

60 JAHRE POLITISCHE UND PARLAMENTARISCHE
GESCHICHTE DES LANDES HESSEN

Theo Schiller*

Hessischer Landtag, Wiesbaden

7. März 2006

* Professor für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg (schiller@staff.uni-marburg.de)

60 Jahre politische und parlamentarische Geschichte des Landes Hessen

Theo Schiller

Als mit dem Ende von Krieg und NS-Diktatur aus dem vormaligen Volksstaat Hessen und der früheren preußischen Provinz Hessen-Nassau das neue Land (Groß-)Hessen entstand, standen riesige Aufgaben an. Schwere Kriegszerstörungen mussten bewältigt, gesellschaftliche und politische Neuorientierung gefunden werden. Die Liste der Aufgaben, die sich im Laufe der Zeit wandelten, ist lang und sei hier nur mit Stichworten angedeutet:

- die Errichtung einer demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungsordnung (Hess. Verf. vom Dez. 1946), aufgebaut auf das Gleichheitsprinzip (Art. 1), freiheitliche Grundrechte und Demokratie;
- die politische und moralische Bewältigung des NS-Regimes durch Entnazifizierung, strafrechtliche Verfolgung der Täter und Wiedergewinnung neuer Wertgrundlagen;
- die großen Wiederaufbauprobleme der Wirtschaft, der Infrastruktur, des Wohnungsbaus, der Verwaltung und Polizei, der Justiz, des Bildungswesens, der sozialen Sicherung, der kommunalen Verwaltung und Politik. Politisch-administrativ hieß das auch: Integration der verschiedenen Landesteile des früheren Preußen und des Volksstaats Hessen;
- die Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Integration der Flüchtlingsbevölkerung; später die Integration ausländischer Zuwanderer;
- Milderung der großen Strukturunterschiede zwischen Nord- und Südhessen, der Wirtschaftsschwäche des osthessischen Zonenrandgebiets, der Stadt-Land-Unterschiede und der regionalen Wanderungsbewegungen;

- der Aufbau von Verkehrsinfrastruktur in einem Durchgangsland in der Mitte Deutschlands, auch als Beitrag zur Raumordnungspolitik des Bundes;
- Umbau der Verwaltungsgliederung des Landes.
- Später trat vor allem die Bewältigung der Folgen des Wirtschaftswachstums und der notwendigen Modernisierungsprozesse in allen Bereichen (z. B. Umwelt) in den Vordergrund.

Es wäre unmöglich, alle diese Aufgabenbereiche der Politik im Sinne einer Problem- und Leistungsbilanz abzuhandeln oder auch nur die wichtigsten politischen Persönlichkeiten zu würdigen, die entscheidende Beiträge hierzu geleistet haben. Ich muss mich deshalb auf ausgewählte Bereiche und übergreifende Fragestellungen konzentrieren und werde politische und parlamentarische Geschichte vor allem mit Blick auf den Zusammenhang von Politik-inhalten mit politischen Akteuren, Institutionen und Politikprozessen verstehen. Ich möchte einen gerafften Überblick in drei Teilen geben:

- (1) über die Parteien und die Entwicklung des Parteiensystems im Rahmen der parlamentarischen Institutionen,
- (2) über diejenigen politischen Themen, die sich als besonders brisant und konfliktträchtig erwiesen haben,
- (3) über die Strukturen und Entwicklungen des politischen Systems der Demokratie, also den Möglichkeiten, in Hessen politisch zu handeln und Geschichte zu machen.

I. Zur Entwicklung des Parteiensystems:

Die politische Geschichte, die "res gestae", die vollbrachten Taten, weisen zurück auf das Handeln der politischen Akteure. Auch wenn das in einer Demokratie das Volk, die Bürgerinnen und Bürger, sein sollten, agieren in der Praxis überwiegend ihre organisierten Stellvertreter, besonders die Par-

teien. Diese handeln unter wenigstens drei Rahmenbedingungen: (1) dem institutionellen Rahmen der parlamentarischen Ordnung und des Wahlrechts, (2) dem Rahmen der gesellschaftlichen Strukturen und Entwicklungen, und (3) agieren Landesparteien auch als Teil ihrer jeweiligen Bundesparteien im Rahmen des nationalen Parteiensystems, wenngleich sie zum Teil eigene Akzente setzen können.

Mit dem Blick auf die Parteien sind zunächst wichtige und Weichenstellungen und Perioden abzugrenzen. Insgesamt war ja die Zahl der Parteien in Hessen nach 1945 relativ klein: neben SPD, CDU, LDP/FDP und neuerdings den "Grünen" waren dies KPD, BHE und NPD, die dem Landtag angehört haben. Die Struktur des Parteiensystems in Hessen suggeriert zwar oberflächlich erstaunliche Stabilität, doch dabei darf man die zum Teil frappierenden Wandlungen nicht übersehen, die jede der Parteien auf ihre Weise durchlaufen hat.

Das herausragende parteipolitische Merkmal Hessens ist zweifellos die langjährige Stellung der Sozialdemokratischen Partei als dominierende und prägende Regierungspartei von 1946 bis 1987 und erneut von 1991 bis 1999, also knapp 50 Jahre. Das hat es sonst in keinem Flächenland der Bundesrepublik gegeben, denn Nordrhein-Westfalen wurde ja nach anfänglicher großer Koalition 1950-58 und 1958-66 von CDU-Ministerpräsidenten geführt, und in Niedersachsen dauerte die Regierungsbeteiligung der SPD von 1946 zunächst (mit kurzer Unterbrechung) nur bis 1976. In Hessen hat die SPD vor allem in der bereits legendären Ära Zinn (1950-70) dem Land seinen Stempel aufgedrückt. Danach stand sie jedoch in sehr verschiedenartigen Parteienkonstellationen, nämlich

- als führende Regierungspartei in der sozial-liberalen Koalition mit der FDP 1970 bis 1982;
- als schwankender Fels in der Phase des turbulenten Machterhalts mit grüner Unterstützung 1982 bis 1987,

- schließlich "modernisiert" in der rot-grünen Koalition 1991 bis 1999.

In diesen Phasen wurde der Partei erhebliche Flexibilität abgefordert, auch als Oppositionspartei 1987-1991 und seit 1999 bis jetzt. Die innerparteilichen Spannungen zwischen den Bezirken Hessen-Süd und Hessen-Nord scheinen heutzutage weitgehend abgemildert.

Von 1950-1970, in der Ära Zinn, kam der SPD zusätzlich zur Persönlichkeit ihres Ministerpräsidenten und ihren Regierungsleistungen auch die Gegenposition zu den bürgerlichen Bundesregierungen unter Adenauer und Erhard zugute; ähnliches galt auch für die Ära Kohl mit Ausnahme von 1987-91. Von dieser bundespolitischen Dialektik wurde sie allerdings 1999 eingeholt, als Rot-Grün im Bund regierte.

Für die CDU bedeutete die Zeit von 1950 - 1987 - spiegelverkehrt - eine lange Oppositionszeit, in der sie allerdings ihre strategische Ausrichtung stark verändert hat. Nach dem Ende der großen Koalition 1950 führten Werner Hilpert, Wilhelm Fay und Erich Großkopf zunächst eine gemäßigt-konstruktive Opposition, übrigens in erheblicher Distanz zur Politik Adenauers in Bonn und in der Hoffnung auf eine Rückkehr zur großen Koalition. Der Führungswechsel von Fay zu Alfred Dregger 1967 brachte dann, schon vor dem Machtverlust der Union im Bund 1969, die eigentliche strategische Neuausrichtung zu einem betont nationalkonservativen Kurs, der bis 1982/83 dominierte. Die Wahlerfolge dieser Politik seit 1970, mit dem Spitzenwert von 47,3 Prozent bei der Landtagswahl 1974, konnten vor allem durch die Polarisierung gegen die sozial-liberalen Regierungen Brandt und Schmidt im Bund erzielt werden, brachten jedoch nicht die Regierungsmacht in Hessen. Erst die gemäßigtere Ausrichtung unter Walter Wallmann 1987 (-1991) erreichte dann mit der FDP eine CDU-geführte Regierungsmehrheit im Land. Roland Koch führte die Union schließlich 1999, nunmehr gegen die bundespolitische Regierungskonstellation von Rot-Grün, erneut in die Landesregierung.

Die LDP/FDP wiederum startete anfangs unter August Martin Euler als national-liberale, z. T. einfach nationale Rechtspartei in Opposition zur großen Koalition und versuchte mit NRW und Niedersachsen die Bundes-FDP auf Rechtskurs zu bringen. Gegenüber der - primär bundespolitischen - Abspaltung Eulers und anderer zur erfolglosen "Freien Volkspartei" (FVP) 1956 konnten Wolfgang Mischnick und Oswald Kohout die FDP in Hessen Richtung Mitte stabilisieren. Während der Bonner Großen Koalition in den späten 60er Jahren vollzog sie eine "Wanderung durch das politische Koordinatensystem" von der rechten zur linken Mitte der sozial-liberalen Koalition im Bund 1969 und in Hessen 1970, die dann 1982 im Bund und in Hessen in verschränkter Dramatik durch die Bonner FDP-Führung mit dem Sturz Helmut Schmidts und der Kanzlerschaft Helmut Kohls beendet wurde. Seit fast 25 Jahren zeigt sich die FDP nunmehr als Partei der liberalen Mitte stabil an das CDU-geführte Lager gebunden, wo sie von 1987-91 und von 1999-2003 in Hessen mitregierte.

Ebenso lange sind inzwischen die "Grünen" fester Bestandteil des hessischen Parteiensystems, seit sie 1982 mit 8 Prozent in den Landtag einzogen (September 1983: 5,9 Prozent). Ihre große Transformation vollbrachten sie gleich in den allerersten Jahren in Form des "politischen Stabhochsprungs", als sie aus einer umweltpolitischen Protestbewegung der späten 70er Jahre in wenigen Jahren 1985 zur ersten grünen Regierungspartei mutierten und mit Joschka Fischer die Personifizierung grüner Realpolitik hervorbrachten.

Diese Weichenstellungen verdienen nun einen zweiten Blick mit der Frage, wie wahrscheinlich sie eigentlich, auch unter institutionellen Gesichtspunkten, gewesen sind.

Die große Koalition von 1946 erscheint, wie übrigens auch in NRW und Niedersachsen, im Rückblick auf die dramatische Nachkriegssituation plausibel und hatte sich in den Beratungen der Verfassungsgebenden Landesversammlung angebahnt. Die katholische und betont christlich-soziale Ausrich-

tung der hessischen CDU hat den Kompromiss mit der SPD zweifellos erleichtert, schrieb aber gleichzeitig ihre organisatorische und wahlpolitische Schwäche fest - und gab der LDP/FDP Spielraum im protestantisch-bürgerlichen und nationalkonservativen Bereich. Wahlrechtlich sei auch erwähnt, dass bei den ersten Kommunalwahlen 1946 eine 15-Prozent-Hürde überwunden werden musste, was KPD und rechte Splittergruppen klein hielt und für parteiorganisatorische Konzentrationseffekte sorgte.¹ Ohne auf Einzelheiten des Landtagswahlrechts einzugehen, war die Wahl von 1950 insofern entscheidend, als die SPD bei leichten Stimmengewinnen, aber mit nur 44,4 Prozent der Stimmen 47 von 80 Mandaten (36 direkt, 11 Liste) und damit die absolute Mehrheit erreichen konnte. Es war also haarscharf für die Ära Zinn! Auch war die Entscheidung für die Alleinregierung innerparteilich durchaus umstritten und musste gegen die Minderheit um den bisherigen Ministerpräsidenten Stock erst durchgesetzt werden. Dabei hätte man sich vor einem Koalitionspartner CDU mit 18,8 Prozent und 12 Mandaten keinesfalls fürchten müssen.

Ein zweiter weichenstellender Faktor wurde ebenfalls 1950 sichtbar: die Rolle der Vertriebenenpartei, des "Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten" (BHE). Diese Gruppierung hatte bei der Wahl 1950 eine gemeinsame Landesliste mit Eulers FDP gebildet, teils aus nationalpolitischer Nähe, noch mehr aber aus sehr praktischen Gründen, denn der BHE hätte die wahlrechtlich geforderte Bedingung für eine Liste, nämlich die Kandidatur in allen Wahlkreisen, nicht erfüllen können. Der fulminante gemeinsame Wahlerfolg von 31,8 Prozent und 21 von 80 Mandaten führte jedoch nicht zu einer gemeinsamen Fraktion. Der BHE konstituierte sich vielmehr umgehend als eigene Fraktion mit 8 Abgeordneten, während die FDP mit ihren verbleibenden 13 Mandaten gleichwohl zweitstärkste Kraft vor der CDU (mit 12) blieb. Diese Autonomieentscheidung des BHE hatte Folgen: 1954 kandidierte der BHE

¹ Bei der Kommunalwahl 1948 mussten übrigens alle Gruppen außer den vier Hauptparteien für die Zulassung ihrer Wahllisten Unterschriften von mindestens 2 Prozent der Stimmberechtigten beibringen.

allein und erreichte 7,7 Prozent und 7 (von jetzt 96) Mandaten. Die SPD verfehlte diesmal die absolute Mehrheit (42,2 Prozent) und konnte zielstrebig den BHE für eine Koalition gewinnen. Diese Verbindung überdauerte auch die neuerlichen absoluten SPD-Mehrheiten, bis der BHE 1966 nicht mehr in den Landtag einzog und sich seine führenden Vertreter mehrheitlich der SPD anschlossen. Die Regierung Zinn konnte also nicht nur politische Leistungen bei der wirtschaftlichen und sozialpolitischen Integration der Vertriebenen in Hessen aufweisen, sondern konnte sich dabei zunehmend auch politisch auf deren Repräsentanten stützen.

Eine weitere wesentliche Weichenstellung im hessischen Parteiensystem verbindet sich mit der Wahl Alfred Dreggers zum CDU-Vorsitzenden 1967 und damit einer ebenfalls innerparteilich umstrittenen Richtungsentscheidung. Sie zielte nach Jahren der Stagnation (CDU 1966: 26,4 Prozent) auf parteiorganisatorische und wahlkampftechnische Modernisierung, eine intensive Ausrichtung auf die protestantischen bürgerlichen und ländlichen Bevölkerungskreise, wendete sich indirekt gegen den CDU-Eintritt in die große Koalition im Bund und reagierte wohl auch die Erfolge der NPD in Hessen und anderen Bundesländern. Diese polarisierende nationalkonservative Strategie, deren Resonanzboden mit der Regierung Brandt-Scheel ab 1969 erst richtig entstand, hatte freilich einen kontraproduktiven Haken: sie verbaute den Weg zu einer Koalition mit der FDP in Hessen, sowohl inhaltlich (liberale Bürgerrechte vs. forcierte innere Sicherheit; Bildungsreform; Deutschland- und Ostpolitik) als auch personell an der Gegensätzlichkeit von Alfred Dregger und Heinz-Herbert Karry. Während mit denkbaren liberal-konservativen Alternativen wie Christian Schwarz-Schilling die eigentlich viel wahrscheinlichere CDU-FDP-Koalition hätte zustande kommen können, blieb für den Ansatz der Führung um Dregger nur die Strategie einer absoluten Mehrheit, die freilich Mitte der 70er Jahre durchaus denkbar schien. Jedenfalls hat die neue Ausrichtung der CDU es der FDP wesentlich erleichtert, 1970, auch zur Stüt-

zung der Bonner Reformkoalition, zugunsten einer sozial-liberalen Regierung in Hessen in die Wahl zu ziehen, in die Regierung Albert Oswalds einzutreten und diese 1976 auch mit Holger Börner fortzusetzen.

Eine dritte Weichenstellung brachten die turbulenten Jahre von 1982 - 85. Die FDP hatte zum Zweck der bundespolitischen Wende im Sommer 1982 die Hessenkoalition aufgekündigt, war in Bonn umgeschwenkt und fiel in der Wahl am 26. September mit nur noch 3,1 Prozent aus dem Landtag. Die SPD unter Börner blieb trotz erstaunlichen 42,8 Prozent ohne ausreichende Mehrheit, die stärkere CDU (45,6 Prozent) konnte ebenfalls nicht regieren und die Grünen als Überraschungspartei waren noch zu "grün". Statt sich in einer großen Koalition der CDU-Führung unterzuordnen, machte Ministerpräsident Börner von der verfassungsrechtlichen Möglichkeit Gebrauch, mit seiner Regierung zunächst gemäß Art. 113 Abs. 2 Hess. Verfassung pflichtgemäß zurückzutreten und dann als "geschäftsführende Regierung" im Amt zu bleiben (Art. 113 Abs. 3). Im Sommer 1983 folgte dann konsensuell die Selbstaflösung des Landtages nach Art. 80 Hess. Verf. und eine neuerliche Wahl am 25. September, die trotz Zunahme der SPD auf 46,2 Prozent, schwächeren Grünen (5,9), Rückkehr der FDP in den Landtag (7,6), aber Absinken der CDU auf 39,4 Prozent wieder nicht zu einer Regierungsmehrheit führte. Die Koalitionsfähigkeit der Parteien (etwa: große Koalition unter Börner, Rückkehr der FDP) erwies sich de facto als blockiert, so dass der Geschäftsführungsstatus der Regierung Börner zunächst erhalten blieb. Erst eine politische Unwahrscheinlichkeit führte weiter: die "Grünen" stützen Börner in einer Tolerierungskoalition, gingen 1985 eine förmliche Koalition ein, die freilich nur bis Anfang 1987 hielt. - Die Wahlen seit 1987 führten dann wieder zu teil überraschenden, aber institutionell eben doch normalen Regierungswechseln, zuletzt 2003 zugunsten einer absoluten Mehrheit der CDU.

II. Politische Themen und Konflikte

Nun geht es in der Politik nicht nur um Politiker, Parteien, Strategien, Mehrheitsverhältnisse und Machtverteilung, sondern immer um Inhalte, Probleme, Entscheidungen und Leistungen, wie zu Beginn in Stichworten angedeutet. Sie werden dann am sichtbarsten, wenn um sie gestritten, wenn Kontroversen und Konflikte ausfochten werden. Einige wichtige dieser Streitthemen seien hier exemplarisch näher beleuchtet.

Während der Verfassungsberatungen und der großen Koalition bis 1950 war zum einen die Sozialisierung umstritten, nicht nur grundsätzlich ablehnend seitens der LDP/FDP, sondern trotz aller Kompromissuche auch zwischen SPD und CDU bezüglich Ausmaß und Ausgestaltung, auch während der Ausführungsgesetzgebung bis in die frühen 50er Jahre. Auch die Umsetzung der betrieblichen Mitbestimmung löste starke Spannungen aus. Ein zweiter gesellschaftspolitischer Themenkomplex, der uns noch beschäftigen wird, war die Schulpolitik, zum einen bezüglich der Umsetzung der Schulgeld- und Lernmittelfreiheit, zum anderen wegen der Schulform (traditionell gegliedertes vs. integrierendes Schulsystem), bei der CDU-Kultusminister Stein in Konflikt mit seiner Partei kam. Eine dritte Streitfrage bildete die Entnazifizierung, deren Durchführung vor allem von der LDP/FDP kritisiert wurde.

Nachdem die Grundentscheidungen getroffen waren, zeigten sich die Konfliktlinien der 1950er und frühen 60er Jahre weit weniger spektakulär. Trotz ihrer absoluten Mehrheit verfolgte die Regierung Zinn einen pragmatischen Kurs aktiver Wirtschaftsförderung, zumal für die ländlichen Räume, mit dem Ziel sozialer Integration der Vertriebenen und breit angelegter Infrastrukturpolitik als Kernstück der Entwicklung von Landesplanung. Dagegen konnten CDU und FDP zwar Verbesserungen vor allem zugunsten des gewerblichen Mittelstands und der Landwirtschaft, z. B. in der Steuerpolitik, fordern und

eine solide Finanzpolitik anmahnen, doch verblasste die ideologische Durchschlagskraft mit der breiter werdenden Akzeptanz der sozialen Marktwirtschaft und der wirtschaftlichen Erfolge.

In den 60er Jahren rückten die Hessenpläne in den Vordergrund und boten als systematische und umfassende Ressourcenplanung Diskussionsstoff zu zwei grundsätzlichen Problemen: (a) wieweit die Planungsziele und -mechanismen tatsächlich wirksam in die gesellschaftliche Entwicklung eingreifen und diese beeinflussen können, und dann auch wirtschaftliche und persönliche Freiheit einschränken, und (b) dass die Planung das politische Gewicht der Exekutive noch verstärkt, so dass das Parlament ein ganzes Planungspaket akzeptieren und längerfristige Entscheidungsbindungen hinnehmen muss.

Seit Mitte der 60er Jahre braute sich nun ein komplexes Konfliktszenario zusammen, das in seiner thematischen Verschränkung zum Gegenstand der neuartigen parteistrategischen Konfrontation wurde und während der sozialliberalen Koalition der 70er Jahre zum Höhepunkt ideologischer Polarisierung führte. Das Bündel aus Reform- und Modernisierungskonflikten bestand vor allem aus Schulpolitik (z. T. Hochschulpolitik), Gebietsreform, Verkehrsinfrastruktur und Atomenergiepolitik. Dabei handelte es sich keineswegs um rein hessische Politikthemen, denn die bildungspolitische Reformagenda war durchaus bundesweit virulent, Verwaltungs- und Gebietsreform wurde überall betrieben, die Ausbauplanungen für den Frankfurter Flughafen und die großen Autobahnplanungen entsprachen großräumigen Vorstellungen und die Entwicklungskonzeption für die Atomwirtschaft war ohnehin primär bundespolitisch geplant.

Am wenigsten ideologieverdächtig mochte die kommunale Verwaltungs- und Gebietsreform erscheinen, ging es doch um Zusammenlegung von Gemeinden und Landkreisen, administrative Leistungsfähigkeit, Zuständigkeitsverschiebungen usw. Gleichwohl lösten diese Planungen enorme Widerstände

aus, insbesondere in den beiden Städten Gießen und Wetzlar, die mit weiteren Gemeinden zu einer neuen Großstadt "Lahn" vereinigt werden sollten. Während die Konzentration von 2.622 auf letztlich 426 Gemeinden, von 39 auf 21 Landkreisen und auf fünf Großstädte letztlich durchgesetzt wurde, musste die 1977 errichtete Stadt "Lahn" 1979 wieder aufgelöst werden. Die Regierungen Oswald und Börner und ihre FDP-Innenminister Bielefeld und Gries mussten mit diesem Debakel einen enormen politischen Akzeptanzverlust hinnehmen, SPD und FDP erlitten kommunalpolitische Stimmenverluste nicht nur an die CDU, sondern vor allem an die Freien Wählergemeinschaften (FWG), die sich durch dieses Thema strukturell festigen konnten. Ein technokratisch-neutraler Ansatz zur Modernisierung des politisch-administrativen Systems hatte die lokalen Bindungen und Identitätsgefühle der Menschen zu wenig beachtet und führte in einen Entfremdungsfalle von Technokratie und Bürgerferne mit einem erheblichen politischen Preis.

Nicht technokratisch, sondern gesellschaftspolitisch-wertorientiert wurden die Konflikte um die hessische Schulpolitik ausgefochten. Kultusminister Ernst Schütte hatte schon in den frühen 60er Jahren Mittelpunktschulen zur Landschulreform sowie Versuche mit Förderstufen und integrierten Gesamtschulen auf den Weg gebracht, und im Juni 1969 beschloss der Landtag ein Schulgesetz (übrigens bereits mit Zustimmung der FDP), das die Förderstufe zur Regelschule machte und der kooperativen Gesamtschule den Status einer anerkannten Schulart zusprach. Der neue Kulturminister Ludwig von Friedeburg legte den Schulentwicklungsplan 1970 als Teil des Großen Hessenplans "Hessen 80" vor, der die "Entwicklung eines durchlässigen, nach Schulstufen gegliedertes Gesamtschulsystem", die "Neubestimmung der Unterrichtsinhalte und Modernisierung der Lehr- und Lernverfahren" sowie u.a. die "Einführung der Ganztagschule" zum Ziel hatte. Es ging um eine gesellschaftspolitische Gesamtstrategie für mehr Chancengleichheit und Demokratisierung des Bildungswesens. Die zügige Verwirklichung von Förderstufenklassen und Ge-

samtschulen wurde jedoch von der christdemokratischen Opposition zugunsten des gegliederten Schulsystems als leistungsfeindliche, sozialistische Gleichmacherei heftig attackiert. Noch schlimmer erging es den Rahmenrichtlinien, besonders denen für Deutsch und Gesellschaftslehre, die wegen ihrer Thematisierung von sozialer Ungleichheit und von Konfliktfähigkeit als Bildungsziel in die Ecke von Marxismus und Linksradikalismus gestellt wurden. Dabei bot etwa die Richtlinie Deutsch mit ihrer Sozialkritik an der Hochsprache auch durchaus unnötige Angriffspunkte. Diese hochideologisierte Auseinandersetzung passte in geradezu exemplarischer Weise in die oppositionelle Polarisierungsstrategie, die zugleich die Bonner Reformpolitik insgesamt treffen wollte. Die Wirksamkeit dieser Attacken zwangen die hessische SPD-FDP-Regierung bald zu einer Frontbegradigung, indem 1974 von Friedeburg als Kultusminister durch Hans Krollmann ersetzt, die Gesamtschulplanung zurückgefahren und die Rahmenrichtlinien durch einen Beirat und eine Allgemeine Grundlegung (1978) des ehemaligen Kultusministers und Bundesverfassungsrichters Erwin Stein entschärft wurden.

Zusätzlich zu diesen Konfliktfeldern kam die Regierung auch noch durch den Untersuchungsausschuss zur HELABA-Affäre unter Druck, so dass 1976 Albert Oswald zurücktreten musste und Holger Börner ihn ablöste.

Eine dritte Konfliktlinie betraf Modernisierungskonflikte um große Infrastrukturvorhaben, nämlich die Erweiterung des Frankfurter Flughafens und die Atomenergieplanungen, die beide bereits in die 80er Jahre hineinreichen. Die politische Konfliktkonstellation war hier ganz anders gelagert, denn die Kritik kam nicht von der Opposition, die vielmehr die Regierungsvorhaben unterstützte, sondern von einer außerparlamentarischen Protestbewegung, aus der die "Grünen" als neue Partei hervorgehen sollten.

Beim Flughafenkonflikt ging es (und geht es noch heute) um den Gegensatz von Wirtschaftsentwicklung und Lebens- und Umweltqualität in der betroffenen Region, was hier nicht vertieft werden muss. Die Verfahrensanfänge

reichten bis zum Antrag auf Planfeststellungsverfahren im Jahr 1965 zurück, dem zwei Planfeststellungsbeschlüsse des Wirtschaftsministeriums von 1968 und 1971 folgten. Erst die Ablehnung der Klagen vieler Gemeinden und Bürger durch den Hess. Verwaltungsgerichtshof im Oktober 1980 und der sofortige Beginn der Bauarbeiten führte zur weiteren Eskalation. Die Gründung des "Hüttendorfes" (Okt. 1980), eine Wiesbadener Demonstration von 120.000 und ein Zulassungsantrag für ein Volksbegehren (Mai 1981), der vom Staatsgerichtshof für unzulässig erklärt wurde, umfangreiche Anhörungen im Landtag, andererseits zunehmend gewaltförmige Demonstrationen auf oder an dem Baugelände markieren den weiteren Verlauf, der mit dem Tod zweier Polizisten im November 1987 das traurige und in der Sache erfolglose Ende der Proteste brachte.

Beim Atomkonflikt ging es um drei „Brennpunkte“: Erweiterung von Biblis, Wiederaufbereitungsanlage und die Hanauer Nuklearfabriken. Biblis A und B konnten 1975 bzw. 1977 noch mit begrenztem Widerstand in Betrieb gehen, Planungen für Blöcke C und D sowie für ein AKW in Borken fachten jedoch den Protest an. Vor allem aber löste die 1979/80 beginnende Standort-suche für eine Wiederaufbereitungsanlage, primär an wechselnden Orten im Bereich Waldeck-Frankenberg, eine enorme Protestmobilisierung aus (u.a. 10.000 Demonstranten, hunderte von Traktoren in Frankenberg am 25. 1. 1982). Im Oktober 1982 hat die Regierung Börner (schon ohne die FDP) das WAA-Projekt abgebrochen. Anders als beim Flughafenkonflikt konnte sich also die Protestbewegung hier durchsetzen und erzielte zugleich einen exemplarischen Erfolg gegen die großangelegte, bundesweit ausgerichtete Entwicklung der Atomwirtschaft, zumal das WAA-Projekt später auch in Schwandorf/Wackersdorf in Bayern nicht durchgesetzt werden konnte. Die politische Mobilisierung setzte sich z. T. bereits bei der Kommunalwahl im März 1981, vor allem aber bei der Landtagswahl im Oktober 1982 (etwas schwächer im September 1983), unmittelbar in Proteststimmen für die "Grü-

nen" um und leitete somit die Umstrukturierung des hessischen Parteiensystems ein. Mindestens ebenso stark wie der Flughafenkonflikt im Rhein-Main-Ballungsraum war dafür der Protestanlass und die regional stark verankerte Anti-WAA-Bewegung im nordwestlichen ländlichen Hessen verantwortlich. Nachdem die "Grünen" die Regierung Börner 1983/84 zunächst toleriert hatten und 1985 sogar mit Umweltminister Fischer in die Koalitionsregierung eingetreten waren, brachten dann die Hanauer Nuklearfabriken als dritter Brennpunkt diese ja eher unwahrscheinliche Verbindung wieder zum Platzen. Es entbehrt nicht einer gewissen Tragik, dass der Koalitionsbruch durch Holger Börner im Februar 1987 die in den Turbulenzen seit 1982 mühsam festgehaltene Regierungsmacht nicht retten, aber letztlich auch den Bestand der Hanauer Firmen nicht sichern konnte.

Im Gesamtbild kann man wohl die Jahre zwischen 1970 und 1987 als die konfliktreichste und bewegteste Zeit nach 1950 bezeichnen. Die CDU-FDP-Regierung unter Walter Wallmann und Wolfgang Gerhardt 1987-1991 betrieb eher unspektakuläre Neujustierungen, ohne das Rad der Entscheidungen und Konflikte völlig zurückdrehen zu wollen. Auch die neuerliche Regierungskoalition von SPD und "Grünen" unter Hans Eichel von 1991 bis 1999 ist nicht primär durch konfliktträchtige Vorhaben hervorgetreten, sondern durch eine erstaunlich routinierte Zusammenarbeit, begrenzte Innovationen und das Bemühen um Konsolidierung und Rückgewinnung verlorenen Terrains. Dass manche Querelen um Regierungspersonal und z. B. ein Untersuchungsausschuss zur "Lotto-Affäre" (1994/95) durchgestanden werden musste, kann man zu den Standardkonflikten der parlamentarischen Demokratie rechnen.

Die bei der Landtagswahl 1999 siegreiche Regierungsmehrheit aus CDU und FDP, die Regierung Koch/Wagner, hat ebenfalls zunächst keine durchgreifenden Projekte mit großem Konfliktpotential präsentiert, sondern schulpolitische Verbesserungen, zügigeren Straßenbau, eine Reform der Hochschulfinanzierung und insgesamt Schritte zu einer staatlichen Verwaltungsre-

form eingeleitet. Seit Ministerpräsident Koch 2003 für die zweite Amtszeit mit absoluter Mehrheit ausgestattet ist, zeichnet sich allerdings ein deutlicheres Profil einer neuen Agenda ab. Auf dem Hintergrund hoher Staatsverschuldung und kontinuierlicher Haushaltsdefizite wird nun eine Strategie der Staatsreform auf den Weg gebracht, die gravierende Einschnitte für die staatliche Leistungserbringung und den öffentlichen Dienst, aber auch für andere Bereiche und Gruppen zur Folge hat. Bereits die Kürzungen zum Haushalt 2004 lösten große Protestdemonstrationen in Wiesbaden aus, die Zusammenlegung und Privatisierung der Universitätsklinika in Gießen und Marburg führten zu beträchtlichem Widerspruch aus der Region. Abbau staatlicher Aufgaben und Privatisierung, Kürzung von Personalkosten, Ökonomisierung der administrativen Steuerung, Lastenverschiebung auch auf die Kommunen usw. dürften diese Agenda weiterhin kennzeichnen. Proteste und Widerstände sind dabei vorprogrammiert. Doch die ständig wachsende Staatsverschuldung wirft auch für Kritik gegen Staatsabbau ein grundsätzliches Finanzierungs- und damit Legitimationsproblem auf, so dass in dieser Kontroverse noch keine klaren Konturen zu erkennen sind. Doch spricht einiges dafür, dass der Konfliktspiegel in Hessen wieder ansteigen wird.

III. Hessen - eine offene Demokratie?

Nach den Erfahrungen der NS-Diktatur wollten die hessischen Verfassungsgeber ein "demokratisches Gemeinwesen" (Präambel) mit garantierten Grundrechten und legitimierten Institutionen aufbauen. "Die Staatsgewalt liegt unveräußerlich beim Volk" (Art. 70 HV). "Das Volk handelt ...unmittelbar durch Volksabstimmung (Volkswahl, Volksbegehren, Volksentscheid), mittelbar durch die Beschlüsse der verfassungsmäßig bestellten Organe" (Art. 71 HV). Damit sind die demokratischen Prinzipien der politischen Gleichheit, der Offenheit, des fairen Meinungs- und Wahlwettbewerbs

sowie der Legitimation und Kontrolle politischer Macht durch das Volk verankert, die sich nicht in der Parteiendemokratie erschöpfen, sondern die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger einbeziehen.

Wie wurden diese Grundsätze umgesetzt, wie hat sich ihre Geltungskraft entwickelt? Ziehen wir eine kurze Bilanz der Demokratieentwicklung nach Maßstäben von Gleichheit, Repräsentativität, Fairness und Offenheit.

1. Das *Wahlrecht* bietet in Hessen nach den Grundsätzen des personalisierten Verhältniswahlrechts, besser als ein Mehrheitswahlrecht, gute Grundlagen für Chancengleichheit und repräsentative Mandatsverteilung mit schrittweiser Verfeinerung. Nachdem bei der Landtagswahl von 1946 noch komplizierte Listenregelungen innerhalb der Regierungsbezirke galten und 1950 die Wahlkreis- und Listenmandate noch 60:40 gewichtet waren, wird seit der Wahl 1954 gleich gewichtet. Die Verteilung der Listenstimmen nach d'Hondt wurde erst 1982 vom Verfahren Hare/Niemeyer abgelöst, eine Zweitstimmenregelung und damit die Möglichkeit des Stimmensplitting gibt es schließlich seit 1988. Damit wurde eine differenziertere Verhältnisabbildung im Interesse der kleineren Parteien erreicht. Die 5-Prozent-Klausel gilt freilich durchgängig und erschwert neuen Gruppen den Weg in den Landtag.

Zum Gesamtbild der Demokratie im Lande gehören auch die weitergehenden Entwicklungen des Kommunalwahlrechts. Zum einen wurde in den 1990er Jahren die 5-Prozent-Klausel abgeschafft, zum anderen mit dem Kumulieren und Panaschieren weitere Wahlmöglichkeiten zwischen den Kandidaten eröffnet. Auch die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, also die Einführung des Präsidialsystems auf der Kommunalebene, gab den Bürgern mehr personenbezogenen Wahl-Einfluss in die Hand.

2. Aber nicht nur das Wahlrecht regelt Wahlchancen, sondern auch die Verteilung des Wahlkampfpotentials und besonders der Parteifinzen. Staatliche Wahlkampfkostenerstattung war in Hessen lange Zeit an einen Stimmenanteil von 1,5 Prozent (Bund: 0,5 Prozent) gebunden, bis 1994 bundeseinheit-

lich für die Länder 1 Prozent festgelegt wurde. Viel gravierender sind freilich Ungleichheiten von Parteispenden, ihre Transparenz und der parteienrechtlich korrekte Umgang mit ihnen. Der Schwarzgeldskandal der CDU hat hier leider eklatante Missbräuche zu Tage gefördert, die mit Recht zu hohen Strafzahlungen der Partei und zu einer strafrechtlichen Verurteilung geführt haben. Nicht nur formale Verstöße gegen das Straf- und Parteienrecht stehen hier zur Debatte, sondern die Verletzung fairer Wettbewerbsbedingungen und damit die Chancengleichheit der Parteien in der Wahl. Dieser Makel tangiert nicht nur wenige Person, sondern die betroffene Partei und die Demokratie im Ganzen. Es war eine der großen Lehren aus der Vorgeschichte des Nationalsozialismus gewesen, dass nicht das große Geld Wahlen entscheiden sollte.

3. Eine dritter Aspekt der Repräsentation betrifft das passive Wahlrecht. In den 50er und 60er Jahren konnten hauptamtliche Wahlbeamte wie Bürgermeister und Landräte Landtagsmandate ausüben, bis 1969 die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat gesetzlich geregelt wurde. In den Anfangsjahren mag es zwar nützlich gewesen sein, die Landes- und Kommunalpolitik auch auf diesem Wege zu koordinieren. Jedoch bedeutete dies die Prämierung der kommunalpolitischen Stärke einer Partei (also vor allem der SPD) für den Landtag und brachte zugleich eine gewisse Exekutivlastigkeit in das Landesparlament. Für die Legislaturperiode von 1962-66 gehörten offenbar 28 von 96 Abgeordneten zu dieser "fünften Fraktion". Sicher sind die Repräsentationsmechanismen des Landtages seit Beendigung dieser Doppelfunktionen strukturell offener geworden. Im übrigen kann man diese Frage durchaus auch heute für die Vertretung der Bürgermeister in den Kreistagen aufwerfen.

4. Auch wenn dieses spezifische Repräsentationsproblem für den Landtag historisch abgeschlossen ist, bleibt generell die Überrepräsentation von Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die auch in den jüngeren Legislaturperioden (auch nach Abzug ehemaliger Minister und Staatssekretäre) zwischen einem Drittel und der Hälfte der Mandatsträger stellen.

5. Ein weiteres Problem der sozialen Repräsentation betrifft die Frauen. Lange gab es im Landtag nur bis 6 bis 8 Frauen, selbst 1974-78 gehörten nur 10 weibliche Abgeordnete von insgesamt 110 dem Landtag an. Erst in den 80er und 90er Jahren erreichten der Frauenanteil etwa ein Drittel, z.B. 1999-2003 mit 41 Mandaten. Die allgemeinen gesellschaftlichen Mechanismen des blockierten Aufstiegs von Frauen in Führungspositionen wirken hier zusammen mit spezifische Restriktionen der parteipolitischen Organisationskultur, und erst die Ausdehnung der Berufstätigkeit, der akademischen Abschlüsse und des Zugangs zum öffentlichen Dienst führten kumulativ zu Verbesserungen. Auch die Kopplung von Amt und Mandat vor 1970 wirkte damals restriktiv, denn ohne Zugang zu Bürgermeister- und Landratsposten konnten Frauen auch schlechter zu Mandaten kommen. Seit den 80er Jahren brachte dann die Frauenbewegung neue Impulse, angetrieben von der Hälften-Quote bei den Grünen öffneten sich auch die anderen Parteien. Ein Drittel ist immer noch nicht die Hälfte, aber eine deutliche Entwicklung nach oben ist erkennbar.

6. Weitere soziale Repräsentationsdefizite: Wie sich oben zeigte, konnten in den 50er Jahren die Flüchtlinge über Verbände und den BHE durchaus politische Repräsentanz und Einfluss aufbauen. Das ist der aus dem Ausland zugewanderten Bevölkerung, soweit sie die deutsche Staatsbürgerschaft und damit das Wahlrecht besitzt, keineswegs vergleichbar gelungen. Generell gilt auch für das hessische Parlament, dass Bürger mit niedrigem Berufs- und Einkommensstatus und ohne Hochschulausbildung einen sehr geringen Anteil der Mandatsträger stellen. Das überrascht nicht mehr, aber nach dem Kriterium sozialer Repräsentation bleibt es doch bitter nötig, das festzuhalten.

7. Blickt man auf die aktive demokratische Beteiligung, geht es zunächst um die Entwicklung der Wahlbeteiligung. Zwischen 1954 und 1987 gingen in der Regel 80 Prozent oder mehr zur Wahl (1962: 77,7). Die Wahl 1995 lockte nur noch 66 Prozent zu den Urnen, die von 2003 sogar nur noch 64,6 Prozent.

Noch deutlicher ist dieser Abwärtstrend bei den Kommunalwahlen, wo oft nur noch zwischen 40 und 50 Prozent Beteiligung erreicht werden. Wahlenthaltung ist generell in der unteren Hälfte der Gesellschaft besonders ausgeprägt und drückt eigene soziale Ohnmacht, Mangel an klaren politischen Alternativen, aber auch enttäuschte Erwartungen an eine gestaltungsschwache Politik aus. In der Gesamtbilanz signalisiert dieser Trend eine Delegitimierung der politischen Entscheidungsträger, ob Regierung oder Opposition.

Der Rückgang der Parteimitgliedschaften unterstreicht dieses Problem: von 1990 bis 2004 sank die SPD von 121.000 auf 76.000 Mitglieder, die CDU von 64.000 auf 51.000, bei den kleineren Parteien sind die Verluste geringer. Dramatisch niedrig sind die Mitgliedsanteile der jüngeren Jahrgänge.

Für die Wahlbeteiligung wie für die Mitgliedschaft gilt: Nur wenn die Politik Problemsensibilität, Beteiligungschancen und Ergebnisse zu bieten hat, wird sie demokratischen Boden unten den Füßen behalten können.

8. Zur offenen Demokratie gehören auch die aktiveren Formen politischer Beteiligung, die sich als Bewegungen von unten an politischen Zumutungen oder ungelösten Problemen entzünden. Exemplarisch sind die großen Umweltkonflikte in Hessen in den 70er und 80er Jahren, die die Ökologiebewegung provoziert und den Resonanzboden für die neue Partei der Grünen geschaffen haben. Dem außerparlamentarischen Protest am Flughafen oder geplanten WAA-Standorten im Raum Waldeck-Frankenberg boten die hessischen Institutionen, wenngleich zum Teil widerwillig, den rechtsstaatlich garantierten Raum für einen offenen demokratischen Prozess und eröffneten ihnen Kanäle des Entscheidungszugangs. Weniger spektakulär entwickelten sich seit den 70er Jahren vielfältige Formen von Selbsthilfe, von praktizierter Solidarität und von ehrenamtlichem Bürgerengagement. Diese bürgergesellschaftlichen Aktivitäten sind ein neuer Fundus von gelebter Demokratie geworden, der nicht nur Geschichte, sondern auch Zukunft hat.

9. Nicht-parlamentarische Formen der Beteiligung und Entscheidung bietet die Hessische Verfassung in ihren Grundsätzen demokratischer Souveränität auch in institutioneller Form: als Volksbegehren und Volksentscheid. Zum einen kann die Verfassung nur durch Landtagsbeschluss und anschließende Volksabstimmung (obligatorisches Verfassungsreferendum) geändert werden (Art. 123 HessVerf.) - das hat sicher Änderungsneigungen nachhaltig gebremst. Zum anderen können durch Volksbegehren Gesetzesinitiativen ergriffen und bei Ablehnung durch den Landtag zum Volksentscheid gebracht werden (Art. 124). Die Verfassungsgeber von 1946 haben jedoch eine so hohe Hürde aufgestellt, nämlich 20 Prozent Unterschriften aller Wahlberechtigten für ein Volksbegehren, dass in Hessen noch nie ein gültiges Begehren zustande kam und demzufolge auch kein Volksentscheid. Hessen bietet seinen Bürgerinnen und Bürgern die schlechteste Regelung aller Bundesländer, denn meistens werden nur 10 Prozent oder noch weniger Unterstützungsunterschriften gefordert. So ist es seit 1993 auch beim kommunalen Bürgerbegehren in Hessen. Inzwischen besteht eine relativ breite Landtagsmehrheit dafür, dieses Quorum jedenfalls erheblich zu senken. Dies wurde auch anlässlich der Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre (Verfassungsänderung im Jahr 2002) in Aussicht gestellt. Die Strategie, mittels einer Enquete-kommission eine umfassende Verfassungsreform zu erarbeiten, hat sich jedoch als Sackgasse erwiesen, weil zu viele widersprüchliche verfassungspolitische Ziele in eine große Paketlösung gepackt werden sollten. Es wäre wohl sinnvoller, sich auf konsensfähige Reformteile zu verständigen und im Sinne der Demokratieentwicklung jedenfalls die Artikulations- und Entscheidungsrechte des Souveräns deutlich zu verbessern. Das wäre eine echte und zeitgemäße Jubiläumsgabe.

Vieles konnte in diesem kurzen Überblick nicht angesprochen werden. Das Land wirkt ja auch bundesweit an der Willensbildung mit, im Bundesrat,

in der bundesweiten horizontalen Kooperation wie der Kultusministerkonferenz, in Europa, durch markante Klagen beim Bundesverfassungsgericht. Heute klagt das Land (politisch) vor allem über seinen zu hohen Beitrag zum Finanzausgleich. Die Hilfe beim Aufbau des Nachbarlandes Thüringen sei ebenfalls erwähnt. Hessische Politik mit Aussenwirkung wäre sicher ein eigenes Thema.

Es bedurfte keiner ständigen Betonung, dass die Grundstrukturen der demokratischen Ordnung der letzten Jahrzehnte auf der zentralen Stellung des Parlaments, des Hessischen Landtags, beruhen. Wahlen zielen auf Landtagsmandate, Parlamentsmehrheiten wählen, stützen oder stürzen Regierungen, auf diesem Forum stehen sich Regierungsmehrheit und Opposition in der Debatte und im Streit über Gesetze und Haushalte gegenüber. Interessengruppen suchen nach Einfluss, hier bündeln sich öffentliche Meinungen, und Öffentlichkeit über politische Entscheidungen wird nicht zuletzt durch die Medien hergestellt. Die Institutionen der parlamentarischen Demokratie haben sich als offen erwiesen, Entwicklungen im Land Ausdruck zu geben und zu integrieren. Es wird neue Entwicklungen geben, die wir noch nicht kennen., und die auch auf offene Wege nach Wiesbaden hoffen. Demokratische Institutionen haben ja generell den Vorteil, dass man nicht gleich eine Revolution machen muss, wenn man etwas verändern möchte.