

**Vortrag**

**aus Anlaß des sechzigjährigen Bestehens des Landes Hessen**

**am 23. Mai 2006, 19:00 Uhr**

**im Musiksaal des Hessischen Landtags**

**60 Jahre Hessische Verfassungsgeschichte.**

**I. Der Begriff der Verfassung.**

"60 Jahre Hessische Verfassungsgeschichte". Was meint Verfassung in diesem Zusammenhang? Die geschriebene Verfassungsurkunde, die seinerzeit, am 29. Oktober 1946, von der Verfassungsberatenden Landesversammlung beschlossen und gut einen Monat später, am 1. Dezember, durch Volksentscheid angenommen wurde? Sie enthält allerdings Regelungen, die zwar auf dem Papier stehen, der materiellen Verfassungslage in Hessen aber widersprechen. Die Todesstrafe etwa (Art. 21 Abs. 1 S. 2). Jeder weiß, daß diese Vorschrift im Widerspruch zum Grundgesetz steht (Art. 102 GG). Und da Bundesrecht Landesrecht bricht (Art. 31 GG, Art. 153 Abs. 2 HV), ist diese Regelung der Hessischen Verfassung wirkungslos.

Derartiges Auseinanderfallen von Verfassungsurkunde und materieller Verfassungslage ist jedoch nicht unbekannt. Und spätestens seit der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 wissen wir, daß es nicht auf die geschriebene Verfassungsurkunde ankommt, ob wir es mit einem Verfassungsstaat zu tun haben. Es kommt vielmehr darauf an, ob die Menschenrechte und die Gewaltenteilung in der Verfassungswirklichkeit gewahrt sind und nicht nur auf dem Papier stehen. Andernfalls haben wir es nicht mit einem Verfassungsstaat zu tun, mag die Verfassungsurkunde noch so wohl klingen (Art. 16). Der Begriff der Verfassung ist demnach ein materieller.

Zum Leitbild des Verfassungsstaates gehört aber regelmäßig, daß das staatliche Ordnungsprogramm in einer Verfassungsurkunde niedergelegt wird. Das ist zwar nicht zwingend, was etwa Großbritannien belegt. Erfolgt aber die Verbriefung des staatlichen Ordnungsprogramms in einer Urkunde, so fragt sich, ob sie nicht das materielle Verfassungsrecht, die Verfassungswirklichkeit widerspiegeln muß. So darf der Gesetzgeber die Verfassungswirklichkeit nur ändern, indem er die Verfassungsurkunde entsprechend verändert oder ergänzt. Das erfordert übereinstimmend das Grundgesetz (Art. 79) und die Hessische Verfassung (Art. 123). Hier fallen einem die Begriffe "Verfassungswahrheit" und "Verfassungsklarheit" ein. Eine solche Verpflichtung besteht aber dann nicht, wenn das materielle Verfassungsrecht richterlich fortgebildet wird oder wenn seine Änderungen aufgrund von Einwirkungen anderer Rechtsordnungen erfolgt. In Hessen ist das materielle Verfassungsrecht in den vergangenen sechzig Jahren in großem Umfang durch Bundesrecht fortentwickelt worden. Die Verfassungsurkunde hat seit 1946 hingegen nur wenige Änderungen erfahren. So überrascht es nicht, daß sie das Ordnungsprogramm des Verfassungsstaates Hessen nur unvollständig wiedergibt.

**II. Die Stunde Null.**

Die Verfassungsgebung in Hessen fiel in eine Zeit des bundesstaatlichen Interregnums. Hessen war damals noch nicht Glied des erst später vom Grundgesetz ausgeformten Verfassungsstaates. Die Hessische Verfassung konnte so ein "Vorbote" der künftigen Bundesverfassung werden. Viele erwarteten, daß das, was sich in den einzelnen Länderverfassungen bewährt, dort Eingang finden würde. Sie begrüßten daher, daß Pläne, die Verfassungen der Länder der amerikanischen Besatzungszone Bayern, Hessen und Württemberg-Baden einander anzugleichen, nicht

weiterverfolgt wurden. Denn der Wettbewerb um die beste Landesverfassung versprach die Gewähr für jene Mannigfaltigkeit gesetzgeberischer Gedanken, unter denen schließlich für die Bundesverfassung die besten ausgesucht werden könnten.

1946 gab es kaum Hoffnung auf einen geeinten deutschen Verfassungsstaat. Anzeichen dafür, daß die Alliierten auf ihre Besatzungshoheit verzichten und zulassen würden, die Zonenaufteilung zu überwinden, waren nicht zu erkennen. Zudem zerbrach der politische Grundkonsens zwischen ihnen. Die Ost-West-Teilung zeichnete sich ab.

Anders die Lage in den Besatzungszonen. Hier wurden die Länder neu geordnet. Und so entstand Groß-Hessen. Die Proklamation Nr. 2 der amerikanischen Militärregierung vom 19. September 1945 (Art. 1) ordnete seine Errichtung an. Zuvor waren andere Lösungen diskutiert worden. Die Bildung eines "Weststaats" zum Beispiel. Ihm sollten alle Gebiete der US-Zone außer Bayern angehören. Auch war vorgeschlagen worden, aus den hessischen Gebieten und Württemberg-Baden drei Länder zu bilden. Am Ende setzten sich die Gründe für die Zusammenlegung der hessischen Gebiete zu Groß-Hessen durch.

### III. Der Prozeß der Verfassungsgebung.

Zunächst war umstritten, ob die Zeit reif sei für Verfassungen in den Ländern der amerikanischen Besatzungszone. *Dafür* sprachen die Entlastung der Militärregierung, die zunehmende Einbeziehung der Deutschen in die Verantwortung, die Implantierung demokratischer Verfahren und der Aufbau föderalistischer Strukturen, *dagegen* die große Sorge, daß es den Deutschen noch an Erfahrung und Verständnis für eine parlamentarische Demokratie fehle. Erstaunlicherweise gehörten die Ministerpräsidenten zu den Bedenkenträgern. General Clay, der stellvertretende Militärgouverneur, teilte sie nicht. So wurden die Militärregierungen in Bayern, Groß-Hessen und Württemberg-Baden mit der Direktive vom 4. Februar 1946 angewiesen, den Prozeß der Verfassungsgebung nach einem vorgegebenen strengen Zeitplan in Gang zu setzen. Das führte zur Bildung des *Vorbereitenden Verfassungsausschusses*. Er hatte die rechtlichen Voraussetzungen für die Wahl einer *Verfassungsberatenden Landesversammlung* zu schaffen. Diese Wahl fand am 30. Juni 1946 statt. Die gewählte Verfassungsberatende Landesversammlung konstituierte sich am 15. Juli und nahm die Arbeit am Verfassungsentwurf auf. Am 29. Oktober verabschiedete sie ihren Entwurf, nachdem die Genehmigung der amerikanischen Militärregierung am selben Tag eingegangen war. Das letzte Wort hatte das Hessische Volk am 1. Dezember 1946. Es nahm die Verfassung durch Volksentscheid an und wählte gleichzeitig die Abgeordneten des Ersten Hessischen Landtags.

Die Verfassung ist also in knapp zehn Monaten erarbeitet und verabschiedet worden, von Februar bis Anfang Dezember 1946. Seit der Gründung des neuen Landes im September 1945 waren nicht einmal fünfzehn Monate vergangen. Es waren Monate, in denen auf hohem Niveau, aber teilweise wohl auch verbissen, um das politische Ordnungskonzept des Landes gestritten wurde. Die Namen der damals Handelnden haben noch heute einen guten Klang: Ludwig Bergsträsser, Heinrich von Brentano, August Martin Euler, Karl Geiler, Werner Hilpert, Fritz Hoch, Walter Jellinek, Erich Köhler, Otto Witte und Georg-August Zinn. Das Spannungsfeld der Auseinandersetzungen sei mit drei Zitaten angedeutet. (1) "Von allen Nachkriegsverfassungen ist die Hessische Verfassung das erste Staatsgrundgesetz, das den Wandel von den nur liberal-humanitären zur sozial-humanitären Ordnung vollzogen hat." (2) "An der politischen Neuordnung in Hessen sticht besonders die konsequente Wendung zum Sozialstaat hervor." (3) "Die Hessische Verfassung ragt mit ihrer Wirtschafts- und Sozialordnung wie ein erraticus Block aus den zeitgleich entstandenen Landesverfassungen heraus und blieb mit diesem sozialstaatlichen Manifest aus den frühen Jahren des demokratischen Neubeginns einzig."

### IV. Schnell vereinbarte Gemeinsamkeiten.

#### 1. Wahlgesetz.

Aufgrund der Direktive vom Februar 1946 setzte Ministerpräsident Karl Geiler den Vorbereitenden Verfassungsausschuß ein. In weniger als drei Wochen verabschiedete er das Gesetz für die Wahl der Verfassungsberatenden Landesversammlung und wandte sich sodann der Arbeit am Verfassungsentwurf zu.

#### 2. Grundrechte und Staatsgewalt.

Auch über den Grundrechtsteil der neuen Verfassung wurde er sich schnell einig. Zwar war zunächst streitig, ob ein Grundrechtsteil unbedingt notwendig sei. Dagegen sprach die Hoffnung, daß Groß-Hessen doch bald in einem Gesamtstaat aufgehen würde und dieser dann die Grundrechte aller

Bürger in seiner Verfassung verbürgen würde. Der Wille, Teil eines Gesamtstaates zu werden, bestand von Anbeginn. Er fand schließlich auch in der Verfassungsurkunde unmißverständlich Ausdruck. Ihre Präambel bekundet, daß sich Hessen diese Verfassung als Gliedstaat der Deutschen Republik gegeben habe. Und ihr Art. 64 legt fest, daß Hessen ein Glied der deutschen Republik ist. Ausschlaggebend für einen eigenen Grundrechtsteil war wohl, daß nach der schlimmen Epoche des Dritten Reichs das unmißverständliche und wirkungsvoll bekundete Bekenntnis zu den Menschenrechten nicht aufgeschoben werden sollte.

Sowohl für den Grundrechtsteil als auch für die Regelungen über die Staatsgewalt dienten Vorschläge Walter Jellineks als Grundlage, wobei es beim Teil über die Staatsgewalt zu heftigen Auseinandersetzungen kam. Anlaß waren Denkschriften der Kirchen und der Universität Gießen. Sie offenbarten Vorbehalte gegen eine Parlaments- und Parteiendemokratie und schlugen vor, einen Staatspräsidenten unmittelbar vom Volk wählen zu lassen und Wirtschafts- und Kulturkammern einzurichten. Auch wurde ein berufsständisch gegliederter Senat gefordert. Damit sollten Gegengewichte zum Parlament und zu den Parteien geschaffen werden. Das war durchaus kein Vorschlag aus der verfassungsrechtlichen Mottenkiste. Die Bayerische Verfassung etwa, die nur wenige Tage nach der hessischen, am 8. Dezember 1946, in Kraft trat, richtete einen solchen Senat als "die Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes" ein (Art. 34). Er bestand immerhin bis Januar 2000. Der Vorbereitende Verfassungsausschuß folgte jedoch diesen Vorstellungen nicht. Die Bildung eines Senats spielte allerdings erneut eine Rolle, als es später im September 1946 in der Verfassungsberatenden Landesversammlung zu einem ernststen Konflikt über Teile des Verfassungsentwurfs kam.

Im Vorbereitenden Verfassungsausschuß war man sich auch schnell einig, daß nach den Weimarer Erfahrungen das Mißtrauensvotum zu beschränken sei, Splitterparteien vom Parlament ferngehalten und Notverordnungsrechte vermieden werden mußten. Dementsprechend sieht die Verfassung vor, daß der Landtag aufgelöst ist, wenn er nicht binnen zwölf Tagen, nachdem er dem Ministerpräsidenten durch Beschluß das Vertrauen entzogen hat, einer neuen Regierung das Vertrauen ausspricht (Art. 114 Abs. 5). Das weist bereits in die Richtung des konstruktiven Mißtrauensvotums wie es dann 1949 im Grundgesetz (Art. 67) Eingang gefunden hat. Um Splitterparteien fernzuhalten, erlaubt die Verfassung, im Wahlgesetz eine Fünf-Prozent-Klausel vorzusehen (Art. 75 Abs. 3). Ein höheres Quorum ist ausdrücklich ausgeschlossen. Im Bund hat diese Grenze nicht das Grundgesetz festgelegt, sondern das Verfassungsgericht hat sie aus dem Grundgesetz herausgelesen.

Auch die Regelungen zur Volksgesetzgebung waren nicht groß umstritten. Gesetzgeber sind danach das Volk und der Landtag, wobei das Volk seine Rolle im Wege des Volksentscheids ausübt (Art. 116). Diese Regelung unterscheidet sich nicht von der in der bayerischen (Art. 2 Abs. 2, 72 Abs. 1) und in der rheinland-pfälzischen Verfassung (Art. 107), die am 18. Mai 1947 verabschiedet wurde. Das Bekenntnis zur Volksgesetzgebung war wohl den schlechten Erfahrungen mit den Parlamenten in der Weimarer Republik und während des Dritten Reichs geschuldet. Es steht auch im Einklang mit der Regelung im zweieinhalb Jahre später verabschiedeten Grundgesetz. Auch dieses sieht vor, daß das Volk die Staatsgewalt in Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung ausübt (Art. 20 Abs. 2). Für seinen eigenen Zuständigkeitsbereich hat das Grundgesetz den Volksentscheid aber nur für die Neugliederung des Bundesgebiets (Art. 29 Abs. 2) verfügbar gemacht.

Die Hessische Verfassung sieht auch ein Initiativrecht vor. Aus der Mitte des Volkes heraus können Gesetzentwürfe durch Volksbegehren eingebracht werden (Art. 117). Erhalten sie die Unterstützung von einem Fünftel der Stimmberechtigten, so ist ein Volksentscheid herbeizuführen (Art. 124 Abs. 1). Er unterbleibt nur, wenn der Landtag seinerseits den Gesetzentwurf unverändert annimmt (Art. 124 Abs. 2). Damals wurde auch eine Besonderheit der Hessischen Verfassung kreiert: Danach bedarf es zu ihrer Änderung nicht – wie üblich – einer Zwei-Drittel Mehrheit im Landtag. Dort reicht vielmehr eine Mehrheit seiner Mitglieder. Hinzu kommt aber, daß das Volk durch Volksentscheid zustimmen muß, und zwar mit der Mehrheit der Abstimmenden (Art. 123 Abs. 2).

## V. Die Streitpunkte bei der hessischen Verfassungsgebung.

### 1. Sozial- und Wirtschaftsverfassung.

Zu den großen Konfliktfeldern der Verfassungsberatung gehörten die Sozial- und Wirtschaftsverfassung und das Verhältnis von Staat und Kirche. Im Vorbereitenden Verfassungsausschuß konnte man sich hierzu in der kurzen Zeit vom 12. März bis 18. Juni nicht

einigen. Er nahm also davon Abstand, der Verfassungsberatenden Landesversammlung insoweit Vorschläge mit auf den Weg zu geben.

Für die Bewertung der Auseinandersetzungen in der Verfassungsberatenden Landesversammlung ist nicht uninteressant, einen Blick auf die dortigen Mehrheitsverhältnisse zu werfen. Bei der Wahl am 30. Juni 1946 hatten die Sozialdemokraten von den 90 Sitzen 42 errungen, die Christdemokraten 35, die Kommunisten sieben und die Liberalen sechs. Die Sozialdemokraten waren von den beiden großen Fraktionen wohl besser vorbereitet und geschlossener. Ludwig Bergsträsser, Fritz Hoch, Hans Venedey und Georg-August Zinn hatten bereits im Vorbereitenden Verfassungsausschuß eine wichtige Rolle gespielt. In Adolf Arndt hatten sie einen bedeutenden Berater. Mit den "Hochwaldhäuser Beschlüssen" gelang es ihnen, ein einheitliches Programm in die Verfassungsberatungen einzubringen. Bei der Sozial- und Wirtschaftsordnung zielten sie auf Mitbestimmung, planmäßige Steuerung der Wirtschaft und Überführung großer Teile der Wirtschaft in Gemeineigentum. Es überrascht nicht, daß sie dabei von der KPD unterstützt wurde, die allerdings zunächst gegen eine Verfassung für ein Teilgebiet Deutschlands unter Besatzungsherrschaft war.

In der CDU spielte der "Frankfurter Kreis" mit Walter Dirks und Eugen Kogon eine einflußreiche Rolle. Er verfolgte einen sogenannten "christlichen Sozialismus", im Gegensatz zu CDU-Gruppierungen in anderen Teilen des Landes, etwa in Wiesbaden und Kassel. Karl Heinrich Knapstein, der spätere deutsche Botschafter, schrieb damals: "Sozialismus aus christlicher Verantwortung ist kein leeres Schlagwort, kein wirklichkeitsfremdes Hirngespinnst, aber auch kein täuschendes Lockmittel. Er ist vielmehr ein System praktischer wirtschaftspolitischer Maßnahmen, deren wichtigste die folgenden sind." Und dann zählte er auf: Die Sozialisierung, die Planwirtschaft und die Einordnung der Arbeitnehmerschaft in die Unternehmensleitungen. Die sogenannte 'freie' Wirtschaft bringe – war er überzeugt - schon in halbwegs normalen Zeiten Fehlentwicklungen der Wirtschaft und dadurch Krisen und Massenarbeitslosigkeit hervor. Diesen Vorstellungen traten andere in der CDU entgegen. Sie sahen Eigentum und Wirtschaften zuerst mit der Freiheit und der Entfaltung der Person verbunden. So Verfassungsentwürfe der CDU, die als Königsteiner Entwurf und als Wiesbadener bekannt geworden sind. Waren bei der CDU also durchaus starke Tendenzen vorhanden, den Planwirtschafts- und Sozialisierungsvorstellungen der SPD entgegenzukommen, so gingen ihr die von SPD und KPD im September 1946 auf den Tisch gelegten dann doch zu weit.

Die LDP hielt es grundsätzlich für falsch, zur Sozial- und Wirtschaftsordnung verfassungsrechtlich Festlegungen zu treffen. Dies müsse dem gesamtdeutschen Parlament vorbehalten bleiben. Aus heutiger Sicht darf man der LDP getrost verfassungspolitischen Weitblick attestieren, denn was auch immer 1946 in Hessen zur Sozial- und Wirtschaftsordnung geregelt wurde, das Grundgesetz hat es zweieinhalb Jahre später korrigiert.

## 2. Verhältnis Staat – Kirche.

Ein weiteres Konfliktfeld war vom Beginn der Verfassungsberatungen an das Staat-Kirchen-Verhältnis. Der frühere Bremer Bürgermeister Henning Scherf hat jüngst in einem Interview in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung gesagt, es habe in der SPD bis zum Godesberger Programm 1959 zum guten Ton gehört, nicht in der Kirche zu sein. Da verwundert es nicht, daß die Trennung von Staat und Kirche das Ziel der SPD war und daß sie einen Gottesbezug, wie er sich in anderen Verfassungen findet, ablehnte. Sie wiederholte damit nur, was sie bereits 1919 bei der Beratung der Weimarer Reichsverfassung verfolgt hatte.

Auch 1919 standen sich im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung Befürworter und Gegner einer Trennung von Staat und Kirche gegenüber. Sie fanden damals einen Kompromiß. Danach wurden die Kirchen und Religionsgesellschaften bei aller grundsätzlichen Trennung von Staat und Kirche aus dem Kreis der gesellschaftlichen Vereinigungen herausgehoben. Sie bekamen das Recht Steuern zu erheben, ein eigenes Disziplinarrecht zu entwickeln, Militär-, Gefängnis- und Krankenhausseelsorge auszuüben und Religionsunterricht in Schulen zu erteilen. Bei der Beratung des Grundgesetzes brach dieser Konflikt auch wieder auf. Man legte ihn jedoch schnell bei und inkorporierte kurzerhand die Kirchenartikel der Weimarer Reichsverfassung in das Grundgesetz. Und so bestimmen sie noch heute das Staat-Kirchen-Verhältnis auch in Hessen. Die streitbaren Hessen aber versuchten 1946, den Streit auszutragen. Die CDU hielt dem sozialdemokratischen Modell der Trennung das von "der fortgesetzten Wirkung und Gegenwirkung von Staat und Kirche" entgegen. Der Königsteiner Entwurf verlangt, die Kirchen müßten unter Ausschluß von Machtansprüchen darauf dringen, daß christlich-sittliche Grundsätze in der staatlichen Gesetzgebung zur Anwendung kommen. Das ist zwar fernab von theokratischen Staatsvorstellungen, es ist aber auch etwas ganz anderes als die Kirchen und das Religiöse in den privaten Bereich zu verweisen. Die hessische CDU stand mit ihren Vorstellungen – blickt man einmal über die Landesgrenzen hinaus – auch nicht allein. So nahm die rheinland-pfälzische Verfassung den Gottesbezug in ihre Präambel ebenso auf wie später das Grundgesetz. Sie spricht bis heute von Gott als dem Urgrund des Rechts und dem

Schöpfer aller menschlichen Gemeinschaft und nennt die Kirchen anerkannte Einrichtungen für die Wahrung und Festigung der religiösen und sittlichen Grundlagen des menschlichen Lebens (Art. 41 Abs. 1 Satz 1 Rh.Pf.-Verf.). Die laizistische Orientierung der SPD zielte demgegenüber auf einen Staat, der sich jeder weltanschaulichen Stellungnahme enthält und dem eine einheitliche Sinnorientierung nicht zugrunde liegt, der sich nicht mit transzendent orientierten oder religiösen Grundwerten identifiziert.

#### VI. Verfassungskrise, Verfassungskompromiß.

Im September 1946 spitzte sich der Streit in der Verfassungberatenden Landesversammlung zu. Auf den zentralen Konfliktfeldern standen sich SPD und KPD auf der einen Seite und CDU und LDP auf der anderen gegenüber. SPD und KPD hatten zwar die Mehrheit der Sitze. Die SPD hatte sich aber von Anfang an gescheut, eine Verfassung gegen CDU und LDP durchzusetzen. Eine Haltung übrigens, die Anfang der neunziger Jahre auch die Thüringer Fraktionen von CDU und FDP bei den Verfassungsberatungen eingenommen haben und die wohl auch die jüngsten Beratungen über eine Verfassungsreform hier im Hessischen Landtag geleitet hat. Die Fraktionsvorsitzenden versuchten damals im kleinen Kreis die unterschiedlichen Positionen anzunähern. Sie wollten ein Scheitern verhindern, denn alle Seiten fürchteten dieses Scheitern. Immerhin ging es allen darum, der Besatzungsmacht möglichst viele Eigenzuständigkeiten abzurufen. Beide Seiten kamen aber nicht zueinander. CDU und LDP wandten sich in erster Linie gegen die Sozialisierungsvorstellungen, SPD und KPD insbesondere gegen die Zweite Kammer. Nachdem der Beratungen festgefahren waren, machten SPD und KPD doch von ihrer Mehrheit Gebrauch und verabschiedeten einen Verfassungsentwurf, in dessen Mittelpunkt Gemeinwirtschaft, Sozialisierung und ein laizistischer Staat standen und der für Angestellte, Arbeiter und Beamte ein einheitliches Arbeitsrecht und gemeinsame Betriebsvertretungen vorsah. Die CDU setzte diesem Entwurf ihren eigenen entgegen, den sogenannten Vollradler Entwurf. Ihn hatten Karl Kanka und Erwin Stein ausgearbeitet. Der CDU - Fraktionsvorsitzende und spätere erste Bundestagspräsident Erich Köhler brachte ihn am 28. September ein. Er beschränkte sich im wesentlichen auf ein Organisationsstatut und klammerte Regelungen zur wirtschaftlichen und sozialen Neuordnung, zum Verhältnis von Staat und Kirche und zum Beamtenrecht aus.

In der eingetretenen Situation sahen sowohl SPD als auch CDU für sich große Gefahren. Die CDU sah ihren politischen Einfluß schwinden, und die SPD befürchtete einen Denkvettel beim bevorstehenden Volksentscheid, wenn sie die CDU ausmanövrierte. Immerhin hatten mehr als 80 Prozent aller Wähler am 30. Juni SPD und CDU gewählt. Diese Sorgen ließen beide erneut aufeinander zu gehen. Am 30. September trafen sich je drei Vertreter von SPD und CDU und handelten innerhalb von vier Stunden den sogenannten historischen Kompromiß aus. Er ist in einem Protokoll von knapp zweieinhalb Seiten festgehalten, trägt keine Überschrift und ist nicht gezeichnet. Dabei akzeptierte die CDU das Einkammersystem und erhielt als Trostpflaster die verfassungsrechtlich verbrieft Möglichkeit, ein Zweikammersystem später durchaus noch einführen zu können. Von dem entsprechenden Verfassungsartikel (Art. 155) ist bislang kein Gebrauch gemacht worden. Zudem nahm die CDU die Sozialisierung (Art. 39) hin, erreichte aber, daß die Chemische Industrie von der Sofortsozialisierung ausgeschlossen blieb. Das bedeutete, daß der Bergbau, die Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung sowie die Energiewirtschaft und das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen mit dem Inkrafttreten der Verfassung in Gemeineigentum überführt wurden (Art. 41). Vereinbart wurde weiterhin, daß die Aussperrung verboten (Art. 29 Abs. 5) und das Streikrecht anerkannt wird, wenn die Gewerkschaften den Streik verkünden (Art. 29 Abs. 4). Auch sollten private Träger im Einheitssystem der Sozialversicherung zugelassen sein (Art. 35 Abs. 1). Die Gemeinschaftsschule sollte nach der Vereinbarung als Regelschule bestehen bleiben, Privat- und Konfessionsschulen aber erlaubt sein (Art. 56 Abs. 2). Aufgewertet wurde die Stellung der Kirchen im Verhältnis zum Staat. Der Kompromiß fand die Unterstützung sowohl der SPD- als auch der CDU-Abgeordneten. Die beiden kleinen Fraktionen mußten sich mit ihm abfinden. In der Zweiten Lesung enthielt sich die KPD der Stimme, die LDP stimmte dagegen. Die Genehmigung der amerikanischen Militärregierung traf rechtzeitig zur Dritten Lesung am 29. Oktober ein. Der Entwurf wurde in dieser Schlußabstimmung mit 82 gegen die sechs Stimmen der LDP angenommen.

Vor der Genehmigung durch die Besatzungsmacht hatte allerdings die Klausel über die Sofortsozialisierung (Art. 41) noch einmal für Turbulenzen gesorgt. General Clay hatte Einspruch erhoben und verlangt, daß die Überführung in Gemeineigentum der späteren Gesetzgebung überlassen wird. SPD und KPD widersprachen scharf. Die CDU schloß sich nach einer fraktionsinternen Auseinandersetzung dem Protest an. Nur die LDP war bereit, Clay zu folgen. Angesichts des Widerstands lenkte Clay ein, ordnete aber einen getrennten Volksentscheid über Art.

41 an. Diesem Verfahren stimmte die Verfassungberatenden Landesversammlung in der Schlußberatung am 29. Oktober zu. So kam es am 1. Dezember 1946 zu zwei Volksentscheiden und der Wahl zum Hessischen Landtag. Die Verfassung wurde mit 76,8 Prozent, Art. 41 mit 72 Prozent angenommen. Von den Wählerstimmen für den ersten Landtag entfielen 42,7 Prozent auf die SPD, 30,9 auf die CDU. Die LDP erhielt 15,7, die KPD 10,7 Prozent.

#### VII. Änderungen des Verfassungstextes.

Das aufwendige Verfahren zur Änderung der Hessischen Verfassung hat in den zurückliegenden sechzig Jahren natürlich seine Wirkung getan. Änderungen waren rar. Ja, es läßt sich feststellen, daß die hessische Verfassung seit ihrem Inkrafttreten nahezu unangetastet geblieben ist. Der Bund hingegen hat es inzwischen auf 51 Änderungen des Grundgesetzes gebracht. Zu den wenigen Änderungen der Hessischen Verfassung gehört die von 1950. Damals wurde die Festlegung des Gesetzgebers auf die Verhältniswahl aufgehoben (Art. 75 Abs. 1 a. F., Art. 137 Abs. 6 a. F.). Seither kann er das Wahlsystem wählen: die Mehrheitswahl, die Verhältniswahl oder eine Mischung aus beidem.

Zwanzig Jahre später – 1970 – war es erneut das Wahlrecht, das zu einer Änderung der Verfassung führte. Das aktive Wahlrecht wurde von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt (Art. 73 Abs. 1), das passive von 25 auf 21 Jahre (Art. 75 Abs. 2). 1991, also wieder mehr als zwanzig Jahre später, wurden die Urwahl der Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinden und das Staatsziel Umweltschutz eingeführt (Art. 26 a, Art. 138) und 2002 der Sport als Schutzgut des Staates (Art. 62 a) und das Konnexitätsprinzip (Art. 137 Abs. 6) aufgenommen sowie die Landtagswahlperiode verlängert (Art. 79, Art. 161 Abs. 2).

#### VIII. Verfassungsänderungsversuche.

##### 1. Satzungsgewalt der Gemeinden.

Änderungsversuche, die ohne Erfolg blieben, offenbaren interessante Streitpunkte. So sah es die CDU-Landtagsfraktion 1952 für notwendig an, die Verfassung zu ändern, damit die Gemeinden Satzungen und Polizeiverordnungen erlassen dürfen. Die geltende Fassung erlaube nur die exekutive Betätigung der Gemeinden (Art. 137 Abs. 1), meinte sie. Der Staatsgerichtshof entschied jedoch, daß die Verfassung diese Beschränkung nicht beinhalte. Daraufhin zog die CDU ihren Antrag zurück.

##### 2. Stärkung der plebiszitären Demokratie.

Noch im selben Jahr – 1952 – wollte die CDU-Fraktion die plebiszitäre Demokratie stärken. Die Verfassung sollte danach auch allein durch Volksentscheid, das heißt ohne Mitwirkung des Landtags geändert werden können. Zudem sollte das Quorum für Volksbegehren herabgesetzt werden. Und schließlich sollte – eine rechtliche Delikatesse – den Gesetzen, die durch Volksentscheid ergangen sind, ein höherer Rang zukommen. Sie sollten nur noch gemeinsam von Landtag und durch Volksentscheid geändert werden können. Das hätte einen Ausbau der Normenhierarchie bedeutet. Der Vorstoß hatte keinen Erfolg.

##### 3. Gemeinschaftsschule.

1965 geriet die in der Verfassung festgeschriebene Gemeinschaftsschule (Art. 56 Abs. 2) in den Streit. Ein Schüler fühlte sich durch das Schulgebet in seiner negativen Religionsfreiheit verletzt, die ihm die Hessische Verfassung verbürgt (Art. 9, Art. 48 Abs. 2). Ihm wurde entgegen gehalten, die Gemeinschaftsschule sei als christliche zu verstehen und damit sei das Schulgebet gerechtfertigt. Das sah der Staatsgerichtshof anders. Daraufhin wollten die CDU-Fraktion und die Landesregierung in der Verfassung klarstellen, daß Gemeinschaftsschule christliche Gemeinschaftsschule bedeute. Der Landtag faßte auch im März 1966 einen entsprechenden Beschluß, worauf die Landesregierung von ihrem Begehren, die Verfassung zu ändern, Abstand nahm und der entsprechende Antrag der CDU-Fraktion abgelehnt wurde. Viele Jahre später – 1979 – entschied das Bundesverfassungsgericht, daß der Spruch des Staatsgerichtshofs mit dem Bundesrecht nicht im Einklang stehe.

##### 4. Gesamtrevision (1).

1970 zielte die FDP auf eine Gesamtrevision der Verfassung. Sie sah überholte und gegenstandslos gewordene Vorschriften, die zu streichen seien, und solche, die sie geändert haben wollte. Der Antrag verfiel mit dem Ende der Legislaturperiode der Diskontinuität.

## 5. Gleichstellung der Frauen.

Nach der Wiedervereinigung erfolgten die geschilderten Verfassungsänderungen zum Umweltschutz, zur Urwahl der Bürgermeister und Landräte, zum Sport, zur Verlängerung der Landtagswahlperiode und zum Konnexitätsprinzip. Auf der Strecke blieb aber der Versuch, die Gleichstellung der Frauen in die Verfassung ausdrücklich aufzunehmen, ebenso das Bemühen, die Hürden für eine Verfassungsänderung zu erhöhen, indem außer dem Volksentscheid im Landtag eine Zweidrittelmehrheit erforderlich sein sollte.

## 6. Gesamtrevision (2).

Versuche, die Verfassung grundlegend zu erneuern, blieben auch weiterhin erfolglos. Dem Anliegen, eine Enquetekommission zur Verfassungsreform einzusetzen war erst am 8. Juli 2003 Erfolg beschieden. Die Kommission hat ihren Bericht am 8. April 2005 vorgelegt. Die Vorschläge zur Änderung und Ergänzung der Hessischen Verfassung fanden allerdings nicht die Unterstützung aller Fraktionen. Derzeit ist also nicht abzusehen, ob es zu einer Verfassungsreform in absehbarer Zeit kommen wird.

## IX. Verfassungsausdeutung durch Gesetzgebung.

### 1. Gleichstellung der Frauen.

Die Ausdeutung einer Verfassung obliegt zunächst einmal – also zeitlich vor den Gerichten – dem Gesetzgeber. So hat der Landtag mit dem Personalvertretungsgesetz von 1988 und dem Gleichberechtigungsgesetz von 1993 die Pflicht des Staates festgestellt, auf eine tatsächliche und rechtliche Gleichstellung der Frauen hinzuwirken, obwohl Art. 1 der Verfassung von seinem Wortlaut her dies nicht verlangt. Der Hessische Staatsgerichtshof hat dem Landtag Recht gegeben und eine solche Pflicht in Art. 1 begründet angesehen.

### 2. Datenschutz.

Der Hessische Gesetzgeber hat auch bereits 1970 – also lange vor dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983 – aus dem Schutz der Menschenwürde und aus der allgemeinen Handlungsfreiheit, die beide die Hessische Verfassung verbürgt, einen Schutz der persönlichen Daten abgeleitet. Er war damit Vorreiter in Deutschland.

### 3. Einheitliches Arbeitsrecht.

Den besonderen Weg der Hessischen Verfassung, für Angestellte, Arbeiter und Beamte ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen (Art. 29 Abs. 1), hatte Hessen frühzeitig mit dem Gesetz über die Rechtsstellung der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst des Landes Hessen umgesetzt. Es war bereits am 12. November 1946 – also vor der Hessischen Verfassung - auf Anweisung der Militärregierung in Kraft getreten. Beamte wurden danach nicht ernannt, mit ihnen wurde ein Vertragsverhältnis begründet. Unter der Geltung des Grundgesetzes mußte der hessische Gesetzgeber allerdings seine Verfassung insoweit vergessen. Er novellierte also das Gesetz um es in Einklang mit dem geltenden Bundesrecht zu bringen. Fragt sich nur was passieren wird, wenn Hessen im Rahmen der Föderalismusreform im Beamtenrecht ein Stück weit aus dem Regime des Grundgesetzes entlassen wird und das Regime der Hessischen Verfassung insoweit in diesem Bereich mehr Gestaltungskraft erhält. Wir können gespannt sein.

### 4. Mitbestimmung.

Soweit es um die gesetzliche Umsetzung der Mitbestimmungsregelung der Hessischen Verfassung ging, stand zunächst die amerikanische Besatzungsmacht im Wege. Das vom Landtag 1948 beschlossene Betriebsrätegesetz räumte - der Verfassung (Art. 37) entsprechend - den Betriebsräten das Recht ein, "im Einvernehmen mit den Gewerkschaften gleichberechtigt mit dem Arbeitgeber in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Fragen mitzubestimmen". Diese gleichberechtigte Mitbestimmung in wirtschaftlichen Fragen stieß auf den Widerstand der Besatzungsmacht. General Clay sah den westdeutschen Integrationsprozeß gefährdet, weil außerhalb Hessens das Wirtschaftsprogramm Ludwig Erhards den Ton angab. Und mit diesem waren solche Beschränkungen der unternehmerischen Freiheit nicht zu vereinbaren. Clays Ankündigung, das Gesetz nicht zu genehmigen, stieß auf erbitterten Widerstand. SPD und CDU sahen das Ansehen der jungen deutschen Demokratie in Gefahr. Heinrich von Brentano sprach von einer Vergewaltigung der Demokratie. Gewerkschafter erwogen einen Generalstreik. Die Landesregierung drohte mit Rücktritt. Clay ließ sich nicht beeindrucken, genehmigte zwar das Gesetz, suspendierte aber den umstrittenen Paragraphen, um dem Grundgesetz nicht vorzugreifen. Als der Hohe Kommissar McCloy dann im Frühjahr 1950 die Suspendierung aufhob, war das Betriebsverfassungsgesetz des

Bundes (1952) bereits weit voran getrieben. Mit ihm stand die hessische Regelung im Widerspruch und wurde damit unwirksam.

#### 5. Sozialisierung.

Auch die umstrittene Sofortsozialisierung konnte nicht im Sinne der Verfassungsregelung zum Ende gebracht werden. Zwar waren mit der Annahme der Verfassung die nach Art. 41 betroffenen Betriebe unter Treuhandverwaltung geraten. Im Landtag gab es auch Versuche, sie als "Sozialgemeinschaften" zu führen, mit einer "Landesgemeinschaft" an der Spitze sowie einem Verwaltungsrat aus Vertretern des Landtags, der Gewerkschaften und der Kammern. Über dieses Konzept zerstritten sich aber die Koalitionspartner von SPD und CDU. Bei der Abstimmung im Landtag brachten SPD und KPD nur eine Stimmengleichheit zustande. Eine sozialdemokratische Abgeordnete, die die Mehrheit hätte herstellen können, fehlte, weil sie ihre Hochzeitsreise angetreten hatte, wie Kropat zu berichten weiß. In welchem Umfang das hessische Sozialisierungskonzept auch immer mit der Sozialisierungsvorschrift des Grundgesetzes (Art. 15) zu vereinbaren war, die entschädigungslose Enteignung widersprach ihr jedenfalls. Im Abschlußgesetz zu Art. 41 der hessischen Verfassung von 1954 wurden solche Mängel geheilt. Auch hier hatte sich das Bundesrecht durchgesetzt.

#### X. Schlußbemerkung.

Die hessische ist nicht nur die älteste noch heute in Kraft befindliche, sie ist auch die am seltensten geänderte Landesverfassung der alten Bundesländer. Sie ist hier und da durch richterliche Rechtsfortbildung weiterentwickelt worden. Ihrem Gestaltungsraum sind durch das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes (Art. 28 Abs. 2) und den Vorrang des Bundesrechts Schranken gesetzt. Die Regelungen über die obersten Verfassungsorgane des Landes, die Beziehungen des einzelnen zur Staatsgewalt des Landes, die Aufstellung zentraler Verfassungsstrukturprinzipien, die Schaffung von Landesgrundrechten und die Festlegung von Staatszielen liegen jedoch grundsätzlich im Kompetenzbereich des verfassungsändernden Landesgesetzgebers. Andere Länder haben diese Spielräume genutzt. In den meisten "alten" Bundesländern haben grundlegende Verfassungsreformen stattgefunden, in den "neuen" sind Verfassungen erarbeitet worden. In Hessen mögen die hohen Hürden, die vor einer Verfassungsänderung stehen, die Änderungsmüdigkeit erklären. Auch soll nicht verkannt werden, daß die hessische Verfassung Ausdruck des Geistes ihrer Entstehungsgeschichte ist. Sie war die erste in eine Verfassung gegossene Antwort auf das nationalsozialistische Regime. Diese Tradition sollte bewahrt werden. Doch darf die Verfassung nicht hierauf reduziert werden. Sie muß mehr sein als ein musealer Erinnerungsposten. Sie hat Antwort zu geben auf die Fragen und Problemlagen der Gegenwart. Hier weist die Hessische Verfassung Leerstellen auf. Sie müssen nicht in jedem Fall gefüllt werden. Aber die Verfassungsurkunde sollte die materielle Verfassungslage im Lande doch annähernd richtig und vollständig widerspiegeln. Die teilweise absurden Regeln wie Todesstrafe liegen auf der Hand. Aber auch die informationelle Selbstbestimmung und die Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zum Beispiel könnte der hessische verfassungsändernde Landesgesetzgeber – und das sind der Landtag und das hessische Volk – als eigene verfassungspolitische Entscheidung dokumentieren. In einer Zeit zunehmender Ökonomisierung könnte auch erwogen werden, soziale und kulturelle Staatsziele vorzugeben. Wer das mit dem Umweltschutz und dem Sport getan hat, gerät bei Unterlassen hier in Erklärungsnot. Schließlich sind die Länder auch im europäischen Staatenverbund eine Größe – sehr zum Ärger mancher in nationaler Verantwortung. Wäre es nicht ein Beitrag zur Stärkung der Position der Länder, die Rolle Hessens aus eigener Sicht überzeugend und beispielgebend zu beschreiben?

Wenig überzeugend ist es auch, im gegenwärtigen Prozeß der Föderalismusreform für die Stärkung der Länder zu fechten, zurückgewonnene Zuständigkeiten im Beamtenrecht dann aber stillschweigend unter die Regel eines einheitlichen Dienstrechts für Beamten und Angestellte stellen zu müssen. Hier sollte schon klargestellt werden, ob das wirklich gewollt ist.

Soll die hessische Landesverfassung die hessische Verfassungswirklichkeit wiedergeben, so muß sie bearbeitet werden. Sie ist es wert! Eine Verfassungsreform sollte nicht weiter aufgeschoben werden.