Jahren von ca. 1970 bis 1982 (6. bis 9. Wahlperiode) ergibt sich mit Ausnahme der 16. Wahlperiode eine fallende Tendenz.

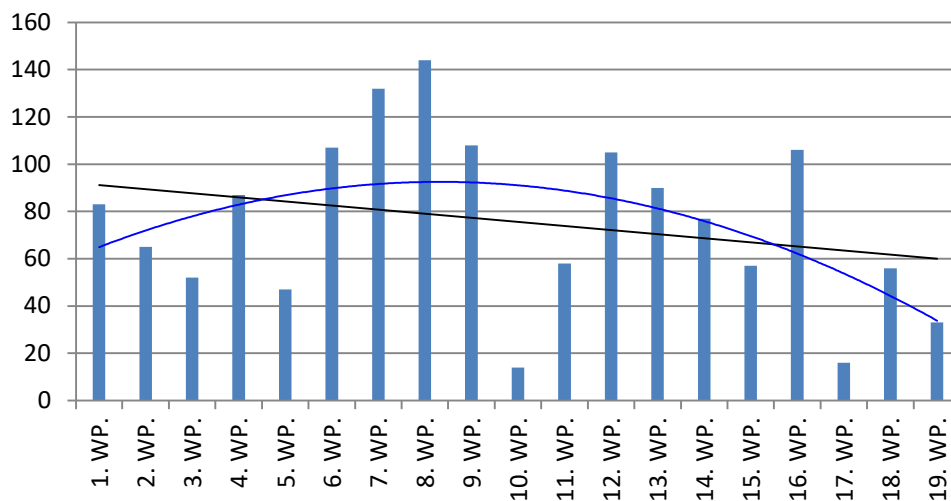


Abbildung 50: zu Ziffer 5: Verordnung zur Ausführung eines Reichs-/Bundesgesetzes (oder Staatsvertrag) verteilt auf Wahlperioden

Zwischenergebnis:

Die Erscheinungsform der Verordnungen zur Ausführung von Bundesgesetzen oder Staatsverträgen ist insgesamt rückläufig. Für diese Arbeit und die Frage der Praxisbeteiligung an der Gesetzesgestaltung hat die Auswertung nur insofern Relevanz, als dass die vorgenommene Darstellung damit vervollständigt wird. Konkrete Aussagen über die Anzahl der vorgenommenen Beteiligungen können mangels einschlägigen, öffentlich zugänglichen Datenmaterials nicht getroffen werden.

3. 2. 7. Zu Ziffer 6: Änderung einer Verordnung zur Ausführung eines Bundesgesetzes oder eines Staatsvertrages

Im Untersuchungszeitraum von 1946 - 2020 wurden insgesamt **720** Anpassungen²⁵² von Verordnungen in Ausführung eines Bundesgesetzes oder eines Staatsvertrages vorgenommen. Im Vergleich zur Anzahl der unter Ziffer 5 festgestellten Verordnungen zur Ausführung eines Reichs- / Bundesgesetzes oder eines Staatsvertrages (1462) wurde somit in etwa 50% der Fälle (Faktor 2,03) eine Änderung bewirkt.

²⁵¹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 14, Tabelle 46, sowie Tabelle 20

²⁵² s. Statistischer Anhang, Tabelle 14, Tabelle 46, sowie Tabelle 21

Die Verteilung nach Jahren stellt sich wie folgt dar:

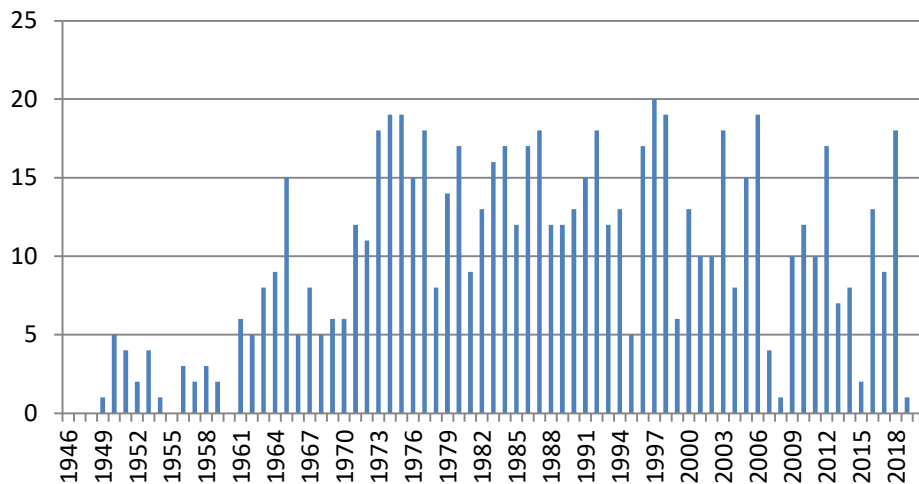


Abbildung 51: zu Ziff. 6: Änderung einer Verordnung zur Ausführung eines Bundesgesetzes oder eines Staatsvertrages

Die lineare Trendlinie beschreibt eine stetig zunehmende Entwicklung. In der Betrachtung nach Wahlperioden bestätigt sich dies:

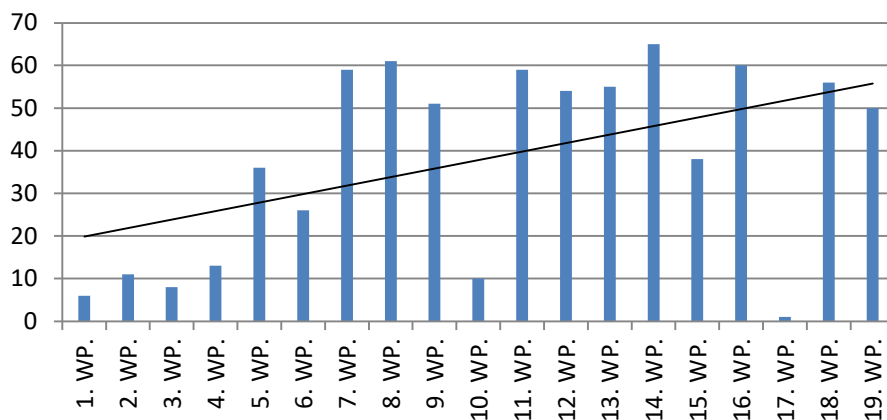


Abbildung 52: zu Ziffer 6: Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung/Durchführung eines Reichs-/Bundesgesetzes (oder eines Staatsvertrages)

Zwischenergebnis:

Änderungsverordnungen zur Ausführung oder Durchführung eines Reichs-, bzw. Bundesgesetzes oder eines Staatsvertrages machen etwa die Hälfte der Zahlen der entsprechenden, neu erlassenen Verordnungen aus (720 zu 1462). Ihre Zahl unterliegt einer progressiven Entwicklung.

Aussagen zur Relevanz unter dem Fokus einer Praxiseinbindung lassen sich auf dieser Basis nicht treffen.

3. 2. 8. Zu Ziffer 7: Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie

Feststellungen zur Zahl der Verordnungen zur Ausführung oder Durchführung von EU-Richtlinien sind insofern schwierig, als dass sich der innere Konnex zwischen den erlassenen Verordnungen und der Veranlassung auf EU-Ebene in der Regel nicht aus der Verordnung selbst erkennen lässt. Erst in jüngster Zeit findet sich in den Verordnungstexten (in der Regel als Fußnote) ein entsprechender Hinweis. Daher sind die nachfolgenden Zahlen „cum grano salis“ zu werten. Sie werden aus Gründen der Vollständigkeit ausgewiesen. Der zeitliche Rahmen dieser Untersuchung erlaubte es hingegen nicht, dieser Teilfrage intensiv nachzugehen. Diese war jedoch zum einen mit Blick auf das angestrebte Untersuchungsergebnis nicht erheblich. Zum anderen stehen auch in diesem Bereich keine öffentlich zugänglichen Zahlen über durchgeführte Beteiligungen der Praxis am Verordnungsgebungsverfahren zur Verfügung.

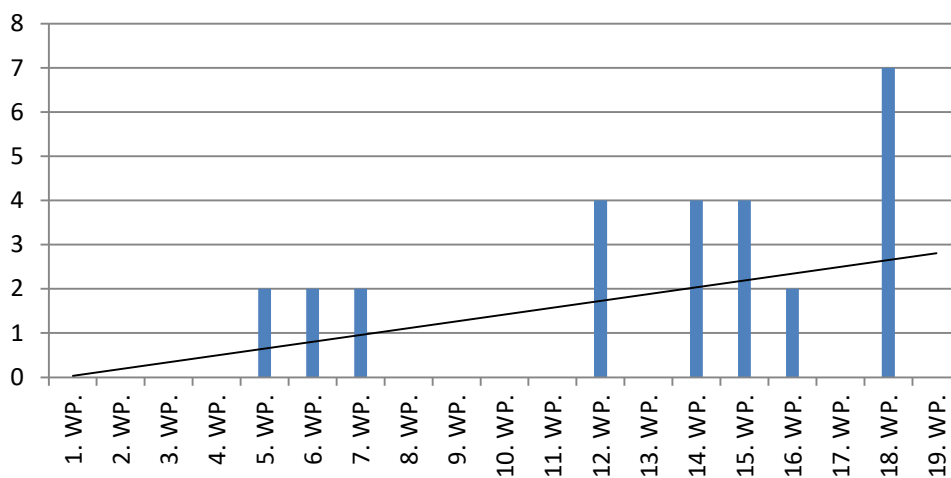


Abbildung 53: zu Ziffer 7: Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie

Nach Auswertung des Gesetz- und Verordnungsblattes 1946 - 2020 ließen sich so insgesamt nur **28** Fälle derartiger Verordnungstypen auffinden, wobei sich die Mehrzahl auf die 18. Wahlperiode konzentriert (7 Fälle). In der 19. Wahlperiode ergab sich danach kein einziger Fall²⁵³. Ein „Schwerpunkt“ des Erlasses des entsprechenden Verordnungstyps lag im Jahr 2009 mit der Höchstzahl festgestellter Verordnungen von 6.

²⁵³ s. Statistischer Anhang, Tabelle 14, Tabelle 46, sowie Tabelle 22

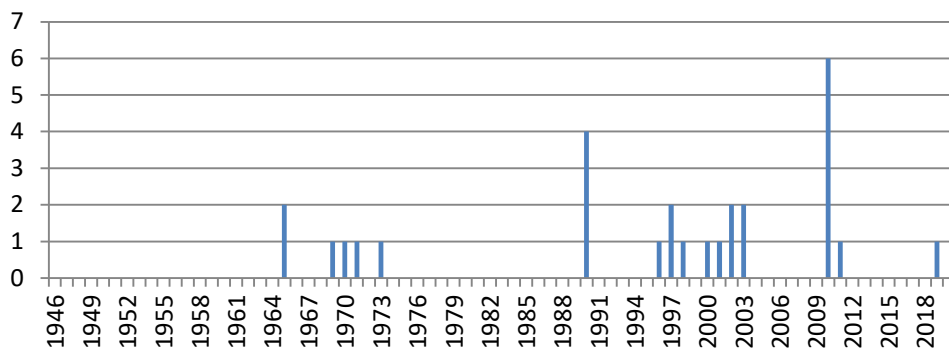


Abbildung 54: zu Ziff. 7: Landesverordnung zur Ausführung bzw. Durchführung einer EU-Richtlinie

Der Anteil dieses Verordnungstyps an der Gesamtzahl der erlassenen Verordnungen (5223) liegt bei 0,536 %.

3. 2. 9. Zu Ziffer 8: Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie

Auch die Verordnungen zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie im Vergleich zur Gesamtzahl der Verordnungen gehören zu einem relativen Nischentyp. Es waren in der Summe nur **18** Fälle feststellbar²⁵⁴ (s. aber Hinweise unter Ziffer 7.), d.h. sie stellten im Verhältnis zur Gesamtzahl der Verordnungen (5223) nur einen Anteil von rund 0,344 %.

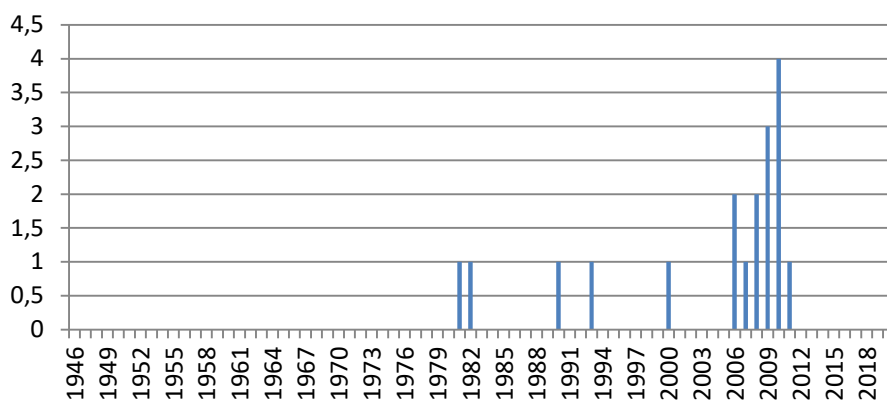


Abbildung 55: zu Ziff. 8: Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung, bzw. Durchführung einer EU-Richtlinie

Davon konnten als Maximum 4 entsprechende Verordnungen in der im Jahr 2010, d.h. in der 18. Wahlperiode (8 Fälle) registriert werden.

²⁵⁴ s. Statistischer Anhang, Tabelle 14, Tabelle 46, sowie Tabelle 23

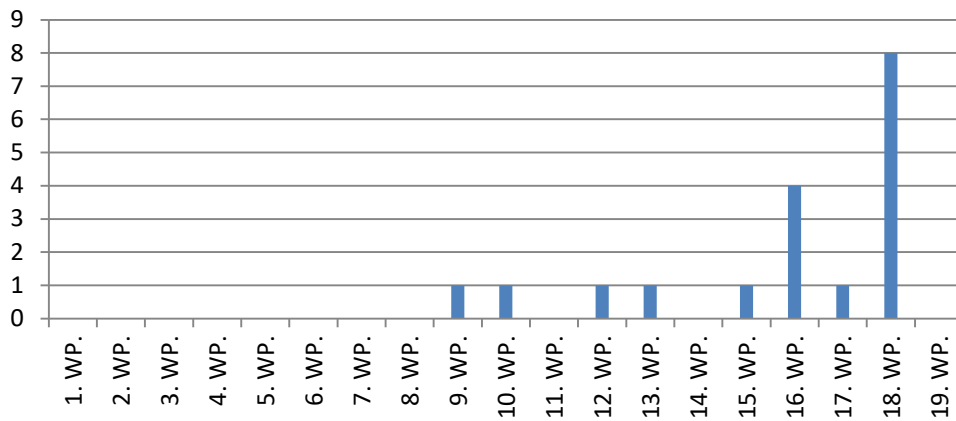


Abbildung 56: zu Ziffer 8: Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie

Zwischenergebnis:

Die Gruppe der Verordnungen zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung, bzw. zur Durchführung einer EU-Richtlinie stellt im Vergleich zu den übrigen im Rahmen der Untersuchung klassifizierten Verordnungstypen ein Segment der Verordnungsgebung dar, das nur geringe Relevanz entfaltet.

Im „Gesamtkonzert“ der Gesetz- und Verordnungsgebung ist insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Praxisbeteiligung aktuell keine weitere Aufmerksamkeit erforderlich. Die entscheidenden Weichenstellungen werden in den vorgenannten, anderen Volumenbereichen vorgenommen.

IV. Auswertung der formellen Praxiseinbindung / Anhörungen

1. Ausgangslage

1.1. Vorbemerkung

Die vorhergehende Auswertung – sowohl der im GVBl. dokumentierten gesetzlichen Regelungen, als auch die Auswertung der dort verzeichneten Rechtsverordnungen – stellt die unabdingbare Grundlage bzw. einen notwendigen Zwischenschritt zum Ziel der Beantwortung der Frage dar, in welchem Umfang eine Einbindung der Praxis in das formelle Gesetzgebungsverfahren im Untersuchungszeitraum stattgefunden hat. Erst aus der Kenntnis des festgestellten Volumens, d.h. der Gesamtzahlen der „Produkte“ gesetzgeberischer Tätigkeit des Hessischen Landtages einerseits, lässt sich nach

Ermittlung der Zahlen der vollzogenen Einbindung gesellschaftlicher Gruppen andererseits erlassen, wie sich die formelle Beteiligungsquote darstellt.

1.2. Anhörungsverfahren

Im folgenden Teil der Untersuchung zum Bereich der „Anhörungen“ soll der Fokus daher neben der bereits zuvor erfolgten Darstellung der Anzahl der Anhörungen pro Artikelgesetz²⁵⁵ nun noch intensiver auf die im Bereich des Hessischen Landtages durchgeführten Anhörungen selbst gerichtet werden. Ziel ist, einen Überblick über die „messbare“, d.h. formelle Praxisbeteiligung an der Gesetzesgestaltung unter exemplarischer Berücksichtigung des Landes Hessen zu erhalten. Die „messbare“ Praxisbeteiligung ist, wie bereits angesprochen, eine Seite der Medaille, die informelle Praxisbeteiligung, die andere. In der Anatomie spricht man bei gegensätzlichen Muskelpaaren von Agonisten und Antagonisten. Im Fall der Praxisbeteiligung ziehen beide „Muskeln“ in der Regel in die gleiche Richtung, die eine Bewegung mit öffentlicher, die andere ohne öffentliche Wahrnehmung.

Wesentliche Grundlage für die Bemessung der öffentlichen, formellen Beteiligung bildet die im Landtagsinformationssystem dokumentierte Gesetzgebungs- und „Anhörungsstätigkeit“ des Hessischen Landtags²⁵⁶.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden ausnahmslos alle im Landtagsinformationssystem der jeweiligen Legislaturperiode zugeordneten, durchgeführten Anhörungsverfahren überprüft. In dieser Aufstellung sind mithin sämtliche Gesetze dokumentiert, zu welchen im bezogenen Zeitraum eine Anhörung stattgefunden hat. Ein Link zu jedem Gesetz verweist innerhalb der Parlamentsdatenbank auf die weiteren Einzelheiten des jeweiligen Gesetzgebungsverfahrens. Unter jedem einzelnen Gesetz sind neben grundlegenden Informationen zum Antragsteller, Änderungsanträgen, Hinweisen auf die durchgeführten Lesungen selbst, insbesondere auch das Plenarprotokoll und die Fundstelle der Veröffentlichung des Gesetzes im GVBl. abrufbar.

²⁵⁵ s. Statistischer Anhang, Tabelle 27

²⁵⁶ Siehe beispielhaft: Öffentliche Anhörungen zu Gesetzen in der 19. Legislaturperiode - [http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/servlet.starweb?path=LIS/PdPi_FL.web&wp=WP19&search=ANHOR%3d\(%C3%96FFENTLICHE+ANH%C3%96RUNG+OR+SCHRIFTLICHE+ANH%C3%96RUNG\)+NOT+UART%3dANH](http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/servlet.starweb?path=LIS/PdPi_FL.web&wp=WP19&search=ANHOR%3d(%C3%96FFENTLICHE+ANH%C3%96RUNG+OR+SCHRIFTLICHE+ANH%C3%96RUNG)+NOT+UART%3dANH) (Zugriff zuletzt 09.11.2021)

Insbesondere sind aber detaillierte Informationen über die durchgeführten Ausschussberatungen zu erhalten. Aus diesen Daten lassen sich wesentliche Informationen zu dem durchführenden Ausschuss, zur Form der Anhörung (schriftlich oder öffentlich / mündlich) entnehmen.

Zum Zweck der Auswertung wurden folglich sämtliche in dem bezogenen Zeitraum registrierten Gesetze im Landtaginformationssystem aufgerufen und anhand der Ausschussprotokolle festgestellt, welcher Ausschuss angehört hat, wer angehört wurde und welchem Themengebiet die Anhörung zuzuordnen war. Die Auswertungsdaten hinsichtlich der Anhörungen wurde der im Rahmen der GVBl.-Auswertung festgestellten Zahl der behandelten Gesetze gegenübergestellt und hieraus errechnet, in welchem Verhältnis die vollzogenen Anhörungen zur Zahl der Gesetze stehen.

Zum besseren Verständnis der Anhörungsverfahren selbst ist nochmals auf die in dem Kapitel „Formelle Beteiligung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens im Hessischen Landtag“²⁵⁷ bereits angesprochene Durchführung von Anhörungsverfahren und deren Ablauf hinzuweisen. Die entscheidende Regelung zum Anhörungsverfahren findet sich in § 89 Abs. 2 Satz 2 GOLT. Danach können die Ausschüsse abweichend von der Grundregelung, dass die Ausschüsse unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagen, beschließen, öffentliche Sitzungen abzuhalten. Insbesondere handelt es sich dabei um öffentliche Sitzungen „zur *Anhörung* von Sachverständigen, Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern und sonstigen Auskunftspersonen zu Beratungsgegenständen, die einem Ausschuss überwiesen sind.“ Diese Anhörungen können auch in einem rein schriftlichen Verfahren durchgeführt werden.

1. 2. 1. Kommunale Spitzenverbände

Eine Sonderrolle im Rahmen der Anhörungen kommt, wie bereits angesprochen, den Kommunalen Spitzenverbänden zu²⁵⁸: Berät der Ausschuss Gesetzesvorlagen, durch die wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, „soll“ gem. § 93 Abs. 2 GOLT „den auf Landesebene bestehenden Kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden“. Dies gilt insbesondere bei Entwürfen von

²⁵⁷ s.a. Kapitel B. II. 1.3.

²⁵⁸ Siehe Kapitel E. 5.

Gesetzen, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken. Dieses Anhörungsrecht findet seine Untermauerung in § 147 Abs. 2 HGO i.V.m. dem Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen, dem Beteiligungsgesetz.

1. 2. 2. Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern

Die Beteiligung der Arbeitsgemeinschaft Hessen der Industrie- und Handelskammern, der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern sowie gegebenenfalls weiterer Kammern und Verbände bei Gesetzen, die die Belange der mittelständischen Wirtschaft berühren, erfolgt nach § 4 Abs. 1 des Hessischen Mittelstandsförderungsgesetzes²⁵⁹ (s.a. § 38 Abs. 5 GGO).

1. 2. 3. Zeitliche Eingrenzung

Hinsichtlich des Vorgehens und der erzielten Auswertungsergebnisse ist zu berücksichtigen, dass das Landtaginformationssystem²⁶⁰ Anhörungen nicht seit dem Jahr 1946 dokumentiert, sondern erst ab der 14. Wahlperiode, bzw. dem Jahr 1995. Informationen dazu, welche gesellschaftlichen Gruppen konkret angehört wurden, lassen sich zudem erst seit dem Jahr 2003 abrufen²⁶¹. Für die Jahre 1995 - 2002 werden somit lediglich Angaben zu den Ausschüssen, den Antragstellern und dazu, ob es sich um ein mündliches oder schriftliches Verfahren handelte, zur Verfügung gestellt. Daher werden in den Auswertungstabellen dieser Untersuchung die entsprechenden Jahrgänge auch farblich abgesetzt und ohne Wertangaben geführt. Auch wenn damit hinsichtlich der Auswertung der beteiligten Gruppen nur ein begrenzter Zeitraum zur Begutachtung zur Verfügung steht, ergibt sich dennoch auch aus den ermittelten Daten dieses Zeitfensters ein eindrucksvoller „Fußabdruck“ der

²⁵⁹ Hessisches Mittelstandsförderungsgesetz vom 25. März 2013 (GVBl. S. 119) in der jeweils gültigen Fassung

²⁶⁰ Siehe http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/Pd_Eingang.htm, zuletzt abgerufen 02.11.2021

²⁶¹ Bedingt durch die Coronapandemie war eine Auswertung der mutmaßlich vorhandenen Aufzeichnungen in Papierform nicht möglich, da der Zugang zur Bibliothek des Hessischen Landtags streng limitiert wurde.

formellen Beteiligung an der Gesetzgebung in Hessen, aus dem sich zudem eine valide Entwicklungstendenz ablesen lässt.

1. 2. 4. Federführende Fachausschüsse des Hessischen Landtages

Hinsichtlich der Anlage der Untersuchung unter dem Punkt 1.2.4. ist folgendes zu beachten: Sind an einem Beratungsgegenstand mehrere Ausschüsse beteiligt, so leiten die beteiligten Ausschüsse ihre Stellungnahmen dem federführenden Ausschuss zu, der diese Stellungnahmen in seinen Bericht aufnimmt (s. § 91 Abs. 4 GO LT²⁶²). Daher fanden die durchgeführten Anhörungen jeweils nur einmal bei dem jeweils federführenden Ausschuss Berücksichtigung.

Als Schwierigkeit im Rahmen der Durchführung der Auswertung stellte sich heraus, dass die Ausschussbenennung und die thematische Ausgestaltung der Ausschüsse im Detail von Legislaturperiode zu Legislaturperiode wechseln kann. Festgelegt wird der Aufgabenbereich und die Benennung der Fachausschüsse des Hessischen Landtages im Rahmen der Geschäftsordnung des Landtages, die zum Beginn einer jeden Legislaturperiode erneut mit Geltung für die Dauer dieser Legislaturperiode erlassen wird. So regelt beispielsweise die Geschäftsordnung des Hessischen Landtags vom 5. April 2003 in § 50 „Fachausschüsse, ständige Unterausschüsse“ unter Abs. 1: „Zur Vorberatung der Vorlagen, über die der Landtag zu beschließen hat, werden neben dem Hauptausschuss folgende Fachausschüsse eingesetzt: Europaausschuss (EUA), Haushaltsausschuss (HHA), Innenausschuss (INA), Kulturpolitischer Ausschuss (KPA), Petitionsausschuss (PTA), Rechts- und Integrationsausschuss (RIA), Sozialpolitischer Ausschuss (SPA), Ausschuss für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (ULA), Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr (WVA), Ausschuss für Wissenschaft und Kunst (WKA)“.

Durch die jeweils für jede Legislaturperiode neu zu erlassende Geschäftsordnung können sich damit leichte inhaltliche Verschiebungen der Aufgaben der Ausschüsse und somit der Ausschussbenennungen ergeben. Für die

²⁶² Geschäftsordnung des Hessischen Landtags Vom 16. Dezember 1993 (GVBl. S. 628) in Kraft gesetzt und geändert durch Beschluss des Landtags vom 18. Januar 2019 (GVBl. S. 18)

Auswertung der Anhörungstätigkeit der Ausschüsse wurde deshalb, soweit möglich, eine Zusammenfassung orientiert an der Grundthematik vorgenommen. Kleinere inhaltliche Verschiebungen blieben mithin unberücksichtigt. So war der Umweltausschuss inhaltlich stets schwerpunktmäßig als Umweltausschuss tätig (Ausschuss für Umweltfragen, UWA). In der 19. Legislaturperiode hieß dieser Ausschuss zusätzlich Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ULA). Auch der Rechtsausschuss agierte stets als Rechtsausschuss, auch wenn in Detailfragen zusätzliche Aufgaben aufgenommen oder wieder auf andere Ausschüsse verlagert wurden. War eine solche Zusammenfassung nicht möglich, oder wurden keine Änderungen vorgenommen, blieben die Benennungen der jeweiligen Ausschüsse in der Auswertung bestehen. Die Auswertung ergibt in diesem Fall nur das Abbild einer einzelnen Legislaturperiode, nämlich jener, in der die jeweilige Benennung oder Abkürzung genutzt wurde.

Daneben gibt es Ausschüsse, die zwar in der Liste der Geschäftsordnung enthalten sind, selbst aber keine Anhörungen zu Gesetzentwürfen durchgeführt haben. In diesem Fall ist eine Aufnahme in die Auswertungsliste unterblieben, da alle Werte mit „Null“ angegeben werden müssten. Die Auswertungsliste stellt insofern eine Positivliste dar, als Ausschüsse in diese nur dann aufgenommen wurden, wenn mindestens eine Anhörung durchgeführt wurde.

1. 2. 5. Ausschüsse in der vorliegenden statistischen Auswertung

Folgende Ausschüsse mit den durch den Landtag selbst zugeordneten Abkürzungen²⁶³ wurden danach wie folgt in die Auswertung aufgenommen:

- | | | |
|----|---------|--|
| 1. | HAA | Hauptausschuss |
| 2. | HHa | Haushaltsausschuss |
| 3. | KPA | Kulturpolitischer Ausschuss |
| 4. | INA | Innenausschuss |
| 5. | RTA/RIA | Rechtspolitischer Ausschuss (RTA) / Rechts- und Integrationspolitischer Ausschuss (RIA) |
| 6. | SIA/SPA | Sozial- und integrationspolitischer Ausschuss (SIA)/ Sozialpolitischer Ausschuss (SPA) |
| 7. | ULA/UWA | Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ULA) / Ausschuss für Umweltfragen (UWA) |
| 8. | WKA | Ausschuss für Wissenschaft und Kunst |

²⁶³ Siehe auch Liste der Abkürzungen des Hessischen Landtages <http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/abkuerzungen.pdf> (Zugriff zuletzt 07.11.2021)

9.	WVA	Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr / Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen
10.	AFG	Ausschuss für Arbeit, Familie und Gesundheit
11.	AER	Ältestenrat
12.	FSA	Ausschuss für Frauen, Arbeit und Sozialordnung
13.	LFA	Ausschuss für Landwirtschaft und Forsten
14.	WLA	Ausschuss für Wohnen, Landesplanung und Verkehr

1. 2. 6. Auswertungsrahmen

Vor diesem Hintergrund wurde auf Basis der bereits effektuierten Auswertungen im Rahmen der weiteren statistischen Untersuchungen zum Bereich der Anhörungen im Hessischen Landtag konkret ermittelt,

- welche Ausschüsse des Landtags
- in welcher Häufigkeit Anhörungen durchgeführt haben,
- ob diese schriftlich oder mündlich / öffentlich durchgeführt wurden,
- wie oft die Kommunalen Spitzenverbände angehört wurden,
- mit welcher prozentualen Quote die Kommunalen Spitzenverbände angehört wurden,
- welche weiteren gesellschaftlichen Gruppen
- in welcher Häufigkeit beteiligt wurden und
- welche grundsätzlichen Themenstellungen dabei am häufigsten berücksichtigt wurden.

Ausgangspunkt war jedoch zunächst eine Durchsicht des Datenmaterials mit Fokus auf die institutionelle „Herkunft“ der Anzuhörenden. Auffällig war dabei zunächst, dass die Zahl der Anzuhörenden von Anhörung zu Anhörung erheblich schwanken kann. Dies begründete die Notwendigkeit einer Aufnahme der Zahlen aller Angehörten. Die Auswertung ergab dabei Werte in einer Spannbreite von 3 Angehörten bis hin zu einer maximal festgestellten Zahl Anzuhörender von 106²⁶⁴. Im Fall der jeweils 3 Angehörten handelte sich in der Regel um die drei hessischen Kommunalen Spitzenverbände, Hessischer Landkreistag / Hessischer Städtetag / Hessischer Städte- und Gemeindebund).

Eine solche Zahl von Einzelvertretern ist für eine noch überschaubare statistische Auswertung, die eine Darstellung und Übersicht dazu anstrebt, welche gesellschaftlichen Gruppen grundsätzlich formell an der Gesetzgebung des Hessischen Landtages beteiligt sind, nicht mehr handhabbar. Daher musste

²⁶⁴ Gesetz zur Einführung von Studienbeiträgen an den Hochschulen des Landes und zur Änderung weiterer Vorschriften, GVBl. 2006, S. 512 - 517

ein grundsätzliches, komprimierteres Raster für eine Strukturierung gefunden werden, welches dennoch eine interessen-thematische Zuordnung gewährleistet. Vor diesem Hintergrund wurde ein stufenweises Vorgehen gewählt. Dabei wurden aus der Vielzahl der Teilnehmenden die am häufigsten durch den Hessischen Landtag eingeladenen Anhörungsgruppen der gesellschaftlich relevanten Gruppierungen 28 Vertretergruppen isoliert. Ziel war, einerseits ein möglichst genaues Abbild der beteiligten Gruppen zu gewinnen und damit einhergehend eine Analyse der gesellschaftlichen Gruppenherkunft der Anzuhörenden zu ermöglichen. Dies erforderte eine Schwerpunktbildung und Filterung. Für die vorliegende Untersuchung wurde deshalb die weitere Grundentscheidung getroffen, innerhalb der Untergliederung von 1 - 28 nur die jeweils ersten 10 wichtigsten Gruppierungen aufzunehmen. Diese stellen aufgrund der interessen-thematischen Zusammenführung den weitaus größten Anteil der Angehörten dar. In diesem Zusammenhang nicht berücksichtigte Einzelvertreter finden sich unter der Gruppe „Sonstige“.

2. Auswertungsergebnisse Bereich „Anhörungen“

2.1. Auswertung der der Anzahlen der Anzuhörenden – Allgemeine Vorbemerkung

In den Jahren von 2003 - 2020 wurden insgesamt **338** Anhörungen durch die Fachausschüsse des Hessischen Landkreistages durchgeführt²⁶⁵. Dabei wurden in der Summe **6875** Einzelanzuhörende (Einzelpersonen oder Vertreter von Verbänden und gesellschaftlichen Gruppierungen) beteiligt. Die Zahl der pro Anhörung Beteiligten schwankt, wie festgestellt, zwischen 3 und 106. Im Durchschnitt liegt die Zahl der angehörten Vertretungen in dem untersuchten Zeitraum pro Anhörungsverfahren bei **20,37**. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass für 14 der 338 Anhörungen (entsprechend einer Quote von 4,14 %) keine Unterlagen verfügbar, bzw. öffentlich abrufbar waren²⁶⁶. Hieraus ergibt sich zwangsläufig eine systembedingte Unschärfe. Diese ist jedoch relativ gering. Deshalb lässt sich aus den verfügbaren Zahlen eine belastbare Größenordnung dazu ableiten, in welchem Rahmen Anzuhörende pro Anhörung zu einer gesetzlichen Regelung eingebunden wurden.

²⁶⁵ s. Statistischer Anhang, Tabelle 29

²⁶⁶ s. Statistischer Anhang, Tabelle 30

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die Mehrzahl der Fälle in dem Bereich von 11 - 20 Anzuhörende pro durchgeführter Landtagsanhörung angesiedelt sind. Dies bestätigt den gefundenen Mittelwert von 20,37. Die ersten drei Kategorien 1 - 10, 11 - 20, 21 - 30 bilden damit etwas mehr als $\frac{3}{4}$ aller Fälle, nämlich 75,74 % ab. Diese Gruppe wird gefolgt von 35 Fällen im Bereich von 31 - 40. Die restlichen Verteilungen 41 bis > 80 machen nur rund 10 % (9,76 %) der Anhörungen aus.

Die Gruppe 1 - 30 Anzuhörende korreliert insofern gut mit der gewählten Rasterweite von 28 interessen-thematischen Untergruppen in der Untersuchungseinteilung. Mit der zusätzlich vorgenommenen Beschränkung auf die größten 10 Vertretergruppen pro Anhörung konnte eine Reduktion des Feldes erzielt werden. Die Maßnahme führte zu einer zusätzlichen Fokussierung und somit zu einem klareren Gesamtbild.

Zusammengefasst stellen sich die Ergebnisse wie folgt dar:

Tabelle 6: Anzahl der Anzuhörenden / Fälle dieser Kategorie / Prozentualer Anteil

Größenordnungsbereich von - bis Anzuhörende	Anzahl der Fälle in dieser Kategorie	%-Anteil an den Anhörungen
1 - 10	79	23,37 %
11 - 20	115	34,02 %
21 - 30	62	18,34 %
31 - 40	35	10,36 %
41 - 50	16	4,73 %
51 - 60	4	1,18 %
61 - 70	5	1,48 %
71 - 80	7	2,07 %
> 80 (106)	1	0,30 %
Keine Angabe abrufbar	12	4,14 %

2.2. Anhörungen im Bereich der Gesetze: Auswertung

2. 2. 1. Zeitraum 1995 - 2020

Für den Zeitraum der Jahre 1946 - 1994 sind über das Landtagsinformationssystem keine Angaben über Anhörungen gesellschaftlicher Gruppen zu gesetzlichen Regelungen dokumentiert. Informationen für die Jahrgänge ab 1995 sind zwar abrufbar. Es werden jedoch lediglich Angaben darüber zur Verfügung gestellt, ob und wie viele Anhörungen durchgeführt wurden und

ob diese Anhörungen im schriftlichen Verfahren, bzw. im Rahmen einer öffentlichen mündlichen Anhörung stattfanden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die dokumentierten Anhörungen jeweils mit einem konkreten Gesetzentwurf in Beziehung standen. Die Anhörungen wurden von dem „Entwurfsverfasser“ des jeweiligen Gesetzentwurfes (z.B. einer Fraktion des Hessischen Landtages) durchgeführt und waren diesem statistisch zuzuordnen.

Die Auswertung dieser Daten^{267,268} ergab, dass im Referenzzeitraum 1995 - 2020 insgesamt **415** Anhörungen durchgeführt wurden, davon **126** im schriftlichen Verfahren. **289** Anhörungen fanden öffentlich statt, d.h. es wurden die zu beteiligenden Gruppen zusätzlich auch im Rahmen einer mündlichen Anhörung im Hessischen Landtag eingebunden.

2. 2. 1. 1 Veranlassung der Anhörung

Mit Blick auf die Veranlassung des Anhörungsverfahrens erfolgte in einem ersten Schritt eine Auswertung danach, welcher „politischen Veranlassungsgruppe / Entwurfsverfasser“ ein Gesetz und damit die entsprechende Anhörung zuzuordnen waren.

Ergebnis der Auswertung war, dass die Anhörungen dabei zum einen der jeweiligen Landesregierung, zum anderen parteipolitischen Fraktionen des Hessischen Landtages in verschiedenen Kombinationen zugeordnet werden können.

²⁶⁷ Anmerkung: Fraktionen, die keine Anhörung durchgeführt haben, oder daran beteiligt waren, blieben bei der Auswertung gänzlich unberücksichtigt. Die erwähnten 4 fraktionsübergreifenden Anhörungen beziehen sich auf sonstige Kombinationen.

²⁶⁸ s. Statistischer Anhang, Tabelle 31

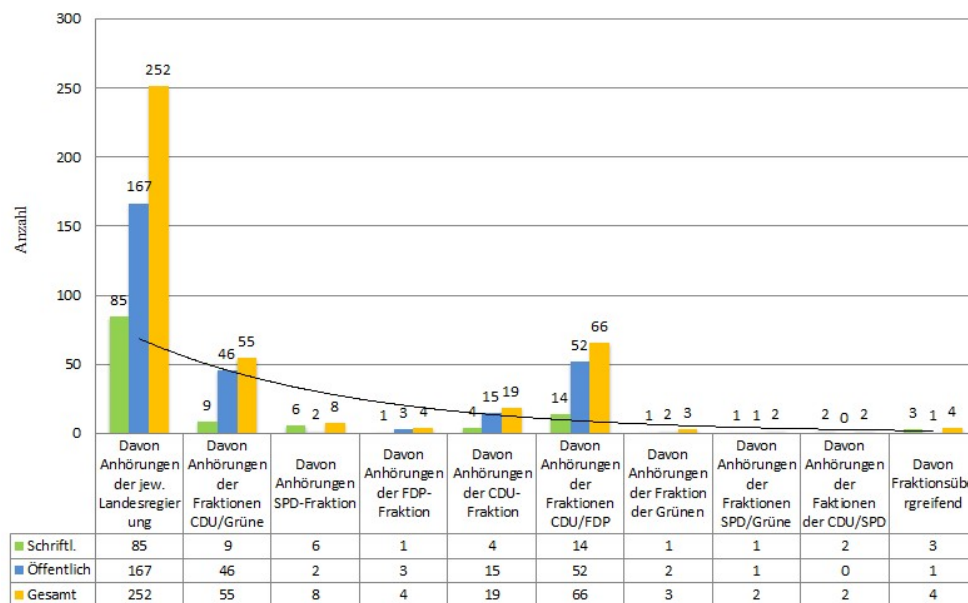


Abbildung 57: Anhörungen 1995 - 2020

Die grafische Darstellung²⁶⁹ lässt das ermittelte Ergebnis noch deutlicher werden: Die Anhörungen erfolgten maßgeblich durch die jeweilige Landesregierung, bzw. die Fraktionen der CDU und von Bündnis90/Die Grünen. Die übrigen Fraktionen spielten im untersuchten Zeitraum im Verhältnis nur eine untergeordnete Rolle, die jeweils mit < 5 % an der Gesamtzahl zu verorten ist.

Rechnerisch ergibt sich, dass die jeweilige Landesregierung im Referenzzeitraum 60,72% aller Anhörungen des Hessischen Landtages durchführte (20,48% schriftlich, 40,24% im öffentlichen Verfahren). Die Regierungskoalitions-Fraktionen von CDU/Grünen folgen mit 25,54% aller Anhörungen (3,86% schriftlich, 21,69% im öffentlichen Verfahren).

Die CDU-Fraktion bewirkte 4,58% aller Anhörungen (0,96% schriftlich, 3,61% im öffentlichen Verfahren). Anhörungsverfahren der sonstigen Fraktionen liegen bei einem Anteil unter 4%: Den ehemaligen Koalitionsfraktionen von CDU/FDP waren in dieser Zeit 3,61% aller Anhörungen zuzuordnen (1,69% schriftlich, 1,93% im öffentlichen Verfahren). Die SPD-Fraktion folgt mit 1,93% (1,45% schriftlich, 0,48% im öffentlichen Verfahren). Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen führte als einzelne Fraktion 0,72 % der Anhörungen durch (0,24 % im schriftlichen Verfahren und 0,48 % im

²⁶⁹ Bezug siehe Statistischer Anhang, Tabelle 31

öffentlichen Verfahren). Der FDP-Fraktion sind 0,96 % aller Anhörungen zuzuordnen (0,24 % im schriftlichen und 0,72 % in öffentlichen Verfahren). Es schließt sich in der Reihung die Fraktion der Grünen mit 0,72 % (0,24 % schriftlich rund 0,48 % öffentlich) an. SPD und Grüne gemeinsam führten 0,48 % der Anhörungen durch (0,24 % schriftlich und 0,24 % öffentlich). Entsprechende Werte sind für gemeinsame Anhörungen von CDU und SPD zu verzeichnen, die in 0,48 % der Fälle durchgeführt wurden (0,48 % schriftlich und 0 % öffentlich). Fraktionsübergreifend in sonstigen Kombinationen fanden Anhörungen in 0,96 % der Fälle statt (0,72 % schriftlich und 0,24 % öffentlich).

Insgesamt ergibt sich eine Aufteilung von ca. einem Drittel schriftlicher Anhörungen („S“) zu zwei Dritteln öffentlicher mündlicher Anhörungen („Ö“) (30,36% zu 69,64 %).

Tabelle 7: Schriftliche und Öffentliche Anhörungen 1995 - 2020

	s		ö			
Anzahl der Anhörungen 1995-2020	415					
Davon schriftliche Anhörungen 1995-2020	126					
Davon öffentliche Anhörungen 1995-2020	289					
				Σ%	Σ%S	Σ%Ö
Davon Anhörungen der jew. Landesregierung	252	85	167	60,72	20,48	40,24
Davon Anhörungen der Fraktionen CDU/Grüne	55	9	46	13,25	2,17	11,08
Davon Anhörungen SPD-Fraktion	8	6	2	1,93	1,45	0,48
Davon Anhörungen der FDP-Fraktion	4	1	3	0,96	0,24	0,72
Davon Anhörungen der CDU-Fraktion	19	4	15	4,58	0,96	3,61
Davon Anhörungen der Fraktionen CDU/FDP	66	14	52	15,90	3,37	12,53
Davon Anhörungen der Fraktion der Grünen	3	1	2	0,72	0,24	0,48
Davon Anhörungen der Fraktionen SPD/Grüne	2	1	1	0,48	0,24	0,24
Davon Anhörungen der Fraktionen der CDU/SPD	2	2	0	0,48	0,48	0,00
Davon Fraktionsübergreifend	4	3	1	0,96	0,72	0,24
Summe	415	126	289	100	30,36	69,64

In den Jahren von 1995 - 2020 erfolgten damit 86,26 % aller Anhörungen (Landesregierung 60,72 % + 25,54 % Regierungsfaktionen von CDU / Grüne) durch die politische Mehrheit im Hessischen Landtag. Addiert man Anhörungen, die separat durch die CDU-Fraktion (4,58 %) sowie von Bündnis 90/Die Grünen (0,72 %) initiiert wurden hinzu, so ergibt sich ein Wert von 91,56 %. Im Umkehrschluss folgt daraus, dass von den übrigen Fraktionen nur 8,44 % der Anhörungen bewirkt wurden.

Zwischenergebnis:

Die erhobenen Daten lassen den Schluss zu, dass die Durchführung von Anhörungen zu Gesetzentwürfen mit der Möglichkeit in Verbindung steht, die entsprechenden Gesetzentwürfe durch einen Mehrheitsbeschluss des Parlamentes zu realisieren, bzw. zum Gesetz werden zu lassen. Dies könnte zugleich der Grund dafür sein, dass die Oppositionsfraktionen bei der Durchführung von Anhörungen / der Vorlage von Gesetzentwürfen im Verhältnis deutlich unterrepräsentiert sind.

2. 2. 1. 2 Allgemeine Beteiligungsquote

Der Blick auf die zuvor dargestellten Zahlen gibt allerdings, wie auch im geschilderten Zeitraum 1995 bis 2020, lediglich nur eine Binnensicht wieder. Ein reales Abbild der Beteiligung ergibt sich erst dann, wenn die ermittelten Zahlen zu den Zahlen aller im Referenzzeitraum erlassenen Gesetze ins Verhältnis gesetzt werden. Richtet man dabei den Fokus auf die Zahl der innerhalb eines Vergleichsjahres erlassenen Gesetze und vergleicht hiermit die Gesamtzahl der realisierten Anhörungen, so ergeben sich insgesamt zunehmende Zahlen der prozentualen Beteiligung.

Auffällig ist, dass die Beteiligungsquote in den ersten vier Jahren der dokumentierten Anhörungen (1995 - 1998) zwischen 6,67 % und rund 13 % schwankt. Erst ab dem Jahr 1999 steigt sie auf Werte über 30 %. Im Jahr 2017 ist ein Maximalwert von 62,5 % zu verzeichnen.

Insgesamt stehen im Zeitraum 1995 - 2020 einer Zahl von **917** erlassenen Gesetzen **415** Anhörungen gegenüber, was im Mittelwert einer allgemeinen Beteiligungsquote von **43,1 %** entspricht. Daraus folgt, dass in weniger als der Hälfte aller erlassenen Gesetze eine formelle Einbindung gesellschaftlicher Gruppen erfolgte.

*Tabelle 8: Gegenüberstellung - Erlassene Gesetze, Anhörungen
und Prozentuale Beteiligung*

Jahr	Erlassene Gesetze	Anhörungen	%-Beteiligung
1995	17	2	11,76 %
1996	30	2	6,67 %
1997	31	4	12,90 %
1998	39	4	10,26 %
1999	18	6	33,33 %
2000	34	19	55,88 %
2001	32	12	37,50 %
2002	59	28	47,46 %
2003	22	7	31,82 %
2004	30	13	43,33 %
2005	41	21	51,22 %
2006	44	19	43,18 %
2007	56	35	62,50 %
2008	22	11	50,00 %
2009	45	25	55,56 %
2010	48	27	56,25 %
2011	44	25	56,82 %
2012	39	24	61,54 %
2013	33	15	45,45 %
2014	23	10	43,48 %
2015	35	21	60,00 %
2016	20	7	35,00 %
2017	32	20	62,50 %
2018	46	24	52,17 %
2019	29	17	58,62 %
2020	48	17	35,42 %
Summe	917	415	43,10 %

Aus der grafischen Darstellung²⁷⁰ ergibt sich dabei eine progressiv steigende Trendlinie. Das bedeutet: Auch bei insgesamt schwankenden Beteiligungsra-
ten lässt sich eine Entwicklung dahin gehend ablesen, dass trotz der insgesamt
noch niedrigen Beteiligungsquote von 43,10 % dennoch in einem zunehmen-
den Maße gesellschaftliche Gruppen an der Gesetzgebung des Hessischen
Landtages formell beteiligt wurden.

²⁷⁰ Bezug s. Statistischer Anhang, Tabelle 48

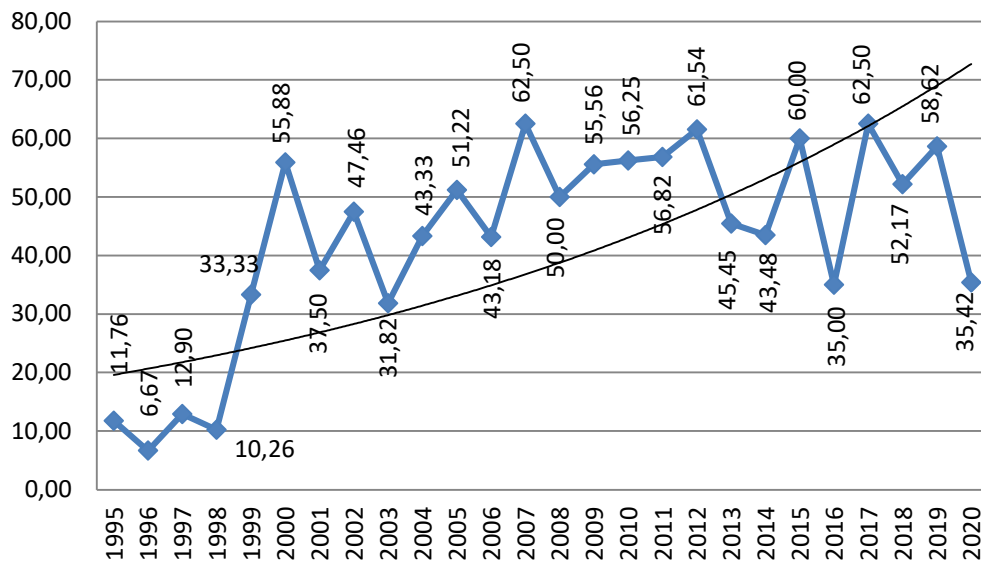


Abbildung 58: Darstellung des Verlaufs der Beteiligung 1995 - 2020 in Prozent

2. 2. 2. Zeitraum 2003 - 2020

Alleine für das Zeitintervall von 2003 - 2020 stand auswertbares Datenmaterial des Hessischen Landtages zur Verfügung, welches sowohl Auskunft über eine Durchführung schriftlicher und mündlicher/ öffentlicher Anhörungen, als darüber hinaus auch Hinweise darauf gibt, in welchem Umfang gesellschaftliche Gruppen in das Verfahren eingebunden wurden.

Die Auswertung dieses zusätzlichen Materials ergab, dass in den Jahren 2003 - 2020 insgesamt **657** Gesetze erlassen wurden²⁷¹. Dieser Zahl ist die ermittelte Zahl von insgesamt **338** Anhörungen gegenüberzustellen. Diese Gesamtzahl teilt sich auf in **98** schriftliche und **240** öffentliche Anhörungen. Heruntergebrochen auf den konkreten Zeitraum 2003 - 2020 ergibt sich damit im Vergleich zu dem Wert der Jahre 1995 - 2020 (43,10%) eine rechnerisch leicht erhöhte Beteiligungsquote in Höhe von **50,27 %**.

Daraus lässt sich allerdings zudem ableiten, dass sich im Vergleich zu den Jahren 1995 – 2020, durch den Blick auf ein verschmälertes Zeitfenster der Jahre 2003 - 2020 mit Ausnahme einer leicht angestiegenen Beteiligungsquote, keine wesentlichen anderen oder neuen Erkenntnisse ergeben.

²⁷¹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 48

Statistisch bleibt die Verschmälerung des Erhebungszeitfensters mit einer Differenz in Höhe von 7,17 % zunächst relativ ergebnisneutral.

2. 2. 2. 1 Veranlassung der Anhörung

Auch mit Blick auf die Jahre 2003 - 2020 wurde eine Untersuchung unter dem Blickwinkel durchgeführt, welche Gruppierung den politischen Anstoß für eine Anhörung gegeben hat.

2. 2. 2. 2 Beteiligung aufgrund eines separaten Beteiligungsgesetzes

In einem ersten Auswertungsschritt wurde der Schwerpunkt auf die Frage gelegt, ob die Kommunalen Spitzenverbände als Anhörungszielgruppe Berücksichtigung fanden. Konkrete Zielsetzung war, zu ermitteln, mit welchen Anteilen, bezogen auf die Gesamtzahlen der Gesetzgebung, eine Beteiligung aufgrund des „Gesetzes über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen (Beteiligungsgesetz)“²⁷² gewährleistet wurde.

Das Beteiligungsgesetz stellt, wie erwähnt, in Hessen die Einzige in einem separaten förmlichen *Gesetz* geregelte Beteiligungsregel dar. Danach sind „zur Wahrung der kommunalen Interessen im Sinne einer gesamtstaatlichen Verantwortung“ die Gemeinden und Gemeindeverbände an der Landesgesetzgebung zu beteiligen. Daher leitet die Landesregierung den Kommunalen Spitzenverbänden „Entwürfe von Gesetzen, durch die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, möglichst frühzeitig zur Stellungnahme zu“. Das Beteiligungsrecht der Kommunalen Spitzenverbände leitet sich aus der Rechtsposition ihrer Mitglieder, den Landkreisen, Städten und Gemeinden ab, welchen durch Art. 137 der Hessischen Verfassung ein Selbstverwaltungsrecht garantiert ist. Die kommunalen Spitzenverbände repräsentieren somit nicht einzelne Gruppen der Bevölkerung, sondern die Gesamtheit aller²⁷³ Bürgerinnen und Bürger mit ihren gemeinsamen Belangen²⁷⁴. Den Kommunalen Spitzenverbänden kommt mithin eine Sonderrolle zu, die eine gesonderte Beachtung im Rahmen dieser Untersuchung rechtfertigt.

²⁷² Beteiligungsgesetz vom 23. Dezember 1999 (GVBl. 2000 S. 2)

²⁷³ Die hessischen Bürger leben in Landkreisen, Städten und Gemeinden. Selbst Aussiedlerhöfe sind gebietlich zumindest den Landkreisen zugeordnet.

²⁷⁴ Vgl. *Kaiser*, Die Kommunalen Spitzenverbände, 225.

Die Auswertung der 338 im Untersuchungszeitraum 2003 - 2020 durchgeführten Anhörungen²⁷⁵ führte zu folgendem Ergebnis:

*Tabelle 9: Schriftliche und Öffentliche Anhörungen 2003 - 2020
und Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände*

		S	Ö	KSpV	%-KSpV
Anzahl der Anhörungen 2003 - 2020	338				
Davon schriftliche Anhörungen 2003 - 2020	98				
Davon öffentliche Anhörungen 2003 - 2020	240				
Davon Anhörungen der jew. Landesregierung	199	67	132	142	71,36
Davon Anhörungen der Fraktionen CDU/Grüne	55	9	46	47	85,45
Davon Anhörungen SPD-Fraktion	7	5	2	2	28,57
Davon Anhörungen der FDP-Fraktion	4	1	3	3	75,00
Davon Anhörungen der CDU-Fraktion	19	4	15	14	73,68
Davon Anhörungen der Fraktionen CDU/FDP	44	6	38	36	81,82
Davon Anhörungen der Fraktion der Grünen	3	1	2	3	100,00
Davon Anhörungen der Fraktionen SPD/Grüne	2	1	1	1	50,00
Davon Anhörungen der Fraktionen der CDU/SPD	2	2	0	0	0,00
Davon Fraktionsübergreifend	3	2	1	1	33,33
Summe	338	98	240	249	
%-Anteil KSpV		29,0	71,0		

Mit Blick auf die Kommunalen Spitzenverbände konnte festgestellt werden, dass diese in 29,0 % aller Fälle der *schriftlichen* Anhörungen eingebunden wurden. Bei den *öffentlichen und mündlichen* Anhörungen ist eine Beteiligung in 71,0 % der Fälle zu verzeichnen.

Blickt man auf die Durchführenden der Anhörungen, so ergibt sich – stets bezogen auf die Zahl der von ihnen konkret bewirkten Anzahl von Anhörungen – ein relativer Prozentsatz der Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände für diesen ausgewählt untersuchten Bereich.

Dies vorausgesetzt kann als Ergebnis der Auswertung festgehalten werden, dass die jeweilige Landesregierung die Kommunalen Spitzenverbände in etwa dem Gesamtdurchschnitt entsprechend eingebunden hat. Der diesbezügliche Prozentsatz bei 199 durchgeführten Anhörungen liegt bei 71,36 %.

²⁷⁵ s. Statistischer Anhang, Tabelle 31

Bei den 55 durch die Fraktionen der CDU und der Grünen durchgeführten Anhörungen lag der relative Wert höher, nämlich bei 85,45 %. Die SPD-Fraktion führte im Vergleich nur wenige Anhörungen durch. Bei 7 Anhörungen wurden die Kommunalen Spitzenverbände nur zweimal eingebunden, was einem Wert von 28,57 % entspricht. 4 Anhörungen der FDP-Fraktion berücksichtigten die Kommunalen Spitzenverbände in 3 Fällen, entsprechend einem relativen Wert von 75 %. Die CDU-Fraktion führte 19 Anhörungen durch und band die KSpV 14-mal ein, entsprechend einem Wert von 73,68%. Gemeinsame Anhörungen der Fraktionen CDU/FDP fanden viermal statt, wobei die KSpV einmal, entsprechend 25 % eingebunden wurden. Die Fraktion der Grünen führte 3 Anhörungen durch, bei welchen die KSpV in jedem Fall, also zu 100 %, Berücksichtigung gefunden haben. Anhörungen der Fraktionen SPD/Grüne fanden in 2 Fällen statt, die KSpV wurden einmal eingebunden, was einer Quote von 50 %. Gemeinsame Anhörungen der Fraktionen der CDU/SPD wurden zweimal durchgeführt, die KSpV wurden nicht beteiligt. Weitere fraktionsübergreifende Anhörungen konnten in 3 Fällen verzeichnet werden, wobei die Beteiligung der KSpV einmal, entsprechend 33,33 % verzeichnet werden konnte.

Die aus den ermittelten Daten erstellte Grafik lässt dabei sehr anschaulich werden, wie sich die Verteilung der Zahl der Anhörungen zwischen den verschiedenen „Auftraggebern“ gestaltet:

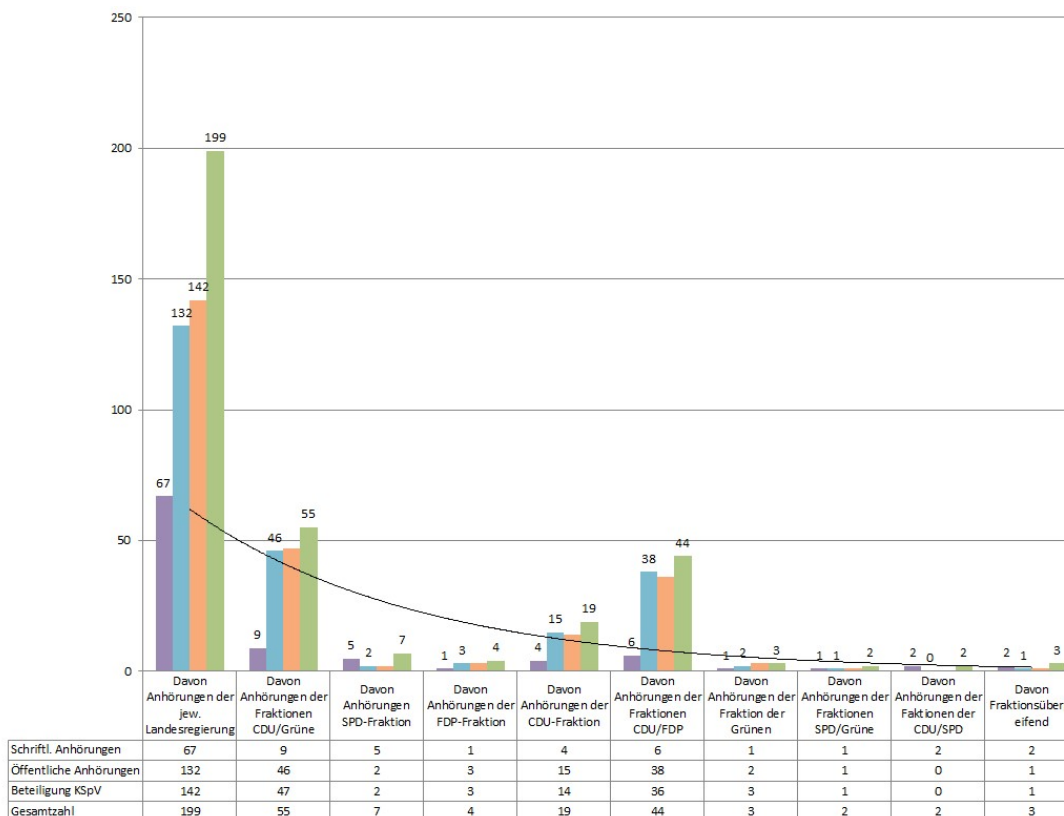


Abbildung 59: Anhörungen 2003 - 2020

2. 2. 3. Auswertung der Beteiligung durch die Fachausschüsse des Hessischen Landtages

2. 2. 3. 1 Ausgangslage

Hinsichtlich dieses Untersuchungsbereichs waren zwei Fragestellungen zu klären. Zum einen stellt sich die Frage, durch wen ein Gesetzentwurf eingebracht wurde, der nachfolgend im Hessischen Landtag mit einer Anhörung gewürdigt wurde. Darüber hinaus galt es zu ermitteln, welchen Fachausschüssen des Landtages der jeweilige Entwurf zugeordnet war. Aus der Zuordnung ließ sich zugleich die Frage beantworten, von welchen Fachausschüssen die jeweiligen Anhörungen durchgeführt wurden. Auch hierbei war zwischen schriftlichen und öffentlichen Anhörungen zu unterscheiden.

2. 2. 3. 2 Zeitraum 1995 – 2020: Auswertung der Anhörungen nach Ausschüssen

Erinnert sei nochmals an die bereits erwähnte Rahmenbedingung, dass der Landtag, bzw. die Fraktionen bei der Auswahl der Anzuhörenden keinen

regelnden Vorgaben z.B. durch die GOLT oder gesetzliche Rahmenbedingungen unterliegen. So sind die Ausschüsse frei in der Auswahl der von ihnen eingeladenen Anzuhörenden. Dabei kann in diesem statistischen Zusammenhang dahinstehen, ob dadurch ggf. bereits eine negative Vorauswahl vorgegeben sein könnte, denn die Annahme lässt sich anhand des zugrunde liegenden Datenmaterials weder bestätigen noch verneinen. Diese Entscheidungen liegen alleine im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landtagsausschusses und werden – wenn überhaupt – so auf jeden Fall nicht öffentlich zugänglich dokumentiert. Die nachstehenden Ergebnisse der Untersuchung geben allerdings Hinweise darauf, welche gesellschaftlichen Gruppen im Untersuchungszeitraum positiv eingebunden wurden.

Im Zeitraum 1995 - 2020 wurden insgesamt 415 Anhörungen durchgeführt. Dabei erfolgten 126 Anhörungen im schriftlichen Verfahren, 289 Anhörungen als öffentliche mündliche Anhörung. Dabei verteilt sich die Anhörungsaktivität in den verschiedenen Fachausschüssen des Hessischen Landtages deutlich unterschiedlich:

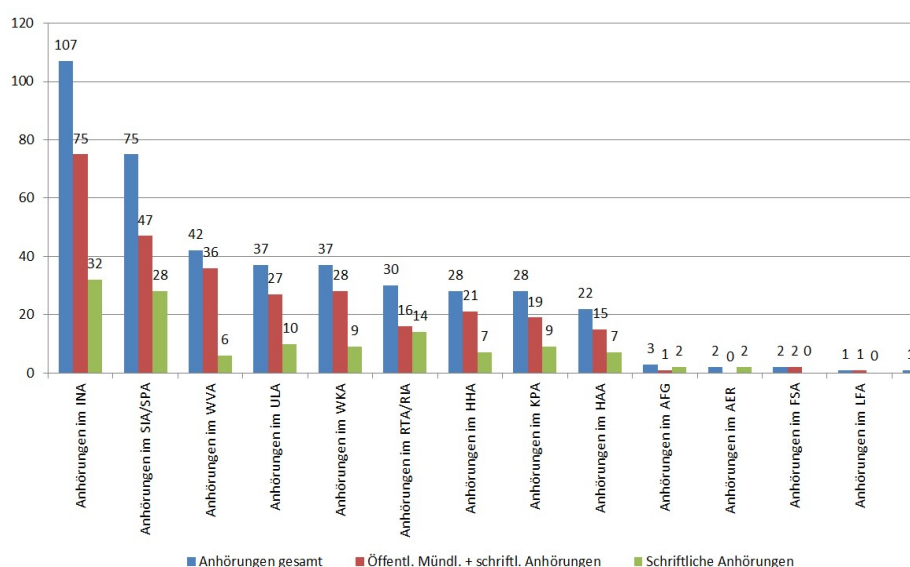


Abbildung 60: Anhörungen in den Fachausschüssen des Hessischen Landtages 1995 - 2020

Ergebnis der Auswertung ist, dass die Mehrzahl der Anhörungen (107) im Innenausschuss (INA)²⁷⁶ durchgeführt wurde. Es schließt sich mit 75

²⁷⁶ s. Statistischer Anhang, Tabelle 51 (51/1 – 51/5)

Anhörungen der Sozialausschuss an. Dieser wird gefolgt von dem Wirtschafts- und Verkehrsausschuss (42 Anhörungen), sowie dem Umweltausschuss und dem Ausschuss für Wissenschaft und Kunst mit jeweils 37 durchgeführten Anhörungen. Der Rechtsausschuss (RTA/RIA), der Haushaltsausschuss (HHA) und der Kulturpolitische Ausschuss führten 30, bzw. jeweils 28 Anhörungen durch.

Die restlichen Ausschüsse vereinten im gesamten Untersuchungszeitraum lediglich 1 bis 3 Anhörungen auf sich. Ausschüsse, die keine Anhörung durchgeführt haben, blieben in dieser Aufstellung unerwähnt.

Tabellarisch aufgegliedert stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

*Tabelle 10: Anhörungen 1995 - 2020
Aufteilung nach Landtagsausschüssen*

	S	Ö	Σ
Anzahl der Anhörungen 1995-2020	415		
Davon schriftliche Anhörungen 1995-2020	126		
Davon öffentliche Anhörungen 1995-2020	289		
Anhörungen im HAA	7	15	22
Anhörungen im HHA	7	21	28
Anhörungen im INA	32	75	107
Anhörungen im KPA	9	19	28
Anhörungen im RTA/RIA	14	16	30
Anhörungen im SIA/SPA	28	47	75
Anhörungen im ULA	10	27	37
Anhörungen im WKA	9	28	37
Anhörungen im WVA	6	36	42
Anhörungen im AFG	2	1	3
Anhörungen im AER	2	0	2
Anhörungen im FSA	0	2	2
Anhörungen im LFA	0	1	1
Anhörungen im WLA	0	1	1
Summe	126	289	415

Zwischenergebnis:

Aus der dargelegten Abstufung der Anzahl der Anhörungen lässt sich indirekt auch auf die behandelten Themenschwerpunkte rückschließen. Näheres ergibt sich aus den folgenden Kapiteln der Untersuchung.

Ermittelt werden konnte, dass die Mehrzahl der Anhörungen durch den Innenausschuss des Hessischen Landtages durchgeführt wurden. Zum Arbeitsgebiet des Innenausschusses gehören insbesondere Fragen der Inneren Sicherheit und der allgemeinen öffentlichen Verwaltung. Hierzu zählen u.a. das Polizei- und Ordnungsrecht, der Verfassungsschutz, Feuerschutz und Abwehr von Großschadensereignissen, Struktur der öffentlichen Verwaltung und Verwaltungsverfahren, Ministerium des Innern und nachgeordnete Behörden, Beamten- und Dienstrecht, Besoldung und Versorgung. Dabei handelt es sich in der Regel um Fragen, die originär hessisches Landesrecht betreffen. Fragestellungen des Sozialausschusses, des Umweltausschusses oder Wirtschafts- und Verkehrsausschusses betreffen dagegen oftmals Bundes- oder europarechtlich determinierte Inhalte. Dies könnte die Begründung dafür sein, dass der Innenausschuss über 30 % mehr Anhörungen durchgeführt hat als der in der Häufigkeitsfolge nachgeordnete Sozialausschuss.

Angesichts der Entwicklung, dass die Bundesrepublik erstmals seit ihrer Gründung in den Jahren 2020/2021 mehr als ein Drittel der gesamten Wirtschaftsleistung in Sozialleistungen lenkte²⁷⁷, zeigt sich auch in der Anhörungstätigkeit des Sozialausschusses des Hessischen Landtages ein Spiegelbild der hohen gesellschaftlichen Relevanz aller Themenstellungen des Bereiches. Wirtschaftliche, umweltpolitische oder kulturelle Themen bleiben mit Blick auf die ermittelten Zahlen deutlich dahinter zurück.

²⁷⁷ Vgl. F.A.Z. Exklusiv: Sozialstaat wächst immer stärker, 01.07.2021

2. 2. 3. 3 Zeitraum 2003 - 2020

Für die Jahre 2003 - 2020 bestätigt sich das durch die Auswertung der Jahre 1995 - 2020 bereits vorgezeichnete Auswertungsergebnis. Auch in jüngerer Zeit ändert sich an der Gewichtung zwischen den Ausschüssen nichts Signifikantes. Die ermittelten Abstufungen zwischen den Ausschüssen bleiben im Grunde vergleichbar. Der statistischen Auswertung förderlich ist dagegen, dass nun auch Daten zu den Anzuhörenden selbst abrufbar sind. Zunächst mit Blick auf die Kommunalen Spitzenverbände konnte festgestellt werden, dass diese bei den durchgeführten Ausschussanhörungen mit hohen Prozentanteilen vertreten sind.

Die nachfolgende grafische Darstellung der Auswertung zeichnet das bereits gewonnene Bild deutlich nach:

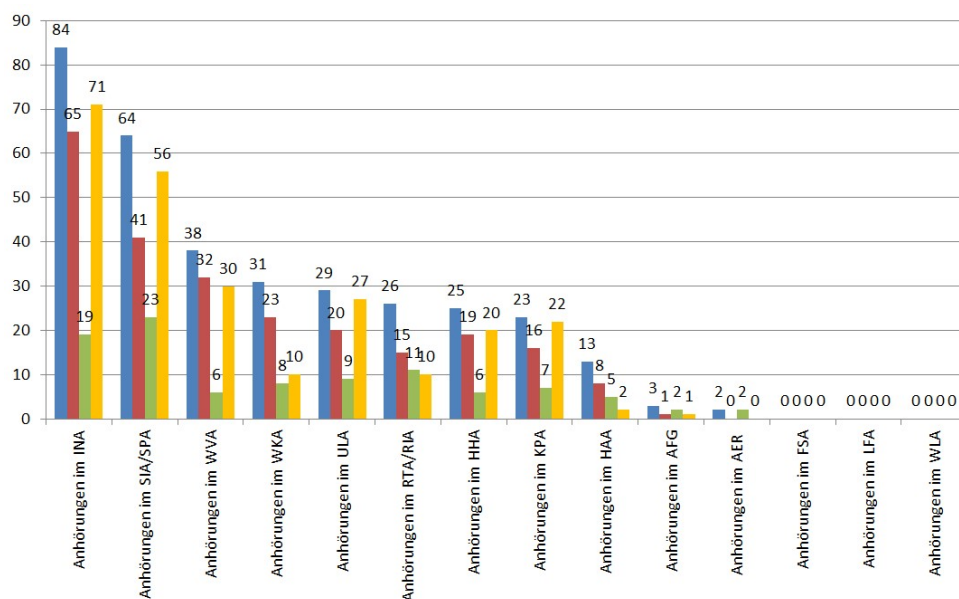


Abbildung 61: Anhörungen in den Fachausschüssen des Hessischen Landtages 2003-2020

Legende zu Abbildung 61:

Blau: Summe der Anhörungen

Rot: Öffentliche Anhörungen

Grün: Schriftliche Anhörungen

Gelb: Häufigkeit der Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände

Die Aufteilung zwischen schriftlichen und öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse und die Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände lassen sich auch der nachfolgenden tabellarischen Aufstellung entnehmen:

*Tabelle 11: Schriftliche und öffentliche Anhörungen 2003 – 2020
Aufteilung nach Landtagsausschüssen*

		S	Ö	Σ	KSpV	%	
Anzahl der Anhörungen 2003 - 2020		338					
Davon schriftliche Anhörungen 2003 - 2020		98					
Davon öffentliche Anhörungen 2003 - 2020		240					
Anhörungen im HAA		0	5	8	13	2	15,38
Anhörungen im HHA		0	6	19	25	20	80,00
Anhörungen im INA		0	19	65	84	71	84,52
Anhörungen im KPA		0	7	16	23	22	95,65
Anhörungen im RTA/RIA		0	11	15	26	10	38,46
Anhörungen im SIA/SPA		0	23	41	64	56	87,50
Anhörungen im ULA		0	9	20	29	27	93,10
Anhörungen im WKA		0	8	23	31	10	32,26
Anhörungen im WVA		0	6	32	38	30	78,95
Anhörungen im AFG		0	2	1	3	1	33,33
Anhörungen im AER		0	2	0	2	0	0,00
Anhörungen im FSA		0	0	0	0	0	0,00
Anhörungen im LFA		0	0	0	0	0	0,00
Anhörungen im WLA		0	0	0	0	0	0,00
Summe		98	240	338	249		

Das auf dieser Basis erstellte Balkendiagramm gibt zudem Auskunft über die abgestufte Rangfolge der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände in den Ausschüssen des Hessischen Landtages:

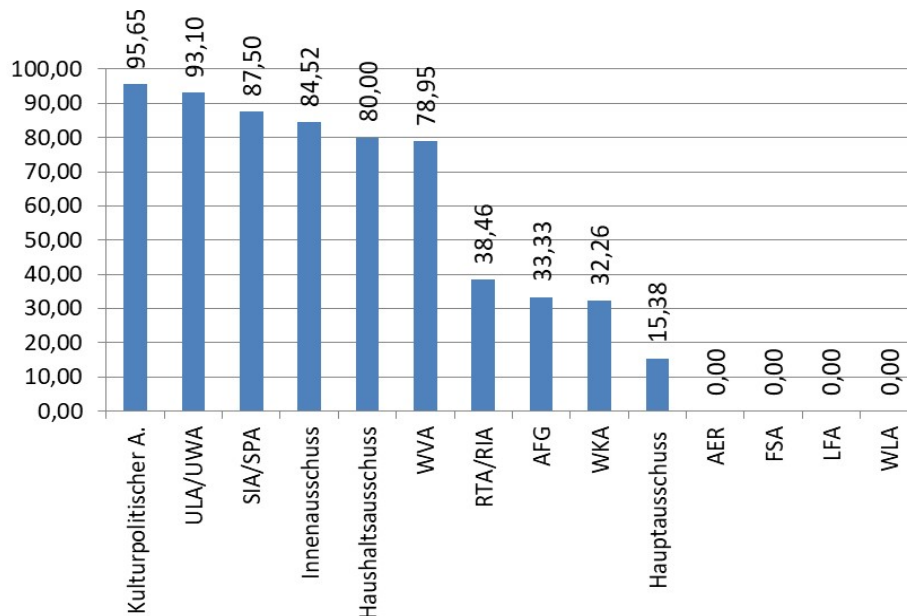


Abbildung 62: Beteiligung der KSpV in den Landtagsausschüssen in Prozent

Bei der Häufigkeit der Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände in den jeweiligen Ausschüssen bestehen hiernach deutliche Unterschiede. Unter

dem Blickwinkel der prozentualen Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zeigt sich u.a., dass deren Beteiligungsquote im Kulturpolitischen Ausschuss mit 95,65 % vor der des Umweltausschusses (93,10 %) liegt. Erst an den nächsten beiden Rangpositionen folgen der Sozialpolitische Ausschuss (87,50 %), der Innenausschuss (84,52 %) und der Wirtschafts- und Verkehrsausschuss (78,95 %)²⁷⁸.

Das Balkendiagramm verzeichnet im Anschluss an diese Gruppe einen deutlichen Abbruch der Beteiligungsquoten der weiteren Ausschüsse. So führte beispielsweise der Rechtsausschuss eine Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände nur zu etwas mehr als einem Drittel aller Gesetzentwürfe (38,46 %) durch. Eine Begründung hierfür lässt sich daraus ableiten, dass im Rechtsausschuss weitgehend Regelungsmaterien thematisiert werden, die sich auf landespolitische Fragen beziehen – die kommunale Ebene mithin nicht in der gleichen Häufigkeit betroffen ist, wie von solchen Fragestellungen, für die ihr als unterste Verwaltungsebene Vollzugsaufgaben zukommen.

Zwischenergebnis:

Das Hessische Beteiligungsgesetz als Grundlage für die formelle Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände in die Gesetzgebungsverfahren des Hessischen Landtages knüpft an eine mögliche fachlich-inhaltliche Betroffenheit der kommunalen Ebene an. Die jeweilige fachlich-inhaltliche Betroffenheit durch gesetzliche Regelungen korrespondiert mit der konkreten Aufgabenstellung der unterschiedlichen Fachausschüsse des Hessischen Landtages. Daraus ergeben sich bei bestimmten Ausschüssen, z.B. im Bereich des Kulturpolitischen Ausschusses oder des Umweltausschusses besonders deutliche Schnittmengen. In diesen Bereichen erfolgt eine entsprechend hohe Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände. Die Beteiligungsquoten spiegeln somit indirekt auch die Häufigkeit der Betroffenheit wider. So werden die Kommunalen Spitzenverbände durch Gesetzgebungsverfahren, die in den Aufgabenbereich des Hauptausschusses des Hessischen Landtags fallen, nur in geringem Umfang tangiert. Die Beteiligungsquote ist dementsprechend reduziert.

²⁷⁸ s.a. Statistischer Anhang, Tabellen 52 und 53

Dieses zunächst grundsätzlich positive, bzw. positiv deutbare Bild relativiert sich allerdings unter dem Blickwinkel, dass insgesamt im Zeitraum 1995 - 2020 einer Zahl von **917** erlassenen Gesetzen nur **415** Anhörungen gegenüberstanden. Dies entspricht im Mittelwert einer Beteiligungsquote von **43,10** %. Verengt auf den Erhebungszeitraum 2003 - 2020 stehen insgesamt **657** Gesetzen aller Arten **338** Anhörungen gegenüber. Rechnerisch entspricht dies im Mittel einer leicht erhöhten Beteiligungsquote in Höhe von **50,27 %**²⁷⁹. Bezogen auf diese Mittelwerte von 43,10 %, bzw. 50,27% der Fälle, in welchen überhaupt eine Einbindung durchgeführt wurde, war ebenfalls im statistischen Mittel eine Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände in Höhe von **72,14 %**²⁸⁰ feststellbar. Mit anderen Worten: In den Jahren 2003 - 2020 wurde zu knapp der Hälfte aller Gesetze (50,27 %) eine Anhörung des Landtages durchgeführt und ausschließlich bezogen auf *diese* Hälfte wurden die Spitzenverbände zu rund drei Vierteln der Gesetze (72,14 %) beteiligt.

Im Umkehrschluss erfolgte damit im nachprüfbaren Zeitraum 2003 - 2020²⁸¹ in der Gesamtsicht aller erlassenen *Gesetze* eine Einbindung bei 249 von 657 Gesetzen. Dies entspricht einer Quote von **37,89 %**. Insgesamt folgt daraus, dass die reale Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände 2003 - 2020 an der Gesetzgebungstätigkeit des Hessischen Landtages bei lediglich knapp über einem Drittel aller erlassenen Gesetze liegt.

Daraus ist zugleich ableitbar, dass hinsichtlich der verbleibenden rund zwei Drittel der Gesetze (62,11 %) keine Anhörung durchgeführt wurde. In diesem Umfang könnten Anhörungsansprüche oder zumindest Anhörungsnotwendigkeiten der Praxis außer Acht gelassen worden sein.

Andererseits ist festzuhalten, dass eine *Anhörungspflicht* der kommunalen Ebene nicht hinsichtlich des gesamten Spektrums der Gesetze gegeben ist. Es kann daher zunächst davon ausgegangen werden, dass mit der gegebenen Einbindungsquote zumindest für die kommunale Seite sichergestellt ist, dass sie

²⁷⁹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 48: Es wurden bei den Werten 43,1 % und 50,27 % mit Blick auf die Detaillierungstiefe der Darstellung die prozentualen Mittelwerte der jeweiligen Jahre zu einem gesamten Mittelwert zusammengeführt.

²⁸⁰ s. Statistischer Anhang, Tabelle 35

²⁸¹ Für die Jahre zuvor ließen sich keine gruppenindividuellen Anhörungsdaten abrufen

bei denjenigen Gesetzesvorhaben im Vorfeld eingebunden wurde, die kommunale Auswirkungen entfalten können.

2.3. Weitere Anzuhörende neben den kommunalen Spitzenverbänden

2. 3. 1. Ausgangslage

Die bislang gewonnenen Ergebnisse konnten dadurch in erheblichem Umfang erweitert werden, dass ab dem Jahr 2003 die Beratungsprotokolle der Landtagsausschüsse über das Landtagsinformationssystem abrufbar sind. Diese Daten ermöglichen nun zum einen den Blick auf die „Herkunft“ der einbezogenen gesellschaftlichen Gruppen (Wirtschaftsvertreter, Umweltverbände, Kirchen usw.). Durch die Möglichkeit der Auswertung der Anhörungsprotokolle ist zum anderen ersichtlich, welche Landtagsausschüsse Anhörungen durchgeführt haben, wie sich die diesbezügliche Beteiligungsquote gestaltet und zu welchen Themen Landtagsanhörungen durchgeführt wurden.

Eine vollständige Durchsicht aller zur Verfügung stehenden Landtagsprotokolle zu den durchgeführten Anhörungen ließ ersichtlich werden, dass neben den Kommunalen Spitzenverbänden stets erneut relativ abgrenzbare weitere gesellschaftliche Gruppen durch den Hessischen Landtag zu formellen Anhörungen eingeladen wurden.

2. 3. 2. Beteiligungsgruppen

Im Rahmen der Quellenforschung der Landtagsprotokolle über die durchgeführten Anhörungen konnten folgende 28 unterschiedliche gesellschaftliche (Haupt-)Gruppen benannt und isoliert werden:

1. Kommunale Spitzenverbände
2. Städte, Gemeinden, Landkreise, Regionalversammlungen, Kommunalverbände
3. Höhere Kommunalverbände²⁸² - Landeswohlfahrtsverband Hessen, LWV, Regionalverband FrankfurtRheinMain

²⁸² Für bestimmte kommunale Tätigkeitsfelder, die über die Verwaltungskraft und den Interessenbereich einzelner Gemeinden und Landkreise hinausgehen, hat der Landesgesetzgeber kommunale Gebietskörperschaften zu größeren kommunalen Einheiten oberhalb der Kreisebene durch Landesgesetz zusammengeschlossen. Die sog. "höheren" Kommunalverbände haben eine kommunal verfasste Verbandsstruktur. Ihr Verbandsgebiet ist auf einen bestimmten räumlichen Wirkungskreis beschränkt. Aufgabenfelder liegen beispielsweise im Bereich der sozialen Leistungsverwaltung oder der (regionalen) Flächennutzungsplanung. Siehe Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband

4. Landesregierung mit nachgeordneten Behörden, z.B. Landesamt für Denkmalpflege, Regierungspräsidien, usw..
5. Justiz: Gerichte, Staatsanwaltschaften usw..
6. Sachverständige / Professoren, Rechtsanwalts-Kanzleien
7. Wirtschaftsverbände, Kammern, Innungen (IHK, HWK, VKU, VhU usw.)
8. Wirtschaftsunternehmen (z.B. Deutsche Bahn, Energieversorger usw.)
9. Sozialverbände, Caritas, Arbeiterwohlfahrt und ähnliche.
10. Stiftungen (Herzstiftung, Stiftung Dialyse, Stiftung Organtransplantation, und ähnliche)
11. Krankenkassen (AOK usw.)
12. Berufsgenossenschaften²⁸³
13. Gewerkschaften (DGB, ver.di, GEW, DPolG usw.)
14. Berufsverbände²⁸⁴ (zum Beispiel Richterbund und ähnliche)
15. Vertretungen der Mitbestimmung nach HPVG – z.B. Hauptpersonalräte (HPR) der Ministerien
16. Umwelt- u. Naturschutzverbände (BUND, NABU, usw.)
17. Verkehrsvertreter (ADAC, AdFC, und ähnliche)
18. Verkehrsverbünde²⁸⁵: z.B. Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV), Nordhessischer Verkehrsverbund (NVV), Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN)
19. Universitäten, Hochschulen, Hochschulen für angewandte Wissenschaften
20. Praxis-/ Fachvertreter z.B. JVA-Leiter, Sozialamtsleiter usw.
21. Öffentlich oder qua Gesetz eingesetzte fachliche oder fachübergreifende Beratungsgremien, z.B. Landesdenkmalrat²⁸⁶, Inklusionsbeirat bei der Beauftragten der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen²⁸⁷
22. Gewählte Interessenvertretungen, z.B. Ausländerbeiräte

Hessen vom 7. Mai 1953 (GVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2015 (GVBl. S. 618) und Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/RheinMain vom 8. März 2011, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. August 2018 (GVBl. S. 387).

²⁸³ Die gewerblichen Berufsgenossenschaften sind die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung für die Unternehmen der deutschen Privatwirtschaft und deren Beschäftigte. (<https://de.wikipedia.org/wiki/Berufsgenossenschaft>)

²⁸⁴ Berufsverbände vertreten die Interessen ihrer Mitglieder rund um die jeweils bezogene Berufsgruppe in der Politik und in der Gesellschaft. Sie vernetzen die Angehörigen der Berufsgruppe untereinander und ermöglichen den Mitgliedern, sich berufspolitisch zu engagieren. Eine Gewerkschaft ist dagegen „lediglich“ zuständig für Themen wie Lohn und Arbeitsbedingungen etc. zuständig.

²⁸⁵ Ein Verkehrsverbund ist ein rechtlicher und organisatorischer Zusammenschluss von Gebietskörperschaften und/oder Verkehrsunternehmen in Form eines Verbundes zur gemeinsamen und abgestimmten Durchführung des öffentlichen Personennahverkehrs. (<https://de.wikipedia.org/wiki/Verkehrsverbund>)

²⁸⁶ Der Hessische Landesdenkmalrat wird durch das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst berufen (§ 6 Abs. 1 HDschG). Er nimmt insbesondere zu grundsätzlichen Fragen und zu denkmalpflegerischen Vorhaben von grundsätzlicher Bedeutung Stellung.

²⁸⁷ s. § 19 Hessisches Behinderten-Gleichstellungsgesetz (HessBGG).

23. Betroffenenvertretungen (Vereine, Selbsthilfeorganisationen (Bund der Steuerzahler – BdST), Unterstützungsgruppen, Flüchtlingsrat, usw.)
24. Sonstige Interessenvertretungen (Elternvertreter, Schülervertreter, Studentenvertretungen (AStA))
25. Vertretungsbeauftragte für bestimmte gesellschaftliche Gruppen, Frauenbeauftragte, Gleichstellungsbeauftragte, Behindertenbeauftragte (Beauftragte/r der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen) und ähnliche.
26. Betroffene
27. Sonstige, z.B. Medien (ARD, ZDF usw.)
28. Kirchen

Die verfügbaren Quellen wurden nachfolgend unter dem Gesichtspunkt ausgewertet, ob Vertreter dieser gesellschaftlichen Gruppen in Anhörungen einbezogen wurden. Jede gesellschaftliche Gruppe wurde dabei pro Anhörung nur einmal statistisch gewertet. Wenn also beispielsweise mehrere Vertreter von Gewerkschaften (Ver.di, Polizeigewerkschaft usw.) eingebunden waren, so wurden diese unter der Gruppe „Gewerkschaften“ dennoch nur einmal statistisch berücksichtigt.

Auf dieser Basis stellt sich die Zahl der Anhörungen und der in diesem Zusammenhang angehörten Vertreter gesellschaftlicher Gruppen wie folgt dar:

Tabelle 12: Zahl der Anhörungen und der in diesem Zusammenhang angehörten Vertreter gesellschaftlicher Gruppen

Jahr	Zahl Verabschiedete Gesetze	Anzahl der Anhörungen zu verabschiedeten Gesetzen	%-Satz der Beteiligung (Anhörungsquote)	Anzahl der angehörten Vertreter verschiedener Gruppen, 1-28	Durchschnittliche Anzahl der Gruppenvertreter, d.h. wie viele Vertreter wurden durchschnittlich pro Anhörung beteiligt?
2003	22	7	31,82 %	14	2,0
2004	30	13	43,33 %	72	5,5
2005	41	21	51,22 %	86	4,1
2006	44	19	43,18 %	115	6,1
2007	56	35	62,50 %	165	4,7
2008	22	11	50,00 %	70	6,4
2009	45	25	55,56 %	129	5,2
2010	48	27	56,25 %	146	5,4
2011	44	25	56,82 %	124	5,0
2012	39	24	61,54 %	125	5,2
2013	33	15	45,45 %	77	5,1
2014	23	10	43,48 %	51	5,1
2015	35	21	60,00 %	122	5,8

2016	20	7	35,00 %	42	6,0
2017	32	20	62,50 %	103	5,2
2018	46	24	52,17 %	125	5,2
2019	29	17	58,62 %	65	3,8
2020	48	17	35,42 %	77	4,5
Gesamt	657	338	50,27 %	1708	MW 4,5

Aus der Tabelle lässt sich ablesen, dass bei 657 in den Jahren 2003 -2020 erlassenen Gesetzen 338 Anhörungen stattfanden, was einer anteiligen Beteiligungsquote in Höhe von 50,27 % entspricht. Bei diesen 338 Anhörungen wurden **1708** Vertreter unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen beteiligt. Die Anzahl der in den jeweiligen Jahrgängen beteiligten Vertreter schwankt deutlich. Im Mittel wurden pro Jahr 94,89 Vertreter in Anhörungen eingebunden. Pro Anhörung wurden durchschnittlich 4,5 Vertreter beteiligt.

Die auf dieser Grundlage erstellte grafische Darstellung verdeutlicht, dass die allgemeine Trendlinie der Einbindung über alle bezogenen Jahre gerechnet, nahezu einen waagerechten Verlauf beschreibt. Die exponentielle Prognosetrendlinie weist dagegen eine leichte Steigerung auf, d.h. es wurden in zunehmendem Umfang Vertreter gesellschaftlicher Gruppen in das Gesetzgebungsverfahren einbezogen und es ist rechnerisch davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung fortsetzen könnte.

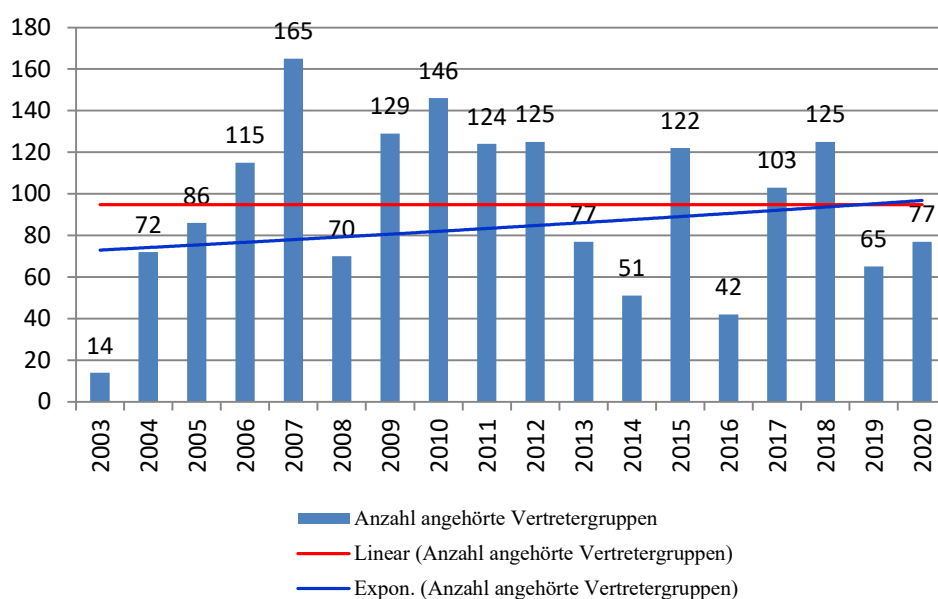


Abbildung 63: Anzahl der angehörten Vertretergruppen pro Jahr 2003 – 2020

2.3.3. Beteiligungsquoten der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen

Die Beteiligungsquote der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen fällt höchst unterschiedlich aus²⁸⁸. Die nachfolgende Grafik belegt unter dem Blickwinkel dieser Auswertung, dass die Kommunalen Spitzenverbände mit 72,14 %²⁸⁹ am häufigsten berücksichtigt wurden (siehe auch vorherige Ausführungen zum Hessischen Beteiligungsgesetz).

Zunächst überraschend ist, dass die Gruppe der Gewerkschaften mit einer Quote von 45,91 % am zweithäufigsten beteiligt wurde. Parallel dazu ergab die zuvor dargestellte Auswertung allerdings auch, dass die Anhörungen des sozialpolitischen Ausschusses – die mutmaßlich die größte Kongruenz mit dem Betätigungsfeld der Gewerkschaften haben könnten – die dritte Rangposition der Anhörungen der Landtagsausschüsse belegen (87,50 %). Insofern relativiert sich die Positionierung der Gruppe der Gewerkschaften mit Blick darauf, dass die Sachthematik mutmaßlicher Auslöser für die erhöhte Beteiligungsquote sein könnte. Die weiteren Abstufungen der Beteiligungsquoten gesellschaftlicher Gruppen gestalten sich wie folgt:

Tabelle 13: Aufstellung der gesellschaftlichen Gruppen nach Beteiligungsquoten

Gesellschaftliche Gruppen	Beteili- gungs- quote
Kommunale Spitzenverbände (G 1)	72,14 %
Gewerkschaften (G 13)	45,91 %
Bund / Länder m. nachgeo. Behörden (G 4)	37,54 %
Wirtschaftsverbände, Kammern, Innung (G 7)	36,15 %
Sonstige Interessenvertretungen (G 24)	34,00 %
Betroffenenvertretungen, Eltern...(G 23)	33,16 %
Berufsverbände (G 14)	30,16 %
Sachverständige (G 6)	28,39 %
Universitäten, Hochschulen, HAWI...(G 19)	24,06 %
Kirchen (G 28)	22,45 %
Sozialverbände (G 9)	18,54 %

²⁸⁸ s. Statistischer Anhang, Tabelle 35

²⁸⁹ Die Beteiligungsquote errechnet sich aus dem Verhältnis zwischen den durchgeführten Anhörungen (z.B. 2020 = 17 Anhörungen, Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände in 12 Anhörungen, was einer prozentualen Beteiligung in diesem Jahr von 70,59% entspricht). Gerechnet über den gesamten Zeitraum 2003-2020 ergibt das einen Mittelwert aller Beteiligungen der Einzeljahre in Höhe von 72,14 %.

Städte, Gemeinden, LK, Reg.vers... (G 2)	17,26 %
Sonstige, z.B. Medien ARD, ZDF... (G 27)	17,02 %
Wirtschaftsunternehmen (G 8)	12,79 %
Krankenkassen, KAV, LÄK (G 11)	10,48 %
Höhere Kommunalverbände, LWV (G 3)	9,27 %
Mitbestimmung HPVG; HPR (G 15)	8,6 %
Praxis-/Fachvertreter (G 20)	7,76 %
Umwelt- u. Naturschutzverbände (G 16)	7,12 %
Justiz (G 5)	6,73 %
Gewählte Interessenvertr. Ausld.beirat (G 22)	6,46 %
Öffentliche Beratungsgremien, LDR... (G 21)	6,20 %
Verkehrsverbünde, RMV. (G 18)	6,08 %
Berufsgenossenschaften (G 12)	1,30 %
Verkehrsvertreter, ADAC ... (G 17)	0,89 %
Betroffene selbst (G 26)	0,55 %
Stiftungen (G 10)	0,21 %
Vertretungsbeauftragte, Behindertenbeauftr. (G 25)	0,21 %

Eine Analyse der Berliner Tageszeitung „Der Tagesspiegel“²⁹⁰ ergab unter einem, ausschließlich auf die 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages verengten Fokus, ein vergleichbares Bild. Hier lautete das Ergebnis, dass keine gesellschaftliche Gruppe in den Ausschüssen des Bundestages so stark beteiligt wurde, wie der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) (96 Anhörungen). Genaue Zahlen werden in der Grafik²⁹¹ nicht genannt²⁹², allerdings ergeben sich aus der Abstufung Beteiligungsquoten, die jenen des Hessischen Landtages im Grundsatz sehr ähnlich sind.

Auffällig ist zugleich, dass die kommunale Ebene auf Bundesebene (möglicherweise auch aufgrund des Fehlens einer gesetzlichen Regelung wie der des Hessischen Beteiligungsgesetzes) eine geringere Einbindung erfährt als auf Landesebene. Dies ist jedoch unter dem Aspekt nachvollziehbar, dass Bundesgesetze auf kommunaler Ebene (siehe die zuvor dargestellten Auswertungen unter dem Kapitel „Gesetze“) nicht die gleiche Relevanz entfalten, wie Landesgesetze. Der Deutsche Landkreistag und die Bundesvereinigung

²⁹⁰ Gesetze der Macht: Diese Verbände nehmen am meisten Einfluss auf Gesetze in DIGITAL PRESENT, S. 5 (<https://digitalpresent.tagesspiegel.de/gesetze-der-macht>, vom 04.09.2017, Abruf 24.04.2022)

²⁹¹ Grafik: Hendrik Lehmann, <https://digitalpresent.tagesspiegel.de/gesetze-der-macht>

²⁹² Die Werte wurden für die eigene graphische Darstellung aufgrund einer Rückrechnung im Verhältnis der Graphen zur originalen Zentimeterangabe zurückgerechnet.

der kommunalen Spitzenverbände rangieren somit auf Bundesebene erst auf den Plätzen 9 und 10 mit < 50 Einbindungen.

Die Anhörungsgruppen jedoch finden sich in ähnlicher Weise, wie in der Auswertung der Anhörungsverfahren des Hessischen Landtages wieder. Hierbei werden u.a. die Gewerkschaften, die kommunalen Spitzenverbände, die Vertreter von Industrie und Wirtschaft, Sozialverbände, Kammern und die Justiz genannt.

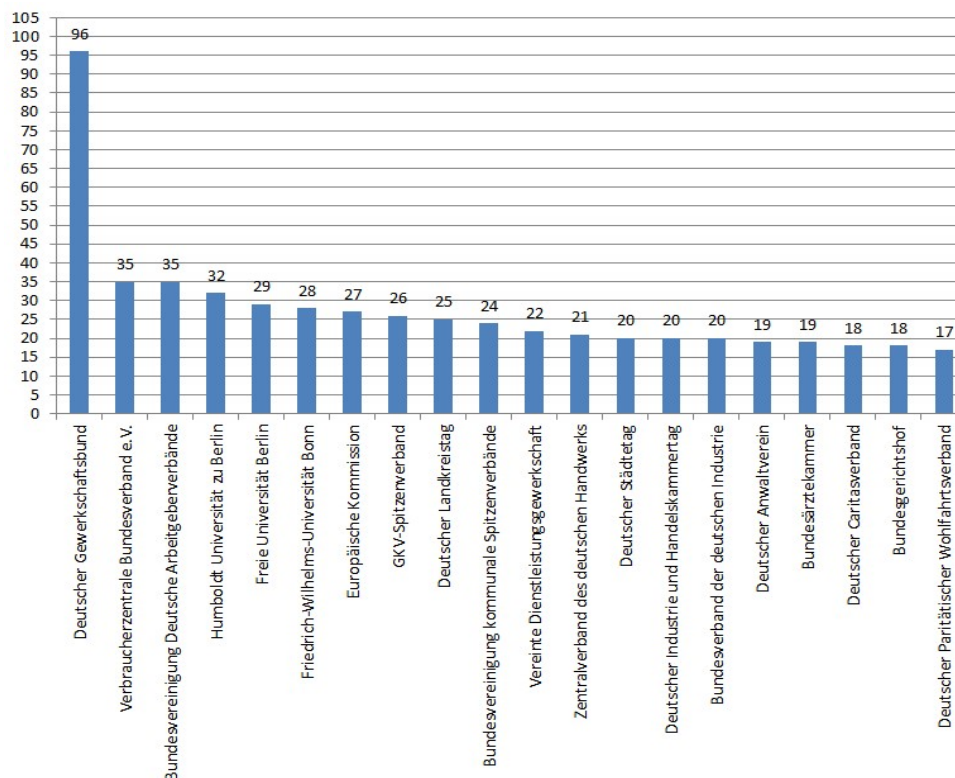


Abbildung 64: Eigene Darstellung, frei nach Analyse des Tagesspiegels - Gesetze der Macht:
„Diese Verbände nehmen am meisten Einfluss auf Gesetze“

2. 3. 4. Beteiligungsquote gemessen an den durch den Hessischen Landtag erlassenen Gesetzen

Eine Analyse der Beteiligungsquote orientiert an den in den jeweiligen Referenzjahren 2003 - 2020 tatsächlich erlassenen Gesetzen ergibt folgendes differenziertes Ergebnis. Danach ergibt sich unter dem Fokus auf die

unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen eine merklich verringerte Einbindungsquote²⁹³.

Tabelle 14: Gegenüberstellung - Gesellschaftliche Gruppen / Beteiligungsquote

Gesellschaftliche Gruppen	Beteiligungsquote ²⁹⁴
Kommunale Spitzenverbände (G 1)	36,77 %
Gewerkschaften (G 13)	23,18 %
Bund / Länder m. nachgeordneten Behörden (G 4)	19,49 %
Wirtschaftsverbände, Kammern, Innungen (G 7)	18,49 %
Sonstige Interessenvertretungen (G 24)	17,33 %
Betroffenenvertretungen, Eltern... (G 23)	16,55 %
Sachverständige (G 6)	14,92 %
Berufsverbände (G 14)	14,82 %
Universitäten, Hochschulen, HAWI... (G 19)	12,52 %
Kirchen (G 28)	11,34 %
Sozialverbände (G 9)	9,45 %
Städte, Gemeinden, LK, Regionalversammlungen (G 2)	8,83 %
Sonstige, z.B. Medien ARD, ZDF... (G 27)	8,00 %
Wirtschaftsunternehmen (G 8)	6,35 %
Krankenkassen, KAV, LÄK (G 11)	5,24 %
Höhere Kommunalverbände, LWV (G 3)	4,60 %
Praxis- / Fachvertreter (G 20)	4,22 %
Mitbestimmung HPVG; HPR (G 15)	3,79 %
Umwelt- u. Naturschutzverbände (G 16)	3,77 %
Justiz (G 5)	3,37 %
Öffentliche Beratungsgremien, LDR... (G 21)	3,17 %
Gewählte Interessenvertretungen/Ausländerbeirat (G 22)	3,12 %
Verkehrsverbünde, RMV. (G 18)	3,09 %
Berufsgenossenschaften (G 12)	0,63 %
Verkehrsvertreter, ADAC ... (G 17)	0,50 %
Betroffene selbst (G 26)	0,24 %
Stiftungen (G 10)	0,12 %
Vertretungsbeauftragte, Behindertenbeauftragte ... (G 25)	0,12 %

Ausgedrückt in einer konkreten Anzahl der in Anhörungen des Hessischen Landtages beteiligten Vertreter gesellschaftlicher Gruppen ergibt sich folgende Abstufung²⁹⁵:

²⁹³ s. Statistischer Anhang, Tabelle 36

²⁹⁴ Beteiligungsquote gemessen an den erlassenen Gesetzen wurde wie folgt ermittelt: Anzahl der im Jahr 2020 erlassenen Gesetze 48, Beteiligung Kommunale Spitzenverbände 12 Anhörungen: Beteiligungsquote 25%; Mittelwerte über alle Jahre 36,77%)

²⁹⁵ s. Statistischer Anhang, Tabelle 34

Tabelle 15: Gegenüberstellung - Gesellschaftliche Gruppen / Anzahl der angehörtten Vertreter

Gesellschaftliche Gruppen	Anzahl der angehörtten Vertreter
Kommunale Spitzenverbände (Gr. 1)	249
Gewerkschaften (Gr. 13)	156
Bund/ Länder, nachgeordnete Behörden (Gr. 4)	133
Wirtschaftsverbände, Kammern, Innungen (Gr. 7)	128
Sonstige Interessenvertretungen (Gr. 24)	117
Betroffenenvertretungen, Elternverbände ... (Gr. 23)	106
Sachverständige (Gr. 6)	103
Universitäten, Hochschulen, HAWI,... (Gr. 19)	99
Berufsverbände (Gr. 14)	98
Kirchen (Gr. 28)	74
Sozialverbände (Gr. 9)	61
Städte, Gemeinden, LK, Regionalversammlungen (Gr. 2)	59
Sonstige, z.B. Medien, ARD, ZDF... (Gr. 27)	56
Wirtschaftsunternehmen (Gr. 8)	43
Krankenkassen, KAV, LÄK (Gr. 11)	35
Praxis-/ Fachvertreter (Gr. 20)	31
Umwelt- u. Naturschutzverbände (Gr. 16)	28
Höhere Kommunalverbände, LWV (Gr. 3)	27
Mitbestimmung HPVG, HPR (Gr. 15)	24
Justiz (Gr. 5)	22
Gewählte Interessenvertreter, Ausländerbeirat (Gr. 22)	19
Öffentliche Beratungsgremien (Gr. 21)	19
Verkehrsverbände, RMV... (Gr. 18)	10
Verkehrsvertreter, ADAC ... (Gr. 17)	4
Berufsgenossenschaften (Gr. 12)	3
Betroffene selbst (Gr. 26)	2
Vertretungsbeauftragte, Behindertenbeauftragte... (Gr. 25)	1
Stiftungen (Gr. 10)	1

In der nachstehenden Grafik werden die Abstufungen in den Zahlen der eingebundenen Vertreter besonders deutlich. Erwähnenswert ist, dass bei dieser Betrachtungsweise die Zahl der beteiligten Vertreter der Sozialverbände noch nach den Vertretern der Kirchen rangiert.

Die Zahl der Vertreter der Umwelt- und Naturschutzverbände liegt mit 28 und einem Faktor vom 2,64 noch unter der Anzahl der Vertreter der Kirchen. Insgesamt ergibt sich aus dieser Aufstellung eine interessante Gewichtung

zwischen den gesellschaftlichen Gruppen, welche einer Prioritätensetzung durch den Hessischen Landtag folgt:

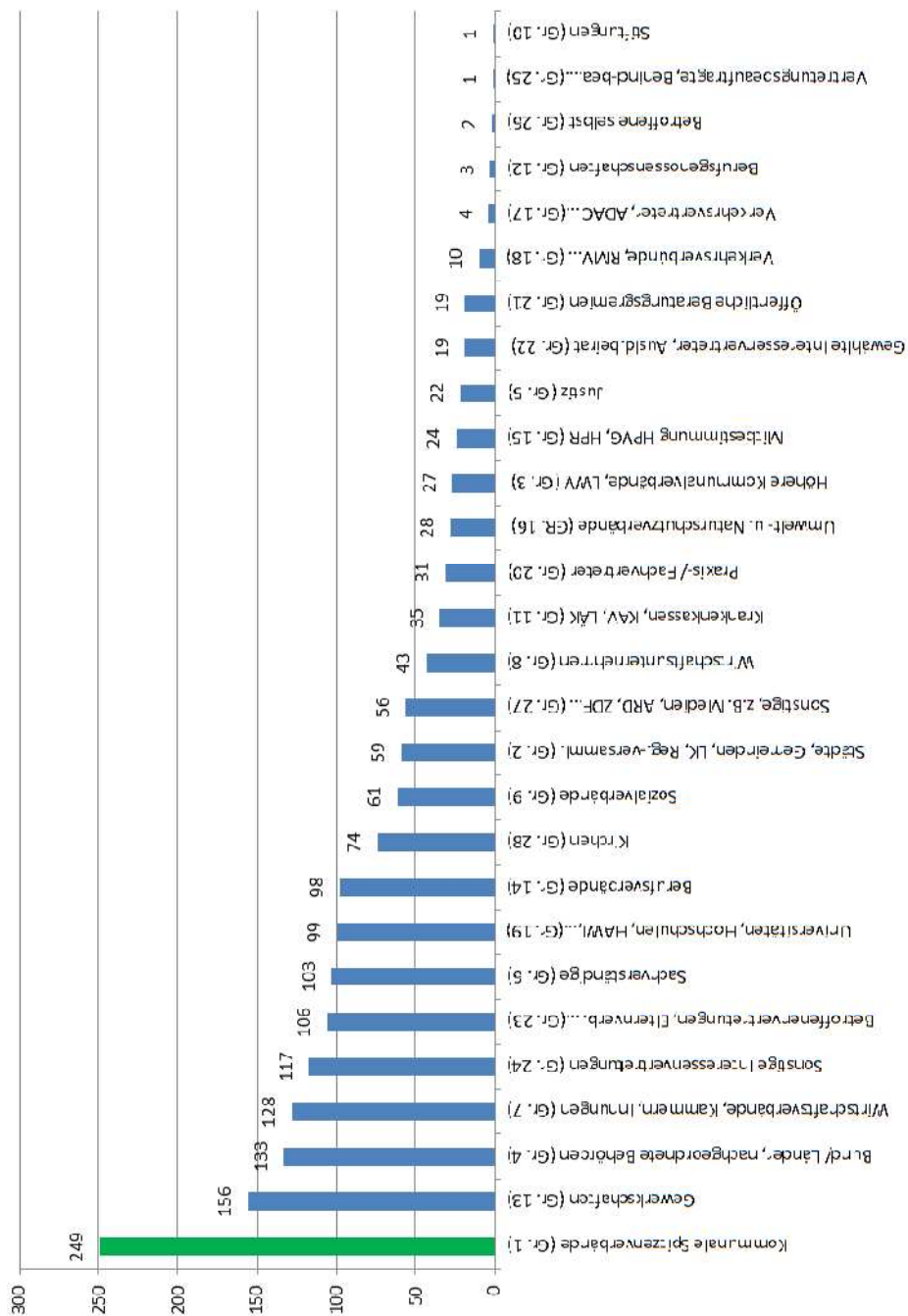


Abbildung 65: Anzahl der in Anhörungen des Hessischen Landtages beteiligten Vertreter gesellschaftlicher Gruppen

2.3.5. Anzahl der Vertreter gesellschaftlicher Gruppen unter dem Blickwinkel der „politischen Veranlassung“.

Bei einer Untersuchung der Frage, auf wessen Veranlassung welche Anzahl von Vertretern gesellschaftlicher Gruppierungen zu Anhörungen des Hessischen Landtages eingeladen wurde, ergibt sich die folgende Abstufung²⁹⁶:

Tabelle 16: Gegenüberstellung Veranlassender der Anhörung - Anzahl der angehörten Vertreter

Veranlassender der Anhörung	Anzahl der angehörten Vertreter
Landesregierung	947
CDU/Grüne	298
CDU/FDP	242
CDU-Regierung	122
SPD	37
FDP	17
Grüne	23
SPD/Grüne	13
CDU/SPD	1
Fraktionsübergreifend	8
Gesamt	1708

Auch bei dieser Auswertung bestätigt sich das bereits gewonnene Ergebnis, dass der weitaus überwiegende Teil der Anhörungen – und damit unmittelbar verbunden, die überwiegende Zahl der angehörten Vertreter gesellschaftlicher Gruppen – durch die Landesregierung, bzw. durch die politischen Gruppierungen (Parteien) bewirkt wurden, die in dem bezogenen Zeitraum die Landesregierung stellten oder im Wege einer Koalition daran beteiligt waren. Die Landesregierung als solche lag dabei mit 947 Vertretern um den Faktor 3,18 über der Zahl der angehörten Vertreter gesellschaftlicher Gruppen, die durch die Fraktionen von CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN eingebunden wurden (298 Vertreter). Es folgt in der weiteren Abstufung die Beteiligung durch die ehemalige Regierungskoalition zwischen CDU und FDP (242 Vertreter) und die Zahl der durch die CDU während der Zeit ihrer Alleinregierung eingebundenen Vertreter (122). Reduzierte Einbindungszahlen finden sich bei den Landtagsfraktionen der SPD (37 Vertreter), der Fraktion der FDP (17 Vertreter) und der Fraktion von Bündnis 90/DIE GRÜNEN (23 Vertreter). Weitere Anhörungen wurden durch die Landtagsfraktionen der SPD und

²⁹⁶ s. Statistischer Anhang, Tabelle 32

Bündnis 90/DIE GRÜNEN durchgeführt (13 Vertreter), ein Vertreter durch die Fraktionen der CDU und der SPD und weitere 8 Vertreter im Rahmen einer Anhörung, die durch alle Fraktionen gemeinsam durchgeführt wurde.

Eine detaillierte Übersicht unter Einbeziehung der 28 unterschiedlichen Vertreter gesellschaftlicher Gruppen ergibt sich aus Tabelle 32 des statistischen Anhangs (s.a. Abb. 65). Hieraus lässt sich insbesondere ablesen, wie häufig die jeweiligen Gruppierungen durch die Landesregierung bzw. die Landtagsfraktionen in unterschiedlichen Zusammensetzungen angehört wurden.

2. 3. 6. Verhältnis der Zahl der durchgeführten Anhörungen zur Zahl der Angehörten und der durchschnittlichen Zahl der Angehörten

Nach den zuvor dargestellten Ergebnissen verbleibt die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen der Zahl der durchgeführten Anhörungen zur tatsächlichen Anzahl der Angehörten und der durchschnittlichen Anzahl der angehörten Vertreter gesellschaftlicher Gruppen im Zeitraum 2003 - 2020 gestaltet. Die Auswertung ergab die aus der nachfolgenden Tabelle 17 ersichtlichen Daten²⁹⁷.

Insgesamt wurden danach im Referenzzeitraum 338 Anhörungen des Hessischen Landtages durchgeführt. Dabei wurden **6875** Einzelvertreter beteiligt²⁹⁸. Die Anzahl der pro Jahr angehörten Vertreter gesellschaftlicher Gruppen schwankt stark zwischen der geringsten Zahl im Jahr 2003 (90 angehörte Vertreter) und dem Jahr 2007 (619 angehörte Vertreter).

Zu berücksichtigen ist, dass in 14 Fällen keine Angaben (öffentlich) abrufbar waren, d.h. es liegen formal nur Angaben für **324** Anhörungen vor. Dabei ist auffällig, dass in den ersten Jahren ab 2003, dem Jahr der ersten digitalen Zurverfügungstellung entsprechender Angaben, zum einen nur wenige Anhörungen durchgeführt wurden und zum anderen in den Jahren 2003 bis 2005 besondere Lücken in der Verfügbarkeit inhaltlicher Informationen bestehen. Insgesamt waren in 4,14 % der Fälle keine Angaben abrufbar.

Tabelle 17: Gegenüberstellung Jahr / Anzahl der durchgeführten Anhörungen / Zahl der Angehörten und Durchschnittliche Zahl der Angehörten

²⁹⁷ s. Statistischer Anhang, Tabelle 29

²⁹⁸ s. Statistischer Anhang, Tabelle 29

Jahr	Anzahl der durchgeführten Anhörungen	Zahl der Angehörten	Durchschnittliche Zahl der Angehörten
2020	17	271	15,94
2019	17	262	15,41
2018	24	461	19,21
2017	20	359	17,95
2016	7	143	20,43
2015	21	484	23,05
2014	10	219	21,90
2013	15	292	19,47
2012	24	533	22,21
2011	25	594	23,76
2010	27	521	19,30
2009	25	501	20,04
2008	11	277	25,18
2007	35	619	17,69
2006	19	475	25,00
2005	21	420	20,00
2004	13	354	27,23
2003	7	90	12,86
	338	6875	20,37

Anders als bei der Entwicklung der Anhörungen insgesamt, bei der die Trendberechnung eine steigende Tendenz abbildet, lässt sich eine solche Tendenz jedoch bei einer Auswertung nach der Zahl der Angehörten pro Jahr nicht feststellen. Die Zahlen schwanken, wie sich aus der nachfolgenden Grafik entnehmen lässt, ohne erkennbaren Zusammenhang.

So wird für das Jahr 2003 mit 90 Angehörten die geringste Zahl ausgewiesen, die nächstfolgende Anzahl mit 143 Angehörten wird für das Jahr 2016 notiert. Insgesamt ergibt sich folgende Staffelung, welche die Anzahl der Angehörten von der höchsten Zahl der Einbindungen im Jahr 2007 hin zur niedrigsten Zahl der Beteiligung pro Jahr (2003) abbildet:

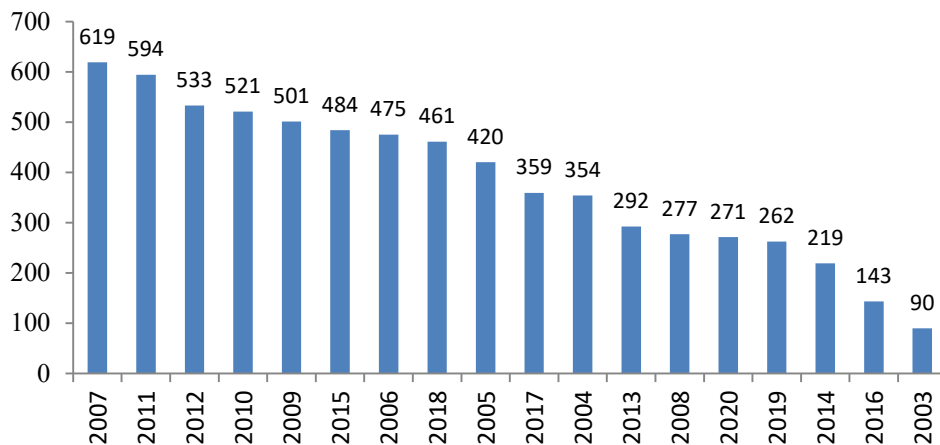


Abbildung 66: Zahl der Angehörten/ Jahr

Ein näherer Vergleich des Verhältnisses der Zahl der durchgeführten Anhörungen mit der durchschnittlichen Zahl der Angehörten ergibt jedoch, dass die Zahl der Anhörungen als solche nicht ausschlaggebend ist für die Anzahl der angehörten Vertreter. Eine solche Verbindung konnte im Rahmen der Auswertung nicht festgestellt werden. So wurden im Jahr 2020 17 Anhörungen durchgeführt, wobei die durchschnittliche Anzahl der Angehörten bei 15,94 lag. Im Jahr 2004 dagegen sind 13 Anhörungen mit einer durchschnittlichen Beteiligung von 27,23 Angehörten²⁹⁹ festzustellen.

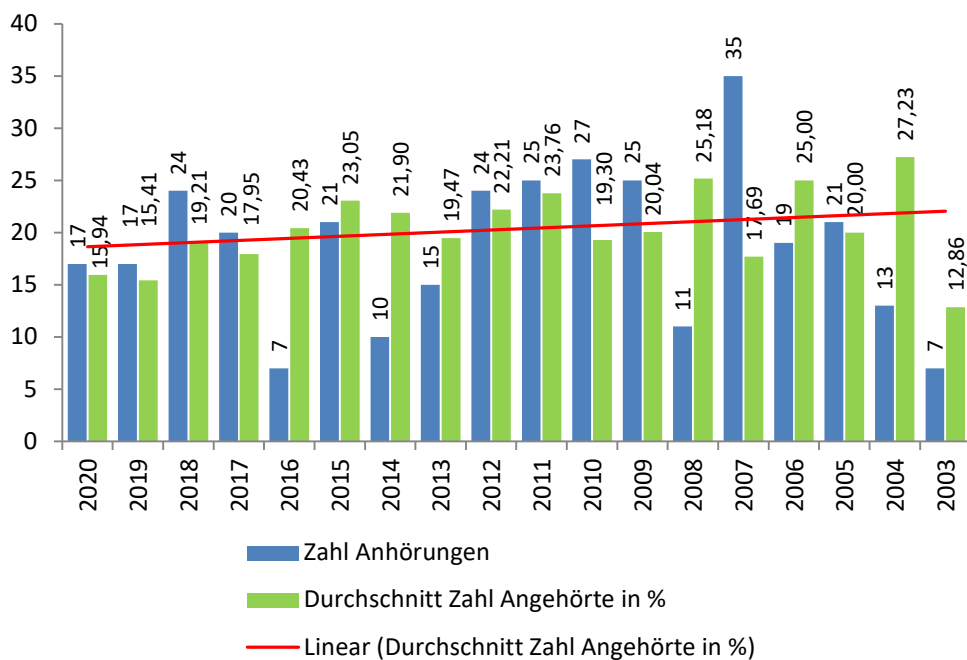


Abbildung 67: Verhältnis Zahl der Anhörungen/ Durchschnittliche Zahl der Angehörten

²⁹⁹ s. Statistischer Anhang, Tabelle 29

Dennoch ergibt sich über alle Jahre von 2003 - 2020 gerechnet eine zunehmende Trendlinie. Daraus ist abzuleiten, dass pro Anhörung in einem zunehmenden Umfang Vertreter gesellschaftlicher Gruppen einbezogen werden.

Zwischenergebnis:

Die Zahl der angehörten Vertreter gesellschaftlicher Gruppen als solche ist unspezifisch. Der Mittelwert über den gesamten Zeitraum 2003 - 2020 lag bei 20,37 angehörten Vertretern gesellschaftlicher Gruppen pro Anhörung. Die Trendlinie weist eine positive Steigerung aus.

2. 3. 7. Anzahl der Anzuhörenden pro durchgeführter Anhörung nach Größenklassen

Die Anzahl der Anzuhörenden als solche erlaubt zudem keinen Rückschluss auf die Frage, ob es möglicherweise typische Größenordnungen von in Anhörungen einbezogenen Gruppengrößen gibt. Die Auszählung ergab hierbei eine Mindestzahl der Angehörten von 3 und eine Höchstzahl von 106.

Eine Einordnung der ermittelten Daten in unterschiedliche Größenklassen in Schritten von 1 - 10, 11 - 20, 21 - 30, usw. bis 80, sowie über 80 angehörte Vertreter ergibt die folgenden Resultate:

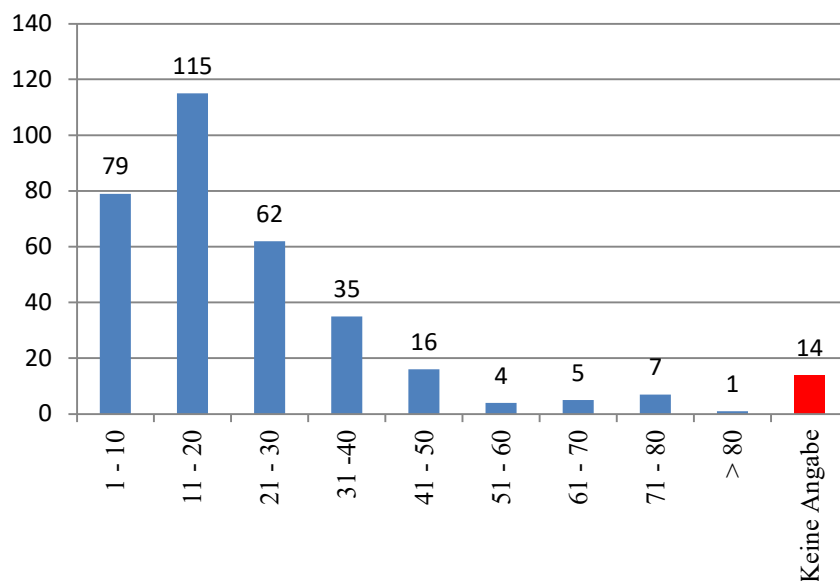


Abbildung 68: Anzahl der Anzuhörenden pro durchgeführter Anhörung

Aus der Grafik lässt sich ablesen, dass die Mehrzahl der Anhörungen mit einer Teilnehmerzahl in der Größenordnung von 1 - 10 Teilnehmern (79) und

einer Teilnehmerzahl von 11 - 20 (115) erfolgte. Anhörungen mit einer Teilnehmerzahl von 41 - 80 sind eher die Ausnahme. Eine Anhörung mit mehr als 80 Teilnehmern (106) wurde nur in einem Fall durchgeführt³⁰⁰.

Umgerechnet in prozentuale Anteile ist als Ergebnis festzuhalten, dass 57,39 %³⁰¹ aller Anhörungen mit einer Teilnehmerzahl von 1 - 10 bzw. 11 - 20 durchgeführt wurden. Wird die Größenklasse 21 - 30 hinzugenommen, so ergibt sich, dass in 75,73 %³⁰², aller Anhörungen im Bereich der Beteiligung von 1 - 30 Anzuhörenden durchgeführt wird³⁰³.

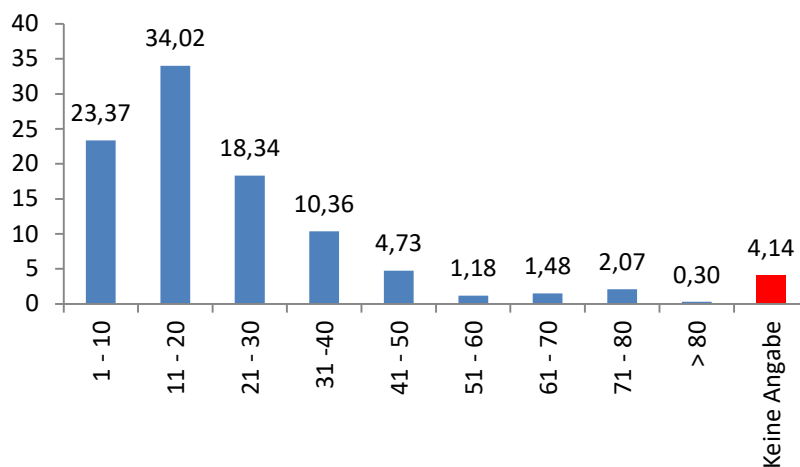


Abbildung 69: Prozent-Anteil der Zahl der Anzuhörenden nach Größenklassen

Aus den Zahlen der durchgeführten Anhörungen lassen sich statistisch keine typischen Anhaltspunkte ableiten, die Rückschlüsse auf Anzahlen Angehörter zuließen. Daher kann eine Begründung für unterschiedliche Anzahlen angehörter Vertreter gesellschaftlicher Gruppen nur in der Bewertung der Thematik durch den jeweiligen Fachausschuss, bzw. in der Thematik des jeweiligen Gesetzes selbst begründet sein. Beide genannten Faktoren können gesondert, aber auch kumulativ auftreten.

Vertritt der Landtagssausschuss die Auffassung, zu einer bestimmten Thematik ein besonders vielgestaltiges Spektrum gesellschaftlicher Gruppen hören zu wollen, dann liegt die Zahl der Angehörten erfahrungsgemäß höher als in Fällen, in welchen der Fachausschuss entweder selbst über entsprechende

³⁰⁰ s. Statistischer Anhang, Tabelle 30

³⁰¹ Addition der Kategorie 1 - 10 (23,37%) + Kategorie 11 - 20 (34,02%) = 57,39%

³⁰² Addition Kategorie 1 - 10, 11 - 20 (57,39%) + Kategorie 21 - 30 (19,34%) = 75,79%

³⁰³ s. Statistischer Anhang, Tabelle 49.

Fachkompetenz verfügt oder ggf. die Auffassung vertritt, dass auch eine Einbindung gesellschaftlicher Gruppen nicht zu einer themenspezifischen Erweiterung der Erkenntnislage führen würde.

Eine weitere Begründung könnte darin liegen, dass ein entscheidender Faktor in dem Gesetz selbst begründet ist, zu dem eine Anhörung durchgeführt wurde. Würde beispielsweise ein Gesetz beschlossen, das ausschließlich Kommunalen Spitzenverbände berührt (z.B. Beteiligungsgesetz), so spräche eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass in der Anhörung nur 3 Anzuhörende vertreten sein werden, nämlich der Hessische Landkreistag, der Hessische Städtetag und der Hessische Städte- und Gemeindebund. Andere Gesetze haben eine wesentlich größere Breitenwirkung, was bedeutet, dass die Betroffenheit gesellschaftlicher Gruppen durch diese gesetzlichen Regelungen entsprechend erhöht ist. Mithin wäre auch eine erhöhte Anzahl von Vertretern gesellschaftlicher Gruppen in das Anhörungsverfahren einzubeziehen, bzw. deren Einbindung zu erwarten.

Bei der Auswertung der betroffenen Gesetze wurde deutlich, dass dies z.B. regelhaft in den Fällen eintritt, in welchen das Hessische Schulgesetz angepasst wird. In den bisherigen Anhörungen zur Anpassung des Hessischen Schulgesetzes wurden stets neben Sachverständigen, die Kommunalen Spitzenverbände als Vertreter der Schulträger, Eltern- und Schülerververtretungen, Gewerkschaften, Kirchen, Hochschulen, Studierendenvertretungen, die Behindertenvertretung, Ausländerbeiräte und vielfältige weitere gesellschaftliche Gruppen gehört. Dies führte zu Spitzenzahlen der angehörten Vertretungen.

2. 3. 8. Auswertung nach Themenstellung der erlassenen Gesetze 1995 - 2020

Die Auswertung der durchgeführten Anhörungen wäre nicht vollständig, ohne einen Blick auf die Themenstellung der zur Anhörung stehenden gesetzlichen Regelungen zu werfen. Zu diesem Zweck wurden die 415 in den Jahren 1995 - 2020 durchgeführten Anhörungen auch unter dem besonderen Blickwinkel der Thematik des zur Anhörung stehenden Gesetzes überprüft. In der Gesamtsicht ließen sich nach dieser Auswertung 19 übergeordnete

Themengruppen isolieren, die das Spektrum der gesetzlichen Veranlassungen brückenhaft überspannt.

Anders als bei der Auswertung nach anzuhörenden Vertretern gesellschaftlicher Gruppen konnte bei der thematischen Einordnung eine Zuordnung nach den Titeln der erlassenen Gesetze erfolgen. Diese standen für den gesamten Zeitraum von 1995 - 2020 zur Verfügung.

In alphabetischer Auflistung konnten die folgenden Themen isoliert werden:

1. Bauen / Wohnen (Wohnungswesen, Denkmalschutz)
2. Bildung / Schule
3. Bildung / Hochschule inkl. Staatsverträgen zur Zulassung zum Studium
4. Finanzen / Haushalt / Rechnungshof
5. Infrastruktur / Straßen / Öffentliche Einrichtungen, Landesplanung
6. Justiz
7. Kommunal- / Recht
8. Landesverwaltung (Dienst- u. Besoldungsrecht Beamte u. Angestellte, Personalvertretung, Verwaltungsorganisation, Zuständigkeiten)
9. Landtag (Landtagswahlgesetz, Rechtsverhältnisse der Abgeordneten, Bannmeile)
10. Sicherheit und Ordnung / Polizei, Brandschutz
11. Soziales / Gesundheit / Integration
(Alten-/Pflege, Behindertenfürsorge, Kinder- u. Jugendhilfe, Asyl)
12. Staatsorganisation / Verfassung / Wahlen
13. Staatsverträge, sonstige
14. Umwelt / Abfallwirtschaft / Forsten / Naturschutz, Wasser
15. Verbraucherschutz
16. Vergabewesen
17. Verkehr, ÖPNV
18. Wirtschaft / Gewerbe-(ausübung), Berufsrecht
19. Sonstiges

Dabei spiegelt die vorgenommene Einteilung eindeutig auszumachende thematische Schwerpunkte von Gesetzesvorhaben wider, die mit einer besonders intensiven Einbindung gesellschaftlicher Gruppen in Verbindung stehen.

Insbesondere lassen sich dabei die Themengruppen 11: „Soziales / Gesundheit / Integration“, die Themengruppe 8: „Landesverwaltung“ sowie die Themengruppe 10: „Sicherheit und Ordnung / Polizei“ isolieren. Diese drei genannten Gruppen bilden diejenigen Themenstellungen von Gesetzen ab, zu welchen am häufigsten eine Anhörung durchgeführt wurde.

Zu der Themengruppe 16: „Vergabewesen“ wurde dagegen mit lediglich vier Anhörungen in der Zeit von 1995 – 2020 die geringste Anzahl von Anhörungen durchgeführt.

Die nach den Themengruppen 1 - 19 aufgebaute Grafik weist folgendes Ergebnis³⁰⁴ aus:

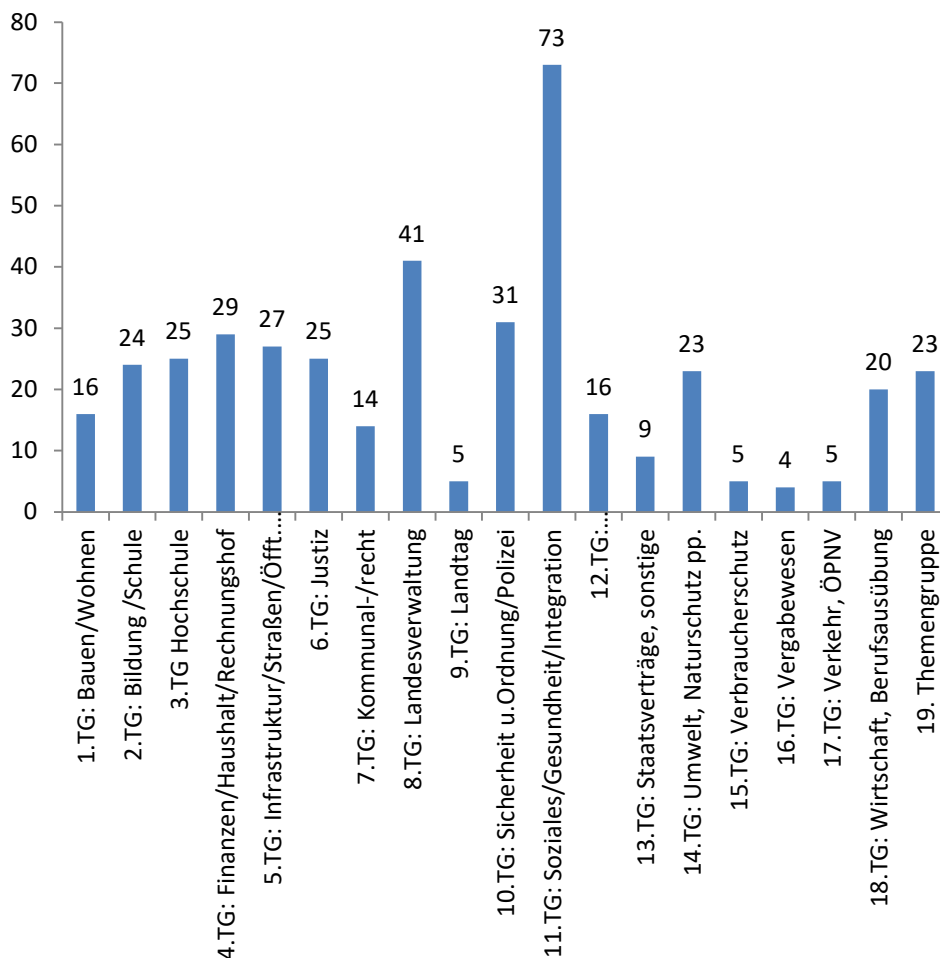


Abbildung 70: Themengruppen 1- 19 nach Häufigkeit

Eine Anordnung nach der Größenordnung der relevanten Themengruppen lässt die Abstufung zwischen der Themengruppe 16: „Vergabewesen“ und Themengruppe 11: „Soziales / Gesundheit / Integration“ noch eindringlicher offenbar werden.

³⁰⁴ s. Statistischer Anhang, Tabelle 33

Interessant ist, dass es auch unter dem thematischen Fokus eine Dreiteilung der Gewichtung gibt.

- So liegen die Themengruppen 16: „Vergabewesen“, 9: „Landtag“, 15: „Verbraucherschutz“, 17: „Verkehr, ÖPNV“ und 13: „Staatsverträge“ im Bereich von 4 - 9 Anhörungen in den Jahren 1995 - 2020 in einem ersten Drittel.
- Das zweite Drittel formiert sich in dem Bereich von über 10 Anhörungen bis 30 Anhörungen (14 - 29 Anhörungen) in den Themenbereichen 7: „Kommunal- / recht“, 14. „Umwelt- und Naturschutz“ bis 4: „Finanzen / Haushalt / Rechnungshof“.
- Das dritte Drittel ist der bereits genannten Spitzengruppe 11: „Soziales / Gesundheit / Integration“, die Themengruppe 8: „Landesverwaltung“ sowie die Themengruppe 10: „Sicherheit und Ordnung / Polizei“ zuzuordnen, die 73, 41 und 31 Anhörungen auf sich vereinen.

Bei der Themengruppe 11: „Soziales / Gesundheit / Integration“ spricht schon prima facie eine gewisse Vermutung dafür, dass dieser Thematik eine besondere Relevanz zukommt. Es waren hohe Beteiligungszahlen zu erwarten. Gleiches gilt zunächst auch für den Bereichen Verbraucherschutz oder den Bildungsbereich. Die tatsächlich ermittelten Beteiligungswerte entsprechen jedoch nicht in jedem Fall dieser intuitiv begründeten Erwartung.

Die Ergebnisse lassen sich der nachfolgenden Grafik entnehmen:

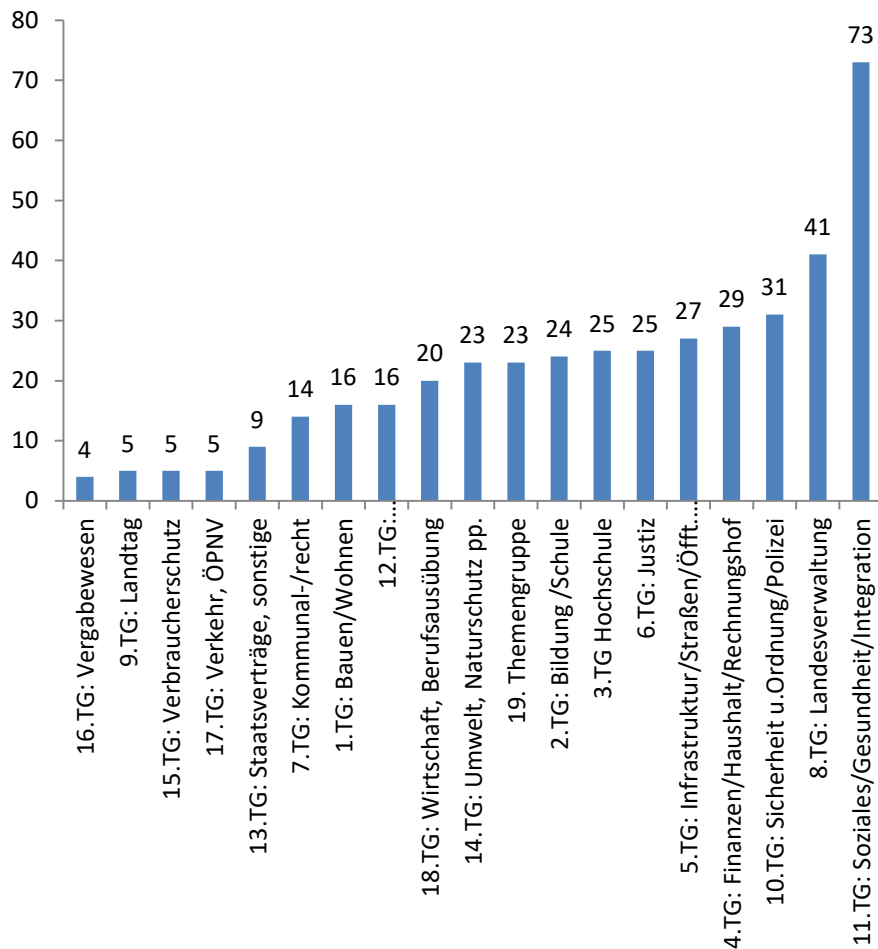


Abbildung 71: Reale Werte der Beteiligung nach Themengruppen

Wie erwartet, erfahren bei einer Auswertung unter einem thematischen Fokus die Bereiche Soziales, Landesverwaltung und Sicherheit und Ordnung durch die Fachausschüsse des Hessischen Landtages eine besondere Beachtung dergestalt, dass hierzu besonders viele Anhörungen durchgeführt wurden. Anders stellt sich die Lage in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Naturschutz, Schule und Kultur dar. Diese Themen belegen wider Erwarten nur Mittelplätze. Die Themen Vergabewesen, Landtag, Verbraucherschutz, Verkehr und ÖPNV und Staatsverträge vereinen in der Aufstellung nur eine relativ geringe Aufmerksamkeit auf sich.

Insgesamt ist an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, dass in den Jahren 1995 - 2020 einer Zahl von 917 erlassenen Gesetzen nur 415 Anhörungen gegenübersteht, was einer allgemeinen Beteiligungsquote von 43,10 % entspricht.

V. Zusammenfassung / Statistisches Endergebnis

Die statistische Auswertung vermittelt im Ergebnis ein in dieser Form bisher nicht gegebenes, neues und differenziertes Bild der Gesetzgebungstätigkeit des Hessischen Landtages. Hierin enthalten ist eine Darstellung der tatsächlich vollzogenen Einbindung externer Interessen, bzw. gesellschaftlicher Gruppen. Das Ergebnis macht zugleich deutlich, dass insgesamt nur zu einer relativ geringen Quote der verabschiedeten Gesetze eine Einbindung stattfand. Zu einer Reihe von einzelnen Gesetzen war nur eine sehr schmale Einbindungsquote feststellbar.

Weder die statistische Auflistung der Zahlen der Gesetze und Verordnungen noch die Auswertung der vollzogenen Anhörungen können eine Auskunft darüber geben, wie intensiv sich der Hessische Landtag mit den von externen Vertretern vorgebrachten Argumenten tatsächlich auseinandergesetzt hat. Gleiches gilt hinsichtlich einer nachgeordneten Beurteilung, ob und in welcher Tiefe eine Einbindung der Praxis oder gesellschaftlicher Gruppen gewirkt hat, bzw. ob und in welchem Umfang Anregungen aus diesem Personenkreis Aufnahme in das Gesetzgebungsverfahren gefunden haben („angehört, aber nicht erhört“³⁰⁵).

Für eine derartige Analyse wäre es erforderlich, die jeweils abgegebenen Stellungnahmen sämtlich inhaltlich gegenzuprüfen. Dies würde bei durchschnittlich 20,37 angehörten Vertretern gesellschaftlicher Gruppen pro Anhörung und 338 durchgeführten Anhörungen einen enormen Aufwand bedeuten. Letztlich müssten hierzu die seitens des Landtages beschlossenen gesetzlichen Regelungen nebst der hierzu gegebenen Begründung mit den eingebrachten Stellungnahmen abgeglichen werden. Stellt man auf die im Rahmen der vorliegenden Auswertung ermittelten 6875 angehörten Einzelvertreter ab, verdeutlicht sich das Problem noch eindringlicher: Vor dem Hintergrund einer Grundannahme, dass jeder dieser Vertreter eine eigene Position beschrieben hat, so wären rein rechnerisch die Anzahl von 338 Gesetzen mit der Zahl von 6875 Stellungnahmen zu multiplizieren, was mithin zu insgesamt 2.323.750 zu berücksichtigenden Stellungnahmen führen würde. Unter

³⁰⁵ Vgl. *Kaiser*, Die Kommunalen Spitzenverbände, 228.

Berücksichtigung des Aspekts, dass Stellungnahmen in der Regel zu mehreren Paragraphen eines Gesetzentwurfes Position beziehen, so könnte sich diese Gesamtzahl und damit die Zahl der abzugleichenden Einzelregelungen nochmals vervielfachen.

Selbst wenn aber dieser umfassende Aufwand geleistet würde, ist zu konstatieren, dass nicht sicher ist, ob durch eine solche Auswertung auch valide Ergebnisse erzielbar wären: Gesetzgebung stellt immer auch das Ergebnis einer politischen Abwägung einer Vielzahl eigener Vorstellungen des Parlamentes mit den extern vorgebrachten Aspekten dar, sodass Einzelaspekte nie unmittelbar einem einzelnen Ausgangspunkt zuzuordnen sind. Letztendlich ist es aber genau diese Abwägung innerhalb des politischen Entwicklungsprozesses, die zu einer souveränen Entscheidung des Parlaments über einen Gesetzesentwurf führt.

Die inhaltlichen Abläufe des Gesetzgebungsprozesses entziehen sich zudem auch unter dem Blickwinkel einer Binnenvergleichbarkeit der gesetzlichen Regelungen einer rein statistischen Auswertung. Die Statistik selbst kann nur die Anzahl der erlassenen gesetzlichen Regelungen, die sich in der ersten bis zur 19. Wahlperiode auf die Zahl von 2422 addieren lässt, wiedergeben.

Unklar bleiben daneben die Regelungstiefe und die Wirkbreite der jeweiligen Gesetze. So kann bereits ein Gesetz, bestehend aus einem einzelnen Paragraphen, ein gesamtes Rechtssystem ins „Wanken“ bringen. Andererseits könnte ein Gesetz eine Vielzahl, z.B. eine willkürlich gewählte Zahl von 1000 Paragraphen haben und dennoch in der Lebenswirklichkeit ohne große Auswirkung bleiben. Sowohl dieses 1000-Paragraphen-Gesetz als auch das genannte Ein-Paragraphen-Gesetz würden in der Statistik nur als ein einzelnes Gesetz verzeichnet werden.

Die kommunale Erfahrung lehrt, dass innerhalb des parlamentarischen Verfahrens kaum noch Möglichkeiten bestehen, grundlegende Änderungen an Gesetzesvorlagen zu bewirken. Aus jeweils aktuellem Anlass immer wieder vorgenommene Vergleiche zwischen den durch die Landesministerien erstellten Referentenentwürfen, den tatsächlich verwirklichten, in Kraft

getretenen Gesetzen und den eigenen in diesem Zusammenhang abgegebenen Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände bestätigen dies.

Letztlich bleibt somit die Ermittlung der Wirkbreite von Gesetzen auch eine Aufgabe der Gesetzesfolgenabschätzung. Der Wissenschaftliche Informationsdienst des Landtages Rheinland-Pfalz stellt dazu unter Bezugnahme auf *Brocker*³⁰⁶ fest, dass zum Gegenstand einer Gesetzesfolgenabschätzung nur Gesetzentwürfe gemacht werden können, die eine große Wirkbreite aufweisen oder erhebliche Auswirkungen haben *können*³⁰⁷, was eine Gesamtprüfung aller gesetzlichen Regelungen ausschließt. Man könnte die Auffassung vertreten, dies sei ein ernüchterndes Ergebnis, und zugleich die Frage aufwerfen, warum vor diesem Hintergrund mit hohem Aufwand der Ansatz verfolgt wurde, die Gesetzgebungstätigkeit des Hessischen Landtages in Zahlen darzustellen und insbesondere auch die Anhörungstätigkeit zu untersuchen. Als Antwort hierauf vertritt die vorliegende Untersuchung in ihren weiteren Teilen zunächst die These, dass das formelle Anhörungsverfahren langwierig und dennoch oberflächlich und partiell ineffizient ist. So ist beispielsweise die Auswahl der Sachverständigen, bzw. Anzuhörenden nicht formal geregelt und kann, da die Landtagsausschüsse in ihrer Wahl frei sind, nicht per se als repräsentatives Abbild der gesellschaftlichen Realität gelten. Auch aus diesem Grunde versuchen gesellschaftliche Gruppen auf parallelen Wegen und bereits weit im Vorfeld des formellen Beteiligungsverfahrens ihre Interessen zu artikulieren und nach Möglichkeit so in das Verfahren einzubringen, dass diese in den späteren gesetzlichen Regelungen identifizierbar sind. Insofern stellen die formelle und informelle Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen am Gesetzgebungsverfahren tatsächlich zwei Seiten einer Medaille dar.

Die relativ geringe formelle Einbindungsdichte lässt zudem erahnen, dass gesellschaftliche Gruppen sich zwangsläufig veranlasst sehen (müssen), andere, gegebenenfalls effektivere Wege zu finden, sich und ihren Interessen Gehör zu verschaffen. Dies gilt, neben den vielfältigen Erscheinungsformen des Lobbyismus zwischenzeitlich in zunehmendem Maße auch für die gruppenvolatile Ebene des Social-Media-Geschehens, welche in nicht unerheblichem

³⁰⁶ Vgl. Brocker, in: DRiZ 2002, S. 463

³⁰⁷ https://www.landtag.rlp.de/fileadmin/Landtag/Medien/WID/WID-Im_Fokus/2018/WID-Im_Fokus_17-16_vom_12.09.2018.pdf (abgerufen 21.12.2021).

Maße geeignet ist, die Entscheidungen der Parlamentarier mit zu beeinflussen³⁰⁸. Sowohl Lobbyismus und die vielfältigen Erscheinungsformen der Meinungsäußerung im Internet (einschließlich der gezielten Meinungsbeeinflussung durch Dritte Kräfte (Social-Bots, Trolle usw.) agieren auf einer informellen Ebene, die sich gemäß ihrer Natur mangels Datengrundlage nicht statistisch erfassen lässt.

Das gewählte statistische Verfahren gewährt dennoch einen Überblick über Art und Herkunft der „organisierten“ Beteiligten des Gesetzgebungsverfahrens, sowie die Themenstellungen, die am häufigsten im Rahmen einer Anhörung gewürdigt wurden.

Die vorgenommene Fokussierung der Hauptgruppen ermöglicht gegebenenfalls ein reformiertes Verfahren auch im ministeriellen Bereich. Die statistische Auswertung führt zudem zu der Erkenntnis, dass die formelle Anhörung qua Beteiligungsgesetz trotz Mängeln im Detail grundsätzlich dann eine probate Grundlage für die Beteiligung darstellen kann, wenn das Instrument intensiver und nachhaltiger genutzt würde. Das formelle Anhörungsverfahren im Hessischen Landtag ist daher weiter zu entwickeln und insgesamt mit höherer Verbindlichkeit zu versehen. Vieles spricht dabei für eine stärkere Praxisbindung, z.B. auch im Rahmen einer zusätzlichen, unterstützenden Vorab-Sichtung geplanter Gesetze durch ein Expertengremium.

In diese Richtung gehen z.B. Überlegungen des 2024 neu gebildeten Zentrums für Legistik des Bundesministeriums der Justiz, das in einem Exposé die Frage stellt, „ob es sich empfehlen könnte, die „Übersetzung“ der fachlichen Lösung in einen Rechtstext spezialisierten Expertinnen und Experten zu überlassen, wie dies auch in anderen Rechtssystemen praktiziert wird?“³⁰⁹. Der Nationale Normenkontrollrat formuliert in seinem Jahresgutachten 2024, dass flächendeckende Praxischecks den „Einstieg in eine neue Kultur der Gesetzgebung bieten könnten, in deren Zentrum die intensive Beteiligung von

³⁰⁸ Soziale Netzwerke schaffen hier einen „Kurzschluss“, einen Bypass- oder auch Umweg zu den bisherigen Netzwerken und Wegen der Interessensvermittlung. Sie bilden damit institutionelle / technische Umgehungen herkömmlicher Netzwerke.

³⁰⁹ Bundesministerium der Justiz, Zentrum für Legistik (ZfL), https://www.bmj.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/Zentrum_fuer_Legistik_Expose.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Betroffenen und Vollzugsexpertinnen und -experten steht“³¹⁰. In eine ähnliche Richtung geht der Vorschlag der Fraktion der Freien Demokraten im Hessischen Landtag für ein Gesetz zur Einrichtung eines Hessischen Normenkontrollrats. Das neue Expertengremium soll nach dieser Vorstellung über die vorhandene Normprüfungskommission hinaus insbesondere auch die Praxis einbeziehen. In der Begründung betont der Gesetzentwurf „damit Regelungen akzeptiert und möglichst nicht als belastende, bürokratische Einschränkungen empfunden werden, ist es notwendig, bereits bei der Vorbereitung einer Regelung die Weichen richtig zu stellen“. Dies betreffe u.a. auch die konkrete Ausgestaltung der Regelungen im Hinblick auf Vollzugsfragen und Belastungen für die Bürger, für die Wirtschaft, sowie für die Verwaltung selbst“.³¹¹

C. Gesetzgebung und Beteiligung der Praxis in Hessen

1. Akteure

Traditionell ging die Rechtswissenschaft bislang von einem einheitlichen, in sich geschlossenen Gesetzgeber aus, den man auch im übertragenen Sinne als „Gesetzgebungskörper“ mit dem Parlament als Kopf bezeichnen könnte. Hiervon kann heute angesichts einer überholenden Realität „höchstens noch in einem übertragenen Sinne, einer vereinfachenden Fiktion gesprochen werden“³¹². Tatsächlich sind an der Gesetzgebung jedoch immer zahlreiche Interessen und auch informelle Akteure beteiligt. Der Gesetzgeber als solcher hat sich – selbstverständlich bei Beibehaltung der formalen Zuständigkeiten – zu einem vielgestaltigen, vielschichtigen Gebilde gewandelt. *Karpen* stellt hierzu weiter fest, dass die Grundbegriffe und Grundvorstellungen von Gesetz, Gesetzgeber, Gesetzgebungsverfahren, die das positive Recht bereit halte, sog. „formeller Gesetzgeber“, ergänzt werden müsse um Erkenntnisse

³¹⁰ Vgl. *Nationaler Normenkontrollrat*, Jahresbericht 2024. Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie., https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/Shared-Docs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?__blob=publication-File&v=3.

³¹¹ Vgl. FDP-Fraktion im Hessischen Landtag, Gesetz zur Einrichtung eines Hessischen Normenkontrollrats (Bürokratieabbaugesetz), Landtagsdrucksache 21/481, <https://fdp-fraktion-hessen.de/wp-content/uploads/2024/05/00481.pdf>.

³¹² Vgl. *Karpen* (Hrsg.), Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland, S. 385.

dazu, wer in der Realität Gesetzgebung tatsächlich beeinflusst, sog. „informeller Gesetzgeber“³¹³.

Akteure des formellen Gesetzgebers sind die Hessische Landesregierung einschließlich der Ministerialverwaltung (Art. 106 und 107 Hessische Verfassung), sowie als Gesetzgebungsorgan das Parlament, der Hessische Landtag (Art. 116 Abs. 1 b Hessische Verfassung), als Gesamtheit und untergliedert in seine politischen Fraktionen, Ausschüsse und Arbeitseinheiten zu nennen. Hinzu kommt gem. Art. 71, 116 Abs. 1 a, 117, 124 der Hessischen Verfassung i.V.m. dem Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheide die unmittelbare Gesetzgebung durch das Volk im Wege des Volksentscheids. Das Verfahren gliedert sich danach in vier Stufen, das Zulassungsverfahren, das Volksbegehren, den Beschluss des Landtages und einen möglichen Volksentscheid. Gegenstand eines Volksentscheids können nur ausgearbeitete Gesetzentwürfe, nicht aber allgemeine politische Fragestellungen sein. Ausgeschlossen sind Gesetze über Haushalt, Abgaben und Besoldung. Ein Volksentscheid wird durchgeführt, wenn zu einem Gesetzentwurf ein Volksbegehren zustande gekommen ist und der Hessische Landtag diesen Entwurf nicht als Gesetz beschlossen hat. Bisher ist allerdings seit 1946 in Hessen kein Gesetz im Wege der Volksgesetzgebung zustande gekommen. Entweder wurden die erforderlichen Volksbegehren nicht zugelassen oder diese wurden nicht von genügend Stimmberechtigten unterstützt. Mit Blick hierauf wird im Rahmen dieser Arbeit darauf verzichtet, tiefergehend auf das Institut der Volksgesetzgebung einzugehen.

Als Akteure des „informellen Gesetzgebers“ lassen sich zunächst und ohne Anspruch auf Vollständigkeit die Parteien, die Gerichte, die sonstige Verwaltung auf verschiedenen Ebenen, aber auch gesellschaftliche Interessen und Interessennetzwerke, Verbände und sachverständige Experten aufzählen.

2. Anlässe

Die inhaltlichen Anlässe für Gesetzgebungsimpulse sind so vielgestaltig wie die Einflussfaktoren der Akteure auf Politik. Insgesamt handelt es sich dabei

³¹³ Karpen a.a.O.

um ein „buntes Mosaik der Anlässe“ zur Gesetzgebung. *Müller*³¹⁴ schlägt folgende Kategorisierung der Anlässe vor:

1. Erstmalige Regelungen
2. Ersetzung bisherigen Rechts
3. Erfüllung von Aufträgen oder Verheißungen
 - a. Überstaatliche oder zwischenstaatliche Bindungen
 - b. Erfüllung eines Verfassungsauftrags
 - c. Erfüllung in einfachen Gesetzen ausgesprochener Ankündigungen
4. Spruch des Verfassungsgerichts als Anlass zur Gesetzgebung
 - a. Ersatz für ein nichtiges Gesetz
 - b. Anpassung an verfassungsgerichtlichen Spruch
5. Spruch anderer Gerichte als Anlass zur Gesetzgebung
 - a. Festigung von Richterrecht
 - b. Ausfüllen von Lücken
 - c. Beseitigung einer von der Rechtsprechung aufgezeigten Missheiligkeit
 - d. Entgegenwirken gegen Entwicklungen
 - e. Klarstellen
 - f. Beseitigung des Auseinanderklaffens von Gerichtssprüchen
 - g. Entwirrung eines Rechtswirrwarrs
6. Bestätigen einer angezweiferten Handhabung
7. Einfluss von Regelungen in anderen Rechtsbereichen
8. Richtigstellen von Redaktionsversehen

Zu weit würde es an dieser Stelle der Untersuchung führen, alle sonstigen denkbaren inhaltlichen impulsgebenden Anlässe aufzuzeigen und zu gliedern, etwa in politisch motivierte, fachlich bedingte Folgeänderungen aufgrund der Rechtsprechung oder aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen³¹⁵. Soweit die dargestellten Anlässe jedoch zu Aktivitäten des Gesetzgebers führen, so ist es grundsätzlich sinnvoll, eine Vorab-Prüfung mit der Praxis durchzuführen, um die Treffsicherheit der in Aussicht genommenen Regelung zu erhöhen.

3. Phasen des Gesetzgebungsverfahrens

Das Gesetzgebungsverfahren weist verschiedene Phasen auf, welche sich vom Gesetzgebungsimpuls über mehrere Stationen der Verdichtung des

³¹⁴ Vgl. *H. Müller*, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 1964, 226.

³¹⁵ Vgl. *Speich*, Entwurfentwicklung und Testerfahrungen, 17.

Vorhabens bis zum Gesetzesbeschluss und dem Inkrafttreten spannen. An dieser Stelle der Analyse stehen dabei nicht die gesetzlichen Regelungsvorgaben für das Verfahren im Vordergrund. Intendiert ist vielmehr eine abgelöste Sichtweise, die das Ziel verfolgt, das Verfahren unter dem zeitlichen Blickwinkel der möglichen „Andockpunkte“ für Interessensvermittlung zu betrachten. Müller³¹⁶ beschreibt den grundsätzlichen Präzisionsprozess von Normen im Verfahren anschaulich wie folgt:

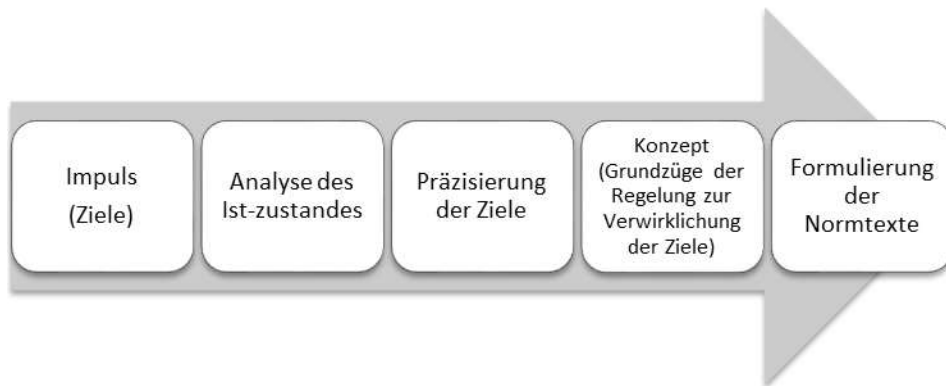


Abbildung 72: Eig. Darstellung Präzisionsprozess, Weiterentwicklung frei nach Müller

Die erste und natürlich wichtigste Phase umfasst die Entscheidung über den politischen Handlungsbedarf. Dieser ist „politischen Ursprungs“, d.h. er soll die Politik der Regierungsmehrheit in die Tat umsetzen³¹⁷. Daneben stehen – wie bereits gezeigt – im Vorfeld des Impulses, d. h. aller Gründe, Einflußfaktoren und -subjekte, die die gesetzgebenden Gremien dazu bewegen, normativ tätig zu werden³¹⁸, vielfältige Interessen, die über Netzwerke verschiedener Stufen an den formell legitimierten Gesetzgeber herangetragen werden. Dieser (entweder als Organ als solches oder – nicht zu vernachlässigen – in Person des einzelnen Parlamentariers) sieht sich fortlaufend einer unbegrenzten Fülle von teils informellen Einflüssen, Gedanken³¹⁹, Forderungen und *Informationen* ausgesetzt, die den Inhalt seiner (politischen) Überlegungen und Entscheidungen beeinflussen und welche in einen Gesetzgebungsimpuls münden können.

³¹⁶ Vgl. Müller, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 93

³¹⁷ Vgl. Fließner, Gute Gesetzgebung, <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01147.pdf>.

³¹⁸ Vgl. Hill, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 1981, 487.

³¹⁹ Vgl. Noll, Gesetzgebungslehre, S. 46.

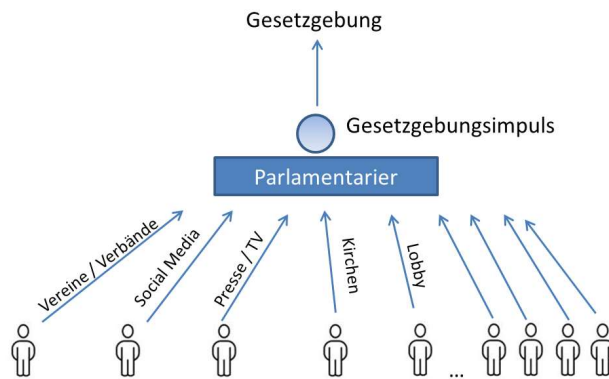


Abbildung 73: Eigene Darstellung Interesseneinflüsse

Die Abbildung 73 macht deutlich, dass es eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen und Interessengruppen gibt, die auf die Parlamentarier und damit auf die Gesetzgebung Einfluss nehmen, bzw. dies versuchen. Die Punkte neben dem grafischen Hinweis auf die „Lobby“ zeigen an, dass die Aufzählung nicht abgeschlossen ist. Denkbar ist, dass in die Aufzählung auch Parteien, Fraktionen, die Koalition, bzw. der jeweilige Koalitionsausschuss aufzunehmen wäre, weil auch sie per se nicht unerheblichen Einfluss auf die Parlamentarier nehmen. Allerdings handelt es sich bei den Genannten um eine Gruppe, die sich im Unterschied zu Vereinen, Social-Media, Presse / TV usw. bereits einen Schritt weiter in Richtung einer „formellen“ Institutionalisierung befindet. Sie sind mithin nicht mehr unmittelbar in dem Bereich angesiedelt, der klassisch noch dem „informellen Gesetzgeber“ zuzuordnen wäre. Daher wird diese Gruppe im Rahmen dieser Arbeit nicht tiefergehend berücksichtigt.

Festzuhalten ist jedoch, dass alle Phasen des Verfahrens mit einem Kernpunkt in Verbindung stehen: Während des gesamten Ablaufs des Gesetzgebungsverfahrens kommt dem Bereich der *Informationen* eine Schlüsselstellung zu, weil er unmittelbar mit gesellschaftlichen Stimmungen, Strömungen und Bedürfnissen korrespondiert. Information kann in diesem Zusammenhang als übergreifendes Synonym für die Vielzahl aller Aspekte angesehen werden, die im Rahmen einer politisch determinierten Gesetzgebungsentscheidung für oder gegen eine Ausprägung von Normen, in die eine oder andere Richtung sprechen. Das Bundesverfassungsgericht hat daher in seinem Beschluss zum Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz (sog. Heizungsgesetz) die Wichtigkeit der „Information“ für das Gesetzgebungsverfahren besonders heraus-

gestellt. Das Gericht stellt dabei ausdrücklich darauf ab, dass den Abgeordneten das Recht zur Beratung von Gesetzesvorhaben zusteht. Das setze eine „hinreichende Information über den Beratungsgegenstand voraus. Die Abgeordneten müssen dabei Informationen nicht nur erlangen, sondern diese auch verarbeiten können“³²⁰.

Die Informationsvielfalt und -intensität hat im Vergleich zu einem Vor-Internet-Zeitalter, eines Zeitalters vor der Existenz von social-media wie Facebook, Instagram und Twitter, exponentiell zugenommen. Grundsätzlich kann eine Verbreiterung der Informationsbasis, auf deren Grundlage gesetzliche Regelungen entstehen, positiv sein. So weist z.B. der Nationale Normenkontrollrat in seinem Jahresgutachten 2021 darauf hin, dass „vielfach Fachkenntnis und Praxiserfahrung in Vollzugsbehörden und bei Bürgern und Unternehmen ungenutzt“ bleiben. „So entstehen gesetzliche Regelungen, die politischen und juristischen Ansprüchen genügen mögen, deren Praxistauglichkeit und Bürgerorientierung aber zu oft hinter dem zurückbleiben, was heute möglich wäre und folgerichtig erwartet wird“.³²¹

Allerdings kann sich dieser Vorteil dann in sein Gegenteil verkehren, wenn es ob der schieren Menge von Informationen, die ihrerseits einer Bewertung und Einordnung harren, nicht mehr möglich ist, diese zielgerichtet zu verarbeiten. Da es sich um einen pausenlosen Strom von Informationen handelt, ist allgemein festzustellen, dass mit der Menge der Informationen überdies auch die zeitliche Komponente, nämlich „viele Informationen innerhalb kürzerer Zeit“, relevant wird. Mit dieser Komponente korreliert zugleich die Schnelligkeit der Interessensformulierung, der Interessensvermittlung, aber auch der Änderung von Interessenlagen. Auch diese Faktoren erfahren eine bislang unbekannte Beschleunigung, sog. „demokratische Akzeleration“³²².

³²⁰ Vgl. *Bundesverfassungsgericht*, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Juli 2023 - 2 BvE 4/23, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/07/es20230705_2bve000423.html.

³²¹ Vgl. *Nationaler Normenkontrollrat*, Zukunftsformer Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2021-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

³²² Vgl. Karpen, Gesetzgebungslehre - neu evaluiert, S. 17.

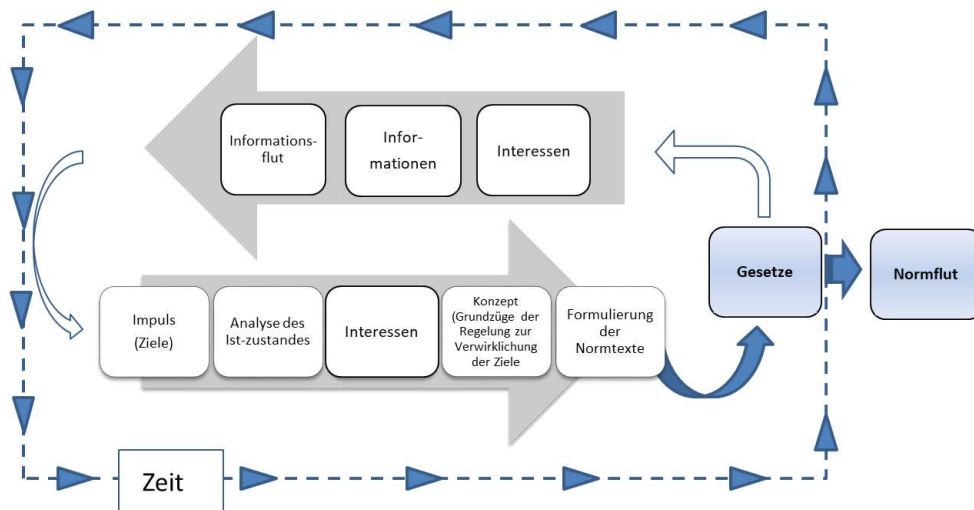


Abbildung 74: Eigene Darstellung – Weiterentwicklung Normflut-Zyklus frei nach Müller

Einen Teil dazu trägt die Entwicklung der sozialen Netzwerke bei, „durch die das Rechtssetzungsverfahren schneller, aber auch hektischer geworden ist“³²³, denn „es bleibt immer weniger Zeit, Probleme sorgsam zu durchdenken, Lösungsalternativen zu entwickeln sowie vorab zu testen“³²⁴. Parlamentarier werden zunehmend zu „Getriebenen politischer Themenkonjunkturen“³²⁵, d.h. sie reagieren (nicht zuletzt mit Blick auf mögliche künftige Wahlerfolge) in aktueller „responsiver Anbindung“³²⁶ an ihre politisch-mediale Umwelt, z.B. entsprechenden Meldungen und Reaktionen auf den social Media-Plattformen.

Eine Filterung der Informationen ist schwierig, der einzelne Politiker oder vielmehr die Politik als Gesamtheit steht in einem Dilemma, „was zu tun ist“. Hieraus kann nur resultieren, dass im Zweifel immer diejenigen Gesellschaftsteile, deren Votum nicht gefolgt wird, sich frustriert und verdrossen von der Politik und möglicherweise dem Staat abwenden. Zudem können Regeln, die nicht verstanden werden oder aufgrund der Produktionsgeschwindigkeit Qualitätsmängel aufweisen und aufwändige Korrekturen und Verzögerungen im Vollzug nach sich ziehen, „das Vertrauen in den Rechtsstaat und die Demokratie untergraben“.³²⁷ An dieser Stelle wird die moderne „Interessens- und Informationsgesellschaft“ zur Geißel ihrer selbst und gleichsam zu

³²³ Bundesministerium der Justiz, Zentrum für Legistik (ZfL), Exposé, S. 6. https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/Zentrum_fuer_Legistik_Expose.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

³²⁴ Bundesministerium der Justiz, Zentrum für Legistik (ZfL), Exposé, a.a.O.

³²⁵ Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2023, S. 5, www.normenkontrollrat.bund.de.

³²⁶ Karow/Bukow, ZParl, Zeitschrift für Parlamentsfragen 47 (2016), S. 69.

³²⁷ Bundesministerium der Justiz, Zentrum für Legistik (ZfL), Exposé, S. 6

einem Gefährdungspotenzial für die Rechtsordnung und die Demokratie. Für diese reicht die legislatorische Behandlung bald dieser, bald jener als hinreichend wichtig empfundenen Regelungsfrage nicht aus³²⁸. Die zunehmende Differenzierung der politischen Interessen innerhalb der Gesellschaft könnte somit schleichend eine Differenzierung der Gesetzgebung, z.B. auch in der Form von Klientel-³²⁹, Symbol-³³⁰ oder Schaufenstergesetzen^{331,332} nach sich ziehen. Es besteht die Gefahr, dass Entscheidungsprozesse vorschnell abgekürzt und Entscheidungen auf emotionaler Basis getroffen werden³³³. Ist nämlich irgendwo ein „Missstand“ aufgetreten und wird von den (sozialen) Medien aufgegriffen, „bald reagiert der Gesetzgeber und erledigt den Missstand durch neue und schärfere, gewöhnlich umfangreichere Regelungen, als sie für den jeweiligen Bereich schon bestanden haben“³³⁴. Dieser Zeitdruck beherrscht nicht alleine das parlamentarische, sondern erstreckt sich auch schon auf das vorparlamentarische Verfahren. Die kurzfristige Erarbeitung von Gesetzentwürfen in Antwort auf Impulse, z.B. aus dem politisch-parlamentarischen Raum setzt die Gesetzgebungsorgane allein schon wegen der zahlreichen internen Koordinierungsnotwendigkeiten unter zusätzliche erhebliche zeitliche Belastungen³³⁵. Es handelt sich um einen Mechanismus, fast schon ein „Teufelskreis“, der unter subjektiver Wahrnehmung in immer schnellere Rotation gerät. Daraus folgt der Eindruck, es gebe überhaupt kein Gespür mehr in der Politik, was die Zuordnung und Zuschreibung von Verantwortung bedeutet³³⁶. Das schnelle Tempo von Gesetzesänderungen, so bereits *Kloepfer im Jahr 1981*, „überfordert die Wandlungsfähigkeit des Rechtsbewusstseins, nimmt dem Recht den Anspruch des Dauerhaften und unterhöhlt damit letztlich seine Autorität“³³⁷. Im Extrem provoziere der Rechtsstaat, so Eichenberger weiter, auf diese Weise seine eigene Stilllegung, wenn er übertreibenden, aber fachlich oder politisch schwachen oder

³²⁸ Vgl. Rödiger, Einführung in eine analytische Rechtslehre, S. 12.

³²⁹ Vgl. Meßerschmidt, Special Interest Legislation - Chancen und Risiken, 55, 66.

³³⁰ Vgl. Kloepfer, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 65, 77.

³³¹ Vgl. Messerschmidt, Zeitschrift für das Juristische Studium 2008, 224, 227.

³³² Vgl. Karpen, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre, S. 44.

³³³ Vgl. Lachenmayer et al., Internet-Tsunamis, <https://docplayer.org/81682293-Internet-tsunamis-politische-massen-im-digitalen-zeitalter-eine-studie-von-xaidialoge-und-der-europa-universitaet-viadrina-version-1.html>.

³³⁴ Vgl. Wägen, Weiterentwicklung der Gesetzgebungslehre S. 2.

³³⁵ Vgl. Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, S. 397.

³³⁶ Vgl. Hennecke, Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 5/2019, 219.

³³⁷ Vgl. Kloepfer, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 65, 69.

undisziplinierten Gesetzgebern in die Hände gerate³³⁸. Diese Beschleunigung bestätigen beispielsweise auch Schulze-Fielitz im Jahr 2004 („Der hohe Zeitdruck besteht teilweise schon im Prozess der Gesetzeserarbeitung innerhalb der (Bundes-) Regierung, wenn durch einen Gesetzentwurf schnell politische Handlungsfähigkeit oder Handlungsbereitschaft öffentlich demonstriert werden soll - etwa in Reaktion auf durch Massenmedien skandalisierte Probleme ...“) ³³⁹ oder 2024 das Zentrum für Legistik beim Bundesministerium der Justiz („Durch...digitale Kommunikationskanäle und die Sozialen Medien ist das Rechtssetzungsverfahren schneller, aber auch hektischer geworden: ...bleibt immer weniger Zeit, Probleme sorgsam zu durchdenken, Lösungsalternativen zu entwickeln sowie vorab zu testen“).³⁴⁰

Insofern muss das Müller'sche Schema im Kontext der Zeit eine gedankliche Erweiterung über zwei weitere Dimensionen erfahren, die mitzuberücksichtigen sind: nämlich Zeit und die zunehmende zeitliche Beschleunigung.

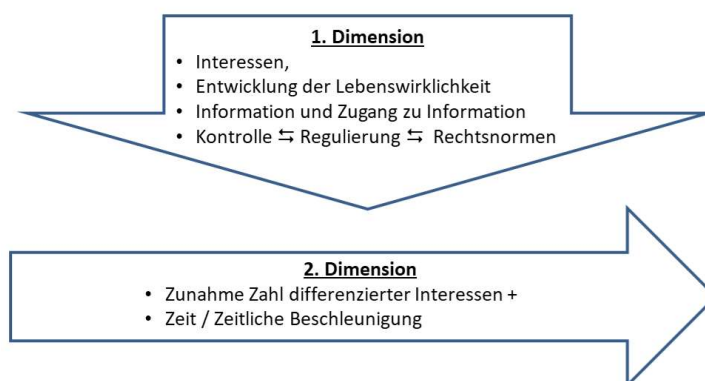


Abbildung 75: Eig. Darstellung Dimensionen der „demokratischen Akzeleration“ bei der Normentwicklung

Die Faktoren „Informationsflut“ und „Interessenflut“ bilden den Hintergrund des Bildes, welches sich so abrundet. Beide Faktoren können zu einer weiteren Befeuern einer „Normflut“ insgesamt führen.

³³⁸ Vgl. Eichenberger, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 8, 19.

³³⁹ Vgl. Schulze-Fielitz, Juristen Zeitung, JZ 2004, 862 ff., 864.

³⁴⁰ Bundesministerium der Justiz, Zentrum für Legistik (ZfL), https://www.bmj.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/Zentrum_fuer_Legistik_Expose.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

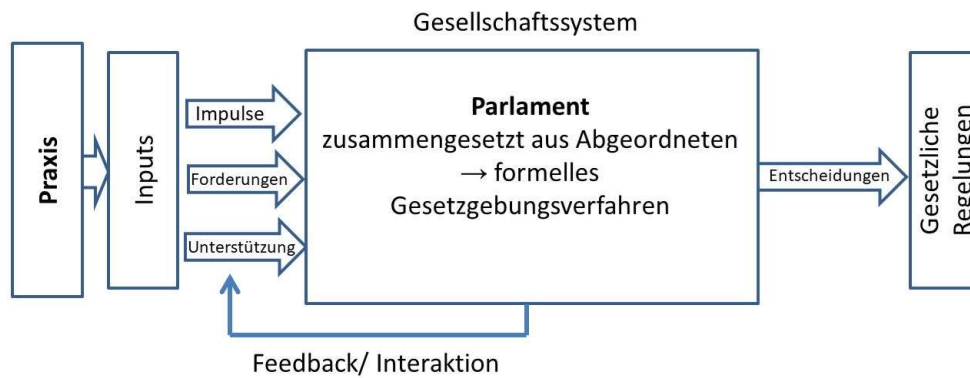


Abbildung 76: Eigene Darstellung Gesetzgebungsverfahren - Feedback^{341,342}

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich bei der Vorbereitung und Erstellung eines neuen Gesetzes gesetzgebungsfachliche Gesichtspunkte und die politischen Ziele und Inhalte vermischen. Dies gilt nicht zuletzt auch, weil die öffentliche politische Diskussion um die neuen gesetzlichen Regelungen oft erst mit der Vorlage des ausformulierten Gesetzentwurfes beginnt³⁴³.

Jedes Gesetz ist hinsichtlich seiner Wirksamkeit davon abhängig, dass die Betroffenen es akzeptieren und befolgen. Daher ist es wichtig, dass im Gesetzgebungsprozess möglichst alle betroffenen gesellschaftlichen Gruppen ausgewogen Gehör finden³⁴⁴. Dies erfordert ausreichend Zeit, um Argumente auszutauschen. Als dringend benötigter Filter während der geschilderten Phasen bietet es sich insbesondere an, gezielt die mit bestimmten Problemstellungen und (wie z.B. im Fall der kommunalen Ebene) mit der Umsetzung der Regelungen unmittelbar befasste „Praxis“ in Form eines regelhaften und noch besser institutionalisierten „Feedbacks“ in der Form eines beratenden Gremiums von Experten, Fach-/ Interessensverbänden oder den Kommunalen Spitzenverbänden, eine „Experten- oder Praxiskommission“³⁴⁵ einzubinden. Diese könnte Hinweise zu möglichen Auswirkungen und ggf. auch

³⁴¹ Frei nach Easton, David 1965: A Systems Analysis of Political Life. New York: John Wiley & Sons und Lachenmayer, Internet-Tsunamis S. 250

³⁴² Frei nach: Lachenmayer et al., Internet-Tsunamis, <https://docplayer.org/81682293-Internet-tsunamis-politische-massen-im-digitalen-zeitalter-eine-studie-von-xaidialoge-und-der-europa-universitaet-viadrina-version-1.html> S. 250.

³⁴³ Vgl. Flidner, Gute Gesetzgebung, <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01147.pdf>.

³⁴⁴ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), Stichwort Gesetzgebung - Von der Idee zum Gesetz, S. 25.

³⁴⁵ Arbeitstitel in Anlehnung an § 8 des Allgemeinen Preußischen Landrechts, s.a. S. 32 („Nutzbarkeit der vorgeschlagenen neuen Verordnung“), s.a. Kapitel B.V. Seite 168

Wirksamkeitshürden geben, die vorab beseitigt werden könnten. Hierdurch könnte auch die Qualität von Gesetzgebung insgesamt gesteigert werden. Sie könnte insoweit ein funktionales Äquivalent zu § 47 Abs. 1 und 3 GGO (Bund) und § 38 Abs. 1 GGO (Hessen) darstellen.

4. Bedeutung der Kooperation

Informationsdichte und Informationsschnelligkeit führen zwangsläufig zu dem Bedarf einer Selektion und fachlichen Komprimierung essenzieller Punkte. Selbstverständlich wohnt diesem Vorgang insofern eine gewisse Unschärfe inne, da er wiederum im Lichte möglicher Interessenschwerpunkte zu bewerten ist. Dennoch kommt Politik als solche gar nicht umhin, auf die Expertise und fachliche Zuspitzung durch Vertreter der Praxis zurückzugreifen. Hierin findet die zuvor dargestellte Interessenpyramide³⁴⁶ ihre Bestätigung in der Lebenswirklichkeit:

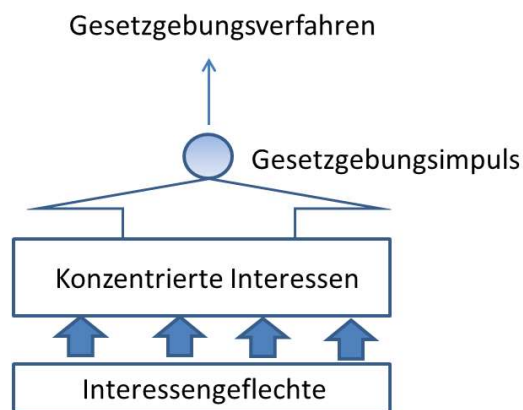


Abbildung 77: Eigene Darstellung – Interessenkonzentration durch Interessenvertretungen

Im Konzert der Interessenvertretungen kommt, wie noch zu zeigen sein wird, den Kommunalen Spitzenverbänden eine besondere Rolle zu, da sie nicht (wirtschaftliche) Einzelinteressen, sondern vielmehr die Interessen der Gesamtheit aller Einwohner ihrer Gebietskörperschaften vertreten. Es handelt sich weitgehend um die gleichen Personen, die mit ihrer Wahlentscheidung zum Parlament über dessen Zusammensetzung und somit über die politische Vertretung ihrer Interessen in dem Gesetzgebungsorgan entscheiden. Parlament und Kommunale Spitzenverbände sind vom inhaltlichen Grundgedanken her nicht weit voneinander entfernt. Beide vertreten Bürgerinteressen,

³⁴⁶ s. Abbildung 2, S.21

allerdings auf verschiedenen Ebenen. Die Kommunalen Spitzenverbände sind aufgrund der ständigen Rückkopplung mit ihren demokratisch legitimierten Mitgliedern (Landkreise, Städte und Gemeinden mit ihren gewählten Vertretungen) der Lebenswirklichkeit über die von ihnen vertretenen Landkreise, Städte- und Gemeinden und die Praxiskenntnis der Probleme und Anforderungen vor Ort sehr nah. Sie sind insofern nicht bloße Interessenwahrer ihrer kommunalen Mitgliedskörperschaften, sondern gesamtstaatliche Bindeglieder zwischen kommunalen und zentralen Entscheidungsträgern³⁴⁷. Daher vermögen sie es, dem Parlament im Rahmen der Aufgabenstellungen der kommunalen Ebene einen unmittelbaren Eindruck der Erfordernisse vor Ort zu vermitteln. Ob dieser Eindruck allerdings im Einzelfall auch politisch „genehm“ ist, steht auf einem anderen Blatt.

D. Interessenvertretung in der Praxis

1. Allgemein

Eine der wichtigsten Funktionen, die Verbänden in einer Demokratie zukommt, ist die, eine vermittelnde Position zwischen Staat und Gesellschaft einzunehmen, d.h. insbesondere auch den Informationsfluss aus der Praxis hin zu den staatlichen Organen zu fördern. In diesem Bereich besteht eine grundsätzliche Schnittmenge zu den politischen Parteien. Ein wichtiger Unterschied besteht jedoch darin, dass es gem. Art. 21 Abs. 1 Grundgesetz (GG) ausdrücklicher Auftrag der politischen Parteien ist, an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Die Verbände dagegen können sich nicht auf einen entsprechenden direkten Auftrag im Grundgesetz berufen. Ihre grundgesetzliche Legitimation leitet sich jedoch indirekt aus den Regelungen des Grundgesetzes ab. Die wichtigste Grundlage stellt dabei – dies ist die verfassungsrechtlich-inhaltliche Brücke zu den vereinsrechtlichen Regelungen des BGB – Art. 15 HV und Art. 9 Abs. 1 GG dar, welcher das Recht garantiert, Vereine und Gesellschaften zu bilden („Vereinigungsfreiheit“). Auch den auf dieser Grundlage gebildeten Vereinigungen wird durch Artikel 5 Abs. 1 GG garantiert, Meinungen in Wort, Bild und Schrift frei zu äußern und zu verbreiten.

³⁴⁷ Vgl. Roters, Deutsches Verwaltungsblatt, DVBl. 1976, 359, 364.

2. Tätigkeitssektor

Im Rahmen der vorstehenden statistischen Auswertungen konnte ein Überblick über formell in das Gesetzgebungsverfahren des Hessischen Landtages qua Anhörung beteiligten gesellschaftlichen Gruppen erstellt werden. Diese lassen sich in einer groben Aufteilung drei Sektoren zuordnen:

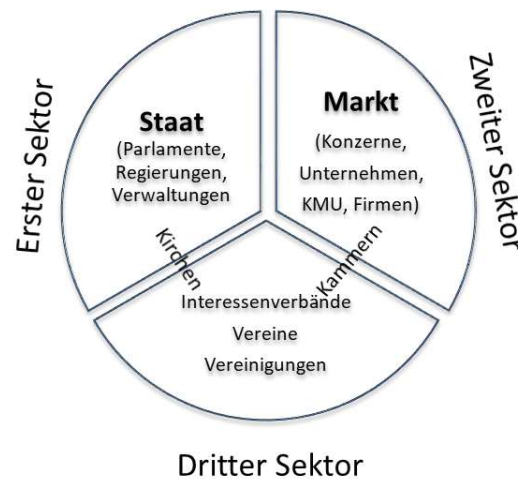


Abbildung 78: Eigene grafische Darstellung frei nach Gabler Wirtschaftslexikon³⁴⁸

Interessenverbände, Vereine und Vereinigungen können dabei einem gemeinsamen Dritten Sektor zugeordnet werden, der in Wechselwirkungen zu den beiden anderen Sektoren steht. Die Auswertung spiegelt zugleich die quantitative Dimension der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen. Insgesamt wurde ermittelt, dass die Einbindung in den Jahren 1995 - 2020 sich auf nur 43,10 % aller durch den Hessischen Landtag erlassenen Gesetze erstreckte³⁴⁹, wobei die größte eingebundene Gruppe, die der Kommunalen Spitzenverbände darstellte.

Aufgrund des bestehenden Defizits lässt sich – soweit keine formelle Einbindung erfolgt – die Notwendigkeit ableiten, Interessen auch außerhalb des formellen Gesetzgebungsverfahrens zu vertreten bzw. zu vermitteln.

Eine fortlaufende Einbindung der einzelnen Mitglieder des Gesetzgebungsorgans Hessischer Landtag, der Parlamentarier, ist dabei zum einen über die

³⁴⁸ Vgl. Helmig, Dritter Sektor, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/dritter-sektor-33764/version-257284>.

³⁴⁹ s. Kapitel C. III. 2.3.8.

eingangs beschriebenen gesellschaftlichen (Netzwerk-)verbindungen gegeben. Zugleich geschieht aber eine Information und Interessenvermittlung über Medien und „social-media“. Diese Art der latenten, der beiläufigen Informationsaufnahme von und über Interessen ist Bestandteil jeder modernen Gesellschaft.

Darüber hinaus bzw. auch daneben existiert in der Praxis der Bereich der gezielten Informationsvermittlung über spezifische Interessen. Da der Gesetzgeber das Gemeinwohl bündeln soll, nehmen die Interessengruppen und -vertretungen auf diese Weise auch rein praktisch Einfluss auf die – in gesetzlichen Regelungen manifestierte – Konkretisierung des Gemeinwohls durch das Parlament³⁵⁰.

3. Abgrenzung

Fraglich ist, in welcher Weise diese Bündelung geschieht, welche Arbeitsabläufe und Komponenten der internen Willensbildung von Interessengruppen und Verbänden voran gehen. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird das Beispiel der Kommunalen Spitzenverbände nicht zuletzt auch deshalb herausgegriffen, weil diese bereits durch den Gesetzgeber selbst in Gestalt der Hessischen Gemeindeordnung und des Beteiligungsgesetzes als eine herausgehobene Schaltstelle zwischen Praxis, Landesregierung und Parlament definiert worden sind. Zum anderen bündeln sie im Auftrag ihrer demokratisch legitimierten Mitglieder die Vielfalt der „Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln“³⁵¹. Anhand der dortigen Strukturen wird ein Einblick in die internen Interessensbildungsprozesse vermittelt. Dargestellt wird zudem, wie das schließlich abgestimmte Beratungsergebnis im Rahmen eines gezielten Tätigwerdens auf verschiedenen Ebenen (formell und informell) nach außen kommuniziert wird.

4. Historische Perspektive

Die historischen Gründe für Interessen-Zusammenschlüsse sind vielfältig und abhängig von den jeweiligen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

³⁵⁰ Vgl. *Karpen*, Gesetzgebungslehre - neu evaluiert, S. 17.

³⁵¹ *BVerfGE* 79, 127, Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619, 1628/83 „Rastede“

4.1. Interessenverbände allgemein

Bereits die Gesellschaft des Mittelalters war durch feste Organisationsformen geprägt. Anders als bei neuzeitlichen Interessenverbänden oder wie bei Kammern war die Mitgliedschaft bei Gilden, Zünften und Ständen nicht freiwillig. Eine Aufnahme war nur bei Erfüllung strenger Auswahlkriterien möglich. Der damaligen Gesellschaftsordnung war eine eigenständige Staatsorganisation noch fremd, vielmehr wurde der „Staat“ in bestimmtem Umfang von der sogenannten ständischen Gesellschaft getragen. Diese Korporationen des Mittelalters, die ständische Ordnung, wurden während des 17. und 18. Jahrhunderts zurückgedrängt³⁵², bzw. reglementiert. Hierzu trugen auch die „bürgerlichen Revolutionen“, hier maßgeblich die Französische Revolution³⁵³ bei, deren Ziel es zum einen war, die Abhängigkeit von diesen Institutionen zu verringern und zugleich die Entwicklung eines freien Bürgertums zu befördern. Ausgehend von England lief nach dem Jahr 1800 eine Bewegung bürgerlicher Zusammenschlüsse, „Vereine“, durch Westeuropa. Diese waren Grundlage für weitere Interessenzusammenschlüsse, allerdings sollte es bis zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts dauern, bis es zur Entstehung von wirtschaftlichen Verbänden kam. Hierzu zählten beispielsweise der Deutsche Handels- und Gewerbeverein von 1819 oder der Börsenverein des Deutschen Buchhandels von 1820, welchen allerdings als Grundlage für eine größere Einflussnahme noch ein heutigen Verbänden vergleichbarer organisatorischer Unterbau fehlte. 1876 entstand der Centralverband Deutscher Industrieller und in der Folge eine Vielzahl weiterer Verbände. Bis zum Ende des 19. Jahrhunderts³⁵⁴ erfuhren so eine Reihe weiterer „freiwilliger (Interessen-) Organisationen“ in den Bereichen Wirtschaft, Landwirtschaft und Arbeiterschaft ihre Gründung. Mit Erlass des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) im Jahr 1896 wurde eine verlässliche rechtliche Grundlage geschaffen. Letztlich war das so verfasste Vereinsrecht zugleich Wegbereiter für die Verbände der Gewerkschaften, der Frauenbewegung, von Turn- und Arbeiterbildungsvereinen und vielen weiteren interessengeleiteten Zusammenschlüssen. Die Entwicklung führte zu einer ersten Blütezeit in der Weimarer Republik, wurde

³⁵² Vgl. *Damaschke*, Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung, S. 45.

³⁵³ Vgl. *Lösche*, Verbände und Lobbyismus in Deutschland, S. 12.

³⁵⁴ Vgl. *Schröder*, Gesetzgebung und Verbände, S. 13.

allerdings durch eine Gleichschaltung während des Nationalsozialismus jäh gehemmt. Erst nach dem zweiten Weltkrieg waren die Rahmenbedingungen für einen bis zu diesem Zeitpunkt nie da gewesenen neuen Aufschwung des Verbändewesens gegeben³⁵⁵.

4.2. Kommunale Spitzenverbände

Die Entwicklung der kommunalen Spitzenverbände lässt sich bis auf die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückführen. Seit dieser Zeit bildeten sich schrittweise zunächst in Schlesien (Gründung des schlesischen Städtetages 1863), dann aber auch in Preußen (Preußischer Städtetag 1896) und nachfolgend auch anderen deutschen Ländern entsprechende Verbandsstrukturen heraus³⁵⁶. Anlass war, dass einzelne Gemeinden, Städte oder Landkreise ihre Belange und Interessen nicht wirksam alleine vertreten konnten (und können). Mit dem 1905 in Berlin gegründeten Deutschen Städtetag entstand daher ein erster kommunaler Spitzenverband auf Reichsebene, der auf die Städte mit mehr als 25.000 Einwohnern zielte. Es folgte in den Jahren 1909/1910 der Reichsverband Deutscher Städte, der sich ab 1918 Reichsstädtebund nannte. Der 1919 gegründete Deutsche Landgemeindetag nannte sich ab 1946 Deutscher Gemeindetag. Auf der Ebene der Landkreise wurde 1920 zusammen mit dem Preußischen Landkreistag der Verband Deutscher Landkreise gegründet, der sich seitdem Deutscher Landkreistag³⁵⁷ nennt. Unterbrochen wurde diese Entwicklung zwischen 1933 und 1945 durch eine zwangsweise Gleichschaltung aller freien, interkommunalen Vereinigungen in einem nationalsozialistischen Einheitsverband, dem Deutschen Gemeindetag, der als Körperschaft des öffentlichen Rechtes ausgestaltet war. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die vor 1933 bestehenden Kommunalen Spitzenverbände wieder aufgebaut. 1972 schlossen sich der Deutsche Städtebund und der Deutsche Gemeindetag zum Deutschen Städte- und Gemeindebund zusammen. Seitdem stehen der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Landkreistag als Vertreter für ihre jeweiligen Mitglieder, deren Interesse als kommunale Ebene zwar grundsätzlich

³⁵⁵ Vgl. umfassende Schilderung u.a. bei *Alemann*, Was sind Verbände?, https://www.verbaende.com/media/dvf/Was_sind_Verbaende_Alemann.pdf.

³⁵⁶ Vgl. zu dem Gesamtkomplex *Franzke*, Kommunale Spitzenverbände, https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Kommunale_Spitzenverb%C3%A4nde.

³⁵⁷ Vgl. *Kaiser*, Die Kommunalen Spitzenverbände, 229,230.

gleichgerichtet ist, im Detail jedoch jeweils auch von „Wesen und der Größe“³⁵⁸ der jeweils vertretenen Gebietskörperschaften abhängt.

In Hessen fanden am 20. Januar 1946 die ersten Gemeindewahlen nach dem Zweiten Weltkrieg statt³⁵⁹. Am 28. April 1946 wurden Wahlen zu den Kreistagen durchgeführt. Hieraus entstand der Wunsch und die Notwendigkeit die kommunalen Interessen zu bündeln. So wurde bereits im Dezember 1945 der Hessische Städtetag gegründet. Ihm folgte der Hessische Städtebund, der im April 1971 mit dem damaligen Hessischen Städtetag zum Hessischen Städtetag in seiner heutigen Gestalt zusammengefasst wurde.

Die gemeindliche Ebene versammelte sich ab 1946 im Hessischen Gemeindetag, der seit der Gebietsreform 1972 die Bezeichnung Hessischer Städte- und Gemeindebund trägt.

Auf der Ebene der hessischen Landkreise schloss sich im Oktober 1945 nach der Proklamation von Groß-Hessen die „Arbeitsgemeinschaft Kurhessischer Landkreise“ zusammen, die sich im Januar 1946 zur Arbeitsgemeinschaft Großhessischer Landkreise erweiterte³⁶⁰. Aus ihr entwickelte sich die Arbeitsgemeinschaft Hessischer Landkreise, aus der schließlich im Mai 1949 der heutige Hessische Landkreistag hervorging.

5. Verfassung und Arbeitsweise der Kommunalen Spitzenverbände

Eine Besonderheit der Kommunalen Spitzenverbände ist, dass ihre Mitglieder kommunale Gebietskörperschaften sind³⁶¹. Während andere (kommunale) Verbände nur ein relativ schmales, selektiertes Interessen- und Aufgabenspektrum ihrer Mitglieder vertreten, ist das Interesse der kommunalen Spitzenverbände wesentlich breiter ausgerichtet und zielt auf den gesamten Verantwortungsbereich der kommunalen Ebene in kommunaler Selbstverwaltung. Sie vertreten mithin die Interessen in dem Bewusstsein einer

³⁵⁸ Vgl. *Leidinger*, Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 1980, 20, 21.

³⁵⁹ Zu Einzelheiten siehe z.B. <https://www.lagis-hessen.de/de/subjects/idrec/sn/edb/id/904>

³⁶⁰ Vgl. *Neff*, 60 Jahre Hessischer Landkreistag, S. 25.

³⁶¹ Vgl. *Kaiser*, Die Kommunalen Spitzenverbände, 224.

selbstständig handelnden „Ebene des Staates“^{362, 363} und der Gesamtheit der Bürger mit ihren gemeinsamen Belangen³⁶⁴, der jedoch in der Realität im Vergleich zu höheren föderalen Ebenen institutionell die schwächste Stellung zukommt³⁶⁵.

Die Rechtsposition der Kommunalen Spitzenverbände leitet sich zum einen aus der Position ihrer Mitglieder ab. Die Landkreise, Städte und Gemeinden sind nach Artikel 137 Absatz 1 und 2 der Hessischen Verfassung „in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung“ und insofern verpflichtet, im Sinne des Wohls der örtlichen Gemeinschaft zu handeln. Dabei repräsentieren die 21 hessischen Landkreise mit rund 4,7 Millionen Einwohnern etwa 77% der rund 6,1 Millionen Einwohner des Landes Hessen und darüber hinaus rund 97 % der Fläche Hessens³⁶⁶. Diese sich hieraus ergebende Verpflichtung hat Reflexe auch auf die Tätigkeit der Kommunalen Spitzenverbände.

Wie bereits dargestellt³⁶⁷, können sich die Kommunalen Spitzenverbände darüber hinaus aber auch auf ein originäres Legitimationsrecht berufen: § 147 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) formuliert hierzu ausdrücklich:

„(1) ¹Der Landtag und die Landesregierung wahren Verbindung mit den Vereinigungen, welche die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung ihrer Interessen bilden (Kommunale Spitzenverbände). ²Die Kommunalen Spitzenverbände beraten den Landtag und die Landesregierung in allen Angelegenheiten, die die Belange der Gemeinden und

³⁶² Die herrschende Auffassung in der Staatsrechtslehre „Lehre vom zweigliedrigen Bundesstaat“ geht davon aus, dass die Kommunen staatsrechtlich, bzw. staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder sind. Abweichend davon wird z.B. von Wißmann die Auffassung vertreten, dass, öffne man die Betrachtungsweise einmal über Bund und Länder hinaus, auch die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG nicht notwendigerweise als bloße Abspaltung aus dem Block der Länderrechte betrachtet werden müsse. Sie könne vielmehr zumindest gedanklich einen eigenständigen Beitrag zur Bildung und Aufgliederung der öffentlichen Gewalt bilden. Das Mehrebenensystem der Verfassungsordnung würde dann die EU, den Bund, Länder sowie die kommunale Ebene umfassen.

³⁶³ Vgl. *Wißmann*, Demokratie und kommunale Selbstverwaltung - Die verfassungswissenschaftliche Perspektive, S. 32.

³⁶⁴ Vgl. *Kaiser*, Die Kommunalen Spitzenverbände, 225.

³⁶⁵ Vgl. *Holtkamp*, Kommunale Beteiligung an den Entscheidungsprozessen der Bundesländer, <https://zparl.de/inhaltsverzeichnisse/32-jg-2001/abstracts-1-2001-de/>.

³⁶⁶ Vgl. *Hessischer Landkreistag*, *Die Landkreise und der Hessische Landkreistag, Wirken für die Menschen*, S. 5.

³⁶⁷ s. genauer Kapitel C. I. 1.3

Gemeindeverbände betreffen.³⁶⁸ Sie haben in solchen Angelegenheiten gegenüber der Landesregierung ein Vorschlagsrecht.

(2) Bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften des Landes, durch die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände berührt werden, sind diese durch ihre Spitzenverbände nach Maßgabe des Gesetzes über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen zu beteiligen.“

Diese Formulierung hebt die Kommunalen Spitzenverbände aus der Reihe der Verbände besonders hervor – sie ist eine der inhaltlichen Grundlagen für die Bezeichnung als „Spitzenverbände“.

Aktuell werden die Kommunalen Spitzenverbände aufgrund der beschriebenen, herausgehobenen Stellung im Rahmen § 3 Abs. 2 Nr. 6 des Gesetzes über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag (Lobbyregistergesetz³⁶⁸) ausdrücklich als nicht eintragungspflichtig aufgeführt.

5.1. Rechtsform

Die Kommunalen Spitzenverbände sind sowohl auf Bundes-, als auch auf Landesebene stets und bewusst gewählt in der Rechtsform eingetragener Vereine im Sinne des BGB organisiert. Eine Ausnahme bilden lediglich die bayerischen Kommunalen Spitzenverbände, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts ausgestaltet sind³⁶⁹. Die Rechtsform des eingetragenen Vereins (e.V.) gewährt insbesondere eine Unabhängigkeit zu den staatlichen Entscheidungsinstanzen, denn die Spitzenverbände haben eine „unabhängige, distanzierte, ja sogar konfliktfähige Position einzunehmen“³⁷⁰. Diesen schwierigen Auftrag können sie, so bringt es *Roters* in besonderer Klarheit weiter auf den Punkt, „nur in einem organisatorischen Rahmen gerecht werden, der ein Höchstmaß von Flexibilität, Unabhängigkeit und ständiger, insbesondere frühzeitiger Einwirkungsmöglichkeit auf staatliche Entscheidungen gleichzeitig sicherstellt“. Die freiwillige Vereinsmitgliedschaft wirkt zudem als internes, ausgleichendes Bindemittel, wenn die Schlagkraft der Gesamtheit der Mitglieder gewahrt werden soll.

³⁶⁸ Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag (Lobbyregistergesetz) vom 3. Juli 2023, GVBl. 2023, 454

³⁶⁹ s. Wir über uns - Bayerischer Landkreistag (bay-landkreistag.de)

³⁷⁰ Vgl. *Roters*, Deutsches Verwaltungsblatt, DVBl. 1976, 359, 365.

Entsprechend den Vorgaben des BGB-Vereinsrechts wird die innere Verfassung der hessischen Kommunalen Spitzenverbände durch deren Vereinssatzung bestimmt. Die Inhalte sind – abgesehen von speziellen Regelungen, die von der unterschiedlichen Struktur ihrer Mitglieder abhängig sind – hinsichtlich ihrer Grundstrukturen vergleichbar. Deshalb erfolgt die weitere Darstellung exemplarisch am Beispiel des Hessischen Landkreistages. Ziel ist dabei, vor dem Hintergrund der Rahmensetzung durch die Satzung allgemeine Strukturen zu verdeutlichen, und nicht die Landkreise oder deren Verband besonders herauszustellen.

5.2. Aufgabenstellung des Hessischen Landkreistages

Der Hessische Landkreistag verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke und zielt dabei auf die Brennpunkte politischer Entscheidungsfindung in Parlament und Landesregierung³⁷¹. Ein Hauptziel ist es dabei, für den Ausbau der Selbstverwaltung im demokratischen Staat einzutreten. Diese Zwecksetzung wird insbesondere dadurch umgesetzt, die Mitglieder (hier die Gesamtheit der 21 hessischen Landkreise³⁷²) in ihren Angelegenheiten zu beraten, die gemeinschaftlichen Interessen zu fördern und zu vertreten und einen Meinungsaustausch über alle die Landkreise berührenden Fragen zu pflegen. Hierbei soll in Fragen, welche die Interessen der Landkreise berühren, auf eine einheitliche Stellungnahme hingewirkt werden. Die zuständigen Stellen (also Landtag und Landesregierung) sollen bei der Vorbereitung und Durchführung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsanordnungen beraten oder es sollen ihnen zumindest Anregungen gegeben werden³⁷³.

5.3. Aufbau

Organe des Hessischen Landkreistages sind die Mitgliederversammlung, die Bezirksversammlungen, sowie das Präsidium. Die ordentlichen Mitglieder entsenden in Person der Landräte, Kreisbeigeordneten und Kreistags-

³⁷¹ Vgl. auch Roters, Deutsches Verwaltungsblatt, DVBl. 1976, 359, 361.

³⁷² Hinzu kommen der Landeswohlfahrtsverband Hessen und sowie den Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen als beratende Mitglieder.

³⁷³ *Hessischer Landkreistag, Satzung und Ehrenordnung Stand 15.02.2021*, Satzung, S. 3.

vorsitzenden³⁷⁴ Vertreter in die Organe / Gremien. Dabei stellt die Mitgliederversammlung das grundlegende Organ dar, das u.a. für die Wahl des Präsidiums und die Festlegung der Grundsätze der Verbandsarbeit zuständig ist.

Dem Präsidium obliegt die Gesamtleitung des Hessischen Landkreistages nach den von der Mitgliederversammlung festgelegten Grundsätzen. Es entscheidet über alle Angelegenheiten, soweit sie nicht der Mitgliederversammlung vorbehalten sind. Zudem vertritt es den Verband gerichtlich und außergerichtlich. Der Präsident und die beiden Stellvertreter leiten und repräsentieren den Verband nach außen.

In die drei Bezirksversammlungen Nord, Mitte und Süd entsenden die Landkreise Landräte, Kreistagsvorsitzende und hauptamtlichen Kreisbeigeordnete. Die Bezirksversammlungen dienen einem allgemeinen Austausch über aktuelle Problemstellungen der kommunalen Selbstverwaltung mit einem besonderen Fokus auf die unterschiedlichen Regionen. Dies ist als Korrektiv, beispielsweise zwischen dem teilweise noch eher ländlich strukturierten Nord- und Osthessen und dem, aufgrund der Nähe zum Wirtschaftszentrum Rhein-Main eher urban geprägten Südhessen erforderlich. Die Bezirksversammlungen gewährleisten zugleich einen regionalen Spiegel für eine weitergehende, vertiefte fachliche Beratung in den Fachausschüssen des Verbandes.

Als Plattform für eine solche fachliche Diskussion und Willensbildung und zur Vorbereitung der Entscheidungen des Präsidiums wurden 6 thematisch differenzierte Gremien / Fachausschüsse eingerichtet: Wirtschafts- und Umweltausschuss, Schul- u. Kulturausschuss, Finanzausschuss, Rechts- und Europausschuss, Sozialausschuss und ein Gesundheitsausschuss.

Die Vorsitzenden der Kreistage der 21 Landkreise haben sich in einer Konferenz der Kreistagsvorsitzenden zusammengeschlossen.

Die personellen Grenzen sind bei allen diesen Verbandsorganen fließend, da die hauptamtlichen Vertreter der Landkreise, sowie die

³⁷⁴ Die Satzung sieht noch keine Genderform vor, sie muss an dieser Stelle mitgedacht werden.

Kreistagsvorsitzenden in vielen Fällen zugleich in der Mitgliederversammlung, den Bezirksversammlungen, den Fachausschüssen oder in Präsidium vertreten sind.

Die fachliche Zuarbeit, Organisation des Gremienbetriebs sowie die Kommunikation nach innen und außen wird durch eine Geschäftsstelle gewährleistet.

5.4. Geschäftsstelle

Die Zusammenführung, Bildung und Kommunikation gemeinsamer Interessen erfordert eine organisatorische und logistische Grundlage. Wer Interessen vertreten will, muss in der Lage sein, fachliche Informationen zu bündeln und politische Entscheidungsträger mit gut aufbereiteten Informationen zu versorgen. Hierzu gehören u.a. Hintergrundinformationen, schriftliche Unterlagen, aussagekräftiges Datenmaterial und Folgeberechnungen³⁷⁵. Die Geschäftsstelle des Hessischen Landkreistages bildet ebenso wie die Geschäftsstellen der beiden anderen Kommunalen Spitzenverbände (Hessischer Städtetag und Hessischer Städte- und Gemeindebund) eine derartige Logistikplattform und stellt zugleich die interne organisatorische Drehscheibe für einen Interessenabgleich nach innen, sowie eine Kommunikation der Interessen nach außen dar.

Die praktische fachlich-inhaltliche Vorbereitung der Beratungen der Verbandsgremien, sowie die Umsetzung der Gremienbeschlüsse (in der Regel in Form einer Kontaktaufnahme mit der Landesverwaltung) ist dabei zunächst eine der wichtigsten Aufgaben der Geschäftsstelle. Mit zwei politisch besetzten Geschäftsführern, vier Referatsleitern und sechs Referenten wird die inhaltliche Arbeit bewältigt, die im Weiteren auch darin besteht, Drehkreuz und „Marktplatz“ für die Informationsflüsse zwischen Geschäftsstelle und Mitgliedskreisen zu sein.

Der Verband tritt gegenüber der Arbeitsebene der Landesverwaltung in der Regel in Gestalt der Vertreter der Geschäftsstelle auf. Abhängig von der Themenstellung begleitet die Geschäftsstelle zudem das geschäftsführende Präsidium in Verhandlungen mit der Führungsebene der Landesverwaltung, oder

³⁷⁵ Vgl. *Leif/Speth*, "Der Lobbyist will politische Entscheidungen beeinflussen" Fragen an Lobbyisten, 111.

nimmt diese Termine eigenständig wahr. Gleiches gilt für Kontakte mit dem Hessischen Landtag, z.B. im Rahmen von offiziellen Anhörungen zu Gesetzesentwürfen usw..

Die Geschäftsstelle ist darüber hinaus zugleich Ansprech- und Führungsebene für vielfältige Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreise, sowie deren Untergliederungen, die sich entweder ausschließlich unter dem Dach des Hessischen Landkreistages oder verbandsübergreifend gemeinsam mit dem Hessischen Städtetag und dem Hessischer Städte- und Gemeindebund gebildet haben. Hinzu treten ad-hoc themenbezogene Arbeitsgruppen.

Beispielhaft sind zu nennen: Arbeitsgemeinschaft der Kämmereiamtsleitungen, der Leitungen der Rechnungsprüfungs-/ Revisionsämter, AG „Steuerung, Organisation und Personal“, AG der Frauenbeauftragten, AG der Kreisbrandinspektoren, AG der Rettungsdienste, AG der Bauamtsleitungen, AG der Veterinärämter, sowie Arbeitsgemeinschaften der Leitungen der Schul-, Gesundheits- und Sozial- und Jugendämter. Beispiele für Arbeitskreise sind der AK Asyl und der AK Digitalisierung, sowie der AK IT und E-Government.

Die Beratungen und der Austausch in diesen Arbeitsgemeinschaften, Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen sind eine weitere Säule und ein Wesensmerkmal der Verbandsarbeit.

Personell wirken an diesen Fachgremien auf Arbeitsebene zumeist leitende Verwaltungsmitarbeiter aus der Mitgliedschaft der Verbände mit – beim Hessischen Landkreistag sind dies entsprechende Mitarbeiter aus den Kreisverwaltungen.

Die Arbeitsergebnisse der Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreise werden in die Erwägungen des politischen Willensbildungsprozesses der Verbandsgremien eng einbezogen. Die fachlich fokussierte Position erfährt durch die Zusammenführung der Detailsicht mehrerer Fachdisziplinen auf Ebene der Geschäftsstelle eine Komprimierung. Hierdurch ergibt sich gleichsam aus vielfältigen einzelnen „Puzzleteilen“ eine Gesamtübersicht, welche durch die politischen Gremien eine übergeordnete, harmonisierende Richtungsweisung erfährt.

5.5. Interne Willensbildung

Die Willensbildung innerhalb des Verbandes weist zwei Komponenten auf: Information und Dialog, wobei sich beide Bereiche inhaltlich ergänzen und teilweise auch bedingen. Dabei lässt sich die eingangs dargestellte Struktur der „vertikalen und horizontalen Netzwerke“³⁷⁶ auch am Beispiel der Kommunalen Spitzenverbände gut nachvollziehen:

Das *vertikale Verbandsnetzwerk* erstreckt sich von den Landkreisen vor Ort (Fachebene / Fachämter) über die Kreistage, deren Vorsitzende und die hauptamtlichen Kreisvertreter, über die genannten Verbandsorgane des Hessischen Landkreistages, bis hin zu den nahezu spiegelbildlich arbeitenden Facharbeitskreisen und dem Präsidium des Deutschen Landkreistages (DLT) einschließlich der DLT-Europavertretung in Brüssel.

Vielfache *horizontale Verbandsnetzwerke* bilden z.B. die AG aller Kreistagsvorsitzenden, die sich u.a. über rechtliche Problemstellungen der Leitung der Kreistage austauschen. Gute Beispiele sind auch die weiteren o.g. Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreise. Deren Mitglieder stehen nicht nur im dauerhaften Dialog untereinander, sondern sie bringen die Problemstellungen der täglichen praktischen Erfahrung auch in die Termine der in der Regel drei bis viermal jährlich stattfindenden Sitzungen ein. Gleiches gilt für die Ebenen der Landräte und der hauptamtlichen Beigeordneten, welche u.a. über die Ebene des Verbandes und seiner Gremien zu einem, das gesamte Land Hessen überspannenden Dialognetz, bzw. einer entsprechenden Kooperation finden. Informationen und gebildete Meinungen zu fachlichen Problemstellungen werden ausgetauscht, gebündelt und auf die jeweils höhere Ebene der vertikalen Verbandsnetzwerke transportiert.

Als vertikales Netzwerk können auch die Strukturen der Kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene (Hessischer Landkreistag, Hessischer Städte- und Gemeindebund) sowie Bundesebene (Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund / Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände) angesehen werden, die

³⁷⁶ Vgl. Abschnitt A, 4.1.3.

sich sowohl auf Präsidenten- als auch auf Geschäftsstellenebene regelmäßig austauschen.

Neben den diesen Netzwerkstrukturen der Verbände stehen die vertikalen und horizontalen Fachnetzwerke der Bundes- und der Landesverwaltungen. Um die innerverbandlich erarbeitete Position zu transportieren, bestehen vielfältige Querverbindungen und Kontakte und teilweise auch Verschränkungen zwischen den jeweiligen (politischen) Ebenen (s.a. Kapitel 5.6).

5. 5. 1. Information

Aktuelle Informationen sind eine unabdingbare Grundlage für eine qualifizierte Beteiligung am politischen Prozess, der seine Manifestation u.a. in gesetzlichen Regelungen findet. Daher ist die Gewinnung und Kommunikation von Informationen im und um den Gesetzgebungsprozess ein wesentliches Kapital der Verbände in Ansehung ihrer Aufgabenerfüllung für ihre Mitglieder.

Da ein nicht unerheblicher Anteil der gesetzlichen Regelungen mit Relevanz für die kommunale Ebene vor Ort bundes- und europarechtlich determiniert ist, kommt der Informationsgewinnung und -vermittlung durch den Deutschen Landkreistag ein wichtiger Part zu. Der Deutsche Landkreistag informiert die Landesverbände jährlich mit weit über 1000 digital zur Verfügung gestellten, traditionell so genannten „Rundschreiben“. Die Landesverbände, wie auch der Hessische Landkreistag geben diese Rundschreiben, ergänzt um landesrechtliche Aspekte tagesaktuell per E-Mail und Serverabruf vom verbandseigenen Intranet an die Landkreise weiter. Der Themenbereich umfasst dabei auf sämtliche Aufgabenstellungen und Arbeitsbereiche der Landkreisverwaltungen.

Diese Rundschreiben werden ergänzt um entsprechende Rundschreiben-Informationen mit landesrechtlichem Bezug. Dabei handelt es sich in der Regel um tatsächliche, politische oder rechtliche Entwicklungen aus dem Landesbereich, die Auswirkungen auf die kommunale Ebene entfalten können. Insgesamt addierte sich so die Zahl der Rundschreiben des Hessischen Landkreistages in den Jahren Jahr 2020 und 2021 auf jeweils rund 1600 auf.

Hinzu kommen gezielte Informationen an die Fachverteiler der Fachgremien. So wurden die Landräte und Mitglieder des Gesundheitsausschusses mit Blick auf die Bewältigung der administrativen und tatsächlichen Herausforderungen der Corona-Pandemie zwischenzeitlich mit über 2500 Detailinformationen („Corona-E-Mails“) versorgt, die es den zum Handeln verpflichteten Akteuren vor Ort erleichterten, ihren (gesetzlichen) Pflichten nachzukommen. Insbesondere war nur durch eine intensive Kooperation der Aufbau neuer und die Sicherung bisheriger Versorgungsstrukturen möglich. Die erforderlichen Informationen wurden in direkter Abstimmung und Kommunikation mit den zuständigen Landesbehörden, z.B. dem Hessischen Ministerium für Soziales und Integration (HMSI), dem Hessischen Innenministerium (HMDIS), sowie dem Hessischen Kultusministerium (HKM) gewonnen. Regelmäßige Pandemie-Besprechungen der Präsidenten und Geschäftsstellen der Kommunalen Spitzenverbände mit dem Ministerpräsidenten, den Fachministern und leitenden Mitarbeitern der Ministerien, sowie sonstigen Beteiligten (z.B. Vertretern der Krankenhäuser und der Ärzteschaft) boten eine Grundlage für die direkte Kommunikation der Informationen an die kommunale Ebene.

Gleiches gilt z.B. für wöchentliche Kontakte der Geschäftsstelle mit den Fachabteilungen des Hessischen Kultusministeriums zu sämtlichen Aspekten der Aufrechterhaltung des Schulbetriebes, seien es Fragen der Wahrung und Möglichkeiten der Ausgestaltung der Hygienevorschriften, der Schülerbeförderung oder der Distanz-Beschulung per Videokonferenz.

Der Informationsaustausch vollzog und vollzieht sich in beiden Richtungen. So wurden per „Blitzumfrage“ bei den Schulträgern vielfältige Sacheinschätzungen der Schulträger abgefragt und an das Land weitergegeben, welche dieser Aspekte für die weitere Gestaltung von rechtlichen Vorgaben zur Bekämpfung der Corona-Pandemie geben („Corona-Verordnungen“).

Seit dem 24.02.2022, dem Tag des russischen Angriffs auf die Ukraine, werden die mit der Unterbringung von Geflüchteten befassten Landkreise in ähnlicher Weise mehrfach täglich per E-Mail über die aktuellen Entwicklungen informiert. Dies gewährleistet eine aktuelle Einschätzung der Kräfte vor Ort über die gegebene Situation und ermöglicht so eine tatsächliche

Handlungsfähigkeit der Praxis, im Bereich der Unterbringung und Versorgung der Geflüchteten, aber z.B. auch bei der Beschulung der geflüchteten Kinder- und Jugendlichen. Alleine der Bereich „Schule“ weist vielfältigste Facetten von der Frage der Bereitstellung von Klassenräumen, IT-Geräten für den Online-Unterricht, Sprachintegration, Schülertransport, bis hin zu (Corona-) Impfbestätigungen usw. auf. Ohne die internen Strukturen der kommunalen Spitzenverbände, hier des HLT, wäre eine direkte Kommunikation der Landesebene mit der kommunalen Ebene nur äußerst schwer möglich. Zum einen sähen sich die zuständigen Landesbehörden ohne eine Bündelung durch die Verbände vor die Aufgabe gestellt, mit den Verwaltungen von 21 Landkreisen und 422 Städte- und Gemeinden direkt kommunizieren zu müssen. Zum anderen können die Kommunalen Spitzenverbände durch die genaue Kenntnis der Strukturen zudem eine direkte Ansprache der vor Ort zuständigen politischen Ebene, sowie der nicht immer gleichförmig organisierten Fachebene („kommunale Selbstverwaltung“) gewährleisten, die sonst nicht möglich wäre. Auch aus Sicht der Mitglieder stellt dies, in Kombination mit der Möglichkeit, über die Verbände Informationen über Problemstellungen der Praxis an die politische Ebene sowie die Fachverwaltungen des Landes zu kommunizieren, einen erheblichen Zeit- und Effizienzgewinn dar.

Daneben werden über das Netzwerk gewonnene Informationen über vielfältige weitere Themen kommuniziert. Hierbei steht der Verband in Verbindung mit den themenrelevant Handelnden aller Ebenen. Als Beispiel hierfür kann die künftige Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) angeführt werden. Ansprechpartner sind hier neben dem Land Hessen (Wirtschaftsministerium sowie Finanzministerium) der Deutsche Landkreistag (Verbindung zur Bundesebene unter dem Stichwort Regionalisierungsmittel), die Verkehrsverbünde Rhein-Main-Verkehrsverbund, Nordhessischer Verkehrsverbund, Verkehrsverbund Rhein-Neckar, sowie die Landesarbeitsgemeinschaft ÖPNV als Vertreter der kommunalen Nahverkehrsorganisationen.

5. 5. 2. Dialog / Interne Willensbildung

Die interne Willensbildung des Hessischen Landkreistages stützt sich auf mehrere Säulen. Hierbei ist zunächst zu unterscheiden zwischen der

gesetzlichen und fachlichen Entwicklung auf Europa-, Bundes- sowie auf Landesebene.

Die fachliche Betreuung der europa- und bundesrechtlichen Entwicklung wird durch die Kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene wahrgenommen. Die dargestellten Verbandsstrukturen auf Landesebene finden auch auf der Bundesebene eine Entsprechung. Die Vertretung der Interessen der kommunalen Ebene wird dort durch den Deutschen Landkreistag, den Deutschen Städtetag und den Deutschen Städte- und Gemeindebund wahrgenommen, welche zugleich eine Zusammenarbeit in Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände vereinbart haben.

Der Deutsche Landkreistag ist für die Vertretung der Interessen der 294³⁷⁷ deutschen Landkreise³⁷⁸ in Berlin und Brüssel zuständig (mittelbare Mitglieder). Unmittelbare Mitglieder des Deutschen Landkreistages sind die Landkreistage der 13 deutschen Flächenbundesländer, so auch der Hessische Landkreistag.

Zwischen dem Deutschen Landkreistag und den Landkreistagen der Bundesländer (vertikales Netzwerk) besteht auch auf horizontaler Ebene zwischen den Landkreistagen der Bundesländer ein intensiver Austausch.

Die auf dieser Basis gewonnenen Informationen über europa- oder bundesrechtliche Regelungen oder Problemstellungen finden über die Beratungen der Gremien des Deutschen Landkreistages oder gezielte schriftliche Informationen Eingang in die Fachberatungen der Landesverbände. Ausgangspunkt sind hierbei entweder das Präsidium oder auch die Fachausschüsse des Deutschen Landkreistages, welche sich aus den stimmberechtigten Ausschussvorsitzenden der Fachausschüsse der Landkreistage der Bundesländer zusammensetzen. Zu den Sitzungen der DLT-Gremien werden diese Ausschussvorsitzenden jeweils durch Vertreter der Landesgeschäftsstellen begleitet. Die Ausschussunterlagen der DLT-Gremien, sowie Informationen, die den Landesgeschäftsstellen über Rundschreiben, bzw. Umfrage-

³⁷⁷ Der Deutsche Landkreistag (DLT) vertritt drei Viertel der kommunalen Aufgabenträger, rund 96 % der Fläche und mit 56 Mio. Einwohnern 68 % der Bevölkerung Deutschlands.

³⁷⁸ s. <https://www.landkreistag.de/der-verband/landesverbaende/mittelbare-mitglieder>

Rundschreiben des Deutschen Landkreistages zugehen, werden zur ergänzenden Meinungsbildung der Gremien auf Landesebene herangezogen.

In der Gegenrichtung werden erkannte Problemstellungen auf Landesebene, die bundes- oder europarechtliche Auswirkungen zeigen, über die Gremien des Deutschen Landkreistages auf die jeweils höhere Ebene transportiert.

Die Willensbildung auf Landesebene (Hessischer Landkreistag) geschieht über die zuvor beschriebenen Verbandsorgane³⁷⁹. Diese sind die zur internen inhaltlichen Positionierung berufenen Ebenen. Die Bezirksversammlungen Nord, Mitte, Süd und die Konferenz der Kreistagsvorsitzenden tagen zweimal, die Fachausschüsse dreimal jährlich. Das Präsidium kommt in der Regel in zweimonatigem Abstand zusammen. Auf Präsidiumsebene ist das geschäftsführende Präsidium, bestehend aus dem Präsidenten und den Stellvertretern, ständige Ansprechenebene für die Geschäftsstelle.

5. 5. 3. Bildung einer Verbandsmeinung - Verfahren

5. 5. 3. 1 Allgemein

Die konkrete fachlich-inhaltliche Positionierung der Gremien wird durch Vorlagen, welche die Geschäftsstelle erarbeitet, vorbereitet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen fachlichen und / oder politischen Lagebeschreibungen, die entweder aus dem politischen Raum, den Medien oder Rückmeldungen aus der Ebene der Facharbeitsgremien, d.h. den Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreisen aufgenommen und zu einem knappen Dossier „Vorbericht“ als Sitzungsinformation verdichtet wurden. Vorberichte sind in der Regel mit einem Beschlussvorschlag versehen, über den die Gremien nachfolgend beraten. Dabei gilt es, eine möglichst geschlossene Verbandsmeinung zu generieren. Die Beratungsergebnisse bilden die Grundlage für die weitergehende Arbeit der Geschäftsstelle. Diese kommuniziert diese Position nachfolgend im Rahmen von Schreiben z.B. an die Landesregierung, in Gesprächen mit der Arbeits- und Führungsebene der Landesverwaltung, sowie sonstigen gesellschaftlichen „Playern“ und wirbt dabei um Unterstützung. Dabei werden sämtliche Möglichkeiten der Kommunikation einschließlich der Positionierungen auch für die Abgabe von Pressemitteilungen oder der

³⁷⁹ Siehe Kapitel E, 5.3 und 5.4

Veröffentlichung eines Newsletters genutzt. Ziel ist, die Verbandsposition jeweils bekannt zu machen, hierfür zu werben und über Netzwerke möglichst viele Unterstützer im politischen und vorpolitischen Raum zu aktivieren.

5. 5. 3. 2 Positionierung zu gesetzlichen Regelungen

Bei einer inhaltlichen Positionierung zu *gesetzlichen* Regelungen³⁸⁰ ist darüber hinaus zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden. Hinsichtlich gesetzlicher Regelungen, die auf Wunsch der kommunalen Ebene aufgehoben, ergänzt oder verändert werden sollen, erfolgt auf Verbandsebene in der Regel auf Basis der vorbereitenden Unterlagen eine mündliche Abstimmung, die sich über die verschiedenen Ebenen bis hin zum Präsidium erstreckt. Über die Geschäftsstelle wird dabei ein Formulierungsvorschlag unterbreitet, der nach und nach eine weitere Konkretisierung erfährt. Dieser wird anschließend im schriftlichen Verfahren gegenüber der Landesregierung, in Ausnahmefällen auch direkt gegenüber dem Parlament bzw. gegenüber dem Deutschen Landkreistag mit entsprechender Bitte um ein Tätigwerden auf Bundes- oder Europaebene kommuniziert.

Sollen zum anderen gesetzliche Regelungen der EU, des Bundes oder des Landes Hessen eine Anpassung oder Neuregelung erfahren, so erhält der Hessische Landkreistag über seine Geschäftsstelle entsprechende Gesetzesvorlagen zur Anhörung und wird zur Stellungnahme aufgefordert.

Vorlagen der EU bzw. des Bundes werden über den Deutschen Landkreistag kommuniziert. Gesetzesvorlagen auf hessischer Landesebene gehen entweder als Anhörung des Hessischen Landtages oder als Anhörung der Hessischen Landesregierung ein.

Bei den Anhörungen des Hessischen Landtages ist, wie im Teil Statistik bereits angeklungen, zu unterscheiden zwischen Gesetzesvorlagen der Hessischen Landesregierung und entsprechenden Entwürfen der unterschiedlichen parteipolitischen Fraktionen des Parlamentes, welche in unterschiedlichen Konstellationen zusammenarbeiten können. In der Regel sind dabei (gemeinsame) Anträge der die Landesregierung tragenden Regierungsfraktion/en und

³⁸⁰ Im Sinne § 2 Abs. 1, 3 und 4 des Beteiligungsgesetzes: Formelle Gesetze, Rechtsverordnungen und Allgemeine Verwaltungsvorschriften)

Anträge der Oppositionsfractionen zu verzeichnen. Diese Anträge beziehen sich auf Gesetze und Rechtsverordnungen.

Daneben erhalten die Kommunalen Spitzenverbände ebenfalls im Rahmen der Vorgaben des Hessischen Beteiligungsgesetzes Gelegenheit zur Stellungnahme zu neuen Gesetzentwürfen, Änderungen oder Ergänzungen vorhandener Gesetze, Rechtsverordnungen bzw. zu Erlassen der Landesverwaltung, d.h. der Landesministerien. Im Bereich der Gesetzentwürfe handelt es sich in diesem Fall um die bereits erwähnten „Referentenentwürfe“, die eine Vorstufe zum endgültigen in die Landtagsberatung einzubringenden Entwurf darstellen.

Bei Gesetzentwürfen, die seitens der Landesregierung entwickelt werden, besteht somit in der Regel für die Kommunalen Spitzenverbände zweimal die Möglichkeit zur Stellungnahme – einmal im Rahmen der Ministeriumsanhörung und in einer zweiten Stufe, im Rahmen der Anhörung des Hessischen Landtages.

Die Vorgehensweise der Geschäftsstelle im Falle des Eingangs einer Aufforderung zur inhaltlichen Positionierung zu entsprechenden Regelungen ist dabei in allen genannten Fallkonstellationen immer gleich. Geht eine Aufforderung zur Abgabe einer inhaltlichen Positionierung ein, so prüft das fachlich zuständige Dezernat / Referat des Verbandes die Vorlage zunächst in eigener Fachkompetenz im Hinblick auf eine mögliche kommunalpolitische Relevanz. Dies geschieht in der Regel fortlaufend, auch im weiteren Verfahren jeweils im Austausch mit den entsprechenden Referaten der kommunalen Schwesterverbände, Hessischer Städtetag und Hessischer Städte- und Gemeindebund.

Nach dieser ersten juristischen Durchsicht wird eine Mitgliederinformation, ein „HLT-Umfrage-Rundschreiben“ konzipiert, das zum einen eine Frist zu einer fachlich-inhaltlichen Stellungnahme der Mitglieder / Landkreise setzt, zum anderen aber bereits auf Basis der Vorprüfung auf mögliche kritische Passagen des Entwurfes besonders hinweist. Diese Umfrage wird über die jeweiligen organisatorischen Vorgaben der Landkreise zunächst an die zuständigen Fachämter der Landkreise weitergeleitet.

Die Fachebene bildet sich, gegebenenfalls in Rückkopplung mit den fachlich Zuständigen der kreisangehörigen Städte- und Gemeinden eine fachliche Meinung. Eine Abstimmung kann zudem auf horizontaler Ebene über die Kontakte der HLT-Arbeitsgemeinschaften und Arbeitskreise erfolgen. Die erarbeitete Positionierung des jeweiligen Landkreises (diese kann auch in einer gemeinsam erarbeiteten Stellungnahme mehrerer Landkreise bestehen) wird innerhalb der eigenen Landkreisverwaltung mit der politischen Leitung abgestimmt und kann gegebenenfalls – abhängig von Wichtigkeit und Relevanz des Gesetzentwurfs und der kommunalpolitischen Tragweite – zusätzlich über eine Beratung des Kreistages des Landkreises demokratisch abgesichert werden.

Die Position der Landkreise kann intern zudem auch ergänzend über eine parteipolitische Rückkopplung der politischen Leitungsebene der Landkreise bestimmt sein.

Die schließlich gefundene inhaltliche Position eines jeden Landkreises wird der Geschäftsstelle schriftlich fixiert zugeleitet. Die Unterzeichnung wird ebenfalls abhängig von Wichtigkeit und Relevanz entweder durch die Fachebene oder die politische Leitung der Landkreise vorgenommen. Für die Geschäftsstelle gewinnt eine Stellungnahme mit Unterzeichnung durch die verantwortlichen Dezernenten eine noch höhere politische Verbindlichkeit.

Die Geschäftsstelle erarbeitet aus den eingehenden Stellungnahmen der Kreise den Entwurf einer Gesamtstellungnahme des Verbandes. Dabei achtet sie insbesondere darauf, möglichst eindeutige inhaltliche Schnittmengen festzustellen und hieraus eine Position zu formulieren, die den gemeinsamen Interessen aller Landkreise entspricht. Beachtenswerte Einzelmeinungen finden hierbei ebenfalls Berücksichtigung, soweit sie nicht im grundsätzlichen Dissens zu der vorgetragenen Mehrheitsmeinung stehen. Ziel ist, eine in sich konsistente Vorlage zu erarbeiten, die die Position der Mitglieder möglichst umfassend umschreibt.

Soweit sich hieraus ein eindeutiges Bild, beispielsweise eine allgemein getragene Zustimmung ergibt, gibt die Geschäftsstelle diese Positionierung

selbständig in schriftlicher Form als Verbandsstellungnahme ab und informiert die Mitglieder hierüber.

Für den Fall, dass es sich um politisch brisante oder inhaltlich noch grundlegend streitige Positionen handelt, kann vor der Abgabe der Stellungnahme eine zusätzliche Absicherung durch eine Beratung der Vorlage in den Verbandsgremien stehen. In diese Beratungen können als additiv orientierender Aspekt auch die parallelen Beratungsergebnisse der kommunalen Schwesterverbände Eingang finden, die durch die Geschäftsstelle im direkten Kontakt der Referats- oder Geschäftsleitungsebene in Erfahrung gebracht wurden. In besonderen Fällen werden die Positionen vorab im Kreis der Geschäftsführer, bzw. der Präsidenten der Kommunalen Spitzenverbände diskutiert und nach Möglichkeit abgestimmt.

Die Beratung in den Gremien wird auf Basis der bereits genannten „Vorberichte“ durchgeführt, die in den Gremiensitzungen mündlich diskutiert und abgestimmt werden. In aller Regel erfolgen die Beschlüsse der Gremien dabei im übergeordneten kommunalpolitischen Konsens und, dies zeichnet die Beratungen der Gremien der Kommunalen Spitzenverbände in besonderer Weise aus, nicht nach parteipolitischen Erwägungen. Dies gilt in der Regel auch dann, wenn im Vorfeld solche Aspekte durchaus eine Rolle spielen (können). Auf der Ebene der Gremien ist dagegen Maßstab, wo immer möglich, das Konsensprinzip zu verwirklichen. Es steht mithin das gemeinsame Interesse aller Landkreise als einendes Moment im Mittelpunkt. Im Zweifel wird eine Position eher abgemildert oder es wird auf eine Positionierung gänzlich verzichtet, als eine Verbandsposition auf einer Kampfabstimmung aufzubauen. Dies macht seit nahezu 75 Jahren die interne Stärke des Verbandes aus, welche auch einen Reflex nach außen gibt.

Auf Grundlage der Gremienbeschlüsse wird die Geschäftsstelle erneut aktiv. Die gefundenen inhaltlichen Beratungsergebnisse werden auch bei dieser Fallalternative in eine formell gestaltete Stellungnahme des Verbandes eingebracht. Gegebenenfalls verständigen sich die Kommunalen Spitzenverbände auch auf eine gemeinsame Stellungnahme unter gemeinsamem Briefkopf. Schriftliche Stellungnahmen werden entweder der jeweils zuständigen Ministerialverwaltung oder, falls es sich um eine Vorlage des Hessischen

Landtages handelt, den zuständigen Vorsitzenden der mit der Beratung befassten Landtagsausschüsse zugeleitet. Dies geschieht über die Geschäftsführungen dieser Landtags-Ausschüsse, mit welchen die Geschäftsstelle in Kontakt steht.

In der Summe gibt die Geschäftsstelle des Hessischen Landkreistages jährlich durchschnittlich 150 schriftliche Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen, Richtlinienentwürfen oder Entwürfen von Erlassen ab.

Bei Stellungnahmen zu Referentenentwürfen erhalten die Kommunalen Spitzenverbände im besten Fall eine Rückmeldung des zuständigen Landesministeriums. In den allermeisten Fällen ist das Verfahren für die Verbände mit der Abgabe der Stellungnahme soweit zunächst abgeschlossen. Die Ministerien nehmen die vorgebrachten Argumente entweder noch in den Gesetzentwurf auf – oder auch nicht.

Auf Ebene des Landtages kann je nach Entscheidung des jeweiligen Ausschusses neben dem schriftlichen Verfahren noch eine zusätzliche mündliche Anhörung erfolgen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Organisation der innerverbandlichen Meinungsbildung von unten nach oben aufbauend strukturiert ist. Eine fachlich abgeglichene Praxisauffassung wird über mehrere Stufen der politisch besetzten Gremien bis hin zu einer finalen Entscheidung durch das Präsidium entwickelt. Die fachlich-inhaltliche Steuerung und Begleitung des Prozesses der Positionierung und Interessenformulierung im Vorfeld der politischen Beratungen in den Verbandsgremien ist Aufgabe der Geschäftsstelle des Hessischen Landkreistages (und parallel jeweils auch der anderen Kommunalen Spitzenverbände in ihrem Zuständigkeitsbereich). Dies gilt ebenso für die weitere fachliche bzw. mediale Innen- und Außen-Kommunikation der Interessen der Mitglieder – entweder selbständig oder in Begleitung des Präsidenten / geschäftsführenden Präsidiums.

5. 5. 4. Sonstige Dialogstrukturen

Der innerverbandliche Meinungsbildungsprozess, die „Interessengenesse“ insgesamt basiert auf einem multifaktoriellen Kommunikations- und

Austauschprozess mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen und deren Vertretung. Dies betrifft nicht nur die Zusammenschlüsse von Praxisvertretern auf Arbeitsebene (Arbeitsgemeinschaften, Arbeitskreise usw.), sondern es werden auch deren fachliche Querverbindungen, zum Beispiel in die Landes- oder Bundesverwaltung, bzw. Kontakte zu Hochschulen einbezogen. Sämtliche Informationen, die zur Abrundung und Bestimmung der eigenen Position förderlich sind, tragen dazu bei, einen besseren Überblick zu gewinnen und dadurch zugleich im Wege einer Verbreiterung der Erkenntnislage bei der Vermittlung der (angereicherten) eigenen Verbandsposition auf größere allgemeine Akzeptanz zu stoßen.

Die beschriebenen Querverbindungen bestehen auf allen Entscheidungsebenen, auch auf der politischen Ebene. Es gilt die Erkenntnis, dass sich die eigene Position, die Möglichkeit zur Verwirklichung eigener Interessen, mit der Zahl der Mitstreiter verbessern lässt, auch wenn hierzu gegebenenfalls Kompromisse zu schließen sind.

5. 5. 5. Verschränkung mit politischen Parteien

Auf der kommunalen Ebene, die zwar die unterste^{381,382}, aber doch eine staatliche Ebene^{383,384} mit gewählten Parlamenten und oftmals parteilich gebundenen, teils direkt gewählten Vertretern darstellt, bestehen naturgemäß enge direkte Beziehungen zur Parteipolitik. Auch die in Teilen ausgeprägte, aber der Natur der Aufgabenstellung entspringende Politikorientierung, unterscheidet die Kommunalen Spitzenverbände von sonstigen Interessenverbänden. Die Vertretungen der Mitglieder, der Landkreise, sind ihrerseits in parteipolitische Netzwerke eingebunden. Dies hat Vor- und Nachteile. Ein Vorteil ist, dass über die parteipolitischen Strukturen, seien es SPD, CDU oder sonstige parteipolitische Gruppierungen, ein erleichterter Zugang zu

³⁸¹ So die politikwissenschaftlich-soziologische Sicht, die aber auch in der Literatur einen Niederschlag findet. Siehe beispielhaft Fliedner, Grundwissen Kommunalpolitik, S. 6,7

³⁸² Vgl. Fliedner, Grundwissen Kommunalpolitik, S. 6.

³⁸³ Nach der herrschenden Lehre vom zweigliedrigen Bundesstaat (Art. 20 Abs.1 GG) sind die Kommunen staatsrechtlich, bzw. staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder. Sie stellen keine sog. „dritte Ebene“ im Staatsaufbau dar. Dabei knüpft diese Auffassung maßgeblich an die Verwaltungsebenen an. Nach Huber besteht der Bundesstaat des Grundgesetzes aus dem Bund und den Ländern. Die Kommunen – Gemeinden und Gemeindeverbände – [...] bleiben als Träger mittelbarer Staatsverwaltung jedoch Teil der Länder und werden durch sie weitgehend mediatisiert.

³⁸⁴ Vgl. Huber, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, S. 154.

Entscheidungsebenen des Landes, teilweise auch des Bundes möglich ist. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Prozess der Interessenvermittlung unter unmittelbar ergebnisorientierten Gesichtspunkten dadurch zwangsläufig erfolgreicher würde: Obwohl viele Landespolitiker eine „kommunalpolitische Herkunft“ haben oder beispielsweise neben ihren Ämtern als Landtagsabgeordnete auch in Kreistagen vertreten sind (einige Landtagsabgeordnete wirken zugleich als Kreistagsvorsitzende in den Gremien des Hessischen Landkreistages mit), bestimmt vielfach – dies ist realistischerweise zu konstatieren – zunächst „das Sein das Bewusstsein“. Das Hauptaugenmerk gilt daher im Zweifel zunächst der Landespolitik und erst ergänzend der kommunalen Ebene.

Die parteipolitischen Stränge laufen über die örtlichen Parteigliederungen und über deren Vorstände auf lokaler, Kreis-, Bezirks-, Landes- bis zur Bundes- oder Europaebene. Auf allen Ebenen gibt es horizontale und vertikale Verbindungen, die zu pflegen für alle Beteiligten von Vorteil ist. Eine breite parteipolitische Vernetzung, eine „Hausmacht“, fördert und sichert die eigene Position und das eigene Vorankommen. Dabei fördern die Parteien bewusst auch Zusammenschlüsse nach Themen-/ Interessengebieten. So existieren Untergruppierungen und Facharbeitskreise zu vielgestaltigen Fachgebieten. Im kommunalpolitischen Umfeld ist insbesondere die SGK - Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik oder die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU (KPV) zu nennen, wobei auch die kleineren Parteien über ähnliche Gruppierungen verfügen. Auch die politischen Stränge mit ihren ausgeprägten Verästelungen bilden im Konzert der vielfältigen Interessennetzwerke, -schichtungen und Knotenpunkten einen wichtigen, übergreifenden Komplex. So zeigen sich im jeweiligen Umfeld immer wieder förderliche Mehrfach- und Querverbindungen z.B. zu gewerkschaftlichen Organisationen, Sozialverbänden oder auch zum kirchlichen Bereich, bzw. den Verbänden von Wirtschaft, Handel- oder Industrie.

Die großen Parteien rufen die ihnen angehörenden Vertreter (z.B. Bürgermeister, Beigeordnete, Kreistagsvorsitzende, Landräte) regelmäßig zu Gesprächs- und Abstimmungsrunden im Landtag zusammen. Die sog. „Kommunalpolitischen Runden“, die in der Regel am Rande der Plenarsitzungen

während der Präsenzwochen des Hessischen Landtages stattfinden, dienen maßgeblich auch der parteiinternen Vermittlung landespolitischer Entscheidungen. Anliegen der kommunalen Ebene werden durch die Vertreter der jeweiligen Landtagsfraktion, bzw. der Landesregierung auf-, oder zur Kenntnis genommen.

Auf Verbandsebene spiegeln sich die parteipolitischen Verbindungen und Strukturen ebenfalls. So bestehen beim Hessischen Landkreistag zwei große „politische Lager“. Landräte, Kreisbeigeordnete und Kreistagsvorsitzende der SPD und der CDU treffen sich jeweils in lockerem zeitlichem Rhythmus und stimmen sich über – in der Regel mit der jeweiligen kommunalpolitischen Vereinigung bzw. der Landespartei rückgekoppelte – Inhalte ab und formulieren insofern auch Vorstellungen über die inhaltliche Schwerpunktsetzung in den Verbandsgremien. In diese Tagungen werden, je nach politischer Ausrichtung und Mehrheiten im Landtag, nach Möglichkeit auch Vertreter der Landesregierung einbezogen.

Die dortigen Beratungsergebnisse spielen somit bei der Festlegung der Verbandspolitik der Kommunalen Spitzenverbände eine gewisse, jedoch keine ausschlaggebende Rolle. In der Regel stehen die Sachprobleme im Vordergrund. Diese werden jedoch im Rahmen einer Gremiendiskussion, die im Einzelfall auch durchaus intensiv geführt werden kann, im Ergebnis doch in Ansehung des traditionellen Konsensprinzips einer von allen Landkreisen getragenen Auffassung zugeführt. Die Entscheidung der Verbandsgremien ist somit, wie beschrieben, vorrangig am kommunalen Gemeinwohl ausgerichtet.

Dennoch sind die Festlegungen dann ein unterscheidender Faktor, wenn es um die Besetzung interner und externer Positionen und Funktionsämter, z.B. das Amt des Präsidenten des Verbandes oder die Entsendung von Vertretern der Landkreise in externe Organisationen geht, die teilweise auch mit nicht unerheblichen finanziellen Vergütungen dotiert sein können. Zu denken ist hierbei beispielsweise an den Verwaltungsrat der Landesbank Hessen-Thüringen, den Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen oder die Verwaltungsräte der kommunalen Gebietsrechenzentren³⁸⁵. Solche Positionen

³⁸⁵ Vgl. *Kaiser*, Die Kommunalen Spitzenverbände, 236.

werden zwischen den parteilichen Organisationen in der Regel nach Quote und Anciennität vergeben.

Nur der Vollständigkeit halber gilt es zu erwähnen, dass die Geschäftsführer der Kommunalen Spitzenverbände von den jeweiligen parteipolitischen Mehrheiten im Verband auf jeweils 6 Jahre gewählt werden und insofern regelmäßig ebenfalls diesen politischen Gruppierungen angehören. Durch eine sog. „duale Spitze“ von zwei Direktoren werden somit die politische Präsenz und zugleich eine Kontinuität der Verbandspolitik gewährleistet. Eine möglichst breite und tiefe Vernetzung der Direktoren im (partei-)politischen Umfeld ermöglicht „lagerübergreifend“ die gezielte Ansprache von Entscheidungs- und Funktionsträgern. Die Geschäftsführer verfügen mittels ihrer vielfältigen Kontakte über eine intime Kenntnis der politischen und fachlichen „Landschaft“ und nehmen hierdurch rein faktisch eine Schlüsselposition ein. Diese vielfach vernetzte Position bietet erhebliche Vorteile bei der Ansprache von – im weitesten Sinne – „verbandsnützlichen“ Multiplikatoren. Hierzu zählen beispielsweise auch Verbindungen in die Landtagsfraktionen.

Informelle Fraktions- oder Abgeordnetengespräche sind wichtig und der Interessenvermittlung förderlich. Als günstig hat sich daher erwiesen, bereits im Vorfeld von Gesetzesberatungen in den Landtagsfraktionen, bzw. im Plenum des Hessischen Landtages Kontakt mit den Fraktionen und / oder möglichst vielen, bzw. möglichst zentralen Interessenträgern unter den Abgeordneten aufzunehmen und Inhalte vorab zu vermitteln. Sind Positionen vorab bekannt, so gehen sie im Gesamtkonzert der Interessen, die im Rahmen der Diskussion um ein Gesetzgebungsprojekt in Einklang zu bringen sind, nicht unter. Gegebenenfalls erweisen sich die Interessen so als Kristallisationskerne, um die sich andere Interessen anordnen und verdichten.

Die Geschäftsstellen und Geschäftsführer mit dem geballten Informationsgehalt der fachlichen und politischen Beratungen im Gepäck, unterstützt durch eine parteipolitische Anbindung, stellen auch für die „Gegenseite“ eine interessante Ansprechenebene dar, über die sich gezielt und kanalisiert Informationen vermitteln lassen.

5.6. Externe Vertretung

5. 6. 1. Entsendung in externe Organisationen

Die Kommunalen Spitzenverbände entsenden Vertreter nicht nur in die bereits genannten Institutionen, sondern in über 100 weitere Organisationen, Fachgremien, Beiräte und Arbeitsgruppen und wirken dort („Netzwerk“) an der Willens-, Interessen- und teilweise Entscheidungsbildung mit. Die Einbindung beruht teils auf der Grundlage landesgesetzlicher Regelungen (z.B. Mitwirkung im Landesdenkmalrat aufgrund § 6 Abs. 2 Hessisches Denkmalschutzgesetz, Mitwirkung im Landesschulbeirat gem. § 99 a Hessisches Schulgesetz; Mitwirkung in der Landespersonalkommission gem. § 99 Abs. 1 Hessisches Beamten-gesetz) oder europarechtlicher Vorgaben (z.B. Mitgliedschaft im Begleitausschuss für das Operationelle Programm zur Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Hessen (RWB-EFRE-Begleitausschuss Hessen) gemäß Art. 5 der VO (EU) Nr. 1303/2013)).

Auf Bundesebene ist als Beispiel der IT-Planungsrat zu nennen. Hintergrund für die Einrichtung und Beauftragung des IT-Planungsrates ist die Föderalismusreform II, die zum 1. August 2009 in Kraft trat. Im Rahmen dieser Reform wurde das Grundgesetz u.a. um den Artikel 91 c ergänzt. Dieser besagt, dass Bund und Länder ihre Zusammenarbeit im Bereich der IT bündeln und vereinfachen können, indem sie unter anderem gemeinsame Standards festlegen. Der Artikel schafft die rechtlichen Voraussetzungen für eine lückenlose und medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen den Behörden von Bund, Ländern und Kommunen. Ein im Jahr 2010 von Bund und Ländern zur weiteren Umsetzung geschlossener IT-Staatsvertrag stellt die rechtliche Grundlage für die Arbeit des IT-Planungsrates dar.

Neben dieser gesetzlich geregelten Beteiligung erfolgt die Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände in Beratungsgremien externer Institutionen auch auf freiwilliger Basis. Zielsetzung ist dabei entweder, aufgrund der Arbeitsbeziehungen einen verstärkten, institutionalisierten Austausch zu pflegen oder über den Austausch auch Interessen der externen Bereiche in die Arbeit der Kommunalen Spitzenverbände zu transportieren. Für die

Kommunalen Spitzenverbände zumindest ist die Mitarbeit in den externen Gremien eine gute Möglichkeit, weitere Informationen zu erhalten, die das Gesamtbild aktueller Entwicklungen jeweils ergänzen. Soweit es sich um Gremien handelt, die auch eine Anbindung der Landesregierung umfassen, z.B. der Landesdenkmalrat oder Landesschulbeirat, ist die hierüber gegebene mittelbare Einwirkungsmöglichkeit auch auf gesetzliche Regelungen nicht zu unterschätzen. Die Landesregierung nimmt die Empfehlungen derartiger Gremien in der Regel eher auf als direkte Vorstöße von Verbänden. Dies trifft situationsabhängig auch auf die Positionierungen der kommunalen Spitzenverbände zu.

Für die Ebene der Landesregierung bietet eine Beratung durch Beiräte usw. zum einen mit Blick auf die Öffentlichkeit eine gewisse untermauernde „Legitimationsfunktion“ für eigene Entscheidungen, zum anderen aber auch eine Möglichkeit, abgedeckt durch eine institutionelle Rahmensetzung (z.B. durch einen Beirat) Kritik zuvorzukommen. Die damit zugleich gegebene Austauschplattform gibt mithin auch Gelegenheit, auf relativ neutralem Terrain Gemeinsamkeiten zu finden, Interessenlagen und Kompromissmöglichkeiten abzuklären, d.h. allgemein ins Gespräch zu kommen. Nicht ausgeschlossen ist allerdings, dass dieser Austauschebene im Einzelfall auch nur eine willkommene Alibi-Funktion³⁸⁶ nach dem Motto „Wir-haben-doch-schon-darüber-gesprochen,-eine-weitere-Einbindung-ist-deshalb-nicht-nötig“ zukommt.

Konkrete wichtige Beispiele für die Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände in externen Institutionen sind³⁸⁷:

- Kommunalen Arbeitgeberverband Hessen
- Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen
- Hessischer Verwaltungsschulverband Darmstadt
- GVV-Kommunalversicherung
- Landesjugendhilfeausschuss
- Hessischer Landesbeirat für Vertriebene-, Flüchtlings- und Spätaussiedlerfragen

³⁸⁶ Vgl. *Kaiser*, Die Kommunalen Spitzenverbände, 229.

³⁸⁷ Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Hessischer_Landkreistag#Gesch%C3%A4ftsstelle_„Mitgliedschaften“.

- Integrationsbeirat der Hessischen Landesregierung
- Hessische Krankenhausgesellschaft
- KGRZ-Unternehmensverbund ekom21 GmbH

5. 6. 2. Netzwerke und Parallelnetzwerke

An dieser Stelle wird in besonderem Maße deutlich, dass neben den eingangs beschriebenen Netzwerken³⁸⁸ noch eine weitere, eher verborgene Dimension der Vernetzung besteht. Bereits erwähnt wurden horizontale und vertikale Interessennetzwerke allgemein, bezogen auf Mitglieder einer Gesellschaft beschrieben. Nun wird jedoch eine zusätzliche Ebene offenbar. Es handelt sich dabei um Netzwerke, deren Angehörige qua Amt oder Funktion miteinander verbunden sind. Dies bedeutet ein „Mehr“ im Vergleich zu einer „einfachen“ gesellschaftlichen Vernetzung von Personen, die z.B. parallel in einem Fußballverein und im Kirchenchor mit mehreren anderen Mitgliedern der Gesellschaft in Kontakt treten. Denn Amts-/ Funktionsträger wurden bereits in einem Interessenausleseprozess, der eine Vielzahl von Einzelinteressen umfasst, von einer Grundgesamtheit von Gesellschaftsmitgliedern in eine gegenüber der Basis herausgehobene Position gehoben. Es fand ein gesellschaftlicher Komprimierungsprozess statt.

Arbeitet ein solcher Amts- und Funktionsträger neben seiner Aufgabe, für die er ursprünglich ausgewählt wurde, qua Amt oder bei Gelegenheit der Amtswahrnehmung in einem anderen externen Gremium mit, so bringt er zum einen die Interessen seines entsendenden Gremiums in das weitere Gremium ein, begründet aber zum anderen in dem neuen Gremium zusätzliche Interessen- und Vernetzungskontakte. Diese stehen ggf. auf einer übergeordneten, in der Interessenpyramide höherstufig angesiedelten Komprimierungsebene.

Man könnte diese parallelen Funktionärs- oder Amtsträgernetzwerke als phasenverschoben, disloziert oder multikonnectierend beschreiben und die Teilnehmer des Netzwerks als interessenbezogene „Multispreader“³⁸⁹ oder „Multikontaktträger“ bezeichnen. Sie sind Teilnehmer eines oder mehrerer

³⁸⁸ s. Kapitel A 4.1.3. Abbildung 1

³⁸⁹ Als „Multispreader“ wurden insbesondere in der Coronapandemie Virusträger bezeichnet, die das Virus besonders stark verbreiten. Der Begriff wird hier im Zusammenhang mit der Weitergabe von Informationen, bzw. der Vermittlung von Interessen im übertragenen Sinne verwendet.

übergeordneter Netzwerke und bringen sich an wichtigen Kontaktpunkten, nämlich dort, wo sie mit weiteren herausgehobenen Funktionsträgern zusammenkommen, ein und tragen Interessen weiter. Zumindest werden Kontakte geschlossen, die für die Vermittlung der Interessen der Entsendeinstitution von Bedeutung sind. Über diese werden zum einen Praxis- oder Fachinformationen transportiert (aus diesem Grund werden solche herausgehobenen Amts- oder Funktionsträger gerade in weitere Gremien einbezogen), zum anderen aber auch Möglichkeiten einer Zusammenarbeit generiert, die für beide Seiten im Hinblick auf die Verbreitung ihrer Interessen vorteilhaft sind. Es ergeben sich hieraus „win-win-Situationen“, von welchen die Amts- oder Funktionsträger auch persönlich profitieren können. Persönliche Kontakte können im Weiteren auch in der täglichen Arbeit unterstützend wirken. Ein Landrat formulierte es einmal so: „...es ist mir lieber, ich kann zum Telefonhörer greifen und den „XY“ anrufen und sagen, kannst Du da was für uns machen, als dass ich einen förmlichen Brief oder eine Mail schreibe. Vieles geht einfach nur auf dieser Ebene.“ Insofern sind aus reiner Netzwerksicht persönliche Kontakte oftmals wertvoller als die Mitarbeit in dem Gremium, das zu dem Kontakt führt.

Ein Praxisbeispiel für eine Amtsträgervernetzung mit wirtschaftlicher Dimension ist der Bereich der Sparkassen. Ist ein Landkreis Träger der örtlichen Sparkasse, so führt der zuständige Landrat gem. § 5 d Abs. 1 Hessisches Sparkassengesetz³⁹⁰ den Vorsitz des Verwaltungsrates. Die Sparkasse ist Mitglied des Sparkassenverbandes Hessen-Thüringen und dieser Mitglied des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes. Beiden Verbänden kommt eine gewichtige Stimme im Banken- und Finanzwesen zu. Der Sparkassenverband Hessen-Thüringen ist nicht zuletzt auch deshalb kooptiertes Mitglied des Präsidiums des Hessischen Landkreistages.

Ein anderes Beispiel ist der Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs, ÖPNV. Die Landkreise sind gem. § 5 Abs. 1 ÖPNVG³⁹¹ Träger des ÖPNV. Die Aufgabenträger können auf Grundlage des § 6 Abs. 1 ÖPNVG zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 7 ÖPNVG (die Belange des

³⁹⁰ Hessisches Sparkassengesetz vom 10. November 1954 in der Fassung vom 24. Februar 1991, GVBl. 91, 78

³⁹¹ Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (ÖPNVG), GVBl. 2005, S. 786

Schienenpersonennahverkehrs, des Verbundbusverkehrs und des regionalen Busnahverkehrs) Nahverkehrsorganisationen einrichten. Ihre Aufgaben nehmen Aufgabenträger gemeinsam in Verkehrsverbünden wahr (§ 6 Abs. 2 ÖPNVG). Verkehrsverbünde sind der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV), der Nordhessische-Verkehrsverbund (NVV) und der Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN). Gesellschafter z.B. des RMV sind u.a. die Landkreise. Die Mitglieder des Aufsichtsrates werden von den Gesellschaftern des RMV entsandt. Somit sind in vielen Landkreisen die Landräte in den Aufsichtsräten der Verkehrsverbünde vertreten, in der Regel als Aufsichtsratsvorsitzende.

Die Beispiele zeigen deutlich, welche Parallelstrukturen auf Amtsträgerebene bestehen und wie Knotenpunkte zu Interessennetzen verbunden sind bzw. sein können.

Gerade im Bereich der öffentlichen Verwaltung spielt, wie bereits mehrfach punktuell erwähnt, neben Funktionärs- oder Amtsträgernetzwerken das parallele Netzwerk über horizontale und vertikale Partei-Verbindungen der Amtsträger eine Rolle³⁹².

Parallele Interessennetzwerke stellen sich dann als besonders effektiv dar, wenn eine Person beispielsweise zugleich Landrat, Mitglied im Parteivorstand, Mitglied der Führungsgremien einer Gewerkschaft, der Kirche, der Sparkassenorganisation, den Verkehrsverbünden usw. ist. Kommen noch Mitgliedschaften in Medienführungsgremien, z.B. dem Fernsehrat o.ä. hinzu, so verdichtet sich über die Knotenpunkte im Netz eine Konzentration von Interessen und macht diese Multikontaktträger für viele Interessengruppierungen auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Grundamt besonders wertvoll. Beispiele hierfür sind der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder, der unter anderem als Aufsichtsratsvorsitzender des Ostsee-Pipeline-Betreibers Nord Stream AG sowie des Mineralöl- und Gaskonzerns Rosneft tätig war, bzw. der ehemalige Bundesverkehrsminister Matthias Wissmann, der von 2007 bis 2018 Präsident des Verbands der Automobilindustrie (VDA) war. Andere, weniger bekannte und exponierte Vertreter des politischen Raumes wirken nach ihrem Ausscheiden als professionelle Berater oder – weniger

³⁹² s. auch Kapitel A. 4.1.3, D 4, E. 5.5.5

direkt – als Mitglieder in Think-Tanks u.ä. mit, welche wiederum Gutachten für die aktive Politik erstellen.

Es zeigt sich somit, dass eine umfassende Vernetzung im Hauptamt, auch nach einem Ausscheiden aus diesem, der persönlichen Karriere nicht abträglich ist.

Aufgrund dieser vielfachen Vernetzungen in ihrem beruflichen Vorleben im politischen und fachlichen Raum werden so in der Regel auch die Geschäftsführer der Kommunalen Spitzenverbände ausgewählt. Vielfach waren diese in ihrer vorherigen beruflichen Tätigkeit kommunale Mandatsträger, z.B. Bürgermeister. Verfügen Bewerber vor diesem Hintergrund bei Dienstantritt bereits über ein vorhandenes Netzwerk von insbesondere politischen Kontakten „in die Szene“ hinein (z.B. Parteien, Landesregierung, Parlamentsfraktionen usw.) so erleichtert ihnen dies ihre spätere Tätigkeit in den Geschäftsstellen der Kommunalen Spitzenverbände erheblich. Dies wiederum ist ein wesentlicher Vorteil für die Verbände selbst, denn über ein solches Netzwerk können Verbandspositionen leichter vermittelt werden, als wenn ein Geschäftsführer sich dieses Basis-Netzwerk erst aufwendig im Rahmen seiner Tätigkeit erarbeiten müsste³⁹³.

Ein besonderes Beispiel für die zuvor genannte, erhebliche Breitenwirkung der beschriebenen Koinzidenzen ist der Fernsehrat des Zweiten Deutschen Fernsehens. Mitglied des ZDF-Fernsehrates³⁹⁴ sind gem. § 21 ZDF-Staatsvertrag neben dem Deutschen Landkreistag der Deutsche Städte- und Gemeindebund, die Evangelische Kirche, die Katholische Kirche, der Zentralrat der Juden, der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Deutsche Beamtenbund, die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, der Deutsche Industrie- und Handelstag, der Zentralausschuss der deutschen Landwirtschaft, der Zentralverband des Deutschen Handwerks, der Bundesverband Digitalpublisher und Zeitungsverleger, der Deutsche Journalisten-Verband, die Freien Wohlfahrtsverbände, Diakonie Deutschland, das Deutsche Rote Kreuz, der

³⁹³ Es ist selbstverständlich, dass sich die Geschäftsführer im Laufe der Tätigkeit nach und nach zusätzlich ein verbandsspezifisches Netzwerk aufbauen. Da die Geschäftsführer oft über Jahrzehnte in den Verbänden arbeiten, stellen diese Verbindungen einen wertvollen Faktor für die „informelle Reichweite“ der Verbände dar.

³⁹⁴ Vgl. *Zweites Deutsches Fernsehen*, Fernsehratsmitglieder nach entsendenden Organisationen, <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-fernsehrat-mitglieder-entsendende-organisationen-102.html>.

Deutscher Caritasverband, der Deutsche Arbeiterwohlfahrt, der Deutsche Olympische Sportbund, der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, der Naturschutzbund Deutschland und NABU International, der Bund der Vertriebenen, die Verbraucherzentralen und weitere. Es handelt sich bewusst um einen Querschnitt der Gesellschaft, der aber auch über die Aufgaben des Fernsehrates hinaus eine (Interessen-)Vernetzung der Praxis darstellt. Über die Einbindung in diese Gremien erschließen sich stets neue Kontakte, die wiederum hilfreich sein können, wenn es z.B. darum geht, „Netzwerkarbeit“ zu betreiben und Unterstützer für eigene Positionen zu aktivieren.

5.7. Verbandsklagerecht

Im Rahmen der statistischen Auswertungen konnte gezeigt werden, dass thematische Schwerpunkte von Gesetzesvorhaben mit einer Einbindung gesellschaftlicher Gruppen korrelieren. Vertretungen der Umwelt- und Naturschutzverbände und Verbände mit einem Schwerpunkt auf dem Verbraucherschutz wurden im Rahmen von Anhörungen deutlich weniger häufig beteiligt als z.B. die Kommunalen Spitzenverbände. Dies gibt grundsätzlich auch einen Reflex darauf, welche relativ eingeschränkte Größenordnung umwelt- und naturschutzrechtlich relevanten Gesetzesvorhaben am Gesamtaufkommen der Normsetzung zukommt.

Diese Feststellung steht jedoch in einem gewissen Spannungsverhältnis zu der Tatsache, dass insbesondere Verbänden des Umwelt- und Naturschutzes, sowie Verbraucherschutzverbänden ein Verbandsklagerecht zugebilligt wurde. Dieses erlaubt den jeweiligen Verbänden, nicht die Verletzung eigener subjektiver Rechte geltend zu machen, sondern die Verletzung der Rechte Dritter, hier der Allgemeinheit. Die „Umweltverbandsklage“ findet ihre gesetzliche Grundlage u.a. im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)³⁹⁵. Anerkannte Naturschutzverbände können sich bei Verbandsklagen auf eine Rechtsgrundlage im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)³⁹⁶ berufen. Auch

³⁹⁵ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG)

³⁹⁶ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3908)

Verbraucherschutzorganisationen werden diesbezüglich gesetzlich privilegiert^{397,398}.

Für die Kommunalen Spitzenverbände besteht eine solche formale Privilegierung nicht. Ein Verbandsklagerecht kommt den Kommunalen Spitzenverbänden bislang weder auf Bundes- noch auf Landesebene zu, obwohl diese die Interessen einer gesamten „staatlichen“ Ebene³⁹⁹ repräsentieren. Alleine der Hessische Landkreistag repräsentiert in kreisrelevanten Belangen 77 % der Bevölkerung und 97% der Fläche des Landes Hessen. Über ihre Mitglieder und deren Vertreter sind die Kommunalen Spitzenverbände zudem demokratisch legitimiert. Ihre Position könnte gestärkt werden, denn die kommunale Ebene ist diejenige staatliche Ebene, die am unmittelbarsten mit dem Bürger in Kontakt kommt. Sie ist aber zugleich die letzte Station in der staatlichen „Hierarchieabstufung“ und wird von Bund und Land erfahrungsgemäß oftmals übergangen und nicht hinreichend geachtet. Dadurch schneiden sich Bund und Länder in Teilen nicht nur von maßgeblichen Informationen im Gesetzgebungsverfahren ab. Aufgrund der gegebenen Finanzverfassung werden in zunehmender Zahl, auch ohne entsprechenden finanziellen Ausgleich, personal-intensive Aufgaben oder Verpflichtungen an die kommunale Ebene delegiert.

³⁹⁷ s. Richtlinie (EU) 2020/1828 vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG

³⁹⁸ Einen guten Überblick über die Verbandsklagerechte gibt die Ausarbeitung: *Wissenschaftliche Dienste*, Dokumentation Verbandsklagerechte im geltenden Bundesrecht, <https://www.bundestag.de/resource/blob/530852/2e48943624002b60c1fe9d0d9548213b/WD-7-111-17-pdf-data.pdf>.

³⁹⁹ Hier wird (s. a. S. 202, Fn. 382-385) erneut der politikwissenschaftliche Sprachgebrauch angenommen, wonach die Gemeinden, bzw. Gemeindeverbände abweichend von der herrschenden Lehre und der Rechtsprechung politisch (nicht mit Blick auf die Verwaltungsebenen) eine eigene Ebene im Staatsaufbau darstellen. Sie sind dennoch integraler Bestandteil der Bundesländer und Teil der vollziehenden Staatsgewalt. Durch das im Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) und in der Hessischen Verfassung (Art. 137 HV) garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung unterscheiden sie sich allerdings hinsichtlich ihrer Selbstverwaltungsaufgaben von staatlichen Verwaltungsbehörden. Abseits der am Staatsorganisationsrecht orientierten herrschenden Lehre existiert also aus politischer Sicht eine andere Realität. Danach ist in der gelebten Praxis (auch aus Landessicht) eine deutliche Trennung zwischen Landes- und der kommunalen Ebene gegeben. Diese zeigt sich unter anderem in finanzieller Hinsicht („Konnexität“), wo deutlich zwischen originären Landesmitteln auf der einen und kommunalen Mitteln auf der anderen Seite unterschieden wird. Auch in rechtlicher Hinsicht - dies macht die vorliegende Arbeit in ihren übrigen Teilen (siehe auch Kapitel D 6.2 „Thematische Praxisbeispiele) deutlich - werden aus der Praxis entspringende Interessen der kommunalen Ebene bei der Gesetzgebung oft genug nicht berücksichtigt, in vielen Fällen nicht einmal angehört. Obwohl viele landespolitisch Verantwortliche ihre politischen Wurzeln in der Kommunalpolitik verorten, unterscheiden sich die politischen Landesinteressen und die kommunalen Interessen vielfach sehr deutlich. (s. Kapitel A1, D)

Die kommunalen Spitzenverbände sind die Stimme der kommunalen Ebene und daher konstitutionell zu stärken. Ein Lösungsansatz könnte die Einräumung eines Klagerechtes an die Kommunalen Spitzenverbände sein, das mit dem Anhörungsrecht (Beteiligungsrecht) in Zusammenhang steht. Der kommunalen Ebene würde ein Verbandsklagerecht die Möglichkeit eröffnen, sich aus einer vielfach dulddenden in eine auch stärker formal mitgestaltende Position zu bewegen.

6. Formen der Einbindung im Einzelnen

In der geübten Praxis bestehen vielfältige Plattformen der fachlichen Zusammenkunft und des Austauschs zwischen Vertretern der Landesregierung, und / oder Vertretern Kommunalen Spitzenverbände, sowie der Ebene der Fach-Praxis (z.B. Vertreter der kommunalen Fachämter). Der Begriff der Praxis umfasst in diesem Zusammenhang das gesamte Spektrum von Vertretern gesellschaftlicher Interessen. Diese Formen der Zusammenarbeit und der Informationsvermittlung sind nicht unmittelbarer Teil des Gesetzgebungsverfahrens in dem Sinne, dass eine gesetzliche Vorgabe bestünde, diese Stadien vor einem Gesetzesbeschluss des Hessischen Landtages durchlaufen zu müssen. Die Formate bieten jedoch Gelegenheit, Informationen, Situationsbeschreibungen, praktische Notwendigkeiten oder Hinweise auf gesetzliche Regulations- oder diesbezügliche Änderungsbedürfnisse, mithin Hinweise auf Interessenlagen weiterzugeben und zu beraten.

6.1. Beispiele praktischer informeller Zusammenarbeit

- Enquêtekommissionen des Hessischen Landtages

Ein mit einem rechtlichen Rahmen versehenes Format stellen die Enquêtekommissionen⁴⁰⁰ des Hessischen Landtages dar. Enquêtekommissionen gemäß § 55 Abs. 1 GO LT dienen der Erlangung einer allgemeinen Orientierung bzw. Wissensbildung des Parlaments zu bestimmten, (aktuell) als gesellschaftlich relevant erkannten, thematisch übergreifenden Lebenssachverhalten durch das Parlament. Die Mitglieder der jeweiligen Kommission werden im Einvernehmen der Fraktionen benannt und von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Hessischen Landtages berufen

⁴⁰⁰ s. auch Kapitel B. II. 1.2

(§ 55 Abs. 2). Ziel der Arbeit ist die Erstellung eines Berichts, der so rechtzeitig vorzulegen ist, dass bis zum Ende der Wahlperiode eine Aussprache darüber im Landtag stattfinden kann (§ 55 Abs. 4). Die Berichte dienen damit nicht unmittelbar der „Gesetzesgestaltung“, können jedoch bei erkanntem Handlungsbedarf in der Folge mittelbar dazu beitragen.

- **„Allianzen“, „Bündnisse“**

Eines der politischen Instrumente^{401,402} der Hessischen Landesregierung ist es, Netzwerke⁴⁰³ zu schaffen. Gern und oft werden dazu symbolische Zusammenschlüsse in der Form von „Allianzen“ oder „Bündnissen“ genutzt. Vom Ansatz her wird dabei versucht, bei möglichst vielen Institutionen eines bestimmten fachlichen Bereiches oder Interessenbereiches dafür zu werben, dass diese sich zu Partnern des Vorhabens zu erklären. Diese werden durch den Beitritt ideell an- und in einen Dialogprozess eingebunden, Interessen werden zu einem Netzwerk gebündelt. Ziel ist jeweils, einen Beratungsprozess innerhalb der „Allianzen“ oder „Bündnissen“ anzustoßen und diesen Prozess zu einem bestimmten Ergebnis zu führen, das veröffentlicht werden kann. Die Mitarbeit ist in der Regel freiwillig. Allerdings darf ein grundsätzlicher Effekt nicht gering geschätzt werden: Je mehr Institutionen sich an einer „Allianz“ oder einem „Bündnis“ beteiligen, desto größer wird der innere Legitimationsdruck derjenigen Institutionen, die noch nicht beigetreten sind.

Die Allianz oder das Bündnis – die Bezeichnung wird bei inhaltlich weitgehender Deckungsgleichheit oft synonym verwendet – wird in der Regel durch die jeweiligen Fachministerien begleitet, wobei in den zuständigen Abteilungen durch die Mitarbeiter der Ministerien sog. „Geschäftsstellen“ gebildet werden. Eine solche Geschäftsstelle stellt den

⁴⁰¹ Vgl. *Schindler*, Die Rolle von Ideen und Deutungsmustern in der Politik: Wissenspolitologische Perspektiven auf Netzwerke, 99.

⁴⁰² Schindler formuliert a.a.O.: „In der politikwissenschaftlichen Governance-Debatte spielen derartige „Netzwerke“ als Forschungskategorien unter Verweis auf die soziologischen Debatten um Struktur und Handlung sowie gesellschaftliche Mikro- und Makro-Ebenen eine große Rolle. Ihre spezifische Erscheinungsform wird dabei auf Fragen der politischen Steuerungsfähigkeit moderner Gesellschaften bezogen. Kennzeichnend für die Debatte ist die relative Heterogenität der theoretischen und konzeptionellen Zugänge. Der Netzwerk-Begriff scheint das Schicksal vieler zentraler Begriffe zu teilen: Weder gibt es eine standardisierte Definition, noch herrscht über den Nutzen des Begriffs als Metapher, Methode, Kategorie oder Theorie-Ansatz Einigkeit.“

⁴⁰³ s. auch Kapitel A. 4.1.2.

organisatorischen Rahmen der Arbeit der jeweiligen Allianz, die mit Öffentlichkeitswirkung versehen ist.

Beispiele für derartige Allianzen sind die „Allianz / Bündnis für Wohnen Hessen“⁴⁰⁴, die „Umweltallianz“⁴⁰⁵, das „Bündnis für Nachhaltigkeit“⁴⁰⁶ die „Allianz für Lärmschutz“^{407,408} oder auch die Allianz bzw. das „Bündnis für Ausbildung Hessen“⁴⁰⁹.

Die Allianz für Wohnen in Hessen⁴¹⁰ beispielsweise hat eine verbesserte Versorgung mit bezahlbarem und bedürfnisentsprechendem Wohnraum im Fokus. Ziel des Austauschs mit den Allianzpartnern ist einen Prozess zur zukunftsfähigen Weiterentwicklung der Wohnquartiere und Wohnungsbestände in den hessischen Städten und Gemeinden zu gestalten. Herausgearbeitet werden sollen „neue Ideen, innovative Herangehensweisen, sowie konkrete und praktikable Lösungsmöglichkeiten, um die Wohnqualität zu stärken. Zugleich soll ein Interaktionsprozess und eine „Zusammenarbeit und Vernetzung der vielfältigen Akteure und deren Interessen“ im Allianzbereich ermöglicht werden. Die Landesregierung schreibt hierzu konkret: „Im konstruktiven Dialog werden notwendige Rahmensetzungen und Prozesse sowie politische und rechtliche Vorgaben auf ihre technische und wirtschaftliche Umsetzbarkeit hin geprüft“⁴¹¹. Sitzungen finden regelmäßig, ggf. auch in gesonderten Fachgruppen statt. Ergebnisse werden in öffentlichen Veranstaltungen publiziert. An der Allianz sind neben weiteren Landesressorts die Verbände der Wohnungswirtschaft, die kommunalen Spitzenverbände, Kammern, Mieterbund,

⁴⁰⁴ Siehe: <https://wohnungsbau.hessen.de/buendnis-fuer-wohnen-in-hessen>

⁴⁰⁵ Siehe: <https://www.umweltallianz.de/>

⁴⁰⁶ Siehe: <https://www.hessen-nachhaltig.de/hessisches-buendnis-fuer-nachhaltigkeit.html>

⁴⁰⁷ Siehe: <https://wirtschaft.hessen.de/Verkehr/Luftverkehr/Allianz-fuer-Laermschutz>

⁴⁰⁸ *Hessische Landesregierung*, Gemeinsam für die Region -Allianz für Lärmschutz 2012, https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2021-07/allianz_fuer_laermschutz.pdf.

⁴⁰⁹ *Hessische Landesregierung*, Bündnis Ausbildung Hessen für die Jahre 2020 bis 2024, https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2021-06/buendnis_ausbildung_hessen_2020_bis_2024.pdf.

⁴¹⁰ Vertiefende Informationen zum Gesamtthema: <https://wohnungsbau.hessen.de> und zur Allianz für Wohnen: <https://wohnungsbau.hessen.de/allianz-fuer-wohnen-in-hessen>.

⁴¹¹ Vgl. *Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen*, Bündnis für Wohnen / Die Allianz für Wohnen in Hessen, <https://wohnungsbau.hessen.de/allianz-fuer-wohnen-in-hessen>.

Studentenwerke und weitere Interessenverbände sowie die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen beteiligt.

Die Vorgehensweise ist in vergleichbarer Weise auf die weiteren genannten Beispiele, wie die Umweltallianz zu übertragen. Auch die Allianzen und Bündnisse tragen zu einer Verfestigung von Informationen / Wissen bei. Sie geben einerseits der Praxis durch Interaktion eine Positionsbestimmung.

Politisch bietet das Format der „Allianzen und Bündnisse“ der Landesregierung zum anderen eine breiter abgedeckte Legitimationsbasis und kann darüber hinaus eine (positive) Öffentlichkeit herstellen. Für den einzelnen Teilnehmer kann insoweit die Gefahr bestehen, zumindest in Teilen oder Teilaussagen der Beratungsergebnisse „politisch vereinnahmt“ zu werden. Fachliche Kritik der Teilnehmer kann so gegebenenfalls durch Einbindung in den Abstimmungsprozess abgemildert werden⁴¹².

Die Ergebnisse können aber andererseits auch eine von mehreren gesellschaftlichen Gruppen getragene bzw. teilweise mitgetragene Grundlage für eine Informations-/ Wissensbasis darstellen, die in weiteren Schritten zu neuen oder verbesserten gesetzlichen Regelungen führen.

Ein Beispiel für eine besondere Nutzung der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit im Rahmen von „Allianzen“ ist die Initiative „Allianz vor Ort“. So hatte sich die Allianz für Wohnen für die Arbeitsperiode 2021/22 mit dem Ziel „Chancen und Risiken im Wohnungsbau praxisnah und aus erster Hand zu erfahren“ u.a. auf die Initiative „Allianz vor Ort“

⁴¹² Diese Gefahr besteht auch in anderen Formaten einer solchen Zusammenarbeit, die letztlich auf Außenwirkung gerichtet ist. Der Ersteller dieser Arbeit nahm für den Hessischen Landkreistag im Jahr 2014 an dem Runden Tisch zur Kinderbetreuung des Hessischen Sozialministeriums teil. Zielsetzung war, „gemeinsam für eine gute Kinderbetreuung in Hessen“ zu sorgen. Ein Teil der Beratungen bezog sich auch auf die Verbesserung der Betreuung in der Grundschule. Im Teilnehmerkreis waren eine Vielzahl von sozialen Vereinigungen, Interessenvertretungen der Eltern usw.. Von dieser Seite wurde versucht, einen Schulterschluss hinsichtlich eines weiteren Vorgehens im Grundschulbereich herbeizuführen, der im Ergebnis ggf. geeignet gewesen wäre, die Landkreise in ihrer Eigenschaft Schulträger in der öffentlichen Wahrnehmung politisch unter Druck zu setzen. Daher war es wesentlich, in diesem Zusammenhang auf das Konnexitätsprinzip hinzuweisen und eine gemeinsame Positionierung der Versammlung zu relativieren. Es galt zu verhindern, dass öffentlich kommuniziert würde – der Landkreistag als Teilnehmer des Runden Tisches hat einer Forderung XY zugestimmt, bzw. diese auch mitgetragen. Derartige „Fixpunkte“ sind geeignet, an anderer Stelle zitiert zu werden und damit Verhandlungsergebnisse ggf. vorzuprägen.

verständigt⁴¹³. Dabei wurden mit entsprechender Medienbegleitung realisierte oder um im Bau befindliche Wohnungs- und Städtebauprojekte besucht. Seitens des Hessischen Landkreistages wurde die Gelegenheit genutzt, im direkten Austausch mit der Landesregierung zu fordern, die Planungsverfahren für den Wohnungsbau mit Blick auf eine Vereinfachung zu überdenken, die Vorgaben für die Innenverdichtung anzupassen und dabei auch eine Reihe von Denkmalschutzregelungen sowie eine Entbürokratisierung von Förderverfahren zu prüfen⁴¹⁴.

Insofern bietet die durch die Allianz für Wohnen / Allianz vor Ort geschaffene Öffentlichkeit für alle Beteiligten die Plattform, Sichtweisen zu transportieren und, wie im Beispielsfall, auf notwendige Änderungen der gesetzlichen Regelungsgrundlagen hinzuweisen.

- **„Konvente“**

Ein ähnlicher Ansatz wie bei den „Allianzen“ und „Bündnissen“ steht auch hinter sog. „Konventen“. Ziel ist, Fachlichkeit aber auch Auffassungen aus einem breiten gesellschaftlichen Raum zur Beratung aktueller Fragen zu versammeln und nach Möglichkeit einen Konsens zu erreichen. Im Mittelpunkt steht der Austausch, der auch in der Präsentation besonders gelungener Praxisbeispiele bestehen kann. Während „Allianzen“ und „Bündnisse“ also mehr auf konkrete Arbeitsergebnisse ausgerichtet sind, zielt der „Konvent“ auf eine Vorstufe, einen gesellschaftlichen Ausgleich oder Dialog ggf. auch polarisierender Fragen.

So wurde beispielsweise im Zusammenhang mit der ersten großen Flüchtlingswelle im Jahr 2015 seitens des Hessischen Ministerpräsidenten der erste Hessische Asylkonvent ins Leben gerufen. Ansatz war es, im Rahmen eines breiten Dialoges gesellschaftlicher Vertreter / Verbänden, sowie unter Einbindung des Landtages und der Ministerien der Landesregierung mögliche Lösungen für die Aufnahme und Integration der Flüchtlinge zu finden. Auch die in diesem Zusammenhang angestellten

⁴¹³ Vgl. *Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen*, „Allianz vor Ort“ im Sommer 2021 und 2022, S. 6.

⁴¹⁴ *Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen*, „Allianz vor Ort“ im Sommer 2021 und 2022, S.105, https://wohnungsbau.hessen.de/sites/wohnungsbau.hessen.de/files/2022-12/allianz_vor_ort_gesamtdokumentation_web.pdf.

Überlegungen bildeten nachfolgend die weitere Grundlage für die erforderlichen landesrechtlichen Regelungen.

- „Gipfel“

Während die Arbeit der Allianzen, Bündnisse oder auch Konvente auf Dauer oder zumindest auf gewisse Zeit angelegt ist, befassen sich „Gipfel“ für einen konkreten Zeitraum (Einzeltagung) oder auch zu wiederkehrenden Einzelterminen (z.B. in jährlichem Rhythmus), gezielt mit einem bestimmten Thema. Initiator der Gipfelzusammenkünfte ist in der Regel ebenfalls die Landesregierung oder landesnahe Einrichtungen. Ein Beispiel für derartige Gipfel ist der Cybersicherheits-Gipfel der als wiederkehrende Tagung veranstaltet wird. Teilnehmer sind „Partner aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung“⁴¹⁵, die sich im Rahmen des Termins ein aktuelles Bild über ausgewählte fachliche Problemstellungen verschaffen. Ergebnisse geben der Landesregierung und den teilnehmenden Vertretern des Hessischen Landtages Gelegenheit zur vertiefenden Praxisinformation.

In ähnlicher Weise wurde z.B. in Hessen ein „Energiegipfel“^{416,417,418} veranstaltet. Beispiele aus jüngerer Zeit auf Bundesebene sind ein

⁴¹⁵ Vgl. *Hessen Trade & Invest GmbH*, Cybersicherheits-Gipfel Hessen am 12. April 2019-Technologieland Hessen, <https://www.technologieland-hessen.de/dynasite.cfm?dsmid=511714&newsid=33032&skipfurl=1>.

⁴¹⁶ Vgl. *Hessischer Städtetag*, Energiegipfel in Hessen, <https://www.hess-staedtetag.de/aktuelles/arbeitsfelder/artikelansicht/article/energiegipfel-in-hessen/>.

⁴¹⁷ Mit dem Energiegipfel sollte ein gesellschaftlicher Prozess angestoßen werden. In Arbeitsgruppen wurde mit Vertretern aller in Energiefragen relevanten Gruppen, z.B. den Fraktionen des Hessischen Landtags, Vertretern der Kommunen, von Wirtschafts- und Umweltverbänden, Gewerkschaften und der Industrie, über Fragestellungen wie den Ausbau eines zukunftsfähigen Energiemixes aus erneuerbaren und fossilen Energien in Hessen, der Identifizierung von Energieeffizienz- und Einsparpotenzialen in Hessen, Anforderungen an eine verlässliche und versorgungssichere Energieinfrastruktur und die gesellschaftliche Akzeptanz einer veränderten Energiepolitik in Hessen beraten. (siehe auch Abschlussbericht: Fn. 419)

⁴¹⁸ *Hessische Landesregierung*, Hessischer Energiegipfel, https://rp-kassel.hessen.de/sites/rp-kassel.hessen.de/files/2022-06/abschlussbericht.hess_-_energiegipfel_0.pdf.

„Nationaler Waldgipfel“^{419,420} oder ein „Autogipfel“^{421,422,423}. Auf Bundesebene tagte während der Pandemie wiederholt ein „Corona-Gipfel“⁴²⁴. Anlässlich der Flüchtlingssituation wurde seitens des Deutschen Landkreistages, der Kommunen und der Opposition im Deutschen Bundestag seit längerer Zeit ein Gipfel zur Flüchtlingssituation / „Flüchtlingsgipfel“ gefordert⁴²⁵. Ein erstes Spitzengespräch mit den Kommunalen Spitzenverbänden und Vertretern⁴²⁶ blieb ohne greifbare Ergebnisse⁴²⁷. Alle weiteren Versuche des Landkreistages, über eine bessere Steuerung der Migration zu sprechen, scheiterten⁴²⁸. Erst auf massiven Druck hin kündigte das Bundesinnenministerium schließlich im Februar 2023 an, einen Flüchtlingsgipfel zu organisieren, um mit den Ländern und Kommunen angesichts der angespannten Situation über die Verteilung, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen und Asylbewerbern zu beraten⁴²⁹.

Der Ansatz ist bei allen derartigen Zusammentreffen gleich – es wird versucht, im Rahmen einer Tagung hochrangiger politischer oder fachlicher Führungskräfte einen fachlichen Austausch und eine gemeinsame politische Konsensbasis für eine Zusammenarbeit zu schaffen. Daher ist es vielfach auch gar nicht immer möglich, aus den allgemeinen Verhandlungen unmittelbar konkrete Spuren in späteren gesetzlichen Regelungen zu isolieren. In der Regel bereiten politische Vorverständigungen z.B. in „Gipfeln“ nach und nach den Weg für gesellschaftlich getragene

⁴¹⁹ Vgl. beispielhaft Klöckner: Wir wollen die Klimaschutzleistung des Waldes honorieren – Pressemitteilung 95/2021, BMEL.

⁴²⁰ Vgl. *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, Nationaler Waldgipfel – über 170 Interessengruppen folgen Einladung von Bundesministerin Julia Klöckner, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/189-nationaler-waldgipfel.html> Pressemitteilung 189/2019, BMEL.

⁴²¹ Vgl. *Delhaes*, Handelsblatt online; Autogipfel: Treffen am 10. Januar: Olaf Scholz lädt die Autobosse ins Kanzleramt ein.

⁴²² Vgl. *Budras/Piller*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.net vom 08.01.2023, Ein Autogipfel, der vielleicht keiner ist.

⁴²³ Vgl. *Kunkel* vom 11.01.2023 SZ online; Der Mobilitätsgipfel hat rein gar nichts gebracht.

⁴²⁴ Vgl. beispielhaft *Deutscher Städtetag* vom 10.01.2022.

⁴²⁵ Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, FAZ.net vom 06.02.2023.

⁴²⁶ *Bundesministerium des Innern und für Heimat*, Bundesinnenministerin Faeser: Großen Kraftakt gemeinsam stemmen, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2022/10/spitzengespraech-fluechtlingssituation.html>.

⁴²⁷ Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 07.02.2023, 1.

⁴²⁸ Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 07.02.2023, 4 Kommunen verärgert über Faeser und Scholz / "Landkreise: Alle Versuche gescheitert, über Steuerung der Flüchtlingsströme zu sprechen".

⁴²⁹ Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 07.02.2023, 1.

gesetzliche Regelungen als solche vor. Eine ggf. folgende gesetzliche Regelung insgesamt ist dann letztlich die Spur in der Gesetzgebung, die sich ganz oder teilweise auf eine oder mehrere Gipfelberatungen zurückführen lässt. Dieser Prozess, der auch in Gestalt der nachfolgend beschriebenen Verständigungsformen einherkommen kann, formt nach und nach das Produkt „Gesetz“.

Am Beispiel des durch den damaligen Ministerpräsidenten Bouffier angestoßenen „Hessischen Energiegipfels“ lassen sich hingegen klare Wechselwirkungen und spätere Verankerungen in gesetzlichen Regelungen nachweisen. Der Energiegipfel wurde im Jahr 2011 ein „bundesweit beispielhafter gesellschaftlicher Prozess“⁴³⁰ angestoßen, dessen Ziel u.a. die Steigerung der gesellschaftlichen Akzeptanz der energiepolitisch notwendigen Schritte in der Zukunft⁴³¹ war. Diese sei der Schlüssel zum Erfolg der Energieversorgung von morgen⁴³². Der Energiegipfel formulierte eine Reihe von Empfehlungen. Auf dieser Basis wurden aus Empfehlungen die tragenden politischen Grundlinien für das Hessische Energiezukunftsgesetz, die diesem in der Form einer Präambel vorangestellt wurden⁴³³. In der Folge wurde auf Grundlage des § 1 Abs. 3 Energiezukunftsgesetz auch der Landesentwicklungsplan (LEP) angepasst⁴³⁴. In der Anlage zur entsprechenden Verordnung⁴³⁵ zum LEP wurde der Zusammenhang mit dem Energiegipfel sogar ausdrücklich hergestellt. Unter Ziffer 1 „Planungsanlass“ findet der Energiegipfel Erwähnung. Unter Ziffer 4.2 werden später sogar über mehrere Absätze hinweg die Ergebnisse des Energiegipfels wiedergegeben. Die Darstellung der Querverbindungen in dieser nachvollziehbaren Klarheit ist außergewöhnlich.

⁴³⁰ Vgl. *Landesenergieagentur Hessen*, Hessischer Energiegipfel; Abschlussbericht des Hessischen Energiegipfels vom 10. November 2011, https://www.energieland.hessen.de/pdf/abschlussbericht_energiegipfel_2011.pdf, S. 5.

⁴³¹ Vgl. *Landesenergieagentur Hessen*, Energiepolitik - Der Hessische Energiegipfel, <https://www.energieland.hessen.de/hessischer-energiegipfel>.

⁴³² Vgl. *Landesenergieagentur Hessen*, Hessischer Energiegipfel; Abschlussbericht des Hessischen Energiegipfels vom 10. November 2011, https://www.energieland.hessen.de/pdf/abschlussbericht_energiegipfel_2011.pdf.

⁴³³ s. Hessisches Energiezukunftsgesetz, GVBl. 2012,444, Art. 1, „Präambel“

⁴³⁴ s. Zweite Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 v. 27.06.2013, GVBl. 2013,479.

⁴³⁵ s. Zweite Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000, GVBl. 2013,480, sowie S. 483.

- **„Konferenzen“**

Einem allgemeineren, in der Regel dauerhaften Austausch mit der Praxis-ebene dienen sog. Konferenzen. Auch hier entsenden gesellschaftliche Gruppen entsprechende Vertretungen. Die Entsendung beruht nicht zwingend auf gesetzlichen Vorgaben. So konstituierte sich z.B. die Hessische Integrationskonferenz 2019 aufgrund eines Kabinettsbeschlusses. Sie bindet die Expertise auch ehrenamtlicher Vertreter in die Beratungen um das Querschnittsthema Integration ein.

Die Landessportkonferenz (LSK)⁴³⁶, als weiteres Beispiel, ist an der Schnittstelle von Sportorganisationen und Landesregierung angesiedelt. In ihr beraten die Landesregierung, die Kommunen / Kommunalen Spitzenverbände und die politischen Parteien gemeinsam mit den Sportorganisationen allgemein über aktuelle Fragen und Zukunftsperspektiven des hessischen Sports. Die LSK wirkt so als Meinungsbildungsfaktor und als Multiplikator für sportfachliche Aspekte der Gesetzgebung. Sie stellt damit auch einen wichtigen Ansprechpartner für das Hessische Ministerium des Innern und für Sport dar.

- **Räte und Beiräte**

In Hessen werden Beiräte in verschiedenen Bereichen eingesetzt, um die Landesregierung bei bestimmten Themen zu beraten und zu unterstützen. Typischerweise finden derartige, oftmals auf Dauer eingerichtete Räte / Beiräte in Bereichen wie Umwelt, Wirtschaft, Soziales, Bildung oder in speziellen Fachgebieten Anwendung, bei denen eine fachkundige Beratung u.a. zur Vorbereitung der Gesetzesgestaltung notwendig ist. Sie dienen mithin dazu, die Landesregierung, bzw. die Landesverwaltung gezielt durch die Fach- bzw. (Praxis-)expertise namentlich entsandter Vertreter zu unterstützen, indem insbesondere auch Empfehlungen abgegeben werden. Ihnen kommen aber keine unmittelbaren Entscheidungsbefugnisse oder ggf. auch Kontrollfunktionen zu. Räte oder Beiräte sind in der Regel auf Dauer eingerichtet, unterliegen aber aufgrund vorgegebener Wechselzyklen oder Wahlzeiten einem personellen Wandel. In einer Vielzahl

⁴³⁶ Vgl. *Hessisches Ministerium des Innern und für Sport*, Sport - Partner, Gremien, Organisationen, <https://innen.hessen.de/Sport/Partner-Gremien-Organisationen>.

derartiger Gremien sind auch die Kommunalen Spitzenverbände vertreten.

Ein Beispiel für gesetzlich vorgegebene Beiräte sind die Naturschutzbeiräte. Diese werden gem. § 22 Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz⁴³⁷ gebildet. Sie werden als unabhängige Gremien mit ausschließlicher Beratungsfunktion bei der Obersten und den Unteren Naturschutzbehörden eingerichtet. Ein anderes Beispiel ist der Landesfischereibeirat, der zur Beratung der Fischereibehörden in wichtigen fischereilichen Fragen gem. § 45 des Hessischen Fischereigesetzes⁴³⁸ bei der Obersten Fischereibehörde zu bilden ist. Der Beirat besteht aus Vertretern der Fischereiberechtigten, der Fischzüchterinnen und Teichwirte, der Berufs- und Angelfischer, der Land- und Forstwirtschaft.

Im Bereich des Denkmalschutzes berät und unterstützt der Hessische Landesdenkmalrat gem. § 6 Hessisches Denkmalschutzgesetz⁴³⁹ das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst in allen Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Er nimmt insbesondere zu grundsätzlichen Fragen und zu denkmalpflegerischen Vorhaben von grundsätzlicher Bedeutung Stellung. Dem Hessischen Landesdenkmalrat sollen je ein Vertreter der mit Denkmalpflege und Denkmalschutz befassten Fachgebiete und weitere Vertreter, u.a. des Hessischen Museumsverbandes, der Kirchen, der Kommunalen Spitzenverbände, der Verbände der Arbeitsgemeinschaft der Hessischen Handwerkskammern angehören. Die im Hessischen Landtag vertretenen politischen Parteien entsenden ebenfalls einen Vertreter mit beratender Stimme. Denkmalschutz oder die Denkmalpflege betreffende Verwaltungsvorschriften sollen mit dem Hessischen Landesdenkmalrat beraten werden.

Im Bereich des Hessischen Kultusministeriums berät der Landesschulbeirat bei wichtigen Maßnahmen, § 99 Abs. 1 S. 2 und § 99 a HSchG⁴⁴⁰.

⁴³⁷ Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (HAGBNatSchG) vom 20. Dezember 2010, GVBl. 2010, 629

⁴³⁸ Hessisches Fischereigesetz (HFischG) vom 3. Dezember 2010, GVBl. 2011, 362

⁴³⁹ Hessisches Denkmalschutzgesetz (HDSchG) vom 28. November 2016, GVBl. 2016, 211

⁴⁴⁰ Hessisches Schulgesetz vom 18.03.2021, GVBl. 2017, 150; GVBl.2021, 166

Der Landesschulbeirat besteht u.a. aus Vertretern des Landeselternbeirats, der Hochschulen, der Kirchen, der Arbeitsgemeinschaft der hessischen Ausländerbeiräte, des Landesjugendhilfeausschusses, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, des Deutschen Beamtenbundes, des Hessischen Städtetags und des Hessischen Landkreistags sowie dem Beauftragten der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen.

Ein Landesbeirat für Katastrophenschutz wird gem. § 56 Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz⁴⁴¹ wird beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport berufen und berät das Ministerium in grundsätzlichen Angelegenheiten des Brandschutzes, der Allgemeinen Hilfe und des Katastrophenschutzes. Dem Landesbeirat gehören insbesondere Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, der Interessenvertretungen, des Landesfeuerwehrverbandes Hessen und der Landesverbände der Organisationen, die mit ihren Einheiten und Einrichtungen im Katastrophenschutz mitwirken, an.

Die Liste ließe sich für viele weitere Bereiche fortführen. Es wird deutlich, dass in den Räten / Beiräten jeweils die Landesverwaltung, entweder die auf kommunaler Ebene zuständigen Verwaltungseinheiten oder ihre Kommunalen Spitzenverbände, sowie weitere maßgebliche gesellschaftliche Gruppen und deren Interessenvertretungen mit dem Ziel eingebunden sind, Praxisinformationen in die laufenden Verwaltungsprozesse einzuspeisen. Diese haben u.a. Einfluss (s. Landesdenkmalrat) auf die Gestaltung und Fortentwicklung der betreffenden Gesetze oder Verwaltungsvorschriften.

- „Kommissionen“

Das zuvor Beschriebene gilt grundsätzlich auch für Kommissionen wie z.B. die Landespersonalkommission im Sinne der §§ 98 ff. des Hessischen Beamtengesetzes⁴⁴². Ein Unterschied ergibt sich allerdings

⁴⁴¹ Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz - HBKG) in der Fassung vom 14. Januar 2014, GVBl. 2014, 26 i.V. Verordnung über den Landesbeirat für Brandschutz, Allgemeine Hilfe und Katastrophenschutz (LBKVO) vom 25. Mai 2009, GVBl. I 2009, 229

⁴⁴² Hessisches Beamtengesetz (HBG) vom 27. Mai 2013, GVBl. 2013, 218

dadurch, dass die Landespersonalkommission, wie andere Kommissionen auch, ihre Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung ausübt. Neben der Landesverwaltung sind u.a. die Gewerkschaften und die kommunalen Spitzenverbände Mitglieder der Landespersonalkommission.

- **Ausschüsse**

Ausschüsse wie beispielsweise der Landesjugendhilfeausschuss im Sinne der §§ 8 und 9 Abs. 1 Nr. 4 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes⁴⁴³ nehmen vergleichbare Funktionen wahr. Der Landesjugendhilfeausschuss befasst sich mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe. Er „beschließt in grundsätzlichen Angelegenheiten der Jugendhilfe“ und erstellt fachliche Richtlinien und Empfehlungen. Dem Landesjugendhilfeausschuss gehören als stimmberechtigte Mitglieder in der Jugendhilfe erfahrene Personen, die vom Landtag gewählt werden an und darüber hinaus u.a. Vertreter anerkannten Landesträger der freien Jugendhilfe und der Kommunalen Spitzenverbände. Beratend nehmen Vertreter der Landesverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Kirchen und weiterer gesellschaftlicher Gruppen teil. Der Landesjugendhilfeausschuss in Hessen hat eine wichtige beratende Funktion im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Er unterstützt die Landesregierung bei der Planung, Steuerung und Weiterentwicklung der Jugendhilfeangebote. Bezüglich der Kinder- und jugendrechtlichen Gesetzgebung hat der Ausschuss keinen direkten legislativen Einfluss. Allerdings kann der Landesjugendhilfeausschuss durch Stellungnahmen, Empfehlungen und Fachgutachten Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen, indem er die Bedürfnisse und Belange der Kinder und Jugendlichen sowie der Fachkräfte in der Jugendhilfe vertritt. Insofern trägt der Ausschuss dazu bei, die Landesregierung und das Parlament in diesem Bereich fachlich zu informieren und zu beraten, um darauf hinzuwirken, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen nach Möglichkeit an den tatsächlichen Bedürfnissen der Zielgruppen orientiert werden.

⁴⁴³ Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG) v. 18.12.2006, GVBl. 2006,689.

- **Begleitausschuss zu EU-Förderprogrammen**

Im Rahmen der Programmdurchführung des Entwicklungsplanes für den ländlichen Raum des Landes Hessen (EPLR) wurden die maßgeblichen „Wirtschafts- u. Sozialpartner“, in einen Begleitausschuss⁴⁴⁴ eingebunden. Ziel ist die Sicherstellung einer Kommunikation mit den durch die Maßnahmen betroffenen gesellschaftlichen Gruppen, d.h. eine Praxisanbindung. Unter anderem wurden in diesem Zusammenhang auch die kommunalen Spitzenverbände in Hessen berücksichtigt. Der Begleitausschuss ist europarechtlich vorgegeben. Ähnliche Begleitausschüsse bestehen auch für andere EU-Förderprogramme, wie z.B. den Europäischen Sozialfonds (ESF)⁴⁴⁵. Auch Begleitausschüsse zu EU-Förderprogrammen haben keinen direkten legislativen Einfluss auf gesetzliche Regelungen, insbesondere nicht auf Landesebene. Ihre Hauptaufgabe besteht zunächst darin, die Umsetzung der EU-Förderprogramme zu überwachen, zu beraten und sicherzustellen, dass die Fördermittel zweckmäßig und im Einklang mit den Vorgaben der EU sowie nationalen und landesweiten Richtlinien verwendet werden. Allerdings können Begleitausschüsse durch ihre Empfehlungen, Berichte und Bewertungen indirekt Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen. Indem sie beispielsweise wiederholt auf bestimmte Herausforderungen, Bedarfslücken oder Verbesserungspotenziale hinweisen, kann dies die Landesregierung dazu veranlassen, gesetzliche Anpassungen oder neue Regelungen zu entwickeln, um die Umsetzung der Förderprogramme zu optimieren oder die Zielsetzungen besser zu erreichen. Möglich ist auch, dass die Landesregierung ihren Einfluss auf Bundesebene geltend macht, damit auf EU-Ebene Änderungen der Förderprogramme erreicht werden. Somit können die Begleitausschüsse durch ihre Expertise und Empfehlungen die politische Diskussion und letztlich auch gesetzgeberische Entscheidungen beeinflussen.

⁴⁴⁴ Art 8 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487)

⁴⁴⁵ Art. 38 der Verordnung (EU) Nr. 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.06.2021

- **Runde Tische**

Runde Tische sind als allgemeine Formen der näheren Bürgerbeteiligung bekannt. Sie stellen Beteiligungs- oder Dialogforen dar, die die Aufgabe haben, eine Verständigung und eine bestimmte Zusammenarbeit oder einen Ausgleich zwischen gesellschaftlichen Interessen zu fördern. Ein Beispiel für einen Runden Tisch auf Landesebene stellt der „Runde Tisch Wald und Sport“, eingerichtet beim Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz dar. Anlass für die Einrichtung war die Frage der öffentlichen Waldnutzung und der Betretungsrechte, für die es galt, zwischen den Sportverbänden und den Vertretungen der Waldbesitzer eine ausgleichende Regelung zu finden. Im Rahmen der Arbeit des jährlich tagenden Runden Tisches, an dem neben einer Vielzahl von Interessenvertretungen des Sports, die Waldbesitzerverbände und die Kommunalen Spitzenverbände mitgearbeitet haben, wurde u.a. ein Verhaltenskodex⁴⁴⁶ verabschiedet. Ziel des „Runden Tisches Wald und Sport“ ist es, auf der Grundlage der forstrechtlichen Regelungen die Erholung und die sportliche Betätigung der Menschen im Wald zu fördern. Inhalte der Beratungen finden umgekehrt auch Eingang in die Fortentwicklung der forstrechtlichen Grundlagen des Landes.

- **Arbeitsgemeinschaften**

Arbeitsgemeinschaften zwischen den Ministerien der Landesregierung und externen Praxisvertretern, insbesondere auch den Kommunalen Spitzenverbänden sind ein vielfältig genutztes informelles Instrument des auf Dauer angelegten Informationsaustausches. Die Arbeitsgemeinschaften bestehen entweder auf Landesebene oder auf Ebene der Externen mit Beteiligung der Landesverwaltung. Sie können höchst unterschiedliche Ausprägungen und Zielsetzungen haben. So wurde z.B. auf Ebene des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration (HMSI) die „Landesarbeitsgemeinschaft Impfen“ eingerichtet. Aufgabe des Gremiums ist, die Landesimpfstrategie zu unterstützen. Mitglieder sind neben der Landesärztekammer, Berufsverbände der ärztlichen Fachgebiete, die

⁴⁴⁶ Vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Sport im Wald, <https://umwelt.hessen.de/Wald/Wald-erleben/Sport-im-Wald>.

Kassenärztliche Vereinigung Hessen, der Öffentliche Gesundheitsdienst (also u.a. die Gesundheitsämter der Landkreise) und zahlreiche weitere Akteure.

Auf der Ebene der Kommunalen Spitzenverbände⁴⁴⁷ bestehen (auch als Beispiel für viele ähnliche Gremien) die Arbeitsgemeinschaften der leitenden Bauaufsichtsbediensteten in den Regierungsbezirken Kassel, Gießen und Darmstadt. Hier kommen die Leitungen der jeweiligen Bauaufsichtsämter der Landkreise und kreisfreien Städte zu regelmäßigen Tagungen zusammen und tauschen sich über aktuelle baurechtliche Problemstellungen aus. Traditionell eng mit den Arbeitsgemeinschaften verbunden ist das Referat Bauen des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen. Vertreter des Baureferates nehmen jeweils an den Sitzungen teil und nehmen Problemstellungen auf, oder erläutern diese. Zudem wird fortlaufend über Vorhaben des Landes, wie z.B. den Fortschritt des Projektes „Digitalisierung der Bauakten“ berichtet.

Ein ähnlicher Austausch mit der Landesebene besteht im Bereich der Schulverwaltungsamtsleitungen, der Sozialamtsleitungen, der Jugendamtsleitungen und weiteren Fachbereichen.

Unterhalb der Ebene der Arbeitsgemeinschaften bestehen Arbeitskreise, die in lockerer Abfolge, d.h. bei Bedarf beraten. Beispiel ist der Arbeitskreis der Veterinäramtsleitungen, die zwar als Gruppe besteht und sich intern und mit den Vertretern des Landes austauscht. Dies geschieht vorrangig aus konkreten fachlichen Anlässen und mit wechselnden Ansprechpartnern auf Landesseite.

- Fachgespräche

Mit der Ebene der Landesregierung werden aus den verschiedensten Anlässen und auf allen Ebenen, von der politischen Leitungsebene bis hin zur Arbeitsebene Gesprächskontakte gepflegt. Soweit sich in der kommunalen Praxis allgemeine Problemstellungen ergeben, die sich nicht auf dem schriftlichen Weg lösen lassen, werden sowohl auf Veranlassung der

⁴⁴⁷ s. auch Kapitel D. 5.4. mit weiteren Hinweisen

Landesseite als auch auf Betreiben der kommunalen Ebene Gesprächstermine vereinbart. Diese können sich auf konkrete singuläre Problemstellungen aus konkretem Anlass oder auf übergeordnete, dauerhaft bestehende Themenbereiche, wie z.B. die Bekämpfung der Corona-Pandemie oder die Ausgestaltung der Finanzbeziehungen (Kommunaler Finanzausgleich) beziehen. Zu letzterem Themengebiet werden in jedem Haushaltsjahr sog. „Chefgespräche“⁴⁴⁸ mit dem Hessischen Minister der Finanzen und den Präsidenten und Geschäftsführern der Kommunalen Spitzenverbände geführt. Im Bereich der Corona-Bekämpfung fand ein regelmäßiger Austausch zwischen dem „Corona-Kabinett“ unter Führung des Hessischen Ministerpräsidenten und den Spitzen der Kommunalen Spitzenverbände statt. Die Ergebnisse flossen unmittelbar in die Corona-Verordnungsgebung des Landes ein.

Ein Beispiel für Fachgespräche auf Arbeitsebene sind seit dem Jahr 2020 zunächst wöchentlich, später monatlich stattfindende Videokonferenzen zwischen dem Hessischen Kultusministerium und den Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände (Vertretung der kommunalen Schulträger) zur Sicherung des Schulbetriebes im Angesicht der Corona-Pandemie. Nach Ende der Pandemie wurde der Austausch beibehalten. Inhalte sind nun u.a. Problemstellungen der Integration und Beschulung von Kindern und Jugendlichen, die z.B. vor dem Krieg in der Ukraine oder aus anderen Gründen aus ihren jeweiligen Heimatländern geflohen sind⁴⁴⁹. Hierbei werden vielfältige Sach- und Fachfragen angesprochen. Auch auf dieser Ebene werden die Notwendigkeiten der Praxis durch eine entsprechende Erlassgebung des Hessischen Kultusministeriums unterstützt.

Fachgespräche werden daneben auch mit den Fraktionen, bzw. Fraktionsprechern oder auch einzelnen Abgeordneten des Hessischen Landtages geführt. Die Gespräche dienen in der Regel einem gegenseitigen Informationsaustausch, ohne jedoch unmittelbaren Einfluss auf die Gesetzgebung zu zeigen. Mittelbar ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass eine

⁴⁴⁸ Vgl. *Hessischer Landkreistag. Geschäftsbericht 2021/2022*, S. 10, "Ausblick auf den KFA 2023".

⁴⁴⁹ s. auch Kapitel D. 5.5.1.

Fachinformation, die auf diesem Wege übermittelt wird, Einfluss in die Beratungen der Fachausschüsse des Hessischen Landtages, bzw. der Fraktionsentscheidungen findet.

Soweit Abgeordnete des Hessischen Landtages zugleich kommunale Ehrenämter bekleiden, also zum Beispiel Kreistagsabgeordnete oder Kreistagsvorsitzende sind, ergeben sich dann Schnittmengen, wenn diese Personen zugleich in den Fachausschüssen der Kommunalen Spitzenverbände vertreten sind. Aus Sicht der kommunalen Ebene ist diese Konstellation zu begrüßen, denn hieraus ergibt sich ein unmittelbarer Binnenausgleich der Interessen – ggf. zusätzlich unterstützt durch entsprechende Gesprächsgremien auf Parteiebene.

- Teilnahme der Landesregierung an Fachausschüssen der Kommunalen Spitzenverbände

Vertreter der Landesregierung sind in einer Reihe von Gremien der Kommunalen Spitzenverbände entweder ständige Gäste oder nehmen aus bestimmtem fachlichem Anlass teil. Die Vertretung erfolgt, je nach Thematik und politischer Brisanz, auf allen Ebenen: Minister, Staatssekretäre, Abteilungsleitungen und Referate. Die gefundenen Absprachen sind in einer Reihe von Fällen in konkrete, nachfolgende Gesetzesformulierungen eingeflossen⁴⁵⁰.

Die dargestellten Formate sind oftmals in den Schnittmengen fließend und changieren je nach Aufgabenstellung und den jeweils betroffenen Fachministerien der Landesregierung hinsichtlich Zielrichtung, Ausgestaltung, Teilnehmern und Handlungsformen. Sie wurden insofern als Beispiele aus einem bunten Strauß der Formen der Zusammenarbeit zwischen Praxis und der kommunalen Ebene aufgenommen. Die Darstellung ist somit beispielhaft und nicht als abschließend anzusehen.

Zusammenfassend ist jedoch festzuhalten, dass es eine Vielzahl von Begegnungs- und Austauschformaten zwischen der Landesregierung, aber auch Fraktionen und einzelnen Abgeordneten und der Praxis gibt. Die

⁴⁵⁰ s. folgendes Kapitel D. 6.2 Thematische Praxisbeispiele

Zusammenarbeit an der Schnittstelle zwischen formellem und informellem Verfahren, zwischen Landesverwaltung und Interessenvertretungen, führt zu einem zielgerichteten Informationsaustausch, der landesseitig zu einem Wissensstand beiträgt, welcher auch im Rahmen von Gesetzgebung genutzt wird und genutzt werden kann. Obwohl die Zusammenarbeit also nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Gesetzgebung im Lande Hessen steht, so dient sie ihr doch mittelbar. Die Gesprächsplattformen sind mithin auch ein Forum der informellen Vertretung von Praxisinteressen, bzw. zugleich eine Erscheinungsform der Praxisbeteiligung an der Gesetzesgestaltung.

6.2. Thematische Praxisbeispiele

Die dargestellten Kommunikationswege und -abläufe werden am Beispiel konkreter Sachverhalte aus der Praxis besonders plastisch. Sie geben einen zusätzlichen Eindruck davon, wie innerhalb der zuvor dargestellten Gesprächsplattformen Informationen / Interessen der Mitglieder gebündelt, innerverbandlich transportiert und schließlich nach außen kommuniziert werden.

Dabei dient das jeweils dargestellte Thema nur als Beispiel oder Hintergrund für idealtypische Kategorien der Kommunikation im Vorfeld, zur Verstärkung der Wirkung von, oder mit dem Ziel einer Veränderung bzw. Neuschaffung gesetzlicher Regelungen.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass eine Zusammenarbeit zwischen der Landesregierung⁴⁵¹ und der Praxis im Rahmen der Umsetzung gegebener gesetzlicher Vorgaben zugleich immer auch unter dem Aspekt zu sehen ist, dass hierdurch bereits im Vorfeld einer künftigen Normgebung oder -optimierung ein Abgleich der Positionen vollzogen wird.

- Eckpunktevereinbarung Mobilfunk:

Die Versorgung der ländlichen Gebiete mit schnellen Internetanschlüssen geht bis in die aktuelle Zeit hinein nicht so schnell voran, wie sowohl aus Landessicht (Wirtschaftsentwicklung / Forderungen der Wirtschafts- und

⁴⁵¹ s. Art 117 Hessische Verfassung: „Die Gesetzentwürfe werden von der *Landesregierung*, aus der Mitte des Landtags oder durch Volksbegehren eingebracht“.

Industrieverbände), als auch aus kommunaler Sicht (Daseinsvorsorge, Entgegenwirkung einer „Landflucht“, „Attraktivität und Überlebensfähigkeit des ländlichen Raumes“) erforderlich. Zudem beklagen Bürger, Wirtschaftsunternehmen, Bauernverband, Rettungsdienste usw. nach wie vor „weiße oder graue Flecken“ (sog. „Funklöcher“, d.h. Bereiche ohne jede bzw. mit eingeschränkter Mobilfunkanbindung) im Bereich der Mobilfunkversorgung. Um diesen Missstand möglichst zeitnah zu beseitigen, wurden u.a. zur besseren Umsetzung der Mobilfunkförderrichtlinie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 08.06.2021⁴⁵² Verhandlungen zwischen dem Land Hessen und den Kommunalen Spitzenverbänden geführt. Ergebnis war am 01.03.2022 eine Eckpunktevereinbarung⁴⁵³ zum verbesserten Ausbau der IT- Infrastruktur (Gigabit, Mobilfunk, Breitband). Diese Vereinbarung verpflichtet beide Seiten zur bestmöglichen Zusammenarbeit zur Erreichung des gemeinsamen Ziels. Das Papier war Gegenstand intensiver Beratungen auf Arbeitsebene der Landesregierung und der Verbände. Die Vereinbarung wurde nach Beratungen im Wirtschafts- und Umweltausschuss positiv verabschiedet und den Landkreisen per Rundschreiben zur Verfügung gestellt. Diesen liegt damit eine Wegweisung und Handlungsgrundlage für die weitere Kooperation, auch mit den im Bereich Mobilfunk agierenden Unternehmen vor Ort, vor. Zugleich ist in der Vereinbarung die bilaterale landesrechtliche Transformation bundesrechtlicher Vorgaben auf Praxisebene zu sehen.

- **Einsatzbereitschaft Freiwillige Feuerwehren:**

Bürgermeister südhessischer Gemeinden haben den zuständigen Landrat im Rahmen der Bürgermeisterdienstversammlung (§ 55 Abs. 5 HKO) darauf hingewiesen, dass in einer Reihe von Städten- und Gemeinden im Rhein-Main-Gebiet ein hoher Parkdruck bestehe. Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr, die über keinen privaten Parkplatz verfügen und im öffentlichen Straßenraum parken müssen, verlören oft wertvolle Zeit, um im Einsatzfall von ihrem Wohnort zum eigenen Fahrzeug und von dort

⁴⁵² s. Bundesanzeiger AT v. 21.06.2021, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/mobilfunkfoerderrichtlinie.pdf?__blob=publicationFile

⁴⁵³ Hessische Staatskanzlei, Hessisches Ministerium für Digitale Strategie und Entwicklung, Eckpunktepapier zum Ausbau der digitalen Infrastruktur, https://digitales.hessen.de/sites/digitales.hessen.de/files/2022-03/20220301_eckpunktepapier_kommunale_spitzenverbaende.pdf.

zur Feuerwache zu gelangen. Dies gefährde die Einsatzbereitschaft der Freiwilligen Feuerwehren. Als Lösung sei die Ausweisung persönlicher Parkplätze in unmittelbarer Nähe zur Wohnung der Einsatzkräfte ins Auge gefasst worden. Problematisch sei, dass eine Anordnung solcher Parkplätze in der StVO noch nicht geregelt sei. § 45 Abs. 1 b Nr. 2 StVO sehe derzeit personenbezogene Sonderparkplätze jedoch nur für schwerbehinderte Menschen vor. Das Regierungspräsidium habe deshalb angeordnet, die bereits realisierte Beschilderung wieder zu entfernen.

Der zuständige Landrat brachte die Problematik in die Bezirksversammlung des Hessischen Landkreistages ein. Diese sprach sich dafür aus, die Problematik im zuständigen Wirtschafts- und Umweltausschuss zu beraten. Der Wirtschafts- und Umweltausschuss fasste den Beschluss, zu fordern, in der StVO die entsprechende Möglichkeit zu schaffen, auch für Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehr in Wohnortnähe im öffentlichen Straßenraum Sonderparkplätze ausweisen zu können. Die HLT-Geschäftsstelle richtete daraufhin die Bitte an das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, sich auf Bundesebene (u.a. Verkehrsministerkonferenz) hierfür einzusetzen. Dieses brachte die Problematik auf einer ersten Stufe in den Bund-Länder-Fachausschuss (BLFA-StVO) ein. Parallel wurde die Forderung über den Deutschen Landkreistag an das Bundesverkehrsministerium herangetragen und damit ein Impuls für ein Gesetzesänderungsverfahren gesetzt. Ohne dieses „Level-up“ wäre die Forderung einzelner Kommunen vermutlich ungehört verklungen.

- **Kommunalisierungsgesetz:**

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Aufgaben des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung (Kommunalisierungsgesetz)⁴⁵⁴ wurden eine Vielzahl von bislang staatlichen Aufgaben, z.B. in den Bereichen des Veterinärwesens, der Lebensmittelüber-

⁴⁵⁴ Gesetz zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung, „Kommunalisierungsgesetz“ vom 21. März 2005, GVBl. 2005, S. 229 ff.

wachung und des Verbraucherschutzes⁴⁵⁵ gegen pauschale Kostenerstattung als Auftragsangelegenheit des Landes in den Zuständigkeitsbereich der Landräte und Oberbürgermeister übertragen. Bislang staatliche Bedienstete wurden in die kommunale dienstrechtliche Zuständigkeit übergeleitet.

Seit der Kommunalisierung im Jahr 2005 sind einer hohen Anzahl gesetzlicher Änderungen auf EU, Bundes- und Landesebene vorgenommen worden. Damit einher geht eine Intensivierung bestehender, aber auch eine Schaffung zusätzlicher Anforderungen und Aufgaben. Hierdurch sind erhebliche Mehrbelastungen insbesondere im Bereich des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung entstanden, die durch die gesetzlich geregelten finanziellen Ausgleichsleistungen des Landes (einschließlich der vorgesehenen Dynamisierungskomponente) nicht abgedeckt werden.

Einzelne Beispiele für entsprechende Rechtsänderungen sind das seit April 2021 anzuwendende, direkt geltende EU - Tiergesundheitsrecht, also die Verordnung (EU) 2016/429 (Animal Health Law, AHL) sowie die sie ergänzenden mehr als 24 Durchführungsverordnungen und Delegierten Verordnungen erweitern bestehende EU-Vorschriften zur Tiergesundheit. Ergänzt werden die Regelungen durch die seit 28. Januar 2022 unmittelbar geltende Verordnung (EU) 2019/6 über Tierarzneimittel.

Der einzelne Landkreis wäre nicht in der Lage, eine entsprechende Nachsteuerung des Kommunalisierungsgesetzes zu bewirken. Daher wirbt der Verband seit dem Jahr 2015 auf der Grundlage von Beratungen seiner Gremien, sowie des Arbeitskreises der Veterinärämter mehrfach bei der Landesregierung stellvertretend für die Landkreise für eine Anpassung. Zwischenzeitlich befasste sich der Hessische Rechnungshof im Jahr 2021 im Rahmen eines Gutachtens mit der Situation. Das Umweltministerium verweist auf das Gutachten. Darin wird die Auffassung vertreten, die Frage, ob den Kommunen in Folge der Kommunalisierung Mehrbelastungen oder Entlastungen entstanden sind, sei anhand sämtlicher

⁴⁵⁵ „Kommunalisierungsgesetz“, GVBl. 2005, 232, Art. 2 „Gesetz zum Vollzug von Aufgaben auf den Gebieten des Veterinärwesens, der Lebensmittelüberwachung und des Verbraucherschutzes“

kommunalisierter Bereiche zu untersuchen. Ein einzelner Bereich wie die Veterinärverwaltung sei hierfür nicht aussagekräftig. Eine umfassende Personalbedarfsermittlung sei erforderlich. Diese Auffassung verkennt, dass sich die finanzielle Situation infolge einer allgemeinen und breiten Zunahme der Anforderungen und der Bearbeitungstiefe in allen Bereichen und nicht nur im Bereich der Veterinärverwaltung (dort aber besonders) und trotz einer im Kommunalisierungsgesetz vorgesehenen Fortschreibung der Ausgleichsbeträge, kritisch negativ entwickelt hat. Eine weitere Untersuchung wird daher in der Sache nicht zu einem Erfolg und einer Verbesserung der Situation führen. Derartige Erhebungen wurden bereits wiederholt und mit großem (Kosten- und Personal-)Aufwand durchgeführt. Diese Ergebnisse haben jedoch keine Änderung der Haltung des Landes bewirkt. Die Verhandlungen mit dem Land werden auf allen Ebenen geführt und jeweils durch Abstimmungen in den Bezirksversammlungen, den Fachausschüssen und im Präsidium vorbereitet und begleitet.

Das Thema ist ein besonderes Beispiel dafür, dass die Vermittlung der Praxisinteressen der Landkreise in der Regel nur gebündelt und auf Basis einer breiten (politischen) Abstimmung einen Fortgang in der Sache bewirken kann^{456,457}. Es ist zu erwarten, dass die versammelte Praxisinitiative, die auch durch den Hessischen Städtetag unterstützt wird, in ein Gesetzgebungsverfahren zur Anpassung des Kommunalisierungsgesetzes führen könnte. Für dieses Novellierungsverfahren würden dann wieder die Grundsätze des Hessischen Beteiligungsgesetzes gelten.

- **Online-Zugangsgesetz (OZG):**

Der Hessische Landkreistag unterstützt die Digitalisierung der Verwaltung u.a. über den fachlichen Austausch der Landkreise in einem Arbeitskreis Digitalisierung. Dieser Austausch umfasst insbesondere auch Fragen rund um die Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen, des „Onlinezugangsgesetzes“⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ Vgl. Eigene Ausführungen in: *Hessischer Landkreistag. Geschäftsbericht 2020/2021*, S. 68.

⁴⁵⁷ s. z.B. auch Kapitel D. 6.1. „Flüchtlingsgipfel“

⁴⁵⁸ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138),

(OZG), welches Bund, Länder und Kommunen verpflichtet, alle Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 auch digital anzubieten. Vertreter des Innenministeriums und des Digitalministeriums nehmen regelmäßig an dem Austausch teil, sodass auf dieser Arbeitsebene ein Abgleich des Informationsstandes gewährleistet ist OZG Hessen Kommunal.

Auf Grundlage einer Umsetzungsvereinbarung der Kommunalen Spitzenverbände mit dem Land Hessen (die jeweils intern durch die Gremien beraten und beschlossen wurden) „OZG Hessen Kommunal“ wurde im Jahr 2020 eine gemeinsame Koordinierungsstelle eingerichtet⁴⁵⁹, die vor allem für die Steuerung der OZG-Umsetzung auf kommunaler Ebene sowie die Koordinierung und Bündelung der Beteiligung kommunaler Fachexperten in sog. „Digitalisierungsfabriken“ des Landes zuständig ist. Besetzt ist die Koordinierungsstelle mit Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände, des Innen- und des Digitalministeriums. Die Koordinierungsstelle bereitet u.a. die Entscheidungen des Steuerungsgremiums vor, welches Ressourcen auf der strategischen Steuerungsebene und für die Mitwirkung bei der operativen Umsetzung versammelt. Dem Steuerungsgremium gehören das Innenministerium, das Digitalministerium sowie die Kommunalen Spitzenverbände als stimmberechtigte Mitglieder an.

Daneben werden sog. OZG-Modellkommunen aus originären Landesmitteln gefördert. Es handelt sich um 15 Pilotprojekte, die so konzipiert werden, dass möglichst viele Kommunen diese nachnutzen können.

Zur weiteren Förderung der Umsetzung des OZG haben sich die Chief Information Officer⁴⁶⁰ (CIO) von Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland auf eine länderübergreifende Kooperation unter Einbeziehung der Kommunalen Spitzenverbände in den beteiligten Ländern geeinigt. Der

⁴⁵⁹ Vgl. Eigene Ausführungen in: *Hessischer Landkreistag. Geschäftsbericht 2020/2021*, S. 70.

⁴⁶⁰ Der Chief Information Officer (CIO) des Landes Hessen hat die Aufgabe, die Informations- und Kommunikationstechnologie (IT) im Land strategisch zu steuern und weiterzuentwickeln. Er sorgt dafür, dass die IT-Infrastruktur effizient, sicher und zukunftsorientiert gestaltet wird, um die Verwaltung und die öffentlichen Dienste optimal zu unterstützen. Zudem ist der CIO oft verantwortlich für die Digitalisierung der Verwaltung, die Umsetzung von IT-Projekten und die Sicherstellung der IT-Sicherheit. Damit trägt er dazu bei, die digitale Transformation im Land Hessen voranzutreiben und die Verwaltungsprozesse zu modernisieren. Siehe auch: <https://digitales.hessen.de/moderne-verwaltung/chief-information-officer>

Fokus liegt auf einer pragmatischen Realisierung der Zusammenarbeit, mit dem Ziel eines effektiven Ressourceneinsatzes und einer beschleunigten Umsetzung. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere die gemeinsame Nachnutzung bereits vorhandener Leistungen, die Abstimmung bei der Umsetzung neuer Leistungen und gemeinsame Maßnahmen zur Erhaltung der technischen Plattformen.

Auch dieses Beispiel macht deutlich, wie durch die Kommunalen Spitzenverbände auf fachlicher Ebene eine Konzentration vielfältiger Aspekte der Praxisanforderungen vor Ort erfolgt und diese in enger, teils vertraglicher Kooperation mit der Landesebene, konkreten Projekten und Lösungen zur Umsetzung gesetzlicher Vorgaben zugeführt werden. Dabei wird einmal mehr die Wechselwirkung zwischen Praxis und Gesetzesgestaltung deutlich. Die Umsetzung der gemeinsamen Interessen beider Partner wurden erst möglich aufgrund enger Abstimmungen innerhalb des horizontalen Interessensnetzwerkes der Kommunalen Spitzenverbände und einer zielgerichteten Überleitung in das vertikale Netzwerk der Landesverwaltung. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen auch der Vorbereitung einer möglichen Normverbesserung, bzw. einer praxisgerechten Konkretisierung. Hierzu gibt es zwischenzeitlich eine Reihe von zweckdienlichen Hinweisen aus der gemeinsamen Praxis der Koordinierungsstelle.

Die kommunalen Beiträge zur Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes (OZG) hatten somit zwar keinen unmittelbaren Einfluss auf die gesetzliche Gestaltung des OZG selbst. Die im Rahmen der Zusammenarbeit gewonnenen Erkenntnisse können jedoch indirekt dazu beitragen, das Gesetz und seine weitere Umsetzung zu verbessern und an die praktische Realität anzupassen.

- **ÖPNV-Finanzierung:**

Die Finanzierungslage des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ist bundesweit im Allgemeinen und in Hessen im Besonderen seit mindestens 20 Jahren (und auch aktuell) angespannt. Träger des ÖPNV in Hessen sind nach den Vorgaben des Hessischen ÖPNV-Gesetzes die Landkreise und die Städte- und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern. Organisiert wird der hessische ÖPNV von drei Verkehrsverbünden. Das Land Hessen

leistet eine Finanzierungsunterstützung aus originären Landesmitteln. Alleine für die Jahre 2023 - 2027 besteht eine Deckungslücke in Höhe von mehreren Milliarden Euro. Es handelt sich um Kostendimensionen, die von kommunaler Seite alleine nicht zu bewältigen sind. Bundes- und Landespolitik formulieren zwar im Zusammenhang mit dem Ziel einer „Mobilitäts- und Verkehrswende“ erhebliche politische Vorgaben und Anforderungen, ohne aber zugleich mit ausreichenden eigenen Mitteln zu deren Finanzierungsgrundlagen beizutragen.

Der HLT-Wirtschafts- und Umweltausschuss befasst sich daher fortlaufend im Austausch mit den Verkehrsverbünden und dem Interessenszusammenschluss der Landesarbeitsgemeinschaft Öffentlicher Personenverkehr Hessen (LAG ÖPNV) mit der Problematik und entsprechenden Lösungsmöglichkeiten. Als erforderlich wird angesehen, dass das Land Hessen klare Signale setzt, was es (verkehrspolitisch) erwartet und zugleich mitteilt, was es bereit ist, hierfür an zusätzlichen Landesleistungen beizusteuern. Wenn man landesseitig Standards fordere, dann müsse das Land auch finanziell verstärkte Beiträge leisten. Vor diesem Hintergrund wurden und werden sowohl mit der Arbeitsebene des Wirtschafts- und des Finanzministeriums intensive Gespräche geführt. Diese wurden anschließend auf die Staatssekretärebene fortgesetzt. Sie sollen in Chefgespräche mit den Präsidenten der Kommunalen Spitzenverbände münden. Im Interesse des Gemeinwohls, der Verkehrs- und Klimawende und der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung des Landes Hessen einschließlich der ländlichen Räume werden auf dieser Ebene die Praxisinteressen der Landkreise in die weiteren Beratungen eingebracht. Sie müssen, soll die Verkehrswende gelingen, in ein Anpassungsverfahren zum ÖPNV-Gesetz münden.

Auch dieses Beispiel lässt transparent werden, dass eine einzelne Gemeinde oder ein einzelner Landkreis nicht mit dem politischen Gewicht versehen ist, gegen die (massiven) eigenen Finanzierungsinteressen des Bundes oder des Landes zu bestehen. Auf Bundesebene konnte so nicht zuletzt auch aufgrund der Bemühungen der Kommunalen Spitzenverbände erreicht werden, dass mit den Änderungen des sog.

Regionalisierungsgesetzes (RegG^{461,462}) den Ländern voraussichtlich zusätzliche 3,7 Mrd. € an Regionalisierungsmitteln zur Verfügung gestellt werden. Letztere sollen maßgeblich die Einführung des seitens der (Bundes-) Politik propagierten 49,- €-Tickets (sog. „Deutschlandticket“) finanziell abfedern und begleiten.

Weitere zielgerichtete Erhöhungen der Beiträge des Landes Hessen zur allgemeinen Finanzierung des ÖPNV sind angesichts der Inflationsentwicklung, der Energiepreiserhöhungen und steigender Personalkosten dennoch erforderlich. Auch wenn in den Verhandlungen bereits Verbesserungen erreicht werden konnten, steht zu erwarten, dass die zusätzlichen Landesmittel erneut nicht ausreichen und die anfallenden Kosten durch die Träger des ÖPNV⁴⁶³ zusätzlich zu kompensieren sind.

Umso kritischer sehen die Kommunalen Spitzenverbände die Kommunikation des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen mit Blick auf die Erweiterung des Angebots durch ein vergünstigtes, landesweite gültiges Nahverkehrsticket für Geringverdienende, den sog. „Hessenpass mobil“. Die Einführung wurde durch Hessische Landesregierung Anfang 2023 einseitig in den Medien verkündet⁴⁶⁴. Dabei wurden die ÖPNV-Träger übergangen. Die Erklärung erfolgte, obwohl man in den vergangenen Wochen und Monaten in regelmäßigem Austausch zur ÖPNV-Finanzierung stand, ohne vorherige Information oder Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden. Diese wurden erst mit deutlichem zeitlichem Verzug offiziell in Kenntnis gesetzt. Obwohl das Land betont, dass das Ticket nicht zu Lasten der lokalen Verkehre und Aufgabenträger gehen soll, steht zu besorgen, dass der in Aussicht gestellte Finanzierungsbeitrag des Landes wie in ähnlich gelagerten

⁴⁶¹ Aches Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes und zur Änderung des Einkommensteuergesetzes, BGBl. 2022,2352

⁴⁶² Vgl. Bundesrat. *Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Neuntes Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes*, Bundesratsdrucksache 40/23, <https://dserv.bundestag.de/brd/2023/0040-23.pdf>.

⁴⁶³ s. § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (ÖPNVG), GVBl. 2005, S. 786

⁴⁶⁴ Vgl. *Hessischer Rundfunk. Hessenschau: Nahverkehr: Hessen kündigt Flatrate-Ticket für Geringverdiener an*, <https://www.hessenschau.de/wirtschaft/nahverkehr-hessen-kueendigt-flatrate-ticket-fuer-geringverdiener-an-v1,oePNV-bahn-bus-ticket-geringverdiener-hessen-100.html> 16.01.2023.

Fällen erneut nicht ausreichen wird und auf die Träger des ÖPNV zusätzliche Kosten zukommen werden.

Insgesamt kann der Sachverhalt als ein besonderes Beispiel dafür gelten, wie politische Ankündigungen, die einer späteren gesetzlichen Verankerung bedürfen, die Realität beeinflussen. Im vorliegenden Fall werden die Träger des ÖPNV durch die mediale Darstellung so vereinnahmt, dass – insbesondere in dem sensiblen Bereich der Unterstützung Geringverdienender – eine Ablehnung der Umsetzung des Landesprojekts politisch-faktisch nicht mehr möglich ist.

- **Novelle des Hessischen Schulgesetzes (HSchulG) 2016:**

Das Gesetzgebungsverfahren zur Zehnten Änderung des Hessischen Schulgesetzes bietet ein gutes Beispiel dafür, wie der in der Praxis unzureichende parlamentarische Anhörungsprozess die Formung des Produkts „Gesetz“ beeinflussen kann⁴⁶⁵. CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN legten Ende 2016 einen Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes⁴⁶⁶ vor. Mit dem Gesetz wurde maßgeblich das Thema der schulischen Inklusion und der weiteren Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Fokus genommen und die Weichen für einen Übergang von dezentralen Beschulungsformen hin zu einer inklusiven Beschulung gestellt.

Obwohl dieses grundsätzliche inhaltliche Ziel verbandsseitig unterstützt wird, musste der Hessische Landkreistag dennoch im Rahmen seiner schriftlichen Stellungnahme im Jahr 2016 eine Reihe von konnexitätsrelevanten Punkten aufgreifen⁴⁶⁷. Dazu gehörte insbesondere die Forderung nach einer verursachergerechten und dauerhaften Finanzierung der schulischen Inklusion behinderter Schülerinnen und Schüler in die Regelschulen durch originäre Finanzmittel des Landes Hessen. Auch im Rahmen der mündlichen Anhörung trug der Hessische Landkreistag diese

⁴⁶⁵ s. Kapitel E. 7

⁴⁶⁶ Vgl. *Hessischer Landtag, Landtagsdrucksache 19/3846*, S. 1.

⁴⁶⁷ Vgl. *Hessischer Landkreistag, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes*, <https://starweb.hessen.de/cache/AV/19/KPA/KPA-AV-040-T3.pdf>.

Forderung, unterstützt durch den Hessischen Städtetag und den Hessischen Städte- und Gemeindebund vor und verlangte mit Blick auf den Systemwechsel, „dass sich das Land zugleich auch der finanziellen Verantwortung stellt und nicht wieder die kommunale Familie die Folgekosten übernehmen lässt“⁴⁶⁸.

Die Opposition griff diesen Punkt in der Plenardebatte auf und rügte die vorgesehenen gesetzlichen Regelungen zur Konnexität⁴⁶⁹. Trotz der massiv vorgetragenen Bedenken wurde dieser Forderung im Rahmen des verabschiedeten Gesetzes⁴⁷⁰ nicht entsprochen. Es erfolgte im Hessischen Schulgesetz selbst zunächst auch keine Festlegung einer sonstigen Kostenerstattung seitens des Landes im Rahmen des Novellierungsverfahrens, obwohl die schulische Inklusion mittels der Veränderung einer Vielzahl kleiner Stellschrauben im Ergebnis zur „Pflichtaufgabe“ der kommunalen Ebene gemacht wurde. Zuvor noch gegebene Entscheidungsspielräume der Schulträger (z.B. Ressourcenvorbehalt kommunaler Haushalte) wurden durch die strikten neuen Regelungen in diesem Bereich inhaltlich gegen Null reduziert.

Der Hessische Landkreistag und der Hessische Städtetag machten die entsprechenden Kosten deshalb auf Basis entsprechender Gremienbeschlüsse zunächst im Rahmen des Konnexitätsverfahrens⁴⁷¹ geltend. Vor diesem Hintergrund wurde beim Hessischen Finanzministerium eine übergeordnete AG gebildet, die sich mit den unterschiedlichen rechtlichen Auffassungen zur Einschätzung aller angemeldeten Konnexitätsfälle beschäftigte. Parallel dazu wurde beim Hessischen Kultusministerium

⁴⁶⁸ Vgl. *Hessischer Landtag*, Stenografischer Bericht, Öffentliche mündliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes - Drucks. 19/3846 -, S. 6.

⁴⁶⁹ Vgl. *Hessischer Landtag*, Plenarprotokoll der 103. Sitzung, Wiesbaden d. 02-05-2017, <https://starweb.hessen.de/cache/PLPR//19/3/00103.pdf> Abg. Degen, S. 54, "Erst jüngst haben sich alle drei Kommunalen Spitzenverbände noch einmal an uns und ebenso an das Finanzministerium gewandt, um deutlich zu machen, dass der Entwurf zum Schulgesetz leider trotz eindeutiger Hinweise im Rahmen der Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände eine Fülle von neuen konnexitätsrelevanten Bestimmungen schafft, ohne zugleich für einen konnexitätsgerechten Ausgleich zu sorgen. Sie lassen die Kommunen wieder einmal im Regen stehen."

⁴⁷⁰ Hessisches Schulgesetz vom 04.05.2017, GVBl. 2017, 50 ff.

⁴⁷¹ Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden vom 7. November 2002 in der Fassung des Gesetzes vom 27. September 2012 (GVBl. S. 290), § 1 „Konnexitätskommission“

eine AG zur isolierten Behandlung der Frage der Konnexitätsrelevanz der Änderungen des Hessischen Schulgesetzes eingerichtet. In den HLT-Gremien wurde für diesen Fall eines Nicht-Ergebnisses der AG Konnexität festgelegt, zu prüfen, ob gegebenenfalls gemeinsam mit den beiden anderen Kommunalen Spitzenverbänden der Klageweg zum Staatsgerichtshof beschritten würde. Parallel wurde das Thema Anfang Mai 2018 nochmals von HLT und HStT gemeinsam in die weiteren Sondierungsgespräche mit dem Hessischen Finanzministerium über den Ausgleich verschiedener kommunalfinanzbelastender Gesetze eingebracht. In diesem Rahmen signalisierte das HMdF einen Landesausgleich für Belastungen, die die kommunale Ebene aus Anlass des Inkrafttretens des Hessischen Schulgesetzes zu tragen hat.⁴⁷²

Letztendlich wurde damit ein Versäumnis (Nichtberücksichtigung der gegebenen Konnexität) geheilt, das im parlamentarischen Verfahren (mutmaßlich aufgrund der politischen Vorfestlegungen) nicht berücksichtigt werden konnte. Wären die Einwände der Kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der formellen Anhörung aufgegriffen worden, so hätte dies erhebliche Mehrarbeit erspart. Zudem wäre ein Gesetz verabschiedet worden, das die Anforderungen der Praxis berücksichtigt und somit an Qualität gewonnen hätte. Auf Ebene der Kommunalen Spitzenverbände wurde der mit Abschluss der Vereinbarung erzielte Erfolg zwar positiv aufgenommen, die „Frustration“ über ein erneut mangelbehaftetes Gesetz war jedoch nicht geeignet, eine zusätzliche Stärkung des Vertrauens in das formelle Gesetzgebungsverfahren zu bewirken.

- **DigitalPakt Schule:**

Ausgehend von der 2016 vorgelegten Strategie der Kultusministerkonferenz „Bildung in der digitalen Welt“⁴⁷³ wurde auf Bundesebene eine fünfjährige Projektförderung „DigitalPakt Schule“^{474,475} beschlossen, mit der die Absicht

⁴⁷² Vgl. Eigene Ausführungen in: *Hessischer Landkreistag. Geschäftsbericht 2017/2018*, S. 71.

⁴⁷³ *Kultusministerkonferenz, Bildung in der digitalen Welt*, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2017/Strategie_neu_2017_datum_1.pdf.

⁴⁷⁴ *Bundesministerium für Bildung und Forschung, Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024*, https://www.digitalpaktschule.de/files/VV_DigitalPaktSchule_Web.pdf.

⁴⁷⁵ Siehe: <https://www.digitalpaktschule.de/de/was-ist-der-digitalpakt-schule-1701.html>

verbunden ist, die Länder und die kommunale Ebene bei Investitionen in die digitale Bildungsinfrastruktur zu unterstützen. Im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Möglichkeiten⁴⁷⁶ stellte der Bund auf Basis von Verwaltungsvereinbarungen für entsprechende Investitionen in die digitale Bildungsinfrastruktur 5 Milliarden Euro zur Verfügung. Die Mittel werden nach einem definierten Verteilungsmaßstab, dem sog. „Königsteiner Schlüssel“^{477, 478}, anteilig auf die Bundesländer verteilt. Da die Landkreise nach dem Hessischen Schulgesetz für die Gewährleistung der äußeren Schulverwaltung (§ 155 ff. HSchG) zuständig sind, besteht ein intensiver Abstimmungsbedarf zwischen den Schulträgern und der Landesverwaltung. Die jeweiligen Interessen sind an vielen Stellen nicht unmittelbar als kongruent zu bezeichnen. Insbesondere bestehen z.B. höchst unterschiedliche Auffassungen vom Umfang der Aufgabenverpflichtungen der kommunalen Ebene, bzw. der Intensität der Nutzung der bereitgestellten IT-Strukturen durch das Lehrpersonal des Landes im Zuge des Unterrichts. Zwecks Harmonisierung der Positionen, sowie der organisatorischen Abläufe, wurde eine gemeinsame Arbeitsgemeinschaft eingesetzt, in der das zuständige Hessische Kultusministerium, zeitweilig das Hessische Ministerium für Digitale Strategie und Entwicklung, Digitalisierungsministerium, die Geschäftsstellen der Kommunalen

⁴⁷⁶ Der Bund kann in die bildungspolitischen Ziele der Länder in Deutschland grundsätzlich nicht unmittelbar eingreifen, weil die Zuständigkeit für die Bildungspolitik, das Schulwesen, die Hochschulen und ähnliche Bereiche nach den Artikeln 30 und 70 GG, die die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern regeln, auf Länderebene angesiedelt ist. Der Bund kann jedoch bestimmte Rahmenbedingungen setzen, Förderprogramme anbieten oder durch Gesetzesinitiativen Einfluss nehmen, zum Beispiel im Bereich der Bildungsfinanzierung oder bei bundesweiten Standards.

⁴⁷⁷ *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz*, Grundlagen der GWK 2024, S.237 https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Grundlagen_2024_neu.pdf.

⁴⁷⁸ Erläuterung durch die gemeinsame Wissenschaftskonferenz von Bund und Ländern: <https://www.gwk-bonn.de/die-gwk/aufgaben>: „Der Königsteiner Schlüssel regelt die Aufteilung des Länderanteils bei gemeinsamen Finanzierungen. Die Bezeichnung geht zurück auf das Königsteiner Staatsabkommen der Länder von 1949, mit dem dieser Schlüssel zur Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen eingeführt wurde. Heute geht der Anwendungsbereich des Königsteiner Schlüssels weit über den Forschungsbereich hinaus. Zahlreiche Abkommen bzw. Vereinbarungen greifen inzwischen auf diesen Schlüssel zurück. Er setzt sich zu zwei Dritteln aus dem Steueraufkommen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Länder zusammen. Die Berechnung des Königsteiner Schlüssels wird jährlich vom Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz durchgeführt; der Schlüssel wird im Bundesanzeiger veröffentlicht. Dem Königsteiner Schlüssel für das Haushaltsjahr 2019 liegen das Steueraufkommen im Jahr 2017 und die Bevölkerungszahl von 2017 zugrunde. Der Königsteiner Schlüssel für die Jahre ab 2020 wird nach Erlass der 2. Verordnung über den Finanzausgleich unter den Ländern im Ausgleichsjahr 2018 berechnet und veröffentlicht.“

Spitzenverbände (Schulträger), sowie Fachämter der Landkreise und Städte vertreten sind. Die Abstimmungen sind Grundlage für weitere Festlegungen auf politischer Ebene, die z.B. durch eine Teilnahme der Leitungsebene der genannten Landesministerien an den Fachgremien der Kommunalen Spitzenverbände gewährleistet wird.

Trotz aller Zusammenarbeit ist dennoch zu konstatieren, dass Land und Kommunale Ebene in diesem Bereich eigene Interessen und Positionen vertreten, die im Kern zumindest teilweise auf finanzielle Zuständigkeiten zurückgehen. Obwohl mithin ein möglichst gutes gemeinsames Bildungsprodukt der Einrichtung „Schule“ im Mittelpunkt stehen sollte, bestehen in der Realität höchst unterschiedliche Binneninteressen. Auf Landesseite sind diese zum einen durch massive eigene (finanz-) politische Interessen, zum anderen aber auch durch sehr starke Vorstellungen der Gewerkschaften (z.B. Verdi und GEW), bzw. durch die Mitbestimmungsmöglichkeiten des Lehrpersonals (z.B. Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer, HPRL) determiniert.

Auf kommunaler Ebene finden die Umsetzungsbemühungen zum DigitalPakt stets ihre Grenze bei der Höhe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Ziel der Interessenvertretung durch die Kommunalen Spitzenverbände ist somit eine Verbesserung der Konditionen, unter welchen der äußere Rahmen von „Schule“ gewährleistet werden kann. Seit vielen Jahren bemüht sich deshalb auch der Hessische Landkreistag darum, der Landesebene zu vermitteln, dass es einen Unterschied zwischen der Basisausstattung der Schulgebäude mit – überspitzt formuliert – „Stuhl, Tisch und Tafel“ und moderner Informationstechnik (IT) gibt. Ausstattungsgegenstände wie Stuhl und Tisch haben Lebenszyklen von 15 Jahren und mehr. Sie unterliegen auch keinem weitergehenden „Supportbedarf“. Ganz anders ist es bei der Ausstattung von Schulen mit aktueller Computertechnik. Die technische Entwicklung geht in diesem Bereich mit erheblichen Schritten voran, so dass Austauschzyklen von 4 bis 5 Jahren realistisch erscheinen. Hinzu kommen Kosten für den laufenden Support, bzw. die Gewährleistung der Einsatzbereitschaft sowie Kosten für die physische Anbindung der Schulen an das schnelle Internet und laufende

Providerentgelte. Es handelt sich hierbei um Kostendimensionen, die bei der Konzeption des Hessischen Schulgesetzes noch nicht absehbar waren. Dennoch sind sie nun zu bestreiten. Aus Sicht der Schulträger liegt deshalb eine gänzlich neue, gemeinsame und gesamtgesellschaftliche Aufgabe vor.

Durch intensive Verhandlungen konnte im Jahr 2000 mit der Medieninitiative Schule@Zukunft⁴⁷⁹ ein erstes Entgegenkommen der Landesseite in diesem Sinne erreicht werden. Das Land beteiligt sich seitdem mit vergleichsweise geringen, nur mehr symbolischen Beiträgen an der IT-Ausstattung. Trotzdem bestehen die grundsätzlichen Interessengegensätze nach wie vor fort. Die Kommunalen Spitzenverbände fordern daher seit 2017 (Zehntes Gesetz zur Änderung des HSchG) eine gesetzlich geregelte Beteiligung⁴⁸⁰ des Landes Hessen mit originären Landesmitteln an den Kosten der IT-Ausstattung der Schulen⁴⁸¹.

Entgegen allen Beteuerungen des Landes, einen erhöhten Beitrag leisten zu wollen, wies auch der aktuelle Dreizehnte Gesetzentwurf der Landesregierung zur Novellierung des Hessischen Schulgesetzes⁴⁸² erneut keine entsprechende Regelung auf. Im Gegenteil dazu wurde auch im IT-Bereich durch relativ versteckte Anpassungen der vorhandenen Regelungen zur Finanzierung der äußeren Schulverwaltung eine gesetzlich basierte, finanzielle Verschiebung zulasten der kommunalen Ebene vorzunehmen.

Auch in diesem Zusammenhang wurde eine umfassende Stellungnahme der Verbände abgegeben. Zum anderen wurden sowohl auf Fachebene als auch auf politischer Ebene vielfältige weitere Gespräche geführt, um zunächst die in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Verschlechterungen abzuwenden und darüber hinaus die seit vielen Jahren

⁴⁷⁹ s. z.B. Deutscher Bildungsserver, https://www.bildungsserver.de/innovationsportal/innovationsprojekt.html?innovationsprojekte_id=683

⁴⁸⁰ Vorschlag für einen neuen § 157 Abs. 3 b HSchG: „Die Ausstattung der Schulen mit aktueller IT-Technik einschließlich eines technischen Supports, der zur dauerhaften Aufrechterhaltung der Nutzbarkeit im Unterricht erforderlich ist, tragen Land und Schulträger zu gleichen Teilen.“

⁴⁸¹ Vgl. *Hessischer Landkreistag*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes, <https://starweb.hessen.de/cache/AV/19/KPA/KPA-AV-040-T3.pdf> s.S. 12 der Stellungnahme, S. 368 Landtagsnachweis.

⁴⁸² Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes, Landtagsdrucksache 20/8760 vom 05.07.2022

angestrebten, dauerhaften finanziellen Verbesserungen verwirklichen zu können. Die Kommunalen Spitzenverbände erwarteten zunächst, dass die Chancen hierfür von äußeren Rahmenbedingungen, wie beispielsweise anstehenden Landtagswahlen, begünstigt werden könnten. Traditionell spielt die Zufriedenheit von Eltern und Schülern mit dem Bildungssystem eine wichtige Rolle, die über Wahlentscheidungen und somit den Wahlerfolg der Parteien mitbestimmt. Annahme war deshalb, dass vor diesem Hintergrund das Interesse der kommunalen Ebene hinsichtlich einer gesetzlich basierten Verstärkung der Finanzierung der IT-Ausstattung der Schulen gegebenenfalls leichter zu vermitteln und im Hessischen Schulgesetz zu verwirklichen sein könnte als zu anderen Zeiten. Diese Annahme war jedoch falsch. Das Dreizehnte Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes trat im Vergleich zum Gesetzentwurf am 17.12.2022 mit marginalen Änderungen in Kraft⁴⁸³. Von den Änderungsvorschlägen bzw. Änderungsforderungen der Landkreise wurde lediglich ein Halbsatz in § 161 zur Schülerbeförderung übernommen⁴⁸⁴.

Die „großen Forderungen“, aber auch die Hinweise auf eine Konnexitätsrelevanz⁴⁸⁵ blieben zum wiederholten Male unberücksichtigt. Zugleich wurde eine weitere Chance zur Sicherung der digitalen Zukunft der hessischen Schulen zunächst verpasst. Die Frage der Schulträger, wie sich die Landesförderung für IT-Geräte, Netzwerke und Support nach der Projektförderdauer des DigitalPakts (Ende 31.12.2023) auch schulrechtlich gestalten wird, bleibt nun weiterhin ungeklärt und damit unsicher.

Das Land signalisierte jedoch, man werde dafür sorgen, „dass die Schulen auch danach in eine digitale Zukunft weitergehen können“. Der Landesregierung sei es bewusst, dass die Schulträger hier dringend einer Perspektive bedürften. Tatsächlich wurde im Laufe des Jahres 2022 seitens des Hessischen Kultusministeriums mehrfach auf einen möglichen, seitens des Bundes aufzulegenden DigitalPakt 2.0 verwiesen. Erste Gespräche zwischen Bund und Ländern lassen zwischenzeitlich im Grundsatz

⁴⁸³ GVBl. 2022, 733 ff.

⁴⁸⁴ GVBl. 2022, 744 Ziffer 83 - § 161 HSchulG wird wie folgt geändert a) aa) zu § 161 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 „mehr als zwei Kilometer beträgt“

⁴⁸⁵ Z.B. in § 158 Abs.1 Satz 1 (Ziffer 82)

auch den Willen zu einer Fortsetzung erkennen. Ob und mit welcher Ausstattung sich diese Fortführung jedoch konkret wird realisieren lassen, ist u.a. angesichts der massiven finanziellen Belastungen des Bundeshaushalts durch den Ukrainekrieg und den Umbau der Energieversorgung des Landes ungewiss.

Festzuhalten ist, dass das Land nicht davon ausgehen kann, dass die Schulträger eine IT-Ausstattung auf einem Niveau, das durch den DigitalPakt erreicht wurde, aus eigenen Mitteln unverändert fortführen können, bzw. werden.⁴⁸⁶

- **„AG Monitoring“:**

Einen Hinweis auf diese Annahme gibt auch der Vorschlag der Landesregierung zur Bildung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zwischen Land und Schulträgern zur exakten Feststellung des Umfangs und der Qualität der IT-Ausstattung der Schulen. Obwohl sich das Land als solches im Bereich der Beteiligung an der Finanzierung der IT-Ausstattung der Schulen sehr bedeckt hält, so muss dennoch landespolitisch zugleich ein großes Interesse daran bestehen, die schulische Bildung voranzubringen. Die Landesregierung verfolgt das Ziel, nach außen ein möglichst gutes Bild der eigenen Arbeit abzugeben und das Schulwesen auch im bundesweiten Vergleich als besonders zukunftsorientiert zu präsentieren. Die Opposition hat dagegen ein Interesse daran, gerade im Bereich Schule, bei welchem besonders viele Menschen unmittelbar erreichbar sind (viele Menschen sind Eltern, Großeltern oder haben über familiäre Verbindungen Kontakt zu schulpflichtigen Kindern oder Jugendlichen, oder sie sind selbst als Lehrkräfte an Schulen tätig), die eigene Tätigkeit als besonders positiv und die Arbeit der Landesregierung negativ darzustellen und hierüber Wählerstimmen zu generieren und damit eigene künftige Wahlchancen zu verbessern.

Gerade in der Zeit der Corona-Pandemie wurde deutlich, wie wichtig eine funktionierende IT-Ausstattung der Schulen ist, um u.a. in Zeiten des Lock-Downs einen Distanzunterricht erteilen zu können. Eine

⁴⁸⁶ Vgl. Eigene Ausführungen in: *Hessischer Landkreistag. Geschäftsbericht 2021/2022*, S. 82.

hinreichende oder auch nicht hinreichende Ausstattung ist – je nach Sichtweise und politischer Lagerverortung – willkommener Anlass, medien- und publikumswirksam im Landtag eine entsprechende Rechnung aufzumachen.

Vor diesem Hintergrund ist der Vorschlag der Landesregierung für eine detailgenaue Erhebung und Auflistung der IT-Ausstattung aller Schulen und Klassenräume aus Schulträgersicht ein äußerst zweischneidiges Schwert. Einerseits ist eine solche Aufstellung auch für interne Planungen der Schulträger hilfreich. Andererseits verursacht die Erstellung neben den sonstigen vielfältigen Aufgaben einen erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand und damit verbundene Kosten. Wesentliches Argument für eine sehr zurückhaltende Behandlung des Vorschlages ist jedoch die vorgebrachte Begründung der Landesregierung, die dahingehend lautet, man wolle insbesondere für Anfragen des Hessischen Landtages jeweils aktuell auskunftsfähig sein. Dies stellt das Interesse der Landesregierung dar, muss aber nicht zwangsläufig im Interesse der kommunalen Ebene liegen. Insbesondere mangels einer hinreichenden Finanzierungsunterstützung des Landes Hessen ist die kommunale Ebene wie dargestellt bislang verpflichtet, die IT-Ausstattung (neben den zeitlich begrenzten Projektfördermitteln des DigitalPakts Schule) aus eigenen Mitteln zu bestreiten. Bei der finanziellen Ausstattung der 21 Landkreise gibt es, abhängig von deren regionaler Verortung, der dortigen Arbeitsmarktlage usw., deutliche Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit. Daher steht zu befürchten, dass landesseitig über das in Aussicht genommene Monitoring versucht werden wird, Landkreise in einen direkten Vergleich zu stellen und hierüber, und unter Nutzung der Kraft der Medien Ausstattungsstandards zu generieren, deren gesetzliche Fixierung mit Blick auf das Konnexitätsprinzip⁴⁸⁷ nicht direkt möglich wäre.

Ein Konnexitätsausgleich selbst wird seitens der Landesregierung in hohem Maße gescheut. Daher sind die finanziellen Interessen des Landes

⁴⁸⁷ Art. 137 Abs. 6 der Verfassung des Landes Hessen lautet: „Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen.“

und der Schulträger in diesem Bereich, trotz der grundsätzlichen gleichen Auffassung darüber, dass ein moderner Unterricht nur mittels einer ausreichenden Ausstattung der Schulen möglich ist, diametral entgegengesetzt. Dass dies der Erreichung des Gesamtzieles nicht förderlich ist, liegt auf der Hand. Fraglich ist, wer im Rahmen der öffentlichen Diskussion die Oberhand gewinnt oder behält und wie sich dies im Rahmen der konkreten Ausgestaltung des Hessischen Schulgesetzes niederschlagen wird. Die Kommunalen Spitzenverbände werden auf den beschriebenen Wegen weiter versuchen, die Interessen der kommunalen Ebene in das Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des Hessischen Schulgesetzes einzubringen.

- **Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest:**

Die Afrikanische Schweinepest (ASP) ist eine fast immer tödlich verlaufende Viruserkrankung, die ausschließlich Haus- und Wildschweine befallt und in östlichen Ländern bereits zur Ausrottung ganzer Bestände geführt hat⁴⁸⁸. Die ASP wurde im Jahr 2007 wurde die ASP aus Afrika nach Georgien eingeschleppt. Anschließend breitete sich das Virus in der transkaukasischen Region aus und erreichte 2008 die Russische Föderation. Von Russland aus bewegte sich das Virus weiter und drang 2014 in die Europäische Union ein. Seit September 2020 ist auch Deutschland von der ASP im Wildschwein betroffen. Die Ausbruchsgebiete liegen entlang der polnischen Grenze in Brandenburg und Sachsen⁴⁸⁹. Entsprechend besorgniserregend ist das Herannahen der Virusausbreitung auch an die deutsche und hessische Grenze und die Gefahr einer Einschleppung⁴⁹⁰.

⁴⁸⁸ Vgl. *Friedrich-Löffler-Institut, Bundesinstitut für Tiergesundheit*, FAQ: Afrikanische Schweinepest bei Wildschweinen, https://www.openagrar.de/servlets/MCRFileNodeServlet/openagrar_derivate_00034353/FLI-Information_FAQ_ASP_2020-12-03.pdf.

⁴⁸⁹ Vgl. *Friedrich-Löffler-Institut, Bundesinstitut für Tiergesundheit*, Steckbrief Afrikanische Schweinepest, https://www.openagrar.de/servlets/MCRFileNodeServlet/openagrar_derivate_00037053/Steckbrief-Afrikanische-Schweinepest-2021-04-07-bf.pdf.

⁴⁹⁰ Karten zur Ausbreitung der Afrikanischen Schweinepest werden vom Friedrich-Löffler-Institut in wöchentlichen Abständen aktualisiert (siehe <https://www.fli.de/de/aktuelles/tierseuchengeschehen/afrikanische-schweinepest/karten-zur-afrikanischen-schweinepest/>). Die dortige Europakarte zeigt die Lokalisation der seit 01.01.2021 an das ADNS (Animal Disease Notifikation System der EU) gemeldeten Fälle von Afrikanischer Schweinepest. Karten mit Fallzahlen aus den Jahren 2016-2019 stehen in den entsprechenden Kartenarchiven zur Verfügung. (siehe: ADNS,

Diese hätte massive wirtschaftliche Auswirkungen, z.B. durch die Notwendigkeit, zur Schaffung abgegrenzter Seuchenschutzbezirke / Sperrzonen, sowie durch ein Verbot des Transports und der Vermarktung von Schweinen. Der einheitliche EU-Rechtsrahmen zur Vorbeugung gelisteter und neu auftretender Tierseuchen sowie deren Bekämpfung wird u.a. durch den EU-Tiergesundheitsrechtsakt / Animal Health Law, Verordnung (EU) 2016/429⁴⁹¹ gesetzt. Zusätzlich hat die EU-Kommission eine Vielzahl ergänzender delegierter Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte erlassen. Das hessische Umweltministerium hat ein flächendeckendes Monitoring-Programm etabliert und für den Fall eines Ausbruchs eine Schutzverordnung⁴⁹² erlassen⁴⁹³.

Trotz dieser Vorgaben stellt es sich als schwierig heraus, östliche EU-Partner, wie z.B. Polen, zu Schutzmaßnahmen wie dem Aufbau von Wildschutzzäunen zu bewegen. Entsprechende Vorstöße über die Bundesregierung waren nicht erfolgreich. Daher wurde in Koordination der Bundes- und Landesregierungen und der Kommunalen Spitzenverbände ein Konzept der Erstellung von Zäunen entlang der Grenze⁴⁹⁴ auf deutschem Gebiet entwickelt. Die zuständigen Landkreise stehen ihrerseits mit Bundes- und Landesregierungen im Austausch, zugleich jedoch auch länderübergreifend untereinander. Hierzu wurde eine Arbeitsgemeinschaft Veterinärwesen auf Ebene des Deutschen Landkreistages eingerichtet.

Auf hessischer Ebene besteht ein enger Austausch mit der Landesregierung. Diese hat vorsorglich entsprechendes Zaunmaterial für die Einrichtung von Sperrzonen beschafft und eingelagert. In mehreren Landkreisen fanden präventive Übungen für den Fall eines Ausbruchs der ASP in

http://ec.europa.eu/food/animals/animal-diseases/not-system_en). Weitere wöchentlich aktualisierte Informationen zur Ausbreitung und Bekämpfung der ASP unter der Homepage des Friedrich-Löffler-Institutes, Bundesinstitut für Tiergesundheit:

<https://www.fli.de/de/aktuelles/tierseuchengeschehen/afrikanische-schweinepest/>. Informationen auch auf der Website des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: <https://umwelt.hessen.de/tierschutz-und-tierseuchen/tierseuchen/afrikanische-schweinepest>

⁴⁹¹ Verordnung (EU) 2016/429 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 9. März 2016 zu Tierseuchen und zur Änderung und Aufhebung einiger Rechtsakte im Bereich der Tiergesundheit („Tiergesundheitsrecht“), Abl. EU v. 31.03.2016 L84/1.

⁴⁹² Verordnung über jagdliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest (Hessische-ASP-Jagdverordnung - HASPJV) vom 28. Mai 2020, GVBl. 2020,372

⁴⁹³ Vgl. *Hetrodt*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.net vom 04.01.2022.

⁴⁹⁴ Vgl. *Schäfer*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.net vom 15.10.2021.

Hessen statt. Neben der Veterinärverwaltung sind Polizei, Feuerwehr und Firmen, die bei der Tötung und Entsorgung von Hausschweinen unterstützen können, in diese Übungen eingebunden.

Der Arbeitskreis der Veterinäramtsleitungen unter dem Dach des Hessischen Landkreistages und des Hessischen Städtetages stellt eine Binnenkommunikation sicher.

Die Tätigkeit der Kommunalen Spitzenverbände führt daher nicht nur zu einer verbesserten Abstimmung der Verwaltungen untereinander, sondern auch im Verhältnis zur hessischen Landesverwaltung. Die konkreten Zuständigkeiten sind in der hessischen Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten von Behörden der Landesverwaltung im Veterinärwesen und bei der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung⁴⁹⁵ geregelt. Diese rechtlichen Regelungen erfahren auf Basis der gewonnenen Praxiserfahrungen eine regelmäßige Anpassung an die vor Ort gegebenen Notwendigkeiten.

- **Straßenausbaubeiträge**^{496,497}:

Nach § 11 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes über Kommunale Abgaben⁴⁹⁸ (KAG) „können“ die Gemeinden für den Umbau und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben.

Diese „Kann-Regelung“ wandelte sich vor dem Hintergrund leerer Haushaltskassen allerdings in denjenigen Fällen zu einer Verpflichtung durch die Kommunalaufsicht, in welchen die betroffenen Gemeinden nicht in der Lage waren, ihre Haushalte aus eigener Kraft auszugleichen. Für die betroffenen Bürger konnte dies insbesondere im Fall der Erhebung

⁴⁹⁵ Siehe: Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten von Behörden der Landesverwaltung im Veterinärwesen und bei der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung (Zuständigkeitsverordnung Veterinärwesen, Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung - ZustVVLf -) Vom 8. November 2010 in der Fassung vom: 08.12.2021, Gliederungs-Nr: 355-52, <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de>

⁴⁹⁶ Die Parlamentsdatenbank des Hessischen Landtages (<https://starweb.hessen.de/>) weist zu der Thematik über mehrere Legislaturperioden mehr als 35 Fundstellen auf. Darunter Gesetzentwürfe, Antworten auf Anfragen und Plenarprotokolle, die die intensiv geführte Diskussion plastisch werden lassen. Einen aktuellen Sachstand vermitteln u.a. die LT-Drs. 20/1722, 20/3493 und 20/8771.

⁴⁹⁷ *Bundesverwaltungsgericht*, Kommunalaufsicht darf Gemeinde zum Erlass einer Straßenausbaubeitragsatzung anweisen, <https://www.bverwg.de/pm/2019/43>.

⁴⁹⁸ Gesetz über kommunale Abgaben, GVBl. 2013, S. 134

einmaliger Straßenausbaubeiträge zu existenzbedrohenden Dimensionen anwachsen. In der Presse wurden Extremfälle öffentlich gemacht, in welchen Bürger teilweise sechstellige Beträge zahlen sollten. Die Rechtslage wurde besonders unter dem Aspekt als ungerecht empfunden, da sie finanziell gutgestellten Gemeinden die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge ermöglicht, vielen anderen jedoch nicht. Dies entwickelte sich zu einer breiten medial aktiven Bürgerinitiative, die sich gegen die Belastung einzelner Bürger wandte und eine Abschaffung der Regelung forderte. Ein angestrebtes Volksbegehren scheiterte an den Vorgaben der Hessischen Verfassung, welche gem. Art 124 Abs. 1 S. 2 Abgabengesetze von Volksbegehren ausschließt. Die politische Diskussion schwankte zwischen der Position einer Abschaffung der Beiträge mit entsprechendem Ausgleich durch das Land und einer vollständigen Freistellung der Entscheidung auf Ebene der Kommunen. Im April 2018 verständigte man sich im Hessischen Landtag auf einen politischen Kompromiss: Die Pflicht zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen sollte auch im Fall von Haushaltsdefiziten entfallen. Darüber hinaus wurde es den Gemeinden ermöglicht, die Dauer von Ratenzahlungen auf 20 (statt zuvor 5) Jahre zu strecken. Dies beendete jedoch nicht die weitere Diskussion mit der Ebene der Bürger und einer Reihe von Gemeinden. Eine Petition nach Art. 16 der Hessischen Verfassung mit dem Ziel einer Abschaffung der Beiträge wurde Anfang 2020 mehrheitlich durch den Landtag abgelehnt⁴⁹⁹. Damit scheiterte zunächst eine breit aufgestellte Praxisbewegung mit dem Anliegen, das Hessische Kommunalabgabengesetz zu verändern.

Die Kommunalen Spitzenverbände jedoch, die lange im Interesse der gesicherten Haushaltsplanung der kommunalen Ebene für eine Beibehaltung der Straßenausbaubeiträge votiert⁵⁰⁰ und geworben hatten⁵⁰¹, konnten die gefundene Kompromissregelung als „Erfolg“ der Vermittlung ihrer Interessen im Gesetzgebungsverfahren verbuchen.

- **Raumluftreinigungsgeräte:**

⁴⁹⁹ Siehe Landtagsdrucksache 20/2597 „Erster Bericht, Vorsitzende des Petitionsausschusses, Tätigkeit in der 20. Wahlperiode, Berichtszeitraum 2019“ vom 26.03.2020, Seite 8

⁵⁰⁰ Vgl. *Hessischer Landkreistag. Geschäftsbericht 2018/2019*, S. 16.

⁵⁰¹ Vgl. *Bebenburg*, Kommunen verteidigen Straßenbeiträge, <https://www.fr.de/rhein-main/kommunen-verteidigen-strassenbeitraege-10974002.html>.

Wie schnell sich Meinungen und Forderungen aus dem politischen Raum und der allgemeinen Praxis auf rechtliche Regelungen und Weichenstellungen auswirken können, zeigt auch das folgende Beispiel, das eine beredte Sprache spricht. Es handelt sich um das Beispiel der Ausstattung von Klassenräumen mit mobilen Luftreinigungsgeräten (Raumluftfilter) in Zeiten der Corona-Pandemie⁵⁰².

Ausgangspunkt der Diskussion war ein monatelanger Lockdown und die Einstellung des Schulbetriebes in Präsenz. Dies stellte eine erhebliche Belastung von Schülern, insbesondere aber auch von Eltern dar, die neben ihren beruflichen Verpflichtungen in Personalunion auch Lehrer, Betreuer und Nachhilfeorganisation sein mussten. Die Situation generierte vielseitige Forderungen nach einer Rückkehr der Schüler in die Schulen im Rahmen eines geordneten Präsenzbetriebes. Als eine der Voraussetzungen wurde nach entsprechender Verfügbarkeit die Ausstattung aller Klassenräume mit Raumluftreinigungsgeräten ab dem Schuljahr 2021/2022 ins Gespräch gebracht. Diese Diskussion entwickelte sich, befeuert durch die Medien, Eltern- und Schülervvertretungen, sowie die Interessenvermittlung der einschlägigen Wirtschaftsbereiche zu einem Selbstläufer und einer medialen Welle, welche den Verantwortlichen nur noch wenig Handlungsspielraum beließ.

Möglicherweise nicht zuletzt unter dem Eindruck der im Herbst 2021 anstehenden Bundestagswahl stellten Bund (200 Mio. €⁵⁰³) und Land 75 Mio. € für mobile Luftreinigungsanlagen in Kitas und Schulen an Schulen und Kindertageseinrichtungen zur Verfügung, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Wirksamkeit der Geräte nicht abschließend geklärt war. Das Umweltbundesamt empfahl vorrangig ein regelmäßiges Lüften⁵⁰⁴. Der Einsatz von Luftfiltern sei nur als Ergänzung zum aktiven Lüften geeignet⁵⁰⁵.

⁵⁰² Vgl. Ausführungen des Erstellers dieser Untersuchung in *Hessischer Landkreistag. Geschäftsbericht 2020/2021*, S. 78.

⁵⁰³ *Deutscher Bundestag*, Drucksache 20/349.

⁵⁰⁴ Siehe Pressemitteilung des Umweltbundesamtes Nr. 36/2020 vom 13.08.2020, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/richtiges-lueften-reduziert-risiko-der-sars-cov-2>

⁵⁰⁵ *Hessischer Landtag*, Landtagsdrucksache 20/5301 v. 24.02.2022, <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/1/05301.pdf>.

Die Landesregierung bezog sich in Ihrer Entscheidung auf die Praxisempfehlungen der S3-Leitlinie „Maßnahmen zur Prävention und Kontrolle der SARS-Cov-2-Übertragung in Schulen“ verschiedener Fachgesellschaften⁵⁰⁶ (u.a. Robert-Koch Institut und eine Reihe von Interessenverbänden, so z.B. Deutsche Gesellschaft für Epidemiologie e.V., Deutsche Gesellschaft für Public Health e.V., Deutsche Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin e.V., Deutsche Gesellschaft für Pädiatrische Infektiologie e.V.).

Auf dieser Basis wurde neben den Haushaltsvoraussetzungen eine rechtliche Regelung in Form einer Förderrichtlinie⁵⁰⁷ erlassen, die zuvor mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt wurde.

Diese reagierten skeptisch, denn die Mittel reichten bei Weitem nicht für eine Ausstattung aller Klassenzimmer aus. Genau dies war jedoch die Forderung in der Öffentlichkeit. Der gegebene Interessendissens hatte zur Folge, dass die Schulträger vor Ort als „Verweigerer“ in erhebliche (kommunalpolitische) Probleme und unter Handlungsdruck gerieten. Finanziell hatten diese zusätzlich die Last der ungeklärten Frage zu tragen, wer für den Service der Geräte und die Entsorgung der belasteten Filter aufkommt. Es stand zu befürchten, dass aus Anlass einer engagiert geführten öffentlichen Diskussion ohne Berücksichtigung der Nachhaltigkeit finanzielle Mittel im Bereich von bundesweit insgesamt einer Milliarde Euro (Bundes- Landes- und Schulträgermittel) investiert würden, die an anderer Stelle, z.B. zur inhaltlichen Unterstützung des Unterrichts ggf. wesentlich sinnvoller hätten eingesetzt werden können.

Dennoch spielten Bund und Land vor dem Hintergrund der medial unterstützen, gesellschaftlichen Haltung „den Ball in das Feld“ der Schulträger. Deren Votum aus Sicht der Praxis spielte in diesem Fall keine Rolle. Zwischenzeitlich haben andere Themenstellungen diese Frage überlagert und

⁵⁰⁶ S3-Leitlinie „Maßnahmen zur Prävention und Kontrolle der SARS-CoV-2-Übertragung in Schulen“, Arbeitskreis der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften (AWMF) - Registernummer 027-076, Kurzfassung Version 3.0, September 2020, https://register.awmf.org/assets/guidelines/027-076k_Praevention_und_Kontrolle_SARS-CoV-2-Uebertragung_in_Schulen_2023-09.pdf

⁵⁰⁷ Hessisches Kultusministerium, Richtlinie zur Änderung der Förderrichtlinie zum Förderprogramm für die Anschaffung von mobilen Luftreinigungsgeräten durch öffentliche Träger für Schulen und Kindertageseinrichtungen (Förderrichtlinie mobile Luftreinigungsgeräte), StAnz 2022, 219.

verdrängt. Informationen aus dem Schulausschuss des Deutschen Landkreistages zeigen, dass Bundesländer, die flächendeckend auf einen Einsatz der mobilen Luftreinigungsgeräte gesetzt haben, zwischenzeitlich sogar vergleichsweise höhere Inzidenzquoten in den Schulen aufwiesen. Nach Abflauen der Pandemie im Jahr 2023 geht auch das öffentliche Interesse an den Luftreinigungsanlagen deutlich zurück. Die o.g. Bundes- und Landesfördermittel sind zwischenzeitlich abgerechnet, die Nachrüstungsmaßnahmen damit letztlich Geschichte.

Im Ergebnis belegt und spiegelt dieses Beispiel die vielfachen Verbindungen innerhalb des Verfahrens, den Einfluss von Medien auf „Gesetz- bzw. Verordnungsgebung“, die Abstützung des Gesetzgebers auf Expertengutachten, sowie die zuweilen gegebene Machtlosigkeit der Interessenvertretung der (kommunalen) Praxisebene gegenüber getroffenen, „zeitweilig gesellschaftlich-opportunen“, gesetzgeberischen Ad-hoc-Maßnahmen.

Zugleich verdeutlicht das Beispiel im Vergleich zu dem zuvor dargestellten Punkt der Straßenausbaubeiträge, wie unterschiedlich sich der „Druck der Öffentlichkeit“ auswirken kann. Zu mutmaßen, jedoch nicht zu belegen ist, dass es sich bei der Frage der Raumlüfter vor dem Hintergrund anstehender Wahlen und einer breiten gesellschaftlichen Betroffenheit von Schülern, Eltern und Lehrern um ein anderes und in der Wirkung „kritischeres“ Potential handelte als das der relativ wenigen im Einzelfall hart getroffenen Straßenausbaubeitrags-Schuldner.

- **Novelle Hessisches Naturschutzgesetz**

Kontakte, Beratungen und Verhandlungen zwischen der kommunalen Ebene und der Landesregierung führen, das zeigen die bereits dargestellten Praxisbeispiele, oftmals nicht dazu, dass zusätzliche Regelungen in Gesetz aufgenommen werden. Nicht selten ist das Ergebnis entsprechender Kontakte vielmehr die Verhinderung belastender Regelungen, bzw. die Nichtaufnahme geplanter Neu-, oder Zusatzregelungen in Gesetze. Unter dem Blickwinkel wie „der Prozess das Produkt formt“, lässt sich dieser Prozess nicht aus der Fassung des in Kraft getretenen Gesetzes, sondern vielmehr nur im direkten Vergleich zwischen dem Referentenentwurf, bzw. dem Gesetzentwurf ermitteln.

Im vorliegenden Beispiel hatte seit dem 29.12.2010 in Hessen das Bundesnaturschutzgesetz mit hessenspezifischen Modifikationen in der Form des „Hessischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz (HAGBNatSchG)“⁵⁰⁸ gegolten. Im November 2022 übersandte das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) den Referentenentwurf für ein neues eigenständiges Hessisches Naturschutzgesetz, der seine Basis im Koalitionsvertrag zwischen den Regierungskoalitionen findet. Die hessischen Landkreise machten gegen den Entwurf vielfältige Bedenken geltend. Hierzu gehörte insbesondere, dass die bisher übliche breite Einbindung aller Unteren Naturschutzbehörden im Vorfeld unterblieben sei. Der Entwurfstext lasse die erforderliche Praxisabstimmung deutlich erkennen. Grundlegend negative Auswirkungen auf Personalausstattung, Durchsetzungskraft und Haushalt habe insbesondere auch eine geplante Änderung der Zuständigkeit für Ordnungswidrigkeitenverfahren von den Unteren Naturschutzbehörden auf die Ebene der Regierungspräsidien. Die Verlagerung der Aufgabe wurde abgelehnt, weil eine solche Aufgabenübertragung in der Sache schon deshalb nicht zielführend sei, weil durch die vorgesehene Änderung bei den Regierungspräsidien eine Vielzahl von Abstimmungsbedarfen generiert würde. Der Arbeitsaufwand auf beiden Ebenen wachse, die Bearbeitungszeiten würden insgesamt deutlich verlängert.

Vor diesem Hintergrund fanden ab Dezember 2022 mehrfache Kontakte mit der Leitung des zuständigen Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz statt, in der u.a. diese Problematik erläutert wurde. Der im Hessischen Landtag zur Beratung stehende Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Gesetz zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft (Hessisches Naturschutzgesetz - HeNatG), enthält das konkrete Änderungsvorhaben nun nicht mehr^{509,510} (§ 63 Abs. 3 HeNatG).

⁵⁰⁸ s. GVBl. I 2010, S. 629 vom 28.12.2010

⁵⁰⁹ s. Landtagsdrucksache 20/10374 vom 17.01.2023

⁵¹⁰ s. Geschäftsbericht Hessischer Landkreistag 2022/2023 i.V.

Aus Sicht der Praxis kommt es mithin nicht immer unmittelbar darauf an, welche Detailregelungen in ein Gesetz aufgenommen werden. Viel wichtiger kann sein, welche gesetzlichen Regelungen durch Kommunikation im Vorfeld verhindert werden können.

- **Hessisches Straßengesetz, Kreisstraßen:**

Unter Kapitel B. III. 1.2 wurde unter dem Blickwinkel der Artikelgesetze beschrieben, welche Wirkung umfangreiche Gesetzesänderungen im Verbund haben können. Dies gilt insbesondere dann, wenn Gesetzentwürfen im Rahmen von Anhörungen keine synoptischen Darstellungen mit ausformulierten Gesetzestexten beigelegt werden. Dies macht eine Bewertung gerade bei umfangreichen gesetzlichen Änderungsverfahren äußerst schwierig. So kann es geschehen, dass in der Menge der vorgesehenen Regelungsmaterie wichtige Punkte untergehen. Ob beabsichtigt oder nicht, das Ergebnis ist in solchen Fällen, in welchen offenbar wird, dass mangels Kommunikation belastende Regelungen übersehen wurden, schwierig. Im vorliegenden Fall wurde im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 1996 wurden die bisher vom Land selbst übernommenen Kosten für die Verwaltung und Unterhaltung der Kreisstraßen auf die Landkreise geregelt. Den Landkreisen sind hierdurch Kosten in vielfacher Millionenhöhe sowie erheblicher Arbeitsaufwand entstanden⁵¹¹.

- **Verwaltungsvereinfachung Kreisstraßenfördermittel?**

Ein Beispiel für die Folge einer Nicht-Umsetzung erkannten gesetzlichen Regelungsbedarfs ist der Bereich der Kreisstraßenfördermittel. Gem. § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Mobilitätsförderung und zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (Mobilitätsfördergesetz- MobFöG)⁵¹² gewährt das Land Hessen für Vorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der nachhaltigen Mobilitätsentwicklung in den hessischen Gemeinden ab dem 1. Januar 2019 Fördermittel in Höhe von mindestens 100 Millionen Euro jährlich. Antragsberechtigt sind u.a. die Landkreise. Förderfähige Vorhaben sind gem. § 3 Ziff. 2 b MobFöG im kommunalen Straßenbau der Bau oder Ausbau von

⁵¹¹ Zu den Details s. Kapitel B. III. 1.2

⁵¹² GVBl. 2018, 182

Kreisstraßen. Die Fördermittel belaufen sich auf Projektfördermittel in Höhe von jährlich rund 18 Mio. €. Da es sich um Projektfördermittel handelt, gelten die Regelungen der Landeshaushaltsordnung⁵¹³ (§§ 23,44 LHO). Die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO⁵¹⁴ regeln unter anderem die Notwendigkeit eines Antrages, das Bewilligungsverfahren usw.

Festzustellen ist, dass rein rechnerisch bei 21 Landkreisen (unterschiedliche Kreisstraßenlängen außen vor gelassen) bei einer Förderhöhe von 18 Mio. € die anteilig auf jeden Landkreis entfallenden Beträge nicht zuletzt angesichts eines Gesamtvolumens des Kommunalen Finanzausgleichs für 2023 in Höhe von knapp 6,9 Milliarden €⁵¹⁵ relativ überschaubar sind. Diesen Fördermitteln steht aufgrund der genannten Regelungen ein erheblicher Arbeitsaufwand gegenüber. Die Landkreise müssen nicht nur Anträge stellen, begründen und durchgeführte Maßnahmen detailgenau belegen. Die Unterlagen werden auch auf Landesseite bei HessenMobil umfassend geprüft und gegebenenfalls genehmigt. Insgesamt unterliegt die Projektförderung einer weiteren abschließenden Prüfung durch den Hessischen Rechnungshof. Die Kosten für das Genehmigungs- und Prüfverfahren stehen letztlich in keinem Verhältnis zur Höhe der Fördermittel.

Die hessischen Landkreise verhandeln daher seit mehreren Jahren mit der Landesregierung über die Möglichkeit einer Verwaltungsvereinfachung, die bei allen genannten Beteiligten zu Einsparungen und somit zu einer „win-win-Situation“ führen könnte. Die Lösung könnte in einer an Kreisstraßenlängen orientierten, pauschalierten Zuweisung der Fördermittel liegen, welche eine Detailüberprüfung entbehrlich machen würde. Dem steht allerdings die gegenwärtige Rechtslage in Form des § 44 der Landeshaushaltsordnung in Verbindung mit den zugehörigen Verordnungen entgegen. Erforderlich ist daher in diesem Bereich ein grundlegender Systemwechsel. Ein Vorbild hierfür ist in § 43 Finanzausgleichsgesetz

⁵¹³ GVBl. 2022,184

⁵¹⁴ *Hessisches Ministerium für Digitale Strategie und Entwicklung*, Verwaltungsportal Hessen, Landeshaushaltsordnung, <https://Verwaltungsportal.hessen.de/information/landeshaushaltsordnung-lho>

⁵¹⁵ *Hessisches Ministerium der Finanzen*, "Rekordniveau - Kommunalen Finanzausgleich von 6,9 Milliarden Euro"; Finanzminister Boddenberg veröffentlicht Planungsdaten zum Kommunalen Finanzausgleich 2023., <https://finanzen.hessen.de/presse/kommunaler-finanzausgleich-von-69-milliarden-euro> Pressemitteilung HMdF vom 14.11.2022.

(HFAG)⁵¹⁶ bereits gegeben. Danach erhalten die Landkreise als Träger der Baulast von Straßen jährliche Zuweisungen (§ 43 Abs. 1 HFAG), wobei die Zuweisung nach der Länge der jeweiligen Straßen berechnet wird (§ 43 Abs. 2 HFAG).

Trotz der von allen Seiten erkannten Regelungsnotwendigkeit ist die erforderliche gesetzliche Umsetzung bislang unterblieben. Es wird von der Fachebene der Landesseite stets auf den gegebenen Rechtsrahmen verwiesen. Damit unterbleibt zugleich die Wahrnehmung einer Chance auf Verwaltungsvereinfachung und damit einhergehend die Möglichkeit, Kosten für unnötige Arbeitsaufwendungen einzusparen. Eindruck der Praxis ist, dass sich das zuständige Ministerium in diesem Bereich der eigenen Möglichkeiten, gesetzliche Änderungen anzustoßen und vorzubereiten, nicht bewusst ist⁵¹⁷.

- **Ersatzschulfinanzierungsgesetz**

Ein Beispiel dafür, dass Sachargumente im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, aber auch im nachfolgenden Überprüfungsverfahren vor der Konnexitätskommission nicht zur Anpassung von gesetzlichen Normen führen, ist die Änderung des Hessischen Ersatzschulfinanzierungsgesetzes im Jahr 2006 (Landtagsdrucksache 16/5941, GVBl. 2006,658).

Durch diese Novelle wurden die öffentlichen Schulträger verpflichtet, statt bisher 50 % nunmehr 75 % des Gastschulbeitrages an die Träger von Ersatzschulen zu zahlen. Die daraus resultierenden Mehrbelastungen der öffentlichen Schulträger sind erheblich.

Sowohl in der schriftlichen Stellungnahme (Anlage) als auch in der mündlichen Anhörung (Anlage) brachten die Kommunalen Spitzenverbände zum Ausdruck, dass sie die Absicht der Landesregierung, die Schulen in freier Trägerschaft stärker als bisher zu fördern, grundsätzlich als sehr begrüßenswert empfinden. Auch das Bundesverfassungsgericht hat dazu eindeutige Ausführungen gemacht⁵¹⁸. Allerdings habe es in seinen

⁵¹⁶ GVBl. 2015,298

⁵¹⁷ Geschäftsbericht Hessischer Landkreistag 2022/2023 i.V.

⁵¹⁸ Siehe u.a. BVerfG, Beschluss vom 23.11.2004 – 1BvL 6/99 – entsprechend Pressemitteilung des BVerfG Nr. 22/2005 vom 03.März 2005

Erwägungen ausdrücklich die Länder verpflichtet, die Schulen in freier Trägerschaft entsprechend zu fördern. Demgemäß sahen die Verbände den Entwurf als sehr kritisch an, weil den kommunalen Schulträger die Last aus der Erhöhung der Mittel für die freien Träger aufgelastet wurde.

Die Kommunalen Spitzenverbände riefen die Konnexitätskommission des Landes Hessen an. Die Verhandlung am 01.09.2009 verlief ohne Ergebnis⁵¹⁹ – ebenso wie die folgenden jährlichen Beratungen⁵²⁰, in die der Punkt routinemäßig seitdem immer wieder eingebracht wird. Dabei änderte sich im Laufe der Jahre der Teilnehmerkreis, inhaltlich zu aber nichts. Das jährliche Ritual ist: Man kommt zusammen, zählt die streitigen Fälle auf, wiederholt die gegenseitigen, lange bekannten Positionen und vertagt sich auf das Folgejahr. Das Ersatzschulfinanzierungsgesetz wurde indes trotz der schwebenden Problematik mehrfach geändert⁵²¹, allerdings ohne diesen Punkt erneut aufzugreifen.

Die vorgenannten Praxisbeispiele lassen sich danach grob in folgende Kategorien einordnen:

1. Erkannte Regelungsnotwendigkeit durch Gesetz
 - a. Neuregelung
 - b. Anpassung vorhandener rechtlicher Regelungen
2. Erkannte Regelungsnotwendigkeit unterhalb der gesetzlichen Ebene
 - a. Bundesebene
 - b. Landesebene
 - c. kommunale Ebene
3. Umsetzungsoptimierung

6.3. Landtagsanhörungen

Im Fall von Gesetzentwürfen, die entweder seitens der Hessischen Landesregierung oder der Fraktionen des Hessischen eingebracht werden,

⁵¹⁹ Vgl. *Hessischer Landkreistag. Landkreistag Kompakt 01/2009*, Verbandsnachrichten des Hessischen Landkreistages, S. 2.

⁵²⁰ s. § 1 Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden (Gemeindefinanzausstattungs-gesetz, GemFinAusstG), GVBl. 2002, 654

⁵²¹ s. GVBl. 2011,402, GVBl. 2013,454 und GVBl. 2015,118

unterscheidet das Verfahren⁵²² rein schriftliche Anhörungen, bzw. öffentliche Anhörungen, bei welchen eine schriftliche Stellungnahme abgegeben und hierzu zusätzlich eine mündliche Anhörung des jeweiligen Landtagsausschusses durchgeführt wird. Beruht eine Vorlage der Hessischen Landesregierung auf einem Entwurf eines Landesministeriums, so geht in der Regel eine schriftliche Anhörung zu dem Referentenentwurf voraus.

Im Rahmen der Anhörungen des Hessischen Landtages soll nach der Vorgabe des § 93 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages (GOLT) dann, wenn der jeweilige Ausschuss Gesetzesvorlagen berät, durch die wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, den Kommunalen Spitzenverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Gem. § 93 Abs. 2 Satz 3 kann von diesem Verfahren allerdings abgesehen werden, wenn aus der Regierungsvorlage die Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände bereits hervorgeht.

§ 2 Abs. 4 des Beteiligungsgesetzes regelt dazu: „Bringt die Landesregierung den Gesetzentwurf in den Landtag ein, ist in der Vorlage der wesentliche Inhalt der Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände wiederzugeben; soweit die Anregungen und Bedenken keine Berücksichtigung finden, ist dies im Einzelnen darzustellen und zu begründen.“

Gemäß § 108 Abs. 2 GOLT ist bei Landtagsdrucksachen, die umfangreichere Gesetzentwürfe und Anträge oder Ausschussberichte zu Gesetzentwürfen und Anträgen enthalten, ein Vorblatt voranzustellen, das in knapper Fassung die zu lösende Problemlage, die Grundzüge der vorgeschlagenen Lösung und die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen darstellt und gegebenenfalls Hinweise auf diskutierte Alternativlösungen und deren Auswirkungen enthält. Dabei werden unter den Gliederungspunkten des Vorblatts „Problem“, „Lösung“, „Befristung“, „Alternativen“, „Finanzielle Auswirkungen“, „Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern“ und „Besondere Auswirkungen auf Menschen mit

⁵²² Geschäftsordnung des Hessischen Landtages vom 18. Januar 2024 (GVBl. 2024 Nr. 3) <https://hessischer-landtag.de/sites/default/files/dateien/2024-01/GOHLT%20-%20Januar%202024.pdf>

Behinderungen“ stichwortartig beschrieben. Ein separater Gliederungspunkt „Auswirkungen auf die kommunale Ebene“ existiert bislang nicht.

Während bei einer Beteiligung durch die Landesregierung gem. § 2 Abs. 3 Beteiligungsgesetz die Anhörung in der Regel unter Einräumung einer Frist von mindestens zwei Monaten durchzuführen ist, ist dies bei einer Anhörung durch den Hessischen Landtag anders. Hier gibt § 5 Abs. 3 Beteiligungsgesetz vor, dass bei einer mündlichen Anhörung gegenüber den Kommunalen Spitzenverbänden eine Ladungsfrist von „mindestens zwei Wochen“ eingehalten werden soll. Nach den Erfahrungen aus der Praxis ist davon auszugehen, dass diese zwei Wochen in der Regel auch nicht wesentlich verlängert werden. Dies erschwert eine Einbindung der kommunalen Praxis erheblich. Hat keine vorgeschaltete Anhörung zu einem Referentenentwurf auf Ministeriumsebene stattgefunden, ist die Bildung einer abgewogenen und abschließenden Position innerhalb des kurzen Zeitraums kaum möglich. Eine Gremienbefassung scheitert oftmals an der Möglichkeit, die hauptamtlichen Kreisvertreter kurzfristig zu einer Gremiensitzung einzuberufen. Zwar können Blitzumfragen per E-Mail zu einem ersten Meinungsbild beitragen, eine differenzierte Beratung in den Gremien ist innerhalb dieser Frist jedoch nicht möglich. Auf dieser Basis würde dann ersatzweise durch die Geschäftsstellen eine schriftliche Vorabpositionierung erstellt.

Am Tag der mündlichen Anhörung erhalten die Vertreter der Kommunalen Spitzenverbände in der Regel gem. § 5 Abs. 3 Satz 2 Beteiligungsgesetz „zunächst“ das Wort. Üblicherweise vollzieht sich die Anhörung in Blöcken nach unterschiedlicher „Herkunft“ der Anzuhörenden. Im Block „Kommunale Spitzenverbände“ werden nacheinander der Hessische Landkreistag, der Hessische Städtetag und der Hessische Städte- und Gemeindebund aufgerufen. Allen Anhörungen des Hessischen Landtages gemein ist dabei die ständige Übung, dass seitens der Ausschussvorsitzenden auf die vorliegenden schriftlichen Stellungnahmen und darauf verwiesen wird, der jeweilige Anzuhörende „könne darauf vertrauen, dass die Ausschussmitglieder seine schriftlichen Ausführungen gelesen und verinnerlicht haben“⁵²³. Vor diesem

⁵²³ Was bei mündlichen Anhörungen mit bis zu 106 Anzuhörenden (maximal festgestellte Teilnehmerzahl, s.a. Kapitel C. III. 1.2.6. und C III 2.1) ein durchaus engagiertes Ziel darstellt.

Hintergrund werden die Anzuhörenden regelhaft gebeten, ihre Position innerhalb von maximal 3 - 5 Minuten kurz zu umreißen und dabei maßgeblich auf solche Problembereiche einzugehen, die innerhalb der schriftlichen Stellungnahme noch keine Erwähnung gefunden haben.⁵²⁴ Gerade bei komplexen Zusammenhängen stellt diese Zeitbeschränkung eine erhebliche Herausforderung dar und zwingt zu einer holzschnittartigen Vergröberung der Darstellung. Hierbei ist die Gefahr gegeben, dass wichtige Details verloren gehen.

Dem mündlichen Vortrag schließt sich eine Fragerunde an die Vertreter des jeweiligen Themenblocks an. Fragesteller sind dabei die Landtagsabgeordneten aus den im Ausschuss vertretenen Fraktionen. Neben sachgerechten Rückfragen ist hierbei immer wieder festzustellen, dass die Fragerunde auch zu einer politischen Positionierung im Verhältnis zum politischen Gegner genutzt wird. So werden ggf. auch Suggestivfragen gestellt, die dazu führen sollen, dass seitens der Anzuhörenden Kritik an dem Gesetzentwurf geübt bzw. Positionen so dargestellt werden, dass sich daraus Ansätze ableiten lassen, welche dann seitens der gegnerischen Fraktionen zu Kritik genutzt werden. So ist es nicht unüblich, dass auch im Rahmen von Presseerklärungen auf Ausführungen der Anzuhörenden hingewiesen wird und diese zur Untermauerung der eigenen politischen Position herangezogen werden. Es besteht die Gefahr, dass die gesellschaftlichen Gruppierungen hierdurch gewollt oder auch ungewollt als „verlängerter Arm“ der Parteipolitik präsentiert werden.

7. Spannungsfeld Praxis und Gesetzgebungsverfahren

Zwischen der (kommunalen) Praxis und den Gesetzgebungsorganen besteht, trotz der guten Zusammenarbeit im Übrigen, stets auch ein gewisses Spannungsverhältnis. Die Kommunalen Spitzenverbände sind naturgemäß sehr daran interessiert, dass zunächst seitens der Landesverwaltung, aber auch in einem weiteren Schritt seitens des Hessischen Landtages die Regelungen des

⁵²⁴ Vgl. beispielhaft *Hessischer Landtag*, Stenografischer Bericht, Öffentliche mündliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes - Drucks. 19/3846 -, S. 5 Ausschussvorsitzender Lothar Quanz: "Das Verfahren ist Ihnen bekannt. [...] Die Sprecher haben verabredet, dass wir Ihnen etwa drei Minuten für jede Stellungnahme einräumen. Mein Rat ist, dass Sie entweder das Wesentliche Ihrer schriftlichen Stellungnahme noch einmal mitteilen oder diese durch Informationen, Sachverhalte, Argumente ergänzen, die darin noch nicht auftauchen. Wir möchten den Rahmen von etwa drei Minuten einhalten."

Hessischen Beteiligungsgesetzes eingehalten werden. Dies ist nicht immer der Fall, sodass die Kommunalen Spitzenverbände sich immer wieder veranlasst sehen, entsprechende Regelverstöße namhaft zu machen. Diese bestehen in zunehmender Weise in einer deutlichen Verkürzung der vorgesehenen Anhörungsfristen. Hier ist der Landesverwaltung allerdings zugute zu halten, dass sie oft selbst unter erheblichem Zeitdruck steht – sei dies in Anforderungen des Landesgesetzgebers oder auch in oft extrem kurzen (Umsetzungs-)Fristen begründet, die von der Bundesebene gesetzt wurden. In Einzelfällen reduziert sich die Möglichkeit zur Stellungnahme auf nur wenige Tage, was eine Einbindung der kommunalen Fachämter, bzw. politischen Entscheider auf Kreisebene so gut wie ausschließt.

An dieser Stelle stellt sich die Frage, welcher Stellenwert einer Bewertung durch die Praxis beigemessen wird und ob das gegenwärtig gültige Verfahren alleine noch geeignet ist, einen zielführenden Austausch von Fachinformationen im formellen Gesetzgebungsverfahren zu gewährleisten. Ein demokratisch legitimes Gemeinwesen muss bereit sein, die Interessen und die auf dieser Basis formulierten Forderungen und Einschätzungen der Bürger im Rahmen der Normsetzung in ausreichendem Umfang einzubeziehen, will es sich nicht von der Basis entfernen und letztlich Normsetzung am Bedarf dieser Basis (der Praxis) vorbei betreiben. Eine angemessene Öffnung politischer Prozesse für diese Bedarfe der Praxis verbessert deshalb implizit auch die „legitimatorische Qualität der Demokratie“⁵²⁵. Auch eine angemessene Einbeziehung von Argumenten der Praxis ändert nichts daran, dass dem Gesetzgeber die Letztverantwortung für die Normsetzung zukommt. Dennoch tut der Gesetzgeber gut daran, sich mit den Argumenten auseinanderzusetzen und diesen Abwägungsvorgang auch nach außen zu kommunizieren. Werden solche Entscheidungen stärker als bisher erläutert und begründet, so kann hierdurch der um sich greifenden Politikmüdigkeit und dem Gefühl „die-da-oben-machen-ohnehin,-was-sie-wollen“ begegnet werden.

Schlaglichtartig und ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien folgende besonders augenfällige Bereiche hervorgehoben:

⁵²⁵ Vgl. *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 271.

7.1. Finanzielle Problematik

Ein wesentlicher Teil des Spannungsverhältnisses zwischen der Landespolitik und der kommunalen Ebene lässt sich im Kern auf unterschiedliche finanzielle gesetzlich fixierte Zahlungszuständigkeiten und -verpflichtungen zurückführen. Dies ist in der Natur der Sache begründet und stellt insofern keine außergewöhnliche Erkenntnis dar. Dennoch sind die finanziellen Zuständigkeiten ein Schwerpunkt der kommunalen Interessensvermittlung. In einer Welt ohne finanzielle Ressourcenbeschränkung lässt sich der Bürgerwille ungleich leichter realisieren als in einer Situation, die vor dem Hintergrund finanzieller Nöte zurechtkommen muss. Da die vom Bürger erhobenen Steuermittel vom Prinzip her den Rahmen für die möglichen Ausgaben bilden, versteht es sich von selbst, dass die unterschiedlichen staatlichen Ebenen versuchen, diesen Grundbestand so zu verteilen, dass für die eigene Aufgabenerledigung möglichst viel Finanzmasse zur Verfügung steht. Aus kommunaler Sicht stellt sich dabei allerdings die Frage, warum ausgerechnet die Ebene, die für den Bürger am sichtbarsten und unmittelbarsten und am nächsten den „Staat“ repräsentiert, oftmals mit der bescheidensten Mittelausstattung auskommen muss.

Zur Abfederung eines Trends, der kommunalen Ebene immer mehr Aufgaben aufzubürden, ohne zugleich eine angemessene Finanzierung zu gewährleisten, wurde im Jahr 2002 mit Art. 137 Abs. 6 Satz 2 der Hessischen Verfassung das Konnexitätsprinzip eingeführt. Seit dieser Zeit ist auch die Auslegung dieses Verfassungsgrundsatzes immer wieder Anlass für Auseinandersetzungen. Grundsätzlich ist der Wortlaut eindeutig: „Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen“.

Die Probleme beginnen in der Praxis jedoch beispielsweise dann, wenn europarechtliche oder Vorgaben des Bundes, ggf. begleitet durch Landesrecht, auf der kommunalen Ebene für finanzielle Mehrbelastungen sorgen. Da zwischen

Bund und der kommunalen Ebene derzeit kein institutionalisiertes Konnexitätsprinzip gilt, verweist das Land stets auf die Zuständigkeit der übergeordneten Ebenen.

Aktuell ist dies in voraussichtlich besonders belastender Weise durch die auf Bundesebene beschlossene Etablierung eines Anspruchs nach dem „Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter“⁵²⁶ der Fall. Mit dem GaFöG wurde in das Achte Buch des Sozialgesetzbuchs ein § 24 Abs. 4 eingefügt. Danach hat ein Kind, das im Schuljahr 2026/2027 oder in den folgenden Schuljahren die erste Klassenstufe besucht, ab dem Schuleintritt bis zum Beginn der fünften Klassenstufe einen Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. Zwar verbindet der Bund die Einführung des Anspruchs mit der Zuweisung von finanziellen Mitteln. Diese reichen jedoch insbesondere mit Blick auf die Personal- und Betriebskosten voraussichtlich lediglich zur Abdeckung eines geringen Anteils des tatsächlichen Bedarfs. Die auf der kommunalen Ebene zunächst verbleibenden Kostenverpflichtungen werden sich voraussichtlich alleine im Lande Hessen auf mehrere Milliarden Euro pro Jahr belaufen. Abgesehen von der Übernahme eines relativ geringen Kofinanzierungsanteils verweist das Land auf die zur Verfügung gestellten Bundesmittel. Die Hauptkostenlast ist somit mangels Konnexitätsanspruch durch die kommunale Ebene zu tragen. Es handelt sich um eines von vielen Beispielen, bei welchen gesetzgeberische Entscheidungen auf EU-, bzw. auf Bundesebene zu erheblichen, nicht ausgeglichenen Kostenlasten auf der kommunalen Ebene führen.

In gleicher Weise abweisend verfährt das Land im Bereich seiner eigenen Gesetzgebung, indem z.B. die Grundsätze einer „neuen Aufgabe“ im Sinne Art. 137 Abs. 6 Satz 2 äußerst großzügig ausgelegt werden. In diesem Zusammenhang wird in der Regel argumentiert, es handelte sich lediglich um die Erweiterung einer im Grunde schon bestehenden Regelung. Dies hat zur Folge, dass die Konnexitätsregelungen keine Anwendung finden.

Die Kommunalen Spitzenverbände achten daher genauestens auf die Einhaltung des Konnexitätsprinzips. Hierzu werden der Konnexitätskommission

⁵²⁶ Ganztagsförderungsgesetz (GaFöG) vom 02.10.2021, BGBl. I 2021,4602 ff.

jährliche Berichte zugeleitet. Der Konnexitätskommission kommt die Aufgabe einer Vermittlungsstelle zwischen den kommunalen und den Landesinteressen im Bereich der Finanzierung zu. Sie ist wesentlicher Bestandteil des Gesetzes zur Sicherung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden⁵²⁷ in Folge der Vorgaben des Art. 137 Abs. 6 Satz 3 HV. Das Gesetz legt fest: „Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender übertragener oder eigener Aufgaben für die Gemeinden oder Gemeindeverbände zu einer Mehrbelastung oder Entlastung, legt eine *Kommission* zu deren Umfang auf der Grundlage vom Finanzministerium aufbereiteter Daten jährlich vor Beginn der Haushaltsberatungen dem Landtag und der Landesregierung einen Bericht vor. Der Bericht entfällt, wenn zwischen dem Landtag oder der Landesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden ein Einvernehmen über die auszugleichenden Mehrbelastungen oder Entlastungen hergestellt werden konnte.“

Die Kommunalen Spitzenverbände haben in diesem Verfahren beispielsweise bereits seit mehreren Jahren – unabhängig von dem nun zusätzlich beschlossenen Ganztagsförderungsgesetz – erhebliche finanzielle Mehrbelastungen der Städte und Gemeinden im Bereich der landesrechtlich vorgegebenen zusätzlichen Anforderungen in der Kindertagesbetreuung (Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz) namhaft gemacht. Die Kosten wurden bislang nicht als konnexitätsrelevant anerkannt.

In der praktischen Relevanz hat sich das Instrument deshalb bislang in vielen Fällen als recht stumpfes Schwert erwiesen. Nicht wenige Problemfälle werden bereits seit mehreren Jahren immer wieder aufgelistet, ohne dass sich in der Sache etwas geändert hätte, bzw. ein Ausgleich gewährt worden wäre. Im Gegenteil dazu wurden die gerügten Sachverhalte im Einzelfall sogar mehrfach zusätzlich verschärft, so z.B. die Mitfinanzierungsverpflichtungen der kommunalen Schulträger, die durch das Hessische Ersatzschulfinanzierungsgesetz⁵²⁸ vorgegeben werden.

⁵²⁷ Gesetz zur Sicherstellung der Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden (Gemeindefinanzausstattungsgesetz, GemFinAusstG), GVBl. 2002, 654

⁵²⁸ Gesetz über die Finanzierung von Ersatzschulen (Ersatzschulfinanzierungsgesetz - ESchFG) vom 27. Juni 2013, GVBl. 2013, S. 454; zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 24. März 2015 (GVBl. S. 118)

Gerade auch am Beispiel der finanziellen Problematik wird deutlich, dass sowohl institutionalisierte Beteiligungsrechte als auch eine Interessenvertretung im informellen Bereich dann an Grenzen stoßen, wenn übergeordnete politische Festlegungen und Finanzierungsfragen ins Spiel kommen („angehört, aber nicht erhört“⁵²⁹). So ist anzunehmen, dass der Ganztagsförderanspruch deutlich anders ausgestaltet worden wäre, hätten Bund und Länder eine Vollfinanzierung gewährleisten müssen.

7.2. Ausweisung finanzieller Folgewirkungen von Gesetzesvorlagen

Im Vorblatt von Landtagsdrucksachen, die Gesetzentwürfe enthalten⁵³⁰, werden gem. § 108 Abs. 2 GOLT u.a. „die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen darstellt“. Immer wieder ist dort unter dem jeweiligen Unterpunkt „Finanzielle Auswirkungen“ ausgeführt: „Keine“. Dies gilt in diesem Falle jedoch oftmals nur für die Landesebene, während die angestrebte rechtliche Regelung auf der kommunalen Ebene sehr wohl erhebliche Auswirkungen entfaltet. Eine sorgfältige Gesetzgebung muss daher von der landesgesetzgeberischen eigenbezogenen Betrachtung Abstand nehmen, den Blick weiten und auf die gesamten Auswirkungen ihres Handelns richten. Dies würde auch durch eine Stärkung der kommunalen Position gewährleistet.

7.3. Legislaturdenken

Ein weiteres Spannungselement liegt in einem Denken lediglich in Legislaturperioden begründet. Selbstverständlich muss der Gesetzgeber den Grundsatz der Diskontinuität im Auge haben und kann die Haushalte künftiger Landtage nicht vorab belasten. Bestimmte Daueraufgaben erfordern jedoch eine langfristige Gesamtplanung, die auf kommunaler Ebene in vielen Fällen dann nicht im erforderlichen Umfang wahrgenommen werden kann, wenn die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen auf Landesebene fehlen.

7.4. Parteipolitische Implikationen

Die politische Anbindung der Geschäftsführer der Kommunalen Spitzenverbände kann auch zu Missverständnissen auf der Gegenseite führen. Es sind

⁵²⁹ s.a. Fn 306, S. 167

⁵³⁰ s. Kapitel 6.3.

Fallgestaltungen zu registrieren, bei welchen die Landesregierung die Kommunalen Spitzenverbände als Bestandteil der Gliederung der kommunalpolitischen Parteistrukturen wäht. Versuche eines – wie auch immer gearteten – „Durchgriffs“ sind jedoch aufgrund der auf Unabhängigkeit und auf einen sach- und fachorientierten Binnenkonsens ausgerichteten Struktur der Verbände und einer hieraus entspringenden Geschlossenheit nicht erfolgversprechend. Eine durch beide großen Parteien besetzte, duale Spitze (wie z.B. beim Hessischen Landkreistag) sichert zudem eine entsprechende Kontinuität in diesem Sinne.

7.5. Anhörungsverfahren im Hessischen Landtag

Die bereits zuvor dargestellten, oftmals sehr kurzen Anhörungsfristen des Hessischen Landtages sind ebenfalls unter dem Blickwinkel eines Spannungsverhältnisses zwischen Landtag und kommunaler Ebene zu betrachten. Trotz eines garantierten Anhörungsrechtes haben diese Rahmungen die faktische Begleiterscheinung, dass insbesondere auch das Instrument der mündlichen Anhörung nicht die volle Wirkung entfaltet, das es entfalten könnte. Das ist bedauerlich, denn eine „bessere Verzahnung von Rechtsetzung und Vollzugsexpertise hat ein riesiges Potential, qualitativ bessere Gesetze zu produzieren“⁵³¹. Letztlich ist zu besorgen, dass der Hessische Landtag kein umfassendes und abgewogenes Bild der Situation in der Praxis erhält. Die Gleichung ist einfach: Anzuhörende wie die Kommunalen Spitzenverbände, die aufgrund des Zeitdrucks nicht auf das vor Ort bestehende, volle Informationsvolumen zurückgreifen können, können auch nur eine reduzierte Beschreibung der Situation in der Praxis weitergeben. Im Fall der Geschäftsstellen der Kommunalen Spitzenverbände besteht ein gewisser Erfahrungsschatz, mit dessen Hilfe gegebenenfalls auch ad-hoc reagiert werden kann. Es handelt sich jedoch in jedem Fall um die Einschätzung einer Ebene, die nicht unmittelbar selbst mit der Umsetzung von Verwaltungsabläufen befasst ist. Nach Möglichkeit versichern sich die Geschäftsstellen daher einer Begleitung, entweder aus einem kommunalen Fachamt oder eines Vertreters aus

⁵³¹ *Nationaler Normenkontrollrat*, Jahresbericht 2024. Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie., https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Shared-Docs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?__blob=publication-File&v=3.

dem politischen kommunalen Hauptamt. Jedoch auch eine solche Praxisanbindung kann immer nur einen örtlich oder regional eingeschränkten Reflex wiedergeben. Sie ersetzt nicht die Abstimmung aller Mitglieder einschließlich einer Beschlussfassung für die Gesamtheit. Im Fall des Hessischen Landkreistages wäre dies die Gesamtheit aller Landkreise.

Diese Problematik erfährt durch die erwähnte traditionell-regelhafte Vorgabe der Abgabe einer mündlichen Stellungnahme innerhalb von maximal 3 - 5 Minuten⁵³² eine zusätzliche Verschärfung. Je nach Komplexität oder Umfang des Anhörungsgegenstandes (z.B. eines mehrere hundert Seiten umfassenden Gesetzentwurfes) liegt auf der Hand, dass dies nicht zu sachgerechten Ergebnissen führen kann.

Selbst langjährige Vorsitzende von Ausschüssen des Hessischen Landtages erleben das Anhörungsverfahren aufgrund der Rahmenbedingungen oftmals als ineffizient. So formulierte eine langjährige Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses des Hessischen Landtages im Rahmen einer Haushaltsrede, dass man „in diesem Landtag oft genug erlebe, dass Anhörungen völlig ergebnislos sind“⁵³³. Das Anhörungsverfahren gerät dabei im Extrem zu einem von allen Beteiligten ungeliebten Ritual. Die Anzuhörenden verlassen die Anhörung mit dem Gefühl, dass sie ihnen wichtige Inhalte nicht hinreichend vermitteln konnten, dass Anhörungen in Einzelfällen oberflächlich und ineffizient und lustlos betrieben werden. Die Abgeordneten selbst absolvieren dabei oftmals Marathonberatungen, von welchen fraglich bleibt, welche Inhalte tatsächlich im Gedächtnis bleiben. Denkbar ist, dass das, was auf dieser Basis als Abbild der Praxis beim Gesetzgeber ankommt, nicht der tatsächliche Mittelwert der Meinungen „des Volkes“, sondern nur eine Auslese darstellt, die nicht den tatsächlichen gesellschaftlichen Anforderungen entspricht.

So bleibt letztlich nur der Rückgriff auf die eingereichten schriftlichen Stellungnahmen. Diese bilden, da sie anlässlich der Anhörungen auch in gedruckter Form ausgelegt werden, oftmals wahre und kaum übersehbare Stapeltürme. Die geschilderten Fragerunden der Ausschussmitglieder bzw. der

⁵³² s.a. Kap. D. 6.3 Landtagsanhörungen

⁵³³ Vgl. *Wissler*, Rede zum Haushalt im Bereich Wissenschaft und Kunst, Einzelplan 15, <http://starweb.hessen.de/cache/PLPR/20/1/00031.pdf>.

Fraktionen im Hessischen Landtag vermögen an diesem Dilemma auch nichts Grundlegendes zu ändern.

Gesetze, die in einem solchen Verfahren zustande kommen, leiden deshalb unter zweierlei Problemen: Zum einen tragen sie bis zu einem gewissen Grad den Zweifel in sich, ob sie wirklich noch im allgemeinen Interesse, im Interesse des Gemeinwohls formuliert wurden. Fraglich ist darüber hinaus, ob Gesetze, die vor einem solchen Hintergrund zustande kommen, die gleiche „Treffsicherheit“ aufweisen (können), wie ein Gesetz, das in einem Verfahren zustande käme, das fachliche Informationen aus der Praxis in einem höheren Maße berücksichtigen könnte. Die Einbindung von Betroffenen würde es erlauben, „vollzugstaugliche, praxisnahe, bessere Gesetze zu entwickeln“⁵³⁴ und dadurch spätere „aufwändige Korrekturen und Verzögerungen im Vollzug zu ersparen“⁵³⁵.

Aktion und Reaktion bedingen sich jedoch stets gegenseitig. Denkbar wäre, dass eine durch Einbeziehung der Praxis verbesserte Informationslage dazu führen könnte, dass in einem solchen angepassten Verfahren (partei-)politische Erwägungen im Landtag nicht mehr die Rolle spielen würden, die sie derzeit möglicherweise spielen. Dies könnte ggf. einen Einflussverlust bedeuten.

Im Ergebnis ist es jedoch festzuhalten, dass es die Aufgabe des Gesetzgebers ist, alle erkannten Aspekte im Rahmen einer politischen Entscheidung zu bewerten und im Sinne des Gemeinwohls ins richtige Verhältnis zu setzen. Dies setzt jedoch eine möglichst breite Informationsbasis voraus, aus der sich eine gesicherte Abwägungs- und Entscheidungsbasis entwickelt. Wenn das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seines Beschlusses zum Gebäudeenergiegesetzes ausführt, dass die Beratung von Gesetzesvorhaben eine hinreichende Information über den Gesetzesgegenstand voraussetzt, wobei die „Abgeordneten Informationen nicht nur erlangen, sondern diese auch verarbeiten

⁵³⁴ *Nationaler Normenkontrollrat*, Jahresbericht 2024. Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie., S.11, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Shared-Docs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?__blob=publication-File&v=3.

⁵³⁵ *Nationaler Normenkontrollrat*, Jahresbericht 2023, S. 5 www.normenkontrollrat.bund.de.

können⁵³⁶“ müssen, dann deutet dies darauf hin, dass es ein Teil des Entscheidungsprozesses ist, einen Sachverhalt zu erschließen. Die „Verarbeitung“ ist damit Teil eines „übergreifenden⁵³⁷“, „hochpolitischen“⁵³⁸ Prozesses und hebt den Erwägungs- und Abwägungsvorgang, der schließlich in die Gesetzgebungsentscheidung mündet, weit über eine bloße Informationsverarbeitung hinaus.

Was also mit Blick auf die Informationsgewinnung, z.B. durch Expertenberatung auf den ersten Blick als expertokratischer Ansatz gedeutet werden könnte, ist genau das Gegenteil davon, nämlich das, was auch das sog. „Struck’sche Gesetz“⁵³⁹ in seinem Kern meint. Es handelt sich um eine Bekräftigung der Politizität des Gesetzgebungs Vorgangs und mithin des Vorrangs der Politik dahingehend, dass abseits aller Information und Beratung durch Dritte allein das Parlament selbst das letzte Wort in der Gesetzgebung hat.

E. Problemfokussierung und Lösungsansätze

1. Festgestellte Situation

Bisher hat das Gesetz (s)eine dominante Position in der westlichen Staats- und Rechtswelt behauptet⁵⁴⁰. Allerdings lässt seine „Legitimations- und Integrationskraft gesamthaft eher nach“⁵⁴¹, was auch mit dem „Verlust an «Gemeinsinn» und gemeinsamen Wertvorstellungen, mit der Dominanz von Gruppen- und Einzelinteressen gegenüber dem Gemeinwohl“⁵⁴² einher geht, ggf. sogar in Wechselwirkung hiermit steht. Vom „verbliebenen, obwohl verbleichenden Glanze“ des Gesetzes ist auch die „Gesetzgebung noch angestrahlt“⁵⁴³. Die Betonung muss auf dem Wort „noch“ liegen, denn ein

⁵³⁶ Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Juli 2023 - 2 BvE 4/23, Seite 19/25, Rn 88, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/07/es20230705_2bve000423.html.

⁵³⁷ Vgl. Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 4.

⁵³⁸ Vgl. Oberreuter, Entmachtung des Bundestages durch Vorentscheider auf höchster politischer Ebene? , 121, 126.

⁵³⁹ Siehe auch <https://vorwaerts.de/geschichte/das-strucksche-gesetz-wie-der-begriff-entstand-und-was-er-bedeutet>

⁵⁴⁰ Vgl. Eichenberger, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 8.

⁵⁴¹ Vgl. Müller, Georg, Elemente einer Rechtsetzungslehre, S. 16.

⁵⁴² Vgl. Müller, a.a.O.

⁵⁴³ Vgl. Eichenberger, a.a.O.

zunehmender, ebenfalls vieldiskutierter Politikverdruss ist zu verzeichnen, der sich u.a. in reduzierter Wahlbeteiligung, einem Bedeutungsverlust der früheren Volksparteien und einer Zuwendung zu Protest- und Klientelparteien Bahn bricht. Zu besorgen ist, dass Gesetzgebung das Volk zunehmend nicht mehr erreichen könnte^{544,545,546}. Politik versucht deshalb in ihrer Not, die Gunst des Wählers nicht zu verlieren, bzw. diese wieder zu gewinnen. Sie erscheint getrieben, teils auch ad-hoc Regelungen zu erlassen⁵⁴⁷, die den Beifall des dann – so die Hoffnung – geneigten Publikums erzeugt. Dabei steht vielfach zu sehr der Politikerfolg und nicht die für die Praxis tatsächlich notwendige Sachentscheidung im Mittelpunkt⁵⁴⁸. Eine solche Vorgehensweise ist kontraproduktiv, denn für das Funktionieren einer Rechtsordnung reicht die legislatorische Behandlung bald dieser, bald jener als hinreichend wichtig empfundenen Regelungsfrage⁵⁴⁹ nicht aus. Vertieft wird das Problem dann, wenn Gesetzesberatungen aufgrund Informationsmangel⁵⁵⁰ überhastet und inhaltsarm⁵⁵¹ erfolgen.

Die Politik agiert in manchen Fällen trotz der beschriebenen allgemeinen Interessenvernetzung zu abgehoben und fern von der Lebenswirklichkeit. *Schreckenberger* stellte dazu schon im Jahr 1985 fest, die Gesetzgebung handle insgesamt zu hektisch und oft unüberlegt. Sie bevorzuge punktuelle, oftmals nicht genügend aufeinander abgestimmte Regelungen, verfehle häufig die Dynamik sozialer Veränderungen und sei daher außerstande, die von ihr

⁵⁴⁴ Vgl. *Karpen*, Gesetzgebungslehre - neu evaluiert, S. 9.

⁵⁴⁵ *Forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH*, dbb Bürgerbefragung „Öffentlicher Dienst 2024“, S. 3, https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2024/240626_130624_Buergerbefragung_Oeffentlicher_Dienst_2024.pdf. „Das Vertrauen in die Fähigkeit des Staates, seine vielfältigen Aufgaben und Probleme erfüllen bzw. lösen zu können, ist ... in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen und liegt aktuell nur noch bei 25 Prozent“.

⁵⁴⁶ *Görtz/Langness*, Jung. Kritisch. Demokratisch., https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/PicturePark/2024-04/Jung.Kritisch.Demokratisch_PolicyPaper.pdf, S. 5. „Mehr als jede bzw. jeder zweite Befragte zwischen 18 und 30 Jahren (52 Prozent) äußert Misstrauen in die Regierung, 45 Prozent von ihnen mangelt es an Vertrauen ins Parlament.“

⁵⁴⁷ s. nahezu idealtypisch am Beispiel der Corona-Gesetzgebung der Jahre 2020-2022. „

⁵⁴⁸ s. Beispiel Kapitel E. 6.2. Straßenausbaubeiträge.

⁵⁴⁹ Vgl. *Rödig*, Einführung in eine analytische Rechtslehre, S. 12.

⁵⁵⁰ Siehe dazu auch Kap. D, 7.5 Seite 273

⁵⁵¹ Vgl. *Kloepfer*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 65, 67.

erwarteten Steuerungsleistungen, die für die Stabilisierung einer Gesellschaft unverzichtbar seien, zu erbringen⁵⁵².

Letztlich kann dies zu einer nochmals beschleunigten Abwendung der Bürger vom Staat im Allgemeinen und einem Schwinden der Bereitschaft führen, die von ihm erzeugten Regeln⁵⁵³ zu befolgen (z.B. Querdenkerbewegung unter der Corona-Pandemie). Hierdurch wird Rechtsetzung letztlich relativiert. Eine Norm, die negiert oder ignoriert wird, ist wirkungslos. Der Nationale Normenkontrollrat wähnt so „die Handlungsfähigkeit des Staates in Gefahr und mit ihr die Glaubwürdigkeit von Politik und die Akzeptanz der demokratischen Institutionen“⁵⁵⁴. Eine sich (befeuert durch die Möglichkeiten des Internets und der (sozialen) Medien) fortlaufend selbst akzelerierende Interessenflut und eine in der Summe unbestreitbare quantitative Zunahme von Gesetzesregeln, die für den einzelnen Bürger kaum noch zu fassen sind, führt zu einer zusätzlichen Beschleunigung^{555,556} sowie einer relativen Orientierungslosigkeit der Politik und damit der Gesetzgebung. Dabei ist eine ordnende, sichernde und Orientierung bietende Funktion der Rechtsetzung in einer hochkomplizierten, sich ständig wandelnden Welt von enormer Bedeutung⁵⁵⁷.

Politik als Gesamtheit, aber auch als Quellressource für Gesetzgebung muss daher wieder agieren, statt nur zu reagieren, denn sonst „verliert die Politik (und damit ihr Gestaltungsprodukt Gesetz) in einer ganz spezifischen Weise an Führungskraft“⁵⁵⁸. Eine wichtige Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer gelebten und aktiven Demokratie besteht somit u.a. auch darin, dass sich die „Staatswillensbildung“ in einem ständigen Kontakt mit den

⁵⁵² Vgl. *Schreckenberger*, Gesetzgebungslehre, S. 21.

⁵⁵³ Vgl. *Müller*, Elemente einer Rechtsetzungslehre, S. 17

⁵⁵⁴ *Nationaler Normenkontrollrat*, Jahresbericht 2024. Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie., S. 4, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Shared-Docs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?__blob=publication-File&v=3.

⁵⁵⁵ *Karow/Bukow*, ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen 47 (2016), 69, 71 „Da sich der Beschleunigungsprozess dem Zugriff des Gesetzgebers im Kern entzieht, kann er letztlich nur reagieren, indem er selbst seine Prozesse beschleunigt und so seine verloren gegangene Handlungsfähigkeit – im Sinne zeitlich schneller, vorgelagerter Entscheidungen – wiedererlangt.“; S.84: „So ist nicht auszuschließen, dass im Rahmen einer beschleunigten Gesetzgebung Gesetze „auf Sicht“ verabschiedet werden, die schon nach kurzer Frist ersetzt oder erneut angepasst werden.“

⁵⁵⁶ *Karow/Bukow*, ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen 47 (2016), 69, 84.

⁵⁵⁷ Vgl. *Müller, Georg*, Elemente einer Rechtsetzungslehre, S. 11.

⁵⁵⁸ Vgl. *Schuppert*, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 1995, 761.

gesellschaftlichen Kräften, d.h. mit der Praxis vollzieht. Daraus ergibt sich denknotwendig eine Verpflichtung für die Gesetzgebungsorgane, Wege zu eröffnen, auf denen die Kontaktnahme in angemessener und nachhaltiger Weise möglich ist.

Dies bedarf eines Überdenkens der vorhandenen Einbindungsstrukturen mit dem Ziel einer Überwindung der derzeit noch gegebenen strukturellen Mängel. Der letztendliche Gesetzesbeschluss im Parlament stellt nur den Abschluss eines umfassenden interessen-neuronalen Verknüpfungs- und Kommunikationsprozesses dar. Dieser könnte aber durch Änderungen im Verfahren wesentlich effektiver gestaltet werden⁵⁵⁹, was positive Auswirkungen zum einen auf die Abfolge erforderlicher Gesetzesanpassungen, aber auch auf die Akzeptanz in der Bevölkerung haben könnte.

Eine gezielte Anpassung der Strukturen entsprechend den im Ergebnis erkannten Notwendigkeiten, ein verstärktes formelles Beteiligungsverfahren⁵⁶⁰ ist erforderlich. Dies umfasst einen Ausbau der Verbindungen zur Basis, „zur Praxis“ und eine langfristige Sicherung der neuen Strukturen. Dabei darf der Bereich der Verwaltungsvorschriften nicht gering geschätzt werden, denn auch an dieser Stelle sind ein großer Einflussbereich und eine große Reichweite gegeben.

2. Ausbau der Bürgerbeteiligung?

Grundsätzlich könnte überlegt werden, ob und wie eine vertiefte Bürgerbeteiligung gewährleistet werden kann. Festzuhalten ist dabei jedoch, dass sich die beschriebene Situation nicht durch eine wahllose Einbindung sämtlicher Meinungen und Interessen in das Gesetzgebungsverfahren lösen lässt. Als Problem erweist sich, dass das Bürgerinteresse nicht auf alle Gesetzgebungsvorhaben gleichmäßig verteilen wird. Es gibt „Publikumsliebline“ und gesetzliche Randmaterien, die hohe Fachlichkeit erfordern. Zudem steht einer politisch eher passiven Mehrheit der Bürger eine in Teilbereichen, aber oftmals auch nur in diesen Teilbereichen sehr engagierte Minderheit

⁵⁵⁹ *Nationaler Normenkontrollrat, Zukunfts-fester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung*, S. 9, "...Die Handlungsfähigkeit von Staat und Verwaltung erfordert nachhaltige Verbesserungen. Ähnliches gilt für die Art und Weise, wie Gesetze gemacht werden."; https://www.normenkontrollrat.bund.de/Web/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2021-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

⁵⁶⁰ Vgl. *Schröder, Gesetzgebung und Verbände*, S. 31 f..

gegenüber⁵⁶¹. Gleiches gilt für eine Selektion zwischen einer mutmaßlich stärkeren Beteiligung bildungsnaher und einer mutmaßlich schwächeren Beteiligung bildungsferner Schichten. Eine weiter verstärkte allgemeine Bürgerbeteiligung z.B. auch im Rahmen von Online-Beteiligungsverfahren und die vorbeschriebene Interessenselektion könnte daher auf Ebene der Politik zu dem falschen Eindruck führen, die Artikulation der sich beteiligenden Minderheit für einen repräsentativen Querschnitt der Interessen „des Volkes“ zu halten. Denkbar ist, dass das, was als Abbild der Praxis beim Gesetzgeber ankommt, nicht der tatsächliche Mittelwert aller Meinungen der Gesellschaft, sondern nur eine beeinflusste Auslese darstellt, die nicht den tatsächlichen gesellschaftlichen Anforderungen entspricht.

Daher kann einem Ausbau der Bürgerbeteiligung zwar eine zusätzliche politisch-symbolische Signalwirkung zukommen, sie ersetzt aber nicht eine verstärkte qualifizierte Einbindung von Fach- und Praxiswissen und auch nicht eine gezieltere Einbindung von Interessenvertretungen. Dies gilt insbesondere auch für solche Menschen, die aus welchen Gründen auch immer, nicht in der Lage sind, sich persönlich zu artikulieren. Die Verstärkung der Einbindung von Fachwissen wirkt fokussierend und entschleunigend und erhöht die fachliche Qualität des Endprodukts „Gesetz“.

3. Senat, Kommunalkammer und Vetorecht?

In der Literatur wurde in der Vergangenheit immer wieder einmal der Gedanke einer aus politischen Wahlen hervorgehenden Kommunalkammer, oder einem Vetorecht der kommunalen Ebene gegenüber Landtagsentscheidungen formuliert. Diese Idee wird aktuell nicht mehr ernsthaft weiterverfolgt. In Bayern gab es mit dem Bayerischen Senat eine zweite Kammer neben dem Bayerischen Landtag. Im Rahmen der Diskussion um einen schlanken Staat wurde der Senat jedoch zum 01.01.2000 im Rahmen eines Volksbegehrens abgeschafft. Zu aufwendig, zu wenig ergebnisfördernd und zu teuer erschien die Tätigkeit dieses Instruments.

In Rheinland-Pfalz gibt es das Modell eines politisch besetzten Kommunalen Rates⁵⁶², dessen Aufgabe es ist, die Landesregierung in allen

⁵⁶¹ Vgl. z.B. auch *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 270f.

⁵⁶² Vgl. Rheinland-Pfälzisches Landesgesetz über den Kommunalen Rat, GVBl. 1995, S. 521

Angelegenheiten, die für die kommunalen Gebietskörperschaften von Bedeutung sind, zu beraten und Empfehlungen für Landtag und Landesregierung zu erarbeiten. Der Kommunale Rat hat 28 Mitglieder. Ihm gehören je 9 Vertreter der 3 kommunalen Spitzenverbände (Gemeinde- und Städtebund, Städtetag und Landkreistag) an. Mehr als die Hälfte der stimmberechtigten Mitglieder des Kommunalen Rates sollen gewählte Mitglieder einer kommunalen Vertretungskörperschaft (d.h. Kommunalpolitiker) oder kommunale Ehrenbeamte sein.

Abgesehen von der Frage, ob ein Gremium in dieser Größe tatsächlich im fachlichen Detail noch arbeitsfähig ist, verbessert es letztlich nicht die grundlegende Situation. Zudem relativiert es im Ergebnis die Position der Kommunalen Spitzenverbände und führt daher nicht zu einer strukturell-substanziellen Verbesserung der Wahrnehmung kommunaler Interessen.

In Hessen führen die Kommunalen Spitzenverbände ihre Interessen im Rahmen der Abstimmungsrunden der Geschäftsführer der Geschäftsstellen und der Präsidenten zu gemeinsamen Resultaten, die gegenüber der Landesregierung und dem Parlament artikuliert werden. Solange keine grundlegende Verbesserung der Strukturen der Beteiligung im Übrigen realisiert wird, wäre auch ein Kommunaler Rat nur „Kosmetik“.

4. Politikunabhängiges Fach-Expertengremium?

Sinnhaft und erforderlich wäre nach alledem ein vorgelagertes Fachverfahren, in welches ausgewiesene Fachexperten einbezogen werden, die mit ihrer Expertise der Politik gezielt beratende Unterstützung bieten können. Dieses sollte politisch unabhängig und von der Personenanzahl her schmal besetzt, also konkret arbeitsfähig sein. Dieses Fach-Expertengremium (z.B. Vertreter von Universitäten, Gerichten usw.) sollte unter Einbeziehung der Praxisexpertise der Kommunalen Spitzenverbände eingerichtet werden. Es könnte, entsprechend institutionell in das Verfahren eingebunden, jeweils im Vorfeld zu gesetzlichen Änderungen oder neuen Gesetzen eine Empfehlung abgeben, die in den Landtagsdrucksachen als eigene Position wiederzugeben wäre. Politik sollte verpflichtet werden, sich mit diesem Votum auseinanderzusetzen und ggf. abweichende Entscheidungen zu begründen.

Eine Empfehlung des Expertengremiums wäre auch für diejenigen Abgeordneten wertvoll und zielgebend, die sich bisher mangels eigener Expertise auf Dritte stützen mussten. In Betracht kommen dabei entweder die Entwürfe der Landesregierung / Ministerialverwaltung (die in bestimmten Fällen selbst nur auf Grundlage externer professioneller Beratung in der Lage ist, die schwierigen Details zu erfassen⁵⁶³). Denkbar ist aber auch eine fachliche Anlehnung an einzelne Abgeordnete, die entweder aufgrund eigener Sachkenntnis oder aufgrund der Beratungen in den Ausschüssen des Landtages eine fachliche Entscheidungsfähigkeit aufgebaut haben und insoweit die fachliche Führung in der Fraktion übernehmen. Politische Vorstellungen alleine ersetzen keine vertiefte Fachkenntnis. Einigkeit in dem Expertengremium ist zwar auch nicht immer zu erwarten, aber die abschließende Entscheidung durch das Parlament würde dennoch auf einer besseren, bzw. breiteren fachlichen Basis gefällt.

5. Allgemeine Ausweitung des Beteiligungsgesetzes

Ein Beteiligungsverfahren des Gesetzgebers, das die mit den täglichen Anforderungen vertraute und mit der Umsetzung bereits bestehender Regelungen befasste Praxisexpertise nicht einem Umfang einbezieht, der möglich wäre, verpasst eine Chance auf Information und Selbstoptimierung. Derzeit regelt das Hessische Beteiligungsgesetz lediglich die Konditionen der Einbindung der Kommunalen Spitzenverbände. Ein zu diskutierender Lösungsansatz könnte sein, darüber hinausgehend eine entsprechende, institutionalisierte Beteiligungsregelung auf weitere tragende gesellschaftliche Gruppen, wie z.B. die Verbände der Wirtschaft und des Handwerks, Kammern und Sozialverbände auszudehnen. Dieses Verfahren könnte auch die Beteiligung durch die Fachressorts der Landesregierung (Referentenentwürfe) umfassen.

⁵⁶³ Statt vieler Hinweise vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg*, Beratende Äußerung, https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre1506B%C4SEI_Strategische%20Pr%C4FCfung%20Vergabe%20von%20Gutachten.pdf. Insgesamt wurden nach Angaben der Dienststellen des Landes Baden-Württemberg 85 Prozent aller Beratungsleistungen aufgrund mangelnden Fachwissens (63 Prozent) oder mangelnder Personalressourcen (22 Prozent) vergeben. 2005 hat der Rechnungshof ausgeführt, dass dies „einem fachlichen Offenbarungseid gleichkäme“.

6. Stärkung der Kommunalen Spitzenverbände

Wissen und Information stellen eine Ressource dar, die in der heutigen Gesellschaft eine zentrale Rolle spielt. Sie ist bis zu einem gewissen Grad ubiquitär verfügbar und sichtbarer und damit (objektiv) wichtiger und (subjektiv) prekärer als in früheren Zeiten⁵⁶⁴. Prekärer, weil es heute aufgrund einer Informationsflut über alle digitalen Kanäle schwierig ist, zu selektieren, was wichtig und richtig ist. Dies stellt auch den Gesetzgeber, das Parlament in Person seiner Mitglieder vor hohe Anforderungen. Daher ist es erforderlich, die Praxis insbesondere in Gestalt der Kommunalen Spitzenverbände als Vertretung einer gesamten staatlichen Ebene als besonders verlässliche und objektive Informationsquelle in den Prozess einzubeziehen.

Eine Stärkung der formalen Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände durch eine Ausweitung deren Anhörungsrechte, untermauert durch verfahrensrechtliche Änderungen – Abwägungspflicht, Darstellung, Beschäftigung mit den Argumenten, Begründung warum den Argumenten gefolgt wird und warum nicht – ist zur Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens und der Produktqualität der Gesetze erforderlich.

7. Begleiteffekte

Strukturelle Mängel des Beteiligungsverfahrens geben Anlass dazu, eine individuelle Interessenvermittlung vor und neben dem Gesetzgebungsverfahren zu betreiben. Dies drängt die Interessenvermittlung, zumal die eines professionellen Lobbyismus, in eine nicht förderliche Dunkelzone. Grund dafür ist die Erfahrung und Tatsache, dass ein Gesetzentwurf der erst einmal politisch so weit vorangetrieben wurde, dass er im Parlament zur Anhörung steht, durch eine Vielzahl von Abstimmungen in Partei und Koalitionsrunden so verfestigt ist, dass ohne größeren weiteren Beratungsaufwand kaum noch Änderungen möglich sind. Änderungen beziehen sich dann in der Regel nur noch auf redaktionelle Anpassungen.

Daher muss der Einfluss von Interessengruppen, die keinen Anspruch auf feste Einbindung / Beteiligung haben, zwangsläufig weit im Vorfeld, möglichst noch in der Impulsphase einsetzen. Hier gibt es vielfältige

⁵⁶⁴ Vgl. Reimer, Qualitätssicherung, S. 64.

Möglichkeiten zur „Information“ der Entscheider, z.B. über Notwendigkeiten, die sich aus der individuellen Praxis ergeben.

Diese „Information“ vollzieht sich in vielen Fällen notgedrungen außerhalb eines formal gesetzten Rahmens. Das ist Vorteil und Nachteil zugleich. Einerseits ermöglichen derartige Kontakte ein Gespräch „off limits“, indem ein offener und vertraulicher Austausch abseits von Ritualen möglich ist, zu welchen ein öffentlicher Austausch zuweilen zwingt. Hier gilt es nach Außen seine Rolle zu wahren und möglichst für die jeweilige Institution, die vertreten wird, keine „taktischen Terrainverluste“ zu ermöglichen. Dies gilt umso mehr, wenn ein solcher Austausch unter Begleitung der Presse stattfindet. Etwas anderes ist es, sich hinter verschlossenen Türen einmal grundlegend auszutauschen, Argumente abzuwägen und ggf. auch gemeinsame (Kompromiss-)lösungen zu verabreden. Dies kann, obwohl es der Sache sehr förderlich sein kann, sich einmal aus den vorgegebenen Rollen zu lösen auch schnell als „Kungelei“ und „Hinterzimmerdiplomatie“ ausgelegt werden.

Es gilt insofern für alle Beteiligten, auch mit diesem Instrument höchst verantwortlich umzugehen, um auch nicht in den Verdacht zu kommen, nicht integer und seriös zu agieren. Interessenvertretung ist in diesem Falle nicht so zu verstehen, dass die Vertretung der eigenen Interessen zwangsläufig dazu führt, dass andere Interessen darunter leiden müssen.

Die allgemeine Kurzformel lautet: Gibt es keine oder nur schwach ausgebildete formelle Anhörungsrechte, so sind die „Interesseninhaber oder -vertreter“ darauf verwiesen, einen informellen Weg zu beschreiten. Gestärkte formelle Beteiligungsrechte auf allen Stufen des Gesetzgebungsverfahrens entziehen der Notwendigkeit einer informellen Interessensvermittlung zumindest teilweise den Boden.

F. Fazit und Ergebnisse

Qualitätvolle und inhaltlich zielgerichtete Gesetzgebung setzt einen wissenden, und über die zu regelnden Lebenssachverhalte fachlich hinreichend informierten Gesetzgeber voraus. Die Abgeordneten der gesetzgebenden Parlamente sind in diesem Zusammenhang „regelmäßig keine Sachverständigen für gesetzliche Sachregelungsmaterien, sondern Experten des politisch Machbaren“⁵⁶⁵. Sie sind deshalb in vielen Fallgestaltungen dringend darauf angewiesen, valide Informationen und relevantes Wissen möglichst breiter Bereiche der Praxis für die Rechtsetzung zu nutzen und so vor dem Hintergrund eines repräsentativen Bildes der Notwendigkeiten (mithin nach bestem Wissensstand) die bestmögliche Lösung generieren⁵⁶⁶ zu können. Nur so sind sie in der Lage, erkennen zu können, in welchen Bereichen latente Spannungen zwischen den bestehenden Rechtsnormen, den tatsächlichen Verhältnissen und den gesellschaftlichen Zielen⁵⁶⁷ bestehen. Ziel von Gesetzgebung muss dabei das Bestreben zur Herstellung von möglichst breit getragenen gesellschaftlichen Kompromissen⁵⁶⁸ sein. Bei der Informationsgewinnung geht es vor diesem Hintergrund mithin um nicht mehr und nicht weniger als um einen um die Qualität der Rechtsetzung, darüber hinaus aber auch um die Zielgerichtetheit der Rechtsetzung. Deshalb muss der Gesetzgeber schon aus seinem Selbstverständnis heraus danach streben, seine Kenntnisse über das, was zu regeln ist, ständig zu verbessern⁵⁶⁹.

Zugleich sollte der Anspruch einer modernen Demokratie nach rational getroffenen Entscheidungen verwirklicht werden⁵⁷⁰. Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber ist zur Bewältigung seiner Aufgaben auf die Generierung von (Praxis-)Wissen durch stetige Gewinnung, Weitergabe und Verarbeitung von Informationen angewiesen, denn erst die ausreichende Verfügbarkeit von

⁵⁶⁵ Vgl. *Kloepfer*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 65, 89.

⁵⁶⁶ Vgl. *Richli*, Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung, S. 2,3.

⁵⁶⁷ Vgl. *Karpen*, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre, S. 43.

⁵⁶⁸ zum Kompromisscharakter von Gesetzgebung s.a. *Schulze-Fielitz*, in Grimm/Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik.

⁵⁶⁹ So schon 1748 Montesquieu: „De l’esprit des lois“, S. 27

⁵⁷⁰ Vgl. *Hustedt/Veit/Fleischer*, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Beilage zur Wochenzeitschrift "Das Parlament" 10.05.2010, 15.

Wissen schafft Handlungskapazität und Autorität⁵⁷¹, letztlich aber auch Akzeptanz.

Hinsichtlich des Vorgangs der Gesetzesgenese ist dabei zwischen dem formellen parlamentarischen und dem in der Regel vorgelagerten informellen Bereich zu unterscheiden⁵⁷².

Im formellen Verfahren können die Parlamentarier einen Teil der erforderlichen Informationen im Wege von Anhörungen und in weiteren Formen der Kommunikation mit der Rechts- und Fachanwendern erhalten. Unabhängig von der Frage, welchen tatsächlichen Niederschlag die Ergebnisse einer formellen Einbindung gesellschaftlicher Gruppen in das Gesetzgebungsverfahren in den in Kraft getretenen gesetzlichen Regelungen letztlich findet, ist nach den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit festzustellen, dass in Hessen in den Jahren 1946 - 2020 die Kommunalen Spitzenverbände (welchen ein gesetzlich normiertes Anhörungsrecht gem. § 147 Abs. 2 HGO i.V.m. dem Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen – Beteiligungsgesetz zukommt) bei nur knapp über einem Drittel aller Gesetzgebungsvorhaben⁵⁷³ in das parlamentarische Verfahren eingebunden wurden. Alle weiteren gesellschaftlichen Gruppen wurden im untersuchten Zeitraum deutlich weniger oft angehört.

Im Ergebnis führt dies zwangsläufig zu der Notwendigkeit, dass diejenigen gesellschaftlichen Gruppen, die im formellen parlamentarischen Verfahren keine oder nur geringe Gelegenheit erhalten, ihre Position zu formulieren, gezwungen sind, dies auf informellem Wege zu tun. Raum hierzu bietet insbesondere auch das vorparlamentarische Verfahren.

Mit Blick auf die Gesamtheit der Interessenvertretungen gilt, dass das parlamentarische Verfahren alleine schon aufgrund der Notwendigkeiten der Terminierung der parlamentarischen Lesungen sowie der vorbereitenden

⁵⁷¹ Vgl. *Schuppert/Voßkuhle*, Governance von und durch Wissen, Abstract.

⁵⁷² Informelle Kontakte beschränken sich nicht nur auf den Bereich des vorgelagerten Verfahrens, sondern sie betreffen alle Bereiche des Gesetzgebungsverfahrens, „davor, dazwischen und danach“. Allerdings kommt dem vorgelagerten Verfahren (z.B. dann, wenn ein konkreter Gesetzentwurf vorliegt) in der Praxis eine besondere Bedeutung zu.

⁵⁷³ s. Kapitel B. IV. 2.2.3.3 Zwischenergebnis

Ausschussberatungen⁵⁷⁴ der in das Verfahren eingebrachten Gesetzentwürfe in der Regel engen zeitlichen Vorgaben unterliegt. Hinzu kommen im parlamentarischen Verfahren Erfordernisse, die sich aus den politischen Gegebenheiten, z.B. Festlegungen in Koalitionsverträgen oder sonstigen politischen Absprachen ergeben. Mit Blick auf diesen Rahmen erscheint das erfolgreiche Einbringen von Fachinformationen in diesem fortgeschrittenen Stadium des Verfahrens deshalb tendenziell wenig aussichtsreich⁵⁷⁵.

Auch vor diesem Hintergrund droht das formelle parlamentarische Anhörungsverfahren zum bloßen Ritual zu erstarren. Dies zeigt sich indiziell unter anderem dann, wenn den Anzuhörenden in mündlichen Anhörungen des Hessischen Landtages regelhaft lediglich 3 bis 5 Minuten zur Erläuterung ihrer Position zugestanden werden⁵⁷⁶. Zudem zeigt die allgemeine Praxiserfahrung, dass nur in einer geringen Minderzahl der Fälle Inhalte bzw. Positionen der schriftlichen bzw. mündlichen Anhörungen Aussicht haben, noch Änderungen an den politisch vorfestgelegten Gesetzentwürfen bewirken zu können.

Wer folglich als gesellschaftliche Gruppierung die Absicht verfolgt, gesetzliche Regelungen beeinflussen zu wollen, muss dies derzeit möglichst noch in einem Stadium bewirken, in dem sich (partei-)politische Positionierungen noch nicht so stark verdichtet haben, dass keine Spielräume für maßgebliche Änderungen mehr vorhanden sind. Festzustellen ist dabei, dass insgesamt das Zustandekommen von Gesetzen in beiden Phasen, sowohl parlamentarisch als auch vorparlamentarisch, als ein politischer Prozess anzusehen ist, der in der rauen Wirklichkeit von hundertfältigen Motiven^{577,578}, d.h. insbesondere von unterschiedlichen Interessen bestimmt wird. Die Gesetzesentstehung reicht angesichts der damit verbundenen Interessenbildungs-Prozesse bis tief in die gesellschaftlichen Strukturen hinein. Informationen und Positionierungen verdichten sich dabei von einer breiten informellen Basis, „von unten

⁵⁷⁴ s. §§ 12 ff, 49, 50, 51 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags vom 23.02.2022 (GVBl. S. 130)

⁵⁷⁵ Änderungen sind aber mit Blick auf die Souveränität des Parlaments (sog. „Struck’sches Gesetz“) stets möglich. Siehe auch Kap. D. 7.5, Seite 273

⁵⁷⁶ s. Kapitel D. 6.3

⁵⁷⁷ Vgl. *Schneider*, Gesetzgebung, S. 5.

⁵⁷⁸ S. a. *Karpen*, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre, S. 42.

nach oben“ bis hin zu einem Kulminationspunkt, dem fertigen Gesetzentwurf, der in die parlamentarischen Beratungen eingebracht wird⁵⁷⁹.

Das vorparlamentarische Verfahren könnte in Ansehung des parlamentarischen Verfahrens mit der Sicht auf einen Eisberg verglichen werden („Eisbergprinzip der Gesetzesgenese“). Bei Eisbergen befinden sich in der Regel 90 % des Volumens unsichtbar unter Wasser. Ähnlich verhält es sich bei der Gesetzesgenese. Das formelle parlamentarische Gesetzgebungsverfahren und die nachfolgende Phase der Rechtsanwendung und Rechtsauslegung stellen die über der Wasserlinie „sichtbaren“, Teile des Verfahrens dar. Die vorparlamentarische Phase der Gesetzesentstehung dagegen bleibt in der Regel „unter Wasser“ weitgehend im Verborgenen.

Die vorparlamentarische Phase wird durch das Grundgesetz, bzw. die Hessische Verfassung nicht direkt geregelt. „Die grundgesetzlichen Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren setzen vielmehr erst dann ein, wenn in aller Regel die wesentlichen politischen Vorentscheidungen durch [...] das Aushandeln politischer Lösungen zwischen der Regierung und gesellschaftlichen Gruppen [...]“⁵⁸⁰ bereits getroffen wurden. Diese Vorentscheidungen beruhen auf einer Abwägung unterschiedlichster gesellschaftlicher Interessen, die formuliert werden, nach und nach koagulieren, dadurch manifestiert werden und letztlich Eingang in die Agenda von Interessenvertretungen aller Art finden. Dadurch erfolgt im Rahmen des informellen Teils der Gesetzgebung ein Interessentransport in die Politik und somit letztlich ein Politiktransfer in die Parlamente sowie in das formelle Gesetzgebungsverfahren.

Welche gesellschaftlichen Zustände verändert oder verbessert werden sollen, ist dabei jeweils Gegenstand einer Wertung. Solche Wertungen treffen im Vorfeld der parlamentarischen Phase „informelle Gesetzgeber“⁵⁸¹. Verabschiedete parlamentarische Gesetze werden daher vielfach auch als „geronnene Politik“, also als Ergebnis eines gesellschaftlichen Diskussionsprozesses apostrophiert.

⁵⁷⁹ s. a. Kapitel A. 4.1.2, Abb. 2

⁵⁸⁰ Vgl. *Kloepfer*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, 65, 89.

⁵⁸¹ Vgl. *Karpen*, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre, S. 43.

Seit den 1970er Jahren wird in der Rechtsprechungslehre immer wieder eine „Gesetzesflut“⁵⁸² - oder auch Normflut beklagt. Dies ließ sich im Rahmen dieser Arbeit für das Land Hessen nur eingeschränkt feststellen. Zwar hat die Zahl der Gesetze insgesamt deutlich zugenommen, fraglich ist jedoch, ob diese Steigerung schon mit dem Begriff einer „Flut“ in Zusammenhang zu bringen ist. Letztlich ist die Wahl der Bezeichnung für diesen Prozess eine Wertungsfrage. Sicher ist jedoch, dass auch eine mögliche „Gesetzesflut“ stets nur das Ergebnis einer Entwicklung darstellt, dessen Grundlage in einer stets zunehmenden Anzahl öffentlich artikulierter unterschiedlicher Interessen („Interessenflut“) zu suchen ist.

An dieser Stelle schließt sich ein Kreis. Einerseits ist es wichtig und im Sinne einer qualitätsvollen Gesetzesgenese unabdingbar, Informationen aus der Lebenswirklichkeit in das Gesetzgebungsverfahren einzubinden. Andererseits ist es schwierig, angesichts der Vielzahl von Informationen eine relevante Auswahl zu treffen. Dabei ist festzustellen, dass das Streben danach, politisch einer möglichst großen Anzahl solcher Interessen zu entsprechen, Ausdruck in einer zunehmenden Zahl immer detaillierterer und dem damit verbundenen Streben nach immer perfekteren Gesetzen⁵⁸³ findet. Dieser Prozess wird durch die modernen (sozialen) Medien und die Möglichkeiten der schnellen Bildung von politisch wahrnehmbaren Interessenallianzen zeitlich beschleunigt. Parlamentarier stehen unter erheblichem Druck, diesen Anforderungen zu entsprechen. Hierdurch wird ein sich selbst akzelerierender Vorgang in Gang gesetzt, der der Qualität von gesetzlichen Regelungen letztlich nicht förderlich sein kann.

Die Rechtsetzungslehre muss sich daher verstärkt und zielgerichtet auch der vorparlamentarischen, informellen Gesetzesgenese widmen – Normgeneseforschung betreiben – zugleich aber auch formelle Beteiligungsrechte auf allen Stufen des Gesetzgebungsverfahrens stärken, um der zwangsläufigen Notwendigkeit einer informellen Interessensvermittlung zumindest teilweise den Boden zu entziehen.

⁵⁸² Statt vieler: *Meßerschmidt*, Zeitschrift für das Juristische Studium 2008, 111, 117.

⁵⁸³ Vgl. *Ständige Deputation des DJT*, Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages, E. Problemstellung in Kurzreferaten, Schlußveranstaltung; Gesetzesflut, Gesetzesperfektionismus, Q5 (Q7).

Unabdingbar ist in diesem Zusammenhang, die Kenntnisse des Gesetzgebers über die praktischen Erfordernisse insgesamt zu verbessern, indem die Kommunikation zwischen Praxis und dem Parlament als Gesetzgebungsorgan verbessert wird. Aufgabe der Gesetzgebungslehre muss es dabei sein, „den Abstand zwischen formellem und informellem Gesetzgeber zu verringern“⁵⁸⁴.

⁵⁸⁴ Vgl. *Karpen* (Hrsg.), Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland, S. 385.

Ergebnisse im Einzelnen:

1. Ein Kennzeichen menschlicher Individuen ist, dass, basierend auf der Fähigkeit zur Bildung eines eigenen Willens, zugleich (und damit korrespondierend) auch die Fähigkeit besteht, individuelle Interessen zu entwickeln. Diese Interessen können im Gegensatz zu den Interessen anderer Individuen stehen. Je größer die Gruppe miteinander interagierender Individuen, desto größer können die Interessengegensätze sein.

(Kapitel A. 1.⁵⁸⁵)

2. Interessen beziehen sich in der Regel auf einen abgegrenzten Teil der Lebenswirklichkeit, der individuell betont, mit dem Bestreben belegt wird, diesen in eine gewünschte Richtung zu beeinflussen.

(Kapitel A. 1.)

3. Die Verfolgung von Individualinteressen ist untrennbar mit der Notwendigkeit verbunden, diese gegenüber Gruppenteilnehmern zu kommunizieren. Die Kommunikation vollzieht sich auf dem Wege der Übermittlung von Informationen.

(Kapitel A. 2., A. 4.2, D. 1., E. 1., E. 7.)

4. Eine Bündelung von Individualinteressen zu gemeinsamen Interessen verstärkt die Aufmerksamkeit für das Gruppeninteresse und erhöht die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzbarkeit gegenüber Interessen anderer gesellschaftlicher Gruppen.

(Kapitel A. 4.1.2.)

⁵⁸⁵ Dieser und die nachfolgenden Kapitelnachweise sind lediglich als „Einstiegshilfe“, bzw. als „Haltestellennachweise“ und nicht als abschließend zu betrachten. Entsprechend der Aufgabenstellung und der Anlage dieser Arbeit, werden die jeweiligen Positionen im Verlauf aufgegriffen, fortentwickelt, aus verschiedenen Perspektiven betrachtet, statistisch untersucht, bewertet und auf dieser Basis einer abschließenden Einschätzung zugeführt. Daher ist es vorgehensimmanent, dass Positionen an verschiedenen Stellen und in unterschiedlichen Stadien erneut aufgegriffen und behandelt werden. Diese Arbeit ist somit – anders als üblich – nicht streng linear aufgebaut, sondern sie erschließt das Thema von verschiedenen Punkten ausgehend. Dies führt zwangsläufig zu Schnittpunkten und ggf. auch punktuellen Wiederholungen. Da diese Kreuzungspunkte der Wiedererkennung und Orientierung anhand von „Wegmarken“ dienen, stellen sie ein bewusst gewähltes Stilmittel dieser Untersuchung dar. (siehe auch Kapitel A.2.)

5. Eine Harmonisierung ggf. im Dissens stehender Interessen ist gesellschaftliche Notwendigkeit. Sie gelingt ebenfalls im Zuge eines Informationsaustausches im Wege von Absprachen, Normen oder Regelungen oder „Gesetzen“, die – so die Idealvorstellung – von allen Gruppen bzw. deren Mitgliedern akzeptiert werden.

(Kapitel A. 4.2., D. 6.1.)

6. Grundlage der Herstellung von Akzeptanz sind somit stets Kommunikationsprozesse. Die Akzeptanz von „Gesetzen“ wird zudem dadurch erhöht, dass im kommunikativen Austausch zwischen gesetzgebender Gewalt und Gesetzgebungsadressaten eine Möglichkeit zur Mitgestaltung der Vorgaben besteht.

(Kapitel A. 1., A. 4.2., A. 4.3., D. 6.1)

7. Eine mittelbare Mitgestaltung der gesetzlichen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland wird durch Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 70 ff. der Hessischen Verfassung in der Form gewährleistet, dass die Bürger im Rahmen von Wahlen die Zusammensetzung des Parlamentes als gesetzgebender Gewalt mitbestimmen können. Die Mitglieder des Parlamentes / der Parlamente sind gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 77 HV Vertreter des ganzen Volkes. Sie bringen die Interessen der Bevölkerung somit stellvertretend für diese in die Gesetzesgestaltung ein, Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG⁵⁸⁶.

(Kapitel A. 1.)

8. Um gesetzliche Regelungen passgenau und treffsicher formulieren zu können, sind die Volksvertreter / Parlamentarier auf aktuelle Informationen aus der Lebensrealität angewiesen. Je spezieller der Regelungsgegenstand ist, desto größer ist die Notwendigkeit zur Gewinnung spezieller Informationen.

⁵⁸⁶ „In Hessen gibt es zusätzlich gem. Art. 71, 116 Abs.1 Ziff. 1 a, 117, 124 HV i.V.m. Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheide das Institut der „Volksgesetzgebung“. Das Volk dabei handelt nach den Bestimmungen der Verfassung unmittelbar durch Volksabstimmung (Volkswahl, Volksbegehren und Volksentscheid) und mittelbar durch die Beschlüsse der verfassungsmäßig bestellten Organe.“

(Kapitel A. 1., A. 3., A. 4.1.1., A. 4.2, B II 1.1.1., C. 3., D. 5.5.1.)

9. Diese Informationen stehen dem Parlament nicht immer, oder nicht immer in ausreichendem Maße zur Verfügung. Daher ist eine Einbindung derjenigen erforderlich, die Inhaber der benötigten Informationen sind. Dabei kann es sich um Einzelpersonen oder gesellschaftliche Gruppen handeln, bzw. auch um Personengruppen, die sich zum Zweck der Vertretung von besonderen Interessen zusammengeschlossen haben.

(Kapitel B. 2., D. 6.)

10. Träger entsprechender Informationen sind Informations- und Interessennetzwerke, die sich von der kleinsten Ebene, auf der zwei Personen zusammentreffen über immer größere Kontakt- und Verbindungsgruppen (Familie, Beruf, Vereine, Kirche, Parteien usw.) spannen.

(Kapitel A. 4.1.2.)

11. Die Einbindung dieser gesellschaftlichen Vertreter oder Gruppen in die Gesetzesgestaltung erfolgt auf höchst unterschiedlichen Ebenen, deren Grenzen vielfach fließend sind. Informationsstränge verlaufen in horizontaler und vertikaler Richtung, ggf. in multipler paralleler Richtung und verdichten sich nach und nach zu einem konkreten, erkannten Regelungsbedarf, welcher in eine Änderung bestehender Normen oder eine gesetzliche Neuregelung münden kann.

(Kapitel A. 4.1.2.)

12. Dabei stellen sowohl persönliche Verbindungen, der Bereich der Medien, aber auch die neuen Möglichkeiten des Internets, einschließlich Social-Media-Anwendungen beeinflussende Größen dar.

(Kapitel A. 4.1.2., B. I. 2., B. V., D. 2.)

13. Waren in früheren Zeiten verpflichtende Zusammenschlüsse in der Form von Standesorganisationen die hauptsächlichen Transporteure von (gesellschaftlichen) Interessen, so wandelte sich dies einhergehend mit einem Wandel gesellschaftlicher Strukturen zum Ende des 19. und Beginn

des 20. Jahrhunderts grundlegend. Vorherrschend waren seitdem Interessenverbände, die auf Grundlage einer freiwilligen Mitgliedschaft für die Interessen ihrer Mitglieder streiten.

(Kapitel D. 4.1)

14. Parallel zu den Interessenverbänden sind politische Interessenvertretungen und politische Parteien tätig, die sich von den sonstigen Interessenverbänden maßgeblich dadurch unterscheiden, dass sie sich an allgemeinen Wahlen zu den Parlamenten beteiligen und ihre Vertreter in die Gesetzgebungsorgane entsenden können.

(Kapitel A. 1., A. 4.1.2.)

15. Zwischen den gesellschaftlichen Gruppen, Interessenverbänden und Parteien gibt es vielfältige personelle und inhaltliche Schnittmengen, vor allem aber Informationsflüsse über Regelungsnotwendigkeiten, die das Gemeinwesen insgesamt befähigen, in einem durch entsprechende gesetzliche Normen befriedeten Umfeld zu existieren.

(Kapitel D. 1.)

16. Gesellschaftlich erkannte Regelungsnotwendigkeiten münden somit über vielgestaltige Kommunikationskanäle in einen Gesetzgebungsimpuls, welcher über „die Politik“ und die Vertreter der im Parlament agierenden politischen Gruppierungen in das Gesetzgebungsverfahren transponiert werden kann.

(Kapitel A. 4.1, C. 2., C. 3.)

17. Die Vermittlung und Weitergabe von Informationen, Interessen und erkanntem gesellschaftlichem Regelungsbedarf geschieht somit parallel, bzw. auch kumulativ sowohl im Wege der informellen als auch der formellen Kommunikation.

(Kapitel 4.2.)

18. Informelle Kommunikation im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens bezeichnet dabei alle nicht durch gesetzliche Regelungen oder

institutionelle Vorgaben bestimmte Austausche von Informationen und Interessen. Formale Kommunikation beruht im Gegensatz dazu auf gesetzlich vorgegebenen Plattformen der Beteiligung. Zu Letzteren gehören insbesondere formelle Formen des Anhörungsverfahrens sowohl auf der Ebene der Landesverwaltung als auch auf der Ebene des Parlamentes, des Hessischen Landtages.

(Kapitel A. 4.1.1., B. V.)

19. Die informelle Kommunikation vollzieht sich in einem breiten Spektrum persönlicher und institutioneller Kontakte, in Gesprächskreisen, Arbeitsgemeinschaften, Fachgruppen, Kommissionen und vielem mehr. Dabei staffeln sich die Kommunikationskontakte vom bilateralen Gespräch über fachliche Zusammenkünfte und Austausche bis hin zu organisierten Kommunikationsplattformen, wie zum Beispiel Konferenzen, Gipfelzusammenkünfte, Konvente, Räte und Beiräte, bzw. Bündnisse und Allianzen. Die Spielarten und Ausprägungen der Zusammenarbeit sind nicht fixiert und können inhaltlich ineinander übergehen, bzw. Schnittmengen bilden. Sie changieren je nach Aufgabenstellung und den handelnden Beteiligten.

(Kapitel D. 6.)

20. Informelle Kommunikation kann auch innerhalb eines vorgegebenen Rahmens erfolgen. So werden gesellschaftliche Gruppen z.B. auf Grundlage gesetzlicher Regelungen zur Unterstützung der Landesverwaltung in Räte und Beiräte berufen. Die inhaltliche Beratung bleibt aber vielfach, soweit sich der Rat nicht selbst eine Geschäftsordnung gibt, ungeregelt. Extern bleiben die Beratungen von Räten und Beiräten in der Regel ohne Relevanz. Der Mehrzahl der Räte und Beiräte kommt zudem nur beratende und keine exekutive Funktion zu, sodass es sich im Ergebnis um ein relativ verdichtetes, jedoch inhaltlich nach wie vor informelles Verfahren handelt.

(Kapitel D. 6.)

21. Die Zusammenarbeit an der Schnittstelle zwischen formellem und informellem Verfahren, zwischen Landesverwaltung und Interessenvertretungen führt zu einem zielgerichteten Informationsaustausch, der landesseitig zu einem Kenntnis-, bzw. Wissensstand führt (oder führen kann), welcher auch im Rahmen von Gesetzgebung genutzt wird und genutzt werden kann. Obwohl die Zusammenarbeit also nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Gesetzgebung (im Lande Hessen) steht, so dient sie ihr doch mittelbar. Die Gesprächsplattformen sind mithin auch ein Forum der informellen Vertretung von Praxisinteressen, bzw. zugleich eine Erscheinungsform der Praxisbeteiligung an der Gesetzesgestaltung.
(Kapitel A. 4.1., D. 6.)

22. Das formelle Beteiligungsverfahren im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses erstreckt sich auf zwei Ebenen. Zum einen kann eine Einbindung auf der Ebene der Ministerialverwaltung der Hessischen Landesregierung vollzogen werden. Das abschließende Anhörungsverfahren erfolgt zum anderen institutionalisiert im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des Hessischen Landtages.
(Kapitel B. II. 1.1.1.)

23. Ein normiertes Recht auf Beteiligung kommt bislang nur herausgehobenen Vertretungen der Praxis zu. So haben die Verbände der Wirtschaft ein relatives, nicht näher ausformuliertes Beteiligungsrecht. Den Kommunalen Spitzenverbänden garantiert das Hessische Beteiligungsgesetz⁵⁸⁷ dagegen einen Anspruch auf Anhörung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens einschließlich vordefinierter, aber relativer Fristen. Aus dieser Sondersituation kodifizierter Beteiligungsrechte ergibt sich für alle anderen, nicht derart begünstigten gesellschaftlichen Gruppen eine „Zufälligkeit“ der Beteiligung. Dies gilt sowohl für eine Einbindung zu sog. Referentenentwürfen auf Ebene der Landesregierung als auch im Rahmen des formellen Gesetzgebungsverfahrens des Hessischen Landtages.

⁵⁸⁷ Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen (Beteiligungsgesetz) vom 23. Dezember 1999, GVBl. 2000, S. 2. Siehe auch § 147 Abs. 2 Hessische Gemeindeordnung und § 93 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages. (GOLT vom 16. Dezember 1993 (GVBl. I S. 628), zuletzt geändert durch Beschluss vom 28. April 2021 (GVBl. S. 234))

(Kapitel B. II. 1.2, B. IV. 2., B. IV. 2.2.2.2.)

24. Für alle gesellschaftlichen Gruppen gilt, dass sie in ihrem besonderen Betätigungsumfeld die „Praxis“ vertreten. Praxis stellt einen Teil der gelebten Wirklichkeit dar und umfasst eine Anzahl von besonderen Handlungserfahrungen. Diese Handlungserfahrungen verdichten sich zu speziellen Kenntnissen.

(Kapitel 4.2., A. 4.2, C. 4.)

25. Die Gesetzesgestaltung erfordert in vielen Fällen diese speziellen Praxiskenntnisse. Sie umfassen nicht allgemein verfügbare (Fach-) Informationen zur Einschätzung von Sachverhalten, zur Anwendung von Technik, oder der Gestaltung oder Umsetzung von Vorgängen, aus welchen sich eine spezialisierte Expertensicht auf konkrete Sachverhalte ergibt. Diese Fachpraxiserfahrung ist einerseits erforderlich, andererseits auch förderlich, wenn in einem Handlungssegment der Lebenswirklichkeit gesetzliche Regelungen getroffen oder verändert werden sollen. Da es vielfältigste Praxisbereiche gibt, erfordert die parlamentarische Gesetzgebungstätigkeit möglichst breitbandige Praxisinformationen, um gewährleisten zu können, dass Gesetze wirksam und treffsicher erlassen werden können. Dies bedingt eine Kommunikation zwischen den Inhabern der Praxisinformation einerseits und der Landesregierung, bzw. dem Parlament andererseits.

(Kapitel A. 4.2, B. I. 3., C. 2.)

26. Sollen gesetzliche Regelungen entweder aus Sicht des Staates oder der Bürger erlassen oder verändert werden, so korreliert dies per se in enger Weise mit den Interessenlagen der Adressaten der gesetzlichen Regelung. Daraus kann Zustimmung, Ablehnung oder auch ein Vorschlag zur teilweisen Änderung oder Verbesserung des Regelungsvorhabens resultieren. Jede Positionierung in diesem Zusammenhang greift einen Ausschnitt aus der Lebenswirklichkeit auf, der in einer interessenkonformen Richtung betont oder beeinflusst werden soll. Zum Zweck der Vertretung der jeweiligen Interessen und der Beeinflussung von Entscheidungen sind

Informationen erforderlich, die zusammengetragen und mit einer überzeugenden Argumentationslinie unterlegt werden müssen. Interessenvertretung stellt somit immer auch eine gezielte und in der Regel praxisgestützte Fachinformationsvermittlung dar.

(Kapitel A. 1., B. IV.2., D.)

27. Ein Zusammenwirken zwischen Praxis und Landesverwaltung ermöglicht einen direkten Abgleich von Auffassungen, Positionen und Sachverhalten zur Umsetzung von gesetzlichen Normen. Aus der Zusammenarbeit können Erkenntnisse oder Impulse zur Neuregelung oder Änderung von gesetzlichen Normen resultieren.

(Kapitel C. 2.)

28. Eine informelle Zusammenarbeit ist von Zufälligkeiten abhängig und ersetzt keine gezielte, formelle Einbindung von Praxisexpertise in ein Gesetzgebungsverfahren.

(Kapitel A. 1., B. II. 1.11., D. 6.1.2.)

29. Die formelle Zusammenarbeit, d.h. die institutionell verfasste Einbindung der Praxis ist deshalb zu stärken. Gezielte Fachinformation verbessert die Entscheidungsgrundlage des Gesetzgebers. Formelle Zusammenarbeit stärkt die politische Entscheidungskraft und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments, indem sie die Abgeordneten in ihrer politischen Entscheidung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens unterstützt.

(Kapitel B. V.)

30. Das zentrale formelle Instrument der Beteiligung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ist das Anhörungsverfahren. Anhörungen erfolgen vorgelagert auf der Ebene der ministerialen Verwaltung im schriftlichen und zentral auf Ebene des Parlamentes auf schriftlicher und mündlicher Ebene. Die vorliegende statistische Auswertung ergab u.a., dass die allgemeine Beteiligungsquote der Praxis an allen Gesetzgebungsvorhaben des Hessischen Landtags in den Jahren 1995 - 2020 nur bei 43,10% lag. Die reale Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände 2003 - 2020 an

der Gesetzgebungstätigkeit des Hessischen Landtages lag bei lediglich 37,89 % aller erlassenen Gesetze. Aus beiden Werten lässt sich ein quantitatives Defizit der Einbindung der Praxis ableiten.

(Kapitel B. IV. 2.3.3.3.)

(Die weiteren Einzelergebnisse der angestellten statistischen Untersuchungen bilden hinsichtlich ihrer Bewertung und grafischen Darstellung einen separaten Bereich. Die ermittelten Resultate finden sich in Kapitel B mit entsprechenden Unterkapiteln in jeweiligen Zwischenergebnissen und einer Gesamtbewertung.)

31. Das Anhörungsverfahren unterliegt darüber hinaus auch strukturellen Mängeln. Grundsätzlich ist das Beteiligungsverfahren zwar geeignet, eine Einbindung der Praxis zu ermöglichen. Die Nutzung ist jedoch ineffizient. In seiner derzeitigen Ausgestaltung erscheint das Instrument des Anhörungsverfahrens tendenziell eher als „in Ritualen“ erstarrt, denn als vitale Ebene, die zur tatsächlichen und umfassenden Einbindung externer Praxisexpertise geeignet ist.

(Kapitel D. 7.5., E. 1., E. 7.)

32. Aufgrund der Tatsache, dass mit Ausnahme bestimmter Interessenvertretungen (Wirtschaftsverbände und Kommunale Spitzenverbände) die Auswahl der Anzuhörenden nicht vorab festgelegt ist, vermag die bisherige Form des Anhörungsverfahrens oftmals nur einen zufälligen Teil gesellschaftlicher Interessen bzw. Perspektiven abzubilden. Daraus folgt eine Unsicherheit, ob die Auswahl der im Anhörungsverfahren vertretenen gesellschaftlichen Gruppen auch tatsächlich den Mittelwert des gesellschaftlich Erforderlichen darstellt. Hieraus kann eine Distanz zwischen Volk und Volksvertretern sowie zur Gesetzgebung resultieren. Stellt das Anhörungsverfahren jedoch kein ausreichendes Instrument zur Erforschung der sachlich, praktischen Notwendigkeiten dar, so kann sich hieraus leicht eine Unschärfe des fertigen Gesetzes ergeben.

(Kapitel B. II. 1.2.)

33. Zwar wird im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens sowohl die Möglichkeit zur Abgabe von schriftlichen und in bestimmten Verfahren darüber hinaus auch von mündlichen Stellungnahmen geboten. Durch eine regelhafte Vorgabe von lediglich 3 - 5 Minuten Redezeit pro anzuhörendem Vertreter in mündlichen Anhörungen des Hessischen Landtages ist auch bei einer durchschnittlichen Teilnehmerzahl von 10 - 21 Anzuhörenden nur eine kursorische Erläuterung der Position möglich. An dieser Situation ändern auch anschließende Fragerunden mit Parlamentariern nichts Grundsätzliches. Grund hierfür ist, dass entsprechende Fragen erfahrungsgemäß nicht primär darauf zielen, die jeweilige Position der Anzuhörenden zu schärfen, sondern entweder darauf, eine zusätzliche Bestätigung für die Notwendigkeit des selbst erarbeiteten Gesetzentwurfes in der vorliegenden Fassung zu erhalten oder im Rahmen der politischen Auseinandersetzung mit den anderen Fraktionen Argumente dafür zu eruieren, den Gesetzentwurf der „Gegenseite“ zu kritisieren. Wäre diese Einschätzung richtig, so würde sich hieraus ein parlamentarisches Defizit sowohl bei der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen als auch bei der Motivation zum Erlass gesellschaftsregelnder Normen ableiten lassen.

(Kapitel C. III. 2.1, D. 6.3., D. 7.5.)

34. Das formelle Einbindungsverfahren, d.h. sowohl das ministerielle als auch das Anhörungsverfahren im Hessischen Landtag sind zu reformieren. Erforderlich ist ein Mehr an Einbindung und ein Mehr an formalisierter Beratung. Auf der Ebene der ministeriellen Beteiligung sind zudem Verfahrenstransparenz und Nachvollziehbarkeit unerlässlich. Durch die gegebenen strukturellen Defizite können Treffsicherheit und Qualität der gesetzlichen Regelungen leiden. Derartige Gesetze können von Anbeginn den Mangel bergen, alsbald wieder novelliert werden zu müssen.

(Kapitel B. V., C. 3.)

35. Formelle und informelle Beteiligung stellen in gewissem Umfang miteinander „kommunizierende Röhren“ dar. Interessen und Interessensvermittlung sind eng miteinander verwoben. In dem Maße, in dem das

formelle Verfahren gestärkt wird, ist ein Weniger an informellem Verfahren erforderlich. Die Notwendigkeit, informell Praxisinformationen zu transportieren, stellt letztlich das Spiegelbild eines mangelhaften formellen Einbindungsinstrumentariums des Parlaments und der Landesregierung dar.

(Kapitel B., B. V.)

36. In dem Maße, in dem Öffentlichkeit entsteht, wird Raum für „Individual-Interessen-Information“ in einem Grau-, oder Dunkelbereich obsolet. Hiermit einhergehend reduziert sich grundsätzlich auch die Erforderlichkeit von professionellem Lobbyismus.

(Kapitel 4.1.1., B. II. 1.3.3.2, B. V.)

37. Eine informelle Zusammenarbeit in Projekten, insbesondere eine Zusammenarbeit mit der „staatlichen kommunalen Ebene“⁵⁸⁸, muss hiervon nicht berührt werden. Die Zusammenarbeit der staatlichen Ebenen und der dortigen Praxis ist wichtig, um dem Parlament auch Rückmeldungen über die Wirkungsweise der erlassenen Gesetze zu geben und um die Umsetzung besser zu gewährleisten, ggf. auch Nachsteuerungen vornehmen zu können. Auch die Zusammenarbeit ist dem Verständnis der Landesregierung für die Erfordernisse der Praxis förderlich und hat mittelbare- oder Fernwirkungen auf die Gestaltung von Gesetzen.

(Kapitel D. 1., D. 4.2., D. 6.1.)

38. Unabhängig davon ist jedoch eine stärkere institutionelle Einbindung von Wissenschaft, Finanzwissenschaft und weiterer Spezialpraxis neben dem Instrument der Anhörung erforderlich. Es empfiehlt sich die Einrichtung einer ständigen, beratenden Experten-, bzw. Praxiskommission, bestehend aus einer arbeitsfähigen Anzahl von Vertretern aus Hochschulen und qualifizierten Praxisvertretern. Die Praxiskommission könnte im Vorfeld

⁵⁸⁸ Hier wird auf die politikwissenschaftlich-soziologische Sicht abgestellt, die sich von der herrschenden Lehre vom zweigliedrigen Bundesstaat (Art. 20 Abs.1 GG) unterscheidet. Danach sind die Kommunen staatsrechtlich, bzw. staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder. Sie stellen keine sog. „dritte Ebene“ im Staatsaufbau dar. Weitere Hinweise in Kapitel D. 5.5.5.

parlamentarischer Beratungen ergänzende Hinweise auf mögliche (Aus-)wirkungen geplanter Gesetzesvorhaben geben.

(Kapitel C. 3.)

39. Die quantitative Anzahl von Normen (Normflut) und die Zunahme verfügbarer Informationen (Informationsflut), sowie die hieraus entspringende, ebenfalls angestiegene Anzahl von Einzelinteressen (Interessenflut) stehen in einer engen Relation. Das Moment der zeitlichen Verdichtung dieser Faktoren wirkt beschleunigend. Mangelnde vertiefte Kenntnisse von Lebenssachverhalten führen zur Annahme der Erforderlichkeit von unmittelbaren und schnellen Regelungseingriffen durch Gesetzgebung.

(Kapitel B. 2., C. 3., E. 6.)

40. Eine Beschleunigung der Gesetzgebungstätigkeit hat zur Folge, dass eine langfristige und strategische Ausrichtung der Politik verloren geht. Da Gesetzgebung aber auch Steuerung bedeutet, führt die schleichende Konzentration auf unmittelbares Handeln dazu, dass sich Politik und Gesetzgebung selbst schmälern. Dies kann perspektivisch zu einer Aushöhlung der Schlagkraft der Gesetzgebung und zu Gesetzesmüdigkeit und Politikverdrossenheit auf der Ebene der Gesetzesadressaten führen.

(Kapitel A. 4.2, C. 3., E. 1.)

41. Unmittelbar mit der Verankerung einer ständigen Fachberatung und einer Verbesserung der Fachpraxisbeteiligung verbunden ist deshalb eine Relativierung des Zeitfaktors. Verbesserte Fachkenntnisse wirken strategisch entschleunigend und zugleich fokussierend. Schnell durchgeführte Gesetzgebungsverfahren verhindern eine ausreichende fachliche Beratung und bergen damit die Notwendigkeit, zu immer schneller erforderlichen Korrekturen.

(Kapitel E. 2.)

42. Auch die gesetzliche Grundlage des Beteiligungsgesetzes führt bislang nicht zu einer umfassenden Beteiligung der Kommunalen

Spitzenverbände. Insgesamt liegt die Einbindungsquote der Kommunalen Spitzenverbände zwar höher als die anderer Interessenverbände. Allerdings stellen die Kommunalen Spitzenverbände auch die Repräsentanten einer eigenen „staatlichen Ebene“⁵⁸⁹ dar.

(Kapitel B. IV. 2.2.2.2, B. IV. 2.2.2.3)

43. Trotz der Privilegierung der Kommunalen Spitzenverbände durch das Beteiligungsgesetz gegenüber anderen Interessengruppen verfügen die Kommunalen Spitzenverbände zudem in der politischen Praxis nur über beschränkte Möglichkeiten, ihre Interessen auch tatsächlich durchzusetzen.

(Kapitel D. 6.2.)

44. Den Umweltverbänden wurden Verbandsklagerechte zugestanden, obwohl diese thematisch nur in einem sehr schmalen Bereich der Gesetzgebung tätig sind. Die inhaltlich-thematisch breit aufgestellten Vertreter einer gesamten staatlichen Ebene, die zudem als solche demokratisch legitimiert ist, sind nicht entsprechend bevorzugt ausgestattet. Erforderlich ist daher ein Verbandsklagerecht auch für die Kommunalen Spitzenverbände. Alleine die Existenz eines solchen Klagerechtes würde einen symbolischen Beitrag leisten und wäre Anlass für eine größere Sorgfalt des Gesetzgebers bei kommunal- und mithin allgemeintangierender Rechtsetzung. Zu erwarten wäre eine verbesserte Vorbereitung von Gesetzesvorhaben durch eine vertiefte Einbeziehung und Erwägung der Argumente der kommunalen Ebene.

(Kapitel D. 5.7.)

45. Neben dem Verbandsklagerecht sollte das Anhörungsrecht der Kommunalen Spitzenverbände im Rahmen des Beteiligungsgesetzes verbessert werden. Die bisherigen Fristvorgaben müssten verbindlicher gestaltet und damit verstärkt werden. Das Ergebnis der Anhörung der Kommunalen Spitzenverbände sollte in Gesetzesvorlagen als eigener Punkt ausgewiesen werden.

(Kapitel D. 7.)

⁵⁸⁹ Politikwissenschaftlich-soziologische Sicht- Weitere Hinweise s. Kapitel D. 5.5.5.

46. Darüber hinaus ist es erforderlich, in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages die Anpassung der Angaben des Vorblatts von LT-Drucksachen umzusetzen. Im Bereich „Finanzielle Auswirkungen“ muss eine Zweiteilung in: Finanzielle Auswirkungen für das Land und eine zusätzliche Kategorie: „Finanzielle Auswirkungen auf die Kommunale Ebene“ eingeführt werden.

(D. 6.3, D. 7.2.)

47. Im Rahmen des schriftlichen Begründungsteils von Gesetzen ist eine separate Ebene einzuführen, in welcher nachvollziehbar dargestellt wird, dass, bzw. ob sich der Gesetzgeber mit den vorgebrachten Argumenten der (kommunalen) Praxis auseinandergesetzt hat. Dies stellt ein Signal dar, beeinträchtigt jedoch nicht die gesetzgeberische Entscheidung, bzw. Entscheidungsfähigkeit des Parlamentes.

(Kapitel E. 6.)

48. Auch ein nachhaltig verbessertes Beteiligungs- und Anhörungsverfahren soll, kann und darf dem Gesetzgeber nicht die politische Gesamtverantwortung für seine Gesetzesarbeit abnehmen. Die Gesetzesentscheidung muss in der alleinigen Kompetenz des Parlamentes verbleiben. Ein entsprechend signifikant verbessertes Beteiligungs- und Anhörungsverfahren soll, kann und darf jedoch dazu beitragen, das Endprodukt, die erlassenen Gesetze treffsicherer zu gestalten und damit qualitativ zu verbessern. Solchermaßen qualitativ verbesserte gesetzliche Regelungen tragen dazu bei, Überarbeitungs-, bzw. Novellierungsbedarf und damit einhergehend auch die Normanzahl insgesamt zu verringern.

(Kapitel D. 7.)

49. Ein Hauptteil der Spannungen zwischen Gesetzgebungs-/ Landesebene und der kommunalen Ebene bezieht sich auf Finanzierungszuständigkeiten. Daher würde eine Verbesserung an dieser Stelle zu einer wesentlichen Entspannung führen und einen nicht unerheblichen Anteil des

Vortrages der Kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Anhörungen entbehrlich machen.

(Kapitel D. 6.2., D. 7.1.)

50. Daher ist insbesondere auch das Konnexitätsprinzip zu präzisieren und klarer zu fassen. Die bisherigen Unschärfen sind zu beseitigen. Insbesondere ist das Konnexitätsprinzip auch auf bundes- und europarechtliche Regelungen auszudehnen. Nationalstaatliche Transformationen von EU-Recht müssen dem Bund konnexitätstechnisch zugerechnet werden. Dieser muss im Verhältnis zu den Ländern eine Regelung treffen, die eine Durchleitung des Anspruchs an die Länder bewirkt. Es muss die Möglichkeit geschaffen werden, dass sich die kommunale Ebene in Verfolgung ihrer Ansprüche direkt an die Länder wenden kann.

(Kapitel D. 6.2., D. 7.1.)

51. Eine Interessenartikulation über soziale Netzwerke transformiert und ergänzt die bisherigen Strukturen der Interessensvermittlung. Soziale Netzwerke füllen teilweise ein gesellschaftliches Vakuum, das die bisherigen verbesserungsfähigen Formen der (Bürger-)Beteiligungen hinterlassen haben. Daher kann einer Verstärkung der Bürgerbeteiligung eine zusätzliche politisch-symbolische Signalwirkung zukommen. Eine solche Bürgerbeteiligung ersetzt jedoch nicht eine verstärkte qualifizierte Einbindung von Fach- und Praxiswissen und auch nicht eine gezieltere formelle Einbindung von Interessenvertretungen.

(Kapitel B. V., E. 2.)

52. Insgesamt gilt es eine Antwort auf die Frage zu erhalten, wie sich der Gesetzgeber auf geänderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen einstellen muss und kann und wie er Bürger und (Fach-)Praxis besser einbinden will, um künftig treffsichere Gesetze zu produzieren. Dazu ist es begleitend erforderlich, auch auf wissenschaftlicher Ebene einen realistischen Überblick über die bislang relativ unbekannten Mechanismen und Prozesse im Bereich der Normgenese zu erhalten. Zu der Beantwortung der Frage, welche gesellschaftlichen Gegebenheiten zu einer Veränderung des Rechts führen, bedarf es eines interdisziplinären Blicks, sowohl auf

die Mechanismen der gesellschaftlichen Interessenentwicklung als auch auf die Gesetzgebungsmechanismen.

Erforderlich ist eine weitere Teildisziplin der Gesetzgebungslehre. Diese sollte aus einer begleitenden, mit der Praxis verbundenen, d.h. operativen Normgeneseforschung in dem Sinne bestehen, dass parallel und nachgelagert geforscht wird, wie Normen zustande gekommen und wie daraus abgeleitet das Normsetzungsverfahren fortlaufend verbessert werden kann.

Dieses Plädoyer für die Etablierung einer Normgeneseforschung als einem ergänzenden Forschungszweig versteht sich insbesondere auch vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und digitalen Entwicklung, die als beeinflussendes Moment der Gesetzgebung akzeptiert werden muss.

(Kapitel A. 2., B. I., A. 4.4.)

G. Literaturverzeichnis

Wissenschaftliche Publikationen

Alemann, Ulrich von, Das Politische an der Politik, Oder: Wider das Verschwinden des Politischen, 11. Aufl. (zit. als *Alemann*).

Alemann, Ulrich von, Was sind Verbände?, Universität Düsseldorf, https://www.verbaende.com/media/dvf/Was_sind_Verbaende_Alemann.pdf (zugegriffen am 26.7.2019).

Ball, Kurt, Vom neuen Weg der Gesetzgebung, Berlin 1923 (zit. als *Ball*).

Barta, Heinz, Rechtstatsachenforschung - Heute, Tagungsband 2007; [Referate der Tagung „Rechtstatsachenforschung - Heute“, die im Oktober 2007 in Innsbruck stattgefunden hat, Innsbrucker Beiträge zur Rechtstatsachenforschung 1, Innsbruck 2008 (zit. als *Barta*).

Bender, Rolf, Gesetzgebungslehre - ein neuer Zweig der Rechtswissenschaft?, Zeitschrift für Rechtspolitik, ZRP 1976, 132 ff. (zit. als *Bender*, Zeitschrift für Rechtspolitik, ZRP 1976).

Bilfinger, Carl, Verfassungsrecht als politisches Recht, Zeitschrift für Politik 18 (1929), 281–298, <http://www.jstor.org/stable/43348408> (zit. als *Bilfinger*, Zeitschrift für Politik 18 1929).

Böhret, Carl, Anstösse - Zur Weiterentwicklung der Gesetzgebungslehre, in: Carl Böhret (Hrsg.), Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre, Ein Erfahrungsaustausch über die Verbesserung von Rechtsnormen, 2. Aufl., Speyerer Forschungsberichte, Bd. 13, Speyer 1983, S. 5 (zit. als *Böhret*).

Bundesministerium der Justiz, Zentrum für Legistik (ZfL), Exposé | Stand: Januar 2025, Berlin 2025, https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/Zentrum_fuer_Legistik_Expose.pdf?__blob=publication-File&v=1 (zugegriffen am 11.5.2025).

Damaschke, Kurt, Der Einfluß der Verbände auf die Gesetzgebung, Am Beispiel des Gesetzes zum Schutz vor gefährl. Stoffen (Chemikaliengesetz), Innenpolitik in Theorie und Praxis 14, München 1986 (zit. als *Damaschke*).

Danwitz, Thomas von, Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa, Rechtspolitisches Forum Nr. 31, Trier 2005 (zit. als *Danwitz*).

Di Fabio, Udo, Der juristische Begriff des Politischen. (Rechtspolitisches Forum 1), 2001 (zit. als *Di Fabio*).

Eichenberger, Kurt, Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: Kurt Eichenberger, Richard Novak, Michael Klopfer (Hrsg.), Gesetzgebung im Rechtsstaat, Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 1981, Berlin, New York 1982, S. 8–33 (zit. als *Eichenberger*).

Fliedner, Ortlieb, Grundwissen Kommunalpolitik, 1. Kommunen in Staat und Gesellschaft 2019.

Fliedner, Ortlieb, Gute Gesetzgebung, Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?, FES-Analyse Verwaltungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung 2001, <https://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01147.pdf> (zugegriffen am 30.7.2019).

forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH, dbb Bürgerbefragung „Öffentlicher Dienst 2024“, Der öffentliche Dienst aus Sicht der Bevölkerung, Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen der Bürger 06.06.2024, https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2024/240626_130624_Buergerbefragung_Oeffentlicher_Dienst_2024.pdf (zugegriffen am 10.5.2025).

forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH, dbb Bürgerbefragung Öffentlicher Dienst 2023, Der öffentliche Dienst aus Sicht der Bevölkerung, Einschätzungen, Erfahrungen und Erwartungen der Bürger, Berlin 28.07.2023, https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2023/forsa_2023.pdf (zugegriffen am 10.5.2025).

Fromme, Friedrich Karl, Rechtspolitik und Medien, (Rechtspolitisches Forum, 4), Trier, Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (zit. als *Fromme*).

Görtz, Regina von/Langness, Anja, Jung. Kritisch. Demokratisch., Perspektiven junger Erwachsener auf die Herausforderungen unserer Zeit., Gütersloh Februar 2024, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Picture-Park/2024-04/Jung.Kritisch.Demokratisch_PolicyPaper.pdf (zugegriffen am 10.5.2025).

Grimm, Dieter, Recht und Politik, Juristische Schulung 1969, 501–510 (zit. als *Grimm*, Juristische Schulung 1969).

Grunwald, Armin/Speer, Christopher, Ethik in der Technikgestaltung, Praktische Relevanz und Legitimation, Wissenschaftsethik und Technikfolgenbeurteilung 2, Berlin, Heidelberg 1999 (zit. als *Grunwald/Speer*).

Heyen, Erk Volkmar, Historische und philosophische Grundfragen der Gesetzgebungslehre, in: Waldemar Schreckenberger (Hrsg.), Gesetzgebungslehre, Grundlagen - Zugänge - Anwendung, Studienbücher Rechtswissenschaft, Stuttgart u.a. 1986, S. 11–19 (zit. als *Heyen*).

Hill, Hermann, Einführung in die Gesetzgebungslehre, Uni-Taschenbücher 1204, Heidelberg 1982 (zit. als *Hill*).

Hill, Hermann, Impulse zum Erlass eines Gesetzes, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 1981, 487–497 (zit. als *Hill*, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 1981).

- Huber, Peter M.*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Arbeitsunterlage 2003, 2004. Aufl. Band I, Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages, Band I, Bonn 2004 2004 (zit. als *Huber*).
- Hugger, Werner*, Ausgewählte Diskussion Ergebnisse zu Ursachen und Abhilfemöglichkeiten von Gesetzesmängeln, in: Carl Böhret (Hrsg.), Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre, Ein Erfahrungsaustausch über die Verbesserung von Rechtsnormen, 2. Aufl., Speyerer Forschungsberichte, Bd. 13, Speyer 1983 (zit. als *Hugger*).
- Hustedt, Thuid/Veit, Sylvia/Fleischer, Julia*, Lobbying und Politikberatung, Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“ 10.05.2010, 15–16, <http://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/32761/lobbying-und-politikberatung> (zugegriffen am 30.7.2019) (zit. als *Hustedt/Veit/Fleischer*, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“ 10.05.2010).
- Kaiser, Gerrit*, Die Kommunalen Spitzenverbände, in: Michael Borchmann, Dankwart Breithaupt, Gerrit Kaiser (Hrsg.), Kommunalrecht in Hessen, 3., neubearb. Aufl., Schriftenreihe Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, Stuttgart 2006 (zit. als *Kaiser*).
- Karow, Sophie/Bukow, Sebastian*, Demokratie unter Zeitdruck? Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung, ZParl, Zeitschrift für Parlamentsfragen 47 (2016), 69–84, <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0340-1758-2016-1-69/demokratie-unter-zeitdruck-befunde-zur-beschleunigung-der-deutschen-gesetzgebung-jahrgang-47-2016-heft-1?page=1> (zit. als *Karow/Bukow*, ZParl., Zeitschrift für Parlamentsfragen 47 2016).
- Karpen, Ulrich*, Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungslehre, Beiträge zur Entwicklung einer Regelungstheorie, Baden-Baden 1989 (zit. als *Karpen*).
- Karpen, Ulrich*, Gesetzgebungslehre - neu evaluiert, = Legistics - freshly evaluated, 2. Aufl., European Association of Legislation (EAL), Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG) Bd. 12, Baden-Baden 2008 (zit. als *Karpen*).
- Karpen, Ulrich*, Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland, Zehn Jahre „Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG)“; zehn Jahre „Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)“, Herbert Helmrichs Leistung für die Verbesserung der Gesetzgebung, Heidelberg 1998 (zit. als *Karpen*).
- Keller Läubli, Lucy*, Rechtsetzungslehre, Universität Luzern 08.01.2019, <https://vv.unilu.ch/details?code=HS171167> (zugegriffen am 6.11.2019).

- Kloepfer, Michael*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: Kurt Eichenberger, Richard Novak, Michael Kloepfer (Hrsg.), Gesetzgebung im Rechtsstaat, Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 1981, Berlin, New York 1982, S. 65-96 (zit. als *Kloepfer*).
- Knelangen, Wilhelm*, Enquete-Kommissionen, Begriff und Funktionen von Enquete-Kommissionen (EK), <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202016/enquete-kommissionen/> (zugegriffen am 10.2.2023).
- Köpl, Regina*, Politikwissenschaftliche Trias: Policy, Politics, Polity 2014, <https://www.univie.ac.at/sowi-online/esowi/cp/propaedeutik/propaedeutik-3.html> (zugegriffen am 2.3.2022).
- Lachenmayer, Jan/Maier, Timo/Puskas, Laszlo/Lehmann, Babette/Horn, Gabriele/Sebat, Fetsum/Holste, Jens/Perkovic, Toni*, Internet-Tsunamis, Politische Massen im digitalen Zeitalter, Eine Studie von xaidialoge und der Europa-Universität Viadrina 2012, <https://docplayer.org/81682293-Internet-tsunamis-politische-massen-im-digitalen-zeitalter-eine-studie-von-xaidialoge-und-der-europa-universitaet-viadrina-version-1.html> (zugegriffen am 24.4.2022).
- Lange, Klaus*, Eindämmung der »Vorschriftenflut« im Verwaltungsrecht?, Deutsches Verwaltungsblatt 1979, S. 533–539 (zit. als *Lange*, Deutsches Verwaltungsblatt 1979).
- Leidinger, Adalbert*, Die kommunalen Interessen und ihre Vertretung im politischen Kräftefeld von Bund und Ländern, Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 1980, 20–23 (zit. als *Leidinger*, Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 1980).
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf*, „Der Lobbyist will politische Entscheidungen beeinflussen“ Fragen an Lobbyisten, in: Thomas Leif, Speth, Rudolf (Hrsg.), Die fünfte Gewalt, Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 111 (zit. als *Leif/Speth*).
- Lösche, Peter*, Verbände und Lobbyismus in Deutschland, Stuttgart 2007 (zit. als *Lösche*).
- Maihofer, Werner*, Gesetzgebungswissenschaft, in: Günther Winkler, Bernd Schilcher (Hrsg.), Gesetzgebung, Kritische Überlegungen zur Gesetzgebungslehre und zur Gesetzgebungstechnik, Forschungen aus Staat und Recht, Bd. 50, Wien 1981 (zit. als *Maihofer*).
- Meßerschmidt, Klaus*, Gesetzgebungsermessen, Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Habil.-Schr., 1998, Berlin, Baden-Baden, Berlin-Verl. Spitz; Nomos-Verl.-Ges, 2000.
- Meßerschmidt, Klaus*, Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik, Entwicklungstendenzen der Legisprudenz – Teil 1, Zeitschrift für das Juristische Studium 2008, 111–120, http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2008_2_37.pdf (zugegriffen am 29.7.2019) (zit. als *Meßerschmidt*, Zeitschrift für das Juristische Studium 2008).

Meßerschmidt, Klaus, Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik, Entwicklungstendenzen der Legisprudenz – Teil 2*, Zeitschrift für das Juristische Studium 2008, 224–232, (zugegriffen am 29.7.2019) (zit. als *Messerschmidt*, Zeitschrift für das Juristische Studium 2008).
http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2008_3_56.pdf

Meßerschmidt, Klaus, Special Interest Legislation - Chancen und Risiken, in: Stefanie Lejeune (Hrsg.), Interessengeleitete Gesetzgebung, Lobbyismus in der Demokratie, Gesetzgebung und Verfassung, Bd. 7, Baden-Baden 2015, S. 55–90 (zit. als *Meßerschmidt*).

Müller, Georg, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 2. Aufl., Zürich 2006 (zit. als Müller, Georg).

Müller, Hanswerner, Der Anlass zur Gesetzgebung, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 1964, 226–231 (zit. als *H. Müller*, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 1964).

Müller, Horst, Neue Fragen im Verhältnis von Soziologie und Philosophischer Anthropologie, 22. Deutscher Soziologentag 1984, Ad-Hoc-Gruppe Philosophische Anthropologie 1984, http://www.praxisphilosophie.de/mueller_konstitutionstheorie_aufriss.pdf (zugegriffen am 8.8.2019).

Mußnug, Reinhard, Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, in: Hermann Hill (Hrsg.), Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 56. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1988 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 104, Berlin 1989 (zit. als *Mußnug*).

Nanz, Patrizia/Leggewie, Claus, Die Konsultative, Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung, Politik bei Wagenbach 810, Berlin 2018 (zit. als *Nanz/Leggewie*).

Nassehi, Armin, Die Wiedergewinnung des Politischen, Eine Auseinandersetzung mit Wahlverweigerung und kompromisslosem Protest, Politik denken Band 1, Sankt Augustin, Berlin 2016 (zit. als *Nassehi*).

Noll, Peter, Gesetzgebungslehre, hrsg. von Dominik Kawa, Johannes Liebrecht, Baden-Baden, Zürich, Genf 2023, (zit. als *Noll*).

Novak, Richard, Gesetzgebung im Rechtsstaat, in: Kurt Eichenberger, Richard Novak, Michael Klopfer (Hrsg.), Gesetzgebung im Rechtsstaat, Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 1981, Berlin, New York 1982, S. 40–62 (zit. als *Novak*).

Oberreuter, Heinrich, Entmachtung des Bundestages durch Vorentscheider auf höchster politischer Ebene?, in: Hermann Hill (Hrsg.), Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 56. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1988 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 104, Berlin 1989, S. 121–139 (zit. als *Oberreuther*).

- Patzelt, Werner J.*, Einführung in die Politikwissenschaft, Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung, 5. Aufl., Passau 2003 (zit. als *Patzelt*).
- Pestalozza, Christian*, Gesetzgebung im Rechtsstaat, Neue Juristische Wochenschrift, NJW 34. Jahrgang (1981), 2081–2144 (zit. als *Pestalozza*, Neue Juristische Wochenschrift, NJW 34. Jahrgang 1981).
- Piechaczek, Oliver*, Lobbyismus im Deutschen Bundestag, Zugl.: Frankfurt (Main), Univ., Diss., 2013, Tübingen, Mohr Siebeck, 2014.
- Reimer, Franz*, Qualitätssicherung, Grundlagen eines Dienstleistungsverwaltungsrechts, Neue Schriften zur Verwaltungsrechtswissenschaft 9, Baden-Baden 2010 (zit. als *Reimer*).
- Richli, Paul*, Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung, Ein Beitrag zur Rechtsetzungslehre im liberalen sozial und ökologisch orientierten Rechtsstaat, Basel, Frankfurt am Main 2000 (zit. als *Richli*).
- Rödig, Jürgen*, Einführung in eine analytische Rechtslehre, Berlin 1986 (zit. als *Rödig*).
- Rödig, Jürgen*, Studien zu Einer Theorie der Gesetzgebung, Berlin, Heidelberg 1976 (zit. als *Rödig*).
- Roters, Wolfgang*, Kommunale Spitzenverbände und funktionales Selbstverwaltungsverständnis, Deutsches Verwaltungsblatt, DVBl. 1976, 359–366 (zit. als *Roters*, Deutsches Verwaltungsblatt, DVBl. 1976).
- Rüther, Werner*, Empirische Normgeneseforschung Empirische Normgeneseforschung, Theorie, Methode und erste Ergebnisse eines Projekts zur Umweltstrafrechtssetzung, KrimJ - Kriminologisches Journal 1982, 177–193 (zit. als *Rüther*, KrimJ - Kriminologisches Journal 1982).
- Schindler, Delia*, Die Rolle von Ideen und Deutungsmustern in der Politik: Wissenspolitologische Perspektiven auf Netzwerke, in: Betina Hollstein, Florian Straus (Hrsg.), Qualitative Netzwerkanalyse, Konzepte, Methoden, Anwendungen, Springer eBook Collection Humanities, Social Science, Wiesbaden 2006 (zit. als *Schindler*).
- Schneider, Hans*, Gesetzgebung, 3. Aufl., Lehr- und Handbuch, Heidelberg 2002 (zit. als *Schneider*).
- Schröder, Heinrich Josef*, Gesetzgebung und Verbände, E. Beitr. zur Institutionalisierung d. Verbandsbeteiligung an d. Gesetzgebung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 58, Berlin 1976 (zit. als *Schröder*).
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, Der informale Verfassungsstaat, Aktuelle Beobachtungen d. Verfassungslebens d. Bundesrepublik Deutschland im Lichte d. Verfassungstheorie, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 475, Berlin 1984 (zit. als *Schulze-Fielitz*).

Schulze-Fielitz, Helmuth, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Zugl.: Bayreuth, Univ., Habil.-Schr., 1986, Berlin, Duncker u. Humblot, 1988.

Schuppert, Gunnar Folke, Rückzug des Staates?, Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 1995, 761–769 (zit. als *Schuppert*, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 1995).

Schuppert, Gunnar Folke/Voßkuhle, Andreas, Governance von und durch Wissen, in: Gunnar Folke Schuppert, Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, Schriften zur Governance-Forschung, Bd. 12, Baden-Baden 2008 (zit. als *Schuppert/Voßkuhle*).

Schwintowski, Hans-Peter, ... denn sie wissen nicht, was sie tun! - Warum Politik und Gesetzgebung so oft irren, Ein Plädoyer für die Neue Analytische Regierungswissenschaft (NAWI), Baden-Baden 2014 (zit. als *Schwintowski*).

Smeddinck, Ulrich, Integrierte Gesetzesproduktion, Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive, Berlin 2010 (zit. als *Smeddinck*).

Speich, Günther, Entwurfsentwicklung und Testerfahrungen, I. Impulse, in: Carl Böhrer (Hrsg.), Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre, Ein Erfahrungsaustausch über die Verbesserung von Rechtsnormen, 2. Aufl., Speyerer Forschungsberichte, Bd. 13, Speyer 1983, S. 17–26 (zit. als *Speich*).

Ständige Deputation des DJT, Verhandlungen des 53. Deutschen Juristentages, E. Problemstellung in Kurzreferaten, Schlußveranstaltung; Gesetzesflut, Gesetzesperfektionismus 53, Teil Q 5 (Q7): Bd. 2, Sitzungsberichte, München 1980 (zit. als *Ständige Deputation des DJT* (Hrsg.)).

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., München 1984 (zit. als *Stern*).

Wagener, Frido, Weiterentwicklung der Gesetzgebungslehre, in: Carl Böhrer (Hrsg.), Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre, Ein Erfahrungsaustausch über die Verbesserung von Rechtsnormen, 2. Aufl., Speyerer Forschungsberichte, Bd. 13, Speyer 1983 (zit. als *Wagener*).

Weber, Max, Geistige Arbeit als Beruf, Vier Vorträge vor dem Freistudentischen Bund, Zweiter Vortrag: Politik als Beruf, München und Leipzig 1919 (zit. als *Weber*).

Winter, Thomas von/Blumenthal, Julia von, Interessengruppen und Parlamente, Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2014 (zit. als *Winter/Blumenthal*).

Wissenschaftliche Dienste, Dokumentation Verbandsklagerechte im geltenden Bundesrecht, Tabellarische Übersicht, Az. WD 7 - 3000 - 111/17 2017, <https://www.bundestag.de/resource/blob/530852/2e48943624002b60c1fe9d0d9548213b/WD-7-111-17-pdf-data.pdf> (zugegriffen am 20.3.2022).

Wyss, Martin Philipp, Rechtsetzungslehre, Ein Abriss mit Arbeits- und Studentexten, Stämpfli-Skripten, Bern 2016 (zit. als *Wyss*).

Yu, Wenguang, Verlagerung von Normsetzungskompetenzen im Internet unter besonderer Berücksichtigung der Cybersecurity Standards, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 2020, 161–172 (zit. als *Yu*, DÖV- Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 2020).

Zippelius, Reinhold, Allgemeine Staatslehre: ein Studienbuch, 2017 (zit. als *Zippelius*).

Presseartikel / Wissenschaftliche Veröffentlichungen

Bebenburg, Pitt, Kommunen verteidigen Straßenbeiträge 29.01.2023, <https://www.fr.de/rhein-main/kommunen-verteidigen-strassenbeitraege-10974002.html> (zugegriffen am 29.1.2023).

Budras, Corinna/Piller, Tobias, Ein Autogipfel, der vielleicht keiner ist, Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.net vom 08.01.2023, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/autogipfel-bei-olaf-scholz-die-sorgen-der-autoindustrie-18587002.html?service=printPreview> (zugegriffen am 5.2.2023).

Delhaes, Daniel, Autogipfel: Treffen am 10. Januar: Olaf Scholz lädt die Autobosse ins Kanzleramt ein, Der Kanzler berät mit den Konzernchefs, Gewerkschaften und Wissenschaftlern über klimaneutrale Mobilität., Handelsblatt online, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/autogipfel-treffen-am-10-januar-olaf-scholz-laedt-die-autobosse-ins-kanzleramt-ein/28902760.html> (zugegriffen am 5.2.2023).

Ette, Ottmar, Alexander von Humboldt: Er wusste, dass alles mit allem zusammenhängt, Die Zeit vom 02.05.2018, <https://www.zeit.de/zeit-geschichte/2018/02/alexander-von-humboldt-suedamerika-forschung-naturtiere/komplettansicht> (zugegriffen am 21.2.2022).

Frankfurter Allgemeine Zeitung, Kommunen fordern Gipfel mit Scholz, Faeser will Treffen zur Flüchtlingspolitik in den nächsten Wochen abhalten vom 07.02.2023, S. 1.

Frankfurter Allgemeine Zeitung, Kommunen verärgert über Faeser und Scholz, Landkreise: Alle Versuche gescheitert, über Steuerung der Flüchtlingsströme zu sprechen vom 07.02.2023.

Frankfurter Allgemeine Zeitung. FAZ.net, Nach Drängen der Union: Faeser kündigt Flüchtlingsgipfel im Innenministerium an vom 06.02.2023, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/faeser-kuendigt-fluechtlingsgipfel-im-innenministerium-an-18656587.html> (zugegriffen am 6.2.2023).

Hennecke, Hans-Günther, „Es gibt überhaupt kein Gespür mehr in der Politik, was die Zuordnung und Zuschreibung von Verantwortung bedeutet“, Zitat Prof. Friedrich Schoch aus DLT-Professorengespräch 12./13.3.2019, Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 5/2019, 219 (zit. als *Hennecke*, Der Landkreis, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung 5/2019).

Hetrodt, Ewald, „Drohende Gefahr“: Hessen rechnet mit der Afrikanischen Schweinepest, Nach ersten Fällen der Afrikanischen Schweinepest in Deutschland bereitet sich die Landesregierung darauf vor, dass die Seuche auch nach Hessen kommt., Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.net vom 04.01.2022, <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/hessen-rechnet-mit-der-afrikanischen-schweinepest-17714813.html> (zugegriffen am 30.1.2023).

Holtkamp, Lars, Kommunale Beteiligung an den Entscheidungsprozessen der Bundesländer, Zeitschrift für Parlamentsfragen, ZParl., 2001, <https://zparl.de/inhaltsverzeichnisse/32-jg-2001/abstracts-1-2001-de/> (zugegriffen am 20.3.2022).

Klößner, Julia: Wir wollen die Klimaschutzleistung des Waldes honorieren, Bundeswaldministerin stellt auf nationalem Waldgipfel Plan für Bundesinitiative "Klimaschützer Wald" vor, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Pressemitteilung vom 02.06.2022, <https://www.bmel.de/Shared-Docs/Pressemitteilungen/DE/2021/095-Waldgipfel.html> (zugegriffen am 5.2.2023).

Korte, Karl-Rudolf, Eine Zeitkrise des Politischen, Über die Zeitkrise im Superwahljahr 2011, Regierungsforschung.de, Das wissenschaftliche Online-Magazin der NRW-School of Governance, 10.1.2011, https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2014/05/10012011_regierungsforschung_1.de_korte_zeitkrise_des_politischen.pdf (zugegriffen am 10.5.2025).

Kunkel, Christina, Verkehr. Der Mobilitätsgipfel hat rein gar nichts gebracht vom 11.01.2023, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kommentar-autogipfel-kanzleramt-1.5729917?reduced=true>.

Schäfer, Alina, Afrikanische Schweinepest - Ein Zaun gegen die Seuche, Frankfurter Allgemeine Zeitung, FAZ.net vom 15.10.2021, <https://www.faz.net/aktuell/wissen/medizin-ernaehrung/afrikanische-schweinepest-ein-zaun-gegen-die-seuche-17586508.html> (zugegriffen am 30.1.2023).

Pressemitteilungen

Bundesministerium des Innern und für Heimat, Bundesinnenministerin Faeser:
Großen Kraftakt gemeinsam stemmen 11.10.2022,
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2022/10/spitzen-gespraech-fluechtlingssituation.html> (zugegriffen am 7.2.2023).

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Nationaler Waldgipfel –
über 170 Interessengruppen folgen Einladung von Bundesministerin Julia
Klöckner, Pressemitteilung Nr. 189/2019 23.09.2019,
<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/189-nationaler-waldgipfel.html> (zugegriffen am 5.2.2023).

Bundesregierung, Presse- und Informationsamt, Bundeskanzler Scholz beruft Ex-
pertengremium zur wissenschaftlichen Begleitung der Covid-19-Pandemie,
Pressemitteilung 436 v. 14.12.2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bundeskanzler-scholz-beruft-expertengremium-zur-wissenschaftlichen-begleitung-der-covid-19-pandemie-1991366> (zugegriffen am 27.2.2022).

Bundesverwaltungsgericht, Kommunalaufsicht darf Gemeinde zum Erlass einer
Straßenausbaubeitragssatzung anweisen, Pressemitteilung Nr. 43/2019
29.05.2019, <https://www.bverwg.de/pm/2019/43> (zugegriffen am 29.1.2023).

Deutscher Städtetag, Corona-Gipfel: Pandemie-Bekämpfung: Richtung stimmt,
mittelfristiges Zukunftskonzept fehlt vom 10.01.2022,
<https://www.dstgb.de/aktuelles/2022/corona-gipfel/> (zugegriffen am 6.2.2023).

Hessischer Rundfunk. Hessenschau: Nahverkehr: Hessen kündigt Flatrate-Ticket
für Geringverdiener an 16.01.2023, <https://www.hessenschau.de/wirtschaft/nahverkehr-hessen-kuendigt-flatrate-ticket-fuer-geringverdiener-an-v1,oePNV-bahn-bus-ticket-geringverdiener-hessen-100.html> (zugegriffen am 6.2.2023).

Hessischer Städtetag, Energiegipfel in Hessen, Die Landesregierung veranstaltet
am 5. April 2011 einen Energiegipfel, dessen Ziel ein auf breiter Basis erar-
beiteter hessischer Energiekonsens sein soll. 24.03.2011, <https://www.hess-staedtetag.de/aktuelles/arbeitsfelder/artikelansicht/article/energiegipfel-in-hessen/> (zugegriffen am 5.2.2023).

Hessisches Ministerium der Finanzen, „Rekordniveau - Kommunaler Finanzaus-
gleich von 6,9 Milliarden Euro“, Finanzminister Boddenberg veröffentlicht
Planungsdaten zum Kommunalen Finanzausgleich 2023., Pressemitteilung
vom 14.11.2022, <https://finanzen.hessen.de/presse/kommunaler-finanzausgleich-von-69-milliarden-euro> (zugegriffen am 10.2.2023).

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Sport - Partner, Gremien, Orga-
nisationen, Landessportkonferenz 2023, <https://innen.hessen.de/Sport/Partner-Gremien-Organisationen> (zugegriffen am 5.2.2023).

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Sport im Wald 24.03.2022, <https://umwelt.hessen.de/Wald/Wald-erleben/Sport-im-Wald> (zugegriffen am 24.3.2022).

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, „Allianz vor Ort“ im Sommer 2021 und 2022, Beispielgebende Projekte im Wohnungsbau, 2022 (zit. als Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen).

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, Bündnis für Wohnen / Die Allianz für Wohnen in Hessen, Strategien für guten und bezahlbaren Wohnungsbau 2019, <https://wohnungsbau.hessen.de/allianz-fuer-wohnen-in-hessen> (zugegriffen am 23.3.2022).

Stellungnahmen

Hessischer Landkreistag, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes, Landtagsdrucksache 19/3846 <https://starweb.hessen.de/cache/AV/19/KPA/KPA-AV-040-T3.pdf>.

Parlamentaria (Bundestags-, Bundesrats- und Landtagsdrucksachen)

Bundesrat, Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Neuntes Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes, Bundesratsdrucksache 40/23 02.02.2023, <https://dserver.bundestag.de/brd/2023/0040-23.pdf> (zugegriffen am 6.2.2023).

Deutscher Bundestag, Drucksache 20/349, Pandemiegerechte Ausstattung von Kitas – Luftfilterprogramm der Bundesregierung, Antwort der Bundesregierung (zugegriffen am 14.3.2022).

FDP-Fraktion im Hessischen Landtag, Gesetz zur Einrichtung eines Hessischen Normenkontrollrats (Bürokratieabbaugesetz), Landtagsdrucksache 21/481 22.04.2024, <https://fdp-fraktion-hessen.de/wp-content/uploads/2024/05/00481.pdf> (zugegriffen am 10.5.2024).

Hessischer Landtag, Die Enquetekommission | Hessischer Landtag 11.02.2023, <https://hessischer-landtag.de/content/die-enquetekommission> (zugegriffen am 11.2.2023).

Hessischer Landtag, Landtagsdrucksache 20/10378: Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Fraktion der Freien Demokraten: Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag (Lobbyregistergesetz) (zit. als Hessischer Landtag).

Hessischer Landtag, Landtagsdrucksache 20/5301 v. 24.02.2022, Kleine Anfrage zum Einsatz von UV-C-Technologie zur Bekämpfung des Corona-Virus insbesondere in Schulen und Antwort Kultusministerium 2022, <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/1/05301.pdf> (zugegriffen am 14.3.2022).

Hessischer Landtag, Plenarprotokoll der 103. Sitzung, Wiesbaden d. 02-05-2017, <https://starweb.hessen.de/cache/PLPR//19/3/00103.pdf> (zugegriffen am 4.2.2023).

Hessischer Landtag, Stenografischer Bericht, Öffentliche mündliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes - Drucks. 19/3846 -, KPA/19/41 – 08.02.2017, 41. Sitzung des Kulturpolitischen Ausschusses 8. Februar 2017, 14:00 bis 18:25 Uhr (zit. als Hessischer Landtag).

Hessischer Landtag. Landtagsdrucksache 19/3846 (zit. als Hessischer Landtag. Landtagsdrucksache 19/3846).

Hessischer Landtag, Ausschussvorlage KPA/19/40 zu der mündlichen Anhörung des Kulturpolitischen Ausschusses zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Schulgesetzes – Drucks. 19/3846, 2017, <https://starweb.hessen.de/cache/AV/19/KPA/KPA-AV-040-T3.pdf>.

Wissler, Janine, Rede zum Haushalt im Bereich Wissenschaft und Kunst, Einzelplan 15, Plenarprotokoll, Hessischer Landtag, 20/31 vom 29.01.2020, Hessischer Landtag, <http://starweb.hessen.de/cache/PLPR//20/1/00031.pdf> (zugegriffen am 26.2.2022).

Internet-Homepages

Friedrich-Löffler-Institut, Bundesinstitut für Tiergesundheit, FAQ: Afrikanische Schweinepest bei Wildschweinen 03.12.2020, https://www.openagrar.de/servlets/MCRFileNodeServlet/openagrar_derivate_00034353/FLI-Information_FAQ_ASP_2020-12-03.pdf (zugegriffen am 30.1.2023).

Friedrich-Löffler-Institut, Bundesinstitut für Tiergesundheit, Steckbrief Afrikanische Schweinepest 07.04.2021, https://www.openagrar.de/servlets/MCRFileNodeServlet/openagrar_derivate_00037053/Steckbrief-Afrikanische-Schweinepest-2021-04-07-bf.pdf (zugegriffen am 30.1.2023).

Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (Hrsg.), Grundlagen der GWK 2024, Bonn 2024, https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Grundlagen_2024_neu.pdf (zugegriffen am 10.5.2025).

Hessen Trade & Invest GmbH, Cybersicherheits-Gipfel Hessen am 12. April 2019-Technologieland Hessen 23.03.2022, <https://www.technologieland-hessen.de/dynasite.cfm?dsmid=511714&newsid=33032&skipfurl=1> (zugegriffen am 23.3.2022).

Hessische Landesregierung, Bündnis Ausbildung Hessen für die Jahre 2020 bis 2024, zwischen Wirtschaftsorganisationen, Gewerkschaften, kommunalen Spitzenverbänden, der Regionaldirektion Hessen der Bundesagentur für Arbeit und der Hessischen Landesregierung 17.01.2020, https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2021-06/buendnis_ausbildung_hessen_2020_bis_2024.pdf (zugegriffen am 10.5.2025).

Hessische Landesregierung, Gemeinsam für die Region -Allianz für Lärmschutz 2012 29.02.2012, https://wirtschaft.hessen.de/sites/wirtschaft.hessen.de/files/2021-07/allianz_fuer_laermschutz.pdf (zugegriffen am 10.5.2025).

Hessische Landesregierung, Hessischer Energiegipfel, Abschlussbericht des Hessischen Energiegipfels vom 10. November 2011, Wiesbaden 2011, https://rp-kassel.hessen.de/sites/rp-kassel.hessen.de/files/2022-06/abschlussbericht.hess._.energiegipfel_0.pdf (zugegriffen am 10.5.2025).

Hessischer Landtag, Die Enquetekommission | Hessischer Landtag 11.02.2023, <https://hessischer-landtag.de/content/die-enquetekommission> (zugegriffen am 11.2.2023).

Hessische Staatskanzlei, Hessisches Ministerium für Digitale Strategie und Entwicklung, Eckpunktepapier zum Ausbau der digitalen Infrastruktur 01.03.2022, https://digitales.hessen.de/sites/digitales.hessen.de/files/2022-03/20220301_eckpunktepapier_kommunale_spitzenverbaende.pdf (zugegriffen am 10.5.2025).

Landesenergieagentur Hessen, Energiepolitik - Der Hessische Energiegipfel, Homepage der LEA, <https://www.energieland.hessen.de/hessischer-energiegipfel> (zugegriffen am 5.2.2023).

Landesenergieagentur Hessen, Hessischer Energiegipfel; Abschlussbericht des Hessischen Energiegipfels vom 10. November 2011, https://www.energieland.hessen.de/pdf/abschlussbericht_energiegipfel_2011.pdf (zugegriffen am 5.2.2023).

Rechnungshof Baden-Württemberg, Beratende Äußerung, Strategische Prüfung Vergabe von Gutachten/Beratungsleistungen Juni 2016, https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre1506B%C4SEI_Strategische%20Pr%FCfung%20Vergabe%20von%20Gutachten.pdf (zugegriffen am 24.2.2022).

Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesamt für Justiz, Legistik 19.04.2022, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik.html> (zugegriffen am 19.4.2022).

Zweites Deutsches Fernsehen, Fernsehratsmitglieder nach entsendenden Organisationen 01.03.2022, <https://www.zdf.de/zdfunternehmen/zdf-fernsehrat-mitglieder-entsendende-organisationen-102.html> (zugegriffen am 11.2.2023).

Sonstiges / Lexika

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024, Berlin 17.05.2019, https://www.digitalpaktschule.de/files/VV_DigitalPaktSchule_Web.pdf (zugegriffen am 10.5.2025).

Bundesverfassungsgericht (Hrsg.), Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Juli 2023 - 2 BvE 4/23, Gebäudeenergiegesetzänderungsgesetz (GEG) -eA, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/07/es20230705_2bve000423.html.

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Stichwort Gesetzgebung - Von der Idee zum Gesetz August 2016, Waiblingen.

Deutscher Bundestag, Stichwort Wahlen, Grundpfeiler der Demokratie, Berlin 2020 (zit. als Deutscher Bundestag).

Duden Online, Gestalt 27.02.2022, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Gestalt> (zugegriffen am 27.2.2022).

Duden Online, Perspektive 01.03.2022, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Perspektive> (zugegriffen am 1.3.2022).

Helmig, Bernd, Dritter Sektor, Gablers Wirtschaftslexikon, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/dritter-sektor-33764/version-257284>.

Hessisches Kultusministerium, Richtlinie zur Änderung der Förderrichtlinie zum Förderprogramm für die Anschaffung von mobilen Luftreinigungsgeräten durch öffentliche Träger für Schulen und Kindertageseinrichtungen (Förderrichtlinie mobile Luftreinigungsgeräte), Bezug: Förderrichtlinie vom 27. Oktober 2021 (StAnz. S. 1416), Staatsanzeiger für das Land Hessen – 14. Februar 2022 (zugegriffen am 14.3.2022).

Hessischer Landkreistag, *Die Landkreise und der Hessische Landkreistag, Wirken für die Menschen*, 70 Jahre Hessischer Landkreistag, Januar 2019 (zit. als Hessischer Landkreistag, *Die Landkreise und der Hessische Landkreistag, Wirken für die Menschen*).

Hessischer Landkreistag, *Satzung und Ehrenordnung Stand 15.02.2021*, Satzung, und Ehrenordnung, Wiesbaden 15.02.2021 (zit. als Hessischer Landkreistag, *Satzung und Ehrenordnung Stand 15.02.2021*).

Hessischer Landkreistag. *Geschäftsbericht 2017/2018* (zit. als Hessischer Landkreistag. *Geschäftsbericht 2017/2018*).

Hessischer Landkreistag. *Geschäftsbericht 2018/2019* (zit. als Hessischer Landkreistag. *Geschäftsbericht 2018/2019*).

Hessischer Landkreistag. *Geschäftsbericht 2020/2021* (zit. als Hessischer Landkreistag. *Geschäftsbericht 2020/2021*).

Hessischer Landkreistag. *Geschäftsbericht 2021/2022*, 2021 (zit. als Hessischer Landkreistag. *Geschäftsbericht 2021/2022*).

Hessischer Landkreistag. *Landkreistag Kompakt 01/2009*, Verbandsnachrichten des Hessischen Landkreistages (zit. als Hessischer Landkreistag. *Landkreistag Kompakt 01/2009*).

Franzke, Jochen, Kommunale Spitzenverbände 07.03.2022, https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Kommunale_Spitzenverb%C3%A4nde (zugegriffen am 7.3.2022).

- Kriminologie-Lexikon Online*, Kriminologie-Lexikon Online 04.03.2022, http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=153 (zugegriffen am 4.3.2022).
- Kultusministerkonferenz*, Bildung in der digitalen Welt, Strategie der Kultusministerkonferenz 2016, https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2017/Strategie_neu_2017_datum_1.pdf (zugegriffen am 10.5.2025).
- Nationaler Normenkontrollrat*, Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung, Jahresbericht 2021 2021, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2021-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (zugegriffen am 10.5.2025).
- Nationaler Normenkontrollrat*, Jahresbericht 2023, Weniger, einfacher, digitaler, Bürokratie abbauen, Deutschland zukunftsfähig machen, Berlin, www.normenkontrollrat.bund.de (zugegriffen am 10.5.2025).
- Nationaler Normenkontrollrat* (Hrsg.), Jahresbericht 2024. Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie., Momentum nutzen, Wirkung steigern, Bundesministerium der Justiz, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin 30.09.2024, https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zugegriffen am 9.5.2025).
- Neff, Anette*, 60 Jahre Hessischer Landkreistag, Geschichte. Persönlichkeiten. Leitbilder, Wiesbaden 2008 (zit. als *Neff*).
- Wikipedia*, „Gestaltung“ 2021, <https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Gestaltung&oldid=217273363> (zugegriffen am 27.2.2022).

H. Statistischer Anhang

I. Datengrundlage

Statistische Aussagen über die Praxisbeteiligung an der Gesetzesgestaltung in Hessen erfordern eine verwertbare hinreichend kompatible Datengrundlage. Zur Erstellung der vorliegenden Erhebung wurden deshalb die allgemein verfügbaren Daten des Gesetz- und Verordnungsblattes Hessen sowie die weiterführenden Angaben des über das Internet zugänglichen Landtagsinformationssystems Hessen über durchgeführte Landtagsanhörungen herangezogen.

II. Vorgehen

Neben der eingehenden textlichen Beschreibung in **Teil B** werden an dieser Stelle die Rahmenbedingungen der statistischen Auswertung nochmals in komprimierter Form dargelegt. Dies dient einer besseren Einordnung und Erschließbarkeit der unter III. beigefügten Tabellen.

1. Gesamtüberblick Gesetze und Verordnungen

Die Auswertung erforderte einen Gesamtüberblick darüber, welche und wie viele Gesetze und Verordnungen seitens des Hessischen Landtages seit Beginn seines Bestehens im Jahr 1946 erlassen wurden. Ein solcher Überblick war in dieser Form bislang nicht verfügbar. Er war somit als tragende Basis dieser Untersuchung zunächst zu schaffen.

Ansatzpunkt zur Schaffung dieser Datengrundlage war das Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen (GVBl.). Gemäß Art. 120 Abs. 1 der Hessischen Verfassung sind verfassungsmäßig zustande gekommene Gesetze des Hessischen Landtages binnen zwei Wochen im GVBl. zu verkünden. Rechtsverordnungen der Landesregierung, ihrer Mitglieder und der obersten Landesbehörden werden gem. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen und anderen Rechtsvorschriften (Verkündungsgesetz⁵⁹⁰) ebenfalls im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen verkündet.

⁵⁹⁰ GVBl. 1971, S. 258

Vor dem Hintergrund dieser Vorgaben bot eine Auswertung des GVBl. eine sichere, messbare und eine über alle Jahrgänge gleichen Maßstäben unterliegende Grundlage dafür, einen Überblick über die Gesetzgebungstätigkeit des Hessischen Landtages, aber auch die Verordnungen der Landesregierung zu erhalten.

Das GVBl. ist zu großen Teilen über das Landtagsinformationssystem des Hessischen Landtages abrufbar⁵⁹¹. Herangezogen wurde das GVBl. der Jahrgänge 1946 bis 2020. Sie bilden die gesamte Gesetzgebungstätigkeit des Hessischen Landtages ab der 1. Legislaturperiode ab. Arbeitserleichternd wirkte das jeder GVBl.-Ausgabe voran gestellte Inhaltsverzeichnis. Dabei wurde vor dem Hintergrund der formalen rechtlichen Vorgaben als gesetzt angenommen, dass die Inhaltsverzeichnisse, die jeweils zu verkündenden hessischen Gesetze und Verordnungen ohne Auslassungen widerspiegeln.

Anhand der GVBl.-Inhaltsverzeichnisse kann eine Feststellung und eine Kategorisierung der abgebildeten Gesetze und Verordnungen von der ersten bis zum Beginn der 20. Legislaturperiode erreicht werden. Als Arbeitsgrundlage wurde daher zunächst ein auswertbares Word-Gesamtdokument aller im Untersuchungszeitraum 1946 bis 2020 erlassenen Gesetze und Verordnungen erstellt. Mit der Zusammenstellung wurde eine Basis für die weiteren Erhebungen geschaffen.

2. Gesamtüberblick Anhörungen des Hessischen Landtages

In einem zweiten Schritt war es erforderlich, auf Basis des gewonnenen Datenmaterials den Fokus auf die Frage zu richten, zu welcher Anzahl der erlassenen Gesetze eine Anhörung oder Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen durchgeführt wurde. Diese Frage war auf Basis des Landtagsinformationssystems grundsätzlich bis zum Jahr 1995 zurückverfolgbar⁵⁹². Ab dem Jahr 2003

⁵⁹¹ Landtagsinformationssystem Hessen, <http://starweb.hessen.de/>

⁵⁹² Aufgrund der Corona-Besuchsbeschränkungen war eine Einsichtnahme in mögliche schriftlich dokumentierte Grundlagen erfolgter Anhörungen vor Ort nicht möglich. Andererseits lassen die im Landtagsinformationssystem dokumentierten, sehr geringen Fallzahlen ab dem Jahr 1995 darauf schließen, dass sich erst ab dieser Zeit eine regelmäßige, institutionalisierte Einbindung gesellschaftlicher Gruppen entwickelt hat. Die dokumentierte Zeitspanne ab dem Jahr 1995, bzw. 2003 lässt zudem einen für den Zweck dieser Untersuchung ausreichenden Einblick in die Entwicklung der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen zu. Siehe auch Teil B dieser Untersuchung.

sind – der Entwicklung des Systems folgend – zusätzliche Informationen zu Antragstellern für Anhörungen (Landesregierung, Fraktionen), eine Differenzierung nach Ausschüssen und eine Darstellung abrufbar, wie oft die Kommunalen Spitzenverbände in förmliche Anhörungen eingebunden wurden.

Im Rahmen der Untersuchung wurden sämtliche im Landtagsinformationssystem der jeweiligen Legislaturperiode zugeordneten, durchgeführten Anhörungsverfahren aufgerufen. Ein Link zu jedem Gesetz verweist innerhalb der Parlamentsdatenbank auf die weiteren Einzelheiten des Gesetzgebungsverfahrens. Hierin sind neben grundlegenden Informationen zum Antragsteller, zu Änderungsanträgen, Hinweisen auf die erfolgten Lesungen nebst, insbesondere auch das Plenarprotokoll und die Fundstelle der Veröffentlichung des Gesetzes im GVBl. sowie die durchgeführten Ausschussberatungen dargestellt. Aus diesen Daten lassen sich insbesondere Informationen zu dem durchführenden Ausschuss, zur Form der Anhörung (schriftlich oder öffentlich / mündlich) entnehmen. Die Daten wurden in eine Gesamtaufstellung der vorliegenden Untersuchung überführt.

3. Erstellung von Auswertungsbögen

3.1. Auswertungsbogen Kategorie Gesetze und Verordnungen

Der erstellten Auflistung aller durch den Hessischen Landtag erlassenen gesetzlichen Regelungen seit dem Jahr 1946 wurde nach Sichtung der erkannten Gesetzes- und Ordnungsvarianten ein Auswertungsbogen gegenübergestellt. Dieser ermöglichte eine systematische Kategorisierung und berücksichtigt alle Varianten der abgebildeten Gesetze und Verordnungen. Der Auswertungsbogen wurde für alle Jahre von 1946 – 2020 erstellt und durch manuelle Auszählung befüllt. Die aufgefundenen Roh-Ergebnisse wurden in Excel-Tabellen übertragen. Diese ermöglichen aufgrund der damit verbundenen automatisierten Rechenoperationen eine weitergehende statistische Aufbereitung einschließlich der im Teil B dieser Untersuchung dargestellten Grafiken.

3.2. Auswertungsbogen Kategorie Anhörungen

Auch aus der Gesamtaufstellung für den Bereich der Anhörungen des Hessischen Landtages wurde ein Auswertungsbogen entwickelt. Die Auswertung vermerkt insbesondere, welcher Ausschuss angehört hat, wer angehört wurde und welchem Themengebiet die Anhörung zuzuordnen war. Die Auswertungsdaten hinsichtlich der Anhörungen wurden der im Rahmen der GVBl-Auswertung festgestellten Zahl der behandelten Gesetze gegenübergestellt und hieraus errechnet, in welchem Verhältnis die vollzogenen Anhörungen zur Zahl der Gesetze stehen.

Zur weiteren inhaltlichen Differenzierung wurde eine Unterscheidung nach Themengebieten unternommen. Dabei wurden die zur Anhörung stehenden Gesetze nach 19 unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten bewertet und den Anhörungen den Jahrgängen 2003 - 2020 zugeordnet.

Anschließend wurde nachgeforscht, welche Vertretergruppen / Anhörungsgruppen der gesellschaftlich relevanten Gruppierungen innerhalb dieser Anhörungen des Landtages berücksichtigt wurden. Nach Durchsicht der Anhörungsprotokolle und der dort vermerkten Anzuhörenden wurde im Zuge dieser Arbeit eine differenzierte Aufgliederung in 28 unterschiedliche Anhörungsgruppen (Kommunale Spitzenverbände plus 27 weitere) vorgenommen, die eine genauere Analyse der gesellschaftlichen Gruppenherkunft der Anzuhörenden erlauben.

III. Ergebnisse

Nachfolgend sind die Einzelauswertungen in Tabellenformat auf Basis der Gesamtaufstellung der in der Zeit von 1946 - 2020 erlassenen Gesetze dargestellt.

Im Einzelnen wurden folgende genutzte Tabellen beigelegt:

Aufstellung Tabellen Statistischer Anhang

Tabelle 1:	Auswertung Anzahl der seitens des Hessischen Landtages erlassenen Gesetze nach Wahlperioden.....
------------	--

Seite

8

Tabelle 2:	Zu Ziffer 1 Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	9
Tabelle 3:	Zu Ziffer 2 Änderung / Novellierung / Neufassung Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	10
Tabelle 4:	Zu Ziffer 3 Änderung / Novellierung / Neufassung im Rahmen eines Artikelgesetzes, Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	11
Tabelle 5:	Zu Ziffer 3.1 Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes geänderten Gesetze.....	12
Tabelle 6:	Zu Ziffer 3.2 Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes geänderten Verordnungen 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	13
Tabelle 7:	Ziffer 3.3 Anzahl der i. R. Artikelgesetz geänderten Bundesgesetze oder Staatsverträge Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden	14
Tabelle 8:	Zu Ziffer 3.4 Anzahl der i. R. Artikelgesetz geänderten EU-Verordnungen / Richtlinien - Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	15
Tabelle 9:	Zu Ziffer 4 Landesgesetz zur Ausführung eines Bundesgesetzes o. Staatsvertrag Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperiode.....	16
Tabelle 10:	Zu Ziffer 5 Änderung eines Landesgesetz zur Ausf. eines Bundesgesetzes o. Staatsvertrag Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	17
Tabelle 11:	Zu Ziffer 6 Landesgesetz zur Ausführung, Durchführung, Umsetzung einer EU-Richtlinie - Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	18
Tabelle 12:	Zu Ziffer 7 Änderung eines Landesgesetzes zur Umsetzung einer EU-Richtlinie Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	19
Tabelle 13:	Zu Ziffer 8 Berichtigung eines Landesgesetzes Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	20
Tabelle 14:	Auswertung Anzahl der seitens des Hessischen Landtages erlassenen Verordnungen nach Wahlperioden.....	21
Tabelle 15:	Zu Ziffer 1 Landesverordnungen 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	22
Tabelle 16:	Zu Ziffer 2 Änderung, Neufassung, Aufhebung einer LandesVO 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	23
Tabelle 17:	Zu Ziffer 2.1 Änderung einer LandesVO im Rahmen einer Artikelverordnung 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	24
Tabelle 18:	Zu Ziffer 3 Berichtigung einer Landesverordnung 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	25
Tabelle 19:	Zu Ziffer 4 Verordnung zur Ausführung einer BundesVO (z.B. ViehverkehrsVO) 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	26
Tabelle 20:	Zu Ziffer 5 Verordnung zur Ausführung eines Reichs-/ Bundesgesetzes (oder Staatsvertrag) 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	27
Tabelle 21:	Zu Ziffer 6 Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung/ Durchführung eines Reichs-/Bundesgesetzes (oder Staatsvertrag); 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	28

Tabelle 22:	Zu Ziffer 7 Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	29
Tabelle 23:	Zu Ziffer 8 Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung / Durchführung einer EU-Richtlinie; 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden.....	30
Tabelle 24:	Anzahl der seitens des Hessischen Landtages erlassenen Gesetze nach Jahren.....	31 - 33
Tabelle 25:	Gegenüberstellung Gesamtzahl der Gesetze / Artikelgesetze / Prozentualer Anteil der Artikelgesetze an der Gesamtzahl.....	34 - 36
Tabelle 26:	Einzeldarstellung Summe Gesetze und Zahl der qua Artikelgesetz geänderten Gesetze Darstellung Spreizung 1:X insgesamt.....	37 - 39
Tabelle 27:	Einzeldarstellung und Berechnung: Anzahl der Anhörungen pro Artikelgesetz.....	40 - 42
Tabelle 28:	Darstellung wie oft welche Größenordnung der „Spreizung“ festgestellt wurde und welche dieser Spreizungen durchgeführten Anhörungen gegenüberstehen.....	43 - 44
Tabelle 29:	Anzahl der Anzuhörenden pro Anhörung.....	45
Tabelle 30:	Verhältnisdarstellung: Größenordnung der Anhörungen im Vergleich zur Anzahl der Anzuhörenden.....	46
Tabelle 31:	Aufstellung aller durchgeführten Anhörungen des Hessischen Landtages 1995 - 2020 nach Antragstellern / Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände.....	47
Tabelle 32:	Vertretergruppen 1-28: Beteiligung im Zeitraum 2003 – 2020.....	48
Tabelle 33:	Auswertung der in den Jahren 1995 - 2020 erfolgten Anhörungen des Hessischen Landtages nach 19 schwerpunktmäßig ermittelten Themengruppen.....	49
Tabelle 34:	Darstellung: 19 Vertretergruppen und Anhörungshäufigkeit 2003 – 2020.....	50 - 51
Tabelle 35:	Beteiligungsquote gemessen an den durchgeführten Anhörungen.....	52 - 53
Tabelle 36:	Beteiligungsquote gemessen an den erlassenen Gesetzen.....	53 - 55
Tabelle 37:	Durchschnittliche Anzahl der Gesetze nach Dekaden (gesamt).....	56 - 58
Tabelle 38:	Durchschnittliche Anzahl neuer Landesgesetze nach Dekaden.....	59 - 61
Tabelle 39:	Durchschnittliche Zahl der Änderungsgesetze in Dekaden.....	62 - 64
Tabelle 40:	Durchschnittliche Anzahl tatsächlich im Rahmen von Artikelgesetzen erlassene Gesetze nach Dekaden.....	65 - 67
Tabelle 41:	Durchschnittliche Anzahl der Rechtsverordnungen in Dekaden 1946 – 2020.....	68 - 70
Tabelle 42:	Durchschnittliche Anzahl der Rechtsverordnungen in Dekaden mit Projektion 2021, 2022.....	71 - 73
Tabelle 43:	Durchschnittliche Anzahl neuer Rechtsverordnungen nach Dekaden.....	74 - 76
Tabelle 44:	Durchschnittliche Anzahl Änderungs-Rechtsverordnungen nach Dekaden.....	77 - 79
Tabelle 45:	Verhältnis erlassene Gesetze zu erlassenen Verordnungen nach Dekaden.....	80
Tabelle 46:	Auswertung Anzahl erlassene Rechtsverordnungen 1946 - 2020.....	81 - 83
Tabelle 47:	Zu Ziffer 2.1 Durchschnittliche Anzahl tatsächlich im Rahmen von Artikelgesetzen erlassenen Rechtsverordnungen nach Dekaden.....	84 - 86

Tabelle 48:	Darstellung 1995 - 2020 Prozentuale Beteiligung.....	87
Tabelle 49:	Darstellung Größenordnungen - Anzahl der Anzuhörenden pro durchgeführter Anhörung.....	88
Tabelle 50:	Gegenüberstellung Artikelgesetze und damit geänderte Gesetze (Mittelwerte)	89
Tabelle 51:	Auswertung der Anhörungen in den Ausschüssen des Hessischen Landtages	90 - 94
Tabelle 52:	Anhörungen der Ausschüsse des Hessischen Landtages	95
Tabelle 53:	Anhörungen der Ausschüsse des Hessischen Landtages / Prozentuale Auf- teilung und Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände	96

Tabelle 1: Auswertung Anzahl der seitens des Hessischen Landtages erlassenen Gesetze nach Wahlperioden¹

		1.	2.	3.	3.1	3.2	3.3	3.4	4.	5.	6.	7.	8.	Summe
1. WP	01.12.1946 - 31.11.1950	141	52	0	0	0	0	0	31	2	0	0	0	226
2. WP	01.12.1950 - 30.11.1954	75	40	0	0	0	0	0	24	2	0	0	5	141
3. WP	01.12.1954 - 30.11.1958	44	42	1	2	0	0	0	6	3	0	0	4	96
4. WP	01.12.1958 - 30.11.1962	42	29	4	23	4	0	0	14	6	0	0	2	95
5. WP	01.12.1962 - 30.11.1966	31	46	5	13	1	0	0	6	2	0	0	4	90
6. WP	01.12.1966 - 30.11.1970	50	66	15	105	37	0	0	16	3	0	0	3	150
7. WP	01.12.1970 - 30.11.1974	52	75	19	109	36	0	0	21	0	0	0	10	167
8. WP	01.12.1974 - 30.11.1978	19	73	17	76	5	0	0	13	4	0	0	8	126
9. WP	01.12.1978 - 30.11.1982	13	56	15	46	4	0	0	6	2	0	0	5	92
10. WP	01.12.1982 - 04.08.1983	2	8	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	14
11. WP	25.09.1983 - 17.02.1987	15	29	10	43	13	0	0	3	2	0	0	2	59
12. WP	05.04.1987 - 04.04.1991	19	63	21	94	11	0	0	7	4	1	0	1	115
13. WP	05.04.1991 - 04.04.1995	16	63	29	116	34	0	0	28	2	0	0	5	138
14. WP	05.04.1995 - 04.04.1999	11	58	32	185	142	0	0	13	3	0	0	2	117
15. WP	05.04.1999 - 04.04.2003	15	51	47	225	30	0	3	14	12	1	0	0	140
16. WP	05.04.2003 - 04.04.2008	31	70	63	365	135	3	5	22	4	2	0	2	192
17. WP	05.04.2008 - 19.11.2008	2	6	8	22	5	3	0	5	1	0	0	0	22
18. WP	18.01.2009 - 17.01.2014	21	64	86	447	92	9	21	19	11	8	1	3	210
19. WP	18.01.2014 - 17.01.2019	31	41	65	304	30	3	31	15	3	0	0	2	155
		630	932	437	2175	579	18	60	267	66	12	1	58	2403
1945-1946		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
20. WP	18.01.2019-31.12.2019	1	10	10	47	11	1	3	3	6	1	1	0	32
20. WP	01.01.2020-31.12.2020	8	13	19	91	33	0	0	5	0	0	0	1	45
		639	955	466	2313	623	19	63	275	72	13	2	59	2422

¹ Zur Definition der Spalten 1, 2, 3, 3.1, ... siehe Kapitel B II. 1.3.1. S. 52 f.

Tabelle 2: zu Ziffer 1 Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden

1. WP.	2	32	40	33	34		141
2. WP.	0	16	20	17	22		75
3. WP.	0	3	11	18	12		44
4. WP.	0	6	12	11	13		42
5. WP.	0	6	10	9	6		31
6. WP.	0	10	9	9	22		50
7. WP.	1	5	17	10	19		52
8. WP.	1	4	4	7	3		19
9. WP.	0	5	5	2	1		13
10. WP.	1	1					2
11. WP.	3	4	4	3	1		15
12. WP.	3	3	1	10	2		19
13. WP.	3	3	5	5	0		16
14. WP.	0	3	3	5	0		11
15. WP.	0	6	3	6	0		15
16. WP.	4	1	6	10	10	0	31
17. WP.	2	0					2
18. WP.	0	5	7	3	5	1	21
19. WP.	1	7	3	2	18	0	31
							630
20. WP.	1	8					9
						Gesamt	639

**Tabelle 3: Ziffer 2: Änderung/Novellierung/Neufassung Gesetze 1946 - 2020
verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	5	14	21	12		52
2. WP.	0	4	6	16	14		40
3. WP.	0	6	9	10	17		42
4. WP.	0	2	11	9	7		29
5. WP.	0	9	16	7	14		46
6. WP.	0	6	22	14	24		66
7. WP.	0	15	19	24	17		75
8. WP.	3	17	20	15	18		73
9. WP.	1	11	14	18	12		56
10. WP.	0	8					8
11. WP.	1	5	12	11	0		29
12. WP.	6	15	18	21	3		63
13. WP.	7	11	16	25	4		63
14. WP.	7	17	14	16	4		58
15. WP.	2	12	13	23	1		51
16. WP.	8	12	16	13	21	0	70
17. WP.	6	0					6
18. WP.	20	7	15	8	13	1	64
19. WP.	9	6	6	11	9	0	41
							932
20. WP.	13	10					23
						Gesamt	955

**Tabelle 4: Ziffer 3 Änderung/Novellierung/Neufassung im Rahmen eines Artikelgesetzes
Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	0	0	0	0		0
2. WP.	0	0	0	0	0		0
3. WP.	0	0	0	0	1		1
4. WP.	0	1	1	0	2		4
5. WP.	0	0	0	2	3		5
6. WP.	0	0	5	10	0		15
7. WP.	5	1	4	9	0		19
8. WP.	0	3	6	3	5		17
9. WP.	0	3	4	4	4		15
10. WP.	0	0					0
11. WP.	0	4	3	3	0		10
12. WP.	4	6	5	6	0		21
13. WP.	0	4	12	5	8		29
14. WP.	0	3	5	10	14		32
15. WP.	0	8	8	11	20		47
16. WP.	0	7	12	10	15	19	63
17. WP.	0	8					8
18. WP.	0	12	21	19	22	12	86
19. WP.	0	10	19	8	11	17	65
							437
20. WP.	0	10	19				29
						Gesamt	466

**Tabelle 5: Ziffer 3.1 Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes geänderten Gesetze
Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	0	0	0	0		0
2. WP.	0	0	0	0	0		0
3. WP.	0	0	0	0	2		2
4. WP.	0	0	7	3	13		23
5. WP.	0	0	7	6	0		13
6. WP.	0	0	0	17	88		105
7. WP.	0	16	2	12	79		109
8. WP.	0	6	23	19	28		76
9. WP.	0	9	16	13	8		46
10. WP.	0	0					0
11. WP.	0	8	12	23	0		43
12. WP.	31	32	13	18	0		94
13. WP.	17	57	14	28	0		116
14. WP.	10	21	60	94	0		185
15. WP.	0	31	49	54	91		225
16. WP.	37	64	107	58	99	0	365
17. WP.	22	0					22
18. WP.	69	80	79	156	63	0	447
19. WP.	35	101	25	47	96	0	304
							2175
20. WP.	47	91					138
						Gesamt	2313

**Tabelle 6: Ziffer 3.2 Anzahl der im Rahmen des Artikelgesetzes geänderten Verordnungen
1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	0	0	0	0		0
2. WP.	0	0	0	0	0		0
3. WP.	0	0	0	0	0		0
4. WP.	0	1	0	0	3		4
5. WP.	0	0	0	0	1		1
6. WP.	0	0	0	37	0		37
7. WP.	0	0	0	36	0		36
8. WP.	0	3	2	0	0		5
9. WP.	0	0	2	0	2		4
10. WP.	0	0					0
11. WP.	0	4	9	0	0		13
12. WP.	0	4	6	1	0		11
13. WP.	17	13	0	4	0		34
14. WP.	3	2	79	58	0		142
15. WP.	1	0	5	24	0		30
16. WP.	1	21	16	10	87	0	135
17. WP.	0	5					5
18. WP.	27	21	16	13	15	0	92
19. WP.	0	13	4	5	8	0	30
							579
20. WP.	11	33					44
						Gesamt	623

**Tabelle 7: Ziffer 3.3 Anzahl der i. R. Artikelgesetz geänderten Bundesgesetze oder Staatsverträge
Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	0	0	0	0		0
2. WP.	0	0	0	0	0		0
3. WP.	0	0	0	0	0		0
4. WP.	0	0	0	0	0		0
5. WP.	0	0	0	0	0		0
6. WP.	0	0	0	0	0		0
7. WP.	0	0	0	0	0		0
8. WP.	0	0	0	0	0		0
9. WP.	0	0	0	0	0		0
10. WP.	0	0					0
11. WP.	0	0	0	0	0		0
12. WP.	0	0	0	0	0		0
13. WP.	0	0	0	0	0		0
14. WP.	0	0	0	0	0		0
15. WP.	0	0	0	0	0		0
16. WP.	0	0	0	0	3	0	3
17. WP.	3	0					3
18. WP.	0	7	1	1	0	0	9
19. WP.	0	0	0	0	3	0	3
							18
20. WP.	1	0					1
Gesamt							19

**Tabelle 8: Ziffer 3.4 Anzahl der i. R. Artikelgesetz geänderten EU-Verordnungen/ Richtlinien
1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.							0
2. WP.							0
3. WP.							0
4. WP.							0
5. WP.							0
6. WP.							0
7. WP.							0
8. WP.							0
9. WP.							0
10. WP.							0
11. WP.							0
12. WP.							0
13. WP.							0
14. WP.							0
15. WP.	0	0	0	3	0		3
16. WP.	0	0	1	0	4	0	5
17. WP.	0	0					0
18. WP.	0	17	2	1	1	0	21
19. WP.	0	0	0	0	31	0	31
							60
20. WP.	0	3					3
						Gesamt	63

**Tabelle 9: Ziffer 4 Landesgesetz zur Ausführung eines Bundesgesetzes o. Staatsvertrags
Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	17	7	3	4		31
2. WP.	3	1	8	12	0		24
3. WP.	2	1	1	2	0		6
4. WP.	0	3	4	7	0		14
5. WP.	0	1	4	1	0		6
6. WP.	2	4	3	7	0		16
7. WP.	0	2	2	8	9		21
8. WP.	0	5	3	1	4		13
9. WP.	0	3	2	1	0		6
10. WP.	4	0					4
11. WP.	0	0	0	3	0		3
12. WP.	2	1	1	3	0		7
13. WP.	1	11	9	7	0		28
14. WP.	3	4	3	3	0		13
15. WP.	0	8	1	5	0		14
16. WP.	1	5	8	5	3	0	22
17. WP.	5	0					5
18. WP.	0	3	6	4	2	4	19
19. WP.	0	2	2	2	8	1	15
							267
20. WP.	3	5					8
						Gesamt	275

**Tabelle 10: Ziffer 5 Änderung eines Landesgesetz zur Ausf. eines Bundesgesetzes o. Staatsvertrags
Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	2	0	0	0		2
2. WP.	0	0	2	0	0		2
3. WP.	0	1	1	1	0		3
4. WP.	0	1	1	2	2		6
5. WP.	1	1	0	0	0		2
6. WP.	0	1	0	2	0		3
7. WP.	0	0	0	0	0		0
8. WP.	0	0	0	0	4		4
9. WP.	0	0	2	0	0		2
10. WP.	0	0					0
11. WP.	0	0	0	2	0		2
12. WP.	1	0	1	2	0		4
13. WP.	0	2	0	0	0		2
14. WP.	0	0	1	1	1		3
15. WP.	0	4	0	3	5		12
16. WP.	1	0	0	0	3		4
17. WP.	1	0					1
18. WP.	4	2	1	2	2	0	11
19. WP.	0	1	1	0	1	0	3
							66
20. WP.	0	6					6
						Gesamt	72

**Tabelle 11: Ziffer 6 Landesgesetz zur Ausführung, Durchführung, Umsetzung einer EU-Richtlinie
- Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	0	0	0	0		0
2. WP.	0	0	0	0	0		0
3. WP.	0	0	0	0	0		0
4. WP.	0	0	0	0	0		0
5. WP.	0	0	0	0	0		0
6. WP.	0	0	0	0	0		0
7. WP.	0	0	0	0	0		0
8. WP.	0	0	0	0	0		0
9. WP.	0	0	0	0	0		0
10. WP.	0	0					0
11. WP.	0	0	0	0	0		0
12. WP.	0	0	0	1	0		1
13. WP.	0	0	0	0	0		0
14. WP.	0	0	0	0	0		0
15. WP.	0	0	1	0	0		1
16. WP.	0	0	1	1	0	0	2
17. WP.	0	0					0
18. WP.	1	5	1	0	1	0	8
19. WP.	0	0	0	0	0	0	0
							12
20. WP.	1	0					1
						Gesamt	13

**Tabelle 12: Ziffer 7 Änderung eines Landesgesetzes zur Umsetzung einer EU-Richtlinie
Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0						0
2. WP.	0	0	0	0	0		0
3. WP.	0	0	0	0	0		0
4. WP.	0	0	0	0	0		0
5. WP.	0	0	0	0	0		0
6. WP.	0	0	0	0	0		0
7. WP.	0	0	0	0	0		0
8. WP.	0	0	0	0	0		0
9. WP.	0	0	0	0	0		0
10. WP.	0	0					0
11. WP.	0	0	0	0	0		0
12. WP.	0	0	0	0	0		0
13. WP.	0	0	0	0	0		0
14. WP.	0	0	0	0	0		0
15. WP.	0	0	0	0	0		0
16. WP.	0	0	0	0	0		0
17. WP.	0	0					0
18. WP.	0	0	1	0			1
19. WP.	0	0	0	0			0
							1
20. WP.	1	0					1
Gesamt							2

**Tabelle 13: Ziffer 8 Berichtigung eines Landesgesetzes
Gesetze 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	0	0	0	0		0
2. WP.	0	0	1	3	1		5
3. WP.	0	1	0	1	2		4
4. WP.	0	0	1	0	1		2
5. WP.	0	1	2	1	0		4
6. WP.	0	1	2	0	0		3
7. WP.	0	2	2	5	1		10
8. WP.	0	0	3	1	4		8
9. WP.	0	0	2	2	1		5
10. WP.	0	0					0
11. WP.	0	0	1	1	0		2
12. WP.	0	0	1	0	0		1
13. WP.	1	2	0	2	0		5
14. WP.	0	0	0	2	0		2
15. WP.	0	0	0	0	0		0
16. WP.	0	0	2	0	0	0	2
17. WP.	0	0					0
18. WP.	0	2	0	0	0	1	3
19. WP.	0	1	1	0	0	0	2
							58
20. WP.	0	2					2
Gesamt							60

Tabelle 14: Auswertung Anzahl der seitens des Hessischen Landtages erlassenen VERORDNUNGEN nach Wahlperioden

		1.	2.	2.1 ÄndVO	3.	4.	5.	6.	7.	8. Berichtig.	Summe
1. WP	01.12.1946 - 31.11.1950	133	19	0	0	0	83	6	0	0	241
2. WP	01.12.1950 - 30.11.1954	56	19	0	0	2	65	11	0	0	153
3. WP	01.12.1954 - 30.11.1958	51	22	0	0	6	52	8	0	0	139
4. WP	01.12.1958 - 30.11.1962	48	40	11	0	2	87	13	0	0	190
5. WP	01.12.1962 - 30.11.1966	52	47	0	0	3	47	36	2	0	187
6. WP	01.12.1966 - 30.11.1970	99	85	16	0	3	107	26	2	0	322
7. WP	01.12.1970 - 30.11.1974	107	108	18	0	13	132	59	2	0	421
8. WP	01.12.1974 - 30.11.1978	111	136	22	0	5	144	61	0	0	457
9. WP	01.12.1978 - 30.11.1982	82	115	8	0	8	108	51	0	1	364
10. WP	01.12.1982 - 04.08.1983	4	16	0	0	1	14	10	0	1	45
11. WP	25.09.1983 - 17.02.1987	27	77	0	0	5	58	59	0	0	226
12. WP	05.04.1987 - 04.04.1991	50	106	36	0	3	105	54	4	1	322
13. WP	05.04.1991 - 04.04.1995	65	133	18	0	1	90	55	0	1	344
14. WP	05.04.1995 - 04.04.1999	57	104	14	0	5	77	65	4	0	312
15. WP	05.04.1999 - 04.04.2003	84	92	47	0	3	57	38	4	1	278
16. WP	05.04.2003 - 04.04.2008	105	153	225	0	4	106	60	2	4	430
17. WP	05.04.2008 - 19.11.2008	16	14	11	0	0	16	1	0	1	47
18. WP	18.01.2009 - 17.01.2014	84	146	191	0	1	56	56	7	8	350
19. WP	18.01.2014 - 17.01.2019	61	147	110	0	2	33	50	0	0	293
											5121
		1292	1579	727	0	67	1437	719	27	18	
1945		0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1946		0	0	0	0	0	0	0	0	0	
20. WP	18.01.2019-31.12.2019	8	19	19	0	0	9	1	1	0	
20. WP	01.01.2020-31.12.2020	17	31	2	0	0	16	0	0	0	
		1317	1629	748	0	67	1462	720	28	18	5223

Tabelle 15: Ziffer 1. Landesverordnungen 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden

1. WP.	1	23	45	34	30		133
2. WP.	7	15	21	13	0		56
3. WP.	2	10	11	16	12		51
4. WP.	8	13	13	14	0		48
5. WP.	20	12	18	2	0		52
6. WP.	20	18	15	17	29		99
7. WP.	5	30	26	28	18		107
8. WP.	3	23	26	35	24		111
9. WP.	2	21	33	14	12		82
10. WP.	4	0					4
11. WP.	2	7	4	9	5		27
12. WP.	2	7	10	27	4		50
13. WP.	16	14	18	15	2		65
14. WP.	4	17	19	14	3		57
15. WP.	9	36	18	19	2		84
16. WP.	13	27	21	24	18	2	105
17. WP.	16	0					16
18. WP.	17	23	14	17	13	0	84
19. WP.	10	25	7	9	10	0	61
							1292
20. WP.	8	17					25
						Gesamt	1317

**Tabelle 16: Ziffer 2: Änderung, Neufassung, Aufhebung einer LandesVO
1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	5	4	4	0		19
2. WP.	0	5	5	4	5		19
3. WP.	1	4	6	5	6		22
4. WP.	6	11	6	17	0		40
5. WP.	2	9	18	16	2		47
6. WP.	11	13	17	23	21		85
7. WP.	3	23	25	22	35		108
8. WP.	7	17	39	40	33		136
9. WP.	3	34	27	29	22		115
10. WP.	3	13					16
11. WP.	4	23	21	25	4		77
12. WP.	9	23	31	27	16		106
13. WP.	16	30	43	35	9		133
14. WP.	13	35	15	32	9		104
15. WP.	10	16	38	24	4		92
16. WP.	18	32	30	33	32	8	153
17. WP.	13	1					14
18. WP.	33	17	30	28	38	0	146
19. WP.	33	33	18	34	29	0	147
							1579
20. WP.	19	31					50
						Gesamt	1629

**Tabelle 17: Ziffer 2.1 Änderung einer LandesVO im Rahmen einer Artikelverordnung
1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	0	0	0	0		0
2. WP.	0	0	0	0	0		0
3. WP.	0	0	0	0	0		0
4. WP.	0	0	0	11	0		11
5. WP.	0	0	0	0	0		0
6. WP.	0	0	0	0	16		16
7. WP.	0	2	0	0	16		18
8. WP.	0	0	16	6	0		22
9. WP.	0	8	0	0	0		8
10. WP.	0	0					0
11. WP.	0	0	0	0	0		0
12. WP.	2	13	3	0	18		36
13. WP.	0	10	8	0	0		18
14. WP.	0	4	0	8	2		14
15. WP.	2	12	11	22	0		47
16. WP.	7	38	52	90	38	0	225
17. WP.	11	0					11
18. WP.	37	30	29	71	24	0	191
19. WP.	26	31	23	18	12	0	110
							727
20. WP.	19	2					21
						Gesamt	748

**Tabelle 18: Ziffer 3 Berichtigung einer Landesverordnung
1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	0	0	0	0		0
2. WP.	0	0	0	0	0		0
3. WP.	0	0	0	0	0		0
4. WP.	0	0	0	0	0		0
5. WP.	0	0	0	0	0		0
6. WP.	0	0	0	0	0		0
7. WP.	0	0	0	0	0		0
8. WP.	0	0	0	0	0		0
9. WP.	0	0	0	0	0		0
10. WP.	0	0	0	0	0		0
11. WP.	0	0	0	0	0		0
12. WP.	0	0	0	0	0		0
13. WP.	0	0	0	0	0		0
14. WP.	0	0	0	0	0		0
15. WP.	0	0	0	0	0		0
16. WP.	0	0	0	0	0		0
17. WP.	0	0					0
18. WP.	0	0	0	0	0		0
19. WP.	0	0	0	0	0		0
							0
20. WP.	0	0	0	0	0		0
							0

**Tabelle 19: Ziffer 4. Verordnung zur Ausführung einer BundesVO (z.B. ViehverkehrsVO)
1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	0	0	0	0		0
2. WP.	0	0	1	1	0		2
3. WP.	0	1	0	5	0		6
4. WP.	0	1	0	0	1		2
5. WP.	1	1	1	0	0		3
6. WP.	0	0	0	0	3		3
7. WP.	0	2	6	4	1		13
8. WP.	1	3	0	1	0		5
9. WP.	0	4	2	2	0		8
10. WP.	0	1					1
11. WP.	1	1	2	1	0		5
12. WP.	2	1	0	0	0		3
13. WP.	0	0	1	0	0		1
14. WP.	0	2	1	1	1		5
15. WP.	0	2	1	0	0		3
16. WP.	0	1	2	0	0	1	4
17. WP.	0	0					0
18. WP.	0	0	0	1	0	0	1
19. WP.	0	1	0	0	0	1	2
							67
20. WP.	0	0					0
							67

**Tabelle 20: Ziffer 5 Verordnung zur Ausführung eines Reichs-/Bundesgesetzes (oder Staatsvertrag)
1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	20	17	25	21		83
2. WP.	1	20	15	13	16		65
3. WP.	9	10	19	14	0		52
4. WP.	3	4	31	31	18		87
5. WP.	1	17	7	20	2		47
6. WP.	17	13	31	19	27		107
7. WP.	4	25	34	39	30		132
8. WP.	7	40	36	34	27		144
9. WP.	3	19	35	29	22		108
10. WP.	2	12					14
11. WP.	6	13	19	15	5		58
12. WP.	27	28	20	26	4		105
13. WP.	20	16	22	25	7		90
14. WP.	20	18	20	12	7		77
15. WP.	9	14	19	11	4		57
16. WP.	11	23	16	21	28	7	106
17. WP.	15	1					16
18. WP.	10	16	18	6	6	0	56
19. WP.	11	5	3	2	12	0	33
							1437
20. WP.	9	16					25
						Gesamt	1462

Tabelle 21: Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung/ Durchführung eines Reichs-/Bundesgesetzes (oder Staatsvertrag); 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden

1. WP.	0	0	0	1	5		6
2. WP.	0	4	2	4	1		11
3. WP.	0	3	2	3	0		8
4. WP.	0	2	0	6	5		13
5. WP.	0	8	9	15	4		36
6. WP.	1	8	5	6	6		26
7. WP.	0	12	11	18	18		59
8. WP.	1	19	15	18	8		61
9. WP.	14	17	9	11	0		51
10. WP.	2	8					10
11. WP.	8	17	12	17	5		59
12. WP.	13	12	12	13	4		54
13. WP.	11	18	12	13	1		55
14. WP.	4	17	20	19	5		65
15. WP.	1	13	10	10	4		38
16. WP.	14	8	15	19	4	0	60
17. WP.	1	0					1
18. WP.	10	12	10	17	7	0	56
19. WP.	8	2	13	9	18	0	50
							719
20. WP.	1	0					1
							720

**Tabelle 22: Ziffer 7. Verordnung zur Ausführung/Durchführung einer EU-Richtlinie
1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden**

1. WP.	0	0	0	0	0		0
2. WP.	0	0	0	0	0		0
3. WP.	0	0	0	0	0		0
4. WP.	0	0	0	0	0		0
5. WP.	0	0	0	2	0		2
6. WP.	0	0	1	1	0		2
7. WP.	0	1	0	1	0		2
8. WP.	0	0	0	0	0		0
9. WP.	0	0	0	0	0		0
10. WP.	0	0					0
11. WP.	0	0	0	0	0		0
12. WP.	0	0	0	4	0		4
13. WP.	0	0	0	0	0		0
14. WP.	0	1	2	1	0		4
15. WP.	0	1	1	2	0		4
16. WP.	2	0	0	0	0	0	2
17. WP.	0	0					0
18. WP.	0	0	6	1	0	0	7
19. WP.	0	0	0	0	0	0	0
							27
20. WP.	1	0					1
							28

Tabelle 23: Ziffer 8. Verordnung zur Änderung einer Verordnung zur Ausführung/Durchführung einer EU-Richtlinie; 1946 - 2020 verteilt auf Wahlperioden

1. WP.	0	0	0	0	0		0
2. WP.	0	0	0	0	0		0
3. WP.	0	0	0	0	0		0
4. WP.	0	0	0	0	0		0
5. WP.	0	0	0	0	0		0
6. WP.	0	0	0	0	0		0
7. WP.	0	0	0	0	0		0
8. WP.	0	0	0	0	0		0
9. WP.	0	0	0	1	0		1
10. WP.	1	0					1
11. WP.	0	0	0	0	0		0
12. WP.	0	0	0	0	1		1
13. WP.	0	0	1	0	0		1
14. WP.	0	0	0	0	0		0
15. WP.	0	1	0	0	0		1
16. WP.	2	1	1	0	0		4
17. WP.	1	0					1
18. WP.	3	4	1	0	0	0	8
19. WP.	0	0	0	0	0	0	0
							18
20. WP.	0	0					0
						Gesamt	18

Tabelle 24: Anzahl der seitens des Hessischen Landtages erlassenen Gesetze nach Jahren

	Sum- me Ges.	1. Lan- desG neu	2. Ände- rungsG	3. Arti- kelgesetz	3.1 Zahl qua ArtG geä Ges.	3.2 Zahl VO qua ArtG	3.3. davon BundesG	3.4 Davon EU-Rili	4. LG z. Ausf. BG	5. Ä LG z.A. BG	6. LG z.Ausf. EU	7. Ä LG z.Ums. EU	8. Berichti- gung LG	Su. Ein- zelw.	Summe + Spreizung	Diff. Sp. R - Sp. B
1945															0	0
1946	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0
1947	56	32	5	0	0	0	0	0	17	2	0	0	0	56	56	0
1948	61	40	14	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	61	61	0
1949	57	33	21	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	57	57	0
1950	50	34	12	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	50	50	0
1951	23	16	4	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	23	23	0
1952	29	20	6	0	0	0	0	0	1	2	0	0	1	29	29	0
1953	41	17	16	0	0	0	0	0	8	0	0	0	3	41	41	0
1954	48	22	14	0	0	0	0	0	12	0	0	0	1	48	48	0
1955	12	3	6	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	12	12	0
1956	22	11	9	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	22	22	0
1957	30	18	10	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	30	30	0
1958	32	12	17	1	2	0	0	0	2	0	0	0	2	32	33	1
1959	10	6	2	1	7	1	0	0	0	1	0	0	0	10	16	6
1960	28	12	11	1	3	0	0	0	3	1	0	0	1	28	30	2
1961	26	11	9	0	0	0	0	0	4	2	0	0	0	26	26	0
1962	31	13	7	2	13	3	0	0	7	2	0	0	1	31	42	11
1963	16	6	9	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	16	16	0
1964	28	10	16	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	28	28	0
1965	22	9	7	2	7	0	0	0	4	0	0	0	1	22	27	5
1966	24	6	14	3	6	1	0	0	1	0	0	0	0	24	27	3
1967	19	10	6	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	19	19	0
1968	35	9	22	0	0	0	0	0	4	0	0	0	1	35	35	0
1969	33	9	14	5	17	0	0	0	3	2	0	0	2	33	45	12
1970	64	23	24	10	88	37	0	0	7	0	0	0	0	64	142	78

1971	27	5	15	5	16	0	0	0	2	0	0	0	2	27		38	11
1972	39	17	19	1	2	0	0	0	2	0	0	0	2	39		40	1
1973	46	10	24	4	12	0	0	0	8	0	0	0	4	46		54	8
1974	58	20	20	9	79	36	0	0	9	0	0	0	1	58		128	70
1975	29	4	17	3	6	0	0	0	5	0	0	0	0	29		32	3
1976	33	4	20	6	23	3	0	0	3	0	0	0	3	33		50	17
1977	26	7	15	3	19	2	0	0	1	0	0	0	1	26		42	16
1978	35	3	19	5	28	0	0	0	4	4	0	0	4	35		58	23
1979	22	5	11	3	9	0	0	0	3	0	0	0	0	22		28	6
1980	25	5	14	4	16	2	0	0	2	0	0	0	2	25		37	12
1981	27	2	18	4	13	0	0	0	1	2	0	0	2	27		36	9
1982	18	2	12	4	8	2	0	0	0	0	0	0	1	18		22	4
1983	17	4	9	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	17		17	0
1984	13	4	5	4	8	0	0	0	0	0	0	0	0	13		17	4
1985	19	4	12	3	12	4	0	0	0	0	0	0	1	19		28	9
1986	22	3	11	3	23	9	0	0	3	2	0	0	1	22		42	20
1987	17	4	6	4	31	4	0	0	2	1	0	0	0	17		44	27
1988	25	3	15	6	32	6	0	0	1	0	0	0	0	25		51	26
1989	26	1	18	5	13	1	0	0	1	1	0	0	1	26		34	8
1990	43	10	21	6	18	17	0	0	3	2	1	0	0	43		55	12
1991	20	5	10	4	17	0	0	0	1	0	0	0	1	20		33	13
1992	39	3	11	12	57	13	0	0	11	2	0	0	2	39		84	45
1993	35	5	16	5	14	0	0	0	9	0	0	0	0	35		44	9
1994	45	5	25	8	28	4	0	0	7	0	0	0	2	45		65	20
1995	17	0	11	3	10	3	0	0	3	0	0	0	0	17		24	7
1996	30	3	17	5	21	2	0	0	4	1	0	0	0	30		46	16
1997	31	3	14	10	60	79	0	0	3	1	0	0	0	31		81	50
1998	39	5	16	14	94	58	0	0	3	1	0	0	2	39		119	80
1999	18	0	6	8	31	1	0	0	0	4	0	0	0	18		41	23
2000	34	6	12	8	49	0	0	0	8	0	0	0	0	34		75	41
2001	32	3	13	11	54	5	0	0	1	3	1	0	0	32		75	43

2002	59	6	23	20	91	24	0	3	5	5	0	0	0	59	130	71
2003	22	4	9	7	37	1	0	0	1	1	0	0	0	22	52	30
2004	30	1	12	12	64	21	0	0	5	0	0	0	2	30	82	52
2005	41	6	16	10	107	16	0	1	8	0	1	0	0	41	138	97
2006	44	10	13	15	58	10	0	0	5	0	1	0	0	44	87	43
2007	56	10	21	19	99	87	3	4	3	3	0	0	0	56	136	80
2008	22	2	6	8	22	5	3	0	5	1	0	0	0	22	36	14
2009	45	5	20	12	69	27	0	17	3	4	1	0	2	45	102	57
2010	48	7	7	21	80	21	7	2	6	2	5	0	0	48	107	59
2011	44	3	15	19	79	16	1	1	4	1	1	1	0	44	104	60
2012	39	5	8	22	156	13	1	1	2	2	0	0	0	39	173	134
2013	33	1	13	12	63	15	0	0	4	2	1	0	1	33	84	51
2014	23	1	10	10	35	0	0	0	2	0	0	0	0	23	48	25
2015	35	7	6	19	101	13	0	0	2	1	0	0	1	35	117	82
2016	20	3	6	8	25	4	0	0	2	1	0	0	1	20	37	17
2017	32	2	11	11	47	5	0	0	8	0	0	0	0	32	68	36
2018	46	18	9	17	96	8	3	31	1	1	0	0	0	46	125	79
2019	29	1	13	10	47	11	1	0	3	0	1	1	0	29	66	37
2020	48	8	10	19	91	33	0	3	5	6	0	0	2	48	120	72
	2422	639	955	466	2313	623	19	63	275	72	13	2	59	2422	4269	1847

Spreizung alle Arten
von Gesetzen

2020- 1995	917	120	317	330	1686	478	19	63	96	40	12	2	11	917
2020- 2003	657	94	205	251	1276	306	19	60	69	25	11	2	9	657

Mittel- wert ges.	32,29	8,52	12,73	6,21	30,84	8,31	0,25	0,84	3,67	0,96	0,17	0,03	0,79
----------------------	-------	------	-------	------	-------	------	------	------	------	------	------	------	------

**Tabelle 25: Gegenüberstellung Gesamtzahl der Gesetze / Artikelgesetze /
Prozentualer Anteil der Artikelgesetze an der Gesamtzahl**

	Gesamtzahl Gesetze	Artikelgesetze	Prozent ArtG an Gesamt- zahl
1946	2	0	0,0 %
1947	56	0	0,0 %
1948	61	0	0,0 %
1949	57	0	0,0 %
1950	50	0	0,0 %
1951	23	0	0,0 %
1952	29	0	0,0 %
1953	41	0	0,0 %
1954	48	0	0,0 %
1955	12	0	0,0 %
1956	22	0	0,0 %
1957	30	0	0,0 %
1958	32	1	3,1 %
1959	10	1	10,0 %
1960	28	1	3,6 %
1961	26	0	0,0 %
1962	31	2	6,5 %
1963	16	0	0,0 %
1964	28	0	0,0 %
1965	22	2	9,1 %
1966	24	3	12,5 %
1967	19	0	0,0 %
1968	35	0	0,0 %
1969	33	5	15,2 %

1970	64	10	15,6 %
1971	27	5	18,5 %
1972	39	1	2,6 %
1973	46	4	8,7 %
1974	58	9	15,5 %
1975	29	3	10,3 %
1976	33	6	18,2 %
1977	26	3	11,5 %
1978	35	5	14,3 %
1979	22	3	13,6 %
1980	25	4	16,0 %
1981	27	4	14,8 %
1982	18	4	22,2 %
1983	17	0	0,0 %
1984	13	4	30,8 %
1985	19	3	15,8 %
1986	22	3	13,6 %
1987	17	4	23,5 %
1988	25	6	24,0 %
1989	26	5	19,2 %
1990	43	6	14,0 %
1991	20	4	20,0 %
1992	39	12	30,8 %
1993	35	5	14,3 %
1994	45	8	17,8 %
1995	17	3	17,6 %
1996	30	5	16,7 %
1997	31	10	32,3 %
1998	39	14	35,9 %
1999	18	8	44,4 %
2000	34	8	23,5 %

2001	32	11	34,4 %
2002	59	20	33,9 %
2003	22	7	31,8 %
2004	30	12	40,0 %
2005	41	10	24,4 %
2006	44	15	34,1 %
2007	56	19	33,9 %
2008	22	8	36,4 %
2009	45	12	26,7 %
2010	48	21	43,8 %
2011	44	19	43,2 %
2012	39	22	56,4 %
2013	33	12	36,4 %
2014	23	10	43,5 %
2015	35	19	54,3 %
2016	20	8	40,0 %
2017	32	11	34,4 %
2018	46	17	37,0 %
2019	29	10	34,5 %
2020	48	19	39,6 %
	2422	466	19,2 %

**Tabelle 26: Einzeldarstellung Summe Gesetze und Zahl der qua Artikelgesetz geänderten Gesetze
Darstellung Spreizung 1:X insgesamt**

	Summe Ges.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	Summe
1946	2																							0
1947	56																							0
1948	61																							0
1949	57																							0
1950	50																							0
1951	23																							0
1952	29																							0
1953	41																							0
1954	48																							0
1955	12																							0
1956	22																							0
1957	30																							0
1958	32	2																						2
1959	10	7																						7
1960	28	3																						3
1961	26																							0
1962	31	11	2																					13
1963	16																							0
1964	28																							0
1965	22	5	2																					7
1966	24	1	2	3																				6
1967	19																							0
1968	35																							0
1969	33	5	2	3	3	4																		17
1970	64	44	5	3	11	3	2	3	2	12	3													88
1971	27	3	2	2	7	2																		16
1972	39	2																						2

[illegible]

2003	22	2	3	8	3	2	4	15															37	
2004	30	2	2	2	5	2	2	2	5	7	2	31	2										64	
2005	41	9	3	23	29	2	23	12	2	2	2												107	
2006	44	4	4	2	2	2	2	10	2	2	3	3	7	5	5	5							58	
2007	56	2	1	5	4	4	2	3	6	2	6	4	2	2	4	2	4	1	4	41			99	
2008	22	2	3	3	2	3	2	6	1													22		
2009	45	7	3	18	2	4	2	2	6	2	3	3	17									69		
2010	48	2	2	5	2	16	2	2	3	4	1	3	2	12	6	2	2	3	2	2	3	4	80	
2011	44	2	7	2	2	2	1	2	2	19	2	7	2	1	2	2	5	3	14	2			79	
2012	39	2	4	3	2	2	2	2	23	9	2	2	3	3	2	2	8	3	3	3	73	2	1	156
2013	33	4	2	1	3	1	24	2	2	2	5	15	2										63	
2014	23	2	15	4	2	4	1	1	2	2	2												35	
2015	35	10	3	2	10	2	3	8	3	5	6	2	10	3	4	5	2	11	3	9			101	
2016	20	5	1	2	4	8	2	2	1														25	
2017	32	3	2	4	8	1	17	3	2	1	2	4											47	
2018	46	2	5	4	31	2	5	4	3	7	5	8	2	2	2	5	4	5					96	
2019	29	11	4	2	10	2	2	7	3	4	2												47	
2020	48	3	3	22	3	15	2	4	2	9	1	2	2	1	1	5	3	3	2	8			91	
	2422																						2313	

Tabelle 27: Einzeldarstellung und Berechnung: Anzahl der Anhörungen pro Artikelgesetz

	3. Artikelge- setz		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22		Summe Anhörungen	Summe ArtG mit Anhörung
1946	0																										0
1947	0																										0
1948	0																										0
1949	0																										0
1950	0																										0
1951	0																										0
1952	0																										0
1953	0																										0
1954	0																										0
1955	0																										0
1956	0																										0
1957	0																										0
1958	1																										0
1959	1																										0
1960	1																										0
1961	0																										0
1962	2																										0
1963	0																										0
1964	0																										0
1965	2																										0
1966	3																										0
1967	0																										0
1968	0																										0
1969	5																										0
1970	10																										0
1971	5																										0
1972	1																										0
1973	4																										0

[illegible]

[illegible]

Erläuterung der Berechnung:

1016 ist die Summe der einzelnen Artikelgesetze, zu denen eine Anhörung durchgeführt wurde.

Sie steht im Gegensatz zu **2313** einzelnen Gesetzen, die im Rahmen der Spreizung der Artikelgesetze festgestellt wurden.

Wenn **2313** einzelne Gesetze erlassen oder geändert wurden, davon aber nur Anhörungen zu **1016** durchgeführt wurden, dann heißt das, dass $2313 - 1016 = 1297$ einzelne Gesetze im Rahmen von Artikelgesetzen ohne eine Anhörung blieben.

1016 sind 43,93 % von 2313, d.h. in **43,93%** der einzelnen Gesetze wurde eine Anhörung durchgeführt.

1297 sind 56,07 % der einzelnen Gesetze ohne Anhörung

Daraus folgt zugleich: In **56,07 %** wurden Einzelgesetze im Rahmen von Artikelgesetzen keiner Anhörung zugeführt.

Tabelle 28: Darstellung wie oft welche Größenordnung der „Spreizung“ festgestellt wurde und welche dieser Spreizungen durchgeführten Anhörungen gegenüberstehen.

TABELLE I - Werte insgesamt

Anzahl Gesetze/ArtikelG	1946-2020	2019-2020	Summe
1	23	3	26
2	174	5	179
3	75	5	80
4	42	1	43
5	35	1	36
6	14		14
7	14		14
8	11	1	12
9	4	1	5
10	9		9
11	5		5
12	6		6
14	6		6
15	4	1	5
16	2		2
17	3		3
18	3		3
19	2		2
20	1		1
22	0	1	1
23	3		3
24	1		1
25	1		1

TABELLE II Anhörung hierzu wurde durchgeführt

Anzahl Gesetze/ArtikelG	1946-2020	2019-2020	Summe
1	10	2	12
2	76	3	79
3	30	1	31
4	16	1	17
5	16	1	17
6	7		7
7	5		5
8	4		4
9	3		3
10	4		4
11	2		2
12	2		2
14	1		1
15	2		2
16	1		1
17	1		1
18	1		1
19			0
20			0
22		1	1
23	3		3
24	1		1
25			0

29	1		1	29	1		1
31	2		2	31	2		2
32	2		2	32	1		1
41	1		1	41	1		1
44	1		1	44			0
54	1		1	54			0
73	1		1	73			0
	447	19	466		190	9	199

Erläuterung zu Tabellen I. und II.

TABELLE I

Hintergrund dieser Zusammenstellung ist, dass untersucht wurde, wie oft welche Größenordnung der "Spreizung" festgestellt wurde.

Es geht um das Verhältnis der Anzahl der real geänderten Gesetze zu den Artikelgesetzen.

Dh. über die Jahre 1946 - 2020 gab es eine Spreizung 1:2 exakt 174 Mal.

„Ausreißer“ über 30 gab es 8 Mal, Peak ist 1:73.

TABELLE II

Im Anschluss an die Erstellung der Werte in Tabelle I. wurde untersucht, welche dieser Spreizungen durchgeführten Anhörungen gegenüberstehen. Lässt sich aus den Spreizungen ableiten, dass eine übermäßige Anzahl von Gesetzen in die Artikelgesetze hineingepackt werden, mit der Folge, dass die Anhörungen aufgrund der Vielzahl der zu beurteilenden Einzelgesetze, überfrachtet und für die Anzuhörenden nicht mehr überschaubar sind? Wäre dies so, könnte man an eine Verkürzung von Anhörungsrechten denken.

Die Werte aus Tabelle II machen deutlich, dass sich die meisten Spreizungen im Bereich 1:1 bis 1:5 bewegen. Es gibt zwar wenige „Ausreißer“ aber von einer generellen Tendenz, überfrachtete Artikelgesetze zur Anhörung zu stellen, kann nicht gesprochen werden.

Tabelle 29: Anzahl der Anzuhörenden pro Anhörung

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	Anzahl der durchgeführten Anhörungen	Zahl der Angehörten	Durchschnittliche Zahl der Anzuhörenden		
2020	23	23	49	16	19	16	4	4	4	15	18		11	15	17	15	22																			17	271	15,94		
2019		6	23	10	5	14	37	7	8	20	41	7	24	22	13	7	18																			17	262	15,41		
2018	23	24	37	15	26	6	34	19	17	3	12	17	27	3	10	23	35	17	11	11	12	28	24	27											24	461	19,21			
2017	55	37	5	26	9	16	4	3	7	13	17	7	38	40	13	12	12	12	17	16															20	359	17,95			
2016	40	6	19	37	16	7	18																												7	143	20,43			
2015	32	17	36	16	14	21	11	19	45	13	7	23	6	75	5	22	11	28	13	22	48														21	484	23,05			
2014	32	10	13	28	23	6	15	23	65	4																									10	219	21,90			
2013	24	33	34		31	21	13	9	9	30	19	11	21	15	22																				15	292	19,47			
2012	29	35	12	6	46	20	13	6	8	13	9	65	7	40	19	13	38	11	16	19	15	17	45	31										24	533	22,21				
2011	6	20	3	44	8	69	71	36	21	13	6	10	46	32	11	10	11	11	31	12	15	48	17	25	18										25	594	23,76			
2010	12	12	7	9	25	21	18	16	10	6	27	24	22	40	51	12	16	10	19	8	8	7	20	20	36	21	44								27	521	19,30			
2009	17	17	12	11	3	32	32	27	9	17	8	23	15	13	6	37	30	12	35	9	18	49	21	48											25	501	20,04			
2008	71	71	3	58	5	25	10	21	4	3	6																								11	277	25,18			
2007		15	12	9	40	11	30	6	13	5	22	13	6	26	11	11	13	21	10	80	22	23	17	15	4	27	24	24	3	38	11	6	18	10	23	35	619	17,69		
2006	16	34	25	19	8	106	3	12	20	29	18	5	15	14	13	9	19	66	44																19	475	25,00			
2005	34	6		18	32		42	76		63	10	7		12	26	15	2	48		15	14														21	420	20,00			
2004	37		18		57	71	17	21	5	27	39	20	42																						13	354	27,23			
2003		12	21		21	10	26																												7	90	12,86			
																																						338	6875	20,37

Erläuterung:



- = in 14 Fällen waren keine Angaben (öffentlich) abrufbar, d.h. es liegen nur Angaben für 324 Anhörungen vor, d.h. in 4,14 % der Fälle sind keine Angaben verfügbar. Dabei ist auffällig, dass in den ersten Jahren ab 2003, (erste elektronische Verfügbarkeit)
1. nur wenige Anhörungen durchgeführt wurden
 2. hier besondere Lücken in der Verfügbarkeit inhaltlicher Informationen bestehen.

**Tabelle 30: Verhältnisdarstellung: Größenordnung der Anhörungen
im Vergleich zur Anzahl der Anzuhörenden**

Größenordnungsbereich von - bis	Anzahl der Anzuhörenden	%-Anteil an den Anhörungen
1 - 10	79	23,37
11 - 20	115	34,02
21 - 30	62	18,34
31 -40	35	10,36
41 - 50	16	4,73
51 - 60	4	1,18
61 - 70	5	1,48
71 - 80	7	2,07
> 80	1	0,30
Keine Angabe	14	4,14
	338	100

Summe	324
Keine Angabe	14
Gesamt	338

**Tabelle 31: Aufstellung aller durchgeführten Anhörungen des Hessischen Landtages 1995 - 2020
nach Antragstellern / Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände**

	Landesregie- rung				Faktionen CDU/ Grüne				SPD			FDP			CDU				CDU/FDP				Grüne			SPD/Grün e			CDU/SPD				Fraktionsüber- greifend				Summe der Anhö- rungen	Beteili- gung KSpV	%				
	S	Ö	Σ	KSp V	S		Σ	KSpV	S	Ö	Σ	KS pV	S	Ö	Σ	KS pV	S	Ö	Σ	KS pV	S	Ö	Σ	KS pV	S	Ö	Σ	KS pV	S	Ö	Σ	KS pV	S	Ö	Σ	KSpV							
2020	4	4	8	5	2	6	8	7	1	1	0																										17	12	70,59				
2019		7	7	6	4	5	9	7					1	1	1																						17	14	82,35				
2018	1	8	9	9		13	13	11					1	1	1																			1	1	1	24	22	91,67				
2017		12	12	11	1	7	8	7																														20	18	90,00			
2016	1	3	4	3		3	3	3																														7	6	85,71			
2015	3	12	15	10		6	6	5																														21	15	71,43			
2014		2	2	1	2	6	8	7																														10	8	80,00			
2013	3	2	5	4													1	8	9	7														1		1	15	11	73,33				
2012	7	10	17	12					1		1							6	6	5																		24	17	70,83			
2011	5	9	14	10					1		1							1	1	0	9																	25	19	76,00			
2010	6	13	19	15													2	6	8	7																		27	22	81,48			
2009	9	8	17	11					1		1						2	5	7	7																		25	18	72,00			
2008	5		5	2						1	1	1		1	1	1								2	2	2	1	1	2	1									11	7	63,64		
2007	9	14	23	15					2		2	1					2	4	6	5	1	0	1	1	1	1	1			2		2						35	23	65,71			
2006	7	8	15	13													1	3	4	3																		19	16	84,21			
2005	4	9	13	9													1	4	5	3	2	2											1		1			21	12	57,14			
2004	2	10	12	6													1	1	1																			13	7	53,85			
2003	1	1	2										1		1		3	3	2		1	1															7	2	28,57				
2002	6	10	16														2	9	11															1		1			28				
2001	7	1	8						1		1						3		3																				12				
2000	4	12	16														2	1	3																			19					
1999		2	2														1	3	4																			6					
1998		3	3															1	1																			4					
1997		4	4																																			4					
1996		2	2																																			2					
1995	1	1	2																																			2					
2020- 1995	85	167	252		9	46	55		6	2	8		1	3	4		4	15	19		14	52	66		1	2	3		1	1	2		2	0	2		3	1	4	415			
2020- 2003	67	132	199	142	9	46	55	47	5	2	7	2	1	3	4	3	4	5	9	14	6	8	4	36	1	2	3	3	1	1	2	1	2	0	2	0	2	1	3	1	249		
																																						338	= Summe Anhörungen 2003-2020				

Tabelle 32: Vertretergruppen 1 - 28: Beteiligung im Zeitraum 2003 - 2020

Zeitraum 2003-2020
Vertretergruppen
1-28

	1. KSpV	2. Komm. Ebene	3. Höhere Kommunalverb.	4. Landesreg.	5. Justiz	6. Landesregierung	7. Wirtschaftsverbände	8. Wirtschaftsunternehmen	9. Sozialverbände	10. Stiftungen	11. Krankenkassen	12. Berufsgenossenschaften	13. Gewerkschaften	14. Berufsverbände	15. Personalvertretungen	16. Umwelt- und Naturschutzverbände	17. Verkehrsvertreter	18. Verkehrsverbünde	19. Universitäten	20. Praxis- u. Fachvertreter	21. Fachübergreifende Beratungsgremien	22. Gewählte Interessengruppen	23. Betroffenenvertretungen	24. Sonstige Interessenvertretungen	25. Vertretungsbeauftragte	26. Betroffene	27. Sonstige	28. Kirchen	
Landesregierung	142	32	18	70	15	56	79	27	38	0	27	0	80	48	10	23	4	7	49	14	11	6	50	63	1	1	36	40	947
CDU/Grüne	47	11	4	22	3	14	20	6	14	0	2	0	29	24	4	3	0	2	12	9	4	6	23	18	0	0	6	15	298
CDU/FDP	36	8	1	23	2	16	14	5	6	1	4	0	24	15	5	1	0	0	16	7	2	5	17	19	0	0	3	12	242
CDU-Regierung	14	4	1	8	2	7	9	3	1	0	1	1	19	7	4	1	0	0	10	1	1	0	9	10	0	0	6	3	122
SPD	2	1	1	4	0	4	2	1	1	0	1	0	3	2	0	0	0	0	6	0	0	1	2	2	0	1	2	1	37
FDP	3	3	0	1	0	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	0	17
Grüne	3	0	1	3	1	0	1	0	0	0	0	0	1	2	1	0	0	0	2	0	0	1	2	3	0	0	0	2	23
SPD/Grüne	1	0	1	1	0	2	1	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0	13
CDU/SPD	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Fraktionsübergreifend	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	2	1	8
Summe	249	59	27	133	23	102	128	43	61	1	35	1	158	98	24	28	4	10	99	31	19	19	106	117	1	2	56	74	1708

**Tabelle 33: Auswertung der in den Jahren 1995 - 2020 erfolgten Anhörungen des Hessischen Landtages
nach 19 schwerpunktmäßig ermittelten Themengruppen**

Themenbereich	Gruppenziffer	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	Summe
Bauen / Wohnen	1.TG: Bauen/Wohnen	2	0	2	1	2	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	16
Bildung <i>Schule</i>	2.TG: Bildung /Schule	2	1	0	1	0	1	1	1	2	2	0	2	2	1	1	1	1	0	1	2	0	1	0	1	0	0	24
Bildung <i>Hochschule</i>	3.TG Hochschule	1	1	0	1	0	2	0	0	2	1	2	2	2	3	1	0	2	0	0	1	2	1	1	0	0	0	25
Finanzen / Haushalt / Rechnungshof	4.TG: Finanzen/Haushalt/Rechnungshof	4	1	4	2	0	2	1	2	3	1	0	3	0	1	1	0	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	29
Infrastruktur / Straßen / Öffentliche Einrichtungen	5.TG: Infrastruktur/Straßen/Öfft. Einrichtungen	0	0	2	0	0	1	0	0	2	3	3	1	1	8	0	1	0	1	2	0	1	0	0	0	1	0	27
Justiz	6.TG: Justiz	1	2	0	1	1	3	0	2	0	3	2	1	0	2	0	2	1	0	1	2	0	1	0	0	0	0	25
Kommunal-/recht	7.TG: Kommunal-/recht	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	2	0	0	1	0	2	1	1	0	0	0	14
Landesverwaltung	8.TG: Landesverwaltung	0	1	3	2	1	4	0	2	1	3	2	2	1	2	3	2	2	3	2	2	1	1	1	0	0	0	41
Landtag	9.TG: Landtag	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Sicherheit und Ordnung / Polizei	10.TG: Sicherheit u. Ordnung/Polizei	1	1	2	0	0	1	1	2	1	0	0	3	0	3	0	1	2	1	4	4	3	0	1	0	0	0	31
Soziales / Gesundheit / Integration	11.TG: Soziales/Gesundheit/Integration	5	4	5	8	2	2	2	3	5	5	4	3	2	3	7	1	2	1	2	0	6	0	0	1	0	0	73
Staatsorganisation / Verfassung / Wahlen	12.TG: Staatsorganisation/Verfassung/Wahlen	0	1	2	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	5	0	1	0	0	0	0	1	16
Staatsverträge, sonstige	13.TG: Staatsverträge, sonstige	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	9
Umwelt / Abfallwirtschaft / Forsten / Naturschutz, Wasser	14.TG: Umwelt, Naturschutz pp.	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	4	0	0	3	2	1	0	0	3	0	1	1	0	1	1	0	23
Verbraucherschutz	15.TG: Verbraucherschutz	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Vergabewesen	16.TG: Vergabewesen	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Verkehr, ÖPNV	17.TG: Verkehr, ÖPNV	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5
Wirtschaft / Gewerbe-(ausübung), Berufsrecht	18.TG: Wirtschaft, Berufsausübung	0	2	1	0	0	1	0	0	3	0	2	3	0	2	2	2	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	20
Sonstiges	19. Themengruppe	0	0	1	3	1		0	0	1	1	3	1	2	4	0	1	1	0	3	1	0	0	0	0	0	0	23
		17	17	24	20	7	21	10	15	24	25	27	25	11	35	19	21	13	7	28	12	19	6	4	4	2	2	415

Tabelle 34: Darstellung 19 Vertretergruppen und Anhörungshäufigkeit 2003 - 2020

Themenbereich	Vertre- ter ziffer	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
Kommunale Spitzenverbände	1	12	14	22	18	6	15	8	11	17	19	22	18	7	23	16	12	7	2	249
Städte, Gemeinden, LK, Reg.vers...	2	3	2	5	5	1	4	3	3	7	4	5	2	1	3	3	5	3	0	59
Höhere Kommunalverbände, LWV	3	3	1	1	5	1	2	0	0	2	2	0	1	4	0	2	0	3	0	27
Bund / Länder m. nach-geo. Behörden	4	2	3	11	7	3	8	3	7	8	12	9	15	9	16	9	9	2	0	133
Justiz	5	0	0	0	0	1	3	1	1	0	1	4	1	2	5	1	0	2	0	22
Sachverständige	6	2	5	3	4	2	11	1	6	6	7	9	7	5	17	7	8	3	0	103
Wirtschaftsverbände, Kammern, Innung	7	4	4	14	3	3	12	5	6	9	10	6	9	4	18	10	7	4	0	128
Wirtschaftsunternehmen	8	4	0	5	5	1	1	2	2	3	3	3	4	2	5	1	1	0	1	43
Sozialverbände	9	3	3	5	8	2	4	2	4	6	5	4	4	2	1	5	1	2	0	61
Stiftungen	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Krankenkassen, KAV, LÄK	11	0	1	0	1	2	5	1	2	4	3	5	2	0	1	6	1	1	0	35
Berufsgenossenschaften	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	3
Gewerkschaften	13	4	4	12	9	2	11	6	8	11	11	12	14	5	17	10	7	10	3	156
Berufsverbände	14	7	6	7	6	4	5	3	6	6	7	11	6	3	10	5	1	3	2	98
Mitbestimmung HPVG; HPR	15	2	0	0	0	2	0	0	1	1	3	1	3	1	3	0	3	2	2	24
Umwelt- u. Naturschutzverbände	16	1	1	1	0	0	3	2	0	2	1	4	1	0	6	2	4	0	0	28
Verkehrsvertreter, ADAC ...	17	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	4
Verkehrsverbünde, RMV..	18	0	1	1	0	0	0	2	0	1	1	0	3	6	0	0	1	0	0	16

Universitäten, Hochschulen, HAWI...	19	5	2	10	3	0	6	1	4	8	7	9	10	0	10	7	5	6	0	93
Praxis-/Fachvertreter	20	3	2	2	3	0	4	0	1	2	2	3	5	0	3	1	0	0	0	31
Öffentliche Beratungsgremien, LDR...	21	0	3	2	2	1	2	2	0	0	2	2	1	0	0	0	1	1	0	19
Gewählte Interessenvertr. Ausld.beirat	22	2	0	2	3	2	0	0	1	2	2	2	1	2	0	0	0	0	0	19
Betroffenenvertretungen, Eltern...	23	7	5	11	10	3	8	3	4	10	12	5	5	5	3	5	2	6	2	106
Sonstige Interessenvertretungen	24	5	5	6	3	3	11	2	5	13	3	14	7	5	11	8	8	8	0	117
Vertretungsbeauftragte, Behind-bea....	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Betroffene selbst	26	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Sonstige, z.B. Medien ARD,ZDF...	27	3	0	0	0	1	3	1	1	1	1	8	6	1	6	9	7	6	2	56
Kirchen	28	4	3	4	8	2	4	3	4	5	5	5	3	4	7	7	3	3	0	74
		77	65	125	103	42	122	51	77	125	124	146	129	70	165	115	86	72	14	1708

Anzahl Gesetze	48	29	46	32	20	35	23	33	39	44	48	45	22	56	44	41	30	22	657
Anzahl Anhörungen	17	17	24	20	7	21	10	15	24	25	27	25	11	35	19	21	13	7	338
Anhörungsquote in %	35,42	58,62	52,17	62,50	35,00	60,00	43,48	45,45	61,54	56,82	56,25	55,56	50,00	62,50	43,18	51,22	43,33	31,82	50,27

Tabelle 35: Beteiligungsquote gemessen an den durchgeführten Anhörungen

Themenbereich		2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	Mittelwert
Kommunale Spitzen-ver-bände (G 1)	%	70,59	82,35	91,67	90,00	85,71	71,43	80,00	73,33	70,83	76,00	81,48	72,00	63,64	65,71	84,21	57,14	53,85	28,57	72,14
Städte, Gemeinden, LK, Reg.vers... (G 2)	%	17,65	11,76	20,83	25,00	14,29	19,05	30,00	20,00	29,17	16,00	18,52	8,00	9,09	8,57	15,79	23,81	23,08	0,00	17,26
Höhere Kommunal-ver-bände, LWV (G 3)	%	17,65	5,88	4,17	25,00	14,29	9,52	0,00	0,00	8,33	8,00	0,00	4,00	36,36	0,00	10,53	0,00	23,08	0,00	9,27
Bund / Länder m. nachgeo. Behörden (G 4)	%	11,76	17,65	45,83	35,00	42,86	38,10	30,00	46,67	33,33	48,00	33,33	60,00	81,82	45,71	47,37	42,86	15,38	0,00	37,54
Justiz (G 5)	%	0,00	0,00	0,00	0,00	14,29	14,29	10,00	6,67	0,00	4,00	14,81	4,00	18,18	14,29	5,26	0,00	15,38	0,00	6,73
Sachverständige (G 6)	%	11,76	29,41	12,50	20,00	28,57	52,38	10,00	40,00	25,00	28,00	33,33	28,00	45,45	48,57	36,84	38,10	23,08	0,00	28,39
Wirtschaftsverbände, Kammern, Innung (G 7)	%	23,53	23,53	58,33	15,00	42,86	57,14	50,00	40,00	37,50	40,00	22,22	36,00	36,36	51,43	52,63	33,33	30,77	0,00	36,15
Wirtschaftsunternehmen (G 8)	%	23,53	0,00	20,83	25,00	14,29	4,76	20,00	13,33	12,50	12,00	11,11	16,00	18,18	14,29	5,26	4,76	0,00	14,29	12,79
Sozialverbände (G 9)	%	17,65	17,65	20,83	40,00	28,57	19,05	20,00	26,67	25,00	20,00	14,81	16,00	18,18	2,86	26,32	4,76	15,38	0,00	18,54
Stiftungen (G 10)	%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,21
Krankenkassen, KAV, LÄK (G 11)	%	0,00	5,88	0,00	5,00	28,57	23,81	10,00	13,33	16,67	12,00	18,52	8,00	0,00	2,86	31,58	4,76	7,69	0,00	10,48
Berufsgenossenschaften (G 12)	%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18,18	0,00	5,26	0,00	0,00	0,00	1,30
Gewerkschaften (G 13)	%	23,53	23,53	50,00	45,00	28,57	52,38	60,00	53,33	45,83	44,00	44,44	56,00	45,45	48,57	52,63	33,33	76,92	42,86	45,91
Berufsverbände (G 14)	%	41,18	35,29	29,17	30,00	57,14	23,81	30,00	40,00	25,00	28,00	40,74	24,00	27,27	28,57	26,32	4,76	23,08	28,57	30,16
Mitbestimmung HPVG; HPR (G 15)	%	11,76	0,00	0,00	0,00	28,57	0,00	0,00	6,67	4,17	12,00	3,70	12,00	9,09	8,57	0,00	14,29	15,38	28,57	8,60
Umwelt- u. Naturschutz-verbände (G 16)	%	5,88	5,88	4,17	0,00	0,00	14,29	20,00	0,00	8,33	4,00	14,81	4,00	0,00	17,14	10,53	19,05	0,00	0,00	7,12
Verkehrsvertreter, ADAC ... (G 17)	%	0,00	0,00	4,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,17	0,00	3,70	4,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,89
Verkehrsverbünde, RMV.. (G 18)	%	0,00	5,88	4,17	0,00	0,00	0,00	20,00	0,00	4,17	4,00	0,00	12,00	54,55	0,00	0,00	4,76	0,00	0,00	6,08
Universitäten, Hoch-schulen, HAWI (G19)	%	29,41	11,76	41,67	15,00	0,00	28,57	10,00	26,67	33,33	28,00	33,33	40,00	36,36	28,57	36,84	23,81	46,15	28,57	27,67

Praxis-/Fachvertreter (G 20)	%	17,65	11,76	8,33	15,00	0,00	19,05	0,00	6,67	8,33	8,00	11,11	20,00	0,00	8,57	5,26	0,00	0,00	0,00	7,76
Öffentliche Beratungsgremien, LDR...(G 21)	%	0,00	17,65	8,33	10,00	14,29	9,52	20,00	0,00	0,00	8,00	7,41	4,00	0,00	0,00	0,00	4,76	7,69	0,00	6,20
Gewählte Interessenvertr. Ausld.beirat (G 22)	%	11,76	0,00	8,33	15,00	28,57	0,00	0,00	6,67	8,33	8,00	7,41	4,00	18,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,46
Betroffenenvertretungen, Eltern...(G 23)	%	41,18	29,41	45,83	50,00	42,86	38,10	30,00	26,67	41,67	48,00	18,52	20,00	45,45	8,57	26,32	9,52	46,15	28,57	33,16
Sonstige Interessenvertretungen (G 24)	%	29,41	29,41	25,00	15,00	42,86	52,38	20,00	33,33	54,17	12,00	51,85	28,00	45,45	31,43	42,11	38,10	61,54	0,00	34,00
Vertretungsbeauftragte, Behind-bea....(G 25)	%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,70	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,21
Betroffene selbst (G 26)	%	5,88	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,55
Sonstige, z.B. Medien ARD,ZDF...(G 27)	%	17,65	0,00	0,00	0,00	14,29	14,29	10,00	6,67	4,17	4,00	29,63	24,00	9,09	17,14	47,37	33,33	46,15	28,57	17,02
Kirchen (G 28)	%	23,53	17,65	16,67	40,00	28,57	19,05	30,00	26,67	20,83	20,00	18,52	12,00	36,36	20,00	36,84	14,29	23,08	0,00	22,45

Erläuterung: (z.B. 2020 =17 Anhörungen, Beteiligung der Kommunalen Spitzenverbände 12-mal, d.h. 12 zu 17 = 70,59%)

Tabelle 36: Beteiligungsquote gemessen an den erlassenen Gesetzen

Themenbereich		2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	Mittelwert
Kommunale Spitzenverbände (G 1)	%	25,00	48,28	47,83	56,25	30,00	42,86	34,78	33,33	43,59	43,18	45,83	40,00	31,82	41,07	36,36	29,27	23,33	9,09	36,77
Städte, Gemeinden, LK, Reg.vers... (G 2)	%	6,25	6,90	10,87	15,63	5,00	11,43	13,04	9,09	17,95	9,09	10,42	4,44	4,55	5,36	6,82	12,20	10,00	0,00	8,83
Höhere Kommunalverbände, LWV (G 3)	%	6,25	3,45	2,17	15,63	5,00	5,71	0,00	0,00	5,13	4,55	0,00	2,22	18,18	0,00	4,55	0,00	10,00	0,00	4,60
Bund / Länder m. nachgeo. Behörden (G 4)	%	4,17	10,34	23,91	21,88	15,00	22,86	13,04	21,21	20,51	27,27	18,75	33,33	40,91	28,57	20,45	21,95	6,67	0,00	19,49
Justiz (G 5)	%	0,00	0,00	0,00	0,00	5,00	8,57	4,35	3,03	0,00	2,27	8,33	2,22	9,09	8,93	2,27	0,00	6,67	0,00	3,37
Sachverständige (G 6)	%	4,17	17,24	6,52	12,50	10,00	31,43	4,35	18,18	15,38	15,91	18,75	15,56	22,73	30,36	15,91	19,51	10,00	0,00	14,92
Wirtschaftsverbände, Kammern, Innung (G 7)	%	8,33	13,79	30,43	9,38	15,00	34,29	21,74	18,18	23,08	22,73	12,50	20,00	18,18	32,14	22,73	17,07	13,33	0,00	18,49
Wirtschaftsunternehmen (G 8)	%	8,33	0,00	10,87	15,63	5,00	2,86	8,70	6,06	7,69	6,82	6,25	8,89	9,09	8,93	2,27	2,44	0,00	4,55	6,35
Sozialverbände (G 9)	%	6,25	10,34	10,87	25,00	10,00	11,43	8,70	12,12	15,38	11,36	8,33	8,89	9,09	1,79	11,36	2,44	6,67	0,00	9,45
Stiftungen (G 10)	%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12
Krankenkassen, KAV, LÄK (G 11)	%	0,00	3,45	0,00	3,13	10,00	14,29	4,35	6,06	10,26	6,82	10,42	4,44	0,00	1,79	13,64	2,44	3,33	0,00	5,24
Berufsgenossenschaften (G 12)	%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,09	0,00	2,27	0,00	0,00	0,00	0,63
Gewerkschaften (G 13)	%	8,33	13,79	26,09	28,13	10,00	31,43	26,09	24,24	28,21	25,00	25,00	31,11	22,73	30,36	22,73	17,07	33,33	13,64	23,18
Berufsverbände (G 14)	%	14,58	20,69	15,22	18,75	20,00	14,29	13,04	18,18	15,38	15,91	22,92	13,33	13,64	17,86	11,36	2,44	10,00	9,09	14,82
Mitbestimmung HPVG; HPR (G 15)	%	4,17	0,00	0,00	0,00	10,00	0,00	0,00	3,03	2,56	6,82	2,08	6,67	4,55	5,36	0,00	7,32	6,67	9,09	3,79
Umwelt- u. Naturschutzverbände (G 16)	%	2,08	3,45	2,17	0,00	0,00	8,57	8,70	0,00	5,13	2,27	8,33	2,22	0,00	10,71	4,55	9,76	0,00	0,00	3,77
Verkehrsvertreter, ADAC ... (G 17)	%	0,00	0,00	2,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,56	0,00	2,08	2,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50
Verkehrsverbünde, RMV.. (G 18)	%	0,00	3,45	2,17	0,00	0,00	0,00	8,70	0,00	2,56	2,27	0,00	6,67	27,27	0,00	0,00	2,44	0,00	0,00	3,09
Universitäten, Hochschulen, HAWI...(G 19)	%	10,42	6,90	21,74	9,38	0,00	17,14	4,35	12,12	20,51	15,91	18,75	22,22	0,00	17,86	15,91	12,20	20,00	0,00	12,52
Praxis-/Fachvertreter (G 20)	%	6,25	6,90	4,35	9,38	0,00	11,43	0,00	3,03	5,13	4,55	6,25	11,11	0,00	5,36	2,27	0,00	0,00	0,00	4,22
Öffentliche Beratungsgremien, LDR...(G 21)	%	0,00	10,34	4,35	6,25	5,00	5,71	8,70	0,00	0,00	4,55	4,17	2,22	0,00	0,00	0,00	2,44	3,33	0,00	3,17

Gewählte Interessenvertr. Ausld.beirat (G 22)	%	4,17	0,00	4,35	9,38	10,00	0,00	0,00	3,03	5,13	4,55	4,17	2,22	9,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,12
Betroffenenvertretungen, El- tern...(G 23)	%	14,58	17,24	23,91	31,25	15,00	22,86	13,04	12,12	25,64	27,27	10,42	11,11	22,73	5,36	11,36	4,88	20,00	9,09	16,55
Sonstige Interessenvertretun- gen (G 24)	%	10,42	17,24	13,04	9,38	15,00	31,43	8,70	15,15	33,33	6,82	29,17	15,56	22,73	19,64	18,18	19,51	26,67	0,00	17,33
Vertretungsbeauftragte, Be- hind-bea....(G 25)	%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12
Betroffene selbst (G 26)	%	2,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,24
Sonstige, z.B. Medien ARD,ZDF...(G 27)	%	6,25	0,00	0,00	0,00	5,00	8,57	4,35	3,03	2,56	2,27	16,67	13,33	4,55	10,71	20,45	17,07	20,00	9,09	8,00
Kirchen (G 28)	%	8,33	10,34	8,70	25,00	10,00	11,43	13,04	12,12	12,82	11,36	10,42	6,67	18,18	12,50	15,91	7,32	10,00	0,00	11,34

Erläuterung: z.B. 2020 = Anzahl der erlassenen Gesetze 48, Beteiligung Kommunale Spitzenverbände 12-mal, d.h. 12 zu 48= 25%

Tabelle 37: Durchschnittliche Anzahl der Gesetze nach Dekaden (gesamt)

1946	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
1947	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56
1948	61	61	61	61	61	61	61	61	61	61
1949	57	57	57	57	57	57	57	57	57	57
1950	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
1951	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23
1952	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29
1953	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41
1954	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48
1955	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
1956	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
1957	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
1958	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32
1959	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
1960	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
1961	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
1962	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
1963	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1964	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
1965	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
1966	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
1967	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
1968	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
1969	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
1970	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64
1971	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27
1972	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39
1973	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46

[illegible]

2005	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41
2006	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
2007	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56
2008	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
2009	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
2010	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48
2011	44	44	44	44	44	44	44	44	44	44
2012	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39
2013	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
2014	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23
2015	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
2016	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
2017	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32
2018	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46
2019	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29
2020	48	48	48	48	48	48	48	48	48	48
	32	35	37	36	24	22	21	32	40	34
	MW 1946-2020	MW 1995-2020	MW 2003-2020	MW 1946-1956	MW 1957-1967	MW 1968-1978	MW 1979-1989	MW 1990-2000	MW 2001-2011	MW 2012-2020
Summe ges.	2422									

MW = Mittelwert

Tabelle 38: Durchschnittliche Anzahl neuer Landesgesetze nach Dekaden

1946	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
1947	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32
1948	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
1949	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
1950	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
1951	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1952	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
1953	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
1954	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
1955	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
1956	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
1957	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
1958	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
1959	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1960	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
1961	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
1962	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
1963	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1964	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
1965	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
1966	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1967	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
1968	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
1969	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
1970	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23
1971	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
1972	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17

[illegible]

2004	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2005	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
2006	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
2007	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
2008	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2009	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
2010	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
2011	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2012	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
2013	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2014	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2015	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
2016	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
2017	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2018	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
2019	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2020	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
	9	5	5	21	10	4	3	4	5	5

MW 1946-2020 MW 1995-2020 MW 2003-2020 MW 1946-1956 MW 1957-1967 MW 1968-1978 MW 1979-1989 MW 1990-2000 MW 2001-2011 MW 2012-2020

Summe ges. 639

MW = Mittelwert

Tabelle 39: Durchschnittliche Zahl der Änderungsgesetze in Dekaden

1946	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1947	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
1948	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
1949	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
1950	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
1951	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
1952	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1953	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1954	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
1955	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1956	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
1957	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
1958	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
1959	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
1960	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
1961	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
1962	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
1963	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
1964	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1965	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
1966	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
1967	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1968	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
1969	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
1970	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
1971	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
1972	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
1973	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24

[illegible]

2005	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
2006	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
2007	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
2008	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
2009	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
2010	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
2011	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
2012	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
2013	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
2014	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
2015	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
2016	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
2017	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
2018	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
2019	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
2020	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
	13	12	11	10	10	12	12	14	14	10
	MW 1946-2020	MW1995-2020	MW 2003-2020	MW1946-1956	MW 1957-1967	MW 1968-1978	MW 1979-1989	MW 1990-2000	MW 2001-2011	MW 2012-2020

Summe 955

MW = Mittelwert

Tabelle 40: Durchschnittliche Anzahl tatsächlich im Rahmen von Artikelgesetzen erlassene Gesetze nach Dekaden

1946	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1947	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1948	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1949	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1950	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1951	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1952	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1953	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1954	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1955	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1956	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1957	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1958	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
1959	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
1960	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
1961	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1962	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
1963	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1964	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1965	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
1966	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1967	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1968	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1969	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
1970		88	88	88	88	88	88	88	88	88
1971	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1972	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

[illegible]

2004	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64
2005	107	107	107	107	107	107	107	107	107	107
2006	58	54	54	54	54	54	54	54	54	54
2007	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
2008	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
2009	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69
2010	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
2011	79	79	79	79	79	79	79	79	79	79
2012	156	156	156	156	156	156	156	156	156	156
2013	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63
2014	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
2015	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101
2016	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
2017	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
2018	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96
2019	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
2020	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91
	31	65	71	0	3	16	15	36	69	73
	MW 1946-2020	MW 1995-2020	MW 2003-2020	MW1946-1956	MW 1957-1967	MW 1968-1978	MW 1979-1989	MW 1990-2000	MW 2001-2011	MW 2012-2020
Summe	2313									

MW = Mittelwert

Tabelle 41: Durchschnittliche Anzahl der Rechtsverordnungen in Dekaden 1946 - 2020

1946	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1947	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49
1948	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
1949	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64
1950	61	61	61	61	61	61	61	61	61	61
1951	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36
1952	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
1953	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43
1954	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
1955	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
1956	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
1957	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43
1958	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42
1959	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
1960	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55
1961	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56
1962	59	59	59	59	59	59	59	59	59	59
1963	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55
1964	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
1965	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71
1966	59	59	59	59	59	59	59	59	59	59
1967	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52
1968	68	68	68	68	68	68	68	68	68	68
1969	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66
1970	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
1971	93	93	93	93	93	93	93	93	93	93
1972	102	102	102	102	102	102	102	102	102	102
1973	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112

[illegible]

2005	82	82	82	82	82	82	82	82	82	82
2006	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97
2007	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83
2008	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62
2009	72	72	72	72	72	72	72	72	72	72
2010	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74
2011	73	73	73	73	73	73	73	73	73	73
2012	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69
2013	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64
2014	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63
2015	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
2016	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41
2017	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55
2018	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69
2019	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
2020	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64
	70	70	69	41	51	77	75	81	78	59
	MW 1946-2020	MW 1995-2020	MW 2003-2020	MW1946-1956	MW 1957-1967	MW 1968-1978	MW 1979-1989	MW 1990-2000	MW 2001-2011	MW 2012-2020

Summe **5223**

MW = Mittelwert

Tabelle 42: Durchschnittliche Anzahl der Rechtsverordnungen in Dekaden mit Projektion 2021, 2022

1946	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1947	49	49	49	49	49	49	49	49	49	49
1948	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67
1949	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64
1950	61	61	61	61	61	61	61	61	61	61
1951	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36
1952	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
1953	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43
1954	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
1955	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
1956	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
1957	43	43	43	43	43	43	43	43	43	43
1958	42	42	42	42	42	42	42	42	42	42
1959	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
1960	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55
1961	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56
1962	59	59	59	59	59	59	59	59	59	59
1963	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55
1964	47	47	47	47	47	47	47	47	47	47
1965	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71
1966	59	59	59	59	59	59	59	59	59	59
1967	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52
1968	68	68	68	68	68	68	68	68	68	68
1969	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66
1970	99	99	99	99	99	99	99	99	99	99
1971	93	93	93	93	93	93	93	93	93	93
1972	102	102	102	102	102	102	102	102	102	102
1973	112	112	112	112	112	112	112	112	112	112
1974	121	121	121	121	121	121	121	121	121	121

[illegible]

2006	97	97	97	97	97	97	97	97	97	97	
2007	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83	
2008	62	62	62	62	62	62	62	62	62	62	
2009	72	72	72	72	72	72	72	72	72	72	
2010	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	
2011	73	73	73	73	73	73	73	73	73	73	
2012	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	
2013	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	
2014	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	
2015	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	
2016	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	
2017	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	
2018	69	69	69	69	69	69	69	69	69	69	
2019	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	
2020	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	
2021	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	Projektion
2022	64	64	64	64	64	64	64	64	64	64	Projektion
	69	70	69	41	51	77	75	81	78	60	
	MW 1946-2020	MW 1995-2020	MW2003-2020	MW 1946-1956	MW 1957-1967	MW 1968-1978	MW 1979-1989	MW 1990-2000	MW 2001-2011	MW 2012-2022	

Summe 5223

MW = Mittelwert

Tabelle 43: Durchschnittliche Anzahl neuer Rechtsverordnungen nach Dekaden

1946	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1947	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23
1948	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
1949	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
1950	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
1951	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
1952	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
1953	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
1954	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
1955	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
1956	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
1957	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
1958	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1959	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
1960	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
1961	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
1962	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
1963	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
1964	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
1965	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
1966	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
1967	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
1968	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
1969	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
1970	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
1971	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
1972	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26

[illegible]

2004	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27
2005	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
2006	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
2007	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
2008	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
2009	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2010	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23
2011	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
2012	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2013	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
2014	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
2015	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
2016	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
2017	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
2018	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
2019	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
2020	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
	18	17	16	19	15	13	12	18	19	13
	MW1946-2020	MW 1995-2020	MW 2003-2020	MW 1946-1956	MW 1957-1967	MW 1968-1978	MW 1979-1989	MW 1990-2000	MW 2001-2011	MW 2012-20

Summe 1317

MW = Mittelwert

Tabelle 44: Durchschnittliche Anzahl Änderungs-Rechtsverordnungen nach Dekaden

1946	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1947	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1948	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
1949	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
1950	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
1951	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
1952	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
1953	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
1954	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1955	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
1956	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1957	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
1958	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1959	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1960	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
1961	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
1962	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
1963	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
1964	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
1965	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
1966	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
1967	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
1968	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
1969	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23
1970	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
1971	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23

[illegible]

2003	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
2004	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32
2005	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
2006	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
2007	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32
2008	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
2009	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
2010	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2011	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
2012	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
2013	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
2014	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
2015	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
2016	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
2017	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
2018	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29
2019	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
2020	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
	22	28	29	4	11	25	24	28	28	29
	MW 1946-2020	MW 1995-2020	MW 2003-2020	MW 1946-1956	MW 1957-1967	MW 1968-1978	MW 1979-1989	MW 1990-2000	MW 2001-2011	MW 2012-2020

Summe 1629

MW = Mittelwert

Tabelle 45: Verhältnis erlassene Gesetze zu erlassenen Verordnungen nach Dekaden

	Gesetze	Verordnungen	Verhältnis 1 Gesetz : X Verordnungen
1946-1956	36	41	1,139
1957-1967	24	51	2,125
1968-1978	22	77	3,500
1979-1989	21	75	3,571
1990-2000	32	81	2,531
2001-2011	40	78	1,950
2012-2020	34	59	1,735

Tabelle 46: Auswertung Anzahl erlassene Rechtsverordnungen 1946-2020

	1. Summe Neue	2. Änd VO	2.1. Ä mit ArtikelVO	3. Berichtigung	4. Ausf. BundVO	5. VO BundG/STV	6. Ä VO z.A. BG	7. LVO z.Ausf. EU	8. Ä VO z.Ums. EU	Summe Einzelwerte
1945	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1946	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1947	23	6	0	0	0	20	0	0	0	49
1948	45	5	0	0	0	17	0	0	0	67
1949	34	4	0	0	0	25	1	0	0	64
1950	30	4	0	0	0	22	5	0	0	61
1951	7	5	0	0	0	20	4	0	0	36
1952	15	5	0	0	1	15	2	0	0	38
1953	21	4	0	0	1	13	4	0	0	43
1954	15	6	0	0	0	16	1	0	0	38
1955	10	4	0	0	1	9	0	0	0	24
1956	11	6	0	0	0	10	3	0	0	30
1957	12	5	0	0	5	19	2	0	0	43
1958	16	6	0	0	0	17	3	0	0	42
1959	8	6	0	0	1	4	2	0	0	21
1960	13	11	0	0	0	31	0	0	0	55
1961	13	6	11	0	0	31	6	0	0	56
1962	14	19	0	0	2	19	5	0	0	59
1963	20	9	0	0	1	17	8	0	0	55
1964	12	18	0	0	1	7	9	0	0	47
1965	18	16	0	0	0	20	15	2	0	71
1966	22	13	0	0	0	19	5	0	0	59
1967	18	13	0	0	0	13	8	0	0	52
1968	15	17	0	0	0	31	5	0	0	68
1969	17	23	0	0	0	19	6	1	0	66
1970	34	24	16	0	3	31	6	1	0	99
1971	30	23	2	0	2	25	12	1	0	93

1972	26	25	0	0	6	34	11	0	0	102
1973	28	22	0	0	4	39	18	1	0	112
1974	21	42	16	0	2	37	19	0	0	121
1975	23	17	0	0	3	40	19	0	0	102
1976	26	39	0	0	0	36	15	0	0	116
1977	35	40	16	0	1	34	18	0	0	128
1978	26	36	6	0	0	30	8	0	0	100
1979	21	34	8	0	4	19	14	0	0	92
1980	33	27	0	0	0	35	17	0	0	112
1981	14	29	0	0	2	29	9	0	1	83
1982	12	25	0	0	2	24	13	0	1	76
1983	6	17	0	0	2	18	16	0	0	59
1984	7	23	0	0	1	13	17	0	0	61
1985	4	21	0	0	2	19	12	0	0	58
1986	9	25	0	0	1	15	17	0	0	67
1987	7	13	2	0	2	32	18	0	0	72
1988	7	23	13	0	1	28	12	0	0	71
1989	10	31	3	0	0	20	12	0	0	73
1990	27	27	0	0	0	26	13	4	1	97
1991	20	32	18	0	0	24	15	0	0	91
1992	14	30	10	0	0	16	18	0	0	78
1993	18	43	8	0	1	22	12	0	1	96
1994	15	35	0	0	0	25	13	0	0	88
1995	6	22	0	0	2	27	5	0	0	62
1996	17	35	4	0	1	18	17	1	0	89
1997	19	15	0	0	1	20	20	2	0	77
1998	14	32	8	0	1	12	19	1	0	79
1999	12	19	4	0	0	16	6	0	0	53
2000	36	16	12	0	0	14	13	1	1	80
2001	18	38	11	0	2	19	10	1	0	88
2002	19	24	22	0	1	11	10	2	0	67

2003	15	22	7	0	1	15	18	2	0	73
2004	27	32	38	0	2	23	8	0	0	92
2005	21	30	52	0	0	16	15	0	0	82
2006	24	33	90	0	0	21	19	0	2	97
2007	18	32	38	0	1	28	4	0	1	83
2008	18	21	11	0	0	22	1	0	2	62
2009	17	34	37	0	0	11	10	0	3	72
2010	23	17	30	0	0	16	12	6	4	74
2011	14	30	29	0	0	18	10	1	1	73
2012	17	28	71	0	1	6	17	0	0	69
2013	13	38	24	0	0	6	7	0	0	64
2014	10	33	26	0	1	11	8	0	0	63
2015	25	33	31	0	0	5	2	0	0	65
2016	7	18	23	0	0	3	13	0	0	41
2017	9	34	18	0	1	2	9	0	0	55
2018	10	29	12	0	0	12	18	0	0	69
2019	8	19	19	0	0	9	1	1	0	38
2020	17	31	2	0	0	16	0	0	0	64
	1317	1629	748	0	67	1462	720	28	18	5223

Tabelle 47: Zu Ziffer 2.1: Durchschnittliche Anzahl tatsächlich im Rahmen von Artikelgesetzen erlassenen Rechtsverordnungen nach Dekaden

1946	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1947	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1948	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1949	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1950	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1951	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1952	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1953	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1954	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1955	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1956	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1957	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1958	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1959	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1960	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1961	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
1962	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1963	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1964	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1965	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1966	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1967	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1968	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1969	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1970	1	16	16	16	16	16	16	16	16	16

[illegible]

2002	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
2003	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
2004	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
2005	52	52	52	52	52	52	52	52	52	52
2006	90	90	90	90	90	90	90	90	90	90
2007	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
2008	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
2009	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37
2010	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
2011	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29
2012	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71
2013	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
2014	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
2015	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
2016	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23
2017	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
2018	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
2019	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2020	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	10	23	30	0	1	3	2	6	33	23
	MW 1946-2020	MW 1995-2020	MW 2003-2020	MW 1946-1956	MW 1957-1967	MW 1968-1978	MW 1979-1989	MW 1990-2000	MW 2001-2011	MW 2012-2020

Summe 748

MW=Mittelwert

Tabelle 48: Darstellung 1995 – 2020 Prozentuale Beteiligung

Jahr	Gesetze	Anhörungen	%-Beteiligung
1995	17	2	11,76
1996	30	2	6,67
1997	31	4	12,90
1998	39	4	10,26
1999	18	6	33,33
2000	34	19	55,88
2001	32	12	37,50
2002	59	28	47,46
2003	22	7	31,82
2004	30	13	43,33
2005	41	21	51,22
2006	44	19	43,18
2007	56	35	62,50
2008	22	11	50,00
2009	45	25	55,56
2010	48	27	56,25
2011	44	25	56,82
2012	39	24	61,54
2013	33	15	45,45
2014	23	10	43,48
2015	35	21	60,00
2016	20	7	35,00
2017	32	20	62,50
2018	46	24	52,17
2019	29	17	58,62
2020	48	17	35,42
1995 - 2020	917	415	43,10
2003 - 2020	657	338	50,27

Tabelle 49: Darstellung Größenordnungen - Anzahl der Anzuhörenden pro durchgeführter Anhörung

Größenordnungsbereich von - bis	Anzahl der Anzuhörenden	%-Anteil an den Anhörungen
1 - 10	79	23,37
11 - 20	115	34,02
21 - 30	62	18,34
31 - 40	35	10,36
41 - 50	16	4,73
51 - 60	4	1,18
61 - 70	5	1,48
71 - 80	7	2,07
> 80	1	0,30
Keine Angabe	14	4,14
	338	100

Tabelle 50: Gegenüberstellung Artikelgesetze und damit geänderte Gesetze (Mittelwerte)

Jahr	3. Artikelgesetz	3.1 Zahl qua ArtG geä Ges.
1946	0	0
1947	0	0
1948	0	0
1949	0	0
1950	0	0
1951	0	0
1952	0	0
1953	0	0
1954	0	0
1955	0	0
1956	0	0
1957	0	0
1958	1	2
1959	1	7
1960	1	3
1961	0	0
1962	2	13
1963	0	0
1964	0	0
1965	2	7
1966	3	6
1967	0	0
1968	0	0
1969	5	17
1970	10	88
1971	5	16
1972	1	2
1973	4	12
1974	9	79
1975	3	6
1976	6	23
1977	3	19
1978	5	28
1979	3	9
1980	4	16
1981	4	13
1982	4	8
1983	0	0
1984	4	8
1985	3	12
1986	3	23
1987	4	31

1988	6	32
1989	5	13
1990	6	18
1991	4	17
1992	12	57
1993	5	14
1994	8	28
1995	3	10
1996	5	21
1997	10	60
1998	14	94
1999	8	31
2000	8	49
2001	11	54
2002	20	91
2003	7	37
2004	12	64
2005	10	107
2006	15	58
2007	19	99
2008	8	22
2009	12	69
2010	21	80
2011	19	79
2012	22	156
2013	12	63
2014	10	35
2015	19	101
2016	8	25
2017	11	47
2018	17	96
2019	10	47
2020	19	91
Mittelwert	6	31

Mittelwert: Es ergibt sich im Schnitt ein Verhältnis von 6 : 31 entsprechend 1 : 5,1666

**Tabelle 51: Auswertung der Anhörungen in den Ausschüssen
des Hessischen Landtages**

Jahre	HAA				HHA				INA			
	S	Ö	Σ	KSpV	S	Ö	Σ	KSpV	S	Ö	Σ	KSpV
2020						4	4	4		1	1	1
2019						1	1	1	1	3	4	4
2018					1	4	5	4		9	9	8
2017						1	1	1		5	5	4
2016						1	1	1		1	1	1
2015		1	1			2	2	2	1	4	5	5
2014					1		1			3	3	2
2013						2	2	2	1	3	4	3
2012					1	2	3	2		3	3	2
2011		1	1			1	1	1	1	4	5	4
2010	1	2	3	1					1	6	7	7
2009		1	1		2		2	2	4	4	8	8
2008	1		1						1	1	2	2
2007	2	1	3		1		1		4	5	9	8
2006									1	1	2	2
2005	1	1	2	1					2	5	7	4
2004						1	1		1	4	5	4
2003		1	1						1	3	4	2
2002	2	3	5		1	2	3		4	3	7	
2001									6		6	
2000		3	3						2	4	6	
1999										2	2	
1998										1	1	
1997												
1996		1	1									
1995									1		1	
2020-1995	7	15	22	2	7	21	28	20	32	75	107	71
2020-2003	5	8	13	2	6	19	25	20	19	65	84	71

Tabelle 51/1: Spalten HAA, HHA und INA

Jahre	KPA				RTA/RIA				SIA/SPA			
	S	Ö	Σ	KSpV	S	Ö	Σ	KSpV	S	Ö	Σ	KSpV
2020	2		2	2		1	1		3	2	5	3
2019		1	1	1	2		2		1	4	5	5
2018										5	5	5
2017		1	1	1					1	8	9	9
2016					1		1			2	2	2
2015		1	1	1		3	3			3	3	2
2014		1	1	1					1		1	1
2013	1	1	2	2		2	2		2	1	3	3
2012		2	2	2					5	1	6	6
2011	1	2	3	3	1	1	2	1	2	4	6	5
2010						3	3	1		2	2	2
2009		2	2	2	3		3	2				
2008	1	2	3	2	2		2	1		1	1	1
2007	1		1	1	2	2	4	2	1	1	2	2
2006	1	2	3	3		1	1	1	5	4	9	7
2005						1	1	1		1	1	1
2004		1	1	1		1	1		1	2	3	2
2003									1		1	0
2002	1	1	2		1		1			3	3	
2001	1		1		1		1		3		3	
2000					1		1		2	3	5	
1999		1	1			1	1					
1998												
1997		1	1									
1996												
1995												
2020-1995	9	19	28	22	14	16	30	9	28	47	75	56
2020-2003	7	16	23	22	11	15	26	9	23	41	64	56
2002-1995	2	3	5	0	3	1	4	0	5	6	11	0

Tabelle 51/2: Spalten KPA, RTA-RIA und SIA-SPA

Jahre	ULA/UWA				WKA				WVA			
	S	Ö	Σ	KSpV	S	Ö	Σ	KSpV	S	Ö	Σ	KSpV
2020	1		1			1	1			2	2	2
2019		2	2	2		1	1			1	1	1
2018		3	3	3						2	2	2
2017		1	1	1		1	1			2	2	2
2016						1	1	1		1	1	1
2015	1	2	3	3	1	1	2	1		1	1	1
2014		3	3	3						1	1	1
2013										1	1	1
2012		1	1	1	2	3	5	1		4	4	3
2011		2	2	2	1	2	3	1		2	2	2
2010	4	1	5	5		3	3	2	1	2	3	3
2009	1		1	1		2	2		1	3	4	2
2008					1	0	1	0		1	1	1
2007	1	2	3	3	2	1	3	1	2	6	8	6
2006		2	2	2	1	1	2	1				
2005	1	1	2	1		3	3	2	2	3	5	2
2004						2	2					
2003						1	1					
2002		3	3							4	4	
2001						1	1					
2000		1	1		1	2	3					
1999	1		1			1	1					
1998		1	1			1	1					
1997		1	1									
1996		1	1									
1995												
2020-1995	10	27	37	27	9	28	37	10	6	36	42	30
2020-2003	9	20	29	27	8	23	31	10	6	32	38	30
2002-1995	1	7	8	0	1	5	6	0	0	4	4	0

Tabelle 51/3: Spalten ULA-UWA, WKA und WVA

Jahre	AFG				AER				FSA			
	S	Ö	Σ	KSpV	S	Ö	Σ	KSpV	S	Ö	Σ	KSpV
2020												
2019												
2018												
2017												
2016												
2015												
2014												
2013					1		1					
2012												
2011												
2010	1		1	1								
2009	1	1	2	1								
2008												
2007					1		1					
2006												
2005												
2004												
2003												
2002												
2001												
2000												
1999												
1998									1	1		
1997									1	1		
1996												
1995												
2020-1995	2	1	3	2	2	0	2	0	0	2	2	0
2020-2003	2	1	3	2	2	0	2	0	0	0	0	0
2002-1995	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0

Tabelle 51/4: Spalten AFG, AER und FSA

Jahre	LFA				WLA				Summe der Anhörungen	Beteiligung KSpV
	S	Ö	Σ	KSpV	S	Ö	Σ	KSpV		
2020										12
2019										14
2018										22
2017										18
2016										6
2015										15
2014										8
2013										11
2012										17
2011										19
2010										22
2009										18
2008										7
2007										23
2006										16
2005										12
2004										7
2003										2
2002										0
2001										0
2000										0
1999										0
1998										0
1997		1	1							0
1996										0
1995						1	1			0
2020-1995	0	1	1	0	0	1	1	0	415	
2020-2003	0	0	0	0	0	0	0	0	338	249
2002-1995	0	1	1	0	0	1	1	0	77	

Tabelle 51/5: Spalten LFA, WLA, sowie Summen 51/1 - 51/5 insg.
Die Spalte Beteiligung KSpV bezieht sich auf alle Kategorien

Tabelle 52: Anhörungen der Ausschüsse des Hessischen Landtages

1995 - 2020	S	Ö	Σ
Anhörungen im INA	32	75	107
Anhörungen im SIA/SPA	28	47	75
Anhörungen im WVA	6	36	42
Anhörungen im ULA	10	27	37
Anhörungen im WKA	9	28	37
Anhörungen im RTA/RIA	14	16	30
Anhörungen im HHA	7	21	28
Anhörungen im KPA	9	19	28
Anhörungen im HAA	7	15	22
Anhörungen im AFG	2	1	3
Anhörungen im AER	2	0	2
Anhörungen im FSA	0	2	2
Anhörungen im LFA	0	1	1
Anhörungen im WLA	0	1	1
Summe	126	289	415

2003 - 2020	S	Ö	Σ	KSpV
Anhörungen im INA	19	65	84	71
Anhörungen im SIA/SPA	23	41	64	56
Anhörungen im WVA	6	32	38	30
Anhörungen im WKA	8	23	31	10
Anhörungen im ULA	9	20	29	27
Anhörungen im RTA/RIA	11	15	26	10
Anhörungen im HHA	6	19	25	20
Anhörungen im KPA	7	16	23	22
Anhörungen im HAA	5	8	13	2
Anhörungen im AFG	2	1	3	1
Anhörungen im AER	2	0	2	0
Anhörungen im FSA	0	0	0	0
Anhörungen im LFA	0	0	0	0
Anhörungen im WLA	0	0	0	0
	98	240	338	249

**Tabelle 53: Anhörungen der Ausschüsse des Hessischen Landtages /
Prozentuale Aufteilung und Beteiligung der KSpV**

	Summe Anhörungen	Beteiligung der KSpV	Beteiligung in %
Kulturpolitischer Ausschuss	23	22	95,65
ULA/UWA	29	27	93,10
SIA/SPA	64	56	87,50
Innenausschuss	84	71	84,52
Haushaltsausschuss	25	20	80,00
WVA	38	30	78,95
RTA/RIA	26	10	38,46
AFG	3	1	33,33
WKA	31	10	32,26
Hauptausschuss	13	2	15,38
AER	2	0	0,00
FSA	0	0	0,00
LFA	0	0	0,00
WLA	0	0	0,00

Summe **338** **249**