

DIE STAATSZIELBESTIMMUNGEN DER HESSISCHEN VERFASSUNG

Staatszielbestimmungen¹ einer Verfassung normieren bestimmte politische Grundentscheidungen und Ziele für das staatliche Leben oder enthalten rechtliche Aussagen über die Aufgaben des Staates, für den die Verfassung bestimmt ist, und legen das staatliche Handeln fest. Diese allgemeinen Grundsätze und Leitideen der Verfassung — Grundrechte, Verfassungsprinzipien, Institutionen, Abgrenzungen — ermöglichen, die Gesamtkonzeption einer Verfassung festzustellen und ein Staatsbild zu gewinnen, wie es für die Zeit, in der die Verfassung geschaffen wurde, maßgeblich war. Erst bei Kenntnis dieser Gesamtkonzeption läßt sich eine Verfassung in der rechten Weise verstehen, auslegen und würdigen. Allerdings bedarf es dabei neben der herkömmlichen Interpretation der Verfassung als eines logisch-teleologischen Sinngebildes aber auch der Analyse der politischen Faktoren und der gesellschaftlichen Wirklichkeit, weil eine Verfassung stets ein Ausschnitt des Gesamtzustandes sozio-kultureller Einheit und Ordnung ist.

Die Staatsziele in den Nachkriegsverfassungen

In ihren Staatszielbestimmungen stimmen die Nachkriegsverfassungen der deutschen Länder darin überein, daß sie in zahlreichen Regelungen, vor allem in der Erweiterung der Grundrechte, in der Anerkennung der Gewaltenteilung und des Rechtsstaatsprinzips, in der Einrichtung der Verfassungsgerichtsbarkeit und dem Mehrparteiensystem die Abwendung von jeglicher totalitärer Staatsordnung und die Abkehr von der national-sozialistischen Vergangenheit zum Ausdruck bringen und zugleich die

¹ Zur Unterscheidung zwischen Staatszielbestimmungen und Staatszwecken vgl. U. Scheuner, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift für E. Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 340 ff.

Wiedereinführung einer solchen Staatsordnung zu verhindern suchen. Die Abkehr von der jüngsten Geschichte liegt den Verfassungen staatsrechtlich als Leitbild zugrunde. In den positiven Festlegungen der Staatsziele unterscheiden die Nachkriegsverfassungen sich jedoch. Hier lassen sich zwei Gruppen feststellen: Verfassungen christlicher Prägung und laizistisch orientierte oder betonte Verfassungen, soweit man die als Organisationsstatute geschaffenen Verfassungen der Länder Hamburg (1946/1947), Niedersachsen (1951) und Schleswig-Holstein (1949) unberücksichtigt läßt. Die meisten Länderverfassungen sind christlicher Prägung: die von Baden² (1947), Baden-Württemberg (1953), Bayern (1946), Nordrhein-Westfalen (1950), Rheinland-Pfalz (1947), Saarland (1947), Württemberg-Baden (1946) und Württemberg-Hohenzollern (1947). In mehr oder weniger laizistischen Sinn sind die Verfassungen der Länder Berlin (1946/1950), Bremen (1947) und Hessen (1946) gestaltet.

Staatsziele in den Verfassungen christlicher Prägung

Die rheinland-pfälzische Verfassung, die stellvertretend für die erste Gruppe stehen mag, hebt sich durch ihren christlichen und naturrechtlichen Charakter besonders stark von den anderen Verfassungen ab. Nach H. G. Isele³ bietet „die rheinland-pfälzische Verfassung das Bild eines verfassungspolitischen naturrechtlichen Praktikums“. Schon der Vorspruch bringt zum Ausdruck, daß diese Verfassung geschaffen ist „im Bewußtsein der Verantwortung vor Gott, dem Urgrund des Rechts und Schöpfer aller menschlichen Gemeinschaft“. Die Freiheit des Einzelnen ist — anders als im religiös und weltanschaulich neutralen Staat — in die christliche Grundnorm im Sinne der katholischen Soziallehre eingebunden. Die Rechte und Pflichten der öffentlichen Gewalt werden nach Art. 1 Abs. 3 Rh.Pf.-Verf. „durch die naturrechtlich bestimmten Erfordernisse des Gemeinwohls begründet und begrenzt“. Ehe und Familie sind „naturgegebene Grundlage der menschlichen Gesellschaft“ und „Gemeinschaften eigenen

² Die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern hörten am 25.4.1952 mit der Schaffung des Südwestdeutschen Bundeslandes Baden-Württemberg zu bestehen auf; ihre Verfassungen traten außer Kraft. Vgl. Zweites Neugliederungsgesetz vom 4.5.1951 (BGBl. I, S. 284; Überleitungsgesetz vom 15.5.1952 Bad. Württ. GBl. S. 3).

³ H. G. Isele, Naturrechtsgedanken in der Verfassung für Rheinland-Pfalz, in: Kultur und Wirtschaft im Rheinischen Raum, Festschrift für Chr. Eckert, Mainz 1949, S. 181; W. Maihofer (Hrsg.), Naturrecht oder Rechtspositivismus, Darmstadt 1969; H. Maier, Katholische Sozial- und Staatslehre und neuere deutsche Staatslehre, in: AöR Bd. 93, 1 ff.

natürlichen Rechts“ (Art. 23 Rh.Pf.-Verf.), so daß, wie in dem Kommentar von Süsterhenn-Schäfer zur Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz 1950 S. 140 bemerkt wird, die staatliche Ehegesetzgebung verpflichtet ist, „nur solche Bestimmungen zu treffen, die grundsätzlich zur Aufrechterhaltung und Festigung der Ehe dienen.“ Die Kirchen sind „anerkannte Einrichtungen für die Wahrung und Festigung der religiösen und sittlichen Grundlagen des menschlichen Lebens“ (Art. 41 Rh.Pf.-Verf.). Darin kommt zum Ausdruck, „daß die religiösen und sittlichen Werte *grundlegend*, d.h. also wohl unentbehrlich für das menschliche Leben und damit auch für den Staat sind. Die Kirchen usw. werden also nicht nur von einem religiös und weltanschaulich indifferenten Staat bloß toleriert . . . , sondern sie werden als wesentliche Faktoren im staatlichen Leben bezeichnet und entsprechend positiv bewertet“⁴. Art. 41 Abs. 1 S. 1 Rh.Pf.-Verf. „hat unmittelbare Gesetzeskraft mit der Wirkung, daß die gesamte Staatspolitik, die Maßnahmen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung im gewissen Sinne ausgerichtet und bestimmt sind nach den Grundsätzen des Christentums. Jedenfalls dürfen staatliche Maßnahmen nicht gegen fundamentale Grundsätze des Christentums verstoßen“⁵. Wiederholte spätere Änderungen des III. Abschnittes „Schule, Bildung und Kulturpflege“ des Ersten Hauptteils der Verfassung, der den Grundzügen einer christlichen Schulordnung folgt, haben gewisse Lockerungen herbeigeführt, aber die Grundtendenz der Rheinland-Pfälzischen Verfassung hat sich dadurch nicht gewandelt. Die Wirtschafts- und Sozialordnung ist im Sinne der christlichen Soziallehre „nach den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle“ zu gestalten. (Art. 51 Abs. 1 Rh.Pf.-Verf.) Das Eigentum ist als „ein Naturrecht“ (Art. 60 Rh.Pf.-Verf.) begründet, das als solches in seinem Wesensgehalt unantastbar ist. Die Vorstellung, die dieser wie auch anderen christlich geprägten Verfassungen zugrunde liegt, ist eine „gottgesetzte Weltordnung“, in der der Staat Bestandteil dieser Ordnung ist und für den das christliche Sittengesetz gilt.

Diese Verfassungen gehen mithin von einem christlich-katholischen Staatsverständnis aus, das im Laufe der Beratungen über die Verfassungen nur zögernd und behutsam liberalen Vorstellungen im Wege von Kompromissen Raum gewährte. Die Staatszielbestimmungen basieren auf dem Glauben, daß der Staat Bestandteil einer von Gott geschaffenen objektiven Weltordnung ist, in deren Zentrum der Mensch als Schöpfung Gottes steht

⁴ Süsterhenn-Schäfer, Kommentar zur Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz, Koblenz 1950, S. 195. ⁵ Süsterhenn-Schäfer, a.a.O., S. 196.

und der zugleich der Gemeinschaft verpflichtet ist, wie es dem Personalitäts- und dem Solidaritätsprinzip der katholischen Kirche entspricht. Die Grundrechte erhalten ihre erhöhte Bedeutung erst im Rahmen einer naturrechtlichen und christlichen Lebensordnung. In dieser Konzeption eines christlichen Staates wird vor allem auf den Gebieten der Erziehung, der Ehe, der Familie die Forderung nach einer Zusammenarbeit zwischen Kirche und Staat deutlich und die Verpflichtung des Staates begründet, verfassungsrechtliche Begriffe, insbesondere die Grundrechte nach dem religiösen Selbstverständnis der Kirche auszulegen. Dieser Bindung an eine durch das Naturrecht vorgegebene, transpersonale und religiöse Ordnung christlicher Provenienz eignet eine gegen die Freiheit gerichtete Tendenz; sie kann in einer Begrenzung von Freiheitsräumen durch religiös-philosophische Gebote bestehen oder zu Eingriffen in eine Rechtsordnung führen, die wie z.B. das Grundgesetz nicht auf einem bestimmten Glauben beruht, sondern für die nur rationale, allgemein-ethische oder moralische Kriterien bestimmend sind⁶.

Staatsziele in den laizistisch orientierten Verfassungen

Demgegenüber gehen die laizistisch bestimmten Verfassungen von einem anderen Staatsbild, dem religiös und weltanschaulich neutralen Staat, aus. Ihre Staatszielbestimmungen sind säkularer, rationaler und auf Mündigkeit gerichteter Natur. Laizistisch ist nicht als antireligiös oder antiklerikal zu verstehen; vielmehr meint dieser Ausdruck eine Haltung des Staates, die den religiösen oder weltanschaulichen Bereich der Privatsphäre der Einzelnen überläßt und sich jeder weltanschaulichen Stellungnahme enthält, die unparteiisch ist und religionsfreundliche Beziehungen nicht ausschließt. Ihm liegt eine einheitliche Sinnorientierung nicht zugrunde. Er identifiziert sich nicht mit transzendent orientierten oder mit religiösen Grundwerten. Er erklärt nicht eine bestimmte außerrechtliche Wertordnung unter Ausschluß anderer Wertordnungen für verbindlich. Vielmehr beschränkt er sich auf eine für alle ohne Unterschied der Herkunft, der Rasse, der Sprache, der Heimat, des Glaubens und der religiösen oder politischen Anschauungen geltende, rational erkennbare und feststellbare Grundordnung, die das notwendige Minimum eines Konsenses festlegt. Ihr Sinn und Zweck liegt in der Verfassung selbst; denn es ist allein Sache der Verfassungsordnung und des Staates, die staatliche Gemeinschaft zu integrieren und

⁶ Vgl. hierzu BVerfGE 10,84f.; 12,54; 19,8; 19,238ff.; 270ff.; 24,247f.; 31,82f.; 36,163.

die gemeinsamen Grundwerte zu wahren, nicht aber ist ihre Aufgabe, für die Erhaltung, Pflege und Förderung religiös oder philosophisch begründeter Wert- und Sittenordnungen zu sorgen⁷. Daher liegt laizistischen Verfassungen die Vorstellung von der Eigenständigkeit der beiden Bereiche Kirche, Religion und Staat, Wirtschaft, Kultur und der Mündigkeit des Menschen und der Welt zugrunde.

Als verfassungsrechtliche Folgerungen ergeben sich daraus: Anerkennung der religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates; Freiheit der Gewissensentscheidungen; grundrechtliche Freiheitssicherung vor dem Staat und solidarische Kooperation; grundsätzliche Koordination von Staat und Kirche auf dem Boden der Gleichberechtigung; Meinungsvielfalt in gegenseitiger Toleranz, so daß der Einzelne sich die Lebensform zu geben vermag, die seiner Überzeugung entspricht. Die Staatszielbestimmungen einer solchen Verfassung sind darauf gerichtet, eine Gemeinschaft freier Menschen zu begründen, in der jedem das größtmögliche Maß an Freiheit bleibt und in der das Gemeinwohl nicht vorgegeben ist, sondern „in ständiger Auseinandersetzung aller an der Gestaltung des sozialen Lebens beteiligten Menschen und Gruppen“⁸ ermittelt wird. Das Gemeinwohl wird dabei auch „nicht von vornherein gleichgesetzt mit den Interessen oder Wünschen einer bestimmten Klasse“. Ein überverfassungsgesetzliches Staats- oder Gemeinwohl ist damit als Rechtsbegründungswert ausgeschlossen.

Das Staatsbild der Hessischen Verfassung

Von diesen Grundlagen aus ist die Hessische Verfassung, wie später auch das Grundgesetz, als rechtliche Grundordnung und grundlegendes Instrument politischer Machtkontrolle eines Rechts- und Sozialstaats gestaltet.

⁷ Deshalb ist der demokratische Staat des Grundgesetzes nicht „die Wirklichkeit der sittlichen Idee“ (Hegel). Recht und Moral können durchaus verschiedene Wege gehen. Das vom Recht für das äußere erträgliche Zusammenleben der Menschen geforderte Gebot braucht nicht immer auch ein Satz der auf die Verwirklichung des sittlich Guten gerichteten Moral zu sein; die rechtliche und sittliche Bewertung eines Verhaltens hängt von verschiedenen Zielsetzungen ab. Dieses Neben- und Ineinander von Moralität und Legalität wird in Zeiten der Wandlungen der Sozialmoral stärker ins Bewußtsein treten als in den Zeiten gefestigter Moralanschauungen. Indes brauchen die Schwierigkeiten der moralischen Verständigung zwischen den Generationen einer Massengesellschaft, deren Sittengebote sich im Wandel befinden, nicht notwendig Symptome des Verfalls zu sein und zu einer Auflockerung sittlicher Werte oder zur Zersetzung von Moralordnungen zu führen. Sie können auch Anzeichen einer Wende und Vorboten einer differenzierten, geläuterten Moralordnung mündiger Menschen sein.

⁸ BVerfGE 5,198f.

tet, der europäischem Kulturerbe verpflichtet ist. Indem sie die Grundrechte der Staatsorganisation voranstellt, kommt schon darin die prinzipielle Bedeutung der Grundrechte, die mit unmittelbarer Bindungswirkung ausgestattet sind, zum Ausdruck. Leitgedanke ist, daß der Staat um des Menschen willen besteht. Deshalb sind die Grundrechte nicht nur Abwehrrechte zum Schutz bestimmter individueller und kollektiver Rechtspositionen gegenüber staatlichen Eingriffen. Die Reduktion der Grundrechte auf eine negatorische, öffentlichkeitsabwehrende Funktion würde nicht dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft entsprechen, wie es gerade in dem Ersten Hauptteil der Hessischen Verfassung „Die Rechte des Menschen“ gestaltet ist. Deshalb sind die Grundrechte auch demokratische Beteiligungsrechte an der Willensbildung des Volkes, die die Demokratie als Lebensform ermöglichen. Soweit die Grundrechte soziale Zusagen enthalten, um die Bürger sozial zu sichern und kulturell zu fördern, sind sie soziale Grundrechte auf Teilhabe aus staatlichen Leistungen, wenn auch unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne von der öffentlichen Gewalt beanspruchen kann. Hier zeigt sich eine bedeutsame Konsequenz der sozialaktiven normgebundenen Demokratie im Sinn solidarischer Kooperation. Schließlich sind die Grundrechte Staatszielbestimmungen, weil sie objektive wertentscheidende Rechtsnormen enthalten, die dem Staate bestimmte Pflichten in der Ausgestaltung und Erhaltung der geschützten Bereiche auferlegen.

Oberster Wert ist die Menschenwürde. Durch ihre Anerkennung will die Verfassung die Würde der freien menschlichen Persönlichkeit, ihre Eigenständigkeit, Selbstbestimmung und Gleichheit vor dem Gesetz sichern. Damit gewährt die Verfassung dem einzelnen Bürger einen unantastbaren Bereich privater Lebensgestaltung, der der Einwirkung der öffentlichen Gewalt entzogen ist. Die Grenze, die der Staat bei seinen Maßnahmen nicht überschreiten darf, wenn der Mensch seine Würde nicht verlieren soll, liegt dort, wo der Mensch nicht mehr Mensch sein würde. Diese Norm schließt den Auftrag an den Staat ein, der drohenden wie der schon verwirklichten Entmenslichung das Ende zu bereiten, um dadurch die Würde wieder herzustellen.

In dieser Ordnung verbinden sich 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. Aus der Freiheit erwächst nach der Hessischen Verfassung die Verpflichtung der Bürger, die Verfassungsordnung zu verteidigen und dem Mißbrauch staatlicher Machtmittel Widerstand zu leisten. So wird das Widerstandsrecht zur Krönung der Freiheit.

Aus der Anerkennung der Würde und der Persönlichkeit des Menschen fordert die Hessische Verfassung eine gerechte Sozial- und Wirtschaftsordnung. Demgemäß wird als Wirtschaftsziel das Wohl der Allgemeinheit bestimmt und jeder Mißbrauch wirtschaftlicher Freiheit untersagt. Mit der Anerkennung der sozialen Achtung des Menschen vollzieht die Verfassung die geistige Wende zum Sozialstaat und erteilt damit den Staatsorganen zugleich den Verfassungsauftrag, 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 den nur liberal-humanitären zur sozial-humanitären Ordnung vollzogen hat. Unverkennbar sind in der Wirtschaftsordnung bestimmte sozialistische Gedankengänge, die in der abstrakten Sozialisierung der Art. 38 und 39 und der konkreten Sozialisierung des Art. 41 ihren Niederschlag gefunden haben; aber damit hat die Hessische Verfassung noch nicht einen sozialistischen Staat begründet.

Besonders deutlich zeigt sich das laizistische Staatsbild im Bereich der Kulturordnung. Hier knüpft die Hessische Verfassung teils an die Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche in der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 an, teils geht sie eigene Wege⁹. Wesentlich sind die Koordination zwischen Staat und Kirche nach dem Status der Freiheit und die Erhaltung der geschichtlichen Stellung der Kirche im Volk; die Grenzziehung zwischen Staat und Kirche, die jedoch einem Gesetz oder einer Vereinbarung überlassen bleibt; das Verbot an Kirche und Staat, sich in Angelegenheiten des anderen Teils einzumischen. Diese Bestimmung macht erstmals in der neueren Verfassungsgeschichte der Kirche gegenüber dem Staat eine Zurückhaltung zur Pflicht, die in den liberalen Verfassungen nur der Staat sich auferlegt hat. Der Versuch, den Öffentlichkeitsanspruch der Kirchen zu beseitigen, ist gescheitert; danach haben die Kirchen das Recht zu den Lebensfragen des Volkes Stellung zu nehmen.

⁹ Im einzelnen vgl. H. U. Klose, Die Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und den Evangelischen Landeskirchen in Hessen unter besonderer Berücksichtigung des Hessischen Kirchenvertrages vom 18.2.1960; hierzu die Rezension von E. Stein, in: DVBl 1967, S. 743f.; H. Reis, Konkordat und Kirchenvertrag in der Staatsverfassung, in: JöR, NF. Bd. 17, 286–299.

Die Regelung des Erziehungs- und Bildungswesens geht folgerichtig von der Erkenntnis aus, daß es in einem pluralistischen Staat notwendig sei, die Kinder verschiedener Bekenntnisse auf der Grundlage christlicher Bildungswerte, europäischen Kultur und deutschen Bildungserbes gemeinsam, abgesehen von dem getrennt erteilten konfessionellen Religionsunterricht zu unterrichten und zu erziehen. Daher ist zur Regelschule die Gemeinschaftsschule christlicher Prägung bestimmt mit Religionsunterricht als Pflichtfach für die Schule, nicht aber für Lehrer und Schüler¹⁰. Nach näherer gesetzlicher Regelung haben die Erziehungsberechtigten das Recht, die Gestaltung des Unterrichtswesens mitzubestimmen. Prinzipien des Unterrichts¹¹ sind teils christlich mitbestimmte, teils humanitäre Werte wie Ehrfurcht, Nächstenliebe, Achtung und Duldsamkeit, Rechtllichkeit und Wahrhaftigkeit. Bildungsaufgabe ist danach, die schulpflichtige Jugend durch Begegnung mit dem christlich-abendländischen Kulturkreis zu unterrichten und alle Kräfte zu fördern, die eine sittliche Persönlichkeit formen und sie zu einem mündigen Menschen machen¹².

Diese Staatszielbestimmungen, die den Rahmen für die freie politische Gestaltung und Entscheidung bilden, sind einer Staatsorganisation zugeordnet, die die Verfassung als eine „demokratische und parlamentarische Republik“ bestimmt, d.h. als eine demokratisch strukturierte politische Wirkungseinheit des Volkes unter der Herrschaft des Rechts. Von der

¹⁰ Zu Unrecht charakterisiert der Hessische Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 27.10.1965 (DÖV 1966, S. 51ff.) unter Ziff. III die Hessische Gemeinschaftsschule in der Weise, daß sie nur eine für alle gemeinsame Schule sei. Dabei hat der Staatsgerichtshof, abgesehen von der falschen Darstellung der Entstehungsgeschichte, nicht beachtet, daß Art. 156 HV ähnlich wie Art. 174 WRV es bis zum Erlass eines Ausführungsgesetzes zu Art. 56 Abs. 7 HV bei dem bestehenden Zustand beläßt. Bei Inkrafttreten der HV am 1.12.1946 waren die öffentlichen Schulen in Hessen christliche Gemeinschaftsschulen. Auf Grund dieser Rechtslage bestehen weder gegen Art. 15 des Hess. Kirchenvertrages vom 18.2.1960 (GVBl. S. 54) noch gegen die Erklärung von drei Fraktionen (SPD, FDP, GDP/BHW) des Hessischen Landtages vom 30.3.1966 über den christlichen Charakter der hessischen Gemeinschaftsschulen (5. Hess. LT Sten. Ber. 51. Sitzung, S. 2297) verfassungsrechtliche Bedenken. Vgl. auch E. Stein, Elterliches Erziehungsrecht, in: Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Berlin, 1975, S. 478ff. u. die Beschlüsse des BVerfG v. 17.12.1975 — 1 BvR 63/68, 1 BvR 428/69 u. 1 BvR 548/69.

¹¹ Vgl. im einzelnen hierzu: Zinn/Stein, Kom. z. HV, Bd. I, 1954, S. 282, 284.

¹² Vgl. die Erklärung des Abg. Dr. Bergsträsser (SPD) in LV III, S. 190; LV I, S. 101f., Nr. 81–83; Fr. Caspary, Vom Werden der Verfassung in Hessen, Offenbach a. M., 1946, S. 53–63; W. v. Brünneck, in Zinn/Stein, Kom. z. HV Teil B, Einführung, S. 19f.

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 Wertpluralismus unberührt. Einzelner und staatliche Gemeinschaft stehen hier in einem Neben- und miteinander vielfältiger Beziehungen. 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.

Die in der Hessischen Verfassung geschaffene Demokratie ist daher 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 des partnerschaftlichen Zusammenwirkens ist, soll wie die Gewaltenteilung im Rechtsstaat machterteilend 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 Bedeutung des Verfassungskompromisses für die Staatszielbestimmungen

Bei der Würdigung der Staatszielbestimmungen der Hessischen Verfassung in der Literatur findet im allgemeinen zu wenig Beachtung, daß diese Verfassung in ihrem materiellen Teil das Ergebnis eines sog. Ver-

fassungskompromisses ist, demgegenüber die Materialien für die Auslegung nicht von entscheidender Bedeutung sind.

So erwog man zu Beginn der Beratungen 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 Staatsgrundgesetzes¹³ 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. Verfassungskompromiß¹⁴, 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 revidierte dadurch die Grundkonzeptionen der beiden großen Parteien über die Verfassungsordnung. Im wesentlichen betraf er die Abschnitte „Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten“ — „Staat, Kirche, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften“ sowie „Erziehung und Schule“ und einige Vorschriften aus dem Organisationsteil. Unberührt blieben die Bestimmungen über die Menschenrechte, deren Grenzen und Sicherung. Die Verfassungsberatende Landesversammlung hatte sie sehr gründlich und genau beraten.

In einer gemeinsamen Erklärung vom 1.10.1946 haben die Fraktionen der SPD und der CDU den Kompromiß aus dem „staatspolitischen Verantwortungsbewußtsein“ begründet, das sie gezwungen habe, neue Wege zu suchen. „Beide Fraktionen“, so heißt es in der Erklärung weiter, „messen diesem Ergebnis eine weitgehende staatspolitische Bedeutung bei, nicht nur im Hinblick auf die zukünftige staatliche Ordnung und Zusammenarbeit im Lande Hessen, sondern auch für den Neuaufbau einer ge-

¹³ Abg. Dr. Köhler, LV III S. 133.

¹⁴ Abg. Dr. Bergsträsser, LV III S. 190f.

samtdeutschen Republik ... Die Fraktionen sind fest davon überzeugt, daß das hessische Volk die Entscheidung verstehen und billigen wird als den Ausdruck des gemeinsamen Willens, die Verantwortung zu übernehmen und die Grundlage für eine glückliche Zukunft zu schaffen“. Allein schon diese Erklärung macht deutlich, daß der Kompromiß mehr aus grundsätzlichen als aus taktischen Erwägungen über die Notwendigkeit, in Deutschland einen sozialen Rechtsstaat zu schaffen, zustande gekommen ist.

Durch diesen Kompromiß sind die sozialistischen Vorstellungen der Hochwaldhäuser Beschlüsse der SPD und des Verfassungsentwurfs von G. A. Zinn und A. Arndt über die Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung ebenso modifiziert worden, wie die extrem laizistischen Grundsätze der SPD im Bereich der Kulturordnung. Die einzelnen Zugeständnisse der beiden Parteien hat F. Caspary in seiner schon 1946 erschienenen Schrift „Vom Werden der Verfassung in Hessen“ übersichtlich zusammengestellt, so daß darauf Bezug genommen werden kann. Die gemeinsamen, den Verfassungskompromiß auswertenden Anträge der SPD und CDU Fraktionen an die Verfassungsberatende Landesversammlung sind in den Drucksachen I Nr. 81–83 enthalten.

Nach dem Kompromiß soll die Wirtschaft des Landes weder nach sozialistischen Grundsätzen noch in gemeinwirtschaftlicher Gestaltung gefördert werden. Nur eine sinnvolle Lenkung wurde im Kompromiß vorgesehen, innerhalb deren die wirtschaftliche Betätigung frei war. Der Begriff des Privateigentums wurde im herkömmlichen Sinne wie in der Reichsverfassung vom 11.8.1919 bestimmt; allerdings fand er nicht als Freiheitsrecht in den Grundrechten, sondern in der Sozial- und Wirtschaftsordnung seinen Stellenwert. Nach diesen Abschwächungen der sozialistischen Forderungen gestand die CDU die Sofortsozialisierung begrenzter Betriebe und bestimmter Wirtschaftszweige gemäß Art. 41 HV zu und machte Zugeständnisse bei dem Umfang des Streikrechts, der Einschaltung der Gewerkschaften und der Ausdehnung der Bodenreform. Mit Planwirtschaft und Sozialisierung bei Mißbrauch wirtschaftlicher Macht war die CDU schon zu Beginn der Beratungen über die Verfassung einverstanden, in deren Verlauf sie erklärt hatte, daß es unerläßlich sei, für alle Zeiten die Staatsgewalt vor illegitimen Einflüssen wirtschaftlicher Machtzusammenballungen zu sichern.

Diese Haltung entsprach dem damaligen politischen Bestreben der CDU, eine soziale Wirtschaftsordnung „aus christlicher Verantwortung“ als eine Art dritten Weges zwischen Kapitalismus und Sozialismus in der Verfassung festzulegen. Bereits in der konstituierenden Eröffnungssitzung

der CDU-Fraktion am 15.7.1946 wurde diese Haltung als offizielle Erklärung¹⁵ verlautbart. In ihr hieß es u.a.: „Aus der Antithese Kapital und Arbeit muß die lebensvolle Synthese der beiden Sozialpartner auf der Grundlage ihrer beiderseitigen gleichberechtigten Mitbestimmung an Planung und Lenkung des wirtschaftlichen und sozialen Geschehens werden. Wir fordern daher eine Wirtschaftsverfassung,

- in der die Rechte und Pflichten aller an der Wirtschaft Beteiligten nach ihrer Bedeutung für das Ganze festgelegt, abgegrenzt und gesichert werden,
- in der die Richtung der Produktion und der Versorgung von den Organen der Gemeinschaft bestimmt wird,
- in der wirtschaftliche Vormachtstellungen von der Allgemeinheit kontrolliert, soweit nötig, beseitigt werden.

Die Verfassung soll wirtschaftspolitisch das Bekenntnis zum Eigentum als den Quell des schöpferischen Strebens jedes Menschen verankern. Das Streben nach Besitz und Eigentum findet seine Grenze, wo es zur Herrschaft über andere wird. Schlüsselproduktionen, d.h. Bodenschätze, Großbanken, Versicherungsgesellschaften, die gefährlichen Anreiz zum Monopolkapitalismus verkörpern, sollen künftig der Herrschaft der Allgemeinheit unterstehen. Damit wird jedem Staatsbürger ein gebührender Anteil am Volksvermögen und Volkseinkommen gewährleistet.“

Diese Grundsatzerklärung fand in dem sog. Wiesbadener Entwurf der CDU einer Verfassung ihren offiziellen Niederschlag, wie die Art. 52–55 dieses Entwurfes zeigen. Er war für die CDU Richtschnur bei den Beratungen des Verfassungsausschusses der Verfassungsberatenden Landesversammlung sowie bei dem von ihr eingesetzten Siebenerausschuß und bei der zweiten und dritten Lesung des Verfassungsentwurfs im Plenum. Unmißverständlich kommt diese Grundüberzeugung auch in der Erklärung

¹⁵ Die Erklärung befindet sich in meinem Archiv. Dieselben Grundsätze aber weitaus ausführlicher, hatte Erich Köhler, stellvertretender Landesvorsitzender der CDU Großhessen und Vorsitzender der Fraktion der CDU im Beratenden Landesausschuß für Großhessen – später Fraktionsvorsitzender der CDU in der Verfassungsberatenden Landesversammlung – in seiner Rede: „Die Aufgaben der Christlich-Demokratischen Union bei dem Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft“ bereits am 3.3.1946 in Wiesbaden entwickelt. In der Sitzung der Verfassungsberatenden Landesversammlung v. 5.8.1946 – III S. 18 – hat er diese Forderungen wiederholt. In der Fraktionssitzung vom 15.7.1946, an der ich als Abgeordneter der Verfassungsberatenden Landesversammlung teilgenommen habe, habe ich nach meinen Aufzeichnungen auf die Notwendigkeit hingewiesen, die herkömmlichen Freiheitsgrundrechte in Richtung der sozialen Bindung auszudehnen und die Freiheit der Wirtschaft durch das Verbot „wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ausbeutung“ zu beschränken.

des Fraktionsvorsitzenden der CDU Erich Köhler vom 28.10.1946 zum Ausdruck¹⁶: „Wenn die Ächtung des Krieges in Art. 69 des Verfassungsentwurfes keine Deklamation bleiben soll, so müssen aus ihr auch praktische Folgerungen gezogen werden. Das bedeutet, sicherzustellen, daß aus dem Friedenspotential der deutschen Wirtschaft niemals wieder ein Kriegspotential werden kann. Die Grundlagen eines jeden Kriegspotentials einer Volkswirtschaft sind nach wie vor die Gewinnung von Kohle und Erz und die Erzeugung von Eisen und Stahl. Damit die Produktionen nur friedlichen Zwecken dienen, dafür bietet sie sicherste Gewähr, daß sie Gemeineigentum, nicht Eigentum einzelner, sondern Eigentum des ganzen Volkes sind.“

Bei dieser sozial- und wirtschaftspolitischen Haltung der CDU standen Pate die sog. Frankfurter Leitsätze¹⁷, die von Eugen Kogon, Walter Dirks und Heinrich Knapstein ausgearbeitet, das Wirtschaftsleben von einem würdelosen Gewinnstreben zu einer sinngemäßen Bedarfsdeckung des Volkes aufzubauen suchten, den Monopolkapitalismus ablehnten und die Notwendigkeiten einer Kontrolle der Wirtschaft betonten. Damit ist die Hessische Verfassung das Ergebnis eines Kompromisses der beiden großen politischen Parteien SPD und CDU. Er ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Verfassung. Die Auslegung der Verfassung und die Erkenntnis der Staatszielbestimmungen muß daher von hier aus ihren Ausgang nehmen.

Exkurs zum Verfassungskompromiß¹⁸

Dieser Vorgang wird in der Politikwissenschaftlichen Literatur¹⁹ in der Regel zu wenig oder kaum gewürdigt. Dies ist vor allem ein Mangel der Abhandlung

¹⁶ Diese Erklärung befindet sich in meinem Archiv. Sie ist auch enthalten in einer Flugschrift der Landesleitung der CDU/Großhessen „Das Kompromiß zwischen SPD und CDU“, 1946.

¹⁷ Politische Leitsätze der Christlich-Demokratischen Union, Stadtkreis Frankfurt a.M., 1945; abgedruckt bei Ossip K. Flechtheim (Hrsg.), Dokumente der parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Berlin 1962, Bd. 2, S. 36ff.

¹⁸ Die Abhandlung „Restauration oder Demokratisierung?“. Zur Verfassungspolitik in Hessen 1945/46 von Manfred Dörr, in: Parlamentsfragen, 1971, S. 99ff. legt diesen Exkurs nahe.

¹⁹ So wird u.a. auch dem sog. Königsteiner Entwurf (hierzu W. v. Brünneck, Die Verfassung des Landes Hessen, in: JöR, NF, Bd. 3, S. 220f.; M. Dörr, aaO, S. 110–115) in der Literatur meist eine Bedeutung beigemessen (vgl. u.a. Dörr, aaO, S. 112; B. Beutler, Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 221, S. 144f.), die er für die politische Arbeit der CDU bei den Verfassungs-

„Restauration oder Demokratisierung?“ von M. Dörr²⁰. Die Auswahl der Quellen ist sehr einseitig und die Deutung daher voreilig. Vor allem prüft Dörr die Quellen nicht auf ihre Wirksamkeit und Bedeutung im tatsächlichen politischen Geschehen. Dadurch räumt er Dokumenten und Materialien einen Stellenwert ein, der ihnen nicht zukommt. Gerade in der politischen Entwicklung der Nachkriegszeit vermögen, wie die Erfahrung lehrt, Materialien sicheres Wissen nur dann zu vermitteln, wenn dabei zugleich die Motive und das Verhalten der die politischen Entscheidungen bestimmenden Persönlichkeiten und Gruppen mitberücksichtigt wird. Eine derartige Quellenforschung läßt die Arbeit Dörres vermissen. Völlig zurück tritt bei Dörr die Grundstimmung sowie die Darstellung der politischen und geistesgeschichtlichen Lage nach der totalen politischen und militärischen Niederlage des nationalsozialistischen Regimes, die Desorganisation der deut-

beratungen nicht gehabt hat. Er stellt eine private Arbeit von Prof. Dr. Noack und Dr. Kremer dar. Noack war damals Sachbearbeiter, der von dem Ministerpräsidenten Prof. Dr. K. Geiler auf Anordnung der amerikanischen Militärregierung eingesetzten Vorbereitenden Großhessischen Verfassungskommission und politischer Referent des Ministerpräsidenten. Das Titelblatt dieses Entwurfes lautet: „DER KÖNIGSTEINER ENTWURF einer konstitutionellen Demokratie in Hessen von Prof. Dr. Ulrich Noack, Königstein i. Taunus und Dr. jur. Paul Kremer, Nieder-Mörlen b. Bad Nauheim, Königstein-Wiesbaden, Juli 1946.“ In dem dreiseitigen „Begleitwort der beiden Verfasser“ heißt es u.a.: „Wir überreichen diesen Entwurf der Verfassung einer konstitutionellen Demokratie der Fraktion der Christlich-Demokratischen Union in Hessen. Wir sind davon überzeugt, daß die Union mit dem Eintreten für diese Verfassung das Volk von Hessen zu einer politischen Lebensform aufruft, die in ihrem Anspruch auf bindende Gültigkeit über den Parteien, also auch über der christlich-Demokratischen Union steht ... Dieser Verfassungsentwurf ist ein unteilbares Ganzes, aus dem Teile so wenig herausgebrochen werden können, wie Organe oder Glieder aus einem organischen Körper. Änderungen, welche die Substanz und Grundstruktur dieser organischen Einheit gefährden, würden in den Augen der Verfasser — die den vorliegenden Entwurf mit ihrem Namen decken — das Ganze entwerten und seines Charakters berauben.“ Der Entwurf wurde den CDU-Abgeordneten der Verfassungsberatenden Landesversammlung Mitte Juli 1946 vorgelegt, von ihnen aber als zu umfangreich und nicht als praktikabel angesehen. Auch fanden gewisse ständische Elemente und pathetische Bekenntnisse bei der Mehrheit der Fraktionsmitglieder Widerspruch, so daß der später ausgearbeitete Wiesbadener Verfassungsentwurf der CDU Alternativvorschläge über eine parlamentarische Demokratie ohne und mit einem Staatspräsidenten und ohne und mit einer Zweiten Kammer enthielt. Gedankengänge des Königsteiner Entwurfs über die Einführung eines Staatspräsidenten und die Einrichtung einer Zweiten Kammer klangen in der ersten Beratung des Verfassungsentwurfs an (LV III S. 17; 40). Aber für die politische Arbeit spielte er, wie ich aus meiner Tätigkeit als CDU-Abgeordneter bestätigen kann, keine besondere Rolle, wenn auch die romantischen Vorstellungen einer Zweiten Kammer auf bestimmte Abgeordnete ihren Eindruck nicht verfehlten. Er blieb aber im ganzen ohne Wirksamkeit und ist als Beweismittel für die politischen Absichten der CDU nicht geeignet. Die CDU hat dann auch im Verlaufe der Beratungen, wie der Antrag der CDU in LVI Nr. 60 zeigt, die Vorschläge über eine Zweite Kammer völlig umgestaltet und schließlich fallen gelassen.

²⁰ Siehe Anmerkung 18.

schen staatlichen Ordnung und der Zusammenbruch der deutschen Wirtschaft²¹. Aus dem Chaos versuchten damals das deutsche Volk, vor allem die deutschen Länder in Selbsterkenntnis und Umkehr die Grundlagen für eine neue staatliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung zu legen. Ihren Niederschlag fand diese Haltung in der Diskussion einer neuen Wirtschaftsordnung. Dabei war die weitere Entwicklung der deutschen Wirtschaft völlig ungewiß; Prognosen wären damals illusionär gewesen. Das Wort Sozialismus galt für die beiden großen Parteien in dieser Zeit als „Schlüsselwort des deutschen Weges“ nach dem Zusammenbruch. Es war von der Last der Vergangenheit im Aufbruch der neuen Zeit befreit. Heute ist dies wieder anders; aber aus späteren Prognosen darf weder ein Verfassungskompromiß noch eine Verfassung ausgelegt werden, die übrigens selbst davon ausgegangen ist, daß Änderungen der Verfassungsordnung auf Grund der weiteren politischen Entwicklung im Bereich des Möglichen liegen könnten (Präambel, Art. 64, 151 HV). Die Hessische Verfassung schließt aber auch die Möglichkeit ein, daß ihre Sozialordnung angesichts der Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips des Grundgesetzes wieder an Bedeutung gewinnt, weil das Land Hessen nach seiner Verfassung verpflichtet ist, dabei deren Sozialordnung zu Grunde zu legen.

Dörr irrt auch, wenn er aus der Vorlage eines Organisationsstatus durch die CDU²² am 28. 9. 1946 schließt, dies sei ein letzter Versuch der CDU gewesen, die verfassungsmäßige Festlegung der sozialistischen Entwicklung ganz zu unterbinden“ (a. a. O., S. 118). Die CDU hat dieses Organisationsstatut in der Hoffnung vorgelegt, es werde die staatspolitische Verantwortung der SPD wecken und zu einer Einigung über die Fragen einer sozialen und kulturellen Neuordnung führen²³. Der Schock, den dieses Ereignis bewirkte, veränderte auch die politische Situation und löste den Verfassungskompromiß aus. Dörr bezeichnet auch zu Unrecht die hessische CDU des Jahres 1946 als eine „im Kern bürgerliche Rechtspartei“ die von der Erwartung ausging, daß die auf Landesebene verfassungsmäßig festgelegte sozialpolitische Entwicklung eine papierne Angelegenheit bleiben würde“: eine Partei, die 1948 einem der modernsten Betriebsrätegesetze zugestimmt hat, das das Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte in personellen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen einführt. Er irrt ebenso, wenn er der Zustimmung der CDU zu Art. 41 RV nur taktische Erwägungen unterschiebt.

²¹ Das zeigt sich auch in der Gestaltung einer neuen Wirtschafts- und Sozialordnung in anderen deutschen Verfassungen. Vgl. Art. 151, 156, 160, 161, 166, 175, 176, Bay. Verf.; Art. 51, 52 Abs. 2, Art. 61, 62, 63, 64, 67, 68 Rh. Pf.-Verf. In diesem Zusammenhang ist auch hinzuweisen auf: Otto Dibelius, Volk, Staat und Wirtschaft aus christlichem Verantwortungsbewußtsein, Berlin 1947; W. Dirks, Die neuen Verfassungen, in: Frankfurter Hefte, 1946, Heft 4, S. 3ff.; ders., Das Wort Sozialismus, in: aaO, 1946, Heft 7, S. 628ff.; K. H. Knappstein, Die Stunde der Sozialreform, in: Frankfurter Hefte, Juni 1946, S. 1ff.; H. Peters, Zwischen Gestern und Morgen. Betrachtungen zur heutigen Kulturlage, Berlin 1946; A. Weber, Wohin steuert die Wirtschaft?, München 1946; E. Welty, Die Entscheidung in die Zukunft, 1946.

²² Abg. Dr. Köhler, LV III, S. 133.

²³ Dieses Motiv hat mich veranlaßt, mit dem Abg. Dr. Kanka diesen sog. Vollradser Entwurf auszuarbeiten.

Ebenso geht seine Schlußbemerkung über die hessische CDU von 1945 fehl: „Die CDU propagierte scheinbar den Fortschritt und betrieb die Restauration“.

Die Entwicklung der Staatszielbestimmungen der Hessischen Verfassung

Durch die Annahme der Hessischen Verfassung waren die Ziele für die allgemeine staatliche Entwicklung des Landes Hessen festgelegt. Schon nach wenigen Jahren erfuhren sie durch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Änderungen. Die Hessische Verfassung hatte diese Entwicklung vorweggenommen. Denn die Selbstverpflichtung auf den deutschen Gesamtstaat hatte schon in der Mitte der politischen Grundentscheidung gestanden. Die Präambel und die Artikel 64 und 151 sind unüberhörbare Aufrufe, politische Bekenntnisse und Rechtsgebote für die gesamtdeutsche Einheit, als deren Glied sich das Land Hessen darin bestimmt.

Die durch das Grundgesetz geschaffene bundesstaatliche Ordnung hat entscheidend auf die Hessische Verfassung eingewirkt. Zwar gilt der Grundsatz, daß Bundesrecht Landesrecht bricht, nicht für inhaltsgleiches Landesverfassungsrecht (BVerfGE 36, 365 ff.; 40, 327). Auch sind die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben sowie die Gesetzgebung Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt (Art. 30, 70 GG). Aber in der Verfassungswirklichkeit liegen die Verhältnisse anders. Die zunehmende Ausnutzung der Gesetzgebungskompetenzen durch den Bund und die zahlreichen Verfassungsänderungen und Kompetenzerweiterungen für den Bund (Art. 73, Art. 74 Nr. 4a, 10, 10a, 11a, 13, 19a, 20, 21, 24, Art. 74a, 75, 104a, 109 GG) haben zu einer erheblichen Gewichtsverlagerung von den Ländern auf den Bund geführt. Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, die aus dem sog. kooperativen Föderalismus entwickelt worden sind, betreffen vor allem die Gebiete des Ausbaus und des Neubaus von Hochschulen, die Bildungsplanung und die Bildungsforschung sowie die Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur (Art. 91a, 91b GG). Ähnliche Kooperationstendenzen zeigen die Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern und die Koordinierungsgremien. Nach R. Gross (JöR Bd. 21, 1972, S. 314) hat das Land Hessen seit seinem Bestehen sich an über 300 Länderabkommen beteiligt. Besonders bedeutsam für die Tragweite der Länderkooperation sind die Berichte der „Ständigen Konferenz der Kultusminister“, die alle zwei Jahre unter dem Titel „Kulturpolitik der Länder“ erscheinen. Daß die Hessische Ver-

fassung nicht mehr eine geschlossene Einheit bildet und manche der Normen des Ersten Hauptteils hinfällig geworden sind, ist zu bedauern. Aber man darf nicht übersehen, daß diese Verfassungslage auf dem Wege zur Rechts- und Staatseinheit erzielt worden ist. So hat sich der Kreis der verschiedenen, nach der Verfassung von den Ländern zu regelnden Aufgaben verengt und die allgemeine Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates ist vornehmlich Sache des Bundes.

Nicht minder hat die politische, staatliche und soziale Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland die materielle Verfassung des Landes Hessen in den vergangenen drei Jahrzehnten umgestaltet. Auf die Zeit des Aufbruchs und des Aufbaus zu Beginn der fünfziger Jahre folgte eine Periode der Konsolidierung und der Restauration. Nach einer kurzen Zeit des Überganges in der Mitte der sechziger Jahre begann ein Zeitabschnitt, dessen Kennzeichen Protest, Emanzipation und Reformen sind. Diese verschiedenen Etappen einer dreißigjährigen Entwicklung sind nicht Episoden in der Geschichte der Hessischen Verfassung geblieben. Sie hat zwar eine stabilisierende Wirkung ausgeübt, die Spannungen bestanden und auch den ihr eigenen Rang behalten. Aber dennoch hat diese Entwicklung das Staatsbild, die Staatszielbestimmungen und die Staatsfunktionen in ihrer Bedeutung bis zu einem gewissen Grad verändert oder umgestaltet.

Dies liegt offen zutage für die Auswirkung der durch das Grundgesetz geschaffenen bundesstaatlichen Ordnung auf die Hessische Verfassung, für die Einwirkung der Kompetenzordnung und ihre Ausdehnung im sozialen Rechtsstaat. In der politischen und kulturellen Ordnung ist der Minimalkonsens über gemeinsame Grundwerte zurückgetreten. Ein Prozeß der Emanzipation²⁴ ist in Gang gekommen, jedoch nicht im klassischen Sinne der individuellen Autonomie, der Mündigkeit des einzelnen Menschen in der Gemeinschaft. Die Emanzipation sucht ihre Legitimation vielmehr in der kollektiven Autonomie, in der Befreiung von gesellschaftlichen und geschichtlichen Bedingtheiten, von den wesentlichen Vorstellungen, Werten, Verhaltensweisen der Gesellschaft und Kultur, von sog. „repressiven, unfreien Verhältnissen einer unterdrückenden Ordnung“ und nimmt

²⁴ Th. W. Adorno, *Erziehung zur Mündigkeit*, Frankfurt a.M. 1970; D. Benner, *Erziehung und Emanzipation*, in: *Pädagogische Rundschau*, 1970, S. 503ff.; U. Krattiger, *Mündigkeit. Ein Fragenkomplex in der schweizerischen Diskussion im 19. Jahrhundert*, Europäische Hochschulschriften, Reihe III, Band 12, Bern–Frankfurt a.M., 1973; K. H. Schäfer – K. Schaller, *Kritische Erziehungswissenschaft und kommunikative Didaktik*, Heidelberg 1971; R. Spaemann, *Emanzipation – ein Bildungsziel?*, in: *Merkur, Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken*, 1975, S. 11ff.; M. Stock, *Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule*, Heidelberg 1971.

den unbedingten Vorrang des eignen Rechts und der Durchsetzung eigener Interessen im Wege und mittels des Konfliktes gesellschaftlicher Gegensätze für sich in Anspruch. Dies ist ein Ziel, das nicht auf Begegnung, Freiheit und individuelle Selbstverwirklichung, sondern auf gesellschaftliche Veränderung, Herrschaftsverweigerung und -abbau in allen öffentlichen Organisationen und Einrichtungen gerichtet ist und dadurch einen spezifischen — negativen — Verfassungsbezug²⁵ erhält. Denn die Selbstentfaltung des Menschen und der Gemeinschaft darf sich nach der Verfassung, auch wenn diese eine offene Ordnung ist und grundsätzlich maximale Teilhabe an der politischen Willensbildung garantiert, nur systemkonform auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vollziehen und nicht zum Vehikel einer die Verfassung transcendierenden Selbstgesetzgebung eines „wahren“ Volkswillens werden.

Die Veränderung des politischen Geschehens zeigt sich heute vor allem auch in der Diskussion des Demokratiebegriffes, nicht nur im Land Hessen, sondern in der gesamten Bundesrepublik Deutschland. Er ist zu einem Mittel der ideologischen Auseinandersetzung geworden und soll zur Verwirklichung vielfältiger kontrastierender und konkurrierender Positionen dienen. Angesichts der Protestbewegung, der Ausdehnung der politischen und sozialen Elemente im modernen Sozialstaat und damit der Abhängigkeit aller Lebensbereiche von staatlichen Leistungen und der durch enttäuschte Selbstentfaltungs- und Partizipationsverlangen bedingten Problematik von Freiheit und Gleichheit erscheint die Hinnahme der tra-

²⁵ Der fortschrittliche Versuch der Hessischen Rahmenrichtlinien „Gesellschaftslehre“ und „Deutsch“ 1973, 1974 einen Ausgleich zwischen der Mündigkeit im klassischen und im politischen Sinn herbeizuführen, kann nicht als geglückt bezeichnet werden. Er begegnet verfassungsrechtlichen und pädagogischen Bedenken. Die Rahmenrichtlinien messen der geltenden rechtsstaatlichen Ordnung und den Grundwerten der Freiheit zu wenig Bedeutung bei. Sie vernachlässigen den für die staatliche Integration notwendigen Konsens und die geschichtliche Kontinuität zugunsten einer ideologischen Fortschrittserwartung. Über Wert und Unwert der Hessischen Rahmenrichtlinien ist eine heftige Diskussion entbrannt. Sie ist nicht immer sachlich geführt worden. Der Hessische Landtag hat sich in 7 umfangreichen Plenardebatten der 7. Wahlperiode (60., 64., 65., 72., 74., 80., 91. Sitzung) mit diesen Rahmenrichtlinien auseinandergesetzt. Auch in der 8. Wahlperiode waren sie erneut Gegenstand der Beratungen (Sten. Ber. 8. LT S. 233 ff.). Verwiesen sei u.a. auf L. Dietze, Die Reform der Lerninhalte als Verfassungsproblem, Rechtsgutachten, 1976; E. Kogon (Hrsg.), Rahmenrichtlinien Gesellschaftslehre, Konflikt und Konsens in der Gesellschaft der Gegensätze. Protokoll der Veranstaltungen in der Reihe „Hessenforum“, Frankfurt a.M., 1974; F. Minssen, Legitimationsprobleme in der Gesellschaftslehre, in: beilage zur wochenzeitung das parlament. B 41/73 vom 13.10.1973; Th. Nipperdey, Konflikt — Einzige Wahrheit der Gesellschaft?, Osnabück 1974.

ditionellen pluralistischen Demokratie heute nicht mehr so selbstverständlich wie früher²⁶. Das wirkt sich auch aus in der heutigen starren und sterilen Polarisierung zwischen Regierung, Opposition und in einer nicht mehr von entscheidenden Alternativen bestimmten politischen Konfrontation.

Nun ist es legitim, die demokratische Verfassung zu effektuieren, zu entwickeln und sie fortzubilden. Seit eh und je hat der Begriff der Demokratie der Eindeutigkeit ermangelt. Gerade seine Mehrdeutigkeit hat ihn zum polemischen Begriff gemacht und ihm einen gewissen Kampfcharakter verliehen. Aber die Demokratie darf nicht als abstrakt geltendes Prinzip oder als ideologisch bestimmte Utopie mißverstanden werden. Ebenso wenig darf sie aus dem vergangenen Vorverständnis allein empirisch definiert werden, auch wenn die historische Erfahrung nicht ignoriert werden sollte. Sie bedarf des historischen Bezuges um so mehr, als sie von der politischen und geschichtlichen Situation und den sie bedingenden Ursachen abhängig bleibt. Aber sie benötigt ebenso außer den pluralistischen Strukturen und der Anpassung eines normativen Bezugsrahmens, wenn sie in der rechten Weise auf die Herausforderung der Zeit, der Bedürfnisse, Interessen und Konflikte reagieren soll. Hier liegt auch der Grund dafür, daß die Hessische Verfassung wie das Grundgesetz eine Grenze der politischen Toleranz postuliert haben und die Demokratie als streitbare Demokratie auf Selbstverteidigung angelegt ist. Diese Verfassungen erwarten von ihren Bürgern eine Verteidigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und nehmen einen Mißbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen diese Ordnung nicht hin. Allerdings mag in der Verfassungswirklichkeit die Grenzziehung zwischen Radikalität und Verfassungsfeindlichkeit nicht immer eindeutig sein²⁷.

Für das Demokratieverständnis der Nachkriegsverfassungen der deutschen Länder — jedenfalls für die Länder der amerikanischen Besatzungszone — war das aus anglo-amerikanischen Vorbildern gewonnene Modell Vorbild. Die Demokratie wurde bestimmt als rechtsstaatliche

²⁶ Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaften (Hrsg.), Probleme der Demokratie heute, 1971, S. 1 ff.; S. 53 f.; R. Eisfeld, Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus, Stuttgart 1972; Fr. Naschold, Organisation und Demokratie, 1969; Narr/Naschold, Theorie der Demokratie, Teil III, Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1971; Fr. Nuscheler/W. Steffani (Hrsg.), Pluralismus, München 1972; Fr. Scharf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, 1970; Fr. Vilmar, Strategien der Demokratisierung, Bd. I, Bd. II, Sammlung Luchterhand, Neuwied, Bd. 53 u. Bd. 115.

²⁷ BVerfGE 5, 138 f.; 10, 123; 25, 96 f.; 28, 48; W. Schmitt Glaeser, Mißbräuchliche Verwirkung von Grundrechten im politischen Meinungskampf, 1968; G. A. Bulla, Die Lehre von der streitbaren Demokratie, in: AöR, Bd. 98, 1973, S. 340 ff.

Herrschaftsordnung auf der Grundlage von unverbrüchlichen Grundrechten, der Gewaltenteilung und der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit durch die vom Volk auf Zeit gewählten und ihm verantwortlichen Repräsentanten. Dabei blieb die Legitimität der Demokratie offen. Jeder mochte sie nach seiner Anschauung rechtfertigen: aus dem optimistischen Glauben an den freien vernünftigen Menschen — aus einer pessimistischen Grundhaltung und den Spannungen zwischen Freiheit und Gleichheit, zwischen Identität von Regierenden und Regierten und Repräsentation, zwischen Macht und Recht — oder aus dem christlichen Ethos der gehorsamen Mitarbeit des Menschen am Werke Gottes.

Auch die Hessische Verfassung bekennt sich zu diesem Staatsziel. Aber sie beschränkt die Demokratie nicht auf ein Verfahren zur Legitimation²⁸, Machtbeschränkung und Kontrolle staatlicher Machtausübung. Sie verbindet das empirische Demokratieverständnis mit normativen Postulaten einer materiellen Demokratie, d.h. einer wertgebundenen offenen Ordnung. Sie ist Verfahren und Lebensform zugleich. Der rechtsdogmatische Aussagewert dieses materiellen Demokratieverständnisses liegt in seiner Verbindung demokratischer Prinzipien, die um plebiszitäre Elemente und Partizipationsrechte erweitert worden sind, und den Grundrechten wie den rechts- und sozialstaatlichen Prinzipien, die wiederum der staatlichen Funktionalisierung und der staatlichen Organisation Grenzen setzen. Deshalb stehen die Grundrechte mit der Demokratie als dem Gedanken der Selbst- und Mitbestimmung in einem wechselseitigen Verhältnis. Wie dieser Zusammenhang stete Beachtung verdient, so darf auch die politische Grundlage des Rechtsstaates nicht außer Acht gelassen werden. Ohne diese politische Komponente ist der Rechtsstaat steril. Rechtsstaat und politisches Verfaßte sein des Staates bedürfen zugleich der Ergänzung durch die Freiheit. Nur in Freiheit kann der Rechtsstaat gedeihen. Die rechts- und sozialstaatliche Ordnung darf nicht aus der Verbindung mit der Freiheit und der Demokratie gelöst werden.

Darin liegt ein noch keineswegs ausgeschöpfter Demokratiebegriff, der geeignet ist, der Utopie einer Radikaldemokratie mit neomarxistischen Denkansätzen ebenso Herr zu werden wie den systemtheoretischen Bestrebungen zu begegnen, die darauf gerichtet sind, individuelle Freiheit und Teilhabe am politischen Geschehen zu eliminieren, absolute Werte im

²⁸ N. Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964; ders., Zweckbegriff und Systemrationalität, suhrkamp taschenbuch wissenschaft 12, 1973; zur Kritik: W. Schmidt, Aufklärung durch Soziologie, in: Neue Politische Literatur, 1971, S. 340ff.

Wege einer „Legitimation durch Verfahren“ zu ersetzen und im demokratischen Staat nur einen bürokratischen und technokratischen Apparat zu sehen. Insofern sind die Demokratiebegriffe der Hessischen Verfassung und des Grundgesetzes identisch, als ihr Ziel ist: die Schaffung einer politischen Ordnung freier Menschen in einem freien Staat²⁹.

²⁹ BVerfGE 2,12f.; 5,197–207; 12, 54