

Zwischen Weimar und Bonn – Siebzig Jahre Hessische Verfassung*

HEINHARD STEIGER

Vor einigen Wochen haben wir 70 Jahre Hessische Verfassung gefeiert. Ich möchte heute Abend die Frage erörtern, was diese Verfassung im Kontext deutscher Verfassungsentwicklung zwischen der Weimarer Reichsverfassung und dem Bonner Grundgesetz bedeutet. Ich tue das in drei Teilen, Erster Teil: Entstehung des Landes Hessen und seiner Verfassung; Zweiter Teil: Schwerpunkte ihres Inhaltes; Dritter Teil: Schlussfolgerungen auch im Hinblick auf ihre diskutierte Revision.

I. Entstehung des Landes Hessen und seiner Verfassung

a. Besatzungsherrschaft

Der Ausgangspunkt für eine eigene deutsche Verfassungsgebung war 1945/46 denkbar ungünstig. Das Deutsche Reich hatte nach der Kapitulation vom 7./8. Mai 1945 und durch die vollständige Besetzung des Reichsgebietes durch die Alliierten Siegermächte die Ausübung seiner Staatsgewalt auf allen Ebenen vollständig von den Kommunen bis zur Zentralgewalt an diese verloren.

Bereits 1944 hatten die Alliierten beschlossen, Deutschland nach seiner vollständigen Besetzung in zunächst drei, später vier Besatzungszonen zu teilen. Diese Einteilung der Besatzungszonen wurde weitestgehend ohne Rücksicht auf die ältere, überlieferte politische Einteilung des Deutschen Reiches in seine Gliedstaaten oder Länder zur Zeit der Weimarer Republik vorgenommen. So gingen die Grenzen der Besatzungszonen auch mitten durch den Volksstaat Hessen, der jedoch seit 1933 nur noch eine leere Hülle war, sowie durch Preußen, das später durch das Kontrollratsgesetz Nr. 46 vom 25. Februar 1947 aufgehoben wurde, und seine hessischen Provinzen.

Die amerikanische Besatzungszone umfasste in ihrer endgültigen Gestalt neben bayerischen und württembergischen Gebieten sowie Bremen die Provinzen des Volksstaates Hessen Starkenburg und Oberhessen und den östlich des Rheins gelegenen Teil Rheinhessens, der westliche Teil fiel in die französische Besatzungszone, sowie die im Dritten Reich errichteten preußischen Provinzen Kurhessen und Nassau, vorher Provinz Hessen-Nassau, ausschließlich der zugehörigen Exklaven und der Kreise Oberwesterwald, Unterwesterwald, Unterlahn und St. Goarshausen, die ebenfalls in die französische Besatzungszone fielen. Die amerikanische Militärregierung hatte in dieser Zone die volle Regierungsgewalt in Gesetzgebung und Verwaltung inne. Sie war in deren Wahrnehmung und Ausübung völlig frei, gewissermaßen souverän, soweit nicht gesamtalliierte Regelungen

* Um eine Nachbemerkung und ein Literaturverzeichnis ergänzte Fassung meines Vortrages vor dem Oberhessischen Geschichtsverein am 11. Januar 2017.

oder Bindungen an zwingendes Völkerrecht bestanden. Aber sie setzte auf verschiedenen Ebenen deutsche Organe ein, die von ihnen beauftragt oder bevollmächtigt wurden, unter ständiger Anweisung und Kontrolle der Militärregierung Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

b. Entstehung des Landes Hessen

Es bestand Konsens zwischen den Alliierten, dass zunächst auf der Ebene der Besatzungszonen Länder als erste Form neuer deutscher staatlicher Organisation gebildet werden sollten. Durch die Proklamation Nr. 2 der amerikanischen Militärregierung vom 19. September 1945 wurden in der amerikanischen Besatzungszone die Länder Bayern, Bremen, Groß-Hessen und Württemberg-Baden errichtet. Es handelte sich dabei um territoriale Neubildungen kraft besatzungsrechtlicher Hoheitsgewalt. Die Errichtung Groß-Hessens war also kein Akt demokratischer, souveräner deutscher oder hessischer Selbstbestimmung, sondern ein besatzungsrechtliches Oktroi. Es war auch kein Akt der Wiedererrichtung eines früheren staatlichen Gebildes, sondern der Errichtung eines neuen Landes in Deutschland.

Allerdings hat dieses neue deutsche Land in seinen Bestandteilen tiefe historische Wurzeln. Es bestand und besteht zum ersten aus den genannten Provinzen des Volksstaates Hessen. Dieser hatte sich 1918 aus dem Großherzogtum Hessen-Darmstadt gebildet, das seinerseits 1806 aus der Landgrafschaft Hessen-Darmstadt entstanden war. Der zweite Bestandteil, die preußischen Provinzen Kurhessen und Nassau, soweit sie zur amerikanischen Besatzungszone gehörten, umfassen zum einen das 1866 von Preußen annektierte Kurfürstentum Hessen-Kassel, das seinerseits 1803 aus der Landgrafschaft Hessen-Kassel hervorgegangen war und zu dem u.a. auch das Fürstentum Fulda gehörte, und zum anderen das gleichermaßen von Preußen 1866 annektierte Herzogtum Nassau, das 1803 aus verschiedenen bis dahin selbständigen hessisch-nassauischen Grafschaften sowie Gebietsteilen der 1803 aufgehobenen geistlichen Kurfürstentümer Mainz und Trier gebildet worden war. Zudem war 1866 die hessische Freie Stadt Frankfurt von Preußen annektiert und der Provinz Hessen-Nassau eingegliedert worden. Seit 1928 war das ehemalige Fürstentum Waldeck Teil dieser preußischen Provinz. Die beiden Landgrafschaften waren ihrerseits aus den Teilungen der seit 1247 bestehenden Landgrafschaft Hessen nach dem Tode Philipps des Großmütigen im 16. und 17. Jahrhundert entstanden. Es gab also historische Zusammenhänge der nunmehr zusammengefügte Teile, die es rechtfertigen, dass Hessen zu den fünf Flächenländern in Deutschland gehört, die kein „Bindestrichland“ sind, sondern einen historischen Namen tragen und eine gewisse historische Kontinuität wahren.

Der neue Staat Groß-Hessen konstituierte sich am 16. Oktober 1945. Er erhielt eine Regierung unter Karl Geiler, der von der amerikanischen Militärregierung zum ersten Ministerpräsidenten ernannt wurde. Die oberste Gewalt lag jedoch weiterhin bei dieser, da alle Regierungsakte der neuen deutschen Regierung der Genehmigung durch sie bedurften. Der neue Staat ging also der Verfassung voraus. Er wurde nicht durch diese rechtlich konstituiert, wie später die Bundesrepublik Deutschland durch das Grundgesetz. Vielmehr gab er sich eine Verfassung in

einem Prozess, der einen Monat nach seiner Konstituierung im November 1945 begann.

c. Entstehung der Verfassung

Das groß-hessische Staatsministerium erließ am 22. November 1945 das „Staatsgrundgesetz des Staates Groß-Hessen“. Sein Erlass erfolgte zwar durch das Staatsministerium, beruhte aber auf der in der Proklamation Nr. 2 erteilten Vollmacht, also nicht auf eigenem ursprünglichem deutschem Recht. Es bedurfte auch der Genehmigung durch den Militärgouverneur. Beides wird in dem Staatsgrundgesetz allerdings nicht erwähnt. In Art. 1 wurde festgelegt, dass Groß-Hessen „ein Glied im künftigen demokratischen Deutschland“ sei. Separatistische Tendenzen gab es in Hessen nicht. Als „Staatsgebiet“ wurden in Art. 2 die ehemaligen preußischen Provinzen Kurhessen und Nassau und der Volksstaat Hessen bezeichnet, aber hinzugefügt, dass die in der französischen Besatzungszone gelegenen Teile dieser Gebiete „z.Z. nicht zu dem Staatsgebiet des Staates Groß-Hessen“ gehören. Trotzdem war das ein Gebietsanspruch, der etwas absonderlich wirkt. In Art. 9 erklärt sich die Groß-Hessische Staatsregierung zur „Treuhänderin des Hessischen Volkes“ und gibt das Versprechen, „eine demokratische Verfassung vorzubereiten“.

Maßgebend für die Einleitung der Verfassungsgebung war jedoch der Auftrag und die Bevollmächtigung durch die amerikanische Militärregierung, Verfassungsberatungen in Hessen und den anderen Ländern der amerikanischen Besatzungszone Bayern und Württemberg-Baden aufzunehmen. Konkret bildete eine Anordnung der Militärregierung v. 4. Februar 1946 die Grundlage für den ersten Schritt der Verfassungsgebung, die Berufung einer aus 12 Mitgliedern bestehenden vorbereitenden Verfassungskommission durch den Ministerpräsidenten. Sie sollte Material sammeln und auch einen ersten Entwurf einer Landesverfassung erstellen. Damit sollten Grundlagen für die Beratungen einer zu wählenden Verfassungsberatenden Versammlung bereitgestellt werden. Die Kommission legte, nachdem sie Stellungnahmen der Parteien, Gewerkschaften, Unternehmensverbände, Kirchen, Universitäten, Gerichtspräsidenten u.a. eingeholt hatte, am 18. Juni 1946 einen Entwurf vor. Gleichzeitig arbeiteten die vier Parteien Entwürfe aus.

Noch während der Arbeit der Kommission erließ der Ministerpräsident wiederum auf Anordnung der Militärregierung am 16. Mai ein Wahlgesetz zur Wahl der „Verfassungsberatenden Großhessischen Landesversammlung“. Die Wahl fand am 30. Juni statt. Erst durch diese entstand eine ursprüngliche, deutsche demokratische Legitimationsgrundlage für die künftige hessische Verfassung neben der bis dahin allein tragenden besatzungsrechtlichen Legitimierung. Wahlberechtigt waren alle deutschen Staatsangehörigen, die seit dem 1. Januar 1946 ihren Wohnsitz in Groß-Hessen hatten. 152440 deutsche Bewohner des Landes, d. h. rund 6,5 % der Wahlberechtigten waren jedoch gem. Abs. 2 wegen ihrer nationalsozialistischen Vergangenheit von der Wahl ausgeschlossen. Gewählt wurden 90 Mitglieder, 42 SPD, 35 CDU, 7 KPD, 6 LDP. § 2 bestimmte als Aufgabe der Versammlung „eine Verfassung des Landes Groß-Hessen vorzubereiten“. Diese Verfassung soll in Kraft treten, wenn sie „von der Militärregierung der

Besatzungsmacht genehmigt und durch einen Volksentscheid gebilligt wird.“ Sie hatte also von vorneherein eine doppelte Legitimitätsgrundlage, die der Besatzungsmacht und die der deutschen Bevölkerung Hessens.

Die Militärregierung gab der Landesversammlung für ihre Beratungen zunächst eine Frist bis zum 30. September vor, die dann aber bis zum 30. Oktober verlängert wurde, drängte also aufs Tempo. Inhaltlich gab es keine Direktiven, wohl aber Rahmensetzungen, vor allem die Beachtung des Vorranges des Besatzungsrechts, Demokratische und dezentrale Ausrichtung der Verfassung. Im Übrigen wuchs im Laufe der Beratungen ein eher informeller Austausch zwischen Mitgliedern der Landesversammlung und Vertretern der Militärregierung heran. Zwar gab es keine konkreten Interventionen. Jedoch wird in diesem Verfahren deutlich, dass der Prozess der Verfassungsgebung nicht in voller Unabhängigkeit geführt werden konnte, sondern unter einer Kontrolle der Militärregierung stattfand.

Die Landesversammlung begann ihre Beratungen am 15. Juli. Zunächst wurde ein Verfassungsausschuss aus 29 Mitgliedern eingesetzt, der die Verfassung vor allem ausarbeiten sollte, später ein noch kleineres Gremium aus 7 Mitgliedern gebildet. Das Plenum beriet die Verfassung in drei Lesungen. Die Militärregierung prüfte den in zweiter Lesung verabschiedeten Text eingehend. Vor allem bereitete der Artikel 41 der amerikanischen Militärregierung Schwierigkeiten. Sie wurden erst in Washington gelöst. Denn dieser Artikel sah eine unmittelbare Sozialisierung bestimmter Industrien etc. mit und durch Inkrafttreten der Verfassung vor. Die Militärregierung wollte diesen sog. Sozialisierungsartikel in eine Kannvorschrift umwandeln, wogegen sich jedoch SPD, CDU und KPD gemeinsam eindeutig wandten. So genehmigte die Militärregierung zwar den Entwurf, aber mit gewissen Änderungsaufgaben, vor allem der Forderung nach einer getrennten Volksabstimmung über den Sozialisierungsartikel 41. Noch bis zum Schluss übte sie also kraft ihres Besatzungsrechts Einflussnahme aus.

Erst nach der Genehmigung und dem Vollzug der darin geforderten Änderungen stimmte die Landesversammlung ebenfalls am 29. Oktober über den Gesamttext in dritter Lesung ab. 82 Abgeordnete stimmten für, 6 gegen die Verfassung. Die Volksabstimmung sollte zunächst am 17. November 1946 stattfinden, wurde dann aber auf den 1. Dezember 1946 verschoben. Am selben Tag wurde der erste Landtag nach dieser Verfassung gewählt. Die Volksabstimmung ergab eine Zustimmung von 76,8% der gültigen Stimmen. Stimmberechtigt waren die in Groß-Hessen lebenden deutschen Staatsangehörigen, dieses Mal auch die Bürger mit nationalsozialistischer Vergangenheit. Die hessischen deutschen Staatsbürger waren als ein bereits staatlich organisierter Teil des deutschen Volkes auch Träger der verfassungsgebenden Gewalt für diesen Teil. Die Verfassung trat mit der Annahme durch die Volksabstimmung am 1. Dezember 1946 in Kraft. In der Verfassung wurde der Name des Landes „Groß-Hessen“ in „Hessen“ geändert. Die umfangreiche Beschreibung des Staatsgebietes aus dem Staatsgrundgesetz wurde nicht wiederholt, und damit ein irgendwie erhobener Anspruch auf Gebietsteile des alten Volksstaates Hessen, die in der französischen Besatzungszone lagen und heute zu Rheinland-Pfalz gehören, auch indirekt nicht mehr geltend gemacht.

d. Wertung

Die Entstehung des Landes Hessen und seiner Verfassung ist ein Vorgang, in dem sich zwei „Gewalten“ mischen, die der amerikanischen Militärgewalt aus Besatzungsrecht und die deutsche verfassungsgebende Gewalt. Die erstgenannte war übergeordnet, eröffnete der zweiten erst die Wirksamkeit und bestimmte deren Details. Am Ende allerdings steht ein souveräner Akt der deutschen Bevölkerung des Landes in der Volksabstimmung über die Verfassung. Sie ratifizierte damit nachträglich auch die Errichtung des Landes Hessen selbst, an dessen Entstehung sie ursprünglich nicht hatte mitwirken können. Noch allerdings stand alles unter Vorbehalt des übergeordneten Besatzungsrechts. Die volle Selbstbestimmung Hessens war mit der Verfassung noch nicht hergestellt. Auch erhob Hessen keinen Anspruch auf eine volle staatliche Souveränität, sondern verstand sich von vorneherein als Gliedstaat einer künftigen deutschen föderalen Republik. Aber ab dem 1. Dezember 1946 beruhte das Handeln der Organe des Landes in Gesetzgebung, Exekutive und Rechtsprechung auf dem eigenem demokratischen Willen der deutschen Bevölkerung, nicht mehr auf Bevollmächtigung durch die Besatzungsmacht, weder im Ganzen noch im Einzelnen. Mir scheint, dass dies, unabhängig vom Inhalt der Verfassung die eigentlich entscheidende Bedeutung der hessischen Verfassungsgebung des Jahres 1946 ist.

Wenden wir uns nunmehr dem Inhalt zu.

II. Zum Inhalt der Verfassung vom 1. Dezember 1946

a. Verfassungsrechtliches Umfeld

Die hessische Verfassung bildete mit den fast gleichzeitig in Kraft getretenen Verfassungen von Württemberg-Baden und Bayern den Beginn der deutschen Verfassungsentwicklung nach dem Untergang der Weimarer Republik und dem Ende ihrer Verfassung 1933. Aber alle drei stellten nur die Verfassung jeweils eines Teiles Deutschlands dar. Das gleiche gilt für die nachfolgende Verfassung Thüringens noch im Jahre 1946 und die Verfassungen der anderen vier Länder der sowjetischen Besatzungszone, sowie der vier Länder der französischen Besatzungszone und Bremens im Jahre 1947. Alle diese Länder definierten sich wie Hessen als Glieder einer sich noch zu organisierenden gesamtdeutschen föderalen Republik. Alle gingen offenbar davon aus, dass die Weimarer Reichsverfassung keine Geltung mehr hatte, obwohl sie nie formell aufgehoben, sondern durch die staatsrechtlichen Entwicklungen im Dritten Reich zwischen 1933 und 1945 und die Übernahme der deutschen Staatsgewalt durch die Alliierten nach der deutschen Kapitulation nach und nach überholt und außer Kraft gesetzt worden war. Eine Rückkehr zu ihr wurde nicht ernsthaft ins Auge gefasst. Die in der Politik wie in der Rechtswissenschaft höchst umstrittene Frage des Fortbestandes des Deutschen Reiches wurde in der hessischen Verfassung offengelassen. Als Verfassungen mit gesamtdeutschem Anspruch wurden am 23. Mai 1949 das „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“, das durch den aus Vertretern der Parlamente der in den drei westlichen Besatzungszonen gelegenen Länder gebildeten

Parlamentarischen Rat in Bonn ausgearbeitet und beschlossen worden war, und am 7. Oktober 1949 die „Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik“, die durch einen aus Vertretern von Parteien und gesellschaftlichen Gruppen überwiegend der Sowjetischen Besatzungszone gebildeten Volkskongress und einem aus diesem hervorgegangenen Volksrat ausgearbeitet und durch die „Provisorische Deutschen Volkskammer“ in Berlin beschlossen worden war, in Kraft gesetzt. Auch sie bedurften noch der Genehmigung durch die Besatzungsmächte. Aber das Grundgesetz erhielt nur die der Amerikaner, Briten und Franzosen und die Verfassung der DDR nur die der Sowjetunion. So entfalteten beide Verfassungen verfassungsrechtliche Wirkung jeweils nur für einen Teil Deutschlands, das Grundgesetz bis 1990 nur in den drei westlichen Besatzungszonen, damit auch für Hessen, die Verfassung der DDR nur in der sowjetischen Besatzungszone in dem territorialen Stand nach der Abtrennung der an die Sowjetunion und die Volksrepublik Polen gefallen Gebiete jenseits der Oder und Görlitzer Neiße.

Ich will einige Schwerpunkte setzen, die für die Verfassungsentwicklung zwischen der Weimarer Verfassung und dem Bonner Grundgesetz von Bedeutung sind und damit den Rang der hessischen Verfassung ein wenig hervorheben. Denn die hessische Verfassung steht in einem Entwicklungsprozess deutscher Verfassungsgebung.

b. Tradition

Die Deutschen mussten freiheitliche Demokratie und eine entsprechende Verfassungsgebung 1945 nicht erst lernen. Es gab eine entsprechende lange deutsche, im Austausch mit den westeuropäischen Entwicklungen stehende Tradition, die zwar nicht von allen Deutschen aber doch von wesentlichen Teilen der Gesellschaft getragen wurde. Vor allem war diese seit fast über 150 Jahren in einer gewissen Entwicklung in Verfassungsordnungen auf einzelstaatlicher wie auf gesamtstaatlicher Ebene in Deutschland in geltendes Recht umgesetzt worden. 1848 wurden im Deutschen Bund und einigen Gliedstaaten erste Versuche unternommen, eine freiheitliche demokratisch-parlamentarische Regierungsform zu errichten. Sie schlugen zwar fehl. Aber die dabei entwickelten politischen Ideen blieben lebendig, wirkten fort und entwickelten sich weiter. Zwar hatte das Deutsche Reich von 1871 auch noch keine demokratisch-parlamentarische Verfassung. Aber es gab im Reich, wenn auch nicht in Preußen, bereits von Anfang an das allgemeine und gleiche Männerwahlrecht zum Reichstag ab 25 Jahre. Eine demokratisch-parlamentarische Verfassung wurde erst durch die Revolution von 1918 eingeführt, aber das Material dafür lag bereits damals bereit, musste nicht erst mühsam außerhalb Deutschlands zusammengesucht werden. Dabei wurde auch das allgemeine aktive und passive Frauenwahlrecht in Deutschland gesetzlich verankert, das zwar bereits in einigen anderen Staaten bestand, aber z.B. in Großbritannien erst 1928 und in Frankreich sogar erst 1944 eingeführt wurde. In der Reichsverfassung, die 1919 in Weimar verabschiedet wurde, und in den Verfassungen des Volksstaates Hessen 1919 und Preußens von 1920, gewann die freiheitliche demokratisch-parlamentarische Ordnung rechtliche und politische Gestalt. Zwar war diese neue Verfassungsform im Volk nicht unbestritten und fand im Laufe der Zeit, vor allem ab

dem Ende der 20er Jahre aus vielen Gründen immer mehr Gegner. So brach das System im Reich 1933 zusammen. Aber nach dem katastrophalen Ende der nationalsozialistischen Herrschaft stand außer Zweifel, dass für die Neubegründung staatlicher Ordnung nur das freiheitliche demokratisch-parlamentarische System deutscher und westeuropäischer Tradition als Grundlage dienen konnte. Es ist auch zu bedenken, dass die Männer und Frauen, die an den Beratungen im Vorbereitungsausschuss wie in der Landesversammlung beteiligt waren, die Weimarer Republik erlebt hatten, zum Teil bereits politisch tätig gewesen waren, entsprechende Erfahrungen gesammelt hatten. Manche hatten im Widerstand gegen das nationalsozialistische Regime gestanden, waren auf Grund ihrer politischen Überzeugungen im KZ gewesen oder waren in die Emigration gegangen.

c. Hessen in Deutschland

Wie bereits dargelegt, wurde Hessen von vorneherein einhellig als Gliedstaat eines föderal geordneten deutschen Gesamtstaates gesehen. So bezeichnet sich Hessen in der Präambel der Verfassung als „Gliedstaat der Deutschen Republik“. Der Begriff „Deutsches Reich“, der noch für die Weimarer Republik als offizielle Staatsbezeichnung gegolten hatte, war durch das Dritte Reich völlig diskreditiert und findet sich daher auch im Grundgesetz nicht mehr, obwohl sich die Bundesrepublik als identisch mit dem Deutschen Reich von 1871, wenn auch inzwischen in den gegenwärtigen Grenzen von 1990 begreift.

d. Vollverfassung oder Organisationsstatut?

Die hessische Verfassung ist eine Vollverfassung mit Grundrechten und weiteren materiellen Bestimmungen und nicht nur ein Organisationsstatut, in dem lediglich die Organisation des Landes, d.h. deren Organe, deren Bildung und deren Kompetenzen zur Ausübung der Staatsgewalt geregelt werden. Das war nicht unumstritten. Aber man erwartete, mit einer vollen Verfassung die staatliche Existenz gegenüber den Besatzungsmächten zu festigen. So enthält die hessische Verfassung in ihrem Ersten Teil Menschenrechte, Grundrechte, Bestimmungen über die gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung, das Verhältnis Staat-Kirchen und über die Schule. Im Zweiten Teil wird die Organisation des Landes geregelt. Diesem Aufbau werden wir folgen. Denn bereits darin lag eine entscheidende Neuerung der hessischen Verfassung gegenüber der Weimarer Reichsverfassung. Diese hatte erst die Organisation des Reiches und dann die Grundrechte etc. geregelt. Die Umkehrung war 1946 nicht selbstverständlich. Die fast gleichzeitige bayerische Verfassung folgt dem Weimarer Aufbau. Das Grundgesetz hat jedoch das hessische Beispiel aufgenommen.

e. Teil I der Verfassung - Materielle Grundlegungen

1. Menschen- und Grundrechte

Nicht nur in der Anordnung der materiellen Grundlagen der Verfassung im I. Teil liegt ein fundamentaler Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung, sondern vor allem in ihrem Inhalt. An der Spitze der Verfassung stehen die dem Staate vorge-

gebenen und gewährleisteten, nicht von ihm gewährten „Rechte des Menschen“ mit den Regeln zu ihren „Grenzen und Sicherung“. Der maßgebliche und grundlegende Fortschritt der hessischen Verfassung gegenüber der Weimarer Reichsverfassung wird in den Überschriften der Abschnitte deutlich: „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“ in der Weimarer Reichsverfassung und „Rechte des Menschen“ in der hessischen Verfassung. Nur das Auslieferungsverbot, das Versammlungsrecht und das Recht, Vereine zu bilden, sind auf Deutsche beschränkt. Andererseits gibt es bereits ein Asylrecht für politisch Verfolgte und Flüchtlinge. Mit diesem menschenrechtlichen Ansatz folgt die hessische Landesverfassung zum einen den Erfahrungen aus dem Dritten Reich, aber vor allem den nach und seit dem Zweiten Weltkrieg vorherrschenden Auffassungen, dass jeder Mensch kraft seiner Würde unveräußerliche Rechte habe, die nicht mehr durch eine staatliche Verfassung oder staatliche Gesetze gewährt werden, sondern allen Menschen als Menschen von vorneherein zukommen. So formuliert Art. 3 LV „Leben und Gesundheit, Ehre und Würde des Menschen sind unantastbar“. Auch in Art. 27 und Art. 30 als Grundlegung der Sozial- und Wirtschaftsordnung und bezgl. der Gestaltung der Arbeitsbedingungen wird auf die „Würde des Menschen“ Bezug genommen. Der hessische Verfassungsgeber wendet sich damit gegen die Unrechtsordnung des Nationalsozialismus und dessen Vernichtung der Grundlagen einer am Menschen und seiner Würde orientierten staatlichen Ordnung und bekundet, dass die Menschen- und Grundrechte die gesamte staatliche Ordnung Hessens tragen und die ganze Staatsgewalt binden sollen, einschließlich der Gesetzgebung. Der Katalog der Menschenrechte der hessischen Verfassung umfasst die klassischen Gleichheits- und Freiheitsrechte, einschließlich der Kommunikationsfreiheiten, zudem ein neues Informationsfreiheitsrecht, sowie den besonderen Schutz für Ehe und Familie.

Das Grundgesetz stellt in Art. 1 die allgemeine Garantie der Würde des Menschen an die Spitze. Auch dieses setzt in seinen Ersten Teil die Rechte des einzelnen als unveräußerliche Menschenrechte fest. Es sind, wenn auch anders formuliert, die gleichen wie in der hessischen Verfassung. Auch das menschenrechtliche Asylrecht erscheint hier.

2. Sozial- und Wirtschaftsordnung

Die materiellen Bestimmungen der hessischen Verfassung zur Sozial- und Wirtschaftsordnung, zur Religionsverfassung und zur Schule, die ausführlich geregelt sind, waren in den Verfassungsberatungen z.T. kräftig umstritten und verzögerten den Prozess der Verfassungsgebung erheblich. Im Abschnitt zur Sozial- und Wirtschaftsordnung ging es vor allem um die generelle Ausrichtung der Wirtschaftsordnung. SPD und KPD wollten Hessen als eine „sozialistische“ Republik ausrichten. Sie wären damit erheblich über die Weimarer Reichsverfassung hinausgegangen, die eine wesentlich liberalere Wirtschaftsordnung mit bestimmten Elementen einer sozialen Ausrichtung, insbesondere in Bezug auf die Arbeiter zu verbinden suchte. Die ausdrückliche Bezeichnung als „sozialistisch“ wurde zwar nicht durchgesetzt, aber wesentliche Elemente des Konzeptes wurden in die Verfassung auch mit Zustimmung der CDU eingefügt. So werden einerseits ein Recht auf

Arbeit, andererseits die sittliche Pflicht zur Arbeit in Art. 26 verankert. Generell werden die Arbeitskraft unter den besonderen Schutz des Staates gestellt und Einzelrechte für diesen Schutz festgelegt. Kollektiv werden das Recht zur Bildung von Gewerkschaften und deren Rechte auf den Abschluss von Tarifverträgen, auf Betriebsvertretungen für die Wahrnehmung von Mitbestimmungsrechten und zur Führung von Streiks verankert. Die Wirtschaftsordnung wird generell auf das Wohl des ganzen Volkes und auf die Befriedigung seines Bedarfes festgelegt, wofür der Gesetzgeber die entsprechenden Maßnahmen anordnen kann. Die Ausrichtung auf die Sicherung des Bedarfes durch den Gesetzgeber erklärt sich wesentlich aus der Notlage der Nachkriegszeit. Nur in diesem Rahmen wird eine wirtschaftliche Freiheit gewährt. Das alles ging noch nicht wesentlich über die Weimarer Reichsverfassung hinaus. In den drei westlichen Besatzungszonen, der sog. Trizone, die die Bundesrepublik präfiguriert, wird nach der Währungsreform vom 20. Juni 1948 der entgegengesetzte Weg eingeschlagen, die sukzessive Aufgabe der Bewirtschaftung und Öffnung des Marktes. Dem folgte das Grundgesetz. Weitere Regelungen der Landesverfassung waren wesentlich stärker an sozialistisch geprägten Vorstellungen orientiert. Die Aussperrung wurde verboten. Es sollte ein einheitliches Arbeitsrecht für Arbeiter, Angestellte und Beamte geschaffen werden. Zwar wird in Art. 45 das „Privateigentum“ gewährleistet, aber der Regelung durch Gesetz unterworfen. Seine Enteignung durch Gesetz ist zulässig. Schon hier gibt es eine Unterscheidung zur Weimarer Reichsverfassung, die in Art. 153 das „Eigentum“ gewährleistet. Die begriffliche Differenz ist nicht ohne Bedeutung. Denn mehrere Artikel der hessischen Verfassung sehen unter der Voraussetzung des Missbrauchs der wirtschaftlichen Freiheit die Einziehung des wirtschaftlichen Vermögens allgemein und insbesondere des Großgrundbesitzes durch Gesetz, unter bestimmten Voraussetzungen sogar ohne Entschädigung, vor. Darüberhinausgehend konstituiert der bereits genannte Sozialisierungsartikel 41 die Überführung gewisser Industrien in Gemeineigentum unmittelbar mit dem Inkrafttreten der Verfassung. Es gibt also eine grundsätzliche Unterscheidung der Eigentumsarten. Die Weimarer Reichsverfassung hatte sich mit der Klausel, Eigentum verpflichte und solle auch dem Wohl der Allgemeinheit dienen, einem allgemeinen Artikel zur Sozialisierung durch Gesetz sowie einigen Regelungen zur Bodennutzung begnügt. Hier liegt der zweite Schwerpunkt der Fortentwicklung der hessischen Verfassung gegenüber der Weimarer Reichsverfassung in eine stärkere sozialistisch geprägte Richtung. Sie hatte allerdings anders als die Regelung der Menschenrechte keinen Bestand. Denn das Grundgesetz kehrte in Art. 14 und 15 bezgl. der Eigentumsgarantie zu den Regelungen der Weimarer Reichsverfassung zurück, garantiert das Eigentum ganz allgemein und sieht Sozialisierungen nur durch Gesetz gegen volle Entschädigung vor. Es enthält im Übrigen auch keine weiteren Bestimmungen zur Wirtschafts- und Sozialordnung. Bestand 1946 in der hessischen Verfassungsgebenden Versammlung in den Fragen der sozialen und wirtschaftlichen Ordnung weitgehender Konsens über eine stärker sozialpolitisch ausgeprägte Verfassung, so zeichneten sich 1948/1949 bereits verschiedene Modelle ab, die im Parlamentarischen Rat politisch kontrovers vertreten wurden. So vermied man eine Festlegung in bestimmte Richtungen. Eine Direktive gibt

lediglich die allgemeine verfassungsgestaltende Grundentscheidung der Bundesrepublik als Sozialstaat, die aber nirgendwo konkretisiert wird. Diese Zurückhaltung des Grundgesetzes hat aber Auswirkungen auf die Regelungen der hessischen Verfassung zur Wirtschafts- und Sozialordnung, deren gestaltende Kraft durch das vorrangige Bundesverfassungs-, wie vor allem durch das Gesetzesrecht des Bundes entweder eingeschränkt oder gar aufgehoben wurde. Denn nach der Kompetenzordnung der Bundesrepublik ist die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung weitestgehend dem Bundesgesetzgeber überlassen. Er hat diese genutzt und tut dies fürderhin. So hat sich die Wirtschaftsordnung in Richtung einer freiheitlichen, aber sozialen Marktwirtschaft entwickelt.

3. Kirchen und Staat

Die Regelungen der hessischen Landesverfassung zum Verhältnis von Kirchen und Staat stehen voll in der Tradition der Weimarer Reichsverfassung. Grundprinzip ist die Trennung von Kirchen und Staat wie vorher in der Weimarer Reichsverfassung und später im Grundgesetz. Aber es bestehen doch bestimmte Verknüpfungen zwischen ihnen. Vorstellungen einer Art laizistischer Ordnung nach französischem Vorbild, in der Religion und deren Institutionen völlig aus dem staatlichen Bereich ausgeklammert und in den rein privaten Bereich abgedrängt worden wären, wurden in den Verfassungsberatungen von keiner Seite vorgebracht. Wie in der Weimarer Reichsverfassung werden die entsprechenden Vorschriften über die Kirchen und Religionsgesellschaften auch auf die Weltanschauungsgemeinschaften ausgedehnt. Ihnen wird völlige Autonomie gegenüber dem Staat gewährleistet. Die Rechtsstellung der Kirchen als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit eigenem Besteuerungsrecht wird aufrechterhalten. Wie unter der Weimarer Reichsverfassung und auch unter dem Grundgesetz kann dieser Status auch anderen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften übertragen werden. Sie wissen, daß dies gegenwärtig eindringlich für islamische Gemeinschaften diskutiert wird. Weitere Einzelheiten lasse ich dahingestellt. Da das Grundgesetz die Weimarer Bestimmungen zum Verhältnis Staat - Kirchen als solche übernommen hat, bestehen auch keine inhaltlichen Unterschiede zwischen diesem und der hessischen Landesverfassung.

4. Schule und Staat

In den Beratungen zur hessischen Landesverfassung bildete der Abschnitt zu Erziehung, Schule und Staat den dritten Schwerpunkt erheblicher Auseinandersetzungen, insbesondere um das Elternrecht, die Konfessionsschule, den Religionsunterricht und die Zulassung von Privatschulen. Zwar wird das Erziehungsrecht der Eltern im Allgemeinen und in Bezug auf die Teilnahme am Religionsunterricht im Besonderen gewährleistet. Aber das Schulwesen wird ausschließlich dem Staat zugeordnet. Als einheitliche Schulform wird die Simultanschule festgelegt. Damit werden vor allem die staatliche Konfessionsschule, aber auch die christliche Gemeinschaftsschule abgelehnt. Die Weimarer Verfassung hatte eine solche Festlegung nicht getroffen. Jedoch wird, wie dort, der Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an den staatlichen Schulen gewährleistet, wie das auch

später in Art. 7 des Grundgesetzes geschah. Vor allem, und das ist neu, werden bestimmte Grundsätze und Ziele der schulischen Erziehung festgelegt, Rücksicht auf die religiösen und weltanschaulichen Empfindungen der Schüler, deren Bildung zu sittlichen Persönlichkeiten, Vorbereitung zur beruflichen Tüchtigkeit und politischen Verantwortung und verantwortlichem Dienst an Volk und Menschheit, zu Ehrfurcht und Nächstenliebe, Achtung, Duldsamkeit, Rechtlichkeit und Wahrhaftigkeit. Wesentlich kürzer waren die Formulierungen der Weimarer Reichsverfassung. Diese ausführliche Festlegung war wohl der Erfahrung mit dem Nationalsozialismus geschuldet. Ein besonderes Anliegen bildete die Einführung der Unentgeltlichkeit des Unterrichts an allen öffentlichen Schulen und Hochschulen. Die Weimarer Reichsverfassung hatte dazu keine Regelung getroffen. Da die Zuständigkeit für das Schulwesen in die Autonomie der Länder fällt, sind die diesbezüglichen Regelungen des Grundgesetzes sehr knapp.

5. Schutz der Verfassung

Nach den Erfahrungen des Untergangs der Weimarer Republik hielt man Bestimmungen zum Schutz der Verfassung gegen ihre Gegner für notwendig, die die Grundrechte gegen die Verfassungsordnung einsetzen. Insbesondere ein Dilemma gab es damals und gibt es bis heute: Die Kommunikationsfreiheitsrechte. Auf Grund der Erfahrungen aus der Weimarer Republik sieht Art. 17 vor, dass sich darauf nicht berufen kann, „wer den verfassungsmäßigen Zustand angreift oder gefährdet“. Die Entscheidung darüber liegt beim Staatsgerichtshof. Das Grundgesetz sieht sogar die Verwirkung auch weiterer Grundrechte vor, wenn sie zum „Kampf gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung“ missbraucht werden, die das Bundesverfassungsgericht aussprechen muss. Zudem stellt die hessische Landesverfassung den „Revolutionären Verfassungsbruch“ unter Strafe. Schließlich verpflichtet sie jeden, für den Erhalt der Verfassung einzutreten und sichert jedermann ein Widerstandsrecht und eine Widerstandspflicht gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt zu. In der Weimarer Reichsverfassung fehlte ein solches Recht. In das Grundgesetz wurde es erst 1968 im Zuge der Einführung der sogenannten Notstandsverfassung eingeführt. Auch diese Neuerung der hessischen Landesverfassung war den Erfahrungen von 1933 und danach geschuldet.

f. Teil II der Verfassung – Politische Organisation

Ich wende mich nun dem zweiten, dem organisatorischen Teil der Landesverfassung zu. Diese errichtet gemäß der deutschen Verfassungstradition der gescheiterten Verfassung von 1848, der Weimarer Reichsverfassung wie der Verfassungen des Volksstaates Hessen und des Freistaates Preußen von 1919 ein freiheitlich demokratisches parlamentarisches Regierungssystem. Auch das Bonner Grundgesetz folgt später diesem System. Ein Präsidialsystem wie in den USA stand offenbar nicht zur Erörterung. Vorschläge der CDU für eine zweite Kammer und die Einführung eines hessischen Präsidenten konnten sich nach heftigen, sehr streitigen Diskussionen nicht durchsetzen.

1. Parlamentarisches Regierungssystem

Entsprechend diesem demokratisch-parlamentarischem System liegt die Staatsgewalt „unveräußerlich beim Volke“. Nach dem Wahlgesetz wählen die deutschen Staatsbürger, die zur Zeit der Wahlen seit einer bestimmten Zeit in Hessen wohnen, den Landtag. Ein zentraler Punkt im parlamentarischen System ist die Bildung der Regierung. Da nach den herrschenden Auffassungen der Zeit die Weimarer Regelungen defizitär und daher für den Untergang der Weimarer Republik mitursächlich waren, wollte man es besser machen. Zwar hielt man wie diese am Verhältniswahlrecht fest, führte aber eine 5% Klausel ein, um eine Zersplitterung des Landtages zu verhindern und stabile Mehrheiten zu ermöglichen. Da es keinen Staatspräsidenten gibt, der den Ministerpräsidenten ernennen könnte, ist die Sache von vorneherein etwas einfacher. Der Landtag selbst muss diesen mit der Mehrheit seiner Mitglieder wählen. So hat er von vorneherein eine klare Mehrheit. Gelingt das nicht, führt das letztlich zur Auflösung des Landtages und zu Neuwahlen. In dem bisher einzigen Fall, in dem eine Wahl scheiterte, der Nichtwahl der Kandidatin der SPD Andrea Ypsilanti für das Amt der Ministerpräsidentin nach den Landtagswahlen von 2008, hat das funktioniert. Ist er oder sie im Amt, kann er oder sie zurücktreten oder zum Rücktritt durch Votum des Landtages gezwungen werden. Aber der Landtag muss binnen festgelegter Fristen für die Nachfolge sorgen, sonst ist er aufgelöst. Da Neuwahlen unangenehme Folgen für Parteien und Abgeordnete haben, sah der Verfassungsgeber darin wohl einen hinreichenden Zwang, mit dem Sturz einer Regierung besonnen umzugehen. Ein Auflösungsrecht der Regierung, wie es noch der Vorentwurf vorsah, besteht nicht. Der Landtag kann sich nur selbst auflösen.

Das Grundgesetz ging auf Grund der anderen organisatorischen Konstruktion der obersten Bundesorgane andere Wege, um dasselbe zu erreichen. Die 5% Klausel hat es im Wahlrecht übernommen. Das Bundesverfassungsgericht hat das, wenn auch zähneknirschend, gebilligt. Zwar gibt es den Bundespräsidenten. Aber auch das Grundgesetz vertraut die Regierungsbildung und Regierungsstürze zentral dem Bundestag an. Der Bundespräsident hat zwar ein einmaliges Vorschlagsrecht einer Person für das Kanzleramt nach Beginn einer neuen Legislaturperiode bzw. nach Rücktritt der Kanzlerperson. In der bisherigen Praxis schlägt er jedoch die Person zur Wahl vor, die ihm von der Partei oder den Parteien präsentiert wird, die allein mehrheitsfähig ist oder die, was die Regel ist, vorher eine mehrheitsfähige Koalition gebildet haben. Die Initiative liegt also bei den Parteien, die im Bundestag vertreten sind, nicht beim Bundespräsidenten. Die oder der Vorgeschlagene bedarf der Wahl durch den Bundestag, sei es zu Beginn der Legislaturperiode, sei es nach Rücktritt. Eine Ablösung der amtierenden Kanzlerperson setzt sogar die Wahl einer anderen Kanzlerperson durch den Bundestag durch das sog. konstruktive Misstrauensvotum voraus. Der erste Versuch, auf diese Weise 1972 Willy Brandt zu stürzen und durch den Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion Rainer Barzel zu ersetzen, scheiterte. Ein zweiter Versuch 1982, an Stelle des amtierenden Kanzlers Helmut Schmidt den Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion Helmut Kohl zum Kanzler zu wählen, gelang. Diese Regelung nimmt

bemerkenswerter Weise einen Vorschlag des Heidelberger Staatsrechtslehrers Walter Jellinek auf, den dieser in seinem Entwurf einer hessischen Verfassung gemacht hatte, dem aber bereits der Vorbereitende Ausschuss nicht gefolgt war. Ein Auflösungsrecht des Bundespräsidenten gegenüber dem Bundestag besteht nur, wenn der Bundestag nach einer Neuwahl oder nach dem Rücktritt einer Kanzlerperson nicht in der Lage ist, eine Kanzlerperson mit absoluter Mehrheit zu wählen

2. Gesetzgebung

Der zweite Schwerpunkt des parlamentarischen Regierungssystems, die Ausgestaltung der inneren rechtlichen Ordnung des Landes, obliegt in Hessen grundsätzlich dem Landtag, insbesondere die Gesetzgebung. Allerdings gehen die meisten Gesetzesentwürfe auch in Hessen von der Regierung aus. Aber die hessische Verfassung sieht ausdrücklich auch Volksabstimmungen, Volksbegehren und Volksentscheide vor. Auch die Weimarer Reichsverfassung hatte solche eingeführt. Der Landtag hat zudem die üblichen weiteren Rechte, vor allem die Haushaltshoheit und die allgemeinen Kontrollrechte gegenüber der Regierung. Diese Rechte stehen auch dem Bundestag zu, wenn auch die Vertretung der Länder, der Bundesrat, an deren Wahrnehmung beteiligt ist. Das Grundgesetz nennt zwar auch die Möglichkeit der „Abstimmungen“ des Volkes, konkretisiert diese aber nicht näher, so dass streitig ist, ob Volksentscheide etc. auf Bundesebene zulässig sind. Jedoch wird heute wieder lebhaft diskutiert, ob man auch auf Bundesebene mehr Elemente direkter Demokratie einführen sollte.

3. Krisenbewältigung

Aber was geschieht in einer Krise des Landtages, der wegen innerer Zersplitterung keine Regierungsmehrheit bildet und seine Aufgaben, insbesondere der Gesetzgebung nicht erfüllt? Einen erheblichen Kritikpunkt an der Weimarer Reichsverfassung bildeten die einseitigen Befugnisse des Reichspräsidenten aus Art. 48 zur Ausrufung des Notstandes und den Erlass von Notverordnungen sowie Einschränkungen zentraler Grundrechte. Man sah darin Grundlagen für die Regierungsübernahme durch Hitler. Die hessische Verfassung billigt in genau umschriebenen Notstandsfällen der Landesregierung ein gewisses Notverordnungsrecht zu, wenn der Landtag nicht versammelt ist. Das Grundgesetz enthält eine komplizierte Regelung im Zusammenwirken zwischen Bundespräsident, Bundesregierung und Bundesrat, um in einem Gesetzgebungsnotstand die notwendigen Verordnungen zu erlassen.

4. Schutz der Verfassung

Auch im institutionellen Teil spielt der Schutz der demokratischen freiheitlichen Verfassungsordnung eine gestärkte Rolle gegenüber den Regelungen der Weimarer Reichsverfassung. Die Notstandsbefugnisse des Reichspräsidenten zum Schutz der Verfassung hatten sich 1932 ff. gerade gegen die Verfassungsordnung gekehrt. Zwar gab es einen Staatsgerichtshof zum Schutz der Verfassung. Aber dieser hatte nur beschränkt Wirkung gehabt. Es bedurfte weiterer Vorkehrungen, für die es keine Vorbilder gab. Zwar errichtet auch die hessische Verfassung einen Staatsgerichtshof. Aber dieser hat wesentlich weitergehende Rechte, insbesondere zur

Gesetzeskontrolle auf Antrag einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten und staatlicher Organe bzw. Organteile. Er ist zuständig für die Grundrechtsklage, die jedermann erheben kann. Die Verfassung enthält schließlich ein Verbot, durch Verfassungsänderung die demokratischen Grundgedanken der republikanisch-parlamentarischen Staatsform aufzuheben oder die Errichtung einer Diktatur herbeizuführen, eine sog. Ewigkeitsklausel. Denn für die Weimarer Reichsverfassung ging eine nicht unerhebliche Meinung der Staatsrechtslehrer dahin, dass sich die Demokratie auch demokratisch aufheben und in eine andere Staatsform umwandeln könne. Das Grundgesetz geht den hessischen Weg weiter. Das Grundgesetz und das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht sehen eine umfassende Kontrolle nicht nur der Gesetzgebung, sondern des gesamten staatlichen Handelns auch durch den einzelnen mit der Verfassungsbeschwerde vor. Die Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs.3 nimmt die hessische Ewigkeitsklausel in zudem erweiterter Form auf.

III. Conclusio

a. Würdigung

Ist die hessische Landesverfassung ein eigener Schritt der deutschen Verfassungsentwicklung von Weimar nach Bonn? Ich denke, man kann diese Frage bejahen. Das gilt in erster Linie für den Wandel von gewährten Grundrechten zu menschenrechtlichen Freiheits- und Gleichheitsrechten. Das gilt aber auch für die erörterten staatsorganisatorischen Regelungen des demokratisch-parlamentarischen Regierungssystems und seiner Effektivierung und Sicherung. Im Bereich Staat und Kirchen bestätigt die hessische Landesverfassung die alte Linie, die auch in das Grundgesetz eingeht. Insoweit besteht Kontinuität von Weimar über Wiesbaden bis Bonn. Im Bereich Schule und Bildung enthält die Landesverfassung einige Innovationen gegenüber Weimarer Regelungen, vor allem die Gebührenfreiheit für den Besuch aller Schulen und Hochschulen, deren volle Realisierung aber lange gedauert hat. Am schwierigsten ist die Frage für den höchst umstrittenen Abschnitt „Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten“ zu beantworten. Er war wohl in besonderer Weise zukunftsweisend auch für eine gesamtdeutsche Verfassungsordnung gedacht. Das Grundgesetz ist dem zwar nicht gefolgt. Viele Bestimmungen sind daher zwar auf der Ebene der Verfassung ins Leere gelaufen. Aber inhaltlich politisch haben die in ihnen niedergelegten Vorstellungen der sozialen Ordnung fortgewirkt und die Gestaltung des Sozialstaates auf der Ebene der Gesetzgebung getragen und bestimmt, z. B. die Mitbestimmung der Arbeiter in den Unternehmen in ihren unterschiedlichen Formen. Anderes, vor allem die Regelungen zur Sozialisierung haben keine Wirkung entfalten können. Sie widersprechen z.T. den Regelungen des Grundgesetzes zur persönlichen Handlungsfreiheit, zur Garantie des Eigentums ganz allgemein über das Privateigentum hinaus, der Sozialisierungsmöglichkeit nur gegen Entschädigung. So ist der Sozialisierungsartikel 41 nur noch von historischem Interesse. Das Gleiche gilt vom Aussperrungsverbot.

b. Revision

Damit stellt sich die Frage einer Gesamtrevision der Verfassung, um Regelungen, die im Widerspruch zum Grundgesetz wie zum ebenfalls übergeordneten einfachen Bundesrecht stehen, aufzuheben oder anzupassen, aber vor allem um neue grundlegende Bestimmungen aufzunehmen. Eine solche Revisionsdebatte wird gegenwärtig durch eine Enquetekommission des Landtages geführt. Allerdings leidet diese Debatte von vorneherein an zwei Mängeln: Sie ist äußerst langwierig und findet weitgehend ohne Echo in der allgemeinen Öffentlichkeit unter Experten statt, wenn auch die „Gießener Allgemeine“ vor einigen Tagen darüber berichtete. Die Landesverfassung ist in ihren materiellen Teilen sehr stark den Zeitumständen ihres Zustandekommens geschuldet, der vollständigen Niederlage, der weitgehenden Zerstörung der Lebensbedingungen, der Unfassbarkeit der Verbrechen der vorhergegangenen deutschen Regierung, der Suche nach den Gründen einerseits und Strategien für ihre zukünftige Vermeidung andererseits.

Aber macht eine neue Landesverfassung, die mehr ist als ein bloßes Organisationsstatut, überhaupt noch politischen Sinn? Zentrale Materien sind inzwischen durch das Grundgesetz oder das einfache Bundesrecht geregelt, die damit nicht mehr in die Zuständigkeit des Landes fallen. Das gilt vor allem für den gesamten Bereich der Gewährleistung der Grund- oder Menschenrechte, denen einige Bestimmungen der hessischen Verfassung sogar ausdrücklich widersprechen, sei es die Aufrechterhaltung der Todesstrafe in Art. 21 Abs. 1 oder das skurrile Verbot für Angehörige der bis 1918 regierenden Häuser, Mitglied der Landesregierung zu werden in Art. 101 Abs. 3. Zivilrecht, Strafrecht, Baurecht, Umweltrecht, Arbeits- und Sozialrecht in seiner ganzen Breite, um nur einiges zu nennen, sind Bundesrecht. Im Polizei- und Sicherheitsrecht führen die durch die terroristischen Bedrohungen notwendigen Reformen zu einer immer stärkeren Zentralisierung auf Bundesebene. Selbst im Schulrecht, der bisher unantastbaren Herzdomäne der Länder, wächst die Kompetenz des Bundes. Vor kurzem haben Bund und Länder eine Reform der Finanzbeziehungen beschlossen, von der es in einer in Hessen erscheinenden großen deutschen Tageszeitung hieß, die Länder hätten damit endgültig ihre Autonomie verloren und seien auf dem Weg, bloße Provinzen des Bundes zu werden, da sie nicht nur in der Erhebung von Steuern, sondern in der Zuteilung von Geld, ja selbst in den Entscheidungen über dessen Verwendung weitgehend vom Bund abhängig werden. Was soll da noch eine Vollverfassung, wenn die Eigenstaatlichkeit Hessens inhaltlich immer mehr erodiert?

Man kann es aber auch umgekehrt sehen. Indem Hessen seine Verfassung erneuert, stärkt es eben gegen den Trend seine Staatlichkeit. Dazu gehört dann aber gerade auch die Festlegung seiner Grundlagen unter den Bedingungen der Gegenwart, nach unserem Verständnis an erster Stelle der Menschenrechte als Fundament hessischer Ordnung und allen staatlichen Handelns. Der Verweis auf das Grundgesetz oder andere rechtliche Instrumente, z.B. die europäische Menschenrechtscharta genügt dafür nicht. Es ist dann weiter zu überlegen, was gegebenenfalls neu in eine revidierte Verfassung aufgenommen werden könnte, um den eigenstaatlichen Charakter zu begründen, z. B. bestimmte Staatsziele wie die selb-

ständige Entwicklung der ländlichen Regionen, die gegenwärtig immer mehr zurückfallen. Es könnte auch eine stärkere Partizipation der Menschen an der Ausübung der Staatsgewalt wünschbar sein. Für diese ist zu prüfen, ob und inwieweit, in welcher Form anders als bei Wahlen nicht-deutsche Dauerbewohner stärker eingebunden werden können.

Aber eine Verfassung ist weder ein Bekenntnisbuch noch ein Katalog frommer Wünsche, sondern ein Rechtsbuch zur Ordnung des Zusammenlebens der Menschen und zur Steuerung der Ausübung der Staatsgewalt. Sie muss daher für diese anwendbare und vollziehbare Regeln setzen. Das Problem ist allerdings, dass in der Bevölkerung kein wirkliches Bedürfnis für eine Verfassungsrevision zu bestehen scheint. Sie darf jedoch nicht nur ein Projekt politischer oder anderer Eliten und Experten sein. Entscheidend für eine erfolgreiche Revision der Verfassung, die mehr ist als nur eine Entschlackung von überholten Normen, wird sein, ob es gelingt, sie im Volk, d.h. im Bewußtsein und Leben der Bevölkerung Hessens zu verankern, weil sie deren zentrale, grundlegenden Anliegen aufnimmt. Beim achtzigsten Jubiläum wird man sehen, was daraus geworden ist.

IV. Nachbemerkung zur Diskussion:

In der Diskussion nach dem Vortrag wurde die Frage der Verfassungsrevision noch einmal vertieft. Ich bin darauf zwar am Ende des Vortrages eingegangen und habe bereits dort eine gewisse Skepsis gegenüber den Bemühungen um eine Revision der Verfassung von 1946 und dem Verfahren erkennen lassen. Ich habe in der Diskussion einige weitere über die im Vortrag geltend gemachten hinausgehende Einwände vorgetragen, die ich hier weiterführen möchte.

Wie im Vortrag angedeutet, kann eine Revision auf zweierlei Weise erfolgen, durch eine Entschlackung des historischen Textes, d.h. die Aufhebung solcher Regelungen, die inzwischen aus verschiedenen Gründen überflüssig geworden zu sein scheinen, oder durch Ergänzung unter Beibehaltung des historischen Textes einschließlich überholter Vorschriften, für die ich zwei genannt habe. Der zweite Weg erscheint mir aus den folgenden beiden Gründen als der bessere.

Die hessische Verfassung ist, wie ich mehrmals im Vortrag betont habe, ein aus der konkreten historischen Situation Deutschlands und Hessens im Jahre 1946 erwachsenes Dokument. Sie spiegelt die Vorstellungen und das politisch-gesellschaftliche Ringen der damals tragenden politischen und gesellschaftlichen Kräfte für die gesellschaftliche und politische Neuordnung in Deutschland und Hessen nach der Katastrophe des Dritten Reiches und der totalen Niederlage Deutschlands wider. Sie fand seinerzeit eine breite Zustimmung der Bevölkerung. Sie ist damit nicht nur ein Zeitdokument, sondern ein deutscher und hessischer „Erinnerungsort“ im Sinne des französischen Historikers Pierre Nora. Als solche sind nicht nur geographische Orte im Wortsinn zu verstehen, sondern Punkte in der Geschichte eines Landes, eines Volkes, die für das eigene Selbstverständnis eine grundlegende, identitätsstiftende Bedeutung haben. Die hessische Verfassungsgebung des Jahres 1946 war ein für Hessen begründender identitätsstiftender Prozess, der seinen Niederschlag in der Verfassung vom 1. Dezember 1946 gefunden hat. Sie hat in gewisser Weise die Einheit Hessens gestiftet. Seit siebzig

Jahren hat sie das Zusammenwachsen und Zusammenleben der Menschen in Hessen, die aus historisch sehr verschiedenen Herkunft und Traditionen kamen und noch immer kommen, getragen. Erst durch die Verfassung und ihre Annahme in einem Volksentscheid wurde, wie ich im Vortrag gesagt habe, das durch die Besatzungsmacht per Oktroi gebildete Land Hessen demokratisch legitimiert und in übertragenem Sinne „gegründet“. Kein anderes Dokument zeugt noch heute von diesem demokratischen konstituierenden Akt. Deshalb wird alljährlich dieses Aktes durch Feiern gedacht, vor allem an runden Jahrestagen. Dazu gehört aber gerade auch der Inhalt dieser Verfassung in seiner Einzigartigkeit und seiner zukunftsweisenden Richtung in der bestimmten historischen Situation.

Das führt zum zweiten Grund eines Plädoyers für die Erhaltung des ursprünglichen Textes. Manches ist schlicht durch die Zeit überholt. Manches der inhaltlichen Regelungen ist durch die Bestimmungen des Grundgesetzes überlagert, ja außer Kraft gesetzt. Aber die Bundesrepublik ist ein föderaler Staat. Das heißt, insbesondere ihre materielle Verfassungsordnung umfasst die Verfassungen des Bundes und der Länder als eine Gesamtheit. Die hessische Verfassung bringt, wie die Verfassungen aller Bundesländer, das Spezifische dieses Landes in diese Gesamtheit ein. Das gilt nicht nur für die organisatorischen Regelungen des Zweiten Teiles, die mehr oder weniger eigenständig bleiben, sondern auch für die materiellen Regelungen des Ersten Teiles, die Entsprechungen im Bundesverfassungsrecht haben. Die menschenrechtlichen Bestimmungen werden durch das Grundgesetz nicht verdrängt, sondern konstituieren nach wie vor die Grundlagen des hessischen Staates. Auch die Regelungen zu Wirtschaft und Gesellschaft sind nicht ohne weiteres durch die des Grundgesetzes oder die Bundesgesetzgebung seit 1949 obsolet geworden, wenn auch vor allem der sog. Sozialisierungsartikel 41 Landesverfassung keine rechtliche Wirkung entfaltet. Andererseits spiegelt sich gerade in diesem Versuch zu einer grundlegenden gesellschaftlichen Gestaltung, der von der breiten Mehrheit der SPD, KPD und CDU in der Landesversammlung getragen wurde und in der Volksabstimmung hohe Zustimmung von 72% der Abstimmenden erhielt, eine ganz spezifische Idee einer neuen gesellschaftlichen Ordnung. Wie ich im Vortrag dargelegt habe, ist zudem manches, was damals in Hessen für die neue Gesellschaftsordnung in Hessen geplant war, auf gesetzgeberischem Wege in die gesellschaftliche Gesamtordnung der Bundesrepublik eingegangen. Inhaltliche Orientierungen für das Handeln der hessischen Staatsorgane geben auch die anderen materiellen Bestimmungen nach wie vor, sei es zum Verhältnis von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und Staat, und für die Schulpolitik, die ja nach wie vor eine, wenn auch gefährdete, zentrale eigenständige Aufgabe und Kompetenz des Landes darstellt.

Ein purifizierter, entschlackter, der Gegenwart angepasster Text der hessischen Verfassung würde die Erinnerung an die geschichtliche Herkunft zumindest in Frage stellen, wenn nicht aufgeben. Er würde die Tradition abschneiden und damit auch das fortwirkende Charakteristikum dieses Landes. Das gilt auch für eindeutig überholte Vorschriften. Ergänzungen, wie ich sie beispielsweise im Vortrag genannt habe, sind dadurch nicht ausgeschlossen. Sie sind auch bisher schon erfolgt. Die hessische Verfassung vom 1. Dezember 1946 bleibt eine lebendige Verfassung.

Verzeichnis der benutzten Literatur

- Berding, Helmut (Hrsg.), Die Entstehung der hessischen Verfassung von 1946, Eine Dokumentation, Historische Kommission für Nassau, Wiesbaden 1996
- v. Brünneck, Wiltraut, Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. 12. 1946, 1954
- Cancik, Pascale, Die Verfassungsentwicklung in Hessen. In: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge Bd. 51, Tübingen 2003, S. 271–299
- Caspary, Friedrich H., Vom Werden der Verfassung in Hessen, Aus den Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Verfassungsberatenden Landesversammlung Groß-Hessen, Offenbach a. M., 1946
- François, Étienne, Schulze, Hagen (Hrsg.), Deutsche Erinnerungsorte, 3 Bände, München 2008
- Hessischer Landtag, Festakt „50 Jahre Hessische Verfassung“ und Gedenkveranstaltung zur Erinnerung an die Erste Sitzung der Verfassungsberatenden Landesversammlung vor 50 Jahren, Hessische Schriften zum Föderalismus und Landesparlamentarismus Nr. 9, Wiesbaden 2003
- Jellinek, Walter, Entwurf einer Verfassung für Hessen nach den Beschlüssen des Vorbereitenden Verfassungsausschusses für Groß-Hessen, Kassel-Sanderhausen 1946
- Lengemann, Jochen, Das Hessen-Parlament 1946–1986, Biographisches Handbuch des Beratenden Landesausschusses der Verfassungsberatenden Landesversammlung und des Hessischen Landtags (1.–11. Wahlperiode). Präsident des Hessischen Landtags (Hrsg.), Frankfurt am Main 1986
- Nora, Pierre/François, Étienne (Hrsg.), Erinnerungsorte Frankreichs, München 2005
- Schmidt, Wolf-Dietrich, Die Auseinandersetzung um die Länderverfassungen in Hessen und Bayern 1946. Dokumente. Herausgegeben vom Institut für Marxistische Studien und Forschungen (IMSF), Marxistische Paperbacks 87, Frankfurt am Main 1978
- Stein, Erwin (Hrsg.), 30 Jahre hessische Verfassung 1946-1976, Wiesbaden 1976
- Will, Martin, Die Entstehung der Verfassung des Landes Hessen von 1946, Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts 63, Tübingen 2009
- Zinn, Georg August/Stein Erwin, fortgeführt v. Friedrich v. Zezschwitz, Verfassung des Landes Hessen, Kommentar, 2 Bde., Loseblattausgabe, Baden-Baden