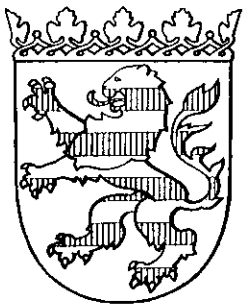
ERWIN STEIN

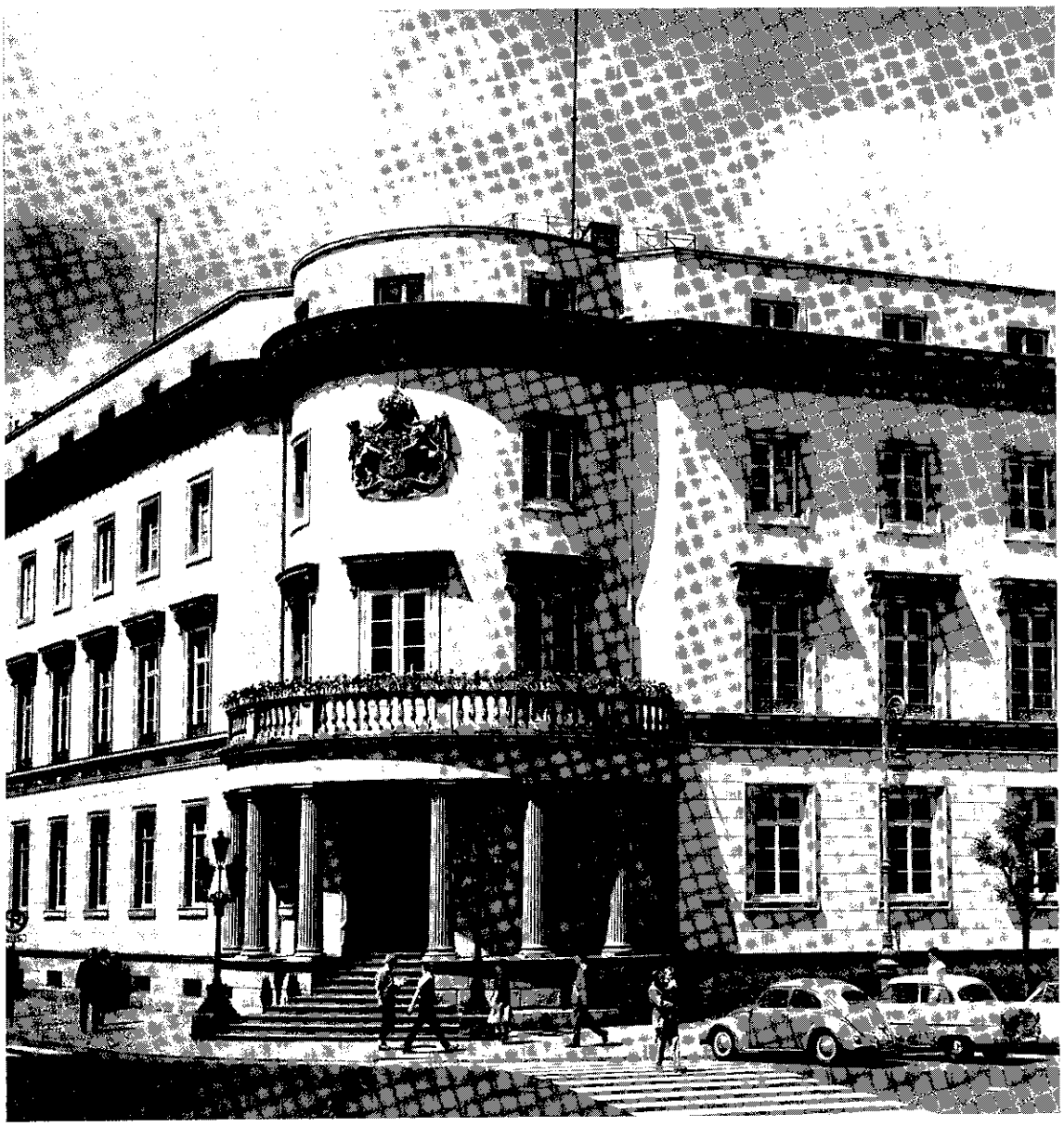


20 JAHRE HESSISCHE VERFASSUNG

Kg 67/15

Herausgegeben vom Hessendienst der Staatskanzlei, 62 Wiesbaden,
Mainzer Straße 25. Druck: Wiesbadener Graphische Betriebe GmbH

Bibliothek
des
Hessischen Landtags



Der Hessische Landtag in Wiesbaden

FEIERSTUNDE *aus Anlaß der 20. Wiederkehr des Tages, an dem die Verfassung des Landes Hessen durch Volksentscheid angenommen wurde, am Donnerstag, dem 1. Dezember 1966*

*

PAUL HINDEMITH *1. Satz aus dem Streichquartett in C-Dur, Werk 16*

BEGRÜSSUNG *Der Präsident des Hessischen Landtags*

FESTVORTRAG „20 JAHRE HESSISCHE VERFASSUNG"
Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Erwin Stein, Staatsminister a. D.

LUDWIG VAN BEETHOVEN
1. Satz aus dem Streichquartett in G-Dur, Op. 18,2

SCHLUSSWORT *Ministerpräsident Dr. h.c. Dr. e.h. Georg August Zinn*

HESSENLIED *Albrecht Brede*

DEUTSCHLANDLIED 3. STROPHE

Es spielt das Wiesbadener Streichquartett

GEORG BUCH, PRÄSIDENT DES HESSISCHEN LANDTAGES:

Herr Ministerpräsident!
Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Als Hausherr heiße ich Sie zu dem heutigen Festakt herzlich willkommen. Ich freue mich, daß Sie so zahlreich der gemeinsamen Einladung gefolgt sind.
Der Hessische Landtag und die Hessische Landesregierung haben zu der heutigen Feierstunde eingeladen, um sich mit Ihnen in einer besinnlichen Stunde des Werdens unserer hessischen Landesverfassung zu erinnern, um eine Rückschau auf das 20jährige Wirken in

unserem Lande zu halten und um aus den gewonnenen Erfahrungen zweier Jahrzehnte uns der Verpflichtungen für die Zukunft bewußt zu werden.
Wir haben für die heutige Festansprache Herrn Staatsminister a. D., Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Stein, gewonnen, den ich herzlich begrüße. Sein Referat trägt den Titel: „20 Jahre Hessische Verfassung." Ich glaube, daß uns Herr Bundesverfassungsrichter Prof. Dr. Stein aus der reichen Fülle seiner Erinnerungen an die Entstehung der Verfassung, aber auch aus seinen Erfahrungen ihrer 20jährigen Bewährung wertvolle Anregungen für unsere weitere Arbeit wird geben können.

Meine Damen und Herren!

Dem totalen Kriege folgte der totale Zusammenbruch. Die Bevölkerung war von staatlicher Hilfe entblößt. Sie blieb sich selbst überlassen. Bis zur letzten Stunde des Krieges haben verantwortungslose Gesellen versucht, das Volk zu täuschen, um es mit ihnen in den Untergang zu reißen. Wenn es nach ihnen gegangen wäre, dann hätten noch Millionen Menschen in den letzten Tagen des Völkermordens ihr Leben eingebüßt. Es soll bei dieser Gelegenheit nicht verschwiegen werden, daß es auch beherzte Männer und Frauen gab, die sich in den letzten Stunden den wahnwitzigen Befehlen der Nazi-Diktatoren widersetzten, und denen es kraft ihres persönlichen Mutes gelang, die Bevölkerung vor dem Schlimmsten zu bewahren. Wir sind ihnen zu Dank verpflichtet.
Viele der Verantwortlichen von Gestern hatten sich feige „abgesetzt". Sie scheuten sich, sich zu ihrer Sache zu bekennen und für ihre Taten einzustehen. Erst viel später wagten sich diejenigen, deren man nicht habhaft werden konnte, wieder ans Tageslicht; viele von ihnen erst zu einer Zeit, da ihre Straftaten verjährt oder für straffrei erklärt waren.
Das neue Leben regte sich zuerst in den Gemeinden. Vielfach nahmen Frauen und Männer, die sich bereits in der Weimarer Zeit bewährt hatten, und denen es glücklicherweise vergönnt war, die Nazi-Zeit zu überleben, den Neuaufbau in die Hand. Sie nahmen in richtiger Erkenntnis des Notwendigen vorweg, was wenige Jahre später Bundespräsident Heuss anläßlich seines 1. Staatsbesuches, der unserem Lande Hessen galt, bestätigend in diesem Hause sagte: „Die Gemeinden sind die Keimzellen des bürgerlichen und des wirtschaftlichen Lebens."
Nachdem die politischen Parteien wieder zugelassen waren, und damit die Grundvoraussetzung für ein neues demokratisches Leben geschaffen war, fanden für die kleineren Gemeinden am 20. und 27. Januar 1946 und für die Städte am 26. Mai 1946 Gemeindewahlen statt. Am 30. Juni 1946 erfolgte die Wahl zur Verfassungsberatenden Groß-Hessischen Landesversammlung. Rückschauend sollten wir heute dankbar sein, daß die Besatzungsstreitkräfte verhältnismäßig frühzeitig die Geschicke unseres Volkes in deutsche Hände legten. Wenn einigen von uns das seinerzeit dennoch zu lange gedauert haben mag, so lag das in der verständlichen Ungeduld begründet, nach Jahren der erzwungenen Untätigkeit nunmehr endlich anfassen und ein neues staatliches Eigenleben aufbauen zu wollen.
Am 1. Dezember 1946 hat die Bevölkerung des Landes Hessen als Träger der Verfassungsgebenden Gewalt und der höchsten Staatsgewalt in freier Selbstbestimmung die Hessische Verfassung beschlossen und in Kraft gesetzt. Ihre Grundwerte – Freiheit und Gleichheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – sind keine abstrakten Prinzipien. Sie in der Wirklichkeit zu festigen und zu garantieren ist unser aller Aufgabe.
Gewiß, Wachsamkeit ist immer notwendig. Eine demokratische Ordnung kann auch nicht bereits deswegen als gefestigt angesehen werden, weil die Verfassung 20 Jahre besteht. Der Wert einer Demokratie bemißt sich nicht nach der Dauer einer Verfassung. Tagtäglich haben wir unser Handeln und unser Tun zu überprüfen, ob dies dem Buchstaben und dem Geist der Verfassung entspricht.

Die ersten 20 Jahre des Landes Hessen und seiner Verfassung spielten sich keineswegs in einer politischen Schönwetterperiode ab. Am Anfang standen totale Zerstörung und Desorganisation, Hunger und Elend. Nicht nur die materiellen, auch die geistigen und moralischen Grundlagen der staatlichen Ordnung waren zerstört. Aber der gesunde Kern war unserem Volke erhalten geblieben. In jenen schweren Jahren bekannten sich Männer und Frauen unter Absage an die Extremisten von Rechts und von Links eindeutig zu Freiheit und Demokratie. Sie führten den Wiederaufbau durch.

Meine Damen und Herren!

Eine Demokratie ist niemals fertig, niemals vollendet. Sie ist ein Werk, an dem Generationen bauen müssen. Das Fundament ist da, auf dem wir weiterbauen können. Aber ein Zeitraum von 20 Jahren ist doch Anlaß genug, um einen Augenblick innezuhalten, und mit Freude und Dankbarkeit einen Blick zurückzuwerfen, um zu zeigen, woher wir kommen, was getan worden ist und was noch zu tun ist. Hierin sehe ich den Sinn dieser heutigen Verfassungsfeier.

Meine Damen und Herren!

Erlauben Sie mir davon abzusehen, die Vielzahl unserer heutigen Gäste namentlich zu begrüßen. Wir erinnern uns heute einer Zeit, da wir in aller Bescheidenheit begannen, unser staatliches Eigenleben neu aufzubauen. Ohne großes Aufheben kam es uns seinerzeit darauf an, Hand anzulegen und nach Möglichkeit schnell wieder Ordnung zu schaffen. In bescheidenem Stolz wollen wir uns dieser Zeit erinnern. Aus diesem Grunde will ich stellvertretend für sie alle drei Männer namentlich erwähnen:
Ich freue mich, daß der erste frei gewählte Ministerpräsident des Landes Hessen unter uns weilt:

Ich begrüße Christian Stock.

Ebenso herzlich begrüße ich die noch lebenden Präsidenten des Hessischen Landtages Heinrich Zinnkann und Franz Fuchs.
Es freut mich, daß die noch lebenden Mitglieder der Verfassungsberatenden Landesversammlung fast vollzählig unter uns weilen.

Meine Damen und Herren!

Lassen Sie es damit bewenden, indem ich noch einmal Sie recht herzlich zu diesem Festakt willkommen heiße.

Meine Damen und Herren!

Bevor ich nunmehr Herrn Bundesverfassungsrichter Dr. Stein bitte, zu uns zu sprechen, wollen wir eine Minute unserer Toten gedenken; auch der Toten der beiden Weltkriege und des Unrechts, heute besonders aber der verstorbenen Mitglieder der Verfassungsberatenden Landesversammlung und dieses Hauses, die gleich uns ihren Anteil am Werk des Wiederaufbaues haben.
Stellvertretend darf ich den Namen des ersten Präsidenten der nach 1945 frei gewählten hessischen Parlamente nennen: Otto Witte.

Ich danke Ihnen.
Und nun bitte ich Herrn Bundesverfassungsrichter Dr. Stein, das Wort zu nehmen.

PROF. DR. ERWIN STEIN, BUNDESVERFASSUNGSRICHTER, HESSISCHER KULTUS- UND JUSTIZMINISTER A. D.:

Herr Ministerpräsident!

Herr Landtagspräsident!

Hochansehnliche Festversammlung!

Gedenktage setzen uns heute in Verlegenheit. Das 20. Jahrhundert hat uns, die wir durch bittere Erfahrungen und Verfolgungen geprüft sind, die Augen dafür geöffnet. Die Galerie berühmter Männer oder gar nationale Heldenserien, die unsere Gedenktage füllen, sind meist ein merkwürdiges Kaleidoskop ungenügender historischer Bildung, dynastischer Unter-

würfigkeit oder politischer Voreingenommenheit. Im Laufe der Jahrzehnte hat eine Gestalt die andere in ihrem Rang teils erhöht oder gemindert, teils ist sie verblaßt. Angesichts der falschen Größen sind wir gegenüber der wahren geschichtlichen Größe unsicher und skeptisch geworden. Und doch lebt in uns ein mächtiger Trieb, der nach Gedenktagen verlangt. Die Befriedigung des Gemütes und des Gefühles ist an sich durchaus legitim, auch im politischen Leben. Die Versäumnisse der liberalen Weimarer Demokratie sind uns ein warnendes Beispiel. Allerdings muß die Emotionalität vom Bewußtsein her bewältigt, der Humanität dienstbar gemacht und in die gesellschaftliche Ordnung eingefügt werden.
Wenn wir einen Gedenktag begehen, müssen wir uns deshalb ernstlich fragen, ob seine Grundlagen morgen oder vielleicht in einigen Jahren noch zuverlässig sind. Auch darf der Gedenktag, wenn er auf das soziale Ganze zurückwirken und Menschlichkeit ermöglichen soll, nicht herhalten zur bloßen Erbauung, zur gefühlvollen Erhebung oder zur Mehrung des Ansehens der Repräsentanten des Staates oder eines Standes. Gedenktage, die diese Namen mit Recht verdienen, sollen in die Wirklichkeit hineinwirken; sie wollen als Aufruf zum Verantwortungssinn verstanden werden und zu mitmenschlichem Handeln aufrütteln. Gedenktage richten aber auch die Frage an uns, ob und wie wir vor dem Vermächtnis, dessen wir gedenken, bestanden haben und künftig bestehen werden.
In Hinsicht auf die Hessische Verfassung, die sich das Volk als natürlicher und einziger Träger der Verfassungsgebenden Gewalt in der Abstimmung am 1. Dezember 1946 gegeben hat, dürfen wir diesen Gedenktag frei von Zweifeln, Verlegenheiten oder Bedrängnissen feierlich begehen. Denn um es im vorhinein zu sagen: Das Land Hessen hat nicht nur eine Verfassung; es ist auch in Verfassung. Das heißt: Verfassungsurkunde und Verfassungszustand stehen nicht in einem einander negierenden Gegensatz. Diese für manche von Ihnen vielleicht kühn vorweg genommene Feststellung müssen wir nun im einzelnen begründen und erhärten.
Die Hessische Verfassung hat Inhalt und Ziel des Staatswillens rechtlich und politisch festgelegt. Dadurch hat sie eine rechtliche Grundordnung und eine politische Einheit geschaffen. Als Ausdruck der Rechtsidee hat die Verfassung die Staatsgewalt legitimiert und zugleich beschränkt. Was der Wirklichkeit des neuen Staates als Art und Form zugrunde liegen sollte, das bringt die Hessische Verfassung auf zweierlei Weise zum Ausdruck. Sie ist einmal kompromißlose Abkehr von der nationalsozialistischen Vergangenheit und der totalitären Staatsordnung. Politisch und staatsrechtlich liegt der Verfassung diese Abwendung von der jüngsten Geschichte als vorverfassungsrechtliches Leitbild zugrunde. Es ist zum Bestandteil der Verfassung – zum Verfassungsinhalt – geworden, auch wenn spätestens am 8. Mai 1945 die Staats- und Verfassungsordnung des NS-Regimes quasi-revolutionär, teils durch Rechtsetzungsakte der Besatzungsmächte, teils stillschweigend durch faktischen Bruch beseitigt worden ist. Seinen Niederschlag hat dieser für die Handhabung und Auslegung der Verfassung bedeutsame Wille vor allem in den Vorschriften zu ihrer Verteidigung gegen Feinde der demokratischen Ordnung und in dem Verbot der Diktatur gefunden.
Zum zweiten kennzeichnet die Hessische Verfassung die entschlossene Hinwendung zur rechtsstaatlichen Demokratie. Dieser positive Gehalt drückt sich in vier Grundwerten und Grundfreiheiten und in einem Bekenntnis aus: in der Anerkennung der Menschenwürde, in den Grundrechten, in der rechtsstaatlichen Demokratie und in der sozialen Gerechtigkeit sowie in dem Bekenntnis zu Gesamtdeutschland.
Durch die Anerkennung der Menschenwürde, dem Ferment der modernen Demokratie, und durch die Garantie der Grundrechte will die Verfassung die Würde der freien menschlichen Persönlichkeit, ihre Eigenständigkeit, ihre Selbstbestimmung und Gleichheit mit den anderen nicht nur sichern. Vielmehr hat der Staat zugleich dem Bürger den Weg zum Streben nach der Entfaltung des Menschlichen im Menschen und zur verantwortlichen Mitwirkung auch

an den Entscheidungen der Gemeinschaft zu öffnen. In dieser Ordnung verbinden sich die persönliche Freiheit als die Freiheit der Person, der Meinung, des Gewissens und der religiösen Überzeugung mit der politischen Freiheit als der Teilnahme an der staatlichen Willensbildung. Denn ein freier Staat besteht nur in und aus der Freiheit seiner Bürger. Ihre Krönung findet die Freiheit in dem Widerstandsrecht. Nach der Hessischen Verfassung erwächst aus der Freiheit die Verpflichtung der Bürger, die Verfassungsordnung zu verteidigen und dem Mißbrauch staatlicher Machtmittel Widerstand zu leisten. Damit hat diese Verfassung als erste deutsche Staatsgrundordnung dem Widerstandsrecht eine positiv-rechtliche Grundlage gegeben. Das Grundgesetz erwähnt das Widerstandsrecht zwar nicht, schließt es aber von vornherein auch nicht aus. Den Mißbrauch der Grundrechte der Freiheit und Gleichheit sucht die Hessische Verfassung durch das Prinzip der gegenseitigen Toleranz oder der wechselseitigen Achtung und Duldung zu verhindern. Es bedeutet allgemein: Die Grundfreiheiten stehen denen nicht zu, die sie benutzen, um andere zu unterdrücken, geistigen oder politischen Terror auszuüben, oder die darauf ausgehen, eine Willkürherrschaft zu errichten.

Den von ihr errichteten Staat hat die Hessische Verfassung als eine demokratisch strukturierte politische Wirkungseinheit des Volkes unter der Herrschaft des Rechts verfaßt. Von der Demokratie rein liberaler Prägung unterscheidet sich diese Form der Demokratie dadurch, daß sie die Freiheit vom Staat und die Freiheit im Staat sowie die Gleichheit an für alle Staatsbürger unverbrüchlichen obersten Werten orientiert. Der letzte Maßstab politischer Lebensvorgänge und politischer Ordnung ist danach nicht der Wille der Mehrheit, sondern die durch die Verfassung garantierte Einheit gemeinsamer höchster Werte. Diese wertgebundene, die öffentliche Gewalt begrenzende Demokratie läßt den in der Gemeinschaft bestehenden Wertepluralismus unberührt, weil sie religiös und weltanschaulich neutral ist. Einzelner und staatliche Gemeinschaft stehen hier in einem Neben- und Miteinander vielfältiger Beziehungen und sind wechselseitig verschränkt, ohne ihre Eigenständigkeit zu verlieren. Dadurch besteht zwischen dem einzelnen Bürger, den Gruppen sowie dem Staat ein Spannungsverhältnis, in dem sich der Einzelne und das soziale Ganze ergänzen und bedingen. Der rechte Ausgleich dieses dialektischen Verhältnisses erfordert sachnotwendig Anpassung an die gesamtgesellschaftliche Situation oder Widerstand. Für staatliche Eingriffe in die eigenständige Sphäre des Einzelnen ist die rechtlich und sittlich unübersteigbare Grenze die Zumutbarkeit und die Sachgerechtigkeit.

Der komplizierte Mechanismus der freiheitlichen Demokratie setzt daher nach dem Geist dieser Verfassung einen ausgewogenen, ständig neu zu bewährenden Willen zu gemeinsamen Werten voraus wie den ebenso entschiedenen Willen, in dieser Werteordnung die Freiheiten zu erhalten und zu fördern, die Wege für alle denkbaren Lösungen durch selbständige Gemeinschaftsentscheidungen offenzuhalten und den gemeinsamen Weg von Fall zu Fall aus der Fülle der Möglichkeiten im Wege freier geistiger Auseinandersetzung, Kritik und Opposition zu finden. In dieser ständigen Auseinandersetzung behält der Mensch die Freiheit, wenn und solange ihm die Fähigkeit erhalten bleibt, sich selbständig auf Grund seines Gewissens zu entscheiden und sich in freier Mitverantwortung in die Gemeinschaft einzuordnen. Es liegt auf der Hand, daß bei der Lösung von Konflikten und Gegensätzen sowie bei dem Ineinander, Miteinander und Gegeneinander von Einzelnem, politischen Parteien und Gruppen die demokratischen Spielregeln fair gehandhabt, politischer Anstand gewahrt und die Grundprinzipien gesitteten menschlichen Zusammenlebens respektiert werden müssen. Sonst kann die pluralistische Gesellschaft der Gegenwart unter den obwaltenden konkreten politischen und sozialen Bedingungen keinen integrierten politischen Willen bilden. Wer diese demokratische Gesinnung erhalten will, muß daher auch die Voraussetzungen für das Verständnis einer solchen differenzierten Lebensform freier mündiger Bürger schaffen. Diese

dürfen sich nicht so sehr an einem konkreten Ordnungsdenken orientieren, sondern müssen alles daran setzen, die Spannungen in der Gesellschaft auszuhalten und zu ertragen, das ihnen gegenüberstehende Andersartige zu tolerieren und Konflikte in den staatlichen Institutionen beherrschen zu lernen. Wenn man dies nicht tut, dann muß man damit rechnen, daß die Mitbürger eines Tages die Demokratie beseitigen, weil sie ihre Grundprinzipien nicht verstanden haben.

Aus dieser Erkenntnis ist die in der Hessischen Verfassung geschaffene Demokratie nicht bloß eine Staatsform, sondern zugleich eine Lebensform. Sie erstrebt eine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Demokratie auf zwei Wegen: dem der Mitbestimmung und dem der sozialen Gerechtigkeit. Über die politische Mitbestimmung durch Wahlen und Abstimmungen sowie über die kommunale Selbstverwaltung hinaus hat die Verfassung die wirtschaftliche Mitbestimmung in den Betrieben und bei Wirtschaftsmaßnahmen des Staates sowie die Mitbestimmung der Erziehungsberechtigten bei der Gestaltung des Unterrichtswesens eingeführt. Damit ist erstmals das Prinzip der Selbstverwaltung, das seit Beginn des 19. Jahrhunderts besteht, auf die Sozialbereiche und die Kulturpflege ausgedehnt worden. Die wirtschaftliche Mitbestimmung, deren Ziel die gleichberechtigte Beteiligung der Arbeitnehmer an den betrieblichen und unternehmenspolitischen Entscheidungen auf der Grundlage partnerschaftlichen Zusammenwirkens ist, soll wie die Gewaltenteilung im Rechtsstaat machtverteilend wirken, zugleich aber auch die demokratische Verantwortung stärken. In ähnlicher Weise will das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen und das pädagogische Mitbestimmungsrecht die Verwaltung des Bildungswesens demokratisieren und die Verantwortlichkeit der bei seiner Gestaltung mitwirkenden Gruppen stärken.

Die soziale Gerechtigkeit, Weg und Ziel zugleich, leitet die Hessische Verfassung, wie ihr Artikel 27 feierlich proklamiert, „aus der Anerkennung der Würde und der Persönlichkeit des Menschen" her. Demgemäß wird als Wirtschaftsziel das Wohl der Allgemeinheit bestimmt und jeder Mißbrauch wirtschaftlicher Freiheit untersagt. Mit der Anerkennung der sozialen Achtung des Menschen in der Sozial- und Wirtschaftsordnung vollzieht die Verfassung die geistige Wende zum Sozialstaat und erteilt damit den Staatsorganen zugleich den Verfassungsauftrag, den Zustand menschenunwürdigen Lebens zu verhindern oder ihm ein Ende zu bereiten und eine unverkümmerte freie Existenz der Menschen in den konkreten ökonomischen und sozialen Situationen zu pflegen und zu fördern. Dazu gehören vor allem: das Recht auf Arbeit und Erholung, das Recht auf soziale Gleichheit und Sicherheit, das Recht auf Schutz der Gesundheit, das Recht auf Bildung und Erziehung, vor allem die Schulgeld- und Lernmittelfreiheit, sowie das Recht auf Teilnahme am sozialen und kulturellen Fortschritt. Von allen Nachkriegsverfassungen ist die Hessische Verfassung das erste Staatsgrundgesetz, das den Wandel von der nur liberal-humanitären zur sozial-humanitären Ordnung vollzogen hat. Der erste Abschnitt „Die Rechte des Menschen" beginnt mit dem Grundrecht der Gleichheit, dann folgt das Grundrecht der Freiheit. Im Grundgesetz ist die Reihenfolge umgekehrt. In diesen elementaren Grundrechten drückt sich das verfassungsrechtliche Gebot aus: Bewahrung der individuellen Freiheitssphäre in einem freien Staat; Gleichheit vor dem Gesetz und Beseitigung der Privilegien, aber auch Gewährleistung der Gleichheit durch staatliche Leistungen nach den materiellen Hilfsquellen der Gemeinschaft, die die Bürger durch gemeinsame Anstrengungen zu schaffen haben, oder einprägsamer gesagt: Freiheit von Not und Freiheit von Furcht.

Die Hessische Verfassung ist schließlich Einheit im Strome der Geschichte. Sie ist keine geschichtslose Grundordnung wie gewisse doktrinäre Verfassungen der Neuzeit. Für sie ist die deutsche Geschichte vor 1945 „Vorgeschichte" und das Jahr 1945 nicht „Nullzustand". Deshalb legt die Hessische Verfassung ausdrücklich ein Bekenntnis zu Gesamtdeutschland ab in einer Zeit, in der Deutschland nach der Kapitulation politisch nicht handlungsfähig

war. Die Verfassung beginnt mit dem Reichsgedanken und schließt mit ihm. In keiner der nach dem politischen und militärischen Zusammenbruch des Deutschen Reiches entstandenen deutschen Landesverfassungen steht die freiwillige Selbstverpflichtung auf den deutschen Gesamtstaat so in der Mitte der politischen Grundentscheidung. Der Grund für diese entschlossene gesamtdeutsche Haltung mag vielleicht in dem noch immer lebendigen historischen Bewußtsein zu finden sein, daß Hessen in der deutschen Geschichte als Land der Mitte stets eine starke Klammer im deutschen Staatsgefüge war und wiederholt zur Festigung der Reichsmacht beigetragen hat. Die Präambel der Verfassung ist unüberhörbarer Aufruf und feierliche Beteuerung, politisches Bekenntnis und Rechtsgebot: „In der Überzeugung, daß Deutschland nur als demokratisches Gemeinwesen eine Gegenwart und eine Zukunft haben kann, hat sich Hessen als Gliedstaat der Deutschen Republik diese Verfassung gegeben." Kategorisch bestimmt ihr Artikel 64: „Hessen ist ein Glied der deutschen Republik." Die freiwillige Bindung des neuen Landes gegenüber Deutschland gipfelt in der klaren Verpflichtung des Artikels 151.

Zu dieser Verfassungsordnung führte ein langer mühseliger Weg. In einer Zeit des staatlichen Niederbruchs, der vollständigen militärischen Besetzung des deutschen Staatsgebiets, in einer Zeit der Not und des Elends, die das verabscheuungswürdige nationalsozialistische Gewaltregime uns beschert hatte, wurde mit der Arbeit begonnen, eine Verfassung zu schaffen. Damals waren die Städte Trümmerfelder. Die Menschen hausten notdürftig in Notwohnungen und Baracken. Viele hatten keine warme Stube. Daß niemand verhungerte, war vor allem der Besatzungsmacht zu danken. Frauen und Kinder warteten auf die Heimkehr ihrer Männer und Väter aus der Kriegsgefangenschaft. Flüchtlingsströme ergossen sich in das Land. Die Vertriebenen suchten nach Unterkunft und Arbeit. Nicht weniger folgenschwer waren die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen dieser beispiellosen militärischen und staatlichen Katastrophe. Die umfangreichen Kriegszerstörungen bei Produktions- und Verkehrsanlagen sowie die Demontagen hatten zu einem unvorstellbaren Substanzverlust geführt. Deutschland war zum Paria unter den Völkern geworden. Es hatte unendliches Leid über viele Völker und Länder gebracht. Die Greuel in den Konzentrationslagern hatten den deutschen Namen geschändet. Von dem Widerstand, den aufrechte deutsche Männer und Frauen, von den Konservativen bis zu den Kommunisten, von den Christen bis zu den Atheisten geleistet hatten, nahm die Welt damals kaum Kenntnis.

Langsam erwuchs aus der Selbsterkenntnis die Umkehr. Das deutsche Volk suchte sie durch innere Befreiung, durch gewandeltes Denken, durch bescheidene Haltung und unermüdliche Arbeit zu bezeugen. Überzeugungstreue, entschlossene mutige Männer und Frauen, die neugegründeten demokratischen Parteien und Verbände machten sich in Zusammenarbeit mit der Besatzungsmacht daran, aus diesem Chaos die Grundlagen für eine neue Gesellschaft zu finden. In Achtung und Ehrerbietung gedenken wir in dieser Stunde derer, die vor zwei Jahrzehnten am Zustandekommen der neuen freiheitlichen demokratischen Ordnung in den Gemeinden, in den Städten, in den Kreisen und im Land mitgewirkt haben. Wir können sie hier nicht alle mit Namen nennen. Aber die Namen der großen Toten wollen wir gleichsam auf einer Ehrentafel des Landes eingravieren: den uomo universale, den allseitigen Karl Geiler, den ersten Ministerpräsidenten des Landes Großhessen, den eigenwilligen, schlagfertigen, politisch vollblütigen Werner Hilpert, den Finanzminister der ersten frei gewählten parlamentarischen Regierung des Landes, den korrekten, gradlinigen Otto Witte, den Präsidenten der Verfassungberatenden Landesversammlung und des Hessischen Landtags, den freigeistigen, antiklerikalen Ludwig Bergsträsser, den Vorsitzenden des Verfassungsausschusses, mit seinen sozialdemokratischen Mitstreitern, die bodenständigen Hessen Ludwig Bodenbender und Anton Lux, den christlich-sozialen, stets zuverlässigen Volksmann Georg Stieler, den seigneuralen Erich Köhler und den noblen, ausgleichenden Heinrich von Brentano,

alle Fraktionsvorsitzende der CDU, den national-konservativen Liberaldemokraten August Martin Euler und den fortschrittlichen freidemokratischen Schulmann Ernst Landgrebe.
Diese und andere verantwortungsbewußte Männer und Frauen schufen in der ehemaligen Residenz der Herzöge von Nassau, in der die Verfassungberatende Landesversammlung nach einer Notunterkunft eine würdige Wirkungsstätte gefunden hatte, und in der wir uns zu dieser Feierstunde versammelt haben, vom 15. Juli 1946 bis zum 29. Oktober 1946 auf Grund einer Anordnung der amerikanischen Militärregierung die Verfassung des Landes Hessen. 42 Abgeordnete der SPD, 35 Abgeordnete der CDU, 7 Abgeordnete der KPD und 6 Abgeordnete der LDP leisteten diese Arbeit ohne die heute üblichen parlamentarischen Hilfseinrichtungen und ohne einen Stab des öffentlichen Dienstes, der noch im Aufbau begriffen war. Zu Beginn der Beratungen erwog man eindringlich, statt einer Verfassung nur ein Organisationsstatut zu beschließen, weil damals das Besatzungsrecht den Vorrang vor deutschem Verfassungsrecht hatte. Aber die Mehrheit entschied sich für eine echte Verfassung, weil sie größere Unabhängigkeit von der Besatzungsmacht verspreche und eine gute Grundlage sei, demokratische Staatsgesinnung in dem unter den Nöten der Zeit leidenden Volk zu entwickeln. In den Beratungen prallten die ideologischen Gegensätze scharf aufeinander. Vor allem in den Fragen der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung, des Verhältnisses von Staat und Kirche und des Erziehungswesens. Die Verfassungsberatungen drohten an den Divergenzen zu scheitern, die bei der zweiten Lesung des Verfassungsentwurfs offen zutage traten. Um eine Einigung herbeizuführen, legte die CDU den Entwurf eines Staatsgrundgesetzes vor, das nur Bestimmungen über die Grundrechte der Freiheit und Gleichheit sowie über den Aufbau und die Funktion der Staatsorgane enthielt. Diese neue Sachlage führte zu unmittelbaren Verhandlungen zwischen der SPD und der CDU außerhalb der Plenarberatungen. Ihr Ergebnis war der sog. Verfassungskompromiß, der aus der Nachwirkung der Erschütterung der ersten Stunde und der Erinnerung an die Unterdrückung und Verfolgung durch das Gewaltregime geboren war. Er überbrückte die Gegensätze, legte die endgültige Gestaltung der Verfassung fest und war nicht zuletzt die Grundlage, die die SPD und CDU zur ersten Koalitionsregierung des Landes Hessen zusammenführte.
Mit nur geringfügigen Änderungen wurde der auf Grund dieses Kompromisses zustandegekommene Entwurf der Hessischen Verfassung gegen 6 Stimmen der LDP angenommen und von der amerikanischen Militärregierung gebilligt. Sie verlangte jedoch neben der Volksabstimmung über den Verfassungsentwurf eine gesonderte Abstimmung über den Artikel 41, der die Sofortsozialisierung des Bergbaues, der Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung, der Energiewirtschaft und eines Teiles des Verkehrswesens vorsah. Am 1. Dezember 1946 stimmten 76,8% der Wahlberechtigten dem Entwurf der Verfassung und 72% dem Artikel 41 zu. Mit diesem Volksentscheid war die Hessische Verfassung in Kraft getreten. Seither ist sie nur einmal geändert worden, um den Gesetzgeber bei der Bestimmung des Wahlsystems freier zu stellen.
Wenn auch die Militärregierung den Verfassungsentwurf genehmigt hat, so ist die Verfassung deshalb keine oktroyierte Verfassung. Sie leitet ihre Legitimität nicht vom Besatzungsrecht, sondern aus der freien Selbstbestimmung des hessischen Wahlberechtigten her, die in geheimer Abstimmung und unbehindert sich für die Annahme oder Ablehnung des Verfassungsentwurfs entscheiden konnten. Trotz der Kapitulation und der Übernahme der obersten Gewalt durch die Militärregierung bestand die Volkssouveränität fort. Die Genehmigung bedeutete daher nichts anderes als einen Verzicht der Militärregierung auf ihre oberste Gewalt, soweit sie auch die Verfassunggebende Gewalt einschloß. Spekulationen darüber, ob die originären deutschen Energien zur Schaffung einer Verfassung ausgereicht hätten, sind ebenso überflüssig wie verfehlt. Denn die führenden politischen Kräfte hatten sich auf die Einführung einer rechtsstaatlichen Demokratie festgelegt und diese Haltung

gegenüber der Besatzungsmacht in der Ausgestaltung der Grundrechte, der Sozialordnung, des Staatsaufbaus, vor allem in dem eigenständigen Artikel 41, deutlich gemacht, der entgegen Bestrebungen der Besatzungsmacht Bestandteil des Verfassungsentwurfs blieb.
Durch den Volksentscheid vom 1. Dezember 1946 hat aber nicht nur die Verfassung, sondern auch das neugebildete Land Hessen seine Legitimität erhalten. Die oberste amerikanische Militärregierung stand dem Verlangen, hessische und preußische Gebietsteile zu Gesamthessen zusammenzufassen, zunächst nicht freundlich gegenüber und weigerte sich, diese Einheit anzuerkennen, bis ihr Professor Gerhard Anschütz, der angesehene Kommentator der Weimarer Verfassung, die Zustimmung weiter Kreise zu diesem Plan nachgewiesen hatte. In der Tat hatte sich die natürlich-geographische, politisch-wirtschaftliche und kulturelle Einheit des Raumes zwischen Weser, Werra, Main, Neckar, Rhein, Lahn und Diemel trotz wechselnder politischer Aufspaltung in der Geschichte seit dem 16. Jahrhundert unter Philipp dem Großmütigen herausgebildet. „Ein freies Hessen im einigen Deutschland", das beide Hessen, Nassau und Waldeck, vom Reinhardswald bis zum Odenwald, von der Rhön bis zum Westerwald umfassen sollte, war schon seit dem ersten Drittel des 19. Jahrhunderts die Forderung großhessischer Bewegungen. Hugo Preuß, der Schöpfer der Weimarer Reichsverfassung, hatte im Jahre 1921 die Schaffung eines Landes Großhessen vorgeschlagen. Die Deutsche, vom Reichsministerium des Innern einberufene Länderkonferenz hatte im Jahre 1928 der Bildung von Großhessen zugestimmt; der Plan war nur am Widerstand von Preußen gescheitert. Die Bildung des neuen Landes Hessen war also in der Struktur der Landschaft, in der Stammesart, der Sitte und der Geschichte angelegt und vom lebendigen politischen Bewußtsein des Volkes gefordert. Sie entsprang nicht der Willkür oder militärischen und politischen Notwendigkeiten einer Besatzungsmacht. Auch das im Jahre 1955 vorgelegte Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses erkennt an, daß das Land Hessen ein Kräftezentrum ist, „das eine große, mannigfach gegliederte Gebietseinheit zusammenfügt und noch über die Grenzen des Landes Hessen hinauswirkt". „Hessen", so heißt es dort, „das ‚klassische Verbindungsland' zwischen Rhein und Werra und zwischen Main und Weser, erfüllt auch heute . . . eine bedeutsame gesamtdeutsche Funktion als Klammer zwischen Süd und Nord über den Main hinweg und zwischen West und Ost über die Werra hinweg nach Thüringen hinein. Die Wirtschaftsstruktur des Landes ist ausgewogen und zweckmäßig. Industrie, Handel und Landwirtschaft finden sich in einer günstigen Synthese. Unzweckmäßig ist die gegenwärtige Grenzführung im Rhein-Main-Dreieck, das durch den Rhein zerschnitten wird, und der Zustand in einigen Randgebieten. Das soziale Gefüge ist gesund."
Daß diese Neuordnung sich so mühelos und reibungslos in den vergangenen 20 Jahren hat vollziehen können, zeugt von der Lebenskraft des Landes und seiner Menschen und von der Homogenität dieser Gemeinschaft. In diesem Land herrscht eine Konzentration der Kräfte, deren Komponenten die Kunst des preußischen Verwaltens, der unternehmerische Geist im rhein-mainischen Lebensraum, das Beharrungsvermögen mittelhessischen Bauerntums, die südhessische liberale Aufgeschlossenheit und das innere Gleichgewicht des Volksganzen sind.
Durch die Annahme der Hessischen Verfassung war zwar der Plan für die allgemeine staatliche Entwicklung für das Land Hessen festgelegt. Die Grundlagen für die staatliche Neuordnung des deutschen Volkes, das infolge der Spaltung Deutschlands aber nur zu zwei Dritteln seinen politischen Willen frei äußern konnte, schuf über zwei Jahre danach das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. Auf dem Boden dieser grundlegenden politischen Entscheidungen konnten sich nun die gesellschaftlichen Kräfte entfalten. Es ist unverkennbar, daß die Hessische Verfassung dabei Pate gestanden hat und Vorbild war. Dies erweist besonders die Mitwirkung der Abgeordneten von Brentano und

Zinn in den entscheidenden Ausschüssen des Parlamentarischen Rates. Dabei wollen wir durchaus nicht ausschließen, daß daneben Einflüsse anderer, aber erst später entstandener Landesverfassungen und negative Erinnerungen an die Weimarer Republik eine Rolle gespielt haben. Das Grundgesetz stellt wie die Hessische Verfassung den Abschnitt über die Grundrechte an den Anfang des Verfassungswerkes, um die Eigenständigkeit des Menschen gegenüber dem Staat eindeutig festzustellen. Auch das Grundgesetz erklärt, wie es erstmals die Hessische Verfassung getan hat, die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung. Es legt auch die Unverbrüchlichkeit bestimmter Werte fest, die sogar einer Verfassungsänderung entzogen sind. Auf Grund dieser Garantien sind die Grundrechte keine bloßen Rechtsgrundsätze oder Deklarationen; sie erschöpfen sich auch nicht in Abwehrrechten gegenüber dem Staat, sondern sind zu unmittelbar wertbestimmenden Normen für die gesamte Staatstätigkeit geworden. Eingegangen in das Grundgesetz sind auch das Prinzip der wechselseitigen Toleranz, die Substanzgarantie der Grundrechte, die Rechtsweg-Generalklausel, die Grundrechtsklage, Richterwahl und Richteranklage, das konstruktive Mißtrauensvotum und die Achtung vor der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Daß der Staatsaufbau im Grundgesetz eine eigenständige Regelung erfahren hat, folgt aus der bundesstaatlichen Natur der Bundesrepublik. Andererseits mußte die durch das Grundgesetz geschaffene bundesstaatliche Ordnung auf die Hessische Verfassung einwirken und sie ändern. Von dieser Sicht aus läßt sich sagen, daß die Verfassung des Landes Hessen jetzt die Hessische Verfassung und das Grundgesetz sind. Diese Entwicklung hat die Verfassungberatende Landesversammlung durch das Bekenntnis zur deutschen Einheit vorausgesehen und in Kauf genommen. Die Hessische Verfassung ist elastisch genug, um diese Spannung zwischen dem vorrangigen Bundesrecht und dem weichenden Landesrecht zu ertragen. Bedeutsam bleibt aber, daß die Sozialordnung der Hessischen Verfassung durch das Grundgesetz weiterhin gewährleistet ist und die mit dem Grundgesetz übereinstimmenden oder weitergehenden Grundrechte ihre Rechtswirksamkeit behalten haben. Gerade die Verbürgung dieser Ordnungen verpflichten Gesetzgeber und Regierung des Landes zur sozialen Aktivität. Daß die Verfassung, deren Gedenktag wir hier begehen, nicht mehr eine geschlossene Einheit bildet und manche der Normen des Ersten Hauptteils hinfällig geworden sind, mag vor allem die schmerzen, die in schwerer Zeit an dem Verfassungswerk mitgearbeitet haben. Aber die heutige Verfassungslage ist erzielt worden auf dem Wege zur Rechts- und Staatseinheit. Überdies behält die Hessische Verfassung ihren eigenen Rang und ihre Bedeutung, weil sie als erste Staatsordnung nach der Zeit des staatlichen Zusammenbruchs und der Entmenschlichung in dem Willen eines dauernden und beständigen Grundgesetzes mit unverbrüchlichen Menschenrechten geschaffen wurde und im Bewußtsein des Volkes lebt. Deshalb hat der hessische Verfassungsgeber es stillschweigend abgelehnt, aus der veränderten Situation Konsequenzen zu ziehen und die Verfassung der gegenwärtigen Rechtslage anzupassen. Er hat die Gefahr einer Verfassungsgesetzgebung auf Zeit als Bedrohung des normativen Sinns der Verfassung erkannt.

Die bundesstaatliche Ordnung wird meist nur in ihrer Bedeutung als regionales Prinzip, als gegliederte Einheit von Bund und Ländern gesehen. Sie ist nicht weniger ein bedeutsames politisch-gesellschaftliches Prinzip. Diese Ordnung sichert dem Lande unmittelbar wirksamen Schutz gegen Eingriffe des Bundes und bedeutet zusätzlich eine Sicherung der Freiheit seiner Bürger. Denn die föderative Ordnung will der Konzentration der Macht in einer Zentralinstanz und ihrem Mißbrauch durch eine zentrale Gewalt begegnen; sie verteilt die Kompetenzen auf verschiedene Entscheidungsträger und schafft dadurch eine vertikale Gewaltenteilung. Der demokratische Föderalismus verhindert auch infolge der verschiedenartigen soziologischen und konfessionellen Struktur der Länder, daß die staatliche Willens-

bildung zum Monopol einer einzigen oder bestimmten politischen Partei wird. Diese Vielgestaltigkeit des politischen Lebens zwingt die Parteien zu ständiger Aktivität und politischer Wachsamkeit und erhöht ihre Chancen, von der Opposition zur regierungstragenden Mehrheit zu werden. Die föderative Ordnung will auch die Autonomie der kleineren Gemeinschaften, Verbände, Gemeinden, Gemeindeverbände und Länder als die für den einzelnen Staatsbürger entscheidenden Lebenskreise schützen und dem Gedanken Rechnung tragen, daß die Selbstverwaltung des Volkes sich nicht in Parlamentswahlen und den meist unitarisch wirkenden Parteien erschöpfen darf. Sie bietet so die Möglichkeit, die Spannweite des politischen Lebens im Wege freiwilliger Solidarität zu erhalten, vor allem dem Bürger weitere Einfluß- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu gewähren. Dadurch wird eine föderative Freiheit geschaffen und verbürgt, die dem Einzelnen wie den Gemeinschaften Wege zu einer Ordnung des Maßes und der Toleranz öffnet. Schließlich will der föderative Aufbau die kulturelle Mannigfaltigkeit pflegen, die Deutschlands Natur und Reichtum in der Geschichte war und ist. Nicht zuletzt fördert der föderative Geist gleichberechtigter Zusammenarbeit und Rücksichtnahme unter den Gemeinschaften und den Ländern einen gesunden Wettbewerb um die beste Lösung der öffentlichen Aufgaben.

Die staatspolitische Bedeutung einer lebendigen föderativen Ordnung sollten wir trotz gewisser unbestreitbarer Mängel nicht verkennen. Sie sind zum Teil im Grundgesetz selbst angelegt. So wird der Primat der Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung dadurch in der Staatspraxis gemindert, daß der Bund von dieser Kompetenz häufig auch dann Gebrauch macht, wenn kein wirkliches, unabweisbares Bedürfnis nach bundesgesetzgeberischer Betätigung besteht. Im übrigen werden bei der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung dem Bund Aufgaben übertragen, die die Länder erfüllen könnten, und den Ländern Bereiche gesichert, in denen der Bund Mitspracherechte haben könnte. Die Länder bemühen sich aber zusehends durch Selbstkoordinierung diese Mängel zu beseitigen oder sich bei ihrer Mitwirkung an der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes mehr von der Verpflichtung zur Festigung und Wahrung der Gesamtinteressen leiten zu lassen. Dies macht vor allem die Staatspraxis des Deutschen Bundesrates deutlich. Mehr und mehr überschattet das höhere Gesamtinteresse der Länder die parteipolitischen Machtverhältnisse, so daß der Bundesrat häufig einheitlich Beschlüsse gefaßt hat. Dies mag seinen Grund darin haben, daß die Länder sich dennoch als Glieder einer Einheit betrachten und in derem wohlverstandenen Interesse solidarisch handeln. Es mag auch darin liegen, daß die Mitglieder des Bundesrats aus der Distanz zu ihren Parteiorganisationen und aus der größeren Lebensnähe der Verwaltungen der Länder einheitliche Vorschläge für die Gestaltung und Ausführung eines gesetzgeberischen Plans machen. Aber ohne die Gliederung des Bundes in wirtschaftlich, finanziell und verwaltungsmäßig leistungsfähige Länder werden sich die Mißhelligkeiten auf die Dauer nicht beseitigen lassen. Man darf auch nicht übersehen, daß die dezentralisierte Ordnung in der Bundesrepublik dadurch zum Teil verzerrt, entstellt oder eingeschränkt ist, daß die Länder, die nach dem Grundgesetz verwaltungsautonom sind und überdies in der Regel im Auftrag des Bundes tätig werden, sich für viele öffentliche Aufgaben der Kommunalverwaltung bedienen, die Gemeinden aber eine für ihren Aufgabenkreis gemäße Steuerautonomie nicht haben. Dazu kommt, daß die kommunalen Verwaltungen vielfach nicht unter Beachtung der unteren Grenzen für die Möglichkeit rationeller Verwaltungsarbeit eingerichtet sind und dadurch der Effektivität und Wirtschaftlichkeit ermangeln.

Nicht minder hat die staatliche und soziale Entwicklung in der Bundesrepublik die materielle Verfassung umgestaltet, indem sie die verschiedenen Staatsfunktionen in ihrer Bedeutung verändert hat. In den einzelnen Ländern mag sich dies nicht in dem Maße zeigen wie in der Bundesrepublik, weil der Kreis der verschiedenen, in den Ländern zu regelnden Aufgaben sich verengt hat und die allgemeine Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates vornehmlich

Sache des Bundes ist. In der Erkenntnis und in den Notwendigkeiten der Zeit der Entstehung der Verfassung befangen, konnte der Verfassunggeber im Jahre 1946 gar nicht die politischen und wirtschaftlichen Veränderungen, die Entwicklung von Wirtschaft und Technik, die Probleme der zweiten industriellen Revolution und den Wandel in der Bevölkerungs- und Erwerbsstruktur einer modernen Industriegesellschaft voraussehen. Die aus dieser Entwicklung erwachsenden öffentlichen Aufgaben mußten das Maß der Staatstätigkeit erweitern und den Staat mehr und mehr zum Lenker, Verteiler und Schlichter im gesellschaftlichen Leben werden lassen. Die Trennung von Staat und Gesellschaft, einst beliebter Theorienstreit des 19. Jahrhunderts seit Hegel, gehört heute der Vergangenheit an. Der moderne Staat ist zur Integrationsform der Gesellschaft geworden. Der Staat ist nicht mehr der Gegenpol der Gesellschaft oder ihr Gegenüber. Die Wirklichkeit und die Einheit des Staates können nur von der gesellschaftlichen Vielheit der Menschen und ihrer Verbände her, deren Gesamtinteresse er zu dienen hat, verstanden werden. Die Bürger der freiheitlichen Demokratie leiten Ziel und Aufgabe ihrer politischen Tätigkeit nicht von einem Staatsmythos her, sondern aus der Verpflichtung, den Staat für alle menschenwürdig zu machen. Im modernen pluralistischen Staat lassen sich daher die mit der Bewältigung der Lebensvorgänge verbundenen Aufgaben der Vorsorge, Koordinierung und Lenkung nicht mehr allein durch Herrschaft, durch das Verhältnis von Über- und Unterordnung und Gehorsam erfüllen. Diese Vorgänge liegen vielmehr im politischen Bereich und bestimmen heute den spezifischen Charakter des Staates als eines Staates zur Vorsorge und Vorausschau. Die Erfüllung dieser Aufgaben ist zur Sache der politischen Führung der Regierung geworden, die das Notwendige zu tun, den Weg in die Zukunft durch ein gesellschaftspolitisches Leitbild zu zeigen und die realen Hoffnungen der Bürger auf eine gesicherte Zukunft zu erfüllen hat. Zu diesem Zweck muß sie planen und dabei kurz-, mittel- und langfristige Programme festlegen, die die Bedürfnisse des Volkes und die möglichen Entwicklungen berücksichtigen. Bei der Lösung von Gemeinschaftsaufgaben muß sie Prioritäten festsetzen. Ihr obliegt es auch, zu koordinieren und das Gemeinwesen am Maßstab der Leistungsfähigkeit und der Verfassungsmäßigkeit zu integrieren, kurz, politische und soziale Aktivität zu entfalten.

An dieser Vorwegnahme der Zukunft der als Demokratie verfaßten Gesellschaft wirken heute entscheidend mit das Nebeneinander und Gegeneinander von Gruppen, Verbänden, von Presse, Rundfunk und Fernsehen, von Wissenschaft und Forschung und der Industrie. Gerade weil nicht auszuschließen ist, daß die partikularen Gruppen- und Verbandsinteressen sich gegen das Gesamtinteresse der Allgemeinheit richten, muß die politische Führung dafür sorgen, daß das pluralistische Gegen- und Nebeneinander nicht zu einem illegitimen Pluralismus führt, der die politisch-staatliche Einheit gefährdet oder das demokratische Gefüge unterwandert. Eigenständige Machtfaktoren sind in diesem Kräftespiel die frei konkurrierenden, vom Staat unabhängigen, politisch integrierend wirkenden Parteien, das Parlament als Gesetzgebungs- und Kontrollorgan und die öffentliche Verwaltung als politische Führungshilfe und konkrete Sozialgestaltung. Durch diese Erweiterung der Staatstätigkeit in Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung ist zugleich der Rechtsprechung eine politische und soziale Aufgabe zugewachsen. Sie hat die Ausübung der anderen Staatsfunktionen am Maßstab der verfassungsmäßigen Werteordnung, vor allem am Leitbild des sozialen Rechtsstaats zu messen.

Alle diese veränderten Bedingungen des politischen und sozialen Lebens der pluralistischen Industriegesellschaft haben nicht allein in der Bundesrepublik, sondern auch in den alten Demokratien zu einem spürbaren Funktionsverlust des Parlaments geführt, das, abgesehen von der Festsetzung des Staatshaushalts, kaum Möglichkeiten der Koordination hat und an der Willensbildung der zwischenstaatlichen Einrichtung nicht beteiligt ist. Sie haben auch das Bündnis zwischen der Regierung und der Parlamentsmehrheit verstärkt. Nicht mit

Unrecht spricht man heute von dem gouvernementalen Charakter der Regierungspartei. Die ursprüngliche Funktionenteilung ist durch eine Funktionenverbindung überlagert, da die Regierung angesichts der größeren Handlungsfreiheit unverkennbar einen Vorrang im Institutionengefüge hat. Zudem sind Regierung und Verwaltung funktional und organisatorisch miteinander verwoben. Mancherorts versucht man, aus diesen Fakten die Form und den ideologischen Hintergrund der modernen Demokratie zu widerlegen. Man spricht von dem Schwinden eigenständiger Staatlichkeit oder von Auflösungssymptomen des Staates. Man bestreitet, daß der modernen Demokratie die Gewaltenteilung als Grundannahme noch zugrunde liege.

Bei diesen und ähnlichen Einwendungen übersieht und verkennt man vielerlei. Die moderne Demokratie dürfen und können wir nicht an Denkformen und Denkweisen messen, die auf völlig umkomplizierten sozialen Verhältnissen beruhen und die sich im Kampf mit dem Obrigkeitsstaat monarchischer oder autoritärer Prägung ausgebildet haben. Da heute die Staatsaufgaben die Regelung der ökonomischen Ordnung und die Korrektur sozialer Ungerechtigkeit einschließen, muß dieser substantielle Gehalt des Rechts- und Sozialstaats auf die konstitutionellen Grundlagen einwirken und die Gewichtigkeit der staatlichen Funktionen ändern. Wollte man in der pluralistischen Gesellschaft der Gegenwart die Substanz des Staates nur vom Herrschafts- oder Staatsapparat aus bestimmen, wie es eine nur der Tradition verpflichtete Staatsrechtslehre tut, dann wäre der autoritäre Staat oder der formale Rechtsstaat, der auf formalen Schutz der Rechtssicherheit beschränkt ist, die unausweichliche Folge. Die Gewaltenteilungslehre, soweit sie als formelle Unterscheidung der Staatsfunktionen und formelle Zuständigkeitsabgrenzung der Gewaltenträger verstanden wird, ist heute zurückgetreten. Aber der ihr zugrundeliegende Gedanke der gegenseitigen Kontrolle und der Begrenzung der Gewalten zu dem Zweck, die Staatsmacht zu mäßigen und die Freiheit des Einzelnen zu schützen, ist genau so wichtig wie in der Zeit, als der Anteil des Parlaments an der Herrschaftsgewalt erweitert und die des Monarchen als des alleinigen Trägers der Exekutive beschränkt wurde. Im modernen pluralistischen Staat stellt sich deshalb die Frage, wie die Grundannahmen der Demokratie, nämlich Herrschaft des Volkes, Herrschaft durch das Volk und Herrschaft für das Volk, zu verwirklichen sind, unter anderen Aspekten. Es geht heute nämlich vor allem darum, daß die vorrangige Führungsmacht begrenzt und rational kontrollierbar bleibt. Es muß verhindert werden, daß die anonymen Führungskräfte oder die Experten der Wissenschaft und des öffentlichen Dienstes, die im Dienste der Planung stehen, selbstmächtig werden oder ihre Grenzen überschreiten. Vordringlich ist vor allem, die Einwirkung des Volkes auf die Beschlüsse über die gemeinsamen Aufgaben zu erhalten und zu erweitern.

Die Schwierigkeiten, denen die Realisierung der Demokratie heute begegnet, beruhen nicht so sehr auf den Mängeln des politischen Instrumentariums. Sie liegen vielmehr an dem Mangel im politischen Engagement des einzelnen Bürgers und in den verhältnismäßig geringfügigen Kompetenzen der kleineren Gemeinschaften. Je größer aber deren Rechte sind, um so größer ist die Bereitschaft, sie wahrzunehmen. Die politischen Kämpfe des 19. Jahrhunderts sahen ihr Ziel darin, den einzelnen Staatsbürger durch Gewährung eines umfassenden Rechtsschutzes zu sichern; das Grundgesetz hat diesen Rechtsschutz noch erweitert. Aber die Beteiligung des Volkes an den politischen Entscheidungen beschränkt sich nach wie vor auf die herkömmliche Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen in gewissen Zeiträumen. Eine Beteiligung, die aber Selbst- und Mitverantwortung wecken will, verlangt heute mehr. Das Volk muß mehr erfahren und über Fragen und Ziele, mit denen sich Regierung und Parlament beschäftigen, besser unterrichtet werden; denn die Politik ist heute zu einem dauernden Prozeß der Aufklärung geworden. Nur so kann das Volk urteilsfähiger und politisch interessierter werden. Der heute zu beobachtende Verlust an Öffentlichkeit vermindert die in der

Demokratie so notwendige Spannung und ist einer der Gründe, daß sie für viele Bürger langweilig wirkt.

Eine der entscheidenden Fragen in diesem Problemkreis ist wohl die nach der Rolle der Opposition. Der Dualismus von Regierung und Parlament hat sich heute in ein Gegenüber von Regierung plus Parlamentsmehrheit und Opposition gewandelt. Wenn die Opposition, die auch ein Teil des Staatsganzen ist, bei der politischen Willensbildung verantwortlich mitwirken will, dann muß sie an dem Planungswissen der Regierung um die Gestaltung der Zukunft, in dem zu einem nicht unerheblichen Teil die Stärke der Regierung liegt, beteiligt werden. Sonst wird die Minderheit von der Mehrheit schon allein deshalb ausgeschaltet, weil nur diese im Besitz des ihr zugänglichen Wissens ist. Der Opposition fehlt in diesem Falle aber auch die Möglichkeit, die verschiedenen Entscheidungsmöglichkeiten zu kennen, rationale Kritik zu üben, und ihre Kontrollaufgaben in einer Art zu erfüllen, wie es in einer parlamentarischen Demokratie sachnotwendig ist und z. B. in den Vereinigten Staaten in erheblichem Maß praktiziert wird. Diese weitergehende Beteiligung der Opposition erweist sich auch deshalb als wichtig, weil Pläne der Regierung der Gesetzgebung vorgreifen und sie in bestimmte Bahnen lenken können. Sie ist aber auch aus einem anderen Grunde notwendig. Im innenpolitischen Bereich ist die politische Opposition heute ohne rechte Alternative, teils ist sie eingeengt. Das hängt damit zusammen, daß mit der Stabilisierung der industriellen Gesellschaft in der Tätigkeit der politischen Parteien die Sozialutopien und weltanschaulichen Ideologien weitgehend zurückgetreten sind. Der politische Kampf betrifft deshalb weniger die Struktur von Staat und Gesellschaft als vielmehr die Beteiligung am Sozialprodukt. Damit sind in den Vordergrund die Aspekte und Methoden innerhalb eines bestimmten Rahmens getreten. Das gilt vor allem für die Fragen, ob die Schwerpunkte des Programms richtig gesetzt sind, ob die Analysen den wissenschaftlichen und technischen Erfordernissen entsprechen und ob die Programme und Pläne auf rationalen Entscheidungen beruhen und nicht von Ideologien bestimmt sind. In diesen Problemkreis gehört aber auch die Prüfung, ob die Planziele nicht zu eng gesteckt sind und weit genug reichen, ob genügend Spielraum für Planänderungen in der Zukunft besteht und ob nicht bessere Wege durch den vorgesehenen Plan versperrt werden. Besondere Bedeutung kommt auch der Fragestellung zu, ob die Planungen die Freiheit des Bürgers nicht unzumutbar beschränken oder im Interesse der Erhaltung der Freiheit notwendig sind. Die rechte Nuancierung und Akzentuierung der Lösungen machen es deshalb erforderlich, die politische Funktionsfähigkeit der Opposition zu verbessern und die öffentliche Diskussion im Parlament zu beleben. Nur eine echte Beteiligung der Opposition an den öffentlichen Aufgaben kann das notwendige Gleichgewicht zwischen Vertrauen und Mißtrauen herstellen und eine gewisse irrationale Verführung durch utopische Zukunftserwartungen oder „starke Männer" mindern oder aufheben. Von dieser Sicht ergeben sich neue Möglichkeiten rechtswirksamer politischer Kontrolle der dem Volke verantwortlichen Regierung. Die heutigen Parlamente können sie mangels einschlägiger Informationen, mangels Einblicke in die Vorarbeiten, mangels Vertrautheit mit den wissenschaftlichen und technischen Forschungen und mangels Kenntnis der mit öffentlichen Mitteln erarbeiteten Daten nur unzulänglich erfüllen. Diese Kenntnisse benötigen die politischen Parteien, Fraktionen und Abgeordneten aber auch, um mit dem Sachverstand der Gruppen und Verbände zu konkurrieren und ihre Funktion der politischen und sozialen Integration des pluralistischen Gegeneinanders wirksam und dauerhaft zu erfüllen.

Diese Stunde des Gedenkens ist nicht dazu bestimmt, die Grundlagen einer zeitgemäßeren Organisation der Demokratie zu erörtern. Wir können nur zu kritischem Fragen, zum Denken und Überprüfen anregen. Wir mögen dabei die Demokratie rechtfertigen aus dem optimistischen Glauben an den freien vernünftigen Menschen und an den unausweichlichen Fortschritt zum politisch und sozialen Besseren, der den Weg zum Glück und Wohl in einem

freien Gemeinwesen eröffnet. Wir mögen die Demokratie aus einer pessimistischen Grundhaltung begründen, dabei von den unlösbaren Spannungen zwischen Freiheit und Ordnung, von der Begrenztheit menschlicher Erkenntnis, von dem Wissen um die Möglichkeit des Irrtums, von der Nötigung zur Begrenzung der menschlichen Risiken, von der zwangsläufigen Relativität jeder Politik und von der Verbindung zwischen Macht und Sittlichkeit ausgehen. Dann würde diese Grundhaltung uns insgesamt zwingen, Machtbegrenzungen, Machtkontrollen und Schutz der Minderheiten in der Verfassung vorzusehen, eine Form des Zusammenlebens zu schaffen, die den Menschen Freiheit und Gleichheit in einer freien Gemeinschaft ermöglicht und ihnen die Eigenart des Politischen unverlierbar bewußt macht. Denn das Politische muß immer nach einem nie erreichten Gleichgewicht zwischen den proklamierten Idealen und der Praktikabilität der notwendig unvollkommenen Einrichtungen der Gesellschaft streben und darf sich nicht im Utopischen verlieren oder in die Situation der Vergangenheit zurückkehren wollen. Wir können die Legitimität der Demokratie aber auch aus dem christlichen Ethos der gehorsamen Mitarbeit des Menschen am Werke Gottes und der Begrenzung menschlicher Macht durch göttliche Gesetze herleiten.

In der freiheitlichen, pluralistischen Demokratie ist für alle Überzeugungen Raum, da die Geistesfreiheit für sie schlechthin bestimmend ist. Jedoch bleibt in jedem Fall entscheidend, die demokratischen Freiheiten aus dem Zustand der Potentialität in den der Aktualität zu überführen und das demokratische Bewußtsein in unserem gesamten Leben, in den großen wie in den kleinen Dingen, in der Familie, den Betrieben, den Gruppen, den Parteien, den Verbänden und im Lande sichtbar zu machen und Wirklichkeit werden zu lassen.

Die Demokratie gibt Chancen zu einem freien Leben in einer freien Gemeinschaft. Ihr Selbstbewußtsein und ihr Selbstverständnis sind in den Menschen- und Bürgerrechten, in der europäischen Sozialcharta und in den Präambeln der jüngsten europäischen Verträge niedergelegt. Die Demokratie bleibt offen für geschichtliche und soziale Wandlungen und verhindert, daß die Wege der Zukunft im Bestehenden versanden. Sie optimal zu verwirklichen, mag nicht immer leicht sein. Unsere persönlichen und geschichtlichen Erfahrungen beweisen es. Unsere Demokratie mag nicht immer reibungslos funktionieren; vieles vollzieht sich in ihr langsamer als in einem totalitären Staat; dies liegt in ihrer Natur. Mancher Bürger mag von der nüchternen Realität entmutigt oder gar verführt werden, leichtfertigen politischen Versprechungen zu folgen, eine unselige Vergangenheit zu verklären oder Ressentiments zu pflegen. Die selbstzerstörerischen Kräfte, die desolaten Verirrungen und die berauschenden Phrasen der jüngsten Zeit stimmen uns nachdenklich. Mancher resigniert, mancher steht abseits, mancher ist verdrossen. Erinnern wir sie und uns an die Erkenntnis Heinrich Heines: „Man muß ganz Deutschland kennen, ein Stück ist gefährlich. Es ist die Geschichte vom Baum, dessen Blätter und Früchte wechselseitiges Gegengift sind." Gerade in Zeiten, in denen die Demokratie beeinträchtigt, erschwert oder gar gefährdet ist, stehen wir in gemeinsamer Verantwortung, sie zu erhalten und gegen Unterwanderung zu schützen. Denn sie allein erspart trotz mancher Unvollkommenheit ihren Bürgern Bedrohung, Unterdrückung, Terror, Verfolgung, Verbannung und die Verbrennungsöfen von Auschwitz. Die freiheitliche Demokratie ist der Schlüssel des Volkes für Freiheit der Rede und Meinung, für Sicherheit, für Frieden, für Recht und Gerechtigkeit.

Allerdings gibt sie Chancen nur, wenn wir sie gemeinsam wahrnehmen und uns zu Bürgern und Menschen bilden. Freiheit werden wir nur so viel gewinnen, als wir sie in unserem Dasein leben und Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft zu tragen gewillt sind. Soziale Gleichheit werden wir nur insoweit verwirklichen, als wir jedem das Seine zuteilen, mindestens gleiche Chancen oder Entwicklungsbedingungen schaffen und dafür Opfer zu bringen bereit sind. Jede Staatsverfassung ist und bleibt auf die geistige und moralische Verfassung des Einzelnen angewiesen.

MINISTERPRÄSIDENT DR. GEORG AUGUST ZINN:

Herr Präsident,
meine sehr geehrten Damen und Herrn!

Herr Prof. Stein, einst Mitglied der Verfassungberatenden Versammlung und der ersten parlamentarischen Regierung in Hessen, hat einen Satz geprägt, an den ich in meinen diese Feier abschließenden Bemerkungen anknüpfen möchte:

„Freiheit werden wir nur soviel gewinnen, als wir sie in unserem Dasein leben und Verantwortung gegenüber der Gemeinschaft zu tragen gewillt sind."

Heute sind nur noch wenige Menschen fähig, den technischen Fortschritt, die stürmische Entwicklung von Wissenschaft und Forschung voll zu übersehen und geistig zu erfassen. So wird es immer schwieriger, Fülle und Ausmaß der neuen Erkenntnisse in überkommene Vorstellungen sinnvoll einzuordnen.
Man rechnet damit, daß in wenigen Jahren Menschen auf dem Monde landen. Der Biologe und Genetiker ist imstande, die Grundlagen und Fähigkeiten des Menschen zu verändern und zu manipulieren.
Und schon ist man im Begriff, Rundfunksendungen mittels Erdsatelliten über ganze Erdteile auszustrahlen.
Kann man bei einer solchen Veränderung des Weltbildes erwarten, Verständnis dafür zu finden, daß wir des Tages gedenken, an dem vor zwanzig Jahren die Verfassung unseres doch nur kleinen Landes in Kraft getreten ist? Ich glaube, diese Frage bejahen zu sollen, andernfalls müßten wir uns bemühen, dieses Verständnis zu wecken.
Die Wissenschaft, von der ich sprach, die nur der Beherrschung der Natur dienen sollte, droht den Menschen zu beherrschen.
Gerade angesichts dieser Gefahr, die Orientierung zu verlieren, bedarf der Mensch eines Haltes, um sein Menschentum zu bewahren.
Für seine personale Existenz innerhalb der Gesellschaft reichen die frühliberalen Leitbilder von Freiheit und Gleichheit allein nicht mehr aus. Deshalb gewinnt der Gedanke der Solidarität eine besondere Bedeutung, wie das auch in der Hessischen Verfassung zum Ausdruck kommt. Der einzelne Mensch ist auf die Solidarität der Gemeinschaft angewiesen, um sein menschliches Sein zu bewahren.
Die Verantwortung aber für den richtigen Gebrauch der wissenschaftlichen und technischen Möglichkeiten, die der Menschheit schon heute oder in Zukunft zugänglich sind, übersteigt die sittliche Kraft des Einzelnen. Diese Verantwortung kann nur von der Gemeinschaft getragen werden. In ihrem Schoße ruht die Existenz des Menschen.
Aber so, wie die Gemeinschaft die Verantwortung für die Wohlfahrt eines jeden hat, der in ihr lebt, so ist der Einzelne mitverantwortlich für die Einflüsse und Kräfte, die von der Gemeinschaft ausgehen. Und nur wenn diese gegenseitige Verantwortlichkeit die Grundlage der politischen Entscheidungen ist, hat unsere Zukunft eine Chance. Die Wegmarken, an denen sich unser Zusammenleben orientieren soll, gibt im staatlichen und im politischen Bereich die Verfassung.
Darin liegt ihre besondere Bedeutung heute mehr denn je.
Die Hessische Verfassung gibt in ihrem ersten Hauptteil eine Wertordnung, welche die Grundlage unseres demokratischen Gemeinwesens ist.
Diese Wertordnung gilt für unser Land auch heute noch.
Denn das Grundgesetz, mit welchem 1949 die Bundesrepublik Deutschland geschaffen worden ist, bewahrt und garantiert die Eigenständigkeit der Länder und überläßt ihnen weite Lebensbereiche zur eigenverantwortlichen Ordnung.
Der Bestand dieser verfassungsmäßigen Ordnung ist aber nur auf der Grundlage einer freiwilligen Anerkennung durch die Bürger gesichert.
Nur unter dieser Voraussetzung wird sich die Solidarität der Gemeinschaft in Zeiten der Not bewähren.
Daher ist es eine lebenswichtige Aufgabe für unser Volk, so meine ich, die Jugend in Familie und Schule zu politischem Denken anzuleiten und dadurch zum rechten politischen Handeln zu befähigen.
Man beruhige sich nicht mit dem Gedanken, daß in dem freien Teil unseres Vaterlandes die Jugend schon mit diesem Problem fertig werde, weil sie in der Besonderheit der Gegenwart aufgewachsen sei; so wie auch die Älteren unter uns eine umwälzende Entwicklung bewältigt

hätten, die durch die Erfindung der Dampfmaschine, des Verbrennungsmotors und die Entwicklung der Luftfahrt ebenso bestimmt worden ist wie durch die sich ablösenden historischen und politischen Perioden, von der Zeit der Reichsgründung über die Weimarer Republik bis zur nationalsozialistischen Diktatur.
Denn zwischen diesen Generationen bestehen mancherlei wesentliche Unterschiede.
Heute sind Türen zu Räumen aufgestoßen, deren Ausdehnung jenseits menschlicher Vorstellungskraft liegt und für die unsere Begriffe von Raum und Zeit und selbst das fundamentale Kausalgesetz fragwürdig geworden sind.
Der Einfluß von Wissenschaft und Technik auf das jeweilige Weltbild ist nicht der gleiche.
Und auch das Verhältnis der verschieden zusammen lebenden Generationen zu Gesellschaft, Staat und Demokratie entspringt nicht dem gleichen Strom des Denkens und Erlebens.
Für die Älteren ist die Demokratie zunächst einmal und meist die Antwort auf das Erlebnis der Tyrannei.
Die im freien Teil Deutschlands nach dem Zusammenbruch aufgewachsene junge Generation hat aber weder volkswirtschaftliche Katastrophen noch Krieg oder Terror als eigenes Erlebnis kennengelernt.
Die Beziehung zur Freiheit ist eine andere, je nachdem, ob man die Unfreiheit selbst erfahren hat oder nicht.
Und erst das Erlebnis der in der Not bewährten Gemeinschaft offenbart den Wert und die Kraft der Solidarität.
Die Demokratie wird deshalb nur Bestand haben, wenn sie mit ihrer Wertordnung von der Jugend zur nationalen, zu ihrer eigenen Sache gemacht wird.
Damit begegnet sie auch am ehesten einer Entartung des Nationalgefühls. Denn die Solidarität, ohne die eine demokratische Gemeinschaft nicht bestehen kann, muß auch das Verhältnis freier Völker zueinander bestimmen.
Nur dann wird der unselige Nationalismus überwunden werden, der während mehr denn anderthalb Jahrhunderten immer neue Konflikte heraufbeschworen und unendliches Leid über die Menschheit gebracht hat. Nur dann kann man mit dem großen französischen Sozialisten Jean Jaurés von dem „Schatzkästlein der Nationen" sprechen, dessen Reiz in der Vielheit überlieferter seelischer Eigentümlichkeiten und ihrer Geschichte liegt.
Wenn es gelingt, das Verständnis für die Wertordnung, die der Verfassung unseres Landes zugrunde liegt, zu vertiefen, dann – so glaube ich – hat die heutige Verfassungsfeier einen guten Sinn gehabt.
Getreu der Verfassung, die jedermann verpflichtet, für ihren Bestand mit allen ihm zu Gebote stehenden Kräften einzustehen, sollte daher jeder von uns an seinem Platze dahin wirken, daß im Geist dieser Verfassung gelebt und gehandelt wird.