ERWIN STEIN

30 JAHRE HESSISCHE VERFASSUNG

1946-1976

ERWIN STEIN

30 JAHRE HESSISCHE VERFASSUNG

1946–1976

30 JAHRE HESSISCHE VERFASSUNG 1946-1976

IM AUFTRAG DER

HESSISCHEN LANDESREGIERUNG UND DES HESSISCHEN LANDTAGS

HERAUSGEGEBEN VON

ERWIN STEIN

MIT 15 ABBILDUNGEN UND 9 KARTEN

FRANZ STEINER VERLAG GMBH · WIESBADEN · 1976

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

30 [Dreißig] Jahre Hessische Verfassung: 1946–1976 / im Auftr. d. Hess. Landesregierung u. d. Hess. Landtags hrsg. von Erwin Stein. – 1. Aufl. – Wiesbaden: Steiner, 1976.

ISBN 3-515-02555-3

NE: Stein, Erwin [Hrsg.]; Hessen / Landesregierung

INHALT

VORWORT DES HERAUSGEBERS

Das Land Hessen in seiner heutigen Gestalt ist durch die Proklamation der amerikanischen Militärregierung vom 19. September 1945 gebildet worden. Seine demokratische Legitimation hat dieses neue Land am 1. Dezember 1946 durch die Zustimmung des Volkes zu der von frei gewählten Abgeordneten ausgearbeiteten Verfassung erhalten. Zu Recht gedenken wir dieses Verfassungstages als des entscheidenden Datums für den staatlichen Neubeginn nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches.

Seit Annahme der Verfassung sind dreißig Jahre vergangen, genug, um eine vorläufige Bilanz zu rechtfertigen, und doch so nahe an den Ereignissen, um noch an den Erfahrungen einiger Mitgestalter der Verfassung und der Anfänge unseres Staatslebens teilhaben zu können. Die Hessische Landesregierung und der Hessische Landtag haben sich daher im Frühjahr 1976 entschlossen, ein Buch „30 Jahre Hessische Verfassung" vorzulegen und haben mich mit der Herausgabe beauftragt.

Angesichts des weitschichtigen und differenzierten Bereichs konnte die lebendige Verfassung des Landes Hessen nur in Form eines Gemeinschaftswerks repräsentativ dargestellt werden. In achtzehn Ausschnitten zeichnet es die Linien der politischen und verfassungsrechtlichen Entwicklung nach. Die Thematik des Buches ist vielfältig. Es beginnt mit einem geschichtlichen Aufriß. Daran schließen sich Themen über die politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung an. Eine gesonderte Behandlung erfahren der kulturelle Bereich, das Erziehungs- und Bildungswesen und die Ausführung der Verfassung in der Gesetzgebung und der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs sowie in der Landes- und Selbstverwaltung. Verschiedene Fotos, historische Karten, Übersichten und Tabellen, die den Text begleiten, werden dem Leser nicht unwillkommen sein. Alle Beiträge dieses Sammelbandes sind von den Autoren in voller Unabhängigkeit und in eigener Verantwortung verfaßt worden.

Angesichts der Fülle des Stoffes ist die Zielsetzung des Werkes darauf gerichtet, die wesentlichen Entwicklungslinien herauszuarbeiten. Dabei

haben die Autoren auch die Fragen zu beantworten versucht, wie die Verfassung des Landes Hessen sich bewährt hat und welche Beiträge die politischen Kräfte des Landes und die sonstigen Organisationen hierbei geleistet haben. Das so entstandene Bild muß naturgemäß skizzenhaft bleiben. Die exemplarische Behandlung läßt aber dennoch erkennen, daß die Verfassungsordnung des Landes sich als gute und brauchbare Grundlage für die politische Arbeit erwiesen hat.

Erwin Stein

ERSTER TEIL

PAUL KLUKE

DAS LAND HESSEN

Geschichtliche Voraussetzungen der politischen Betätigung in einem Bundeslande

Das Bundesland Hessen kann in diesem Jahre seinen 30. Geburtstag begehen. In jedem Lexikon wird man nachlesen können, daß der Name des Landes, welches in seinem Raume so verschiedene Landschaften wie die Rhein-Main-Ebene, den Westerwald und den Vogelsberg oder einen Teil des Weserberglandes einbezieht, auf den Namen eines germanischen Stammes, den der Chatten zurückzuführen ist. Die Chatten spielten schon zu der Zeit, als die Germanen im späteren deutschen Raum in ihrer Berührung mit den Römern in das Licht der Geschichte zu treten beginnen, eine wichtige Rolle. Sie waren so stark, daß sie sich den Römern erfolgreich widersetzen konnten und daß später, in der bewegten Zeit der Wanderungen, sich die Bataver noch abspalteten, um am Niederrhein ihre endgültige Niederlassung zu finden, während der Hauptstamm im Raume des gegenwärtigen Hessen verblieb. Er wurde nach dem Ende der römischen Herrschaft und ihrer Ablösung durch das fränkische Großreich der Karolinger auch nicht in militärischer Unterwerfung, sondern in langsamer Durchdringung darin einbezogen.

Bei der Auflösung des fränkischen Gesamtreiches und der Herausbildung eines Deutschen Reiches zu Beginn des 10. Jahrhunderts unserer christlichen Zeitrechnung ist sogar der erste deutsche König aus einem der großen Geschlechter des hessischen Raumes, der Inhaber der Grafschaft an der mittleren Lahn, als Konrad I. gewählt worden. Nach seiner kurzen Regierungszeit (911—918) fiel jedoch die Königswürde an das sächsische Herzoghaus, und es bildete sich bei den Mainfranken-Hessen nicht auch ein eigenes starkes Stammesherzogtum heraus, wie es uns in den nächsten Jahrhunderten außer in Sachsen auch in Bayern oder Schwaben begegnet. Ja auch im ganzen folgenden Jahrtausend hat der hessische Raum, bis in seine Zusammenführung in unserer Gegenwart hinein, keine einheitliche politische

Gestalt gehabt. Das ist doch, gegenüber der Entwicklung anderer deutscher Länder, ein höchst bemerkenswertes Faktum. Es läßt sich nicht lediglich aus den politischen Handlungen und Vorstellungen der jeweils herrschenden Menschen in diesem Jahrtausend erklären, sondern hat auch seine in der geographischen Beschaffenheit des hessischen Raumes und der umgebenden Länder liegende Begründung. Mit gutem Recht leitet der Geschichtsschreiber Hessens, Karl E. Demandt, dem wir eine so sorgsam kenntnisreiche wie umfängliche Geschichte des Landes Hessen verdanken[1], seine Darstellung mit einem Überblick über die „Landschaftlichen Voraussetzungen" für das politische Geschehen ein. Wir müssen danach, um es ganz kurz zu überblicken, von ursprünglichen Siedlungsgebieten der großen Täler und Lößbecken ausgehen, so dem von der Eder durchflossenen Niederhessen mit dem Zentrum um Maden und Fritzlar, Oberhessen um die Amöneburg, dem Limburger Becken, der Wetterau, dem unteren Maintal und dem Becken am mittleren Laufe der Fulda. Diese Altsiedlungsgebiete werden von mehreren, ursprünglich dicht bewaldeten Berglandschaften mittlerer Höhe voneinander getrennt, die zwar, früh allmählich gerodet, erschlossen und ohne zu große Schwierigkeiten überwunden werden konnten, aber doch zumindest eine zentrale Machtbildung erschwerten. Dieses längliche, schrägliegende Rechteck wurde aber im Nordwesten von den Waldgebirgen des Westerwaldes und Rothaargebirges, im Südosten von Spessart, Rhön und Thüringer Wald begleitet. Es öffnete sich nach dem Nordosten hin zur Weser in die norddeutsche Weite und über Thüringen in den Osten; im Südwesten reichte es mit der Mainmündung an das Rheinknie. Die politisch-strategische Bedeutung des Mainbeckens ist von der römischen Zeit bis in die Gegenwart fast einer jeden Generation durch aktuelles Geschehen lebendig vor Augen geführt worden: Mainz kann zur Abwehr aller Angriffe von Süden und Westen dienen, wie es auch zur Eingangspforte in den Deutschen Raum werden kann. Denn Hessen wird, seit der jüngeren Steinzeit bezeugt, von einer ganzen Reihe von Straßenzügen, mitunter parallel laufend, durchzogen, die den Weg nach Nord- und Ostdeutschland tragen. Eine jede deutsche Königs- bzw. Kaiserfamilie, die ihre Macht, wie die sächsischen Herrscher von Norden aus, oder wie die Salier und Staufer von Süden ausgehend, und später die Habsburger über das ganze Reichsgebiet bewahren wollte, mußte darum den hessischen Raum in ihrer Hand behalten und hier die Bildung eines starken, in sich geschlossenen Staates zu verhindern suchen. Gerade die zentrale Lage Hessens im alten Reichskörper mit seinen verkehrsnotwen-

[1] K. E. Demandt, Geschichte des Landes Hessen, 2. neubearb. Aufl., Kassel 1972.

digen Straßen wies ihm eine unumgehbare Stelle zu. Demandt formuliert es so, daß die Verfügung über Hessen eine entscheidende Voraussetzung für die Herrschaft über das linkselbische Deutschland wie über den Südwesten des Reiches gewesen sei, so daß ihm immer ein wichtiger Platz im Spiel der großen politischen Kräfte im Westen zuteil wurde[2].

Zu diesen von der Landschaftsbildung gegebenen Grundvoraussetzungen kommen während der Geschichte des alten Reiches mancherlei Einflüsse menschlichen Handelns wirkend hinzu. In Mainz entstand das machtvollste Erzbistum des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation, das sein Territorium auch nach Nordosten auszudehnen suchte und der ständige Gegenspieler einer hessischen Politik war. In Hessen selbst aber vereitelten die aufstrebenden Grafengeschlechter den Erfolg von Sammlungsbemühungen im Zeitalter des Territorialstaates, indem sie, war einmal ein größeres Gebiet in einer Hand zusammengefaßt, sogleich wieder selbst zu Erbteilungen schritten. Seit dem Zusammenbruch des Stauferreiches konnte sich eine Landgrafschaft Hessen heranbilden, sich noch um das große Erbe der Grafschaft Katzenelnbogen mit Darmstadt vermehren und damit südlich über den Main an den Rhein vorstoßen und im Zeitalter der Reformation ihre größte Ausdehnung erreichen. Der Landgraf Philipp der Großmütige begegnet uns darum auch in der deutschen Reformationsgeschichte neben dem Kurfürsten Friedrich dem Weisen von Sachsen als der für den Schutz Martin Luthers bedeutendste deutsche Fürst. Doch er tat den verhängnisvollen Schritt, mit seinem Testament sogar eine Vierteilung der von ihm innegehabten Länder vorzunehmen. Ähnlich eifrig mit dauernden Teilungen verfuhren die Grafen von Nassau. Treitschke berichtet in seiner „Deutschen Geschichte im 19. Jahrhundert[3]" in köstlicher Ironie von der dieser Familie ‚eingeborenen Liebhaberei: eine zeitlang hausten sogar in der kleinen Stadt Siegen zwei Linien Nassau-Siegen, die eine katholisch, die andere reformiert, jede in ihrem eigenen Schloß, die beiden Hälften der Stadt durch eine hohe Mauer und wütenden Nationalhaß getrennt. Aber das Glück war dem treufleißigen Bemühen nicht hold: die mit so großer Sorgfalt angepflanzten neuen Linien starben immer wieder aus.' Schließlich konnte 1816 nach dem Tode des letzten Nassau-Usingers die Linie Nassau-Weilburg den Besitz von Gesamtnassau antreten.

So bleibt als Ergebnis der Geschichte des alten Deutschen Reichs der Erweis, daß sich das von Hessen besiedelte Land aus eigener Kraft gegen den Willen seiner Nachbarn nicht zu einen vermochte. Sein Zusammen-

[2] Demandt a.a.O., S. 30.
[3] In der Ausgabe des Hendel-Verlags, Leipzig o. J., II, 369.

wachsen im Laufe der nächsten anderthalb Jahrhunderte ist vielmehr im Gefolge weltgeschichtlicher Ereignisse, in die es mitverwickelt wurde, und durch den Willen großer Mächte erfolgt. Es geschah in drei Etappen: nach der französischen Revolution bei der Gründung des Deutschen Bundes, bei der Bismarckschen Reichsgründung und bei der Wiedererstehung freien deutschen politischen Lebens nach der Vernichtung der Hitler-Diktatur.

Mit den kriegerischen Verwicklungen gegen das revolutionäre Frankreich oder auch im Bunde mit Napoleon, seinen so willkürlichen wie schnelllebigen Staatsgründungen und der europäischen Neuordnung durch Pariser Frieden und Wiener Kongreß gingen schließlich in diesem Raume vier selbständige Mitglieder des Deutschen Bundes hervor: das Großherzogtum Hessen, das Herzogtum Nassau, Hessen-Kassel, dessen Herrscher noch den Titel eines Kurfürsten behielt, obwohl kein deutscher König oder Kaiser mehr zu küren war, und die Freie Stadt Frankfurt. Sie lebten unter dem Schutze der deutschen Bundesverfassung ein halbes Jahrhundert weiter dahin. Der Bund hatte seinen insgesamt 38 Mitgliedern die volle innen- und außenpolitische „Souveränität" zugebilligt und garantiert; tatsächlich konnte eine solche Souveränität natürlich nur solange aufrecht erhalten werden, wie die Einmütigkeit der beiden deutschen Führungskräfte Österreich und Preußen dauerte. Mit dem kriegerischen Konflikt um die deutsche Führung, der zur Bismarckischen Reichsgründung führte, hat nur noch das Großherzogtum Hessen seine Eigenstaatlichkeit erhalten, die anderen drei wurden in Preußen integriert.

In diesen Jahrzehnten war Frankfurt als Sitz des Deutschen Bundestags nicht nur ein Brennpunkt politischen Lebens, es entwickelte sich auch, und nicht allein in der Familie Rothschild, zum Zentrum des aufblühenden Bankwesens; seine Börse war damals weit bedeutender als die in der preußischen Hauptstadt, und überhaupt zeigte sich bald, daß die einsetzende Technisierung und Industrialisierung die Stadt am unteren Main mit ihren zu Beginn dieser Epoche gut 40000 Einwohnern zur Metropole des Main-Rhein-Raumes machen würde. Seit 1840 wurde Frankfurt zu einem Knotenpunkt der schnell hintereinander entstehenden Eisenbahnlinien, und vor den Toren wie in der Stadt selbst erwuchsen Fabriken, die den Kern der später so mächtigen chemischen Industrie bildeten.

Sehr anders, keineswegs schon so schnell voranschreitend, verlief die politische Entwicklung in den drei hessischen Flächenstaaten. Ihre Bevölkerung hatte die Ideen und Versprechen der großen französischen Revolution, aber auch ihre Umsetzung im Leben des Tages kennengelernt ebenso wie die Willkürhandlungen eines Imperators, dem schließlich Staatsbürger

nur noch „Menschenmaterial" für seine immerwährenden Feldzüge geworden waren. Wenn jetzt jedermann die Befreiung von der Willkürherrschaft dankbar begrüßte, so konnten doch auch große politische Ideen nicht mehr aus dem Gedächtnis und als willensbildende Kräfte verschwinden. Liberalismus und nationaler Gedanke begannen auch hier ihre Forderungen anzumelden. So kam es gerade im südwestdeutschen Raum, der sich zuerst – die Mainzer Klubisten mit Georg Forster sind nur ein Beispiel – den Lehren aus Frankreich besonders bereitwillig geöffnet hatte, und der sich jetzt in die Untertanenschaft, die immer noch wesentlich bestimmt war von Einsicht oder Willkür eines angestammten Herrschers im Status eines Kleinfürsten, zurückgeführt sah, sehr bald zu unausbleiblichen Spannungen. Gewiß war der Absolutismus zu Ende, und die deutsche Bundesakte hatte in ihrem berühmten Artikel 13 versprochen: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden". Von seinem Minister Marschall klug beraten, hatte in Nassau der Herzog noch vor dem Abschluß des Wiener Kongresses seinem Lande mit einer Verfassung eine Ständekammer gegeben – allerdings ohne sie vorerst einzuberufen – und war damit allen übrigen Bundesländern vorangeschritten. Nassau hat auch mit einem Schuledikt von 1817 die Simultanschule mit freiem Unterricht eingeführt und zu ihrer Hebung in Idstein ein Lehrerseminar begründet. Aber auch dies geschah noch ohne Mitwirkung der Kammer, ganz aus der Vollmacht der Bürokratie, und sehr bald flammte hier vergiftender Streit über die Trennung der Staatseinnahmen von denen des Herzogshauses aus den fürstlichen Domänen auf. Vor allem: man nahm auch den größten Sohn des Landes, den Freiherrn vom Stein, nicht in den endlich 1818 einberufenen Landtag auf, da er als preußischer Untertan den abverlangten Eid nicht in seiner ausschließenden Formel leisten wollte. Der Herzog und seine Bürokratie sprachen ernsthaft davon, eine Nassauische Nation zu schaffen. Mit gutem Recht spottet ein Treitschke von den Bemühungen des allmächtigen Ministers des Herzogshauses, von Marschall, mit einem „Füllhorn organischer Gesetze eine neue Größe in die deutsche Geschichte einzuführen: den zentralisierten nassauischen Einheitsstaat, jenes Ländchen mit 85 Geviertmeilen, das vor wenigen Jahren noch unter 27 verschiedenen Landesherren verteilt gewesen war"[4].

Ähnlich verlief die politische Entwicklung im Großherzogtum, das auch mit Ländern links des Rheins aus den ehemaligen Bistümern Worms und Mainz, jetzt zu einer Provinz „Rhein-Hessen" zusammengefaßt, bedacht

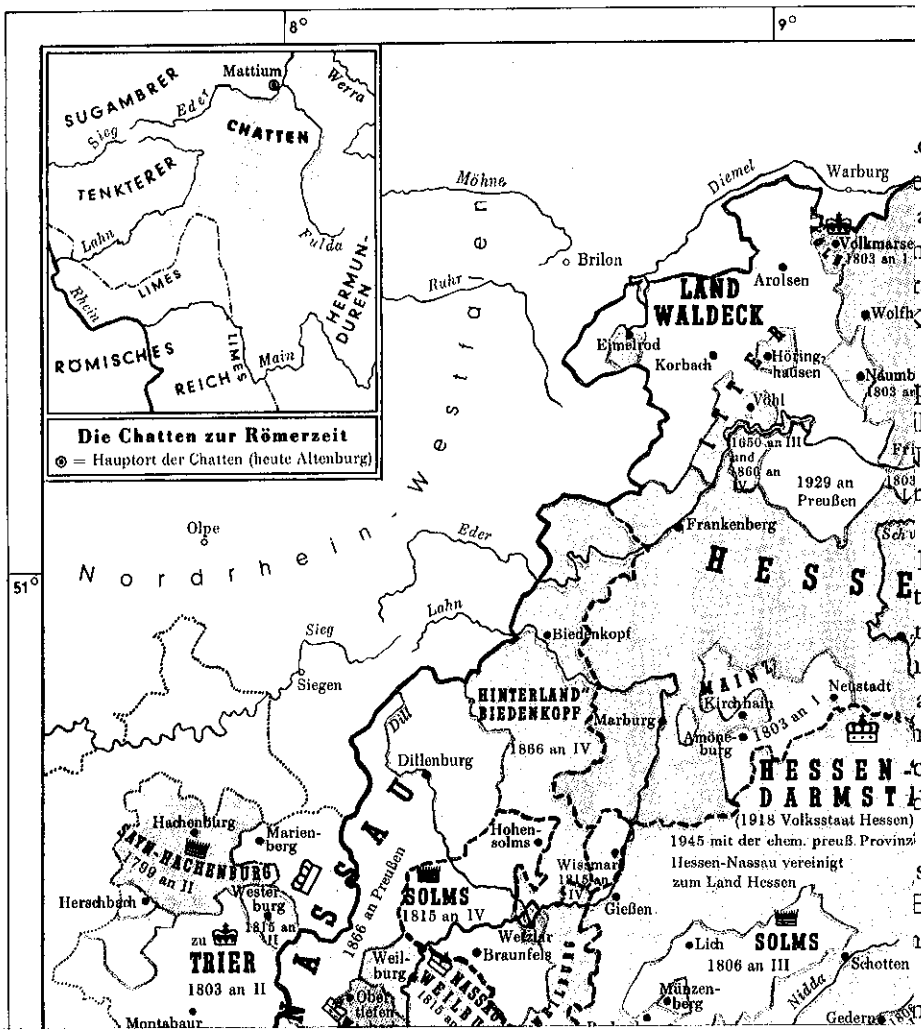
[4] H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, II, S. 369.

wurde und dadurch in der Südwest-Ecke des Deutschen Bundes eine geographisch wichtige Sattelstellung einnehmen konnte. Dagegen wurden letzte Gemeinschaften mit Hessen-Kassel gelöst, die noch seit der Erbteilung Philipps des Großmütigen vor 250 Jahren erhalten waren (Stifter, Archive, Hospitale und Revisionsgericht): eine volle Souveränität duldete keine hessische Gemeinsamkeit mehr. Auch hier wurde eine Verfassung aus der landesfürstlichen Vollmacht verliehen, mit rechter Verspätung (1820), als die Entwicklung in den süddeutschen Nachbarländern es unausweichlich machte, aber nur mit einem Zweikammer-System. In der ersten Kammer saßen, mit den Agnaten des Großherzogs, die ehemaligen Standesherren, in der zweiten nach einem umständlichen indirekten Wahlverfahren 50 Vertreter des großherzoglichen Volkes, die selbst nach Vermögen oder Steuerleistung nur aus einer sehr kleinen Gruppe stammen konnten. Die wichtigsten politischen Entscheidungen einer auch hier an sich guten, aber sehr selbstherrlichen Bürokratie (von Grolman, du Thil), wie der Anschluß dieses geographisch und verkehrspolitisch so wichtigen Gebietes an den entstehenden preußischen Zollverein (1818), erfolgten noch ganz ohne Mitwirkung des Landtages.

Das politische Erwachen vollzog sich noch nicht in Parteien, sondern in den Turn- und Sängervereinen, in Geschichtsvereinen oder, wie etwa in Nassau, in „Deutschen Gesellschaften", die Ernst Moritz Arndt angeregt hatte. Wenn wie zuerst in den Feldbergfesten seit 1814 die nationale Befreiung gefeiert wurde, so wurden zunehmend Töne einer deutschen Zusammengehörigkeit über die einzelnen Staatsgrenzen hinaus kräftiger. Die Universität Gießen mit ihren aus der Burschenschaft weiter entwickelten „Schwarzen" unter Karl Follens Führung trug dazu lebhaft bei. Gießen mit seinen damals etwa 40 Professoren und Dozenten und 360 Studenten war größer als Marburg[5].

Im Kurfürstentum Hessen, nach Größe und Bevölkerung kaum geringer als das Großherzogtum, ist es zu keinem Einvernehmen zwischen Fürst und Bevölkerung gekommen. Im Streit über die Trennung von Haus- und Staatsschatz kam eine vom Kurfürsten versprochene Verfassung nicht zustande. Erst unter dem Druck der französischen Juli-Revolution wurde endlich eine Verfassung geschaffen, die nur eine einzige Kammer mit Steuerbewilligungsrecht und sogar mit Gesetzes-Initiative vorsah. Diese nach den Lehren Rottecks von dem Vertreter der Universität Marburg Silvester Jordan durchgefochtene Verfassung „bildete das Höchstmaß

[5] Demandt a.a.O., S. 537, 566.



.evo-
egen
aber
n sie
rsten
Kluft
pfen
liert
Noch
rend
den
Not
ten“
man
n sie
aus-
hach
cher
d in
ein
sich
Ent-
nach
der
nem

mer
fas-
en“
nien
eten
ssel,
Kas-
An-

thos
ver-
evel-

teilnahme entstandenen „Deutschen Nationalvereins". Sie alle werden in ihrer Bedeutung für die deutsche Geschichte überragt von Heinrich von Gagern, dem Präsidenten der Frankfurter Nationalversammlung des Jahres 1848, der für sich und seine Freunde auch den Weg zum kleindeutschen Reich als der im modernen Europa allein möglichen Lösung einer deutschen Nationsbildung gefunden hat. Die Ordnung von 1866/70 wird dann gewiß von Bismarcks Machtpolitik bestimmt, die nur noch das Großherzogtum als selbständiges Gebilde erhält, doch das übrige Hessen fügt sich nach den Erfahrungen eines halben Jahrhunderts ohne tiefergreifende Schwierigkeiten in die unmittelbare preußische Staatlichkeit ein.

Diese nach der Französischen Revolution geschaffenen Kleinstaaten mögen aus heutiger Sicht kaum mehr anders denn als Horte der Reaktion erscheinen und ihre Geschichte kaum beachtenswert dünken. Doch wir sollten sie auch anerkennen als notwendigen Übergang aus der nun wirklich ganz verkrusteten, buntzersplitterten weltlichen und geistlichen Ordnung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation in die Moderne. Sie waren eine Durchgangsstufe, in der die neuen Gedanken und Begriffe der Revolutionszeit ausgelotet, in ihren Konsequenzen zu allmählicher Anwendung gebracht und Erfahrungen gesammelt wurden, die dann unter der Verfassung von 1871 fortwirken konnten.

Von jetzt aber vollzieht sich die hessische Entwicklung ganz konform im Aufstieg wie in den Katastrophen zweier Weltkriege zu der des Deutschen Reiches. Nun zeigt vor allem, unter dem Schutz der außenpolitischen Absicherung, der Raum wieder, im Gegensatz zu der nachteiligen Stellung in früheren Jahrhunderten, alle Vorteile der geographischen Lage. Frankfurt wird zur Verkehrsmetropole, in der die Eisenbahnen aus allen Himmelsrichtungen zusammenlaufen, sein 1888 eröffneter Hauptbahnhof vermag auch heute noch allen modernen Ansprüchen zu genügen. Die Verkehrslage begünstigt das Aufblühen mittlerer und großer Industrie von Aschaffenburg bis ins Rheintal, wobei gerade die in die Zukunft weisenden Chemie- und Automobilwerke herausragen. Zwar kann Frankfurt seinen Vorrang auch als Finanzzentrum gegenüber der Reichshauptstadt nicht mehr behaupten, bleibt aber Sitz vieler vermögender Familien, deren namensrühmende Spendenbereitschaft ein weitschauender Oberbürgermeister, Adickes, tatkräftig in Gemeinschaft mit einem der modernen Industriellen, Wilhelm Merton, zusammenzufassen weiß, um hier die erste nichtstaatliche, ganz aus privater Initiative geschaffene deutsche Stiftungsuniversität entstehen zu lassen. In der Weimarer Zeit ist der Nachfolger dieses Oberbürgermeisters, Ludwig Landmann, maßgeblich an der Entwicklung eines Fernautostraßenprojekts von Hamburg über Frankfurt

nach Basel, der „Hafraba", beteiligt[8], das sich zu Beginn der nationalsozialistischen Ära Hitler angeeignet hat, um hier bei Frankfurt den „ersten Spatenstich" für seine Autobahnen zu tun.

Mit dieser wirtschaftlichen Entfaltung wurde auch eine gesündere Grundlage der gesamtpolitischen Entwicklung geschaffen. Unter den neuen Parteien konnten die Nationalliberalen bis etwa zur Jahrhundertwende die absolute Mehrheit behaupten. Daneben fand aber noch einmal in den ärmeren, von der Industrie noch nicht erfaßten Landesteilen Oberhessens, bei der kleinbäuerlichen und kleinbürgerlichen Bevölkerung der Radikalismus einen Rückhalt, und zwar in der Form des Antisemitismus. Zu seinem Sprecher machte sich der Marburger Volkskundler und Bibliothekar Böckel; bei der Reichstagswahl von 1890 kommen alle fünf Reichstagsabgeordneten der antisemitischen Partei aus Hessen, und zur folgenden Wahl, die dieser Partei überhaupt die größte Stärke brachte, wurden sieben der insgesamt 16 Abgeordneten in hiesigen Wahlkreisen gewählt[9]. Wenn von da an die Partei selbst allmählich erlosch, so blieb ihr armseliges Gedankengut in den Köpfen einer rückständigen Bevölkerung haften und bildete später den Ansatzpunkt der nationalsozialistischen Agitation; sie hatte gerade in Hessen seit 1930, nach dem statistischen Querschnitt, ihren größten Erfolg aufzuweisen.

So hatte die Geschichte eines Jahrhunderts den drei hessischen Ländern eine Entwicklung beschert, die sie in kleineren Verhältnissen zum Abbild auch des großen Deutschen Reiches machte: es gab Gebiete mit großen Forsten, mit kärglicher Landwirtschaft in den Mittelgebirgen und andererseits die äußerst fruchtbaren Lößerden der Wetterau und längs des Mains und Rheins den Weinbau; es gab eine eisenverarbeitende Industrie und zumal den Kasseler Maschinenbau, und vor allem die hier beheimatete Großchemie war in ständiger Aufwärtsentwicklung ihrer großen Zukunft gewiß. Dementsprechend vielfältig war auch das politische Bild der Landschaft, wenn man nicht schon früh eine Tendenz zur radikaleren Ausdrucksform, gleich in welcher Partei, feststellen will.

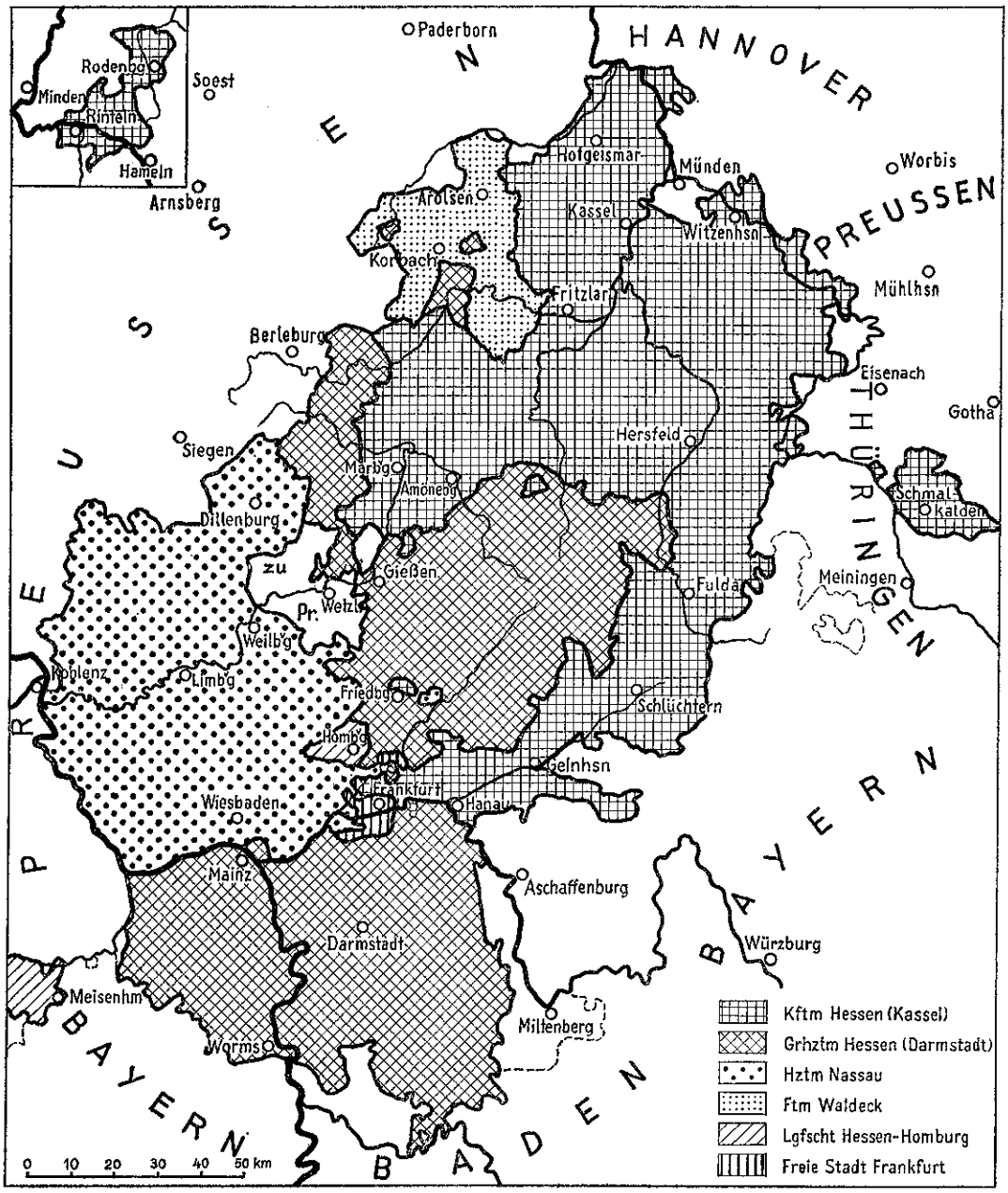
Als mit dem Ende des ersten Weltkrieges die deutschen Monarchien verschwanden und „das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen", daran ging, sich eine neue Verfassung zu geben, hätte darum von Landschaft und Bevölkerung her nichts einem Zusammenschluß der von Hessen bewohnten Gebiete zu einem einheitlichen Bundesstaat als Glied der werdenden Deutschen Republik widersprochen. In der Tat hat auch Hugo

[8] Vgl. D. Rebentisch, Ludwig Landmann, Oberbürgermeister der Weimarer Republik. Frankfurter Histor. Abh. Bd. 10, S. 168ff. [9] Demandt a.a.O., S. 583.

Preuß, der Berliner Staatsrechtler, dem von den Volksbeauftragten als dem neuen Reichsinnenminister der Entwurf einer demokratischen Reichsverfassung anvertraut war, dies Ziel ursprünglich im Auge gehabt. Sein erster Entwurf von der Jahreswende 1918/19 sah für das neue Deutschland — noch mit Einfügung der deutschen Gebiete des zerfallenen Habsburger Reiches — einen dezentralisierten Einheitsstaat vor, in welchem die Länder höhere Verwaltungseinheiten darstellten. Eines dieser Länder sollte, da auch das ehemalige Königreich Preußen eine Einigungsfunktion im Stile Bismarcks in dieser Republik nicht mehr wahrzunehmen brauchte und in seine historisch-geographischen Großräume aufgeteilt werden konnte, ein großes Hessen sein: bestehend nicht nur aus der preußischen Provinz Hessen-Nassau und dem bisherigen Großherzogtum, sondern auch noch mit Hinzufügung der bayerischen Rheinpfalz. Das Schicksal des Preuß'schen Verfassungsentwurfs ist wohlbekannt; er scheiterte nicht nur an dem Egoismus der historischen Länder, weniger Preußens, das unter sozialdemokratischer Führung zum „Aufgehen" in das Reich bereit war, sondern Bayerns, aber in erster Linie an der außenpolitischen Gefährdung durch polnische Bestrebungen im Osten und durch die französische Rheinpolitik mit der Unterstützung separatistischer Gruppen im Westen. Gerade diese letzte Bedrohung hat noch einmal die grenzenschützende Aufgaben Preußens in den entscheidenden Monaten der ersten Jahreshälfte 1919 herausgestellt und dazu geführt, daß der kluge Verfassungsentwurf von Hugo Preuß nur ein Studienobjekt für Staatsrechtler und Historiker blieb, die Weimarer Republik aber, abgesehen vom Zusammenschluß Thüringens, ihre alten Ländergrenzen behielt.

Dementsprechend bewahrte auch der hessische Raum seine binnendeutschen Abgrenzungen. Das preußische Regierungspräsidium in Wiesbaden hat in der Abwehr des von einem Dr. Dorten geführten Separatismus 1919 eine hervorragende Rolle gespielt und hat dem ersten republikanischen Kultusminister Preußens, dem Sozialdemokraten Dr. Haenisch, nach seinem Ausscheiden aus dem Berliner Amt für weitere Jahre eine würdige Wirkungsstätte geboten. In dem zum „Volksstaat" Hessen umbenannten ehemaligen Großherzogtum hat überhaupt die Sozialdemokratie politische Führung und Regierung übernehmen können. Sie hat dem Lande die parlamentarische Vertretung einer „Volkskammer" mit 70 Abgeordneten gegeben, in der sie selbst eine führende Rolle übernahm und hat zur Nationalversammlung ein Drittel der Wählerstimmen gestellt. In den folgenden Jahren interessierten Bestrebungen auf eine Zusammenführung ganz Hessens wohl einige um Gießen zentrierte Gruppen auf volkskundlicher und rein traditioneller Basis, doch hatten sie keine politi-

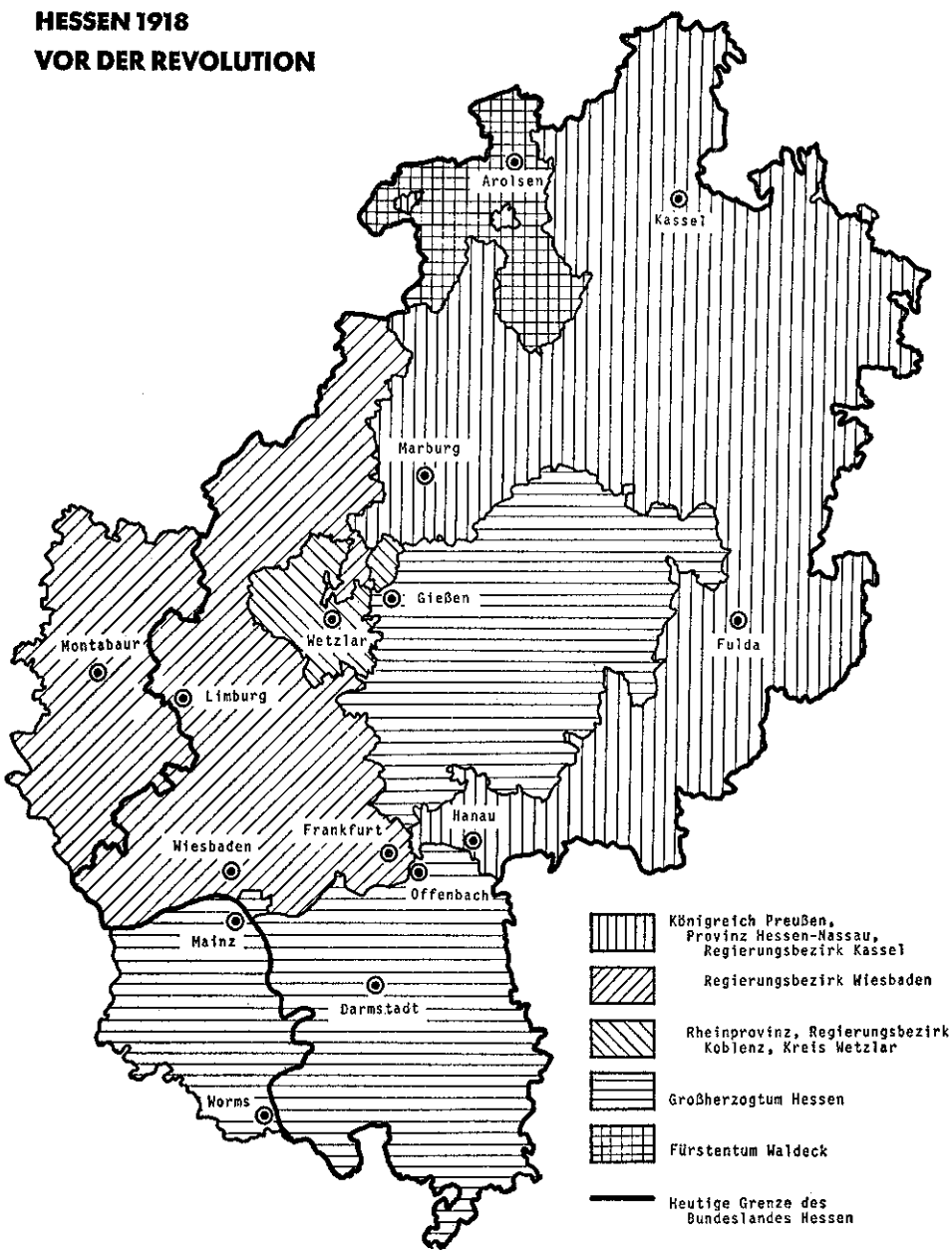
HESSEN vor 1866



heilgebliebenen Kleinorten. Statt der bisherigen Machthaber, die geflohen waren oder ihrem Leben selbst ein Ende gesetzt hatten, gab es einige wenige, nicht vom Nationalsozialismus berührte oder aus seinen Konzentrationslagern befreite Menschen, die einsatzbereit die unmittelbaren Verwaltungsaufgaben des Tages übernahmen. Sie versuchten die Wiederherstellung einer gewissen Ordnung, die Beschaffung von Lebensmitteln, die Wiederingangsetzung der Versorgungseinrichtungen und sahen die Aufnahme eines notdürftigen Verkehrs in ihrer landschaftlichen Umgebung als vordringlich an. Dazu kam die Masse der Bevölkerung, die die tiefste politische und moralische Niederlage ihres Volkes mit vielen persönlichen und materiellen Opfern überlebt hatte und zu eigenem politischen Handeln noch gar nicht bereit oder auch nur fähig war: Rohstoff in der Hand der Sieger. Aus dieser geschichtlichen Situation ist endlich auch, nach einem Jahrtausend der Zersplitterung, das eine Land Hessen erwachsen.

Die Amerikaner kamen mit dem Kriegsziel, eine deutsche Militärmacht für immer zu zerschlagen, aber sie wollten auch eine lebensfähige Demokratie, den Staat eines in freier Selbstverantwortung handelnden, in den Kreis gleich geformter Nachbarn sich einfügenden deutschen Volkes erstehen lassen. Die Vorstellungen über die endgültige Staatsform waren undeutlich genug, sie mußten noch mit den alliierten Siegern durchgesprochen werden, ließen aber, wie sehr bald zu erkennen war, auch einer analog gestimmten deutschen Mitsprache Raum genug.

Wie auf deutscher Seite für das Leben in jeder Gemeinde die unmittelbaren Ordnungsaufgaben vordringlich waren, so wollte die amerikanische Besatzung ihr politisches Ziel auch ganz von der Basis her, von der örtlichen Selbstverwaltung stufenweise aufbauen. Sie dachte zunächst auch noch an ein aus allen vier Zonen nach einer nur vorübergehenden Besetzung entstehendes Deutschland. Dies sollte aber nach amerikanischer Vorstellung, entsprechend dem heimischen bundesstaatlichen Aufbau der Union, auf jeden Fall aus einer Reihe von selbstbewußten, in sich lebensfähigen, mit großen Kompetenzen bedachten Bundesländern bestehen. Die amerikanische Besatzungszone, in die neben den alten Ländern Bayern, Württemberg und Baden auch der ganze hessische Raum einbezogen war, hatte das Glück, diese Politik von General Lucius D. Clay vertreten zu sehen. Der General liebte besonders anfänglich die harte knappe Sprache des Soldaten und verlangte von seinen deutschen Gesprächspartnern ebenso knappe sachliche Antworten, ließ aber sehr bald auch die Echtheit seiner Absichten für ein Besatzung und Besetzte gleichermaßen verpflichtendes gutes Ziel verspüren. Bezeichnend dafür ist etwa die Rede, mit der er die erste Sitzung der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone in


HESSEN 1918
VOR DER REVOLUTION
Arolsen
Kassel
Marburg
Gießen
Wetzlar
Fulda
Montabaur
Limburg
Hanau
Frankfurt
Wiesbaden
Offenbach
Mainz
Darmstadt
Worms
Königreich Preußen, Provinz Hessen-Nassau, Regierungsbezirk Kassel
Regierungsbezirk Wiesbaden
Rheinprovinz, Regierungsbezirk Koblenz, Kreis Wetzlar
Großherzogtum Hessen
Fürstentum Waldeck
Heutige Grenze des Bundeslandes Hessen

Suttgart am 17. Oktober 1945 eröffnete: die amerikanische Politik verfolge in Deutschland als Hauptaufgabe die „destruction (der Rüstungsmaschinerie), de-cartellisation, demilitarisation und de-nazification". Dann aber fuhr er fort: „Nach der politischen Seite wünschen wir, daß es so rasch wie möglich zu eigener Verantwortung kommt. Wir verfolgen eine Dezentralisierung der Macht und eine Stärkung der einzelnen Länder". Wenn schon im kommenden Januar Gemeindewahlen stattfinden sollten, so sei dies als der einzige Weg zum Aufbau einer wahren Demokratie zu verstehen[11].

Aus diesen amerikanischen Zielen erfolgte auch die politische Wiederbelebung im hessischen Raum. Hier konnte als erster Regierungspräsident überhaupt der ehemalige Reichstagsabgeordnete Ludwig Bergsträsser, der 1933 von den Nazis wegen seiner Zugehörigkeit zur SPD aus seiner Beamtenstellung am Reichsarchiv vertrieben war, seit dem 21. April 1945 in Darmstadt für die Provinz Starkenburg des früheren Volksstaats Hessen fungieren. Ähnlich wichtig für das deutsche Wiedererwachen war die Tätigkeit von Werner Hilpert, der ein Mitbegründer der CDU wurde und dem ersten hessischen Kabinett als Stellvertretender Ministerpräsident und Finanzminister angehört hat. Sobald einmal Anfänge der Verwaltung in Gang gesetzt waren, erweiterte sich auch das Blickfeld und entstanden die ersten Überlegungen für die Neuordnung eines Raumes, der besonders im höchst industrialisierten Untermaingebiet eine weithin ausstrahlende, aber jetzt auch der Hilfe bedürftige wirtschaftliche Einheit bildete. Schon seit dem Mai reichte Bergsträsser darüber Denkschriften an die Bevollmächtigten der amerikanischen Besatzung ein, die er Ende Juli auf eine Zusammenfassung Gesamthessens ausdehnte[12]. Gewiß wollte Clay, gut demokratisch, einer solchen Staatsbildung nur stattgeben, wenn sie von der Bevölkerung gewünscht wurde. Doch es fielen auch solche Vorschläge eng zusammen mit den Notwendigkeiten einer zielbewußten amerikanischen Deutschlandpolitik, wie sie sich für Clay immer klarer herausschälten, und zwar aus gegensätzlichen Auffassungen zu denen der Kriegsverbündeten.

Bevor noch der bleibende russisch-amerikanische Gegensatz sich entwickelte, hatte Clay im südwestdeutschen Raum die Gefahren einer französischen Politik für sein Deutschlandkonzept zu spüren bekommen. Paris, ursprünglich bekanntlich gar nicht unter die den Frieden bestimmenden Mächte aufgenommen und weder in Yalta noch selbst in Potsdam zuge-

[11] R. Maier, Ein Grundstein wird gelegt. Die Jahre 1945—47, Tübingen 1964, S. 15. Hier auch die Charakterisierung General Clays, mit dem sich schließlich ein auf gleicher Grundüberzeugungen aufgebautes Freundschaftsverhältnis entwickelt hat.

[12] Demandt a.a.O., S. 609. — L. Bergsträsser, Zeugnisse zur Entstehungsgeschichte des Landes Hessen, Vierteljahreshefte f. Zeitgeschichte Bd. 5, 1957, S. 397ff.

lassen, hatte dann doch für seine Armee eine Besatzungszone zu gleichem Verfügungsrecht wie die drei ursprünglichen großen Mächte erhalten, und zwar gerade aus dem ursprünglich den USA vorbehaltenen Gebiet. Mit diesem Unterpfand versuchte es zunächst eine französische Sicherheitspolitik deutscher Kleinstaaterei einzuleiten und erhob unter Zerschneidung der gewachsenen Länder Württemberg wie Baden deren südliche, für die französische Zone abgetrennten Teile unter dem Besatzungsrecht zu Ländern mit einem selbständigen Status. Es wurden aber darüber hinaus von Bayern die Rheinpfalz, dann aber auch vom ehemaligen Volksstaat Hessen das links des Stromes gelegene Rhein-Hessen und aus dem alten Nassauer Gebiet vier Kreise (Ober- und Unterwesterwald, Unterlahn und St. Goarshausen) herausgelöst und diese zu einem ganz willkürlich begrenzten neuen Lande zusammengefügt. Von einer Loslösung des gesamten linken Rheinlandes war ebenso die Rede wie von einer „europäischen" Ordnung für die Ruhr[13].

Der Zwergstaatlichkeit der französischen Zone bemühten sich damals die Amerikaner mit den Ländern ihrer Zone lebensfähige Verwaltungseinheiten gegenüber zu stellen. Am gleichen Tage, wie z. B. der französische General Koenig im Befehlston in Tübingen am 16. Oktober 1945 das „Land" Südwürttemberg-Hohenzollern errichtete, wurden von Clay drei Landesregierungen ernannt: in Bayern (in seiner ursprünglichen Größe, nur ohne die bayerische Pfalz), in den ineinander gefügten nördlichen Teilen von Württemberg-Baden, und dann schließlich für den Rest des amerikanischen Besatzungsgebiets unter dem Namen Großhessen mit dem Regierungssitz in Wiesbaden. Jetzt endlich sind fast alle hessischen Gebiete, allerdings ohne Mainz, vom Rheingau bis nach Fulda und Kassel vereint. Mit dieser

[13] Vgl. H.-P. Schwarz, „Vom Reich zur Bundesrepublik" 1966, S. 177ff., aus dem Kapitel „Deutschland und die Sieger", den Abschnitt III „Frankreich". Ferner für die französische Umgliederungspolitik im deutschen Westen bis hin zur Londoner Konferenz 1948 die Dokumente in den For. Rel. of the USA 1948, Vol. II, S. 133f., 173ff. und 396ff. Sodann: „Der Parlamentarische Rat 1948/49. Akten und Protokolle, Bd. I: Vorgeschichte". Mit einer Einleitung herausgegeben von H. V. Wagner 1975. Dort über die Verhandlungen der Londoner Konferenz Mai–Juni 1948, die darauf von den Militär-Gouverneuren den deutschen Ministerpräsidenten übergebenen „Frankfurter Dokumente" und die sich daran anschließenden Verhandlungen der Minister-Präsidenten. – Solche Tendenzen früherer Bedrohung durch den jetzt befriedeten Nachbarstaat müssen auch bei festlichem Anlaß erwähnt werden, um zu zeigen, aus welchen verschiedenartigen Komponenten eine bleibende politische Gestaltung sich realisiert. Dies ist in unserem Falle um so leichter, als jene ursprüngliche französische Politik traditionsverhafteter Vorstellungen gerade von ihrem großen Vertreter Charles de Gaulle später in die Übereinstimmung zweier eng verbundener Nationen übergeleitet wurde.

Landesbildung wollte Clay nicht nur der französischen Besatzungspolitik ein Gegenbeispiel vor Augen halten, sondern er hat darin auch — und hier gewiß in der Wiederaufnahme von Gedankengängen von Hugo Preuß aus dem Jahre 1919, die ihm über Professor Anschütz/Heidelberg durch seinen Mitarbeiter Walter L. Dorn nahe gebracht war — eine naturgegebene Möglichkeit der Aufteilung des übergroßen Preußen gesehen[14]. An diesem Leitgedanken eines gesamtdeutschen demokratischen Deutschland hält Clay noch weit bis in das Jahr 1946 fest. In einem Briefe an den amerikanischen Oberbefehlshaber der amerikanischen Besatzungstruppen vom 26. Mai 1946 erklärt er es für eine Aufgabe der Besatzungsmächte und des inzwischen gebildeten Rats des Ministerpräsidenten aller vier Zonen, eine deutsche Verfassung zu entwerfen, die der Ratifizierung durch das Volk der künftigen deutschen Staaten unterliegen müßte; dieses Deutschland sollte aus 9 bis 15 Staaten bestehen, die entweder aus historischer Tradition oder aus zusammengehörigen Wirtschaftsgebieten erwachsen seien, und Bayern und Großhessen seien dafür „ideale Staaten"[15].

Wohl durchdachte amerikanische Deutschlandpolitik, Traditionen deutscher Geschichte und Verfassungsüberlegungen, wirtschaftliche Notwendigkeiten der Gegenwart und Hoffnungen auf die Zukunft haben also bei der Schaffung des Landes Hessen ineinander gewirkt. Die weiteren Stationen des Wegs sind bekannt und brauchen nicht im einzelnen nachgezeichnet zu werden: die Bildung einer ersten Landesregierung unter Professor Geiler, der allein der Militärregierung verantwortlich ist und ebenso wie diese seinen „Ministern", deren unterschiedliche Parteigegebenheit bald klarer heraustritt, gegenüber Weisungsbefugnis hat; die Berufung eines Beratenden Landesausschusses aus Vertretern von vier Parteien nach dem Vorbild der unmittelbar nach der Kapitulation in Berlin von den Sowjets geförderten Parteienformierung (erste Sitzung am 26. Februar

[14] Bericht General Clay vom 13. Oktober 1945 an Kriegsminister Patterson: „German government organisation. Another step in a series of significant developments in the organisation of German administration in US zones was taken on 21st September when an order was issued combining Hessen and Hessen-Nassau in a single land called Greater Hessen. This act lays the foundation for a new state of sufficient size, population and resources to constitute a suitable unit in a future federal system of German government. This step is a major attack on the problem of breaking up Prussia as it removes Hessen-Nassau from Prussia. Only if state units of reasonable strength and importance are created can a future German federal state throw off the overwhelming dominance of Prussia". Papers of General L. D. Clay, Germany 1945—49, edited by J. E. Smith, Indiana U. P. 1974, Bd. I, S. 102. Dazu auch W. Dorn, Zur Entstehungsgeschichte des Landes Hessen, Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 1958, S. 191 ff.

[15] Papers of Clay, a.a.O. I, S. 215.

1946 im Landestheater Wiesbaden); die Einholung von Vorschlägen zu einer hessischen Verfassung von den entstehenden Parteien, Gewerkschaftlern, aus Kreisen der Wirtschaft und Verfassungsrechtlern der Universitäten; die Übergabe dieser Entwürfe an eine von der Bevölkerung gewählte Verfassungsberatende Landesversammlung, die bis zum Herbst ihre Beratungen zum Abschluß bringt; und schließlich der Volksentscheid über diese Verfassung und die erste Landtagswahl in Hessen am 1. Dezember 1946. Zu dieser Wahl stellten sich 73% der Wähler insgesamt, und von ihnen gaben mehr als dreiviertel ihre Stimme für die Verfassung ab. Daraufhin konnte die erste parlamentarische Regierung in Hessen unter Führung der Sozialdemokratie mit Ministerpräsident Christian Stock an der Spitze gebildet werden (am 6. Januar 1947). Seit dieser ersten Wahl sind die Sozialdemokraten in Hessen für ein Vierteljahrhundert (Landtagswahl vom November 1970) stärkste Partei geblieben. Der von ihnen nach der zweiten Wahl gestellte Ministerpräsident Georg August Zinn hat in ununterbrochener Folge bis zu seinem Rücktritt aus Altersgründen 1969 der Politik des Landes den Stempel seiner Persönlichkeit aufgedrückt. Er hat die längste Regierungszeit in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland gehabt.

In diesem einführenden Überblick können nur noch drei Aufgaben gestreift werden, vor die das Land mit seiner Bildung gestellt wurde und die über den engen Gesichtskreis einer nur lokal gebundenen Politik hinausgehen. Es sind dies, bei der Entstehung noch als selbstverständlich angenommen, aber bei dem Zusammenschluß der drei westlichen Besatzungszonen in ihrer gefährlichen Konsequenz bereits leidenschaftlich diskutiert, das Streben nach Erhalten der deutschen Einheit; sodann die Aufnahme der aus Ost- und Südosteuropa heimatvertriebenen Deutschen und damit im Zusammenhang die Bewältigung der Grenzlandsituation, und schließlich die Überführung der Großindustrie aus privatem Besitz.

Es war von der ersten Stunde an klar, daß auch ein Großhessen nicht für sich allein leben konnte, und niemand wollte mit der Landesbildung den Zusammenhalt Deutschlands auch nur im geringsten gefährden. So verkündete unter dem 22. November 1945 das „Staatsgrundgesetz des Staats Großhessen" der von den Amerikanern eingesetzten Regierung des Ministerpräsidenten Professor Geiler in seinem ersten Artikel lapidar: „Das Land Großhessen bildet ein Glied im künftigen demokratischen Deutschland". Im neunten Artikel heißt es, daß sich diese Staatsregierung nur „als Treuhänderin des hessischen Volkes" betrachte, eine demokratische Verfassung vorbereite und als Vorläufer einer künftigen Volksvertretung — sogleich unter die einschränkende Benennung „Landtag" gestellt — ein

beratender Landesausschuß berufen werden. Aus diesem Geiste hatte auch in der vorbereitenden Besprechung zum Zusammentritt dieses Ausschusses der stellvertretende Ministerpräsident Hilpert sogleich eine Erklärung zur deutschen Einheit vorgeschlagen, und er fand damit allgemeine Zustimmung, auch die des kommunistischen Arbeitsministers Bauer. In gleicher Gesinnung stellte Geiler bei der Eröffnung des Landesausschusses wie sein bisheriges Leben so auch seine Arbeit als Ministerpräsident unter den Gedanken der deutschen Einheit. An ihrer Erhaltung seien Verstand und Herz gleichermaßen beteiligt. Er berichtete mit tiefer Bewegung von den freudigen Empfängen hinter dem amerikanischen und dem russischen Schlagbaum bei seinem kürzlichen Besuch in Thüringen: Damals waren solche Besuche noch möglich! Ein zonengeteiltes Deutschland gerate in den Abgrund, es bedürfe der Einheit von Wirtschaft und Ernährung. „Die wirtschaftliche Einheit schließt aber von selbst auch die Rechtseinheit in sich, ganz abgesehen davon, daß ein verschiedener Rechtszustand in den einzelnen Zonen oder gar Ländern auch eine innere Zerrissenheit bedeuten würde und unerträglich wäre"[16]. Nachdem die bisherige Hegemonie Preußens ihr geschichtliches Ende gefunden habe, sei nun der historische Augenblick gekommen, den Begriff „Deutschland", politisch ruhend auf einer Reihe von demokratischen Gliedstaaten, von denen keiner ein Übergewicht habe, zu verwirklichen. – Insgesamt ist zu sagen, daß ein verantwortungsbewußtes politisches Denken, das eine Zerteilung des besiegten Landes einbezogen hätte, noch nirgendwo möglich schien, und darauf bauten ja anfänglich auch die Siegermächte ihre Politik auf. Als die Amerikaner in den drei Ländern (und der Stadt Bremen) ihrer Zone die Verfassungsausschüsse einrichteten, ließen sie in der diesbezüglichen Anordnung ausdrücklich feststellen: „Die Militärregierung von Deutschland (Amerikanische Zone) behält sich das Recht vor, eine Landesverfassung abzulehnen, wenn sie von Nachteil für den künftigen Aufbau des Reiches ist"[17].

Unter solchen Richtlinien konnten die hessischen Verfassungsberater ohne nationalpolitische Bedenken arbeiten. Nur die Gedanken über die endgültige deutsche Staatsform mochten differieren. Die vorbereitende Verfassungskommission hat etwa 50 Gutachten mit mehr oder weniger ausführlichen Antworten auf einen Fragebogen zu den grundsätzlichen Verfassungsproblemen erhalten. Mit ihrer Zusammenfassung hatte die

[16] Text der Rede Geilers vom 22. 2. 1946 aus den Akten der Hessischen Staatskanzlei. Vgl. dazu auch M. Dörr, „Restauration oder Demokratisierung? Zur Verfassungspolitik in Hessen 1945/46", Zschr. f. Parlamentsfragen 1971, Heft 1, S. 99–122.

[17] R. Maier, a.a.O., S. 247.

Kommission ihre Arbeit als beendet angesehen und übertrug sie einer am 30.6.46 gewählten Verfassungsberatenden Landesversammlung. Unter ihren insgesamt 90 Abgeordneten schälten sich schon die SPD mit 42 und die CDU mit 35 Vertretern deutlich als Parteien der Zukunft heraus; die KPD erhielt nur noch 7, die LDP 6 Sitze. Die eingeholten Gutachten hatten fast alle der Bundesstaatsidee zugestimmt, mit einer bemerkenswerten Ausnahme. Oskar Müller, der zur KPD sich bekennende Arbeitsminister, hatte geantwortet, daß er diese „moderne" Tendenz nicht mitmache, sondern es „unveränderlich für richtig hielt, einen deutschen Einheitsstaat als Ziel herauszustellen und die Verfassung Großhessens so zu gestalten, daß ein Aufgehen im Einheitsstaat zum gegebenen Zeitpunkt ohne allzu große Schwierigkeiten möglich ist". Müller lag mit seinen Ausführungen natürlich auf der Linie seiner Partei; zu dieser Zeit ist ja auch von sowjetischer und deutsch-kommunistischer Seite noch eine in ihrem Sinne günstige, das gesamte Deutschland einbeziehende Neuordnung des besiegten Reiches für möglich gehalten worden. Es ist aber bemerkenswert, wie geschickt Müller seine Argumente vorbringt, frei von jeder starren Enge und Dogmatisierung. Als das Hauptproblem stellt er sogar die Sicherung vor der Wiederkehr einer Ein-Parteien-Herrschaft heraus und empfiehlt dafür u.a. ein Zweikammer-System. Sind diese Ausführungen geschickt auf den Liberalismus westlichen Denkens abgestimmt, so sucht er schließlich auch noch den großhessischen Ehrgeiz für die bleibende Aufgabe des gesamtdeutschen Zusammenhalts anzustacheln: „Preußen", so schreibt er, „darf in der alten Form nicht wiedererstehen, die süddeutsche Demokratie, die nie ganz untergegangen ist, sollte wiederbelebt werden. Gerade in Großhessen haben wir die historische Aufgabe, die vielberufene Mainlinie endlich zu einem Schwerpunkt des gemeinschaftlichen deutschen Gesprächs werden zu lassen. Süddeutschland und Norddeutschland, auch Westdeutschland würden am ehesten sich noch auf die Mainlinie, konkret ausgedrückt, auf Frankfurt am Main als Reichshauptstadt vielleicht einigen können"[18].

Doch mittlerweile schälte sich in der sowjetischen Besatzungszone immer deutlicher eine neue Ein-Parteien-Herrschaft, wenn auch unter formaler Aufrechterhaltung anderer Parteien, heraus, und auch die geschickteste Argumentation vermochte die Zielsetzung der Kommunistischen Partei nicht zu verbergen. Die Landesversammlung wurde in ihrer großen

[18] Ausführungen Oskar Müllers vom 30. April 1946 an die Staatskanzlei Wiesbaden „Auf die Anfrage vom 12. 4. zu den Stichworten zur Verfassungsfrage". Akten des Archivs der Staatskanzlei Wiesbaden.

Mehrzahl von der Idee eines föderalistischen deutschen Gesamtstaates beherrscht, und sie mußte auch die Situation unter den sich entwickelnden Gegensätzen zwischen östlichen und westlichen Besatzungszonen des früheren Reiches im Auge behalten. Im Endergebnis ging Hessen allerdings weiter in seinem Bekenntnis zur Reichseinheit als wohl alle anderen in der Entstehung begriffenen Bundesstaaten. In den Artikeln 151–154 des von der Landesversammlung angenommenen Verfassungsentwurfs, der durch die Zustimmung der Bevölkerung im Referendum vom 1. Dez. 1946 geltendes Verfassungsrecht wurde, ging das Land eine freiwillige Bindung an das künftige Reich ein und legte fest, daß späteres Reichsrecht auch etwa schon geltendes Landesrecht brechen könnte. Halten wir diese Artikel fest als Dokumente einer vergeblichen Hoffnung gegenüber dem Gegensatz zwischen der Sowjetunion und den USA, der in den nächsten zwei Jahren in aller Schärfe hervortrat und politisches Denken, soziale Ordnung und machtpolitische Erwägungen umfaßte. Doch auch wenn sich deswegen deutsche Staatlichkeit nicht hat wiederherstellen lassen, die Artikel bleiben auch heute noch geltendes hessisches Recht.

Eine das ganze Deutschland umfassende Politik konnte bei dem Auseinanderbrechen des Kontrollrats der vier Besatzungsmächte den Eigenwillen der Deutschen nicht mehr als ausschlaggebend in Rechnung stellen. Die Londoner Konferenz vom Mai/Juni 1948 legte den endgültigen Bruch zwischen ihnen offen, und deutscherseits blieb nur noch als Möglichkeit selbstverantwortlichen Handelns für eine deutsche Staatsbildung der Zusammenschluß der drei Westzonen, der sich unter dem Grundgesetz vollendete. In den darauf hinleitenden Diskussionen der Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder auf dem „Rittersturz" bei Koblenz (8.–10. Juli) und dann auf dem Jagdschloß Niederwald oberhalb Rüdesheims (21. Juli–31. August 1948), bei denen Hessens Ministerpräsident Stock Organisations- und Verhandlungsleitung hatte, ist auch in der nüchternen Dokumentensprache immer wieder die tiefe Enttäuschung, das verzweifelte Suchen nach einem Ausweg aus der Abspaltung zu spüren[19].

Hierbei stand aber auch die Länderteilung im deutschen Westen mit Zubilligung eines deutschen Vorschlagsrechtes zur Erörterung. Aus ihr ging an die westlichen Besatzungsmächte der Vorschlag eines Südweststaates, in dem Württemberg und Baden aufgehen sollten, natürlich unter der Voraussetzung seiner Annahme durch eine Volksabstimmung in den

[19] Die Protokolle dieser Besprechungen bei J. W. Wagner, „Der Parlamentarische Rat 1948/48. Akten und Protokolle, Bd. I Vorgeschichte" Boppard 1975. Wagner hat der von ihm herausgegebenen Dokumentensammlung eine ausführliche Einleitung beigegeben.

betroffenen Gebieten. Im übrigen aber schien es, auch wenn Frankreich sich der amerikanischen und englischen Besatzungspolitik mit der Bildung der Trizone schon erheblich hatte annähern müssen, wegen des Fortbestehens von Rheinstaatsplänen in manchen Pariser Kreisen, aus elementarem deutschen Lebensinteresse dringend geboten, auf alle weiteren Änderungen von Grenzen der nach 1945 entstandenen Länder zu verzichten, um nicht auf die eine oder andere Weise doch mit Neu- oder Umbildungen solchen französischen Plänen Vorschub zu leisten. Es hatten diesen Besprechungen gerade für den südwestdeutschen Raum um Hessen herum die verschiedensten Vorschläge für eine Neuordnung vorgelegen.[20] Die stärkste Warnung vor Änderungen der bisher errichteten Bundeslandgrenzen sprach aus nationalpolitischen Überlegungen Ministerpräsident Arnold von Rheinland-Westfalen aus.[21] Aber auch hessischerseits mochte niemand angesichts der Gefahren für den noch verbleibenden deutschen Raum eine Gunst der Stunde für irgendwelche Expansionsvorschläge erblicken. Hessen hat darum die Grenzen behalten, wie sie ihm in den ersten Monaten der amerikanischen Besatzung gegeben worden waren.

In diesen Raum Hessens – das „Groß" hatte man sehr bald fallen lassen – strömten seit Beginn des Jahres 1946 auch wie in die anderen deutschen Länder die Scharen der aus ihrer Heimat vertriebenen Deutschen aus Mittel- und Südosteuropa oder aus den den Polen überwiesenen Gebieten Ostdeutschlands. Der Ausweisungsplan des Kontrollrats war im November 1945 in Kraft getreten, den deutschen Ländern wurden ihre Aufnahmequoten zugeteilt und in Hessen traf am 4. Februar 46 der erste Zug mit Ausgewiesenen aus dem Sudentenlande ein. Bis zum Jahresende mußten über 600000 Menschen aufgenommen werden, zumeist aus Ungarn oder den Sudetengebieten kommend, bis 1950 waren es über 800000, d.h. etwa 20% der Bevölkerungszahl Hessens zu Kriegsbeginn. Genaue Statistiken werden sich wegen der innerdeutschen Weiterbewegung der Heimatvertriebenen, aber auch wegen des fortlaufenden Zuzuges aus der sowjetischen Besatzungszone, solange von dorther noch Zuwanderung oder Flucht möglich war, kaum erstellen lassen. Man kann aber anneh-

[20] Vgl. Wagner, a.a.O. die Karten auf den Seiten 301–306 und die Aufzählung der Vorschläge für eine Umgestaltung des Bundeslandes Hessen, S. 314: „E. Hessen: 1. Jetziger Zustand; 2. Hessen + Rheinpfalz; 3. Hessen + Rheinpfalz + Montabaur; 4. Hessen + Rheinpfalz + Montabaur + Rheinhessen; 5. Hessen + Rheinland-Pfalz; 6. Hessen + Montabaur + Rheinhessen; 7. Hessen – Nordkassel (Reg. Bez. Kassel); 8. Hessen – Hessen-Nassau; 9. Hessen + bayerische Nordwestecke; 10. Hessen + Mannheim-Heidelberg.

[21] Konferenz der Ministerpräsidenten vom 24. 8. 1948, Wagner, a.a.O., S. 362.

Karl Geiler

Differenzen standortlicher Vor- bzw. Nachteile für das Wiedererstehen von Industrien und eine höchst unterschiedliche Regionalstruktur. Im Südwesten hat sich Frankfurt zur Verkehrs- und Finanzmetropole der Bundesrepublik Deutschland entwickelt, und es ist letztlich wohl nur der übermächtigen Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers zuzuschreiben, daß es nicht auch faktisch zur Hauptstadt statt Bonns geworden ist. Der gesamte Raum des unteren Maintales von Aschaffenburg und Hanau über Frankfurt bis Wiesbaden und Mainz ist zu einem der großen industriellen Ballungsgebiete geworden, das immer mehr auch mit dem etwas kleineren um Mannheim-Ludwigshafen zusammenwächst. Der Nordosten dagegen, ohnehin als bewaldetes Bergland nicht so dicht besiedelt, klagt über Verkehrsferne für manche industrielle Neuansiedlung und hat sich sogar um Bevölkerungsabwanderung zu sorgen. Das langsamere Wiedererstehen Kassels ist darauf zurückzuführen. Auch ein „Großer Hessenplan" von 1965 kann dieser aus der deutschen Zerreißung erwachsenen Bedrängnis des „Zonenrandgebietes", als welches das ganze Gebiet östlich der Fulda anzusehen ist, nicht abhelfen. Hier läßt sich kaum eine industrielle Ansiedlung durchführen, und es gibt auch, wie die Rezession nach den Jahren ununterbrochenen Wachstums deutlich erkennen ließ, eine höhere, strukturell gezeichnete Arbeitslosenziffer als im übrigen Lande.

Mit dieser Feststellung ist schon das letzte Problem angeschnitten, das im Rahmen auch eines kurzen Überblicks berührt werden muß: Die Lösungsvorschläge der hessischen Verfassungsschöpfer zur sozialen Formung in dem werdenden Bundeslande. Der Krieg hatte die Einheimischen kaum minder schwer als die Vertriebenen getroffen, sie alle standen materiell vor den Trümmern ihrer Existenz. Auf die Großindustrie hatten die Siegermächte ihre Hand gelegt und sie ihrer Verfügung vorbehalten, zunächst wohl meist ihren Maschinenpark zum Abtransport als erste Wiedergutmachungsleistung des deutschen Volkes vorgesehen. Mit einer für Kriegszwecke arbeitenden Industrie wollte kein Deutscher mehr etwas zu tun haben, starke wirtschaftliche Pressure Groups waren nicht vorhanden. So ist denn anfänglich das Gedankengut einer freien Vergügungsgewalt einer wahrhaft demokratischen Volksvertretung über die Industrie, die Arbeitsstätten zum Erwerb künftigen Lebensbedarfs, weit verbreitete, gleich unter welchem Namen es auftreten mochte. Mit alten Parteischablonen, hie rechts, hie links, oder gar der Formel Kapital — Proletariat war der Aufgabe gar nicht beizukommen.

Als Ministerpräsident Geiler den Entwurf einer Verfassung als gedankliche Vorarbeit und Materialsammlung aus den Arbeiten der Verfassungskommission der gewählten Verfassungsberatenden Landesversammlung

übergibt, bekennt er sich auch selbst zur sozialen Neugestaltung Deutschlands, wobei es nur noch Meinungsverschiedenheiten über das Tempo solcher Umgestaltung geben könne. Ganz gewiß aber müsse einem jeden Aufkommen eines neuen asozialen Kapitalismus energisch entgegengetreten werden. So sieht der Verfassungsentwurf des Ausschusses in seinen Artikeln 30 und 31 auch Maßnahmen gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung (Staatsaufsicht und gegebenenfalls Einziehung) oder auch die Möglichkeit der Überführung geeigneter Unternehmens- und Wirtschaftszweige in Gemeineigentum vor. Alle diese Eventualitäten sind jedoch, entsprechend der Voranstellung der unveräußerlichen Grundrechte, und damit auch des Eigentums, in der Hessischen Verfassung, an Gesetz und Nachprüfung des Staatsgerichtshofes gebunden und sollen nicht ohne Entschädigung erfolgen.

Der kommunistische Sprecher Oskar Müller, von dem schon in anderem Zusammenhange zu sprechen war, hat sich auch hier ungemein zurückhaltend geäußert und mit lockeren Formulierungen alle Wege offengehalten. Er stellte heraus, daß noch für lange Zeit, auch wegen der Eingriffe der Siegermächte, Erzeugungsplanung und Verbrauchslenkung, Fürsorgewesen, Regelung des Arbeitseinsatzes, durch einen umfänglichen Apparat bearbeitet werden müßten. Er sagte sogar, „daß die Anerkennung des Privateigentums und die darauf begründete Unternehmerinitiative für unsere deutschen wirtschaftlichen Verhältnisse auch im Rahmen der auf sehr lange notwendigen Zwangswirtschaft beizubehalten" seien und der genossenschaftliche Gedanke nur da, wo die wirtschaftliche Aufgabe nicht eine individuelle Initiative notwendig erfordert, Platz haben solle.

Es ist die Sozialdemokratie, die nach ihrem ersten großen Sieg in einer freien Wahl, Mitte 1946, klare Aussagen über den von ihr verfochtenen Sozialismus in die Debatte wirft. Es geschieht mit dem von Justizminister Georg August Zinn und seinem befreundeten Mitarbeiter Dr. Adolf Arndt, aufgestellten Verfassungsentwurf, der als parteiinterne Diskussionsgrundlage über den der Verfassungberatenden Landesversammlung vorgelegten Entwurf diente. Dessen fünfter Teil beginnt im Artikel 32 mit dem Bekenntnis: „Die Wirtschaft ist sozialistisch. Sie hat die Aufgabe, dem Wohl aller zu dienen. Die Erzeugung richtet sich nach dem Bedarf. Sie wird planmäßig gelenkt". Es folgt ein Katalog sozialer und gewerkschaftlicher Rechte, wie sie meist schon zur Weimarer Zeit bestanden. Der Artikel 38 erkennt das Eigentum an, sagt auch, daß das Eigentumsrecht nur durch Gesetz zum Wohl der Allgemeinheit genommen werden kann, um dann mit einem Nachsatz noch anzufügen, daß auch durch Gesetz zu bestimmen ist, ob eine Entschädigung zu gewähren sei. Die folgenden drei Artikel

enthalten den Kern der sozialdemokratischen Wirtschaftsvorstellungen mit drei Kategorien künftiger Wirtschaft. Klein- und Mittelbetriebe von Handwerk, Landwirtschaft, Handel und Gewerbe bleiben Privateigentum. Gemeineigentum sollen „ohne weiteres" die Betriebe des Bergbaues, der Eisen- und Stahlerzeugung, die Energiewirtschaft, die Banken und Versicherungen werden. Zwischen beiden aber steht das genossenschaftliche Eigentum an den Produktionsmitteln, die genossenschaftliche Erzeugung als „Grundlage eines freien Sozialismus", und es ist „durch gesetzliche Maßnahmen zu den vorherrschenden Mitteln menschlichen Wirtschaftens auszugestalten".

Um diese Ordnung ist in der Landesversammlung heftig gekämpft worden[22]. Die auch sehr starke CDU wollte sich planwirtschaftlichen Formulierungen, die auch einer Überführung von Betrieben in Gemeineigentum nicht verschließen, verlangte aber dafür zumindest eine grundsätzliche Anerkennung freier wirtschaftlicher Betätigung. Es war vielmehr die in Hessen kleine, aber in Württemberg so starke Liberale Partei, die hier Widerstand leistete. Sie mochte in Hessen nur wenige Abgeordnete aufweisen, stellte aber für Württemberg den Ministerpräsidenten Reinhold Maier, einen der großen Männer des deutschen Wiedererstehens nach dem Zusammenbruch, und sie konnte auf die Zersplitterungsgefahren für ein föderalistisches Deutschland hinweisen, wenn Hessen allein seine Ausgestaltung zu einem sozialistischen Staat betrieb.[23]

Zudem hat auch die Besatzungsmacht ihre abweichende politische Haltung spüren lassen. Bei der von allen Siegern erstrebten Umformung der deutschen Industrie wären die Briten – soeben in das große Jahrfünft der sozialen Umformung Großbritanniens unter der Regierung Attlee eingetreten – gerne bereit gewesen, zu sozialisieren und nationalisieren. Doch sie hatten in dem großen Industrielande ihrer Besatzungszone Nordrhein-Westfalen eine von der CDU unter Karl Arnold geführte Regierung. Die Amerikaner hingegen wollten nur die Zerschlagung der übergroßen Konzerne, voran der chemischen Industrie, durch Dekartellisierung, aber grundsätzlich keinen Staatserwerb von Unternehmen zulassen.[24]

[22] Vgl. dazu die von Frau Bundesverfassungsrichterin Rupp-v.-Brünneck erarbeitete Einführung in eine offizielle „Verfassung des Landes Hessen", 30. Aufl., Wiesbaden 1976, S. 20.

[23] R. Maier a.a.O. über die entsprechenden Verhandlungen in Württemberg: „Über die richtige Sozial- und Wirtschaftsordnung ist im Vorausschuß mit Argumenten und Gegenargumenten zäh diskutiert worden. Die schließlich festgelegten Bestimmungen spiegeln das Land des mittleren und kleinen Besitzes wider".

[24] Geiler bei seinem Schlußbericht als Ministerpräsident vor dem Landtage am 6. 1. 1947, Sten. Prot. Hess. Landtag I, 3. Sitzung, S. 20.

Bei dieser Sachlage gab es in der hessischen Landesversammlung dann wohl lange Auseinandersetzungen, die zeitweilig fast ein Ende der Zusammenarbeit zu bringen schienen.

Doch ein Scheitern konnte man sich gar nicht leisten; die Amerikaner setzten auch die Terminschraube an, und es endeten die Beratungen in unmittelbarer Besprechung zwischen SPD und CDU mit einem fairen Kompromiß. Es unterblieben die Fanfarenstöße eines Verfassungsbekenntnisses zum Sozialismus und zu einer genossenschaftlichen Produktion als dem vorherrschenden Mittel menschlichen Wirtschaftens. Es wurden auch nur noch Bergbau, Eisen- und Stahlerzeugung (beides für Hessen nicht übermäßig groß) sowie Energiewirtschaft zur Überführung in die Gemeinwirtschaft vorgesehen, im übrigen aber eine in allen praktischen Fragen wohldurchdachte Sozialordnung, natürlich auch mit Anerkennung des Streikrechts der Gewerkschaften vorgelegt und schließlich die Möglichkeit einer Überführung von Betrieben bei einem Mißbrauch wirtschaftlicher Macht in Gemeineigentum oder, schon abgeschwächt, die Stellung unter Staatsaufsicht beibehalten. In dieser Form wurde der Verfassungsentwurf dem Volksentscheid vom 1. Dez. 1946 unterworfen, wobei auf amerikanisches Verlangen der nunmehrige Artikel 41 (Überführung in Gemeineigentum bzw. Staatsaufsicht) noch besonders zur Abstimmung gestellt wurde. Der Gesamtentwurf wurde in diesem Referendum mit über drei Vierteln der abgegebenen Stimmen, der Artikel 41 nur mit einigen Prozent weniger angenommen. Die erste vollparlamentarische Regierung Hessens konnte darum auch eine Koalitionsregierung aus SPD und CDU unter Führung des Sozialdemokraten Christian Stock mit dem CDU-Mann Werner Hilpert als seinem Stellvertreter sein.

In seinem Schlußbericht als Ministerpräsident vor dem Landtage widmete Geiler der künftigen Sozialpolitik auch nochmals besonders warme Töne. Er möchte sie auch in die bleibende Aufgabe einer Zusammenhaltung Deutschlands und die geschichtliche Mission dieses Deutschland als Mittler und Brücke zwischen Ost und West gerade in Fragen der Sozialpolitik und Sozialisierung hineingestellt sehen.[25] Der neue Ministerpräsident Stock ist dagegen in seiner anschließenden Rede erheblich zurückhaltender und beklagt nur noch die Leiden aus der deutschen Zerreißung durch die Zonengrenzen[26]. Die Sozialdemokratie in der SBZ hatte bereits erfahren müssen, wie in der Vereinigung mit den Kommunisten zur SED die „sozialistische Einheit" hergestellt wurde. Dagegen hatte im Westen Kurt Schumacher seine SPD zu einer ganz scharfen Ab-

[25] Verhandl. d. 1. Hess. Landtags, 3. Sitzung, S. 20. [26] Ebendort S. 23.

grenzung gegen den Kommunismus geführt und sogar der CDU in ihrem Berliner, von Jakob Kaiser geführten Flügel, eine einseitig östliche Orientierung vorgeworfen[27].

In jenen ersten Jahren nach dem Zusammenbruch war für die deutsche Gestaltung noch die alte Reichshauptstadt das entscheidende Kampffeld. Wenn sich dort die Brückenidee als politische Konzeption untragbar erwies, wenn Jakob Kaiser von den Sowjets beim Zusammenbruch der Londoner Konferenz Mitte 1948 aus seinen Ämtern entfernt, des Rückhalts der von ihm geführten, bis dahin unabhängigen Organisation der CDU der SBZ beraubt wurde, so war es gerade die Berliner Sozialdemokratie mit Ernst Reuter an der Spitze, die hier, vergeblich, den Kampf gegen die Sowjetisierung der Zone, doch erfolgreich für die Bewahrung Westberlins als einer selbständigen politischen Einheit in vorderster Linie durchzustehen hatte. In dieser deutschen Gesamtlage konnte die Stimme Hessens überhaupt nur von zweitrangiger Bedeutung sein.

Doch ist wohl die umfassendere deutsche Entscheidung nicht ohne Einfluß auf die spätere hessische Innenpolitik geblieben. Die SPD hatte hier ihr großes Sozialisierungsprogramm schon während der Verfassungsberatungen zurückstecken müssen, und auch in begrenzterem Umfange ließ es sich danach nicht durchführen bzw. durchhalten. Hatte zunächst die Besatzungsmacht ihre Hand auf die großen Firmen gelegt und sich die Verfügung darüber vorbehalten, so übernahm später das Bonner Parlament die wirtschaftliche Ausgestaltung der Bundesrepublik. Im Grundgesetz wird das Eigentum, wie zuvor in der Hessischen Verfassung gleichrangig neben andern Werten als eines der menschlichen Grundrechte anerkannt, aber auch seine soziale Verpflichtung betont. So ermöglicht es wohl mit seinem Art. 15 die Überführung in Gemeineigentum, aber nicht ohne Entschädigung. In Hessen aber hat gerade G. A. Zinn, in klarer Einsicht in die Erfahrungen der Anfangszeit wie in der scharfen ideologischen Abgrenzung gegen einen marxistischen Sozialismus, sich während seiner fast zwanzigjährigen Ministerpräsidentschaft gegen die Untergrabung dieser Wirtschaftsordnung gewandt. Mit dem ersten Abschlußgesetz von 1954 hat er die in Art. 39 Abs. 4 HV vorgesehene Sozialisierungsentschädigung verwirklicht und mit dem zweiten Gesetz von 1967 auch eine Reprivatisierung von schon durch die Hessische Verfassung in Gemeineigentum übergeführten Unternehmen ermöglicht.

[27] Vgl. H. P. Schwarz, Vom Reich zur Bundesrepublik, 1966, bes. den Abschnitt über Jakob Kaiser und sein Brückenkonzept für Deutschland, S. 310–315.

Mit der Bildung der bundesdeutschen Regierung in Bonn erlebte Deutschland seinen wirtschaftlichen Wiederaufstieg unter der von Ludwig Erhard geformten Marktwirtschaft, wobei die Parteien um die soziale Bindung dieser Wirtschaft, um den Ausbau der grundgesetzlich festgelegten Idee des Sozialstaates in vielen Einzelgesetzen miteinander rangen und weiterhin ringen werden. Dabei erblickt man gerade in Hessen, in seinem Main-Rheingebiet, die Entfaltung mächtiger Industrie und in Frankfurt das Entstehen des bundesdeutschen Bankenzentrums. Es wäre töricht, nun etwa von dem erneuten Aufbrechen tiefer sozialer Gegensätze zu sprechen, denn an diesem wirtschaftlichen Aufschwung nahmen alle Schichten ihren Anteil. Aber Großfirmen und Banken sind nun einmal von jeher beliebte Angriffsobjekte antikapitalistischer Propaganda gewesen. Sie wurden es wieder, als eine Nachkriegsgeneration heranwuchs, in ihrem Denken und Wünschen die stets gefährdete internationale Randlage der Bundesrepublik hintanstellte, und als unter der Formel vom Primat der Innenpolitik von ihrem linken Flügel die laute Forderung nach Systemveränderung und gesellschaftlicher Umformung erhoben wurde. Auch unter der von der Sozialdemokratie ununterbrochen bis heute geführten Landesregierung hatten manche Kreise die Erwartungen der Frühzeit nicht vergessen und wollten auf jeden Fall in der sozialstaatlichen Weiterbildung der Bundesrepublik Deutschland Hessen zu dem progressiven, dem vorantreibenden Bundeslande machen. So nahmen hier ab Ende der sechziger Jahre theoretische Auseinandersetzungen innerhalb der SPD und die Konfrontation mit der in die bleibende Gegnerschaft gedrängte Opposition über viele Landesgesetze eine besondere Heftigkeit an.

EUGEN KOGON

HESSEN NACH DEM ZUSAMMENBRUCH

Marginalien zum Neubeginn

Dieser Beitrag ist nicht Geschichtsschreibung. Er besteht aus *Beobachtungen und Bemerkungen* zur Zeitgeschichte, wie sie sich in Personen und Ereignissen, Zuständen, Ideen und Absichten, soweit sie sich auf Hessen beziehen, während der Jahre unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges zugetragen hat. Meine eigene Beteiligung daran mußte in den Bericht mitaufgenommen sein, — sie legitimiert ihn.

*

Mitte April 1945 kam in das von General Pattons III. Amerikanischer Armee befreite Konzentrationslager Buchenwald ein Intelligence Team der Psychological Warfare Division, um festzustellen, was gewesen war. Die Offiziere besaßen von ehemaligen Häftlingen, die entlassen worden und in die Vereinigten Staaten gelangt waren, eine Namensliste mit Empfehlungen „für den Fall, daß ...", darunter meinen Namen. Man bat mich, einen Bericht über das Lager zu schreiben, und brachte mich nach Weimar in die Villa, die Baldur von Schirach bewohnt hatte. Im Verlauf weniger Tage ergab es sich, daß ich dem Militärkommandanten einige bewährte deutsche Verwaltungsfachleute aus den Reihen der Befreiten vorzuschlagen hatte. So wurde Hermann Brill, nachmals, von Mitte 1946 an für mehrere Jahre, Chef der Hessischen Staatskanzlei in Wiesbaden, Berater für die ersten notwendigen Verwaltungsregelungen der Verhältnisse in Thüringen. Er war in der Frühzeit der Weimarer Republik Mitglied der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (USPD) und Staatssekretär in Thüringen gewesen. Nach Jahren der Haft unter den Nationalsozialisten — im Hinrichtungsgefängnis Plötzensee — hatte ihn die Geheime Staatspolizei 1943 dem Konzentrationslager Buchenwald überstellt. Außer Hermann Brill nannte ich dem Kommandanten noch Werner Hilpert, ehemaligen Wirtschaftstreuhänder in Leipzig, führend in der Zentrumspartei und in der Katholischen Aktion dort, bei Kriegsbeginn als Gegner des Nationalsozia-

lismus verhaftet und sofort nach Buchenwald gebracht. Die Amerikaner betrauten ihn für Thüringen mit der Verwaltung der beschlagnahmten nationalsozialistischen Vermögenswerte. In Frankfurt wurde er dann zuerst Präsident der Industrie- und Handelskammer, anschließend in der noch von der Besatzungsmacht eingesetzten Hessischen Landesregierung Stellvertretender Ministerpräsident, im nachfolgenden Kabinett auch Finanzminister. 1951 übernahm die SPD unter *Georg August Zinn* allein die Regierungsbildung, Hilpert, Erster Vorsitzender der CDU in Hessen, war von da an Bundestagsabgeordneter, wurde 1953 aber Präsident der Bundesbahnverwaltung in Frankfurt.

In der Annahme der Chance, das Naziregime zu überdauern, hatten wir im Lager, sooft sich Gelegenheit dazu bot, bei mir im „Fleckfieberimpfstoff-Block" zusammenzukommen, wo ich, zur „Liquidation nach siegreichem Kriegsende" bestimmt, Arztschreiber war, die Verfassungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten der nachnationalsozialistischen Zeit, wie wir sie uns vorstellten, überlegt, – der Sozialdemokrat, der Zentrumsmann, ich als Parteiunabhängiger. Hermann Brill war eine lebende Bibliothek der Staatsrechtsliteratur.

Aber wie kamen wir Drei nach Hessen?

*

Der Leiter des Intelligence Teams, 1st Lieutenant Albert G. Rosenberg, hielt es für zweckmäßig, mich zu Botschafter Robert D. Murphy und seinem Stab nach Paris zu bringen, die dort die Anwendung der in Washington beschlossenen Politik der „Umerziehung" des deutschen Volkes vorbereiteten. Der Weg führte uns über Frankfurt am Main.

Einige Mitglieder des Teams verblieben noch in Weimar. Sie erfuhren das Datum, an dem gemäß der in Jalta getroffenen Geheimabsprache Thüringen der russischen Besatzung überlassen werden sollte, und brachten Hilpert kurz vor der Übergabe ebenfalls nach Frankfurt, Brill nach Wiesbaden. (Die Familien kamen später, mit Hilfe der Amerikaner, aus der Sowjetisch Besetzten Zone nach Hessen, – in meinem Fall unter Sonderbedingungen aus Wien, von denen noch zu berichten sein wird.) Wir trafen uns wieder, als ich im Juni mit dem Stab der Psychological Warfare Division, der Bad Homburg zum Standort erhielt, aus Paris zurückgeflogen wurde.

Leutnant Rosenberg und einer seiner Begleiter hatten den Zwischenaufenthalt in Frankfurt eingelegt, um dem Provisorischen Magistrat der Stadt, den sie Anfang April eingesetzt hatten – die amerikanischen Streitkräfte waren in Wiesbaden und Frankfurt am 29. März eingetroffen –,

am Sitz des improvisierten Amtes in der Siesmayerstraße einen Besuch abzustatten. Die Verwaltung bestand fast ausschließlich aus ehemaligen Redakteuren der „Frankfurter Zeitung" (deren Erscheinen im Spätsommer 1943 eingestellt worden war), an der Spitze als „acting burgermaster" der Chef der FZ-Nachrichtendienste von seinerzeit, Wilhelm Hollbach. Zur Gruppe in der exzeptionellen Position gehörte unter anderen Ernst Beutler, dem in den Jahren des Wiederaufbaus als Direktor des Freien Deutschen Hochstifts in Frankfurt am Main das Verdienst der historisch getreuen Neuerrichtung des Goethehauses zukam, ferner Hans Bütow, der in Hamburg nach der Rückkehr von Max Brauer aus der Emigration in den USA dessen Pressechef im Amt des Bürgermeisters der Hansestadt wurde, und: Bernhard Grzimek! (Nicht für den Zoo damals.)

Ich erkundigte mich, ob man wisse, wo sich Walter Dirks befand, — ich war ihm in der Gesinnung der Jugendbewegung von einst und der „Rhein-Mainischen Volkszeitung", die er wesentlich mitbestimmt hatte, verbunden; in Buchenwald hatte ich der „Frankfurter Zeitung", die ein Vorzugshäftling bezog, entnommen, daß „W. D." in deren Redaktionsstab gelangt war. Natürlich hatten die ehemaligen Kollegen seine sachsenhäuser Anschrift, und so fuhr ich, im amerikanischen Jeep notgedrungen Aufsehen erregend, bei ihm vor. Ehe wir es uns versahen, war beschlossen, eine „Zeitschrift für Kultur und Politik" — die „Frankfurter Hefte" dann — zu gründen und mit ihr in die Nachkriegsverhältnisse auf die ins Auge gefaßte Zukunft hin gemeinsam einzugreifen. Übereinstimmende Vorstellungen, während der Jahre der Unterdrückung entwickelt, trafen zueinander.

In der Siesmayerstraße beklagte sich Werner Jaspert, früher schon und jetzt wieder die rechte Hand von Hollbach, zur Zeit, obgleich das wahrlich nicht seiner Gesinnungsart entsprach, verantwortlich für die Polizei in Frankfurt, bei Leutnant Rosenberg bitter über zahlreiche Verhaftungen, die von Angehörigen der Streitkräfte in der Stadt vorgenommen wurden — unter den Ärzten zum Beispiel, wenn sie der NSDAP oder einer ihrer Untergliederungen angehört hatten, sodaß die Versorgung sogar in den Krankenhäusern gefährdet war. Das Intelligence Team war eine recht mächtige Einrichtung: der „weiße SHAEF-Paß" (Supreme Headquarter Allied Expeditionary Forces) erlaubte es ihm, jede Person im besetzten Gebiet zu verhaften und Beschlagnahmungen, wie es zweckmäßig erschien, vorzunehmen. Aber umgekehrt konnte auch Leutnant Rosenberg nichts oder nur wenig ausrichten. Es werde sich, so meinte er, nur um eine kurze Übergangszeit handeln. In der Tat hat Jaspert sehr bald eine Menge Wiederfreilassungen bewirkt.

Eberhard Beckmann, im Jahr darauf Intendant des von der Besatzungsmacht lizenzierten Hessischen Rundfunks – ich werde die Anekdote, wie sich das fügte, noch zu berichten haben –, Beckmann, in jenen Tagen gleichfalls der Provisorischen Stadtverwaltung angehörend, stellte eine Mappe mit Unterlagen über Fälle zusammen, in denen Unternehmer wegen ihrer „formalen Zugehörigkeit zur NSDAP" zu Unrecht ausgeschaltet worden seien oder sogar in Haft gehalten würden, und übergab sie mir „für Botschafter Murphy in Paris". Das Drama, zugleich die verworrene Misere der Kollektivschuldanklage und der Schuldfolgen sowie der Versuche, sich daraus zu befreien, begann. Ich nahm die Papiere mit; „an den Mann bringen" konnte ich sie nicht.

*

In der rue d'Astorg, dem Hauptquartier des P.W.D.-Stabes, informierte man mich alsbald über die Entnazifizierungsrichtlinien als Bestandteil der kommenden „reeducation"-Politik. Sie waren sehr viel klarer als die positiven „Umerziehungs"-Pläne. Ich war über den Formalismus des Fragebogens, den jeder Deutsche ausfüllen sollte: 132 Rubriken, entsetzt. Das Verfahren war sicherlich besser als eine revolutionäre Rache des deutschen Volkes selbst, der ungezählte Unschuldige aus Verwechslungen und allen möglichen privaten Gründen mit zum Opfer gefallen wären; die Alliierten hatten das verhindert. Aber wie sollte ein noch so perfektes Schema F die Wirklichkeit erfassen können, die während der Naziherrschaft das Leben in Deutschland auf das verwickeltste durchsetzt hatte? Ich verwies darauf, daß nur kleine Ausschüsse, von ortskundigen, wissenden, gerechtdenkenden Gegnern des Regimes gebildet, in der Lage wären, die tatsächlich schuldigen Aktivisten – und nur sie – zu benennen. Vergeblich. Man müsse froh sein, gab der Botschafter zu verstehen, wenn die Anweisungen wenigstens teilweise und verhältnismäßig rasch von den positiven Demokratisierungstendenzen überholt würden. (Es war die Geheimorder 1067 gemeint, Restergebnis des sogenannten Morgenthau-Planes. Botschafter Murphy war von Anfang an einer der Gegner dieser das ganze deutsche Volk einbeziehenden Behandlungsmethode gewesen.) „Der Non-Fraternisation-Befehl verbietet mir doch sogar, irgendeinem Deutschen bei irgendeiner Begegnung auch nur die Hand zu reichen! Das wird sich kaum schon innerhalb der ersten Wochen der Besatzungspolitik ändern lassen."

Es hat sich dennoch verhältnismäßig rasch geändert. Und ein Vorteil in Hessen war es, daß ich nach der Rückkehr aus Paris und von den Verbindungen aus, die sich ergeben hatten, die Freunde informieren konnte. Desgleichen, daß in manchem Wichtigen eine oft beinahe partnerschaftliche

Verständigungsbereitschaft zwischen maßgebenden Mitgliedern der amerikanischen Militärregierung in Hessen und den Deutschen bestand, die nicht davor zurückscheuten, unter den wahrlich nicht einfachen Umständen dieser unmittelbaren Nachkriegszeit Verantwortung zu übernehmen.

Ich habe während der drei Wochen in der rue d'Astorg dann Entwürfe zur Bildungspolitik, die man vorhatte, begutachtet.

*

In Bad Homburg erhielt ich eine Villa im „Restricted Area" zugewiesen, um das Buch über die Konzentrationslager zu schreiben („Der SS-Staat"). Und ich stand weiter als Berater zur Verfügung. Der General der Division hatte den Buchenwald-Bericht gelesen und meinte, das dürfe nicht in den Schreibtischschubladen der Militärbürokratie liegen bleiben. Daher die Anregung zum Buch. Sobald ich das Manuskript fertiggestellt hätte, sollte ich bereit sein, nach San Francisco zu fliegen und bei den Vereinten Nationen über das System der Konzentrationslager zu sprechen. Meine Frau, meine drei Kinder seien in Wien, antwortete ich, die russische Zone in Niederösterreich zwischen uns und ihnen, — nicht nach San Francisco wollte ich, sondern, nach sieben Jahren der Trennung, mit meiner Familie wieder vereinigt sein, sie aus Wien heraus und zu mir holen. Der General wunderte sich, daß ich seinen Vorschlag nicht annahm.

Die Zusammenführung wurde zum Abenteuer, das die Wirklichkeit von damals anschaulich wiedergibt.

Mauthausen, das Konzentrationslager bei Linz, 1934 unter dem Dollfuß-Regime gegen die Nationalsozialisten eingerichtet, im Dritten Reich zu einer der übelsten Exekutionsstätten des Hitler-Terrors geworden, gehörte gerade noch zur amerikanischen Zone in Österreich, unmittelbar dahinter begann die russische. In Frankfurt am Main, es befanden sich noch deutsche und im besonderen hessische politische Häftlinge der Nazi in Mauthausen, hatte man erfahren, daß der Kommandant zu bewegen war, in Sonderfällen Flüchtlinge aus der russischen Zone das Lager von der einen zur anderen Seite passieren und so in die Freiheit gelangen zu lassen. Ich rechnete damit, daß es mir gelingen könne, auf diesem Weg meine Familie zusammen mit den noch nach Hause zu schaffenden Deutschen in den Westen zu bringen.

Eberhard Beckmann, von den „Akten für Murphy" her mit mir bekannt, war es, der als Leiter der Verkehrsabteilung im frankfurter Provisorischen Magistrat zwei Lastwagen je mit Fahrer und das Benzin für den Weg nach Mauthausen und zurück verschaffte, — eine enorme Hilfe in der Zeit damals. Ein halbes Jahr später war es mir ein Vergnügen, mich dafür erkenntlich zeigen zu können: Beckmann interessierte sich, und er kam von seinen

Qualitäten her sehr wohl in Frage, für die Intendanten-Stellung beim Hessischen Rundfunk, der zu organisieren war; er bat mich, ihn bei Max Kimenthal zu empfehlen, einem der Amerikaner, die dem Intelligence Team von Leutnant Rosenberg angehört hatten; Kimenthal war jetzt in Frankfurt der Verantwortliche für die Auswahl der Kandidaten, die im Bereich der öffentlichen Meinungsbildung eine Medienlizenz übernehmen sollten. Bald darauf wurde Beckmann ernannt und konnte sich an die neue, große Arbeit machen, die er bis zu seinem Tod über Jahre hin mit Erfolg geleistet hat.

Die Fahrt nach Österreich ließ sich ganz anders an, als es geplant gewesen war. Ich hatte den Lastwagen-Konvoi vorausgeschickt und kam mit einem jungen Ingenieur, von Werner Hilpert, mit dem er Thüringen verlassen hatte, empfohlen, wenige Tage später nach. Mein Begleiter besaß einen „Mercedes". (Das Problem war das Benzin gewesen ...) Als wir in Linz eintrafen, hatten die Amerikaner am Abend vorher das Lager Mauthausen den Russen übergeben, – es war nichts mehr zu machen. Der Ingenieur und ich fuhren daraufhin nach Süden: Man hatte uns in Linz gesagt, daß es von der Steiermark aus, die zur Britischen Zone gehörte, Möglichkeiten gab, über den Semmering nach Wien und sicherlich auch wieder zurück zu kommen. Tatsächlich ist mir das gelungen. Der Ingenieur blieb mit dem Auto in Leoben, um auf mich und meine Familie zu warten; wir vereinbarten, daß er nach Frankfurt zurückkehren sollte, wenn er innerhalb von drei Tagen nichts mehr von mir hören würde.

Wie ich Wien erreichte und dann mit meiner Frau, den beiden Söhnen und der elfjährigen Tochter wieder Leoben, ist eine Sache für sich. Ich erwähne lediglich ein kleines Zwischenerlebnis vom Hinweg: Im Hochwald westlich des Semmering auf einer Lichtung, wir hatten uns vorsichtig einander genähert, weil man russische Patrouillen befürchten mußte, begegnete ich zwei Italienern, die überglücklich waren, daß da jemand auftauchte, der ihre Sprache verstand, – ins Dritte Reich verbrachte Zwangsarbeiter, die nach Kriegsende in der Tschechoslowakei von sowjetischen Truppen nach Ungarn mitgenommen worden waren, von wo es ihnen glückte, sich südwestwärts aus dem Staub zu machen. Nun waren sie, zu Fuß, auf dem Weg „nachhause", und sie fragten mich, wie weit es noch nach Calabrien sei ... „È ancor' un poco lontano", sagte ich und deutete nach Süden, „... sempre in questa direzione!" Es waren nur, über alle Berge, an die 1500 oder 2000 Kilometer. Mitteleuropa im August 1945 ...

*

Millionen Schicksale waren zu bewältigen.

Peter Paul Nahm, aus Bingen gebürtig, 1933 als Mitbegründer und ständiger Mitarbeiter der Zeitschrift „Der Katholik" verhaftet, ins Konzentra-

tionslager gebracht, nach seiner Entlassung mit Berufsverbot belegt, wurde 1946 in Hessen Staatsbeauftragter für die Eingliederung der Ostflüchtlinge und der Heimatvertriebenen. Hier aus einem Bericht von ihm[1] einige Angaben.

„Bereits vor dem Eintreffen der Aussiedlungstransporte war die Bevölkerungszahl in Deutschland – durch die Flüchtlinge – angestiegen: in der britischen Zone um 8,5 Prozent, in der russischen um 32 Prozent, in der amerikanischen um 23 Prozent, in der französischen um 6 Prozent. (...) Die Aussiedlung ist noch in vollem Gang, sie ist erst zu 60 bis 70 Prozent vollzogen. Von 485000 für Großhessen bestimmten Aussiedlern waren Mitte September (1946) 320000 eingetroffen. (...) An festgelegten Übergangsstellen kommen täglich die Transportzüge über die Grenze. Die Züge bestehen in der Regel aus 40 gedeckten Güterwagen, von rund 30 Personen mit ihrem Gepäck belegt. (...) Aufgrund einer Vereinbarung werden von je vier Zügen zwei nach Bayern, einer nach Baden-Württemberg, einer nach Großhessen dirigiert. (...) Jeder Landkreis kann wöchentlich mit der Ankunft von mindestens 400 und höchstens 1200 Ausgewiesenen rechnen. Bis heute haben die Kreis- und Gemeindeverwaltungen die schwere Aufgabe der Unterbringung zu lösen vermocht; das ist immerhin ein Beweis für eine verständnisvolle Haltung mindestens eines Teiles der eingesessenen Bevölkerung und für eine weit über den Rahmen der normalen Verwaltungstätigkeit hinausgehende Arbeitsleistung der Behörden. Inzwischen ist die Belegung an vielen Stellen jedoch so dicht geworden, daß von dem Kontrollratsgesetz Nr. 18 Gebrauch gemacht werden muß, das zwei Menschen auf einen Wohnraum vorsieht. Die Belegungsdichte Großhessens betrug im September schon 1,9 Menschen auf den Wohnraum. (...) Im heutigen deutschen Gebiet befanden sich 1939 rund 16 Millionen Wohnungen. Von diesen sind nach den Schätzungen des Kieler Instituts für Weltwirtschaft rund 5 Millionen zerstört und 3 Millionen so schwer beschädigt, daß sie zur Zeit nicht bewohnbar sind. Die erhalten gebliebene Hälfte des vorherigen Wohnraums ist nicht nur mit den Ostflüchtlingen und den Ausgewiesenen zu teilen. In der amerikanischen Zone hielten sich im Juli 379000 sogenannte ‚verschleppte Personen', vor allem Polen und Ungarn, in Lagern, 111000 in Wohnungen auf. Zudem treffen aus den an die Sowjet-Union abgetretenen ehemals polnischen Gebieten Tausende jüdischer Familien ein, die in der US-Zone Aufenthalt nehmen müssen. Auch die Besatzungsbehörden selbst haben Wohnraum in Anspruch genommen. In Großhessen sind die großen und größeren Städte Frankfurt, Kassel, Hanau, Fulda, Gießen, Darmstadt und Offenbach so zerstört, daß

[1] „Frankfurter Hefte" 1946, S. 863–871: „Die zehn Millionen aus dem Osten".

sie für die Unterbringung der Ausgewiesenen praktisch ausscheiden. In anderen Gebieten ist es ähnlich. (...) Die uns gestellte Aufgabe ist hart. (...) Es gibt Möglichkeiten, das Härteste zu mildern. Dabei bedarf es unseres Mutes zur Verwirklichung der christlichen und sozialistischen Grundtendenzen unserer religiösen und politischen Bekenntnisse, der aktiven Leistung unserer neuen Bürger, die sich eine Heimat erarbeiten müssen, und nicht zuletzt der einsichtigen Hilfe der Alliierten, die in unserem und im wohlverstandenen eigenen Lebensinteresse den Aufbau einer industriellen Produktion und einen hinreichenden Absatz der anfallenden Erzeugnisse fördern sollten."

*

Unzerstört stand in Frankfurt der riesige IG Farben-Gebäudekomplex. – mit Absicht in den Luftangriffen ausgespart? In ihm wurde die Zentrale der stärksten westlichen Besatzungsmacht eingerichtet: nachmals HICOG, Sitz der Verwaltung des amerikanischen Hochkommissars, der selbst in Berlin residierte. Hier, in Frankfurt, das war von Anfang an sichtbar, mußten sich die deutschen Stellen etablieren, die sehr bald die Wiederaufbau-Aktivitäten zu koordinieren hatten.

Ursprünglich beabsichtigten die Amerikaner, die Deutschen möglichst lange nur auf der untersten Verwaltungsebene zuzulassen. (Noch im April 1946 ließ USA-Außenminister James Byrnes in Paris verlauten, daß Deutschland fünfundzwanzig Jahre lang besetzt bleiben solle.) Die Absicht war indes unter dem Druck sowohl der konkreten Verhältnisse als auch des russischen Vorgehens nicht durchzuhalten. Die Sowjet-Union war wirtschaftlich und politisch an der Einheit Deutschlands interessiert; sie begann daher in ihrer Zone auf beiden Gebieten mit einer raschen Übertragung der Kompetenzen aller Stufen auf die Deutschen (der kontrollierten kommunistischen Auswahl). Bereits im September 1945 kam es infolgedessen auch in der amerikanischen Zone zur Bildung der Länder, der im Oktober die Einsetzung von Landesregierungen, anschließend die Konstituierung eines Länderrates in Stuttgart folgte.

In Hessen betraute am 15. Oktober 1945 Colonel James R. Newman, der Militärbefehlshaber – die Alliierten, repräsentiert durch die Oberkommandierenden, hatten am 5. Juni 1945 die oberste Befehlsgewalt in Deutschland übernommen –, Karl Geiler, Professor für Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht an der Universität Heidelberg, von den Nationalsozialisten amtsenthoben, mit dem Auftrag, die Landesregierung zu bilden. In einem verhältnismäßig kleinen Kreis, der aus kaum mehr als fünfzig Personen bestand, wohnte ich in Wiesbaden dem formalen Akt – einen Festakt konnte man es

nicht nennen —, unter dem Sternenbanner, das an der Stirnseite des Saales prangte, bei. Professor Geiler und der Kommandant saßen in der Mitte des länglichen Verhandlungstisches einander gegenüber. Es wurden kurze Ansprachen gehalten. Großhessens erster Ministerpräsident skizzierte die reale Situation, in der wir uns befanden. Er faßte die Schilderung in den leicht ergänzten Hamlet-Satz, auf deutsch, zusammen: „Sein oder Nichtsein, das ist jetzt die Frage". Die junge Dame, vom Amt des Militärgouverneurs beigestellt, die als Übersetzerin fungierte, kannte das Zitat nicht und gab es in der Form wieder: „Being or not being, that is now the question". Ich weiß nicht, was es zu bedeuten hatte, daß nur einige der Amerikaner schmunzelten.

Die Zusammenarbeit mit der Besatzungsmacht war selbstverständlich auch in Hessen nicht immer reibungslos. Zu einem besonders heftigen Zusammenstoß kam es im Zuge von Anordnungen, die auf dem Gebiete der Bildungs- und Hochschulpolitik die dafür verantwortlichen Amerikaner trafen, zwischen ihnen und dem seit dem 1. November 1945 im Amt befindlichen Kultusminister des ersten Hessischen Kabinetts, Professor Franz Böhm von der Universität Frankfurt, ebenfalls einem Verfolgten des Naziregimes. Der Konflikt führte am 16. Februar 1946 zum Rücktritt des Ministers. Aber im großen und ganzen entwickelte sich das Verhältnis gut (viel besser jedenfalls als in Bayern), und das lag, wie ich bereits hervorgehoben habe, an der fast partnerschaftlichen Verständigungsbereitschaft einer Reihe von Maßgebenden auf jeder Seite. Eine besondere Beziehung dieser Art ergab sich von Werner Hilpert und Georg August Zinn zu Mr. Samuel L. Wahrhaftig, einem der wichtigsten und gescheitesten Berater im Stab der Amerikaner in Hessen[2]. Er hat durch rechtzeitige Information und immer wieder vermittelnde Einflußnahmen wesentlich dazu beigetragen, daß man über sachliche Schwierigkeiten, die gelegentlich auch auf schematische zentrale Richtlinien zurückgingen, anders als anderswo hinwegkam. Zu erwähnen ist in solchem Zusammenhang ebenfalls Mr. Ernest S. Biberfield aus dem mehrfach erwähnten Intelligence Team. Beide Berater sind nach dem Abschluß der Militärregierungszeit in Deutschland geblieben.

*

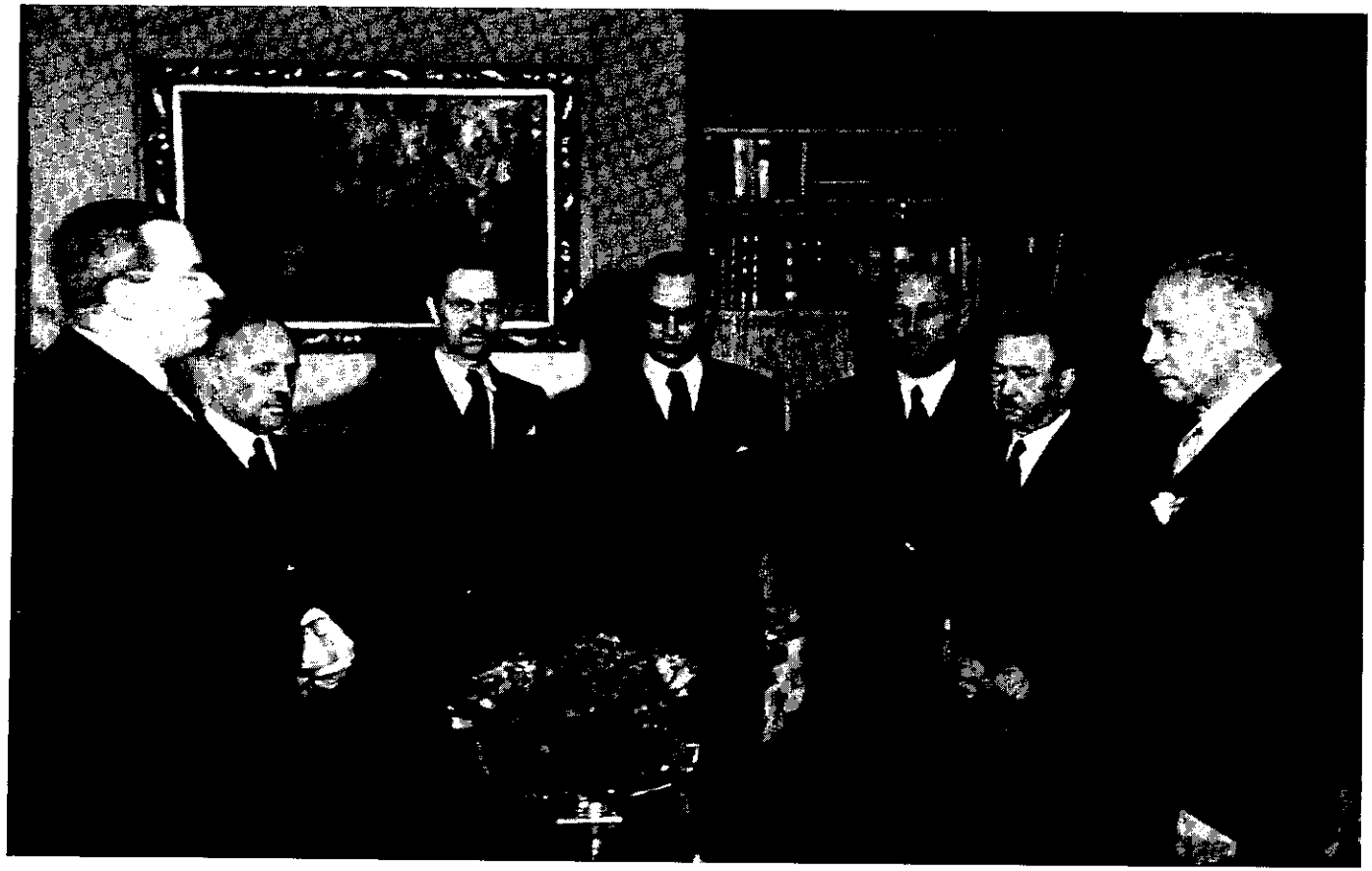
Auch die gegenüber der ursprünglichen amerikanischen Planung vorzeitige Zulassung der politischen Parteien hatte ihren Grund in der Initiative der Russen. Sie genehmigten bereits am 10. Juni 1945, noch vor der

[2] S. L. Wahrhaftig, In jenen Tagen. Marginalien zur Frühgeschichte eines deutschen Bundeslandes (Hessen), in Frankfurter Hefte: 1970, S. 785ff.; 863ff.; 1971,93ff.

Potsdamer Konferenz, in ihrer eben erst, vor nur fünf Tagen festgelegten Zone, offensichtlich um über die Gesinnungen und die Kräfteverhältnisse der Deutschen Klarheit zu bekommen, die Organisation antifaschistischer Parteien und Verbände. Gegründet wurden hierauf die KPD, die SPD, die CDU und die Liberale Partei. Dadurch erwies sich gleich vom Start der gesamten Besetzung an der Wunsch nach einer mindestens zweijährigen „Pause der Deutschen von der Politik", während derer sie sich lediglich der Verwaltungsselbsthilfe befleißigen sollten, bis über ihr Schicksal wirklich bestimmt werden könnte, unter modernen Verhältnissen an sich schon eine Illusion, als eine Fehlvorstellung von zentralen Schreibtischen und Konferenzen aus. Kaum drei Monate später verfuhr man in der amerikanischen Zone ähnlich wie in der sowjetischen, nur hießen die Parteien und Verbände, die genehmigt wurden, bei uns nicht antifaschistisch, sondern demokratisch. Sie wurden, wo es ging, zur Zusammenarbeit veranlaßt: die liberal und die christlich Firmierenden, die Sozialdemokraten und die Kommunisten. Von Zeitungsgründungen bis zur Regierungsbildung galt das Prinzip der alle umfassenden Koalition einige Zeit lang als das Ideal: im Kabinett Geiler befand sich neben Werner Hilpert und Georg August Zinn der Kommunist Oskar Müller als Minister, in der „Frankfurter Rundschau" als Lizenzträger neben den beiden Sozialdemokraten Arno Rudert und Karl Gerold der Linkskatholik Karl Wilhelm Gerst und der Kommunist Emil Carlebach. In der „Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes", der Hilpert und Brill und ich und Carlebach angehörten, ferner Hans Mayer, auch er zum Kommunismus sich bekennend (der Literaturwissenschafter, später an die Universität Leipzig berufen, dann, nach Jahren, in die Bundesrepublik zurückgekehrt), und viele andere, in der VVN verstand sich die Zusammenarbeit aus der Lager-, der Emigrations- und der Widerstandszeit von selbst (bis der „Gesamtdeutsche Rat" der Organisation 1950 als letzte der alle umfassenden Koalitionen dem Kalten Krieg erlag).

Die im Spätherbst 1945 erfolgte Gründung der hessischen CDU, an der Walter Dirks und ich durch die „Frankfurter Leitsätze" beteiligt waren, stand im Zeichen einer doppelten Absicht und Bereitschaft zur Zusammenarbeit: zum einen zwischen den Protestanten und den Katholiken, denen es, als Schlußfolgerung aus der Erfahrung mit dem Heraufkommen des Nationalsozialismus in der Weimarer Republik und mit seiner Herrschaft dann, auf eine gründliche Erneuerung im politischen Feld und den christlichen Beitrag dazu ankam, zum andern zwischen Christen und Sozialisten, um gemeinsam zu einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Freiheit in Gerechtigkeit und Solidarität zu gelangen. Die aktuelle Situation und die

Christian Stock



Kabinett Stock (ohne G. Binder und H. Koch)

W. Hilpert J. Arndgen E. Stein G. A. Zinn K. Lorberg H. Zinnkann Chr. Stock

geschichtliche Entwicklung insgesamt erforderten es. Lapidar der Satz aus einer Denkschrift des „Deutschen Caritasverbandes" zur Flüchtlingsfrage: „Nicht nur die Agrarstruktur, sondern die gesamte Struktur der Wirtschaft und Gesellschaft bedürfen der Neuordnung und Planung am Ende der kapitalistischen Epoche in Deutschland und im Zuge der internationalen Produktionsteilung."

In einer Reihe von Aufsätzen und Stellungnahmen hat sich Walter Dirks im 1. Jahrgang der „Frankfurter Hefte" mit dem Erfordernis eines „personalistischen Sozialismus aus christlicher Verantwortung" befaßt, als dessen Ziel er „die Freiheit und Würde der Person unter den Bedingungen der arbeitsteiligen Großwirtschaft" bezeichnete. Die künftige Dynamik dieser Großwirtschaft sollte in der „Neuen Ordnung" „nicht erdrosselt, sondern gebändigt" werden, „der Existenzkampf der Klassen zur Zusammenarbeit geläutert sein, ein starkes Minimum an Plan und Disziplin die Mannigfaltigkeit des Lebens nicht zerstören, sondern eben ordnen". Der zentralen Planung war „nur so viel zuzugestehen, wie es um des Wohles des Ganzen und aller Teile willen unumgänglich erscheint". Die historische Aufgabe hieß also: „Die christlichen, die katholischen und die evangelischen Arbeiter, Bauern und Bürger, so zu führen, daß sie als wirkliche Glieder des Bündnisses den Weg zur Zweiten Republik wirklich mitgehen. Das wäre also ein Links-Kurs? Wenn man will: Ja. Aber was heißt schon ‚links'? Dieser Kurs ist ebenso sehr ein Rechts-Kurs, wenn ‚rechts' den Sinn für die Bindung, die Traditionen, das ‚Alte Wahre' andeutet. Es geht darum, aus der konservativen Grundhaltung des Christen in klarer Einsicht in das Notwendige jene not-wendenden Taten entschieden zu tun, die der konservative Mensch bisher im allgemeinen lieber den unruhigen ‚fortschrittlichen' Naturen überlassen hat"[3]. Wer wurde als der Träger der „mit Freiheit durchsetzten Wirtschaftsplanung" gedacht? „Nicht eine Clique (von Kapitalisten, Bürokraten, Parteiführern), nicht der Staat (er nur ‚federführend', jeweils vorläufig, stellvertretend und partiell), sondern das Volk." „Sozialisieren heißt nicht verstaatlichen, sondern vergenossenschaften." „Das bedeutet technisch-organisatorisch so etwas wie ‚Wirtschaftsdemokratie'. (Wir haben nicht vergessen, daß die Demokratie von 1918 auch deshalb machtlos war, weil sie nur den Staat, nicht aber die Wirtschaft zu demokratisieren unternahm.) Aber jenes schwache Wort begreift die epochale Wendung nicht ein, die das bedeutet, nicht die elementaren und tiefen Forderungen, die sie an den Menschen, seine Moral, seine Lebensführung stellt. Wir wissen ja, daß die europäischen Völker, wenn

[3] „Frankfurter Hefte" 1946/1, S. 22 und 23.

sie ihre Wirtschaft planmäßig organisieren und diesen Plan in hundert Formen und Arten im Volk verwurzeln, in eine neue geschichtliche Epoche eintreten — in die des verwirklichten Sozialismus."

Weit über Hessen hinaus ist die Christlich-Demokratische Union bei ihrer Gründung in diesem Sinne gedacht worden.

*

Am 20. und 27. Januar 1946 fanden in den kleineren Gemeinden der Amerikanischen Zone erstmals Wahlen statt. Am 28. April folgten die Städte. Am 30. Juni waren die Abgeordneten für eine „Verfassungsberatende Landesversammlung Groß-Hessen" zu bestellen. Dazwischen begann bereits in mancherlei Kreisen und Gruppen, die keinen Auftrag dazu hatten, aber über wirksame Parteiverbindungen verfügten, eine spontane Vorarbeit an der Verfassung.

Eine dieser freien Gruppierungen von Einfluß war der „*Oberurseler Kreis*". Seine Mitglieder gehörten alle mehr oder minder der eben bezeichneten Richtung der CDU an oder standen ihr nahe: so Karl Heinz Knappstein, auch er aus dem seinerzeitigen Redaktionsstab der „Frankfurter Zeitung", nach Bildung des „Befreiungsministeriums" in Wiesbaden dessen Staatssekretär, für die Bundesrepublik schließlich Botschafter in den USA und in Spanien; Hugo Stenzel, Lizenzträger der „Frankfurter Neuen Presse", und Marcel Schulte, ihr Chefredakteur; Arbeitsminister Josef Arndgen; der Leiter des Landesarbeitsamtes in Frankfurt, Valentin Siebrecht, der später in die Führung der „Bundesanstalt für Arbeit" übertrat; der Jesuitenpater Hans Hirschmann, Professor für Moraltheologie an der Philosophisch-Theologischen Lehranstalt in St. Georgen, Berater des deutschen Episkopats; Walter Dirks; Werner Hilpert und ich (wir waren mittlerweile in Oberursel ansässig geworden). In der Regel kamen wir bei Rechtsanwalt Ernst Wahl zusammen, der übergangsweise Bürgermeister der Stadt gewesen war. In seinem Haus entstanden erste Entwürfe zu Verfassungsbestimmungen, die in Hessen beispielhaft zustandegekommen sind. Ich nenne zwei: das Recht, ja die Pflicht, gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt Widerstand zu leisten (Artikel 147), sowie den ganzen Bereich der Sozial- und Wirtschaftsordnung mit den Bestimmungen über Vergemeinschaftungen, Staatskontrollen, Bodenreform, Genossenschaften und Gewerkschaften (Artikel 27—47).

Gegen den „Sozialisierungs-Artikel 41", der den Bergbau, die Eisen- und Stahlerzeugung, die Betriebe der Energiewirtschaft, das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen, die Großbanken und die Versicherungen betraf, hatten die Amerikaner Bedenken. Sie verlangten,

daß beim Volksentscheid am 1. Dezember 1946 darüber gesondert abgestimmt wurde. Der Artikel erhielt 72 Prozent Ja-Stimmen (die übrige Verfassung 76,8 Prozent). 1950 scheiterte im Landtag indes die Ausführungsgesetzgebung: Wirtschaftsminister Harald Koch hatte als Träger des Gemeineigentums „Sozialgemeinschaften" vorgeschlagen, — sie wurden, weil eine Abgeordnete, die dafür war, sich auf Hochzeitsreise begeben hatte, bei Stimmengleichheit abgelehnt: mit 41 zu 41 kam der Artikel 41 zu Fall[4].

*

Von dem Geist, in dem die Arbeit an der Verfassung des Landes Hessen geleistet wurde, ist manches auf die Gremien übergegangen, die 1948/49 die Verantwortung für die Ausarbeitung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland übernahmen, — schon infolge einiger Personalunionen: Heinrich von Brentano beispielsweise gehörte sowohl der „Verfassungsberatenden Landesversammlung" und deren Verfassungsausschuß an, noch ehe er Fraktionsvorsitzender der Hessischen CDU war, als auch, vom 1. September 1948 an dem Parlamentarischen Rat in Bonn, Er war aber bereits 1947 im „*Ellwanger Kreis*" der CDU/CSU tätig, der wiederum Werner Hilpert zu seinen Führungsmitgliedern zählte. Dort entstand, nachdem am 7. Juni 1947 in München bei einer Zusammenkunft der Ministerpräsidenten aller deutschen Länder einschließlich derer aus der Sowjetisch Besetzten Zone der Versuch gescheitert war, sich auf einen zentralisierten Einheitsstaat zu einigen — den im übrigen weder Frankreich noch auch die USA hingenommen hätten —, der erste Gesamtentwurf einer „westdeutschen" Verfassung.

Wir waren samt und sonders Föderalisten. (In „Zwölf Thesen" brachte es der „*Nauheimer Kreis*" von Ulrich Noack, Professor aus Greifswald, zum Ausdruck.) Berlin war die gedachte, später proklamierte Hauptstadt des wieder zu vereinigenden Deutschland, eine praktisch nicht zu verwirklichende Forderung, hingegen Frankfurt die realistische Wahl. Die Stadt, so schrieb ich schon im April 1946, „hat eine große demokratische, eine deutsche und eine weltbürgerliche Tradition. Es liegt an mannigfachen Nahtstellen einer föderalistischen Republik. Wir halten die Losung für trefflich: 1948 zur Jahrhundertfeier des frankfurter Versuchs einer deutschen Demokratie das Bundesparlament in der wieder errichteten Paulskirche, die Bundesregierung, wenn möglich, im IG Farbengebäude"[5]. Der Bundes-

[4] Stenographischer Bericht der 1. Landtagssitzung vom 25. Oktober 1950, S. 3150.
[5] „Frankfurter Hefte" 1946/1, S. 7.

präsident, so meinte man, hätte seinen Sitz im Schloß zu Bad Homburg erhalten sollen.

1948 hat der frankfurter „Hauptstadt"-Beauftragte eine Schrift „Die Bundesorgane in Frankfurt" vorgelegt, derzufolge 3 883 Büroräume mit 98 050 Quadratmetern Nutzfläche sofort und nach kurzer Instandsetzungsfrist weitere 300 Büroräume mit 7 000 Quadratmetern zur Verfügung gestellt werden konnten. Die Kosten wurden mit 145 472 000 Mark (vor der Währungsreform) angegeben. (Das „Provisorium Bonn" hat allein bis Anfang 1950 an die 500 Millionen neue Mark gekostet.)

Erich Köhler (CDU), damals Präsident des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (und später erster Präsident des Deutschen Bundestages), plante den Umbau der Pädagogischen Akademie am frankfurter Dornbusch zum Sitz des Bundesparlaments: er ließ die Säulen der Eingangshalle in Gold streichen.

Von allen diesen Absichten ist nur die Farbe in der Eingangshalle des Hauses, das der Hessische Rundfunk erhielt, geblieben. Mit Bonn bei Rhöndorf hat Konrad Adenauer über Frankfurt als Hauptstadt gesiegt.

*

Es hieße, jene Jahre in der Erinnerung verklären, wenn man es so darstellen wollte, als wäre die verfassungsrechtliche Grundlegung sozusagen eine Herzenssache des Volkes gewesen. Davon konnte nicht die Rede sein. Jahre hindurch, bis zum vollen Erstehen der Bundesrepublik, lebten die Menschen inmitten von nur notdürftig oder noch gar nicht aufgeräumten Trümmerbergen, man hungerte und fror und suchte, so schlecht und recht es eben ging, mit der Bewältigung der Tagessorgen zu Rande zu kommen. „Angesichts der uns allen bekannten völligen Unzulänglichkeit der Zuteilungen rationierter Lebensmittel muß man sich fragen," so schrieb ein Arzt noch im April 1948, „wie es zu erklären ist, daß die Mehrzahl der Deutschen noch nicht verhungert ist. Auch die verschiedenen Ernährungszulagen für Werktätige und Kranke entsprechen ja bei weitem nicht den zureichenden Sätzen. (...). Da kein Mensch in Deutschland bloß mit den Zuteilungen auf Karten auskommen kann, sieht sich jedermann genötigt, sich nach Möglichkeit zusätzliche Lebensmittel zu beschaffen. Wie dies im einzelnen geschieht, das ist so überaus verschieden, daß man zunächst kaum durchsieht"[6].

Es waren die verschlungenen, alle Produktions- und Verteilungsbereiche durchziehenden Pfade des Schwarzen Marktes, die, in einem Dschungel

[6] „Frankfurter Hefte" 1948/4, S. 325 (–334).

von Ungerechtigkeiten, die Versorgungen außerhalb der staatlichen Rationierungen möglich machten. Ich erinnere mich, daß ich zu der Zeit, als General Lucius D. Clay gegen die Bauern den drohenden Satz – vergeblich – sprach: „Noch habe ich eine Armee!", für eine Rede, die ich in Offenbach hielt, mit einem halben Zentner Kartoffeln honoriert wurde, der die Familie daheim vor Glück erstrahlen ließ. Ein andermal kam, wie der Weihnachtsmann persönlich, überraschend ein Benediktinerpater aus Brasilien in Oberursel an, der sage und schreibe einen Sack Rohkaffee über die Schulter gelegt mitbrachte – von Johannes Schauff (Berater des Internationalen Päpstlichen Flüchtlingswerkes), dem ich 1933 bei der Emigration aus Deutschland behilflich gewesen war und der erfahren hatte, daß ich lebte. Man kann sich heute nicht vorstellen, was das Geschenk für lange Zeit an Tauschmöglichkeiten bot.

Viel mehr als die Hilfen waren indes die Gegensätze kennzeichnend. „In einer außerordentlichen Notzeit", so stellte sich uns die Wirklichkeit dar, „wird ein unerbittlicher, nackter Interessenkampf geführt – zwischen den Habenden und den Nichthabenden, an allen Ecken und Enden in Deutschland: in den Betrieben, in den Gemeinden, in den Landkreisen, teilweise sogar in den Familien". Jenem Lagebericht des Arztes war die Bemerkung vorangestellt, „daß sehr viel schon sehr wesentlich gebessert würde, wenn mehr Menschen jedes Berufes gerade jetzt sich auf ihre ernste und ernstzunehmende Verantwortung gegenüber ihrem eigenen Volk besinnen wollten. Geschieht das endlich, dann kommen wir der einzigen Rettung: einer zureichenden, geordneten Erzeugung und Verteilung wirtschaftlicher Güter, rascher näher und beseitigen außerdem das Ärgernis, das eine Nation gibt, die Gerechtigkeit braucht, sie aber in den eigenen Reihen selbst nicht gewährt." (Die Auflage der „Frankfurter Hefte", durch den Papiermangel beschränkt, betrug 70 000, die Leserschaft ein Mehrfaches.)

Um die immer unerträglicher werdenden Verhältnisse zu ändern – Jahre nach den Jahren des Krieges, und welchen Krieges! –, bedurfte es einschneidender Reformen der Wirtschafts- und Sozialverfassung. Das „Grundgesetz" Hessens formulierte die Prinzipien; sie erfaßten die Wirklichkeit noch nicht. Im Juni 1947 wurde für die Amerikanische und die Britische Zone in Frankfurt der Wirtschaftsrat geschaffen. Mit diesem Ansatz zur Einrichtung einer übergreifenden deutschen Verwaltung war es allerdings nicht getan, – auch so tüchtige Organisatoren wie der aus Thüringen nach Hessen gekommene Heinrich Troeger, ehemals 1. Bürgermeister in Neusalz an der Oder, konnten vorerst nur bemüht sein, Voraussetzungen für eine hoffentlich zureichend folgende Güterproduktion

und -verteilung zu schaffen. (Troeger war 1946 Ministerialdirektor im Hessischen Finanzministerium, er wurde von dort aus Generalsekretär des Exekutivausschusses des Wirtschaftsrates, ein Jahr darauf Generalsekretär des Länderrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes — der Doppelzone —, 1949 Finanzminister von Nordrhein-Westfalen und war von 1951 bis 1956 der Finanzminister Hessens, dann Präsident der Hessischen Landeszentralbank, am Ende Vizepräsident der Deutschen Bundesbank.) Weder konnten die Zuständigkeiten zwischen den Alliierten einerseits, den Alliierten und den Deutschen anderseits von vornherein klar abgegrenzt werden, noch war der Unterbau der Verwaltung in der Amerikanischen, der Britischen und der schließlich hinzugekommenen Fränzösischen Zone gleich. „Man kann den ‚Wiederaufbau der Zonen', der zu den Aufgaben des Wirtschaftsrates gehört," schrieb ich in den „Frankfurter Heften" vom Februar 1948, „nicht ‚leiten' — oder ‚lenken', wie es an einer anderen Stelle heißt —, wenn die Kohlenwirtschaft in deutschen, die Eisenwirtschaft in englischen Händen liegt, oder wenn, um aus der Menge der Probleme ein weiteres nur zu nennen, die Deutschen beim Einkauf notwendiger Güter im Ausland nicht wenigstens mitzubestimmen haben."

Die Stimmung im Lande wurde von Monat zu Monat kritischer. Ressentiments von vielerlei Art begannen die zur gleichen Zeit nicht endenden Hilfeleistungen der Amerikaner in ihrer Bedeutung zu überwuchern. Aus dem „Verwaltungsdirektorium für Landwirtschaft und Ernährung" in Frankfurt wurde einer der führenden Männer dort, Direktor Christian Semmler, entfernt, weil er den Mais, den die USA zur Überwindung der ärgsten Not zur Verfügung stellten, „Hühnerfutter für die Deutschen" genannt hatte.

Die Verhältnisse besserten sich erst, als das in der Nähe von Kassel versammelte „Konzil" von amerikanischen und deutschen Fachleuten für den 20. Juni 1948 die Währungsreform verfügte und einen Monat später die Doppelzone am Marshallplan beteiligt wurde.

Es war eine kapitalistische Reform, die dekretiert wurde: Wer Sachwerte besaß, bis zu welchem Umfang und welcher Höhe immer, behielt sie, jedermann sonst bekam 40 D-Mark „Startkapital" zugeteilt. Eine über Jahre hin zu leistende Lastenausgleichs-Abgabe der Sachwerteigentümer und die Absicht, nach Möglichkeit dahin zu wirken, daß die Lohn- und Gehaltsempfänger am Ertrag der verfügten Wirtschaftsweise, der erwartet wurde, „angemessen" teilnehmen sollten, veranlaßten Hermann Pünder, den Oberdirektor des Zweizonen-Wirtschaftsrates (er war von 1926 bis 1932 Staatssekretär der Reichskanzlei gewesen), das System, das so gemeint war und das so entstand, „Soziale Marktwirtschaft" zu nennen. Ludwig

Erhard, Direktor der Verwaltung für Wirtschaft, übernahm die Bezeichnung und popularisierte sie.

*

Der Geburtsfehler der neuen Demokratie in Westdeutschland, den auch die besten Landesverfassungen und 1949 das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland nicht zu beseitigen vermochten — vollständig nicht einmal die gesellschaftlichen Veränderungen im Verlauf der Jahrzehnte seither —, war die verfehlte Entnazifizierung. Ich habe bereits darauf hingewiesen, daß es der perfektionistisch ausgedachte Schematismus der Säuberung war, der das Scheitern verursacht hat. In Ausführung der Potsdamer Beschlüsse hat die Kontrollratsrichtlinie Nr. 24 die fünf Kategorien „Hauptschuldige, Schuldige, Minderbelastete, Mitläufer und Unbelastete" festgelegt, von denen die vier ersten zu bestrafen waren — mit Geld- oder Sachwertabgaben, mit Berufsverbot auf Zeit oder für immer, mit Arbeitslager (bis zu zehn Jahren). Alle erwachsenen Deutschen hatten sich nach diesem Schema, aufgrund ausgefüllten Fragebogens, zu rechtfertigen: zu beweisen, daß sie „nicht schuldig" waren. Es kam zu endlosen Verwirrungen, Täuschungen, Ungerechtigkeiten und Verbitterungen auf allen Seiten.

Rasch zeigte sich, daß eine parlamentarische Demokratie selbstverständlich nicht von einer Minderheit gegen eine kollektivschuldige und zu bestrafende Mehrheit aufzubauen war, — die wieder zugelassenen Parteien mußten sich ja um die Wählerstimmen bemühen, die Verwaltung, die Exekutiven, die Wirtschaft, das Gesundheitswesen, die Schulen brauchten die Fachleute.

Bereits im Dezember 1945 versuchten wir, in Hessen sowohl als auch in Bayern, zu erreichen, daß die Verfahren den Deutschen selbst überlassen wurden. Einer der besten und sachkundigsten Mitarbeiter an den Entwürfen, die im Februar 1946 beim Länderrat in Stuttgart zu einer deutschen Regelung ausgearbeitet wurden, war Adolf Arndt, Ministerialrat im Hessischen Justizministerium (von 1949 an als SPD-Bundestagsabgeordneter einer der führenden Staatsrechts-Juristen der Zweiten Deutschen Republik). Die Amerikaner sahen ein, daß sie mit der Sache unmöglich auch nur einigermaßen befriedigend fertig werden konnten. (Seit November 1945 lief in Nürnberg der Internationale Kriegsverbrecherprozeß, — die generalisierende Kollektivschuldanklage weckte überall im Lande zusätzlich die „Aufrechnungs"-Emotionen.) Am 5. März 1946 übertrug in der US-Zone das deutsche „Gesetz zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus" die Urteilskompetenz an deutsche Spruchkammern, die von

„Ministerien für politische Befreiung" einzurichten waren. Nur: der Einstufungsschematismus blieb auf Veranlassung der Besatzungsmacht bestehen.

Die Situation war so verfahren, daß der „Vorläufige Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland" meinte, auch gegen das Gesetz vom 5. März Einwände geltend machen zu müssen. Das an die amerikanische Militärregierung in Berlin gerichtete Schreiben zirkulierte alsbald in weiten Kreisen. Adolf Arndt nahm ausführlich Stellung[7]; hier einige markante Stellen daraus:

„Es verdient Hervorhebung, daß die amerikanische Delegation von einem frommen Katholiken, Mr. Fahy, Chef der amerikanischen Rechtsabteilung beim Kontrollrat, geführt wurde und ebenso die deutsche Delegation ganz überwiegend aus kirchentreuen, bekennenden Christen beider Konfessionen bestand, was insbesondere von Minister Dr. Beyerle und Ministerialdirektor Dr. Goegler für Württemberg, von Ministerialrat Dr. Neuburger für Baden, den Staatssekretären Dr. Pfeiffer und Dr. Ehard sowie Ministerialrat Dr. Römer für Bayern und unter den hessischen Mitgliedern von mir gelten muß. Ebenso verdient Hervorhebung, daß die Länderregierungen von Bayern, Württemberg-Baden und Groß-Hessen, in denen alle vier Parteien vertreten sind, einstimmig das Gesetz gebilligt haben.

Die Dinge dürfen nicht auf den Kopf gestellt werden: die Kontrollratsrichtlinien beschränken sich darauf, nach *formellen* Merkmalen Personengruppen zusammenzustellen, die als Nationalsozialisten oder Militaristen *gelten* sollen, während das deutsche Gesetz *materielle* Tatbestände und ein geordnetes Verfahren schafft, um im Einzelfall zu erweisen, wer politisch belastet *ist*. Grundauffassung des deutschen Gesetzes ist es also, um der Gerechtigkeit willen gegenüber dem Schein das Sein, gegenüber der Vermutung die Wahrheit zum Siege zu führen. Gegen diese Grundauffassung kann die Kirche keine Bedenken erheben.

Die Kirche macht geltend, das Gesetz erschüttere das Rechtsempfinden, weil es heute Handlungen und Gesinnungen verurteilt, die vom damaligen Gesetzgeber als rechtmäßig und gut eingeführt worden seien. Die Eingabe verwechselt hier Recht und Gesetz. Es gibt ewiges Recht, das durch kein Gesetz zunichte gemacht, und bleibend Unrecht, das durch keine Satzung zu Recht gemacht werden kann. Das war und ist eine Grundlehre der katholischen und der lutherischen Kirche. (...) Es ist ein Grundfehler, gegen bleibendes, wieder zur Geltung gekommenes Recht sich berufen zu wollen

[7] „Frankfurter Hefte" 1946/5, S. 35–46: „Die Evangelische Kirche und das Befreiungsgesetz".

auf Einschätzungen eines früheren Gesetzgebers, noch dazu eines ‚Gesetzgebers', von dem die Kirche in ihrer Eingabe selbst anerkennt, daß er ‚die ganze Staatsgewalt in den Dienst des Unrechts gestellt' habe und ‚seine Grundsätze und ihre Anwendung immer von neuem zu Verbrechen führen' mußten. Wer eine solche Rechtfertigung zuließe, *der* erschütterte das Rechtsempfinden. Denn es verstößt nicht nur gegen die Gesetze der Logik, sondern auch gegen die der Moral, wollte man bei Verwirklichung der Gerechtigkeit die Einschätzung eines ‚Gesetzgebers', der ein Verbrecher war, zum Ausgangspunkt nehmen. (...)

Um die internationale Tragweite des Befreiungsgesetzes zu ermessen, muß man sich vor Augen halten, daß dem satanischen Wort des früheren ‚Reichsleiters' Buch, der Jude sei kein Mensch, im Ausland das ebenso infernalische Wort gegenüberstand, nur der tote Deutsche sei ein guter Deutscher. Die Genehmigung dieses Gesetzes anerkannte jetzt implicite, daß die Deutschen selbst befähigt und gewillt sind, in einer Art Selbstgericht sich von denen zu befreien, die für Nationalsozialismus und Militarismus verantwortlich sind; daß es sich dabei um eine kleine Minderheit von Deutschen handelt."

Die Grundauffassung, von der, nach der zutreffenden Darlegung Arndts, das Gesetz getragen war, ließ sich in politischen Erfolg indes nicht umsetzen. Bei den wirklichen Verantwortlichen handelte es sich in der Tat um „eine kleine Minderheit von Deutschen", vor die Spruchkammern aber mußten nicht nur sie. Außerdem zeigte sich: Wer von den wirklich Schuldigen, welchen Grades immer, sein Verfahren, mit welchen Mitteln immer, lange genug hinauszuschieben vermochte, kam im Ablauf der Zeit billiger davon. Erst 1955 ging die Geltung des Gesetzes unter weitreichend veränderten Voraussetzungen zu Ende.

In Hessen hat insbesondere Kurt Oppler – wir arbeiteten in der VVN zusammen – (1948/49 zum Leiter des Personalamtes des Vereinigten Wirtschaftsgebietes bestellt, nach Gründung der Bundesrepublik ihr Botschafter in Schweden und in den Niederlanden) durch Kontaktpflege sehr dazu beigetragen, daß in den Spruchkammern so viel Gerechtigkeit zustande kam, wie sich nur eben erreichen ließ. „Das Recht auf den politischen Irrtum", das ich in einer von allen Verteidigungsanwälten dann zitierten Stellungnahme formuliert hatte, ließ Oppler stets gelten, betonte aber auch „die Pflicht zur Information", deren Miterfordernis ich verlangt hatte und die von den meisten geflissentlich außer Betracht blieb.

Nach Einrichtung des Befreiungsministeriums in Wiesbaden baten mich Gottlob Binder, der Minister, und sein Staatssekretär, wie erwähnt, Karl Heinz Knappstein, doch das Lager in Darmstadt aufzusuchen, wo mehrere

tausend SS-Leute interniert waren, und zu sehen, wie es um die Möglichkeit bestellt sei, bei ihnen allenfalls „geistige Entnazifizierung" zu bewirken. Ich brachte mit 25 „Abgesandten" der Lagerinsassen in einem ihrer Zelte zwei Tage und die halben Nächte in Debatten über den „SS-Staat", das System der Konzentrationslager — das die meisten von der Waffen-SS in den Einzelheiten nicht gekannt hatten —, das „Dritte Reich" und den Nationalsozialismus insgesamt zu, — nicht ohne Erfolg, wie mir schien. Mein Eindruck war, daß es nicht aussichtslos zu sein brauchte, mit einer erheblichen Anzahl dieser Internierten eine gewisse Grundübereinstimmung zu erzielen, aus der sich vielleicht — mehr als mit manchen Mitläufern nun der Demokratie — ein Stück positiver politischer Zukunft entwickeln ließ. Wo aber waren die Kräfte für solch eine Aufgabe? Wer hatte, bei allen den anderen Aufgaben, die bewältigt werden mußten, die Zeit dazu?

*

Der öffentlichen Meinungsbildung mußte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden — prinzipiell ohnehin, da es ja um Demokratisierung ging, erst recht angesichts der Fülle von Schwierigkeiten in der konkreten nachkriegsdeutschen Entwicklung.

Die Politik der amerikanischen Besatzungsmacht, den Zugang zur Herausgabe von periodischen Druckschriften, von Zeitungen und Zeitschriften also (auch zur Herausgabe von Büchern und Broschüren), sowie zum Rundfunk durch eine streng gehandhabte Lizenzerteilung zu regulieren, mit der für die Tagespresse überdies die Zuweisung von Druckereien verbunden war, ein bedeutender ökonomischer Vorteil somit, ist damals von Gegen- und Andersinteressierten viel kritisiert worden. Mir scheint sie, im ganzen genommen, notwendig und richtig gewesen zu sein. Sie hat erreicht, daß nur Personen bewährt antinazistischer Gesinnung in die Schlüsselpositionen der öffentlichen Meinungsbildung kamen. Den Mißhelligkeiten, die sich in den meisten anderen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und staatlichen Bereichen durch die teils unvermeidliche, teils bewußt bewerkstelligte Hereinnahme auch aktiver „Ehemaliger" einstellten, fehlte auf dem Gebiet der Presse und des Rundfunks die Möglichkeit. Ferner ist durch die Überlassung der Druckereien an die Lizenzträger hier jedenfalls verhindert worden, daß der kapitalistische Produktionsmittelbesitz unangebrachte Abhängigkeiten schuf. Die Nachrichtengebung, das Kernstück der Information in den Demokratien, wurde als Gemeinschaftsaufgabe der Lizenzpresse organisiert: in Bad Nauheim entstand die „DANA" (Deutsche Nachrichten-Agentur), aus der nachmals, mit Sitz dann in Hamburg, die „dpa" (Deutsche Presse-Agentur) hervorgegangen ist.

Man kann sagen, daß diese Lizenzpolitik der Amerikaner nach der nazistischen Periode der totalen Manipulation der öffentlichen Meinungsbildung wieder die Voraussetzungen für ein gediegenes journalistisches Bewußtsein der Unabhängigkeit, der Kritik und der Verantwortung geschaffen hat. Für den Rundfunk wurde die Organisationsform der „Öffentlich-Rechtlichen Anstalt" vorbereitet, in der alle gesellschaftlich bestimmenden Kräfte zur Mitwirkung an der Programmgestaltung Vertretung erhielten. (Die Übernahme des Prinzips der parteipolitischen Parität in der Stellenbesetzung, die die übrigen Beteiligten nicht hätten hinzunehmen brauchen, ist am Hessischen Rundfunk weniger markant erfolgt als an einigen der anderen Sender.)

Mit der Landesregierung in Wiesbaden ergab sich von vornherein eine ausgezeichnete, auf Information und Freimut beruhende Zusammenarbeit. Sie ist unter den Ministerpräsidentschaften von Georg August Zinn (10. Januar 1951 bis 2. Oktober 1969) in der Person seines Vertrauensmannes für die Verbindung mit den Medien, des aus Leipzig nach Hessen gekommenen erfahrenen Pressemannes Fritz Bartsch, auf das beste und wirksamste gewissermaßen, ohne zum Amt zu werden, institutionalisiert worden. Nicht nur in dem Eckzimmer, das er im gleichen Stockwerk der Staatskanzlei wie der Ministerpräsident und der Staatssekretär innehatte, — in vielen Weinstuben Hessens, als es uns wieder gutzugehen begann und ging, hat Fritz Bartsch vorzügliche demokratische Vermittlungsarbeit geleistet.

Im Spätsommer und Herbst 1948 war eine Gruppe von Journalisten und Publizisten, aus Hessen der Herausgeber der Monatsschrift „Die Wandlung", Dolf Sternberger, und ich mit dabei, drei Monate lang, eingeladen von der Rockefeller Foundation und der Columbia-Universität, in den Vereinigten Staaten zum Studium der Presseverhältnisse dort.

Diese Reise gehörte zu den seit Ende 1947 sich allmählich verändernden Aktivitäten der amerikanischen „reeducation"-Politik. Die Anordnungen und Belehrungen, von denen sie in den ersten zweieinhalb Jahren bestimmt gewesen war, machten mehr und mehr einer Kooperation Platz, die sich auf Erfahrungs- und Meinungsaustausch gründete. Sie wurde besonders in der Reaktivierung der Hochschulen wirksam.

Zu deren Erneuerung hatte bereits in der allerersten Nummer der „Frankfurter Hefte" (April 1946) Clemens Münster (Physiker, von den Amerikanern aus dem Zeiss-Werk Jena nach dem Westen gebracht, 1948 Mitherausgeber unserer Zeitschrift, 1953 wurde er Fernseh-Direktor des Bayerischen Rundfunks in München) geschrieben: „Die Idee einer Universität kündigt sich an, deren Ziel wieder der ‚ganze Mensch' ist, welchem Ziel das Fach-

studium nicht weniger dient als die mit ihr lebendig verbundene universale Bildung. Eine Universität als eine relativ selbständige Körperschaft, die den Raum für freie Forschung und Lehre bildet, und zugleich als eine Staatsanstalt, die den Studenten zum Diener des ganzen Volkes erzieht, und dies nicht trotz, sondern wegen ihrer relativen Eigenständigkeit. Eine Universität, die vielleicht konservativ, aber keinesfalls reaktionär ist, die nicht nur für den begabten Arbeiter offen ist, sondern deren Studenten auch dann Arbeiter sind, wenn sie nicht dem Arbeiterstande entstammen. Eine Universität, die das National-Sein als eine Verwirklichung des Human-Seins und das Human-Sein als höchste Weise des National-Seins begreift und offen ist für die übernationalen geistigen Werte und Beziehungen. Sie wird auch nicht unpolitisch sein, im Gegenteil einen gewichtigen Beitrag zur Legierung von Geist und Politik leisten, aber als Ort der Vorbereitung, nicht des Handelns. Eine solche Planung ist nur denkbar von einem klar gesehenen Menschenbild her, das ebenso dem Wesen wie der heutigen Ausprägung des Menschen entspricht."

Die Aufgabe, vor der, nach der kurzen, im Konflikt beendeten Amtszeit Franz Böhms, die beiden ersten Kultusminister Hessens: Erwin Stein (6. Januar 1947 bis 9. Januar 1951; von 1951 an bis 1971 Richter am Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe) und Ludwig Metzger (10. Januar 1951 bis 2. Dezember 1953) zusammen mit den sich neu konstituierenden Fakultäten standen, war eine der am schwersten zu bewältigenden: Die aus dem Krieg Heimgekehrten, aus der Kriegsgefangenschaft Heimkehrenden, die ihr Studium hatten unterbrechen müssen, die Jahrgänge, die nun hinzukamen, drängten sich vor den zertrümmerten Eingängen zu den Hochschulen, – es mußten die Baulichkeiten, vorerst wenigstens notdürftig, ehe an neue Hörsäle, neue Laboratorien zu denken war, instandgesetzt, die Lehrkörper teils ergänzt, teils erneuert werden. Das eine wie das andere erforderte gleichermaßen die vielfältigste Energie und Umsicht. (Dazu landauf, landab die gesamten übrigen Schulprobleme, angefangen vom Lehrpersonal, das die Besatzungsmacht besonders genau unter die Lupe nahm, bis zu den Lernmitteln, die entweder nicht mehr vorhanden oder untauglich geworden waren.) Glücklicherweise übernahmen Professoren, die ihrerseits gute Beziehungen zu den Bildungsoffizieren der Besatzungsmacht hatten, mit die Initiative, so beispielsweise im Rektorat an der Frankfurter Johann Wolfgang Goethe-Universität Walter Hallstein, der Ordinarius für Internationales Privatrecht. (Erst 1950 berief ihn Konrad Adenauer als Staatssekretär zu sich in das Bundeskanzleramt und dann in das Auswärtige Amt.) Eine beachtliche Liste von Namen wäre hier zu nennen.

In Frankfurt erwies es sich als ganz besonders förderlich, daß Max Horkheimer und Theodor W. Adorno aus der Emigration zurückgekehrt waren und ihr vormaliges, in den USA weitergeführtes „Institut für Sozialforschung" wieder errichteten. Sie verfügten über die geeignetsten amerikanischen Beziehungen, sie bewogen bedeutende Gelehrte und Bildungspolitiker, auf mannigfache Weise helfend miteinzugreifen, – ich nenne nur Robert M. Hutchins von der Universität Chicago und lediglich eines seiner Werke: „Education for Freedom". Horkheimer und Adorno haben, wann immer sie es für erforderlich hielten oder man es von ihnen erwartete, Wege gewiesen und Wege eröffnet. Über das bundesweite und internationale Renommee, das ihre „Schule der kritischen Theorie" zum „historischen Verlauf der gegenwärtigen Epoche" Frankfurt zusätzlich verschafft hat, braucht kein Wort verloren zu werden.

Vorbereitende Gespräche haben im Oktober 1949 dazu geführt, daß Kultusminister Erwin Stein und Georg August Zinn als damaliger Justizminister nach Waldleiningen im Odenwald die Rektoren aller wissenschaftlichen Hochschulen in Westdeutschland und Berlin, zahlreiche Professoren und einige andere Persönlichkeiten aus dem In- und Ausland zu einer Konferenz einluden, auf der die Errichtung ordentlicher Lehrstühle für die „Wissenschaft von der Politik" erörtert werden sollte[8]. (Die Bezeichnung „Politologie" ist von Hermann Brill geprägt worden; sie hat sich im allgemeinen Sprachgebrauch mittlerweile durchgesetzt). Das Hessische Kabinett war vorangegangen und hatte die Errichtung je eines dieser Lehrstühle in Frankfurt, Marburg und Darmstadt bereits im Mai 1948 beschlossen. „Daß Politik nicht als Wissenschaft gelehrt werden könne," schrieb ich zur *Waldleininger Initiative*, die nach und nach über Hessen hinaus beachtlichen Erfolg zeitigte, „wird durch den jahrzehntelangen erfolgreichen Unterricht der ‚sciences politiques, économiques et sociales' in Frankreich und durch die Tatsache widerlegt, daß in den USA nicht weniger als 4 500 Lehrkräfte an den dortigen Hochschulen ‚Political Science' vortragen, daß 80 Prozent der amerikanischen Studenten aller Fakultäten die Einführungsvorlesungen darüber hören. (...) Eine andere Frage ist es, ob diese Disziplin für die Hörer aller Fakultäten sofort zum Pflichtfach und zum Prüfungsgegenstand gemacht werden soll. Man kam in Waldleiningen zu der Auffassung, daß man in jedem Fall beginnen müsse; die Erfahrungen in einigen Jahren, so rasch wie möglich, werden zeigen, wie weit man gehen kann und soll. Vorerst sind wir leider nicht einmal sehr reich an geeigneten Lehrkräften." (An der Technischen Hochschule Darmstadt trug Ludwig Bergsträßer vor,

[8] E. Kogon, Die drei Lehrstühle für Politische Wissenschaft in Hessen, in: Hessen – Kultur und Wirtschaft, Herausg. G. A. Zinn, Wiesbaden, 1952, S. 187f.

1946 der Vorsitzende des Verfassungsausschusses; von ihm übernahm ich, nachdem der ordentliche Lehrstuhl errichtet war und die Fakultät für Kultur- und Staatswissenschaften mich berufen hatte, den Auftrag.) „Die Rektorenkonferenz wird sich mit den Vorschlägen befassen," fuhr ich in meinem Bericht über Waldleiningen fort. „Der Erfolg wird, wie in so vielen anderen Fällen, von der wirksamen Fortführung der bereits begonnenen praktischen Initiative abhängen. Wir begrüßen sie. Denn das politische Nervensystem des deutschen Volkes und seiner zur Führung auf allen öffentlichen Gebieten berufenen Staatsbürger, ihr politisches Sensorium bedarf dringend der Verbesserung. Je feiner es sich entwickelt, je mehr es instandgesetzt wird, qualifiziert zu reagieren, je tiefer die politische Einsicht und je weiter der politische Wissenshorizont wird, um so nachhaltiger wird die positive Wirkung für das Gedeihen der deutschen Demokratie sein"[9].

In diesem Zusammenhang verdienen die „*Hessischen Hochschulwochen für staatswissenschaftliche Fortbildung*" noch hervorgehoben zu werden. Sie waren das Ergebnis der gleichen Erwägungen, die das Hessische Kabinett veranlaßt haben, die Mittel zu bewilligen, die es erlaubten, die drei ordentlichen Lehrstühle für Politische Wissenschaft (...Wissenschaftliche Politik) zu errichten. Halbjährlich wurde es von Oktober 1952 an — Hermann Bach war Leiter der Staatskanzlei (1. August 1949 bis 30. Januar 1963) — jeweils bis zu zweihundert Angehörigen des gehobenen und des höheren Staatsdienstes ermöglicht, an einem der Kurorte Hessens von kompetenten Fachkräften der Bundesrepublik Deutschland sich über zentrale Themen der gesellschaftlichen Entwicklung unserer Zeit informieren zu lassen. Die Leitung der Vorarbeit und der Ausführung hatte vom Beginn der Initiative an Susanne Kriebel, Oberregierungs-/Ministerialrätin im Landespersonalamt. Die bei den „Hessischen Hochschulwochen für staatswissenschaftliche Fortbildung" bis April 1973 gehaltenen Vorträge sind in 75 Sammelbändchen erschienen, — eine Fundgrube demokratisch-praktikablen Wissens.

*

Bleibt als letzter — nicht geringster — Beitrag Hessens zu erwähnen, was während der Besatzungszeit sowie unmittelbar anschließend hier und von hier aus zur Politik der Europäischen Einigung beigetragen worden ist.

Der deutsche Verband „Europa-Union" war bald nach den beiden Reden gegründet worden, die Winston Churchill im März 1946 in Fulton (USA), im September des gleichen Jahres in Zürich gehalten hatte: er erklärte

[9] „Frankfurter Hefte" 1949/11, S. 906.

einen Zusammenschluß der europäischen Staaten nicht nur für wünschenswert, sondern für unerläßlich. Im amerikanischen Besatzungshauptquartier bestanden keine Einwände dagegen, daß wir uns der Teilnahme an dieser Idee und Absicht und Notwendigkeit hingaben. Hilpert, Brentano, Hallstein, viele andere bekundeten ihre Sympathie und Zustimmung. Der neugegründete Verband trat der internationalen „Union Européenne des Fédéralistes" mit Sitz in Paris bei. Ich wurde, wohl vor allem wegen der aus der Lagerzeit bestehenden Auslandsverbindungen und meiner Kontakte zu den Amerikanern, an die Spitze des Präsidiums gewählt.

In den Reihen des westlichen antifaschistischen Widerstandes war man sich frühzeitig darüber im klaren, daß es mit der Vollsouveränität der Nationalstaaten ein Ende hatte. Wir meinten, ohne die Weltkonfrontation der Herrschaftssysteme vorauszusehen, daß nach dem totalen Machtverlust, der dem Zusammenbruch des Dritten Reiches folgen mußte, der Einbezug Deutschlands in eine gesamteuropäische Union nicht sonderlich schwierig sein würde. Es sollte mit dem Zusammenschluß in Westeuropa lediglich begonnen, aber bei ihm nicht stehengeblieben werden. Die Illusion wurde lange Zeit, während die konkreten Integrationen Schritt für Schritt außerhalb der Demarkation erfolgten, die Europa — und Deutschland — zweiteilte, aufrechterhalten (obschon allmählich immer schwächer).

Zwischen Dezember 1947 und April 1948 bildeten sich in Paris, Rom, Brüssel, Den Haag, Luxemburg und, für das westdeutsche Dreizonen-Gebiet, in Frankfurt Komitees, die einen „Völkerkongreß" repräsentativer nationaler Delegationen vorbereiten sollten, um durch eine solche mächtige Willenskundgebung international der Einigungsforderung Nachdruck zu geben. Der Kongreß fand vom 8. bis zum 10. Mai 1948 in der Hauptstadt der Niederlande statt. Es nahm daran eine starke, aus fünfzig in der Sache engagierten Persönlichkeiten zusammengesetzte deutsche Delegation teil, — Konrad Adenauer darunter. (Ich hatte dafür sorgen müssen, daß er und die anderen aus dem Vereinigten Wirtschaftsgebiet der Doppelzone die Reisegenehmigung erhielten, dazu holländische Gulden, — so eingeschränkt waren generell unsere Möglichkeiten damals noch.)

Nach dem „Haager Kongreß", der ein voller Erfolg wurde, bemühte sich Duncan Sandys, konservativer Abgeordneter im britischen Unterhaus, vormaliges Kabinettsmitglied, Schwiegersohn Winston Churchills, in ganz Westeuropa unter Einschluß Westdeutschlands der Einigungsbewegung eine breite demokratische Legitimationsbasis zu schaffen, — die 840 Delegierten vom Haag waren nur von dem oder jenem Einzelverband, in unserem Fall von der deutschen „Europa-Union", benannt gewesen. Am 25. Oktober 1948 konstituierte sich in Brüssel unter der Ehrenpräsidenten-

schaft von Léon Blum, Paul-Henri Spaak, Winston Churchill und Alcide de Gasperi die „Europäische Bewegung" aus den bestehenden freien Europa-Verbänden und „Nationalen Räten": Vertretern aller gesellschaftlich bestimmenden Gruppierungen in den einzelnen Ländern: der politischen Parteien, der Gewerkschaften, der Unternehmerorganisationen, der Bauernschaft, der Freien Berufe, der Universitäten, der Kirchen. Duncan Sandys, der Präsident des Exekutivkomitees, kam nach Frankfurt, bat mich zu sich in das von den Amerikanern noch besetztgehaltene Hotel „Excelsior" zu einem, wie sich herausstellte, für mich in Anbetracht unserer deutschen Verhältnisse üppigen Frühstück (das er im Schlafrock mit mir einnahm) und empfahl, nun im Dreizonen-Gebiet einen „Deutschen Rat der Europäischen Bewegung" zu gründen.

So geschah es.

Eine gewisse Schwierigkeit bot die erhebliche Reserviertheit Kurt Schumachers, der in einem lediglich westeuropäischen Zusammenschluß ein Hindernis für die deutsche Wiedervereinigung sah und überdies in der erheblichen Anzahl von CDU/CSU-Politikern, die sich vorbehaltlos engagierten, eine „reaktionäre Verschwörung" zur Errichtung eines „vatikanisch beherrschten Europa" argwöhnte. Hermann Brill, Fritz Erler und Carlo Schmid, die sich ihrerseits an meiner Bemühung von Anfang an beteiligt hatten, vermittelten eine Zusammenkunft im frankfurter Hotel „Monopol". Nur mit Mühe gelang es mir, zum einen zu begründen, daß es möglich sein werde, den „Deutschen Rat" parteiparitätisch und gesellschaftlich pluralistisch zusammenzusetzen, zum andern es zumindest nicht als unmöglich erscheinen zu lassen, eine europäische Integrationspolitik „der Offenen Tür" zu betreiben mit der Maxime „Handeln, damit man verhandeln kann". Schumacher stimmte schließlich sehr verhalten zu und benannte Gerhard Lütkens, Legationsrat ehemals im Auswärtigen Dienst der Weimarer Republik, einen, wie sich zeigte, äußerst mißtrauischen und sehr schwierig zu behandelnden Herrn, als seinen Vertrauensmann in der Leitung, der aber, glücklicherweise, auch die anderen drei genannten und führenden Sozialdemokraten angehörten.

Am 21. Januar 1949 kamen in Schönberg/Taunus, mehr als hundert Persönlichkeiten der bezeichneten Zugehörigkeiten zusammen, um das weitere konstituierende Vorgehen zu beschließen. Es wurde ein „Vorläufiger Ausschuß" aus zwanzig der Teilnehmer gebildet, der in Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Gruppen eine Liste von circa zweihundert Mitgliedern des Rates zusammenstellen sollte. Ferner wurde eine provisorische Elfer-Delegation für Brüssel bestellt, wo Ende Februar über den Internationalen Rat der Europäischen Bewegung zu beschließen war. Das

angewandte Prinzip der Personalunionen auf mehreren Zuständigkeits- und Verantwortungsgebieten bewährte sich in diesem Stadium, in dem es auf Information, Initiative, Zusammenarbeit und Flexibilität ankam, gut. Im Herbst, am 19. September 1949, trat der „Deutsche Rat der Europäischen Bewegung" im großen Kursaal der hessischen Landeshauptstadt vor die Öffentlichkeit.

Es war der Monat der Regierungsbildung in Bonn nach den soeben abgehaltenen erstmals wieder freien Wahlen zu einem deutschen Bundesparlament. Die Zeit des Neubeginns in Vororientierungen und Grundlegungen war abgeschlossen.

HERBERT LILGE

DIE POLITISCHE ENTWICKLUNG DES LANDES HESSEN

Ein notwendiger Rückblick

Schon früh begannen in den von der amerikanischen Besatzungsmacht am 26. Dezember 1945 zugelassenen „Lizenzparteien" SPD, CDU, KPD und der am 11. Januar 1946 lizenzierten LDP die historischen und politischen Hauptströmungen Deutschlands wieder sichtbar zu werden und mit ihnen die Fortsetzung der ideologisch-politischen Grundsatzkonflikte aus dem 19. Jahrhundert und aus der Weimarer Nationalversammlung. Nach Werner Conze „treten uns in den verfassungspolitischen Auseinandersetzungen der Jahre 1946 und 1947 die beiden großen Potenzen entgegen, die in der nationalsozialistischen Zeit aktiv und passiv wirksamen Widerstand geleistet haben: die christlichen Kirchen und die Sozialdemokratie bzw. die organisierte Arbeiterbewegung. Beide waren sei dem 19. Jahrhundert durch prinzipielle Gegnerschaft getrennt. Beide hatten sich in gemeinsamer Front gegen den Nationalsozialismus zusammengefunden. Beide beanspruchten von ihrer Position aus die Führung beim Aufbau deutscher Staatlichkeit in den westlichen Besatzungszonen, wobei der Zwang zur Vereinbarkeit des prinzipiell Unvereinbaren unausweichlich war."[1]

SPD und CDU — eine interkonfessionelle Sammlungsbewegung als neue Parteiformation — waren die dominierenden und am stärksten miteinander ringenden Kräfte der hessischen Verfassungsgestaltung — ohne den allein schon von der zahlenmäßigen Stärke her geringeren Anteil der Liberalen und Kommunisten unberücksichtigt zu lassen. Sozialdemokraten und Christliche Demokraten trafen sich dabei in der Grundüberzeugung, daß die Demokratie und insbesondere eine so embryonale wie die deutsche durch politische Toleranz lebensfähig und durch den politischen Kompromiß praktikabel gemacht werden sollte, wenn nicht mußte. Diese ver-

[1] Aus „Weichenstellung in den Landesverfassungen", Süddeutsche Zeitung v. 10. 3. 1976.

fassungspolitische Liberalität und eine aus dem gemeinsamen Widerstand oder doch zumindest aus gemeinsamer Distanz zum Nationalsozialismus stark nachwirkende verbindende Kraft sollten sich als zunächst dauerhafte Grundlagen für den demokratischen staatlichen Neubeginn Hessens erweisen.

Dieser nur flüchtige, aber notwendige Rückblick in die Zeit der Entstehung der Hessischen Verfasssung legt die Quelle des Geistes frei, der den Umgang konkurrierender und gegensätzlicher politischer Kräfte beeinflußte und auch eine neue politische Kultur schaffen half. In ihr sollte den Parteien eine auch erstmals vom Volk anerkannte und als Instrumente der politischen Willensbildung beherrschende Rolle zugewiesen werden. Eschenburg spricht, auf die Gegenwart bezogen, von einer „verfassungsbejahenden Allianz der drei einzigen Parlamentsparteien"[2]. Diese Allianz gab es schon in der Frühphase deutscher und hessischer Staatlichkeit. Sie gab es nicht nur zwischen SPD und CDU, sondern auch unter Einschluß von LDP und KPD. Sie wird weder widerlegt durch die Ablehnung der Hessischen Verfassung durch die Liberaldemokraten — deren Sozial- und Wirtschaftskonzeption in entscheidenden Punkten unvereinbar mit der Sozial- und Wirtschaftsordnung der Verfassung war — noch durch die Existenz der KPD, deren damalige Vorstellungen sich durchaus in Übereinstimmung mit einer demokratisch-rechtsstaatlichen Konzeption befanden und deren Staatsbild „zwar radikaldemokratisch und zum Sozialismus hin offen, aber im strikten Gegensatz zum Ideal einer kommunistischen Staats- und Gesellschaftsordnung"[3] stand.

Im Spiegel der Landtagswahlergebnisse

Die Konzentration der politischen Kräfte auf nur wenige Parteien — strukturbestimmend für das bundesrepublikanische Parteiensystem schlechthin — war in Hessen von Anfang an gegeben. Der kanalisierende Einfluß der Besatzungspolitik durch die Lizenzierung von SPD, CDU, LDP und KPD war dabei unbestreitbar. Es gab einen Grundkonsensus der Alliierten, die Vielparteien-Konstellation von Weimar zu verhindern. Aber diese Konzentrationsbewegung befand sich auch in weitgehender Übereinstimmung mit den Vorstellungen der deutschen Bevölkerung, deren Erfahrun-

[2] Th. Eschenburg, Demokratie im Wahlkampf, in: Merkur 3/1976, S. 203.

[3] B. Beutler, Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 221, Berlin 1973, S. 53.

gen in der Weimarer Republik, in der nationalsozialistischen Diktatur und im Angesicht einer desolaten Nachkriegssituation eindeutig die Zusammenfassung politischer Strömungen in wenige große Parteien begünstigten. In Hessen hat es den Übergang vom Mehrparteiensystem zum Dreiparteiensystem, wie er für die parlamentarische Bundesebene zutrifft und durch den zweiten Bundestag von zunächst elf Parteien auf sechs, allerdings beeinflußt durch die Einführung der Fünf-Prozent-Klausel, eingeleitet und mit der vierten Bundestagswahl 1961 abgeschlossen wurde, nicht gegeben. Sieht man von der episodenhaften parlamentarischen Existenz von KPD (1946–1950) und NPD (1966–1970) und der begrenzten Ausnahmesituation des GB/BHE[4] (1950–1966) ab, so gab es letztlich mit SPD, CDU und FDP (1946–1948 LDP) die einzigen landespolitisch bedeutenden Parteien. Sie vereinigten bereits im ersten Hessischen Landtag 89,3 Prozent der gültigen Stimmen auf sich und haben diese Stimmenkonzentration in der gegenwärtigen 8. Wahlperiode auf 97,9 Prozent gesteigert. Eine zeitweise Abschwächung dieser Konzentration fiel nie unter 87 Prozent. In Hessen wie auch in anderen Bundesländern erfolgte also durch diese frühzeitige Konzentration auf praktisch drei Parteien die zeitliche Vorwegnahme eines Grundmusters des gemäßigten Parteienpluralismus[5], wie er sich später in der Geschichte der Bundesrepublik allgemein entwickeln und von hoher Stabilität erweisen sollte.

[4] GB/BHE (Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten). Der GB/BHE hatte sich 1961 vorübergehend mit der DP (Deutsche Partei) zur Gesamtdeutschen Partei (GDP) zusammengeschlossen, änderte aber 1962 seinen Namen in GDP/BHE, 1966 in GPD/BHE (Gesamtdeutsche Partei) und 1969 in GPD. (Nach „Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland", 30. Aufl., Bad Homburg v. d. H. 1976, S. 14).

[5] Th. Stammen, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland im Grundriß, in: Politik und politische Bildung, München 1975, S. 64.

[6] K. E. Demandt, Geschichte des Landes Hessen, Kassel 1972, S. 690. Tabelle ergänzt und aktualisiert durch Verfasser. Die bisherigen acht hessischen Landtage hatten folgende Abgeordnetenstärken: 1946 (90); 1950 (80); 1954 (96); 1958 (96); 1962 (96); 1966 (96); 1970 (110); (1974 (110). Erst ab 1954 gilt, daß jeweils die Hälfte der Abgeordneten direkt und über die Landesliste gewählt wird. 1946 gab es noch keine „Ein-Mann-Wahlkreise" und somit gibt es auch keine Vergleichbarkeit mit den bei späteren Wahlen (ab 1950) errungenen Direkt- bzw. Listenmandaten. 1950 wurden 48 Abgeordnete direkt und 32 über die Landesliste gewählt, 1954 bis 1966 48:48, 1970 und 1974 auf Grund der Neueinteilung der Wahlkreise 55:55. In der 3. Reihe der Übersicht bei den einzelnen Parteien stehen die Mandatszahlen. Die erste Zahl innerhalb der Klammer nennt die direkt gewonnenen und die zweite Zahl die über die Landesliste zugeteilten Sitze. 47 (36:11) heißt also: 36 direkte, 11 Listenmandate. 26 (4:22) heißt demnach: Von 26 Mandaten wurden 4 direkt und 22 über die Landesliste gewonnen.

Landtagswahlen in Hessen 1946 bis 1974[6]

Parteien	1946 1. XII.	1950 19. XI.	1954 28. XI.	1958 23. XI.	1962 11. XI.	1966 6. XI.	1970 8. XI.	1974 27. X.
Wahlberechtigte	2 380 109	2 985 021	3 105 125	3 257 513	3 451 314	3 543 079	3 828 701	3 850 223
Gültige Stimmen	1 609 388	1 851 087	2 501 273	2 683 857	2 636 803	2 827 633	3 141 816	3 230 420
Wahlbeteiligung	73,2%	64,9%	82,4%	82,3%	77,7%	81,0%	82,8%	84,8%
SPD	687 431	821 268	1 065 733	1 235 361	1 340 625	1 442 230	1 442 201	1 394 123
	42,7%	44,4%	42,6%	46,9%	50,8%	51,0%	45,9%	43,2%
	38	47 (36:11)	44 (41:3)	48 (42:6)	51 (44:7)	52 (44:8)	53 (38:15)	49 (20:29)
CDU	498 158	348 148	603 691	843 041	760 435	745 409	1 248 453	1 528 793
	30,9%	18,8%	24,1%	32,0%	28,8%	26,4%	39,7%	47,3%
	28	12 (4:8)	24 (5:19)	32 (6:26)	28 (4:24)	26 (4:22)	46 (17:29)	53 (35:18)
FDP	252 207	588 739	513 421	250 310	301 783	293 994	316 270	238 726
	15,7%	31,8%	20,5%	9,5%	11,5%	10,4%	10,1%	7,4%
	14	21 (8:13)	21 (2:19)	9 (0:9)	11 (0:11)	10 (0:10)	11 (0:11)	8 (0:8)
GB/BHE	—	—	192 390	193 996	167 090	121 326	—	—
	—	—	7,7%	7,4%	6,3%	4,3%	—	—
	—	—	7 (0:7)	7 (0:7)	6 (0:6)	—	—	—
KPD	171 592	87 878	84 013	—	—	—	—	—
	10,7%	4,7%	3,4%	—	—	—	—	—
	10	—	—	—	—	—	—	—
NPD	—	—	—	—	—	224 674	94 531	32 713
	—	—	—	—	—	7,9%	3,0%	1%
	—	—	—	—	—	8 (0:8)	—	—
Sonstige	—	5 054	42 025	111 149	66 870	—	40 361	36 065

Die umseitige Statistik über alle bisherigen hessischen Landtagswahlen erhellt eine in mancher Hinsicht bemerkenswerte politische Landschaft innerhalb der Bundesrepublik Deutschland.

Die SPD spielt in der Politik des Landes von Anfang an die dominierende Rolle. Gab es in der Konfiguration der politischen Parteien im Bund von 1949 bis 1966 das CDU-beherrschte Regierungsbündnis gegen die sozialdemokratische Opposition, so war die hessische SPD stets die alleinige oder doch stärkste Regierungspartei. Sie erreichte in den Wahlen von 1950, 1962 und 1966 die absolute Mehrheit und stellte in den Wahlperioden von 1950–1954 und von 1966–1970 allein die Regierung. Die überragende Position dieser Partei bis zum Beginn der siebziger Jahre wird dadurch verdeutlicht, daß sie in sieben von acht Landtagswahlen nicht nur die stärkste Partei wurde, deren Vorsprung vor der zweitstärksten zeitweilig bis über 20 Prozent betrug, sondern daß sie auch mit Ausnahme der Wahlen 1974 stets die weitaus meisten Direktmandate gewann. Von 1946 bis 1962 verdoppelte sie nahezu ihren Stimmenanteil. Eine mit der hessischen SPD vergleichbare Macht- und Regierungskontinuität gibt es in der Geschichte der Bundesländer nur noch in Bremen und Rheinland-Pfalz. Erstmalig mit der Landtagswahl von 1970, die zu einer Stimmeneinbuße von 5,1 Prozent und zum Verlust der seit 1962 ununterbrochen gehaltenen absoluten Mehrheit führte, trat eine deutliche Schwächung der Partei ein. Sie fand 1974 ihre Fortsetzung und im Verlust ihrer sei 28 Jahren souverän ausgeübten Führungsposition als stärkste Partei ihren sichtbarsten Ausdruck. Ein Machtwechsel selbst war damit aber nicht verbunden. Sein Ausbleiben über einen Zeitraum von heute 30 Jahren – die wechselnden Koalitionen mit der CDU von 1946–1950, mit der GDP/BHE von 1954–1966 und mit der FDP ab 1970 berührten und berühren nicht entscheidend die bisher ungebrochene sozialdemokratische Regierungsherrschaft in Hessen – erinnert an die Kommentierung, die der Sturz Karl Arnolds durch ein konstruktives Mißtrauensvotum und seine Ablösung durch den sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Fritz Steinhoff am 20. Februar 1956 im Düsseldorfer Landtag durch den „Sozialdemokratischen Pressedienst" fand:

> „Die deutsche Demokratie ist nicht an den Monopolanspruch der Kanzlerpartei, zu regieren, gebunden. Gerade die junge deutsche Demokratie, die sich noch zu bewähren hat, muß versuchen, von dem Prinzip des Wechsels in der politischen Macht, wo immer er sich als zweckmäßig und notwendig erweist, klugen Gebrauch zu machen..."[7]

[7] H. Lilge (Hrsg.), Deutschland 1945–1963, Hannover 1975, 5. Aufl., S. 161.

Das parlamentarische Regierungssystem erreichte durch den 1969 erstmalig seit 20 Jahren vollzogenen vollen Machtwechsel in der Bundesrepublik eine neue und bedeutende Entwicklungsstufe. Sie blieb in Hessen bisher ohne Entsprechung. Die ungewöhnliche Machtverfestigung der hessischen Sozialdemokratie führte zumindest bis zur Landtagswahl von 1970 zu einer Ausprägung ihres Herrschaftsverständnisses und Selbstbewußtseins, daß hierzu vergleichend und erhellend ein Satz Golo Manns über Adenauer zitiert werden sollte: „Sein Verhalten gegenüber der sozialdemokratischen Opposition ließ aber nicht erkennen, daß er ihren Wert und ihre Würde immer richtig einzuschätzen wußte"[8]. Das Fehlen jeglichen Machtwechsels mag die hessische SPD nicht immer frei von der Versuchung gesehen haben, sich ein Vierteljahrhundert lang weitgehend als die alleintragende Staatspartei empfunden zu haben.

Die Kurve der CDU-Wahlergebnisse zeigt starke Schwankungen. Lagen SPD und CDU bei der Wahl zur Verfassungsberatenden Landesversammlung am 30. Juni 1946 mit 44,3:37,7 Prozent noch relativ eng zusammen, so vergrößerte sich der Vorsprung der Sozialdemokraten bei der ersten Landtagswahl nur fünf Monate später bereits auf knapp 12 Prozent. 1950 erlitt die CDU die in der Geschichte aller Parteien bisher stärkste Wahlniederlage. Mit einer Stimmeinbuße von 12,1 Prozent und einem Verlust von 16 Mandaten erreichte sie Negativ-Werte, deren ungefähr gleiches Ausmaß zwanzig Jahre später die positive Wahlbilanz der Partei einleiten sollte. Sie fand in der Wahl von 1974 mit der Verdrängung der SPD als stärkste Partei und in der Erringung von 35 Direktmandaten von 55 möglichen ihren Höhepunkt. Diese tiefgreifende Veränderung der politischen Landschaft des Landes Hessen kommt in umseitiger Wahlkreisgraphik[9] zum Ausdruck.

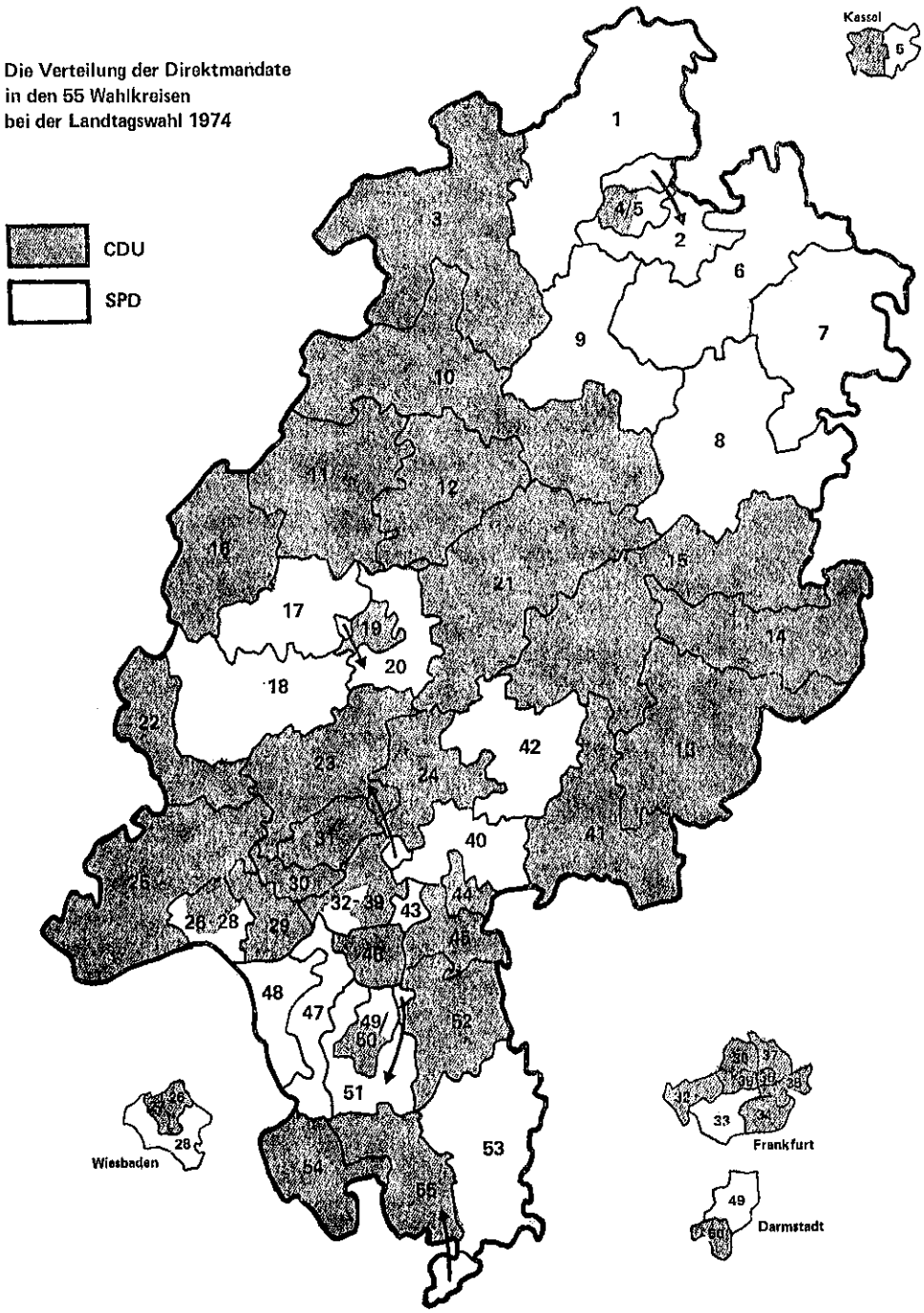
Die hessische CDU war 24 Jahre lang von 1946–1970 praktisch eine Gefangene im „Turm der 30 Prozent" und erfuhr ein vergleichsweise ähnliches Schicksal wie die SPD in Weimar und im Bund bis zur Wahl am 17. September 1961, wo ihr mit 36,2 Prozent der endgültige Ausbruch gelang, den die hessische CDU erst 1970 vollziehen konnte. Hessens Christdemokraten konnten sich mit Ausnahme der I. Wahlperiode (siehe auch Anmerkung 6) stets nur auf sehr wenige Direktmandate stützen (4–6), die sie in Gebieten mit stark katholisch geprägter Wählerschaft errangen.

Die Herrschaftsverfestigung der CDU/CSU im Bund von 1949–1969 blieb, zumal bundespolitische Überlegungen und Auswirkungen bei Land-

[8] In „Der Staatsmann und sein Werk" in der „Zeit" vom 18. 10. 1963.

[9] H. Lilge (Hrsg.), Hessischer Landtag, 8. Wahlperiode, Bad Honnef und Darmstadt 1975, S. 153.

Die Verteilung der Direktmandate
in den 55 Wahlkreisen
bei der Landtagswahl 1974



tagswahlen wachsende Bedeutung erlangten, nicht ohne Einfluß auf die hessischen Wahlen. Es läßt sich die Grundtendenz erkennen, daß die stets schwächeren hessischen Landtagswahlergebnisse der CDU gegenüber denen bei Bundestagswahlen dann aufhörten, als die CDU in Bonn in die Opposition ging. Umgekehrtes läßt sich bedingt von der SPD sagen. Die Zäsur bilden also die Wahlen der Jahre 1970 im Land und 1972 im Bund. Es mag sicherlich nicht ganz abwegig sein, in diesem deutlich erkennbaren Wählerverhalten eine geschärfte Sensibilität für die Herstellung eines gewissen Machtausgleichs der Parteien zwischen Bund und Land zu vermuten, obschon darin nicht die alleinige Ursache der hessischen Tendenzwende ab 1970, soweit damit die ungewöhnliche Erstarkung der Union gemeint ist, zu sehen ist. Das wahrscheinlich signifikanteste Beispiel für den vermuteten Einfluß bundespolitischer Geschehnisse auf eine hessische Landtagswahl war die „Spiegel"-Affäre, die Ende Oktober 1962 begann und auf die Wahl vom 11. November ihre starken Schatten warf. Die hessische CDU hatte mit 32 Mandaten und 32 Prozent Stimmen die bisher beste Ausgangsposition seit 1946. Sie verlor aber in dieser Wahl gegenüber 1958 4 Mandate und rund 82600 Stimmen (3,2%). SPD und FPD waren die Gewinner, die SPD erreichte die absolute Mehrheit nach Stimmen und Mandaten. Ähnlich belastende Auswirkungen auf das hessische CDU-Wahlergebnis zeitigte die Regierungskrise um Erhard im Jahre 1966.

In der Entwicklung der *hessischen FDP* gibt es zwei bedeutende Einschnitte. Die große Parteikrise des Jahres 1956[10] schlug sich in der Landtagswahl von 1958 in einer Halbierung an Stimmen und Mandaten nieder. Die mit dieser Wahl gesetzte Größenordnung des freidemokratischen Wähler- und Mandatsanteils ist bis heute praktisch unverändert geblieben. Diese gravierenden Dauerfolgen der Parteispaltung oder -abspaltung werden durch die Tatsache verdeutlicht, daß die FDP vor ihrer Krise in den drei Landtagswahlen davor eine ungleich stärkere Position einnahm und 1950 sogar zweitstärkste Partei mit deutlichem Abstand vor der CDU

[10] Am 23. Februar 1956 erklärten 16 Abgeordnete der FDP-Bundestagsfraktion unter Führung des hessischen Parteivorsitzenden August Martin Euler ihren Austritt als Protest gegen den von der FPD in Düsseldorf herbeigeführten Sturz des CDU-Ministerpräsidenten Karl Arnold. Dieser Fraktionsaustritt erfolgte ohne ausreichende Befragung und Absprache mit dem hessischen Landesverband, führte zu scharfen Auseinandersetzungen und zum Sturz Eulers. Der hessische FDP-Bundesminister Preusker gehörte zu der Minister-Gruppe, die zwar im Amt verblieb, aber ebenfalls aus der FDP austrat. Am 23. 4. 1956 gründete die abgespaltene Gruppe die Freie Volkspartei (FVP), die mit der DP im Januar 1957 unter dem Namen „Deutsche Partei" fusionierte. Die in der Landtagswahl von 1958 kandidierende DP/FVP erhielt nur 93300 Stimmen oder 3,5 Prozent und konnte sich nicht behaupten.

wurde und noch 1954 mit ihr konkurrierte. Ihr ungewöhnliches Anwachsen um das Doppelte an Stimmen in der Wahl von 1950 erklärt sich allerdings wesentlich aus dem Wahlbündnis von FDP und BHE. So gelangten acht Abgeordnete dieser neuen Partei auf der Liste der FDP in den Landtag. Zu einer Fraktionsgemeinschaft kam es aber nicht. In der Wahl von 1954 „normalisierte" sich dann wieder der freidemokratische Stimmenanteil durch das Fehlen der Flüchtlingsstimmen. Die trotzdem zu 1950 gleichgebliebene Mandatszahl erklärt sich aus ihrer Aufstockung von 80 auf 96 der Gesamtmandate.

Die zweite bedeutende Zäsur in der Entwicklung der FDP ist ihr Eintritt in die Regierung am 17. Dezember 1970. Mit dieser Bildung einer Kleinen Koalition aus SPD und FDP verließen die hessischen Liberalen ein 24jähriges Oppositionsghetto. Ein nur auf Hessen beschränkter Vorgang, weil die Liberalen weder im Bund noch in allen übrigen Ländern so lange von der Regierungsverantwortung ausgeschlossen blieben. Hatte das deutsche Parteiensystem 1969 mit der Bildung der Bundesregierung aus SPD und FDP dadurch eine neue Entwicklung genommen, daß nunmehr eine allgemeine Koalitionsfähigkeit unter den drei Parlamentsparteien zustande gekommen war, so bleibt Hessen als einziges Bundesland von dieser Entwicklung noch unberührt, weil zwar die SPD sowohl Koalitionspartner der CDU wie der FDP war bzw. ist, aber eine Koalition zwischen CDU und FDP oder unter Beteiligung von beiden noch nicht erfolgte.

Von den drei nur vorübergehend im Landtag vertretenen Parteien spielte der *GB/BHE* die weitaus bedeutendste Rolle. Seine parlamentarische Existenz erstreckte sich über vier Wahlperioden (1950[11]–1966) und seine gouvernementale als Koalitionspartner der SPD über drei (1954–1966). Das Verbot der vier Besatzungsmächte, Flüchtlingsparteien wegen der damit verbundenen Gefahr eines neu entstehenden nationalen Revisionsanspruches zu gründen, fiel erst im Frühjahr 1950. Die Entstehung dieser ausgesprochen interessengeleiteten Flüchtlingspartei mit ihrem Anspruch, politischer Sachverwalter der Interessen und Probleme von zwölf Millionen Heimatvertriebenen zu sein[12], ließ Integrationsschwächen der schon 1945

[11] Dem BHE, dessen hessischer Landesverband im August 1950 gegründet wurde und dessen organisatorische Vorbereitungen es ihm wegen der Kürze der Zeit noch nicht erlaubten, bei der Landtagswahl im November 1950 als eigene Partei aufzutreten, gelang der Einzug in den Hessischen Landtag nur im Wahlbündnis mit der FDP. Die acht Abgeordneten der neuen Partei trennten sich aber nach der Wahl von der FDP und bildeten eine eigene Fraktion.

[12] Davon in Hessen bis zum Jahre 1961 mehr als 1250000 Flüchtlinge einschl. der aus der DDR.

lizenzierten Parteien erkennen — insbesondere von SPD und CDU — obschon ein beträchtlicher Teil der Flüchtlinge sie von Anfang an wählten, zumal sie in ausreichendem Maße die Forderungen der Vertriebenen zu eigenen Parteiprogrammpunkten erhoben und selbst zahlreiche heimatvertriebene Kandidaten aufstellten. Aber das Gefühl sozialer und wirtschaftlicher Benachteiligung unter den Heimatvertriebenen und ihr daraus entstandenes Deklassierungsbewußtsein förderte das starke Bestreben nach parteipolitischer Eigenvertretung.

Der BHE, seit November 1952 in „Gesamtdeutscher Block/BHE"[13] mit der Hoffnung auf Entwicklung zu einer Volkspartei hin umbenannt, wies, auf die Gesamtpartei bezogen, in Führung, Mitglieder- und Wählerschaft relativ zahlreiche Kräfte mit ideeller, formaler und zum Teil gar materieller Bindung zum Nationalsozialismus auf. Nationalistische, wenn nicht revanchistische Strömungen können nicht geleugnet werden. Die Zurückgewinnung der verlorenen Ostgebiete war für die Partei ein Postulat, wenn nicht ein Dogma. Im hessischen BHE dominierte das sudetendeutsche Element.

Brachten die fünfziger Jahre dem BHE im Bund und in den Ländern mit großem Flüchtlingsanteil vorübergehend legislativen und exekutiven Einfluß, so blieb dieser in Hessen bis über die Mitte der sechziger Jahre, wenn auch reduziert, erhalten. In keinem Bundesland hat es zwischen SPD und BHE ein derartig langes Koalitionsbündnis, seit 1962 allerdings keine zwingende politische Notwendigkeit mehr, sondern nur noch ein Akt sozialdemokratischer Großzügigkeit und Belohnung früher geleisteter Unterstützung, gegeben. 1966 war der BHE mit 4,3 Prozent nicht mehr im Landtag vertreten. Die längst abgeschlossene politische und soziale Eingliederung der Flüchtlinge in die Gesellschaft der Bundesrepublik, der Integrationssog der CDU/CSU — in Hessen auch der SPD wegen der Herausbildung eines sozialdemokratisch orientierten Flügels unter dem früheren Bundesvorsitzenden Frank Seiboth — vor allem aber die anhaltend günstige wirtschaftliche Entwicklung führten zu einer fortschreitenden Auflösung der Wählerbasis dieser ausgeprägtesten Interessenpartei der Bundesrepublik. Eine mögliche partielle Wählerverlagerung von BHE-Resten zur NPD kann nicht ausgeschlossen werden.

Die Gründung der *Nationaldemokratischen Partei* Deutschlands (NPD) im Jahre 1964 war mehr als die Geburt einer von Anfang an zum Scheitern verurteilten rechtsradikalen Sammlungsbewegung. Der rasche Aufstieg dieser Partei und ihre vorübergehende parlamentarische Existenz in allein

[13] S. auch Anm. 4.

sieben von insgesamt elf Landesparlamenten, in die sie zwischen 1966 und 1968 einzog, enthüllte ein lange in der deutschen Nachkriegsgesellschaft verborgen gebliebenes antidemokratisches Potential. Die Partei erwies sich als der Nutznießer wirtschaftlicher und sozialer Krisensituationen und erzielte ihre stärksten Erfolge in überwiegend protestantischen Gebieten, in mittelständisch geprägten Klein- und Mittelstädten mit einer krisenanfälligen Wirtschaftsstruktur. Die Wähler dieser Partei des organisierten Protestes, der Krise, der Krisenfurcht und der Angst vor sozialer Deplazierung rekrutierten sich aus Sozial- und Berufsgruppen, die ihre soziale Position und Zukunft gefährdet, ihre Identität und ihren gesellschaftlichen Status bedroht sahen (selbständiger Mittelstand, untere Mittelschichten, Landwirte, gewerkschaftlich ungebundene Arbeiter, Vertriebene, Soldaten und Reste alter Rechtsextremisten und Nationalsozialisten) und für ihre wirren politischen Ressentiments ein Ventil suchten und fanden.

Der Einzug der NPD in den Hessischen Landtag am 6. November 1966 fiel mit der ersten großen wirtschaftlichen Rezession in der Bundesrepublik zusammen. Der Wahlerfolg der hessischen Nationaldemokraten mit einem Stimmenanteil von 7,9 Prozent und acht Mandaten — was einem Stimmenzuwachs von 5,4 Prozent gegenüber dem hessischen Zweitstimmenanteil der NPD bei der Bundestagswahl von 1965 entsprach und sogar das beste BHE-Wahlergebnis aus 1954 knapp übertraf — fand international stärkste Beachtung, weil Hessens Landtag das erste Parlament in der Bundesrepublik Deutschland war, in das seit der Niederwerfung des Nationalsozialismus und seit dem kurzen Zwischenspiel der neofaschistischen SRP in Bremen und Niedersachsen und ihrem 1953 erfolgten Verbot die Rechtsradikalen einzogen. Ihre stärksten Erfolge erzielten sie in den Wahlkreisen Waldeck (11,3 Prozent), Hersfeld und Rotenburg (10,7), Marburg-Land (9,4), Dillkreis (10,7), Gießen-Stadt (10,1), Alsfeld und Gießen-Land-Ost (12), Friedberg (10,2), Wiesbaden (10,7), Büdingen (10,9) und Darmstadt (10,5). Diese wahlgeographischen Daten mit ihrer ober- und nordwesthessischen Konzentration weisen auf Spuren und Parallelen hin, die zu früheren NSDAP-Wahlerfolgen in Hessen führen.

Die Landtagsfraktion der NPD unter Führung des Abgeordneten Faßbender blieb politisch und menschlich isoliert. Sie bestand ihre parlamentarische Talent- und Bewährungsprobe nicht. Die fehlende Sachkenntnis wurde durch Demagogie und Widersprüchlichkeit ersetzt. Überdurchschnittlich häufig waren propagandistisch ausschlachtbare „Schaufensteranträge". Die zurückkehrende Prosperität entzog der NPD in wachsendem Maße die Wähler. In der Landtagswahl von 1966 blieb sie mit 3,1 Stimmenprozenten deutlich unter der Fünf-Prozent-Grenze.

Die hessische KPD erwies sich in ihrer vorparlamentarischen und parlamentarischen Existenz – dokumentiert durch den Inhalt ihrer Mitwirkung an der Ausarbeitung der Verfassung und vor allem durch deren Annahme – nicht als eine revolutionär-klassenkämpferische Kraft. Sie verfocht durchaus keine bruchlose sozialistische Staatskonzeption. Ihre Forderungen hatten teilweise Ähnlichkeit mit denen anderer Parteien. Ihre Konfrontation mit den das Bürgertum repräsentierenden Parteien ließ zunächst eine mehr begrenzte und punktuelle als prinzipielle Gegnerschaft erkennen. Es mag Versuche zu einem eigenständigen Weg zum Sozialismus in dieser Zeit gegeben haben. Die Fessel eines parteiorthodoxen Verhaltens war loser als erwartet. Auf der Linie dieser Politik – deren prägnantester Vertreter der Fraktionsvorsitzende Leo Bauer (bis 1947) gewesen sein mag – gewann die Partei immerhin rund 172000 Stimmen (10,7 Prozent) und zehn Mandate in der Wahl zum ersten hessischen Landtag.

Der auf dem Offenbacher Parteitag der hessischen KPD im Frühjahr 1947 unter Anwesenheit von Pieck, Grotewohl, Dahlem und Gniffke nicht ohne Widerstand gefaßte Verschmelzungsbeschluß mit der SED scheiterte wie in allen anderen westdeutschen Landesbezirken der Partei am Widerstand der westlichen Besatzungsmächte. Der Bedeutungsschwund der westdeutschen KPD, die, ausgelöst durch den Bruch UdSSR–Jugoslawien, ab 1948 einen Kurswechsel unter bedingungsloser Anerkennung des Führungsanspruchs der KPdSU vollzog und damit den demokratisch-parlamentarischen Weg zu verlassen und den des revolutionären Klassenkampfes[14] mit dem Ziel des außerparlamentarischen Sturzes der politisch-wirtschaftlichen Ordnung der Bundesrepublik zu betreten begann, hatte seine Hauptursache in der starken antikommunistischen Grundströmung und Grundstimmung in der westdeutschen Politik und Bevölkerung. Sie wurde entscheidend genährt und beeinflußt durch die revolutionären Umwälzungen, die sich in einer kommunistisch gewordenen SBZ vollzogen, und verschärft durch die negative, zeitweilig bedrohliche Entwicklung in der sogenannten Deutschen Frage innerhalb eines sich immer schärfer zuspitzenden Ost-West-Konfliktes. War die KPD im westdeutschen Parteiensystem 1946 ein durchaus zu beachtender Faktor, so war sie, als am 17. August 1956 das Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichtes gegen sie erging, längst in die Bedeutungslosigkeit abgesunken. Die hessische Entwicklung dieser Partei wurde dadurch gekennzeichnet, daß ihre parlamentarische Existenz nur auf die erste Wahlperiode beschränkt blieb.

[14] D. Staritz (Hrsg.), Das Parteiensystem der Bundesrepublik, Opladen 1976, S. 139.

Die Wahl von 1950 führte bereits zu einer Halbierung ihrer Wählerschaft und damit zum Beginn ihrer Bedeutungslosigkeit.

Grundlinien hessischer Politik

Die Verwaltung des Elends und vor allem der Kampf gegen dieses Elend in den ersten Jahren nach 1945 war eine pragmatische und keine ideologische Aufgabe. Der alte Zwiespalt der deutschen Sozialdemokratie zwischen sozialistischer Programmatik und sozialreformerischer Praxis wurde in dieser ersten Nachkriegsphase zwar nicht aufgehoben, aber doch zugunsten einer primär pragmatisch orientierten Politik des Wiederaufbaues zurückgedrängt. „Sozialismus als Tagesaufgabe" mit klassenkämpferischem Anspruch wurde durch die sozialdemokratische Politik jener Zeit nicht eingelöst und konnte es auch nicht, wollte sie erfolgreich sein und bleiben. Im Interesse der notleidenden Bevölkerung und der Bekämpfung des wirtschaftlichen Chaos war das Gebot der Stunde Zusammenarbeit. In Hessen hieß das unter Berücksichtigung der in den Verfassungsberatungen sichtbar gewordenen Kraft zum Kompromiß und angenäherter, zum Teil gemeinsamer Positionen eine Koalition der SPD mit der CDU. Dieses Bündnis hatte nicht nur eine für die Bewältigung der damaligen Zeiterfordernisse wünschenswerte breite parlamentarische Mehrheit, sondern auch das Gewicht einer aus dem Verfolgungserlebnis der Diktatur geborenen Gemeinsamkeit. Die Sozialdemokraten fanden in der hessischen CDU einen Partner, dessen durch Werner Hilpert gewiesener eigenständiger Weg und dessen besondere soziale Akzentuierung die Koalition erleichterten. Auch war die Regierungstätigkeit dieser Jahre ganz überwiegend, wenn nicht ausschließlich, Ordnungspolitik und nicht Zielpolitik[15]. Und innerhalb dieser Ordnungspolitik bestand im Grundsätzlichen weitgehend Einigkeit.

Die Wahl von 1950 brachte der SPD die absolute Mehrheit. Es begann damit jene zwanzigjährige ungewöhnliche Asymmetrie in der hessischen Parteien- und Machtkonstellation, die ihre genau umgekehrte Entsprechung auf Bundesebene durch ein zeitlich gleiches Übergewicht der „bürgerlichen" Parteien unter Führung von CDU/CSU fand. Die Lösung der Koalition war nur folgerichtig. Aber nicht der Wahlsieger, Ministerpräsident Stock, bildete die neue sozialdemokratische Alleinregierung, sondern

[15] Th. Eschenburg, Regierung, Bürokratie und Partei 1945–1949, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 1/1976, S. 60.

sein bis 1949 amtierender Justizminister Zinn, der Bundestagsabgeordneter geworden war. Seine Nominierung zum Ministerpräsidenten war in der hessischen Sozialdemokratie stark umstritten und konnte nur durch direkte Einflußnahme des Parteivorstandes in Hannover unter Kurt Schumacher erreicht werden. Am 6. Dezember 1950 fiel eine für das Land Hessen, wie sich später herausstellen sollte, richtige und epochale Entscheidung. Die neu gewählte Landtagsfraktion und der erweiterte Landesvorstand der SPD nominierten unter Anwesenheit Erich Ollenhauers Georg August Zinn mit 47:42 Stimmen zum neuen Regierungschef des Landes Hessen. In dem Schatten, den diese starke Persönlichkeit werfen sollte, verschwammen nur zu schnell Leistung und Konturen seines Vorgängers.

Die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen Kurt Schumachers, die auf einen spezifisch deutschen und sozialdemokratischen Weg zwischen westlichem Kapitalismus und östlichem Sozialismus zielten, waren im Grundsatz auch die Zinns. Seine inhaltlich bedeutenden Initiativen zur hessischen Verfassungsgestaltung weisen ihn in dieser Richtung aus und umgeben ihn sogar mit einem Flair von Radikalität. Aber in die Phase seines ersten Kabinetts fiel eine von den Sozialdemokraten nicht für möglich gehaltene wirtschaftliche Entwicklung, machte den Konsum zum zentralen sozialen Wert[16], festigte kapitalistische Grundstrukturen oder belebte sie neu und ließ die Überlegenheit des neoliberalen Konzepts der „Sozialen Marktwirtschaft" gegenüber einer sozialistischen Planwirtschaft, wie sie in der SBZ praktiziert wurde, deutlich werden. Diese Entwicklung entzog allen sozialistischen Vorstellungen, Plänen und Experimenten weitgehend die Basis und mußte zwangsläufig auch die Politik eines rein sozialdemokratischen Kabinetts beeinflussen, zumal zu Beginn der fünfziger Jahre das Diktat der Not zwar langsam lockerer wurde, aber doch noch existent blieb und eine an den Tag gebundene Politik der Konsolidierung noch immer vorherrschte.

Der Sozialismusbegriff der Hessischen Verfassung hätte in dieser sozialdemokratischen Alleinregierung theoretisch eine schärfere Ausprägung erfahren können. Aber die Praxis sah anders aus. Im zeitlichen Vorgriff auf eine spätere Entwicklung sei hier daran erinnert, daß das wirtschaftspolitische Denken auch der hessischen Sozialdemokraten in wachsendem Maße von der Einsicht in die zentrale Bedeutung des Marktes als Regulierungskraft wirtschaftlicher Vorgänge bestimmt und staatlicher Planung nur die Rolle zugewiesen wurde, globale gesamtwirtschaftliche Daten zu setzen.

[16] Staritz (Hrsg.), Das Parteiensystem (s. Anm. 14), S. 134.

Auch in Hessen folgte man der neo-marxistischen Linie des wirtschaftspolitischen Theoretikers Agartz mit dessen staatlichem Planungsanspruch nicht. Wandel und Anpassung sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik in Hessen an die Gegebenheiten der eingetretenen Entwicklung fanden ihren sichtbarsten Ausdruck in dem bereits 1954 gesetzlich vollzogenen Abschluß der Sozialisierung, was faktisch einer Reprivatisierung, wie sie 1965 bei den Buderus'schen Eisenwerken eintrat, gleichkam. Die Erkenntnis, daß der Sozialisierungsartikel 41 nur ein Verfassungsartikel seiner Zeit gewesen war, setzte sich durch. Und diese Zeit lag nur acht Jahre zurück.

Der Wahlausgang vom November 1954 zwang die Sozialdemokraten wieder zur Koalition. Die Kreise innerhalb der SPD, die, auch von Kräften der CDU unterstützt, eine Erneuerung der Großen Koalition von 1946–1950 wünschten, blieben in der Minderheit. Die auf stärksten Widerstand der SPD stoßende und auch in der Bevölkerung umstrittene Politik Adenauers der Westintegration und Wiederbewaffnung der Bundesrepublik – auch eine der entscheidenden Ursachen für das Ausmaß der Wahlniederlage der hessischen CDU im Jahre 1950 – blieb nicht ohne Einfluß auf die Koalitionsentscheidung der hessischen SPD. Im übrigen hatte Ministerpräsident Zinn offensichtlich schon seit 1952 eine Regierungsbildung mit dem BHE in Aussicht genommen. In Vorwegnahme dieser Koalition errichtete er ein Staatskommissariat für das hessische Zonenrandgebiet und besetzte es schon 1952 mit einem BHE-Mitglied im Range eines Ministerialdirektors (Professor Dr. Ziegler). Keine sachlich gebotene, sondern ausschließlich eine koalitionstaktisch bedingte Maßnahme, die in der Zukunft zusammen mit einem zweiten Staatssekretär im Innenministerium in Ergänzung zu den zwei BHE-Ministern dem kleinen Koalitionspartner einen unverhältnismäßig starken personellen Einfluß in Spitzenpositionen sicherte. Dieses Bündnis zweier an sich sehr heterogener Partner von sehr unterschiedlichem Gewicht, Standort und vor allem demokratischem Potential mag seine spätere Rechtfertigung durch die zwölfjährige Stabilität des Regierens und durch eine den BHE bindende Politik des Ausgleichs und der Mäßigung gefunden haben. Insbesondere der einstige sudetendeutsche Landwirt und Bauernführer Gustav Hacker als Landwirtschaftsminister und der Bundesvorsitzende der Partei, Frank Seiboth, als Fraktionsvorsitzender (seit 1958) profilierten sich positiv.

In den späten fünfziger Jahren ging ein durch drei Phasen gekennzeichneter Zeitabschnitt nicht nur hessischer Politik zu Ende: Lebenssicherung, Konsolidierung und Wiederaufbau. Politik begann jetzt, sich stärker der Zukunft zuzuwenden. Die Entwicklungsplanung gewann Priorität gegenüber der Tagespolitik und Tagesverwaltung. Die hessischen Sozialdemo-

kraten unter der weitsichtigen und wegweisenden Führung Zinns stehen in dem Ruf, zukunftsorientierte Gesamtkonzeptionen als erste erstellt zu haben. Planendes Vorausdenken, eine weit vorausschauende Globalplanung für den wirtschaftlichen, kulturellen, verkehrsmäßigen und sozialen Ausbau des Landes unter flexibler Anpassung an die konjunkturellen Gegebenheiten sahen und sehen sie als unverzichtbaren Bestandteil moderner Politik in einer mobilen Industriegesellschaft an. Das Ziel: befriedigende Lebens- und Arbeitsverhältnisse für die Bevölkerung in Gegenwart und Zukunft zu schaffen. Zu der sozialdemokratischen Auffassung, daß der Staat auf ordnende und planende Eingriffe in die zu erwartende Entwicklung nicht verzichten könne, gehörte auch die Überzeugung von der notwendigen Erweiterung des staatlichen Instrumentariums zur Steuerung der Wirtschaft, wozu bereits John Maynard Kaynes entsprechende Möglichkeiten entwickelt hatte. Die nicht mehr auf die SPD begrenzte Einsicht wurde immer unbestrittener, daß der Marktautomatismus der Wirtschaft allein keine optimalen Zustände schaffen könne, sondern daß gesteuert und geplant werden müsse. Dabei war die heutige Entwicklung zu Beginn dieser neuen Periode einer gestaltenden, primär auf die Zukunft gerichteten Politik noch nicht voraussehbar, daß die Investitionskraft des Staates etwa 40% der Gesamtinvestitionen der Wirtschaft ausmacht.

Herausragende Symbole dieses Versuchs, politisch vertretbare Antworten auf die Herausforderungen der Zeit zu finden, den gesellschaftlichen Prozeß überlegt und weitsichtig zu steuern, also Reformpolitik mit großem Anspruch zu leisten, waren bzw. sind der im März 1965 verkündete „Große Hessenplan" und der im Sommer 1970 vorgelegte Landesentwicklungsplan „Hessen '80". Ersterer war der stark beachtete Versuch, zum ersten Male in der deutschen Nachkriegsgeschichte eine umfassende Programmierung der Zukunftsaufgaben eines Bundeslandes bis in die Mitte der siebziger Jahre vorzunehmen. Der „Große Hessenplan" galt primär als investives Planinstrument zur Verbesserung der Infrastruktur des Landes. „Hessen '80" dagegen, projektiert auf den Zeitraum von 16 Jahren, ist in der Vorstellung von Ministerpräsident Osswald, der ganz in der Kontinuität dieser zukunftsgestaltenden Politik steht, ein gesellschaftspolitischer Entscheidungsrahmen und kein technokratischer Maßnahmenkatalog.

Diese kühn vorausgreifende hessische Politik, die auf mittelfristige Zielsetzungen wie im Bund und in anderen Bundesländern mit Ausnahme der mittelfristigen Finanzplanung und einzelner ressortgebundener Pläne weitgehend verzichtete, wurde verständlicherweise zum Objekt eines politischen Meinungsstreites von Dauer. Die Argumente ihrer primär in der parlamentarischen Opposition stehenden Gegner lauten in stichwortartiger

Zusammenfassung: Planeuphorie, Zweifel an der Finanzierbarkeit, Glauben an Fortschritt und Reform als Werte an sich, zu hohe Planansätze, zu optimistische Schätzungen, zu große Perfektion, Fehlen gesamtwirtschaftlicher Voraussetzungen, die Faszination durch die Zahl und eine zu offensichtliche und nicht zu schließende Diskrepanz zwischen Realität und Plan. Die Rezession von 1966/67 wie die Wirtschaftskrise 1974/75 stützten in ihren negativen Auswirkungen die Argumente der Gegner von der konjunkturellen Abhängigkeit der Planverwirklichung. Aber auch die Kabinette Zinn und Osswald verbargen nicht ihre selbstkritischen Einsichten, daß so langfristigen Plänen notwendigerweise in der politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Realität stets ein unberechenbarer Kontrolleur und Korrektor erwächst.

Die politische Kontroverse um dieses charakteristischste Etikett hessischer Politik wie auch die von ihren Urhebern und Vollstreckern nicht immer gemiedene Versuchung, aus der hessischen „Ehe mit der Zukunft" ein gegenüber anderen ebenso leistungsfähigen Gemeinwesen in plakativer Form („Hessen vorn") zu betontes Überlegenheitsgefühl und Fortschrittsbewußtsein abzuleiten, ändert im Grundsatz aber nichts daran, in den hessischen Plänen zeitgerechte Dokumente moderner Landespolitik zu sehen. Sie fand in den Wahlergebnissen Ende der fünfziger und in den ganzen sechziger Jahren ihre Rechtfertigung und somit die Zustimmung des größeren Teils der Bevölkerung. Gleiches läßt sich für die siebziger Jahre nicht mehr oder nicht mehr uneingeschränkt sagen.

CDU und FDP stellten bzw. stellen in Hessen ein rundes Vierteljahrhundert die Opposition, davon zwanzig Jahre von 1950–1970 gemeinsam. Die Interessenidentität von Regierungsfraktion(en) und Regierung verlagert die parlamentarische Kritik und Kontrolle fast ausschließlich auf die Opposition und verstärkt dadurch noch ihren Funktions- und Stellenwert. Aber das in seinem Kern durchaus richtige, in seinem wissenschaftlichen Wert wohl nur begrenzt aussagefähige Wort des Bundestagsabgeordneten Helmut Schmidt in seiner Rüsselsheimer Wahlrede vom 29. August 1965 blieb in Hessen als einem Gliedstaat dieser zweiten deutschen Republik noch ohne Verwirklichung:

> „Eine Demokratie ist erst dann eine Demokratie, wenn die Regierungen durch die Opposition ausgewechselt werden. Und wenn wir das ein paar Mal gemacht haben, können wir sehen, wie das Experiment der zweiten deutschen Demokratie ausgeht"[17].

Der bisher in Hessen ausgebliebene Machtwechsel ist im wesentlichen auf drei Gründe zurückzuführen:

[17] Aus „Das harte Brot der Opposition" in Darmstädter Echo v. 9. 3. 1966.

1. Die politische Dynamik der frühen fünfziger Jahre schuf einen weiten Alternativspielraum für die konkurrierenden Parteien. Er wich, begünstigt durch die anhaltende wirtschaftliche Prosperität, einer wachsenden Interessenharmonie, die zu einer Stabilisierung der Regierungsposition und zu einer Widerlegung des Satzes „Eine Regierung nutzt sich ab" führte. Die Politik in den Ländern machte diese Entwicklung wegen fehlender außenpolitischer Auseinandersetzungen noch stärker sichtbar als die im Bund. Der Wohlfahrtsstaat mit seiner Daseinsvorsorge bestimmte die Politik entscheidend und — gültig für die Länder — Ausbau und Verbesserung aller Möglichkeiten, den Menschen ein lebenswertes Leben zu schaffen. Der oppositionelle Alternativspielraum in der Sache wurde eingeengt, die Opposition geriet in die Gefahr einer Quasi-Identität mit der Regierung und sah ihr unterschiedliches Wirken auf methodische und personelle Alternativen und auf Fragen der Prioritäten und des Stiles begrenzt. Das war zwar keine spezifisch hessische, aber auch eine hessische Situation. Die führenden Landespolitiker jener Zeit von CDU und FDP begriffen sich zudem überwiegend als Exponenten einer fairen Opposition, die sachliche, nüchterne Arbeit zu leisten und die die konstruktive Idee über die radikale Verneinung zu stellen habe. Auf dem Parteitag der hessischen CDU am 12. Mai 1956 in Hanau sagte ihr langjähriger (1952—1966) und seit Ende der fünfziger Jahre zur zentralen Gestalt der hessischen Opposition gewordener Fraktionsvorsitzender im Hessischen Landtag, Dr. Erich Großkopf, den bemerkenswerten und erhellenden Satz:

> „Unsere Landespolitik ist bestimmungsgemäß Oppositionspolitik. Sie mag manchen vielleicht nicht imposant genug im Opponieren sein, aber mit blendenden oppositionellen Phrasen baut man keine Städte auf"[18].

Die geschilderte Schwierigkeit der Opposition insbesondere in den Ländern, in politischen Grundsatzfragen ihre Haltung antithetisch zu formulieren, macht einsichtig, wie schwer es ihr in dieser Phase einer inhaltlich gleichen oder doch ähnlichen Politik fallen mußte, ein werbekräftiges und überzeugendes Alternativprogramm zur Regierungspolitik zu entwerfen und Wähler dafür zu gewinnen.

2. Die aus innerer und persönlich bewährter Autorität gespeiste Vaterfigur Zinns erwies sich, gültig seit der Wahl von 1958 bis zu seinem krankheitsbedingten Rücktritt am 2. Oktober 1969, für die hessische Sozialdemokratie, die unter seiner Führung und seinen Impulsen bedeutende Leistungen einer für viele beispielhaften Gesellschaftspolitik aufzuweisen

[18] Aus „Opposition ohne Phrasen" in Darmstädter Echo v. 1. 12. 1958.

hatte, als personalisierte Wahlgewinn-Garantie. Seine Politik gewann der SPD Wähler, die sie ohne Zinn nicht gewonnen hätte. Seine sich in den sechziger Jahren über die Enge der Parteipolitik erhebende souveräne Persönlichkeit entsprach offensichtlich immer mehr dem breiten Vertrauen einer Gesellschaft, die Gegensätze und Trennendes bis zu einem gewissen Grade überwunden wissen wollte. Die Opposition hatte dieser unbestrittenen populären Integrationsfigur nichts Gleichartiges entgegenzusetzen.

3. Der Ausgang der Landtagswahl vom 8. November 1970 schuf erstmals in Hessen die theoretische Voraussetzung für eine Ablösung der SPD, was bisher stets ein sehr abstraktes Fernziel der Opposition gewesen war. CDU und FDP erhielten zusammen 57 Mandate von 110. Eine Koalition dieser beiden Parteien hätte für Hessen nicht nur eine neue und in der Tat historisch zu nennende Situation entstehen lassen, sondern wäre auch die gebotene „normale" Konsequenz des parlamentarischen Regierungssystems gewesen, das ja doch darin besteht, den Machtwechsel durch Wahllegitimation herbeizuführen. Hessens FDP, die seit ihrer Gründung bis in die Mitte der sechziger Jahre die nationalliberale und nicht die linksliberale Richtung verkörperte und zur hessischen CDU stets ein kühles, ambivalentes, von keiner nennenswerten Gemeinsamkeit getragenes Verhältnis hatte, zeigte wie die Gesamtpartei seit Bildung der Großen Koalition 1966 einen politischen Wandel. Er wurde begünstigt durch das deutlich sichtbar werdende linksliberale Protestpotential gegen die Große Koalition und ermöglicht durch eine erhebliche, wenn auch keinesfalls totale Umschichtung der Berufsstruktur der Wähler und Mitglieder. Die dadurch eintretende zwangsläufige programmatische Annäherung der FDP an die SPD führte 1969 im Bund zum Regierungsbündnis zwischen beiden Parteien und mit diesem Machtwechsel zu dem bisher einzig entscheidenden Wandel im westdeutschen Parteiensystem. In Hessen legte sich die FDP am 18. Juli 1970 eindeutig auf eine Koalitionspräferenz mit der SPD fest und schloß nach der Wahl im November, in der sie aus bundespolitischer Rücksichtnahme zur Stützung der erst ein Jahr alten Bonner Koalition zahlreiche „Leihstimmen" sozialdemokratischer Wähler erhielt, ihr erstes Regierungsbündnis mit den Sozialdemokraten und ihr erstes in diesem Lande überhaupt. Der Schritt der hessischen FDP war vor dem Hintergrund der vollzogenen parteiinternen Entwicklung und politischen und sozialen Neuorientierung nur konsequent, von innerer Logik und bewies überdies im Gegensatz zur Instabilität anderer kleinerer Parteien die Integrationskraft und -beweglichkeit der Liberalen und ihre neue Funktion als „Gelenkpartei" im bundesdeutschen Parteiendualismus zwischen CDU/CSU und SPD. Problematisch aber

mußte die freidemokratische Koalitionsbereitschaft mit den Sozialdemokraten wegen des ausgebliebenen Machtwechsels in einem Lande mit seit 24 Jahren ungebrochener Herrschaftsverfestigung der SPD bleiben. Dabei bleibt zu fragen, ob es entscheidend ins Gewicht fallen kann, daß sich Hessens FDP im Gegensatz zur These Werner Maihofers nicht in die historisch-politische Kontinuität eines seit 1848 herrührenden Bündnisses zwischen liberalem Bürgertum und Arbeiterschaft gestellt sieht und sich auch als wirksamer Filter gegen und als aufmerksamer Wächter über eine ihr zu „sozialistische" Politik der SPD begreift.

Im letzten Drittel der sechziger Jahre vollzog sich aber nicht nur die Wandlung der FDP zu einer Partei des „neuen Mittelstandes" mit ihrer Öffnung nach links, sondern auch ein grundlegender Wandel der hessischen CDU. War die Nominierung Zinns am 6. Dezember 1950 zum hessischen Ministerpräsidenten ein entscheidendes Datum für die hessische Sozialdemokratie und das Land selbst, so gilt Gleiches für die hessische CDU durch die Wahl des Fuldaer Oberbürgermeisters Dr. Alfred Dregger zum Parteivorsitzenden auf dem Eltviller Parteitag am 2. Dezember 1967. Die hessische CDU war unter Dreggers Vorgängern Dr. Werner Hilpert (1946—1952) und Dr. Wilhelm Fay (1952—1967) eine Partei mit betont sozialem Etikett, nahm einen Platz im linken Spektrum der Partei ein, stand unter Hilpert im Ruf eines eigenen, auch manchmal eigenwilligen Kurses innerhalb der Gesamtpartei, die als solche erst seit 1950 besteht, und erhielt unter Fay ihre programmatische Formung und organisatorische Festigung. Die hessische CDU, zum erfolgs- und machtverwöhnten Parteipatriarchen und Bundeskanzler Adenauer in einem kühlen (unter Hilpert) bis mäßig temperierten Verhältnis stehend, blieb aber trotz aller Anstrengungen und begrenzter Erfolge (Wahl 1958) zwanzig Jahre lang in einer für sie letztlich unbefriedigenden hessischen Wählerlandschaft angesiedelt.

Zeitlich ungefähr parallel zum Wechsel im Parteivorsitz vollzog sich die Studentenrevolte, die außerparlamentarische Protestbewegung mit ihren tiefgreifenden und vielfältigen Wirkungen, mit ihrer Infragestellung bisher gültiger Normen und auch mit klar erkennbaren Spuren einer radikalen Antiposition zum Staat und einer nicht auf Verbesserung und Reform kritikwürdiger Zustände, sondern auf Beseitigung der politischen und gesellschaftlichen Grundordnung der Bundesrepublik zielenden Stoßrichtung. Die Brisanz dieser von einer Renaissance marxistischen Denkens begleiteten Entwicklung führte zwangsläufig nicht nur zum abrupten Abschied von einer langen Phase innenpolitischer Interessenharmonie und von der Nachkriegsepoche einer vielfach durch Verständigung und Gemeinsamkeit

bestimmten Politik, sondern auch zu einer schärfer konturierten Abgrenzung der Parteien untereinander. Ließen SPD und FDP teilweise die Bereitschaft erkennen, manche der durch die Studentenbewegung ausgelösten Impulse[19] zum Inhalt ihrer gemeinsamen Reformpolitik zu machen, so wurde nicht zuletzt in der hessischen CDU eine Tendenz erkennbar, das in ihrer Sicht Bewahrenswerte mit Entschlossenheit zu verteidigen und als Antwort auf eine nach ihrer Überzeugung übersteigerte Reform- und Veränderungspolitik und auf einen überstrapazierten und manchmal diffusen Demokratisierungsbegriff entschieden für eine Rückbesinnung auf tradierte und unverzichtbare Werte und für eine besondere Betonung des Elementes der Freiheit in allen Aspekten einzutreten.

Die große Polarisierung begann. Schärfe und Methoden, mit denen Gesellschaft und Staat von der außerparlamentarischen und zum Teil antiparlamentarischen Opposition, die in der Arbeiterschaft keine Wurzeln schlagen konnte, in Frage gestellt wurden, solidarisierten und stärkten das konservative Denken, Bewußtsein und Lager. Die hessische CDU unter Führung des „harten Mannes aus Fulda"[20] entwickelte und praktizierte ein neues oppositionelles Selbstverständnis, das in einer harten Konfrontationsstrategie, in einem ausgeprägten personalen und funktionalen Alternativdenken und in einem starken Machtwillen bestand.

Diese den harten Grundsatzkonflikt nicht scheuende Politik, deren manchmal ideologisierter Stil nicht unumstritten war und ist und der in den Phasen seiner schwungvollsten Demonstration von Zügen der Selbstfaszination nicht immer frei gewesen sein mag, war erfolgreich. Die hessische CDU formierte sich unter Dregger früher als jeder andere Landesverband der Union, gestützt auf einen äußerst schlagkräftigen und organisationsstarken Apparat, zum großen antisozialistischen Gegenpol. Hier liegen Kern und Wurzeln ihres Erfolges, der in seinem ungewöhnlichen Ausmaß ohne die eingetretene Polarisierung in der deutschen Politik nicht möglich gewesen wäre. Er gab der hessischen CDU ein Eigengewicht innerhalb der Gesamtpartei, das sie bisher nie besessen hatte. Diese positive Entwicklung schlägt sich nieder in einem Gewinn von 783000 Stimmen, 20,9 Prozenten und 27 Mandaten zwischen 1966 und 1974. Dieser außerordentliche und in der deutschen Nachkriegsgeschichte bisher einmalige Wahlerfolg war und ist für die hessische CDU die Rechtfertigung ihres unbeirrbar beschrittenen Weges als konsequent national-konservative Partei.

[19] Staritz (Hrsg.), Das Parteiensystem (s. Anm. 14), S. 204.

[20] W. Dirks, Zwischen April und Oktober — können wir es uns leisten, der Herbstwahl gelassen entgegenzusehen?, in: Frankfurter Hefte 5/76, S. 9.

Der Sozialismusbegriff der deutschen Sozialdemokraten ist mit dem des Marxismus-Leninismus in keiner Beziehung gleichzusetzen. Die sozialdemokratischen Attribute „freiheitlich" und „demokratisch" entspringen der Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung und „bilden den grundlegenden Unterschied zwischen der Sozialismusvorstellung der Sozialdemokratie und der des Marxismus-Leninismus"[21]. Das gilt ohne Einschränkung auch für die überwältigende Mehrheit der hessischen Sozialdemokraten. Aber im Zuge eines von der Studentenbewegung ausgehenden grundlegenden programmatischen und strukturellen Wandlungsprozesses (365000 neue, in ihrer Mehrheit junge und akademisch gebildete Mitglieder kamen von 1969 bis 1972 in die SPD) bildete sich erstmals seit den fünfziger Jahren wieder ein starker linker Flügel bundesweit heraus[22]. In der südhessischen SPD, zur nordhessischen und deren Pragmatismus in einem jahrzehntelangen Antagonismus stehend, erfuhr dieser linke Flügel eine besondere Profilierung und Mobilisierung mit Frankfurt als dem Zentrum der theoretischen Diskussion und ihrer z.T. linksradikalen Ausprägung. „Vor allem die von den Jungsozialisten aufgenommenen ‚systemfremden' Elemente, die aus der Studentenrevolte herrühren und eine gewisse Eigendynamik entwickelten, wurden zum bevorzugten Angriffspunkt der CDU/CSU"[23]. Eine allgemeine Belebung einer antisozialistischen Strömung, die in Hessen durch den Versuch zu einer radikalen Veränderung von Inhalten und Zielen des Bildungswesens (Rahmenrichtlinien) noch besonders an Breite gewann und nicht nur auf die CDU beschränkte Gegenkräfte in unerwarteter Stärke mobilisierte, trat ein und fand in den Ergebnissen der Landtagswahl von 1974 ihren entsprechenden Niederschlag.

Die hessische SPD, gekennzeichnet durch innerparteiliche und sich oft verselbständigende Auseinandersetzungen und durch in ihrer Stärke und in ihrem Einfluß zwar nicht zu überschätzende, aber doch immerhin vorhandene Strömungen in Richtung einer „anderen Republik", vermittelte der Öffentlichkeit das Bild einer heterogenen, zerstrittenen und zunehmend re-ideologisierten Partei. Die urbanisierten und eine hohe Entscheidungsmobilität aufweisenden Mittelschichten, die heute Wahlen weitgehend entscheiden, können nur mit einer Politik der Mitte angesprochen und gewonnen werden. Die hessische SPD verlor das dank pragmatischer und realistischer Reformpolitik gewonnene große Terrain in der Wählerlandschaft des Landes wegen ihres Verlustes an Mitte. Sie mutete der Gesellschaft

[21] H. Kremendahl, Die Parteien zur Bundestagswahl 1976, in: Informationen zur politischen Bildung (Bundeszentrale für politische Bildung), Nr. 167/76, S. 21.

[22] Staritz (Hrsg.), Das Parteiensystem (s. Anm. 14), S. 192.

[23] Staritz (Hrsg.), Das Parteiensystem (s. Anm. 14), S. 205.

einen permanenten Emanzipationsdruck und ein fortwährendes Konfliktbewußtsein zu, das diese nicht aushalten konnte und wollte. Die traditionell guten Beziehungen zwischen der Mehrzahl der hessischen Wähler und Bürger zur hessischen Sozialdemokratie wurden belastet. Der bereits in der Wahl von 1970 erkennbare und 1974 zunehmend meßbarer gewordene Protest der hessischen Bürger gegen diese Politik vollzog sich besonders in den Dienstleistungszentren des Landes, die sich als Kerngebiete einer politischen Tendenzwende mit wachsender Ausstrahlung auf ihr Umland und schließlicher Erfassung des ganzen Landes erwiesen[24]. Die Auswirkungen dieses Trends, von dem die FDP im Gegensatz zu 1970 bei der Landtagswahl von 1974 nicht profitieren konnte, sondern Verluste erfahren mußte, zeigten sich am auffälligsten in Frankfurt. Hier verloren die Sozialdemokraten wegen der veränderten Sozialstruktur der Bevölkerung zwischen 1966 und 1974 etwa ein Fünftel ihrer Wähler, während die Union ihren Wähleranteil um mehr als die Hälfte steigerte. Erstarkte und sich ihrer wieder bewußt gewordene sozialdemokratische Kräfte der Mitte haben in jüngster Zeit wachsenden Einfluß auf eine zu ihren Gunsten veränderte personelle Zusammensetzung der Parteigremien mit dem Ziele der Rückgewinnung verlorener Wählerschichten gewonnen.

Die politische Landschaft Hessens hat sich in den siebziger Jahren entscheidend verändert. Sie weist ein erstmals hergestelltes wirkliches Gleichgewicht der politischen Kräfte auf. Die SPD, die bereits in der ersten Landtagswahl die 40-Prozentgrenze überschritt und ihren Anteil kontinuierlich bis zu 51 Prozent ausweitete, wurde auf ihre Ausgangsbasis zurückgeworfen. Ministerpräsident Osswald als dritter sozialdemokratischer Regierungschef sieht sich in ungleich stärkerem Maße in die Erschwernis des Regierens gestellt als seine Vorgänger[25]. Innerparteiliche Turbulenzen von Dauer und Heftigkeit sind zu registrieren. Die SPD muß die für sie neue Erfahrung machen, daß für ihre Politik richtungsweisende Parteitagsbeschlüsse wegen des Koalitionszwanges ohne ausreichende Chance sind, in Regierungshandeln umgesetzt zu werden. Die CDU ist zur stärksten Fraktion gewor-

[24] Infas-Report Wahlen, Bayern und Hessen 1974, Bonn—Bad Godesberg, S. 14.

[25] Während der Drucklegung ist der Ministerpräsident A. Osswald am 3.10.1976 von seinem Amt zurückgetreten. Bei seinem Rücktritt hat er erklärt, er hätte in Anbetracht der gegen ihn von der Opposition geführten Kampagne schon lange Zeit den Entschluß gefaßt gehabt, zurückzutreten; jedoch habe er im Hinblick auf seine wichtigen Verpflichtungen als Bundesratspräsident und mit Rücksichtnahme auf die Bundestagswahl diesen Entschluß nicht früher verwirklichen können. Mit diesem Schritt wolle er zur Versachlichung der politischen Diskussion in Hessen beitragen und die Unversöhnlichkeit der demokratischen Parteien abbauen.

den, ihre Chance als Opposition, die „Regierung von morgen" zu bilden, ist reell. Die ihr vom Wähler zuerkannte Kompetenz zur Lösung relevanter Probleme ist erstmals größer als die der SPD. Jungwähler, Arbeiter und städtische Mittelschichten bilden kein Reservat mehr der Koalitionspartner SPD und FDP[26]. Der daraus für die CDU erzielte Zuwachs bleibt aber, soweit sie ihn den Mittelschichtenwählern mit ihrer politischen Mobilität verdankt, ein Unsicherheitsfaktor. Die FPD, deren tatsächliche Funktion im Parteiensystem der Bundesrepublik die eines Ausgleichsfaktors nach beiden Seiten zum Konservatismus wie zum Sozialismus ist[27], gelangte in Hessen in dieser Rolle zu nachhaltigem Einfluß. Ihre Sensibilität als „liberales Korrektiv" gegen sozialistische Einflüsse und Experimente ist gewachsen. Ihre Koalitionsentscheidung zugunsten der SPD schließt aber zugleich die Rolle eines Quasi-Garanten zur Verhinderung der Rückgewinnung der absoluten Mehrheit durch die Sozialdemokraten ein.

Die zu Ende gegangene Entideologisierungsphase der fünfziger und halben sechziger Jahre[28] ist durch die der Polarisierung mit der Konsequenz der Wiedergewinnung deutlicher Alternativen und der Rückbesinnung auf klare Grundpositionen und Wertentscheidungen abgelöst worden. Auf den nach A. Osswalds Rücktritt bereits am 12. 10. 1976 gewählten Ministerpräsidenten Holger Börner kommen schwierige Aufgaben landes- und parteipolitischer Natur zu. Zu ihrer Bewältigung in der 8. Wahlperiode bleiben nur knapp zwei Jahre. Dann stehen schon neue Wahlen zum Landtag an. Gleichwohl bleibt das politisch so stark veränderte Hessen der siebziger Jahre das, wozu es geworden war: eine humane Landschaft, ein liberales Staatswesen.

[26] R. Woyke, Die Landtagswahlen 1974/75 im Rückblick, in: Gegenwartskunde 1/76, S. 80.

[27] Kremendahl, Die Parteien zur Bundestagswahl 1976 (s. Anm. 21), S. 21.

[28] Kremendahl, Die Parteien zur Bundestagswahl 1976 (s. Anm. 21), S. 34.

ERWIN STEIN

POLITISCHE UND VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDSÄTZE IN DEN REGIERUNGSERKLÄRUNGEN VON GEORG AUGUST ZINN

Georg August Zinn, Hessischer Ministerpräsident von 1950 bis 1969, ist am 27. März 1976 gestorben. Er hat den ihm für dieses Buch zugedachten Beitrag deshalb nicht schreiben können. Da er in der Großhessischen Vorbereitenden Verfassungskommission an der Entstehung der Verfassung des Landes Hessens entscheidend mitgewirkt und in der Praxis wie in der Theorie ihr bedeutender Interpret war, gebühren ihm Recht und Ehre, in diesem Kreise vertreten zu sein.

Dies kann am würdigsten dadurch geschehen, daß hier wesentliche politische und verfassungsrechtliche Grundsätze für die Neugestaltung des Landes Hessen anhand seiner Regierungserklärungen von 1951 bis 1967[1] dargestellt und dabei auch seine Grundsatzerklärungen als Präsident des Bundesrats in den Jahren 1953/54 und 1964/65 berücksichtigt werden.

Georg August Zinn begriff Recht und Politik nicht als sich ausschließende Gegensätze, sondern als polar aufeinander bezogene Kräfte, so daß er Politik immer am Recht orientierte und sie verantwortete. Nur eine rechtliche Bindung der politischen Machtausübung gab ihm die Gewähr dafür, daß der demokratische Staat zu einer gerechten menschenwürdigen Ordnung führe. So war er stets bemüht, Machtpolitik und Rechtspolitik zu integrieren. Daraus erklären sich auch seine vielfältigen verfassungsrechtlichen Initiativen an das Bundesverfassungsgericht in der Zeit von 1955 bis 1969, wie: die Konkordatsklage (E 6,309), der Fernsehstreit (E 12,205), die sog. Hessenklage wegen der Länderneugliederung (E 13,54), der Streit über die Parteienfinanzierung (E 20,56), die Auseinandersetzung über das Sozialhilfegesetz (E 22,180) und die Klage über das sog. Abhörgesetz (E 30,1).

[1] Es handelt sich um die Regierungserklärungen vom 10. 1. 1951, 19. 1. 1955, 28. 1. 1959, 30. 1. 1963, 18. 1. 1967 und die Erklärungen im Bundesrat vom 30. 10. 1953, 6. 11. 1964 und 29. 10. 1965.

Seine politische Grundposition war von einem pragmatischen und freiheitlichen humanitären Sozialismus bestimmt, der für ihn nicht marxistischer, sondern ethischer Sozialismus bedeutete, in dem die einzelnen in einem „sittlichen Ganzen" (Kurt Schumacher) verbunden sind, in dem die Gesetzlichkeit des Klassenkampfes durch ein Bezugsverhältnis von Demokratie und Sozialismus, Freiheit und Recht aufgehoben und in dem die Verwirklichung der Grundrechte die entscheidende Aufgabe ist. In ihm hat der Gedanke der Solidarität eine besondere Bedeutung: nicht nur im Verhältnis des Einzelnen zur Gemeinschaft, sondern auch der freien Völker zueinander. Die Wegmarken, an denen er sich und die Gemeinschaft auf diesem Weg zu einem Sozialismus der Freiheit orientierte, gaben ihm das Grundgesetz und die Hessische Verfassung.

Sein Leben und sein Denken galten in Wort und Tat dem Ausgleich von Freiheit und Gleichheit durch soziale Gerechtigkeit im Interesse der Selbstbefreiung des Menschen. Ohne Geistesfreiheit war für ihn keine Freiheit denkbar. Was er darunter verstand, hat er den Lobrednern und Verächtern der Freiheit unmißverständlich ins Stammbuch geschrieben:[2]

> „Wer das Wort Freiheit ausspricht, greift an das Herz des Menschen; es hat etwas Erhabenes und Erhebendes. Aber wer beruft sich nicht alles auf Freiheit und wer hat sich nicht alles darauf berufen. Auch totalitäre Systeme rechtfertigen ihre Unfreiheit unter Berufung auf die Freiheit. Wir kennen das aus der Vergangenheit wie aus der Gegenwart. Das östliche Herrschaftssystem gibt sich mit Nachdruck als die allein echte Demokratie aus. Aber auch im Westen kann die begeisterte Betonung der Freiheit zu dem Netz werden, um die freie Person in der Knechtschaft von Geld und Besitz zu fangen — und die merkt es oft nicht einmal. So kann der Begriff der Freiheit durch seine Verwendung als unklares Schlagwort zu einer Illusion werden und zum Gegenteil dessen führen, was damit in Wirklichkeit gemeint ist."

So kämpfte er unermüdlich und leidenschaftlich gegen das, was er als ungerecht und unzulänglich fand und suchte die geistigen und sittlichen Kräfte zu wecken, ohne die eine wirksame Neuerung des nationalen Lebens eines Volkes undenkbar, unmöglich ist.

Zeugnisse hiervon sind neben seinen zahlreichen Veröffentlichungen — Vom Werden einer neuen Rechtsordnung, 1947; Das staatsrechtliche Problem Deutschlands, 1947; Unconditional Surrender, 1947; Der politische Mord, 1948; Der Bund und die Länder, 1949; Erhaltung und Fortbildung der deutschen Rechtseinheit, 1949; Die Rechtsprechung im Bonner Grundgesetz, 1950; Die Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz, 1950;

[2] G. A. Zinn, Geistige Freiheit, Rede in der Frankfurter Paulskirche, 1954, zit. aus J. F. Wittkop, Georg-August Zinn, Ein Staatsmann unserer Zeit, 1962, S. 23.

Kommentar zur Verfassung des Landes Hessen, 1954 — vor allem seine Regierungserklärungen.

Sie beschränken sich nicht auf allgemeine politische Probleme und unverbindliche Grundsatzerklärungen. Sie erschöpfen sich auch nicht in der Reaktion auf Interessentenforderungen und Konfliktsituationen. Vielmehr enthalten sie ein verbindliches Regierungsprogramm mit bestimmten Aufgabenstellungen. Sie lassen ein besonderes Sensorium für politisch noch nicht artikulierte Bedürfnisse und neue Möglichkeiten und Chancen der Politik erkennen. Diese Programme ergänzen zugleich das Instrumentarium der herkömmlichen politischen Führungsmittel durch längerfristige Planungen,in denen politische Prioritäten gesetzt und ein Orientierungs- und Entscheidungsrahmen für die Verwaltung und die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wachstums geschaffen wird. Sie antizipieren optimistisch die Zukunft auf rationale Weise schon zu einer Zeit, in der die planende Führung in einer freiheitlichen Demokratie noch weithin unbekannt war und meist noch als Dirigismus angesehen und verfemt wurde. Von Wahlperiode zu Wahlperiode zeigen die Regierungserklärungen aber auch deutlich den Verlust an landespolitischem Spielraum, die finanzielle Einengung gegenüber dem Bund und die Schrumpfung der Länderkompetenzen.

In diesen Regierungserklärungen tritt uns ein maßvoller, unpathetischer, zielstrebiger, politischer Realist entgegen, den politische Phantasie beflügelt und den bei aller Nüchternheit seines Denkens politische Leidenschaft erfüllt. Souverän und unangefochten sucht er die Aufgabe zu meistern, Hessen als ein wirtschaftlich stabiles, sozial ausgewogenes und von Freiheit geprägtes Gemeinwesen im Bund zu gestalten. Sein Streben war dabei, die verschiedenen hessischen Landesteile zu einer organischen Einheit zu entwickeln und zu bilden und in den von mannigfachen Traditionen und Herkunft geprägten Bürgern Hessens das Gefühl einer gemeinsamen Heimat und ein einheitliches Staatsbewußtsein zu wecken. Als überzeugter Föderalist, zu dem er sich während seiner Regierungstätigkeit gewandelt hatte, war sein politisches Handeln darauf gerichtet, die Eigenständigkeit der deutschen Länder als politische Realität im Gesamtstaat zu erhalten. Darin ist er durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wirksam unterstützt worden. Danach sind die Länder als Glieder des Bundes Staaten mit eigener — wenn auch gegenständlich beschränkter — nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter Hoheitsmacht. Die Verfassungsräume des Bundes und der Länder stehen grundsätzlich selbständig nebeneinander. Den Ländern muß nach dieser Rechtsprechung im Bundesstaat die freie Bestimmung über die Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen Grundentscheidungen sowie die Garantie der

verfassungskräftigen Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen zustehen (E 1,34; E 4,189; E 5,38; E 6,354ff.; E 34,19f.; E 36,360f.).

Da er als Mann der Mitte und des Maßes einen staatsfremden Geist ebenso ablehnte wie einen geistfremden Staat, waren seine Maßstäbe: Der Mensch in der Gemeinschaft eines freien, vom Recht beherrschten Sozialismus, soziale Verantwortung in Hessen wie im Bund, Ausgleich von Freiheit und Gleichheit sowie wertgebundene Toleranz. Damit bleibt er höchst aktuell.

In seinem „Politischen Testament" hat G. A. Zinn[3] seine Leitideen dahin präzisiert: „Möge in Hessen weiterhin freiheitliche Gesinnung, Duldsamkeit und Achtung gegenüber allen demokratischen Kräften herrschen. Ich wünsche, daß Hessen ein Land des Fortschritts bleibt. ... Die Stellung einer Landesregierung im gesamtdeutschen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland hängt nicht nur von den formalen Zuständigkeitsregelungen und den finanziellen Möglichkeiten ab. Sie erfordert unausgesetzt neue Initiativen und zielstrebiges Handeln. Dabei kommt es in erster Linie darauf an, gegebene Machtpositionen richtig auszuwerten." Als Schwerpunkte der Landespolitik bezeichnet er dabei: Weiteren planmäßigen Ausbau der sozialen und kulturellen Einrichtungen; Sicherung der Arbeitsplätze; Verstärkung der Maßnahmen, die dazu beitragen, ein besonderes Gefühl der Geborgenheit im Lande Hessen, insbesondere bei den älteren und kranken Landsleuten entstehen zu lassen; verstärkte Bemühungen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Lande; Intensivierung der Verbrechensbekämpfung unter Einsatz modernster technischer Einrichtungen; größere Transparenz des Verwaltungshandelns, einhergehend mit verstärktem Vertrauensschutz im Interesse des einzelnen Bürgers; Koordination von Wirtschaftsförderung und Strukturverbesserung mit der Landesplanung; Integration von Investitionsplanung (Großer Hessenplan) und Raumplanung; Neugestaltung der staatlichen und kommunalen Verwaltungsorganisation unter Berücksichtigung der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung.

In sieben Abschnitten habe ich hier besonders wichtig und charakteristisch erscheinende Äußerungen aus den Regierungserklärungen Georg August Zinns zusammengestellt und mit Überschriften versehen. Indem

[3] Die Zitate sind entnommen einem Schreiben von G. A. Zinn an den Staatsminister A. Osswald als 1. Vorsitzenden des Bezirks Hessen-Süd der SPD vom 27. 8. 1969. — Vgl. hierzu auch die Würdigungen durch Landtagspräsident Buch am 3. 10. 1969 — 6. LT Sten. Ber. S. 3006ff. — und durch den Ministerpräsidenten Osswald vor dem Landtag, a.a.O., S. 3008f.

Georg August Zinn hier nochmals zu Worte kommt, rufen wir eine Zeit zurück, in der die Hessische Verfassung die Probe ihrer Bewährung bestand. Wir bieten der jüngeren Generation aber auch eine Dokumentation, die weder der Rechtfertigung noch der Verherrlichung dienen soll, sondern Verständnis dafür zu wecken sucht, daß „so, wie die Gemeinschaft die Verantwortung für die Wohlfahrt eines Jeden hat, der in ihr lebt, so der Einzelne mitverantwortlich für die Einflüsse und Kräfte ist, die von der Gemeinschaft ausgehen" (G. A. Zinn)[4]. Wir wollen endlich zeigen, daß Geist und Politik keine Gegensätze zu sein brauchen und der Quell der Staatsweisheit noch frisch sprudelt.

Nun mag aber Georg August Zinn selbst das Wort nehmen.

Allgemeine politische Zielsetzung

Freier Sozialismus[5]

„Die neue Landesregierung ist eine sozialdemokratische Regierung. Gar manche dem Lande nicht wohlgesinnte Propaganda hat bei ängstlichen Gemütern ein Gruseln zu erwecken versucht.

In den Köpfen mancher Kleinbürger spuken noch die Karikaturen von Sozialdemokraten aus den Witzblättern um die Jahrhundertwende. So wenig sich Teile des Bürgertums von dieser veralteten Vorstellung lösen können, so sehr sind wir frei von Vorstellungen, Dogmen und Lehren, die nur aus ihrer Zeit heraus verständlich sind.

Was uns geblieben ist, ist die Erkenntnis von der Notwendigkeit der wissenschaftlichen Analyse aller ökonomischen und sozialen Erscheinungen und der Wille, die sich jeweils daraus ergebende Sach- und Tatentscheidung zu fällen. Aus dem Sozialismus in der utopischen Form der reinen Verstaatlichung hat sich ein freier Sozialismus entwickelt, der die freie schöpferische Initiative des einzelnen, das selbständige Handeln nicht nur nicht hindern will, sondern geradezu zur Voraussetzung hat.

So soll und will diese Regierung nicht einer Lehre, sondern dem Menschen dienen. Ihre Aufgabe soll es sein, im Rahmen ihrer Möglichkeiten des Menschen Leben lebenswert zu gestalten."

Begriff des Sozialismus[6]

„Dabei wollen wir uns nicht nur im Rahmen ökonomischer Kategorien bewegen. Für uns umfaßt der Begriff des Sozialismus Werte, die über das nur Materielle weit hinausgehen und die es dem Individuum nahezubringen gilt,

[4] Das Zitat ist abgedruckt in: E. Stein, 20 Jahre Hessische Verfassung, 1966, S. 26.
[5] Sten. Ber. 2. LT, 1951, S. 20. [6] Sten. Ber. 2. LT, 1951, S. 20f.

um jene geistig-seelischen Kräfte zu wecken, ohne die eine wirkliche Erneuerung unseres nationalen Lebens nicht denkbar ist.

Wir leben objektiv in einer sozialen Krise von revolutionärem Ausmaß. Deshalb darf ich einige Worte an die Mißtrauischen und Zögernden im Lande über die moderne Begriffsbestimmung des Sozialismus sagen, die Leitmotiv unserer Regierung sein wird. Wir können in Deutschland den Begriff des Sozialismus in freiheitlichem und humanistischem Sinne interpretieren, ohne uns selbst belügen zu müssen...

Ich zögere nicht zu erklären, daß wir nach strenger Selbstprüfung über die enge Vorstellung eines Sozialismus, der nur eine andere Verteilung des Sozialproduktes erstrebt, die Auffassung von einem Sozialismus der produktiven Arbeit stellen.

Ihm dient der Handarbeiter, auf dessen fachliche und menschliche Qualitäten wir stolz sein können, zugleich aber jeder, der von dem gleichen Arbeitsethos beseelt ist: der Landmann, der Wirtschaftler und Handwerker, der Techniker und Chemiker, der Wissenschaftler und Erzieher, kurz jeder, der seine ganze Kraft für den Aufbau eines neuen sozialen Landes einsetzt.

Es gibt auch, wie ich aus eigener Erfahrung weiß, nicht wenige Unternehmer, bei denen das Arbeitsethos das Profitmotiv überwiegt.

Wenn alle diese Kräfte sich zusammenfinden, werden wir die soziale Krise unserer Zeit meistern können."

Überwindung der Gefährdung des Menschen durch freiheitlichen Sozialismus[7]

„Der junge Marx hat einmal aus der sittlichen Empörung gegen die gesellschaftlichen Zustände seiner Zeit von der ‚Selbstentfremdung des Menschen' gesprochen. Das Proletariat, an das er damals gedacht haben mag, ist dahingesunken. Es ist im sozialen Raum durch andere Schichten und Gruppen, durch Vertriebene und Rentner, durch Heimatvertriebene und Kriegsopfer abgelöst worden. Die Unsicherheit des Einzelschicksals mag mancherorts behoben sein, doch die Ungewißheit des Gesamtschicksals ist allenthalben in der ganzen Welt eher größer denn kleiner geworden.

Noch immer braucht der Mensch Mitleid und Erbarmen, Gerechtigkeit und Fürsorge, genau wie vor hundert Jahren, als Marx das Wort von der ‚Selbstentfremdung des Menschen' gefunden hat.

Die moderne Hochzivilisation hat eine Entwicklungsstufe erreicht, in der das menschliche Dasein Gefahr läuft, endgültig der Herrschaft des Apparates und der Technisierung ausgeliefert zu werden. Wir preisen zwar die westliche Welt als eine Welt der Freiheit, doch mir scheint manchmal, daß die Lautstärke dieser Lobpreisung nur eine große Unsicherheit verbirgt. Wir sind in die Verteidigung geraten, in die Verteidigung unserer politischen, sozialen und geistigen Existenz gegenüber der expansiven Heilslehre des Ostens. Die Selbstbescheidung mit der doch nur relativen Sicherheit des vielgerühmten Wirtschaftswunders ist eher Ausdruck einer bewußten Resignation oder einer unbewußten Selbsttäuschung.

[7] Sten. Ber. 3. LT, 1955, S. 17.

Wir vergessen zu leicht, daß der Kampf um die Freiheit nicht nur an der äußeren Front des kalten oder heißen Krieges, sondern eher noch an der inneren Front entschieden wird.

Wir ahnen, daß die Überzeugungen unserer Väter keine Geltung mehr haben. Ihre Welt ist zusammengebrochen. Gerade in dieser geschichtlichen Krise ruft uns nun das Schicksal auf, unsere staatliche und gesellschaftliche Ordnung mit der Ideologie und Praxis östlicher Sozialreligionen und Regierungssysteme zu messen, und das vielleicht gerade oder vor allem in unserem Lande; denn Hessen ist Zonengrenzland. Auch die Länder in Deutschland sind immer noch Werkstätten deutscher Schicksalsgestaltung. Daran sollten wir auch heute denken. Deshalb hat das Bekenntnis der führenden Regierungspartei zu einem freiheitlichen Sozialismus, zu einem Sozialismus der produktiven Arbeit, wie ich es einmal genannt habe, seine eigene Bedeutung. Mit diesem Bekenntnis verbindet sich nicht ein allgemeingültiges politisches oder ökonomisches Rezept. Es entspringt vielmehr einer Haltung, die das menschliche Dasein nur dann für lebenswert hält, wenn Individualität und Gemeinschaft es als ineinandergreifende Elemente erfüllen und bestimmen.

Die Gemeinschaft aber muß wieder zu einem echten und ständigen Erlebnis werden. Der kollektive Rausch ist nur ein bedenklicher Ersatz."

Individuum und Gemeinschaft[8]

„Wir gehen nicht wie der Liberalismus des 19. Jahrhunders von einem unüberbrückbaren Gegensatz zwischen Individuum und Gesellschaft aus.

Für uns ist der Einzelmensch Glied einer Gemeinschaft, die sich für ihn und der er sich verantwortlich fühlt. Denn Menschsein heißt Verantwortlichsein. Wir wollen dem Menschen das Gefühl der Verlassenheit und Vereinsamung in der modernen Massengesellschaft nehmen. Wir wissen aber auch, daß Verantwortlichkeit die notwendige Kehrseite der Freiheit ist, und daß Freiheit, soziale Sicherheit und Gleichheit eine angemessenes Gleichgewicht verlangen. Unser Ziel ist neben der Beseitigung unmittelbarer Not eine möglichst weitgehende Harmonie in der Gesellschaft. Deshalb erstreben wir auch die Befreiung der Massen von der Herrschaft der kleinen Gruppe. Wir sind überzeugt, daß es Pflicht eines jeden Menschenkindes ist und darin auch ein Stück Reichtum liegt, in einer sinnvollen Gesellschaftsordnung mitzuwirken, die sich auf die Verantwortlichkeit des Ganzen für die Teile, der Teile für das Ganze gründet.

Wir respektieren den freien Wettbewerb, die private Kapitalbildung; wir wünschen, daß sich private und öffentliche Initiative sinnvoll ergänzen. Aber alles muß den grundlegenden Erfordernissen der Gemeinschaft dienen.

Für uns sind Freiheit und Gerechtigkeit unverbrüchlich miteinander verbunden. Im Mittelpunkt all unserer Bemühungen steht immer der Mensch und sein Wohlergehen, der Mann an der Werkbank, am Schreibtisch, am Pflug, der Mensch in seiner Not, die Jugend und das Alter.

Und so fügen sich all unsere Maßnahmen in eine großzügige Sozial- und Wirtschaftsplanung ein.

[8] Sten. Ber. 4. LT, 1959, S. 16.

Georg August Zinn

Wir sehen unsere Aufgabe in der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aufrüstung unseres Landes gegenüber der ideologischen Aggression des Ostens, aber auch dem verflachenden, einschläfernden Materialismus des Westens."

Politische Aufgabe – das Land Hessen

Hessen – Vorwerk der Freiheit[9]

„Hessen ist ein Land an einer blutenden Grenze. Um so mehr muß es seinen Ruf behaupten, ein Vorwerk zu sein: ein Vorwerk der geistigen Freiheit, des Fortschritts und des sozialen Ausgleichs."

Kleiner und Großer Hessenplan[10 11 12 13]

„Der Gedanke der produktiven Eingliederung unserer heimatvertriebenen Mitbürger liegt dem Hessenplan zugrunde... Damit dienen wir gleichzeitig den Interessen unserer Gesamtwirtschaft, die bereits an manchen Stellen über Mangel an Facharbeitern klagt und auch sonst ein Interesse daran hat, ihren Bedarf an Arbeitskräften auf lange Sicht zu sichern.

Diese innere Umsiedlung steht unter dem unausweichlichen Zwang der gegenwärtigen wirtschaftlichen Entwicklung. Der Hessenplan sieht nicht nur die Umsiedlung in der Richtung der industriellen Schwerpunkte vor. Wo es im Interesse der Sanierung unserer Notstandsgebiete unerläßlich ist und wo grenzpolitische Gesichtspunkte es erfordern, werden wir bemüht sein, subsidiäre Schwerpunkte zu bilden. Bei der Klärung dieser Fragen müssen legitime regionale Interessen sorgfältig mit den Notwendigkeiten einer zusammenordnenden Landesplanung ausbalanciert werden...

Es ist leicht vorauszusehen, daß es nicht bei einem Hessenplan für die Vertriebenen allein verbleiben kann. Das Prinzip der sozialen Integration, das dieser Aktion zugrunde liegt, hat für die Gesamtwirtschaft und für die Gesamtbevölkerung größte Bedeutung. Wir können nicht dem einen Pendler den Weg zur Arbeitsstätte verkürzen, weil er Flüchtling ist, und den anderen Pendler ausschalten, weil er Altbürger oder Evakuierter ist, sondern wir müssen Arbeitseinsatz und Wohnraumbeschaffung so abstimmen, daß es für alle erträglich ist.

Diese Erwägungen sprechen dafür, daß sich aus den Erfahrungen, die mit dem kleinen Hessenplan für die Heimatvertriebenen gemacht worden sind, ein großer Hessenplan für die Gesamtbevölkerung entwickeln muß."...

„Mit diesem ‚Großen' Hessenplan soll einer natürlichen und gesunden Entwicklung kein Zwang angetan, sondern nur aus der gegenwärtigen oder jeweiligen Sicht eine Darstellung aller vom Lande unmittelbar oder mittelbar für einen längeren Zeitraum von etwa acht bis zehn Jahren vorzubereitenden

[9] Sten. Ber. 5. LT, 1963, S. 27.
[10] Sten. Ber. 2. LT, 1951, S. 22.
[11] Sten. Ber. 5. LT, 1963, S. 22.
[12] Sten. Ber. 5. LT, 1963, S. 25.
[13] Sten. Ber. 6. LT, 1967, S. 17.

und durchzuführenden Maßnahmen von besonderer Bedeutung gegeben werden, wie es der Plan des Wissenschaftsrates auf dem engeren Gebiet der Förderung von Wissenschaft und Forschung versucht hat.

Dadurch soll sichergestellt werden, daß alle jeweils für notwendig gehaltenen Vorhaben zur rechten Zeit vorbereitet und im rechten Augenblick in Angriff genommen werden und möglichst keines an mangelnder Voraussicht oder unzureichender Vorbereitung scheitert. So wird zugleich eine Auslese der auf lange Sicht besonders bedeutungsvollen und notwendigen Maßnahmen und eine klare Rangfolge nach Zeit, Finanzbedarf und voraussichtlicher Finanzlage und eine kontinuierliche Verteilung der anfallenden Verwaltungsarbeit ermöglicht. Das gelegentlich Wünschenswerte darf dabei das Notwendige nicht verdrängen."

„Unsere Ziele sind im wesentlichen im Großen Hessenplan dargestellt. Man hat ihn anfangs gelegentlich als Utopie bezeichnet.

Ich könnte darauf mit den Worten des französischen Dichters Alphonse de Lamartine antworten: „Les utopies ne sont souvent que des vérités prématurées"

„Utopien sind oft vorweggenommene Wahrheiten".

Tatsächlich hat der von Hessen eingeschlagene Weg einer vorausschauenden Planung mehr und mehr Anerkennung gefunden und wird immer wieder zur Nachahmung empfohlen. Auch im Bund und in den anderen Ländern hat man sich inzwischen zur Notwendigkeit mittel- und langfristiger Planungen bekannt. Das dem Bundestag vorliegende sogenannte Stabilsierungsgesetz sieht nicht nur eine längerfristige Finanzplanung vor, wie sie schon in dem Gutachten der sogenannten Troeger-Kommission verlangt wird, sondern darüber hinaus sogar die Aufstellung von Investitionsprogrammen. Wenn der Bund und die anderen Bundesländer eine vorausschauende Planung wie den Großen Hessenplan zur Hand gehabt hätten, hätten sich manche Anforderungen an die öffentliche Hand zur rechten Zeit auf das realisierbare Maß zurückführen lassen."

Ausgleich des Gefälles zwischen Stadt und Land[14]

„Die Zeit, in der es galt, die unmittelbare Nachkriegsnot zu beheben, liegt im wesentlichen hinter uns und ebenso die Phase des eigentlichen Wiederaufbaues. Wir haben zwar weiterhin die Aufgabe, das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Gefälle zwischen den einzelnen Landesteilen oder zwischen Stadt und Land zu mildern und auszugleichen. Aber wir müssen zugleich doch den nachteiligen Folgen begegnen, die neben dem unaufhaltsamen Fortschritt die Kehrseite der stürmischen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung unseres Zeitalters sind.

Die Großstadt droht zu einer Verkehrs- und Menschenfalle zu werden. Das Kraftfahrzeug rollt in Massen von den Fließbändern der großen Automobilwerke und verlangt gebieterisch seinen Anteil an der schnell zu knapp werdenden Verkehrsfläche. Die Hochhäuser der modernen Industriegesellschaft, die Banken, die Versicherungen, die Kaufhäuser und die mehr und mehr nach industriellen Gesichtspunkten organisierten öffentlichen Verwaltungen erobern die Innenstadt. Sie verdrängen die alten Wohnsiedlungen, die vom Krieg ver-

[14] Sten. Ber. 5. LT, 1963, S. 16f.

schont geblieben sind, und der noch erhaltene Stadtkern wird beinahe zu einem Museum für den Fremdenverkehr. Die Stadt löst sich auf und verschließt sich zugleich. Nicht mehr das alte Stadttor, der überquellende Verkehr erschwert den Zugang. So gilt es nunmehr, die Lebensfähigkeit der Stadt zu sichern, sie neu zu gestalten: verkehrsgerecht, wohngerecht und wirtschaftsgerecht. Und dabei soll sie weiterhin ein kultureller Mittelpunkt bleiben.

Auch in unseren Dörfern spielt sich eine soziale und ökonomische Umwälzung ohne geschichtliches Beispiel ab. Die alte Dorfromantik geht zu Ende. Die Spezialisierung des Anbaus an Stelle der Vielfelderwirtschaft, die Mechanisierung durch landwirtschaftliche Maschinen, neue Methoden der Produktion und des Vertriebs werden das Gesicht unserer Landwirtschaft bestimmen. Zugleich muß sich das Land im eigenen Interesse industrialisieren. Schon nehmen ja die eigentlichen Industriestädte wegen der beginnenden industriellen Dezentralisation nur wenig an Bevölkerung zu. Ich darf darauf hinweisen, daß das noch immer starke Wachstum von Großstädten wie Frankfurt am Main, Hannover oder etwa Stuttgart weniger auf ihrer industriellen Expansion beruht als auf der außerordentlichen Zunahme der sogenannten Dienstleistungen — wie erwähnt: des Handels, des Verkehrs, der Industrie- und Wirtschaftsverwaltungen und des Geld- und Versicherungswesens.

Daneben wird die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in steigendem Maße zur Realität. Das bringt nicht nur Vorteile, sondern auch Nachteile mit sich, die in ihrer Tragweite noch nicht völlig zu übersehen sind. Es wäre verfehlt, darüber zu jammern. Der Wagen ist nun einmal in Fahrt und soll auch in Fahrt gehalten werden. Aber einzelne Wirtschaftszweige werden dabei besonders in Mitleidenschaft gezogen, und wir müssen versuchen zu verhindern, daß sie die Zeche für den Nutzen anderer zahlen.

So bleibt uns die Aufgabe, die Gegenwart als Etappe langfristiger Entwicklung zu begreifen und uns jeweils ein Bild der Wirklichkeit von morgen und der zu ihr führenden Wege zu machen."

Staatspolitische Grundsätze

Demokratie und Opposition[15]

„Die Demokratie ist nicht nur eine Staatsform, in der eine bestimmte institutionelle Gliederung die Handhabung der staatlichen Macht regeln oder vor ihrem Mißbrauch schützen soll. Sie ist vor allem eine Lebensform. Sie erfordert, was wir Deutsche sehr leicht übersehen, eine bestimmte Lebenshaltung: die menschliche Achtung vor der abweichenden Meinung, auch im gesellschaftlichen und gerade im politischen Leben.

Und deshalb sei auch ein Wort über das Verhältnis von Regierung und Regierungsmehrheit zur Opposition gesagt. Ich meine dabei unter Opposition nicht die vom Geist der Zerstörung lebende Obstruktion, sondern die verant-

[15] Sten. Ber. 2. LT, 1951, S. 27.

wortungsbewußte, aufbaubereite sachliche Gegnerschaft. Beide, Regierungsmehrheit und Opposition, haben einander ergänzende und nicht sich ausschließende Funktionen. Nicht Feindschaft, sondern das Ringen um die Sache sollte ihre Auseinandersetzungen bestimmen.

Wir alle mögen im einzelnen recht verschiedene Vorstellungen über den richtigen Weg haben, den eine Regierung zu beschreiten hat. Gar zu leicht ist darüber oft das uns allen Gemeinsame vergessen worden, die Gemeinsamkeit unseres nationalen Schicksals, aber auch jene uns allen eigene Welt von Ideen, Empfindungen und sittlichen Werten, die uns erst zu einer kulturellen und nationalen Einheit hat werden lassen. Neben der Aufgabe, die die Regierung sich stellt, sollten wir schon um unserer Jugend und damit um unseres Volkes Zukunft willen es als eine uns alle verpflichtende Aufgabe betrachten, zu unserem Teile und in unserem Lande den Geist einer demokratischen Gemeinschaft lebendig werden zu lassen."

Politische Führung und Bürokratie[16]

„Wir wollen damit ein ausgewogenes Verhältnis in der Größe der verschiedenen Ressorts, zugleich aber auch eine stärkere Betonung der politischen Führung erreichen. Der moderne Staat ist überwiegend ein Verwaltungsstaat. Damit aber ist immer eine Gefährdung der Demokratie verbunden: die Gefahr, daß sich der Staat zu einem immer schwerer zu kontrollierenden hierarchisch-bürokratischen Ordnungssystem entwickelt. Dem kann man nur durch eine Verstärkung der parlamentarisch verantwortlichen Führung begegnen. Darin liegt zugleich eine Rechtfertigung des föderativen Systems und auch der kommunalen Selbstverwaltung, die beide die Funktion der politischen Gliederung und damit der Gewaltenteilung gegenüber einem sonst übermächtigen bürokratischen Zentralismus erfüllen."

Volksnahe Verwaltung[17]

„Um nun den vielfältigen Aufgaben, die ich angedeutet habe, gerecht werden zu können, brauchen wir eine bewegliche, unbürokratische und volksnahe Verwaltung, die von dem Gedanken der Zweckmäßigkeit, der Sparsamkeit und des Bürgerinteresses beherrscht wird. Sie muß sich stets bewußt sein, daß sie nur Dienerin des Volkes und Mittlerin zwischen Staat und Staatsbürger zu sein hat. Jede Bürokratie hat die Neigung, ihre Arbeit als Selbstzweck aufzufassen und sich ständig auszudehnen. Das hat sehr leicht jene Regelungssucht zur Folge, die mit deutscher Gründlichkeit die letzte Lebensregung behördlich zu erfassen sucht. Dem müssen wir allüberall mit Entschiedenheit begegnen. Es muß versucht werden, so schwer es auch sein mag, die Verwaltung ständig zu vereinfachen, überflüssige Aufgaben abzubauen sowie zeit- und kräftesparende Geschäftsmethoden einzuführen. Verwaltungsreform ist heute Kleinarbeit in Permanenz. Zufriedenstellende Ergebnisse haben wir seither bei der Personalauslese durch

[16] Sten. Ber. 4. LT, 1959, S. 15. [17] Sten. Ber. 4. LT, 1959, S. 23f.

moderne Ausleseverfahren erzielt. Im öffentlichen Dienst sollte allein das Leistungsprinzip Richtschnur sein.

Ich denke dabei an ein Wort von Bismarck, daß mit guten Staatsbediensteten auch bei schlechten Gesetzen noch ein einigermaßen vernünftiges Ergebnis erzielt werden kann, bei schlechten Beamten aber die besten Gesetze versagen müssen. Die bevorzugte Stellung des öffentlichen Dienstes läßt sich auch nur rechtfertigen, wenn er sich durch Unbestechlichkeit, Unparteilichkeit und innere Sauberkeit auszeichnet."

Rechts- und sozialstaatliche Forderungen

Rechts- und Verfassungsstaatlichkeit[18]

„Rechtsstaatlichkeit bedeutet zugleich Verfassungsstaatlichkeit. Wir sehen mit Sorge, wie die Achtung vor der verfassungsmäßigen Grundordnung im Schwinden begriffen ist. Ich denke hier an gewisse Versuche, die Pressefreiheit gesetzlich zu beschränken, an die geplante Neuordnung des Persönlichkeits- und Ehrenschutzes, an Überlegungen, die mit der Regelung des Notstandsrechts zusammenhängen, aber auch an die Behandlung der mit der Neugliederung des Bundesgebietes zusammenhängenden Fragen."

Wille zur rechtlichen Gestaltung[19]

„Ich habe den Eindruck, daß der Wille zur rechtlichen Gestaltung, der nach dem Zusammenbruch eine neue Ordnung unseres staatlichen Lebens überhaupt erst ermöglicht hat und zunächst in dem Bestreben lebendig blieb, unser Verfassungsrecht in die Verfassungswirklichkeit überzuleiten, vor den großen Fragen der Gegenwart zu erlahmen droht. Die Gesetzgebungspraxis hat vielfach zur Gesetzeshypertrophie und zum Perfektionismus geführt. Sie täuscht gerade deshalb leicht über den Mangel an echter Rechtsgestaltung hinweg.

Wir sollten auch nicht übersehen, daß die in der machtpolitischen Auseinandersetzung so bedeutungsvollen Begriffe der Selbstbestimmung, der Souveränität, der Nichteinmischung und der Neutralität auch und vor allem dem Bereiche des Rechts angehören. Große Politik ist nicht nur Macht-, sondern auch Rechtspolitik. Zu ihrem guten Ende bedarf sie des lebendigen Rechtsgefühls und eines starken Willens zur Bildung neuer Rechtsvorstellungen und neuer Rechtsformen. Fragen der Existenz einer Nation — und vor sie ist unser Volk gestellt — lassen sich nicht durch die Manipulation mit überkommenen staatsrechtlichen Etiketten lösen.

Sie fordern primär eine umfassende Rechtsantwort, die zwischen den aufeinanderstoßenden und sich widerstreitenden Rechtsideen unserer Zeit einen befriedigenden und damit befriedenden Ausgleich schafft."

[18] Sten. Ber. 4. LT, 1959, S. 24. [19] Sten. Ber. 4. LT, 1959, S. 24.

Lebendige Verfassung[20]

„Die Verfassung eines Volkes ist ja mehr als ein bloßes Dokument, als der Text eines Gesetzes oder auch das, was die Kunst der staatsrechtlichen Auslegung aus dem Gesetz herleitet oder in es hineinlegt. Die Verfassung ist etwas Lebendiges, sie ist das Leben, mit dem wir das Verfassungsgesetz erfüllen, die Wirklichkeit, an der wir alle mitschaffen. Wenn ein Staatswesen nicht funktioniert, so braucht das nicht ein Zeichen für ein schlechtes Verfassungsgesetz zu sein; es kann ebensosehr die Schuld derjenigen sein, die über dem Buchstaben den Geist der Verfassung vergessen. Deshalb wollen wir der Idee der Freiheit, der sozialen Verpflichtung und dem Recht, die alle den Gehalt dieser Verfassung ausmachen, auch in Zukunft in einer lebensnahen Verbundenheit zu unserem Volke dienen."

Gesetzgebung und Verwaltung[21]

„Gesetzgebung und Verwaltung haben nicht nur rechts- oder verwaltungstechnischen Charakter; sie sind vor allem politische Aufgaben. Zwar muß die sorgfältige Prüfung unter fachlichen Gesichtspunkten, der Versuch einer organisatorischen Lösung sowie die unparteiische Abwägung verschiedener Auffassungen der Entfaltung politischer Aktivität vorausgehen. In den vertraulichen Ausschußsitzungen aber verkümmert sehr leicht das politische Element, weil es naturbedingt nur in der Öffentlichkeit gedeihen kann. Darum gehört es zwangsläufig und berechtigt in unsere Plenarsitzungen.

Man könnte einwenden, die verfassungsrechtliche Konstruktion des Bundesrates setze einer solchen Aktivierung Grenzen. Aber es gilt, wie so oft, hier einen vernünftigen Kompromiß zu finden."

Entwicklung zum demokratischen Sozialstaat[22]

„Die Entwicklung zum demokratischen Sozialstaat darf aber nicht den Hang fördern, sich vom Staat und von seinen Einrichtungen von der Wiege bis zum Grabe an die Hand nehmen zu lassen.

Deshalb liegt uns daran, Selbstbewußtsein und Selbstverantwortung zu wecken.

In der modernen Massengesellschaft ist die ‚Selbstentfremdung des Menschen' von der ‚Volksentfremdung des Staates' begleitet. Eine hohe Wahlbeteiligung ist noch kein Gegenargument.

Staatliche Ordnung und staatliche Macht sind zu sehr Selbstzweck geworden. Ihre dienende Funktion wird gar zu leicht vergessen.

Der moderne Amerikanismus und der Sowjetkommunismus sind Gegensätze. Und doch sind sie, darüber sollten wir uns klar sein, wenn auch polare, Erscheinungsformen der gleichen technischen Hochzivilisation. Zwischen beiden liegt

[20] Sten. Ber. BR 115. Sitz., (1953) S. 420 D. [21] Sten. Ber. 274. Sitz., (1964) S. 191 B.
[22] Sten. Ber. 3. LT, 1955, S. 17f.

ein Vakuum, und dieses Vakuum wartet auf eine neue, eine eigenständige europäische Sozialordnung."

Verpflichtung zum sozialen Handeln[23]

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein sozialer Rechtsstaat. Darin liegt eine verpflichtende Aufgabe des Grundgesetzes. Deshalb muß auch die Marktwirtschaft eine soziale Marktwirtschaft sein. Mit leeren Phrasen darf man sich nicht begnügen. Wir sind zu sozialem Handeln verpflichtet."

Föderale Gliederung der deutschen Demokratie

Der Länderrat[24]

„Der Länderrat entstand in einer Zeit, deren Not und Bedrängnis heute kaum noch vorstellbar sind. Er war keine partikularistische süddeutsche Institution. Seine Konstituierung war vielmehr der erste Schritt auf dem Wege zu einer neuen deutschen gesamtstaatlichen Ordnung. Er war der erfolgreiche Anfang einer freiwilligen Zusammenarbeit der Länder im freien Teile Deutschlands. Ihm folgten als nächste Station die Bildung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und schließlich die Gründung der Bundesrepublik."

Die Eigenstaatlichkeit der Länder[25]

„Die Eigenstaatlichkeit der Länder hat seit jenem Tage, an dem die erste parlamentarische Regierung Hessens ihre Amtsgeschäfte übernahm, eine wesentliche Änderung erfahren. Damals führten die Länder überwiegend noch ein Eigenleben, und die über die Grenzen des Landes hinausgehende Regierungstätigkeit gewann nur schrittweise an Bedeutung. Gar oft mußte die Initiative der Besatzungsmacht Hemmnisse überwinden, die allzu enges föderales Denken bereitete. Es war die Zeit, in der Deutschland durch ein Dutzend Ministerpräsidenten repräsentiert wurde. Sie haben manchen notwendigen und erfolgreichen Schritt auf dem Wege zu einer größeren deutschen Einheit getan. Nicht selten aber sind sie das Symbol deutscher Uneinigkeit und Zerrissenheit gewesen.

Die Periode der isolierten Länderpolitik liegt nunmehr endgültig hinter uns. So wie das mahnende Gewissen gesamtdeutscher Verantwortung meine Freunde und mich während der Beratungen des Parlamentarischen Rates einen leidenschaftlichen Kampf um eine mehr unitarische Lösung der deutschen Frage führen ließ, wird es das Ziel der neuen Regierung sein, dieses Land so zu gestalten, daß es nicht nur die Lebensfähigkeit des Bundes sichert, sondern sich dereinst und jederzeit auch harmonisch in ein größeres Deutschland, ein Land deutscher Freiheit und Einheit einfügt."

[23] Zitat aus der Ansprache des Ministerpräsidenten A. Osswald beim Staatsakt am 2. 4. 1976 in Wiesbaden. [24] Sten. Ber. BR 288 Sitz., (1965) S. 228f.
[25] Sten. Ber. 2. LT, 1951, S. 19.

Hessen — eine organische Einheit[26][27]

„Unser Land ist im Laufe der Jahre zu einer organischen Einheit und zu einem natürlichen Schwerpunkt im Westen Deutschlands geworden. Der Prozeß der Staatswerdung hat weitgehende Fortschritte gemacht. Die staatsrechtliche Entwicklung hat zwar keineswegs den von den Vätern des Grundgesetzes erwarteten Verlauf genommen; denn die Staatspraxis hat sich mehr und mehr von dem Grundgedanken des Artikels 30 des Grundgesetzes entfernt, nach dem die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben in der Regel Sache der Länder ist und nur ausnahmsweise dem Bund zusteht. Die Staatsgewalt des Bundes war ursprünglich subsidiär gedacht. Wie einschneidend der Verfassungswandel ist, läßt die Bedeutungslosigkeit des Artikels 72 des Grundgesetzes erkennen, der dem Bund das Recht, von der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch zu machen, nur unter sehr einschränkenden Voraussetzungen einräumen und die Gesetzgebung der Länder privilegieren sollte. Die unitarischen Tendenzen, die im gesellschaftlichen Leben der Gegenwart lebendig und dem modernen Massenstaat eigen sind, die Notwendigkeiten des wirtschaftlichen Wiederaufbaues, die Bekämpfung der Massennotstände der späteren Nachkriegszeit haben zu einer sich ständig ausweitenden Bundesgesetzgebung geführt, die die der Weimarer Zeit bei weitem übertrifft. Aber damit sind zugleich die administrativen Aufgaben der Länder, denen die Ausführung der Bundesgesetze obliegt, in einem geradezu ungewöhnlichen Ausmaß gestiegen. So hat sich die Bundesrepublik, worauf ich schon gelegentlich hingewiesen habe, zu einem unitarischen Gesetzgebungsstaat und zugleich zu einem föderativen Verwaltungsstaat entwickelt."

Die deutschen Länder — Staaten[28]

„Die Länder sind dennoch Staaten geblieben. Sie sind weder staatsrechtlich noch politisch mediatisiert. Sie sind also nicht zu Bundesprovinzen herabgesunken. Allerdings wird man, um zu dieser Einsicht zu gelangen, die staatsrechtliche Auffassung des 19. Jahrhunderts, die das Wesen des Parlaments in seiner Befugnis zur Gesetzgebung sah, aufgeben müssen. Das ist kein Schaden, denn das Ausgabe- und Steuerbewilligungsrecht, die Kontrolle der Ausführung des Haushalts und die Rechnungsprüfung waren die ursprünglichen Rechte des Parlaments. Die Gesetzgebung ist erst später dazu gekommen. Diese Entwicklung macht aber deutlich, welche Bedeutung der heute so umfassenden Verwaltungsautonomie der Länder zukommt. Der Bonner Historiker Niebuhr hat einmal den Satz geprägt: ‚Die Freiheit beruht zugleich mehr auf der Verwaltung als auf der Verfassung.'

Damit wird die föderative Gliederung der deutschen Demokratie unter einem neuen Aspekt gerechtfertigt. Ohne eine lebendige Regierungsgewalt, ohne parlamentarisch legitimierte und verantwortliche Landesregierungen würde die moderne Verwaltung hoffnungslos dem Befehlszentralismus der Bürokratie

[26] Sten. Ber. 3. LT, 1955, S. 18. [27] Sten. Ber. a.a.O.
[28] Sten. Ber. a.a.O.

ausgeliefert sein, die ihre letzte Blütezeit in der nationalsozialistischen Epoche noch keineswegs vergessen hat.

Die vielfältigen, oft kaum noch übersehbaren Aufgaben eines Landes verlangen aber eine organisch gegliederte, eine elastische und volksnahe Verwaltung."

Der Bundesrat

Wesen[29]

„Nach seiner Zusammensetzung und seiner Funktion ist der Bundesrat ein politisches Organ. Er besteht nach der wohl überlegten Absicht des Verfassungsgesetzgebers aus Mitgliedern der Landesregierungen, die sich nicht wie in dem Reichsrat der Weimarer Zeit durch weisungsgebundene Beamte vertreten lassen können. Seine Mitglieder sind infolgedessen den Parlamenten der Länder verantwortlich. Er ist als Bundesorgan dazu berufen, im Rahmen seiner Zuständigkeit an der politischen Willensbildung des Bundes mitzuwirken. Ich frage mich: Wie sollte er dieser Aufgabe gerecht werden, ohne politische Entscheidungen zu treffen? Auch im Bundesrat wird und muß sich deshalb in Lebenfragen der Nation — wenn auch in maßvoller Form — die Verschiedenheit der Auffassungen, die in unserem Volke lebendig sind, widerspiegeln. Aber ich glaube, er vermag gar manchmal bei der ihm eigenen sorgfältigen, leidenschaftslosen und vorsichtigen Abwägung ausgleichend zu wirken. Neutrale Beobachter der laufenden Bundesratsarbeit haben immer wieder seine und seiner Ausschüsse sachliche und objektive Arbeit lobend hervorgehoben.

Soweit Meinungsverschiedenheiten im Bundesrat bestanden, deckten sie sich in der Regel nicht mit den parteipolitischen Fronten im Bundestag, sondern sie hatten ihre Ursache in den verschiedenartigen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen der einzelnen Länder oder aber in abweichenden Rechtsauffassungen. Auch bei Fragen, die innerhalb des Bundestages Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen waren, hat der Bundesrat häufig eine einheitliche Stellung bezogen, sei es, daß das wohlverstandene Interesse der Länder, die sich dennoch als Glieder einer Einheit betrachten, im Vordergrund stand oder daß die Mitglieder des Bundesrates aus der größeren Lebensnähe der Verwaltung der Länder einheitliche Vorschläge für die Gestaltung und Ausführung eines bestimmten gesetzgeberischen Planes gemacht haben.

Angesichts der gemeinsamen Grundlage, die seither die Atmosphäre der Bundesratstätigkeit bestimmt hat, kann es nach meinem Gefühl nur als verfehlt empfunden werden, wenn versucht werden sollte, den Bundesrat zu einem verkleinerten Spiegelbild seines größeren Bruders, des Bundestages, umzugestalten."

Natur[30]

„Einen weiteren Gradmesser für das politische Leben im Bundesrat bildet die Handhabung von Art. 53 GG. Diese Vorschrift gibt dem Bundesrat das

[29] Sten. Ber. BR 115. Sitz., (1953) S. 419 A, B.
[30] Sten. Ber. BR 274. Sitz., (1964) S. 190 B, C, D.

einzigartige, dem Bundestag nicht zustehende Recht, von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden gehalten zu werden. Dadurch soll dem Bundesrat eine unabhängige Meinungsbildung in allen Fragen der Regierungspolitik ermöglicht werden. Diesem Recht entspricht auf der anderen Seite eine Unterrichtungspflicht der Bundesregierung. Beides, dieses Recht, aber auch diese Pflicht, droht durch permanente Nichtanwendung entwertet zu werden, ja in Vergessenheit zu geraten. Der Bundesrat hat sich meines Wissens bisher in keinem Fall entschließen können, von der Bundesregierung Auskunft über die Führung oder den Stand bestimmter Geschäfte hier im Plenum zu verlangen. Ersuchen einzelner seiner Mitglieder oder Länder um bestimmte Auskünfte hat er sich nicht zu eigen gemacht. Das Schicksal die hessischen Initiative in Sachen Argoud ist bekannt. Professor Eschenburg hat in diesem Zusammenhang die ironische Frage gestellt, ob der Bundesrat ‚verkümmert' sei.

Wenn es richtig ist, daß Inhalt und Form in gegenseitiger Abhängigkeit stehen, daß politischer Wille die ihm gemäße Ausdrucksform verlangt, dann müssen unsere Plenarsitzungen allerdings gar zu leicht zu dem Schluß verleiten, daß der Bundesrat vom Geist des Politischen nur mit Maßen beflügelt werde. Mit scheint es deshalb dringend erforderlich zu sein, die Aufgabe des Bundesrates, ‚als Bundesorgan die Interessen des Gesamtstaates zu wahren und zugleich die politischen Interessen der Länder als Glieder des Bundes zur Geltung zu bringen', — so das Bundesverfassungsgericht in seinem Neugliederungsurteil, Bd. 13, 54/77 — richtig zu erfassen und sie ernsthaft zu erfüllen. Dabei muß man sich darüber klar sein, daß sich die Natur des Bundesstaates gewandelt hat, daß, wie es Herbert Krüger ausdrückt, ‚die ratio essendi des Bundesstaates nicht in der materiellen Verschiedenheit, sondern in der Selbständigkeit und der Vielfältigkeit, der Initiative besteht'."

Hessische Politik im Bundesrat[31] [32]

„Die Regierung hat das Recht und die Pflicht, über den Bundesrat auf die Politik des Bundes und damit die gesamtdeutsche Entwicklung Einfluß zu nehmen. Diese Aufgabe kann nicht darin bestehen, wie das zur Regel geworden zu sein scheint, daß die Bürokratie der Länder die Rolle des Korreferenten gegenüber der Bürokratie des Bundes übernimmt.

Auf das politische Wollen des Landes kommt es an. Unter diesem Gesichtspunkt sei auf drei Dinge hingewiesen. Das Grundgesetz hat keinen neuen Staat, insbesondere keinen Weststaat geschaffen, sondern sich bewußt darauf beschränkt, innerhalb des fortbestehenden deutschen Gesamtstaates den westlichen Teil als Fragment oder Kern zu reorganisieren. Um die deutsche Einheit nicht von deutscher Seite noch weiter zu gefährden oder zu zerstören, ist die staatliche Organisation im Westen bewußt als eine waffenlose gedacht worden. Deshalb hat der Parlamentarische Rat in das Grundgesetz keinerlei Vorschrift aufgenommen, die dem Bundespräsidenten den traditionellen Oberbefehl über militärische Streitkräfte überträgt. Das Grundgesetz kennt weder eine militärische Kommando- und Organisationsgewalt, noch hat es die Gesetz-

[31] Sten. Ber. 2. LT, 1951, S. 26. [32] Sten. Ber. 3. LT, 1955, S. 25.

gebungskompetenz in Angelegenheiten der Wehrverfassung geregelt. Beides ist absichtlich offengelassen worden.

Diese Lücken können nur durch eine Ergänzung des Grundgesetzes durch die verfassunggebende Gewalt, also nur mit verfassungsändernder Mehrheit der zuständigen Bundesorgane geschlossen werden.

Jeden Versuch, die Frage eines bewaffneten deutschen Beitrags durch einfaches Bundesgesetz zu regeln, betrachtet die Regierung als einen Bruch des Grundgesetzes, ja für noch mehr: als eine Usurpation der verfassunggebenden Gewalt."

„Als Verfassung im politischen Sinne muß in unserer staatlichen Ordnung die Gesamtheit der Beziehungen angesehen werden, die nach dem Grundgesetz und den Länderverfassungen zwischen Bund und Ländern bestehen. So wie der Bund durch seine Gesetzgebung in einem fast ungewöhnlichen Ausmaß den Gegenstand und den Umfang der Landesverwaltung bestimmt, haben die Länder das Recht und die Pflicht, über den Bundesrat auf die Politik des Bundes Einfluß zu nehmen.

Wir sind uns klar darüber, daß es keine isolierte Länderpolitik geben darf. Sie muß immer im größeren Zusammenhang der deutschen Gesamtaufgabe gesehen werden. Die Bundestreue ist aber keine einseitige Verpflichtung. Sie beruht auf Gegenseitigkeit.

Sie trägt dem Bunde auf, das Eigenleben der deutschen Länder zu achten und zu fördern und ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen. Ich sage das, weil bei dem ständigen Finanzdruck des Bundes bald der Zustand erreicht sein wird, in dem den Ländern kaum noch die Mittel verbleiben, die der Bund in den Ländern aufwenden müßte, wenn sie nur Bundesprovinzen wären.

Hessen lebt unter den deutschen Bundesländern weder auf der Sonnen- noch auf der Schattenseite. Es hat im milden Licht des Alltags seine Aufgaben zu erfüllen, und es konnte sie bisher gerade noch aus eigener Kraft bewältigen. Deshalb war es oftmals berufen, die Stelle des Mittlers zwischen den wohlhabenden und den armen Ländern, aber auch zwischen dem Bund und den anderen Bundesländern, zu übernehmen. Wir wollen das auch in Zukunft so halten.

Bei unserer Politik im Bundesrat werden wir uns gemäß unseren sozialen Anliegen in besonderem Maße der großen Volksnöte annehmen. Die Sorge Hessens wird deshalb in erster Linie dem arbeitenden Menschen, dem Los der Kriegsopfer und Rentner aller Art, der Lage der älteren Angestellten und der Sozialreform im weitesten Sinne gelten. Ich bin dabei der Ansicht, daß die beste Außenpolitik eines geschlagenen Volkes eine gute Innenpolitik ist."

Europäische Gemeinschaft

Europäische Solidarität[33]

„Den Ideen folgend, die vor einem Jahrhundert in der Frankfurter Paulskirche eine Heimstatt gefunden haben, bekennen wir uns uneingeschränkt zu dem Grundgesetz europäischer Solidarität, mit allen Rechten und Pflichten,

[33] Sten. Ber. 2. LT, 1951, S. 27.

die sich daraus ergeben. Dieses Bekenntnis zur internationalen Solidarität ist für uns ein besonderer Anlaß, um dem großen amerikanischen Volke den Dank für die Hilfe auszusprechen, die es uns, insbesondere auch dem Hessenlande, im Rahmen des Marshall-Planes und darüber hinaus hat angedeihen lassen.

Möge dieser Geist der gegenseitigen Verpflichtung zur Hilfsbereitschaft den Ungeist des „Unconditional Surrender" völlig überwinden!"

Europäisches Bewußtsein[34]

„Ein europäisches Bewußtsein erwächst aber nicht aus einem europäischen Kosmopolitismus. Der große französische Sozialist Jean Jaurès hat einmal von dem ‚Schatzkästlein der Nationen' gesprochen, dessen Reiz in der Vielheit überlieferter seelischer Eigentümlichkeiten und ihrer Geschichte liegt. Diese Vielfalt muß auch in einer europäischen Gemeinschaft erhalten bleiben. Die Einheit Europas wird uns deshalb vielleicht erst dann tiefer bewegen, wenn unsere Sehnsucht nach nationaler Einheit ihre Erfüllung gefunden hat.

Ihr gilt all unsere Sorge und unser Denken. Die äußere Ruhe der Welt mag größer geworden sein, doch unsere innere Unruhe wächst von Stunde zu Stunde. Wir haben Zweifel, Zweifel, ob sich die Großen dieser Erde nicht abfinden mit dem, was ist, auch mit der Teilung der Deutschen in Freie und Unfreie. Die Verfassung unseres Landes enthält ein Bekenntnis zu Gesamtdeutschland. Dieses Bekenntnis zu einem einigen und freien Deutschland, abgelegt in Stunden bitterer Not, wollen wir stets von neuem wiederholen."

Diagnose der Zeit

Nüchterne Aufklärung[35]

„Die Trümmerfelder in den Städten sind beseitigt. Die Periode, in der alle Anstrengungen dem Wiederaufbau galten, ist ebenso vorbei wie die Zeit, in der den Menschen der Terror der Tyrannei und die Schrecken des Krieges noch unmittelbar im Gedächtnis hafteten. Der unerwartete rasche wirtschaftliche Aufstieg hat uns seither von einem Radikalismus aus Mangel und aus Not bewahrt. Doch der brav vor sich hin trottenden Wohlstandsgesellschaft droht die Gefahr eines Radikalismus aus Überdruß, der sich gegen den unverhüllten Materialismus, gegen den Mangel an gemeinschaftsbildender Solidarität auflehnt.

Es ist auch immer deutlicher geworden, daß der wirtschaftliche Aufschwung die Probleme im Bereich der Wirtschaft und der Finanzen zwar zunächst verdeckt, aber nicht gelöst hat. Sie sind schwieriger, als meisthin trotz vieler Warnungen angenommen wurde. Daran ist im Grunde die letzte Bundesregierung gescheitert. Das leichte Knistern im Gebälk, die Strukturkrisen in einigen Ländern, der Rückgang in manchen Wirtschaftszweigen haben in bestimmten Schichten unserer Bevölkerung, die sich allzu sehr auf im Grunde undynamische, ja stati-

[34] Sten. Ber. 3. LT, 1955, S. 25. [35] Sten. Ber. 6. LT, 1967, S. 15.

sche Parolen wie „Keine Experimente" oder „Sicherheit für alle" verließen, einen Pessimismus, eine wenn auch unberechtigte Existenzangst genährt, als ob wir schlechthin vor einer hordenden Wirtschafts- oder gar einer Staatskrise stünden.

Die politische Integration Europas, von der einst so viele Gutwillige die Überwindung des Nationalismus erhofften, ist nach der Kehrtwendung Frankreichs zunächst in weitere Ferne gerückt. Die Lockerung der westlichen Einheit, die miteinander konkurrierenden Interessen, bringen die Bundesrepublik, die von der Geschlossenheit ihrer Partner abhängig ist und nicht zwischen ihnen wählen kann, weil sie sie alle braucht, in immer neue Verlegenheit. Das Unbehagen, das sich darob ausgebreitet hat, wird gesteigert durch die bittere Erkenntnis, daß die Integration des freien Deutschland in die westliche Allianz — entgegen allen von den damals Verantwortlichen immer wieder betonten Erwartungen — uns in der Deutschlandfrage kaum einen Schritt weiter gebracht hat."

Nationales Ziel und nationale Aufgaben[36]

„Unser nationales Ziel muß es sein, einen jeden noch in den Vorstellungen der Vergangenheit Befangenen für die demokratische Lebensform zu gewinnen.

Unsere nationale Aufgabe ist es, die natürlichen wohlverstandenen Interessen unseres Volkes mit Nachdruck selbst zu vertreten und uns nicht allein auf das Wohlwollen der ehemaligen Siegermächte und gegenwärtigen Bundesgenossen zu verlassen, das sich oft nur in Deklamationen zu erschöpfen scheint. Weder die Gewöhnung an die angebliche Zwangsläufigkeit unserer Außen- und Deutschlandpolitik während des ersten Nachkriegsjahrzehnts noch die heutige Enge ihres Spielraums dürfen uns zur Passivität in Lebensfragen unseres Volkes verleiten.

Über allem aber steht die nationale Pflicht, das drohende weitere Auseinanderleben unseres Volkes in einem gespaltenen Deutschland mit allem Nachdruck zu bekämpfen.

Ich habe dabei von ‚nationalen' Aufgaben und Pflichten gesprochen, obwohl der Ausdruck ‚national' ins Zwielicht geraten ist. Er ist nicht nur sprachlich, sondern auch begrifflich die Wurzel von ‚Nationalismus' und erinnert daran, daß die fahnenumwehte Sentimentalität so vieler deutscher Mitbürger für eine Machtpolitik mißbraucht worden ist, die unser Volk an den Rand des Abgrundes geführt hat.

Wer national denkt und handelt, darf sein Volk nicht als Werkzeug einer Politik mißbrauchen, sondern in der Politik nur ein Mittel für den Bestand, die Zukunft und die Wohlfahrt der Nation sehen.

Damit wird am ehesten die Gefahr einer nationalistischen Restauration gebannt, die etwa noch schlummernde dumpfe Ressentiments vergangener Zeiten zu neuem Leben zu erwecken versucht.

Der heutige Staat ist eine militante Demokratie. Er ist imstande, den Mißbrauch der demokratischen Staatsform zur antidemokratischen Konspiration zu verhindern. Doch wichtiger ist es, solchen Versuchen den Nährboden zu entziehen."

[36] Sten. Ber. 6. LT, 1967, S. 15.

Bewältigung der Gegenwart[37]

„Es geht jetzt nicht so sehr um die Bewältigung der Vergangenheit, sondern darum, die Gegenwart zu bewältigen und die Zukunft zu meistern. Manche Vorgänge der jüngsten Epoche haben in der Bundesrepublik zu einem Autoritätsverfall bedenklichen Ausmaßes geführt. Politische Teilnahmslosigkeit, Staatsenthaltung bei gleichzeitiger Machtanbetung kann die Folge sein.

Die Jugend verlangt darüber hinaus nach Wegweisung und Vorbild. Hier hat unser Land, hier haben wir alle eine Aufgabe jenseits der Pflichten des nüchternen Alltags, eine Aufgabe, die in den geistigen, den menschlich-seelischen Bereich führt. Deshalb ist es so wichtig, daß Toleranz, Freiheit und menschliche Solidarität nicht zu wohlklingenden Phrasen aus festlichem Anlaß erniedrigt werden, deshalb ist es so bedeutsam, nach ihnen zu handeln.

Wir müssen draußen im Lande das aufmerksam verstehende Erfassen wecken, daß nur eine Ordnung in Freiheit, Duldsamkeit und Demokratie, nicht aber die Anbetung der Macht zu der gewiß nicht leichten und oft schmerzhaften Selbstbefreiung des Menschen führt.

Unsere Jugend braucht ein Weltbild, in dem die Demokratie zugleich als ein gesundes nationales Selbstverständnis empfunden wird. Dann findet man bei ihr auch Gehör mit der Mahnung, die John F. Kennedy einmal an die Jugend Amerikas gerichtet hat: ‚Fragt nicht immer, was der Staat für euch tut, fragt, was ihr für den Staat tun könnt!'

Ungeachtet der schwierigen außenpolitischen und ernsten finanz- und wirtschaftspolitischen Situation der Bundesrepublik kann man mit einer gewissen Berechtigung davon ausgehen, daß die Gefahr größerer Katastrophen, wie sie Europa in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts erschüttert haben, wenn auch nicht gebannt, so doch in weitere Ferne gerückt ist. Der Herd der großen weltpolitischen Konflikte, deren Ausgang und Zentrum einst unser Kontinent gewesen ist, hat sich verschoben. Und Wirtschaftskrisen wie zu Beginn der dreißiger Jahre kann man angesichts des wirtschaftlichen Instrumentariums sowie der Erkenntnisse, über die wir heute verfügen, mit der notwendigen Entschlossenheit rechtzeitig begegnen.

In der sogenannten ‚guten alten Zeit' vor dem ersten Weltkrieg herrschten zwar Frieden und relative Ruhe. Aber der Glanz des Kaiserreichs garantierte ein menschenwürdiges Dasein nur Teilen der Bevölkerung. So konnte ein Arbeiterhaushalt in Frankfurt am Main im Jahre 1888 für die Ernährung je Kopf und Woche nur einen Betrag von knapp 2 Mark aufwenden, während zur gleichen Zeit für die Verköstigung eines Insassen des Städtischen Armenhauses ein Betrag von wöchentlich rund 2,50 Mark veranschlagt wurde.

Und die angeblich ‚goldenen zwanziger Jahre' umfaßten kaum ein halbes Jahrzehnt.

Wir sind auch heute nicht frei von Sorgen.

Aber zum ersten Male in diesem Jahrhundert besteht vielleicht für eine Generation kein Anlaß zu unmittelbarer Existenzangst."

[37] Sten. Ber. 6. LT, 1967, S. 15f.

JOHANNES E. STRELITZ

30 JAHRE HESSISCHER LANDTAG

Renaissance des Parlamentarismus

„Der heutige Tag" – es war der 19. Dezember 1946 – „kennzeichnet den Beginn einer neuen Zeit in dem Fortschritt der Demokratie in Deutschland – der Zeit der verfassungsmäßigen Regierung." Diese Worte sprach Oberst Dr. James R. Newman als Direktor des Amtes der Militärregierung für Hessen in der ersten Sitzung des ersten freigewählten Hessischen Landtags nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945. Auch was er hinzufügte, ist nach Ablauf von 30 Jahren unverändert gültig: „Vom heutigen Tage an hat das Volk von Hessen die Gelegenheit und feierliche Pflicht, nicht nur seine guten Absichten, sondern auch seine Fähigkeit, demokratische Bürger zu sein und die neue Freiheit zu schützen, unter Beweis zu stellen. Der Erfolg seines großen Unterfangens wird es dem Tage näherbringen, an dem sich ihm die Gelegenheit bieten wird, Bürger eines neuen Deutschlands in der Familie der Nationen zu werden." Dieses wirklich aus den Ruinen entstandene Parlament ließ auch in den Äußerungen seiner Mitglieder, also der eigentlich betroffenen Deutschen, erkennen, mit welchem Ernst sie daran gingen, den materiellen und politischen Schutt wegzuräumen und ein neues Gebäude in und für die Freiheit zu errichten. Was später auch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als Ergebnis der bedrückenden Erfahrung der Vergangenheit in den Artikeln 19, 20 und 21 dieser deutschen Verfassung seinen Niederschlag fand, klang auch in den prophetisch-warnenden Worten von Oberst Dr. Newman an: „Freiheit, muß betont werden, ist nur für diejenigen, die sie verdient haben, die sie gewonnen haben, und die sie hochhalten."

Wer aus den Worten des ersten gewählten Präsidenten dieses Landtags, des Präsidenten Witte, die er nach seiner Wahl sprach, die erschütternde Bestandsaufnahme sich noch einmal vergegenwärtigt, vermag kaum zu glauben, daß erst 30 Jahre seit diesem Tage vergangen sind. Wie im Zeitraffer des Films tauchen die Bilder auf, die sich mit einer so gewandelten

Umwelt befassen; so etwa wenn Präsident Witte sagte: „Ich verweise auf die Ernährungskrise, die gerade jetzt ihren Höhepunkt erreicht und die nach Abhilfe schreit. Ich verweise auf unsere katastrophale Wirtschaftslage; ich verweise auf die Kohlenknappheit, auf die Notwendigkeit der Stromeinsparung. Das alles bringt es mit sich, daß vorläufig immer weniger Schornsteine rauchen ...—"

Dieser erste Hessische Landtag (1946—1950) stand nicht nur im Zeichen des dringend notwendigen Wiederaufbaus und der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung der dringendsten Lebensgrundlagen, der Ernährung, der Wärmeversorgung in kalten Jahreszeiten und der Wiederaufnahme der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion, schlechthin des gesamten gesellschaftlichen Lebens überhaupt. Er war auch geprägt von den Wünschen und Hoffnungen auf eine gesamtdeutsche Zukunft, wobei die Beschlüsse der Potsdamer Konferenz der Siegermächte, die entsprechenden Präambeln oder Bestimmungen der Verfassung der deutschen Länder eine bedeutende Rolle spielten.

Gleichzeitig aber begann die Renaissance der parlamentarischen Tätigkeit. So galt es, sofort 33 Gesetze, die mit der neuen Verfassung in Einklang gebracht werden mußten, zu überprüfen und umzugestalten. Schon in dieser Frühezeit der Tätigkeit des neuen Landesparlamentes zeigte sich überdies, welch große Rolle der Finanz- und Haushaltspolitik zugemessen war. Eine Rolle, deren Bedeutung im Laufe der Jahre sich immer mehr verstärken sollte. Erstaunlich ist es auch, wie schnell die äußeren technischen Formen des Parlamentarismus von den Abgeordneten dieses Parlamentes gemeistert wurden. Schließlich war mehr als ein Jahrzehnt vergangen, seitdem parlamentarische Regeln in unserem Lande keine Rolle mehr spielten. Offenbar ist es jenen Mitgliedern dieses und der folgenden Hessischen Landtage zu danken, die ihre Erfahrungen aus der Zeit vor der Gewaltherrschaft in Deutschland bewahrt und nun in die neue Arbeit eingebracht haben, daß nirgendwo — weder in den Protokollen, noch in den zeitgenössischen Presseberichten — eine Schwierigkeit bei der doch gar nicht einfachen Bewältigung der parlamentarischen Regeln auftaucht. Gelegentlich hatte es sogar den Anschein, als ob sich spätere parlamentarische Generationen mit Geschäftsordnungsfragen schwerer taten, als es bei den Pionieren nach 1946 der Fall war.

Ein Blick auf die Eröffnungsrede des Alterspräsidenten des zweiten Hessischen Landtags seit 1946 zeigt eine wesentlich veränderte politische und wirtschaftliche Landschaft. Zwar zeigen Hinweise auf die noch in Kriegsgefangenschaft befindlichen ehemaligen deutschen Soldaten, auf die fortgesetzte Bekämpfung der Bombenschäden besonders in den Städten,

Albert Osswald

Kabinett Osswald

H. Krollmann
H. Schmidt H. Günther W. Görlach
H. Reitz A. Osswald H. Karry H. Bielefeld

Holger Börner

punkt hier ganz eindeutig in der Auswahl der Haushaltstitel und ihrer Höhe. Schon die Entscheidung darüber, ob ein angestrebtes Ziel sich in einem oder mehreren Haushaltstiteln niederschlägt, wird zum Gegenstand heftigster politischer Auseinandersetzung. Durch alle Wahlperioden des Hessischen Landtags zieht sich diese finanzpolitische Auseinandersetzung mit immer stärkerer Leidenschaft hin. So wurde zum Beispiel in der fünften Wahlperiode der damals passioniert ausgetragene Streit um die Dorfgemeinschaftshäuser und die Mittelpunktschulen weitgehend ein Streit um die entsprechenden Haushaltstitel. Wo das einschlägige Gesetz im allgemeinen nur programmatische Ziele setzt oder Möglichkeiten schafft, fällt die endgültige Entscheidung über die Durchsetzung solcher Ziele im Bereich der Finanzpolitik. So ist auch verständlich, weshalb das Verhältnis von Schlüsselzuweisungen zu Investitionshilfen zu geradezu dramatischen Debatten in nahezu jeder Legislaturperiode geführt hat. Die Regierungsmehrheit — und mit ihr die Regierung — kann die in einer Regierungserklärung programmierten Projekte überhaupt nur durchführen, wenn sie auch entsprechend finanziell gesichert sind. Dabei wird — um eines der politischen Probleme hier aufzuzeigen — eine Opposition häufig behaupten, man erzwinge durch entsprechendes Übergewicht der Investitionshilfen im Finanzausgleich unter Mißachtung der Entscheidungsfreiheit der Kommunen die Durchführung von Maßnahmen, die zwar gesetzlich erlaubt, aber nicht oder nicht in dem übergroßen Ausmaß von der Bevölkerung gewünscht werden. Die Regierungsmehrheit und die Regierung werden diesem Argument regelmäßig entgegenhalten, daß Investitionshilfen nur ein Angebot darstellen, nicht eine Auflage und damit nicht in die freie Entscheidung der Gemeinden eingreifen. Zugleich werden sie darauf hinweisen, daß die kommunalen Vertretungen gerade die großzügige Ausstattung solcher Haushaltstitel dringend verlangten.

Die Protokolle der Ausschuß- und Plenarsitzungen des Hessischen Landtags aller Wahlperioden sind angefüllt mit solchen Debatten. Nicht nur die erwähnten Projekte der Dorfgemeinschaftshäuser und Mittelpunktschulen, nicht nur die Ausstattung der Kommunen mit Schwimmbädern oder anderen Sportanlagen, sondern überhaupt die Schaffung dessen, was als gesellschaftlicher Reichtum bezeichnet werden kann, und die gesamte sogenannte Infrastruktur werden letztlich und entscheidend nicht von Gesetzen, sondern von der Quantität und Qualität, von der Zahl und der Höhe der Haushaltstitel bestimmt. Auf diese Weise wird ein Wort Walther Rathenaus durch die Praxis der Parlamente der Gegenwart erhärtet: „Die Politik ist zu 90% Finanzpolitik." Für die innerparlamentarische Struktur führt diese Konzentration auf haushalts- und finanzpolitische Probleme

noch zu einer weiteren Schwergewichtsbildung. In allen Fraktionen ist die Entsendung der Abgeordneten in den Haushaltsausschuß ein vorrangiges Ziel fast aller Mitglieder. Sehr schnell wird auch von den jungen Parlamentariern verstanden, daß der Schlüssel für wichtige Entscheidungen hier zu finden ist. Es bildet sich auch sehr schnell eine Sonderschicht von Haushalts- und Finanzexperten in jeder Fraktion, die als Bewahrer und Inhaber des Fachwissens im Grunde die letzte Entscheidung über die Durchführbarkeit dieser Projekte fällen.

Zumeist stehen bei allen Gruppierungen die Vertreter der Ressortinteressen — sei es die Sozialpolitik, sei es die Kulturpolitik usw., — mit dieser Schicht der Finanzexperten in lebhafter Auseinandersetzung. Jede Interessengruppe scheint nur ihren Bereich zu sehen und als den lebensnotwendigsten zu erkennen. Den Finanzpolitikern fällt die Aufgabe zu, die Aufteilung der Mittel auf diese verschiedenen Ziele und Zielgruppen der Gesamtfraktion, dem Landtag vorzuschlagen und zu verantworten. Wo die Versachlichung der parlamentarischen Arbeit sich durchsetzen kann, ist sie weitgehend darauf zurückzuführen, daß die besten Projekte nur Programm bleiben, wenn sie nicht finanziell gesichert werden. Daher ist es auch verständlich, wenn Änderungen in der Einkommensverteilung, d.h. in der Verteilung des Steueraufkommens auf den Bund und die Länder auch in den Landesparlamenten — manchmal unter extensiver Auslegung der Geschäftsordnung — so leidenschaftlich diskutiert werden. Denn jede Veränderung etwa des Prozentsatzes der Einkommensteuer, der dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden zufließt, ändert positiv oder negativ die Höhe der Manövriermasse, die dem Landesparlament zur Verfügung steht. Die Auseinandersetzung wird um so erbitterter geführt, als ohnehin langfristig durch Gesetz oder anderweitig festliegende Ausgaben — z.B. die Höhe der Personalausgaben — die Manövriermasse verhältnismäßig klein bemessen wird. Immer wieder haben die Haushaltsexperten des Parlamentes selbst und die Regierung den Landtag darauf hinweisen müssen, daß der Prozentsatz dieser Manövriermasse nach Berücksichtigung der festliegenden Ausgaben ohnehin nur maximal 5% der Gesamthaushaltsmasse ausmacht, wobei diese verfügbare geringe Finanzmasse sich von Jahr zu Jahr verringert hat und weiter verringert. Um diesen relativ geringen Prozentsatz dreht sich ein ganz überwiegender Teil der parlamentarischen Arbeit.

Der Hessische Landtag hat sich dieser Arbeit immer mit besonderer Hingabe gewidmet. Die Haushaltsreden aller hessischen Finanzminister und aller Sprecher der Fraktionen spiegeln dies mindestens so eindeutig wieder wie die Debatten um die großen Gesetze. Dies gilt auch bei einer

Entwicklung, die von vielen als eine Aushöhlung der Kompetenzen der Länder und damit der Landesparlamente betrachtet wird. In der Geburtsstunde des Parlamentarismus in der werdenden zweiten deutschen Republik spielte das, was in Deutschland unter „Föderalismus" verstanden wird, eine ganz entscheidende Rolle. Es ist hier nicht der Ort, zu untersuchen, warum die „States Rights", also die Betonung der Rechte der Einzelstaaten, das heißt in Deutschland der Länder, im Laufe der Wahlperioden mehr und mehr verblaßte. Tatsache ist, daß das Grundgesetz – hinsichtlich der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Zentralgewalt und Länderrechten, etwa in der Mitte zwischen der Bismarck'schen Verfassung und der unitarischen Weimarer Verfassung stehend – insofern einen Wandel durchmachte, als es immer mehr als Hebel zur Stärkung der Bundeskompetenzen benutzt wurde.

Diese hier sine ira et studio getroffene Feststellung schafft für die Arbeit der Landesparlamente eine Problematik, die in den ersten Wahlperioden auch des Hessischen Landtags zwar schon erkennbar war, aber an Bedeutung in dem Maße zugenommen hat, wie die Bundeskompetenzen zunahmen. Stellvertretend für eine ganze Reihe dieser Elemente seien die Finanzreform und das Hochschulrahmengesetz genannt. Die Reihe der Fach- und Finanzgesetze, die die Sachkompetenzen der Länder und die Manövriermasse ihres Haushalts beschränken, ist Legion. Die Rufe nach einer Parlamentsreform sind deshalb untrennbar auch mit dieser Kompetenzminderung des Landesparlaments verbunden, denn nur größere Wirksamkeit und Rationalität kann die verbliebenen Rechte der Länder in Wirklichkeit umsetzen.

Die Beziehungen zwischen Landtag und Landesregierung

Bis zu diesem Zeitpunkt, in dem die Parlamentsreform auch ein Mittel der Sicherung der Länderrechte wurde, spielte sie mehr und mehr im Innenverhältnis, d.h. für die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament, eine Rolle. Schon in der ersten Wahlperiode zeigte sich, daß im modernen Verwaltungsstaat mit seinen vielfältigen Spezialisierungen die Regierung dem Parlament in der Kenntnis der Fakten, der Auswirkung der Gesetze, kurz der Realität, weit voraus ist. Auf der einen Seite steht eine große Zahl fachlich geschulter und ständig mit der Materie beschäftigter Beamten und Angestellten, auf der anderen Seite ein Parlament, dessen Mitglieder allenfalls als „gebildete Amateure" arbeiten. Die Überlegenheit der Regierung ist daher unbestreitbar. Die Parlamente im Bund und in den Ländern tun sich daher sehr schwer, ausgearbeitete Gesetzentwürfe von sich aus vor-

zulegen, sondern geben in aller Regel dem Wunsch nach Vorlage solcher Gesetzentwürfe an die Regierung Ausdruck und versuchen, die von der Regierung vorgelegten Entwürfe durch die parlamentarische Tätigkeit zu verändern, zu Fall zu bringen oder durchzusetzen.

Nicht ohne Grund nahm mit jeder Wahlperiode der Anteil von Abgeordneten aus allen Fraktionen zu, der dem öffentlichen Dienst oder großen Organisationen der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer angehört. Auch manche Abgeordnete, die formal sogenannten freien Berufen angehörten, waren den vorgenannten Gruppen zumindest durch arbeitnehmerähnliche Verhältnisse eng verbunden.

Der Grund für diese Entwicklung wurde sehr oft in der wirtschaftlichen Absicherung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes gesucht. Es trifft auch zu, daß Arbeitnehmer, die nicht aus dem öffentlichen Dienst kommen, oder freie Gewerbetreibende, wie etwa Handwerker oder Angehörige der freien Berufe, durch die Fülle der parlamentarischen Arbeit auch in einem Landtag von der Größe des Hessischen Landtags bei befriedigender Erfüllung ihrer parlamentarischen Pflicht praktisch keine Zeit mehr zur Ausübung ihres Berufes haben. Wenn dann noch die informatorische Überlegenheit der Regierung hinzukommt, nimmt die Belastung der Abgeordneten so viel Zeit in Anspruch, daß seine berufliche Existenz notwendigerweise in den Hintergrund gedrängt wird. Dabei betrifft die Existenzgefährdung nicht einmal in erster Linie die Zeit der Ausübung des Mandats im Landtag, sondern die Zeit nach Beendigung des Mandats. Wer als Arbeiter in einem großen Betrieb, als nichtbeamteter Arzt oder etwa als Einzelhändler nach acht oder gar mehr Jahren sein Mandat aufgibt und in seinen Beruf zurückkehrt, hat in aller Regel seine Klientel, seine Kundschaft oder den Anschluß an die berufliche Fortentwicklung in unserer sich stürmischverändernden modernen Gesellschaft verloren.

Der Hessische Landtag hat versucht, über bestimmte Ansätze im Abgeordnetenentschädigungsgesetz vom 9. 7. 1973, über das Zweite Gesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat vom 31. 3. 1969 und andere Regelungen das beklagte Übergewicht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Parlament zumindest zu begrenzen. Diese Versuche haben bisher keinen durchschlagenden Erfolg gehabt. Lediglich die Zahl der pensionierten Angehörigen des öffentlichen Dienstes hat zugenommen gegenüber der Zahl der im aktiven Dienst stehenden kommunalen Wahlbeamten. Auch dies sei hier unkritisch und nur als Tatsache festgestellt. Nach den Gründen zu fragen, heißt auch die Frage zu stellen, ob nur die wirtschaftliche Gefährdung der nicht aus dem öffentlichen Dienst kommenden Abgeordneten der Grund für das Übergewicht der genannten sozialen Schicht

unter den Abgeordneten ist. Niemand darf vergessen, daß ein aus der Wirtschaft kommender Arbeitnehmer, ein Einzelhändler oder ein Arzt, mit der Materie einzelner Arbeitsbereiche des Landtags wohl vertraut sein kann, nicht aber eben mit der Gesamtheit der zu behandelnden Komplexe und der Parlamentsarbeit als solcher. Kein Wunder also, daß alle politischen Parteien nach solchen Kandidaten für das Mandat eines Parlamentsmitgliedes Umschau halten, die unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Sicherung schon durch ihren Beruf ein nicht unerhebliches Maß an Kenntnis und praktischer Übung in Gesetzgebung und Verwaltung und damit staatspolitischer Arbeit mitbringen. Diese als „insider" erfahrenen Abgeordneten stellen — sind sie einmal von der Seite der Exekutive auf die der Legislative übergewechselt — das eigentliche Gegengewicht zu der sonst übermächtigen Regierung dar. Die vielfach anzutreffende Behauptung, daß sich diese Motivation nur auf die Oppositions- und nicht auf die Regierungsfraktionen beziehe, trifft nicht den Kern des Problems; denn das Bedürfnis nach solchen fachkundigen Kräften besteht ganz allgemein.

Nicht nur, aber auch gerade im Hessischen Landtag haben die Vorsitzenden der Regierungsfraktionen — und vorwiegend in den Epochen einer absoluten Mehrheit — deutlich und im Plenum erklärt, daß auch eine Regierungsmehrheit sich im Sinne der Gewaltenteilung als von der Verfassung gewolltes Gegengewicht gegen die Exekutive verstehen muß. Dem widerspricht nicht, daß im parlamentarischen System Regierungsmehrheit und Regierung notwendigerweise personell wie sachlich enger miteinander verbunden sein müssen als in den Staaten mit krasser Gewaltenteilung, also etwa den USA. Da es aber für den modernen Staat charakteristisch ist, daß die Regierung und mit ihr die Verwaltung eine Eigengesetzlichkeit auch bei der Durchführung der Gesetze gewinnen, muß das Parlament auch mit dem Teil, den es als Regierungsmehrheit darstellt, seine Gegengewichtaufgabe erfüllen, wenn der Parlamentarismus noch einen Sinn haben soll. Ein Blick in die Protokolle des Hessischen Landtags zeigt, daß nicht nur „positive" Große und Kleine Anfragen, sondern auch sehr kritische aus den Regierungsfraktionen des Parlamentes stammen.

Wenn die Regierung also in jedem Stadium der Gesetzgebung eine besonders günstige Ausgangsposition hat, einmal bei der Vorbereitung der Entwürfe durch ihren eingespielten Apparat der fachkundigen Bediensteten, alsdann in der parlamentarischen Beratung durch die Mitwirkung eben dieser Bediensteten und schließlich bei der Durchführung der Gesetze durch den gleichen Apparat, dann wird verständlich, daß das Parlament nach einem Ausgleich suchte. Der eine Ausweg war die Übernahme solcher fachkundigen Personen in das Parlament selbst durch ihre Wahl zum Abgeord-

neten. Ohne frivol zu sein, darf man sagen, daß der in den Haushaltsausschuß entsandte, im Ruhestand befindliche Beamte leichter und schneller die fachkundigen, aber auch ausweichenden Erklärungen der Regierungsvertreter durchschauen kann als zum Beispiel der dieser Materie fremde, in den Landtag entsandte Einzelhändler. Der zweite Weg, dem Parlament gewissermaßen zur Gleichberechtigung zu verhelfen, ist der der Schaffung eines eigenen Apparates, d.h. der parlamentarischen Assistenten, wie sie unter anderem auch aus dem Bundestag bekannt sind. Im Hessischen Landtag ging der Streit lange Zeit darüber hin und her, ob überhaupt eine solche Einrichtung geschaffen werden oder die Fraktionen lediglich mit besseren Finanzen ausgestattet werden sollten, um sich selbst von Fall zu Fall Gutachter und andere Hilfskräfte engagieren zu können. Für den dem Landtag zugeordneten Apparat sprach das Beispiel des Bundestages und einiger Landesparlamente, für die quasi „privatrechtliche" Lösung sprach die leichtere Auswechselbarkeit der betreffenden Personen und ihre größere Mobilität. Die Entscheidung ist für eine nicht ganz unproblematische Zwischenlösung — im Landesdienst stehende, faktisch den Fraktionen zugeordnete Bedienstete — gefallen.

Je mehr nun Kompetenzen den Landesparlamenten sowohl auf gesetzgeberischem, wie auch finanzpolitischem Gebiet entzogen werden, um so dringlicher wird der Ruf nach einer Verstärkung der Qualität der parlamentarischen Arbeit. Mit Recht soll nun jedes Zuständigkeitsgebiet auch durch eine besonders hochwertige Leistung verteidigt werden. Gefährlich wäre nämlich ein Ausweichen der Parlamente auf das verführerische Gebiet der vermeintlich auf die Öffentlichkeit stärker wirkenden quasi weltpolitischen Debatte. Schon haben sich Kritiker zu Wort gemeldet, die es rügen, wenn neben anderen auch der Hessische Landtag leidenschaftliche politische Auseinandersetzungen über Gebiete führt, die mit seiner Kompetenz nichts oder nichts mehr zu tun haben. Die Kritik richtet sich dabei gegen den Landtag als Ganzes und damit gegen alle Fraktionen. Unbestreitbar ist, daß in den vergangenen Legislaturperioden — bei größerer Landeskompetenz — solche „Sündenfälle" seltener vorkamen; etwa wenn mit unterschiedlicher Zielsetzung alle Fraktionen durch Anträge versuchten, die Regierung zu veranlassen, eine bestimmte Verhaltensweise im Bundesrat zu zeigen. Lange Zeit hindurch hat der Landtag — im Grunde unter Zustimmung aller einschlägig Interessierten, nicht nur seiner verfassungsrechtlich kundigen Mitglieder — solche Anträge, ob sie nun von der Opposition oder der Regierungsfraktion kamen, als unzulässig, nämlich dem Grundgesetz und einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes widersprechend, zurückgewiesen. In Übereinstimmung mit dem Grundgesetz und dem Bundes-

verfassungsgericht[1] wurde die Auftragserteilung an die Regierung abgelehnt, die Kritik und mögliche Rüge oder auch das Lob nachträglich für rechtens erklärt. Wiederum stellvertretend für mehrere solcher Debatten mag die leidenschaftliche Diskussion in der Plenarsitzung vom 5. Juli 1967 hier genannt sein, in der Vertreter aller Fraktionen sowohl zustimmend wie ablehnend zur Regierungsauffassung sich äußerten. Wenn seither die Zahl von Debatten zugenommen hat, die nicht einmal diese Verbindung mit der Landespolitik, nämlich das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat, zum Gegenstand haben, sondern sich fast ausschließlich mit bundespolitischer Materie beschäftigen, so ist dies außer bestimmten dramatischen Vorgängen in der Politik (zum Beispiel Ostverträge) auch eine Folge der Minderung der Landeskompetenzen. Die Verführung ist sehr groß, sich mit den die Öffentlichkeit bewegenden Problemen der sogenannten großen Politik zu beschäftigen und auf ein Echo dort zu hoffen, obwohl die Zuständigkeit des Landesparlamentes nicht oder nicht mehr gegeben ist. Allzu leicht wird vergessen, was schon der erste Präsident des Hessischen Landtags in jener historischen ersten Sitzung sagte: „Wenn wir hier in Hessen auch nicht die großen politischen Probleme lösen können, so haben wir doch außerordentlich wichtige Beschlüsse zu fassen, die weit über die Aufgaben hinaus greifen, die früher zur Zuständigkeit der Landtage gehört haben."

Überdies kann und müßte die verbesserte Ausstattung des parlamentarischen Apparats des Landtags allgemein und jeder einzelnen Fraktion insbesondere dazu führen, daß die durchaus wichtigen der Landeskompetenz verbliebenen Probleme mit noch größerer Sorgfalt und Sachkunde und mit größerer Konzentration behandelt werden. Wenn die Quantität der Aufgabenbereiche abnimmt, kann die Qualität und Intensität der Bearbeitung der verbliebenen Aufgaben nur davon Nutzen tragen, ohne daß hier zum Trost für die in vieler Hinsicht beklagte Entwicklung aus der Not eine Tugend gemacht werden soll.

Unverkennbar ist ferner, daß in den ersten Wahlperioden die Kontrollfunktion des Parlamentes zwar durchaus wahrgenommen wurde, aber keineswegs die Bedeutung gewann, die ihr heute zukommt. Es bleibe dahingestellt, ob die statistisch nachweisbare Zunahme von entsprechenden Großen und Kleinen Anfragen und Sonder- sowie Untersuchungsausschüssen für diese Entwicklung beweiskräftig ist. Unbestritten wird bleiben, daß das außerordentliche starke Wachstum — nicht nur in Hessen und nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern ohne Unterschied der gesell-

[1] BVerfGE 8,120.

schaftlich-politischen Systeme in der ganzen Welt — des Regierungs- und Verwaltungsapparates den Parlamenten die Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion mit besonderem Nachdruck auferlegt.

Die Änderungen der Verwaltungsstrukturen setzen überall die Exekutive der Gefahr aus, auch ohne erkennbaren Willen ihre Macht zu mißbrauchen, lediglich durch die routinemäßige Betätigung perfektionierter Verwaltungsarbeit den „Übermut der Ämter" wachsen zu lassen. Waren die Parlamente schon seit jeher zur Kontrolle der Exekutive berufen, so sind sie es in Gegenwart und Zukunft eher in steigendem Maße. Das Parlament als Vertreter des souveränen Volkes hat es in unserem Lande glücklicherweise nicht mit einem dem absoluten Regime nachtrauernden Landesherrn oder einer diktatorischen Gewalt zu tun, wohl aber mit dieser institutionell begründeten anonymen Gewalt dessen, was gemeinhin als Bürokratie bezeichnet wird. Wo das Parlament durch die zum Bunde hin verlaufende Entwicklung an Kompetenz verloren hat, wächst ihm hier außer der größeren Bedeutung der verbliebenen Kompetenzen ein weiteres für den Bestand der freiheitlichen Ordnung lebensentscheidendes Element zu.

Wenn es innerhalb und außerhalb der Parteien so etwas gibt wie eine Art spezieller Ausbildung und Vorbereitung auf die parlamentarische Tätigkeit, so mag sie sich auch dieser Kontrollfunktion besonders annehmen. Es kann dahingestellt bleiben, wie viel von dem, was Professor Eugen Kogon bei der Einweihung des Plenarsaals des Hessischen Landtags zur Auswahl und Ausbildung der Parlamentarier ausführte, wünschenswert und realisierbar ist. Sein Ruf nach Intensivierung der Kenntnisse für die parlamentarische Tätigkeit gilt jedenfalls nach wie vor. Wenn die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts[2] — bezeichnenderweise von der Diätenfrage ausgehend — dem Abgeordneten den Amateurstatus gewissermaßen bestreitet, dann wird die Frage der Qualifikation für diese Tätigkeit verfassungsrechtlich aufgeworfen. Nun würde gewiß jede quasi laufbahnmäßige Regelung, die für den Zugang zum Mandat in einem Landesparlament etwa examensmäßig nachweisbare Fähigkeiten verlangt, gegen jede Verfassung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland verstoßen. Um so mehr sind alle Parteien aufgerufen, bei der Aufstellung ihrer Kandidaten eine strenge qualitative Auswahl vorzunehmen.

[2] BVerfGE 40,296.

Die einzelnen Tätigkeitsgebiete des Landtages

Über die Arbeit des Hessischen Landtages von der 1. bis zur 7. Wahlperiode geben die folgenden statistischen Angaben einen Überblick.

Gebiete	1946 – 1950 1.	1950 – 1954 2.	1954 – 1958 3.	1958 – 1962 4.	1962 – 1966 5.	1966 – 1970 6.	1970 – 1974 7.
			Wahlperiode				
A. *Sitzungen*							
Plenarsitzungen	91	73	66	62	58	82	101
Sitzungen des Präsidiums	27	27	29	26	25	29	37
Sitzungen des Ältestenrats	101	66	58	41	32	44	54
Sitzungen des Hauptausschusses	26	33	26	20	22	28	30
Sitzungen der Fachausschüsse und der sonstigen Ausschüsse	412	544	454	383	339	307	645
Gesamtzahl der Ausschußsitzungen	566	670	567	470	418	408	766
B. *Gesetzentwürfe, Anträge, Anfragen, Vorlagen, Petitionen, Drucksachen*							
Gesetzentwürfe	270	184	149	116	111	171	199
Verabschiedete Gesetze	186	134	95	83	73	121	151
davon: auf Grund von Gesetzentwürfen der Landesregierung	153	125	88	72	59	102	109
auf Grund von Gesetzentwürfen aus dem Landtag (früher „Initiativanträge" genannt)	33	9	7	11	14	19	42
Anträge	925	602	736	932	1052	1093	1287
Große Anfragen	100	98	98	77	67	157	176
Kleine Anfragen	283	86	176	449	520	671	1780
Mündliche Fragen	—	74	141	161	242	686	770
Sonstige Vorlagen	43	86	78	103	104	75	60
Petitionen	1068	1344	1021	1381	1410	2120	3100
Drucksachen	2937	1743	1939	2640	2538	3429	6105

Diese Arbeiten wurden in der 1. Wahlperiode von 90, in der zweiten von 80, in der dritten bis sechsten von je 96 und in der siebten und achten von je 110 Abgeordneten bewältigt. Die Verteilung der Abgeordnetensitze bei den Landtagswahlen 1946–1974 zeigt die folgende Tabelle:

Verteilung der Abgeordnetensitze bei den Landtagswahlen 1946–1974

Partei		Landtagswahl 30.6. 1946 [1][2]	1.12. 1946 [2]	28.11. 1950	23.11. 1954	23.11. 1958	11.11. 1962	6.11. 1966	8.11. 1970	27.10. 1974
SPD	W	–	–	36	41	42	44	44	38	20
	L	–	–	11	4	6	7	8	15	29
		42	*38*	*47*	*44*	*48*	*51*	*52*	*53*	*49*
CDU	W	–	–	4	5	6	4	4	17	35
	L	–	–	8	19	26	24	22	29	18
		35	*28*	*12*	*24*	*32*	*28*	*26*	*46*	*53*
FDP[3]	W	–	–	8	2	–	–	–	–	–
	L	–	–	13	19	9	11	10	11	8
		6	*14*	*21*[4]	*21*	*9*	*11*	*10*	*11*	*8*
GDP/BHE[5]	W	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	L	–	–	–	7	7	6	–	–	–
		–	–	–	*7*	*7*	*6*	–	–	–
NPD	W	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	L	–	–	–	–	–	–	8	–	–
		–	–	–	–	–	–	*8*	–	–
KPD	W	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	L	–	–	–	–	–	–	–	–	–
		7	*10*	–	–	–	–	–	–	–
Sitze insgesamt:	W	–	–	48	48	48	48	48	55	55
	L	–	–	32	48	48	48	48	55	55
		90	*90*	*80*	*96*	*96*	*96*	*96*	*110*	*110*

W = in den Wahlkreisen errungene Mandate. – L = auf Landeslisten errungene Mandate. – [1]) Verfassungsberatende Landesversammlung. – [2]) Keine Wahl in Einzelwahlkreisen. – [3]) 1946 bis 1948 LDP. – [4]) Hiervon schlossen sich 8 Abgeordnete zur Fraktion des GB/BHE zusammen. – [5]) 1954 und 1958: GB/BHE.
Weitere Einzelheiten siehe: H. Lilge (Herausgeber), Hessischer Landtag, 8. Wahlperiode (1974–1978), Bad Honnef und Darmstadt, 1975; Gabriele Strecker, Der Hessische Landtag, Bad Homburg v.d.H.–Berlin–Zürich, 1966.

Der Hessische Landtag hat die Institute, die ihm von der Verfassung und der Geschäftsordnung geboten werden, in zunehmenden Maße benutzt[3]. Die Zahl der Großen Anfragen nahm von Wahlperiode zu Wahlperiode zu, wie die Übersicht zeigt. Berücksichtigt man, daß auch Parlamentarier — und damit auch die Abgeordneten des Hessischen Landtags — Menschen sind, so ist verständlich, daß im Vorfeld von Wahlen diese Anfragen häufig das Ziel haben, der Selbstdarstellung von Regierung oder Opposition zu dienen. Doch sollte selbst diese Erscheinung nicht allzu kritisch betrachtet werden. Das Institut der Großen Anfragen dient ja keineswegs nur lehrbuchhaft einer Erteilung von Auskünften, über die der Abgeordnete bis dahin nicht verfügte. Vielmehr muß sie in der zeitgenössischen Gesellschaft und Politik als eine der Einrichtungen begriffen werden, die nicht nur den Abgeordneten, sondern allen Staatsbürgern eine ständige und öffentliche Kontrolle des politischen Geschehens ermöglichen. Ob nun die Opposition oder die Regierungsmehrheit eine solche verbindliche Darstellung von der Regierung zu einem bestimmten Abschnitt der Landespolitik verlangt, z. B. zum Stand des Justizvollzugs in Hessen, immer wird hier durch dieses parlamentarische Institut die Regierung zu einer kontrollierbaren Selbstdarstellung gezwungen und der Landtag zu einer Selbstkritik seiner legislativen und Haushaltstätigkeit veranlaßt. Denn nicht nur die reine exekutive Aktivität ist regelmäßig im Text der Beantwortung einer solchen Anfrage zu finden, sondern auch der detaillierte Hinweis auf die behaupteten Vorzüge oder Mängel der einzelnen Gesetze und der begrüßten oder beanstandeten, ausreichenden oder nicht ausreichenden Finanzausstattung des jeweiligen Gegenstandes.

Die durch die Änderung der Geschäftsordnung geschaffenen Erleichterungen hinsichtlich der Großen und Kleinen Anfragen beeinträchtigen nicht die Bedeutung dieser parlamentarischen Institute. Allerdings werden sie nur dann voll zur Wirkung kommen, wenn das Parlament und besonders der einzelne Abgeordnete sie nicht verfremden, das heißt einmal, daß die Beschränkung auf wirklich der Landespolitik unterliegende Themen erhalten bleibt, zum andern bedeutet es auch, daß der Landtag sich nicht als Ersatz-Rechnungshof betrachten und deshalb Fragen von minderer oder nur lokaler Bedeutung den dafür zuständigen Organen überlassen sollte.

Als Verfassungsorgan ist der Hessische Landtag auch Prozeßbeteiligter gewesen. Nur in dieser Eigenschaft — nicht als zivil- oder arbeitsrechtlicher Partner — ist seine Prozeßbeteiligung hier von Interesse. Dafür einige rele-

[3] z.B. Selbständige Anträge, Anfragen, Mündliche Fragen nach den §§ 50ff. der Geschäftsordnung des Hessischen Landtages.

vante Beispiele: In der fünften Legislaturperiode kam es zu einer interessanten Meinungsverschiedenheit zwischen dem Landtag und der Landesregierung. Anlaß war ein Antrag der CDU-Fraktion gemäß Art. 92 HV auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, der sich mit den Absichten der Landesregierung hinsichtlich einer Beteiligung an einer Bank beschäftigen sollte. Der Landtag hatte trotz der bestehenden Zweifel an der Zulässigkeit der von der Opposition begehrten Untersuchung den Ausschuß eingesetzt, ohne einen ausdrücklichen förmlichen Beschluß über seine Zuständigkeit zu fassen und zudem den Untersuchungsauftrag nicht hinreichend bestimmt. Auf die von der Landesregierung gegen den Hessischen Landtag erhobene Klage, hat der Staatsgerichtshof durch Urteil vom 24. 11. 1966 festgestellt, daß die Einsetzung des Untersuchungsausschusses mit der Hessischen Verfassung nicht vereinbar ist und der Landtag nicht das Recht hat, über Initiativen und Planungen der Landesregierung unterrichtet zu werden, weil der Regierung ein nicht ausforschbarer Diskretionsbereich zusteht[4].

Besonderes Interesse erregte auch ein vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragener Rechtsstreit. In der sechsten Wahlperiode hatte der Justizminister dem Kabinett den Entwurf eines Gesetzes über die Richterbesoldung vorgelegt und keine Mehrheit dafür gefunden. In der siebten Wahlperiode nahm der Landtag diese Vorlage als Initiativgesetz auf und beschloß es einstimmig bei nur einer Stimmenthaltung. Die Landesregierung, nach deren Auffassung ein besonderes Gesetz für die Richter zumindest dann zulässig war, wenn die Besoldungshöhe der Richter nicht von der der vergleichbaren Beamten abwich, beanstandete aber, daß in dem Gesetzentwurf die Besoldung der Richter höher als die der nach herrschender Auffassung vergleichbaren Beamten vorgesehen war. Sie verzichtete allerdings auf einen Einspruch. Die Bundesregierung jedoch, erhob Klage beim Bundesverfassungsgericht gegen das Land Hessen mit dem Ziel, die Verfassungswidrigkeit dieses Gesetzes festzustellen. Wegen der diesbezüglichen Meinungsverschiedenheiten beteiligte sich die Landesregierung praktisch nicht an dem Verfahren, während der Landtag einen Anwalt bestellte und je einen Vertreter der drei Fraktionen als Beobachter in das Verfahren entsandte. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes stellte fest, daß das umstrittene Hessische Richterbesoldungsgesetz vom 4. 3. 1970, verfassungskonform sei; lediglich die Einbeziehung der Staatsanwälte wurde als unzulässig bezeichnet[5]. Die Grundlage des Rechtsstreits ist in-

[4] StGH,P.St. 414 = Hess. Staatsanzeiger 1966 S. 1612 = DÖV 1967, 51—.
[5] BVerfGE 32, 216f.

zwischen weggefallen, da durch Änderung der Art 74a, Art 98 GG nunmehr auch die Besoldung der Richter und Beamten der Länder zur konkurrierenden Gesetzgebung gehört und der Bund diese Materie an sich gezogen hat.

Im übrigen verfolgt der Hessische Landtag ganz überwiegend die Praxis, sich an den Streitigkeiten vor dem Hessischen Staatsgerichtshof oder vor dem Bundesverfassungsgericht nicht zu beteiligen, auch wenn der Gegenstand einer Normenkontrollklage ein vom Landtag beschlossenes Gesetz ist.

Die im Vergleich zu unitarisch oder gar zentralistisch organisierten Staaten komplizierte Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern schlägt sich auch darin nieder, daß den Landtagen ganz allgemein und somit auch dem Hessischen Landtag ganz bestimmte Gesetzgebungsmaterien anheimgegeben sind. Auf dem Gebiet der Kulturpolitik haben die Hessischen Schulgesetze von 1961 und 1969 bundesweite Aufmerksamkeit erregt. Das Hessische Hochschulgesetz von 1966 war erheblich weniger umstritten als das Änderungsgesetz von 1970 in der siebten Wahlperiode. Immer aber hat die gesetzgeberische Aktivität des Hessischen Landtags auf diesem Gebiet im In- und auch im Ausland Aufmerksamkeit und leidenschaftliche Zustimmung oder Ablehnung hervorgerufen. Nur wenige Landesparlamente sind auf diesem Gebiet so stark in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Weniger Aufsehen erregten die Gesetze, die sich mit dem Polizeiwesen beschäftigten. Doch muß auch hier festgestellt werden, daß sie vielfach von anderen Landesparlamenten und von sogenannten Musterentwürfen als Beispiel guter Gesetzgebung herangezogen wurden. Über mehrere Wahlperioden hinweg beschäftigten sich Fraktions- und Landtagsausschüsse mit der Neuordnung und der scharfen Trennung von Polizei und Ordnung in den einschlägigen Gesetzen.

Die Landesgesetzgebung kann nicht in ihrer Bedeutung richtig erkannt werden, wenn das schwierige Gebiet der Besoldung übergangen wird. Bis zu der oben erwähnten Änderung des Grundgesetzes hinsichtlich der Aufnahme auch der Besoldung der Landesbediensteten in den Katalog der zur konkurrierenden Gesetzgebung gehörenden Materien, mußte sich auch der Hessische Landtag immer wieder mit außerordentlich kontroversen Anträgen zur Besoldung auseinandersetzen. Die Verbände der beteiligten Gruppen nutzten bis dahin die Konkurrenzsituation zwischen den verschiedenen Ländern aus. Immer wieder wurden Verbesserungen in einem Land als Maßstab für gesetzgeberische Initiativen in anderen Ländern gesetzt. Daß auch auf diesem Gebiet die Abgeordneten nur dann die Materie meistern konnten, wenn sie Spezialkenntnisse zur Anwendung brachten,

sei nur dadurch beispielhaft erläutert, daß nicht nur die Besoldungshöhe als solche, sondern auch die Einordnung in die Stellenpläne durchgeführt werden mußte. Allerdings wurde durch diese Änderung des Grundgesetzes wieder einmal die Landeszuständigkeit vermindert, zugleich aber auch die Möglichkeit zu Pressionen abgebaut.

Eine Besonderheit mag für den Hessischen Landtag darin erkannt werden, daß die Rechts- und Wirtschaftskonstruktionen für die drei hessischen Staatstheater (52% Landesbeteiligung, 48% für die jeweilige Stadt) so schwierige administrative und haushaltsmäßige Aufgaben aufwarf, daß lange Zeit hindurch ein besonderer Unterausschuß zur Bewältigung dieser Arbeit notwendig war. Auch in der gegenwärtigen Wahlperiode bestehen einige solcher Unterausschüsse fort, wie zum Beispiel der Unterausschuß Justizvollzug des Rechtsausschusses, der Unterausschuß Staatshaushaltsrechnung und derjenige für die Stellenpläne des Haushaltsausschusses und schließlich der Unterausschuß für Heimatvertriebene, Umsiedler und Wiedergutmachung des Sozialpolitischen Ausschusses.

Wie in anderen Landesparlamenten wurden die Gesetze zur Verwaltungsreform zumindest seit der sechsten Legislaturperiode leidenschaftlich diskutiert. Im Bereich der Justiz gelang es allerdings dem Ressortminister, die einhellige Zustimmung des Landtags zu einem Gesetz über die Schließung von 25 kleinen Amtsgerichten zu erhalten. Damit waren aber auch die Gemeinsamkeiten beendet. Bei der sogenannten Gemeinde- und Kreisreform kam in den Jahren 1972—1974 es nicht nur zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten zunächst innerhalb der Fraktionen, sondern alsbald auch nach oft schwieriger Herstellung einer einheitlichen Fraktionsmeinung zu temperamentvollen Plenardebatten zwischen der Regierung und den einzelnen Fraktionen[6].

Die vorgegebene Beschränkung auf einen bestimmten Raum dieser Darlegung verbietet die Darstellung einzelner Ausschüsse und ihrer Aktivität. Besondere Erwähnung verdient jedoch die Tätigkeit des Ältestenrates. Schon die Bezeichnung, die allerdings irreführend ist, weist darauf hin, daß es sich hier nicht um einen Ausschuß im üblichen Sinne handelt. Der Ältestenrat stellt ein den Präsidenten unterstützendes Organ dar, das im wesentlichen Ordnungsfunktionen, die Festsetzung der Tagesordnung und gewisse parlamentsdisziplinarische Aufgaben wahrnimmt. Das Präsidium — der Präsident, die Vizepräsidenten und die Schriftführer — sind in den Ältestenrat integriert. Die Bezeichnung stammt wohl aus der Zeit, als tat-

[6] Vgl. die Hinweise zu den Neugliederungsgesetzen, in: Fuhr—Pfeil, Hessische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, Nr. 52d.

sächlich die ältesten Mitglieder des Parlamentes diese Aufgaben wahrnahmen, so wie heute noch bis zur Wahl des Präsidenten das älteste Mitglied des neugewählten Parlamentes als sogenannter Alterspräsident die konstituierende Sitzung leitet. Allerdings ist es heute üblich, daß oft gerade die jüngsten Mitglieder der Fraktionen in das Präsidium als Schriftführer und damit in den Ältestenrat entsandt werden.

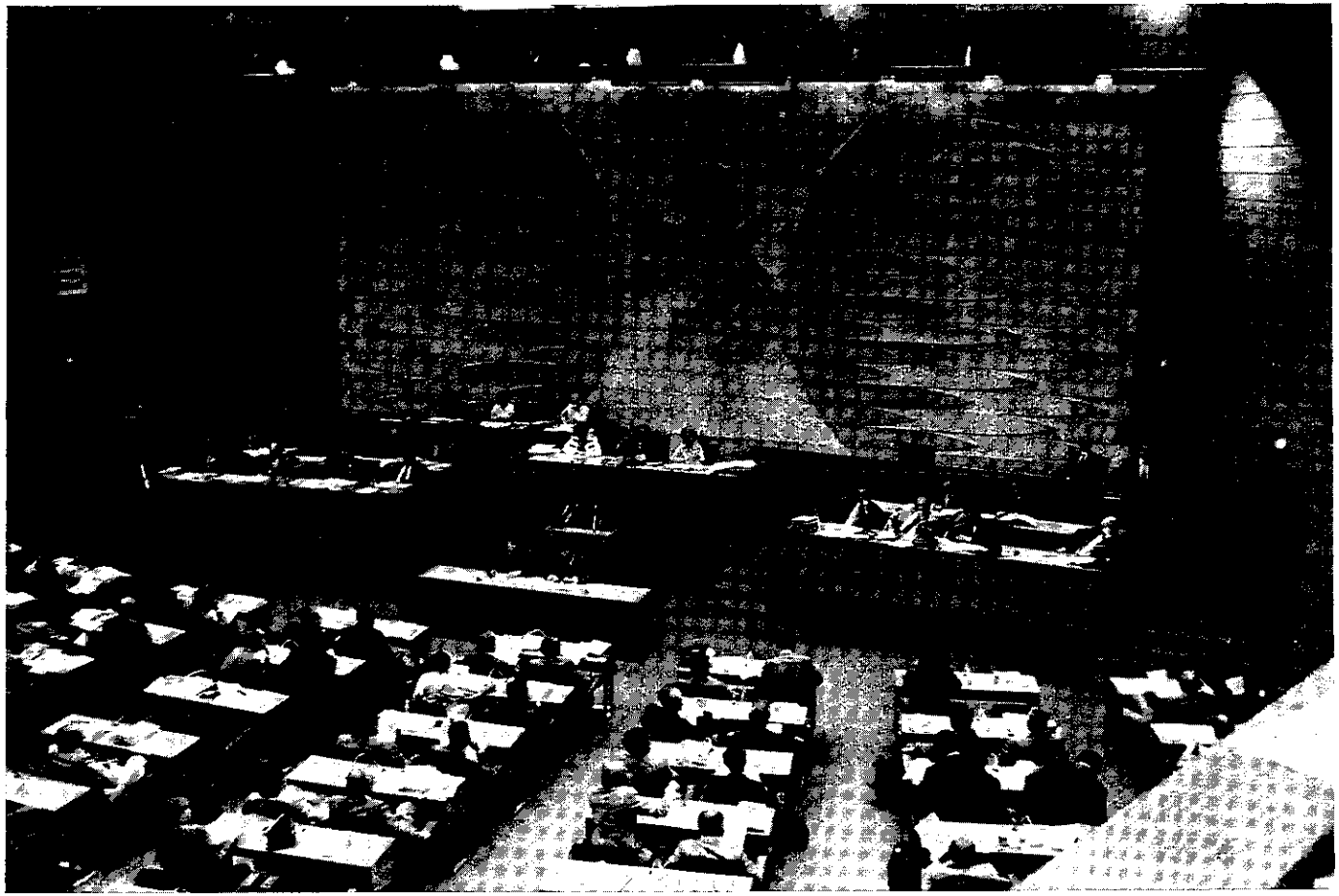
Die Hessische Verfassung selbst hebt den Hauptausschuß als sogenannten ständigen Ausschuß besonders hervor. Die gemäß Art. 93 HV ihm zugewiesene Aufgabe ist es, die Rechte der Volksvertretung gegenüber der Landesregierung zu wahren, während der Landtag nicht versammelt ist und zwischen dem Ende einer Wahlperiode oder der Auflösung des Landtags und dem Zusammentritt des neuen Landtags. Abgesehen davon, daß dieser Ausschuß auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses besitzt, ist es Übung, ihm alle verfassungsrechtlichen Angelegenheiten zuzuweisen. Ferner werden ihm die Berichte über vertrauliche oder unter Geheimschutz stehende Angelegenheiten zugewiesen. Auch für die Aufhebung der Immunität ist er zuständig, seitdem diese früher im Plenum behandelte Angelegenheit dem Licht der Öffentlichkeit entzogen wurde. Bisher ist die Notwendigkeit, eine Sitzung des Hauptausschusses einzuberufen, weil der Landtag nicht versammelt oder ein neugewählter Landtag noch nicht zusammengetreten war, nur einmal bejaht worden.

Im Laufe der dreißigjährigen Tätigkeit des Landtages haben neben der beispielhaft genannten Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses zahlreiche solcher Ausschüsse nach Art. 92 HV bestanden[7]. In einer bestimmten Anzahl von Fällen wurde dabei von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, neben dem von der Mehrheit beschlossenen Bericht des Untersuchungsausschusses einen Minderheitenbericht vorzulegen. Obwohl Untersuchungsausschüsse ihrem Wesen nach zu Kontroversen unter den Mitgliedern neigen, hat bisher die exakte Berücksichtigung der Vorschriften der Verfassung, der Geschäftsordnung und der Strafprozeßordnung durch die Vorsitzenden und die Mitglieder dieser Ausschüsse dazu geführt, daß niemals ein solcher Untersuchungsausschuß seine Arbeit einstellen mußte.

Das politische und menschliche Klima im Hessischen Landtag ist durchaus kollegial. Gerade in einem Parlament, in dem politische Kontroversen mit besonderer Hingabe und Leidenschaftlichkeit oft gerade als Modell für andere Bundesländer ausgetragen werden, könnte es leicht dazu kommen, daß die politische Konfrontation über das parlamentarisch zulässige

[7] Vgl. den Überblick über die bisherigen Untersuchungsverfahren, in: Zinn—Stein, Kommentar der Hessischen Verfassung, Erl. 10 zu Art. 92.

Hessischer Landtag



Plenarsaal des Hessischen Landtags

Maß hinaus geht. Allein die Tatsache, daß nur ein einziges Mal eine Plenarsitzung wegen einer an Tumult grenzenden Unordnung vom amtierenden Präsidenten — es war der damalige Vizepräsident Dr. Cuno Raabe in der Sitzung vom 4. Mai 1960 — geschlossen wurde, zeigt, wie sehr trotz aller Schärfe der Auseinandersetzung schließlich immer die parlamentarische Disziplin — nicht zuletzt durch die Autorität und auch den Humor der Präsidenten — sich durchgesetzt hat. Selten, aber immerhin doch einige Male mußte eine Sitzung nach erregten Debatten unterbrochen werden, damit der Ältestenrat sich mit beanstandeten unzulässigen Äußerungen, zum Beipsiel beleidigender Art, beschäftigen konnte. Bisher gelang es immer, durch eine Klärung der Sachverhalte und entsprechende Entschuldigungen der Beteiligten den Zwischenfall beizulegen. Auch die Zahl der Ordnungsrufe, die erteilt werden mußten, ist außerordentlich gering. Dabei hatte es in der vierten Legislaturperiode viel Heiterkeit erregt, daß der damalige Präsident Minister a.D. Heinrich Zinnkann seinem Sohn, der ebenfalls dem Landtag als Abgeordneter angehörte, einen Ordnungsruf erteilte.

Die Präsidenten des Hessischen Landtages

Gewiß stellen in allen Parlamenten die Präsidenten ein Element des Ausgleichs und der würdigen Repräsentation der freiheitlichen demokratischen Ordnung dar. Der Hessische Landtag muß hier als besonders begünstigt erscheinen. Als in seiner konstituierenden Sitzung der erste Hessische Landtag nach dem Zusammenbruch Otto Witte zum Präsidenten wählte, hatte er sich für volle zwei Wahlperioden der Leitung eines Mannes unterstellt, der der schwierigen Aufgabe sich voll gewachsen zeigte, nach den Jahren der Gewaltherrschaft parlamentarische Sitten und parlamentarisches Wohlverhalten fast aus dem Nichts heraus zu sichern. Erschwert wurde diese Aufgabe dadurch, daß in der ersten Zeit die materielle Ausstattung des Landtags und auch des einzelnen Abgeordneten der allgemeinen Notlage der Bevölkerung entsprach. Kaum ein Abgeordneter wäre heute bereit, unter den damaligen Bedingungen sein Amt auszuüben. Wittes Amtsführung hat zweifelsohne Maßstäbe gesetzt, ohne daß damit das Wirken seiner Nachfolger in irgendeiner Weise gemindert wird.

Sein Nachfolger wurde der frühere Hessische Innenminister Heinrich Zinnkann, der bis zum Ende der 4. Wahlperiode dieses Amt innehatte. Eine glücklichere Entscheidung hätte der Landtag wohl auch nicht treffen können; denn die menschliche Wärme, die unerschütterliche Ruhe und ein wirklich aus dem Herzen stammender Humor haben es ihm in seiner Amts-

zeit ermöglicht, auch die damals sehr scharfen Auseinandersetzungen, zum Beispiel über die Dorfgemeinschaftshäuser oder die Mittelpunktschulen im festen Griff parlamentarischer Ordnung zu halten. Seine Wesensart mag durch eine für ihn charakteristische Begebenheit besser als durch eine trockene Aufzählung seines Wirkens verdeutlicht werden. Als die Wogen in einer Plenarsitzung – sie fand damals in dem heute als Foyer dienenden Saal mit harten Holzstühlen und schmucklosen hölzernen Tischen statt – über allen Bemühungen um Ruhe zusammenzuschlagen drohten, setzte sich Präsident Zinnkann unter energischer Zurückweisung der lauten und unkontrollierten gegenseitigen Zurufe und des fast drohenden Verhaltens einiger Abgeordneter durch. Im andächtigen Schweigen hörte sich der Landtag seine Geschichte an: Zinnkann erzählte, wie er in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg als Redner in sozialdemokratischen Versammlungen jenen Tisch im Saal im Auge behielt, an dem der immer anwesende Polizeibeamte saß, um die Kontrolle auszuüben. Dieser Beamte – übrigens meist ein Polizeioffizier – habe seinen Helm auf jenen Tisch gelegt. Jedesmal, wenn der Redner in die Nähe der Majestätsbeleidigung oder sonstiger Staatsfeindlichkeit geriet, habe der Polizeibeamte seine Hand ausgestreckt, um den Helm aufzusetzen und die Versammlung aufzulösen. Beim Anblick der sich dem Helm nähernden Hand habe er, Zinnkann, seine Rede sofort gemildert, woraufhin der Beamte seine Hand zurückzog und die Versammlung gerettet war. Er bitte nun den Landtag, darauf zu achten, wenn er – Zinnkann – seine Hand zur Glocke hinstrecke, und daran zu denken, daß eine harte Sanktion für unparlamentarisches Verhalten zu erwarten sei. „Denken Sie immer an den Helm mit der Spitze", sagte schmunzelnd Präsident Zinnkann. Der Landtag quittierte diese Anekdote mit rauschendem, einmütigen Beifall und für viele Sitzungen brauchte Präsident Zinnkann seine Hand nicht in die Nähe der Glocke zu bringen. Als Ministerpräsident Zinn in der Sitzung vom 17. Oktober 1962 Präsident Zinnkann und seine beiden verdienten Vizepräsidenten Dr. Cuno Raabe und Willi Wittrock verabschiedete, wurden die Worte des Dankes an diesen als Minister, Abgeordneten und Landtagspräsidenten so verdienstvollen und beliebten Mann vom ganzen Hause nicht nur mit Beifall bedacht, sondern auch herzlich mitempfunden.

Seine Erfahrungen als Stadtverordnetenvorsteher brachte der Abgeordnete Franz Fuchs in das von ihm am 1. Dezember 1962 übernommene Amt als Präsident mit. Trotz der verhältnismäßig kurzen Amtszeit hat auch Präsident Fuchs es immer verstanden, die Wogen zu glätten. Wo seine Vorgänger mit ihrem persönlichen Gaben den Stil des Hauses prägten, beeindruckte der Präsident Fuchs nunmehr durch eine fast spartanische

Kargheit, die auch zur Lebhaftigkeit neigende Abgeordnete immer wieder in die Disziplin des Parlamentes zurückzwang. Auch ihm wurde zu Recht der Dank des Hauses zuteil.

Die sechste Wahlperiode stand ebenso wie die siebte im Zeichen des früheren Wiesbadener Oberbürgermeisters und langjährigen Abgeordneten des Hessischen Landtags Georg Buch. Auch er brachte viel parlamentarische Erfahrung mit in das neue Amt, die er teilweise auf einem Boden errungen hatte, wo die Auseinandersetzungen ohnehin nicht durch die Würde des Parlaments gedämpft, sondern die Leidenschaften freier und temperamentvoller erscheinen. Georg Buch war lange Jahre hindurch Präsident der Parteitage der SPD in Hessen, wo man sich über eine Gemächlichkeit in den Auseinandersetzungen nicht beklagen mußte. Auch als Präsident des Landtags hat Georg Buch sein Temperament nicht verleugnen können und wollen. Gelegentlich ließ er sich von einem Vizepräsidenten nur deshalb vertreten, weil er unbedingt an einer Debatte teilnehmen wollte. Dieses Engagement hat ihn nie daran gehindert, ein gerechter und auf Ausgleich bedachter Präsident zu sein, der auch durch Verständnis für die Eigenart einzelner Abgeordneter genau wußte, daß unterschiedliche Ansprache und unterschiedliche Reaktion am Platze war, um die Ordnung im Hause zu garantieren. Im übrigen konnte sich das Haus auch an seiner lebhaften Mimik orientieren, wenn es erkunden wollte, wo nach Ansicht des Präsidenten die Grenzen des parlamentarischen Auftretens zu suchen waren. In seine Amtszeit fallen die immer schärfer werdenden politischen Gegensätze, wie sie sich im Laufe der Zeit herausbildeten. Gerade deshalb verdient sein Wirken Bewunderung.

Mit der achten Wahlperiode übernahm der langjährige Vizepräsident und Fraktionsvorsitzende der CDU, Dr. Hans Wagner, das Amt des Präsidenten. Auch er ist viele Jahre hindurch als besonders engagierter Abgeordneter hervorgetreten, wie sich dies durch seine Funktionen ergab, die er von seiner Fraktion erhalten hatte. Bei ihm kommt der Ausübung des Amtes auch umfassende Bildung und große rhetorische Gabe zugute.

Alle Präsidenten des Hessischen Landtags haben sich durch großen Gerechtigkeitssinn ausgezeichnet, was nicht nur in den Plenarsitzungen, sondern auch gerade im Ältestenrat und dem Hauptausschuß, dort ohne den Glanz des Scheinwerferlichts der Fernsehteams und der Öffentlichkeit nur den Abgeordneten zutage trat.

Allgemeine Würdigung

Das Wesen eines Parlaments, auch sein „Image", wird nicht zuletzt durch die besonderen Eigenarten bestimmter Abgeordneter geprägt, auch und ge-

rade dann, wenn sie nicht oder nicht mehr Regierungsämter oder das Präsidentenamt ausüben. Hier wären nicht nur die Fraktionsvorsitzenden, die Fachsprecher der Fraktionen und die Ausschußvorsitzenden zu nennen, sondern eben auch diejenigen Abgeordneten, die eine solche Funktion niemals oder nicht mehr ausgeübt haben. Allein über das Wirken des langjährigen Staatsministers und Haushaltsvorsitzenden Albert Wagner im Plenum und in den Ausschüssen ließe sich eine Monograpgie größeren Umfangs verfassen. Würde die gesamte Tätigkeit des Hessischen Landtags von Beginn an bis zum heutigen Tage in einen lückelosen, geradezu epischen, Film über dreißig Jahre hin sichtbar gemacht werden können, so müßten einige Charakteristika auf jeden Fall Aufmerksamkeit erregen.

Die wahrhaft ärmliche Ausstattung sowohl personeller Art, finanzieller Art und an technischen Einrichtungen, wie sie weithin bis zur sechsten Wahlperiode für den Landtag kennzeichnend war, ist inzwischen einer reicheren Versorgung auf allen diesen Gebieten gewichen. Dabei darf nicht vergessen werden, daß die nach außen kaum sichtbare, für den erfolgreichen parlamentarischen Betrieb aber lebensnotwendige Arbeit der Bediensteten des Hessischen Landtags einen gar nicht meßbaren Anteil an dem Erfolg der Parlamentstätigkeit hat. Die oben mitgeteilten statistischen Angaben über die Arbeit des Landtages wirken sich auch auf die Arbeitsbelastung des Landtagsbüros aus.

Auch der Hessische Landtag leidet unter einem oft und in allen Parlamenten gerügten Mangel: Die Zahl der weiblichen Abgeordneten zeigt eher die Tendenz zur Verringerung als zur Zunahme. Die hierfür maßgebenden Ursachen sind nicht spezifisch für das Land Hessen. Es kann kaum ein Trost sein, daß es in einer Wahlperiode (es war die vierte), in der Frau Kletke Vizepräsidentin war, des öfteren vorkam, daß das Präsidium einer Plenarsitzung „fest in weiblicher Hand" war, dann nämlich, wenn Frau Kletke durch zwei weibliche Schriftführer unterstützt wurde.

Die politische Lebhaftigkeit der Bevölkerung Hessens äußerst sich auch in dem Anteil, den die Massenmedien am Hessischen Landtag nehmen. Die Tatsache, daß nach dem Muster der Bundespressekonferenz die beim Hessischen Landtag und der Landesregierung akkreditierten Vertreter der Massenmedien sich zur Landespressekonferenz zusammengeschlossen haben, zeigt, wie groß dieses öffentliche Interesse ist. Vom Standpunkt des Landtags aus gesehen, wird es gewiß nie groß genug sein, doch führt ein gegenseitiges Sympathieverhältnis zu einer im Vergleich zu anderen Ländern günstigen Darstellung des Landtagsgeschehens in Presse, Funk und Fernsehen. Seine Pressefreundlichkeit bewies der Hessische Landtag in der fünften Wahlperiode erneut, als er einstimmig eine Än-

derung zum Pressegesetz verabschiedete, die insbesondere das Aussageverweigerungsrecht der Journalisten und Redakteure in einer aus anderen Bundesländern zumindest damals nicht bekannten, von Verlegern und Journalisten mit Beifall begrüßten Weise regelte. Allerdings stellt § 22 Abs. 1 dieses Gesetzes vom 22.2.1966 insofern einen Ausnahmefall hessischer Gesetzgebung dar, als es durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes[8] gerade auf dem genannten Gebiet der Aussageverweigerung für verfassungswidrig erklärt wurde. Dabei wurde nicht die materielle Regelung vom Bundesverfassungsgericht, sondern nur die mangelnde Gesetzgebungszuständigkeit des Landes beanstandet, weil die Aussageverweigerung zur Materie der Strafprozeßordnung und damit zur Bundeskompetenz gehöre.

Unvermeidlich war es wohl, daß die Gemeinsamkeit der ersten Stunde, die trotz aller sachlichen Gegensätze das politische Klima der ersten Legislaturperioden kennzeichnete, im Laufe der dreißig Jahre Veränderungen erfuhr. Je weiter die Zeit der Unterdrückung, der materiellen Not und des gemeinsamen Wiederaufbaus in die Ferne rückte, um so größer wurde die Gefahr, daß ideologische Unterschiede mit Schärfen betont und zu einer Bedrohung auch des Ansehens der parlamentarischen Tätigkeit in der Bevölkerung werden konnten. Wer nicht durch eigenes Erleben oder aufgeschlossene Beschäftigung eine Vorstellung von jener Zeit besitzt, in der die Vertreter der heute im Landtag konkurrierenden Kräfte gemeinsam hinter dem Stacheldraht der Gewaltherrschaft ihrer Freiheit beraubt waren, wer nicht das Gefühl für den „Grundpakt", wie es Eugen Kogon einmal genannt hat, als Voraussetzung des leidenschaftlichen Wettbewerbs um die Wählergunst und die politische Durchsetzung entwickelt hat, kommt leicht in die Gefahr, im politischen Konkurrenten eine Art Erbfeind zu sehen und das in dreißig Jahren errichtete Gebäude in Gefahr zu bringen.

Der Hessische Landtag verfügte und verfügt glücklicherweise über eine ausreichende Zahl von Abgeordneten, die dieser Gefahr entgegenzuwirken, das Ansehen des Parlamentes in der Öffentlichkeit zu stärken und der verfassungsmäßigen Ordnung zu dienen vermochten. Eine Publizierung der Eröffnungs- und Schlußreden jeder Wahlperiode, die von den jeweiligen Alterspräsidenten und Präsidenten gehalten wurden, würde nicht nur wie eine Beschwörung zur Rettung unserer parlamentarischen Ordnung wirken, sondern auch ein ausgezeichnetes Lehrbuch für die heranwachsenden und erwachsenen Staatsbürger darstellen. Dabei würde auch ein weiterer Aspekt der landesparlamentarischen Arbeit deutlich werden: Offenbar als

[8] BVerfGE 36,201 ff.

unvermeidlich erkannte Zwänge der modernen staatlichen Existenz wirken auf eine immer stärkere Kompetenzerweiterung des Bundes und übernationaler Entscheidungsgremien hin. Gerade in der gesamteuropäischen Entwicklung wird mit Recht eine segensvolle Tendenz erkannt. Die Wandlung dieser Aufgabenstellung der Länderparlamente schafft zum Glück auch neue Aufgaben. Das Ausland – und gerade das zentralistisch organisierte Ausland – blickt häufig nicht ohne Neid auf die Selbständigkeit und Selbstverwaltung der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei wird auch die politisch entdogmatisierende Wirkung dieser bundesstaatlichen Ordnung erkannt. Die Tatsache, daß jede der im Bundestag und in den Landtagen vertretenen großen Parteien, also der drei für die Bundesrepublik Deutschland maßgebenden politischen Kräfte, in irgendeinem Bundesland regiert und in einem anderen die Opposition bildet, führt dazu, daß die gleichen Probleme in derselben politischen Partei sowohl mit den Augen der Mehrheit als denen der Minderheit betrachtet werden müssen. Allein diese der politischen Dogmatisierung entgegenwirkende und der Duldsamkeit förderliche Kraft der bundesstaatlichen Ordnung würde ausreichen, um das Lebensrecht der Landesparlamente auch für die Zukunft zu rechtfertigen.

Der Hessische Landtag hat in dreißig Jahren nicht verleugnet, daß auch Parlamentarier Menschen und damit den allzu menschlichen Unzulänglichkeiten unterworfen sind. Er hat aber gezeigt, daß die Grundsätze der Hessischen Verfassung und die Grundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung das einzige bisher bekannte und erfolgreiche Mittel sind, um unter Menschen Freiheit und Toleranz sicherzustellen. Der Landtag als Verfassungsorgan hat sich zweifelsohne um das Wohl der in diesem Lande wohnenden Menschen verdient gemacht.

HEINZ WINFRIED SABAIS

KULTURLANDSCHAFT HESSEN

Das Erbe

Kulturlandschaft und Land

Die Kulturlandschaft Hessen und das Gebiet des „Gliedstaats" Hessen der Bundesrepublik Deutschland sind hier, – mit gelegentlichen Grenzüberschreitungen, aber auch Aussparungen – gleichgesetzt. Dafür sprechen manche historische Gründe. Den überwiegenden Bestand des Bundeslandes Hessen z. B. bilden jene Territorien, die 1567 beim Tode des Landgrafen Philipp, mit dem Hessen reichspolitische Bedeutung gewonnen und wieder verloren hatte, als Teilfürstentümer in getrennten Entwicklungen auseinanderfielen.

Es gibt freilich auch gute Gründe, die gegen eine Gleichsetzung der Kulturlandschaft mit dem Lande sprechen. Rudolf Krämer-Badoni, ein Nassauer „Hesse", hat diese in seinem unterhaltsamen Buch „Deutschland, deine Hessen"[1] kritisch versammelt. Nicht alle beizubringenden Indizien seit dem durch Tacitus „Germania" berühmten Chattenstamm – „ihr Geist ist äußerst rege ..." –, seien sie nun historischer oder sprachlicher Art, wollen sich zum Bilde einer politisch-kulturellen Einheit fügen, die man so ungescheut Hessen nennen dürfte, wie Bayern eben Bayern oder Schwaben eben Schwaben ist.

Der Name „einer echten Kunstlandschaft" müsse Hessen nach Harald Keller[2] vorenthalten bleiben, weil gleiche Eigentümlichkeiten an Kunstwerken verschiedener Jahrhunderte nicht wahrnehmbar seien. Demandt hält es dagegen in seiner „Geschichte des Landes Hessen" für sicher, „daß hier eine einzigartige bevölkerungsmäßige, siedlungsgeschichtliche, politische, rechtliche und kultische Kontinuität und damit ein ununterbroche-

[1] R. Krämer-Badoni, Deutschland, deine Hessen, Hamburg 1968, S. 5ff.

[2] H. Keller, Hessen und der Mittelrhein als Kunstlandschaft, In: „Kunst in Hessen und am Mittelrhein," 8/1968, S. 17–31.

ner Stammeszusammenhang gewahrt worden ist"[3]. Doch kann das nur für die historische Urzelle des Landes, also für Niederhessen, gelten. Nicht ausreichend erklärt bleibt das Aufgehen der Chatten im Großstamm oder Stammesbund der Franken.

Die christlich-karolingische Kulturmission

Das alte Herzogtum der Franken ließe sich in seiner größeren Ausdehnung relativ leichter als eine main- und rheinfränkische Kulturlandschaft bestimmen. Sie würde allerdings die fränkischen Regierungsbezirke Bayerns, die früheren Gebiete der Bistümer Worms und Speyer, auch Teile des großen Erzbistums Mainz, also das meiste von Rheinland-Pfalz und die nördlichen Teile von Baden-Württemberg, umfassen. Solchen binnendeutschen Imperialismus lassen wir fein bleiben. Allein nur mit diesem Gedanken im Kopf ist gleichzeitig zu verstehen, daß in Nordhessen zwar die geschichtliche Keimzelle des heutigen Landes Hessen, im heutigen Südhessen aber die Keimzelle des ostfränkischen Königtums und damit Deutschlands zu finden ist.

Nachdem der erste deutsche König, der Karolinger Ludwig (833—876), und sein unmittelbarer Nachfolger ihre königliche Grablege im Kloster Lorsch an der Weschnitz fanden, wo nach einer der Handschriften des Nibelungenlieds auch der von den Wormser Burgundern gemeuchelte fränkische Heros Siegfried begraben worden sein soll, haben wir im Dreieck Mainz, Worms und Frankfurt das Kernland Ostfrankens zu sehen. Der letzte ostfränkische Karolinger, Konrad I., wurde in Fulda begraben. Und der erste Sachse auf dem deutschen Thron, Heinrich I., mußte auf fränkischem Boden, in Fritzlar, gewählt werden. Kamba[4], gegenüber von Oppenheim, und die Pfalz Trebur im Gerauer Land sind die frühen Wahlorte der deutschen Könige gewesen.

Ab 1147 wird der Frankfurter Dom als Stätte der Königswahl zur Reichskathedrale, bestätigt 1356 durch die „Goldene Bulle", das erste Reichsgrundgesetz, und ab 1562 wird der Frankfurter Dom auch Krönungskirche. Diese Tradition wird 1848 von der deutschen Nationalversammlung, die die erste demokratische Verfassung Deutschlands beschloß, wenn auch nicht durchsetzte, durch die Wahl der Frankfurter Paulskirche zum Tagungsort wieder aufgenommen. Nicht zufällig, sondern mit jeder historischen Recht-

[3] K. E. Demandt, Geschichte des Landes Hessen, 2. Aufl., Kassel 1972, S. 94.

[4] W. von Giesebrecht, Geschichte der deutschen Kaiserzeit, Herausgegeben von W. Schild, Meersburg, 1929, II. Band S. 187f.

fertigung, stand Frankfurt 1945 als neue Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland zur Debatte.

So wollen wir die Kulturlandschaft Hessen politisch datieren. Sie ist eine werdende, sich entfaltende. Und sie besitzt große Überlieferungen.

Von Süden und Westen her kommen die frühen kulturschöpferischen Impulse. Im südlichen Hessen sind die Römer nicht bloß Episode. Ihr Machtzentrum Moguntiacum wird als Mainz Stützpunkt der fränkischen Merowinger und durch Bonifatius vornehmstes Bistum des ostfränkischen Reiches. Fritzlar, Fulda und Hersfeld sind die Zentren der christlichen Kulturmission im östlichen Franken. Hinzu treten, von Metz aus gegründet, die Abtei Lorsch an der Weschnitz und, von Trier aus ins Werk gesetzt, das Lubentius-Kloster Dietkirchen über der Lahn.

Ehrwürdige Baudenkmäler der karolingischen Epoche sind die Torhalle in Lorsch (774) samt dem Königssarkophag, die Einhardsbasilika in Steinbach bei Michelstadt (827) und die Grundform von Einhards Seligenstädter Abtei (828). Es sind in Fulda die Michaelskirche (820/22) und Teile der von dem Praeceptor Germaniae Hrabanus Maurus errichteten Peterskirche (ca. 836).

Kostbar sind die literarischen Dokumente dieser Epoche. Die Fuldaer Klosterschule des Hrabanus Maurus, der bei Alkuin in Tours gebildet worden ist, wird eine erste deutsche Universität. Dort zeichnen Mönche das älteste germanische Epos, das Hildebrandslied, auf. Prominente Schüler sind Otfried, der erste deutsche Poet, der das Leben Jesu ins Rheinfränkische dichtet, Walahfried Strabo, der gelehrte Botaniker und spätere Abt der Reichenau, Gottfried der Sachse, der erste protestierende Theologe unter den Deutschen, auch der große Einhard, Ratgeber Karls des Großen, der mit der Lebensbeschreibung des Kaisers ein Meisterwerk hinterläßt. Die frühesten Prägungen unserer Kulturlandschaft sind nicht provinziell, sie sind deutsch und europäisch.

Auf die Königsmacht und das durch Karl den Großen an die Franken gekommene römische Kaisertum bleiben die Reichsklöster über die Jahrhunderte hinweg orientiert und werden, selber mit Reichtum und weltlicher Macht begabt, daran verderben.

Imperiale und höfische Impulse

Die großen romanischen Dome wurden nicht in Hessen errichtet, das es noch nicht gab. Aber sie stehen den Rhein entlang in Franken: Speyer, Worms, Mainz. In unserem Lande sind der Fritzlarer Dom, die Stiftskirchen von Hersfeld, Dietkirchen, Eberbach, Ilbenstadt und Arnsburg roma-

nischen Stils. Die Marienkirche in Gelnhausen und der unvergleichliche Limburger Dom sind bereits frühgotisch bewegt. Romanische Reichsarchitektur können wir in den staufischen Pfalzen Gelnhausen und Seligenstadt und in der Burg von Barbarossas Kämmerer Kuno von Münzenberg bewundern.

Die Staufenkaiser versuchten im Hochmittelalter ihre politische Basis in der Mitte des Reiches durch reichsunmittelbar gestellte Städte zu stärken. Gelnhausen, Frankfurt, Friedberg und Wetzlar werden reichsfrei und staufertreu. Und wieder kommen neue Impulse aus dem Westen. Die Zisterzienser, die eher wirtschaftliche als wissenschaftliche Tüchtigkeit anstrebenden mönchischen Kirchenreformisten, fassen rechtsrheinisch in Kloster Eberbach zum ersten Mal Fuß. Mit ihren frischen Denk- und Glaubensweisen verwandelt sich auch das Bewußtsein der Zeit.

Fin de siécle ist in all ihrer Vollendung bereits die ritterliche, die höfische Kultur, deren fürstliche Mäzene die Staufer, die Welfen, die Wettiner, vor allem die Babenberger in Wien und Hermann I. von Thüringen (1150–1217), Landesherr auch Hessens, auf der Wartburg sind. Parzival, der irrende Ritter, von dem Mainfranken Wolfram von Eschenbach nach französischen Vorbildern erfunden, ist eine Symbolfigur für die Epoche. Befremdlicher, aber wahrer ist das Nibelungenlied, dessen Lorscher Fassung dem Niederhessen Abt Sigehard (1167–98) zugeschrieben wird.

Hofkultur und Askese

Beredter und ergreifender als all die Kirchen- und Kaiserpracht ist das lebendige Beispiel der heiliggesprochenen Thüringer Landgräfin Elisabeth. Nach dem Kreuzfahrertod ihres Gemahls gründet sie 1228 auf ihrem Witwengut in Marburg ein Hospital, in dem sie selber als Pflegerin der Armen und Hilfsbedürftigen tätig wird. Sie ist eine Anhängerin des Franz von Assisi, der die Glaubwürdigkeit des Christentums in einem heiligmäßigen Lebenswandel neu begründen wollte. Schon 24jährig starb Elisabeth. „Dieser Opfergang der jungen Fürstin für die Erniedrigten und Ausgestoßenen gehört zu dem Bewegendsten, was die hessische Geschichte berichtet, und hat Elisabeth einen durch die Jahrhunderte leuchtenden Glanz verliehen, der auch heute noch nicht verblaßt ist“[5]. 1236 wurden ihre Gebeine in Marburg in Gegenwart des Kaisers Friedrich II., des Nihilisten und Ketzerverfolgers, zur Ehre der Altäre erhoben. Ihr Hospital fiel nicht, wie sie es gewollt hatte, an den Bettelorden der Franziskaner, sondern an den vornehmen Deutschen Ritterorden.

[5] Demandt, Geschichte des Landes Hessen (siehe Anm. 3), S. 177.

Die Elisabethkirche in Marburg und die Klosterkirche der Zisterzienser, der Kirchenreformer, in Haina, sind die ersten gotischen Kirchen auf deutschem Boden. Bis hin zur Friedberger Stadtkirche bannt die Gotik ihren Enthusiasmus in Stein.

Frühe Bürgerlichkeit und Reform

Auch die Malerei und die Plastik finden ihre neuen Meister. Der Mainzer Hans Backoffen schafft die große Kreuzigungsgruppe im Frankfurter Königsdom, Madern Gerthener gibt diesem seinen gotischen Turm. In Fränkisch-Crumbach gelingt Hans Eseler ein ausdruckstarkes Porträt des Rodensteiners, der im Volksmund bald zur Sagengestalt wird. Für den Frankfurter Ratsherrn Jakob Heller malt Matthias Grünewald, der große Franke, um 1510/12 vier Standflügel für Dürers Altar „Mariä Himmelfahrt". Der Seligenstädter Maler Hans Memling macht sein Glück in Flandern. Von Westfalen her kommt der herrliche Wildunger Hochaltar des Konrad von Soest, Malerei europäischen Ranges. Der Schwabe Jerg Ratgeb malt seinen großen Zyklus von religiösen Wandgemälden im Frankfurter Karmeliterkloster bis 1523; zwei Jahre später wird er als Bauernrevolutionär gevierteilt.

Das Bürgertum der Freien Reichsstadt meldet sich in der Geschichte zu Wort. Das Steinerne Haus (1464) in Frankfurt ist ein gotisches Patrizierhaus. Der Frankfurter Römer (1405/08) und die gotischen Fachwerk-Rathäuser von Alsfeld, Frankenberg, Michelstadt, repräsentieren selbstbewußte Bürgerschaften. In Frankfurt spielen sie seit 1350 ein Passionsspiel, frühes Volkstheater, das über Heidelberg und Augsburg die frühen Spieltexte von Oberammergau beeinflußt.

Unter Bürgern wird das „Büchlein vom vollkommenen Leben" (ca. 1490) von einem Autor, der sich „Der Frankforter" nennt, zum Lieblingsbuch. Es ist Mystikerlehre von der Liebe Gottes und der geistlichen Armut. Luther hat es später neu herausgegeben; Schopenhauer stellte es neben Buddha und Plato.

Der Ritter einer neuen Sittlichkeit und Freiheit wird Ulrich von Hutten (1488–1523) von der fuldischen Steckelburg sein, ein entsprungener Zögling der Fuldaer Klosterschule und Herold der lutherischen Reformation der Kirche und des Reiches an Haupt und Gliedern.

Philipp von Hessen und Wilhelm von Nassau

Als Sophie von Brabant, die Tochter der heiligen Elisabeth, nach dem Erlöschen des thüringischen Landgrafenhauses im Mannesstamm für ihren

unmündigen Sohn Heinrich die hessische Grafschaft als Erbe fordert und gegen Mainz und Meißen auch gewinnen und behaupten kann, ist nicht mehr als ein bescheidener Anfang für eine neue Territorialherrschaft unter anderen gemacht. Erst der Erbfall der Grafschaft Ziegenhain und vor allem der am Rheinzoll und im staufischen Reichsdienst reich gewordenen Katzenelnbogener Grafschaft machen 1470 das Haus Brabant zur Vormacht im künftigen Hessenland. Der Name Hessen gewinnt mit der Ausdehnung des Landbesitzes der Brabanter an Geltung.

Landgraf Philipp (1518–67) setzt die gewonnene Macht militärisch gegen die rebellierende Reichsritterschaft und gegen die revolutionären Bauern ein. Er leiht sie seit 1524 auch der Reformationsbewegung. Das bringt ihm erheblichen Zuwachs an Kloster- und Kirchengütern. Ein Teil der Beute wird für soziale Zwecke verwendet, ein anderer ermöglicht die Stiftung der ersten evangelischen Universität in Marburg (1527) mit 11 Lehrern und 58 Studenten. Hessen und Kursachsen sind in dieser geschichtlichen Achsenzeit die führenden Gegenspieler Kaiser Karls V. und seines Traums von einer katholischen Universalmonarchie. Sie sind die Machtbürgen der Kirchenreform, die dann ihrer fürstlichen Mentoren wegen nicht zur Reichsreform gedeihen kann.

Zur historischen Gestalt von europäischem Rang wird der Dillenburger Prinz Wilhelm von Nassau und Oranien (ermordet 1584), der mit seinem die Stammlande im Westerwald regierenden Bruder Graf Johann VI. den Freiheitskampf der Niederländer gegen die spanische Tyrannei organisiert, finanziert und führt. Zehn Nassauer Grafen fielen in diesem 80jährigen Kampf. Das regierende Königshaus der Niederlande hat seinen Ursprung in Hessen.

Überlieferung der Territorialherrschaften

Die folgenden Jahrhunderte der hessischen Territorialherrschaft haben uns bedeutende kulturelle Überlieferungen hinterlassen. Aus der Landgrafen-Residenz Kassel (seit 1277) wird die nördlichste Barockstadt, eine der schönsten Städte Deutschlands. Die Karlsaue mit dem Marmorbad und der Orangerie, die Kaskaden mit dem Herkules im Hang des Habichtswalds, der Friedrichsplatz mit dem Fridericianum, dem ersten Museumsbau des Kontinents, schließlich das Schloß Wilhelmshöhe mit seinen Parkanlagen bis hin zum Schloß Wilhelmstal – nach Dehio „das Grandioseste, was irgendwo Barock in Verbindung von Architektur und Landschaft gewagt hat" –, dies alles gibt Kassel einen unverwechselbaren Charakter. Die fürstlichen Kunstsammlungen, vor allem die Niederländer in Schloß Wilhelms-

höhe, sind weltberühmt. Es stimmt nachdenklich, daß viel von dieser Pracht aus dem sogenannten Soldatenhandel des Fürstenhauses mit der britischen Krone – die Hessen kämpften leihweise gegen die amerikanische Revolution von 1776 – zustande gebracht worden ist.

Marburg mit seiner alten noch thüringischen Burg, die zum Schloß ausgebaut wurde, wird später die wichtigste Filialresidenz des hessischen Fürstenhauses. Die Elisabethkirche ist seine frühe Grablege, die Universität seine Gründung.

Darmstadt war südhessische Landeshauptstadt bis 1945. Gleichwohl blieb es eine der kleineren deutschen Residenzen. Das Stadtschloß, das Prinz-Georg-Palais und vor allem die Bessunger Orangerie zeigen eine gezügeltere Variante des Barock. Das Katzenelnbogische Schloß Lichtenberg im Odenwald ist wohl das schönste Renaissance-Schloß auf hessischem Boden. Die Armut des Landes fand Stil, zwang aber viele Landeskinder zur Auswanderung. Prägend wurden erst der Klassizismus (Moller) und der Jugendstil (Olbrich, Behrens). „Für uns, als wir jung waren, begann das zwanzigste Jahrhundert als Versprechen wie als Aufgabe, recht eigentlich in Darmstadt." So Theodor Heuß[6]. Der Jugendstil der Darmstädter Künstlerkolonie, welcher der Stadt im Hochzeitsturm von J. M. Olbrich (1908) ein spätes Wahrzeichen gab, war ein letzter Versuch der ästhetischen Durchbildung aller Beziehungen und Mittel vom Haus bis zum Kaffeelöffel.

In Homburg v. d. H. drückt sich die kulturelle Aktivität einer Darmstädter Nebenlinie, die mit Kleists „Prinzen von Homburg" gleichwohl zu Ruhm gekommen ist, im Bau und den Sammlungen des Schlosses aus, das einige Jahre Hölderlins Zuflucht war.

Neben Kassel und Darmstadt gewannen eine Reihe größerer und kleinerer Residenzen aus der die Herrschaft auch legitimierenden Repräsentation ihrer Dynasten Form und Gesicht.

Die Nassauer zierten ihre Residenz Wiesbaden mit dem Stadtschloß (Moller 1837 f.) und dem städtebaulichen Konzept der Wilhelmstraße samt Prinz-Wilhelms-Palais (Zais). Im nahen Biebrich entsteht eine barocke Schloß- und Parkanlage (Welsch, Stengel). Die zeitweiligen Residenzen Dillenburg, Weilburg, Hadamar und Idstein zentrieren sich um ihre Schlösser.

Die Fuldaer Fürstäbte, später Fürstbischöfe (seit 1752), standen weltlichen Territorialherren nicht nach, wenn es um Stil und Rang ihrer Repräsentation ging. Der uralte Dom mußte Anfang des 18. Jahrhunderts barock

[6] Theodor Heuß, Ein Dokument deutscher Kunst, in: „Lob der Provinz", Darmstadt 1967, S. 57 ff.

werden. Da dies jedoch durch Dientzenhofer geschah, wurde ein bewundernswertes Kunstwerk daraus. Auch das Stadtschloß wurde barock umgestaltet. Man repräsentierte eine alte Macht, aber modern. Die Orangerie von Welsch, Stengel und Gallasini mit der schönen Flora-Skulptur von J. F. Humbach wurde eines der liebenswürdigsten Kunstwerke des Barock in Hessen. Hochfürstlich wurde die Sommerresidenz Adolphseck (Gallasini) bei Fulda. Sie beherbergt heute die reichen Sammlungen des kurhessischen Hauses.

Auch die kleineren Dynasten mußten sich als Bauherrn, Mäzene und Sammler auszeichnen. Die Waldecker übersiedelten aus der alten Stammburg und der Ronneburg in ihr Mini-Versailles nach Arolsen (1713 f.).

Die Isenburger bauten Schlösser in Offenbach am Main, Birstein und Büdingen, die Wieder in Runkel, die Solms in Lich, Laubach, Braunfels und Hungen, die Hanauer das reizende Schloß Philippsruhe (1701 f.) und die Kuranlage Wilhelmsbad. Die Schönborns, das Geschlecht der großen Barockbischöfe, errichteten das Friedberger Burggrafenschloß und in Heusenstamm eine Begräbniskapelle nach dem Entwurf von Balthasar Neumann, der wenig zuvor dem Fürstbischof in Würzburg als „Herzog von Franken" ein königliches Schloß erbaut hatte. Die Schlösser der Erbacher in Erbach und der Riedesels in Eisenbach sind auch durch ihre Sammlungen bedeutend.

Die Mainzer Erzbischöfe waren auf hessischem Boden durch ihre Schlösser in Frankfurt-Höchst und Eltville vertreten. In Eltville wird Gutenberg als Hofmann des Bischofs genannt.

Die Frankfurter Entwicklung

Frankfurt, die führende Handelsmetropole und Bürgerstadt, bis 1866 souverän, schuf sich um Dom und Römer eine eigene Entwicklung, die nach den schweren Zerstörungen des letzten Kriegs kaum noch erkennbar ist. So wurde z. B. die Altstadt mit ihrem reichen Bestand an Fachwerkhäusern und Wohnhöfen fast vollständig vernichtet. Viele historische Bauwerke wurden zerstört, fast alle beschädigt. Außer dem Dom und dem Rathaus sind weitere Baudenkmäler wieder hergestellt: die staufische Salhofkapelle, die Kirchen Leonhard, Peter, Nikolai, Katharina, das Dominikaner- und das Karmeliterkloster, das Goethehaus, die Paulskirche. Kulturinstitute tragen in Frankfurt oft Bürgernamen, weil sie aus Stiftungen hervorgegangen sind: Städel-Museum und Kunsthochschule, das Senckenbergmuseum, das Freie Deutsche Hochstift, gegründet von Franz Volgers, das Hoch'sche Konservatorium, schließlich auch die Johann Wolfgang-Goethe-Universität, eröffnet 1914, lange städtisch.

Überlieferungswürdig ist das Wort von Dr. Mappes zur Einweihung des Senckenberg-Museums 1821: „Nicht wie Museen in Residenzen können wir zur Förderung unserer Zwecke die allenfallsige Geneigtheit und die Gunst eines Fürsten zu gewinnen hoffen, der mit freigebiger Hand aus den Reichtümern eines ganzen Landes spendet. Aber dafür ist unser Werk auf einem unerschütterlichen Fels gegründet, auf einem Boden errichtet, der mehr als eine Anstalt sicher trägt. Es ist gegründet auf dem Gemeingeist freier Bürger"[7].

Erhalten von neuerer Architektur sind das Opernhaus (Ruine), der Frankfurter Hof (Mylius und Bluntschli), die Festhalle (Thiersch), die Verwaltungsgebäude der Farbwerke Hoechst (Behrens) und der IG-Farben (Poelzig). Die Demokratie der Weimarer Republik mußte sich vor allem im Wohnungsbau darstellen; ein Beispiel ist die Römersiedlung von Ernst May.

Hessische Beiträge zur Nationalkultur

Der hessische Beitrag zu unserer nationalen Kultur, ja zur menschlichen Kultur überhaupt, läßt sich am besten in einer knappen Reihe von Namen bezeugen.

Über frühe Entwicklungen unserer Kulturlandschaft, die zur Nationwerdung der Deutschen Grundlegendes beigetragen haben, ist schon berichtet. Den Untergang dieses alten Reiches im großen Glaubenskrieg hat niemand so grandios dargestellt wie der Gelnhäuser J. Ch. von Grimmelshausen in seinem Romanwerk „Der abenteuerliche Simplizissimus" (1669). Die Neuzeit beginnt mit Goethe, dem „Frankfurter Patrizier", der oft der größte Deutsche genannt wird. Sein weitgefächertes Lebenswerk bestimmt den deutschen Bildungsbegriff bürgerlich und humanistisch. Mit G. Chr. Lichtenberg aus Darmstadt wird das Deutsche präzis und witzig. Liberale und soziale Verantwortung übernimmt die Literatur schließlich mit Ludwig Börne, dem Frankfurter Aufklärer, und Georg Büchner, dem ewig jugendlichen Genie aus Darmstadt. Aus dem Leben des Volkes belegen die Hanauer Brüder Grimm mit ihren in Hessen gesammelten Märchen und mit ihrem deutschen Wörterbuch den Ursprung aller Kultur. Die Romantik spricht mit den Geschwistern Clemens und Bettina Brentano hessisch. Bettinas Mann, Achim von Arnim, sammelt mit Clemens Brentano alte

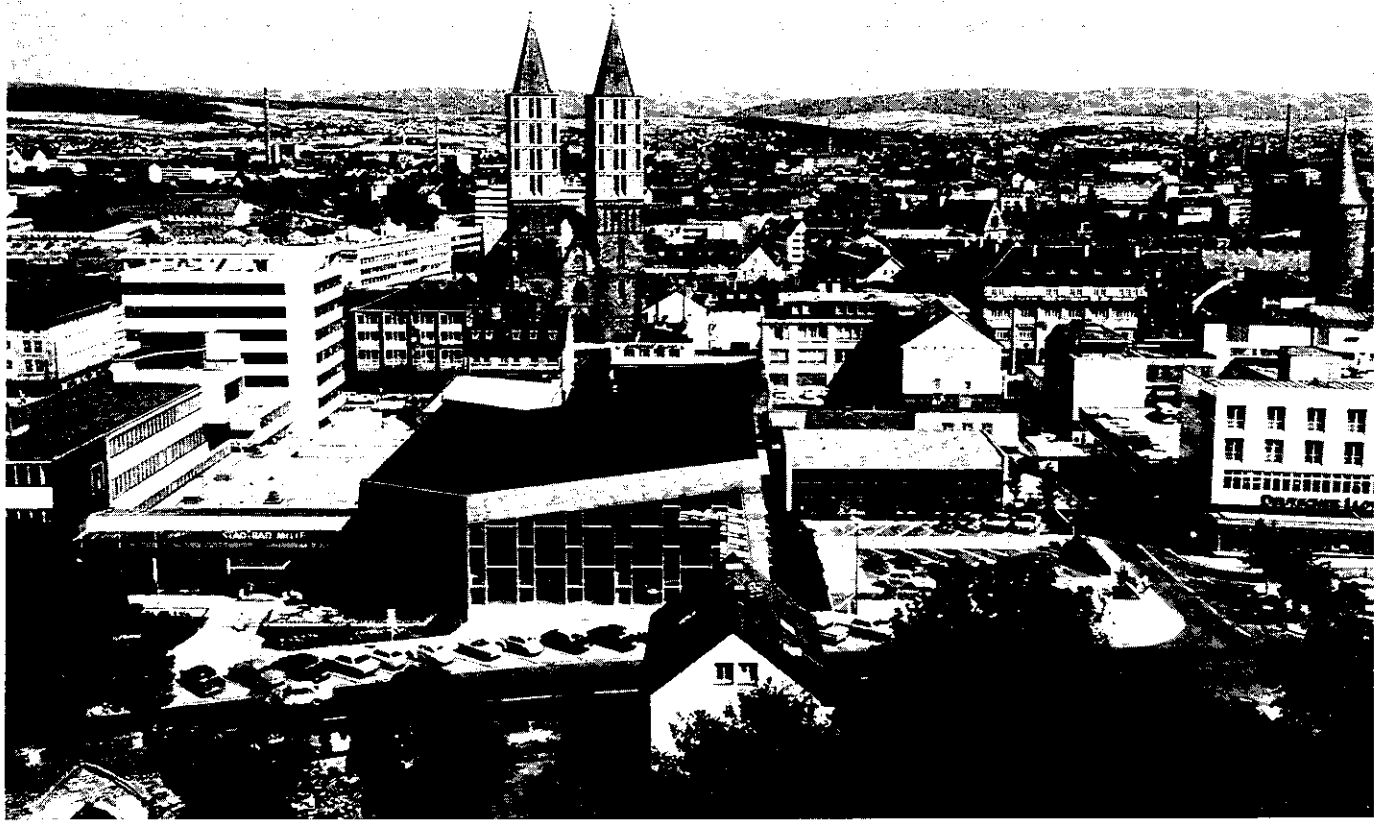
[7] H. Heym u. W. Klötzer, Frankfurt 1822 und heute, Frankfurt am Main 1972, S. 25.

deutsche Lieder. Ihre Sammlung „Des Knaben Wunderhorn" (1. Bd. Heidelberg 1805, 2. und 3. Bd. Kassel 1807) widmen sie Goethe. Die unvergängliche Dialektdichtung „Der Datterich" des Darmstädters E. E. Niebergall leuchtet kräftig in die Misere des vormärzlichen Bürgerlebens. Schopenhauer aus Danzig, der pessimistisch, also mit Mut, philosophiert, vollendet sein Lebenswerk in Frankfurt. Zu Beginn unseres Jahrhunderts bildet sich der aristokratische Kreis um den Dichter Stefan George aus dem Rheingau, erzogen in Darmstadt, mit den bedeutenden Paladinen Friedrich Gundolf und Karl Wolfskehl. Letzterer muß nach 1933 emigrieren und stirbt im neuseeländischen Exil. Auch Martin Buber, der große jüdische Weisheitslehrer, zuletzt in Heppenheim, wird vertrieben und stirbt in Israel.

In der Zeit nationalsozialistischer Diktatur ist Hans Grimm aus Wiesbaden der prominenteste hessische Schriftsteller. Die von Leopold Sonnemann 1856 gegründete „Frankfurter Zeitung" ist im Hitlerstaat noch lange ein Hort der Liberalität. Das letzte literarische Dokument aus der Zeit der Barbarei ist das Tagebuch der Anne Frank, eines jüdischen Mädchens aus Frankfurt, das 16jährig im Konzentrationslager ermordet wurde. In den bildenden Künsten ragen in neuerer Zeit die Bildhauer Christian Rauch aus Arolsen und Adolf von Hildebrandt aus Marburg, der berühmte Graphiker Matthias Merian d. Ä. und die Maler Adam Elsheimer, J. C. Seekatz, J. H. Tischbein, J. H. Schilbach, A. Achenbach, K. Bantzer und die Städelmeister Th. Veit, E. Steinle und Max Beckmann in die deutsche Kunstgeschichte hinauf. Der Frankfurter Maler Sandrart schrieb im 17. Jahrhundert die erste Kunstgeschichte in deutscher Sprache.

In der Musik sind zu rühmen der in Kassel erzogene Heinrich Schütz, mit dem die neuere deutsche Musikgeschichte beginnt, und der in Darmstadt zu Ruhm gekommene Chr. Graupner, G. Ph. Telemann wurde in Frankfurt groß, bevor er nach Hamburg ging. Der Kasselaner Louis Spohr ist markant für die Musikpflege des 19. Jahrhunderts. Paul Hindemith aus Hanau steht mit am Anfang der Neuen Musik. In den Naturwissenschaften sind gleich fünf Namen von Weltruf zu nennen: Justus Liebig aus Darmstadt, der die organische Chemie für die Agrikultur und die Ernährung der Menschheit nutzbar machte, Emil von Behring aus Marburg, der die Antitoxine gegen Diphtherie und Tetanus entdeckte, Paul Ehrlich aus Frankfurt, dem die Begründung der Chemotherapie mit zu verdanken ist, K. F. Braun aus Fulda, der die nach ihm benannte Kathodenstrahlröhre erfand, das wichtigste Bauelement für Radar und Fernsehempfang, und schließlich der Frankfurter Otto Hahn, der Unverzichtbares zur Kernphysik beitrug. Erwähnen dürfen wir wenigstens die Erfinder und Unternehmer Ph. Reis (Telefon), O. E. Senefelder (Lithografie), S. Th. V. Soemmering (elektri-

Kassel nach dem 2. Weltkrieg



Kassel nach dem Wiederaufbau

sche Telegrafie), sowie Adam Opel, Rüsselsheim, W. E. Leitz, Wetzlar, Adolf von Brüning, Höchst, E. Merck und O. Röhm, Darmstadt.

Nicht nur Könige und Kanzler des alten Reiches dürfen der Kultur und Geschichte unseres Landes zugerechnet werden. Auch in der Neuzeit haben Hessen in der Politik geschichtlichen Rang gewonnen. Reichsfreiherr H. K. Fr. vom und zum Stein, der überragende Staatsmann des deutschen Befreiungskampfes gegen Napoleon, der Bauernbefreier und Vater der städtischen Selbstverwaltung, gründete in Frankfurt, dessen Ehrenbürger er war, die Monumenta Germaniae historica. 1848/49 war der Darmstädter Staatsmann Heinrich von Gagern Präsident der Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche. Wilhelm Liebknecht, aus alter Gießener Theologen- und Beamtenfamilie, wurde einer der Gründer der Sozialdemokratie. Drei Reichskanzler stammen aus Hessen: Chlodwig Fürst Hohenlohe-Schillingsfürst aus Rotenburg a. d. Fulda (1894—1900), Georg Graf v. Hertling aus Darmstadt (1917—18) und der Sozialdemokrat Philipp Scheidemann aus Kassel, der 1919 erster Ministerpräsident der Weimarer Republik wurde, aber zurücktrat, weil ihm der Versailler Friedensvertrag unannehmbar erschien.

Im Kampf gegen die nationalsozialistische Diktatur brachte Hessen große Blutopfer, u. a. Generaloberst a. D. Ludwig Beck, den führenden Kopf des Widerstandskreises vom 20. Juli 1944, aus Biebrich, den ehemaligen hessischen Innenminister Wilhelm Leuschner, und seine politischen Freunde Carlo Mierendorff, Theo Haubach und Ludwig Schwamb aus Darmstadt, Adolf Reichwein aus Bad Ems, Ernst von Harnack aus Marburg und Adam Trott zu Solz aus Imshausen.

Für den Aufbau des demokratischen Deutschland nach dem Kriege haben der hessische Ministerpräsident Georg August Zinn (1901—1976) und der erste Außenminister der Bundesrepublik Deutschland, Heinrich von Brentano (1904—1964), Außerordentliches geleistet.

Überlieferung ist nicht bloß zum Anschauen und Rühmen da. Sie verpflichtet die Lebenden, Überlieferungswürdiges zu schaffen.

Der Auftrag

Die Ära Stock

Durch die Proklamation Nr. 2 der amerikanischen Militärregierung trat mit den Ländern Bayern und Württemberg-Baden auch das Land Groß-Hessen ins Leben. Am 16. 10. 1945 bildete der erste hessische Minister-

präsident Prof. Dr. Karl Geiler sein Kabinett. Am 1. 12. 1946 wurde die demokratische sozial-liberale Verfassung Hessens durch Volksentscheid angenommen und zugleich das erste Landesparlament gewählt. Am 20. Dezember 1946 erhielt Christian Stock (SPD) den Auftrag des Landtags, die erste demokratische Regierung zu bilden. Sie beruhte auf einer Koalition zwischen den beiden stärksten Parteien SPD und CDU. Dr. Erwin Stein (CDU) wurde der erste Hessische Kultusminister.

In seiner Regierungserklärung sagte Ministerpräsident Stock vor dem Landtag: „Wir müssen zunächst einmal versuchen, jedem einzelnen das nackte Leben zu garantieren ..."[8].

Aber die Bewältigung der damals ungeheuren Probleme der bloßen Existenz durch Schaffung ausreichenden Wohnraums und Überwindung des Hungers war nicht Selbstzweck. Stock fuhr fort: „Recht, Wirtschaft und Politik wirken sich für uns Menschen wertvoll erst dann aus, wenn wir die uns überkommene alte Kultur pflegen und wenn eine deutsche Kultur zur Entfaltung gelangt. Die deutsche Kultur wird sich gründen auf das Christentum, auf den Humanismus und auf den Sozialismus. Das sind auch die Pfeiler der deutschen Bildung und Erziehung überhaupt. (Beifall bei der SPD und CDU)... Durch Leiden geläutert und vertieft, müssen wir unsere zerbrochene Lebensform in einer echten Revolution der Geister erneuern. Der politische und wirtschaftliche Wiederaufbau hat die sittliche Erneuerung des Volks zur Voraussetzung ..."

Die Hessische Verfassung schuf dieser sittlichen Erneuerung den freiesten Rahmen. Die Entwicklung vom Volksgenossen in einer Diktatur zum Staatsbürger in einer Demokratie war in ihr prinzipiell vorgegeben durch Wiederherstellung der vorstaatlichen Menschenrechte, der auf ihnen beruhenden Menschenwürde als oberster, auch den Staat verpflichtenden Norm und des Rechts- wie Sozialstaatsprinzips.

Der kulturelle Bereich, vor allem das Schulwesen, blieb auch nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland der „Kulturhoheit" der Bundesländer anheimgegeben. Hier beeinflußte Kultusminister Stein maßgebend die Zielvorstellungen der Verfassung im Abschnitt „Erziehung und Schule", verwirklichte im Schulwesen die Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit und legte die Grundlagen für eine Schulreform. Im Mittelpunkt stand der Wiederaufbau des Kulturbereichs nach einem totalen Zusammenbruch des Staatswesens.

[1]Hess. Staatskanzlei (Hrsg), Sten. Ber. i. LT, S. 22ff.

Kulturpolitik der Ära Zinn

Nach den Landtagswahlen von 1950 bildete Ministerpräsident Georg August Zinn 1951 eine rein sozialdemokratische Regierung, in der Ludwig Metzger Minister für Erziehung und Volksbildung wurde.

In der Regierungserklärung Zinns vom 10. 1. 1951[9] werden Gesetze über die Unterhaltung und Verwaltung der Schulen sowie zur Lehrerbildung angekündigt. „Arbeitsethos" soll das Bildungswesen bestimmen. Mittel zur Schaffung der materiellen Voraussetzungen werden verlangt. Aber es geht nicht bloß um Erziehung: „Ich bin mir völlig darüber im klaren, daß diese Reformen nur aus einem allgemeinen blühenden geistigen Leben hervorgehen können. Die Förderung der wissenschaftlichen Forschung und der akademischen Lehre, der Literatur, der bildenden und darstellenden Künste gehört deshalb für mein Kabinett zu den Notwendigkeiten einer demokratischen Kulturpolitik."

Mit diesem Begriff von Kultur und einer Politik, die ihr verpflichtet ist, konnte es nicht nur Aufbauprogramme für Wohnungen und Schulen geben, so dringliche Priorität sie sicherlich beanspruchen durften. Schon die erste Regierung Zinn stellte ein Aufbauprogramm für die Universitäten und Hochschulen auf; ihm folgten die Grundsatzentscheidungen zum Neubau der Theater in Kassel und Darmstadt und zum Wiederaufbau der staatlichen Galerien in diesen Städten. Ein Programm „Burgen und Schlösser" beschäftigte den Landtag schon 1952. In der nächsten Regierungserklärung der SPD/BHE-Koalition vor dem III. Hessischen Landtag 1955[10], in der Arno Hennig sein bereits 1953 übernommenes Amt als Kultusminister fortsetzt, äußert sich besorgt Zinn über die „Kultur"-Offensive des Ostens. Ihr müsse Hessen „mit der liebevollen Pflege unserer Heimatkultur und der Entwicklung einer echten Volkskultur begegnen". Volkskultur wird hier auch im Gegensatz zur „Entwicklung der Vergnügungsindustrie", die „gewisse Erscheinungsformen einer verflachenden Massenkultur" begünstige, verstanden.

Trotz weitgesteckter Maßnahmen der Schulreform, wie der Überführung der Lehrerbildung an die Universität, der Hebung des ländlichen Schulwesens durch Einrichtung von leistungsfähigen Mittelpunktschulen, der Übernahme der nichtstaatlichen Ingenieurschulen durch das Land, der Gründung von Hessenkollegs (Zweiter Bildungsweg), die alle in der Regierungserklärung für die dritte Regierung Zinn am 28. 1. 1959 angekündigt

[9] Hess. Staatskanzlei (Hrsg), Reg. Erkl. des Ministerpräsidenten Zinn am 10. Jan. 1951 vor dem Plenum des Hess. Landtags, Sonderdruck S. 9ff.

[10] Hess. Staatskanzlei (Hrsg), Sonderdruck S. 4ff.

und von dem neuen Kultusminister Professor Dr. Ernst Schütte zu vertreten sein werden, beharrt Georg August Zinn auf seinem weitgespannten Begriff einer Volkskultur: „Kulturpolitik ist nicht nur Schulpolitik. Deshalb liegt uns auch die Kunst besonders am Herzen“[11].

Im Jahre 1961 erprobt Zinn seinen Begriff einer sozialen Volkskultur durch den 1. Hessentag in Alsfeld. In seinem Grußwort bezeichnet er die Idee des Hessentags: „... der Hessentag soll alle Hessen zwischen Weser und Neckar, Rhein und Werra zusammenführen; der Hessentag soll den Heimatvertriebenen und Flüchtlingen zeigen, daß wir alle in einer Gemeinschaft leben, die Platz für jeden hat; der Hessentag soll unserer Jugend zeigen, wie vielfältig das Leben in unserem Lande ist und sie anregen, die Heimat kennenzulernen; der Hessentag soll ein wirkliches Volksfest werden, mit besinnlichen Stunden, mit Tanz, Gesang, Spiel und Sport; der Hessentag soll ein Beweis für unsere Verbundenheit mit der Heimat sein, auf die wir alle mit Recht stolz sein können“[12].

Es ging um Selbstgefühle und Selbstbewußtsein, das sind geistige Voraussetzungen demokratischer Staatsbürgerschaft. Und es ging um die praktische Anwendung eines demokratischen Verständnisses von Kultur, das sich nicht mit erfolgreicher Schulpolitik, mit wissenschaftlicher Produktivität in Forschung und Lehre, mit dem hohen Niveau institutionalisierter Kulturpflege und den Spitzenleistungen einzelner in den Künsten begnügen wollte.

Die Regierungserklärung des 4. Kabinetts Zinn, das am 30. 1. 1963 wiederum auf der Basis einer SPD/GDP/BHE-Koalition gebildet wurde — Professor Dr. Ernst Schütte bleibt Kultusminister — weist Zinn auf den Erfolg der etwa 200 neu errichteten Dorfgemeinschaftshäuser und Bürgerhäuser hin, die in den Städten das „Gemeinschaftsbewußtsein“ pflegen sollen. Die „Gesangvereine, Trachtengruppen, Heimatgruppen der ostdeutschen Landsmannschaften, Laienspiel- und Musikkreise“ sollten nicht im Verborgenen blühen. „Träger der Kultur kann nicht mehr und nicht länger eine kleine Elite sein, sondern muß die ganze Nation sein. Wir haben deshalb alles zu tun, um allen geistigen Strömungen, aber auch allen Anlagen und individuellen Begabungen eine freie Entfaltung zu sichern. Darin liegt heute die eigentliche Bedeutung der Kulturpolitik eines Landes“[13].

In der letzten, der Regierungserklärung des rein sozialdemokratischen 5. Kabinetts Zinn vom 18. 1. 1967 — Professor Dr. Schütte ist Kultusmini-

[11] Hess. Staatskanzlei (Hrsg), Sonderdruck S. 13ff.
[12] Hess. Staatskanzlei (Hrsg), 15 Jahre Hessentag, Wiesbaden 1976, S. 5.
[13] Hess. Staatskanzlei (Hrsg), Sonderdruck S. 9ff.

ster geblieben – konstatiert Zinn „die Gefahr eines Radikalismus aus Überdruß, der sich gegen den unverhüllten Materialismus, gegen den Mangel an gemeinschaftsbildender Solidarität auflehnt"[14]. Demgegenüber betont er eine Politik, die auf die Gleichheit der Lebenschancen, den gleichen Zugang zu allen Bildungsmöglichkeiten und Bildungsgütern gerichtet sein muß. Die berufliche und gesellschaftliche Gliederung des deutschen Volkes sähe anders aus, „wenn schon vor 30 oder gar 50 Jahren viele bestehende Bildungsschranken gefallen wären".

Im Herbst 1969 muß Ministerpräsident Dr. Georg August Zinn nach über 20jähriger Regierungstätigkeit sein Amt aus gesundheitlichen Gründen aufgeben.

Kulturpolitik der Ära Osswald

Zinns Nachfolger im Amt des Ministerpräsidenten, der bisherige Finanzminister Albert Osswald, stellt dem Landtag am 22. 10. 1969 sein rein sozialdemokratisches Kabinett vor, in dem der Soziologe Professor Dr. Ludwig von Friedeburg das Amt des Kultusministers übernimmt. In seiner Regierungserklärung kündigt Osswald an, mit dem Ausbau der Gesamtschulen „das demokratische Recht auf Bildung für die Kinder aller Bevölkerungsschichten umfassend verwirklichen"[15] zu wollen. Ein Schulentwicklungsplan und ein Gesamthochschulplan sollen rationale Abstimmungen zwischen Zielen und Mitteln gewährleisten. Der gesamte Hochschulbereich soll durch neue Gesetze geordnet werden. Die fällige Studienreform wird angemahnt. Für die Forschung werden erhebliche Investitionen zum Bau eines Schwerionenbeschleunigers und zur Einrichtung eines Informatik-Studiums gefordert. Für Kassel wird die Gründung einer Gesamthochschule erwogen; in Darmstadt soll ein Institut für Wohnen und Umwelt entstehen; einer Anregung von Bundespräsident Dr. Heinemann folgend, soll ein Programm zur Konflikt- und Friedensforschung entwickelt werden. „Die Probleme im Bildungsbereich werden aber nur dann zu bewältigen sein, wenn die Bereitschaft besteht, überkommene Strukturen und gewohnte Regeln ständig in Frage zu stellen, wie dies wissenschaftliche Methode ist."

In der Regierungserklärung seines 2. am 16.12. 1970 gebildeten Kabinetts, einer SPD/FDP Koalition, in dem L. v. Friedeburg Kultusminister

[14] Hess. Staatskanzlei (Hrsg), Sonderdruck S. 3ff.

[15] Presse- und Informationsabt. d. Hess. Staatskanzlei, Sonderausgabe der Zeitschrift „Hessen heute", Wiesbaden. Reg. Erkl. des Ministerpräsidenten Osswald v. 22.10.1969, S. 5ff.

blieb, setzt Osswald die Schwerpunkte der Bildungspolitik bei Berufsschule, vorschulischer Erziehung und Stufen-Lehrerausbildung und bei dem System der Gesamtschule[16]. Die Gesamtschulen sollen zugleich lokale Bildungszentren für jedermann werden.

Die amtierende 3. Regierung Osswald ist wiederum eine Koalitionsregierung von SPD/FDP. Neuer Kultusminister ist Hans Krollmann (SPD). Im Angesicht einer kritisch gewordenen Wirtschaftslage dämpft Osswald in seiner Regierungserklärung vom 22.1.1975 übertriebene Erwartungen an die Staatskasse: „Reformpolitik stößt heute auf äußere Grenzen. Sie ergeben sich aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Finanlage. Wir wissen aber, daß die Zukunftschancen unserer Gesellschaft entscheidend davon abhängen, daß notwendige Veränderungen in vernünftigen Schritten durchgeführt werden"[17].

Reformschritte im Bildungsbereich werden vor allem für die Berufsschulen vorgesehen. „Bildung darf nicht einseitig hochschulorientiert sein." Die bestehenden integrierten Gesamtschulen, deren Zustand für die Opposition im Landtag, auch für Teile der Elternschaft, ja sogar für den Koalitionspartner, zum ständigen Kritikpunkt geworden war, sollen konsolidiert werden. Die von vielen Seiten stark kritisierten Rahmenrichtlinien für Deutsch und Gesellschaftslehre sollen zunächst erprobt und dann revidiert werden. Im Hochschulbereich wird den Fachhochschulen Priorität zugesprochen. —

Es sollte gezeigt werden, in welchem Geiste die politischen Kräfte, welche durch das Hessenvolk zur Regierung berufen worden sind, ihren politischen Auftrag zur Kultur-Arbeit, d.h. zum Dienst an einer gesellschaftlichen Kultur, verstanden haben und verstehen. Nun ist über die Kultur-Arbeit in Hessen selbst zu berichten.

Kultur-Arbeit

Der Aufbau der Hochschulen

Nach den Zerstörungen des Krieges, die in den Großstädten des Landes zwischen 50–80% des Baubestandes betrafen, waren zunächst Bauleistungen gefordert, um Bildungs- und Kultur-Institutionen zu behausen und auszustatten.

[16] Hess. Staatskanzlei (Hrsg), Arbeit in sozialer Verantwortung, Wiesbaden, S. 18.
[17] Hess. Staatskanzlei (Hrsg), Die Zukunft in Freiheit sichern, Wiesbaden, S. 9ff.

In einem Land, in dem sich der Lebensstandard mit der Industrie entwickelt und ein Gutteil des nationalen Wohlstandes in scharfer Konkurrenz auf internationalen Märkten errungen werden muß, ist, nach einem Wort v. Friedeburgs, Wissenschaft „zur entscheidenden Produktivkraft in unserer Gesellschaft geworden"[18]. In der Kulturpolitik des Landes erhalten fortan die Universitäten und Hochschulen in Aufbau und Entwicklung den höchsten Rang. Enorme Mittel werden in Neubauten investiert. In Frankfurt, Gießen, Marburg und Darmstadt kommt dieser Ausbau im Volumen fast einer Neugründung gleich.

Den Studentenunruhen von 1968/69, die sich teils gegen überkommene autoritäre Strukturen, teils gegen unzulängliche Möglichkeiten der Lehre und Forschung richteten — aber auch eine seltsame aggressive Sehnsucht nach Diktatur und idealistische Realitätsferne erkennen ließen — wird in Hessen 1970 mit einem Sofortprogramm zum Ausbau der Hochschulen wirksam begegnet. Im gleichen Jahr wird ein Hochschulentwicklungsplan vorgelegt, der die quantitativen Entwicklungen bis 1985 und die politischen Ziele der Hochschulreform darstellt. Letztere werden im Hochschulgesetz (1966, 1970) über die Selbstverwaltung, im Universitätsgesetz (1970, 1974) über die zentralen Organe, die Gliederung in Fachbereiche und die Zusammensetzung des Lehrkörpers in einem Fachhochschulgesetz (1970) und in einem Gesetz über die Kunsthochschulen (1970) rechtlich strukturiert. Außerdem wird durch Gesetz vom 24. 6. 1970 die erste deutsche Gesamthochschule in Kassel im Jahre 1971 errichtet[19].

Die wichtigsten Neuerungen betreffen die Personal- und Entscheidungsstrukturen der Hochschulen. Hochschullehrer ist demnach, wer im Hauptamt selbständig lehrt und forscht, also Professoren und Dozenten. An die Stelle bisheriger Abhängigkeiten wird damit die Notwendigkeit von Kooperation gesetzt. Eingeführt wird die achtjährige Präsidentschaft, die akademische und wirtschaftliche Verwaltung vereint. An den Entscheidungsgremien Konvent, Senat, den ständigen Ausschüssen, an den Räten, Ausschüssen und Kommissionen der Fachbereiche, sind Professoren, Dozenten, Studenten sowie wissenschaftliche und sonstige Bedienstete als Gruppen beteiligt.

Die Reform des Hochschulwesens trifft auf die lebhafte Kritik der Opposition, auf den Widerstand von Teilen der Professorenschaft und auf die demonstrative Polemik der extremen Linken in der Studentenschaft.

[18] Hess. Kultusminister (Hrsg), Großer Hessenplan, Hochschulentwicklungsplan, Wiesbaden 1970, S. 5.

[19] Zur Entwicklung der Gesamthochschule Kassel vgl. Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage, LTDrucks. 8/2698 v. 2.6.1976 und Sten. Berichte LT 8/37, Sitzung v. 3.6.76 S. 2017 ff.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 29.5.1973 korrigierte das Gesetzgebungswerk in dem Punkt, daß in allen wissenschaftsrelevanten Organen der Universität die Hochschullehrer über die Mehrheit bzw. die Hälfte der Stimmen verfügen müssen[20]. Das Hochschulrahmengesetz des Bundes (1976), dessen Umsetzung in Landesrecht noch aussteht, hat die Mehrheit der Professoren in den wissenschaftlichen Entscheidungsgremien und eine Änderung der Personalstruktur konstituiert.

Der Hochschulentwicklungsplan 1974, ebenfalls von Kultusminister von Friedeburg vorgelegt, ist frei von jeglicher Bildungseuphorie, ein nüchternes Planwerk, das den außerordentlichen Erfolg beim Ausbau der hessischen Hochschulen darstellt[21]. Insgesamt studierten im Wintersemester 1975/76 78500 Studenten an hessischen Universitäten, Fach- und Kunsthochschulen. In einem Jahrzehnt hat sich die Zahl allein der Studenten an den Hochschulen universitären Rangs mehr als verdoppelt (30000:63000). 1880/81 studierten ca. 1300 Studenten, 1938/39 ca. 4500 Studenten an Hessischen Hochschulen. – In der Zahl der Studenten pro 100000 Einwohner führt Hessen unter den Flächenstaaten mit 1407 vor Baden-Württemberg mit 1397[22].

Die Anstrengungen des Landes für seine Hohen Schulen kommen auch in den finanziellen Vergleichsgrößen zum Ausdruck. Zwischen 1969 und 1974 stiegen die laufenden Ausgaben für den Bereich Wissenschaft von 479 Mio DM auf 1,035 Mrd. DM, die Personalausgaben von 283 Mio DM auf 621 Mio DM. Die Bauausgaben von 1970–74 in Höhe von 1,46 Mrd. DM übertreffen die Gesamtaufwendungen seit Kriegsende bis 1969. Trotzdem kommt es an den hessischen Universitäten zur Einschränkung der Aufnahmekapazitäten (Numerus clausus), die 1972 eine staatsvertragliche Regelung der Studienplatzvergabe in allen Bundesländern durch eine Zentralstelle notwendig macht. Die strukturelle Reform der Studiengänge, auch mit dem Ziel einer Verkürzung der Studiendauer, wird höchst dringlich. Das Prinzip des lebenslangen Lernens, das der Kern des Bildungsbegriffs hochentwickelter Industriegesellschaften ist, kann nicht institutionell, es muß individuell, also nach dem Erwerb von exemplarischem Wissen, durch Praxis erfüllt werden.

Die Gefahren der „Massen"-Universität mit theoretisch überfrachteten Studiengängen, die beruflich zu nichts führen, und mit Studienabschlüssen,

[20] BVerfGE 35,79.

[21] Hess. Kultusminister (Hrsg), Hochschulentwicklung in Hessen, Wiesbaden 1974, S. 6ff.

[22] Hess. Statistisches Landesamt (Hrsg), Statistische Berichte, Ausg. I/1976, Wiesbaden, S. 9.

die Unzufriedenheit produzieren, weil mit ihnen keine Privilegien mehr verbunden sein können, solche Gefahren sind erst noch durch den Fortgang der Studienreform zu überwinden.

Kassel soll nicht die einzige neue Gesamthochschule des Landes bleiben. In Wiesbaden und Fulda werden ähnliche Entwicklungen folgen. In Frankfurt wird sich die mutige kommunale Gründung von 1914 auf längere Sicht in zwei Hochschulen verzweigen. Frankfurt selbst ist nicht bloß ein europäisches Wirtschaftszentrum, es ist auch eine Hauptstadt der Wissenschaft geworden. Es ist Sitz bedeutender Forschungsinstitute, so der Max-Planck-Institute für Biophysik, für anorganische Chemie, für Hirnforschung, für Europäische Rechtsgeschichte. Daneben wirken das Institut für Sozialforschung, das Sigmund-Freud-Institut für Psychoanalyse, das Institut für Internationale Pädagogische Forschung, das Freie Deutsche Hochstift, das Frobenius-Institut und das Forschungsinstitut Senckenberg.

In Marburg ist das Forschungsinstitut für deutsche Sprache, in Darmstadt die Gesellschaft für Schwerionenforschung und das Institut für Wohnen und Umwelt tätig.

Schulen der Künste

Ein Land mit so vielfältigen und bedeutenden Traditionen in allen Künsten, aber auch ein Land mit einer so lebhaften und wissenschaftsorientierten Wirtschaftsstruktur, bedarf auch der öffentlichen Pflege der Phantasie. Neue Ideen, sagt Max Planck auch mit Blick auf die Wissenschaft, „entspringen nicht dem rechnenden Verstand, sondern der künstlerisch schaffenden Phantasie...“[23].

Das Erlernbare in den Künsten wird gelehrt in der Hochschule für bildende Künste (Städelschule) und in der Hochschule für Musik und darstellende Kunst in Frankfurt, in der Hochschule für bildende Künste in Kassel, in der Hochschule für Gestaltung in Offenbach und in der Design-Abteilung der Fachhochschule Darmstadt. Außerdem gibt es städtische Musikakademien in Kassel und Darmstadt.

Theater

Die Theater als „Spielräume der Gesellschaft“ dienen der Bildung und Unterhaltung, der Erkenntnis und dem Genuß, der Literatur und der Musik, den Künsten und dem Publikum in einem. Sie sind der soziale Ort,

[23] M. Planck, Vorträge und Erinnerung, Stuttgart 1949, S. 370–80.

wo jedermann mit offenen Sinnen Kultur erwerben kann. 2,1 Millionen Besucher wurden 1974/75 in den hessischen Theatern gezählt. Die im Krieg zerstörten Theaterbauten in den Großstädten wurden in Kassel (1959), Frankfurt (1961), Darmstadt (1971) durch moderne und leistungsfähige Neubauten ersetzt. Der Umbau des Staatstheaters in Wiesbaden ist im Gange.

Die drei Staatstheater in Kassel, Darmstadt und Wiesbaden, die aus fürstlichen Hoftheatern hervorgegangen sind, werden vom Land und den Theaterstädten gemeinsam unterhalten. Das Land bringt etwa die Hälfte des erforderlichen Zuschusses (1976 ca. 30 Mio DM) auf. Die Stadt Frankfurt läßt sich ihre städtischen Bühnen mehr kosten; sie gehören zu den führenden Theatern in Deutschland, zumal in der Oper.

Hochachtbares Theater kann man auch im Stadttheater Gießen, im Marburger Schauspiel, in den Frankfurter Theatern am Turm, im Zoo und in manchen kleineren Privattheatern sehen.

Bestrebungen, die immer wieder ins Auge stechenden hohen Ausgaben für das Theater zu Gunsten anderer, angeblich wichtigerer Gemeinschaftsaufgaben zu kürzen, sind bisher nicht zum Ziel gekommen. Sie würden zu kultureller Verarmung des Landes führen.

Festspiele veranstalten Wiesbaden für die Oper, Bad Hersfeld in seiner historischen Stiftsruine für das Schauspiel. Der Hessische Rundfunk spielt und produziert zugleich im restaurierten barocken Comoedienhaus Wilhelmsbad bei Hanau. Die Laienspieler an Schulen und in Vereinen sind Legion. Dem Mundartstück widmet sich mit besonderer Hingabe die Hessische Spielgemeinschaft in Darmstadt.

Museen und Denkmalpflege

Mit regionalen und lokalen Museen ist Hessen reich ausgestattet. Die Besucherzahl der etwa 130 Museen lag 1974 bei 2,8 Millionen. Längst werden die vielfältigen Sammlungen nicht bloß dargeboten, sondern, vor allem in den großen Häusern, durch moderne Ausstellungstechnik und Museumspädagogik für alle Gruppen und Schichten der Bevölkerung erschlossen. Auch hier waren zunächst Kriegsschäden zu beheben, vor allem in Kassel, Frankfurt und Darmstadt, wo die prominentesten Kunstsammlungen des Landes zu sehen sind. Schloß Wilhelmshöhe konnte erst 1974 eröffnet werden. Es beherbergt die bedeutende Antikensammlung, die berühmte Gemäldegalerie alter Meister und ein Kupferstichkabinett mit Sammlungen bis zur Gegenwart. Malerei und Plastik ab 1750 zeigt die Neue Galerie, Vor- und Frühgeschichte, Kunsthandwerk und ein astronomisch-physikalisches Kabinett das Landesmuseum. Ein Natur-

kundemuseum im alten Ottoneum, dem ersten stehenden Theater Deutschlands, das Deutsche Tapetenmuseum und die Grimm- und Spohrsammlungen im Schloß Bellevue runden das reichhaltige Kasseler Angebot.

In Frankfurt bieten das Städel-Museum als Gemäldegalerie, das Liebieg-Haus als Skulpturensammlung, das neu errichtete Historische Museum, das Senckenberg-Institut, das Völkerkunde-Museum und das Goethemuseum ein weites Panorama für die Natur- und Geschichtserkenntnis wie für das Kunsterlebnis. Das Historische Museum, vorbildlich in der Art der Darbietung, blieb nicht ohne Kritik wegen seiner gelegentlich überzogenen Fixierung auf eine historisch-materialistische Geschichtsauffassung. Im Darmstädter Landesmuseum sind Kunstgalerie und naturwissenschaftliche Sammlungen noch unter einem Dach, — eine faszinierende Dialektik. Jugendstil und Popart (Sammlung Ströher) sieht man nirgendwo so gut wie in Darmstadt. Es gibt ein Schloßmuseum (mit der Holbeinschen Madonna), ein Porzellanmuseum und ein Jadgmuseum im Schloß Kranichstein. Tachismus ist einer der Schwerpunkte des Wiesbadener Museums, das ebenfalls Naturwerk und Kunstwerk nebeneinander zeigt. Das Marburger Universitätsmuseum, aus bürgerschaftlicher Leistung hervorgegangen, ist stark in der Gemäldesammlung jüngerer Zeit. In Offenbach findet man Buchkunst im Klingspor-Museum, Erstaunliches aus dem Werkstoff Leder im Leder- und im Schuhmuseum.

Unter den vielen, mit mehr Idealismus als Geld, zu bemerkenswertem Bildungswert gebrachten Geschichts- und Heimatmuseen, deren jedes für Überraschungen gut ist, seien nur Hanau mit Schloß Philippstal und dem Goldschmiedehaus, Fulda mit Adolphseck und dem Stadtschloß, Erbach mit dem Schloß- und dem Elfenbeinmuseum, Fritzlar, Limburg, Wetzlar, Bad Homburg, Seligenstadt, Friedberg, Bensheim, Lauterbach, Frankenberg, Ober-Ramstadt, Ziegenhain, Alsfeld, Bad Wildungen, Korbach, Elmarshausen, Büdingen und Lorsch erwähnt.

Freilichtmuseen besonderer Art sind die Saalburg, das rekonstruierte römische Kastell bei Bad Homburg und der im Aufbau befindliche Hessenpark, ein Ort bäuerlicher und handwerklicher Kultur, bei Neu-Anspach.

Die Denkmalspflege hat im Denkmalschutzgesetz von 1974 ihre Basis gefunden. Ohne gesetzliche Regelung sind schon das Darmstädter Stadtschloß als neue Hochschulbibliothek, das Schloß Wilhelmshöhe in Kassel als Galerie, die Paulskirche in Frankfurt als Repräsentationshaus hessischer Demokratie aufgebaut worden. Große Leistungen sind die mit Hilfe des Landes ausgeführten Restaurationen der Dome in Limburg und Fulda. Viel haben die Städte und Gemeinden von selbst getan. Es gibt keine Kulturlandschaft ohne historische Überlieferung.

Den schriftlichen Niederschlag der hessischen Geschichte verwahren die Staatsarchive in Darmstadt, Marburg und Wiesbaden, das einstige Archiv der freien Reichsstadt Frankfurt und eine Vielzahl kleiner Stadt- und Familienarchive. Aus den einstigen „geheimen Hofarchiven" sind frei zugängliche Forschungsstätten geworden. Dokumentar-Ausstellungen zu den jährlichen Hessentagen, die anschließend im Lande herumreisen, suchen die geschichtliche Überlieferung auch einer breiteren Öffentlichkeit nahezubringen. Der wissenschaftlichen Erschließung dient die Arbeit der Historischen Kommission und des Landesamts für geschichtliche Landeskunde in Marburg. Neubauten für die Staatsarchive in Wiesbaden und Darmstadt (in der Ruine des ehemaligen Moller-Theaters) sind in der Planung.

Aktuelle Kunst und Musik

Die bildende Kunst findet alle vier Jahre ihren internationalen Schauplatz auf der Kasseler „documenta".

In Darmstadt pflegt man die künstlerische Spontaneität in der „Internationale der Zeichnung", einer Triennale. Die Neue Musik, die junge Komponisten und Interpreten machen, wird alle zwei Jahre bei den Internationalen Ferienkursen in Darmstadt erprobt. Die Kasseler Musiktage finden weithin Beachtung.

Sowohl in Kassel als auch in Darmstadt sind dadurch die wohl interessantesten Archive für zeitgenössische Kunst und Musik entstanden. In Wiesbaden ist das Deutsche Film-Archiv und in Marburg das Herder-Archiv für ostdeutsche Kultur zu Hause.

Das Industrie-Design, das Industrieprodukte auf das formale und funktionelle Niveau der besten alten Handwerkskunst zu bringen sich bemüht, hat im Darmstädter Rat für Formgebung seine deutsche Institution und im Institut für neue technische Form einen Ausstellungsort. Der Rat verleiht alljährlich den vom Bundeswirtschaftsminister gestifteten Bundespreis „Gute Form".

Kaum zu überschätzen sind die Aktivitäten der zahlreichen Kunstvereine, Geschichtsvereine, Musikvereine, Gesangvereine, all die Laienvereinigungen, die Kultur zu einer persönlichen Sache machen.

Bibliotheken und Literatur

Die großen Bibliotheken im Lande sind die Deutsche Bibliothek (1,7 Mio Bde) und die Stadt- und Universitätsbibliothek (1,5 Mio Bde) in

Frankfurt, die Landes- und Hochschulbibliothek in Darmstadt (850000 Bde), die Universitätsbibliotheken in Marburg (650000 Bde) und Gießen (420000 Bde), die Landesbibliotheken in Wiesbaden (460000 Bde), Kassel (400000 Bde) und Fulda (180000 Bde). Hinzu treten die vielen Stadt- und Gemeindebüchereien. Bibliotheken sind die intensivsten Bildungseinrichtungen. Ihre Buchentleihungen pro Jahr liegen der Zahl nach nicht unter der Einwohnerzahl des Landes Hessen. Ein umfangreicher Bibliotheksentwicklungsplan liegt vor.

Die lebendige Literatur hat sich in der Deutschen Akademie für Sprache und Dichtung in Darmstadt ein Organ geschaffen. Die Akademie publiziert eine Buchreihe, die Werken ohne große kommerzielle Erfolgsaussichten eine Chance gibt. Sie verleiht den wichtigsten deutschen Literaturpreis, den Georg Büchner-Preis, und neben ihm Preise für Essay, wissenschaftliche Prosa, Übersetzungen und Germanistik im Ausland. Eine lang geplante Literaturzeitschrift konnte bisher nicht verwirklicht werden.

Eine ganze Reihe wichtiger literarischer Verlage sind in Hessen ansässig. so der Suhrkamp-Verlag und der S. Fischer-Verlag in Frankfurt, der Insel-Verlag in Wiesbaden, der Luchterhand-Verlag in Darmstadt.

Die Urheber von Kunst

Die erstaunliche Reihe von in Hessen ansässigen Autoren, Künstlern, Musikern aufzumachen, die in der Aufbauzeit unseres Staatswesens Rang und Namen über die Landesgrenzen hinaus gewonnen haben, ist hier nicht der Ort.

Daß sie in Hessen leben und arbeiten, ist ein kulturschöpferisches Faktum von unkalkulierbarer Wirkung auf die öffentliche Phantasie. Was die bildenden Künstler anlangt, so ist sicherlich nötig, sie mit mehr öffentlichen Aufträgen als bisher zu fördern. Eine Landeskunst-Ausstellung fehlt; Preise, wichtige Anregungen, verleiht das Land Hessen nicht. (Man darf vor Provinz nicht zurückschrecken, sie ist das breite Fundament künstlerischer Hochleistungen.)

Der größte Kulturpreis in Hessen ist der Goethepreis der Stadt Frankfurt; der kleinste der Leonce und Lena-Preis für junge Lyrik in Darmstadt. Die aktivsten Künstlervereinigungen sind die Frankfurter und die Neue Darmstädter Sezession. Für Literatur und öffentliche Meinung gleich wichtig ist der Internationale PEN-Club, dessen bundesrepublikanisches Zentrum seinen Sitz in Darmstadt hat. Die Berufsverbände der bildenden Künstler und der Schriftsteller unterhalten Landesbüros in Frankfurt.

Weiterbildung

Die Weiterbildung in öffentlichen oder sonstigen Bildungseinrichtungen ist auf die Basis folgender hessischer Landesgesetze gestellt: Das Volkshochschulgesetz von 1970, das die Förderung kommunaler Einrichtungen der Erwachsenenbildung regelt, das Erwachsenenbildungsgesetz (1974), das der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und anderen Weiterbildungseinrichtungen eine Grundlage gibt und die letzteren in die staatliche Förderung einbezieht. Außerdem gibt es seit 1974 Gesetze über den Anspruch auf Bildungsurlaub für Arbeitnehmer unter 25 Jahren sowie zur Förderung der außerschulischen Jugendbildung

In allen hessischen Kreisen und kreisfreien Städten bestehen Volkshochschulen mit umfangreichen Weiterbildungsprogrammen. Besonderes Gewicht wird in ihnen auf politische Bildung und berufsfördernde Weiterbildung gelegt. Viele bieten Abschlüsse und Qualifikationen. Der zweite Bildungsweg wurde schon mit der Einrichtung des Hessenkollegs 1965 gangbar gemacht. Die Heimvolkshochschulen Falkenstein, Fürsteneck und Friedrichsdorf dienen der Fortbildung in jeweils spezifischer Weise. Bildungswerke unterhalten daneben der Deutsche Gewerkschaftsbund, die Deutsche Angestelltengewerkschaft, die Wirtschaft, die Kirchen und der Verein für Landvolkbildung. Die Evangelischen Akademien in Arnoldshain und Hofgeismar sowie die katholische Hrabanus-Maurus-Akademie in Frankfurt am Main vermitteln mit staatlicher Unterstützung Weiterbildung auf christlicher Grundlage.

Zeitungen und Rundfunk

Es ist sicherlich geboten, daß hier zwischen zwei Arten moderner Blindheit, nämlich zwischen Exklusiv-Ansprüchen eines gewissen Ästhetizismus, aber auch eines gewissen Pädagogismus, festgehalten wird, welche erhebliche Bildungsleistung in allen Schichten und Altersklassen der Bevölkerung Tagespresse, Rundfunk und Fernsehen täglich erbringen.

Die 77 Hauptausgaben und 38 Nebenausgaben hessischer Zeitungen hatten 1969 eine Verkaufsauflage von 1,5 Millionen Stück. Rundfunkhörer gab es 1,7 Millionen, Fernsehempfänger 1,4 Millionen. Der Hessische Rundfunk ist eine der neun Anstalten öffentlichen Rechts in der Bundesrepublik Deutschland, die zum Zwecke der Fernsehproduktionen in der ARD zusammengeschlossen sind. Daneben gibt es das Zweite Deutsche Fernsehen in Mainz, dessen Ausbildung zum Staatsfernsehen auf Klage

des Landes Hessen und anderer durch ein fundamentales Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28.2.1961 verhindert wurde[24].

Vision und Entwicklung

In dieser Überschau wurde versucht, sowohl die Überlieferungen der Jahrhunderte als auch den vitalen geistigen Aufbruch in die Freiheit und ihre soziale Gestaltung im neuen Hessen seit 1945 in ein Bild zu bringen. Mehr als Anregung konnte dabei nicht gegeben werden. Die Kulturlandschaft Hessen liegt vor unserer Haustür. Wir selbst gehören zu ihr mit dem Schaffen unserer Generationen, das einmal in Ehren hessische Geschichte werden soll.

„Es ist keine Frage: In unserem Lande, in dem heutigen Hessenland, hat sich ein neues Staatsbewußtsein entwickelt. Es ist ein Staatsbewußtsein, das aus dem Zusammenschluß der Waldecker, der Kurhessen, der Nassauer, der Darmstädter Hessen und der Bürger der Freien Reichsstadt Frankfurt entstand und vom Geiste der Toleranz, der Geistesfreiheit und des Bürgerstolzes getragen wurde, das aus der gemeinsamen Aufgabe, eine neue staatliche Ordnung zu schaffen, entsprungen ist. Toleranz, Geistesfreiheit und Bürgerstolz sollen die Merkmale dieses Landes sein. Sie sind immer lebendig gewesen, angefangen von der Aufnahme der wegen ihres Glaubens verfolgten und außer Landes gewiesenen Hugenotten bis zur Eingliederung der Heimatvertriebenen und Flüchtlinge in unseren Tagen"[25]. Das hat Georg August Zinn auf dem 1. Hessentag 1961 in Alsfeld gesagt. An seiner Vision werden sich Wirklichkeit und Entwicklung unseres Landes immer wieder messen lassen müssen.

[24] BVerfGE Bd. 12, 205ff.

[25] Hess. Staatskanzlei (Hrsg), 15 Jahre Hessentag. Eine Dokumentation, Wiesbaden 1976, S. 5.

FRANZ LERNER

HESSENS WIRTSCHAFT

Ein Überblick*

Fünf Jahrtausende hindurch war das heutige Hessen ein *Bauernland.* Zwar eigneten sich dafür zunächst nur die Lößterrassen im Nordzipfel der oberrheinischen Tiefebene, vornehmlich die Wetterau, und daneben kleinere Räume wie der Goldene Grund südlich von Limburg und die fruchtbare Hügellandschaft Niederhessens, während die weiten Gebiete der Mittelgebirge von Waldheide bedeckt waren. Doch im Laufe der Zeit zwang die wachsende Bevölkerung zur Erschließung ihrer kärgeren Böden. Seitdem gab es neben den reichen Bauern auf den Altsiedelflächen ihre ärmeren Vettern in den engen Tälern und auf den rauhen Hochflächen der viel ausgedehnteren Gebirge, die Hessen weitgehend bedecken und es zugleich gegen die Nachbarlandschaften abschließen.

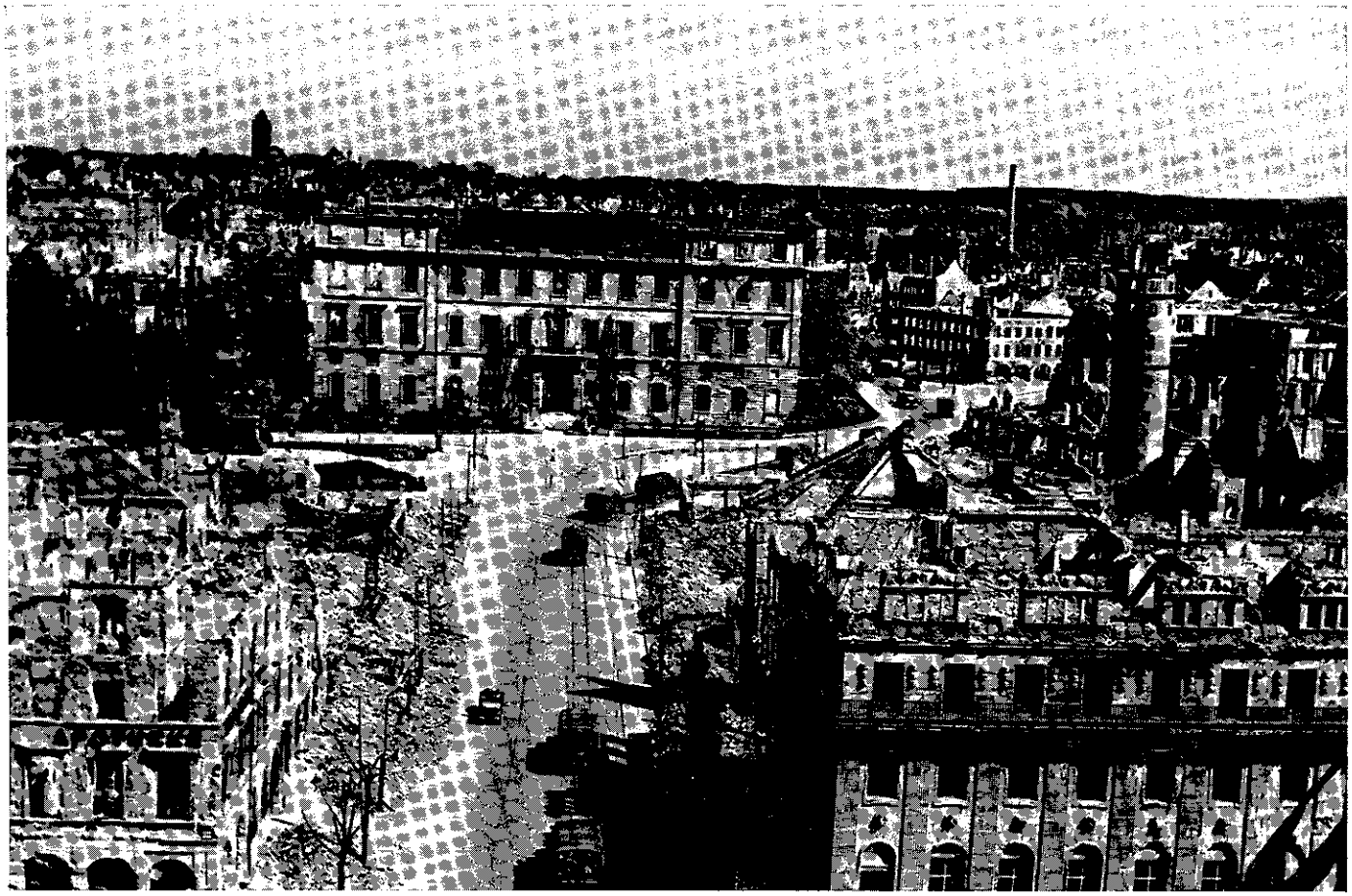
Freilich, just in diesen abgelegenen, nur mühsam der Siedlung zu erschließenden Landstrichen stieß man schon vor Beginn unserer Zeitrechnung auf nutzbare *Bodenschätze.* Die Eisenerze des Lahn-Dill-Gebietes, aber auch minder ergiebige Lagerstätten in allen Landesteilen wurden seitdem ausgebeutet und in Kleinbetrieben bis zu Konsumartikeln verarbeitet. Daneben nutzte man seit früher Zeit die Salze der zahlreichen warmen Quellen. Im hohen Mittelalter zogen dann die Glasmacher in die hessischen Wälder und entwickelten trotz des Raubbaues am Holz für Jahrhunderte eine berühmte Industrie. Für die Mittelgebirgsbauern wurde jedoch auf die Dauer neben solchen Arbeitsgelegenheiten die vornehmlich im Winter betriebene Textilproduktion die wichtigste, zusätzliche Einnahme-

* *Quellen und Literatur:*

Hessisches Statistisches Landesamt, Hessen im Wandel der letzten Hundert Jahre 1860–1960, Wiesbaden, 1960.

Hessisches Statistisches Landesamt, Hessische Bevölkerungs- und Wirtschaftskunde, Wiesbaden, 1969.

Jahresberichte des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik, insb. für 1975.



Darmstadt nach dem 2. Weltkrieg

Darmstadt nach dem Wiederaufbau

quelle. Hessische Wolltücher und Bauernleinen fanden lange Zeiten hindurch Absatz auf den großen Märkten Europas. Töpfer, Holzschnitzer, Korbflechter und manches andere, vorwiegend als bäuerlicher Nebenerwerb betriebene Handwerk gesellten sich dazu. Bis an die Schwelle des 20. Jahrhunderts war die Heimarbeit in vielen Dörfern Hessens eine unerläßliche Ergänzung der bescheidenen bäuerlichen Nahrung.

Doch schon im 18. Jahrhundert reichten diese Erwerbsquellen nicht mehr aus, die stetig wachsende Bevölkerung zu ernähren. Tausende hessischer Bauern aus den Mittelgebirgen folgten den Werbern für die Ansiedlung im Donaubecken und in Südrußland. Als vollends seit Beginn des 19. Jahrhunderts billige Industrieprodukte, zunächst aus England, die europäischen Märkte überschwemmten, wurde die *Not in den hessischen Dörfern* immer größer. Nun strömte Jahrzehnte hindurch die überschüssige Bevölkerung in die ‚gelobten Länder' jenseits des Atlantik. Viele Tausende sind auf dem Wege nach den beiden Amerika umgekommen, noch mehr drüben verschollen, wie einst ihre Vorfahren, die ihre Landesherren als Söldner dorthin verkauft hatten. Ganze Dörfer wurden damals aufgegeben. Dieser große Aderlaß war einfach unerläßlich, weil es bis zum Beginn der Industrialisierung in Hessen eben für den Bevölkerungsüberschuß weder Arbeit noch Brot gab.

Zudem war man in weiten Landstrichen seit eh und je gewohnt, daß ein Teil der Menschen die Heimat verließ. Wer in den Kleinstädten und auf den Dörfern begabt war, ein tüchtiger Handwerker, gar ein Kaufmann oder Gelehrter zu werden versprach, für den gab es viele Jahrhunderte lang nur die Möglichkeit, sein Glück in der großen Welt zu suchen. Und das Sprungbrett dazu lag mitten im Lande: es hieß *Frankfurt*. Viele gelangten erst auf dem Umweg über Residenzen oder lokale Zentren dorthin. Die große Handels- und Messestadt, deren Aufstieg erst in den Tagen Kaiser Friedrich Barbarossas begonnen hatte, war auf diesen steten Zuzug angewiesen, weil sie aus eigener Kraft bei der lange relativ bescheidenen Zahl ihrer Bürger nie ihren Fortbestand sichern konnte. Sie verdankte ihre Bedeutung, die von vornherein weit über den Raum des heutigen Hessens hinausreichte, ebensosehr der Gunst ihrer geographischen Lage wie der Tüchtigkeit ihrer Bewohner. Im Schnittpunkt uralter Verkehrswege, als Pfalz Karls des Großen erstmals hervorgetreten, war die Stadt für ihr weites Umland Absatz- wie Versorgungsgelegenheit und darüber hinaus durch ihren überregionalen Handelsverkehr noch eine zusätzliche Verdienstquelle für Vorspanndienste und Herberge. Ihr Rang als europäischer Umschlagplatz hob sie jedoch weit über die Funktion eines reinen Zentralortes hinaus. Das wiederum führte zu einer gewissen Entfremdung,

die Residenzen oder kleineren Städten erspart blieb. Alle Potentaten und ihre Bürokraten ringsum neideten den Pfeffersäcken ihre Erfolge. Solcher nachbarlicher Mißgunst verdankte Frankfurt zum guten Teil die Erhaltung seiner Selbständigkeit bis 1866. Dann aber kam erst vollends seine Stunde für das heutige Hessen. Mit der Industrialisierung wurde die nun heranwachsende Großstadt zum Mittelpunkt eines Ballungsgebietes und damit blieb ihr unter veränderten Bedingungen zugleich ihre Vormachtstellung bis zur Gegenwart erhalten. Vorübergehend verlor Frankfurt zwar seine überregionale Bedeutung dank der zielbewußten Förderung Berlins durch die preußische Wirtschaftspolitik. Seit der Mitte dieses Jahrhunderts fiel ihm jedoch auch dieser Rang wieder zu. Man muß die Geschichte des letzten Jahrtausends kennen, um die eigenartige Stellung dieser Stadt in Hessen zu verstehen.

Das Land ist nicht historisch gewachsen, aber mit dem Erbe seiner zersplitterten Vergangenheit beladen. Kirchtumspolitik und nachbarschaftlicher Neid haben auch in den letzten Jahrzehnten wirtschaftlich sinnvolle Lösungen verhindert. Doch die Realität ist im Wirtschaftsleben auf die Dauer immer stärker als die kleinen Geister, die glauben, sie leugnen zu dürfen. Wirtschaftspolitik kann in einer spätkapitalistischen Ordnung immer nur subsidiär sein. Die Mechanismen des Marktes bestimmen in diesem System primär die Entwicklung. Steuerbar sind sie nur unter bestimmten und zudem begrenzten Bedingungen. Das läßt sich sehr deutlich am Beispiel der hessischen Wirtschaft zeigen. Schon eine reine Deskription ihrer heutigen Gegebenheiten und der für ihre Entwicklung in den letzten drei Jahrzehnten maßgebenden Faktoren macht dies offenbar.

Das *Hauptcharakteristikum der hessischen Wirtschaft* und ihr unbestreitbarer, gerade in Zeiten der Rezession immer wieder bewiesener Vorteil sind ihre Vielfalt. Zu einer industriellen Monokultur fehlten Hessen nämlich beim späten Einsetzen seiner Industrialisierung vor nunmehr hundert Jahren alle Voraussetzungen. Nirgends in dem weiten Bauernland der fruchtbaren Ebenen und kargen Mittelgebirge gab es dafür ausreichende Bodenschätze oder sonstige Tatsachen. Dafür aber hatte die alte Handelsstadt Frankfurt ihre weltweiten Beziehungen, wenn auch in modifizierter Form, bewahrt. Sie konnte auch durch ihre Privatbankiers und ihre Börse den Zugang zu Kapitalgebern vermitteln. Doch die Anfänge waren allenthalben klein und bescheiden, durch die Vorsicht ihrer zumeist aus dem Handwerk und Kleingewerbe aufsteigenden Unternehmer wie durch den Mangel an Sicherheiten bestimmt. Darum wuchs die Industrie in Hessen im Ausgang des 19. Jahrhunderts nur langsam in größere Dimensionen hinein. Nur ein Faktor stand ihr im Überfluß zur Verfügung: Arbeits-

kräfte. So setzte mit der Industrialisierung zugleich eine ständig anschwellende Binnenwanderung ein, die erst nach einem halben Jahrhundert — und auch dann nur durch politische Einflüsse gehemmt — abebbte.

Dabei brachte dieser große *Umwälzungsprozeß der Urproduktion* empfindliche Rückschläge. Die Landwirtschaft wurde zwar auf die Dauer von dem steten Druck der ländlichen Überbevölkerung befreit, doch fand sie nur allmählich und lediglich in ihren größeren Betrieben Anschluß an die technische Entwicklung. Die Masse der Mittel- und Kleinbetriebe stagnierte Jahrzehnte lang auf dem Niveau einer mehr oder minder kümmerlichen Selbstversorgung. Da zudem die zur Industrie Abwandernden lange Zeit als Nebenerwerbslandwirte ihre Existenz zu verbessern trachteten, wuchs der Markt langsamer. In die Versorgung der industriellen Agglomerationen drängten jedoch zugleich die landwirtschaftlichen Großbetriebe Ostelbiens mit ihren wachsenden Überschüssen und günstigeren Produktionskosten, obendrein von den Berliner Instanzen mit mancherlei außerwirtschaftlichen Mitteln nachdrücklich gefördert. So wurde aus dem Agrarland Hessen in wenigen Jahrzehnten ein für die Ernährung seiner Bevölkerung von fremden Zufuhren abhängiges Gebiet mit einer zurückgebliebenen Eigenerzeugung an Grundnahrungsmitteln. Dafür entwickelte die heimische Landwirtschaft in einzelnen Bezirken unter Ausnutzung der klimatischen Bedingungen Sonder-Kulturen wie den Obstbau, Spargel- und Gurken-Anbau, überhaupt Gemüse- und Gartenprodukte bis hin zu Spezialbetrieben für Rosen oder Flieder. Selbstverständlich behauptete sich auch im Südwesten der alte Weinbau im Rheingau und an der Bergstraße; mit der ihm eigenen, durch die fränkische Erbteilung bedingten Zersplitterung seiner Wingerte und einer Vielzahl kleiner Betriebe weitgehend ein Spiegelbild der hessischen Landwirtschaft in den Mittelgebirgszonen. Mitbedingt durch die dort gegebenen ungünstigen Voraussetzungen brachte die Industrialisierung der ländlichen Urproduktion nur wenig Vorteile.

Fast verheerend waren ihre Folgen für den Bergbau. Noch um die Mitte des 19. Jahrhunderts waren die Gruben des Lahn- und Dillgebietes für die Versorgung des deutschen Marktes tonangebend. Für die Verhüttung ihrer lange relativ bedeutenden Förderung fehlte ihnen jedoch die Kohlenbasis. Sie verharrten darum bei der längst überholten Beschickung ihrer Hochöfen mit Holzkohle. So konnte es nicht ausbleiben, daß sie rasch von der Konkurrenz günstiger ausgestatteter und technisch moderner Produktionsbezirke im In- und Ausland ausgeschaltet wurden. Mühsam erkämpfte Vergünstigungen für die Bahntransporte und andere wirtschaftspolitische Hilfsmaßnahmen verzögerten nur den unaufhaltsamen Niedergang. Auch die Wiederbelebungsversuche im ersten Weltkrieg und bei der Vorbereitung

des zweiten erwiesen sich auf die Dauer als unwirtschaftlich. So hat gerade die Industrialisierung die älteste Urproduktion Hessens ausgeschaltet. Nur auf zwei jüngeren Nebengebieten hat sich bis zur Gegenwart der Bergbau in Hessen behauptet. Sie sind beide erst seit Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelt worden. Der Abbau von Braunkohle mit den Zentren in Wölfersheim und Borken hat für den Energiebedarf des Landes nur subsidiäre Bedeutung. Weit mehr fällt die Kaligewinnung im nordhessischen Raum, vornehmlich im Werratal, ins Gewicht. Insgesamt aber war und bleibt Hessens Industrie auf die Zufuhr fremder Rohstoffe und Halbfabrikate angewiesen.

Historisch gesehen begann die Industrialisierung punktuell im Norden wie im Süden des hessischen Raumes mit dem *Maschinenbau*. Er entwickelte sich überwiegend aus dem Handwerk und in enger Verbindung mit dem Aufkommen neuer Technologien. Aus dem Chaisenbau der Biedermeierzeit entstanden Waggonbau-Anstalten für die Anfänge des Eisenbahnzeitalters, jener entscheidenden Verbesserung des Verkehrs, die durch die Kleinstaaterei auf dem Gebiete des heutigen Hessens aufgehalten wurde. Lediglich die Lokomotivproduktion in Kassel, untrennbar mit dem Namen Henschel verbunden, erlangte jedoch auf diesem Sektor für Jahrzehnte namhaften Rang. Ansonsten blieb der Maschinenbau allerorten auf eine Vielzahl kleiner und von vornherein spezialisierter Unternehmen versplittert. Es hat verhältnismäßig lange gedauert, bis sich aus solchen Ansätzen gewisse Schwerpunkte wie etwa die Buderus-Werke in Lollar und andere Unternehmen in Mittelhessen, in Gießen, Wetzlar und Butzbach, zu größeren Betriebseinheiten von überregionaler Bedeutung entwickelten. Ähnliches gilt vom Maschinenbau an Rhein und Main. In und vor allem um Frankfurt, wie beispielsweise in Offenbach, entstand eine Vielzahl von Unternehmen mit ausgesprochen divergierender Tendenz. Bis zur Gegenwart blieb dies das Hauptmerkmal des hessischen Maschinenbaues und verhalf seinen Erzeugnissen zu besonderem Ruf. Für die Industrialisierung des Landes war die Ausbildung einer so vielfältigen Maschinenindustrie von ausschlaggebender Bedeutung. Von ihr ging eigentlich die Initialzündung aus. Die Geschicklichkeit, mit der die Maschinenbauer, Mechaniker und Metallverarbeitende Unternehmer sich der jeweiligen Nachfrage anzupassen verstanden, ließ eine Spezialisierung entstehen, der die Zukunft gehörte und die diese Chance bis zur Gegenwart zu wahren verstand.

Nur als Beispiele seien hier zwei Zweige des Maschinenbaues herausgegriffen, die diese Entwicklung veranschaulichen. Für die Lederverarbeitung und damit für die Entstehung einer wichtigen Konsumgüterindustrie war der Bau von Schuhmaschinen und einer Fülle anderer Hilfsgeräte bis

hin zu modernsten Apparaturen von entscheidener Bedeutung. Ebenso lagen die Dinge auf dem Gebiete der Mechanisierung des graphischen Gewerbes, das bis zur Gegenwart für das ständig wachsende Kommunikationsbedürfnis von ausschlaggebender Bedeutung war und erst in den letzten Jahrzehnten mit dem Aufkommen neuer Medien seine lange Zeit monopolartige Rolle verlor. Der Bau von Druckmaschinen wie die Schriftgießerei und dazu die Entstehung einer ganzen Reihe von Fabrikationsstätten für reprographische Apparaturen führten in Offenbach und Frankfurt zum Aufbau eines wichtigen Spezialgebietes der Maschinenindustrie.

Die Fülle der Maschinenbau-Anstalten gerade in Südhessen und ihre weitgehende Spezialisierung wurde durch die überlokalen Beziehungen der Handelsstadt Frankfurt begünstigt. Ihre Kaufleute pflegten alte Verbindungen mit England und den USA. Sie kannten dort die Märkte und vermittelten sowohl Innovationen der fortgeschritteneren Industrienationen wie die Erschließung von Absatzgebieten in aller Welt. Dank dieser Voraussetzungen konnte ein bedeutender Handel mit Maschinen entstehen. Er aber zog steten Vorteil aus der Spezialisierung der heimischen Produktion. Die Folge dieser Anpassung an die Nachfrage war gerade im Maschinenbau das Vorherrschen der Klein- und Mittelbetriebe mit hochqualifizierten Arbeitskräften. Noch 1950 beschäftigten nur 4,5% der hessischen Maschinenbau-Anstalten mehr als 200 Mitarbeiter und daran hat sich bis zur Gegenwart wenig geändert. Dabei lag das Hauptgewicht auf dem Bau von Werkzeugmaschinen. Dagegen führte der seit Beginn dieses Jahrhunderts einsetzende Büromaschinenbau zur rascheren Ausbildung von größeren Betriebseinheiten, weil er von vornherein auf die Produktion von Typen im Gegensatz zur individuellen Konstruktion spezialisierter Maschinen für die Verarbeitung von Produkten ausgerichtet war.

Aus dem Maschinenbau löste sich schon in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts ein Produktionszweig, der zur Entfaltung einer eigenen Industrie führte: der *Fahrzeugbau*. Daß er mit dem Fahrrad seinen Siegeszug begann und aus der damit errungenen Marktstellung dem Kraftfahrzeug den Weg bahnte, ist heute schon fast vergessen. Namen wie Opel in Rüsselsheim und Adler in Frankfurt erlangten Weltruf. Nach dem zweiten Weltkrieg wurden allerdings die Adler-Werke demontiert und erstanden als Fahrzeugproduzenten nicht wieder. Opel dagegen, inzwischen in die Hände der Firma General Motors übergegangen, setzte seinen Aufstieg unaufhaltsam fort und schuf sich im Ruhrrevier — in Bochum — eine zweite Produktionsstätte. Doch neben den herausragenden Großbetrieben, die ausschließlich Neuwagen hervorbingen, umfaßt der Fahrzeugbau seit Anbeginn auch die Reparaturwerkstätten, ihrer Natur nach auf handwerklicher Basis auf-

bauende und weit überwiegend Kleinbetriebe im ganzen Land verstreut, oft auch mit dem branchenfremden Tankstellen-Geschäft verbunden.

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde auch Kassel zum Standort des Fahrzeugbaues. Die Henschel-Werke konnten nach mancherlei Fährnissen die Rüstungsproduktion, insbesondere von Kettenfahrzeugen, fortsetzen und fanden schließlich mit der Aufnahme in die Hanomag-Gruppe den Übergang zum Lastwagenbau. Dazu gesellte sich in der Periode der Produktionsausweitung der Volkswagen AG ein Zweigwerk dieses Unternehmens, das völlig neu erstellt wurde. Für Nordhessen bedeutete diese Mehrung seines Wirtschafts-Potentials einen wesentlichen Gewinn in einer kritischen Periode. Für die Mitarbeiter dieses Betriebes entstand die Stadt Baunatal. Daß der Fahrzeugbau dank seiner Kapazitäten vom Export abhängig und daher sehr konjunkturempfindlich ist, haben Nord- wie Südhessen zu Beginn der siebziger Jahre deutlich zu spüren bekommen.

Der Fahrzeugbau ist in einem stetig wachsenden Maße auf eine vielfältige Industrie von Zulieferern angewiesen. Jede Verbesserung der Ausstattung der Kraftwagen, an der die Konstrukteure im internationalen Wettbewerb unablässig arbeiten müssen, ruft fast zwangsläufig nach Spezialisten für deren Herstellung. Die Maschinen- und Metallindustrie, aber auch viele andere Produktionszweige sind darum aufs engste mit dem Fahrzeugbau verflochten und werden durch den jeweiligen Umfang seiner Aufträge unmittelbar berührt. Für viele Mittel- und Kleinbetriebe in Hessen ist dieser Zusammenhang von unleugbarer Bedeutung. Um diese Querverbindungen transparent zu machen, müßte man das ganze Spektrum der hessischen Wirtschaft durchleuchten, ohne jedoch damit die jeweilige Bedeutung der einzelnen Branchen zu erschöpfen. Auf Gedeih und Verderb mit dem Fahrzeugbau sind nämlich nur einzelne seiner Zulieferer verflochten; die Mehrzahl hat auch andere Kunden für ihre Erzeugnisse, weil ihre Produktionspalette eben nicht nur die für den Kraftwagen benötigten Artikel umfaßt. Lediglich die im Rhein-Main-Gebiet entstandene und inzwischen bis an dessen Peripherie, z. B. am Odenwald, vorgedrungene Kautschuk- und Asbestverarbeitung hängt unlösbar mit dem Fahrzeugbau zusammen. Doch neben der Reifenproduktion stellen ihre Betriebe auch eine Vielzahl von Artikeln her, die in anderen Industriezweigen, im Handwerk, im medizinischen Bereich und im Haushalt Verwendung finden. Wiederum gibt es in diesem Bereich Überschneidungen mit anderen Branchen, denn die ökonomische Realität läßt sich nun einmal nur bedingt in organisatorisch-statistische Kategorien einordnen.

Am buntesten ist das Bild der *chemisch-pharmazeutischen Industrie.* Im Laufe des Jahrhunderts ihrer Entwicklung hat sie immer wieder ihr Ge-

sicht gewandelt, obwohl es auch in ihrer Produktion einzelne Artikel gibt, die sich Jahrzehnte auf dem Markt behaupten wie z. B. bekannte pharmazeutische Präparate. Im Grunde aber gehört es zum Wesen dieses Wirtschaftszweiges, daß er im unaufhörlichen Wandel begriffen ist und fast in jedem Lustrum sein Schwergewicht auf ein neues Betätigungsfeld verlagert. Das Spektrum der Chemie ist breit. Von den Farbstoffen und Pharmazeutika reicht es bis zu Düngemitteln, dem weiten Bereich der Kunststoffe und -fasern, Folien, Wachse und chemisch-technischer Produkte. Eine stattliche Zahl von Forschern bemüht sich stetig mit einem beträchtlichen Aufwand an Mitteln um den Ausbau des Produktionsprogrammes. Innovationen wie internationale Märkte beeinflussen die Entwicklung dieses Wirtschaftszweiges gleichermaßen. Die großen Risiken, die damit verbunden sind, haben schon relativ früh zur Ausbildung von Großunternehmen geführt und die Tendenz zu ihrer Konzentration begünstigt. Daß es jedoch in diesem Wirtschaftszweig immer noch Klein- und Mittelbetriebe, zumeist Hersteller von Spezialitäten, gibt, wird oft ebenso übersehen wie die durch mancherlei Beispiele aus Hessen belegbare Tatsache eines relativ raschen Aufstiegs aus kleinsten Anfängen.

Vom Rheingau bis ins Kinzigtal und vom Fuß des Taunus bis zu dem des Odenwaldes reihen sich im Rhein-Main-Gebiet die Produktionsstätten der *Großchemie*. Ihre ausgedehnten Werke beherrschen weithin das Bild dieses Ballungsraumes und verführen immer wieder zu dem Eindruck, daß ihr für die Wirtschaft Hessens eine ausschlaggebende Bedeutung zukomme. Im Hinblick auf Umsatzhöhe und Anteil am Export kommt der Chemisch-pharmazeutischen Industrie unzweifelhaft der erste Rang zu. Dabei darf freilich nicht übersehen werden, daß gerade die führenden Unternehmen mit ihrem weltweiten Konzernaufbau einen nicht unbeträchtlichen Teil ihrer Erzeugung wie ihrer Umsätze außerhalb Hessens erzielen. Geht man von der Zahl der Beschäftigten aus, was für die ökonomisch-soziale Situation des Landes von nicht geringer Bedeutung ist, so kommen Maschinenbau und Elektrotechnische Industrie dicht hinter der Chemie, die gesamten Metall verarbeitenden Industriezweige Hessens übertreffen sie aber um mehr als das Doppelte. Ende 1975 waren von den 660124 in der gesamten Industrie Hessens Beschäftigten 90260 in der Chemie tätig, also 13,7%. Dagegen betrug ihr Anteil am Umsatz dieses Jahres fast 20%. Diese Relationen zeigen deutlich die wichtige, aber keineswegs überragende Bedeutung dieses Industriezweiges für die Wirtschaft des Landes, zumal diese neben der hier nur herangezogenen Industrie noch weitere nicht unbedeutende Betätigungsfelder umfaßt.

Die Chemisch-pharmazeutische Industrie ist im engen Zusammenhang

mit dem *Farbwaren- und Chemikalienhandel* Frankfurter Kaufleute entstanden, obwohl man den direkten Zusammenhang nur in einigen Fällen nachweisen kann. Nicht minder wichtig erwiesen sich dafür die Gesamtsituation dieser Stadt, ihre günstigen Verkehrsbeziehungen, ihre alten Verbindungen zu den Märkten in Nah und Fern und schließlich ihre Möglichkeiten zur Kapitalbeschaffung. Nicht von ungefähr wurde Frankfurt in den zwanziger Jahren zum Sitz des IG-Farben-Konzerns erkoren, der sich von Hans Poelzig an sorgfältig ausgesuchter Stelle ein imposantes Verwaltungsgebäude erstellen ließ. Dort residieren freilich seit 1945 amerikanische Dienststellen, erst der Besatzungsmacht und seit dem Ende ihres Regimes als Organe eines mächtigen Verbündeten. Was 1945 von den Amerikanern zerschlagen wurde, kehrte als Wirtschaftsmacht in so konzentrierter Form nicht wieder. Doch die im Frankfurter Raum seit über einem Jahrhundert herangewachsene Unternehmensgruppe erreichte nach ihrer Ausgliederung in den letzten drei Jahrzehnten die Dimensionen eines Weltkonzerns, für den Frankfurt nur noch als Sitz des Stammwerkes Gewicht hat. Im Zuge ihrer Ausdehnung hat die Hoechst AG in den Jahren der Hochkonjunktur der Kunststoff-Fasern bewußt auch in den nordhessischen Raum expandiert und dessen Reserven an Arbeitskräften für den Ausbau seiner Kapazitäten genutzt. Freilich blieb dem Trevira-Werk in Bad Hersfeld im Zeichen einer weltweiten Überproduktion seit dem Ausgang der sechziger Jahre ein herber Rückschlag nicht erspart.

Ähnlich eng mit Frankfurt ist der Aufstieg der *Elektrotechnischen Industrie* verbunden, der allerdings erst im Ausgang des 19. Jahrhunderts begann, als Maschinenbau und Chemie längst bedeutende Wirtschaftszweige waren und der Fahrzeugbau seine Frühzeit auf zwei Rädern schon hinter sich hatte. Die Tatkraft von Leopold Sonnemann, des Schöpfers der einst im deutschen Wirtschaftsleben tonangebenden ‚Frankfurter Zeitung', verhalf 1891 mit der von ihm initiierten Frankfurter Elektrotechnischen Ausstellung den bis dahin bescheidenen Anfängen einer *neuen Energiegewinnung* und deren Nutzung zum Durchbruch. Frankfurter Privatbankiers, vor allem Rudolph Sulzbach, vermittelten Emil Rathenau das Kapital zur Gründung der in Berlin domizilierenden AEG. Nicht von ungefähr wurde darum nach 1945 die Zentrale dieses Unternehmens nach Frankfurt verlegt. Weitblickende Männer wie Harry Fuld und Carl Lehner verstanden es, die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Schwachstromtechnik zu mehren. So strahlten von Frankfurt immer neue Initiativen für diesen jüngsten Industriezweig aus. Große Dimensionen erreichte er erst in den Jahren zwischen dem ersten und zweiten Weltkrieg. Der Durchbruch elektrischer Maschinen und Geräte schuf völlig neue Bedürfnisse und Märkte, vor allem aber

rief die Vielfalt der Anwendungsmöglichkeiten der elektrischen Energie stetig neue Unternehmer und Innovationen auf den Plan. Die Konsequenz dieser zuweilen stürmischen Entwicklung war lange Zeit das Vorherrschen von Klein- und Mittelbetrieben und deren weite Streuung über das ganze Land, weil die Errichtung solcher Betriebe relativ wenig Aufwand erforderte und auch sonst nicht an bestimmte Voraussetzungen bei der Standortwahl gebunden war.

In den letzten drei Jahrzehnten hat kein anderer Wirtschaftszweig eine derart große Ausweitung seiner Arbeitsgebiete und Marktanteile erlebt, wie die Elektrotechnische Industrie. Das gilt insbesondere seit dem Übergang zur *Elektronik*. In Hessen hat dieser Wirtschaftszweig inzwischen, gemessen an den Zahlen der Beschäftigten aber auch im Vergleich der Umsätze, nach der Chemie und dem Maschinenbau, jedoch vor dem Fahrzeugbau, den dritten Platz erreicht. Die im zweiten Weltkrieg systematisch betriebene Verlagerung der Produktionsstätten in ländliche Gebiete führte im Gegensatz zu anderen Wirtschaftszweigen, die nach 1945 an ihre ursprünglichen Standorte zurückstrebten, bei der Elektrotechnik zu einer Ausdehnung über das ganze Land. Nach wie vor haben Kleinbetriebe, allerdings vorwiegend für Reparaturen, und mittlere Unternehmen einen beträchtlichen Anteil am Potential dieser Branche. Doch mit der Elektronik, die große Serien produzieren muß und damit einen höheren Aufwand an Mitteln erfordert, ist die Konzentration zu größeren Betriebseinheiten auf dem Vormarsch. Allerdings übertraf die Elektrotechnische Industrie in ihrem Energiebedarf schon von Anbeginn die im Raum des heutigen Hessens dafür erschließbaren Quellen. So war die Elektrizitätswirtschaft stets auf den Bezug von Fremdstrom und die Entwicklung der Verbundsysteme angewiesen. Daran werden auch die bereits errichteten Kernkraftwerke bei Biblis und Dettingen sowie die noch geplanten Anlagen dieser Art in absehbarer Zeit nichts ändern.

Für die jüngste Entwicklung der Elektronik ist es bezeichnend, daß sich die AEG anschickt, eines der bedeutendsten Unternehmen der Feinmechanik und Optik im Frankfurter Raum ihrem Konzern anzugliedern. Die Grenzen zwischen diesem Industriebereich und der Elektrotechnik sind inzwischen so fließend geworden, daß sich ein Zusammenrücken geradezu aufdrängt. Dabei sind *Feinmechanik und Optik* aus handwerklicher Basis erwachsen viel älter, letzten Endes aus der Uhrmacherei entstanden und ihr bis heute verbunden, als die Elektrotechnik. Dementsprechend groß blieb bis zur Gegenwart der Anteil der ausgesprochenen Kleinbetriebe, unter denen jedoch viele durch die Qualität ihrer Produkte besonderen Ruf erlangten. Die herausragenden Großunternehmen wie VDO in Frankfurt und

Leitz in Wetzlar sind weltbekannt. Präzision ist für die Meß- und Regeltechnik selbstverständlich. Gerade darum bedeutet jedoch das Ansehen und der Marktanteil, den sich die hessischen Unternehmen der Feinmechanik und Optik seit mehr als einem Jahrhundert erworben und bis zur Gegenwart durch ständig neue Innovationen erhalten haben, ein stolzes Zeugnis für die Wirtschaftskraft des Landes. Mit über 20000 Beschäftigten Ende 1975 zählt dieser Industriezweig immerhin zu der Gruppe der mittelgroßen.

Dagegen blieb die ihm verwandte *Glasindustrie* in Hessen unbedeutend. Mehrere Versuche, in den Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg neue Betriebe dieser Branche in Hessen anzusiedeln, endeten trotz der Unterstützung durch die Landesregierung mit Enttäuschungen. Rohstofflage wie Marktverhältnisse widersprachen diesen Vorhaben. Ähnliches gilt für die ebenfalls in Hessen nur schwach vertretene Feinkeramik. Auch hier blieben alle Versuche der Produktionsausweitung wie z. B. mit der Neugründung der Höchster Porzellanmanufaktur in den Anfängen stecken, weil die Kapitalbasis angesichts der internationalen Konkurrenz zu schmal war. Zu diesen kleineren Industriezweigen, die hier nur angeführt werden, um die ganze Vielfalt der hessischen Wirtschaft zu illustrieren, gehören auch die Produktionsstätten für Musikinstrumente, Spielwaren, Schmuck und Sportgeräte, obwohl sich darunter Unternehmen mit guten Marktpositionen befinden.

Anders liegen die Verhältnisse bei der Holz verarbeitenden Industrie. Abgesehen von der Versorgung regionaler Märkte haben hier z. B. die Kelkheimer *Möbelwerke* insbesondere auf dem Gebiete der Büro-Einrichtungen überlokalen Rang erreicht. Ebenso übersteigt die Produktion des *graphischen Gewerbes* — Druckerei, Vervielfältigung, Papier und Pappe verarbeitende Industrien — den Landesbedarf. Nicht nur die Großdruckereien in den Städten, vorweg in Frankfurt, arbeiten für einen überregionalen Markt. Im Gegenteil hat sich gerade in den letzten Jahren gezeigt, daß in dieser besonders lohnintensiven Branche, mittlere und kleinere Betriebe vornehmlich in Nordhessen zunehmende Bedeutung erlangen und damit zum guten Teil auch die Folgen der Pressekonzentration aufgehoben werden. Die Verpackungs- wie die Kunststoff verarbeitende Industrie wurden überhaupt von vornherein überwiegend in ländlichen Randgebieten angesiedelt und haben im Auf und Ab der Konjunkturen, die das graphische Gewerbe stets am stärksten zu spüren bekommt, dennoch an dem für Hessen insgesamt in den letzten drei Jahrzehnten aufsteigenden Trend teilhaben können.

Dagegen verlief die Entwicklung für einige der alten, traditionellen Bereiche der Konsumgüterherstellung Hessens seit dem Ausgang des zwei-

ten Weltkrieges unaufhaltsam rückläufig. Im ersten Jahrzehnt des Wiederaufbaues blieb die damals schon latente Tendenz dank der übergroßen Nachfrage freilich verborgen und verführte sogar hie und da zur Schaffung neuer Kapazitäten. Heimatvertriebene und aus Berlin übersiedelnde Unternehmer versuchten einen Ausbau der *Textil- und Bekleidungsindustrie*. Doch sobald der einmalige Nachholbedarf der Kriegsverluste gedeckt war, kehrte auf den Märkten die internationale Konkurrenz zurück. Die im Interesse des deutschen Exports von der Bundesregierung betriebene Liberalisierung ihrer Handelspolitik begünstigte die Angebote der auf dem Textilsektor besonders deutlich durch ihr niedriges Lohnniveau bevorteiligten Anbieter aus dem fernen Osten und Osteuropas. Die Rezession der siebziger Jahre hat darum in Hessen in der Textil- und Bekleidungsindustrie noch einmal den unaufhaltsamen Wandel der Strukturen deutlich gemacht.

Dennoch heben sich in diesem düsteren Bild einer auch mit wirtschaftspolitischen Mitteln kaum zu beeinflussenden — nur durch planwirtschaftliche Eingriffe zu verschleiernden — Veränderung der Produktionsbedingungen zwei fast gegenläufige Entwicklungen ab. Einmal gelang es, fast ausschließlich dank der Eigeninitiative der Beteiligten und bei relativ bescheidener Hilfe der Landesregierung beim Start, die bis 1945 in und um Leipzig ansässige *Rauchwarenindustrie* nach Hessen zu verlagern und ihr in Frankfurt ein neues Zentrum mit eigener Messe aufzubauen. Zum anderen verlief bei der Leder verarbeitenden Industrie nur auf dem Sektor der Schuhindustrie die Entwicklung entsprechend dem allgemeinen, sinkenden Trend. Dagegen behauptete die *Portefeuille-Industrie*, die in und um Offenbach ihren Schwerpunkt in Hessen hat, nicht nur ihren alten Ruf, sondern konnte ihn in zäher Arbeit und unter großen Anstrengungen sogar im internationalen Wettbewerb mehren. Auch hier half der Aufbau einer eigenen, der Offenbacher Lederwaren-Messe, wesentlich. Freilich bleibt diese Industrie wie eh und je sehr konjunkturempfindlich und überdies vom modischen Trend abhängig. Immerhin gelang es ihr, in den Zeiten der Hochkonjunktur vor allem im Offenbacher Raum eine Anzahl gut fundierter Mittelbetriebe aufzubauen, die durch die Hinzunahme der Verarbeitung von Kunststoffen ihr Angebot gerade im modischen Bereich erweiterten und absicherten.

Je mehr man beim Studium der hessischen Wirtschaft auf ihre zum guten Teil historisch bedingten Spezialitäten, wie eben bei der Offenbacher Portefeullerie, abstellt, desto deutlicher tritt die Vielfalt der in allen Landesteilen entwickelten Wirtschaftszweige und deren zumeist in ihrer hohen Qualität begründeten Marktstellung, damit aber zugleich das eigentliche Kriterium der Wirtschaftskraft des Landes hervor. Das darf man auch von

seinen Betrieben der *Nahrungs- und Genußmittelindustrien* getrost behaupten. Natürlich fehlt es auch in diesem Sektor nicht an negativen, durch die Krise der siebziger Jahre stark unterstrichenen Erscheinungen wie dem Verfall der alten Tabakverarbeitung in und um Gießen. Hier wirken eine übermächtige Konkurrenz und die von ihr ausgelöste Konzentration zum unaufhaltsamen Niedergang der Zigarrenmacherei. Im Gegensatz zu dieser durch wirtschaftspolitische Maßnahmen der Landesregierung bestenfalls zu bremsenden Entwicklung zeichnen sich andere Zweige der hessischen Genußmittelindustrie durch ständig steigende Tendenz aus. Die Sektindustrie in Wiesbaden und im Rheingau profitiert an dem seit 1945 wachsenden Konsum. Das Gleiche gilt für die erst seitdem durch die Amerikaner eingeführten Erfrischungsgetränke und für die heimische Brauindustrie. Neben den Frankfurter Großbrauereien, die längst im Konzernverband weit über Hessen in europäische und überseeische Länder mit ihren Produktionsstätten ausgegriffen haben, behaupteten sich einige lokale Unternehmen in anderen Landesteilen sehr erfolgreich. Daß bei diesem Prozeß der Marktaufteilung in den letzten Jahrzehnten eine stattliche Zahl von Klein- und Mittelbetrieben auf der Strecke blieben oder im Wege der Fusion verschwanden, stellt die unvermeidliche Kehrseite moderner Konzentration mit entsprechendem Kapitalaufwand dar. Die Nahrungsmittelindustrie dient in erster Linie der Versorgung des heimischen Marktes, ohne dessen Nachfrage bei weitem decken zu können. Hessen, in einem Jahrhundert aus einem kümmerlichen Agrarland zu einer in ihrem Ballungsraum an Rhein und Main außerordentlich verdichteten, sonst aber doch stark von der Industrie bestimmten Region geworden, ist weitgehend auf Nahrungsmittel-Importe angewiesen.

Der *Handel* hat in Hessen im Jahre 1974 rund 20% des Bruttoinlandsproduktes gegenüber den etwa 50% der warenproduzierenden Gewerbe erbracht. Dabei soll hier von der regionalen Verteilungsfunktion nur insofern die Rede sein, als auch auf diesem Sektor in den letzten drei Jahrzehnten ein deutlicher Strukturwandel sichtbar geworden ist. Die Kleinbetriebe nahmen stetig ab. Dafür entstanden – im letzten Jahrzehnt vielfach am Rande der Siedlungen ‚auf der grünen Wiese' – im wachsenden Maße Einkaufszentren, Supermärkte und Spezialkaufhäuser selbst in ländlichen Regionen. Das wurde weitgehend durch die wachsende Nachfrage nach einem stark gefächerten Angebot, eine Folge des allgemeinen Wohlstandes im Zuge der Entfaltung der sozialen Marktwirtschaft mit ihren steigenden Einkommensanteilen breiter Bevölkerungsschichten und einer dadurch ermöglichten Verbesserung der Lebenshaltung, hervorgerufen. Daß diese Anpassung des Handels eine gewisse Umschichtung zu Lasten bisher selbständiger

Kleinunternehmer zur Folge hatte, darf nicht übersehen werden. Im Ganzen ist dies aber eine für die gesamte Bundesrepublik typische Entwicklung, in der Hessen nur im rhein-mainischen Ballungsgebiet Pionierdienste geleistet hat. Dabei gelang einigen tüchtigen Unternehmen z. B. im Möbelhandel der Aufbau ganzer Ketten von Verkaufsstätten weit über Hessen hinaus.

In den Jahren des Wiederaufbaues nach 1945 und der anschließenden Hochkonjunktur wurden in Frankfurt und Hanau auch Betriebe des *Versandhandels* mit freilich unterschiedlichem Erfolg aufgebaut. Trotz ihrer schmalen Kapitalbasis erlangten diese Unternehmen einen weit über Hessen hinausreichenden Marktanteil. In der Rezession erwiesen sich allerdings die Bindung an den Katalogpreis und der wachsende Konkurrenzdruck als große Hemmnisse. Dennoch ist die Entwicklung dieser Unternehmen im gewissen Sinne für die besonderen Gegebenheiten des rhein-mainischen Ballungsraumes typisch. Seine günstigen Verkehrsbeziehungen forderten geradezu zum Aufbau solcher Betriebe heraus, deren Risiken an anderen Plätzen kaum zu vertreten waren.

Darum blieb Frankfurt auch nach 1945, was es schon seit Jahrhunderten gewesen war, einer der größten *Umschlagplätze des europäischen Handels.* Im verengerten Raum der Bundesrepublik Deutschland erhielt seine Lage gegenüber den größeren und von der Reichshauptstadt Berlin ostwärts der Elbe beherrschten Verhältnissen zuvor ein wesentlich verändertes Gewicht. Die in der Epoche der Industrialisierung durch preußische Instanzen bewußt geförderte Verlagerung hatte Frankfurt zwar nicht zur Provinzstadt degradieren können, jedoch sein Einflußbereich auf Südwestdeutschland beschränkt. Die Entwicklung seit 1945 brachte eine völlige Umkehr. Nun erhielt Frankfurt wieder das Gewicht auf dem Kontinent, das seiner geographischen Lage wie der dadurch bedingten Verkehrswege entsprach. Für den Großhandel wie für Im- und Export-Geschäfte wurde die Stadt am Main trotz ihrer schweren Zerstörung im Jahre 1944 binnen einem Jahrzehnt zu einem für den gesamten deutschen Markt bedeutenden Zentrum. Das gilt für eine große Reihe von Branchen. Eng verbunden damit stieg die Zahl der in und um Frankfurt ansässigen Handelsvertreter beträchtlich. Ihr Arbeitsgebiet war ebenso wie das der Großhandelshäuser nicht nur das Land Hessen sondern in vielen Fällen weit darüber hinaus ein guter Teil der Bundesrepublik. Wenn heute über 250 Wirtschaftsverbände in Frankfurt ihren Sitz oder ihre Geschäftsstellen haben, so unterstreicht auch diese Zusammenballung die Bedeutung des Handelsplatzes.

Am sichtbarsten freilich wird der internationale Rang der mit Abstand größten Stadt Hessens in dem Erfolg ihrer *Messen und Ausstellungen.* Gleich nach dem 1. Weltkrieg hatte Oberbürgermeister Dr. Landmann mit

großem Wagemut die um die Mitte des 19. Jahrhunderts, als mit den Eisenbahnen die Flut der Geschäftsreisenden die Lande überschwemmte, darin ertränkte alte Frankfurter Messetradition wieder aufgegriffen. Auf Anhieb gelang der Versuch einer Wiederbelebung unter neuen Vorzeichen; allerdings erstickten dann die Weltwirtschaftskrise und die Autarkie-Ideologie der Nazis das in wenigen Jahren Erreichte mehr oder minder gewaltsam. Schon 1946, mitten in der Trümmerlandschaft, erklärte Oberbürgermeister Walter Kolb: „Frankfurt soll wieder Messestadt werden!" Und dieser damals kühne Vorsatz wurde noch im Herbst des gleichen Jahres verwirklicht. Seitdem haben sich die Frankfurter Frühjahrs- und Herbstmessen rasch zu einem für das Land Hessen und darüber hinaus für die gesamte Bundesrepublik unentbehrlichen Treffpunkt des internationalen Handels entwickelt, der längst auch den Charakter eines Konjunkturbarometers für eine ganze Reihe von Märkten vornehmlich im Konsumgüterbereich hat. Dazu gesellten sich eine Reihe von nicht minder bedeutsamen Fachmessen wie die schon erwähnte Pelzmesse in der Osterzeit, die Buchmesse im Herbst und zweimal jährlich die interstoff-Fachmessen für Textilien. Auch die im 19. Jahrhundert begründete Bedeutung von Frankfurt als Ausstellungsplatz erfuhr eine neue Belebung. Die Großen Automobilausstellungen waren Höhepunkte des europäischen Fahrzeughandels. Neuerdings wechseln mit der automechanica als Ausstellung der Zubehörlieferanten ab. Die im dreijährigen Turnus veranstalteten Achema-Ausstellungstagungen für chemisches Apparatewesen führen Interessenten aus der ganzen Welt zusammen. Ähnliches gilt von den IKA's, den Internationalen Kochkunstausstellungen. Dazu kommen Jahr für Jahr noch weitere Spezialveranstaltungen von Rang für die ganze Bundesrepublik und ihre europäischen Nachbarn. Selbstverständlich strahlt dieses Programm jeweils auf das ganze Land Hessen mehr oder minder direkt aus und ist für seine Wirtschaftsentwicklung von wesentlicher Bedeutung. Damit werden jedoch keineswegs die regionalen und lokalen Veranstaltungen in anderen hessischen Städten, die zumeist ebenfalls eine alte Tradition besitzen, in den Schatten gestellt. Sie haben für ihren jeweiligen Einzugsbereich ihre unbestreitbare Bedeutung. Sie liegt nur sozusagen auf einer anderen Ebene als die Frankfurter internationalen Messen und Ausstellungen.

Für diese Rolle von Frankfurt und damit zugleich als Initialzündung für die gesamte hessische Wirtschaft bedeutete der systematische Ausbau der Verkehrswege eine entscheidende Voraussetzung. Wieder muß hier an eine weitsichtige Entscheidung von Oberbürgermeister Dr. Landmann erinnert werden, der in den zwanziger Jahren das kühne Projekt der HAFRABA, einer Autoschnellstraße Hamburg–Frankfurt–Basel, soweit förderte,

daß dann die Nazis damit ihr Unternehmen Reichsautobahnen beginnen konnten. Im *Netz der Autobahnen* hat sich das Rhein-Main-Gebiet in den letzten drei Jahrzehnten zu einer der großen Drehscheiben des europäischen Straßensystems entwickelt. Zu seiner Entlastung mußten eine Reihe von Autobahnen gebaut oder vorbereitet werden, die weiten Teilen des Landes Hessen den Anschluß an den internationalen Verkehr brachten. Das Frankfurter Autobahnkreuz bleibt jedoch dank seinem Anschluß an den *Weltflughafen Rhein-Main* die Herzkammer dieser modernen Straßen, die Adern gleich die hessischen Lande mit ihrem Leben durchströmen. Nicht von ungefähr wurde Frankfurt neben London und Paris zum bedeutendsten Flughafen Europas, der die anderen Flughäfen der Bundesrepublik mit Abstand hinter sich ließ. Selbstverständlich verdankt der Frankfurter Flughafen seinen Rang in erster Linie den geographischen Gegebenheiten. Doch die großen Anstrengungen, die die Stadt Frankfurt gemeinsam mit der Hessischen Landesregierung und der Bundesregierung als gleichrangigen Partnern, zum Ausbau seiner Anlagen unternommen haben, schufen erst die Voraussetzungen für den Aufstieg dieses Umschlagplatzes des Weltluftverkehrs. Daß ein Teil der Bevölkerung des dichtbesiedelten Rhein-Main-Gebietes unter dem unvermeidlichen Lärm dieses Betriebes zu leiden hat, ist die unerfreuliche Kehrseite einer Entwicklung, deren Vorteile zwar auf der Hand liegen, jedoch auf die Dauer nicht die lange Vernachlässigung des entsprechenden Umweltschutzes rechtfertigen. Hier, wie überhaupt in diesem gesamten Problembereich, liegen große Aufgaben der Zukunft für die Landesregierung.

Jede Verkehrserweiterung zieht Fremde an. Für Hessens Wirtschaft stellt der *Fremdenverkehr* einen großen Aktivposten dar. Gäste, gleich aus welchen Gründen sie auch kommen, pflegen Ansprüche zu stellen, die entsprechende Dienstleistungen erforderlich machen. Die Ausgaben der Fremden beleben daher die Umsätze des heimischen Marktes. Dennoch vergleichen die Statistiker Äpfel mit Birnen, wenn sie bei den rund 5 Millionen Gästen des Jahres 1975 die Besucher von Frankfurt mit jenen zusammenzählen, die in hessischen Landgemeinden, vornehmlich in den landschaftlich schönen Mittelgebirgen, Erholung suchen. Wer in Frankfurt oder seiner näheren Umgebung (bis zu 50 km) übernachtet, ist in der Regel geschäftlich unterwegs, zumindest Besucher der Messen und Ausstellungen. Er verweilt nur eine oder zwei Nächte. Der Urlauber dagegen bleibt länger und kommt zumeist auch aus anderen sozialen Schichten als die Mehrzahl der Geschäftsreisenden. Das gilt auch für den größten Teil der fast 1 Million Ausländer, die 1975 nach Hessen kamen. Die hessische Landesregierung hat seit Jahren den Ausbau des Fremdenverkehrs in den Erholungs-

gebieten nachdrücklich gefördert. Dieser Hilfe ist es zu verdanken, daß besonders Nordhessen, hier vornehmlich der Landkreis Waldeck-Frankenberg, einen stetigen Zuwachs der Übernachtungszahlen erlebt hat. Für die bäuerliche Bevölkerung weiter Teile des Landes wurde durch eine zielbewußte Arbeit damit eine zusätzliche Einnahmequelle erschlossen, die noch vor dem 2. Weltkrieg weitgehend auf Unverständnis oder Ablehnung gestoßen wäre. Ohne diese Umstellung, die auch beträchtliche finanzielle Aufwendungen erforderte, war die Weiterexistenz vieler kleinbäuerlicher Betriebe nicht zu sichern.

Solche Maßnahmen kamen auch dem *Handwerk* in den Kleinstädten und auf dem Lande zugute. Seine Situation unterscheidet sich im Grunde nicht von der seit 1945 allenthalben in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachtenden Entwicklung. Die Zahl der selbständigen Betriebe ist seitdem unaufhaltsam gesunken, wobei jedoch in erster Linie die Ein-Mann-Unternehmen beträchtlich zu Gunsten der Betriebe mit mehreren Beschäftigten zurückgingen. Man darf also von einem Prozeß des Gesundschrumpfens sprechen. Das unterstreicht auch die relative Konstanz der im Handwerk tätigen Personen. Natürlich differieren die Verhältnisse innerhalb der Handwerksgruppen. Am stärksten ist der Rückgang bei dem Bekleidungsgewerbe, in dem sich in den letzten beiden Jahrzehnten zunehmend aus Südosteuropa Zugewanderte als sogenannte Änderungs-Schneider eine selbständige Existenz schaffen konnten. Aber auch im Nahrungsmittelhandwerk führte die stete Ausdehnung der Supermärkte wie der seit vielen Jahren anhaltende Mangel an Nachwuchs zu beträchtlichen Betriebsaufgaben. Insgesamt ist auf diesem Sektor ähnlich wie in der Landwirtschaft die seit 1945 gerade durch die Art des Wiederaufbaues bedingte Umstrukturierung erkennbar. Sie begünstigte den Übergang zu leistungsfähigen Betriebsgrößen und eliminierte alle Kümmerexistenzen. In der modernen Konsumgesellschaft mit ihrem hohen Lohnniveau hat das Reparaturhandwerk nur noch einen begrenzten Lebensraum, zumal viele Konsumgüter so preiswert auf dem Markt angeboten werden, daß sich beim Verschleiß das Wegwerfen aufdrängt, weil die Neuanschaffung günstiger als eine Reparatur ist. Die mancherlei Probleme, die sich zwangsläufig dabei einstellen — sie reichen von zusätzlicher Umweltverschmutzung bis zum sinkenden Angebot von Lehrstellen —, wurden bisher weitgehend übersehen.

Innerhalb des Handwerks nahm die Gruppe der Ausbaugewerbe eine Sonderentwicklung. Zusammen mit dem *Bauhauptgewerbe* gab es für sie bei dem riesigen Ersatzbedarf für die durch den Luftkrieg zerstörten Gebäude gleich nach Kriegsende und dann im Zusammenhang mit dem sprunghaften Ausbau der Wirtschaftskapazitäten seit der Mitte der fünfziger Jahre

Frankfurt a. M. nach dem 2. Weltkrieg

Frankfurt a. M. nach dem Wiederaufbau

volle zwei Jahrzehnte hindurch eine so große Nachfrage, daß es zu einer beträchtlichen Ausweitung der Betriebe und ihrer Ausstattung kam. Im Zeichen der Hochkonjunktur hat die gesamte Bauwirtschaft sich an Dimensionen gewöhnt, die auf die Dauer nur durch eine stete Ausweitung des Bauvolumens zu behaupten waren. Darum traf sie die Rezession zu Beginn der siebziger Jahre mit voller Wucht. Betriebszusammenbrüche, Massenentlassungen, die Forderung nach Subventionen waren die unausbleiblichen Folgen. Dabei trat deutlich hervor, daß viele Unternehmen der Bauwirtschaft unterkapitalisiert waren und Risiken eingingen, für die ihnen auch die Geldinstitute auf die Dauer keine Rückendeckung gewähren konnten. Das galt im gleichen Maße für Hoch- wie Tiefbau-Unternehmen. Gerade beim Ausbau des Verkehrsnetzes und bei so aufwendigen Vorhaben, wie dem Bau eines U-Bahnnetzes in Frankfurt boten sich große Chancen, die mancher mit unzulänglichen Eigenmitteln wahrzunehmen trachtete. Die Bauwirtschaft Hessens muß daher auf ein Maß reduziert und umstrukturiert werden, das einer voraussehbaren Dauernachfrage entspricht. Das ist gewiß ein schmerzlicher Prozeß, der Jahre erfordern wird. Eine voreilige Ankurbelung der Investitionstätigkeit kann auf dem Bausektor nur zu einer Verschiebung dieses unaufhaltsamen Vorganges führen.

Auch im Bauhauptgewerbe ist seit Jahren eine starke Konzentration im Gange, weil der große Maschinenpark, den der heutige Baubetrieb erfordert, zwangsläufig einen beträchtlichen Kapitalaufwand bindet. Allerdings gibt es in Hessen eine Reihe von Großbaufirmen, die teils schon seit vielen Jahrzehnten wie etwa die Philipp Holzmann AG und Wayss & Freitag in Frankfurt im In- und Ausland bedeutende Projekte ausgeführt haben. Ihre Situation unterscheidet sich wesentlich von den nur im lokalen Rahmen tätigen Betrieben. Daß sie jedoch ebenfalls von der Weltkonjunktur abhängig sind, ist unbestreitbar und birgt mancherlei Risiken in sich. So lehrt gerade die Entwicklung auf dem Baumarkt, wie eng die Zusammenhänge zwischen der produzierenden Wirtschaft und dem Kreditgewerbe sind.

Hier aber liegt einer der großen Vorzüge des hessischen Wirtschaftslebens: Es ist unlösbar mit einem Bank- und Börsenplatz von europäischer Bedeutung verflochten. In Frankfurt hat sich seit 1945 fast zwangsläufig — natürlich durch Entscheidungen der Besatzungsmacht gefördert, im Grunde jedoch historisch-geographisch bedingt — das *Zentrum der Geldwirtschaft* der Bundesrepublik Deutschland entwickelt. Mit der Deutschen Bundesbank haben die Großbanken und viele Spezialinstitute hier ihren Sitz genommen. Weit über hundert Bankinstitute aus allen Erdteilen haben in Frankfurt Zweigstellen oder Repräsentanzen errichtet. Wie im 19. Jahrhun-

dert zu Rothschild's Zeiten ist heute die Frankfurter Börse wieder einer der großen Geldmärkte Europas, allen anderen Börsenplätzen der Bundesrepublik deutlich überlegen. Das gilt sowohl für Devisen und Gold wie für den Wertpapiermarkt. Daß daneben in Frankfurt auch eigene Börsen für Getreide und Produkten wie für Immobilien bestehen, unterstreicht die Bedeutung dieses zentralen Geldplatzes. Insgesamt sind weit über zweihundert Bankinstitute aller Art in Frankfurt tätig. Das Zweigstellennetz der Banken, Sparkassen und Genossenschaften überzieht das ganze Land Hessen, seine Fäden führen jedoch allesamt nach Frankfurt.

Im engsten Zusammenhang mit dieser entscheidenden Position der größten Stadt Hessens auf dem Geldmarkt steht die Entwicklung einer großen Zahl von *Dienstleistungsbetrieben*, die mehr oder minder in und um Frankfurt konzentriert sind. Traditionsreich ist das bedeutende Versicherungsgewerbe, das seit 1945 durch Zweiginstitute ausländischer Unternehmen erheblich ausgedehnt wurde. Dagegen haben sich die vielfältigen Beratungsunternehmen für die verschiedensten Sektoren der Wirtschaft zumeist erst in den letzten Jahrzehnten entfaltet. Das geht bis zu der kompletten Erstellung großer Industrie-Anlagen, wie sie die Lurgi-Gesellschaften im Konzern der Metallgesellschaft AG betreiben. Nicht minder bezeichnend ist die Tatsache, daß sich nicht nur bedeutende Unternehmen der deutschen Werbewirtschaft sondern auch die Filialen der großen amerikanischen Unternehmen für den Platz Frankfurt entschieden haben und teilweise von hier aus ihre Geschäfte in ganz Westeuropa führen. Diese große Aktivität strahlt selbstverständlich in vielen Kanälen in das Wirtschaftsleben Hessens aus.

Doch dieser Schauseite der Wirtschaft des Landes Hessens steht auch eine dunkle Kehrseite gegenüber. Im Frankfurter Raum, dem Rhein-Maingebiet als dem großen Ballungszentrum im Südwesten des Landes, in dem ein Drittel seiner Bevölkerung lebt und einen großen Teil der Steuerkraft erwirtschaftet, liegt unzweifelhaft das Schwergewicht der hessischen Wirtschaft. Dabei gehören Teile dieses zentralen Raumes im Osten wie im Westen verwaltungsmäßig zu anderen Bundesländern. Ebenso ist der äußerste Südwesten Hessens ein Teil des ebenfalls von zwei Bundesländern verwalteten Ballungsraumes an der Neckarmündung. Wesentlicher aber ist die Tatsache, daß weite Teile der Mittelgebirgslandschaften im Schatten dieser Ballungszentren vegetieren und nur durch das Heer der Pendelwanderer an deren Wirtschaftskraft partizipieren. Je weiter man jedoch in Hessen nach Norden wandert, um so größer werden die *wirtschaftlichen Probleme*. Der Raum Mittelhessen mit der neuen Lahnstadt Gießen-Wetzlar als Zentrum hat gerade im letzten Jahrzehnt einige schwere Verluste hinnehmen müssen und bedarf auf die Dauer einer sorgfältigen Pflege seiner

Wirtschaftskraft, die vor erheblichen Umstrukturierungen nicht Halt machen kann. Noch kritischer liegen die Verhältnisse in Nordhessen. Die Wirtschaft des Kasseler Raumes ist bei weitem nicht so vielfältig wie die im Rhein-Main-Gebiet. Zudem tendiert sie von jeher nach Norden, hat also zentrifugale Kraftlinien. Die Willkür der Grenzziehungen nach 1945, freilich historisch vorgezeichnet, hat jedoch diesen Raum mit einer zusätzlichen Hypothek belastet. Daß sie rein politisch bedingt ist, bietet nur einen schwachen Trost und eine gewisse Hoffnung auf zentrale Hilfe. Dieses sogenannte Zonenrandgebiet bedarf seit Jahr und Tag der materiellen Förderung durch die Bundes- und Landesregierungen. Durch diese Maßnahmen gelang es, das Wirtschaftspotential der von der politischen Absperrung so hart betroffenen Gemeinden und Kreise einigermaßen zu erhalten. Sie werden jedoch immer Sorgenkinder bleiben, solange die Verhältnisse an der Ostgrenze der Bundesrepublik in der seit 1945 entwickelten Art fortbestehen. Daß die benachbarten Landkreise Hessens bis weit nach Mittelhessen hinein zu den Fördergebieten gehören, in denen Bund und Land die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" gemeinsam betreiben, offenbart vollends die Schwächen eines Landes, das sich andererseits dank der großen Ertragskraft des rhein-mainischen Ballungsraumes zu den wirtschaftlich gut fundierten der Bundesrepublik rechnen darf. Für eine wohlausgewogene Wirtschaftspolitik fehlt es nie an Aufgaben, wie umgekehrt die Risiken solcher Unausgeglichenheit der einzelnen Regionen des Landes nicht gering sind.

GUIDO BRUNNER

HESSEN IN EUROPA

Hessen ist Teil der Europäischen Gemeinschaft. Mit anderen Regionen Europas hat es manche Probleme gemeinsam. Seine Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur bringt es vielfach mit Entwicklungen auf europäischer Ebene in Berührung.

Hessen hat neben einer hochentwickelten exportorientierten Großindustrie eine große Anzahl mittelständischer Betriebe; Hessen, insbesondere Frankfurt, ist ein Mittelpunkt des privaten Bankgewerbes und Sitz der Deutschen Bundesbank; weite Gebiete Hessens leben von der Landwirtschaft, und dies oft unter harten Umweltbedingungen. All diesen Bereichen ist in besonderem Maße daran gelegen, daß die europäische Einigung Fortschritte macht, denn sie ziehen aus der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft Nutzen. Darauf soll in folgendem Beitrag näher eingegangen werden.

*

Die enge Verknüpfung des Landes Hessen mit der europäischen Entwicklung entspricht dem Beitrag, den die Hessen seit Jahrhunderten zur kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung Europas geleistet haben. Es verwundert deshalb auch nicht, daß die Verträge von Rom in einer Zeit ausgehandelt und abgeschlossen wurden, als der Offenbacher Heinrich von Brentano Bundesminister des Auswärtigen war, und daß unter diesen Verträgen, die den Gemeinsamen Markt und Euratom schufen, der Name Walter Hallsteins steht, des früheren Professors und Rektors in Frankfurt.

Eine einzige Zahl sagt genug über die Bedeutung Hessens als Industrieland: 40% des Bruttoinlandsprodukts werden vom warenproduzierenden Gewerbe geschaffen. Seine Industrie lebt zu einem großen Teil vom Außenhandel: Im Jahre 1975 entfiel fast ein Drittel des hessischen Industrieumsatzes auf die Ausfuhr.

Diese Unternehmen brauchen den gut funktionierenden Gemeinsamen Markt. Immerhin sind dessen acht andere Mitgliedstaaten der bei weitem wichtigste ausländische Handelspartner Hessens. Im Durchschnitt der Jahre 1971 bis 1975 gingen dorthin 40% der Ausfuhren.

Die Verknüpfung mit den Partnern in der Europäischen Gemeinschaft und das Interesse der hessischen Wirtschaft an der Tätigkeit und am Erfolg der Gemeinschaft sollen am Beispiel des größten Wirtschaftszweiges dargestellt werden, der chemischen Industrie. Die chemische Industrie Hessens – das ist mehr als ein Fünftel des gesamten Grundkapitals der Aktiengesellschaften des Landes, das ist ein Fünftel des Industrieumsatzes in Hessen, das ist ein Wirtschaftszweig mit 90 000 Beschäftigten, der 41% seiner Produktion ausführt und damit allein ein Drittel des gesamten Auslandsumsatzes der hessischen Industrie auf sich vereinigt.

Zum Gemeinsamen Markt in der Europäischen Gemeinschaft gehört selbstverständlich die Abschaffung der Binnenzölle. Das ist aber bei weitem nicht genug, um den freien Warenverkehr zu ermöglichen, den Unternehmen überall in der Gemeinschaft gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sichern und den Verbrauchern die größte mögliche Auswahl an Waren zu bieten. Die Europäische Gemeinschaft hat auch tatsächlich mehr getan, und die Erzeugnisse der chemischen Industrie sind dafür ein gutes Beispiel. Sie sind es auch deshalb, weil sich bei ihnen besonders deutlich zeigt, daß der Gemeinschaft keineswegs nur die Interessen der Hersteller und des Handels am Herzen liegen, sondern daß immer auch die Verbraucher und der Schutz der Volksgesundheit zu ihrem Recht kommen.

An erster Stelle sind hier die „technischen Handelshemmnisse" zu nennen. Was ist darunter zu verstehen? Viele Erzeugnisse der chemischen und Arzneimittelindustrie können bei unsachgemäßer Handhabung und Verwendung Gesundheitsschäden hervorrufen. Deshalb hatte früher jeder Staat für sich Prüfungs- und Genehmigungsverfahren vorgeschrieben, die Verwendung bestimmter Stoffe verboten, besondere Arten der Verpackung und Kennzeichnung verlangt. Solange diese Vorschriften von Land zu Land voneinander abwichen, konnte eine Fabrik ihre Erzeugnisse erst dann ausführen, wenn für jedes Abnehmerland von neuem umständliche, teuere und zeitraubende Zulassungsverfahren durchlaufen waren, mußten die Waren unter Umständen für jedes Abnehmerland anders verpackt werden.

Auf Gemeinschaftsebene lautet die Antwort: Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, nicht als Selbstzweck, sondern mit dem Ziel, Hemmnisse abzubauen und gleichzeitig dem neuesten Stand der Wissenschaft Rechnung zu tragen. Erste Schritte sind getan, weitere werden folgen:

– Arzneimittel werden jetzt in allen Mitgliedstaaten nach den gleichen Vorschriften und unter der Aufsicht von Personen mit gleichwertigen

Qualifikationen hergestellt und kontrolliert; die Genehmigung eines Medikaments in einem Mitgliedstaat gilt auch in den anderen;

- für kosmetische Mittel ist festgelegt worden, welche Mindestangaben (z. B. Verfalldatum) die Hersteller auf der Packung machen müssen; eine für die ganze Gemeinschaft gleiche Liste von Stoffen, die in kosmetischen Erzeugnissen nicht enthalten sein dürfen, umfaßt mehr als 360 Positionen, denn es darf nicht wieder vorkommen, daß, wie geschehen, Kleinkinder durch eine Überdosis von Hexachlorophin im Babypuder vergiftet werden;
- bei Waschmitteln müssen die darin enthaltenen „grenzflächenaktiven Substanzen" zu mindestens 90% biologisch abgebaut werden können, damit sich die Verunreinigung der Gewässer in annehmbaren Grenzen hält;
- explosionsgefährliche, leicht entzündliche, giftige, ätzende oder sonst gefährliche Stoffe und Zubereitungen, die gefährliche Stoffe enthalten, dürfen nur in widerstandsfähigen und undurchlässigen Verpackungen auf den Markt gebracht werden; für die Warnzeichen auf den Verpackungen gelten einheitliche Regeln.

*

Der Gemeinsame Markt kann nur funktionieren, wenn es freien Wettbewerb gibt. Sonst käme es zu Verzerrungen, die Warenströme würden nicht mehr den Regeln des Marktes gehorchen, jedenfalls nicht eines Marktes, der die ganze Gemeinschaft umfaßt. So zahlreich wie die Versuche, den Wettbewerb zugunsten von Sondervorteilen auszuschalten oder einzuschränken, sind auch die Maßnahmen, die ihn auf Gemeinschaftsebene gewährleisten sollen. Einige davon seien, wiederum am Beispiel der chemischen Industrie, dargestellt.

Die Sorge um den Schutz der Umwelt vor übermäßigen Belastungen hat die Regierungen in den letzten Jahren immer mehr dazu gebracht, einschränkende Vorschriften zu erlassen, darunter auch über das Ableiten schädlicher Stoffe in Gewässer. Den betroffenen Unternehmen entstehen dadurch hohe Kosten, denn sie müssen teuere Filter- und Kläranlagen bauen. Wettbewerbsneutral sind solche Vorschriften nur, wenn sie alle Unternehmen der Branche in gleicher Weise belasten.

Auch hier ist also die Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene dringend. Sie drohte lange Zeit an der unterschiedlichen Interessenlage der britischen Industrie einerseits und der kontinentaleuropäischen andererseits zu scheitern. Rhein und Main sind heute schon so stark verschmutzt, daß jeder Versuch sinnlos wäre, Mindestnormen für die „Reinheit" des Wassers festzulegen. Hier helfen nur genaue Vorschriften darüber, in welchem Ausmaß welche schädlichen Stoffe zugeführt werden dürfen. In Großbritannien

hingegen liegen die meisten chemischen Werke an verhältnismäßig sauberen Flüssen. Dort würde sich die Regierung deshalb mit Anforderungen begnügen, die mit geringerem Aufwand zu erfüllen sind: Vorschriften darüber, welche Eigenschaften das Wasser nach der Zuführung von Industrieabfall noch haben muß. Großbritannien möchte sich diesen naturgegebenen Standortvorteil nicht nehmen lassen – vergleichbar dem Nutzen, den der Fremdenverkehr an der Riviera aus dem warmen Mittelmeerklima zieht.

Die Gegensätze sind schließlich durch eine Kompromißformel überbrückt worden. In erster Linie gilt der Grundsatz der „Emissionsnormen". Den einzelnen Mitgliedstaaten steht es jedoch frei, später die Methode der „Qualitätsziele" zu wählen, sobald auf Gemeinschaftsebene nachgewiesen ist, daß diesen Zielen entsprochen wird und daß sie auf Dauer eingehalten werden können. Bis Ende 1977 sollen eine „schwarze" und eine „graue" Liste hochgefährlicher und weniger gefährlicher Stoffe aufgestellt werden, die nicht mehr oder nur in geringerem Maße in Gewässer abgeleitet werden dürfen.

Freier Wettbewerb setzt auch voraus, daß er nicht durch Absprachen zwischen Unternehmen, durch aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, durch die mißbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung eingeschränkt wird. Das europäische Kartellrecht soll dies über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinaus verhindern; die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel wacht darüber. Zwei Anwendungsfälle, an denen Unternehmen in Hessen beteiligt waren, sollen andeuten, worum es hier geht.

Die Kali und Salz AG in Kassel und ein französisches Unternehmen sind die bedeutendsten Hersteller von Pottasche in der Gemeinschaft. Sie vereinbarten, in Italien und den Niederlanden ihre Erzeugnisse über ein gemeinsames Vertriebsnetz abzusetzen. Die Käufer von Stickstoffdünger in diesen beiden Ländern hätten damit nur mehr eine einzige Bezugsquelle mit feststehenden Preisen und Lieferbedingungen gehabt. Die Kommission hat durchgesetzt, daß die beiden Unternehmen wieder jedes für sich am Markt auftreten. Dagegen hat die Kali und Salz AG eine Vereinbarung mit einem anderen deutschen Unternehmen über den Vertrieb in Deutschland vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften erfolgreich verteidigt.

Die Kommission hat ferner durchgesetzt, daß die Hoechst AG über Ampicillin, das sie aus Großbritannien bezieht, frei verfügen kann. Ursprünglich war in einem Vertrag mit dem britischen Erzeuger vorgesehen, daß Hoechst diesen Grundstoff für die Herstellung von Antibiotika weder

unverarbeitet weiterveräußern noch daraus Produkte für die Tiermedizin oder Medikamente für andere Bestimmungsländer als Deutschland und Österreich herstellen dürfe. All diese Beschränkungen verstießen gegen einen wichtigen Grundsatz des Gemeinsamen Marktes: Sobald ein Erzeugnis in einem Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden ist, steht ihm die ganze Gemeinschaft offen.

In der Praxis kann sich der Grundsatz des freien Warenverkehrs mit gewerblichen Schutzrechten einzelner Mitgliedstaaten überschneiden. Gerade für die chemische Industrie sind das wichtige Fragen.

Im Patentrecht hat die Gemeinschaft am 15. Dezember 1975 einen großen Schritt vorwärts getan. An diesem Tag wurde das Übereinkommen über das Gemeinschaftspatent unterzeichnet. Wenn das Europäische Patentamt 1977 in München seine Arbeit aufnimmt, wird es aufgrund eines einzigen Antrags Patente erteilen können, die in der ganzen Gemeinschaft gelten und in allen Mitgliedstaaten die gleichen rechtlichen Wirkungen haben.

Nun sollten auch gemeinschaftliche Warenzeichen geschaffen werden. Die Kommission hat dafür Vorschläge gemacht.

Fragen wie freier Wettbewerb, gewerblicher Rechtsschutz gehen nicht allein Großunternehmen an. Im Gegenteil, den mittelständischen Betrieben liegt erst recht daran, am Markt nur nach ihrer Leistung beurteilt zu werden.

In Hessen haben 91% aller gewerblichen Betriebe weniger als 200 Beschäftigte. Sie tragen etwas über ein Viertel zum hessischen Industrieumsatz bei. Was tut die Europäische Gemeinschaft für diese mittelständischen Unternehmen?

Nun, auf ihre besonderen Bedürfnisse ist das Büro für Unternehmenskooperation in Brüssel (Rue Archimède 17) zugeschnitten. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat es 1973 gegründet, um kleine und mittlere Unternehmen bei der Anpassung an die wirtschaftlichen Gegebenheiten des Gemeinschaftsmarktes zu unterstützen. Das Büro hilft kostenlos, Partner für eine Zusammenarbeit über die Grenzen hinaus zu finden: für den Austausch von Lizenzen und know-how, für gemeinsamen Ein- und Verkauf, gemeinsame Produktion und Beteiligungen. Außerdem gibt es Auskünfte über die einschlägigen gesetzlichen Vorschriften. In den ersten drei Jahren seines Bestehens hat das Büro über 2 600 Anfragen bearbeitet und in 240 Fällen Kontakte zwischen Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten hergestellt.

Auch die europäische Regionalpolitik steht den Mittelbetrieben bei. Ihre Aufgabe ist es, das krasse Wohlstandsgefälle innerhalb der Gemeinschaft — in Hamburg ist das Prokopfeinkommen sechsmal so hoch wie in

Kalabrien — auszugleichen, die Strukturen zu verbessern und einander anzunähern. Vordringliches Ziel muß es dabei naturgemäß sein, die Lebensverhältnisse in den rückständigsten Gebieten Süditaliens und Irlands an das europäische Durchschnittsniveau heranzuführen.

Strukturprobleme stellen sich aber auch in Hessen. Im Landesentwicklungsplan Hessen '80 heißt es: „ Die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur gehört zu den wichtigsten Anliegen der Landespolitik im wirtschaftspolitischen Bereich." Seit 1975 besteht der Europäische Fonds für Regionalentwicklung. Seine Mittel treten ergänzend neben die Aufwendungen der Mitgliedstaaten. Im ersten Jahr seines Bestehens hat er insgesamt etwa eine Milliarde DM vergeben. In Hessen hat er 28 Vorhaben mit fünf Millionen DM gefördert. Damit wurden je etwa zur Hälfte Industriebetriebe erweitert und Infrastrukturmaßnahmen unternommen, also zum Beispiel neue Industriegelände erschlossen. Die förderungsbedürftigen Gebiete liegen aus europäischer Sicht vor allem im Zonenrandgebiet und in Nordhessen.

*

Seit Jahrhunderten ist Frankfurt eines der wichtigsten Finanzzentren Europas. Seine Wertpapierbörse ist die größte Deutschlands. Die 59 Unternehmen des Kredit- und Versicherungsgewerbes vereinigen 30% des Grundkapitals aller Aktiengesellschaften in Hessen auf sich. Aus europäischen Anleihekonsortien sind manche dieser Häuser nicht wegzudenken.

Auch den Banken hat die Europäische Gemeinschaft das Tätigkeitsfeld erweitert. Seit Anfang 1975 dürfen ihnen keine Hindernisse mehr in den Weg gelegt werden, wenn sie in anderen Mitgliedstaaten Niederlassungen errichten oder bestimmte Dienstleistungen erbringen wollen. Vorschläge der Kommission, die auch den freien Dienstleistungsverkehr der Versicherungsgesellschaften in anderen Mitgliedstaaten erleichtern sollen, liegen dem Ministerrat der Gemeinschaft vor.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau in Frankfurt ist ein wichtiger Partner der Gemeinschaft. Sie ist als Agent der Brüsseler Stellen in die Vereinbarung, Auszahlung und Abwicklung der Darlehen eingeschaltet, die die Montanunion und die Europäische Investitionsbank Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland gewähren. Dazu gehören auch die 153 Millionen DM Kredit der Investitionsbank für den zweiten Bauabschnitt des Kernkraftwerks Biblis.

Die Deutsche Bundesbank, ebenfalls mit Sitz in Frankfurt, hat wichtige Aufgaben bei der Entwicklung und Durchführung der währungspolitischen Zusammenarbeit in der Gemeinschaft, die später in die Wirtschafts-

und Währungsunion münden soll. Mit den Zentralbanken der anderen Mitgliedstaaten arbeitet sie in mehrfacher Weise zusammen:

- Die Zentralbanken sind im Währungsausschuß der Gemeinschaft vertreten, der beratende Aufgaben hat und sich bisher vorwiegend mit den internationalen Währungsbeziehungen befaßt;
- sie koordinieren ihre Geld- und Kreditpolitik;
- sie intervenieren an den Devisenbörsen, um die Währungen des EWG-Wechselkursverbunds, der „Schlange", innerhalb der vereinbarten Bandbreite zu halten und um beim Dollarkurs geordnete Marktverhältnisse aufrechtzuerhalten; dabei stimmen sich die Zentralbanken mindestens dreimal täglich über ein Telefonnetz, das seit 1971 besteht, untereinander ab;
- sie beschließen, wenn nötig, einen kurzfristigen Währungsbeistand (drei bis sechs Monate) zugunsten von Mitgliedstaaten mit vorübergehendem Zahlungsbilanzdefizit: zum ersten Mal im März 1974 für Italien.

Als Instrumente dieser Zusammenarbeit gibt es neben dem Währungsausschuß den Ausschuß der Präsidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten und den Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit. Der besondere Gemeinschaftscharakter der währungspolitischen Zusammenarbeit ist allerdings auf der Ebene der Zentralbanken bisher nur schwach ausgeprägt. Solange greifbare Fortschritte in Richtung auf die Wirtschafts- und Währungsunion ausbleiben, ist die Versuchung groß, diese Zusammenarbeit als einen unselbständigen Bestandteil der internationalen Währungspolitik aller westlichen Industriestaaten zu sehen.

*

Hessen ist nicht nur bevorzugter Standort für Industrie und Finanz. Das Gesicht weiter Teile des Landes wird von der Landwirtschaft bestimmt. 44% der Fläche Hessens wird landwirtschaftlich genutzt. Ein Vergleich der hessischen Landwirtschaft mit den Verhältnissen in anderen Gebieten der Europäischen Gemeinschaft lohnt sich, denn er wirft Licht auf besondere Eigenheiten der landwirtschaftlichen Struktur Hessens und erlaubt darüber hinaus eine vergleichende Wertung sozialer Zusammenhänge.

Zum Vergleich mit Hessen bieten sich zwei Regionen an: Nordfrankreich – die Gegend um Lille und Calais – und der flämische Teil Belgiens. In allen drei Gebieten arbeiten 6 bis 7% der erwerbstätigen Bevölkerung in der Landwirtschaft; der Rest verteilt sich gleichmäßig auf die Industrie und das Dienstleistungsgewerbe.

Sehen wir uns die Aufteilung in jedem dieser Tätigkeitsbereiche nach Geschlechtern und nach dem Verhältnis von Selbständigen, Arbeitnehmern und mitarbeitenden Familienangehörigen an, so sind die Strukturen in der Industrie in allen drei Gebieten ähnlich: drei Viertel Männer, ein Viertel Frauen, über 92% Arbeitnehmer.

Deutliche Unterschiede treten hingegen zutage, betrachtet man die Verhältnisse in der Landwirtschaft. Auf den hessischen Bauernhöfen arbeiten nur 42% Männer, während in Nordfrankreich und Belgien die Männer mit 64 und 72% in der Mehrheit sind. Die hessische Landwirtschaft stützt sich zu 58% auf mitarbeitende Familienangehörige; in Nordfrankreich und Belgien sind es nur 40 bzw. 30%. Das heißt: In der hessischen Landwirtschaft überwiegen die Familienbetriebe, und es arbeiten hauptsächlich weibliche Familienangehörige mit.

Mit seinem hohen Anteil von Frauen in der Landwirtschaft steht Hessen nicht allein da. Auch in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt, in den anderen mitteleuropäischen Ländern und in Osteuropa arbeiten nämlich auf den Bauernhöfen mehr Frauen als Männer. Am anderen Ende der Skala stehen die angelsächsischen Länder und vor allem die Niederlande mit einem Anteil von nur 5% Frauen! Traditionen und überlieferte Auffassungen von der Rolle der Frau in Gesellschaft und Wirtschaftsleben prägen also immer noch das Verhalten.

Unter den deutschen Bundesländern liegt Hessen insofern allerdings an der Spitze. Das mag daran liegen, daß in Hessen der bäuerliche Klein- und Mittelbetrieb vorherrscht. 43% der landwirtschaftlichen Betriebe, beträchtlich mehr als im Durchschnitt der Bundesrepublik Deutschland, haben nur eine Größe von 1 bis 5 ha. Hessen hat unter den Bundesländern auch das niedrigste Reineinkommen je Familienarbeitskraft.

Gegenüber früher hat sich die landwirtschaftliche Betriebsstruktur Hessens in den letzten Jahren allerdings gebessert. Die Zahl der Kleinbetriebe ist zurückgegangen. Die durchschnittliche Größe und die Leistungsfähigkeit der Betriebe hat zugenommen. In ihrem Landesentwicklungsplan hat sich die hessische Landesregierung das Ziel gesetzt, 285 000 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche in Betriebsgrößen zu überführen, die Vollerwerbslandwirten ein gutes Auskommen bieten. Daneben tritt die Marktstrukturverbesserung: der Ausbau moderner leistungsfähiger Vermarktungseinrichtungen.

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft verfolgt die gleichen Ziele. Bis Ende 1974 hat er für Hessen 100 Millionen DM aufgebracht. Davon entfiel fast die Hälfte auf Maßnahmen der Flurneuordnung; ein Fünftel kam wasserwirtschaftlichen Maßnahmen

zugute; ein Sechstel diente der Verbesserung der Marktstrukturen, insbesondere der Molkereien.

Seit Anfang 1975 sind daneben Hilfsmaßnahmen der Gemeinschaft zugunsten der Landwirtschaft in Berggebieten und anderen benachteiligten Gebieten getreten. Sie sollen die Erhaltung der Landschaft und eines Minimums an Bevölkerungsdichte in Gegenden sicherstellen, die sonst wegen ihrer geringen Ertragsfähigkeit von Abwanderung der ländlichen Bevölkerung bedroht wären.

In Hessen sind das der westliche und östliche Taunus, der Odenwald, der Vogelsberg, das Knüllgebirge, Nordost- und Nordwesthessen — insgesamt 15% des Landes mit einer Viertelmillion Einwohnern. Der Bund und das Land Hessen gewähren dort neben Investitionshilfen Zahlungen zum Ausgleich der ständigen natürlichen Nachteile. 1975 waren es 6,6 Millionen DM. Ein Viertel davon übernimmt der Europäische Agrarfonds.

*

In Artikel 33 der Verfassung des Landes Hessen heißt es: „Die Frau und der Jugendliche haben für gleiche Tätigkeit und gleiche Leistung Anspruch auf gleichen Lohn" (wie der erwachsene Mann). Das ist deutlicher als der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt" im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Das europäische Gemeinschaftsrecht geht noch weiter.

Artikel 119 des EWG-Vertrags legt fest, daß jeder Mitgliedstaat den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anzuwenden hat. Das ist unmittelbar geltendes Recht. Inzwischen haben „Richtlinien" die praktischen Folgen aus diesem Grundsatz gezogen: Spätestens seit Februar 1976 kann jeder Arbeitnehmer, gleich welchen Geschlechts, vor Gericht gegen ungleiche Entlohnung klagen, kann er gegen Tarifverträge oder Arbeitsverträge vorgehen, die diskriminierende Bestimmungen enthalten, braucht er keine Entlassung zu befürchten, wenn er auf gleicher Entlohnung besteht.

Spätestens im August 1978 müssen überall in der Gemeinschaft Mann und Frau auch beim Zugang zur Beschäftigung, zur Berufsberatung, beruflichen Bildung und Weiterbildung und hinsichtlich der Arbeitsbedingungen gleich behandelt werden.

Die volle Chancengleichheit von Mann und Frau im Berufsleben wird allerdings erst dann erreicht sein, wenn im Bewußtsein der Öffentlichkeit Berufe und Tätigkeiten nicht mehr in „typisch männliche" und „typisch weibliche" unterteilt werden. In einer Studie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über „Die Erwerbstätigkeit der Frau und ihre

Probleme" heißt es mit Recht, daß „die Frauen nur über den Weg einer breiten Streuung in alle Zweige der Wirtschaft, d.h. über die diversifizierte Eingliederung an der Seite der männlichen Arbeitnehmer, den Diskriminierungen entgehen können, mit denen man die ‚den Frauen vorbehaltenen Berufe' leichter belasten kann."

*

Die Hessen sind es seit Jahrhunderten gewohnt, mit Fremden umzugehen, über die Grenzen ihres Landes hinaus zu wirken. Den Römern verwehrte der Stamm der Chatten zwar den Vormarsch; doch dem friedlichen Austausch öffnete sich dieses europäische Kernland bald. Die Rhein-Main-Ebene, der Schnittpunkt von Hoher Straße und Weinstraße, war schon im frühen Mittelalter ein Verkehrsknotenpunkt von europäischer Bedeutung. Mindestens ab 1150 festigte die Herbstmesse und ab 1330 obendrein die Frühjahrsmesse Frankfurts Ruf als internationaler Handelsplatz. Die Wahl der deutschen Könige seit den Tagen der Staufer und die Königskrönungen seit 1562 brachten jedesmal die „Politiker" der damaligen Zeit nach Frankfurt. Goethe, der mit 14 Jahren die Wahl und Krönung Joseph II. miterlebte, bemerkte dazu: „Was einem Frankfurter besonders wohltun mußte, war, daß bei dieser Gelegenheit, bei der Gegenwart so vieler Souveräne und ihrer Repräsentanten, die Reichsstadt Frankfurt auch als ein kleiner Souverän erschien."

Die Europäische Gemeinschaft bringt Hessen weitergespannte Wirkungsmöglichkeiten. Dem hessischen Bürger bringt sie keine Einschränkung seiner Rechte von außen her. Die Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse aus Brüssel wollen seinen Freiheitsraum erweitern, nicht ihn einengen. Wenn nötig, schützt schon jetzt der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg die Rechte des europäischen Bürgers.

1978 wird ein wichtiges Element demokratischer Mitwirkung in der Gemeinschaft hinzukommen. Dann wird auch der hessische Bürger als Staatsbürger Europas sein Wahlrecht ausüben, seinen Abgeordneten im Europäischen Parlament unmittelbar wählen können. Dann wird auch Europa noch stärker als bisher den Grundsatz verwirklicht haben, den Artikel 70 der Hessischen Verfassung zur Grundlage des demokratischen Lebens in Hessen gemacht hat: „Die Staatsgewalt liegt unveräußerlich beim Volke."

ZWEITER TEIL

ERWIN STEIN

DIE STAATSZIELBESTIMMUNGEN DER HESSISCHEN VERFASSUNG

Staatszielbestimmungen[1] 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 nationalsozialistischen 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. 340ff.

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 Baden[2] (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. Isele[3] 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, 1ff.

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 Sozialllehre „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 sind[6].

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 sorgen[7]. 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 gestal-

[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 Entmenschlichung 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 Wege[9]. 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 Schüler[10]. Nach näherer gesetzlicher Regelung haben die Erziehungsberechtigten das Recht, die Gestaltung des Unterrichtswesens mitzubestimmen. Prinzipien des Unterrichts[11] sind teils christlich mitbestimmte, teils humanitäre Werte wie Ehrfurcht, Nächstenliebe, Achtung und Duldsamkeit, Rechtlichkeit 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 machen[12].

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 Wertepluralismus 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 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 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 Staatsgrundgesetzes[13] 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[14], 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 Verfassungberatende 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 Erklärung[15] 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 Verfassungberatenden 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 Verfassungberatenden 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 Verfassungberatenden 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 Verfassungberatenden 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 Ausdruck[16]: „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 Leitsätze[17], die von Eugen Kogon, Walter Dirks und Heinrich Knappstein 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 Verfasssung 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 Verfassungskompromiß[18]

Dieser Vorgang wird in der Politikwissenschaftlichen Literatur[19] 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. Dörr[20]. 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 Dörrs 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 ü b e r 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 Verfassungberatenden 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 LV I 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 Wirtschaft[21]. 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 CDU[22] 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 führen[23]. 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 einführte. 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, 365ff.; 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 Emanzipation[24] 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 eigner 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 — Verfassungsbezug[25] 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. 233ff.). 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 früher[26]. 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. Ebensowenig 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 sein[27].

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. 1ff.; S. 53f.; 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 5,138f.; 10,123; 25,96f.; 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. 340ff.

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 Legitimation[28], 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 Verfaßtsein 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 Staat[29].

[29] BVerfGE 2,12f.; 5,197–207; 12, 54

THILO RAMM

DIE SOZIALE ORDNUNG IN DER HESSISCHEN VERFASSUNG

I.

Der Standort der Hessischen Verfassung

1. Nur durch ihren Grundrechtsteil sind Verfassungen mehr als politische Organisationsstatute. Die Grundrechte sagen aus, welche Gesellschaftsordnung gewollt ist, und bestimmen damit den geschichtlichen Standort der Verfassung, wie sie umgekehrt auch Antworten auf die vorgefundene historische Situation sind. Mißt man mit diesen Maßstäben die Hessische Verfassung, so verändert sich ihre traditionelle Wertung, die auf dem pragmatisch-politischen Vergleich mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland basiert: Nach ihm ist die Hessische Verfassung genauso wie die anderen Verfassungen der Länder der ehemaligen amerikanischen und französischen Besatzungszone mit ihrer besonderen Aussage über die Gesellschafts- und Sozialordnung im Schatten der Geschichte geblieben. Die Hessische Verfassung ist seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland de facto zum politischen Organisationsstatut geworden. Ihren Anteil an der politischen Gestaltung dieser Bundesrepublik hat sie nur mittelbar geleistet, indem sie, wie auch die anderen Landesverfassungen, bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes als Ordnungsmodell gedient hat. Doch hat dieses Modell selbst nur wenig Beachtung gefunden. Die Verfassungsrechtswissenschaft hat es vernachlässigt, und dies sicherlich sogar mit einer gewissen Berechtigung, denn der Hessischen Verfassung ist, wie jeder anderen Landesverfassung auch, insoweit die letzte politische Bewährung versagt geblieben. 1946 stand die Verfassungsaussage über die Gesellschaftsordnung im Schatten fehlender Souveränität[1], und die Teilung Deutschlands

[1] Die Frage nach der Legitimation der während der Besatzungszeit entstandenen Verfassungen ist schwer und nur aufgrund von Einzelprüfungen zu beantworten. Den Ausgangspunkt bildet die konkrete Bestimmung der Souveränität. Nach ihr steht jede militärische Besetzung eines Landes der Ausübung der verfassungsgebenden Gewalt

ließ sie nicht als endgültige politische Entscheidung ansehen[2]. Später hat sich dann eine einheitliche Gesellschaftsordnung für die Bundesrepublik Deutschland durchgesetzt. Eine konsequent föderalistische Alternative, daß unterschiedliche Ordnungsmodelle der einzelnen Länder miteinander in Wettbewerb treten würden, hat niemals bestanden. Hessen hat, wie die

im Wege, denn Demokratie als innere Freiheit und Freiheit von äußerer Herrschaft müssen als identisch angesehen werden (vgl. hierzu eingehend Ramm, Der Arbeitskampf und die Gesellschaftsordnung des Grundgesetzes. Beitrag zu einer Verfassungslehre 1965, S. 73f.). Die Unabhängigkeit muß, streng genommen, nicht nur bei der Volksentscheidung über die Verfassung, sondern auch bei der Ausarbeitung des Entwurfs bestehen. Allerdings darf dabei nicht außer Acht gelassen werden, daß bei revolutionären Umwälzungen, die überwiegend Anlaß zur Verfassungsentstehung bilden, nicht die Gesamtheit des Volkes an einer Verfassungsausarbeitung beteiligt ist oder mitwirken darf, sondern die Verfassungsausarbeitung den Inhabern der faktischen Macht zufällt.

Wird von dem Prinzip der Volkssouveränität ausgegangen, so liegt nicht in der Genehmigung der Hessischen Verfassung durch die Militärregierung der Grund für ihre Geltung, sie stellt lediglich eine Selbstbindung des faktischen Machthabers dar. Zu recht stellt daher Stein in seiner Festansprache „Zwanzig Jahre Hessische Verfassung" 1966, S. 16 auf die freie Selbstbestimmung der hessischen Wahlberechtigten ab, die in geheimer Abstimmung und unbehindert sich für die Annahme oder Ablehnung des Verfassungsentwurfs entscheiden konnten. Er weist zutreffend auf Art. 41 HV hin, der entgegen den Bestrebungen der Besatzungsmacht Bestandteil des Verfassungsentwurfs blieb und im Volksentscheid angenommen wurde. Selbst bei der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs hat sich die Militärregierung offensichtlich sehr zurückgehalten. Caspary – Vom Werden der Verfassung in Hessen. Aus den Verhandlungen des Verfassungsausschusses der verfassungsberatenden Landesversammlung Großhessens. Aktuelle Schriften Heft 3 1946, S. 69. – hat die Rolle des Beauftragten des Generals Clay dahin charakterisiert: „Herr Dayton hat stets in vollkommener Vollendung zu uns als Experte für Verfassungsfragen gesprochen, dessen Rat stets gern eingeholt wurde. Ein Experte aus einem neutralen Land hätte seinen Rat kaum in anderer Weise erteilen können". Die Zurückhaltung der Militärregierung erklärt sich daraus, daß die Zielsetzung der deutschen Politiker und der Militärregierung weitestgehend übereinstimmten. Wie sehr dies der Fall war, zeigt das Schreiben von Gardes, des zuständigen Offiziers der Militärregierung für die amerikanische Zone, an die Militärregierung der einzelnen Länder vom 30.9.1946. Es gab als Ziele der Besatzungsmacht an: die Herstellung der Demokratie, zu der auch die Freiheitsrechte und der Rechtsstaat (rule of law) gehörten, die Unabhängigkeit der Justiz von Legislative und Exekutive, die bundesstaatliche Struktur und die wirtschaftliche Einheit Deutschlands (nach Departement of State (Hrsg.) Germany 1947–49. The story in documents 1950, S. 155 (156f.)).

[2] Dies gilt vor allem für die Entscheidung über die Wirtschaftsordnung. Zwischen den deutschen Politikern und der Militärregierung bestand Einigkeit darüber, daß Deutschland als wirtschaftliche Einheit erhalten bleiben sollte (vgl. Anm. 1). Alle Aussagen der Länderverfassungen sind insofern, entstehungsgeschichtlich betrachtet, politische Willensbekundung, wie Gesamtdeutschland gestaltet werden soll.

Präambel und die Art. 64 und 151 seiner Verfassung zeigen, eine solche Alternative nicht einmal politisch gewollt.

2. Die Aussagen der Hessischen Verfassung über die Gesellschafts- und Sozialordnung sind als eine der ersten politischen Konfessionen[3] nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus zunächst von historischem Interesse: als Antworten auf den Nationalsozialismus und auch auf die Weimarer Republik, deren Fehler vermieden werden sollten. Insofern interessieren sie zugleich den Verfassungstheoretiker als Ordnungsmodell. Aktuelle juristische Bedeutung – und dies über Hessen hinaus – gewinnen sie, wenn sie zur Interpretation der Gesellschafts- und Staatsordnung des Grundgesetzes herangezogen werden, die nach den Art. 18, 20 und 28 GG als freiheitlicher, demokratischer, sozialer und republikanischer Rechtsstaat charakterisiert werden kann. Der Aktualitätswert dieser Aussagen hat zugenommen, seitdem die Bundesrepublik Deutschland mit dem Abschluß des Grundvertrags mit der DDR von 1972 von einer illusionär gewordenen Wiedervereinigungspolitik Abschied genommen hat. Nunmehr muß sich die Bundesrepublik offen zur Eigenstaatlichkeit bekennen und wird gezwungen, deren Inhalt zu präzisieren. Zugleich gewinnen internationale Bindungen stärkere Bedeutung, wie sie durch den Beitritt zur Internationalen Arbeitsorganisation, zur Europäischen Gemeinschaft und vor allem zu den Vereinten Nationen entstanden sind. Die UN-Menschenrechtserklärung von 1948, die Europäische Sozialcharta von 1961 und die beiden internationalen Pakte von 1966: über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte haben eindringlich die Frage nach der richtigen Gesellschaftsordnung gestellt. An dieser weltweiten Rechtsentwicklung, vor allem an der Ausbildung sozialer Grundrechte, hat die Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich nur über die nach 1945 entstandenen Länderverfassungen teilgenommen, doch ist deren rechtliche Bedeutung politisch wie juristisch in der seit 1949 einsetzenden Restaurations-

[3] Die Geschichte der Verfassungsgebung der Länder zeigt, wie einseitig Eberhard Schmidt's Buch „Die verhinderte Neuordnung" 1970 (mehrere unveränderte Auflagen seitdem) ist. Sehr aufschlußreich über die wirkliche Machtlage ist demgegenüber Caspary aaO (Anm. 1), S. 66f. Nach ihm trat die hessische SPD für die wirtschaftlich-sozialen Bestimmungen ein, da sie befürchtete, daß unter Berufung auf den Einheitsgedanken „den reaktionären Wirtschaftskreisen nur der willkommene Vorwand geliefert würde, eine den Forderungen der Sozialdemokratie gerecht werdende Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte fürs erste überhaupt zu vereiteln". Die Verfassungsgebung der Länder stellte zugleich das Spiegelbild der damaligen politischen Landschaft Deutschlands dar.

epoche weitestgehend verdrängt worden.[4] Nunmehr wird die Frage von der internationalen Ebene aus wieder für die innerstaatliche Ordnung gestellt. Daher liegt es nahe, sich mit den Aussagen der Länderverfassungen erneut zu befassen.

3. Im Folgenden soll eine solche Untersuchung für die Hessische Verfassung vorgenommen werden. Ihr Gegenstand ist deren Gesamtkonzeption der sozialen Ordnung, so wie sie in den ersten drei Abschnitten des Ersten Hauptteils der Hessischen Verfassung: „Die Rechte des Menschen": Gleichheit und Freiheit (I), Grenzen und Sicherung der Menschenrechte (II) und Soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten (III) niedergelegt ist. Sie erfolgt stets im Hinblick auf die — nach Art. 31, 142 GG bedeutsame — Frage nach der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz. Dieselbe Frage hat der 1970 von der Freien Demokratischen Partei gestellte, allerdings dann nicht weiter behandelte Antrag aufgeworfen, die Hessische Verfassung abzuändern[5]. Ihre Beantwortung hängt, vom Grundgesetz aus gesehen, vor allem von der Interpretation der Freiheitsrechte, der Anerkennung ihrer sozialen Dimension (sog. Drittwirkung) und der Anerkennung einzelner sozialer Grundrechte und eines allgemeinen sozialen Grundrechts in Art. 2 GG[6] und der Sozialstaatsklausel ab.

[4] Als weitere Gründe sind die Korrektur von der Überspannung des föderalistischen Prinzips aufgrund des Einflusses der Besatzungsmacht, die traditionelle Skepsis des Juristen gegenüber neuen Rechtsfiguren und endlich die Respektierung des demokratischen Gesetzgebers zu nennen. Der letztere Grund trifft allerdings, wie weiter oben im Text zu zeigen sein wird, auf die Hessische Verfassung nicht zu.

[5] Antrag vom 13.1.1970, LT Drucksache VI/25 93. Die erste Lesung fand in der 68. Sitzung der VI. Wahlperiode am 29.1.1970 statt (S. 35, 64ff.). Vgl. zu diesem Antrag Groß, Die Entwicklung des hessischen Verfassungsrechts JbÖR NF 21, 1972, S. 309.

[6] Hierfür bestehen zwei Ansatzpunkte: Der erste bezieht sich auf den Wortlaut der einzelnen Verfassungsbestimmungen — ob sie die für soziale Grundrechte charakteristische Formulierung „Recht auf" enthalten. Dies ist bei Art. 2 Abs. 1 GG (Recht *auf* freie Persönlichkeitsentfaltung) und Art. 2 Abs. 2 GG (Recht *auf* Leben) enthalten, vgl. hierzu Ramm, Einführung in das Privatrecht, Bd. I 2. Aufl. 1974, S. 125.

In die Formulierung des Art. 2 Abs. 1 hat offensichtlich nicht nur die — unstreitige — Anerkennung des allgemeinen Freiheitsrechts, sondern auch Art. 14 Abs. 3 des Herrenchiemseer-Entwurfs Eingang gefunden, der bei der Formulierung des Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 GG weggefallen ist: „Jeder hat Anspruch auf gleiche wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten." Der Anspruch auf freie Persönlichkeitsentfaltung vermeidet den Konflikt mit der Kulturhoheit der Länder und ist umfassend. Andererseits wird der Januskopf des Art. 2 Abs. 1 GG deutlich: Es gibt keinen individuellen Förderungsanspruch gegenüber dem Staat ohne Anerkennung der Selbständigkeit und Freiheit des Individuums. Das Recht auf Persönlichkeitsentfaltung ist untrennbar mit dem Recht *zur* freien Persönlichkeitsentfaltung verbunden.

Beim Vergleich zwischen Hessischer Verfassung und Grundgesetz können die Entstehungsgeschichten der Verfassungen nur ausnahmsweise herangezogen werden, denn der subjektiv-teleologischen Interpretation sind durch das Demokratieprinzip engste Grenzen gesetzt: Die Verfassung stellt die unmittelbare Verbindung des Bürgers zum Recht dar. Maßgebend kann deshalb nur der Wortlaut der Vorschriften und ihre Würdigung aus dem Gesamtzusammenhang[7] sein, selbst wenn dies einen Wandel des Verfassungsverständnisses durch eine allmähliche Veränderung der Bedeutung der Begriffe einschließt.

II.

Die Grundrechtskonzeption

1. Noch sehr viel deutlicher als das Grundgesetz hat die Hessische Verfassung den Bruch mit der deutschen Verfassungstradition vollzogen, die vom Primat des Staates ausgegangen ist. Sie hat stattdessen an die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 angeknüpft und wie diese eine umfassende Konzeption der Gesellschaftsordnung entwickelt. Ausgangspunkt ist für sie die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz (Art. 1 HV), die – anders als Art. 3 III GG – keine Bevorzugung oder Benachteiligung zuläßt: Sie besteht vielmehr „ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Herkunft, der religiösen und der politischen Überzeugung". Auf die Rechtsgleichheit[8] folgt die Anerkennung der Freiheit des Menschen: „Der Mensch ist frei. Er darf tun und lassen, was die Rechte anderer nicht verletzt oder die verfassungsmäßige Ordnung des Gemeinwesens nicht beeinträchtigt" (Art. 2 Abs. 1 HV). Sie wird sehr konkret aufgefaßt, aber zugleich nach Abs. 2 dem Vorbehalt des Gesetzes unterstellt: „Niemand kann zu einer Handlung, Unterlassung oder Duldung gezwungen werden, wenn nicht ein Gesetz oder eine auf Gesetz beruhende Bestimmung es verlangt oder zuläßt". Der hessische Gesetzgeber verfügt somit über größere Eingriffsmöglichkeiten als der Bundesgesetzgeber nach dem GG, den die Schrankentrias „Rechte anderer, verfassungsmäßige Ordnung und Sittengesetz" inhaltlich beschränkt. Doch muß dies in Verbindung mit dem sehr viel strengeren Schutz der einzelnen Grundrechte

[7] Vgl. hierzu eingehend Ramm, a.a.O. (Anm. 6), S. 316ff.

[8] Auch der – unveröffentlicht gebliebene – Vorentwurf Walter Jellineks zur Hessischen Verfassung stellt die Rechtsgleichheit voran bei einem sonst traditionellen Verständnis der Freiheitsrechte. Damit wird deutlich, daß die Hessische Verfassung damit kein Bekenntnis zum Egalitarismus ablegt.

durch die Hessische Verfassung gesehen werden. Die Hessische Verfassung enthält in ihrem ersten Abschnitt fast ausnahmslos[9] Freiheitsrechte, die als solche als unabänderlich bezeichnet werden (Art. 26), ohne daß Schranken dort oder im zweiten Abschnitt erwähnt werden. Wie Art. 26, 63 HV zu entnehmen ist, kann der Gesetzgeber dann keine Einschränkung von sich aus vornehmen.

Hinter dieser strengeren Auffassung ist bereits das Grundgesetz zurückgeblieben, es hat der gesetzgeberischen Eingriffsmöglichkeit größeren Raum verstattet. Nach wie vor hat zwar die größere Rigidität der Hessischen Verfassung für die Landesgesetzgebung Bedeutung, doch ist angesichts der Bundesgesetzgebung das Landesverfassungsrecht weitgehend bedeutungslos geworden. Die politisch-juristische Bedeutung der Hessischen Verfassung liegt insoweit darin, daß sie dem eingerissenen Aushöhlungsprozeß der Grundrechte durch das Hineindeuten von Gemeinwohlvorbehalten oder immanenten Schranken entgegentritt. Der Fortschritt der Verfassungsgebung nach 1945 lag darin, die Grenzen zwischen Individuum und Staat oder, anders ausgedrückt, ihre Zuständigkeit klar zu bestimmen[10].

2. Den Kern der Grundrechte der Hessischen Verfassung bilden die traditionellen Freiheitsrechte, bei denen auch — systematisch zutreffend — die verfassungsrechtliche Legitimation des Gerichtswesens, insbesondere der Strafgerichte, abgehandelt wird (Art. 19—24 HV). Doch werden die Freiheitsrechte keineswegs allein auf den Staat bezogen. Konkret hat dies Art. 11 S. 2 HV (in Anknüpfung an Art. 118 WRV) für das Recht eines jeden ausgesprochen, seine Meinung frei und öffentlich zu äußern: „Dieses Recht darf auch durch ein Dienstverhältnis nicht beschränkt werden, und niemand darf ein Nachteil widerfahren, der es ausübt". Art. 5 GG erwähnt diese soziale Dimension nicht, doch hat die Auslegung sie fast einmütig berücksichtigt[11] und damit die Rechtskontinuität zur Weimarer Republik

[9] Solche Ausnahmen sind: die Versammlung unter freiem Himmel, für die das Gesetz die Anmeldepflicht vorsehen kann (Art. 14 Abs. 2 HV), die freie Meinungsäußerung, die ihre Grenze an den Jugendschutzgesetzen findet (Art. 18 HV). In das Postgeheimnis, die Unverletzlichkeit der Wohnung und die persönliche Freiheit kann der Richter bei dringendem Verdacht einer strafbaren Handlung eingreifen (Art. 19), zu den sonstigen Eingriffen und Beschränkungen der persönlichen Freiheit vgl. die Art. 21—25, die insbesondere die Erfordernisse der Strafrechtspflege, aber auch die Gefährdung Dritter durch Kranke berücksichtigen.

[10] Vgl. hierzu eingehend Ramm, a.a.O. (Anm. 6) S. 107ff., 113ff., 311ff. u. 329ff.

[11] Allerdings differiert die Begründung: Sie reicht von der Anerkennung einer „unmittelbaren" Drittwirkung über die „mittelbare" Drittwirkung bis zur Annahme eines Redaktionsversehens.

hergestellt – hierzu hat die Hessische Verfassung wesentlich beigetragen. Darüber hinaus klärt sie einen weiteren wichtigen Punkt: Art. 11 S. 3 HV präzisiert als Ausnahme von S. 2: „Nur wenn die vereinbarte Tätigkeit einer bestimmten politischen, religiösen oder weltanschaulichen Richtung dienen soll, kann, falls ein Beteiligter davon abweicht, das Dienstverhältnis gelöst werden." Die Tendenzbindung des konkreten Arbeitsverhältnisses und nicht die des Betriebes ist somit nach der Hessischen Verfassung maßgebend[12].

Auch andere Verfassungsbestimmungen, wie die Informationsfreiheit (Art. 13 HV) und das Verbot des Art. 10 HV, niemanden in seinem wissenschaftlichen oder künstlerischen Schaffen oder in der Verbreitung seiner Werke zu hindern, gehen ihrem Wortlaut nach über die Beziehung Bürger–Staat hinaus.

Allgemein nimmt die Hessische Verfassung zur zentralen Frage, inwieweit die Freiheitsrechte auch als Schranken der rechtsgeschäftlichen Privatautonomie anzusehen sind[13], in zweifacher Weise Stellung:

Die Einordnung der Grundrechte in den ersten Abschnitt „Gleichheit und Freiheit" bedeutet, daß sie als Grundlage der gesamten Rechtsordnung und somit auch als ordre public des Privatrechts anzusehen sind, denn Freiheit und Gleichheit sind ihrer Natur nach nicht teilbar.

Noch klarer und unmißverständlicher formuliert Art. 27 HV: „Die Sozial- und Wirtschaftsordnung beruht auf der Anerkennung der Würde und der Persönlichkeit des Menschen."

Die internationalen Menschenrechtserklärungen haben die Einheit der Rechtsordnung erneut herausgestellt. In den Präambeln der beiden internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 heißt es, „daß nach der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Ideal vom freien Menschen, der bürgerliche und politische Freiheit genießt und frei von Furcht und Not lebt, nur verwirklicht werden kann, wenn Verhältnisse geschaffen werden,

[12] Da eine solche Bestimmung im Bundesrecht fehlt, bildet § 118 BetrVerfG die Orientierungsnorm und verschiebt damit die Diskussion, zum Tendenzbetrieb, vgl. die Zusammenfassung des Diskussionsstandes von Dietz-Richardi, Anm. 8 zu § 118, 5. Aufl. 1973.

[13] Beim Recht der unerlaubten Handlung, die die zweite große Schranke für die individuelle Betätigung im Gebiet des Privatrechts bildet, ist das Problem weniger bedeutsam. Ihre Vorschriften führen großenteils das Strafrecht in das Zivilrecht ein. Vor allem aber ist die Sicherung einer gleichheitlichen Rechtsposition die traditionelle Aufgabe des Gesetzgebers. Dabei gilt es nur darauf zu achten, daß nicht ein Übermaß an Schutz die Freiheit erstickt, vgl. hierzu Ramm, Einführung in das Privatrecht Bd. III, 2. Aufl. 1975, S. 707ff.

in denen jeder seine bürgerlichen und politischen Rechte ebenso wie seine wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte genießen kann"[14].

3.a) Die Hessische Verfassung führt das Privateigentum nicht bei den Menschenrechten auf. Es rangiert in der zweiten Gruppe der Grundrechte, der sozialen und wirtschaftlichen Rechte. Die Reihenfolge ist zugleich eine Rangfolge. War bei den Menschenrechten die gesetzliche Gestaltung und Beschränkung die Ausnahme, so wird sie bei den sozialen und wirtschaftlichen Rechten fast zur Regel. Dem Gesetzgeber werden Ziele gesteckt oder ihm die Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Regelung vorbehalten oder es werden nur bedeutsame Einzelprobleme vorentschieden, aber auf die abschließende systematische Regelung verzichtet. Der Primat des Gesetzgebers bleibt dadurch unangetastet, daß die Hessische Verfassung Richter und Verwaltung nicht unmittelbar an die sozialen und wirtschaftlichen Rechte bindet. Doch wird damit nur die gegenseitige Kontrolle der drei Gewalten beseitigt. Hingegen richten sich auch Ermessensgebrauch der Verwaltung und Interpretation schon bestehender Generalklauseln nach den Verfassungsentscheidungen über die wirtschaftlichen und sozialen Rechte.

b) Anders als in den folgenden Abschnitten hat die Hessische Verfassung nicht von der Sozial- und Wirtschaftsordnung gesprochen, sondern von den sozialen und wirtschaftlichen Rechten und Pflichten. Damit hat sie den Bezug zum Individuum stärker herausgestellt und ihn in zweifacher Weise als Rechten- und Pflichtenstellung konkretisiert. Allerdings ist die Pflichtenstellung in sämtlichen Artikeln dieses Abschnitts wenig ausgeprägt. Nur Art. 28 Abs. 2 HV spricht von der Pflicht zur Arbeit, bezeichnet sie aber (wie schon vorher Art. 163 WV) nur als sittliche Pflicht. Sonst besteht nur die Pflicht eines jeden, ehrenamtliche Tätigkeiten zu übernehmen und persönliche Dienste für den Staat und die Gemeinde zu leisten (Art. 25 Abs. 1 HV). Es fehlt in der Hessischen Verfassung eine allgemeine Bestimmung, wie sie Art. 151 WV enthalten hatte: „Gesetzlicher Zwang ist nur zulässig zur Verwirklichung bedrohter Rechte oder im Dienste überragender Forderungen des Gemeinwohls." Die Überspannung der individuellen Pflichtenstellung im unfreiheitlichen nationalsozialistischen Staat hat offensichtlich die Aufnahme einer entsprechenden Vorschrift verhindert. Allein die Abschnittsüberschrift rührt an das zentrale Problem: Wird die wirtschaftliche Macht vom Individuum an die Allgemeinheit

[14] So die Formulierung des ersten Pakts, im zweiten ist lediglich die Reihenfolge der Rechte vertauscht worden: Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte stehen an erster Stelle.

übertragen, so müssen dem Individuum gegenüber der Allgemeinheit subjektiv-öffentliche Rechte zuerkannt werden; sie treten an die Stelle des Eigentums oder ergänzen dieses und sichern die individuelle Existenz rechtlich ab. Umgekehrt müssen dann aber auch entsprechende subjektiv-öffentliche Pflichten entwickelt werden, denn es bedarf eines Gleichgewichts von Rechten und Pflichten in jeder Gesellschaftsordnung. Das „do ut des", das den liberalen Vertragsmechanismus kennzeichnet, stellt der Sozialstaat auf einer anderen Ebene und mit anderen juristischen Begriffen wieder her. Die soziale Verwirklichung der Freiheit führt somit letzthin zur Anerkennung individueller Ansprüche gegenüber der Allgemeinheit; sie begründet aber auch die Verantwortung des Individuums gegenüber dieser. Die rechtliche Gestaltungsfreiheit unterliegt gewissen Grundregeln, gegen die zwar im Einzelfall temporär verstoßen werden kann, doch setzen sich diese, langfristig gesehen, stets wieder durch. Diese Erkenntnis erleichtert es, die Aussagen der Hessischen Verfassung über die soziale Ordnung rechtstheoretisch einzuordnen.

III.

Die wirtschaftlichen Rechte und Pflichten

1. Der dritte Abschnitt der Hessischen Verfassung geht, anders als die Weimarer Reichsverfassung, nicht vom Wirtschaftsleben aus, so daß die Sozialordnung nur einen Teil derselben bildet. Die Hessische Verfassung stellt vielmehr die Sozialordnung voran (Art. 20—37). Es folgen die Grundentscheidungen über die Wirtschaftslenkung (Art. 38), die Kampfansage an den Mißbrauch der wirtschaftlichen Gewalt (Art. 39) und die Begriffsbestimmung des Gemeineigentums (Art. 40). An den Sozialisierungsartikel (Art. 41) und die Behandlung von Großgrundbesitz und Bodenreform (Art. 42) schließen sich Aussagen über Klein- und Mittelbetriebe und die Genossenschaften (Art. 43 u. 44) und erst dann die Behandlung von Privateigentum und Erbrecht (Art. 45), die Zuerkennung eines besonderen Schutzes der Rechte der Urheber, Erfinder und Künstler (Art. 46) und eine Aussage über die Konzeption der Vermögens- und Einkommensteuer (Art. 47) an.

Die Hessische Verfassung stellt den arbeitenden Menschen in den Vordergrund. Die Arbeits- und Sozialverfassung steckt den Rahmen für die Wirtschaftsordnung ab, statt daß, wie bisher, das Wirtschaftsleben die Arbeitsbedingungen fixiert. Dies ist für die Auslegung der Bestimmun-

gen der Hessischen Verfassung bedeutsam. Dennoch sollen bei dieser Untersuchung die Erörterungen der Wirtschaftsordnung vorangestellt werden. Auf diese Weise kann einfacher erklärt werden, weshalb die sozialen Rechte und Pflichten gegenüber der Weimarer Reichsverfassung ganz oder zumindest teilweise abgeändert worden sind.

2. a) Die Hessische Verfassung verbindet Freiheitsprinzip und Sozialismus[15]. Sie verdient als eine solche Synthese besonderes Interesse. In Art. 38 bekennt sie sich zur Wirtschaftslenkung: „Die Wirtschaft des Landes hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen." (Abs. 1 S. 1). Hieraus zieht sie die Konsequenz: „Zu diesem Zweck hat das Gesetz die Maßnahmen anzuordnen, die erforderlich sind, um die Erzeugung, Herstellung und Verteilung sinnvoll zu lenken und jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen." *Nur*, so ist hinzuzufügen, „im Rahmen der hierdurch gezogenen Grenzen ist die wirtschaftliche Betätigung frei" (Abs. 2).

Die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit und das Eigentum sind somit nach der Hessischen Verfassung nicht mehr die Basis politischer Freiheit; sie erscheinen aber auch keineswegs als deren selbstverständliche Gegner und Gefährder. Daher verzichtet die Hessische Verfassung auf die radikale Lösung, das Privateigentum an den Produktionsmitteln zu beseitigen. Sie wertet die unternehmerische Tätigkeit als solche keineswegs negativ. Ihr fehlt der klassenkämpferische Akzent, Privatunternehmen und Ausbeutung gleichzusetzen. Deshalb erkennt sie neben den Gewerkschaften auch den Vertretern der Unternehmen in den vom Staat mit der Durchführung seiner Lenkungsmaßnahmen beauftragten Organen gleiches Mitbestimmungsrecht zu (Art. 38 Abs. 3).

b) Die Entscheidung der Hessischen Verfassung über die Wirtschaftsordnung geht davon aus, daß der gegenwärtige Zustand gesellschaftlicher Arbeitsteilung die Zusammenfassung von Erzeugung, Herstellung und Verteilung notwendig macht, sie teilt nicht die Harmonievorstellung des Liberalismus, die noch immer die Basis der Rechts- und Gesellschaftsordnung bildet. Der „Mißbrauch der wirtschaftlichen Freiheit — insbesondere zu monopolistischer Machtzusammenballung und zu politischer Macht"

[15] Vgl. hierzu auch die Ansprache des ersten hessischen Ministerpräsidenten Karl Geiler anläßlich des Zusammentritts des beratenden Landesausschusses in Wiesbaden am 28. 2. 1946, in Karl Geiler, Geistige Freiheit und soziale Gerechtigkeit im neuen Deutschland 1947, S. 81 (87f.).

wird untersagt (Art. 39 Abs. 1 HV). In ihm liegt bezeichnenderweise die erste Legitimation der Sozialisierung: „Vermögen, das die Gefahr solchen Mißbrauchs wirtschaftlicher Freiheit in sich birgt, ist auf Grund gesetzlicher Bestimmungen in Gemeineigentum zu überführen. Soweit die Überführung in Gemeineigentum wirtschaftlich nicht zweckmäßig ist, muß dieses Vermögen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen unter Staatsaufsicht gestellt werden" (Abs. 2).

Diese Umschreibung der Sozialisierungsvoraussetzung ist präziser und exakter konzipiert als Art. 15 GG, bei dem es erst einer Interpretation dieser Bestimmung aus dem Gesamtzusammenhang bedarf, um zu derselben Einschränkung zu gelangen[16]. Sie wirkt sich auf die Entschädigung aus. Während Art. 15 S. 2, 14 Abs. 3 S. 3 GG allgemein und undifferenziert auf die „gerechte Abwägung der Interessen der Allgemeinheit der Beteiligten" verweist, zieht Art. 39 Abs. 4 S. 2 aus der Feststellung des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht die naheliegende gerechte Konsequenz, in der Regel die Entschädigung zu versagen. Die Sozialisierung wird zur Konfiskation. Auch die vom Grundgesetz geforderte gerechte Interessenabwägung führt indessen zu demselben Ergebnis, denn es wäre sinnwidrig, demjenigen, der die Macht mißbraucht hat, sie, wenngleich in einer anderen Form, wieder anzuvertrauen. Die Hessische Verfassung hilft somit, die Schutzkonzeption des Grundgesetzes gegen Machtmißbrauch klarer zu erkennen und herauszuarbeiten. Denn Art. 18 GG hat nicht den Fall behandelt, daß die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit (Art. 12 GG) und das Eigentum (Art. 14 GG) zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung mißbraucht werden können — was dazu führen würde, daß diese Rechte ebenso wie die in Art. 18 GG aufgeführten Freiheitsrechte verwirkt werden können. Die extensive Interpretation des Art. 15 S. 2 GG aus dem Gesamtzusammenhang der Grundrechtsbestimmungen schließt eine Lücke, die unverständlich wäre[17]. Allerdings zwingt sie andererseits, angesichts der durch die geschichtlichen Erfahrungen bestätigten Gefahr des Mißbrauchs eines solchen Verwirkungstatbestandes zur Bekämpfung mißliebiger politischer Gegner, dazu, hohe Anforderungen für das Vorliegen eines solchen Mißbrauchs zu stellen.

Die Hessische Verfassung hat den Mißbrauchstatbestand durch eine zweite Legitimation der Sozialisierung ergänzt, die an die wirtschaftliche

[16] Vgl. hierzu eingehend Ramm, Arbeitskampf (Anm. 1), S. 159ff.

[17] Vgl. zu dieser Thematik insbesondere Werner Weber, Zur Problematik von Enteignung, Sozialisierung nach neuem Verfassungsrecht, NJW 1950, S. 401, der jedoch die Übereinstimmung von Hessische Verfassung und Grundgesetz verneint.

Macht schlechthin anknüpft. Nach Art. 41 Abs. 1 Ziff. 1 wurden mit Inkrafttreten der Verfassung Bergbau (Kohlen, Kali, Erze) die Betriebe der Eisen- und Stahlerzeugung, die Betriebe der Energiewirtschaft und das an Schienen oder Oberleitungen gebundene Verkehrswesen in Gemeineigentum überführt. Ferner wurden nach Ziff. 2 mit Inkrafttreten der Verfassung vom Staate die Großbanken und Versicherungsunternehmen und die in Ziff. 1 genannten Betriebe, deren Sitz nicht in Hessen liegt, vom Staate beaufsichtigt oder verwaltet. Die Entschädigung richtet sich in diesem Falle nach Art. 39 Abs. 4 S. 1 HV „nach sozialen Gesichtspunkten". Doch widerspricht diese Bestimmung Art. 15 S. 2, 14 Abs. 4 S. 3 GG und ist somit nicht mehr gültig, sie umschreibt allein den Mindestsatz einer jeden Entschädigung[18].

Auch die zweite Sozialisierungsmöglichkeit ist in Art. 15 GG enthalten. Doch zwingt die Rspr. des Bundesverfassungsgerichts zur Verhältnismäßigkeitsanforderung für staatliche Eingriffe[19] zur Frage, ob nicht mildere Eingriffsmittel genügen, wie etwa Kontrollmaßnahmen oder die allgemeine Einführung eines Kontrahierungszwangs für Monopole und Oligopole. Bei ihrer Beantwortung ist in Rechnung zu stellen, daß zwar einerseits mit wachsender wirtschaftlicher Macht auch das Ausmaß sozialer Bindungen zunimmt, andererseits aber die Sozialpflichtigkeit nicht zu einer Umgehung der Sozialisierungsbestimmung führen darf[20]. Ebenfalls ist die Zulässigkeit einer Sozialisierung unter dem Aspekt zu prüfen, ob ihr nicht die Zerschlagung des Monopols unter Zuweisung des Eigentums an neue Eigentümer vorzuziehen ist. Auf diesen Gedanken weist eine andere Bestimmung der Hessischen Verfassung hin: Nach Art. 42 soll der Großgrundbesitz, „der nach geschichtlicher Erfahrung die Gefahr politischen Mißbrauchs oder der Begünstigung militarisierter Bestrebungen in sich birgt", in eine Bodenreform einbezogen werden. Hauptaufgabe der Bodenreform ist: „den land- und forstwirtschaftlichen Boden zu erhalten und zu vermehren und seine Leistungen zu steigern, Bauern anzusiedeln und gesunde Wohnstätten, Kleinsiedlerstellen und Kleingärten zu schaffen" (Abs. 2). Einen Schritt weiter von dieser den Zusammenhang zwischen Oligopol und Machtmißbrauch aufzeigenden Vorschrift zu einem allge-

[18] Demgegenüber identifiziert Zinn-Stein-Barwinski, Anm. 1d die Entschädigung nach sozialen Gesichtspunkten mit der in Art. 14 Abs. 3 S. 3 GG vorgesehenen Entschädigung. Groß, a.a.O. (Anm. 5), S. 354 hält Art. 39 Abs. 4 HV für gegenstandslos.

[19] Seit der Entscheidung vom 11. 6. 1958, BVerfGE 7, 377 (403ff.), vgl. auch die Entscheidung vom 15. 12. 1965, BVerfGE 19, 343 (348).

[20] Vgl. zur Signalwirkung der Sozialisierung und dem Zwang des Grundgesetzes zum Bekenntnis von Freiheitseinschränkungen, Ramm, Arbeitskampf (Anm. 1), S. 164.

meinen Mißbrauchstatbestand, der eine individuelle Pflichtenstellung voraussetzt, geht Abs. 4: „Grundbesitz, den sein Eigentümer einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entzieht, kann ... eingezogen werden". Die Gleichheit der Voraussetzungen für diese Enteignung und für die Sozialisierung ist auch bei der Entschädigung zu beachten. Da Art. 39 Abs. 4 HV entsprechend angewandt wird (Art. 42 Abs. 5 HV), kann auch in diesem Falle die Entschädigung gänzlich versagt werden. Der Eigentumsmißbrauch, der in der Unterlassung des ordnungsgemäßen Gebrauchs liegt, führt zur Konfiskation. Der Rechtsgedanke der Verwirkung eines Rechts im Mißbrauchsfalle trifft auch auf diesen Fall zu.

c) Die Aussage der Hessischen Verfassung über das Gemeineigentum ist blaß geblieben; Art. 40 bezeichnet es als „Eigentum des Volkes" und stellt als Richtlinien für den Gesetzgeber auf: „Die Verfügung über dieses Eigentum und seine Verwaltung soll solchen Rechtsträgern zustehen, welche die Gewähr dafür bieten, daß das Eigentum ausschließlich dem Wohle des ganzen Volkes dient und Machtzusammenballungen vermieden werden"[21]. Nach dem Entwurf des Gesetzes über Sozialgemeinschaften[22] sollten diese Rechtsträger Sozialgemeinschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit sein. Sie sollten über eine Geschäftsführung mit kaufmännischem, technischem und Sozialdirektor und einem Verwaltungsrat verfügen, der drittelparitätisch aus Vertretern der Landesgemeinschaft, der Stadt oder des Landkreises und der Landesgewerkschaft zusammengesetzt wird. Der Verwaltungsrat entscheidet u.a. dann, wenn die Mehrheit der Direktoren in personellen oder sozialen Angelegenheiten der Belegschaft gegen die Stimme des Sozialdirektors beschließen will[23].

[21] Sehr deutlich ist bei den Verfassungsberatungen die Abgrenzung vom Staatskapitalismus erfolgt, und zwar unter Berufung nicht nur auf die Bürokratisierung, sondern auch auf die 12jährige Diktatur. So warnte Bergsträßer (SPD) vor der Möglichkeit einer Wiederaufrichtung der Diktatur bei einer Anhäufung von politischer und wirtschaftlicher Macht und begründete damit die Notwendigkeit, andere Formen zu finden (Sitzung vom 6. 8. 1946, Stenographische Protokolle der verfassungsberatenden Landesversammlung Großhessen 1946, S. 36). Auch Köhler (CDU) hat den Staatskapitalismus energisch abgelehnt (so in der von der CDU, Landesleitung Groß-Hessen, herausgegebenen Flugschrift Das (sic!) Kompromiß zwischen SPD und CDU 1946, S. 4.

[22] Vgl. hierzu LT Drucksache I 1030 (auch separat veröffentlicht Harald Koch [Hrsg.], Die Sozialgemeinschaften 1948). Die erste Lesung fand in der 53. Sitzung der I. Wahlperiode am 26. 1. 1949 statt.

[23] Vgl. über die Geschäftsführung § 32 des Entwurfs, zum Verwaltungsrat §§ 47ff. Die Landesgemeinschaft ist eine hauptsächlich mit Überwachungsaufgaben übergeordnete Institution, die auch Forschungs- und Entwicklungsaufgaben mehrerer Sozialgemeinschaften zusammenfassen und selbst übernehmen, Betriebsvergleiche durchführen und den Austausch von Erfahrung anordnen kann (vgl. zu ihren Aufgaben § 145 II).

3. Gleichsam als Gegenstück zum Mißbrauchstatbestand, der die bisherigen Aussagen über die Wirtschaftsordnung durchzieht, gebietet Art. 43 HV: „Selbständige Klein- und Mittelbetriebe in Landwirtschaft, Gewerbe, Handwerk und Handel durch Gesetzgebung und Verwaltung zu fördern und besonders vor Überlastung und Aufsaugung zu schützen". Als Mittel zu diesem Zweck wird der Ausbau der genossenschaftlichen Selbsthilfe (Abs. 2) bezeichnet. Überhaupt soll das Genossenschaftswesen gefördert werden (Art. 44 HV).

4. Die Gewährleistung des Privateigentums erfolgt erst spät (Art. 45 Abs. 1 S. 1 HV). Mit ihrem Hinweis auf die Inhaltsbestimmung und die Begrenzung durch den Gesetzgeber (Abs. 1 S. 2) stimmt sie mit dem Art. 153 WV und Art. 14 GG überein. Doch verbindet sie Rechtsgleichheit und Eigentumsberechtigung: „Jeder ist berechtigt, aufgrund der Gesetze Eigentum zu erwerben und darüber zu verfügen" (Abs. 1 S. 3).

Die Hessische Verfassung ist, präziser als das Grundgesetz, bemüht, den sozialen Bindungen des Eigentums rechtliche Relevanz zu verschaffen. So folgt der Bestimmung: „Das Privateigentum verpflichtet gegenüber der Gemeinschaft" (Abs. 2 S. 1) das Verbot: „Sein Gebrauch darf dem Gemeinwohl nicht zuwiderlaufen."

5. Das Erbrecht wird innerhalb des Art. 45 vom Eigentum getrennt behandelt. Es wird nach Maßnahme des bürgerlichen Rechts gewährleistet (Abs. 4 S. 1). Der Anteil des Staates am Nachlaß bestimmt sich nach Gesetz (Abs. 4 S. 2) — damit zeichnet sich eine differenzierte Behandlung des ererbten und des durch eigene Arbeit erworbenen Eigentums ab. In Art. 47 HV kehrt dieser Gedanke für das Steuerrecht wieder: „Bei der Besteuerung ist auf erarbeitetes Vermögen und Einkommen besondere Rücksicht zu nehmen" (Abs. 2).

6. Einzelne Vorschriften der Hessischen Verfassung lassen sich auf Grund ihrer Übereinstimmung mit dem Grundgesetz als geltendes Recht ansehen. Dies gilt für die Sozialisierungsvorschrift, soweit es sich um den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht handelt, aber auch für die Gewährleistung des Privateigentums. Die Förderung des Mittelstandes, mit der die HV erneut ihre undoktrinäre Einstellung erweist, zählt zu den Aufgaben des freiheitlichen Sozialstaats. Die funktionale Beziehung des Eigentums auf die

Bemerkenswert ist die Verzahnung der Mitglieder des Verwaltungsrats: der Landesgewerkschaftsvertreter mit den Betriebsräten, der Vertreter der Kreise mit den Konsumgenossenschaften und Handwerkskammern und der Vertreter der Landesgemeinschaft mit den Unternehmen (vgl. im einzelnen § 48 II—V).

Gesamtordnung erklärt die ebenfalls gültig gebliebene Verfassungsbestimmung, Streubesitz durch Umlegung leistungsfähiger zu machen (Art. 42 Abs. 3 HV). Rechtstheoretische Bedeutung kommt Art. 46 HV zu: „Die Rechte der Urheber, Erfinder und Künstler genießen den Schutz des Staates". Sie liegt darin, daß der freiheitliche Sozialstaat aus seiner Anerkennung der Freiheit von Kunst und Wissenschaft die Konsequenz zieht, ein neues immaterielles Eigentumsrecht auszubilden. Art. 47 HV ist aktuell geblieben: Danach werden „das Vermögen und das Einkommen progressiv nach sozialen Gesichtspunkten unter besonderer Berücksichtigung der familiären Lasten besteuert". Damit zieht der Verfassungsgeber eine fast selbstverständlich anmutende Konsequenz aus dem besonderen Schutzversprechen der Verfassung für Ehe und Familie (Art. 4 HV). Wenn die Familie eine soziale Einheit oder sogar die Grundlage des Gemeinschaftslebens (so Art. 4 HV) ist, dann muß danach das Steuerrecht entsprechend gestaltet werden. Die Familie kann in ihm nicht zur Privatsache erklärt werden. Die zivilrechtliche Unterhaltspflicht darf folgerichtig nicht in der Steuergesetzgebung mit einem anderen Maß gemessen werden. Art. 47 HV zeigt beispielhaft, daß in einer modernen Verfassung der Grundrechtsteil die Einheit der Rechtsordnung garantiert.

7. Alle Einzelpunkte ändern indessen nichts am Gesamturteil: Die Geschichte ist über den Entwurf einer neuen Wirtschaftsordnung in der Hessischen Verfassung hinweggegangen. Die Sozialisierung ist rückgängig gemacht worden[24], geblieben ist nur die Bedeutung der wissenschaftlichen Auseinandersetzung um sie für die Interpretation des Art. 15 GG[25]. Nach dem Wortlaut des Art. 41 HV scheidet die Möglichkeit aus, diese Sozialisierung für Hessen zu wiederholen. Die vergangenen dreißig Jahre haben zudem deutlich gemacht, daß die politische Entscheidung über die Sozialisierung und über die Wirtschaftsordnung nicht gesondert für ein Bundesland Deutschland, sondern nur einheitlich für die gesamte Bundesrepublik Deutschland erfolgt.

[24] Vgl. zur Entwicklung im einzelnen Groß, a.a.O. (Anm. 5), S. 354.

[25] Die Auseinandersetzung ist in einer Fülle juristischer Gutachten, die in ihrer überwiegenden Mehrheit für die Buderus'schen Eisenwerke erstattet worden sind, erfolgt. Sie befassen sich mit der Überführung in Gemeineigentum nach Art. 41 HV und der Frage, ob hierfür ein neuer Rechtsträger bereits vorhanden sein muß. Eine Aufarbeitung der Auseinandersetzung fehlt bisher. Sie hätte sich vor allem mit der Frage zu befassen, ob nicht die bisherige Auseinandersetzung von der Konzeption der Enteignung geprägt worden ist und die Sozialisierung zu wenig als Sondertatbestand gewürdigt worden ist.

Nach wie vor fordert die Hessische Verfassung als Versuch, den freiheitlichen sozialen Rechtsstaat auf einem anderen Wege zu verwirklichen, zur Auseinandersetzung auf. Dies gilt vornehmlich auch für die Frage, ob und inwieweit dieser Weg mit der Ordnungskonzeption des Grundgesetzes zu vereinbaren ist. Die hierauf in dieser Untersuchung gegebenen Antworten haben gezeigt, in welchem großen Ausmaß die Vorschriften der Hessischen Verfassung zur sachgerechten Interpretation des Grundgesetzes beitragen. Dies gilt auch für die Frage nach der Zulässigkeit der Wirtschaftslenkung, die häufig allzu schnell mit dem Hinweis auf das obiter dictum des BVerfG vom 20.7.1954 über die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes beantwortet wird, nach der die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung zwar eine nach dem Grundgesetz mögliche, keineswegs aber die allein mögliche Ordnung sei[26]. Zur Entscheidung über das Investitionshilfegesetz bedurfte es dieser Ausführungen nicht, denn dieses war mit dem Grundgesetz unter Berücksichtigung der Sozialstaatsklausel durchaus vereinbar. Im übrigen sind sie anhand der Rspr. des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erneut zu überprüfen. Doch weist die Hessische Verfassung noch auf einen anderen wesentlichen Gesichtspunkt hin, der auch für das Grundgesetz von Bedeutung ist, da sie in derselben Weise das Freiheitsprinzip wie das Grundgesetz zum Ausgangspunkt der Gesellschaftsordnung genommen hat: Wird die Freiheit als unteilbar angesehen, so garantiert die freie wirtschaftliche Betätigung auch die politische Freiheit. Diese klassische Position des Liberalismus ist durch die soziale Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts in Frage gestellt worden. Dabei ist der Verlust an freier, d.h. wirtschaftlicher Betätigung für die Mehrheit des Volkes durch den Ausbau von Schutzinstitutionen des Sozialstaats und die Arbeitsgesetzgebung kompensiert worden. Wird diese sozial-liberale Ordnungskonzeption aufgegeben und durch die staatliche Wirtschaftslenkung ersetzt, dann werden wirtschaftliche und politische Macht konzentriert. Dann muß die Freiheit in neuer Weise gesichert werden, so wie dies die Hessische Verfassung durch ihren rigiden Menschenrechtsschutz und die Aufnahme sozialer Rechte in den Grundrechtskatalog getan hat.

Mit der Darstellung der Sozialordnung in der Hessischen Verfassung, die deren Gesamtbild vervollständigt, werden zugleich die Voraussetzungen geschaffen, um die Frage zu beantworten, welche Fortentwicklungsmöglichkeiten in dieser Richtung nach dem Grundgesetz bestehen.

[26] BVerfGE 4, 7 (17f.).

IV.

Die sozialen Rechte und Pflichten in der Hessischen Verfassung

1. Auch der Aufbau des ersten Teiles des dritten Abschnittes der Hessischen Verfassung, der die Arbeits- und Sozialverfassung enthält (Art. 28–37), wird durch den Vorrang des Individuums bestimmt. Den Anfang bilden die Vorschriften über den Schutz der menschlichen Arbeitskraft, das Recht auf Arbeit und das Recht auf Unterhalt (Art. 28). In einem engen inhaltlichen Zusammenhang damit stehen die Aussagen über die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsschutzgesetzgebung (Art. 30), über die Arbeitszeit und Feiertage (Art. 31), über das Arbeitsentgelt (Art. 33) und über den Urlaub (Art. 34). Es folgen die Regelungen der Sozialversicherung und des Gesundheitswesens (Art. 35), des Koalitionsrechts (Art. 36) und der Mitbestimmung (Art. 37). Dazwischen stehen zwei weitere Vorschriften: das Versprechen eines einheitlichen Arbeitsrechts für alle Angestellten, Arbeiter und Beamte und die Regelung des Rechts der Gesamtvereinbarung, des Schlichtungswesens und des Arbeitskampfrechts (Art. 29) und die Anerkennung des 1. Mai als gesetzlichen Feiertag aller arbeitenden Menschen als Symbol des Bekenntnisses zur sozialen Gerechtigkeit, zu Fortschritt, Frieden, Freiheit und Völkerverständigung (Art. 32).

Der Aufbau ist wenig überzeugend. Es fehlt die klare systematische Konzeption. Zusammengehörendes wie die Regelung der individuellen Koalitionsfreiheit, des Tarifvertrags und des Arbeitskampfs werden in verschiedenen Vorschriften behandelt[27]. Auch die Begriffsbildung ist nicht auf den ersten Blick durchsichtig.

2. Gewicht und Bedeutung der Verfassungsaussagen sind unterschiedlich. Teilweise spiegeln sie einen Stand der sozialen Entwicklung, der dreißig Jahre später nur noch als historischer Merkposten erscheint. Dies gilt für die verfassungsmäßige Verbürgung eines bezahlten Urlaubs von 12 Arbeitstagen (Art. 34 HV), des Achtstundentags und der Arbeitsfreiheit an Sonntagen und gesetzlichen Feiertagen (Art. 31 HV). Doch zeigt in den beiden letzteren Fällen die Zulassung von Ausnahmeregelungen durch Gesetz oder Gesamtvereinbarung, „wenn sie der Allgemeinheit dienen" (Art. 31 S. 3 HV), das Bemühen um eine flexible Lösung. Die Hessische Verfassung wird damit der wachsenden Bedeutung der Dienstleistungen bei gleichzeitiger Zunahme an Freizeit gerecht.

[27] von Brünneck, Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. 12. 1946, JbdÖR NF Bd. 3 (1954), S. 214 (237) erklärt es mit einem entsprechenden Wunsch der amerikanischen Militärregierung.

In anderen Fällen sollte das vorhandene Gesetzesrecht in seinen Grundzügen verfassungsrechtlich abgesichert werden. Doch verbindet die Hessische Verfassung die Festschreibung des Bestehenden mit Neuregelungen. So geht Art. 35 HV mit den Forderungen, „eine das gesamte Volk verbindende Sozialversicherung zu schaffen", der Betonung vorbeugender Maßnahmen und der Einbeziehung von Schwangeren und Wöchnerinnen und der Erwerbsbeschränkten und der Erwerbsunfähigen ohne Unterschied (Abs. 2) über das damals wie jetzt bestehende Recht hinaus. Noch weiter greift der Programmsatz: „Die Ordnung des Gesundheitswesens ist Sache des Staates." (Abs. 3). Er zielt nicht auf eine Verstaatlichung des Gesundheitswesens, sondern verheißt eine umfassende Neugestaltung, die bisher weitgehend unkoordiniert gebliebenen Reformen sollen zu einem neuen Ganzen verbunden werden. Mit ihrem Bestreben, das Recht der sozialen Sicherheit zu entwirren, ist die Hessische Verfassung eine Vorläuferin der modernen Rechtsentwicklung geworden, die mit der Verkündung eines allgemeinen Teils eines Sozialgesetzbuchs sichtbaren Ausdruck gefunden hat.

3. Der Schutz der menschlichen Arbeitskraft (Art. 28 Abs. 1 HV) und das Recht auf Arbeit (Art. 28 Abs. 2 HV) beanspruchen, dem Aufbau dieses Abschnittes entsprechend, den Vorrang vor den späteren Vorschriften.

a) Art. 28 Abs. 1 HV übernimmt fast wörtlich den Wortlaut des Art. 157 Abs. 1 WV, einer damals als programmatisch angesehenen Vorschrift, die die individuelle, physische und psychische Arbeitsfähigkeit schützen, aber auch den Arbeitnehmer vor Ausbeutung bewahren sollte und in den Bereich der Erziehungs- und Bevölkerungspolitik eingriff[28].

b) Mit seiner Umschreibung des Rechts auf Arbeit geht Art. 28 Abs. 2 HV weit über die vorsichtige Sollvorschrift des Art. 163 WV hinaus: „Jeder hat nach seinen Fähigkeiten ein Recht auf Arbeit und, unbeschadet seiner persönlichen Freiheit, die sittliche Pflicht zur Arbeit". Doch soll damit entgegen dem Wortlaut kein subjektiv-öffentliches Recht begründet werden, wie der folgende Absatz zeigt: „Wer ohne Schuld arbeitslos ist, hat Anspruch auf den notwendigen Unterhalt für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen" (Abs. 3 S. 1). Insoweit entspricht Art. 28

[28] Vgl. hierzu Radbruch Art. 157 I Arbeitskraft, in: Nipperdey (Hrsg.), Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Kommentar zum 2. Teil der Reichsverfassung Bd. 3 1930, S. 349ff.

Abs. 2 HV doch im Ergebnis dem Art. 163 WV[29]. Die Verpflichtung des Staates zur Vollbeschäftigung wird nur erheblich schärfer akzentuiert. Zu ihr hat sich die Bundesrepublik Deutschland nunmehr ausdrücklich mit der Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta (Teil II Art. 1 Ziff. 1) und des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Teil III Art. 6) bekannt[30]. In der Hessischen Verfassung ist freilich der Bezug zur Wirtschaftsordnung sehr viel enger: Der Wirtschaftslenkung wird mit der Vollbeschäftigung eine Zielbestimmung vorgegeben.

Auch sonst verraten die Formulierungsunterschiede die neue juristische Akzentsetzung: Die „angemessene Arbeitsgelegenheit" der Weimarer Reichsverfassung wird nunmehr durch die Arbeit entsprechend den individuellen Fähigkeiten präzisiert. Offen bleibt allerdings, wer über das Bestehen solcher Fähigkeiten entscheidet. Ebenso sichert Art. 28 Abs. 2 HV das Recht am Arbeitsplatz und damit das Kündigungsschutzrecht ab. Die umfassende fachliche und berufliche Beratung wird gewährleistet, wie sie nunmehr ausdrücklich in Teil III Art. 6 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ausdrücklich ausgesprochen worden ist.

4. Programmatische Bedeutung hat nach wie vor Art. 29 Abs. 1 HV: „Für alle Angestellten, Arbeiter und Beamten ist ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen", auch wenn diese Konzeption in der hessischen Rechtsentwicklung nicht verwirklicht, sondern die ersten Ansätze hierzu unter Berufung auf die „Erfordernisse der Verwaltung" (Art. 135 HV) schon bald wieder aufgegeben worden sind[31]. Jede ernsthafte tiefgreifende Reform des Öffentlichen Dienstes muß davon ausgehen, daß die Erbringung von Dienstleistungen in Abhängigkeit den Grundtatbestand für alle Beschäftigte bildet. Insofern müssen gemeinsame Regeln der sozialen Sicherung für alle

[29] Art. 163 WV lautet: „Jeder Deutsche hat unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.

Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt. Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt."

[30] Beide Vorschriften anerkennen das Recht auf Arbeit und sehen die Vollbeschäftigung als einen Schritt ihrer Verwirklichung an.

[31] Vgl. hierzu Hessisches Staatsministerium – Chef der Staatskanzlei (Hrsg.), Reform des Öffentlichen Dienstes. Pläne der Kabinettskommission zur Reform des Beamtenrechts 1948, zur Rechtsentwicklung vgl. von Brünneck, a.a.O. (Anm. 27) S. 255f., sowie Benz, Beamtenverhältnis und Arbeitsverhältnis 1969, S. 4f., LT Drucks. 7/5268-Reform des öffentlichen Dienstrechts.

Arbeitenden, ohne Unterschied ob sie Arbeiter, Angestellte und Beamte sind, entwickelt werden können. Zu prüfen ist, inwieweit spezifische Funktionen, vor allem des Staates, das Abgehen von der gemeinsamen Regelung gebieten. So kennt auch die Europäische Sozialcharta nur ein einheitliches Arbeitsrecht, doch sieht sie Ausnahmeregelungen für die Polizei oder die Streitkräfte (Teil II Art. 5) oder zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Sicherheit des Staates, der Volksgesundheit, der Sittlichkeit nach Teil V Art. 31 vor.

5.a) Art. 30 HV konkretisiert den Schutz der Arbeitskraft, geht gleichzeitig aber weit hierüber und über die Forderung der Europäischen Sozialcharta (Teil II Art. 3) und des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (II Art. 7b) nach „sicheren und gesunden Arbeitsbedingungen" hinaus. Nach ihm müssen „die Arbeitsbedingungen so geschaffen sein, daß sie die Gesundheit, die Würde, das Familienleben und die kulturellen Ansprüche des Arbeitnehmers sichern". Als sozialstaatliche Interpretation der Sittenwidrigkeit (§ 138 BGB) kommt ihm allgemeine Bedeutung für das Recht der Arbeitsverhältnisse in der Bundesrepublik zu.

Entsprechendes gilt auch für Art. 30 Abs. 1 2. Halbs., daß die Arbeitsbedingungen „die leibliche, geistige und sittliche Entwicklung der Jugendlichen nicht gefährden" dürfen, und für das Verbot der Kinderarbeit (Art. 30 Abs. 3).

Das Recht auf Arbeit findet eine weitere Konkretisierung in Art. 33 S. 1 HV: „Das Arbeitsentgelt muß der Leistung entsprechen und zum Lebensbedarf für den Arbeitnehmer und seine Unterhaltsberechtigten ausreichen." S. 2 bestimmt: „Die Frau und der Jugendliche haben für gleiche Arbeit und gleiche Leistung Anspruch auf gleichen Lohn". Beide Vorschriften sind auch in der Europäischen Sozialcharta (Teil II Art. 4 Ziff. 1 u. 3) und im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Teil III Art. 7a u. b) enthalten. In Übereinstimmung mit der letzteren Bestimmung hat das Bundesarbeitsgericht das Prinzip der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 3 Abs. 2 GG) auf die Entlohnung angewandt und hieran die Tarifvertragsparteien gebunden[32].

b) Als Konkretisierung des Art. 27 ist Art. 30 Abs. 2 HV anzusehen: „Das Gesetz schafft die Gewähr, daß die Frau ihre Aufgaben als Bürgerin und Schaffende mit ihren Pflichten als Frau und Mutter vereinbaren kann." Sicherlich führt die sozialstaatliche Interpretation der Art. 3 Abs. 2, 6

[32] Entscheidung vom 15. 1. 1955, BAG 1, 258.

Abs. 2 und Abs. 5 GG zu demselben Ergebnis. Doch schaltet die eindeutige Bestimmung der Hessischen Verfassung jede Auseinandersetzung über die richtige Interpretation des Grundgesetzes aus und weist, unter Abkehr von einem formalistischen Verständnis der Gleichberechtigung, den realistischen Weg dazu, die Doppelbelastung der Frau durch die Förderung von Teilzeitarbeit und die Errichtung von Kindergärten und Ganztagsschulen abzumildern. Hier bleibt Hessen noch eine reiche Betätigungsmöglichkeit.

6. a) Die Hessische Verfassung hat den traditionellen Dualismus des deutschen kollektiven Arbeitsrechts, das Nebeneinander von Koalitionsrecht und Betriebsvertretungsrecht, aufrecht erhalten. Doch hat es für beide den Unterschied zwischen Arbeitsrecht im herkömmlichen Sinne und Beamtenrecht beseitigt, und zwar bis in die Terminologie hinein.

So erkennt Art. 37 HV den Angestellten, Arbeitern und Beamten in allen Betrieben und Behörden gemeinsame *Betriebs*vertretungen zu, die „im Benehmen mit den Gewerkschaften", gleichberechtigt mit den *Unternehmern* in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Fragen des Betriebs mitzubestimmen haben. Betriebs- und sogar Unternehmerbegriff werden somit auch auf die öffentliche Hand angewandt. Dasselbe gilt für das Koalitionsrecht, anderenfalls würden die Arbeitgebervereinigung der öffentlichen Hand, etwa der Kommunen, und der Abschluß von Tarifverträgen für den öffentlichen Bereich als unzulässig angesehen werden.

b) Die Aussage der Hessischen Verfassung über das Koalitionsrecht bleibt, auf den ersten Blick gesehen, im überkommenen Rahmen. Doch zeigt die nähere Prüfung, daß dies nur auf die individuelle Koalitionsfreiheit und auf die Tarifverträge (Art. 29 Abs. 2 HV spricht von „Gesamtvereinbarungen") zutrifft. Sonst bestehen zwei bedeutsame Unterschiede, und zwar auch zur Rechtslage nach dem Grundgesetz:

aa) Es fehlt die Anerkennung der allgemeinen Betätigungsfreiheit von Gewerkschaften und Unternehmensvereinigungen, wie sie das Bundesverfassungsgericht aus Art. 9 Abs. 3 GG gefolgert hat,[33] oder wie sie aus der allgemeinen Regelung des Art. 19 Abs. 3 GG auch für die Koalitionen als besondere Vereinigungen gezogen werden kann[34]. Die Hessische Verfassung hat den Schritt zum kollektiven Liberalismus nicht getan, weder für das Arbeitsrecht noch allgemein. Die Erklärung ist in ihrer anderen Konzeption der Wirtschaftsordnung zu suchen.

[33] Entscheidung vom 18. 11. 1954, BVerfGE 4, 96 (101f.).

[34] Vgl. hierzu Ramm, Arbeitskampf (Anm. 1), S. 125ff. mit Verweisungen auf frühere Veröffentlichungen und Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem 1971, S. 128ff.

bb) Eine wichtige Klärung, die dem Grundgesetz wiederum nur mit Hilfe einer Interpretation aus dem Gesamtzusammenhang zu entnehmen ist, enthält Art. 36 Abs. 2 HV: „Niemand darf gezwungen oder gehindert werden, Mitglied einer solchen Vereinigung zu werden". Dieses ausdrückliche Bekenntnis zur sog. negativen Koalitionsfreiheit stellt die Reaktion auf das System des „freiwilligen Zwangs" im Nationalsozialismus dar.

7. a) An erster Stelle der drei Aussagen des Art. 29 HV über das Arbeitskampfrecht steht das Versprechen einer gesetzlichen Regelung des Schlichtungswesens. Wie diese erfolgen soll, bleibt offen; das Problem der Zwangsschlichtung ist nicht einmal aufgeworfen worden. Eine solche Entscheidung läßt sich nicht aus der Wirtschaftsverfassung ableiten, obschon die Zwangsschlichtung bei dem System der Wirtschaftslenkung naheliegt. Einem solchen Schluß steht vielmehr entgegen, daß, wie bereits früher ausgeführt, die Vorschriften über die Sozialordnung denen über die Wirtschaftsordnung übergeordnet sind.

b) In Übereinstimmung mit den anderen damals entstandenen Länderverfassungen erkennt Art. 29 Abs. 4 HV das Streikrecht an, „wenn die Gewerkschaften den Streik erklären"[35]. Über den Begriff Recht werden die Streikenden gegen Maßnahmen des Arbeitgebers geschützt[36]. Insoweit ist die endgültige Formulierung über den Verfassungsentwurf der SPD hinausgegangen[37]. Damit hat die Hessische Verfassung einer Entwicklung Bahn gebrochen, die auch nach der Nichtaufnahme des ursprünglich vorgesehenen, inhaltlich entsprechenden Artikels 9 Abs. 4[38] in das Grundgesetz durch die Rspr. des Bundesarbeitsgerichts, wenngleich mit einer irreführenden soziologischen Begründung, vollendet ist.

[35] Der entsprechende Artikel des SPD-Entwurfs hatte sie enthalten: „Eine Gewerkschaft kann den Streik erklären und durchführen. Notstandsmaßnahmen zur Erhaltung der Produktionsmittel sind von den Gewerkschaften zu veranlassen. Niemand darf für die Folgen eines gewerkschaftlichen Streiks haftbar gemacht werden. Das Gesetz kann für Betriebe, die zur Abwendung einer allgemeinen Not unmittelbar lebensnotwendig sind, die staatliche Schlichtung eines Streiks anordnen." (nach Caspary [Anm. 1], S. 31).

[36] Vgl. hierzu das Urteil des Preußischen Oberverwaltungsgerichts vom 17. 1. 1924, PrOVG 78, 452, sowie Anschütz, Jacobi, Kaskel und Nipperdey, vgl. die Nachweise in Ramm, Der nichtgewerkschaftliche Streik, ArbuR 1971, S. 65 u. 97 (73).

[37] Vgl. zu diesem Anm. 35.

[38] Die vom allgemeinen Radaktionsausschuß vorgeschlagene Formulierung hatte gelautet: „Das Streikrecht wird anerkannt, wenn die Gewerkschaften den Streik erklären. Wer sich an einem gewerkschaftlichen, nicht tarifwidrigen Streik beteiligt, handelt nicht rechtswidrig. Beschränkungen sind nur im Interesse des Gemeinwohls und nur durch förmliches Gesetz zulässig."

Eine Grenze für die Ausübung des Streikrechts hat die Hessische Verfassung nicht gezogen. Infolgedessen bleibt es der Auslegung überlassen, ob Art. 29 HV als Blankoscheck auf das Verantwortungsbewußtsein der Gewerkschaften aufzufassen ist oder sich mit einem Schutz der Streikenden berührt, aber die bisherige Grenzziehung des Streiks über das Verbot vorsätzlicher sittenwidriger Schädigung (§ 826 BGB) offen läßt. Für die zweite — punktuelle — Deutung spricht der Wortlaut der Vorschrift und der Zusammenhang zwischen Streik und allgemeiner Handlungsfreiheit: Der Streik ist kollektive Betätigung der Freiheit, insofern bestehen für ihn dieselben Grenzen wie für die individuelle Freiheitsbetätigung. Die einzige Ausnahme hiervon bildet der Arbeitsvertrag — der Streik verletzt die vertragliche Arbeitspflicht und damit legitimiert der Arbeitgeber seine wirksamste Gegenmaßnahme, die Entlassung der Streikenden. Den juristischen Gegenzug stellt die Anerkennung des Streikrechts dar.

Der nichtgewerkschaftliche Streik ist in der Hessischen Verfassung nicht ausdrücklich geregelt worden. Die Hessische Verfassung erkennt insoweit kein Streik*recht* an; wird die Streik*freiheit* als Teil der allgemeinen Handlungsfreiheit aufgefaßt, so richtet sich der nichtgewerkschaftliche Streik nach deren Einschränkung — und eine solche Einschränkung stellt, wie bereits ausgeführt, auch der Arbeitsvertrag dar. Dann verletzt, entsprechend der in der Weimarer Republik vorherrschenden Auffassung, der nichtgewerkschaftliche Streik den Arbeitsvertrag.

Die Rechtsentwicklung seitdem ist zwiespältig verlaufen: Das Bundesarbeitsgericht hat den nichtgewerkschaftlichen Streik für unzulässig erklärt, andererseits ist das Streikrecht in der Europäischen Sozialcharta ohne Einschränkung anerkannt worden[39].

Zur Beantwortung einer derzeit ebenfalls heiß umstrittenen Frage hat die Hessische Verfassung einen bedeutsamen Beitrag geleistet: Nach dem Wortlaut des Art. 29 Abs. 4 HV und der Konzeption eines einheitlichen Arbeitsrechts für Angestellte, Arbeiter und Beamte in Art. 29 Abs. 1 HV ist der Beamtenstreik *als solcher* keineswegs unzulässig. Zwar gebietet Art. 135 HV, die Rechtsverhältnisse aller Arbeitnehmer der öffentlichen Verwaltung im Rahmen des in Art. 29 vorgesehenen einheitlichen Arbeitsrechts nach den Erfordernissen der Verwaltung zu gestalten. Doch bedeutet dies nur, daß *alle* Beschäftigte, einerlei ob es sich um Arbeiter, Angestellte oder Beamte handelt, dann nicht streiken dürfen, wenn dies zum Schutze

[39] Vgl. zum derzeitigen Diskussionsstand Seiter, Streikrecht und Aussperrungsrecht. Ein Arbeitskampfrechtssystem auf der Grundlage subjektiv-privater Kampfrechte 1975, S. 14 Anm. 32.

der Verwaltungsfunktion unerläßlich ist. Diese funktionale Betrachtungsweise entspricht dem mit der Europäischen Sozialcharta erreichten Rechtszustand[40]. Die Hessische Landesregierung hält demgegenüber in Übereinstimmung mit der Bundesregierung[41], der höchstrichterlichen Rechtsprechung und der überwiegenden Auffassung in der Literatur an der Auffassung fest, daß die Beamten als solche nicht streiken dürfen[42].

c) Zum Stein des Anstoßes ist Art. 29 Abs. 5 HV geworden: „Die Aussperrung ist rechtswidrig". Unter Berufung auf die vom Bundesarbeitsgericht eingeführten Prinzipien der Kampfparität oder der Waffengleichheit in das Arbeitskampfrecht wird diese Vorschrift von der Mehrheit im Schrifttum als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 I GG angesehen[43]. Doch ist zu fragen, ob sich nicht die im Einzelarbeitsverhältnis vorhandene Machtunterlegenheit des einzelnen Arbeitnehmers gegenüber dem einzelnen Arbeitgeber auch auf die Ebene des kollektiven Arbeitsrechts fortsetzt, so daß der hessische Verfassungsgeber einen ungleichen Tatbestand ungleich regelte. Mit diesem Argument hat die Hessische Landesregierung die Gültigkeit der Verfassungsbestimmung bejaht[44].

Die Diskussion dieser Frage dauert an, doch hat der Deutsche Gewerkschaftsbund inzwischen allgemein die Forderung nach dem Verbot der Aussperrung erhoben[45]. Die Fronten haben sich einander angenähert, nachdem das Bundesarbeitsgericht in der Entscheidung seines Großen Senats vom 21. 4. 1971 seine frühere Billigung der Aussperrung mit lösender Wirkung für den Regelfall aufgegeben hat, mit der die Kündigungswirkung auf kollektiver Ebene wieder hergestellt worden war. Diese Lösungswirkung war mit der Anerkennung eines Streik*rechts* unvereinbar, wie sie in Art. 29 Abs. 4 HV für den gewerkschaftlichen Streik erfolgt ist, denn diese Anerkennung schützt den streikenden Arbeitnehmer vor dem Verlust seines Arbeitsplatzes. Art. 29 Abs. 5 HV geht nun über Art. 29

[40] Vgl. hierzu Ramm, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten 1970.

[41] LT-Drucks. 7/5268, vom 30. 4. 1974, S. 2, Erklärung Genschers in der 37. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 20. 3. 1974, Sten. Ber. 7 BT, S. 5713.

[42] Vgl. zum Meinungsstand Anm. 40 und Däubler, Der Streik im Öffentlichen Dienst 1970, 2. Aufl. 1971; von Münch, Rechtsgutachten zur Frage eines Streikrechts für Beamte 1970; Isensee, Beamtenstreik 1972.

[43] Vgl. zum derzeitigen Diskussionsstand Seiter, Anm. 39 und Frowein, Zur völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Aussperrung 1976.

[44] 49. Sitzung des LT v. 16. 2. 1966, Sten. Ber. LT S. 2222f.; 68. Sitzung des LT v. 29. 1. 1970, Sten. Ber. LT S. 3566.

[45] Vgl. Arbeitsrecht-Blattei, Aktuelle Kurzberichte Nr. 6031, Bericht vom 10. Ordentl. DGB-Bundeskongreß in Hamburg vom 25. 5.–30. 5. 1975.

Abs. 4 HV hinaus, als er auch den nichtgewerkschaftlichen Streik in jenen Schutz einbezieht. Nicht getroffen werden hingegen durch die Verfassung andere kollektive Maßnahmen des Arbeitgebers, denen die Kündigungswirkung fehlt. Sie sind nach der herkömmlichen Fixierung der Aussperrung auf die Kündigung keine Aussperrung, daher hat auch die Europäische Sozialcharta auf diesen Begriff zu recht verzichtet. Für die Berechtigung kollektiver Abwehrmaßnahmen gegenüber dem nichtgewerkschaftlichen Streik spricht das Schutzbedürfnis der Arbeitgeber und die deutliche Wertungsdifferenzierung zwischen nichtgewerkschaftlichem und gewerkschaftlichem Streik der Hessischen Verfassung. Doch können auch Gründe für die Zulässigkeit einer kollektiven Abwehrmaßnahme gegen den gewerkschaftlichen Streik angeführt werden: Auch die Gewerkschaft kann ihre Macht mißbrauchen, und es widerspricht der Skepsis der Hessischen Verfassung gegenüber der Macht, wenn allein der Gewerkschaft ein Vertrauensblankoscheck ausgestellt würde. Zudem bedarf eine Gesellschaft, die auf das generelle Verbot des Beamtenstreiks verzichtet, der eine Schlichtungskonzeption fehlt und die sich für eine Wirtschaftslenkung entschieden hat, eines erhöhten Schutzes gegen Störungen[46].

V.

Bedeutung und Aktualität der Hessischen Verfassung

1. Die Hessische Verfassung ist mehr als eine historische Antwort auf den Nationalsozialismus. Als Ordnungsmodell eines freiheitlichen Sozialismus ist sie der späteren politischen Entwicklung weit vorausgeeilt. Insoweit kommt ihr noch heute theoretische Bedeutung zu. Praktisch politisch ist sie mit ihrer Konzeption aus zwei Gründen gescheitert: Die Begrenzung auf ein Land hat nicht den wirtschaftlichen Gegebenheiten entsprochen. Deutschland war 1945 längst zu einer wirtschaftlichen Einheit geworden, die zwar von den Besatzungsmächten in zwei Teilstaaten zerrissen werden konnte, nicht aber von demokratischen Institutionen. Doch hat es auch nach dem Zusammenbruch des Nationalsozialismus an einer Grundvoraussetzung für eine sozialistische Ordnung gefehlt: die staatliche Autorität und ihre Aufgabe einer Gesamtordnung zu erkennen. Dreißig Jahre nach dem Inkrafttreten der Hessischen Verfassung hat sich ein Wandel ange-

[46] Diese Auffassung habe ich in einem 1966 der hessischen Landesregierung erstatteten Rechtsgutachten ausführlich begründet.

bahnt, wie vor allem die Teilnahme der Bundesrepublik an der internationalen Entwicklung zeigt.

2. Wie die Untersuchung gezeigt hat, bietet die Hessische Verfassung eine Fülle von Interpretationsmöglichkeiten für das Grundgesetz. Sie wird in dem Maße insoweit an Bedeutung gewinnen, als die früher vorherrschend liberale Ausdeutung des Grundgesetzes aufgegeben und durch eine stärker sozialstaatlich orientierte ersetzt wird. Besondere Bedeutung hat die Hessische Verfassung dadurch, daß sie die Sozialordnung über die Wirtschaftsordnung stellt und dieser damit Inhalte setzt. Mit der Entwicklung sozialer Grundrechte und dem Offenlegen der vielfachen Gestaltungsmöglichkeiten des Rechts leistet sie einen bedeutsamen Beitrag für die künftige Rechtsentwicklung. Sie zeigt dabei auch die Grenzen auf, die einer sozialstaatlichen Fortentwicklung des Grundgesetzes gesetzt sind: Ohne die Ausbildung sozialer Grundrechte, ohne die Anerkennung des sozialen Schutzes der Freiheitsrechte, darf nicht die politische und die wirtschaftliche Macht konzentriert werden. Der freiheitliche soziale Rechtsstaat erfordert Gegengewichte zum Schutz des Individuums gegenüber einer solchen Machtzusammenballung. Auch insoweit wird man künftig an der Aussage der Hessischen Verfassung nicht vorbeigehen können, die in der Geschlossenheit der juristischen Konzeption und dem Bemühen um nüchterne, konkrete Regelungen Maßstäbe für die künftige Verfassungsgesetzgebung gesetzt hat.

WALTER SCHULTZE

DAS BILDUNGSKONZEPT DER HESSISCHEN VERFASSUNG UND SEINE VERWIRKLICHUNG IM SCHULWESEN UND IN DER LEHRERBILDUNG

Der Abschnitt V, Erziehung und Schule, ist dem Ersten Hauptteil „Die Rechte des Menschen" der Hessischen Verfassung eingegliedert. Er kann nur innerhalb der in ihm festgelegten Grundrechte interpretiert werden, weil diese wegen der Einheit der Verfassung auch für ihn gelten[1].

I.

Das Erziehungsziel – die Aufgaben von Erziehung und Schule

Die Grundlagen aller „demokratischen Gemeinwesen", zu denen sich die Verfassung in ihrer Präambel ausdrücklich bekennt, bilden die Grundrechte des Menschen – Gleichheit, Freiheit und Solidarität – als deren Garant sich der demokratisch verfaßte Staat versteht, der die Voraussetzungen zur Verwirklichung demokratischer Lebensformen in einer entsprechenden Gesellschaftsordnung zu schaffen und zu gewährleisten hat. Sich an ihrem Bestand und ihrer ständigen Konkretisierung und Fortentwicklung „selbständig" und „verantwortlich" zu betätigen (Art. 56 Abs. 4 HV) ist die Aufgabe des Menschen, in dessen unantastbarer Würde (Art. 3 HV) die Grundwerte unmittelbar gegeben und deshalb vom Staat zu schützen sind. (Grundsatz der Humanität).

Diese Werte wurden im Jahre 1946 aus christlichen wie aus sozialistischen Grundüberzeugungen begründet[2]; doch ist der Konsensus im bildungs-

[1] So beziehen sich auch die Anrufungen des HStG sowie des BVerfG soweit sie in einzelnen Fällen erfolgt sind (Schulgebet, Förderstufe), weniger auf die Artikel des Abschnitts V als auf die grundlegenden Artikel 1–15 des Abschnitts „Gleichheit und Freiheit".

[2] Vgl. Zinn-Stein, Kom. zur Verfassung des Landes Hessen, 1954, Bd. I, S. 283.

politischen Denken der Abgeordneten in der „Verfassungberatenden Landesversammlung Groß-Hessen" in seinem ausgesprochenen Bezug auf die christlich-abendländische Tradition, die in allen Reden immer wieder zum Ausdruck kam, nur verständlich, wenn man sich bewußt macht, wie betont viele der führenden Abgeordneten nach dem Zweiten Weltkriege auf der Grundlage eines positiven Christentums standen. Im christlichen und humanitären Denken, das die Würde der Person gegenüber allen nationalsozialistischen Gewalttaten beständig verteidigt hat, hatte sich ein großer Teil der Widerstandskämpfer zusammengefunden[3].

Somit wird auch begreiflich, daß es im wesentlichen christlich bestimmte Tugenden sind, die das Menschenbild, das die Verfassung in ihren Erziehungsgrundsätzen anstrebt, kennzeichnen: „Ehrfurcht und Nächstenliebe, Achtung und Duldsamkeit, Rechtlichkeit und Wahrhaftigkeit" (Art. 56 Abs. 4 HV). Die an gleicher Stelle sehr allgemein ausgesprochenen weiteren Ziele der Erziehung, „den jungen Menschen zur sittlichen Persönlichkeit zu bilden, seine berufliche Tüchtigkeit und die politische Verantwortung vorzubereiten", sind gemeinsam mit dem Ziel eines „selbständigen und verantwortlichen Dienstes am Volk und der Menschheit" im Jahre 1948 vom Kultusminister Stein im Begriff des „mündigen Menschen" zusammengefaßt worden[4], den er auch als „sozialgerichtete Persönlichkeit" bezeichnete[5]. Versucht man das in der Verfassung angelegte Menschenbild mit wenigen Worten zu umreißen, so kann man es auf die Formel des politisch engagierten Menschen bringen, der aus seiner Verantwortung gegenüber Volk und Menschheit zu handeln bereit ist und sich die dafür erforderlichen Grundqualifikationen (sittliche Persönlichkeit und berufliche Tüchtigkeit) während der Schulpflichtzeit aufgrund seines Rechts und seiner Pflicht auf Bildung erworben hat. In heutiger Terminologie würde man wohl sagen: eines Menschen, der sich seiner Verantwortung gegenüber der Gesellschaft bewußt und bereit ist, an ihrer ständigen Verbesserung mitzuwirken. Von dieser Grundhaltung aus war es nur konsequent, die hessischen Schulen als Gemeinschaftsschulen christlicher Prägung zu

[3] Diese Überzeugung war auch bei den wissenschaftlichen Pädagogen, die sich geistig um den Neubeginn bemühten, vorhanden: Vgl. W. Flitner, Die abendländischen Vorbilder und das Ziel der Erziehung, Bad Godesberg 1947; M. Rang, Der Geist unserer Zeit, Oberursel 1947; H. Weinstock, Die abendländische Ordnung der deutschen Bildungsanstalten, 1946; ders., Platon und Marx oder Humanismus und Sozialismus, in: Erkenntnis und Bekenntnis, Heft 4, 1949, S. 23ff.

[4] So z. B. in seiner Rede „Die neue Erziehung" auf der Landesversammlung der hessischen Erzieher in der Paulskirche zu Frankfurt am Main am 21. Mai 1948 (E. Stein 1949, S. 17).

[5] E. Stein, Wege zur Volksbildung, 1949, S. 45.

bestimmen (Art. 56 Abs. 2 HV)[6]. Nach Annahme der Verfassung wurden zwar vor allem von der katholischen Kirche die Bestrebungen fortgesetzt, Bekenntnisschulen auf dem Weg über Art. 156 Abs. 2 HV einzuführen. Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde auch vorgelegt, aber dem Landtag nicht zugeleitet. Im Laufe der Jahre verlor das Problem der Schularten an Bedeutung sowohl bei den Kirchen als auch bei den Eltern, zumal die Gerichte wie die Verwaltung der Gewissensfreiheit der Eltern und der Lehrer bei schulorganisatorischen Maßnahmen eine besondere Anerkennung zuteil werden ließen.

Die Weiterentwicklung dieses Menschenbildes der Verfassung bis in die Gegenwart zeigt, daß sich die Gewichte in der als ständige Aufgabe geforderten Zuordnung der Selbstverwirklichung des Einzelnen zu den Anforderungen der Gesellschaft, in die er unlösbar eingebettet ist, deutlich verschoben haben. Das hessische Schulverwaltungsgesetz von 1961 enthält keine selbständige Bestimmung der Aufgaben der Schule oder den Versuch, ein Bildungsziel aufzuzeigen, sondern beruft sich im § 1 (Grundsätze), dessen Abs. 1 auch durch die Novellierung von 1969 unverändert blieb, auf den den Schulen „in Art. 56 der Hessischen Verfassung erteilten gemeinsamen Erziehungsauftrag". Kultusminister Schütte bestimmt 1966 in seinem Vorwort zu „Kulturpolitik in Hessen"[7] den „Auftrag der Bildungsorgane aller Ebenen" als „die Bildung des mündigen Bürgers in einer freien Gesellschaft", wobei er diese gesellschaftliche Einbindung noch zusätzlich erläutert: Jeder soll Zugang finden „zu den Bildungsgütern, die ihn standfest machen gegenüber den Gefahren politischer Diktaturen und einer totalen Technokratie". Auch Kulutsminister v. Friedeburg bedient sich in seinem Vorwort zu „Hessen '80, Moderne Schule für alle"[8] des Bildes vom mündigen Menschen, um das Erziehungsziel zu umreißen: „Mündigkeit hat ihren Inhalt darin, in selbständigem Erkennen jeweils die Möglichkeiten einer Veränderung zum Besseren zu begreifen und dadurch in die Lage versetzt zu werden, aktiv an ihr mitzuwirken. Mündigkeit in diesem Sinne ist die Voraussetzung dafür, daß die Gesellschaft der Zukunft nicht nur eine hochtechnisierte, sondern eine humane und demokratische wird". Diese zunehmende Verlagerung des Begriffsinhaltes auf die Bereitschaft, die Gesellschaft verändern zu wollen, hat ihre Grundlage in der Kritischen Theorie Habermaas'. In Konsequenz dieser Theorie haben die Mitarbeiter

[6] E. Stein, Religionsfreiheit und Schulsystem, in: Pädagogische Forschung und pädagogischer Fortschritt (Hrsg. W. Hilligen), Gütersloh 1970, S. 166 Anm. 40; ders., Elterliches Erziehungsrecht und Religionsfreiheit, in: Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik, Berlin 1975, S. 478f. [7] E. Schütte, 1966, Vorwort.

[8] Der Hessische Kultusminister 1970.

v. Friedeburgs in der Kommission zur Reform der hessischen Bildungspläne (1969) und in der Kommission zur Neuordnung der Lehrerbildung (bpi Nr. 2/72) den inzwischen in die erziehungswissenschaftliche Diskussion aufgenommenen Begriff der Emanzipation im politischen Sinne mit dem humanitären Begriff der Mündigkeit praktisch gleichgesetzt[9] und Emanzipation zum Leitziel für alle lernziel-orientierte Curriculumarbeit und das „emanzipatorische Prinzip" zum „integrierenden Prinzip der gesamten Ausbildung" für die Lehrerbildung gemacht. Dabei geht es im „Erkennen der Möglichkeiten zu einer Veränderung zum Besseren", um eine Analyse der gegenwärtigen gesellschaftlichen Zustände und Bedingungen zu dem Zwecke, Einblick in die auf den Schüler „einwirkenden Zwänge" zu gewinnen und somit um eine negative Gesellschaftskritik, die keine Identifikation mit der gegenwärtigen Gesellschaft zuläßt. „Dies zu erreichen, bedarf es einer entsprechenden Entwicklung von motivationalen und kognitiven Verhaltensmustern, die eine Identifikation mit dem jeweils gesellschaftlich Anerkannten partiell oder grundsätzlich ausschließen[10]. Die Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse wurde damit zur wesentlichsten Aufgabe der Schule[11].

Mit dieser Deutung des Erziehungsauftrags der Schule wurde eine Entwicklung erreicht, die nicht zum wenigsten wegen der Abhängigkeit emanzipatorischen Denkens von der Tiefenpsychologie einerseits, von Karl Marx andererseits weithin auf lebhaften Widerspruch stieß. Dieser Widerspruch wurde um so stärker, als sich die negative Gesellschaftskritik in den Rahmenrichtlinienentwürfen für „Gesellschaftslehre" und „Deutsch" '73 u. '74 besonders sichtbar niederschlug. Es kann hier nicht im einzelnen aufgezeigt werden, wie die Sozialkunde, die nach dem Kriege die Staatsbürgerkunde der Weimarer Zeit ablöste und in ihrem politischen Aspekt nicht nur Einsicht, sondern eben gerade die Handlungsbereitschaft erwekken wollte, sich zur „Gesellschaftslehre" gewandelt hat. Aus einer auf Ausgleich und Harmonie bestimmten Sozialkunde wurde eine auf Konflikttheorie beruhende Gesellschaftslehre, die das Kernstück des vor allem auf der Sekundarstufe I für alle gemeinsamen Unterrichts darstellt. Der Schüler soll durch sie erzogen werden, Konflikte, die durch „Klassengegensätze", durch Vorurteile oder durch Generationsunterschiede bestimmt sind, zu erkennen und sich von Ihnen zu emanzipieren. Da hier „die Didaktik als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln" (H. Avenarius 1976, S. 23) die Grenzen zu überschreiten drohte, die durch die Verfassung gesetzt sind

[9] Das emanzipatorische Erkenntnis-Interesse im Sinne Habermaas' hat als Aufgabe die Befreiung des Menschen zur Mündigkeit. [10] bpi Nr. 2/72 S. 6.

[11] Hessen '80, Moderne Schule-Bildung für alle, S. 26.

(Art. 56 Abs. 5; u. Art. 4 HV[12]), setzte eine massive Kritik seitens weiter Kreise der Eltern und Lehrer, der Wissenschaft und der Opposition ein, die zum Teil sachlich, zum Teil ideologischer Art war. Daraufhin wurden die Richtlinienentwürfe zurückgezogen. Nach einer Revision durch einen Beirat sollen diese Richtlinien zunächst erprobt werden[13]. Es ist zu erwarten, daß in den neuen Rahmenrichtlinien ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen einer Orientierung an den überlieferten Gütern der freiheitlichen Demokratie und den kritischen Ansätzen zu gesellschaftlichen Veränderungen gefunden wird.

II.

Staat und Erziehung

Ein Blick auf die Regierungsformen westlicher Demokratien zeigt, daß trotz der in den allgemeinen Menschenrechten fundierten gemeinsamen Grundwerte verschiedene Formen des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft möglich sind. Wenn auch dieses Verhältnis in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen geregelt ist, so bestehen doch Unterschiede hinsichtlich des Grades, in dem die Macht des Staates sich im Erziehungswesen zur Geltung bringt[14].

Schule und Staat

Art. 56 Abs. 1 Satz 2 HV erklärt das Schulwesen zur Sache des Staates. Damit wird jedoch kein staatliches Erziehungsmonopol in Anspruch genommen, wie sich eindeutig aus dem Recht der Eltern auf Erziehung ihrer Kinder, der Anerkennung der Privatschulfreiheit, der Garantie des konfessionellen Religionsunterrichts, der Glaubens-, Gewissens- und der Bekenntnisfreiheit von Eltern und Schülern, sowie dem Selbstverwaltungsrecht ergibt (Art. 56 Abs. 6 u. 7 HV; Art. 6 Abs. 2 GG; Art. 57, Art. 58 HV; Art. 61, 137 HV). Vielmehr will die Bestimmung nur zum Ausdruck brin-

[12] „Nicht zu dulden sind Auffassungen, welche die Grundlagen des demokratischen Staates gefährden" (Art. 56 Abs. 5), und „Ehe und Familie stehen als Grundlage des Gemeinschaftslebens unter dem besonderen Schutz des Gesetzes" (Art. 4).

[13] Vgl. den Erprobungserlaß des Kultusministers vom 11. 7. 1973 (Amtsblatt 1973, S. 908ff.; u. Antwort der Landesregierung über die Weiterarbeit an den Rahmenrichtlinien vom 3. 2. 1976 LT Drucks. 8 /2218.

[14] „Die Hessische Verfassung gibt offensichtlich dem Staat bei der Gestaltung des Schulwesens eine stärkere Stellung, als dies das Bonner Grundgesetz tut" (K. Hess 1971, Kom. zum HSchVG, S. 7). Durch Art. 6 Abs. 2 u. 3, Art 7 GG ist aber eine Änderung eingetreten.

gen, daß der Staat Träger der Schulaufsicht ist und bleibt, und gleichzeitig kirchliche Ansprüche abwehren[15]. Infolge dieser Beschränkung der staatlichen Schulhoheit hat die Hessische Verfassung im Verein mit dem Grundgesetz innerhalb des Gesamtbereichs Erziehung das individualrechtliche Element verstärkt und den Eltern größeren Einfluß auf die Erziehung in der Schule eingeräumt. Andererseits erkennt die Verfassung keinen ausschließlichen Erziehungsanspruch der Eltern an. Die Erziehungsaufgabe von Staat, Schule und Eltern ist gemeinsam und verlangt ein sinnvolles Zusammenwirken der beiden Erziehungsmächte (Art. 55, 56 Abs. 1 Satz 2 HV). Eine der Folgen ist, daß das Recht der Eltern grundsätzlich die freie Wahl zwischen den verschiedenen Bildungswegen umschließt, die der Staat in der Schule zur Verfügung stellt[16], eine andere ist, daß die Eltern auf die Verwirklichung des Bildungskonzepts Einfluß nehmen können.

Wenn in der Verfassung das Schulwesen ausdrücklich als Sache des Staates festgelegt wird, so muß diese Bestimmung auch im Zusammenhang mit den Versuchen der amerikanischen Besatzungsmacht gesehen werden, die Schulverhältnisse der USA auf die deutschen Länder in der Besatzungszone zu übertragen. Die amerikanische Regelung, die Schulaufsicht, die Schulverwaltung und -finanzierung von der Basis her „demokratisch" zu gestalten, indem alle damit zusammenhängenden Befugnisse fast ausschließlich den Schuldistrikten übertragen sind, steht nämlich in schroffem Gegensatz zur deutschen Tradition; ihre Einführung hätte die Grundlagen der deutschen Verwaltung völlig verändert. Die amerikanischen Reformversuche auf dem Gebiet des Schulwesens führten zu erheblichen Kontroversen mit der Hessischen Landesregierung. Die politischen Parteien mischten sich kaum in diese Auseinandersetzungen ein[17].

Die Beteiligung der Erziehungsberechtigten, der Schüler und anderer gesellschaftlicher Gruppen[18]

Es war „eine bahnbrechende Tat, als die Verfassungberatende Landesversammlung im Jahre 1946 beschloß, den Erziehungsberechtigten im hes-

[15] Vgl. Zinn-Stein, Kom. zur Verfassung des Landes Hessen, 1954, Bd. I, S. 278ff.

[16] Siehe BVerfGE 34, 183, 184f.; vgl. aber auch Hess. VGH v. 16. 6. 1975 – VI OE 45/74 – u. L. Dietze, Zum Recht am eingerichteten und ausgeübten Schulbetrieb, in: RdJB 1976, S. 38ff.

[17] Vgl. hierzu im einzelnen: O. Schlander, 1975, S. 133ff., 223ff., 266ff., 293ff.

[18] „Zu den Beteiligungsrechten gehören nach allgemeinem Sprachgebrauch das Informationsrecht, das Anhörrecht, das Mitwirkungsrecht und das Mitbestimmungsrecht" (K. Hess, 1971, Erläuterungen zu § 9 des Gesetzes über die Mitbestimmung der Erziehungsberechtigten und den Landesschulbeirat i.d.F. vom 30. Mai 1969).

sischen Unterrichtswesen echte Mitbestimmungsrechte einzuräumen"[19]. Das in Art. 56 Abs. 6 HV festgelegte Recht der Erziehungsberechtigten, „die Gestaltung des Unterrichtswesens mitzubestimmen, soweit die Grundsätze der Absätze 2 bis 5 nicht verletzt werden", das sog. pädagogische Elternrecht, blieb lange Zeit nach Form, Inhalt und Grenzen unbestimmt. Der Entwurf des Schulaufbaugesetzes vom 27. 10. 1948 sah die Gründung von Elternbeiräten und Schulpflegschaften an den Schulen vor (§ 7), während die zentrale Instanz ein *Landesschulbeirat* sein sollte, dem Vertreter der Eltern, der Lehrer, pädagogisch interessierter Kreise, der Kirchen, der politischen Parteien, des Gewerbes und der Landwirtschaft angehören sollten. Seine Mitglieder sollten jedoch nicht gewählt, sondern vom Minister berufen werden (§ 4). Dieser Landesschulbeirat, der durch Erlaß vom 28. 11. 1947 als Nachfolger der bereits 1946 mit finanzieller Unterstützung der Besatzungsmacht einberufenen Ausschüsse (Arbeitsgemeinschaft „Die Neue Schule"), deren Aufgabe es vor allem war, einen Reformplan für das Schulwesen zu entwerfen, eingesetzt worden war, hatte allerdings lediglich beratende Funktion. Das gilt übrigens auch heute noch für den gegenwärtigen Landesschulbeirat, der auf drei Jahre vom Minister berufen wird[20]. Während der Landesschulbeirat der ersten Legislaturperiode jedoch außerordentlich aktiv bei der Vorbereitung der „Neuen Schule" war und sie in Wort und Schrift in der den Vorschlägen zumeist ablehnend gegenüberstehenden Öffentlichkeit vertrat, hat der gegenwärtige Landesschulbeirat nur noch Anhörungsfunktion[21].

Eine entscheidende Stellung hat jedoch der *Landeselternbeirat* inne. Nachdem der Umfang des Rechtes, „die Gestaltung des Unterrichtswesens mitzubestimmen", in dem Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofes vom 18. 2. 1958 geklärt war, wurde am 13. 11. 1958 ein Elternmitbestimmungsgesetz verabschiedet, das durch das Gesetz zur Änderung der Hessischen Schulgesetze vom 29. 3. 1969 novelliert wurde, und nunmehr i.d.F. vom 30. Mai 1969 gilt. Es sichert den Schulelternbeiräten ein Mitbestimmungsrecht bei bestimmten Sachverhalten zu und gibt dem Landeselternbeirat ein umfassendes Mitbestimmungsrecht in allen Fragen des „Unterrichts und der Erziehung" (§§ 9 bis 14, 22). Akte der *äußeren Schulverwaltung*

[19] K. Hess, 1971, Einführung zum Kommentar des Gesetzes über die Mitbestimmung der Erziehungsberechtigten usw., S. 3.

[20] Er besteht aus 30 Mitgliedern einschließlich der 15 Angehörigen des Landeselternbeirats.

[21] § 27 des Gesetzes über die Mitbestimmung der Erziehungsberechtigten und den Landesschulbeirat i.d.F. vom 30. Mai 1969, geändert durch Ges. v. 18. 3. 1970.

sind jedoch seiner Mitbestimmung entzogen. Gerade die Zustimmungsbedürftigkeit der „allgemeinen Bestimmungen über Bildungsziele und Bildungswege, insbesondere in Bildungsplänen und Prüfungsordnungen" hat den Elternbeirat zu einem wichtigen bildungspolitischen Organ nicht nur zur Kontrolle, sondern auch zur demokratischen Mitwirkung in einer zunehmend auf Regelung der schulischen Verhältnisse durch die staatliche Exekutive gerichteten Entwicklung gemacht.

Neben dem Landeselternbeirat haben der *Landespersonalrat* als Vertretung der Lehrerschaft und der *Landesschülerrat* als Gesprächspartner des Kultusministers die Möglichkeit einer gesetzlich bestimmten Einflußnahme auf schulpolitische Entscheidungen, wenngleich nicht in so weitgehendem Maße wie der Landeselternbeirat. Über ihre Mitwirkung enthält die Verfassung keine Bestimmungen.

Bereits der Entwurf eines Schulaufbaugesetzes (1948) sah jedoch für die einzelnen Schulen „Ausschüsse zur Schülermitverwaltung" vor, da man schon damals eine Demokratisierung der Lebensformen ohne ihre Verwirklichung in den Erziehungsinstitutionen für unmöglich hielt. Der weitere Weg führte dann von der „Schülermitverantwortung" über die „Mitverwaltung" zur „Schülervertretung", die in ihrer heutigen Form nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland, sondern auch darüber hinaus eine höchst progressive Form der Beteiligung der Schüler an der Gestaltung von Unterricht und Erziehung in der Schule sowie auf Landesebene darstellt[22]. Die Elternbeiräte und Schülervertretungen haben in Hessen ein Ausmaß an Mitwirkung und Mitbestimmung im Schulwesen, das sehr viel weiter geht als entsprechende Regelungen in anderen Bundesländern.

Von der ersten Legislaturperiode an haben die hessischen Erziehungsminister — wenn auch in unterschiedlichem Maße — die Öffentlichkeit, vor allem aber die Lehrer, Eltern und Schüler über schulpolitische Maßnahmen unterrichtet, um sie für künftige Entwicklungen und Reformen aufzuschließen und diese zur Diskussion zu stellen. Diese Unterrichtung erfolgt heute durch Veröffentlichungen umfassender Art (s. „Großer Hessenplan"), durch gezielte Informationsschriften, vor allem aber auch durch Teilnahme der Minister und ihrer Mitarbeiter an der Diskussion von Schulentwicklungsproblemen auf pädagogischen Kongressen, Lehrervereinstagungen, in Bürgerversammlungen usw. Die umfassenden Reformpläne

[22] Erlaß vom 14. 9. 1948 — Bildungspläne vom 20. 12. 1956 — HSchVG vom 28 .6. 1961 § 42 — Richtlinien über die Schülermitverantwortung vom 31. 12. 1965 — Novellierung des HSchVG vom 30. 5. 1969 — Verordnung über die Schülervertretungen an den öffentlichen Schulen vom 3. 8. 1970, in der Fassung vom 29. 7.1976.

der letzten Jahre führten zur Herausgabe der „bildungspolitischen informationen" (bpi). Diese Informationen und die Beteiligung der Erziehungsträger an den Planungen tragen in erheblichem Maße dazu bei, die Verwirklichung des Bildungskonzepts zu beeinflussen. Dies zeigten besonders deutlich die Diskussion über die Entwürfe der Rahmenrichtlinien und ihre Neufassungen.

Die Schulorganisation

Zu schulorganisatorischen Maßnahmen ist der Staat auf Grund der allgemeinen, ihm zustehenden Schulaufsicht berechtigt. Diese Schulaufsicht im Sinne der Art. 56 Abs. 1 Satz 2 HV und Art. 7 Abs. 1 GG umfaßt auch „die Befugnis des Staates zur Planung und Organisation des Schulwesens mit dem Ziel, ein Schulsystem zu gewährleisten, das allen jungen Bürgern gemäß ihren Fähigkeiten die dem heutigen gesellschaftlichen Leben entsprechenden Bildungsmöglichkeiten eröffnet (vgl. BVerfGE 26, 228, 238). Zu diesem staatlichen Gestaltungsbereich gehört nicht nur die organisatorische Gliederung der Schule, sondern auch die inhaltliche Festlegung der Ausbildungsgänge und Unterrichtsziele". Dabei darf aber der Staat „durch schulorganisatorische Maßnahmen nie den ganzen Werdegang des Kindes regeln wollen"[23].

Im Rahmen seiner finanziellen und organisatorischen Möglichkeiten hat das Land Hessen versucht, ein Schulsystem bereitzustellen, das sowohl die Chancengleichheit zu verwirklichen sucht, wie den verschiedenen Begabungsrichtungen Raum zur Entfaltung läßt. Dazu gehören die für alle gemeinsame Grundschule, die obligatorische Förderstufe, die Gesamtschulversuche, die Übernahme der Schulkosten insbesondere bei finanzschwachen Gemeinden[24] und die Schaffung leistungsfähiger *Schulträger*, die in dem Augenblick akut wurde, als man in den fünfziger Jahren begann, die Landschulreform besonders gründlich und beschleunigt voranzutreiben[25].

[23] BVerfGE, 34, 181 ff., 183 f.; vgl. im einzelnen: Chr. Starck, Organisation des öffentlichen Schulwesens, in: NJW 1976, 1375 ff.

[24] Das Land Hessen hat den Schulträgern von 1965 bis 1975 Zuschüsse in einer Gesamthöhe von 1815 Millionen DM gewährt (Hessendienst Nr. 1/1976).

[25] Die strukturelle Reform der Landschule bildete für Kultusminister Schütte „eines seiner vordringlichsten schulpolitischen Anliegen" (W. Müller, 1964, S. 22). Dabei konnten nur „Mittelpunktschulen", die von mehreren Gemeinden getragen wurden, die zahlreichen, wenig gegliederten ländlichen Volksschulen („Zwergschulen") zu leistungsfähigeren größeren Systemen zusammenfassen. S. auch J. Diederich 1967.

Die in diesem Zusammenhang errichteten vollausgebauten *Mittelpunktschulen* konnten nur von Schulverbänden getragen werden, zu denen sich die Gemeinden zusammenschlossen[26]. Um notfalls solche Schulverbände auch gegen den Willen uneinsichtiger Gemeindevertretungen durchsetzen zu können, kann nach der Novellierung des Schulverwaltungsgesetzes von 1969 ein Schulverband nach Anhören der Gemeinden vom Minister angeordnet werden, doch wurde bisher davon kein Gebrauch gemacht. Die schrittweise Einführung des 9. Schuljahres und der Förderstufe hatten erheblich zu dieser Entwicklung beigetragen. Da diese Mittelpunktschulen als Schulzentren für die Einrichtung von Gesamtschulen in ländlichen Gebieten die besten Voraussetzungen bieten, stellen sie eine der Kernzellen für die Gesamtschulplanung dar. Während es im hessischen Schulverwaltungsgesetz 1961 § 5 noch heißt, „Mittelpunktschulen sollen nach Möglichkeit voll ausgebaut werden", bestimmt § 7 der novellierten Fassung von 1969: „Mittelpunktschulen sollen von der Klasse 5 an mindestens dreizügig ausgebaut sein." Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit der generellen Einführung der obligatorischen Förderstufe und ihrer Fortentwicklung zu Gesamtschulen zu sehen, die nach dem Schulverwaltungsgesetz in der Fassung von 1969 als Regelschule vorgesehen sind. „Vollintegrierte Gesamtschulen bezeichnen die weitere Entwicklung" (Hessen '80 S. 14). Der mit der regionalen Schulplanung (Hessen '80) entworfenen Verteilung der Mittelpunktschulen — Förderstufen, Gesamtschulen und Studienstufen — notwendigen Vergrößerung der Leistungsfähigkeit der Schulträger entspricht die im § 14 ausgesprochene Neuregelung der Trägerschaft. Träger der früheren Volksschulen (jetzt Grund- und Hauptschulen) sind nicht mehr die Gemeinden, sondern in der Regel die kreisfreien Städte und Landkreise. Damit sind die bisher bei den Kommunen liegenden äußeren Schulangelegenheiten in konsequenter Entwicklung, immer größere Systeme zu errichten, auf die Kreise übergegangen und damit dem unmittelbar gegebenen Interesse der Eltern weiter entrückt.

Die Zusammensetzung der Elternbeiräte bietet zwar die Möglichkeit der Mitwirkung, aber doch in einer dem Gemeindeleben entfernteren Organisationsform. Der Systemzwang, der sich aus der Fortentwicklung des Schulwesens in Richtung auf Gesamtschulen ergibt, bedingt also eine Ver-

[26] Nach W. Müller, 1964, bestanden Ende 1963 in Hessen bereits 340 Schulverbände, in denen von den 2465 hessischen Gemeinden 1142 zusammengeschlossen waren (S. 24). Der Große Hessenplan sah 1965 für die nächsten 10 Jahre die Errichtung und den Bau von 200 weiteren Mittelpunktschulen vor (S. 38).

minderung der unmittelbaren Verantwortung an der Basis und stellt offenbar einen unumgänglichen weiteren Schritt zur „verwalteten Schule" dar.

Die Schulreform

Leitlinie für alle schulpolitischen Maßnahmen seit dem Zweiten Weltkrieg war die Verbesserung der *Chancengleichheit*. Diesbezüglich deckten sich die Forderungen der Besatzungsmacht weitgehend mit den bildungspolitischen Vorstellungen der Verfassung und der Landesregierung. Diese Forderungen erstreckten sich im Zuge der angestrebten „Demokratisierung" des Schulwesens u.a. auf drei Hauptpunkte: auf die Unentgeltlichkeit des Unterrichts und der Lernmittel für alle Schulen und Hochschulen, auf ein gemeinsames 5. und 6. Schuljahr, d.h. also eine sechsjährige Grundschule, und die Einführung eines 9. Schuljahres. Diese Maßnahmen sollten, wenn schon das Schulsystem der USA nicht übernommen wurde, zum mindesten einen stufenförmigen Aufbau des Schulwesens unter Einschluß der Kindergärten vorbereiten.

Von diesen Forderungen hat sich lediglich eine in der Verfassung niedergeschlagen: Art. 59 HV regelt die Unterrichtsgeld- und die Lernmittelfreiheit für alle Schulen, Unterrichtsgeldfreiheit darüber hinaus auch für die Hochschulen. Für „begabte Kinder sozial Schwächergestellter" sind nach Abs. 1 Satz 3 dieses Artikels Erziehungsbeihilfen zu leisten. Diese Bestimmung wurde in den späteren Gesetzen über die Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit und Erziehungsbeihilfen in unveränderter Form beibehalten[27]. Von der in Art. 59 Abs. 1 Satz 4 HV vorgesehenen Möglichkeit, ein „angemessenes Schulgeld" von Schülern, deren wirtschaftliche Lage dies zuläßt, zu erheben, wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Diese Bestimmung ist aus der finanziellen Situation der damaligen Zeit zu verstehen, die wohl auch die amerikanische Besatzungsmacht überzeugt hat, daß eine Lernmittelfreiheit für die Hochschulen unmöglich zu verwirklichen war.

Die übrigen Vorschläge wurden nicht in die Verfassung aufgenommen. Art. 56 Abs. 1 Satz 1 HV besagt lediglich: „Es besteht allgemeine Schulpflicht", läßt sich aber nicht über Beginn, Dauer usw. aus. Vielmehr wird die Konkretisierung „dem Gesetz" (Art. 56 Abs. 7 Satz 1 HV) überlassen. Die Einführung eines 9. Schuljahres verbot sich unmittelbar nach dem Kriege

[27] Das Gesetz über Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit und Erziehungsbeihilfen, das am 23. 3. 1949 in Kraft getreten ist, besagt im § 6 der geltenden Fassung: „Das Land soll begabten Schülern und Studierenden Erziehungsbeihilfen gewähren, sofern ihre soziale Lage oder die ihrer Eltern oder sonstigen Unterhaltspflichtigen es erfordert".

gleichfalls aus Mangel an Räumen, Lehrern und aus finanziellen Gründen; sie konnte allgemein erst 1966 vollendet werden.

Die Auseinandersetzungen über eine Verlängerung der Besuchsdauer der gemeinsamen Grundschule führten bis zum Erlaß des Besatzungsstatuts 1949 zu keinem Ergebnis. Der von dem Kultusminister Stein vorgelegte Gesetzesentwurf über den Aufbau des Schulwesens (Schulgrundgesetz) sah im § 14 eine sechsjährige Grundschule vor, doch „sollte die gemeinsame längere Grundschule erst dann durchgeführt werden, wenn die pädagogischen Voraussetzungen dafür gegeben sind"[28]. Wenn dann in der neuen Legislaturperiode im ersten Kabinett Zinn unter einer reinen SPD-Führung (Kultusminister Metzger) die vierjährige Grundschule im Schulverwaltungsgesetz vom 10. 7. 1953 beibehalten wurde, so waren dafür verschiedene Gründe maßgebend. Die in der Öffentlichkeit geführte lebhafte Diskussion um die Dauer der Grundschule, die zugunsten der Befürworter einer nur vierjährigen Grundschule verlief, ließ auch in Hessen eine Änderung nicht ratsam erscheinen. Das Abkommen zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens vom 17. 2. 1955 der Ministerpräsidenten der Länder (Düsseldorfer Abkommen) wollte vor allem dem „Schulchaos" abhelfen; es hatte zur Folge, daß Schulversuche erschwert wurden, einige seiner Bestimmungen standen einer Weiterentwicklung des Schulwesens sogar hemmend im Wege.

Wenn somit infolge Fehlens einer langfristigen Konzeption eine Schulentwicklung in struktureller Hinsicht im Sinne einer umfassenden Reform zunächst nicht möglich war, so hat man doch innerhalb der gegebenen Verhältnisse in Übereinstimmung und zum Teil unter Vorwegnahme mit internationalen Entwicklungen und Vorschlägen der Ständigen Konferenz der Kultusminister eine große Zahl von Reformen durchgeführt, um dem Grundsatz der Chancengleichheit besser Genüge zu tun. Die Hessische Verfassung bot hierfür mit Art. 56 Abs. 7 Satz 1 hinreichende Voraussetzungen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien erwähnt: der Ausbau der vorschulischen Erziehung im Zusammenhang einer kompensatorischen Erziehung (Früheinschulung), die Neuordnung der Grundschulpädagogik, der strukturelle Ausbau des gesamten Schulwesens mit dem Ziel, mehr und bessere Übergänge zwischen den Schulformen zu schaffen, Sackgassen zu beseitigen und für Einrichtungen zu sorgen, die jedem bis ins Erwachsenenalter hinein den Zugang zu den Hochschulen ermöglichen, ganz gleich wie

[28] Detaillierte Angaben über das Für und Wider einer sechsjährigen Grundschule stellt der Minister in der Begründung des Gesetzes gegenüber (E. Stein, 1948, S. 48ff.). Im übrigen stimmte die Militärregierung der Einführung gemeinsamer Lehrpläne für die 5. u. 6. Schuljahre in den verschiedenen Schulformen zu.

sein Bildungsweg im Schulwesen verlaufen sein mag. Ferner zählen hierzu die Erleichterung der Schülerauslese bei gleichzeitiger Bildungswerbung, um einer größeren Zahl von Kindern — vor allem auch der arbeitenden Bevölkerung — den Zugang zu den weiterführenden Schulen zu ermöglichen, das Bemühen um die Gleichwertigkeit der früher getrennten beruflichen und allgemeinbildenden Bildungswege, die ihren Ausdruck in der Gründung von Berufsaufbauschulen, Fachoberschulen, Technischen Gymnasien, Wirtschaftswissenschaftlichen und Sozialwissenschaftlichen Gymnasien und Kollegs gefunden haben. Diese Maßnahmen haben zu einer wesentlichen Erhöhung der Schülerzahlen in den weiterführenden Schulen (Realschulen und Gymnasien) geführt[29]. Unterstützt wurden diese Maßnahmen durch ein umfassendes Schulbauprogramm bei gleichzeitiger Herabsetzung der Klassenfrequenzen, die in Hessen ganz besonders erfolgreich im Zusammenhang mit der Lehrerbildung betrieben wurde und zu einer erfreulichen Stellung Hessens in einer bildungspolitischen Zwischenbilanz geführt hat[30].

Von einer einheitlichen Schulpolitik und entsprechender mittel- und langfristiger Planung kann erst von dem Augenblick an gesprochen werden, als die *Einführung der Förderstufen*, die in Hessen im Schuldorf Bergstraße seit 1955 einen Vorläufer hatten, nach der Empfehlung des Rahmenplanes des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen vom 14. 2. 1959 systematisch in Angriff genommen wurde. Nachdem dann durch die Neufassung des Abkommens der Ministerpräsidenten zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens vom 28. Oktober 1964 (Hamburger Abkommen)[31] wiederum die Möglichkeit zu umfassenderen Schulversuchen gegeben war und „ein für alle gemeinsames 5. u. 6. Schuljahr"

[29] Nach einer graphischen Darstellung im Hessendienst Nr. 1/1976 hatte Hessen mit 13,9% die höchste Abiturientenquote unter den Flächenstaaten (Bayern 8,7%). Die Zunahme der Abiturienten während eines Jahrzehnts (1965/1974) betrug 95%. Von 1951 bis 1975 stieg die Zahl der Realschüler von 17860 auf 93614, die Zahl der Gymnasiasten von 72296 auf 164621 (in beiden Fällen ohne die Schüler in integrierten Gesamtschulen). Diese Zunahmen gehen einmal auf die Öffnung der weiterführenden Schulen beim Übergang, zum anderen auf eine höhere Durchlaufquote zurück, beides das Ergebnis einer entsprechend ausgerichteten Bildungspolitik.

[30] Nach den Hessen-Informationen der hessischen Landesregierung Nr. 7 hielt Hessen die Spitzenposition in den Ausgaben für das Bildungswesen innerhalb der Flächenländer (S. 5—7). Im Etat 1976 sind bei einem Haushaltsvolumen von 12 Milliarden DM über 4 Milliarden DM für Bildung und kulturelle Angelegenheiten vorgesehen (Hessendienst Nr. 1/1976).

[31] Neufassung des Abkommens zwischen den Ländern der Bundesrepublik zur Vereinheitlichung auf dem Gebiet des Schulwesens vom 28. Oktober 1964.

als „Förder- oder Beobachtungsstufe" ausdrücklich vorgesehen war, wurde die obligatorische Förderstufe in Hessen als weiterer Schritt auf dem Wege zur Gesamtschule zielstrebig vorangetrieben. In den Förderstufen, die in der Regel Bestandteil der Hauptschulen oder Gesamtschulen sind, soll der Unterricht von den Lehrern aller Schulformen erteilt und in Kern- und Kursunterricht gegliedert werden. Am Kernunterricht nimmt die Förderstufenklasse gemeinsam teil. Das Kurssystem gliedert sich regelmäßig in A-, B- und C-Kurse, in denen verschieden hohe Anforderungen gestellt werden. Ein Versuch aus Elternkreisen, die Verfassungsmäßigkeit der Förderstufe zu verneinen, ist insoweit fehlgeschlagen, als das Bundesverfassungsgericht durch Urteil vom 6. 12. 1972 entschieden hat, daß die Einführung der obligatorischen Förderstufe in Hessen grundsätzlich nicht das Elternrecht verletzt und daher mit der Verfassung vereinbar ist. Nur § 5 Abs. 2 Satz 2 des Hessischen Schulpflichtgesetzes ist insoweit mit Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG unvereinbar, als in den Schuljahrgängen 5 und 6 der Besuch einer weiterführenden öffentlichen Schule außerhalb des Schulbezirks oder einer privaten Ersatzschule ausgeschlossen wird[32]. Art. 59 HV steht einer strukturellen Fortentwicklung des Schulwesens nicht im Wege, weil er keine Bestandsgarantie der dort genannten Schulformen enthält.

Der schon 1949 angestrebte stufenförmige Aufbau des gesamten Bildungswesens, der durch die Zusammenfassung der beruflichen und allgemeinbildenden Ausbildungswege in der Sekundarstufe II durch räumliches Zusammenlegen der Ausbildungsstätten abgeschlossen werden soll, ist nicht mehr Gegenstand der Diskussion, weder in der Öffentlichkeit noch in der Wissenschaft. Umstritten ist lediglich die Strukturierung der einzelnen Stufen, die in der Diskussion um die Gesamtschule für die Sekundarstufe I[33] und die Oberstufenreform für die Sekundarstufe II auf Grund der Richtlinien vom 21. 5. 1975 i. d. F. v. 26. 9. 1975 ihren Ausdruck findet[34].

Es dürfte unbestritten sein, daß die Gesamtschule, wie sie als gemeinsame Schulform für die 10 bis 15 (16)jährigen (5. bis 9. bzw. 10. Schuljahr) in allen Bundesländern versuchsweise eingeführt worden ist, sowohl mit dem Grundgesetz wie mit den Länderverfassungen übereinstimmt[35].

[32] BVerfG 34, 165; siehe auch H.-U. Evers, 1970 sowie K. Hess, 1971. Kom. zum HSchVG S. 59ff.

[33] S. hierzu LT Drucks. 8/1711. — Stand der Entwicklung integrierter Gesamtschulen; LT Drucks. 8/2780 — Bildung weiterer Gesamtschulen.

[34] S. hierzu LT Drucks. 8/1736 — Neuregelung der gymnasialen Oberstufe. Vgl. auch Hess. VGH, Beschl. v. 18. 8. 1976, VI TS 368/76.

[35] Man unterscheidet schulformbezogene (additive, kooperative) Gesamtschulen, bei denen unter gemeinsamer Leitung die drei Schultypen (Haupt-, Realschule und Gym-

Aufgrund dieser Voraussetzung hat das Schulverwaltungsgesetz nunmehr im § 4 die Gesamtschule als Regelschule neben den übrigen weiterführenden Schulen der Sekundarstufe I eingeführt: „Gesamtschulen sollen errichtet werden, wenn dies die örtlichen Verhältnisse zulassen." Gegen diese Bestimmung haben sich die Opposition, der Philologenverband sowie der hessische Elternbund deshalb gewehrt, weil nach den Beschlüssen der Bund-Länder-Kommission Gesamtschulen zunächst nur als Schulversuche mit wissenschaftlicher Begleitung (Modellversuche) eingeführt werden sollen und in der kurzen Zeit des Bestehens hessischer Gesamtschulen eine ausreichende wissenschaftliche Absicherung unmöglich soweit erfolgt sein könne, als daß die Gesamtschule bereits als Regelschule vorgesehen werden kann. Zum anderen wird betont, daß an eine generelle Einführung schon deshalb zur Zeit nicht gedacht werden könne, weil in den wenigsten Fällen dafür hinreichende Voraussetzungen gegeben seien, wofür vor allem auch die Stellungnahmen der an den Gesamtschulen tätigen Lehrer, der Lehrergewerkschaft sowie die Ergebnisse der bisherigen Begleituntersuchungen sprächen. Trotzdem wurde die Zahl der Gesamtschulen zügig vergrößert. Während 1969 nur vier schulformübergreifende und drei schulformbezogene Gesamtschulen bestanden, liefen 1972 bereits 31 schulformbezogene und 53 schulformübergreifende Versuche. 1974 schließlich verzichtete man auf die Einführung weiterer Gesamtschulen, um die bestehenden 65 integrierten und 61 kooperativen Gesamtschulen in eine „Phase der Konsolidierung" zu führen. Vergleicht man die Zahl der bis zum Schuljahr 1975/76 einschl. in Hessen eingerichteten Gesamtschulen mit der Zahl der im Bundesgebiet insgesamt laufenden 226 Versuche mit Gesamtschulen, so ergibt sich, daß allein in Hessen 56% aller Gesamtschulen bestehen, wobei die kooperativen Gesamtschulen – im Gegensatz zur Opposition – von der Regierung nur als Übergangslösung angesehen werden. „Die Hessische Landesregierung wird den seit Jahren beschrittenen Weg der Bildungsreform konsequent fortsetzen. In Übereinstimmung mit der internationalen Entwicklung wird sie ein System von Gesamtschulen und Gesamthochschulen errichten", erklärt Ministerpräsident Albert Osswald im Vorwort zum Landesentwicklungsplan (Großer Hessenplan 1970, Vorwort S. VII). Und „im Rahmen des Landesentwicklungsplans „Hessen '80" ist bis 1985 die Erstellung von 380 Gesamtschulen der Sekundarstufe I vorgesehen, die sich zu etwa einem Drittel auf die kreisfreien Städte und zu zwei Dritteln auf die Landkreise verteilen" (Hessen '80 – Hessischer Investitionsfonds

nasium) als mehr oder weniger selbständige Zweige erhalten bleiben, und schulformübergreifende (integrierte) Gesamtschulen, bei denen die Schulformen „integriert", d.h. aufgehoben sind.

S. 22). Die Finanzierung soll innerhalb der Gesamtplanung durch einen Investitionsfonds gewährleistet werden. Aus finanziellen Gründen wurde diese Entwicklung zunächst aufgehalten. Aber auch aus bildungspolitischen Gründen hielt man es für sinnvoll, nachdem die Regierungskoalition mit der F.D.P. gebildet war, die genannte Phase der Konsolidierung, die gleichzeitig einer Revision der Rahmenrichtlinien dienen sollte, eintreten zu lassen, wenngleich man sich in den Koalitionsverhandlungen darüber einig war, daß „an dem Ziel, Gesamtschulen als Regelschulen einzuführen", festgehalten werden sollte. Nach der Regierungserklärung bleibt „bildungspolitisches Ziel die Einführung der integrierten Gesamtschule als Regelschule". Kultusminister Krollmann hat als Einleitung zu seiner Antwort auf eine Große Anfrage von Abgeordneten der SPD-Fraktion (LT Drucks. 8/1711; bpi Nr. 4/75) gesagt: „Nach Auffassung der Landesregierung ist die integrierte Gesamtschule die geeignete Schule, mit deren Hilfe das Gleichheitsgebot des Grundgesetzes im Mittelstufenbereich der allgemeinbildenden Schule konkretisiert und eingelöst werden kann. Dieser Zielvorstellung sind alle anderen Begründungszusammenhänge für die Einführung der integrierten Gesamtschule als Regelschule untergeordnet"[36].

Die wissenschaftlichen Begleituntersuchungen gelten somit nicht der Grundfrage: „Gesamtschule — ja oder nein?", sondern der Absicherung ihrer Ausgestaltung und Inhalte. In mehr als vierzig solcher Modellversuche — unter ihnen als Großversuch die Einführung der Gesamtschule als einzige Schulform für die Sekundarstufe I im Kreis Wetzlar — sollen ungeklärte neue Wege oder Maßnahmen sorgfältig erprobt und kontrolliert werden. Die Teilnahme der Schulen an den Modellversuchen, die zu 50% vom Bund finanziert werden, ist freiwillig, stellt aber für alle Beteiligten eine große Belastung dar, zumal ein Teil der Begleituntersuchungen als „Handlungsforschung" durchgeführt wird, die auch die Lehrer aktiv in die Forschung selbst einbezieht. Die Teilnahme einer Schule bedarf daher der Zustimmung der Lehrerschaft und des Elternbeirats.

Wenn auch die im Schulentwicklungsplan (Hessen '80) vorgesehene „Standortplanung als Zielprojektion" mit ihren vorgesehenen 380 Gesamtschulen bis 1985 voraussichtlich nicht verwirklicht werden kann, so dürften doch die im Zusammenhang dieser Planung gesammelten Unterlagen eine unersetzliche Voraussetzung für jede weitere Planung in Hessen sein. Für diese zukünftige Arbeit soll das durch Erlaß vom 28. 10. 1975 gegründete „Hessische Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung" in Wiesbaden die weiteren Voraussetzungen schaffen.

[36] Für das Schuljahr 1976/77 ist die Errichtung weiterer 21 schulformbezogener Gesamtschulen vorgesehen.

III.

Die Lehrerbildung und Lehrerfortbildung-Personalpolitik

Lehrerbildung

Die Hessische Verfassung enthält keine Aussage über die Lehrerbildung. Schon früh hatte zwar der Kontrollrat gefordert, daß alle Lehrer in einer Universität oder in einem pädagogischen Institut mit Universitätsrang ausgebildet werden sollten (Leitsätze der Direktive 54 des Alliierten Kontrollrates). Auch waren sich alle Beteiligten darüber klar, daß die Lehrerbildung die Grundlage für jede weitere Entwicklung im Schulwesen darstellt. In der Antwort des Hessischen Ministers für Kultus und Unterricht vom 31. März 1947 auf ein Schreiben der Militärregierung vom 22. Januar 1947 über die allgemeinen Erziehungsziele heißt es bezüglich der Lehrerbildung: „Als besonders vordringlich ist das Lehrerbildungsgesetz anzusehen. Wenn die hessische Schule auf breitem horizontalen Sockel als differenzierte Einheitsschule aufgebaut wird, ist nötig, allen Lehrern eine zumindest grundlegende einheitliche Ausbildung zu geben. Diese wird durch die *Pädagogischen Institute* vermittelt werden. Sie haben Hochschulrang und sehen ein 6semestriges Allgemeinstudium vor. Nach Abschluß dieser Grundlage werden diejenigen, die sich als Lehrkräfte für die Studien- und Wirtschaftsoberschulen vorbereiten, zu einem weiteren mindestens 5semestrigen Studium an der Hochschule zugelassen. Für den Eintritt in die Pädagogischen Institute ist das Reifezeugnis einer Studien- oder Wirtschaftsoberschule Bedingung." ... „Die Pädagogischen Institute, die als Kollegs eingerichtet werden, sollen in enger Verbindung mit den Hochschulen des Landes stehen." ... „Durch die neue Ausbildung werden die bisherigen ‚Standesunterschiede' innerhalb der Lehrerschaft weitgehend ausgeglichen, was zu einer entsprechenden Besoldungsreform führen muß." Wenn auch das gemeinsame pädagogische Grundstudium für alle Lehrer nicht realisiert wurde und es in der Ausbildung der Gymnasiallehrer im wesentlichen bei der überlieferten Form blieb, so wurden doch in diesem Schreiben wesentliche künftige Entwicklungen der Lehrerausbildung vorweggenommen.

Zwei Tendenzen haben – parallel zu Entwicklungen in anderen Bundesländern – die Entwicklung der Lehrerbildung in den dreißig Jahren nach dem Kriege bestimmt. Einmal *die Akademisierung* durch die konsequente Überführung der 1945 gegründeten Pädagogischen Institute in Weilburg und Jugenheim in die Universitäten Frankfurt und Gießen und die Einbeziehung der Lehrerbildung in die neu gegründete Gesamthochschule Kassel,

und zum anderen die mit der Errichtung von Gesamtschulen als Regelschulen notwendige Ausbildung von *Stufenlehrern*, die zumindestens für die Gymnasiallehrer der Sekundarstufe I entscheidend neu ist.

Die Akademisierung ging in Hessen infolge der verschiedenen Voraussetzungen gegenüber anderen Bundesländern selbständige Wege. Mit dem Gesetz über das Lehramt an öffentlichen Schulen vom 13. November 1958 wurden für „Lehrer an Volks-, an Grund-, Haupt- und Realschulen" in Frankfurt und Gießen Hochschulen für Erziehung an den Universitäten errichtet[37]. Durch die Errichtung der Abteilung für Erziehungswissenschaften an den beiden Universitäten gemäß § 19 des Hochschulgesetzes vom 16. Mai 1966 erfolgte dann die volle Integration der Studiums für Volks- und Realschullehrer in die Universität. Den vorläufigen Abschluß dieser Entwicklung stellt das Gesetz über das Lehramt an öffentlichen Schulen i.d.F. vom 30. Mai 1969 dar. An der Gesamthochschule Kassel werden seit 1971/72 Lehrer nach Schulstufen ausgebildet[38].

So führte die Lehrerbildung innerhalb dreißig Jahren von den überlieferten Lehrerbildungseinrichtungen, die im Grunde höhere Fachschulen waren, über die Pädagogischen Institute (mit Akademiecharakter) zur Verbindung mit den Hochschulen und schließlich zur völligen Integration in die Universitäten, wobei die Stufenlehrerausbildung eine Vorwegnahme der Beschlüsse der Bund-Länder-Kommission bedeutet.

Auch für die *Berufsschullehrer* wurde durch das Gesetz von 1958 eine vollakademische 8semestrige Ausbildung an der Technischen Universität Darmstadt und der Universität Gießen (haus- und landwirtschaftliche Richtung), eingeführt, die jedoch erst 1963 begonnen werden konnte. Damit

[37] Die Ausbildung zum Sonderschullehrer sollte grundsätzlich über eine volle Lehrerausbildung erfolgen, die durch ein viersemestriges Studium am Institut für Sonderschulpädagogik der Universität Marburg, das 1963 errichtet wurde, ergänzt wurde. Die fast explosionsartige Ausweitung der Sonderschulen in Hessen spiegeln folgende Zahlen: 1945 bestanden 45 Sonderschulklassen. Ihre Zahl betrug 1963 bereits 754 und wuchs bis 1975 auf 2215 (einschließlich 34 Sonderschulklassen an Gesamtschulen) (Statistische Berichte des Hessischen Statistischen Landesamtes vom 15. 10. 1975, Vorauszahlen).

[38] Siehe hierzu: bpi Nr. 1A/1971, Nr. 1B/1971, Nr. 1C/1971, Nr. 3S/1971 sowie Nr. 2/1972, Nr. 1/1973. In Nr. 2/1972 sagt L. v. Friedeburg einleitend: Entsprechend soll zugleich „die Chance genutzt werden, mit der Einführung des Vorbereitungsdienstes für die Grund-, Haupt- und Realschullehrer am 1. 8. 1972 zu einer gemeinsamen, die Schulform übergreifenden Lehrerausbildung in der Zweiten Phase zu gelangen". Der 1971 vorgelegte Plan einer ausschließlich auf den Stufenlehrer gerichteten Form der Ausbildung, der in Anlehnung an das Bremer Modell neue hochschuldidaktische Formen der Arbeit (Projektmethode) vorschlug, wurde wegen Umbildung der Landesregierung nicht weiter verfolgt.

war die Gleichwertigkeit dieser Ausbildung mit der Gymnasiallehrerausbildung hergestellt.

Die Akademisierung der Ersten Phase der Lehrerbildung führte notwendigerweise zu einer *Reform der Zweiten Phase* für die Primar- und Sekundarstufe I sowie für die Berufsschullehrer, wie sie auch in anderen Ländern zu einem der Ausbildung der Gymnasiallehrer entsprechenden Referendariat führte. Mit der „Verordnung über die pädagogische Ausbildung und zweite Staatsprüfung für das Lehramt an Volks- und Realschulen" vom 2. November 1965 waren 90 „Pädagogische Studienseminare" errichtet worden, die dann durch eine entsprechende Verordnung für das „Lehramt an Grundschulen, für das Lehramt an Haupt- und Realschulen und für das Lehramt an Sonderschulen" vom 9. Oktober 1970 regional zu 27 „Studienseminaren" zusammengefaßt wurden. Die Arbeit dieser nunmehr selbständigen Dienststellen begann mit dem Schuljahr 1972. Entsprechend den Regelungen für Berufs- und Gymnasiallehrer besteht jetzt auch für die genannten Lehrergruppen eine eingeschränkte Unterrichtsverpflichtung von zwölf Wochenstunden, für die der Referendar kein Gehalt, sondern einen Unterhaltszuschuß erhält.

In der zweiten Phase der Gymnasiallehrerausbildung sind Änderungen insofern erfolgt, als die ursprüngliche Gleichwertigkeit von Ausbildungsschule und Pädagogischem Seminar sich mehr und mehr schwerpunktmäßig auf das Pädagogische Seminar, das später Studienseminar genannt wurde, verlagerte. Die Anstaltsseminarleiter in den Schulen wurden dem Leiter des Studienseminars in Ausbildungsfragen unterstellt. Reformiert wurde die Seminarordnung zugunsten einer stärkeren Mitwirkung der Auszubildenden. Inhaltlich konnte die Ausbildung an den Universitäten den neuen Anforderungen der Schule nur schwer genügen. Wenn auch die Politikwissenschaft in die Grundausbildung einbezogen wurde, so bildete doch die Tatsache, daß die Schule ihre Unterrichtsinhalte zu neuen fachübergreifenden Gruppierungen neu zu gliedern beginnt, für die Ausbildung insofern eine Schwierigkeit, als an der Universität eben nur „Fächer" entsprechend der Systematik der Wissenschaftsgliederung studiert werden können. Studienseminare und Lehrerfortbildungseinrichtungen mußten hier neue didaktische Aufgaben übernehmen.

Lehrerfortbildung

Bereits 1945 wurde das *Institut für Lehrerfortbildung* in der Reinhardswaldschule gegründet. Wenn auch damals eine intensive Fortbildung ihre Ausrichtung aus weitgehend zeitbedingten Gründen erhielt, so entwickelte

sich in der Reinhardswaldschule sowie später in ihren Außenstellen sehr bald ein umfassendes, auf freiwilliger Weiterbildung beruhendes Arbeitsfeld. Mit der einsetzenden weitreichenden Schulreform wurde die Lehrerfortbildung zunehmend auf die Vorbereitung der Lehrer für diese Reform und ihre Fortentwicklung ausgerichtet. Sie erhielt damit sowohl die Funktion eines Multiplikators ministerieller Absichten als auch die Aufgabe, Arbeitsstätten zur Konkretisierung von Plänen, der inhaltlichen Erfüllung der Rahmenrichtlinien zu sein. Um jedoch die Curriculum-Entwicklung schulnah voranzutreiben, reichten die vorhandenen Lehrerfortbildungseinrichtungen nicht aus, so daß zusätzlich ein umfassender „Modellversuch zur Regionalen Lehrerfortbildung" durchgeführt wird, der die Befähigung der Lehrer, „Allgemeine Rahmenrichtlinien produktiver Kritik zu unterziehen und an ihrer Weiterentwicklung und Veränderung unmittelbar mitzuarbeiten" ausbilden soll[39]. Durch diese Einrichtung wird die zentrale Lehrerfortbildung, die manchen Flächenländern als Vorbild gedient hat, ergänzt durch Einrichtungen, die den zur Diskussion stehenden *Pädagogischen Zentren* entsprechen.

Personalpolitik

Wenn man sich klar macht, daß es 1950/51 in Hessen insgesamt 782073 und 1975/76 1049668 Schüler gab, daß ferner 1947 in Hessen etwa 55 und 1948 noch 50 Schüler auf einen Volksschullehrer entfielen[40] und daß 1973 für die Grundstufe ein Richtwert von 32, für die Mittelstufe von 33 Schülern je Klasse vorgesehen war[41], so kann man ermessen, welche personalpolitischen Anstrengungen notwendig waren, um dieses Ziel zu erreichen. Wir wiesen bereits darauf hin, daß Hessen in seiner „Bilanz des hessischen Schulwesens" einen stolzen Vergleich des Lehrer/Schüler-Verhältnisses für alle allgemeinbildenden Schulen mit den übrigen Flächenländern in der Bundesrepublik durchführen kann[42]. Das Bemühen um die Herabsetzung der Klassenfrequenzen hat alle hessischen Kultusminister ausgezeichnet, auch wenn den Lehrern diese Entwicklung nicht immer schnell genug ging und besonders die durch die Bevölkerungsentwicklung und die Finanzwirtschaft bedingten Maßnahmen auf wenig Verständnis stießen. Aber schließlich übersteigt nicht nur in Hessen die Zahl der ausgebildeten Lehrer

[39] bpi Nr. 1/1974, S. 20ff. [40] E. Stein, 1948, S. 50.

[41] Richtlinien für die Festlegung der Anzahl und der Größe der Klassen (Gruppen, Kurse) in allen Schularten; Erlaß vom 14. 12. 1973. Siehe auch Anm. 30.

[42] Siehe oben S. 241/242 sowie Anm. 30.

die Zahl der Planstellen. Das beständige Bemühen der Landesregierung um die wirtschaftliche, soziale und arbeitsmäßige Stellung ihrer Lehrer ist eines der herausragenden Merkmale ihrer Bildungspolitik, die auch in der Personalpolitik darauf gerichtet ist, dem Gleichheitsgrundsatz durch die Verwirklichung einer hochwertigen Ausbildung für alle im Bildungswesen Tätigen Geltung zu verschaffen.

IV.

Die Bewährung

Stellen wir abschließend die Frage, wieweit es den Vätern der Verfassung gelungen ist, auf dem Gebiet von Erziehung und Unterricht die Voraussetzungen für eine demokratische Fortentwicklung mit dem Ziel einer fortschreitenden Verminderung der Diskrepanz zwischen Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit zu erreichen, so kann diese Frage ohne Zweifel positiv beantwortet werden. Wenn auch zugegeben werden muß, daß die schulischen Entwicklungen und Reformen sich im wesentlichen aus der Verwirklichung der Grundrechte ableiten und daß die spezifischen Aussagen der Verfassung über Erziehung und Unterricht zum Teil zeitbedingt sind und zum Teil weniger logisch-systematischen als additiven Charakter haben, so zeigt doch die geringe Zahl von Fällen, in denen der Hessische Staatsgerichtshof bzw. das Bundesverfassungsgericht in schulischen Angelegenheiten angerufen wurden, daß die Verfassung ihre Aufgabe, Normen zu setzen, die es zulassen, durch Gesetzgebung und Verordnungen jeweils neu konkretisiert zu werden, ohne daß sie notwendige Entwicklungen verhindern, voll erfüllt hat.

Insbesondere hat sie es ermöglicht, das Prinzip der Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit — eine Aufgabe, die zu lösen man sich nach dem Zweiten Weltkriege nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern in allen hochindustrialisierten Ländern bemühte — durch eine Fülle von Reformen von der Vorschulerziehung bis zur Gesamthochschule voranzutreiben[43]. Dabei haben die hessischen Kultusminister mit einem ausgesprochenen Gespür für künftige Entwicklungen eine progressive Bildungspolitik betrieben, die zum Teil Lösungen vorwegnahm, die in Versuchen

[43] Dafür legen außer der ständigen, laufenden Reform vor allem auch die mehr als 40 Modellversuche Zeugnis ab.

die Realisierung neuer Ideen erprobte und sich – wenn nötig – bewußt in Gegensatz zu anderen Auffassungen setzte und eigene Wege ging.

BIBLIOGRAPHISCHE HINWEISE

1. Schriftenreihe und Veröffentlichungen der Hessischen Landesregierung

Ministerium für Kultus und Unterricht Hessen

„Der Deutsche Lehrer".
H. 9/10 E. Stein, Entwurf des Gesetzes über den Aufbau des Schulwesens (Schulgrundgesetz) und Begründung. Wiesbaden 1948.
H. 11/12 E. Stein, Wege zur Volksbildung. Wiesbaden 1949.
E. Stein, Die neue Erziehung. Wiesbaden 1949 = Hessische Beiträge zur Schulreform. Reihe 2, H. 1.

Der Hessische Kultusminister

E. Schütte (Hrsg.), Kulturpolitik in Hessen. Ein Beitrag zum Großen Hessenplan. Frankfurt/M. 1966 = Einzelpläne zum Großen Hessenplan. Bd. 5.
Großer Hessenplan. Schulentwicklungsplan. Wiesbaden 1970. (Umschlagtitel: Hessen '80. Moderne Schule. Bildung für alle.)
bildungspolitische informationen. Wiesbaden. Seit 1969 in unregelmäßiger Folge.

Der Hessische Ministerpräsident

Schriften zum Großen Hessenplan.
H. 1. Der Große Hessenplan. Ein neuer Weg in die Zukunft. Wiesbaden 1965.
H. 2. Der Große Hessenplan. Durchführungsabschnitt für die Jahre 1968 bis 1970. Wiesbaden 1968.
H. 3. Der Große Hessenplan. Ergebnisrechnung für die Jahre 1965 bis 1967. Wiesbaden 1968.
Großer Hessenplan. Landesentwicklungsplan. Wiesbaden 1970. (Umschlagtitel: Hessen '80. Modernes Hessen. Gesicherte Zukunft.)

Der Hessische Minister der Finanzen.

Großer Hessenplan. Hessischer Investitionsfonds. Wiesbaden 1970. (Umschlagtitel: Hessen '80. Hessischer Investitionsfonds.)

Hessen-Informationen. Schriftenreihe der Hessischen Landesregierung

1. Kindergärten. Wiesbaden o. J.
3. Schulen. Wiesbaden o. J.
7. Bilanz des hessischen Schulwesens. Wiesbaden o. J. (1973).
10. Das berufliche Schulwesen. Wiesbaden o. J. (1973).

Hessendienst. Hrsg.: Presse- und Informationsabteilung der hessischen Staatskanzlei. ab 1976.

2. *Kommentare*

K. Hess, Kommentierte Hessische Schulgesetze. Wiesbaden 1971.

E. Pfeil u. H.-V. Bach, Das Schulrecht in Hessen. Wiesbaden 1961. Kommunale Schriften für Hessen. Nr. 33.

G. A. Zinn u. E. Stein, Die Verfassung des Landes Hessen. Kommentar. Bd. 1. Bad Homburg v.d.H. u. Berlin 1954.

3. *Sonstige Veröffentlichungen*

O. Anweiler u. a., Bildungssysteme in Europa. 2. Aufl. Weinheim 1976.

H. Avenarius, Antistaatliche Tendenzen in der Curriculumforschung. In: Mitteilungen und Nachrichten. Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung. Nr. 81/82. Frankfurt/M. 1976, S. 11–24.

P. Bonn, Entstehung und Konzeption des Modellversuchs zur „Konkretisierung der Rahmenrichtlinien an Gesamtschulen" in Hessen (1972/73). Frankfurt/M. 1974 = Beiträge zum Modellversuch 1. (Masch. vervielfältigt).

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bildungspolitische Zwischenbilanz. Bonn 1976.

K. E. Bungenstab, Umerziehung zur Demokratie? Re-education-Politik im Bildungswesen der US-Zone 1945–1949. Düsseldorf 1970.

CDU-Fraktion im Hessischen Landtag (Hrsg.), Sozialismus im Hessischen Schulwesen. Wiesbaden 1972.

J. Diederich, Die Landschulreform im Spiegel der pädagogischen Zeitschriften. Bd. 2. Weinheim 1967 = Untersuchungen zum in- und ausländischen Schulwesen.

H. U. Evers, Der Verfassungsstreit um die obligatorische Förderstufe des hessischen Schulrechts. Rechtsgutachten im Auftrage der hessischen Landesregierung. Braunschweig 1970. (Masch. vervielfältigt).

Freiheit und Demokratie. Festgabe zum 65. Geburtstag von Erwin Stein. Hrsg.: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung. Frankfurt/M. 1968.

H. Heckel u. P. Seipp, Schulrechtskunde. 4. Aufl. Neuwied u. Berlin 1969.

W. Müller, Brauchen wir eine Schulreform? Was sagt das Beispiel Hessens? Frankfurt/M.–Berlin–Bonn 1964.

O. Schlander, Reeducation. Ein politisch-pädagogisches Prinzip im Widerstreit der Gruppen. Bern u. Frankfurt/M. 1975.

W. Schultze u. Chr. Führ, Das Schulwesen in der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. Weinheim u. Basel 1973.

Ständige Konferenz der Kultusminister, Handbuch für die Kultusministerkonferenz 1974. Bonn 1974.

E. Stein, Das pädagogische Elternrecht im sozialen Rechtsstaat, in: Politik Wissenschaft, Erziehung, Festschrift für Ernst Schütte. Frankfurt/M., Berlin, Bonn, München, 1976.

G. A. Zinn, Für Ernst Schütte zum 65. Geburtstag, in: Politik Wissenschaft, Erziehung a.a.O., S. 1ff.

GOTTFRIED KIESOW

DENKMALSCHUTZ IN HESSEN

I.

Geschichtliche Entwicklung

Das 19. Jahrhundert

Von den frühesten Zeugen deutscher Steinbaukunst in der Torhalle von Lorsch (772–74) bis zu den modernen Siedlungsbauten der 20er und 30er Jahre unseres Jahrhunderts in Frankfurt am Main spannt sich der große Bogen hessischer Baukunst. Sakralbauten wie die Einhardsbasilika in Steinbach (Odenwald) für die karolingische, die Stiftskirche in Bad Hersfeld für die romanische, der Limburger Dom für die spätromanische und die Elisabethkirche in Marburg für die frühgotische Kunstepoche haben ihren Rang in der europäischen Kulturgeschichte. Andere Bundesländer mögen mehr derartige Spitzenleistungen der Baukunst aufweisen können; die Bedeutung Hessens liegt auf den hervorragenden Ortsbildern, auf Fachwerkstädten wie Bad Sooden-Allendorf, Melsungen, Spangenberg, Alsfeld, Marburg, Fritzlar, Büdingen, Steinau und vielen anderen mehr, auf Barockstädten wie Fulda, Arolsen und Karlshafen. Zusammen mit zahlreichen Burgen, Schlössern, Stadt- und Dorfkirchen, Rathäusern, Brunnen, Bildstöcken, Bürger- und Bauernhäusern und eingebettet in eine anmutige Mittelgebirgslandschaft bilden sie einen weitgehend noch unerschlossenen Erlebnisraum.

Schon früh setzten in Hessen Bestrebungen zum Schutz der Kulturdenkmäler ein. Am 22. Dezember 1780 erließ Landgraf Friedrich II. von Hessen-Kassel eine „Verordnung, die Erhaltung der im Lande befindlichen Monumente und Altertümer betreffend". Sie bezog sich allerdings nicht auf Bauten, sondern nur auf die an diesen angebrachten Wappen, Inschriften, Grabsteine, Epitaphien sowie auf Münzen und Urkunden. So äußert sich hier mehr das persönliche Interesse des Landesherren an der Geschichte seines eigenen Geschlechtes sowie an Antiquitäten, die für ihn und seine Vorgänger als leidenschaftliche Sammler schon immer einen Wert hatten.

Für den Schutz von Baudenkmalen und Ortsbildern war die Zeit noch nicht reif. Hier wirkte sich die Zeit um 1800 sogar besonders verheerend aus, etwa im Reichsdeputationsbeschluß vom 25. 2. 1803, mit dem die kirchlichen Besitztümer profaniert wurden. Dies bedeutete das plötzliche Ende blühender Abteien wie Arnsburg und Eberbach, oder Probsteien wie Johannesberg bei Fulda und Johannisberg im Rheingau.

Die monumentale Zisterzienserkirche von Kloster Arnsburg wurde zum Steinbruch und damit zur Ruine, die Klausurbauten verschwanden zum Teil hier wie auch in Eberbach.

Die Freiheitskriege weckten die Sehnsucht vieler Deutscher nach einem Nationalstaat. Auf der Suche nach seinen geschichtlichen Wurzeln stieß man auf das erste Deutsche Reich im frühen Mittelalter. Bis dahin als finster und barbarisch verschrien, nahm sich nun die Romantik mit ihrer ganzen schwärmerischen Begeisterung des Mittelalters und seiner Bauten an. Waren für das Kunstschaffen des Klassizismus ausschließlich die Zeugen der griechischen und römischen Baukunst Vorbild, so wurden es ab 1830 zunehmend erst die frühchristlichen, dann die romanischen und schließlich in besonderem Maße die gotischen Bauten. Die bedeutenden Architekten dieser Zeit waren zugleich auch die ersten Denkmalpfleger, die sich bewußt aus geschichtlichen und künstlerischen Gründen für die Rettung bedrohter Baudenkmäler einsetzten. So wie dies Schinkel in Preußen tat, wirkte auch Georg Moller in Hessen-Darmstadt. Er veranlaßte den Großherzog Ludwig I. zum Erlaß einer Denkmalschutzverordnung am 22. 1. 1818, mit der nun erstmals in Hessen historische Bauten geschützt wurden. Zuvor hatte der Großherzog im Jahre 1803 die Torhalle von Lorsch durch Ankauf von der Gemeinde, der sie zum Abbruch bei der Säkularisierung des Klosters überlassen worden war, gerettet. Moller selbst restaurierte 1836–39 die Kilianskirche in Korbach und bewahrte sie so vor dem Verfall.

Auch in Kurhessen wirkten die hervorragenden Baumeister der Neugotik zugleich als die besten Denkmalpfleger. Sie nahmen sich der halbverfallenen Kloster- und Stadtkirchen an und stellten sie fachgerecht wieder her, wobei sie freilich im Geiste ihrer Zeit alle Zutaten nachmittelalterlicher Bauepochen sorgfältig beseitigten, um den mittelalterlichen Baustil reiner als je zuvor zur Geltung zu bringen. Fehlende Bauteile oder Einrichtungsgegenstände wie auch die Farbgebung entsprangen eigener Formgebung, von der man glaubte, daß sie die Bestrebungen mittelalterlicher Baumeister erst zu höchster Reife und Vollendung brächte. In diesem Geiste restaurierte Friedrich Lange 1849–56 die Klosterkirche in Haina, 1854–64 die Elisabethkirche in Marburg, 1854–55 die Michaelkapelle in Fulda. G. G. Ungewitter nahm sich 1859–64 der Marienkirche in Volkmarsen, 1859–64 der Stifts-

kirche in Wetter, 1861–66 der Stadtkirche in Wolfhagen und 1864–68 der Marienkirche in Frankenberg an. Als Carl Schäfer 1872–74 das Schloß in Marburg instandsetzte, ging er bei der Innenraumerneuerung von Kapelle und Rittersaal bereits wissenschaftlich vor, indem er die ursprüngliche Farbgebung untersuchte und rekonstruierte.

Mit der Annektierung von Hessen-Kassel und Nassau 1866 durch Preußen wurden hier auch die preußischen Denkmalschutzbestimmungen eingeführt, die Friedrich Wilhelm IV. auf Betreiben von Schinkel erlassen hatte. Mit Allerhöchster Kabinettsorder vom 1. 7. 1843 war ein Staatskonservator für Preußen und seine Provinzen eingeführt worden, der erste hauptamtliche Denkmalpfleger in Deutschland. Mit Erlaß vom 24. 1. 1844 wurde eine Anzeigepflicht bei geplanten Veränderungen an Kunstdenkmalen durchgesetzt. Durch speziellen Erlaß wurden diese Schutzbestimmungen 1867 für Hessen-Kassel und Nassau gültig. Es wurden Fonds zur Erhaltung von Denkmälern der Baukunst angelegt und besondere Akten zum Denkmalschutz eingerichtet.

Die Entwicklung von 1900 bis 1945

Die Gründerzeit nach dem gewonnenen Krieg 1870–71 brachte eine große Bautätigkeit und eine Steigerung des Verkehrs mit sich. Die Folge waren Straßendurchbrüche, Schleifung von Stadtmauern und Toren. Ein einzelner Staatskonservator in Berlin konnte nicht mehr den Denkmalschutz bewältigen. So setzte man 1891 in allen preußischen Provinzen Kommissionen und Konservatoren ein, letztere sind die Vorgänger der heutigen Landeskonservatoren. Da die Provinz Hessen-Nassau aus zwei weitgehend selbständigen Regierungsbezirken in Kassel und Wiesbaden bestand, wurden in diesen beiden Städten Bezirkskommissionen zum Denkmalschutz gebildet und je ein Bezirkskonservator ernannt, in Kurhessen 1892 L. Bickel, in Nassau 1903 F. Luthmer. Preußen erließ zwar zahlreiche Einzelbestimmungen zum Denkmalschutz, jedoch kein Gesetz. Es war dem Großherzogtum Hessen-Darmstadt und seinem kunstsinnigen Landesherren Ludwig vorbehalten, das erste spezielle Denkmalschutzgesetz in Deutschland zu verabschieden. Es geschah am 18.7.1902 unter der Bezeichnung „Gesetz, den Denkmalschutz betreffend", bis 1974 geltend im Regierungsbezirk Darmstadt, heute noch in den ehemals hessischen Landesteilen von Rheinland-Pfalz. Die Aufgaben des Konservators wurden Professoren der Technischen Hochschule in Darmstadt übertragen. Dieses Gesetz war für seine Zeit so fortschrittlich, daß es zum Ahnherren aller deutschen Denkmalschutzgesetze wurde, die ihm in vielen Vorschriften

auch heute noch folgen. Dies trifft insbesondere für die Vorschrift zur Eintragung der Denkmäler in Listen, verbunden mit einer Benachrichtigung der Eigentümer, zu. Von den bis 1914 mit großem Schwung eingetragenen Gebäuden sind nahezu alle erhalten geblieben, es sei denn, daß der Bombenkrieg sie vernichtete. Somit ist erwiesen, daß der konstitutive Listenschutz auch ohne große staatliche Kontrollen und Zuschüsse sehr wirksam ist. Die Eintragung erfolgte durch einen Denkmalrat, dessen Aktivität mit Beginn des 1. Weltkrieges sehr nachließ und der nach 1945 in Hessen nicht mehr gebildet wurde.

Der 1. Weltkrieg bedeutete in ganz Deutschland einen Einschnitt für die Denkmalpflege. Es fehlte an Material, Arbeitskräften und Geld, um die historischen Bauten systematisch zu erhalten. Die von Arbeitslosigkeit, Inflation und Wirtschaftskrise geplagte Menschheit hatte auch andere Sorgen, als eine Stärkung des Denkmalschutzes. So arbeitete die Denkmalpflege in Hessen-Nassau unter recht bescheidenen Verhältnissen. Beim Bezirkskonservator in Kassel waren in zwei Räumen im Zwehrenturm des Landesmuseums nur ein Assistent und eine Schreibkraft tätig.

Die Weimarer Republik verankerte erstmals den Denkmalschutz in einer Verfassung und bestimmte ihn ausdrücklich zur Aufgabe des Staates. Einen Aufschwung erlebte die Denkmalpflege in Hessen-Kassel mit dem Eintritt von Friedrich Bleibaum im Jahre 1926 als Bezirkskonservator. Sein Verdienst ist es, den besonderen Reichtum Hessens an historischen Rathäusern und Ortsbildern aus Fachwerk in das öffentliche Bewußtsein gerückt zu haben. Seine Restaurierungen waren vorbildlich in gestalterischer und handwerklicher Hinsicht. Damit wurde vielen Bauten der Denkmalwert für den Laien sichtbar erst wiedergegeben. Die Instandsetzungen der Rathäuser von Melsungen (1928–29), Korbach (1929–30) und Volkmarsen (1934–35) seien als Beispiele genannt. In diese Zeit fällt auch die Restaurierung einiger bedeutender Sakralbauten, so der Elisabethkirche in Marburg (1930–31), des Domes in Fulda (1934–35) und der Klosterkirche in Haina (1935–37). Hier wie auch in vielen kleineren Stadtkirchen hinterließ Bleibaum zahlreiche, von ihm unverkennbar gestaltete Ausstattungsstücke wie Orgelprospekte, Kanzeln und Emporen. Zur gleichen Zeit leitete er die großen Fachwerkaktionen ein. Seit etwa 1750 hatte man in Hessen und Nassau begonnen, Sichtfachwerk zu verputzen und damit Massivbau vorzutäuschen, wie es bei der zeitgenössischen Architektur von Spätbarock und Klassizismus üblich war. Unter dem nachträglichen Verputz verrottete nicht nur das Holzwerk, sondern ging auch die spezifische Wirkung der Holzbaukunst verloren. Mit der Rückgewinnung vieler verborgener Schönheiten konstruktiver wie ornamentaler Eigenart stieg auch das

Bewußtsein der Bevölkerung für den Wert der historischen Städte. So besitzt heute noch Nordhessen die schönsten Fachwerkstädte wie z. B. Bad Sooden-Allendorf, Melsungen, Spangenberg, Fritzlar, Homberg a. d. Efze, Marburg, Eschwege und andere mehr.

Das „Dritte Reich" mit seiner Blut- und Bodenideologie sah im Denkmalschutz ein dankbares Gebiet, um die führende Rolle des Deutschtums in der Kunst nachzuweisen. So wurden gerade die Stilepochen und Kunstgattungen gepflegt, die unabhängig von der Kunst der romanischen Völker schienen. Bleibaums Fachwerkaktionen fanden deshalb die nachdrückliche Förderung des Staates, auch wenn er selbst als Freimaurer dem Nationalsozialismus fern stand. Das Amt des Bezirkskonservators wurde um eine Inventarisationsgruppe aus zwei Kunsthistorikern und einem Architekten, um einen Fotografen, einen Verwaltungsinspektor und entsprechende Schreibkräfte verstärkt. Es erhielt angemessene Diensträume im Westflügel der alten Akademie an der Schönen Aussicht in Kassel, am Ende der dreißiger Jahre im rückwärtigen Bautrakt des Schlieffen-Palais.

Im Jahre 1940 wurden die Bezirksdenkmalämter von Kassel und Wiesbaden in einem zentralen Amt für die gesamte Provinz Hessen-Nassau in Marburg zusammengefaßt. Bleibaum wurde Provinzialkonservator und richtete mitten im Krieg sein neues Amt im Hotel Ritter gegenüber der Elisabethkirche ein. Die nicht zum Wehrdienst berufenen Mitarbeiter hatten mit Zunahme der Luftangriffe immer schwerer werdende Aufgaben bei der Bergung des Kunstgutes zu erfüllen. Eine Vielzahl von beweglichen Kunstwerken konnte so vor dem Untergang bewahrt werden, nicht nur Altäre, Glasfenster und Statuen aus Kirchen, sondern auch Kunstgut aus staatlichen und privaten Schlössern und Palais. Die historischen Altstädte von Kassel, Frankfurt a. M., Darmstadt, Offenbach und Hanau aber gingen im Bombenhagel unter, mit ihnen auch viele bedeutende Einzelbauten.

II.

Denkmalschutz im Bundesland Hessen

Die Nachkriegszeit 1945–55

Nachdem durch Proklamation der amerikanischen Militärregierung aus der preußischen Provinz Hessen-Nassau und dem Volksstaat Hessen-Darmstadt das Land Groß-Hessen am 16. 10. 1945 gebildet worden war, wurde der bisherige Bezirkskonservator Dr. Bleibaum zum Landeskonservator mit Sitz in Marburg ernannt.

Obwohl in jenen Nachkriegsjahren andere öffentliche Probleme im Vordergrund standen, wurde dennoch bereits der Grundstein für die Denkmalpflege gelegt. In Artikel 62 der am 1.12.46 in Kraft gesetzten Verfassung des Landes Hessen war, vorwiegend auf Betreiben des Abgeordneten Dr. Stein, der Denkmalschutz wie folgt verankert worden: „Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und Kultur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden. Sie wachen im Rahmen besonderer Gesetze über die künstlerische Gestaltung beim Wiederaufbau der deutschen Städte, Dörfer und Siedlungen." Damit war von höchster Autorität der Denkmalschutz als ein Gesichtspunkt des öffentlichen Wohls anerkannt worden. Dies ist keineswegs in allen Bundesländern der Fall. Obwohl bereits in Artikel 150 Absatz 1 der Weimarer Verfassung verankert, fehlt z. B. ein entsprechender Artikel in der Verfassung des Landes Niedersachsen. Die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Verankerung liegt besonders in der Verpflichtung der Gemeinden, wodurch deren Planungshoheit an den Kulturdenkmälerschutz gebunden wird, und in der Einschränkung der Eigentumsgarantie gemäß Artikel 14 GG.

Hauptaufgabe der Denkmalpflege im ersten Jahrzehnt der Nachkriegszeit war die Mitwirkung beim Wiederaufbau der zerstörten Städte. In Frankfurt konnte die Altstadt nicht mehr wiedererstehen; denn von 2000 alten Bürgerhäusern waren nur 10 unbeschädigt geblieben. Für einen rekonstruierenden Wiederaufbau nach der Art Warschaus fehlten Dokumentation, vor allem aber das vom „Dritten Reich" mißbrauchte Geschichts- und Nationalbewußtsein. Bei den öffentlichen Gebäuden, die meist nur als ausgebrannte Ruinen erhalten waren, ging man in Frankfurt sehr bald mit großem finanziellen Einsatz an den Wiederaufbau. So wurden der Dom 1948–53, die Paulskirche 1948–49, die Liebfrauenkirche 1948–54, die Katharinenkirche 1953–54, der Römer 1950–52, das Goethehaus 1946–51 und das Steinerne Haus 1960 wiederhergestellt. Damit waren aber auch die Kräfte der Stadt erschöpft. So blieben das Leinwandhaus, die Karmeliterkirche und das Opernhaus bis auf den heutigen Tag als Ruine stehen, während die beachtlichen Reste des Palais Thurn und Taxis und die Erdgeschoßmauern der Schwarzen Sterns voreilig abgebrochen wurden.

In Darmstadt war nach den Luftangriffen 1944 kein kunstgeschichtlich bemerkenswertes Gebäude mehr unversehrt, viele Bauwerke waren nach Abbruch der Ruinen für immer verloren, so sämtliche Adelshäuser, die meisten Bürgerhäuser, Kasino, Kleines Theater, Kasernen, Ständehaus, Neuer Fürstenhof, Altes und Neues Palais. Durch Wiederaufbau in der Zeit von 1946 bis 1955 konnten die Ev. Stadtkirche, die Kath. Ludwigs-

kirche, das Schloß, das Kollegienhaus und das Rathaus gerettet werden. Die Ruinen des ehem. Hoftheaters von Moller und des Pädadogs stehen noch heute.

Zu dem Unglück der schweren Kriegszerstörungen kam bei Kassel noch der Verlust des Hinterlandes durch die Zonengrenze hinzu. So fehlte hier die wirtschaftliche Kraft für einen sofortigen Wiederaufbau, der länger als in den meisten deutschen Städten auf sich warten ließ. Die notwendige Sicherung mancher durchaus noch zu rettender Steinfassaden von Palais und Bürgerbauten unterblieb, die zerbröckelnden Reste beseitigte man beim Wiederaufbau, leider auch dort, wo es nicht unbedingt erforderlich war, so z. B. beim bereits wiederhergestellten Wohnhaus des Bildhauers Johann August Nahl, das 1950 der neuen Treppenstraße weichen mußte, oder beim Roten Palais, von dem nur noch der in ein Kaufhaus einbezogene Altan mit sechs Säulen zeugt. Das Land Hessen hat mit dem Wiederaufbau des Herkules, des Schlosses Wilhelmshöhe, des Museum Fridericianum, der Staatlichen Gemäldegalerie große Leistungen vollbracht, die bis in die 70er Jahre reichten und erst jetzt mit der Wiederherstellung des Orangerie-Schlosses in der Karlsaue ihren Abschluß finden. Künstlerisch und denkmalpflegerisch bemerkenswert und über die Grenzen Hessens hinaus beachtet war der Wiederaufbau der Ev. Martinskirche 1954–58, etwa gleichzeitig sind auch die Brüderkirche und die Karlskirche wiedererstanden.

Ähnlich wie in diesen Städten verlief der Wiederaufbau in Hanau, wo die Altstadt als Gesamtkunstwerk zwar für immer verloren war, durch Wiederherstellung der wichtigsten öffentlichen Bauten und durch Einhaltung eines bestimmten Maßstabes bei den Neubauten das Gesicht der Stadt gewahrt werden konnte. Am stärksten von allen hessischen Städten hat sich dagegen Offenbach nach den Kriegszerstörungen und einer hoch verdichteten Neubebauung verändert. Die Landeshauptstadt Wiesbaden hat der Bombenkrieg zum Glück nur gestreift, ihr kulturgeschichtlicher Rang als Stadt des 19. Jahrhunderts ist nach den Zerstörungen in Berlin, Hamburg, Hannover, Kassel u. a. sehr hoch geworden.

Neben der Beseitigung der Kriegsschäden gab es für die Denkmalpflege in Hessen große Aufgaben bei der nachzuholenden Pflege und Instandhaltung der verschonten, jedoch seit 1914 nicht systematisch instandgehaltenen historischen Bauten. Viele waren inzwischen in beklagenswertem Zustand und mußten dringend restauriert werden. Dafür war aber weder Geld noch Personal vorhanden. Nach der Pensionierung von Friedrich Bleibaum 1950 wurde das zentrale Denkmalamt in Marburg aufgelöst, die Konservatoren auf die Außenstellen in Kassel, Frankfurt,

Seligenstadt und Marburg verteilt. Nachfolger für Bleibaum wurde Dr. Nothnagel, der mit einigen Mitarbeitern in das Kultusministerium in Wiesbaden versetzt wurde und dort außer der auch schon von Bleibaum wahrgenommenen Leitung der „Verwaltung Staatlicher Schlösser und Gärten in Hessen" die Tätigkeit des Referenten für Denkmalpflege ausübte. Eine derartige Belastung mit drei leitenden Funktionen mußte zwangsläufig für die Intensität der denkmalpflegerischen Arbeit nachteilig sein. Hinzu kamen organisatorische Mängel durch die Auflösung der zentralen Dienststelle wie auch durch Einsparung zweier wissenschaftlicher Planstellen und des Amtsfotografen.

Die zur Verfügung stehenden Geldmittel waren recht bescheiden:

1951	33 500,– DM	für 80 Objekte
1952	42 500,– DM	für 102 Objekte
1953	48 000,– DM	für 114 Objekte
1954	99 000,– DM	für 170 Objekte
1955	98 000,– DM	für 128 Objekte
1951–1955	321 000,– DM	für 514 Objekte

Für jedes geförderte Baudenkmal ergibt dies im Durchschnitt 620,– DM. Damit konnten nur kleinere Maßnahmen an Fachwerkbauten in Herborn, Ilbeshausen, Grebenstein, Dillenburg, an Stadtbefestigungen in Büdingen und Grebenstein sowie an kleineren Dorfkirchen durchgeführt werden, auch wenn man berücksichtigen muß, daß die Baupreise damals noch sehr niedrig, die Zuschüsse also sehr viel wirksamer waren.

Die Entwicklung von 1955–1970

Im Jahr 1955 trennte man das Amt des Landeskonservators von den bei Nothnagel bleibenden Funktionen der Ministerialreferenten und Direktors der Schlösserverwaltung ab und ernannte Dr. Ing. Hans Feldtkeller zum Leiter der Denkmalpflege in Hessen. Ihm gelang es in den 11 Jahren seiner Tätigkeit bis zur Pensionierung 1966 die organisatorischen, personellen und finanziellen Mängel zu beseitigen und wieder ein leistungsfähiges Zentralamt in Wiesbaden aufzubauen. Die auf die Außenstellen verstreuten Mitarbeiter wurden auf die Zentrale in Wiesbaden und die verbleibenden Außenstellen in Darmstadt, Marburg und Kassel konzentriert, neue Mitarbeiter eingestellt und die Inventarisation der Kunstdenkmäler wieder in Gang gesetzt. Der Überzeugung von Landeskonservator Feldtkeller ist es zu verdanken, daß der Landtag die Zuschußmittel für

Denkmalpflege bis 1957 verdoppelte, bis 1960 mehr als verdreifachte (vgl. Übersicht auf Seite 267). Insgesamt standen in den Jahren 1956–1960 1 106 200,– DM für 647 Objekte zur Verfügung.

Gegenüber den fünf Jahren 1951–55 ist dies eine Steigerung um mehr als das Dreifache bezüglich der Finanzmittel, wenn die Zahl der geförderten Objekte nicht in gleicher Weise, sondern nur um 133, also rund 25%, stieg, so kommt damit nicht nur der Preisauftrieb in der Bauwirtschaft, sondern auch die Konzentration auf größere Vorhaben zum Ausdruck. Für jedes geförderte Objekt standen im Durchschnitt 1 700,– DM bereit.

In den ersten drei der 60er Jahre kam es noch einmal zu einer beachtlichen Steigerung der Zuschußmittel im Haushalt des Landeskonservators, von 450 000,– DM 1961 über 500 000,– DM 1962 erreichte der Etat 1963 seinen vorläufigen Höhepunkt mit 730 000,– DM, um 1964 und 1965 leider wieder auf je 325 000,– DM abzusinken. Insgesamt hat man in dem halben Jahrzehnt von 1961–65 in Hessen 2 330 000,– DM für 672 Objekte der Denkmalpflege aufgebracht, das sind im Durchschnitt 3 300,– DM pro Objekt. Mit dieser wesentlich verbesserten finanziellen Grundlage und durch intensiven Arbeitseinsatz aller Denkmalpfleger weit über die vorgeschriebene Dienstzeit hinaus konnten beachtenswerte Erfolge erzielt werden.

Ein Schwerpunkt in der hessischen Denkmalpflege zu dieser Zeit war die Restaurierung bedeutender Stadt- und Klosterkirchen, so in Büdingen die Stadtkirche, in Limburg die Stadtkirche, in Wiesbaden die Marktkirche, in Wolfhagen die Stadtkirche, in Germerode die Klosterkirche, in Gleiberg die Ev. Pfarrkirche, in Wetter die Stadtkirche, in Dorchheim die alte Kirche, in Friedberg die Stadtkirche, in Alsfeld die Dreifaltigkeitskirche, in Ilbenstadt die Klosterkirche, in Frankenberg die Liebfrauenkirche, in Homberg a.d.E. die Stadtkirche, in Steinau die Reinhardskirche, in Schierstein die Rokokokirche sowie die Klöster in Altmorschen und Arnsburg. In den meisten Fällen gelang es bei der Innenrenovierung, die ursprüngliche Farbgebung wiederzugewinnen, worauf die Denkmalpflege Hessens in dieser Zeit besonderes Gewicht legte. Der Schwerpunkt in der sakralen Baukunst drückt sich auch darin aus, daß mit 1 835 966,– DM zwischen 1956 und 1965 mehr als die Hälfte der insgesamt 3 436 200,– DM Zuschußmittel für 599 Kirchen bewilligt wurde. Daneben nehmen sich die im gleichen Zeitraum für 545 Fachwerkbauten gewährten 669 289,– DM bescheiden aus, während die Burgen und Stadtmauern mit 877 350,– DM für 176 Maßnahmen einen zweiten Schwerpunkt bildeten. Dabei sollen die Burgen in Rüdesheim (Brömserburg), Eppstein, Kiedrich, Königstein, Vilbel, Eltville, Rodenstein, Trendelburg, Wiesbaden-Sonnenberg, das Schloß

in Eschwege und die Stadtmauern von Büdingen, Hering, Ortenberg und Grebenstein besonders erwähnt werden. Die Sicherungsarbeiten an diesen Wehrbauten sind besonders teuer und nur über viele Jahre zu finanzieren; an den genannten Objekten ist die Denkmalpflege auch noch heute tätig. Die Erfolge der Denkmalpflege in den 60er Jahren wird man erst richtig würdigen können, wenn man sie vor dem Hintergrund der großen Probleme in Bezug auf Rechtslage, allgemeinem Bewußtsein, bautechnischer Entwicklung und Verkehr sieht.

Das Gesetz zur Bereinigung des hessischen Landesrechts vom 6.2.1962 setzte alle preußischen Denkmalschutzbestimmungen außer Kraft. In den Regierungsbezirken Kassel und Wiesbaden gab es danach keine speziellen Schutzbestimmungen für die Denkmalpflege. Im ehem. Volksstaat Hessen-Darmstadt galt zwar das Gesetz von 1902 weiter, doch bildete man keinen Denkmalrat mehr, konnte also auch keine weiteren Bauten in die Schutzliste aufnehmen, da dies nur nach Beschluß des Denkmalrates möglich war.

Als eine Rettung in dieser rechtlich schwierigen Situation erwiesen sich die §§ 29 und 70 HBO, zuletzt in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 4.7.1966. Mit ihnen konnten Verunstaltungen des Straßen- oder Ortsbildes verhindert, Bausatzungen zum Schutz historischer Bauwerke, Straßen oder Plätze durch die Gemeinden erlassen, die Genehmigung zur Beseitigung von Bauwerken, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse liegt, versagt und in der Umgebung von Kulturdenkmalen bei Maßnahmen Auflagen zum Schutz festgesetzt werden. Da die Hessische Bauordnung (HBO) Bestimmungen über Entschädigung oder Enteignung nicht enthielt, blieb fraglich, ob ein versagter Abbruch eines Kulturdenkmals vom Verwaltungsgericht nicht augehoben werden würde, was im Falle des wertvollen Fachwerkhauses Freihofgasse 3 in Seligenstadt 1965 auch geschah und zur Ergänzung von § 70 (1) 3 HBO führte um den dehnbaren Zusatz „..., wenn dem Eigentümer hierdurch keine unzumutbaren Vermögensnachteile entstehen." Auch mit dieser entschärfenden Einschränkung blieb die Rechtswirksamkeit der HBO in Bezug auf den Denkmalschutz ungewiß. Deshalb trauten sich viele Bauaufsichtsämter nicht, den Abbruch von Baudenkmalen zu versagen und viele Städte schreckten wegen befürchteter Entschädigungsansprüche vor dem Erlaß von Ortsbausatzungen zurück.

Neben den Bestimmungen der HBO erwiesen sich auch Artikel 20 des Vertrages mit den Evangelischen Landeskirchen in Hessen vom 18.2.60 und der gleichlautende Artikel V des Vertrages mit den katholischen Bistümern in Hessen vom 9.3.1963 als hilfreich; denn sie verpflichteten

die Kirchen, Kirchengemeinden und kirchliche Verbände, der Erhaltung und Pflege denkmalwerter Gegenstände ihre besondere Aufmerksamkeit zu widmen und Veräußerungen, Umgestaltungen und farbliche Instandsetzungen nur im Benehmen mit den staatlichen Denkmalschutzbehörden vorzunehmen. Schließlich enthält die Hessische Gemeindeordnung in § 94 (2) b die Bestimmung, wonach die Gemeinden zur Veräußerung oder baulichen Veränderung von Sachen, die einen besonderen geschichtlichen oder künstlerischen Wert haben, der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedürfen.

Es scheint auf den ersten Blick, als hätten diese Hilfsbestimmungen ein Denkmalschutzgesetz weitgehend ersetzen können. Doch dies war nicht der Fall, weil an keiner Stelle die Einschaltung des Landeskonservators, die Verbindlichkeit seines Fachurteils wie auch eines Instanzenzuges bis zum Kultusminister verbindlich vorgeschrieben war. Bei privaten Bauten fehlte auch die Möglichkeit, bewußt herbeigeführten Verfall zu verhindern.

Im allgemeinen Bewußtsein war der Stellenwert des historischen Bauwerks sehr gesunken. Schuld daran waren die unterlassenen Instandsetzungsarbeiten seit 1914, die Überbelegung mit Obdachlosen, die fehlende Anpassung an den rasch gestiegenen Wohnkomfort bei Neubauten, die Belästigung in den historischen Stadtkernen durch den Lärm und Gestank des Verkehrs. So strebten alle aus den Altbauten in die Neubauten am Stadtrand, kamen die historischen Baudenkmäler bis heute in den Geruch der Unwirtschaftlichkeit. Neu galt in dieser Zeit ohnehin als schick und fortschrittlich, alt war gleichbedeutend mit rückständig und abgängig. Die Konsumgesellschaft produzierte Autos, Hemden, Möbel und schließlich auch Wohnungen zum Schnellverbrauch. Die Konservativen störte am Denkmalschutz die Kostenseite, die Progressiven sahen in den historischen Bauten ohnehin nur lästige Zeugen einer kapitalistischen, absolutistischen oder feudalen Vergangenheit.

Dazu kamen mehr und mehr technische Probleme für die Denkmalpflege. Das Handwerk mit seinen traditionellen Fertigkeiten ging ständig zurück, eine dynamische Bauindustrie ersetzte zunehmend menschliche Arbeitskraft durch Maschinen. Ihr Einsatz bei der Restaurierung von Baudenkmalen mußte aber begrenzt bleiben. Da der Einsatz von Handarbeit immer teurer wurde, war das Abreißen und Neubauen für die Baufirmen billiger als das Ausbessern. Die alten Materialien waren kaum noch zu beschaffen, neue Kunststoffe wirkten an historischen Bauten verunstaltend. Die Werbung zerstörte mit greller Leuchtreklame und riesigen Schaufenstereinbrüchen das harmonische Bild der historischen Altstädte. Nach dem Schlagwort von der „autogerechten Stadt" versuchte man, die Städte

dem wachsenden Verkehr anzupassen, was zu Straßenaufbrüchen und dem Verlust vieler reizender Ensembles aber auch wertvoller Einzelbauten führte.

So kam es zu einer Reihe von Verlusten trotz aller Bemühungen der Denkmalpflege und vieler Förderer bei Verwaltungen, Kirchen und Privatleuten. Als der Verfasser 1966 von dem zum 1.11.66 in den Ruhestand getretenen Hans Feldtkeller das Amt des Landeskonservators übernahm, schien die Zukunft der Denkmalpflege düster zu sein. Zwar war noch zuvor der Umzug in den neuen Amtssitz Schloß Biebrich eingeleitet und damit ein schöner und für die Denkmalpflege werbender Rahmen gefunden worden, die finanzielle und personelle Ausstattung blieb aber angesichts der gewaltigen Probleme viel zu gering. Obwohl die Baukosten rasant gestiegen waren, blieb der Zuschußetat in den Jahren 1966–70 gegenüber dem Zeitraum von 1961–65 ungefähr gleich hoch. Mit insgesamt 2 352 152,25 DM konnten nur noch 438 Objekte gefördert werden. 1961–65 waren es 2 330 000,– DM für 672 Objekte.

Im Ballungsraum um Frankfurt wuchs mit der Bodenspekulation auch die bauliche Verdichtung, die in maßstabslosen Neubauten für jedermann sichtbar wurde. Im Frankfurter Westend gingen viele wertvolle Villenbauten des 19. Jahrhunderts mit ihren Inneneinrichtungen verloren, erste Villenabbrüche erfolgten auch in Wiesbaden. Der Ring der Hochhäuser begann in Bad Homburg immer enger die Altstadt zu umschließen. Schließlich strebte fast jede hessische Stadt nach Hochhäusern. Massige Neubauten für Kaufhäuser drangen in Wiesbaden, Bad Hersfeld, Bad Homburg, Friedberg in die Altstädte ein, die Banken folgten diesem Beispiel in Eschwege, Hochheim und anderen Orten. Manches Baudenkmal mußte dieser rasanten Entwicklung weichen, so 1965 der Posthof Thurn und Taxis in Heppenheim, im selben Jahr das Haus Freihofgasse 3 in Seligenstadt und die Schwalmbrücke in Treysa, 1967 das Rathaus in Gr. Rohrheim und 1968 die katholische Barockkirche in Bad Vilbel, der schwerste und sinnloseste Verlust in dieser Reihe.

Die Entwicklung seit 1970

Als die Auswüchse eines übertriebenen Wachstumsdenkens immer sichtbarer wurden, setzte ein Bewußtseinswandel ein. Der Gedanke des Umweltschutzes bezog sich zunächst nur auf saubere Luft und reines Wasser, bald aber auch auf die gebaute Umwelt. Davon profitierte der Denkmalschutz. Es bildeten sich die ersten Bürgerinitiativen; sie erreichten in Frankfurt und Wiesbaden einen Stillstand des Stadtzerstörungsprozesses durch

Bodenspekulation. Im Jahre 1974 gab es in Hessen bereits rund 150 Bürgerinitiativen zum Denkmalschutz. Ihr Wirken war so erfolgreich, weil Ölkrise und Konjunkturflaute die Grenzen des Wachstums deutlich machten und die Bauindustrie mit teuren Eigentumswohnungen und Bürohochhäusern weit am Bedarf vorbei produziert hatte. Das Erwachen auf leerstehenden unverkäuflichen Wohnungen und Büros war ernüchternd und heilsam. Der Städtebau und insbesondere die Altstadtsanierung erhielten eine Atempause zur Neubesinnung.

Die Hessische Landesregierung wurde dieser neuen Entwicklung durch die Einbringung eines Denkmalschutzgesetzes im Herbst 1973 gerecht. Es wurde am 18.9.1974 vom Landtag verabschiedet und am 23.9.1974 verkündet. Artikel 62 der Hessischen Verfassung war für dieses ausgezeichnete Gesetz die notwendige Grundlage. Bis zum Sommer 1975 waren alle Durchführungsbestimmungen erlassen. Dieses Gesetz ist in der Geschichte der Denkmalpflege ein bedeutender Einschnitt, denn es bringt endlich die bisher fehlende Legitimation und Rechtsgrundlage. Die wichtigsten Neuerungen gegenüber dem bisherigen Zustand sind:

1. Rechtsverbindliche Festsetzung des Denkmalwertes durch Eintragung in ein Denkmalbuch;

2. Ausdehnung des Schutzes auf Gesamtanlagen wie ganze Straßen, Plätze, Ortschaften einschließlich der mit ihnen verbundenen Freiflächen, Anpflanzungen und Wasserflächen;

3. Unterhaltungspflicht der Eigentümer verbunden mit der Möglichkeit der Ersatzvornahme durch die Denkmalschutzbehörden. Die vielfach von Spekulanten geübte Praxis, den abgelehnten Abbruch eines Denkmals durch schleichenden Verfall letztlich doch zu erzwingen, wurde damit für die Zukunft ausgeschlossen;

4. Ungenehmigter Abbruch oder Verunstaltung von Kulturdenkmälern werden mit hohen Geldstrafen belegt;

5. Die Kompetenzen der Denkmalschutzbehörden und insbesondere auch die Aufgaben der Denkmalfachbehörde (Landesamt für Denkmalpflege Hessen, gebildet aus den bisherigen Dienststellen des Landeskonservators und Landesarchäologen) werden klargestellt;

6. Durch die Einführung von Beiräten bei den unteren Denkmalschutzbehörden und eines Landesdenkmalrates bei der obersten Denkmalschutzbehörde wird die Entscheidungsbasis der staatlichen Denkmalpflege wesentlich verbreitert.

Seit 1970 hat sich auch die finanzielle Situation der Denkmalpflege verbessert, nachdem Staatssekretär Bovermann für eine Etaterhöhung um 500 000,– DM ab 1970 und der Hessische Landtag im Europäischen Denkmalschutzjahr 1975 für weitere 500 000,– DM sorgten.

So konnten von 1970 bis 1975 insgesamt 4 003 717,– DM für rund 600 Objekte bereitgestellt werden, im Durchschnitt für jedes Objekt 5 700,– DM, gegenüber 5 360 DM pro Projekt 1966–70 also keine bedeutende Kostensteigerung.

Die genannten Förderungsbeträge – für die Zeit von 1951 bis 1975 rund 10,1 Millionen – wurden nur für private, kommunale und kirchliche Baudenkmäler gewährt. Hinzu kamen Zuschüsse aus dem Zonenrandförderungsprogramm des Bundes und des Landes, seit 1966 pro Jahr zwischen 300 und 400 000,– DM. Über die finanziellen Aufwendungen des Landes Hessen für eigene Baudenkmäler liegen nur für den Zeitraum von 1960–67 die Zahlen in einer Veröffentlichung der Schlösserverwaltung und auch nur für ihren Bereich vor, danach waren in diesen sieben Jahren rund 26 Millionen DM ausgegeben worden.

Das Europäische Denkmalschutzjahr 1975 war für die Denkmalpflege in Hessen ein beachtenswerter Erfolg. Der Bewußtseinswandel in der öffentlichen Meinung zugunsten der Kulturdenkmalpflege konnte durch Veranstaltungen, Fernseh- und Rundfunkberichte, Presseartikel und Ausstellungen weiter gefestigt werden. Bedeutsam war, daß im Deutschen Nationalkommitee erstmals der Bund, die Länder, Gemeinden, politische Parteien und Verbände gemeinsam für die Aufgabe des Denkmalschutzes tätig wurden. Dies äußerte sich besonders im Konjunkturförderungsprogramm des Bundes und der Länder, bei dem die Erhaltung der Bauten von kultureller und städtebaulicher Bedeutung angemessen berücksichtigt wurde. Durch die hohen Förderungssätze bis zu 80 (im Zonenrandgebiet 90) % der Baukosten war es den Gemeinden endlich möglich, historische Bauten funktionsgerecht herzurichten, die bis dahin aus Geldmangel dem Verfall überlassen waren. Rund 25 bedeutende Baudenkmäler in Hessen wurden dadurch gerettet, zugleich aber besonders im Rahmen der Altstadtsanierung den Gemeinden und Eigentümern deutlich gemacht, daß mit der fachgerechten Modernisierung historischer Altbauten reizvoller Wohnraum wie auch Einrichtungen für die Öffentlichkeit gewonnen werden können.

Diese Erfolge dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß noch viele Probleme auf dem Gebiet der Denkmalpflege gelöst werden müssen. Mit der erneuernden Erhaltung im Rahmen der Altstadtsanierung ist nur ein erster Anfang gemacht worden. Noch nicht alle Gemeinden haben

Zuschüsse des Landes Hessen zur Instandsetzung von privaten, kommunalen und kirchlichen Baudenkmälern

Jahr	Bürgerhäuser		Burgen, Schlösser Rathäuser, Stadtmauern		Kirchen		Gesamtsumme	Gesamtzahl der Objekte
	Summe	Objekte	Summe	Objekte	Summe	Objekte		
1956	15 563,–	40	40 200,–	16	91 035,–	61	146 800,–	117
1957	20 507,34	52	51 000,–	17	123 550,–	66	192 000,–	135
1958	33 925,–	53	52 350,–	25	96 125,–	74	182 400,–	152
1959	33 600,–	59	60 450,–	24	155 950,–	65	250 000,–	148
1960	22 800,–	21	104 000,–	13	208 200,–	62	335 000,–	95
1961	84 750,–	66	144 500,–	21	220 750,–	53	450 000,–	140
1962	89 038,50	59	119 200,–	12	291 761,50	59	500 000,–	130
1963	207 300,–	93	151 700,–	19	371 000,–	78	730 000,–	190
1964	74 888,–	48	107 200,–	13	138 612,–	37	325 000,–	98
1965	86 917,50	54	99 100,–	16	138 982,50	44	325 000,–	114
Zwischens.	669 289,34	545	877 350,–	176	1 835 966,–	599	3 436 200,–	1319
1966	63 050,–	42	173 500,–	27	140 958,–	28	382 508,–	97
1967	15 100,–	9	137 500,–	16	145 525,–	21	298 125,–	46
1968	84 129,30	34	210 534,20	26	82 245,–	22	376 908,50	82
1969	87 900,–	45	185 600,–	20	126 127,–	24	399 627,–	88
1970	104 500,–	51	577 050,–	39	218 433,75	34	891 779,–	124
Zwischens.	354 679,30	181	1 284 184,20	128	713 288,75	129	2 352 152,25	438
1971	65 857,06	40	508 859,51	32	216 073,50	26	790 790,07	98
1972	95 378,60	29	273 221,35	19	254 400,–	21	622 999,95	69
1973							594 418,–	
1974		Einzelzahlen liegen für die Jahre					776 579,–	
1975		1973–1976 noch nicht vor					1 218 930,–	
1976							1 350 000,–	
					1971–76 insgesamt:		5 352 717,02	

die Flächensanierung mit Abriß fast aller Altbauten aufgegeben, sie müssen noch von der Objektsanierung überzeugt werden. Es gilt auch, die technischen Voraussetzungen durch neue Konservierungsverfahren zu verbessern. Neben einer Steigerung der finanziellen Leistungen des Bundes, des Landes und der Gemeinden sollte die Einrichtung privater Kapitalstiftungen zu Gunsten des Denkmalschutzes betrieben werden. In Wiesbaden ist hier mit der Zais-Haub-Stiftung ein hoffnungsvoller Beginn gemacht worden.

Vor allem gilt es auch, die für den Denkmalschutz nachteiligen Bestimmungen in anderen Gesetzen zu beseitigen. Dies trifft besonders für das Steuerrecht zu. Auch hier ist mit der Einbringung eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Kulturdenkmalschutzes in den Deutschen Bundestag ein vielversprechender Anfang gemacht worden. So berechtigt die dreißigmalige Wiederkehr des Jahres, in dem der Denkmalschutz in der Verfassung des Landes Hessen verankert wurde, zu den besten Hoffnungen für die Zukunft.

ROLF GROSS

AUSFÜHRUNG DER HESSISCHEN VERFASSUNG DURCH DIE GESETZGEBUNG

Begriff der Verfassung

Von der Ausführung einer Verfassung durch die Gesetzgebung sprechen zu wollen, setzt eine bestimmte Auffassung von Begriff und Wesen einer Verfassung voraus. Dieses Verständnis von Begriff und Wesen einer Verfassung kann in diesem Beitrag weder ausgebreitet noch eingehend begründet werden. Allerdings muß es in knappen Strichen angedeutet werden, um es wenigstens in Umrissen deutlich werden zu lassen.

Der Verfassungsbegriff, von dem hier die Rede ist, erfaßt nicht das gesamte Verfassungsrecht im materiellen Sinne. Gemeint ist vielmehr nur, wie schon der Titel verrät, das Verfassungsrecht im formellen Sinne. Nur jene Normen, die in die Verfassungsurkunde aufgenommen sind und lediglich unter erschwerten Voraussetzungen geändert werden können, sind der Ausführung durch die Gesetzgebung zugänglich. Einfaches Gesetzesrecht oder Gewohnheitsrecht, dem aufgrund seines Sachzusammenhangs mit der geschriebenen Verfassung der Charakter von materiellem Verfassungsrecht zukommt, ohne an der formalen Bestandskraft der geschriebenen Verfassung teilzuhaben, kann durch den Gesetzgeber nicht ausgeführt, sondern allenfalls geändert werden. Änderungen des materiellen Verfassungsrechts sind daher im Rahmen dieses Themas nur dann von Interesse, wenn sie sich ihrerseits als Ausführung des formellen Verfassungsrechts darstellen.

Über die Ausführung des geschriebenen Verfassungsrechts hinaus gehen Verfassungsänderungen. Von Ausführung im eigentlichen Sinne des Wortes kann in diesen Fällen nur dann die Rede sein, wenn man davon ausgeht, daß den Normen derselben Verfassung unterschiedlicher Rang zukommt und die Verfassungsänderung der Verwirklichung der ranghöheren Norm dient. Bedeutung kommt dieser Frage im Rahmen der Hessischen Verfassung nicht zu, da der formale Bestand dieser Verfassung seit ihrem Inkrafttreten nahezu unangetastet blieb. Nur zwei Verfassungsänderungen

bis heute bestätigen, daß die Hessische Verfassung entsprechend „dem Willen der Verfassungsberatenden Versammlung" ein „Verfassungswerk von bleibendem Bestand" wurde[1].

Der Ausführung der Verfassung dient die Gesetzgebung sicher dort, wo sie einen Verfassungsauftrag erfüllt. Wie andere Verfassungen bestimmt auch die Hessische Verfassung an vielen Stellen, daß nähere Regelungen zu treffen, Aufgabe des Gesetzgebers sei. Beispiele hierfür sind Art. 34 Satz 2, 37 Abs. 3, 39 Abs. 3, 41 Abs. 2, 45 Abs. 4 Satz 2, 76 Abs. 2, 78 Abs. 4, 98 Abs. 3, 105 Satz 2, 124 Abs. 4, 127 Abs. 6, 130 Abs. 4, 131 Abs. 3, 133 Abs. 2, 136 Abs. 2, 138 Abs. 2, 146 Abs. 2, 147 Abs. 2, 149. Sicher ist ein Teil dieser Vorschriften inzwischen gegenstandslos. Von den verbleibenden Vorschriften wird man allenfalls bei denen, die ohne gesetzliche Konkretisierung nicht vollziehbar sind, wie z. B. Art. 75 Abs. 3, Art. 78 Abs. 4 und Art. 98 Abs. 3, eine Verpflichtung des Gesetzgebers zum Handeln annehmen können. Aber auch soweit der Gesetzgeber lediglich zum Handeln ermächtigt ist, ist es seine Aufgabe, die Richtungsvorgaben der Verfassung zu erfüllen. Folglich sind auch Regelungen, die nicht Erfüllung einer erzwingbaren verfassungsrechtlichen Pflicht sind, als Ausführung der Verfassung zu bewerten.

Der Umfang der Gesetze, die als Ausführung der Verfassung zu bewerten sind, nimmt zu, wenn man mit Rechtsprechung und Lehre aus den Grundrechten und anderen Verfassungsverbürgungen Aufträge an die Gesetzgebung entnimmt. Zwar wird gelegentlich die Tendenz bedauert, aus einer Verfassung einen Generalauftrag an Regierung und Parlament zur Verwirklichung von sozialem Rechtsstaat, Freiheit, Menschenwürde usw. abzuleiten[2]. Allein diese Entwicklung ist eine zwangsläufige Folge des Wandels der Staatsfunktion, die besonders an der aktuellen Diskussion über den Bedeutungsinhalt der Grundrechte deutlich wird, die sich aus reinen Abwehrrechten zu Teilhabe- und Leistungsrechten entwickelt haben.

Berücksichtigt man, daß außer aus den Grundrechten auch aus anderen verfassungsrechtlichen Verbürgungen, seien es institutionelle Garantien oder Wertentscheidungen, Richtungsvorgaben für den Gesetzgeber abgeleitet werden müssen, so wird deutlich, daß der Umfang der Gesetze, die

[1] Allgemeine Begründung des Initiativantrags der Fraktion der FDP betreffend den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen vom 13. 1. 1970 6. LT-Drucks. Nr. 2593.

[2] W. Hennis, Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Heft 373/374 von Recht und Staat, 1968, S. 20ff.

dem Bereich der Ausführung der Verfassung zugeordnet werden können, beträchtlich ist. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, im folgenden Schwerpunkte zu setzen, ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

I.

Ausführung des Ersten Hauptteils der HV

Der aufgezeigte Wandel im Bedeutungsinhalt der Grundrechte und sonstiger Verfassungsverbürgungen läßt viele gesetzgeberische Entscheidungen als Ausführung des Ersten Hauptteils der Verfassung erscheinen, die man nicht so sehr als Ausführung bewertet hätte, solange man die Verfassung nicht als Auftrag, sondern als Grenze für den Gesetzgeber betrachtete.

Freiheit und Würde

Das allgemeine Freiheitsrecht des Art. 2 Abs. 1 HV verwirklicht das Hessische *Sammlungsgesetz* vom 27. 5. 1969 (GVBl. I S. 71). Nach dem Gesetz sind nur noch solche Sammlungen erlaubnispflichtig, bei denen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf eine vorbeugende staatliche Kontrolle nicht verzichtet werden kann. Das gilt für Straßen- und Haussammlungen. Im Vergleich zum Reichssammlungsgesetz sind nach dem Hessischen Gesetz Sammlungen durch Aufrufe in Presse, Rundfunk und Fernsehen, Sammlungen durch Versendung von Werbeschreiben sowie verschiedene weitere Formen der Sammlung nicht mehr erlaubnispflichtig. Das Gesetz hat weiter die Bedürfnisprüfung durch die Exekutive beseitigt und ein subjektives Recht auf Erteilung der Sammlungserlaubnis eingeführt. Damit trägt das Gesetz der grundrechtlichen Befugnis, im Rahmen von Sammlungen und sammlungsähnlichen Veranstaltungen karitativ tätig zu werden, in bemerkenswertem Umfang Rechnung.

Der Verwirklichung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 HV wie dem Schutz der Würde des Menschen nach Art. 3 HV dient das *Datenschutzgesetz* vom 7. 10. 1970 (GVBl. I S. 623). Den nachteiligen Auswirkungen des Einsatzes der elektronischen Datenverarbeitung wird vorgebeugt. Die Privatsphäre des Bürgers wird gesichert, indem die Datenbestände vor unberechtigten Zugriffen geschützt werden. Diesem Zweck dienen die Einführung einer besonderen Geheimhaltungspflicht für alle mit der Datenverarbeitung befaßten Personen, die Begründung eines Unterlassungs- und Wiederherstellungsanspruchs für jedermann, der durch Rechts-

verletzungen auf diesem Gebiet beeinträchtigt wird, die Begrenzung der Abruf- und Veröffentlichungsbefugnisse für Datenbanken und Informationssysteme sowie die Einsetzung eines unabhängigen Datenschutzbeauftragten, der die Einhaltung der Datenschutzvorschriften überwacht.

In die gleiche Richtung weist das Ausführungsgesetz zum *Gesetz zu Art. 10 GG* vom 16. 12. 1969 (GVBl. I S. 304). Dieses Gesetz gewährleistet für den Bereich des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs, der nach dem Bundesgesetz zu Art. 10 GG überwacht werden kann, daß die postalischen Nachrichtenwege nur dann kontrolliert werden, wenn die parlamentarische Kontrollkommission des Landtags die Ausforschung im einzelnen genehmigt hat.

Besonders umfangreich ist der Kreis der Gesetze, die als Ausführungsgesetze zu Art. 3 HV betrachtet werden können. Das liegt insbesondere daran, daß die Würde des Menschen, die in Art. 3 HV verbürgt wird, ähnlich wie die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 HV in Anspruch genommen werden kann, wo spezifische Grundrechtsverbürgungen fehlen. Darüber hinaus lassen sich aus der Würde des Menschen mehr noch als aus der auf die Abwehrfunktion zugeschnittenen allgemeinen Handlungsfreiheit Teilhabe- und Leistungsansprüche und damit Aufträge an die staatliche Gesetzgebung begründen. So wird man aus der Würde des Menschen auch das Recht auf Bildung ableiten müssen, zumal dieses Recht in den Vorschriften über Erziehung und Schule der Art. 55ff. HV nur für Jugendliche gesichert ist. Das Recht auf Bildung außerhalb der Schule und damit die Würde des Menschen nach Art. 3 HV verwirklichen insbesondere das Gesetz über Volkshochschulen vom 12. 5. 1970 (GVBl. I S. 341), das Gesetz zur Förderung von Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Erwachsenenbildungsgesetz) vom 24. 6. 1974 (GVBl. I S. 295) und das Gesetz zur Förderung der außerschulischen Jugendbildung (Jugendbildungsgesetz) vom 24. 6. 1974 (GVBl. I S. 302).

Sämtliche Schritte des Gesetzgebers zur Förderung der *Volkshochschulen* dienten der Verbesserung der Erwachsenenbildung. Der Durchbruch wurde durch das Gesetz von 1970 erzielt. Erst dieses Gesetz macht die Volkshochschulen zu einem Teil des öffentlichen Bildungswesens. Landkreise und kreisfreie Städte sind nach § 5 des Gesetzes zur Errichtung und Unterhaltung von Volkshochschulen verpflichtet. Auf Förderung durch das Land haben die Träger der Volkshochschulen einen Rechtsanspruch.

Wie das Volkshochschulgesetz trägt auch das *Erwachsenenbildungsgesetz* dazu bei, das regionale und soziale Gefälle in der Weiterbildung abzubauen und regional ausgewogene und den Bildungsbedürfnissen entsprechende Bildungsangebote zu schaffen. Die Förderung des Erwachsenenbildungs-

gesetzes ist den nichtöffentlichen Trägern der Erwachsenenbildung gewidmet, die im Gegensatz zu den kommunalen Trägern von Volkshochschulen, die eine Pflichtaufgabe wahrnehmen, freiwillig tätig werden, Da in die Organisation der gesellschaftstragenden Gruppen, die Bildungsaufgaben übernehmen, wie Kirchen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände, nicht eingegriffen werden kann, hat sich der Gesetzgeber im Bereich des Erwachsenenbildungsgesetzes darauf beschränkt, die Voraussetzungen staatlicher Förderung zu fixieren und den Kreis der Berechtigten zu umreißen.

Neben dem Erwachsenenbildungsgesetz ist das *Jugendbildungsgesetz* ein Gesetz, das Ansprüche auf staatliche Förderung festschreibt. So haben die Träger der außerschulischen Jugendbildung wie Gemeinden, Gemeindeverbände und kommunale Zweckverbände sowie Jugendverbände auf Landesebene und Zusammenschlüsse der genannten Organisationen Ansprüche auf Förderung durch das Land. Zur Verwirklichung dieser Aufgabe gibt es nach § 8 des Gesetzes ein Landeskuratorium für Jugendbildung beim Sozialminister, dem Vertreter der Jugendverbände und der kommunalen Spitzenverbände sowie vom Sozialminister und von den Landtagsfraktionen benannte Mitglieder angehören.

Leben und Gesundheit

Dem in Art. 3 HV neben der Würde des Menschen ausdrücklich verankerten Grundrecht auf Leben und Gesundheit trägt das *Krankenhausgesetz* vom 4. 4. 1973 (GVBl. I S. 145) Rechnung. Gerade der Schutz von Leben und Gesundheit muß durch positives Tun des Staates heute gesichert werden. Hier wird besonders deutlich, daß es nicht allein Sinn der Grundrechte sein kann, den einzelnen vor dem Staat zu schützen, daß es vielmehr Aufgabe des Staates ist, für den Schutz des einzelnen zu sorgen. Die Sicherstellung der Krankenhausversorgung für die Bevölkerung ist eine öffentliche Aufgabe von zentraler gesundheitspolitischer Bedeutung. Damit alle Teile der Bevölkerung gleichermaßen am medizinisch-technischen Fortschritt im Krankenhaus teilhaben können, kommt der öffentlichen Hand, unabhängig von der Krankenhausträgerschaft, für die gesamte Krankenhausversorgung eine koordinierende Aufgabe zu, die als Konsequenz ein zunehmendes finanzielles Engagement des Staates erfordert. Deshalb trifft das Hessische Gesetz auch ergänzende Regelungen zu dem Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze vom 29. 6. 1972 (BGBl. I S. 1009). In Ausführung dieses Gesetzes enthält das Hessische Gesetz den grundsätzlichen Sicher-

stellungsauftrag der öffentlichen Hand, wonach die Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern eine gemeinschaftlich von Land, Landkreisen und kreisfreien Städten zu lösende Aufgabe ist. Auch die Regelungen über die Aufstellung des Krankenhausbedarfsplanes sind zusammen mit den ergänzenden Vorschriften im Rahmen des Finanzausgleichs Ausführungsbestimmungen der bundesrechtlichen Regelungen. Im Dritten Abschnitt des Gesetzes sind diejenigen Verpflichtungen der Krankenhausträger zusammengefaßt, die sich aus der Aufnahme des Krankenhauses in den Krankenhausbedarfsplan des Landes ergeben. Hier wird erstmals das Recht des Bürgers auf den Krankenhausplatz abgesichert.

Der Ausführung des Art. 23 HV dient das *Gesetz über die Entziehung der Freiheit* geisteskranker, geistesschwacher, rauschgift- oder alkoholsüchtiger Personen vom 19. 5. 1952 (GVBl. S. 111). Das Gesetz verlangt für die Einweisung eines geistig oder körperlich Kranken in eine Anstalt eine erhebliche Gefährdung seiner Mitmenschen. Daraus folgt, daß rein medizinische Erwägungen zur Unterbringung nicht ausreichen, daß vielmehr darüber hinaus eine Gefahr für Leib und Leben oder bedeutende Sachwerte bestehen muß. Über den Wortlaut von Art. 23 HV hinaus läßt das Gesetz auch die Unterbringung bei Selbstgefährdung zu, eine Regelung, die sicher nicht auf Art. 23 HV, sondern nur auf weitergehende Eingriffsbefugnisse nach Art. 2 Abs. 2 GG gestützt werden kann. Die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens wird durch die Einschaltung des Richters bei der Einweisungsentscheidung gewährleistet.

Dem Schutz von Leben und Gesundheit dient auch das Gesetz über die geordnete Beseitigung von Abfällen (*Abfallgesetz*) vom 13. 7. 1971 (GVBl. I S. 191). Sein Ziel ist die Gewährleistung sauberer Umwelt. Mit diesem Gesetz wurden die Konsequenzen aus der schnellen wirtschaftlichen und technischen Entwicklung gezogen, die mit Bevölkerungsverdichtung in Ballungsgebieten und insbesondere mit der Steigerung des Lebensstandards die Menge der Abfälle sprunghaft ansteigen ließ. Diesen Gefahren soll durch geordnete Beseitigung der ständig wachsenden Abfälle entgegengetreten werden. Die Abfallbeseitigung ist nach dem Gesetz Pflichtaufgabe der Gemeinden, Landkreise und kreisfreien Städte, die in Erfüllung dieser Aufgabe zusammenarbeiten. Der Gewährleistung der Wohnung nach Art. 8 HV dient das *Wohnungsaufsichtsgesetz* vom 4. 9. 1974 (GVBl. I S. 395). Dabei wird davon ausgegangen, daß auch die Wohnungsgarantie kein Grundrecht mit bloßer Abwehrfunktion ist. Außerdem wird vorausgesetzt, daß die von Staats wegen zu schützende Wohnung eine menschenwürdige Wohnung ist, da andernfalls das Gesetz dem Art. 3 HV nicht genügen würde. Das Wohnungsaufsichtsgesetz sieht die Erhaltung und

Pflege des Wohnungsbestandes als Aufgabe des Staates an. Nicht nur ein gewisser baulicher und technischer Standard soll gewährleistet sein, sondern ebenso müssen hygienische Mindestanforderungen eingehalten werden. Das Gesetz überläßt es nicht dem Mieter, sich auf privatrechtlicher Grundlage gegen Wohnungsmißstände zu wehren und um Mängelbeseitigung zu bemühen. Schon wegen der Möglichkeit, daß Mieter Schäden durch Mängel in der Wohnung erleiden können, war es im öffentlichen Interesse gerechtfertigt, behördliches Einschreiten gegen Wohnungsmißstände zu ermöglichen. Da sich die Maßnahmen der Wohnungsaufsicht gegen den vermietenden Eigentümer richten, ist das Wohnungsaufsichtsgesetz ein Gesetz, an dem exemplarisch deutlich wird, daß es Aufgabe des Gesetzgebers ist, Grundrechtspositionen verschiedener Grundrechtsträger gegeneinander abzugrenzen. Dabei muß der Gesetzgeber die soziale Bindung des Eigentums beschreiben, um das Grundrecht auf Wohnung zu gewährleisten.

Meinungsäußerung, Rundfunk und Presse

Die Freiheit der Meinungsäußerung nach Art. 11 HV und die Informationsfreiheit des Bürgers nach Art. 13 HV werden durch das Gesetz über den Hessischen Rundfunk vom 2. 10. 1948 (GVBl. S. 123) und das Hessische Gesetz über Freiheit und Recht der Presse in der Fassung vom 20. 11. 1958 (GVBl. S. 183) gesichert.

Der *Hessische Rundfunk*, eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung, hat als Organe Rundfunkrat, Verwaltungsrat und Intendanten. Der Rundfunkrat, der die Allgemeinheit auf dem Gebiete des Rundfunks vertritt und aus 17 Vertretern aller politischen und gesellschaftlichen Kräfte des Landes besteht, wählt den Intendanten, berät diesen in grundsätzlichen Fragen der Programmgestaltung und übt das Haushaltsrecht aus. Der siebenköpfige Verwaltungsrat überwacht die wirtschaftliche Geschäftsführung. Die Leitung der Anstalt obliegt dem auf 5 bis 9 Jahre gewählten Intendanten, der dafür verantwortlich ist, daß die Programmgestaltung den Richtlinien des Rundfunkgesetzes entspricht. Die öffentlich-rechtliche Rundfunkorganisation hat sich als zukunftweisendes Modell institutionsinterner Meinungspluralität bewährt und bildet ein Gegengewicht zur privatrechtlich strukturierten Presse.

Mit dem *Pressegesetz* von 1949, das heute in der Fassung von 1958 gilt, erhielt das Land ein modernes Pressegesetz, das durch Änderung vom 1. 3. 1966 auf Rundfunk und Fernsehen ausgedehnt wurde. Das Gesetz wahrt vorbildlich die Pressefreiheit, die Voraussetzung für jedes demokratische Staatswesen ist. Die Pressetätigkeit kann von keinerlei staatlicher Zu-

lassung abhängig gemacht werden. Zur Erfüllung ihrer Aufgabe, den Staatsbürger über öffentliche Angelegenheiten zu informieren, ist der Presse ein umfassender Auskunftsanspruch gegen alle Behörden eingeräumt. Danach sind der Presse alle gewünschten Auskünfte zu erteilen, soweit nicht einer der genau umrissenen Auskunftsverweigerungsgründe vorliegt. Zum Schutz der Presse vor staatlichem Zugriff ist eine Pressebeschlagnahme von richterlicher Anordnung abhängig, die nur bei Vorliegen ganz bestimmter schwerwiegender Straftatbestände getroffen werden kann. Letztere Regelung hat allerdings durch die zwischenzeitlich erfolgte Bundesregelung über die Beschlagnahme von Druckwerken in dem Gesetz über das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitarbeiter von Presse und Rundfunk vom 25. 7. 1975 (BGBl. I S. 1973) an Bedeutung verloren. Überholt ist inzwischen auch die inhaltlich vorbildliche Vorschrift über das Zeugnisverweigerungsrecht der Presseangehörigen. Allein für die Neuregelung des Zeugnisverweigerungsrechts im Bund war die fortschrittliche hessische Regelung Vorbild. Den Interessen derjenigen, die von einer Presseveröffentlichung betroffen werden, wird durch den Anspruch auf Gegendarstellung und die besondere Verantwortlichkeit der Redakteure Rechnung getragen.

Soziale Rechte

In Ausführung der Forderung des Art. 29 Abs. 1 HV nach einem einheitlichen Arbeitsrecht für „alle Angestellten, Arbeiter und Beamten", die in Art. 135 HV für die „Arbeitnehmer der öffentlichen Verwaltungen" wiederholt wird, wurde auf Anweisung der Militärregierung das *Gesetz über die Rechtstellung der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst* des Landes Hessen vom 12. 11. 1946 (GVBl. S. 205) erlassen. Entsprechend dem Auftrag des Art. 29 Abs. 1 HV regelte das Gesetz das Recht des öffentlichen Dienstes umfassend. Es behandelte das Beamtenverhältnis und das Verhältnis der Angestellten und Arbeiter mit Ausnahme der rein manuellen Tätigkeiten. Die seitherigen Grundsätze des Berufsbeamtentums traten stark zurück: das Beamtenverhältnis wurde nicht durch Ernennung, sondern durch Vertrag begründet, und vermögensrechtliche Streitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis waren den Arbeitsgerichten zugewiesen. Mit gewissen Änderungen, zu denen u.a. die Zuweisung aller beamtenrechtlichen Angelegenheiten an die Verwaltungsgerichte gehörte, galt dieses Gesetz, das man zu Recht als Bedienstetengesetz bezeichnen konnte, zuletzt in der Fassung vom 11. 11. 1954 (GVBl. S. 239). Mit Erlaß des Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz)

vom 1. 7. 1957 (BGBl. I S. 667), das heute in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. 7. 1971 (BGBl. I S. 1025) gilt, brach diese Entwicklung ab. Das Hessische Beamtengesetz (HBG) vom 21. 3. 1962 (GVBl. S. 173), das nunmehr in der Fassung vom 16. 2. 1970 (GVBl. I S. 110) gilt, ist kein Bedienstetengesetz mehr, das den Anforderungen des Art. 29 Abs. 1 HV entspricht. Das Gesetz von 1962 regelt vielmehr entsprechend den rahmengesetzlichen Vorgaben des Bundesgesetzes die Rechtsverhältnisse der Beamten unter klarer Abgrenzung gegenüber Angestellten und Arbeitern. Lediglich Einzelvorschriften, wie z. B. die Beihilfevorschriften, sind gemäß § 215 HBG auf Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes entsprechend anwendbar. Erinnerung verdienen Art. 29 Abs. 1 und Art. 135 HV sowie die zu ihrer Ausführung ergangenen Vorschriften, auch wenn diese nicht mehr gelten, bei allen Überlegungen und Vorschlägen für ein einheitliches Dienstrecht, das der Hessische Gesetzgeber zu verwirklichen suchte, solange er rahmenrechtlich nicht gebunden war.

Bei der Ausführung des Art. 30 Abs. 2 HV, der zur Schaffung von Einrichtungen zum Schutz von Mutter und Kind auffordert, damit Frauen ihre Aufgabe als Mutter und Berufstätige miteinander vereinbaren können, ist auf das *Kindergartengesetz* vom 4. 9. 1974 (GVBl. I S. 399) hinzuweisen. Allerdings ist dieses Gesetz aufgrund des Gesetzes vom 15. 12. 1975 (GVBl. I S. 303) einstweilen außer Kraft gesetzt. Hier zeigt sich deutlich, daß die Ableitung von Leistungsansprüchen aus der Verfassung dazu führt, daß solche Ansprüche unter dem Vorbehalt des Möglichen stehen. Angesichts knapper Mittel muß zwischen verschiedenen verfassungsrechtlichen Postulaten abgewogen werden. So hat das Bundesverfassungsgericht in der Hochschulzulassungsentscheidung vom 18. 7. 1972 darauf hingewiesen, daß das aus Art. 12 GG abzuleitende Recht auf einen Studienplatz zwar nicht von vornherein auf die vorhandene Kapazität beschränkt sei, aber gleichwohl unter dem Vorbehalt des Möglichen stehe[3]. Der Vorbehalt des Möglichen ist der Preis für Umwertung der Grundrechte und anderer verfassungsrechtlicher Verbürgungen von bloßen Schutzrechten gegen den Staat in Rechte auf Schutz durch den Staat.

Die ursprünglich bedeutsame Gewährung eines Mindesturlaubs für jeden Arbeitnehmer nach Art. 34 HV, zu deren Ausführung das *Urlaubsgesetz* vom 29. 5. 1947 (GVBl. S. 33) erlassen worden war, hat an Bedeutung verloren. Grund ist, daß dem Bund nach Art. 74 Nr. 12 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für das Arbeitsrecht zusteht und

[3] BVerfGE 33, 303ff., 333

daß der Bundesgesetzgeber durch Erlaß des Bundesurlaubsgesetzes vom 8. 1. 1963 (BGBl. I S. 2) von seiner Kompetenz für den Erholungsurlaub Gebrauch gemacht hat. Aufgrund der durch die Bundesregelung für den Bereich des Erholungsurlaubs eingetretenen Sperrwirkung kann aus Art. 34 HV allenfalls noch der Auftrag herausgelesen werden, Arbeitnehmern für andere als Erholungszwecke Urlaub einzuräumen. In diesem Sinne ist die Begründung eines Anspruchs auf einen fünftägigen Bildungsurlaub nach dem *Hessischen Gesetz über den Anspruch auf Bildungsurlaub* vom 24. 6. 1974 (GVBl. I S. 300) zu sehen. Der Bildungsurlaub dient der politischen Bildung und der beruflichen Weiterbildung, läßt Ansprüche auf Erholungsurlaub oder Freistellung von der Arbeit aus anderen Gründen unberührt und steht Arbeitnehmern und Auszubildenden zu, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Günstigere tarifvertragliche Regelungen gehen selbstverständlich diesem Gesetz vor.

Wie Art. 34 ist auch Art. 37 HV Ausdruck der sozialstaatlichen Zielsetzung der Verfassung. Art. 37 teilt aber das Schicksal von Art. 34. Auch Art. 37, der sich mit der Bildung und Mitbestimmung von Betriebsvertretungen beschäftigt und zu dessen Ausführung das *Hessische Betriebsrätegesetz* vom 31. 5. 1948 (GVBl. S. 117) ergangen war, hat aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Betriebsverfassung nach Art. 74 Nr. 12 GG und deren Ausnutzung durch das Betriebsverfassungsgesetz des Bundes vom 11. 10. 1952 (BGBl. I S. 681), an dessen Stelle inzwischen das Betriebsverfassungsgesetz vom 15. 1. 1972 (BGBl. I S. 13) getreten ist, seine Bedeutung für den Bereich der Privatwirtschaft verloren. Für den öffentlichen Dienst hatte die Anweisung des Art. 37 eine zeitlich darüber hinausreichende Bedeutung. Aber nachdem der Bund aufgrund seiner Rahmenzuständigkeit für das Recht des öffentlichen Dienstes nach Art. 75 Nr. 1 GG das Personalvertretungsgesetz vom 5. 8. 1955 (BGBl. I S. 477) erlassen hatte, überlagerten die Anweisungen des Bundesrahmenrechts weitgehend Art. 37 HV.

Durch das *Hessische Personalvertretungsgesetz* vom 23. 12. 1959, das heute in der Fassung vom 19. 2. 1970 (GVBl. I S. 161) gilt und das die im Bundespersonalvertretungsgesetz enthaltenen Rahmenvorschriften in Landesrecht umsetzte, hat der Landesgesetzgeber Art. 37 Abs. 2 HV für den öffentlichen Dienst weitgehend verwirklicht. Das Hessische Gesetz übernahm die Einrichtung der Stufenvertretung, obwohl sie für die Länder nicht zwingend vorgeschrieben war. Um die Zusammenarbeit von Dienststelle und Personalvertretung zu vereinfachen, bestimmte es, daß in erster Linie der Personalrat der Dienststelle zu beteiligen ist, der der Bedienstete angehört. Es sieht weitgehend Mitbestimmung und nicht bloß Mitwirkung vor,

ohne Rücksicht darauf, ob es sich um soziale oder personelle Fragen handelt. Ohne Vorbild in der Bundesregelung war die Beteiligung in wirtschaftlichen Angelegenheiten. Einen entscheidenden Schritt zur Stärkung der Mitwirkung hat der Gesetzgeber mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Hessischen Personalvertretungsgesetzes vom 4. 2. 1970 (GVBl. I S. 100) getan. Dieses führte trotz mancher Bedenken die Einigungsstelle ein, deren Aufgabe es ist, eine Einigung herbeizuführen, wenn zwischen oberster Dienstbehörde und Hauptpersonalrat keine Verständigung zustande kommt. Allerdings verbleibt der Landesregierung der Stichentscheid.

Personalvertretung der Richter sind nach dem *Hessischen Richtergesetz* vom 19. 10. 1962 (GVBl. I S. 455), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. 9. 1974 (GVBl. I S. 361), Richterräte und Bezirksrichterräte als Stufenvertretung. Als besonderes Mitbestimmungsorgan besteht für jeden Gerichtszweig ein Präsidialrat, der aus dem Präsidenten des jeweiligen obersten Landesgerichts und aus von Richtern des Gerichtszweigs gewählten Mitgliedern besteht.

Aus der Eigenständigkeit der Staatsanwaltschaft hat das Gesetz über die Personalvertretung der Staatsanwälte vom 17. 3. 1970 (GVBl. I S. 278) die Folgerungen gezogen und als besondere Personalvertretung einen Staatsanwaltschaftsrat errichtet.

Sozialisierung und Enteignung

Zur Ausführung der durch *Art. 41 HV* angeordneten Sofortsozialisierung war das Treuhändergesetz vom 25. 8. 1947 (GVBl. S. 72) erlassen worden. Das Abschlußgesetz zu Art. 41 HV vom 6. 7. 1954 (GVBl. S. 126) bestimmte die endgültigen Rechtsträger der von der Sofortsozialisierung erfaßten Betriebe, die Entschädigung der früheren Betriebsinhaber und hob das Treuhändergesetz auf. Durch Gesetz vom 19. 6. 1967 (GVBl. I S. 119) wurde klargestellt, daß eine Veränderung der Rechtsverhältnisse an den von Art. 41 HV erfaßten Betrieben zulässig sei. Das bedeutete, daß der Gesetzgeber eine Reprivatisierung von in Gemeineigentum stehenden Unternehmen zuließ, wenn infolge der Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse die erfaßten Betriebe nur noch als Klein- oder Mittelbetriebe anzusehen sind. Die Herausnahme der Klein- und Mittelbetriebe aus der Sofortsozialisierung des Art. 41 HV hat ihre Entsprechung in dem Auftrag des Art. 43 HV, diese Betriebe zu fördern und „besonders vor Überlastung und Aufsaugung zu schützen". Zur Erfüllung dieses Auftrags ist das Gesetz zur Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen der hessischen Wirtschaft vom 23. 9. 1974 (GVBl. I S. 458) ergangen.

Die unterschiedlichen Vorschriften über das *Enteignungsverfahren*, die in den einzelnen Landesteilen galten, wurden durch das Hessische Enteignungsgesetz vom 4. 4. 1973 (GVBl. I S. 107) ersetzt. Das Gesetz erweitert nicht die Enteignungsmöglichkeiten, sondern beschränkt sich darauf, die Verfahrensfragen einheitlich zu regeln. Im übrigen versucht es, die Durchführung der Enteignungsverfahren zu beschleunigen. Seine Bedeutung liegt in der Vereinheitlichung und Klärung der Verfahrensfragen, die im Hinblick auf die Bedeutung der Eigentumsgarantie in Art. 45 HV notwendig erscheinen.

Kirchen und Staat

Die Kirchen ordnen und verwalten nach Art. 49 HV ihre Angelegenheiten selbständig. Ihre Rechtstellung nach Art. 48 bis 52 HV stimmt im wesentlichen mit ihrer Stellung in Art. 140 GG überein. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen gelten für alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und wahren die freie Religionsausübung durch klare Abgrenzung staatlicher und kirchlicher Bereiche. Kennzeichnend ist, daß als Mittel der Abgrenzung in Art. 50 Abs. 1 HV die Vereinbarung besonders erwähnt ist. In Ausführung dieser Bestimmung sind zwischen dem Lande und den Kirchen Staatsverträge geschlossen worden, denen das Parlament durch Ratifikationsgesetze zugestimmt hat. Durch Gesetz vom 10. 6. 1960 (GVBl. S. 54) wurde dem Vertrag mit den Evangelischen Landeskirchen die Zustimmung gegeben. Der Vertrag gewährt den Kirchen weitgehende Freiheiten auf ihrem Gebiet, aber auch zahlreiche Einwirkungsmöglichkeiten in staatliche Belange, z. B. bei Berufung von theologischen Hochschullehrern, bei der Prüfung von Religionslehrern, beim Religionsunterricht sowie in der Krankenhaus- und Anstaltsseelsorge. Diesem Vorbild folgt der Vertrag mit den Katholischen Bistümern, dem der Landtag mit Gesetz vom 4. 7. 1963 (GVBl. I S. 102) zugestimmt hat. Mit dem Vertrag zur Ergänzung des Vertrages mit den Katholischen Bistümern, der durch Gesetz vom 4. 9. 1974 (GVBl. I S. 388) ratifiziert wurde, wurden die Rechte zum Eingriff des Staates in die kirchliche Vermögensverwaltung abgebaut.

Soweit vertragliche Regelungen fehlen, hat der Gesetzgeber allein die Ausführung der Vorschriften der Hessischen Verfassung über Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften übernommen. Das gilt insbesondere für den Bereich des Kirchensteuerrechts, wo das Land an der Erhebung der Kirchensteuer durch den Staat für die Kirchen festgehalten hat. Dies findet seinen Ausdruck in den früheren Kirchensteuerregelungen des Landes wie in dem derzeit geltenden Gesetz über die Erhebung von Steuern

durch die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften im Lande Hessen in der Fassung vom 25. 9. 1968 (GVBl. I S. 268). Die entscheidende Änderung, die durch Gesetz vom 24. 5. 1968 (GVBl. I S. 149) vorgenommen wurde, beruhte auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der ein Kirchensteuererhebungsrecht nur gegenüber Kirchenangehörigen besteht und der einer steuerberechtigten Kirche nicht angehörende Ehegatte weder als Schuldner noch als Haftender herangezogen werden darf[4]. Der Ausführung des Art. 53 HV dient das Gesetz über die Sonn- und Feiertage in der Fassung vom 29. 12. 1971 (GVBl. I S. 344), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. 5. 1974 (GVBl. I S. 241).

Erziehung und Schule

Die Verwirklichung des Art. 56 Abs. 1 Satz 1 HV, wonach allgemeine Schulpflicht besteht, ist Ziel des *Schulpflichtgesetzes* in der Fassung vom 30. 5. 1969 (GVBl. I S. 104). Danach besteht für Kinder, Jugendliche und Heranwachsende, die im Lande ihren gewöhnlichen Aufenthalt, ihre Lehr- oder Arbeitsstätte haben, Schulpflicht, die sich in die 9jährige Vollzeitschulpflicht und die Berufsschulpflicht gliedert. Die Vollzeitschulpflicht wird während der ersten 4 Jahre durch Besuch der Grundschule erfüllt; auch der Besuch einer genehmigten privaten Grundschule ist möglich. Anschließend erfolgt der Besuch einer Hauptschule, an deren Stelle Realschule, Gymnasium oder eine nach Schulformen nicht mehr gegliederte Schule treten können. Für Schüler, die das Ziel der Hauptschule nicht erreicht haben, kann die Vollzeitschulpflicht auf Antrag um ein Jahr verlängert werden. Die Berufsschulpflicht beginnt mit Ende der Vollzeitschulpflicht oder mit dem Eintritt in ein Ausbildungs- oder Dienstverhältnis. Sie dauert grundsätzlich 3 Jahre. Auszubildende sind darüber hinaus bis zur Beendigung der Ausbildungszeit zum Besuch der Berufsschule verpflichtet.

Einzelheiten des nach Art. 56 Abs. 1 Satz 2 HV staatlichen Schulwesens sind im *Schulverwaltungsgesetz* in der Fassung vom 30. 5. 1969 (GVBl. I S. 88) enthalten. Das Gesetz legt die pädagogischen Grundforderungen fest und legalisiert moderne Unterrichtsformen und schulische Einrichtungen. Es enthält ferner Vorschriften über Schulträgerschaft, Schulfinanzierung, kommunale Schulverwaltung, die rechtliche Stellung von Lehrerkonferenz, Schulleitern und Lehrern sowie Bestimmungen über Organisation und Aufgaben der Schulaufsicht. Das Bürgerrecht auf Bildung, das nicht als eigen-

[4] BVerfGE 19, 207ff.

ständiges Grundrecht in der Verfassung fixiert ist, aber aus der Würde des Menschen nach Art. 3 HV abgleitet werden kann und Voraussetzung der von der Hessischen Verfassung gebotenen Demokratisierung in Staat und Gesellschaft ist, wird durch die zweijährige Förderstufe, die die Wahl des Bildungsweges länger offenhält, und die Gesamtschule, die die Chancengleichheit und individuelle Begabungsentfaltung fördert, gewährleistet.

Das Nähere zum *pädagogischen Elternrecht* nach Art. 56 Abs. 6 HV regelt das Gesetz über die Mitbestimmung der Erziehungsberechtigten und den Landesschulbeirat in der Fassung vom 30. 5. 1969 (GVBl. I S. 109). Nach dem Gesetz werden von den Erziehungsberechtigten die Abteilungs-, Klassen- und Schulelternbeiräte, Kreis- und Stadtelternbeiräte und als oberste Vertretung der Elternschaft ein Landeselternbeirat gewählt.

Von zukunftsweisender Bedeutung war die in Art. 59 HV angeordnete *Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit.* Zur Ausführung dieser Bestimmung, gilt das Gesetz über Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit und Erziehungsbeihilfen in der Fassung vom 30. 5. 1969 (GVBl. I S. 114). Aus Art. 59 HV und dem Ausführungsgesetz ergibt sich, daß kein Schulgeld an öffentlichen Realschulen, Gymnasien, Berufsfach- und Fachschulen und Ingenieurschulen sowie keine Studiengebühren und Kolleggelder an öffentlichen Schulen und Universitäten erhoben werden. Den Kreis der Berechtigten hat der Gesetzgeber Schritt für Schritt erweitert. Während ursprünglich nur berechtigt war, wer seinen Wohnsitz in Hessen hatte und Deutscher war, wurden die Vergünstigungen auf Schüler und Studenten aus anderen Bundesländern und auf Ausländer unter der Voraussetzung der Verbürgung der Gegenseitigkeit ausgedehnt. Das bedeutete nach und nach die Ausdehnung der Vergünstigung auf sämtliche deutschen Schüler und Studenten mit Wohnsitz in der Bundesrepublik. Durch das Änderungsgesetz vom 23. 9. 1974 (GVBl. I S. 456) wurden auch deutsche Schüler und Studenten mit Wohnsitz im Ausland einbezogen. Außerdem wurde durch dieses Gesetz die Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit auf sämtliche Ausländer ohne Rücksicht auf die Verbürgung der Gegenseitigkeit erstreckt.

Private Schulen bedürfen nach Art. 61 HV staatlicher Genehmigung. Einzelheiten regelt das Privatschulgesetz vom 27.4.1953 (GVBl. S. 57). Darüber hinaus trägt das Land zur wirtschaftlichen Sicherung der Existenz privater Schulen bei. Das geschah schon durch das Privatschulfinanzierungsgesetz vom 28.6.1961 (GVBl. S. 99), dessen Subventionierung privater Schulen durch das Gesetz über die Finanzierung von Ersatzschulen (Ersatzschulfinanzierungsgesetz) vom 6.12.1972 (GVBl. I S. 389) verbessert worden ist. Beihilfeberechtigte Schulen besonderer pädagogischer Prägung

und Versuchsschulen sollen zusätzliche Beihilfen erhalten, da an ihrer Pionierarbeit ein erhebliches öffentliches Interesse besteht.

Universitäten und Fachhochschulen

Dem Gebot des Art. 60 Abs. 1 HV, die Selbstverwaltung der Universitäten und staatlichen Hochschulen unter staatlicher Aufsicht zu gewährleisten und die Beteiligung der Studenten an der Selbstverwaltung zu sichern, trug bereits das Gesetz über die Wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Hessen vom 16.5.1966 (GVBl. I S. 121) Rechnung. Dieses Gesetz schuf eine einheitliche Rechtsgrundlage für alle Wissenschaftlichen Hochschulen des Landes und verlieh ihnen die Stellung rechtsfähiger Körperschaften des öffentlichen Rechts. Außerdem brachte es eine Stärkung des Wirkungsgrades der Hochschulverwaltung durch kontinuierliche Amtsführung ihrer Organe, die Beteiligung der Studentenschaft an der Verwaltung der Hochschule und die Beschleunigung des Verfahrens zur Besetzung der Lehrstühle.

Durch das Gesetz über die Hochschulen des Landes Hessen (Hochschulgesetz) vom 12.5.1970 (GVBl. I S. 315) wurde die Reform des Hochschulwesens fortgeführt. Dieses Gesetz verbindet die Universitäten, Kunsthochschulen und Fachhochschulen zu einem Gesamthochschulsystem, dessen Zweck es ist, daß die Hochschulen ihre Aufgaben in gegenseitiger Zusammenarbeit und Arbeitsteilung erfüllen und ihre Studiengänge aufeinander abstimmen sowie die vorhandenen und zu schaffenden Forschungs-, Lehr- und Ausbildungsmöglichkeiten gemeinsam nutzen.

Innerhalb dieses Rahmens ist das Gesetz über die Universitäten des Landes Hessen (Universitätsgesetz) vom 12.5.1970 (GVBl. I S. 324) ergangen. Das Universitätsgesetz ist an die Stelle des Gesetzes über die Wissenschaftlichen Hochschulen getreten. Aus ihm ergibt sich die Organisations- und Verwaltungsstruktur, die Beteiligung der einzelnen Gruppen und Organe an der Selbstverwaltung, ihr Zusammenwirken zu rationalen, an langfristigen Planungen orientierten Entscheidungen. Organe der Universität sind der Universitätspräsident, der Konvent, der Senat und die Ständigen Ausschüsse. In Konvent, Senat und Ständigen Ausschüssen sind die betroffenen Hochschulangehörigen vertreten. Umstritten ist die Informationsverpflichtung des Gesetzes, wonach alle an Forschung und Lehre beteiligten Angehörigen der Hochschulen die Folgen wissenschaftlicher Erkenntnis mitzubedenken und bei den Ergebnissen der Forschung, die zu begründeten Bedenken Anlaß geben, die Öffentlichkeit zu informieren haben.

Für den Bereich der Fach- und Kunsthochschulen wird das Hochschulrecht durch das Gesetz über die Fachhochschulen im Lande Hessen (Fachhochschulgesetz) vom 15.7.1970 (GVBl. I S. 415) und das Gesetz über die Kunsthochschulen des Landes Hessen (Kunsthochschulgesetz) vom 15.7.1970 (GVBl. I S. 431) vervollständigt.

Natur- und Denkmalschutz

Den Auftrag von Art. 62 HV realisieren das Hessische Landschaftspflegegesetz vom 4.4.1973 (GVBl. I S. 126) und das Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) vom 23.9.1974 (GVBl. I S. 450). Beide Gesetze ziehen die Konsequenz daraus, daß mit steigender Bevölkerungsdichte, in den Ballungsräumen und zunehmender Industrialisierung sowohl Landschaft wie Kulturdenkmäler in Gefahr geraten. Diese Gefahren, die besonders bei den Beeinträchtigungen der Landschaft deutlich werden, werden durch Eingrenzung privater Verfügung sowie durch Erhaltens- und Wiederherstellungsgebote in Grenzen gehalten.

II.

Ausführung des Zweiten Hauptteils der Hessischen Verfassung

Auch im Bereich des Zweiten Hauptteils der Verfassung, der den Aufbau des Landes behandelt, hat die Ausführungsgesetzgebung ein beträchtliches Ausmaß erreicht. Dabei liegen die Schwerpunkte im Abschnitt über den Landtag und im Bereich der Selbstverwaltung.

Wahlrecht, Abgeordnete, Abstimmungen

Art. 75 HV bekannte sich in seiner ursprünglichen Fassung nach dem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung zum Verhältniswahlrecht. An diesem Punkt setzte die eine der eingangs erwähnten Verfassungsänderungen an. Durch das verfassungsändernde Gesetz vom 22.7.1950 (GVBl. S. 31) wurde nämlich die durch Art. 75 und 137 HV angeordnete Bindung des Landesgesetzgebers an das Verhältniswahlrecht bei Landtags- und Kommunalwahlen aufgehoben. Der Landesgesetzgeber bekam damit die auch dem Bundesgesetzgeber für die Gestaltung des Bundestagswahlrechts eingeräumte Befugnis, sich durch einfaches Gesetz für das eine oder andere Wahlsystem oder auch eine Mischform zu entscheiden. Der Landesgesetzgeber hat sich dabei seit dem *Landtagswahlgesetz* vom 18.9.1950 (GVBl.

S. 171) für ein Mischwahlsystem entschieden, das sowohl Komponenten des Verhältniswahlrechts wie des Mehrheitswahlrechts enthält. Seit dem Landtagswahlgesetz in der Fassung vom 15.7.1954 (GVBl. S. 133) überwiegt die verhältniswahlrechtliche Komponente. Das augenblicklich gültige Mischwahlsystem ist niedergelegt im Landtagswahlgesetz in der Fassung vom 10.1.1974 (GVBl. I S. 42). Danach werden die zu wählenden 110 hessischen Landtagsabgeordneten je zur Hälfte in Wahlkreisen und über Landeswahlvorschläge gewählt. Wie im Bundestagswahlrecht werden die im Wahlkreis erworbenen Sitze von den auf die Landeswahlvorschläge verteilten 110 Listenmandaten abgezogen. Als Sperrklausel kennt das Landtagswahlrecht lediglich die 5-Prozent-Klausel; eine Grundmandateklausel (3 Wahlkreismandate) wie im Bundestagswahlrecht gibt es nicht. Die Briefwahl ist durch das Gesetz vom 8.5.1970 eingeführt worden; davor war dem hessischen Landtagswahlrecht lediglich die Vorauswahl bekannt.

Die Möglichkeit, in den Landtag gewählt zu werden und sein Mandat ungehindert und ohne Nachteil auszuüben, verwirklicht entsprechend dem Auftrag von Art. 76 HV das *Gesetz zur Sicherung der Mandatsausübung* vom 9.7.1973 (GVBl. I S. 248). Es gewährt Kündigungsschutz für den Mandatsbewerber wie für den Mandatsträger, die notwendige Freistellung von Arbeit und eine Absicherung gegen finanzielle Einbußen. Dem Ziel, ungehindert ein Mandat erwerben und ausüben zu können, steht auch das Zweite Gesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat vom 31.3.1969 (GVBl. I S. 43) nicht entgegen. Durch dieses Gesetz wurde die bis dahin durchaus nicht seltene Häufung von Landtagsmandaten und kommunalen Wahlämtern beseitigt. Nach dem Gesetz scheidet ein in den Hessischen Landtag gewählter Beamter auf Zeit, der Wahlbeamter ist, mit dem Tag der Annahme der Wahl aus seinem bisherigen Amt aus. Damit erweitert das Gesetz die Inkompatibilität auf alle Beamten mit Dienstbezügen und auf alle Angestellten des öffentlichen Dienstes im Geltungsbereich des Hessischen Beamtengesetzes.

Da die *Wahlprüfung* nach Art. 78 HV nicht Sache des Staatsgerichtshofs, sondern eines eigens dafür vorgesehenen Wahlprüfungsgerichtes ist, muß der Gesetzgeber die organisatorischen und verfahrensmäßigen Vorschriften über die Wahlprüfung treffen, die nicht unmittelbar aus Art. 78 HV abzuleiten sind. Dies hat er im Wahlprüfungsgesetz vom 5.8.1948 (GVBl. S. 93) getan. Danach besteht das Wahlprüfungsgericht beim Landtag aus dem Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs und des Oberlandesgerichts sowie 3 vom Landtag in Verhältniswahl zu wählenden Abgeordneten.

Im Rahmen der finanziellen Absicherung der Landtagsabgeordneten hat der Landesgesetzgeber einen ähnlichen Weg wie der Bundesgesetzgeber

beschritten. Die im Gesetz vom 20.3.1947 (GVBl. S. 31) neben der freien Fahrt mit Bahn und Post innerhalb Hessens, der Entschädigung für Kraftfahrzeugbenutzung und dem Sitzungsgeld gewährte Aufwandsentschädigung war ein Festbetrag. Seit dem *Abgeordnetenentschädigungsgesetz* vom 25.6.1959 (GVBl. S. 17) folgte Hessen dem Beispiel des Bundes und setzte die Aufwandsentschädigung nicht mehr mit einem Festbetrag an, sondern legte sie auf einen Prozentsatz der Aufwandsentschädigung eines Bundestagsabgeordneten fest. Damit folgt auch die Entschädigung der Abgeordneten in Hessen den Bewegungen der Beamtenbesoldung. Denn letztere ist Maßstab für das Amtsgehalt eines Bundesministers, das die Höhe der Abgeordnetendiäten im Bund bestimmt, aus der sich wiederum die Höhe der hessischen Aufwandsentschädigung ableitet. Seit dem Gesetz vom 1.7.1968 (GVBl. I S. 175) ist eine Alters- und Hinterbliebenenversorgung hinzugetreten. Um das Mandat für Selbständige attraktiver zu machen und der Verbeamtung entgegenzuwirken, hat das Abgeordnetenentschädigungsgesetz in der Fassung vom 9.7.1973 (GVBl. I S. 234) einen Ausgleich für Einkommensausfall vorgesehen.

Dem Beispiel des Bundes ist der Landesgesetzgeber auch bei der Bezuschussung der *Wahlkampfkosten* für Landtagswahlen gefolgt. So hat er im Gesetz über die Erstattung von Wahlkampfkosten von Landtagswahlen (Wahlkampfkostengesetz) vom 2.5.1972 (GVBl. I S. 95) festgelegt, daß Parteien, die mindestens 1,5 v.H. der gesamten Stimmen im Lande erhalten, die Erstattung angemessener Wahlkampfkosten aus allgemeinen Haushaltsmitteln verlangen können.

Die Ausführungsbestimmungen für Volksabstimmungen, die bei einer Änderung der Hessischen Verfassung nach Art. 123 HV notwendig werden, und für *Volksbegehren und Volksentscheide*, die aufgrund der plebiszitären Elemente der Hessischen Verfassung in Art. 124 HV zulässig sind, enthalten das Gesetz über Volksabstimmung in der Fassung vom 2.1.1970 (GVBl.I S. 18) und das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid vom 16.5.1950 (GVBl. S. 103). Wie in Art. 124 Abs. 4 HV angekündigt, widmet sich die gesetzliche Regelung im wesentlichen dem Verfahren. Dabei ist von entscheidender Bedeutung, daß das Gesetz von 1950 in § 2 Abs. 2 Buchst. b das Quorum der Unterschriften beim Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens mit 3 v.H. festlegt.

Landesregierung und Verwaltung

Die verfassungsrechtliche Stellung der *Landesregierung* und ihrer Mitglieder ist durch Art. 100ff. HV festgelegt. Eine Regelung durch den Landes-

gesetzgeber ist auf Grund der verfassungsrechtlich bestimmten Eigenständigkeit der Regierung mithin ausgeschlossen oder, soweit zulässig, zur Funktionstüchtigkeit der Landesregierung nicht nötig. Ebenso wie Art. 105 HV die persönliche Rechtstellung der Staatsminister nur in vermögensrechtlicher Hinsicht behandelt, tut dies auch das zur Ausführung dieser Bestimmung erlassene Gesetz über die Regelung der Ministerbezüge vom 29.1.1949, das heute in der Fassung vom 15.10.1965 (GVBl I S. 233) gilt. Unvereinbarkeiten mit der Ausübung anderer Tätigkeiten, insbesondere der persönlichen Ausübung eines Gewerbes oder Berufs und der Mitgliedschaft in Aufsichtsorganen erwerbswirtschaftlicher Unternehmungen, werden weder durch die Verfassung noch durch einfaches Gesetz statuiert. Auf die Ausübung des Landtagsmandats kann der Minister auf Grund des Änderungsgesetzes zum Wahlgesetz vom 28.1.1975 (GVBl. I S. 20) für die Dauer seiner Ministertätigkeit verzichten. Während des Verzichtszeitraums rückt der Ersatzbewerber des Wahlkreisvorschlags oder der nächste Listenbewerber in das Parlament ein. Der nachrückende Abgeordnete muß ausscheiden, sobald das Amt des Ministers endet. Dieses sogenannte *ruhende Mandat* verwirklicht das System strikter Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Parlament und schränkt das parlamentarische System ein. Über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieses fakultativen ruhenden Mandats wird der Staatsgerichtshof auf die von Abgeordneten der CDU-Fraktion des Hessischen Landtages erhobene Normenkontrollklage in Kürze entscheiden.

Die Organisation der *staatlichen Verwaltung*, von den Ministerien abgesehen, ist in einer Vielzahl von Gesetzen geregelt, die im einzelnen hier nicht behandelt werden können. Einige Hinweise mögen genügen.

Eine Sonderstellung im Aufbau der staatlichen Verwaltung nimmt der *Rechnungshof* ein. Er ist eine gegenüber der Landesregierung selbständige, nur dem Gesetz unterworfene oberste Landesbehörde. Der Präsident und die zu Mitgliedern ernannten Beamten besitzen richterliche Unabhängigkeit und bilden das Kollegium, das für alle bedeutsamen und grundsätzlichen Entscheidungen in Prüfungsfragen zuständig ist. Mit der Hessischen Staatshaushaltsordnung vom 4.7.1949 (GVBl. S. 91) hat der Gesetzgeber die Position des Rechnungshofs umschrieben, die es diesem erlaubt, dem Verfassungsauftrag des Art. 144 HV, die Rechnungen über den Haushaltsplan zu prüfen und festzustellen, nachzukommen. Inzwischen ist im Zuge der Reform des Haushaltsrechts an die Stelle der den Rechnungshof betreffenden Vorschriften der Staatshaushaltsordnung das Gesetz über den Hessischen Rechnungshof vom 8.10.1970 (GVBl. I S. 667) getreten.

Als weitere oberste Landesbehörde ist durch das Hessische Beamtengesetz vom 12.11.1946 das *Landespersonalamt* errichtet worden. Die grundsätzlichen Aufgaben des Landespersonalamts sind im HBG festgelegt. Darüber hinaus sind ihm durch die Landesregierung weitere Aufgaben übertragen worden, so z. B. die Durchführung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 GG fallenden Personen.

Zu den oberen Landesbehörden gehören diejenigen Landesbehörden, deren Aufgaben- und Wirkungskreis sich über das ganze Land erstreckt, wie z. B. Landesvermessungsamt, Landesjugendamt, Landesamt für Straßenbau.

Der Regierungspräsident ist die Behörde der allgemeinen Landesverwaltung in der Mittelstufe. Bei dieser „gebündelten" Mittelinstanz ist eine Vielzahl von Aufgaben konzentriert, die in den Geschäftsbereich verschiedener Ministerien fallen. Mit Gesetz vom 29.4.1968 (GVBl. I S. 119) hat der Gesetzgeber die Zahl der Regierungsbezirke von ehemals 3 auf 2 reduziert. Dies als einen Schritt auf dem Wege zur umfassenden Verwaltungsreform zu bezeichnen, so wie es bei Verabschiedung dieses Gesetzes geschah, mag ebenso gewagt erscheinen wie, bei der nunmehr in Aussicht genommenen Ausgliederung von Aufgaben von deren Abschluß zu sprechen. Es wird sich zeigen müssen, ob das Ziel der Konzentration fachlich zusammengehöriger Aufgaben in fachbezogenen Behörden gleichzeitig mit dem Ziel der Koordination zwischen verschiedenen Fachgebieten erreicht werden kann.

Die Aufgaben der staatlichen Verwaltung werden auf der unteren Ebene von den *Landräten* als Behörden der Landesverwaltung und in den kreisfreien Städten von den *Oberbürgermeistern* wahrgenommen. Darüber hinaus werden staatliche Aufgaben den Landkreisen und den kreisfreien wie kreisangehörigen Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung übertragen, soweit nicht staatliche Sonderverwaltungsbehörden tätig werden.

Das *Polizeiorganisationsrecht* beruhte seit 1945 sowohl auf den in den einzelnen Landesteilen fortgeltenden verschiedenen gesetzlichen Vorschriften, wie dem preußischen Polizeiverwaltungsgesetz von 1931 für die ehemals preußischen Gebiete und der Städteordnung von 1911 und der Kreis- und Provinzialordnung aus demselben Jahr für die Hessen-Darmstädter Gebiete, sowie dem Titel 9 der Vorschriften der Militärregierung über öffentliches Sicherheitswesen vom Mai 1945 in der Fassung vom 22.5.1947. Nach den Vorschriften der Militärregierung gab es in allen Gemeinden mit 5000 und mehr Einwohnern eine gemeindliche Polizei. Durch das Hessische Polizeigesetz vom 10.11.1954 (GVBl. S. 203) wurde das materielle Polizeirecht in den einzelnen Landesteilen vereinheitlicht. Das Polizei-

organisationsrecht dagegen blieb im wesentlichen unverändert. Erst das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 17.12.1964 (GVBl. I S. 209) kodifizierte das Polizeiorganisationsrecht. Damit war eine landeseinheitliche Regelung geschaffen, die sowohl das materielle wie das formelle Polizeirecht erfaßt.

Die Vorarbeiten zu dem Hessischen *Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung* von 1964 waren von der Diskussion darüber bestimmt, ob und inwieweit die kommunale Vollzugspolizei verstaatlicht werden sollte. Der Gesetzgeber fand schließlich eine Kompromißlösung, wonach Gemeinden mit mehr als 20000 Einwohnern eine kommunale Vollzugspolizei behalten, allerdings die Verstaatlichung beantragen konnten. Für kreisfreie Städte hatte der Gesetzgeber die Verstaatlichung nicht zugelassen. Hier sollte nach dem Willen des Gesetzgebers, mit dem die Wünsche der kreisfreien Städte übereinstimmten, nur eine kommunale Vollzugspolizei möglich sein.

Die vielfach geforderte Verstaatlichung der noch gemeindeeigenen Vollzugspolizei brachte in zwei Stufen das Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 17.12.1971 (GVBl. I S. 333). Nach diesem Gesetz hatten nach dem 1.1.1972 nur noch die Städte Darmstadt, Frankfurt, Kassel, Offenbach und Wiesbaden kommunale Vollzugspolizeikräfte; ihre Verstaatlichung erfolgte zum 1.1.1974. Damit war die ursprünglich weitgehende Kommunalisierung der Polizei endgültig zugunsten der Verstaatlichung beseitigt[5].

Rechtspflege

Die Ausführung des Abschnitts „Rechtspflege" in Art. 126ff. HV durch die einfache Landesgesetzgebung hat aufgrund der Kompetenzen des Bundesgesetzgebers, die dieser nach und nach ausgenutzt hat, an Bedeutung verloren. So sind denn heute die richterrechtlichen Vorschriften des Landes wie die anderer Länder weithin Ausführung von Bundesrahmenrecht, aber nicht Ausgestaltung der jeweiligen Landesverfassung. Auch das zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 126 Abs. 2 HV erlassene Gesetz über die Amtsbezüge der Richter und Staatsanwälte vom 4.3.1970 (GVBl. I S. 201) trat mit Ausschöpfung der Bundeskompetenzen außer Kraft. Den Schwerpunkt der landesrechtlichen Regelungen über die Rechtspflege bilden daher zwangsläufig die Vorschriften des

[5] Vgl. P. Bernet, R. Gross, Polizeirecht in Hessen, Wiesbaden, 1965ff., Einleitung vor § 1 HSOG, S. 3ff.

Richterrechts über den Richterwahlausschuß. Dieses in Art. 127 Abs. 3 HV vorgesehene Verfassungsorgan besteht nach dem Hessischen Richtergesetz vom 19.10.1962 (GVBl. I S. 455) aus 13 Mitgliedern. Davon sind 6 Mitglieder kraft Amtes, nämlich die Präsidenten der obersten Landesgerichte (Oberlandesgericht, Verwaltungsgerichtshof, Finanzgericht, Landesarbeitsgericht und Landessozialgericht) sowie im jährlichen Wechsel der Präsident einer der beiden Rechtsanwaltskammern des Landes. Die Mitglieder kraft Wahl werden nach den Regeln der Verhältniswahl vom Landtag gewählt. Die Wahl erfolgt nach Vorschlagslisten, die die Landtagsfraktionen vorlegen. Als Aufgaben sind dem Richterwahlausschuß entsprechend dem Wortlaut von Art. 127 Abs. 3 HV die Mitentscheidung über die vorläufige Anstellung und über die Ersternennung zugewiesen. Eine Mitwirkung bei der Berufung in ein Amt mit höherem Endgrundgehalt sieht das Gesetz nicht vor.

Staatsgerichtshof

Der Ausführung der Vorschriften über den Staatsgerichtshof in Art. 130ff. HV dient eines der ältesten noch gültigen Landesgesetze, nämlich das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 12.12.1947 (GVBl. 1948 S. 3). Dieses Gesetz hat dem Staatsgerichtshof nicht, wie es Art. 131 Abs. 1 HV zuläßt, über die in der Verfassung zugelassenen Verfahren hinaus weitere Zuständigkeiten zugewiesen. Der Spielraum des Gesetzgebers ist, abgesehen von der Befugnis, organisatorische Fragen des Gerichts und Verfahrensfragen zu klären, auch nicht allzu weit, da die Verfassung relativ detaillierte Bestimmungen enthält. Der Staatsgerichtshof, der nach § 1 des Gesetzes am Sitz der Landesregierung errichtet ist, hat 11 ehrenamtliche Mitglieder. Die 5 richterlichen Mitglieder werden auf die Dauer von 7 Jahren vom Landtag gewählt, die nichtrichterlichen Mitglieder wählt der Landtag jeweils für die Wahlperiode. Die Wahl der richterlichen Mitglieder erfolgt durch einen achtköpfigen Wahlmännerausschuß, der vom Landtag nach den Regeln der Verhältniswahl gewählt wird. Die 6 nichtrichterlichen Mitglieder werden dagegen nicht vom Wahlmännerausschuß, sondern vom Landtag unmittelbar im Wege der Verhältniswahl gewählt.

Selbstverwaltung

Der Verwirklichung der in Art. 137 Abs. 1 HV institutionell garantierten Selbstverwaltung dient die Fülle der kommunalen Gesetzgebung. Hier sind sowohl die Hessische Gemeindeordnung in der Fassung vom 1.7.1960

(GVBl. S. 103) wie die Hessische Landkreisordnung in der Fassung vom 1.7.1960 (GVBl. S. 131) zu nennen, die durch die Gesetze vom 30.8.1976 (GVBl. I S. 325 und 334) novelliert worden sind und den kommunalen Körperschaften auftragen, in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung zu sein. Im Zuge der kommunalen Gebietsreform hat der Gesetzgeber die Stellung der Ortsteile verbessert, indem er die Position der Ortsbeiräte aufgewertet hat und die Institute der Bürgerversammlung und des Bürgerbegehrens eingeführt.

Kommunale Selbstverwaltung setzt wie jede Verwaltungstätigkeit voraus, daß die notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Das geschieht nicht nur durch die Überlassung eigener Steuerquellen, sondern insbesondere durch die Finanzausgleichsgesetzgebung. Hier ist das derzeit geltende Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs in der Fassung vom 2.1.1976 (GVBl. I S. 2) zu erwähnen. Um auf die Dauer eine Ausweitung des kommunalen Investitionsvolumens zuzulassen, hat der Gesetzgeber mit Gesetz vom 15.7.1970 (GVBl. I S. 403) den Investitionsfonds geschaffen, der aus der Finanzausgleichsmasse gespeist wird und aus dem die Kommunen im Wege der Rotation der Fondsmittel Kredite beanspruchen können. Der Stärkung der Verwaltungskraft der Kommunen und der Verbesserung ihrer Zusammenarbeit dienen das Gesetz über die Errichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) und Kommunaler Gebietsrechenzentren (KGRZ) vom 16.12.1969 (GVBl. I S. 304) und das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16.12.1969 (GVBl. I S. 307), durch das das Reichszweckverbandsgesetz vom 7.6.1939 abgelöst wurde.

Schlußbemerkung

Die Ausführungen, insbesondere zum Ersten Hauptteil der HV, verdeutlichen, in welchem Umfang sich der Spielraum des Landesgesetzgebers verengt hat. Grund dafür ist die nahezu umfassende Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Gesetzgebung, die das Grundgesetz bereits bei seinem Inkrafttreten enthielt und die durch eine Fülle von Verfassungsänderungen weiter ausgebaut wurde. Beispiele für diese Kompetenzerweiterung des Bundes zu Lasten der Länder sind die Erweiterung der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Nr. 10 GG für den Bereich der Verbrechensbekämpfung und des Verfassungsschutzes, die Aufnahme der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser, der Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung sowie des Besoldungs-

und Versorgungsrechts für Landesbedienstete in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Art. 74 Nr. 19a und 24, Art. 74a GG) und die Einführung der Hochschulrechtsrahmenkompetenz nach Art. 75 Nr. 1a GG. Außerdem hat der Bund die ihm zustehenden Kompetenzen, insbesondere im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit mehr und mehr genutzt und damit frühere landesgesetzliche Regelungen gegenstandslos gemacht. Gerade die Vorschriften der HV, die das Ziel verfolgen, Demokratie nicht bloß als Staatsform, sondern als Lebensform zu sichern, haben häufig aufgrund bundesrechtlicher Überlagerung keine aktuelle Rechtswirkung. Allerdings können die in diesen Bestimmungen enthaltenen programmatischen Aussagen Perspektiven einer Demokratisierung in den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen eröffnen[6]. Damit könnte die HV, ihrer Aufgabe, die „wirtschaftliche, soziale und kulturelle Demokratie" zu verwirklichen[7], gerade heute gerecht werden.

[6] Siehe R. Gross, Die Entwicklung des Hessischen Verfassungsrechts, in: JöR, NF, Bd. 21, S. 309–359, insbes. S. 349ff.

[7] E. Stein, 20 Jahre Hessische Verfassung, 1966, S. 14.

HANS SCHRÖDER

ENTFALTUNG DER HESSISCHEN VERFASSUNG DURCH DIE RECHTSPRECHUNG DES STAATSGERICHTSHOFS

ERNST E. HIRSCH ZUM 75. GEBURTSTAG

I.

Ein Jahr nach der Verkündung der Hessischen Verfassung, die in den Art. 130 bis 133 die Errichtung eines Staatsgerichtshofs vorgesehen, das Nähere aber „gesetzlicher Regelung vorbehalten" hatte, erging das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 12. Dezember 1947[1]. In der Begründung des Regierungsentwurfs[2] war dargelegt worden, daß der Staatsgerichtshof zu den ältesten Einrichtungen des konstitutionellen und demokratischen Staatslebens in Deutschland gehört, die, englischen und französischen Vorbildern folgend, im Vormärz der Sicherung der Ministeranklage und der Durchsetzung der rechtsstaatlichen Idee dienten, später ein wechselvolles Schicksal erlitten, im volksstaatlich hessischen Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 13. Mai 1931 neues Leben gewannen und schließlich, wie alle rechtsstaatlichen Einrichtungen, dem hereinbrechenden Nationalsozialismus zum Opfer fielen.

Die darin ausgedrückte Anknüpfung an die Tradition besagte zunächst nicht mehr, als daß auch das durch eine Proklamation der Militärregierung ins Leben gerufene Land Hessen (damals „Großhessen" genannt) sich der *Idee der Verfassungsgerichtsbarkeit* verpflichtete, die im 20. Jahrhundert einen Siegeszug in allen Erdteilen angetreten, doch nicht alle Staaten mit gleicher Intensität erfaßt hatte. Während z. B. Österreich und Italien eine eigene Gerichtsbarkeit zum Schutze der Verfassung einführten, begnügten sich die USA und die Schweiz, ein allgemeines gerichtliches Organ, das oberste Gericht des Landes, damit zu betrauen. Das Land Hessen entschied

[1] GVBl. 1948, 3, mehrfach berichtigt und ergänzt.
[2] LT-Drucksache 1947, Abt. I Nr. 118.

sich – wie fast alle deutschen Länder, teils zur gleichen Zeit, teils bald danach – dazu, eine Verfassungsgerichtsbarkeit mit festem Zuständigkeitskatalog für die Entscheidung verfassungsgerichtlicher Fragen zu schaffen.

Der Begriff der „Entscheidung verfassungsrechtlicher Fragen" ist allerdings für die Abgrenzung der Tätigkeit eines Verfassungsgerichts kaum tauglich. Denn die Durchdringung unseres gesamten Rechtssystems durch das Verfassungsrecht kann jedes Verfahren vor einem jeden Gericht einer jeden Gerichtsbarkeit zu einer Entscheidung verfassungsrechtlicher Fragen führen. Worin aber liegt die Eigenart der den Verfassungsgerichten anvertrauten Verfassungsgerichtsbarkeit? Überblickt man den Zuständigkeitskatalog des Staatsgerichtshofs in den Art. 131 bis 133 der Verfassung, so ergibt sich die zunächst vordergründig erscheinende Antwort, daß zur Verfassungsgerichtsbarkeit alles gehört, was das Gesetz ihr zuweist (Aufzählungsprinzip). Bei näherer Betrachtung erweist sich sodann, daß diese Zuweisungen Gemeinsamkeiten besitzen, die die Zuordnung zur Verfassungsgerichtsbarkeit rechtfertigen und dadurch deren eigentliche Aufgabe erkennen lassen.

Verfassungsgerichte sind Verfassungsorgane, deren Aufgabe in erster Linie die Auslegung der Verfassung in ihrer geschriebenen Ausprägung und hinsichtlich ihrer ungeschriebenen verfassungsrechtlichen Prinzipien sowie die Erschließung der verschiedenen Funktionen der Verfassungsnormen ist. Man nennt die Verfassungsgerichte darum auch „Hüter der Verfassung"[3]. Doch beschränkt sich dieses „Hüten" nicht auf die rechtliche Ausdeutung der Verfassung und die Kontrolle ihrer formalen Einhaltung; hinzukommen müssen ihre Entfaltung und Fortbildung. Denn Verfassungsrecht ist politisches Recht, bei dem „das Politische selbst an Hand der bestehenden Normen zum Gegenstand der richterlichen Beurteilung gemacht wird"[4]. Der häufig mißdeutete, auch mißbrauchte Begriff des politischen Rechts besagt nichts anderes, als daß verfassungsrechtliche Fragen fast immer politischen Inhalt, vor dem Verfassungsgericht ausgetragene Auseinandersetzungen fast immer politische Ursachen und Folgen haben. Ob eine Trennung des rechtlichen Bereichs vom politischen Bereich überhaupt möglich und ob sie wünschbar ist, soll hier nicht untersucht werden; zur nicht immer sehr fruchtbaren Diskussion über die politische Funktion der Gerichtsbarkeit im allgemeinen und der Verfassungsgerichtsbarkeit im besonderen will dieser Aufsatz nicht beitragen[5].

[3] Denkschrift des BVerfG zur Stellung des Gerichts, JöR 6, 144ff. [4] S. Anm. 3.

[5] Einen Versuch, die Sterilität dieser Diskussion zu überwinden, hat kürzlich M. Kriele, „Recht und Politik in der Verfassungsrechtsprechung", in NJW 1976, 777ff. unternommen.

Nicht zu übersehen ist jedenfalls, daß die Verfassungsgerichte – keineswegs nur in Deutschland – bei der Behandlung und Entscheidung bedeutsamer Fragen häufig und unvermeidlich in den Tageskampf politischer Meinungen gezogen werden. Wenn es nach einer Formulierung des Bundesverfassungsgerichts Aufgabe eines Verfassungsgerichts ist, „die verschiedenen Funktionen einer Verfassungsnorm, insbesondere eines Grundrechts, zu erschließen", und ein Verfassungsgericht „in erster Linie zur Fortbildung des Verfassungsrechts berufen"[6] ist, so wird hieraus der Charakter seiner Rechtsprechung als „politisch indizierte Justiz"[7] deutlich.

Im folgenden soll versucht werden, darzulegen, welche Aufgaben Verfassung und Gesetz dem Staatsgerichtshof zur Erschließung der Funktionen der Verfassung und zu ihrer Fortbildung stellen und in welcher Weise der Staatsgerichtshof diesen Aufgaben gerecht wird. Der gegebene Rahmen zwingt zur Beschränkung auf typische Beispiele[8].

II.

Beim Inkrafttreten der Hessischen Verfassung war nicht abzusehen, ob und wann es dem Deutschen Volke gelingen werde, sich wieder eine Gesamtverfassung zu geben. Erst zweieinhalb Jahre später hat das Deutsche Volk in den Ländern, die innerhalb der westlichen Besatzungszonen entstanden waren, das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland beschlossen. Es brachte mit der Übertragung wesentlicher Teile der bis dahin von den Ländern ausgeübten Staatsgewalt auf die Bundesrepublik Deutschland auch *Einschränkungen der Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesverfassungsgerichte*. Der lapidare Satz des Art. 31 GG „Bundesrecht bricht Landesrecht" bedeutet, daß Bundesrecht jeder Art dem Landesrecht jeder Art, auch dem Landesverfassungsrecht, im Range vorgeht. Eine in Bedeutung und Ausmaß noch immer umstrittene Ausnahme von diesem Satz hat das Grundgesetz selbst in Art. 142 gemacht, wonach ungeachtet der Vorschrift des Art. 31 Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft bleiben, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 GG Grundrechte gewähren. Der Meinung, die Verfassungsräume der Länder würden vom Verfassungsraum des Bundes dergestalt „überwölbt", daß der Aufnahme der im Grundgesetz enthaltenen Grundrechte in eine

[6] BVerfGE 6, 55 (72); 222 (240).

[7] L. Engel, Zur Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofs, JZ 1951, 241ff.

[8] Rechtsprechungsberichte von L. Engel (s. Anm. 7), F. Lesser, JZ 1956, 157ff. und R. Groß, JöR 21, 336ff.

Landesverfassung keinerlei materielle Wirkung zukomme, hat der Staatsgerichtshof wiederholt widersprochen[9] und ist bei seiner in ständiger Rechtsprechung vertretenen Auffassung verblieben, daß der Vorrang des Bundesrechts nur für entgegenstehendes, nicht auch für übereinstimmendes und für solches Landesrecht gilt, das dem Bürger ein grundrechtliches „Mehr" zugesteht[10]. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgesprochen[11], daß die Länder in der Ausgestaltung ihrer Verfassung frei sind, soweit das Grundgesetz nicht für bestimmte Tatbestände ausdrücklich etwas anderes vorschreibt. Soweit diese Freiheit besteht, hat Art. 31 GG nicht die Kraft, eine landesgesetzliche Vorschrift zu „brechen", möge sie sich von einer Regelung des Grundgesetzes unterscheiden oder mit ihr übereinstimmen. Die Frage, wie sich das bei übereinstimmendem einfachem Bundesrecht und einfachem Landesrecht verhält, hat das Bundesverfassungsgericht noch immer offen gelassen[12].

Haben also Bestimmungen der Hessischen Verfassung und des übrigen Landesrechts seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes und des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes ihre Geltung insoweit verloren, als Bundesrecht entgegensteht, so bedeutet das doch keineswegs das Ende der Landesverfassungsgerichtsbarkeit; denn es bestehen, wie der Staatsgerichtshof[13] und das Bundesverfassungsgericht[14] wiederholt ausgesprochen haben, „in einem betont föderativ gestalteten Staatswesen wie der Bundesrepublik die Verfassungsgerichtsbarkeiten des Bundes und der Länder selbständig nebeneinander". Andererseits aber ist, von einschneidenden anderen Wirkungen, die später darzulegen sein werden, zunächst abgesehen, der Zuständigkeitsbereich des Staatsgerichtshofs durch die Gesetzgebung des Bundes begrenzt worden:

Der Staatsgerichtshof hat nicht mehr über die Richteranklage nach Art. 127 Abs. 2 HV zu entscheiden; diese Entscheidung ist, auch für Landesrichter, dem Bundesverfassungsgericht übertragen worden.[15]

Der Staatsgerichtshof darf auch nicht mehr tätig werden, wenn er mit dem Ziele angerufen wird, die Strafverfolgung eines des Verfassungsbruchs oder eines auf Verfassungsbruch gerichteten Unternehmens Schuldigen zu erzwingen, wie das Art. 147 Abs. 2 HV vorgesehen hat. Durch Bundesrecht sind nämlich die prozessualen Vorschriften der Landesgesetze

[9] Zuletzt im Urteil vom 28. 11. 1973 – P. St. 653 – StAnz. 1973, 2522 = ESVGH 24, 1 = DÖV 1974, 128 = NJW 1974, 791.

[10] Vgl. auch Maunz-Dürig, Komm. z. GG, 3. Aufl., Art. 31, Anm. 14.

[11] BVerfGE 36, 342. [12] BVerfGE 40, 327.

[13] Z.B. Beschluß vom 6. 1. 1971 – P. St. 599.

[14] BVerfGE 6, 326 (328); 22, 267 (270). [15] Art. 98 Abs. 5 Satz 3 BVerfGG.

für alle Strafsachen außer Kraft getreten, für welche die ordentlichen Gerichte nach den Vorschriften der Strafprozeßordnung zu entscheiden haben. Für eine Tätigkeit des Staatsgerichtshofs ist hier kein Raum mehr[16]. Das bedeutet gewiß nicht, daß nun auch der Staatsbürger von seiner Pflicht zum „Widerstand gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt" und zum Eintritt „für den Bestand der Verfassung mit allen ihm zum Gebote stehenden Kräften" entbunden wäre. Nur kann er eben den Staatsgerichtshof nicht mehr anrufen, weil dieser die Funktion, die ihm die Verfassung zugedacht hatte, nicht mehr ausüben darf.

Eine *weitere Begrenzung der Tätigkeit des Staatsgerichtshofs* wie eines jeden Verfassungsgerichts ergibt sich daraus, daß der Staatsgerichtshof sich nicht aussuchen kann, worüber er entscheidet, sondern abwarten muß, bis er angerufen wird — in einer Verfassungsstreitigkeit, durch einen Antrag auf Normenkontrolle, in einer Grundrechtsklage usw., was möglicherweise nie der Fall ist, so daß Probleme in der Schwebe bleiben, die verfassungsgerichtlicher Klärung bedürftig erscheinen. Es gibt aber keine verfassungsgerichtliche Generalklausel, die es dem Staatsgerichtshof erlaubte, von Amts wegen tätig zu werden. Diese mißliche Lage nehmen Verfassungsgerichte — auch das Bundesverfassungsgericht, auch der Hessische Staatsgerichtshof — mitunter zum Anlaß für sogenannte obiter dicta, für „nebenbei Gesagtes", für Rechtsausführungen also, die nicht unbedingt der Begründung des Einzelfalls dienen, sondern aus irgendwelchen anderen Gründen, z. B. anderer schwebender oder zu erwartender Verfahren wegen, klärungsbedürftig erscheinen, so daß das Gericht die Gelegenheit nutzt, diese Klärung vorzunehmen oder doch zu ihr beizutragen. Es ist nicht zu verkennen, daß dies der Aufgabe des Gerichts, die Verfassung zu entfalten, dienlich sein kann. Doch ist Zurückhaltung angebracht — aus mehreren Gründen, von denen hier nur einer genannt sei: Die Entscheidungen der Verfassungsgerichte haben, obwohl sie Akte der Rechtsprechung, nicht der Rechtsetzung darstellen, bindende Wirkung[17], deren Ausmaß im Einzelfall nicht immer sicher abzugrenzen ist. Einigkeit aber besteht darüber, daß, soweit die Gründe der Entscheidung an deren Bindungswirkung teilhaben, dies nur für die tragenden Gründe, nicht für die obiter dicta gelten kann. Das läßt zweifeln, ob die Gefahren der obiter dicta mitunter nicht größer sein können als ihr Wert.

Daß der Staatsgerichtshof nur tätig werden darf, wenn er angerufen wird, hat zur Folge, daß das Gesamtbild seiner Rechtsprechung, wenn

[16] Beschluß vom 6. 9. 1972 — P. St. 681.

[17] Art. 133 Abs. 1 Satz 3 HV; § 27 Abs. 3; § 30 Abs. 4 Satz 1; § 35 Abs. 2; § 37; § 40 Abs. 4; § 43 Abs. 1; § 49 Abs. 1 StGHG.

man diese unter dem Gesichtspunkt der Entfaltung der Verfassung betrachtet, unsystematisch und zusammenhanglos wirkt. Zwar können Mosaiksteine, wenn man sie sorgsam zusammenfügt, ein Bild ergeben; doch bleiben Lücken. In einzelnen Verfahrensarten ist der Staatsgerichtshof häufiger, in anderen seltener, als zu erwarten war, oder auch gar nicht in Anspruch genommen worden. So hat es z. B. eine Ministeranklage, die noch immer zu den klassischen Aufgaben der Verfassungsgerichtsbarkeit gerechnet wird, obwohl ihre praktische Bedeutung — anders in Frankreich und Italien — immer gering war, noch nicht gegeben, so daß der Staatsgerichtshof noch nicht zu entscheiden hatte, was unter schuldhafter Verletzung der Verfassung oder der Gesetze im Sinne des Art. 115 HV mit der Folge der Schuldigsprechung eines Ministers durch den Staatsgerichtshof zu verstehen ist.

III.

Dieser negativen Auslese möge nun eine gedrängte Betrachtung der hauptsächlichen Rechtsgebiete folgen, auf denen der Staatsgerichtshof Gelegenheit zur Erfüllung seiner Aufgaben hatte: der Verfassungsstreitigkeiten, der Normenkontrolle und der Grundrechtsklage.

1. Verhältnismäßig gering war die Zahl der sogenannten *Verfassungsstreitigkeiten*[18] in der seitherigen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs; hinter der Zahl der Normenkontrollverfahren und vor allem der Grundrechtsklagen blieb sie weit zurück. Das bedeutet nicht, daß es Verfassungsstreitigkeiten in der Verfassungswirklichkeit nur in geringem Umfang gäbe; sie werden aber meist auf andere, hier nicht zu erörternde Weise ausgetragen oder beigelegt.

Schon die Weimarer Reichsverfassung kannte die damals „echte Verfassungsstreitigkeiten" genannten Verfahren, die zwischen Bundesstaat (Reich) und Einzelstaaten (Ländern) ausgefochten wurden, wegen der mangelnden Homogenität und der zahlreichen zentrifugalen Kräfte häufig mit großer politischen Erregung verbunden waren und ernstliche innerstaatliche Kämpfe mit sich brachten. Erinnert sei nur an einen Höhepunkt solcher Streitigkeiten in der sogenannten Preußenentscheidung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich[19], in der es um die Verfassungsmäßigkeit der Enthebung der preußischen Landesregierung durch den Reichs-

[18] Art. 131 Abs. 4 HV: § 44 StGHG.
[19] Urteil vom 25. 10. 1932, RGZ Anhang S. 1ff.

präsidenten ging. Auch unter dem Grundgesetz sind hier vor allem Bund-Länder-Streitigkeiten von Bedeutung.

Nicht so nach hessischem Verfassungsrecht, in dem es vorwiegend um die Auslegung der Verfassung im Hinblick auf innerstaatliche Rechtsverhältnisse geht. Doch definiert die Verfassung das nicht näher. Die Formulierung des Gesetzes[20], daß Verfassungsstreitigkeiten „insbesondere Streitigkeiten über die Anwendung und Auslegung verfassungsrechtlicher Bestimmungen und Rechtsstreitigkeiten zwischen Staatsorganen über ihre Zuständigkeit" sind und daß sie nur zwischen den auch zum Antrag auf abstrakte Normenkontrolle Legitimierten ausgetragen werden können, ist nicht sehr glücklich und gab anfänglich zu Zweifeln Anlaß. Der Hessische Staatsgerichtshof hat diese Zweifel in Anknüpfung an die letzte Rechtsprechung des Reichsstaatsgerichtshofs bereinigt und festgelegt[21], daß Verfassungsstreitigkeiten in diesem Sinne nur kontradiktorische Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen sind, in denen es um konkrete eigene Rechte des antragstellenden Staatsorgans oder der antragstellenden Gruppe geht.

a) Das bisher größte Verfahren dieser Art spielte sich schon bald nach der Aufnahme der Tätigkeit des Staatsgerichtshofs ab, als Abgeordnete des Landtags die Feststellung begehrten, daß die Volksabstimmung über Art. 41 HV, den sogenannten Sozialisierungsartikel, kein rechtswirksames Ergebnis gehabt habe und daß der Artikel nicht rechtsgültig zustande gekommen sei. Auf Wunsch der Militärregierung hatte neben der Volksabstimmung über die Verfassung eine gesonderte Volksabstimmung über die Aufnahme des Art. 41 in die Verfassung stattgefunden. Der Staatsgerichtshof entschied gegen die Antragsteller und sprach in zwei Urteilen[22] aus, daß Art. 41 der Verfassung rechtswirksam ist, daß die dort angeordnete Überführung gewisser Betriebe in Gemeineigentum mit dem Inkrafttreten der Verfassung insoweit bewirkt worden ist, daß den bisherigen Eigentümern das Eigentum entzogen worden ist, daß auch schließlich die in einem Ausführungsgesetz ausgesprochene vorläufige Treuhänderbestellung „bis zum Erlaß von Ausführungsgesetzen" nicht im Widerspruch zur Verfassung steht. Diese erste größere Entscheidung hatte nicht nur für die Auslegung der Verfassung, sondern für die gesamte Politik und Wirtschaft des Landes Bedeutung: Die durch Volksabstimmung zustande gekommene Verfassung hatte mit der sogenannten Sozialisierung

[20] § 44 StGHG. [21] Urteil vom 15. 10. 1967 – P. St. 482 – StAnz. 1967, 1458.
[22] Urteile vom 20. 7. 1951 und 6. 6. 1952 – P. St. 76 – StAnz. 1951, 531 = AöR 77, 469 = DÖV 1952, 249; StAnz. 1952, 516 = VerwRspr. Bd. 5, Nr. 3.

unmittelbar geltendes Recht geschaffen, — ein entschiedenes Novum gegenüber früheren Verfassungen, die sich mit der Aufstellung von Programmsätzen begnügt hatten, deren Ausführung dem Gesetzgeber überlassen blieb. Hierzu ist gesagt worden, der Staatsgerichtshof habe die Verfassungsmäßigkeit einer Verfassungsnorm geprüft, und es ist gefragt worden, ob es denn auch verfassungswidriges Verfassungsrecht geben könne. Doch ist diese Frage überspitzt: Nicht die Verfassungsmäßigkeit, sondern die Tragweite einer Verfassungsnorm hat der Staatsgerichtshof geprüft und die Antwort aus der Gesamtauslegung der Verfassung und ihrer Einordnung in die gesamte Rechtsordnung gefunden[23]. Er ging dabei von einer deutlich auf Positivierung gerichteten Gesamttendenz der Verfassung aus, wie dies schon in einem vorangegangenen Verfassungsstreit angeklungen war, der das Gesetz über Unterrichtsgeld- und Lernmittelfreiheit vom 16.2.1949 betraf. Dort hatte der Staatsgerichtshof bereits ausgesprochen[24], daß auch Bestimmungen außerhalb des Grundrechtskatalogs der Verfassung den Charakter von unmittelbar anwendbarem Recht haben. Später wurde diese Tendenz zur Positivierung der Verfassung noch deutlicher.

b) Doch löste sich der Staatsgerichtshof bei solcher Betonung der Eigenständigkeit des hessischen Verfassungsrechts keineswegs bedenkenlos aus der Tradition der Verfassungsrechtsprechung. Das wurde bei einer Frage deulich, die eine breitere Öffentlichkeit zwar weniger interessierte, jedoch grundsätzliche Rechte und Pflichten des Parlaments betraf. In einer Entscheidung, in der es um die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses ging, befand der Staatsgerichtshof[25], daß eine solche Einsetzung mit dem Ziele der Nachprüfung schwebender Kreditverhandlungen der Landesregierung mit der Verfassung nicht vereinbar war; sowohl der Einsetzungsakt wie auch der Untersuchungsauftrag waren fehlerhaft. Der Landtagspräsident hatte nämlich der Feststellung, daß die notwendige Anzahl der Antragsteller erreicht sei[26], lediglich die Bemerkung angefügt, daß damit der Untersuchungsausschuß eingesetzt sei, hatte es aber unterlassen, einen förmlichen Beschluß des Landtagsplenums über die Einsetzung herbeizuführen, — was zur Folge hatte, daß eine Debatte über die Zulässigkeit des Untersuchungsausschusses unter-

[23] So jüngst auch Urteil vom 19. 5. 1976 — P. St. 757, StAnz. 1976, 1134.

[24] Urteil vom 8. 7. 1949 — P. St. 22 — StAnz. 1949, 348 = VRspr. 1, 246.

[25] Urteil vom 24. 11. 1966 — P. St. 414 — StAnz. 1966, 1612 = ESVGH 1, 1 = DÖV 1967, 51.

[26] Ein Fünftel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtags, Art. 92 Abs. 1 Satz 1 HV.

blieb. Einen förmlichen Beschluß des Landtags erklärte der Staatsgerichtshof, entgegen einer neuerdings weitgehend „großzügigeren" Praxis, für unerläßlich, wenn gegen die Einsetzung des Ausschusses erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht worden waren; andererseits entspricht dieses Erfordernis auch dem Wesen des Untersuchungsausschusses als eines „Hilfsorgans des Parlaments", denn auch der Minderheitsausschuß wird nicht nur von der beantragenden Minderheit, sondern vom ganzen Parlament getragen. Das Recht der Minderheit, Untersuchungsausschüsse zu erwirken, wird damit nicht angetastet, da der Gefahr einer Majorisierung verfassungsgerichtlicher Schutz entgegenwirkt. Auch den Untersuchungsauftrag selbst erklärte der Staatsgerichtshof für verfassungswidrig, da er über eine zulässige nachträgliche Kontrolle vollzogener Handlungen der Landesregierung hinausging und dadurch dem Grundsatz der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung zuwiderlief. Schließlich sah der Staatsgerichtshof das Erfordernis der Bestimmtheit des Untersuchungsauftrags dadurch verletzt, daß der Untersuchungsausschuß selbst sollte beurteilen dürfen, ob das Untersuchungsthema oder einzelne von ihm erfaßte Fragen mit der Verfassung vereinbar sind oder nicht. – So befand der Staatsgerichtshof in einem Urteil, das von der Entstehung und historischen Entwicklung der Institution parlamentarischer Untersuchungsausschüsse ausging und darlegte, wie Zweck, Aufgaben und Grenzen solcher Ausschüsse nach der Hessischen Verfassung zu verstehen sind.

c) Einem Verfahren, das Bildungspläne des hessischen Ministers für Erziehung und Volksbildung für die allgemeinbildenden Schulen im Lande Hessen betraf und durch eine Grundrechtsklage von Erziehungsberechtigten veranlaßt worden war, hatten sich Abgeordnete des Landtags mit dem Ziele angeschlossen, die Verfassungsmäßigkeit der Bildungspläne im Rahmen einer Verfassungsstreitigkeit zu prüfen. Ihren Antrag wies der Staatsgerichtshof[27] mit der Begründung zurück, daß eine Verfassungsstreitigkeit nur dann vorliegt, wenn infolge der umstrittenen Anwendung oder Auslegung einer Verfassungsbestimmung eines der nach dem Gesetz antragsberechtigten willensbildenden Organe des Staates in seinen Rechten oder Zuständigkeiten beeinträchtigt ist. Das war hier nicht der Fall.

2. Was jenen Abgeordneten vorschwebte, war vielmehr eine *Normenkontrolle*. Diese, der Verfassungsstreitigkeit zwar verwandte, doch von ihr

[27] Urteil vom 18. 2. 1958 – P. St. 230 – StAnz. 1958, 311.

zu unterscheidende Verfahrensart geht von der Erkenntnis aus, daß nicht alle staatlichen Rechtsätze gleichwertig und gleichrangig sind. Man spricht von einer Stufenfolge der Normen im Rechtsgebäude[28]. Dieses recht komplizierte Stufengebäude braucht hier nicht im einzelnen dargestellt zu werden. Von einer wichtigen Rangordnung war schon die Rede: „Bundesrecht bricht Landesrecht". Aber auch nicht alles Landesrecht ist unter sich gleichwertig. Auf der höchsten Stufe innerhalb des Landesrechts steht die Verfassung. Zwar sind auch nicht alle Verfassungssätze unter sich gleichrangig; doch kann das hier auf sich beruhen. Für das Verständnis der Normenkontrolle genügt es zu wissen, daß alle Rechtsätze, die nicht in der Verfassung stehen, dieser im Range nachgehen und sich an ihr messen lassen müssen, mögen sie auch unter sich wiederum verschiedenes Gewicht haben.

Aufgabe des Staatsgerichtshofs im Normenkontrollverfahren ist es nun, die Vereinbarkeit von Rechtsätzen, die unterhalb der Verfassung stehen, mit eben dieser Verfassung zu prüfen. Diese Prüfung setzt einen Antrag voraus, den aber nicht, wie nach bayerischem Verfassungsrecht, jeder Bewohner des Landes stellen darf (sogenannte Popularklage), der vielmehr den in Art. 131 Abs. 2 HV Genannten und dem Landesanwalt vorbehalten ist. Der Staatsgerichtshof hat diesen Organen und Gruppen das Recht zum Antrag auf Normenkontrolle auch dann zuerkannt, wenn sie kein spezielles Rechtschutzinteresse nachweisen können; es soll vielmehr das Vorliegen eines objektiven Interesses an der Klarstellung der Gültigkeit der Norm genügen. Das auf solchen Antrag in Gang gesetzte Verfahren wird, nicht sehr glücklich, als abstrakte Normenkontrolle bezeichnet. Daneben gibt es eine konkrete Normenkontrolle, die voraussetzt, daß ein Gericht den Staatsgerichtshof anruft, weil es ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung, auf die es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Kein Gericht, außer dem Staatsgerichtshof, kann das nämlich aussprechen. Zwar darf jedes Gericht die Verfassungsmäßigkeit einer Norm prüfen; ja es muß das tun, wenn Zweifel in dieser Richtung auftauchen. Jedes Gericht darf die Verfassungsmäßigkeit bejahen, kein Gericht aber darf sie verneinen, — außer dem Staatsgerichtshof (Verwerfungsmonopol). Dessen Prüfung im Normenkontrollverfahren beschränkt sich nicht darauf, die Verfassungsmäßigkeit von Normen nur vom Blickpunkt der Antragsteller oder des vorlegenden Gerichts zu erörtern; vielmehr ist die zur Prüfung gestellte Norm in allen ihren Rechtswirkungen

[28] Vgl. Maunz-Sigloch-Schmidt/Bleibtreu-Klein, BVerfGG, Vorbem. VI, 2.

und unter allen denkbaren verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten Gegenstand des Verfahrens[29].

Nur in der Ausgangslage unterscheiden sich abstrakte und konkrete Normenkontrolle; im Ergebnis laufen sie auf dasselbe hinaus. Deshalb wird auch in der folgenden Darstellung einzelner Normenkontrollverfahren nicht unterschieden, auf welche Weise sie in Gang kamen.

a) Die Normenkontrolle durch den Staatsgerichtshof kann mit der Normenkontrolle durch den Verwaltungsgerichtshof[30] konkurrieren. Der Staatsgerichtshof hat die Abgrenzung in einem Verfahren vorgenommen, das u.a. die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Erlasses des hessischen Kultusministers über Ingenieurschulen zum Gegenstand hatte[31]. Er kam zum Ergebnis, daß eine Rechtsverordnung im Sinne des Art. 132 HV vom Verwaltungsgerichtshof zwar auf ihre allgemeine Rechtmäßigkeit („Gültigkeit"), nicht jedoch auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung geprüft werden darf, weil nach Art. 132 HV „nur der Staatsgerichtshof die Entscheidung darüber" trifft, „ob ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung mit der Verfassung im Widerspruch steht".

b) In derselben Entscheidung befand der Staatsgerichtshof bei der Erörterung der Problematik der Rechtsverordnungen auch, daß es in Hessen eine eigenständige Regelungsbefugnis der Verwaltung für die Ausgestaltung der Schulverhältnisse nicht gibt, sondern daß der allgemeine Gesetzesvorbehalt der Verfasssung[32], der Verfassungsauftrag des Gesetzgebers[33] und der Vorrang des Gesetzes vor der Verordnung diese Ausgestaltung nur durch Gesetz erlauben. Im übrigen hat der Staatsgerichtshof sich hierbei zur grundsätzlichen Zulässigkeit der Delegation rechtsetzender Gewalt auf die Exekutive bekannt, doch der Sperrvorschrift des Art. 118 HV eine doppelte Folge entnommen: Nicht nur ist die Ermächtigung zum Erlaß gesetzesvertretender Rechtsverordnungen an andere Delegatare als die Landesregierung unzulässig, sondern es ist auch die Übertragung der Gesetzgebungsgewalt im ganzen oder für Teilgebiete an die Landesregierung ausgeschlossen. Hat der Gesetzgeber gesprochen, dann ist für ergänzende Verordnungen nur insoweit Raum, als die Zwecksetzung des Gesetzes nicht berührt wird[34]. Es gelten aber weder Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (Bestimmung von Inhalt, Zweck und

[29] So z.B. die in Anm. 20 zit. Entscheidung.
[30] § 47 VwGO, § 11 HessAGVwGO.
[31] Urteil vom 15. 7. 1970 — P. St. 548/563 — StAnz. 1970, 1669 = DÖV 1971, 201.
[32] Art. 2 Abs. 2 HV. [33] Art. 56 Abs. 7 Satz 1 HV.
[34] So schon ein Urteil vom 6. 9. 1958 — P. St. 221 — StAnz. 1958, 1154 = DÖV 1959, 101.

Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz), noch Satz 3 dieser Bestimmung (Angabe der Rechtsgrundlage in der Verordnung) für solche Rechtsverordnungen, die auf hessischem Landesrecht beruhen.

c) In engem Zusammenhang damit steht die Frage, ob eine im Gesetz ausgesprochene Ermächtigung, Aufgaben des Gesetzgebers auf die Landesregierung zu übertragen, mit dem Prinzip der Gewaltenteilung vereinbar ist. Dieses Prinzip ist in der Verfassung nicht ausdrücklich festgelegt, jedoch ihrem Gesamtaufbau zu entnehmen. Das entschied der Staatsgerichtshof auf Vorlagebeschlüsse eines Verwaltungsgerichts, in denen es um die Verfassungsmäßigkeit der Festsetzung von Prüfungsgebühren auf Grund der Juristischen Ausbildungsordnung ging[35]. Der Fall ist beispielhaft dafür, daß geringfügiger Anlaß – hier eine bescheidene Prüfungsgebühr – zur Beantwortung rechtlich und politisch grundsätzlicher Probleme wie der Rechtsetzungsbefugnis der Exekutive führen kann. Den Sinn der Gewaltenteilung sieht der Staatsgerichtshof nicht in einer scharfen Trennung der Funktionen der Staatsgewalt. Gewisse Grenzüberschreitungen sind zulässig; erst wenn eine Gewalt in den Bereich der anderen regelnd eingreift, ist eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung festzustellen. In einem späteren Urteil[36] hat der Staatsgerichtshof aus dieser Erkenntnis die Folgerung gezogen, daß der Gesetzgeber bei der näheren Ausgestaltung der Gewaltengliederung nicht an abstrakt vorgegebene Funktionsinhalte oder Mitwirkungsbefugnisse für die einzelnen Gewalten gebunden ist, sondern hinsichtlich der Kombination von Gewaltentrennungs-, -hemmungs- und -balancierungselementen über einen breiten eigenen Gestaltungsspielraum verfügt. Dessen Grenzen liegen darin, daß der von der Verfassung vorausgesetzte funktionelle Kernbereich einer Gewalt nicht angetastet werden darf, weil andernfalls diese Gewalt als eigenständiger Faktor der politischen Machtverteilung und -balancierung zu existieren aufhörte.

d) Eine ähnliche Frage hatte den Staatsgerichtshof schon in einem früheren Verfahren beschäftigt[37], das im Urteilsrubrum fälschlich als Verfassungsstreitsache bezeichnet wurde, während es um eine Normenkontrolle ging, die von Abgeordneten des Landtags beantragt worden war.

[35] Urteil vom 4. 12. 1968 – P. St. 514/520 – StAnz. 1969, 33 = ESVGH 19, 140 = DÖV 1969, 634 = DVBl. 1970, 465 (L) = VerRspr 21, 1.

[36] S. Anm. 20, hier mit Berufung auf Böckenförde, Verfassungsfragen der Richterwahl, dargestellt anhand der Gesetzentwürfe zur Einführung der Richterwahl in Nordrhein-Westfalen, 1974, 27.

[37] Urteil vom 12. 6. 1953 – P. St. 130 – StAnz. 1953, 749.

Das damals geltende Polizeiverordnungsrecht beruhte auf § 151 HGO und § 60 HKO, beide in der Fassung vom 25.2.1952[38], die den Gemeindevertretungen und den Landräten die Befugnis gaben, mit Zustimmung des Kreistags Polizeiverordnungen zu erlassen. Der Staatsgerichtshof entschied, daß dies nicht im Widerspruch zur Verfassung steht. Allerdings handelt es sich nicht, was vorgebracht worden war, um ein Recht der Selbstverwaltung, sondern um eine Angelegenheit des Staates. Auch nicht als Weisungsaufgaben sind die Aufgaben der Polizei den Gemeinden und Gemeindeverbänden übertragen worden. Das Verbot des Art. 118 HV, die Gesetzgebung als ganzes oder für Teilgebiete zu übertragen, bezieht sich lediglich auf die gesetzesvertretenden Rechtsverordnungen, nicht aber auf solche, die sich im Rahmen der bestehenden Gesetze halten, ohne Ausführungsverordnungen oder Durchführungsverordnungen zu sein. Diese „einfachen Rechtsverordnungen", zu denen die Polizeiverordnungen zu rechnen sind, werden als Rechtsquellen minderer Bedeutung von der Verfassung überhaupt nicht behandelt.

e) Daß Prüfungsmaßstab für die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes nicht nur ausdrückliche verfassungsgesetzliche Einzelnormierungen, sondern auch „die hintergründigen Konstitutionsprinzipien des Verfassungssinns" sind, sprach der Staatsgerichtshof in einer Entscheidung[39] aus, in der er rückwirkende Bestimmungen eines Gesetzes[40] für verfassungswidrig erklärte, obwohl die Verfassung ein Rückwirkungsverbot für Gesetze nicht normiert hat. Er leitete seine Entscheidung aus den die einzelnen Sätze der geschriebenen Verfassung verbindenden, innerlich zusammenhaltenden allgemeinen Grundsätzen und Leitideen ab, die der Verfassungsgesetzgeber, weil sie das vorverfassungsmäßige Gesamtbild geprägt haben, von dem er ausgegangen ist[41], nicht in einem besonderen Rechtssatz konkretisiert hat. Hier war es das der Hessischen Verfassung in ihrer Gesamtkonzeption ebenso wie dem Grundgesetz zugrunde liegende Rechtsstaatsprinzip[42], welches die Rückwirkung unter bestimmten Umständen verbot.

f) Aus dem Spannungsverhältnis zwischen staatlichem Schulrecht und elterlichem Erziehungs- und Mitbestimmungsrecht[43] ergaben sich mehrere Normenkontrollverfahren, die z.T. mit Verfassungsstreitigkeiten oder

[38] GVBl. 1952, 35ff. und 46ff.

[39] Urteil vom 5. 3. 1954 – P. St. 156 – StAnz. 1954, 392 = DÖV 1954, 311 = Verw-Rspr Bd. 5 Nr. 92.

[40] Art. II des Ersten Gesetzes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung vom 10. 7. 1953, GVBl. 1953, 124.

[41] So auch BVerfGE 2, 381 (403).

[42] So schon Urteil s. Anm. 36.

[43] Art. 55 HV.

Grundrechtsklagen verbunden waren. Ein Verfahren über die Schulgeldfreiheit wurde bereits erwähnt. In späteren Urteilen grenzte der Staatsgerichtshof den Begriff des Unterrichtswesens von den Akten der äußeren Schulverwaltung, wie der Errichtung, Erweiterung, Einrichtung oder Schließung von Schulen, Ernennung von Lehrern und Schulleitern, ab und befand, daß diese Akte nicht der Mitwirkung der Erziehungsberechtigten unterliegen[44]. Andererseits zählte er Bildungspläne des Ministers für Erziehung und Volksbildung für die allgemeinen Schulen im Lande Hessen zu den Maßnahmen, die die inneren Ziele von Erziehung und Unterricht an den staatlichen Schulen und die Wege, die zu ihrer Erreichung dienen sollen, festlegen. Bildungspläne, die der Minister ohne elterliche Mitwirkung erlassen hatte, erklärte der Staatsgerichtshof für verfassungswidrig und hob diese Pläne auf[45]. Auf die Frage allerdings, wie weit die „Mitwirkung" zu gehen hat und wie sie von der „Mitbestimmung" abzugrenzen ist, brauchte der Staatsgerichtshof in jenem Verfahren nicht einzugehen, weil der Minister die Erziehungsberechtigten nicht einmal angehört hatte, was die mindeste und darum unerläßliche Weise der Mitwirkung gewesen wäre. Der Staatsgerichtshof vermied es hier, in einem obiter dictum den Umfang des elterlichen Mitbestimmungsrechts festzulegen, was nahegelegen hätte. Schließlich befand der Staatsgerichtshof[46] auf eine Grundrechtsklage von Erziehungsberechtigten, daß Art. 56 Abs. 1 Satz 2 HV, wonach das Schulwesen Sache des Staates ist, der Auswirkung des Elternrechts im schulischen Bereich eine Grenze zieht: Das elterliche Auswahlrecht zwischen verschiedenen, vom Staate zur Verfügung gestellten Schulen wird durch die Einführung der obligatorischen Förderstufe, die eine schulorganisatorische Maßnahme ist, nicht in verfassungswidriger Weise beschränkt. Die Förderstufe pädagogisch zu bewerten, was die Kläger ihm angesonnen hatten, lehnte der Staatsgerichtshof ab, weil er sich nicht selbst zum Gestalter der Schulpolitik machen darf.

3. Verfassungsrechtliches Neuland hat die Hessische Verfassung mit der Schaffung der *Grundrechtsklage*[47] betreten. Diese magna charta des Grundrechtsschutzes entspricht der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht, die zunächst nur in § 90 BVerfGG, also nicht mit Verfassungsrang, gewährleistet war und erst durch das Gesetz vom 29.1.1969[48]

[44] Urteil vom 19. 12. 1957 – P. St. 213 – StAnz. 1958, 13.
[45] Urteil vom 18. 2. 1958 – P. St. 230 – StAnz. 1958, 311.
[46] Urteil vom 20. 12. 1971 – P. St. 608/637 – StAnz. 1972, 112 = DÖV 1972, 285.
[47] Art. 131 Abs. 1 und 4 HV, §§ 45ff. StGHG. [48] BGBl 1969 I, 97.

in das Grundgesetz[49] eingefügt wurde: Jedermann kann sie erheben, der geltend macht, er sei in einem ihm von der Verfassung gewährten Grundrecht verletzt worden. Auch ein Minderjähriger kann vor dem Staatsgerichtshof prozeßfähig sein, z. B. wenn er als Kriegsdienstverweigerer die Verletzung von Grundrechten im Zusammenhang mit seiner Einberufung zum Wehrdienst geltend macht[50]. Seit Bestehen des Staatsgerichtshofs übersteigt die Zahl der Grundrechtsklagen weit die aller anderen Verfahren, für die der Staatsgerichtshof zuständig ist, so daß man meinen sollte, hier hätte sich ein besonders weites und fruchtbares Feld zur Entfaltung der der Verfassung immanenten Möglichkeiten eröffnet. Dies um so mehr, als der bereits erwähnte Art. 142 GG bestimmt, daß ungeachtet der Vorschrift des Art. 31 GG Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft bleiben, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 GG Grundrechte gewähren.

a) Indessen sah der Staatsgerichtshof sich zunächst genötigt, die Grenzen abzustecken, innerhalb deren eine Grundrechtsklage überhaupt zulässig ist, — sehr zum Kummer manches des Verfassungsrechts unkundigen „Jedermann", der glaubt, vom Staatsgerichtshof die Hilfe erwarten zu können, die Behörden und Gerichte ihm versagt haben. Nicht selten gibt er die Schuld am Mißerfolg dem Staatsgerichtshof, der nicht wolle, was er doch könne und solle. Er muß aber zuvor — das verlangt der Grundsatz der Subsidiarität der Grundrechtsklage[51] — versuchen, sich gegen die Verletzung eines Grundrechts mit den prozessualen Mitteln zu wehren, die der Rechtsweg der einschlägigen Gerichtsbarkeit vorsieht, indem er die Entscheidung des höchsten in der Sache zuständigen Gerichts herbeiführt[52]. Der Staatsgerichtshof ist kein Rechtsmittelgericht, auch keine Superrevisionsinstanz, die die Entscheidungen anderer Gerichte auf richtige Tatsachenwürdigung und Rechtsanwendung nachzuprüfen hätte. Ausschließlich Verletzung von Grundrechten, welche die Hessische Verfassung gewährt, kann der Staatsgerichtshof nachprüfen und dieserhalb die angegriffene Entscheidung aufheben, — wenn jenes höchste Gericht ein solches des Landes Hessen ist und wenn seine Entscheidung auf hessischem Landesrecht beruht. Fast alles Recht, das die Gerichte sprechen, ist aber Bundesrecht; nur von den Verwaltungsgerichten wird in nennenswertem

[49] Art. 90 GG. Eine den Bürgern zustehende Verfassungsbeschwerde kennen von den Bundesländern außer Hessen nur Bayern und das Saarland.

[50] So Beschluß vom 4. 8. 1971 — P. St. 641; vgl. jedoch später die Beschlüsse vom 10. 9. 1975 — P. St. 774/775 — und vom 7. 4. 1976 — P. St. 785.

[51] Ständige Rechtsprechung, auch des BVerfG und des BayVerfGH.

[52] § 48 Abs. 3 Satz 1 StGHG.

Umfang Landesrecht angewendet. Kommt der Staatsgerichtshof zum Ergebnis, daß die angegriffene Entscheidung auf der Verletzung eines von der Hessischen Verfassung gewährten Grundrechts beruht, so soll er nach § 49 Abs. 2 StGHG nicht nur die angegriffene Entscheidung für kraftlos erklären, sondern auch in der Sache selbst entscheiden können. Von dieser Möglichkeit macht er jedoch keinen Gebrauch, weil seine Jurisdiktion sich auf die geltend gemachte Grundrechtsverletzung beschränkt. Um in der Sache selbst zu entscheiden, müßte er außer Verfassungsrecht auch alles sonstige Recht selbst anwenden, das für eine Entscheidung in der Sache in Betracht kommt, was nicht seine Aufgabe ist.

Nach dem Gesetz soll eine Ausnahme vom Grundsatz der Erschöpfung des Rechtswegs nur dann möglich sein, „wenn die Bedeutung der Sache über den Einzelfall hinausgeht, insbesondere mit einer Wiederholung zu rechnen ist und daher eine allgemeine Regelung erforderlich erscheint". Indessen ist das nicht die einzige Ausnahme. In noch zwei weiteren Fällen braucht der Rechtsweg vor Erhebung der Grundrechtsklage nicht erschöpft zu werden: nämlich dann, wenn es einen solchen Rechtsweg gar nicht gibt, und dann, wenn seine Zulässigkeit so ungewiß ist, daß es dem Grundrechtskläger nicht zugemutet werden kann, ihn zu beschreiten.

Das erstere ist nicht so selbstverständlich, wie es klingt. Gemeint ist damit die Grundrechtsklage gegen eine Rechtsnorm. Sie ist im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in den §§ 93 Abs. 2 und 95 Abs. 3 geregelt; im Gesetz über den Staatsgerichtshof steht davon kein Wort. Gleichwohl läßt auch der Staatsgerichtshof sie unter der Voraussetzung zu, daß der Grundrechtskläger durch die Norm selbst gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist, ohne daß noch eine Ausführungsnorm oder ein Vollzugsakt hinzutreten müßte. Noch vorsichtig tastend hat der Staatsgerichtshof das schon in einem Urteil vom 14.4.1950[53] ausgesprochen und zugleich die Grundrechtsklage gegen eine Norm von der Normenkontrolle abzugrenzen versucht. In der weiteren Entwicklung seiner Rechtsprechung hat der Staatsgerichtshof das ausgebaut und differenziert. Er hört im Verfahren der Grundrechtsklage gegen eine Norm auch die Personen an, deren Anhörung das Gesetz für das Verfahren der Normenkontrolle vorschreibt[54], und er läßt für diese Grundrechtsklage nicht die Monatsfrist des § 48 Abs. 3 Satz 1 StGHG gelten, sondern hat eine weder in der Verfassung noch im Gesetz vorgesehene Frist von einem Jahr eingeführt[55]. Allerdings lehnt

[53] P. St. 51/54 — StAnz. 1950, 13 = VerwRspr 2 Nr. 68.

[54] § 42 StGHG; eingehende Begründung im Urteil vom 3. 12. 1969 — P. St. 569 — StAnz. 1970, 53 = DVBl 1970, 217 mit Anm. Groß = DÖV 1970, 132 = NJW 1970, 937. [55] So mit eingehender Begründung Beschluß vom 29. 5. 1974 — P. St. 730.

der Staatsgerichtshof es auch hier, ebenso wie bei der Normenkontrolle, ab, an Stelle der von ihm für grundrechtswidrig gehaltenen und deshalb aufgehobenen Norm selbst so zu normieren, wie der Gesetzgeber dies verfassungsgemäß hätte tun sollen.

Seine unmittelbare Anrufung läßt der Staatsgerichtshof schließlich auch dann zu, wenn es fraglich ist, ob ein Rechtsweg, der vorgeschaltet werden könnte, gegeben ist. Letzteres hat er in einem Urteil vom 28.11.1973[56] ausgesprochen, in dem er die Grundrechtsklage gegen eine ablehnende Gnadenentscheidung zuließ. Zwar verneinen die tragenden Gründe der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.4.1969[57] die Geltung der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG für ablehnende Gnadenentscheidungen; doch hält das Bundesverwaltungsgericht[58] die Strafsenate der Oberlandesgerichte nach § 23 EGGVG für sachlich zuständig, über die Frage der gerichtlichen Überprüfbarkeit ablehnender Gnadenbescheide zu entscheiden. Muß also die allgemeine Justitiabilität von Gnadenentscheidungen und die Wirkungsbreite der allgemeinen Rechtsweggarantie nach Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 2 Abs. 3 HV weiterhin als ungewiß gelten, so geht es dem Staatsgerichtshof allein um die Zulässigkeit einer Grundrechtsklage nach hessischem Verfassungsrecht. Er sieht in Art. 131 Abs. 3 HV, §§ 45ff. StGHG ein „universelles Zugangsrecht" eröffnet, das im Bundesrecht ohne Parallele ist und allenfalls in Bayern[59] noch deutlicheren Ausdruck gefunden hat.

Im übrigen führen Grundrechtsklagen nicht selten zur Normenkontrolle und tragen auch dadurch zu Entfaltung und Wirksamwerden des Verfassungsrechts bei.

b) Wie steht es aber nun mit dem materiellen Gehalt der Grundrechte? fragt der an verfahrensrechtlichen Fragen nicht übermäßig interessierte Leser.

Trotz den Beengungen, die seine Rechtsprechung durch die dargelegten Beschneidungen der Prüfungsgegenstände und Prüfungsmaßstäbe erfahren hat, kann der Staatsgerichtshof doch mancherlei Beiträge zur Intensivierung des Grundrechtsschutzes leisten. Hierzu einige Beispiele aus seiner Rechtsprechung. Der Staatsgerichtshof hat entschieden:

[56] P. St. 653 – StAnz 1973, 2522 = ESVGH 24, 1 = DÖV 1974, 128 mit Anm. von Evers = NJW 1974, 791; v. Olshausen, „Zur landesverfassungsrechtlichen Eröffnung des Rechtswegs gegen Gnadenentscheidungen der Länder und des Bundes", JZ 1974, 440, vgl. auch Beschluß vom 7. 4. 1976 – P. St. 811/822. [57] BVerfGE 25, 352ff. (358).

[58] Urteil vom 10. 10. 1975, MDR 1976, 170 = NJW 1976, 305.

[59] Vgl. BayVerfGHE 18, 140 (146).

daß die *Zwangsmitgliedschaft* bei einer privatrechtlichen Vereinigung das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit verletzt[60];

daß dieses Grundrecht verletzt wird, wenn die Erlaubnis zur Beisetzung einer *Aschenurne* auf einem privaten Grundstück[61] mit der Begründung versagt wird, sie widerspreche dem Sittengesetz, ohne daß dargelegt wird, warum das gerade im konkreten Falle so sei[62];

daß die in Art. 85 Abs. 1 und in Art. 29 Abs. 1 HV garantierte *Einheitlichkeit des Sozialversicherungsrechts* jede zu Ungunsten eines Beamten vom Prinzip dieser Einheitlichkeit abweichende Beschränkung des Versicherungsschutzes zu einer dem Gleichheitssatz entgegenstehenden Willkür macht[63];

daß differenzierende Regelungen der *Beamtenbesoldung* möglich sind, ohne daß damit schon der Gleichheitssatz verletzt wird, und daß dieser dem Verfassungsgericht keine Möglichkeit gibt, ein Gesetz unter dem Gesichtspunkt allgemeiner Gerechtigkeit zu prüfen und damit seine Auffassung von Gerechtigkeit an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen[64];

daß ein Rechtsanwalt, der zugleich Stadtverordneter ist, nicht die *Treupflicht eines Mitgliedes der Gemeindeverwaltung* verletzt, wenn er eine Partei in einem Entschädigungsprozeß gegen die Stadt vertritt, da seine Treupflicht weniger weit reicht als die der im Gemeindedienst stehenden Ehrenbeamten[65];

daß das Gesetz über die *Unvereinbarkeit von Amt und Mandat*[66], das den Gemeinde- und Kreisbediensteten die Möglichkeit entzieht, während der Dauer ihres Amtes ein Mandat in den Gemeinde- oder Kreiskörperschaften auszuüben, weder den Gleichheitssatz noch andere Grundrechte in unzulässiger Weise beschränkt, da Art. 137 GG die verfassungsmäßige Grundlage für Einschränkungen des passsiven Wahlrechts durch den Landesgesetzgeber bildet[67], — zugleich ein Fall der Auslegung des Grundgesetzes durch den Staatsgerichtshof;

[60] Urteil vom 29. 7. 1949 — P. St. 15 — StAnz 1949, 470.
[61] Gesetz vom 19. 5. 1934, RGBl. I, 380, das gem. Art. 123 bis 125 GG als hessisches Landesrecht fortgilt.
[62] Urteil vom 3. 7. 1968 — P. St. 470 — StAnz 1968, 1225.
[63] Urteil vom 27. 3. 1953 — P. St. 96 — StAnz. 1953, 546.
[64] Beschluß vom 16. 6. 1971 — P. St. 617.
[65] Urteil vom 27. 7. 1951 — P. St. 70 — StAnz 1951, 528 = NJW 1952, 79.
[66] Vom 30. 4. 1968, GVBl. 1968, 120.
[67] Urteil vom 7. 1. 1970 — P. St. 539 — StAnz 1970, 342.

daß der Grundsatz der allgemeinen und gleichen Wahl (Art. 70ff. HV) ein Anwendungsfall des Gleichheitssatzes ist, der in Art. 1 HV als Grundrecht garantiert ist und daher das allgemeine und gleiche Stimmrecht auch für *Kommunalwahlen* verfassungsrechtlich sichert; daß dieser Grundsatz aber auch für das Wahlvorschlagsrecht gilt[68];

daß die Festsetzung verschiedener *Karenzzeiten* für das aktive und das passive Wahlrecht den Gleichheitssatz dann nicht verletzt, wenn sachliche Gründe für die Verschiedenheit sprechen; in diesem Rahmen darf der Gesetzgeber sogar Bestimmungen treffen, die zu einer im Ergebnis unterschiedlichen Bewertung der Stimmen führen und damit das Grundprinzip der Gleichheit, „den tragenden Pfeiler der demokratischen Verfassung" berühren[69];

daß das *Verhältniswahlrecht* voraussetzt, daß dem Wahlberechtigten sich mehrere, mindestens zwei, Bewerber stellen, zwischen denen er den oder die Bewerber auswählen kann, dem oder denen er seine Stimme gibt[70];

daß das Grundrecht der *Petitionsfreiheit* (Art. 16 HV) verletzt wird, wenn der Petent keinen Bescheid erhält[71];

daß der Staatsbürger kein Recht hat, die Einsetzung eines *parlamentarischen Untersuchungsausschusses* als verfassungswidrig zu bekämpfen[72];

daß die sogenannte *negative Bekenntnisfreiheit* — d.h. die Freiheit, eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung oder Gewissensentscheidung zu verschweigen — ein Teil der Gewissensfreiheit (Art. 9 HV) ist; sie gilt unbedingt und ausnahmslos; es ist deshalb grundrechtswidrig, wenn ein Schulkind, dessen Gewissensentscheidung ihm die Teilnahme am gemeinsamen Schulgebet der Klasse verbietet, diese Gewissensentscheidung durch Fernbleiben zu offenbaren genötigt wird[73].

Schließlich hat der Staatsgerichtshof bei Grundrechtsklagen das Recht für sich in Anspruch genommen, auch solche Normen der Hessischen Verfassung, die selbst keinen Grundrechtscharakter haben, aber in engem Zu-

[68] Urteil vom 13. 7. 1962 — P. St. 289 — StAnz 1962, 996.

[69] Urteil vom 24. 4. 1964 — P. St. 378 — StAnz 1964, 676.

[70] Urteil vom 6. 1. 1971 — P. St. 589 — StAnz 1971, 205 = ESVGH 21, 113 = DÖV 1972, 354 = Gemeindetag 1971, 101 = NJW 1971, 697.

[71] Beschluß vom 29. 5. 1974 — P. St. 735.

[72] Beschluß vom 9. 2. 1972 — P. St. 665 — DÖV 1972, 568.

[73] Urteil vom 27. 10. 1965 — P. St. 388 — StAnz 1965, 1349 = ESVGH 16, 1 = NJW 1966, 31 mit Anm. Pitzer; vgl. auch Hamel NJW 1966, 18; BVerfGE 24, 289; BVerwG in NJW 1973, 1815 mit Anm. Obermeyer a.a.O. und Scheuner NJW 1973, 2315; BVerwG in NJW 1974, 574 u. a.

sammenhang zu einem Grundrecht stehen, zum Prüfungsmaßstab in Grundrechtsklageverfahren zu machen[74].

c) In einigen Entscheidungen hat der Staatsgerichtshof die Gelegenheit versäumt, zur Entfaltung der Eigenständigkeit des hessischen Verfassungsrechts und zu seiner Abgrenzung vom Grundgesetz beizutragen. *Art. 17 Abs. 1 HV* bestimmt, daß sich auf das Recht der freien Meinungsäußerung, der Versammlungs- und Vereinsfreiheit sowie auf das Recht zur Verbreitung wissenschaftlicher oder künstlerischer Werke nicht berufen kann, wer den verfassungsmäßigen Zustand angreift oder gefährdet. Als die „National-Demokratische Partei Deutschlands (Nationale Reichspartei)" zur Sommersonnwende 1950 eine Kundgebung beim Niederwalddenkmal veranstalten wollte, verbot dies der hessische Minister des Innern unter Berufung auf Art. 17 HV. Die Partei rief ohne Erfolg den Staatsgerichtshof an[75], der das Verbot als nicht verfassungswidrig bestätigte. In späteren Entscheidungen aber mit ähnlicher Problemstellung[76] verneinte der Staatsgerichtshof seine Zuständigkeit in der Meinung, daß nach Art. 18 GG nur das Bundesverfassungsgericht die Verwirkung gewisser (darunter auch der in Art. 17 HV genannten) Grundrechte aussprechen dürfe. Doch hat er dabei den Unterschied zwischen Art. 17 HV und Art. 18 GG verkannt: Während die Hessische Verfassung nur die Ausübung des Grundrechts für einen konkreten Tatbestand suspendieren will, kann das Bundesverfassungsgericht das Grundrecht selbst für verwirkt erklären. Die Feststellung, daß die Berufung auf ein Grundrecht in einem Einzelfall nicht zulässig ist, ist etwas anderes als der Ausspruch der Verwirkung des Grundrechts auf immer oder auf Zeit.

d) Schließlich ist noch eine Gruppe von Fällen zu erwähnen, in denen die Verfassung selbst dem Staatsgerichtshof eine Schranke gesetzt hat, zu der das Bundesrecht nicht nötigte, und die für die Verfassungsgerichte anderer Länder nicht besteht. Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht hat in § 91 Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht zur Verfassungsbeschwerde gewährt, wenn sie behaupten, daß ein Gesetz des Bundes oder des Landes die Vorschrift des Art. 28 GG (Verfassung der Länder) verletzt; doch ist die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen, soweit eine Beschwerde wegen Verletzung des *Rechts der Selbstverwaltung* nach dem Rechte des Landes beim Landesverfassungsgericht erhoben werden kann. Wiederholt wurde der Staats-

[74] S. Anm. 65. [75] P. St. 66, StAnz 1950, Beil. 8 zu Nr. 41.

[76] Beschlüsse vom 6. 1. 1951 – P. St. 94/95 = NJW 1951, 734; vom 7. 12. 1951 – P. St. 106 – und vom 6. 6. 1952 – P. St. 108.

gerichtshof im Zuge der Gemeindegebietsreformen von Gemeinden, Gemeindeverbänden, aber auch von einzelnen Ortsbürgern mit dem Vorbringen angerufen, vom Hessischen Landtag beschlossene Gebietsänderungen verletzten das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung, aber auch Grundrechte der Ortsbürger. Der Staatsgerichtshof[77] prüfte die Rechtsnatur der einzelnen Gebietsänderungsakte, verneinte sowohl die unmittelbare Selbstbetroffenheit der Bürger als auch den Grundrechtscharakter des den Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährleisteten Rechts der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten und mußte schließlich die Gemeinden dahin bescheiden, daß sie wegen ihres Vorbringens, die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG sei verletzt, eine Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben, nicht aber den Hessischen Staatsgerichtshof anrufen können, weil das Land Hessen — anders als die Verfassungen einiger anderer Bundesländer — den Weg der kommunalen Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht nicht eröffnet hat. Hätte auch die Hessische Verfassung das getan, dann wäre für den Staatsgerichtshof ein weites Feld der Betätigung erschlossen worden, wie die zahlreichen Verfassungsbeschwerden solcher Art zum Bundesverfassungsgericht und zu den betreffenden Landesverfassungsgerichten zeigen.

IV.

Man wird nicht sagen können, daß die Entscheidungen des Hessischen Staatsgerichtshofs großes Aufsehen erregt hätten[78]. Es lag ihm nichts an Sensationen. Der *Wert einer Institution* kann nicht am Interesse gemessen werden, das sie in der Öffentlichkeit findet. Doch hat er — gewiß nicht ohne Irrtümer, aber ernsthaft und redlich — die von R. Fischer[79] für den Bundesgerichtshof in Anspruch genommene Kompetenz zur Rechtsfortbildung auf das hessische Verfassungsrecht angewendet und präzisiert. Vom Wortlaut des Gesetzes ausgehend, in welchem der objektivierte Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck kommt, meidet er die Gefahr, sich bei eindeutigem Wortlaut des Gesetzes mit Rücksicht auf einen dem Gesetzgeber unter-

[77] Beschlüsse vom 6. 1. 1971 — P. St. 624; vom 16. 6. 1971 — P. St. 631; vom 2. 8. 1972 — P. St. 692/693 — StAnz 1972, 1489 — und P. St. 697; vom 6. 9. 1972 — P. St. 691; vom 11. 4. 1973 — P. St. 694; vom 17. 7. 1974 — P. St. 721.

[78] Ausnahmen: das Sozialisierungsurteil, Anm. 22, und das Schulgebetsurteil, Anm. 70.

[79] R. Fischer, „Die Weiterbildung des Rechts", Geleitwort zu „25 Jahre Bundesgerichtshof", Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 100, 1970 Seite V.

stellten Willen vom Sinngehalt der Vorschrift zu lösen. Er ist sich jedoch bewußt, daß jedes Verfassungsrecht in weitem Umfang allgemeine Grundsätze und generalklauselartige Begriffe enthält und verbindlich macht, die es allein ermöglichen, daß das Verfassungsrecht über einen längeren Zeitraum und über verschiedene Entwicklungen hinweg die notwendige Elastizität entfaltet[80].

Diese Aufgabe verliert nicht dadurch an Gewicht, daß die Ausbreitung der Bundesgesetzgebung die Bedeutung der Landesverfassungen und der Landesverfassungsgerichtsbarkeit mehr und mehr zurückdrängt. Es ist nicht zu verkennen, daß das Zusammenwachsen des Bundesgebiets, der erstarkende Wille zu höherer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die Entwicklung von Wissenschaft und Technik, der Aufstieg mancher Probleme zu überregionaler Bedeutung und die zunehmende Verflechtung Europas ein kräftiges Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen im Bundesgebiet erzeugen. Selbst auf Gebieten, für welche die Landesverfassungen anfänglich noch besondere Bedeutung hatten: im Hochschul-, Bildungs- und Kulturbereich, dringt die Bundesgesetzgebung vor. Die — vermeintlich — größere Effizienz zentraler Regelungen, das Bedürfnis nach politischer Selbstdarstellung bei Politikern und Bürokratie und das unreflektierte Einheitlichkeitsstreben der Bevölkerung drängen auf Verlagerung von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auf den Bund. Wird aber der politische Entscheidungsspielraum der Länder durch Kompetenzerweiterungen zum Bunde hin weiter eingeengt, so scheint es unausweichlich, daß der Boden für die klassische Staatsgerichtsbarkeit der Länder mehr und mehr schwindet.

Indessen ist solcher Betrachtungsweise entgegenzuhalten[81], daß das Grundgesetz in Art. 20 die Grundentscheidung zum Föderalismus getroffen hat und in Art. 79 Abs. 3 gebietet, um der freiheitlichen Funktion des Föderalismus willen die Länder als politische Machtzentren, also mit eigenverantwortlicher Entscheidungskompetenz, zu erhalten. Das Wesen des deutschen Föderalismus[82] besteht ja gerade darin, daß nicht nur der Oberstaat, sondern daß auch die Gliedstaaten eigene Staatlichkeit besitzen. Ihnen räumt das Grundgesetz Zuständigkeiten im Bereiche aller Gewalten ein, wodurch ihnen ein weiter Raum für staats- und verfassungsrechtliche Rege-

[80] Vgl. Anm. 25, Maunz u. A., Vorbem. VI, 2.

[81] W. Leisner, „Landesverfassungsgerichtsbarkeit als Wesenselement des Föderalismus, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs", München 1972, 193.

[82] Auf das in der deutschen Diskussion hoffnungslos von Emotionen überlagerte Problem „Zentralismus oder Föderalismus?" kann hier nicht eingegangen werden.

lungen verbleiben soll. Diese dürfen, ohne daß es der Homogenität bundesstaatlicher und gliedstaatlicher Ordnung entgegensteht, im staats- und körperschaftlichen Aufbau wie im Regierungssystem von Aufbau und System des Bundes in allen Beziehungen abweichen, die nicht zwingend für die Länder vorgeschrieben sind. Ausschließlich Sache der Länder ist die Bestimmung der Regeln, nach denen sich die Bildung der Landesverfassungsorgane[83], ihre Funktionen und ihre Kompetenzen bemessen, wie z. B. die Vorschriften darüber, wie oft und bei welchen Gelegenheiten der Bürger von seinem Stimmrecht Gebrauch machen kann, wann und unter welchen Voraussetzungen ein gewählter Landtag sein Ende findet. Mancherlei Möglichkeiten bieten sich überdies an, weitere Kompetenzverlagerungen von den Ländern auf den Bund zu vermeiden, z. B. durch eine Selbstkoordination der Länder, die bundeseinheitliche Regelungen überflüssig macht. Jedenfalls darf der Bund, wie es das Bundesverfassungsgericht im Südweststaaturteil ausgesprochen hat[84], in die Verfassungsordnung der Länder nicht eingreifen.

So bleibt es auch in Zukunft Aufgabe des Hessischen Staatsgerichtshofs, „Dynamik in das gesamtdeutsche System der Verfassungsjudikatur zu bringen" und „stets sich bewußt zu sein, daß er ein Hüter der staatlichen Identität"[85] seines Landes ist.

[83] Z. Zt. ist beim Staatsgerichtshof ein Normenkontrollverfahren — P. St. 783 — über das „ruhende Mandat" (§ 40 a des Landtagswahlgesetzes in der Fassung vom 28. 1. 1975 — GVBl 1975, 20) anhängig. [84] BVerfGE 1, 14 [85] Leisner, a. a. O.

WOLFGANG PITTERMANN

ENTWICKLUNGEN IN DER ORGANISATION DER LANDESVERWALTUNG

GRUNDLINIEN, SCHNITTSTELLEN, FUNKTIONALREFORM

I.

Verwaltung – gelebte Verfassung

Seit der Annahme der Hessischen Verfassung am 1. Dezember 1946 hat die Organisation der Landesverwaltung alle Landtage, alle Landesregierungen, die politischen Parteien, die Verbände und in vielen Fällen auch interessierte Bürger immer wieder beschäftigt. Die Frage, welche Dienststellen des Landes es geben soll, ob Dienststellen zusammenzuschließen, aufzulösen oder zu verlegen sind, ist gerade jetzt im Zusammenhang mit der Funktionalreform wieder von höchster Aktualität. Im einzelnen geht es um die Frage, wo eine Dienststelle ihren Sitz haben soll, wie ihr Bezirk abzugrenzen ist, um die Entscheidung über die Aufgaben und dementsprechend personelle und sachliche Ausstattung der Dienststellen und nicht zuletzt um die Arbeitsweise der Dienststellen.

Die Gestaltung der Landesverwaltung und ihr Verhältnis zu anderen Verwaltungen hat bereits in der ersten Regierungserklärung unter der Geltung der Hessischen Verfassung neben so brennenden Fragen wie der Bekämpfung des Hungers und anderen Kriegsfolgen verhältnismäßig breiten Raum eingenommen. Ministerpräsident Stock hat am 6. Januar 1947 unter anderem ausgeführt[1]:

„Die Grundlage unseres staatlichen Gemeinschaftslebens bildet die Hessische Verfassung, die das hessische Volk am 1. Dezember 1946 mit großer Mehrheit angenommen hat. Wir wollen diese Verfassung nun in die Wirklichkeit umsetzen. ... Die allgemeine Staatsverwaltung, die kommunale Selbstverwaltung einschließlich der Zweckverbände, der Körperschaften des öffentlichen Rechts, der Stiftungen, der Ordnung der Polizei und des Gesundheitswesens sind dring-

[1] 1. LT Drucks. III S. 22.

lichst zu regeln. Es sind dies große und wichtigste Gebiete unserer Staatsorganisation. Hierbei werden die Grundsätze größter Sparsamkeit beachtet werden. ... Die Verwaltung wird volksnäher sein. Wir wollen nur regieren.... Der Geist der Demokratie ist der Geist unserer Zeit. Er soll nicht nur in der Regierung und im Parlament herrschen, sondern auch in der letzten Amtsstube. Es ist der Geist menschlichen Vertrauens und des Mitfühlens der Not anderer. Wir erwarten allerdings auch vom Volk die Pflege dieser Umstellung in der Anwendung für sich selbst. ... Schließlich muß der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit den Schutz eines jeden gegen Willkür und unberechtigte Maßnahmen der Verwaltung garantieren."

Die Regierungserklärungen der Ministerpräsidenten Dr. Zinn und Osswald haben den Aufbau der Landesverwaltung und ihrer Arbeitsweise oder die Frage behandelt, wie diese den geänderten Aufgaben des Staates, den wachsenden Anforderungen der Gesellschaft, dem technischen, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt angepaßt werden können. Das Streben nach der zweckmäßigsten Organisation der Landesverwaltung ist ein Bemühen für den Bürger und um den Bürger. Der Einzelne erlebt den Staat durch die Verwaltung. Die Erfahrungen, die er dabei sammelt, bilden neben der Presse und dem Parteileben die Quelle der politischen Meinungs- und Urteilsbildung.

In den vergangenen drei Jahrzehnten hat die Landesverwaltung[2] zahlreiche Änderungen erfahren. Jeder Landtag und jede Landesregierung, aber auch die einzelnen Minister haben Maßnahmen mit dem Ziel einer Verbesserung der Landesverwaltung ergriffen. Alle drei Stufen der Landesverwaltung, die Ministerialinstanz, die Mittelstufe und die untere Verwaltungsstufe waren davon betroffen.

Wenn am Ende der 6. Wahlperiode[3] von allen Fraktionen mit unterschiedlicher Begründung, aber im Ergebnis übereinstimmend die Forderung nach einer umfassenden Verwaltungsreform, und zwar nach einer Gebiets- und Funktionalreform erhoben wurde, so braucht dies nicht notwendig als Ablehnung des vorher Geleisteten gewertet zu werden. Zutreffend ist schon in den vergangenen Legislaturperioden immer wieder betont worden, daß die Verbesserung der öffentlichen Verwaltung eine Daueraufgabe darstellt. Als gelebte Verfassung, als Spiegelbild von Politik und Wirtschaft kann die Landesverwaltung kein starres Gebilde sein. Sie unterliegt mit ihren Aufgaben, ihrer Struktur und dem Handeln der in ihr tätigen Menschen dem Zeitgeschehen und der dadurch bedingten Entwicklung.

[2] Zum Istzustand vgl. Dienststellenverzeichnis des Landes Hessen (StAnz. 1976 S. 1672.

[3] 6. LT Drucks. Sten. Ber. 80. Sitzung S. 4256ff.

In der 7. Wahlperiode sollte nach den eindeutigen Erklärungen aller Landtagsfraktionen in jedem Fall eine neue Verwaltungsreform in Angriff genommen werden. Die Landtagswahl von 1970 führte zur SPD/F.D.P.-Koalitionsregierung unter Ministerpräsident Osswald. Zu den in der Koalitionsvereinbarung vom 28. November 1970[4] festgelegten Zielen gehörte die Verwaltungsreform. Der Grundsatz der Einheit der Verwaltung kam in folgender Formulierung zum Ausdruck:

„Die Schaffung einer einheitlichen und übersichtlichen Verwaltung auf der Kreisebene und der kreisfreien Stadt sieht die Zusammenfassung aller geeigneten staatlichen Verwaltungsfunktionen in diesem Bereich vor (Prinzip: Einheit der Verwaltung)."

Eine entsprechende eindeutige Aussage über die Einheit der Verwaltung auf der mittleren Verwaltungsstufe fehlte, da über die von der F.D.P. befürwortete Auflösung der Regierungspräsidenten als Behörden der allgemeinen Landesverwaltung keine Einigung erzielt worden war.

In der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1970[5] hieß es unter anderem:

„Die Schaffung einer modernen, bürgernahen Leistungsverwaltung bleibt vorrangige Aufgabe der eingeleiteten Territorial- und Verwaltungsreform. Ihr Ziel ist eine ständige Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen für die Bürger. Die Funktionalreform ist wesentlicher Bestandteil einer Neuordnung der Verwaltung. ... Wir werden den Weg fortsetzen, den die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung in der öffentlichen Verwaltung — durch die Bildung der kommunalen Gebietsrechenzentren und die Einrichtung der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung — eröffnet hat."

Seit Beginn des Jahres 1971 hat eine von der Landesregierung eingesetzte Staatssekretärkommission unter Vorsitz von Innenminister Bielefeld parallel zur Gebietsreform Vorschläge zur Funktionalreform entwickelt. Bei der Funktionalreform geht es um die sinnvolle Neuordnung von Zuständigkeiten, und zwar auf andere Weise als durch Änderung von Gemeinde- und Kreisgrenzen. Die Vorschläge der Arbeitsgruppe[6] betreffen die vertikale Verlagerung von Aufgaben über alle Verwaltungsstufen hinweg und die Sonderverwaltungen, die nach den Grundsätzen der Einheit der Verwaltung und der Einräumigkeit der Verwaltung untersucht wurden. Die Vorschläge beziehen ferner auch die innere Organisation der Dienststellen ein[7]. Eine Reihe der Vorschläge der Arbeitsgruppe sind noch

[4] „Hessen — Land der Reformen", herausgegeben vom Hessischen Minister des Innern, Berlin 1971, S. 14. [5] 7. LT Drucks. Sten. Ber. 2. Sitzung S. 12.

[6] Bericht der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Gebiets- und Funktionalreform — Stand Januar 1974 — als Manuskript vervielfältigt.

[7] Bericht der Arbeitsgruppe, vgl. Anm. 6, S. 140ff.

in der 7. Wahlperiode verwirklicht worden, in der die Gebietsreform gesetzgeberisch abgeschlossen wurde. Im übrigen hat der Bericht der Arbeitsgruppe — Stand Januar 1974 — nach der Landtagswahl 1974 bei den neuen Koalitionsverhandlungen eine Rolle gespielt. Die Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und der F.D.P. in Hessen von 1974 widmet der Funktionalreform breiten Raum und bringt neue Zielvorstellungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Umlandverband Frankfurt und den regionalen Planungsgemeinschaften. Sie nimmt aber auch teils inhaltlich, teils ausdrücklich auf den Bericht der Arbeitsgruppe Bezug. Eine Einigung über den Fortbestand des Regierungspräsidenten als ressortübergreifende Mittelbehörde sollte im Verlauf dieser Legislaturperiode getroffen werden. In seiner Regierungserklärung vom 22. Januar 1975 führte Ministerpräsident Osswald unter anderem aus[8]:

> „Ein besonderer Schwerpunkt unserer Arbeit ist schließlich die Verwaltungs- und Funktionalreform. Sie soll in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden. Dabei wird die Verlagerung von Aufgaben auf die Gemeinde fortgesetzt und das Prinzip der Einheit der Verwaltung vorrangig verwirklicht. Hierzu gehört insbesondere die weitgehende Integration staatlicher Sonderbehörden auf der unteren Ebene."

Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Eingliederung von Sonderverwaltungen (Eingliederungsgesetz[9]) liegt inzwischen den Verbänden zur Stellungnahme vor. Über die Frage der Mittelinstanz kam es zu ernsten Meinungsverschiedenheiten zwischen den Koalitionspartnern, die zeitweise den Fortbestand des Regierungsbündnisses fraglich erscheinen ließen. Im Juni dieses Jahres wurde eine Einigung erzielt, nach der die Regierungspräsidenten bestehen bleiben, jedoch einzelne Aufgabengebiete herausgelöst und auf Landesämter übertragen werden. Damit zeigt auch die neueste Entwicklung die landespolitische Bedeutung, die zentralen Fragen der Organisation der Landesverwaltung beigemessen wird.

II.

Wandel — Wachstum

Bei einem Gesamtvergleich der Landesverwaltung in den Jahren 1946 und 1976 fällt zunächst ihr Wachstum ins Auge. Dieser Aspekt soll nicht bis ins einzelne untersucht werden, da es sich hier um keine spezifisch

[8] 8. LT Drucks. Sten. Ber. 4. Sitzung S. 15, (22).

[9] Stand Mai 1976.

hessische Entwicklung handelt, sondern um eine Erscheinung, die für die gesamte Verwaltung in der Bundesrepublik Gültigkeit hat. Andererseits dürfen die Zunahme der Landesverwaltung und vor allem ihre Ursachen nicht außer acht bleiben, weil sie die organisatorische Entwicklung mitbestimmt haben.

In den vergangenen drei Jahrzehnten ist ein tiefgreifender Wandel in den Aufgaben des Staates eingetreten. Er findet seine Ursachen in den veränderten Lebensverhältnissen und in den in der Hessischen Verfassung verankerten Prinzipien der Demokratie, der Freiheit, der sozialen Gerechtigkeit und der Rechtsstaatlichkeit, die die Gesamtaufgaben der Landesverwaltung beherrschen. Wissensvermehrung, technischer Fortschritt, Bevölkerungsentwicklung, Strukturwandel auf dem Land, zunehmende Bevölkerungsdichte in den Ballungsgebieten, steigende Produktivität der Wirtschaft, steigender Lebensstandard und das Anwachsen der privaten Motorisierung kennzeichnen die geänderten Lebensverhältnisse. Unter den genannten Verfassungsprinzipien hat der Gedanke der sozialen Gerechtigkeit am stärksten zu einer qualitativen und quantitativen Steigerung der Anforderungen an die Verwaltung beigetragen. Der Staat ist vom Ordnungsfaktor zum größten Dienstleistungsunternehmen geworden. Die nach Inhalt und Umfang erhöhten Anforderungen lassen es erklärlich erscheinen, daß die Zahl der Bediensteten schneller gestiegen ist als die Einwohnerzahl.

Im Jahre 1946 hatte Hessen 3 995 678 Einwohner. Die Zahl der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Lande Hessen betrug 94 008. Davon standen 79 907 (85%) im Dienst des Landes, 12 503 (13,3%) im Dienst der Gemeinden und 846 (0,9%) im Dienst anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts[10]. Demgegenüber betrug die Einwohnerzahl am 31. Dezember 1975 5 549 823. Die Zahl der vollbeschäftigten Bediensteten in der Landes- und Kommunalverwaltung belief sich am 30. Juni 1975 auf 218 032. Davon standen 130 943 (60,1%) im Dienst des Landes, 87 089 (39,9%) im Dienst der Kommunalverwaltung (Gemeinden, Landkreise, Landeswohlfahrtsverband, Wirtschaftsunternehmen). Darüber hinaus wurden noch rund 31 000 Teilzeitkräfte beschäftigt, die weniger als 40 Wochenstunden arbeiten. Auf das Land entfielen davon rund 12 000, auf die Kommunalverwaltung rund 19 000. Im Dienst von Sozialversicherungsträgern unter Landesaufsicht, kommunaler Zweck-

[10] Die Verwaltungsreform in Hessen, herausgegeben von der Kabinettskommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform, I. Band, Wiesbaden 1947, S. 33.

verbände und rechtlich selbständiger Wirtschaftsunternehmen standen ferner 28 775 vollbeschäftigte Bedienstete.

Der Personalzuwachs hat sich in den einzelnen Verwaltungszweigen sehr unterschiedlich vollzogen[11]. Die stärkste Personalvermehrung und die höchste Steigerung der Personalkosten sind in Bereichen eingetreten, in denen das Erreichte immer noch hinter den qualitativ und quantitativ gestiegenen Erwartungen zurückbleibt.

Von 1946 bis 1976 hat sich allein im Bereich der Polizei die Zahl der Bediensteten des Landes von 3 061[12] auf 16 942[13] erhöht. In diesen Zahlen sind Polizeivollzugsbeamte sowie Angestellte und Arbeiter enthalten, die für den Polizeivollzugsdienst tätig sind. Diese Entwicklung ist zum Teil auf die 1974 abgeschlossene vollständige Verstaatlichung der Vollzugspolizei zurückzuführen, sie zeigt aber darüber hinaus den hohen Stellenwert, der der öffentlichen Sicherheit zuerkannt wurde. Obwohl sich die Aufgaben der Polizei keineswegs auf den Straßenverkehr beschränken, mag an dieser Stelle ein Blick auf das Ausmaß der Motorisierung von Interesse sein. Am 1. Juli 1947 waren in Hessen 23 000 Personenkraftwagen und 19 000 Lastkraftwagen zugelassen, am 1. Juli 1975 waren es 1 574 166 Personenkraftwagen, 139 841 Kombinationskraftwagen und 97 939 Lastkraftwagen.

Der eindrucksvollste Personalzuwachs hat sich im Kultusbereich vollzogen. 1946 waren 7 093 Beamte, Angestellte und Arbeiter im Bereich der Volks- und Mittelschulen, der Berufs-, Fach- und Fortbildungsschulen tätig[14]. 1976 beläuft sich die Zahl der Lehrer, Referendare und nebenberuflichen Lehrkräfte an Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen, an Gesamtschulen, Gymnasien und beruflichen Schulen (einschließlich Fachlehrer) auf 50 077[15]. Im Bereich der Hochschulen, Forschungs- und Versuchsanstalten waren 1946 2 331 Beamte, Angestellte und Arbeiter tätig[16]. 1976 beträgt die Zahl entsprechender Stellen bei Hochschulen und Fachhochschulen 22 538[17].

Es liegt auf der Hand, was in der heutigen Zeit z. B. eine Verminderung der Leistungen für die öffentliche Sicherheit oder im Kultusbereich bedeuten würde. Gerade für diese Wachstumsbereiche sind daher im Rahmen der laufenden Sparmaßnahmen Ausnahmen gemacht worden.

[11] K. Kraft, Die Bediensteten der Landesverwaltung in Hessen 1950 und 1970, Staat und Wirtschaft in Hessen, 1972, S. 2ff.

[12] Haushalt des Ministers des Innern für das Rechnungsjahr 1946, Epl. II Kap. 7–10.

[13] Landeshaushaltsplan 1976, Epl. 03 Kap. 20, 24, 25, 28, 29.

[14] Vgl. Anm. 10.

[15] Auskunft des Kultusministeriums in Wiesbaden.

[16] Vgl. Anm. 10.

[17] Auskunft des Kultusministeriums in Wiesbaden.

III.

Abgeschlossene Entwicklung — Vereinheitlichung

Seit dem Jahre 1946 haben zwei Grundanliegen die Entwicklung der Organisation in der Landesverwaltung bestimmt: Das Streben nach Vereinheitlichung in den verschiedenen Landesteilen und das Streben nach Vereinfachung der Verwaltung. Während die auf eine Vereinheitlichung ausgerichtete Entwicklung als abgeschlossen anzusehen ist, befindet sich die Entwicklung mit dem Ziel einer weiteren Vereinfachung noch — und zwar in den letzten Jahren verstärkt — im Gange.

Vereinheitlichung der Verwaltungsorganisation in den verschiedenen Landesteilen

Das Land Hessen in seinem heutigen gebietlichen Zuschnitt ist nicht organisch gewachsen. Es ist vielmehr — wie Ministerpräsident Dr. Zinn wiederholt betonte — das zufällige Ergebnis der Besatzungspolitik des Jahres 1945. Gebiete mit eigener Geschichte und — unter anderem — verschiedener Verwaltungsorganisation wurden durch die Proklamation Nr. 2 der amerikanischen Militärregierung vom 19. September 1945 im heutigen hessischen Staatsgebiet zusammengefaßt.

In den ehemals preußischen Provinzen Kurhessen und Nassau bestand eine doppelte Mittelinstanz, die Regierungspräsidenten in Kassel und Wiesbaden und daneben die kommunale Selbstverwaltung auf Bezirksebene. Sie führte bis 1944 die Bezeichnung „Bezirksverband des Regierungsbezirks...", danach die Bezeichnung „Provinzialverband..." und nannte sich nach 1945 „Kommunalverband des Regierungsbezirks...". Zu ihrem Aufgabenbereich gehörten insbesondere Fürsorge, Jugendwohlfahrt, Straßenbau und Straßenbauverwaltung, Kreditwesen, Ruhegehaltskassen, Zusatzversorgungskassen, Brandversicherungsanstalten und sonstige Versicherungseinrichtungen. Im ehemaligen Volksstaat Hessen fehlten entsprechende Instanzen. Hier waren die Provinzen 1937[18] beseitigt und ihre Aufgaben auf das Land übergeführt worden.

Unter der am 16. Oktober 1945 eingesetzten Landesregierung des Ministerpräsidenten Professor Dr. Geiler erhielt die Regierung in Darmstadt die Stellung eines Regierungspräsidenten. Bis dahin gab es im ehemaligen Volksstaat Hessen keine Regierungspräsidenten.

[18] Gesetz über die Aufhebung der Provinzen Starkenburg, Oberhessen und Rheinhessen vom 1. 4. 1937 (RegBl. S. 121).

Auch auf der unteren Verwaltungsstufe bestanden Unterschiede zwischen den ehemals preußischen und hessischen Landesteilen, z. B. in der Organisation der Straßenbauverwaltung, der Bauverwaltung und der Kassenverwaltung.

Alle diese Unterschiede sind beseitigt worden, wie noch beispielhaft darzustellen ist. Heute besteht — für viele eine Selbstverständlichkeit — eine einheitlich organisierte Landesverwaltung in allen Gebieten des Landes. In der Diskussion um die Funktionalreform hat diese Frage keine Rolle mehr gespielt. Auch die unterschiedlichen Rechtsvorschriften in den ehemals preußischen und hessischen Gebieten sind vereinheitlicht worden. Das Rechtsbereinigungsgesetz von 1962[19] hat hier einen wichtigen Beitrag zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Arbeit bei allen Dienststellen des Landes geleistet.

Angesichts der außerordentlichen Schwierigkeiten, die es zu überwinden galt und im Hinblick auf den wichtigen Beitrag, den eine einheitliche Landesverwaltung zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu leisten vermag, gebührt dem Abbau der unterschiedlichen Verwaltungsstruktur ein oberer Platz auf der Aktivseite in der Bilanz „30 Jahre Hessische Verfassung".

Dreistufige Grundstruktur der Landesverwaltung

Ein Vereinheitlichungsaspekt verdient es, besonders hervorgehoben zu werden. Er betrifft die Grundstruktur der Verwaltung in vertikaler Richtung. Die Einteilung der Landesverwaltung in die drei Stufen Ministerialinstanz, mittlere Verwaltungsstufe und untere Verwaltungsstufe ist heute so gut wie unbestritten. In der Finanzverwaltung, in der die Finanzämter zunächst unmittelbar dem Minister der Finanzen unterstellt waren, ist der dreistufige Verwaltungsaufbau mit der Errichtung der Oberfinanzdirektion vollzogen worden.

Überlegungen, eine Verwaltungsstufe einzusparen, haben sich nicht durchgesetzt. Das gerade in Hessen eingehend erörterte Modell einer Verwaltungsregion, in der die Aufgaben des Regierungspräsidenten, der Planungsregionen und der Landkreise zusammengefaßt werden sollten, belebt nach wir vor Diskussionen um eine zweckmäßige vertikale Gliederung der Verwaltung. Als allgemeine Lösung ist dieses Modell jedoch nirgends verwirklicht worden. Das gleiche gilt für das Regionalkreismodell, das sich von der Verwaltungsregion im wesentlichen durch seine geringere

[19] Gesetz zur Bereinigung des Hessischen Landesrechts vom 6. 2. 1962 (GVBl. S. 21).

Größe unterscheidet oder das in Baden-Württemberg erörterte staatliche Regionalamtsmodell[20].

Auch die Bundesgesetzgebung geht bis heute unverändert von einem dreistufigen Verwaltungsaufbau in den Bundesländern aus.

Die anscheinend abgeschlossene Entwicklung zu dieser Frage ist positiv zu werten. Die Länder sind in großem Umfang Verwaltungsträger für den Bund und seine Gesetzgebung. Daraus ergibt sich die berechtigte Forderung, daß der Verwaltungsaufbau der Flächenländer wenigstens in den Grundzügen übereinstimmt.

An den Verzicht auf die Mittelstufe schlechthin war auch bei den jüngsten Diskussionen um die künftige Mittelinstanz nicht gedacht. Hierbei ging es lediglich um die Frage, ob es in der Mittelstufe der Landesverwaltung auch weiterhin eine Mittelbehörde geben soll, die mehreren Ministerien nachgeordnet ist, wie gegenwärtig der Regierungspräsident, oder ob ausschließlich Landesämter zu bilden sind, die Aufgaben für ein einziges Ministerium wahrnehmen.

Mit der Vereinheitlichung der Landesverwaltung in allen Landesteilen und der grundsätzlich dreistufigen Grundstruktur sind zwei Entwicklungen hervorgehoben worden, die als abgeschlossen angesehen werden. Die weitere Betrachtung richtet sich auf die gesamte, unter dem Blickwinkel der Vereinfachung noch im Fluß befindliche organisatorische Entwicklung und geht dabei schwerpunktmäßig auf die besonders aufschlußreichen Schnittstellen in der Landesverwaltung ein.

IV.

Vereinfachung — Entwicklungen an Schnittstellen

Schon als das Kabinett Stock am 31. März 1947[21] beschloß, „eine umfassende Verwaltungsreform vorzunehmen" und zur Vorbereitung eine Kabinettskommission unter Vorsitz des Staatssekretärs Dr. Brill einsetzte, gehörte die Organisation der Mittelstufe zu den zentralen Fragen.

Der von dieser Kommission mit Bericht vom 22. November 1947 vorgelegte Plan für die Reform der hessischen Verwaltung widmet der allgemeinen Verwaltung in der Mittelstufe und auf der Kreisebene breiten Raum.

[20] Bericht des interministeriellen Arbeitskreises „Staatliche Verwaltungsbehörden" Baden-Württemberg (Behördenreformbericht), Dezember 1972, S. 44ff.

[21] Die Verwaltungsreform, vgl. Anm. 10, S. 5, 6.

Auch die später eingesetzten Kommissionen, die Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen (1966)[22] und die noch tätige Arbeitsgruppe Funktionalreform (1971) haben diese Fragen in den Vordergrund ihrer Untersuchungen gestellt.

Es nimmt nicht wunder, daß insbesondere die Behörden der allgemeinen Verwaltung seit nahezu 30 Jahren als Ansatzpunkt für organisatorische Änderungen angesehen oder in entsprechende Überlegungen wenigstens einbezogen werden. Die allgemeinen Verwaltungsbehörden bilden eine Art Gesamtverwaltung, bei der alle Aufgaben zusammengefaßt sind, die nicht auf Grund spezieller Regelungen von Sonderbehörden wahrgenommen werden. Bei den Regierungspräsidenten liegt eine Schnittstelle zwischen fast allen Ressorts. Bei den Landräten als Behörden der Landesverwaltung verläuft die Schnittstelle zur Kommunalverwaltung. Regierungspräsident und Landrat werden auch als „Bündelungsbehörden" bezeichnet, da bei ihnen vielfältige, miteinander verflochtene Aufgaben zusammengefaßt, „gebündelt" sind, die in oberster Instanz zur Zuständigkeit verschiedener Minister gehören. Der Regierungspräsident als gemeinsame Mittelbehörde fast aller Ministerien ist seinerseits vorgesetzte Behörde zahlreicher Dienststellen auf der unteren Verwaltungsstufe. Ihm nachgeordnet sind außer dem Landrat als Behörde der Landesverwaltung auch eine Vielzahl von Sonderbehörden. Die Möglichkeiten zu koordinieren, sind in dieser „Einheit der Verwaltung" besonders groß. Die Koordinierungs- und Bündelungsfunktion des Regierungspräsidenten wird deshalb seit jeher als der entscheidende Vorzug einer ressortübergreifenden Mittelbehörde angeführt. Nach Ansicht des Verfassers, der zu den überzeugten Befürwortern der Institution des Regierungspräsidenten gehört, ist dies das entscheidende Argument. Die Gründe, die für und gegen die Beibehaltung des Regierungspräsidenten sprechen, sind in neuerer Zeit im „Mittelinstanzbericht"[23] eines Sonderarbeitskreises der Innenministerkonferenz vom April 1973 behandelt worden. Im Ergebnis bejaht der Bericht die Notwendigkeit einer gebündelten Mittelbehörde der allgemeinen Verwaltung in den Ländern.

Die Kabinettskommission im Jahre 1947 hatte mit Mehrheit die Abschaffung der Regierungspräsidenten und die Übertragung ihrer Aufgaben

[22] Veröffentlichung 1 der Sachverständigenkommission für Verwaltungsreform und Verwaltungsvereinfachung in Hessen, Wiesbaden 1967.

[23] Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz (Mittelinstanzbericht), vorgelegt vom Sonderarbeitskreis der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder, 1973, insbes. S. 8ff.

an andere Instanzen befürwortet. Drei Mitglieder der Kommission, unter ihnen der Kasseler Regierungspräsident Dr. Hoch, waren der Auffassung, daß die Behörde des Regierungspräsidenten als staatliche Mittelinstanz für die zu bildenden zwei Regierungsbezirke bestehen bleiben solle. In diesem Sinn hatte sich auch die Mehrheit der von der Kabinettskommission angehörten Sachverständigen geäußert.

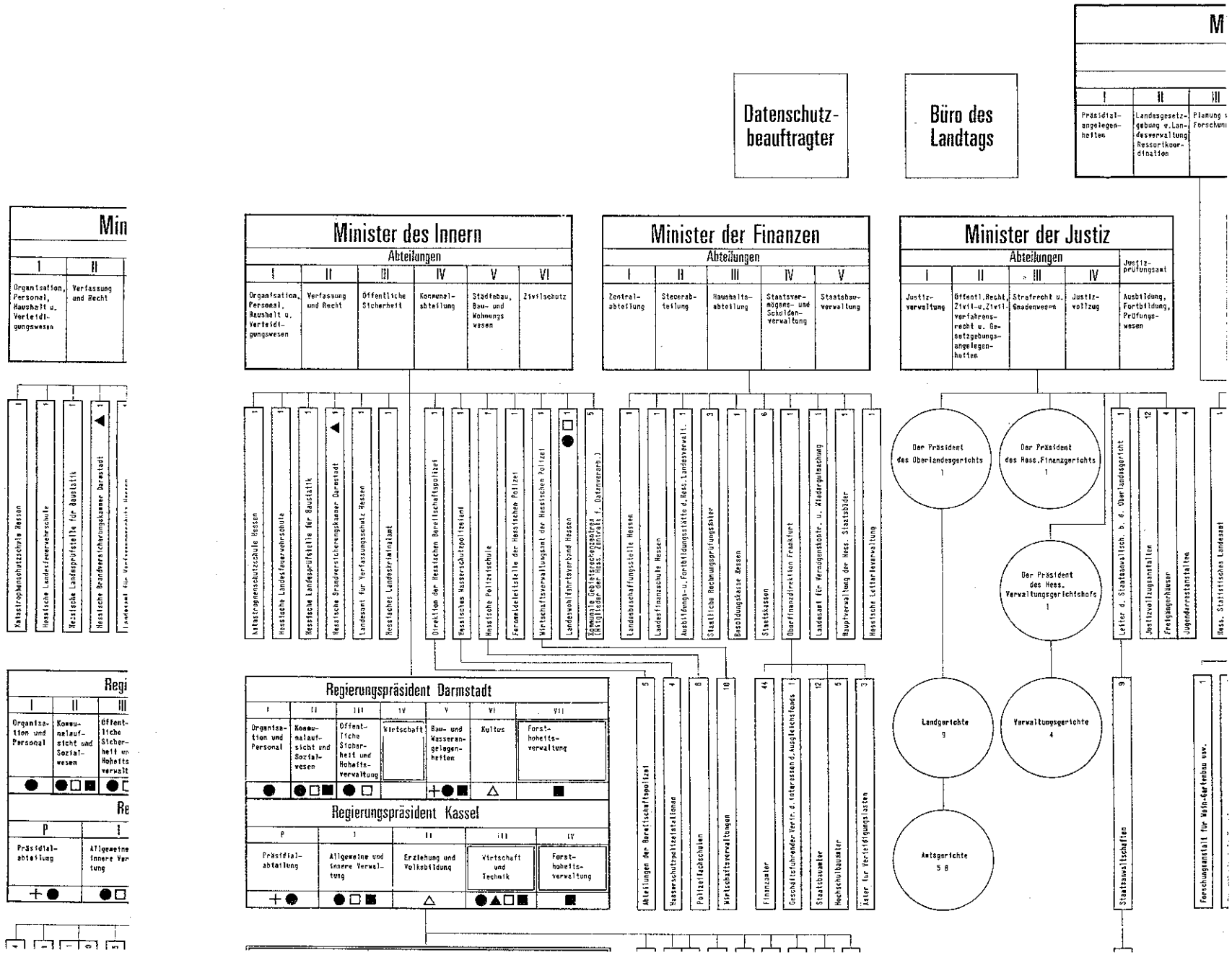
Das Kabinett Stock hat nach der Beratung des Berichts der Kabinettskommission die Beibehaltung der Regierungspräsidenten beschlossen. In erster Linie wollte sich die Landesregierung für die Landesverwaltung eine Durchsetzungsmöglichkeit erhalten, nachdem auf Grund des Art. 138 HV die Landräte vom Kreistag zu wählen waren. Ferner wollte die Landesregierung gerade in der Aufbauphase auf den Regierungspräsidenten als gemeinsame staatliche Mittelinstanz nicht verzichten.

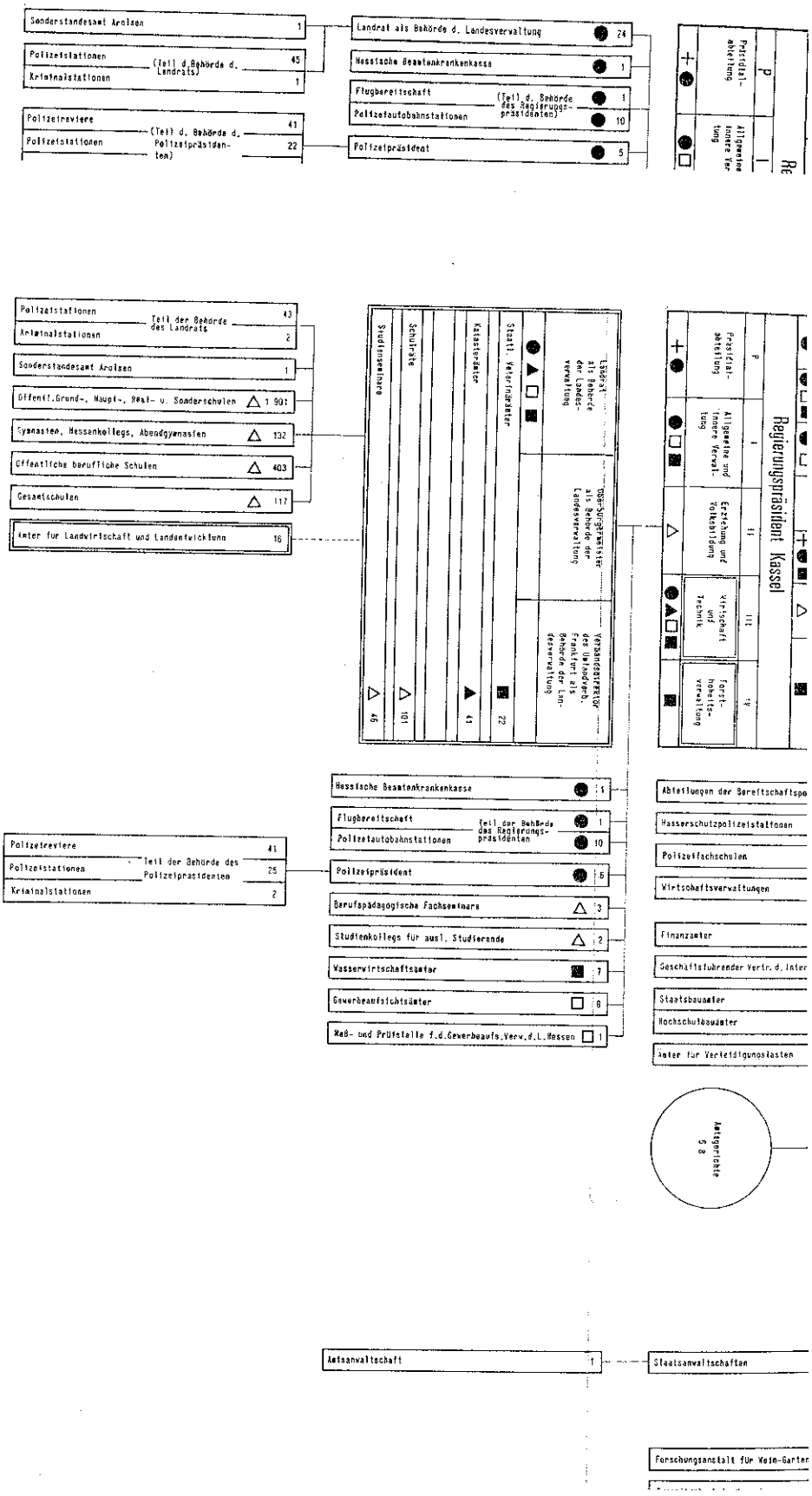
Nach Vorlage des Brill-Gutachtens kam es zunächst zu einer Verminderung der Zahl der Ministerien im Jahre 1949. Es sollten jedoch fünf Jahre vergehen, bis der Landtag auf Grund einer Gesetzesvorlage die Frage zu entscheiden hatte, ob die in den früher preußischen oder die in den früher hessischen Gebieten bestehende Lösung für die Neuordnung der Mittelinstanz gewählt oder ob ein anderer Weg beschritten werden sollte. Vorher wurde die Regelung des Kommunalverfassungsrechts und damit gleichzeitig die Frage der unteren Behörde der allgemeinen Landesverwaltung in Angriff genommen.

Untere Verwaltungsstufe — Kreisebene

Im Jahre 1952 wurden eine neue Hessische Gemeindeordnung und eine Hessische Landkreisordnung erlassen, die die entsprechenden — vorläufigen — Gesetze aus den Jahren 1945 und 1946 ablösten und bis heute die Grundlage des hessischen Kommunalverfassungsrechts geblieben sind. Die Kernfrage der Landkreisordnung bildete die Stellung des Landrats. Seine Person war schon damals das Bindeglied zwischen der Selbstverwaltung des Kreises einschließlich der Verwaltung der Weisungsaufgaben und der unmittelbaren Landesverwaltung im Kreise. Die Frage, ob der Landrat wie bis 1945 Staatsbeamter bleiben oder kommunaler Wahlbeamter werden sollte, wurde zugunsten der kommunalen Lösung entschieden. Eine andere Möglichkeit erschien nicht zulässig, da Art. 138 HV die Wahl des Landrats durch den Kreistag festlegt. Die Doppelfunktion des Landrats als Chef der kommunalen Kreisverwaltung und Leiter der unteren Behörde der allgemeinen Landesverwaltung ist erhalten geblieben. Mit Rücksicht auf die wichtigen Funktionen, die dem Landrat als Organ der unmittelbaren

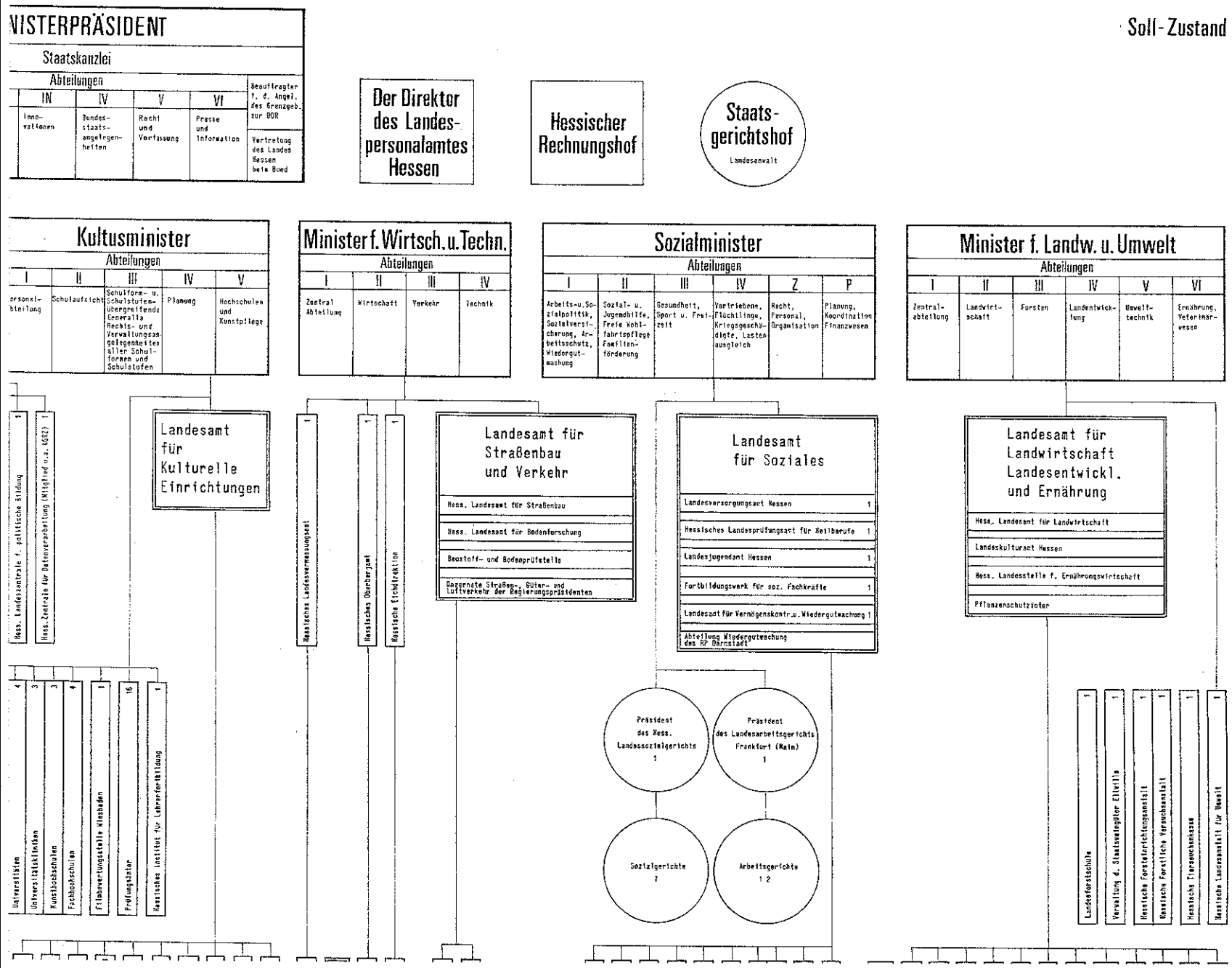
Verwaltungs

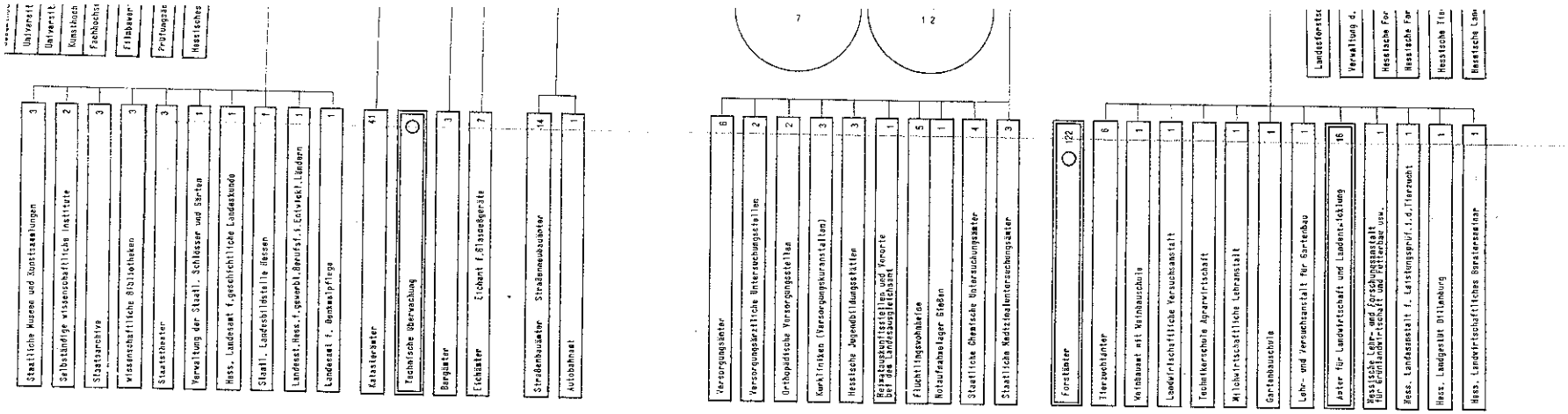



Regierungspräsident Kassel
P
Personal-abteilung
I
Allgemeine und innere Verwaltung
II
Erziehung und Volksbildung
III
Wirtschaft und Technik
IV
Forstverwaltung
Landrat als Behörde der Landesverwaltung
Oberbürgermeister als Behörde der Landesverwaltung
Verbandsvorsteher des Umlandverb. Frankfurt als Behörde der Landesverwaltung
Staatl. Veterinärämter
22
Katasterämter
41
Schulräte
101
Studienseminare
46
Polizeistationen
Kriminalstationen
Teil der Behörde des Landrats
43
2
Sonderstandesamt Arolsen
1
Öffentl.Grund-, Haupt-, Real- u. Sonderschulen
1 901
Gymnasien, Hessenkollegs, Abendgymnasien
132
Öffentliche berufliche Schulen
403
Gesamtschulen
117
Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung
16
Hessische Beamtenkrankenkasse
1
Flugbereitschaft
Polizeiautobahnstationen
Teil der Behörde des Regierungspräsidenten
1
10
Polizeipräsident
5
Berufspädagogische Fachseminare
3
Studienkollegs für ausl. Studierende
2
Wasserwirtschaftsämter
7
Gewerbeaufsichtsämter
8
Meß- und Prüfstelle f.d.Gewerbeaufs.Verw.d.L.Hessen
1
Polizeireviere
Polizeistationen
Kriminalstationen
Teil der Behörde des Polizeipräsidenten
41
25
2
Sonderstandesamt Arolsen
1
Polizeistationen
Kriminalstationen
(Teil) d.Behörde d. Landrats
45
1
Polizeireviere
Polizeistationen
(Teil) d. Behörde d. Polizeipräsidenten
41
22
Landrat als Behörde d. Landesverwaltung
24
Hessische Beamtenkrankenkasse
1
Flugbereitschaft
Polizeiautobahnstationen
(Teil) d. Behörde des Regierungspräsidenten
1
10
Polizeipräsident
5
Personal-abteilung
Allgemeine und innere Verwaltung
Abteilungen der Bereitschaftspo
Wasserschutzpolizeistationen
Polizeifachschulen
Wirtschaftsverwaltungen
Finanzämter
Geschäftsführender Vertr. d. Inter
Staatsbauämter
Hochschulbauämter
Ämter für Verteidigungslasten
Amtsgerichte
5 8
Amtsanwaltschaft
1
Staatsanwaltschaften
Forschungsanstalt für Wein-Garten

saufbau in Hessen

Soll-Zustand





Kommunale Selbstverwaltungen

20 Landkreise
6 kreisfreie Städte
417 kreisangehörige Gemeinden
1 Umlandverband Frankfurt

Stand: 1.1.77

6 Regionale Planungsgemeinschaften

Starkenburg, Untermain, Rhein-Main-Taunus, Mittelhessen, Osthessen, Nordhessen

Eine Reihe von wesentlichen geplanten Änderungen (insbes. ohne Aufgabenverlagerung u. Neuabgrenzung der Dienstbezirke) sind durch ═══ hervorgehoben.

○ sollen Eigenbetriebe werden

Erläuterungen

FACHLICH UNTERSTELLT:

- ✚ STAATSKANZLEI
- ● MINISTER DES INNERN
- △ KULTUSMINISTER
- ▲ MINISTER FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNIK
- □ SOZIALMINISTER
- ■ MINISTER FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT

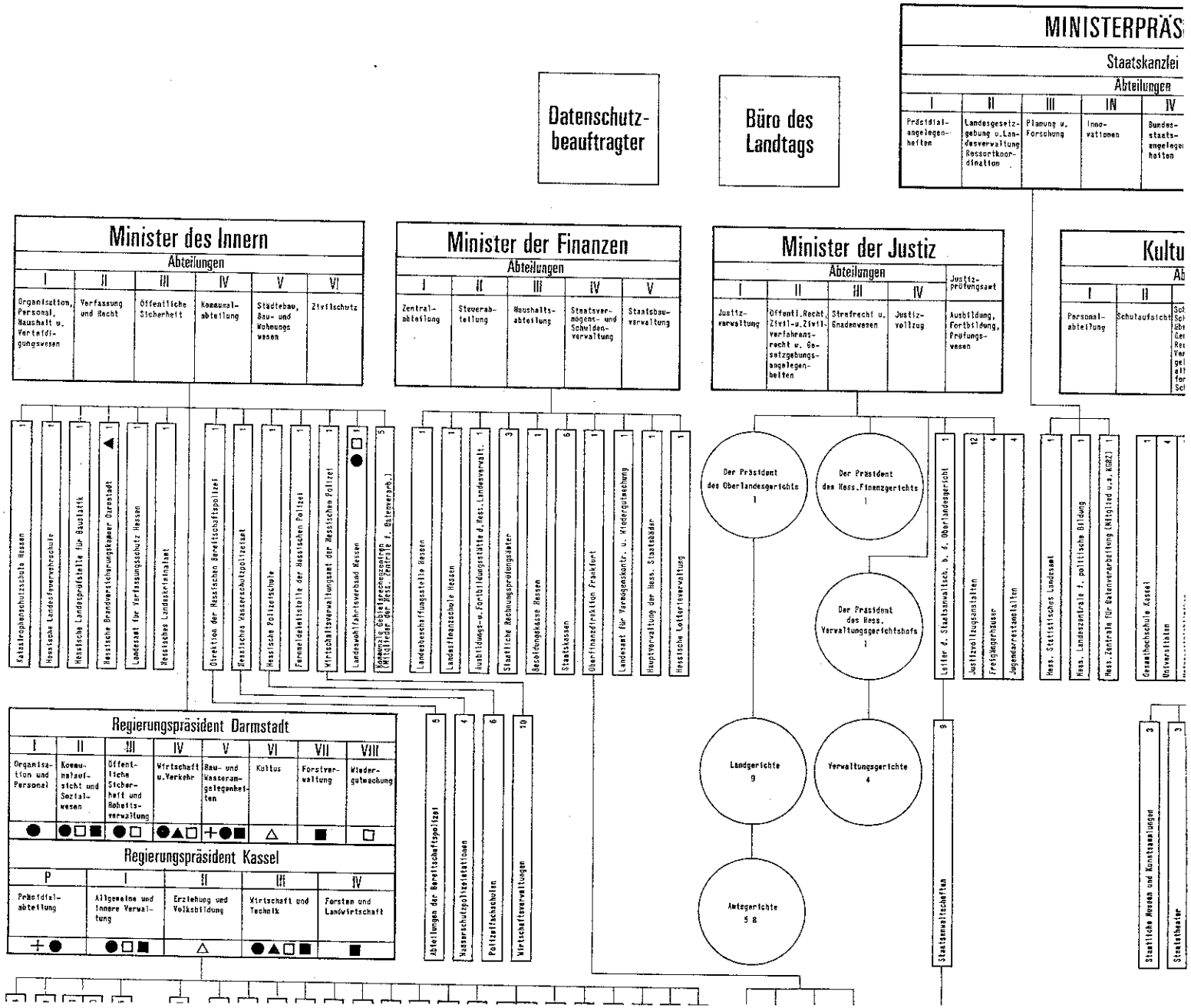
Die Zahlen in den einzelnen Feldern geben die Anzahl der Dienststellen an.

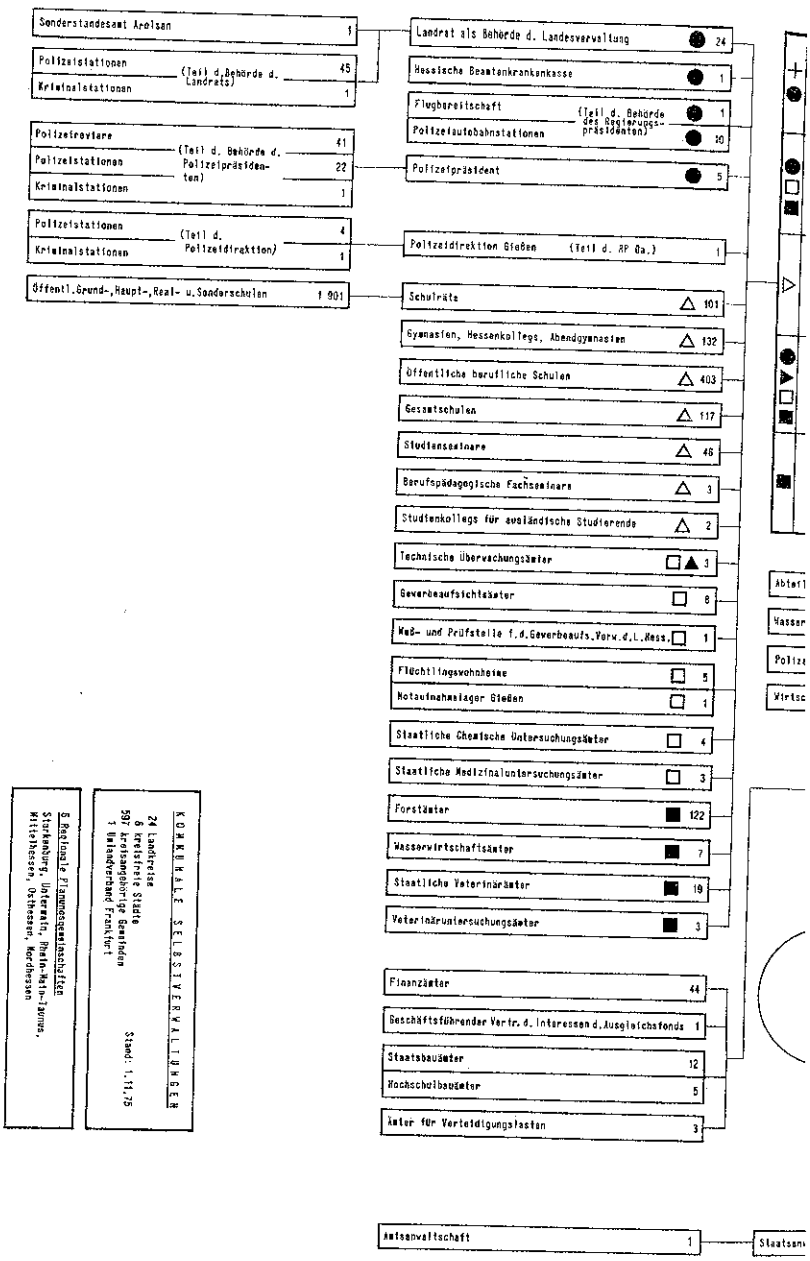
Juristische Personen d. öffentl. Rechts und Einrichtungen des Landes sind nur in Ausnahmefällen berücksichtigt.

Stand der Überlegungen
15. Juli 1976

Der Hessische Minister des Innern

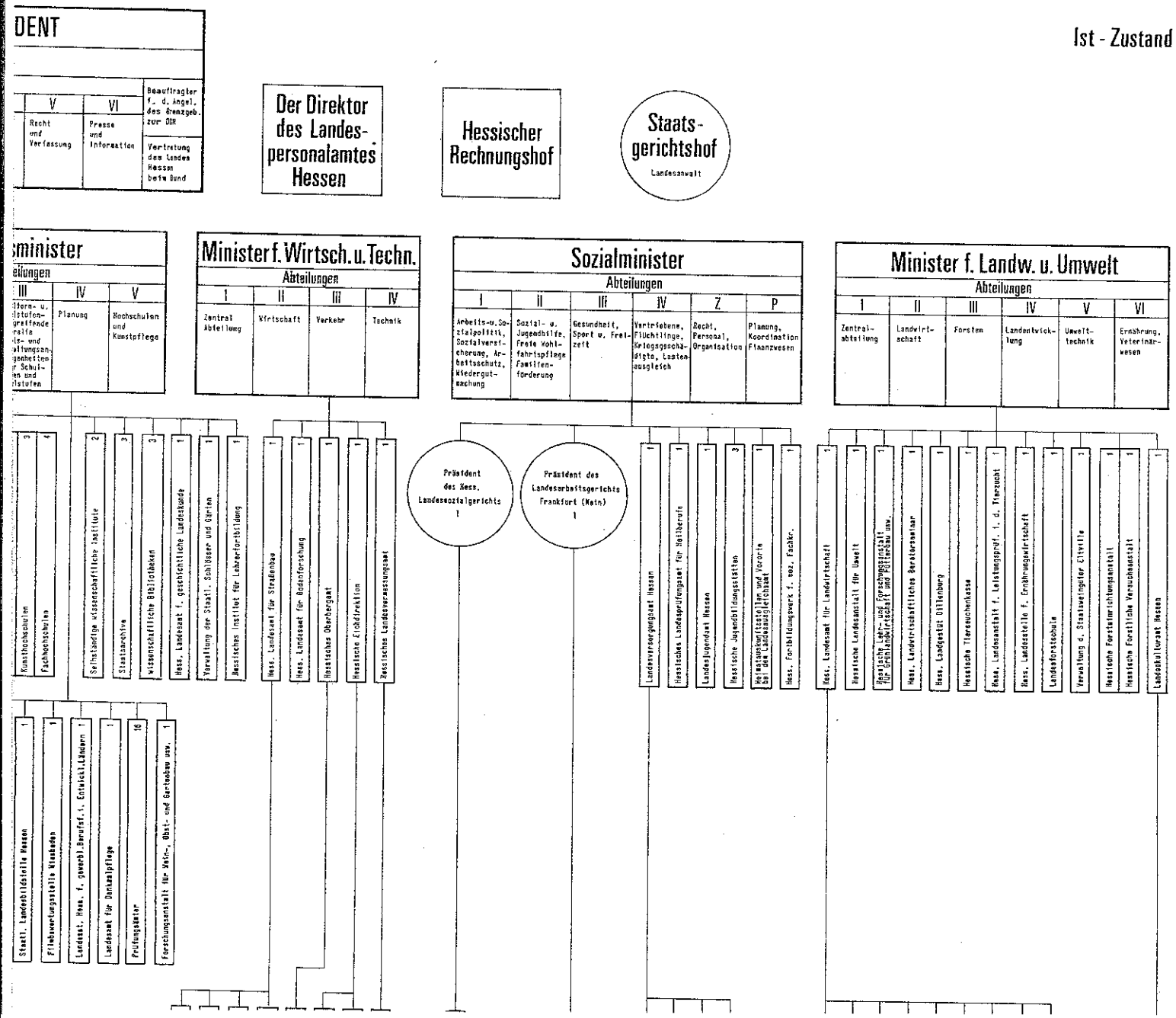
Verwaltungsaufb

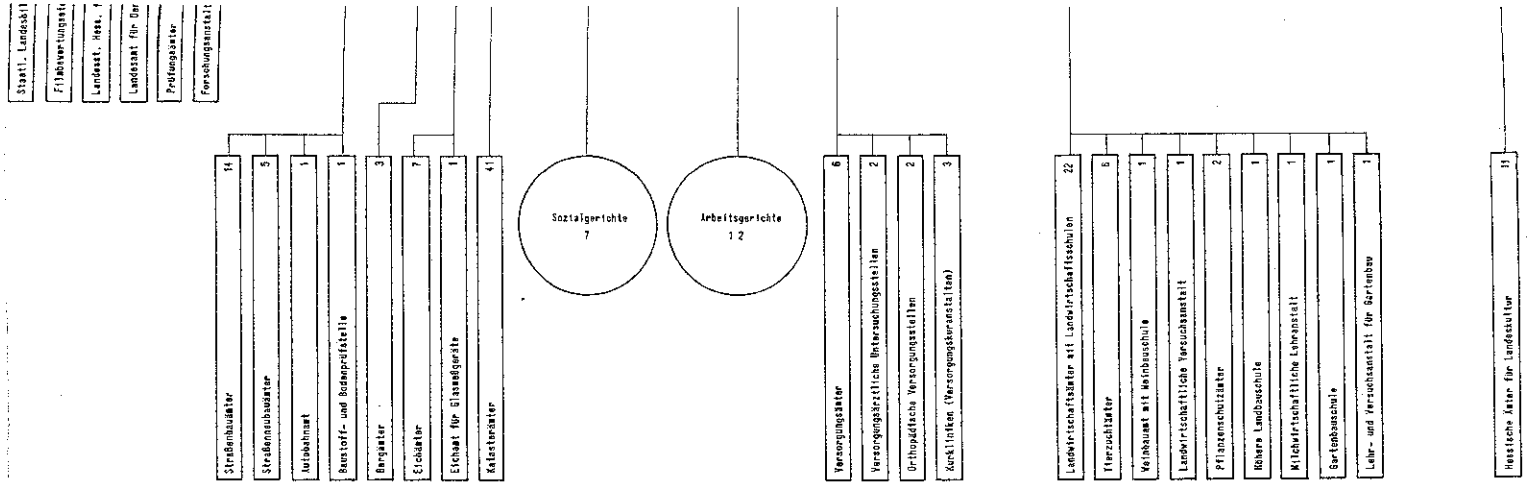



Sonderstandesamt Arolsen 1
Polizeistationen 45
Kriminalstationen 1
(Teil d. Behörde d. Landrats)
Polizeiposten 41
Polizeistationen 22
Kriminalstationen 1
(Teil d. Behörde d. Polizeipräsidenten)
Polizeistationen 4
Kriminalstationen 1
(Teil d. Polizeidirektion)
Öffentl. Grund-, Haupt-, Real- u. Sonderschulen 1 901
Landrat als Behörde d. Landesverwaltung 24
Hessische Beamtenkrankenkasse 1
Flugbereitschaft 1
Polizeiautobahnstationen 10
(Teil d. Behörde des Regierungspräsidenten)
Polizeipräsident 5
Polizeidirektion Gießen (Teil d. RP Da.) 1
Schulräte 101
Gymnasien, Hessenkollegs, Abendgymnasien 132
Öffentliche berufliche Schulen 403
Gesamtschulen 117
Studienseminare 46
Berufspädagogische Fachseminare 3
Studentenkollegs für ausländische Studierende 2
Technische Überwachungsämter 3
Gewerbeaufsichtsämter 8
Meß- und Prüfstelle f. d. Gewerbeaufs. Verw. d. L. Hess. 1
Flüchtlingswohnheime 5
Notaufnahmelager Gießen 1
Staatliche Chemische Untersuchungsämter 4
Staatliche Medizinaluntersuchungsämter 3
Forstämter 122
Wasserwirtschaftsämter 7
Staatliche Veterinärämter 19
Veterinäruntersuchungsämter 3
Finanzämter 44
Geschäftsführender Vertr. d. Interessen d. Ausgleichsfonds 1
Staatsbauämter 12
Hochschulbauämter 5
Ämter für Verteidigungslasten 3
Amtsanwaltschaft 1
Staatsan
Abtei
Wasser
Polizei
Wirtsc
Staatlich
Staatsthe
KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNGEN
24 Landkreise
9 kreisfreie Städte
501 kreisangehörige Gemeinden
1 Landesverband Frankfurt
Stand: 1.11.75
5 Regionale Planungsgemeinschaften
Starkenburg, Untermain, Rhein-Main-Taunus,
Mittelhessen, Osthessen, Nordhessen

au in Hessen

Ist - Zustand





Erläuterungen

FACHLICH UNTERSTELLT:

- + STAATSKANZLEI
- ● MINISTER DES INNERN
- △ KULTUSMINISTER
- ▲ MINISTER FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNIK
- □ SOZIALMINISTER
- ■ MINISTER FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT

Die Zahlen in den einzelnen Feldern geben die Anzahl der Dienststellen an.

Juristische Personen d. öffentl. Rechts und Einrichtungen des Landes sind nur in Ausnahmefällen berücksichtigt.

Stand 1.11.1975

Der Hessische Minister des Innern

Staatsverwaltung auf der unteren Verwaltungsstufe obliegen, hat die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, sich in die Vorbereitung der Wahl einzuschalten.

Besondere Erwähnung verdient wegen seiner unveränderten Aktualität § 2 Abs. 2 der Hessischen Landkreisordnung, der den Grundsatz der Einheit der Verwaltung gesetzlich verankert. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

> „Die vorhandenen Sonderverwaltungen sind möglichst aufzulösen; sie sind, wenn sie nicht auf die Gemeindeverwaltung überführt werden, auf die Kreisverwaltungen zu überführen. Neue Sonderverwaltungen sollen grundsätzlich nicht errichtet werden."

Bereits 1949 waren die Gesundheitsämter in die Kreisverwaltung, und zwar in die kommunale Seite eingegliedert worden. 1954 wurde den Kreisen die Bauaufsicht zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Damit waren die unterschiedliche Organisation in den verschiedenen Landesteilen insoweit vereinheitlicht und die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Zahl der Staatsbauämter um mehr als die Hälfte verringert werden konnte.

Die Auswirkungen des Art. 138 HV auf die Entwicklung in den hessischen Landkreisen, aber auch auf die Organisation der Landesverwaltung sind kaum zu überschätzen. Die Entscheidung zugunsten eines kommunalen Beamten als Leiter der unteren Behörde der allgemeinen Landesverwaltung wurde zum maßgebenden Argument gegen eine kommunale und für eine staatliche Lösung bei der Neuorganisation der mittleren Verwaltungsstufe.

Die in der 7. Wahlperiode vollzogenen Verwaltungsreformmaßnahmen haben in mehrfacher Hinsicht die untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung erfaßt. Mit der Schaffung größerer Kreise durch die Kreisgebietsreform ist auch die Zahl der Landräte als Behörden der Landesverwaltung von 39 auf bisher 24 verringert worden. Mit dem Inkrafttreten der letzten Stufe der Kreisreform am 1. Januar 1977 wird ihre Zahl nur noch 20 betragen. Ferner haben die Einkreisung der früher kreisfreien Städte Fulda, Hanau und Marburg[24] zu einem Übergang von Aufgaben auf die Landräte dieser Kreise und das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 15. Mai 1974[25] zur Übertragung zahlreicher Aufgaben auf kreisangehörige Gemeinden geführt. Der Entwurf eines Gesetzes zur Eingliederung von Sonderverwaltungen, mit dem weitere Maßnahmen zur

[24] Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Gelnhausen und Schlüchtern und der Stadt Hanau sowie die Rückkreisung der Städte Fulda, Hanau und Marburg (Lahn) betreffende Fragen vom 12. 3. 1974 (GVBl. I S. 149). [25] GVBl. I S. 241.

Funktionalreform auf der unteren Verwaltungsstufe vollzogen werden sollen, sieht die Eingliederung der bisher selbständigen Staatlichen Veterinärämter, der Katasterämter und der Schulaufsicht in den Landrat als Behörde der Landesverwaltung vor. In kreisfreien Städten und beim Umlandverband Frankfurt sollen diese Dienststellen in eine neu zu bildende staatliche Abteilung eingegliedert werden. Mit der Eingliederung der Schulaufsicht werden die Schulräte und Aufgaben der Schulabteilungen der Regierungspräsidenten in einem Staatlichen Schulamt als Teil der unteren Behörde der allgemeinen Landesverwaltung zusammengefaßt, in das auch die Studienseminare eingegliedert werden. Ferner ist auf der unteren Verwaltungsstufe der Zusammenschluß der Ämter für Landeskultur und der Landwirtschaftsämter mit Landwirtschaftsschulen zu Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung vorgesehen. Diese selbständigen Sonderbehörden sollen an die unteren Behörden der allgemeinen Landesverwaltung angegliedert werden. Mit weiteren Maßnahmen zur Funktionalreform werden zahlreiche Dienstbezirke von Sonderbehörden an die neuen Kreisgrenzen anzupassen sein, und zwar in der Weise, daß Deckungsgleichheit mit einem oder wenigstens mit mehreren Kreisen erreicht wird. Es wird erwogen, den Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung erstmals auch im Verhältnis der Sonderbehörden untereinander weitgehend zur Geltung zu bringen.

Mittelstufe

Erst im September 1952 wurde der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Organisation in der Mittelstufe der Verwaltung eingebracht.

Das Gesetz sollte die Bezeichnung „Gesetz über die Landschaftsverwaltung" erhalten[26]. Der Entwurf sah die Einteilung des Landes in „Landschaften" vor, die an die Stelle der Regierungsbezirke treten sollten. Die neue staatliche Mittelbehörde sollte der „Präsident der Landschaft" sein, bei dem ein Landschaftsrat zu bilden war. Die 15 Mitglieder des Landschaftsrates sollten vom Landtag aus den Reihen der Kommunalparlamente der Landschaft gewählt werden. In einer Reihe von Angelegenheiten hatte der Präsident der Landschaft das Benehmen mit dem Landschaftsrat herzustellen.

Nach dem Ergebnis der parlamentarischen Beratungen blieben die Regierungspräsidenten in Darmstadt, Kassel und Wiesbaden erhalten. Die Be-

[26] 2. LT Drucks. I Nr. 513.

zirksverbände wurden aufgelöst. Als Kommunalverband höherer Ordnung, insbesondere zur Wahrnehmung von Aufgaben der Fürsorge, wurde der Landeswohlfahrtsverband Hessen geschaffen.

Die intensive und konstruktive Mitarbeit aller Fraktionen bei diesen Beratungen wurde in der 2. und 3. Lesung anerkennend gewürdigt. Die folgenden Ausführungen des Abgeordneten Stock in der 3. Lesung des Gesetzentwurfs[27] beleuchten die Schwierigkeiten, die sich schon damals bei der Neuordnung der Mittelstufe der Verwaltung gezeigt haben:

> Mit der Verabschiedung ... wird ein wesentlicher Akt unserer Verwaltungsreform vollendet. Viele Jahre der Beratung und Erörterung liegen hinter uns. Wir können zurückgehen bis in die Tage zu Beginn des Jahres 1947. ... Immer schon waren Verwaltungsänderungen, hauptsächlich Sitzverlegungen oder gar die Aufhebung irgendeiner Verwaltungsinstanz, Gegenstand von Petitionen, Protesten usw. ... Als wir vor Jahren schon einen Anlauf nahmen, die Verwaltungsinstanzen neu zu organisieren und der Hauptinspirator der Sache einen großen Schritt vorschlug, waren die Debatten darüber derart, daß ich damals als der Leiter des Kabinetts die Angelegenheit auf Eis legen mußte, damit wieder Beruhigung eintrat. Sie wollen allein schon daraus erkennen, daß solche Dinge nicht leicht sind. ... Wir haben damals die Sache vertagt, und ich glaube, der Zeitpunkt ist nunmehr gekommen, daß man darüber weiter reden kann. ...“

Über den Entwurf eines Gesetzes über die Mittelstufe der Verwaltung und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen — diese Bezeichnung hatte er inzwischen erhalten — wurde namentlich abgestimmt. Die SPD-Fraktion und die BHE-Fraktion stimmten für, die F.D.P.- und die CDU-Fraktion stimmten gegen die Vorlage. Maßgebend für die ablehnenden Stimmen waren vor allem verfassungsrechtliche Bedenken, ob die Auflösung der Bezirksverbände mit der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung (Art. 137 HV) vereinbar sei. Insgesamt erbrachte die Abstimmung 47 Ja-Stimmen und 21 Nein-Stimmen, 12 Abgeordnete fehlten[28].

Mit dem Mittelstufengesetz vom 7. Mai 1953[29] war die Vereinheitlichung der allgemeinen Landesverwaltung in der Mittelstufe für alle Landesteile vollzogen und u.a. die Voraussetzung für eine einheitliche hessische Landesstraßenbauverwaltung geschaffen.

Mit dem Mittelstufengesetz schien der Fortbestand des Regierungspräsidenten als ressortübergreifende Mittelbehörde ausgestanden zu sein. Offen geblieben war jedoch die Frage einer Neuabgrenzung der Regierungs-

[27] 2. LT Drucks. III S. 1833.
[28] 2. LT Drucks. III S. 1880, 1881.
[29] GVBl. S. 93.

bezirke, die sich vor allem daraus ergab, daß der Regierungsbezirk Darmstadt aus zwei historisch gewachsenen getrennten Gebietsteilen bestand. Die Grenzen und der Dienstsitz der Regierungspräsidenten sollten durch ein eigenes Gesetz bestimmt werden (§ 1 Abs. 2 Mittelstufengesetz).

Zunächst ging die Entwicklung jedoch im Sinne der Einheit der Verwaltung auch auf der Mittelstufe der Verwaltung weiter. Hervorzuheben ist hier die Wiedereingliederung der Forstverwaltung in den Regierungspräsidenten (als Behörde der allgemeinen Landesverwaltung) durch das Hessische Forstgesetz von 1954, die am 1. April 1955 wirksam wurde. Die Forstverwaltung hatte in den früher preußischen Gebietsteilen von 1867 bis 1933 zur Behörde des Regierungspräsidenten gehört[30]. 1933 wurde sie aus der allgemeinen Verwaltung in der Mittelstufe herausgelöst, 1944 als Forstabteilung wieder eingegliedert. Mit der Verordnung über den Aufbau der Forstverwaltung vom 19. Januar 1946[31] kam es erneut zur Selbständigkeit der Forstverwaltung in der Mittelstufe. Es entstanden die drei Bezirksforstämter Darmstadt, Kassel und Wiesbaden, die 1955 Teil der Regierungspräsidenten wurden. Nach den Beschlüssen der Koalitionspartner und der Landesregierung vom Juni 1976 zur Funktionalreform soll im Forstbereich eine Trennung zwischen Hoheitsaufgaben und forstwirtschaftlichem Bereich vorgenommen werden. Der forstwirtschaftliche Bereich soll in die Rechtsform eines Eigenbetriebs überführt werden. Die Hoheitsaufgaben sollen bei den Regierungspräsidenten bleiben. Die hier sichtbare Entwicklung vermittelt beispielhaft einen Eindruck von den wechselnden Tendenzen in der Frage: Allgemeine Verwaltung im Sinne der Einheit der Verwaltung oder Sonderverwaltung.

Die noch ausstehende gebietliche Neuabgrenzung der Regierungsbezirke wurde mit dem Gesetz über die Grenzen der Regierungsbezirke und den Dienstsitz der Regierungspräsidenten vom 29. April 1968[32] vollzogen. Seither bestehen nur noch die Regierungsbezirke Darmstadt und Kassel. Der Regierungsbezirk Kassel blieb unverändert. Der Regierungsbezirk Darmstadt wurde um den früheren Regierungsbezirk Wiesbaden erweitert. Damit ist dieser Regierungsbezirk gemessen an der Bevölkerungszahl größer als Schleswig-Holstein oder Rheinland-Pfalz. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, daß auch der ungleich kleinere Regierungsbezirk Kassel mehr Einwohner umfaßt als das Saarland.

Die Ungleichgewichtigkeit der beiden Regierungsbezirke und die Schwierigkeiten, die sich in der Verwaltungsarbeit in den ersten Jahren nach der

[30] K. Dülfer, Die Regierung in Kassel, Kassel 1960, S. 269f. [31] GVBl. S. 55.
[32] GVBl. I S. 119.

Zusammenlegung der Wiesbadener und der Darmstädter Behörde ergeben hatten, blieben nicht ohne Folgen für die weitere Entwicklung.

Im Jahre 1969[33] wurde die Neuordnung der Landwirtschaftsverwaltung vollzogen, mit der die Land- und Forstwirtschaftskammern aufgelöst und ihre Aufgaben auf das Land überführt wurden. Zur Wahrung der demokratischen Mitwirkung der landwirtschaftlichen Bevölkerung in allen landwirtschaftlichen Förderungsmaßnahmen wurden Agrarausschüsse auf Gebiets- und Landesebene gebildet. In der Mittelstufe der Verwaltung entstand das Landesamt für Landwirtschaft mit Sitz in Kassel. Bei dieser Sonderbehörde, nicht bei den beiden Regierungspräsidenten, wurden die an das Land zurückgefallenen Aufgaben der Kammern in der Mittelstufe der Verwaltung zusammengefaßt. Auf der unteren Verwaltungsstufe hat die Neuorganisation zu einer erheblichen Verminderung der landwirtschaftlichen Dienststellen geführt.

Mit der Regierungsbildung im Jahre 1970 blieb die Existenzberechtigung des Regierungspräsidenten zwischen den Koalitionspartnern umstritten. Die SPD-Fraktion trat — wie in der Vergangenheit — für seine Erhaltung ein. Die F.D.P.-Fraktion befürwortete — wie in der Vergangenheit — seine Auflösung. Nach der im Juni dieses Jahres zustande gekommenen Einigung bleiben die Regierungspräsidenten als gemeinsame Mittelbehörde bestehen, allerdings werden einzelne Aufgabengebiete ausgegliedert. Die für den Bereich der Forstverwaltung vorgesehene Lösung wurde bereits erwähnt. Darüber hinaus sollen die Verkehrsdezernate der beiden Regierungspräsidenten auf das bisherige Landesamt für Straßenbau im Geschäftsbereich des Ministers für Wirtschaft und Technik übergehen, das eine andere Bezeichnung erhält. Die Abteilung Wiedergutmachung des Regierungspräsidenten in Darmstadt soll in ein Landesamt für Soziales eingegliedert werden, das aus verschiedenen nachgeordneten Behörden des Sozialministers zu bilden ist. Im Geschäftsbereich des Kultusministers ist die Bildung eines Landesamts für kulturelle Einrichtungen vorgesehen, bei dem Aufgaben von Dienststellen zusammengefaßt werden sollen, die gegenwärtig unmittelbar dem Ministerium nachgeordnet sind. Durch den Zusammenschluß des Landesamts für Landwirtschaft, des Landeskulturamts, der Landesstelle für Ernährungswirtschaft und der Pflanzenschutzämter soll auch für den Geschäftsbereich des Ministers für Landwirtschaft und Umwelt ein Landesamt gebildet werden.

[33] Gesetz über die Auflösung der Land- und Forstwirtschaftskammern Hessen-Nassau und Kurhessen und die Mitwirkung des Berufsstandes bei der Förderung der Landwirtschaft vom 22. 7. 1969 (GVBl. I S. 142).

Zahl, Bezeichnung und Zuständigkeit der einzelnen Minister haben sich in den vergangenen drei Jahrzehnten häufig, insbesondere bei der Bildung einer neuen Landesregierung, geändert[34]. Die Festlegung der Zuständigkeit der einzelnen Minister vollzieht sich nach der Hessischen Verfassung in einem mehrstufigen Verfahren. Dabei erfordert es das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit, daß für alle Bereiche der Landesverwaltung ein parlamentarisch verantwortlicher Minister vorhanden ist. Grundsätzlich gibt es nach der Hessischen Verfassung keinen Raum ministerialfreier Verwaltung.

Der vom Landtag gewählte Ministerpräsident (Art. 101 Abs. 1 HV) ernennt seinerseits die übrigen Mitglieder der Landesregierung (Art. 101 Abs. 2 HV). Mit der Ernennung der einzelnen Minister bestimmt der Ministerpräsident nicht nur die personelle Zusammensetzung seines Kabinetts, sondern in den Grundzügen zugleich die Geschäftsbereiche der einzelnen Minister. So liegt beispielsweise mit der Ernennung des Innenministers dessen Zuständigkeit für die Kommunalaufsicht und die Polizei, mit der Ernennung des Kultusministers dessen Zuständigkeit für die Schulen von vornherein fest. Diese grundlegende Geschäftsverteilung wird durch den Beschluß bestätigt, mit dem der Landtag der Landesregierung das Vertrauen ausspricht (Art. 101 Abs. 4 HV).

Über die genauere Abgrenzung der Zuständigkeit der einzelnen Minister beschließt die Landesregierung, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist (Art. 104 Abs. 2 Satz 1 HV)[35].

Durch solche Beschlüsse werden noch offene Einzelfragen entschieden und Zweifelsfragen geklärt. Nur insoweit hat ein derartiger Beschluß konstitutive Bedeutung. Kabinettsbeschlüsse über die Zuständigkeit der einzelnen Minister sind unverzüglich dem Landtag vorzulegen und auf sein Verlangen zu ändern oder außer Kraft zu setzen (Art. 104 Abs. 2 Satz 2 HV).

Treten nach der Festlegung der Ressorts bei der Regierungsbildung und nach dem ergänzenden Kabinettsbeschluß über die Zuständigkeit der einzelnen Minister Meinungsverschiedenheiten auf, die den Geschäftsbereich mehrerer Minister berühren, so entscheidet die Landesregierung (Art. 104 Abs. 3 HV). Auf diese Weise können auch Zweifel über Zuständigkeitsfragen verbindlich geklärt werden.

[34] Vgl. die Darstellung der Hessischen Kabinette seit 1945 in „Hessischer Landtag", 8. Wahlperiode, herausgegeben von H. Lilge, Bad Honnef und Darmstadt, 1975, S. 50ff.

[35] Geltende Regelung: Beschluß über die Zuständigkeit der einzelnen Minister nach Art. 104 Abs. 2 HV vom 25. 11. 1971 (GVBl. I S. 281).

Die grundlegenden Entscheidungen über die Abgrenzung der den Ministern übertragenen Geschäftsbereiche werden also in der ersten Stufe des nach der Hessischen Verfassung vorgesehenen Verfahrens getroffen. Da diese Entscheidungen bei der Regierungsbildung eine wesentliche, unter Umständen ausschlaggebende Rolle spielen können, sind sie wie kaum eine andere Zuständigkeitsregelung innerhalb der Landesverwaltung Gegenstand des politischen Kräftespiels. Dies gilt insbesondere bei der Bildung einer Koalitionsregierung. Aber auch die ergänzenden Entscheidungen zur Ressortabgrenzung tragen in höherem Maß politischen Charakter als ressortinterne Entscheidungen über Zuständigkeitsfragen. Regelungen zur Ressortabgrenzung sind daher mehr als sonstige Zuständigkeitsregelungen Änderungen im Zusammenhang mit der Neubildung oder Umbildung eines Kabinetts unterworfen. Organisatorische Auswirkungen für die nachgeordneten Behörden ergeben sich aus solchen Änderungen um so weniger, je mehr diese Behörden ressortübergreifend tätig sind, wie zum Beispiel die Regierungspräsidenten und Landräte als Behörden der Landesverwaltung. Eine ressortübergreifende Organisation im Bereich der nachgeordneten Behörden bietet daher die Möglichkeit, gegenüber den in der Ministerialinstanz unvermeidlichen Änderungen die erforderliche Kontinuität im Verwaltungsvollzug zu wahren.

Neben diesem Aspekt, der die Minister als Mitglieder der Landesregierung und ihre Geschäftsbereiche betrifft, sei noch eine Entwicklung angesprochen, die die Funktion der Ministerien als oberste Verwaltungsbehörde angeht.

Schon auf Grund ihrer Stellung im Aufbau der Landesverwaltung müssen sich alle Ministerien in gewissem Umfang mit Verwaltungsaufgaben befassen. Nicht alle Verwaltungsarbeit, die heute in den Ministerien geleistet wird, muß jedoch in der obersten Instanz wahrgenommen werden. Obwohl aus den Ministerien in den vergangenen Jahrzehnten eine Fülle von Aufgaben delegiert wurde, ist der mögliche Endpunkt dieser Entwicklung noch nicht erreicht. Vorschläge, die zum Teil bereits verwirklicht sind, liegen vor[36]. Nach neuesten Erkenntnissen kommt für einzelne Bereiche eine Erweiterung dieser Delegationsvorschläge in Betracht.

Seitdem im Jahre 1970 zur Erarbeitung dieser Vorschläge einheitliche Kriterien für die Verlagerung von vorhandenen Aufgaben aufgestellt worden sind[37], werden sie auch bei der Zuweisung neuer Aufgaben an die einzelnen Dienststellen angewandt. Damit soll möglichst vermieden wer-

[36] Bericht der Arbeitsgruppe, vgl. Anm. 6, S. 12ff. und Anlage 6.
[37] Bericht der Arbeitsgruppe, vgl. Anm. 6, S. 4–8 und Anlage 2.

den, daß nach wenigen Jahren eine weitere breit angelegte Vereinfachungsaktion notwendig wird.

V.

Landesverwaltung – Bundesverwaltung

Zwischen der Organisation der bisher behandelten allgemeinen Verwaltungsbehörden und der Organisation in der Mittelstufe der Finanzverwaltung läßt sich eine gewisse Parallele ziehen.

Im Bereich der Finanzverwaltung regelt Art. 108 GG die Verteilung der Steuerverwaltungshoheit auf den Bund und die Länder. Neben der Finanzverwaltung des Bundes mit eigenem Verwaltungsunterbau steht die Finanzverwaltung der Länder. Während dem Bund im wesentlichen die Verwaltung der Zölle, Finanzmonopole und der bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern obliegt, ist den Ländern die Verwaltung der Besitz- und Verkehrsteuern und der nicht bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern übertragen. Darüber hinaus verwalten die Länderfinanzbehörden einige Steuern nach Art. 108 Abs. 3 GG im Auftrag des Bundes, weil das Steueraufkommen dem Bund ganz oder teilweise zufließt.

Wichtigste Schnittstelle zwischen beiden Finanzverwaltungen sind die Oberfinanzdirektion als Mittelbehörde. Sie nehmen in ihrem Bezirk Aufgaben des Bundes und der Länder wahr. Der Oberfinanzdirektion Frankfurt sind daher sowohl örtliche Bundesbehörden, insbesondere Hauptzollämter, als auch – neben anderen Landesbehörden der unteren Verwaltungsebene – die Finanzämter als örtliche Landesfinanzbehörden nachgeordnet. Diese Sonderstellung ist aus der Entstehungsgeschichte zu erklären.

Unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Reichsfinanzverwaltung konnten die Finanzämter und Hauptzollämter ihre Tätigkeit als untere Behörden der Abgabenverwaltung zunächst nur im Rahmen kommunaler Verwaltung fortsetzen, ehe sie sämtlich in die Finanzverwaltungen der neu entstehenden Länder überführt wurden. Die Zollverwaltung wurde allerdings mit der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland wieder ausgegliedert und in Bundesbehörden umgewandelt. Gleichzeitig wechselten die Bediensteten ihren Dienstherrn und wurden Bundesbedienstete.

In der Mittelstufe der Finanzverwaltung verlief die hessische Entwicklung zunächst anders als in anderen Ländern. Während einige Länder die früheren Reichsmittelbehörden der „Oberfinanzpräsidenten" als „Oberfinanzpräsidien" oder „Landesfinanzämter" fortführten, verfügte Hessen nur über einen zweistufigen Aufbau. Hier wurden sämtliche Aufgaben, die

nicht von örtlichen Behörden wahrgenommen werden konnten, im Finanzministerium erledigt.

Erst das Gesetz über die Finanzverwaltung vom 6. September 1950[38] schuf die Voraussetzung für einen einheitlichen Aufbau auch der Mittelbehörde in den Ländern. Die Oberfinanzdirektion Frankfurt leitet in ihrem Bezirk die Finanzverwaltung des Bundes und des Landes. Sie ist gegliedert in Bundesabteilungen (Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung, Bundesvermögensabteilung), die mit Bundesbediensteten und Landesabteilungen (Besitz- und Verkehrsteuerabteilung, Landesvermögens- und Bauabteilung), die mit Landesbediensteten besetzt sind.

Bemerkenswert wie die Doppelbehörde insgesamt, ist auch die Stellung des Oberfinanzpräsidenten. Er ist sowohl Bundesbeamter als auch Landesbeamter und hat daher zwei Dienstherren. Dies unterscheidet ihn vom hessischen Landrat, der als Beamter des Kreises nur einen Dienstherrn hat und die Aufgaben einer Behörde der Landesverwaltung im Wege der Organleihe wahrnimmt. Der Oberfinanzpräsident wird im gegenseitigen Einvernehmen zwischen der Bundesregierung und der Landesregierung ernannt und entlassen.

Die für die Finanzverwaltung gefundene Lösung und die Ausnutzung der damit gegebenen Koordinierungsmöglichkeiten sind ein Beispiel dafür, wie ein durchgehend einheitlicher Verwaltungsvollzug selbst für Bundes- und Landesverwaltung erreicht werden kann. Obwohl es nach der Neufassung des Finanzverwaltungsgesetzes vom 2. September 1971[39] zulässig wäre, von Doppelbehörden abzusehen, ist von der Möglichkeit, die Bundesaufgaben bei bestimmten Oberfinanzdirektionen zusammenzufassen und damit andere Finanzmittelbehörden nur mit Landesaufgaben zu betrauen, in keinem Land Gebrauch gemacht worden.

VI.

Zusammenfassung — Bilanz

Die Hessische Verfassung hat die organisatorische Entwicklung der Landesverwaltung deutlich beeinflußt. Andererseits hat sich der verfassungsrechtliche Rahmen als so weit erwiesen, daß Exekutive und Legislative ein außerordentlich breiter Spielraum für organisatorische Entscheidungen zur Verfügung steht. Die Entwicklung während der vergangenen

[38] BGBl. S. 448. [39] BGBl. I S. 1426.

drei Jahrzehnte legt Zeugnis ab von den mannigfachen und intensiven Bemühungen um die zweckmäßigste Organisation der Landesverwaltung.

Mit der erfolgreich abgeschlossenen Vereinheitlichung der Landesverwaltung in allen Landesteilen ist ein wichtiger Beitrag zum Aufbau des Landes geleistet worden.

Der Erfolg der durchgeführten Vereinfachungsmaßnahmen darf nicht danach beurteilt werden, ob die Landesverwaltung heute einfach ist. Sie ist es nicht. Sie kann es als Spiegelbild einer komplexen und differenzierten Gesellschaft gar nicht sein. Auch nach Abschluß der im Gang befindlichen Funktionalreform wird die Landesverwaltung ein komplexes und differenziertes System darstellen.

Auf der unteren Verwaltungsstufe ist eine gelungene Verbindung zwischen allgemeiner Landesverwaltung und Kommunalverwaltung geschaffen worden. Auf der Mittelstufe hat der Grundsatz der Einheit der Verwaltung weit über die 50er Jahre hinaus die Entwicklung der Landesverwaltung bestimmt. Ob jede organisatorische Maßnahme während der letzten 30 Jahre aus heutiger Sicht positiv zu werten ist, kann dahinstehen. Insgesamt braucht die Organisation der Landesverwaltung einen Vergleich mit anderen Bundesländern nicht zu scheuen.

Die im Gang befindliche Funktionalreform bietet vielfältige Möglichkeiten, die äußere und innere Organisation der Landesverwaltung weiter zu verbessern und damit im Wettlauf zwischen Anspruch und Leistung zu bestehen.

GÜNTER BOVERMANN

LANDESENTWICKLUNGSPLANUNG IN HESSEN

Staatsgründung und Landesentwicklung

Die Gründung des Landes Hessen nach dem Zusammenbruch der deutschen Staatlichkeit im Jahre 1945 faßte historisch gewachsene Räume zu einer neuen Einheit zusammen. Obwohl von Anfang an die Gemeinsamkeiten überwogen, waren die Entwicklungsunterschiede in den einzelnen Landesteilen nicht zu übersehen: Einseitig agrarisch geprägte Landschaften standen neben Handels- und Industriezentren, verkehrsferne Räume neben gut erschlossenen Gebieten.

Parallel zum Auftrag der Verfassung, in dem neuen Land Hessen Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu verwirklichen, ergab sich damit von Anfang an die elementare Notwendigkeit, die einzelnen Landesteile zu einem organischen Ganzen auch in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht zusammenzufügen. Hinzu kam der Zwang, die Kriegszerstörungen zu beseitigen, mehr als eine Million Flüchtlinge und Heimatvertriebene einzugliedern und die in Hessen besonders negativen Folgen der deutschen Teilung abzufangen. Landesentwicklung und damit auch Landesentwicklungsplanung waren also von der Geburtsstunde des neuen Bundeslandes an eine der zentralen politischen Aufgaben.

Die Darstellung der institutionellen, organisatorischen und rechtlichen Entwicklung dieser Aufgabe ist zugleich ein Beitrag zur Geschichte der Verwirklichung der Grundwerte der Hessischen Verfassung. Denn Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit müssen stets auch in ihrer konkreten politischen, sozialen und kulturellen Ausformung betrachtet werden.

Der erste Hessenplan

Im Mittelpunkt der Landesentwicklung standen zunächst die Sicherung der Ernährung, die Eingliederung der Heimatvertriebenen, der Bau von

Wohnungen und Produktionsstätten. Obwohl es sich hier um die Bewältigung einer Fülle drängender Probleme handelte, wurden Grundsatzfragen der Planung dennoch ausführlich diskutiert und Planungskonzepte systematisch entwickelt und praxisnah durchgeführt. Ein Beispiel dafür ist der Schlüchtern-Plan (1), der als ein Modellversuch für Westdeutschland die wirtschaftlich-soziale Integration von Alt- und Neubevölkerung zum Ziel hatte. Im Rahmen dieses Planes wurden 453 Dauerarbeitsplätze und 220 Wohnungen zusätzlich geschaffen.

„Hessen hat die umfassendste, zugleich aber auch systematischste Arbeit geliefert, so daß diese im großen und ganzen die Norm abgibt." Mit diesen Worten würdigt die von dem amerikanischen Bankier Sonne geleitete Kommission von 1951 die damaligen hessischen Planungsbemühungen (2). Der auf dem Bericht dieser Kommission beruhende sogenannte Sonne-Plan, der auf der Idee der Vorfinanzierung des Lastenausgleichs basierte, wurde nicht realisiert. Das Land ging deshalb mit dem Hessenplan des Jahres 1951 (3) seinen eigenen Weg.

Dieser erste Hessenplan hatte zum Ziel:

1. den Bevölkerungsausgleich zwischen den übervölkerten Landkreisen und den stark zerstörten Großstädten;
2. die Milderung der Beschäftigungsprobleme in Nordhessen, das durch die Abtrennung von Thüringen Notstandsgebiet geworden war;
3. die Lenkung der Heimatvertriebenen im Rahmen der Bundesumsiedlung; Hessen war durch Bundesgesetz zum „Aufnahmeland" bestimmt worden;
4. die Landesumsiedlung von Vertriebenen aus dem überbesetzten Nordhessen in das wirtschaftlich erstarkende Südhessen.

Als neue Instrumente im Zusammenhang mit der Durchführung dieses ersten Hessenplans wurden beim Hessischen Minister der Finanzen ein Hessenplan-Ausschuß eingerichtet und die Hessische Treuhandverwaltung GmbH – heute Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft mbH mit dem Sitz in Wiesbaden – gegründet. Die Aufgabe dieser Gesellschaft besteht darin, die dem Land obliegende Verwaltung von staatlichen und staatsverbürgten Krediten, Darlehen und anderen Kapitalförderungen zu vereinheitlichen und organisatorisch zusammenzufassen.

Hervorzuheben ist, daß bereits damals eine Konzeption für die Bevölkerungs-, Wohnungsbau- und Wirtschaftspolitik entwickelt wurde, die mehr als zwanzig Jahre später in der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und im Bundesraumordnungsprogramm von 1975 ihren bundesweiten Niederschlag fand. Mit Hilfe des gezielten Ausbaus von Schwerpunktorten wurde die Umsiedlung der Bevölkerung

aus übersetzten ländlichen Räumen (im damaligen Sprachgebrauch: arbeitsmarktpolitische Passivräume) in die wiederaufzubauenden Städte und zugleich eine Streuung von Arbeitsplätzen über das gesamte Land angestrebt.

Die Auswahl der volkswirtschaftlich entwicklungsfähigen Schwerpunktorte, auf die sich die Förderung von Wohnungsbau und Industrieansiedlung konzentrierte, erfolgte auf der Grundlage methodischer Untersuchungen der Pendlerströme. Im Interesse der Hebung der Attraktivität und der Steigerung des Wohnwertes kleinerer ländlicher Gemeinden wurde das Schwerpunktprogramm durch Maßnahmen zur sozialen Aufrüstung des Dorfes ergänzt.

Das Hessische Aufbaugesetz

Die mit dem Wiederaufbau, der erheblich gestiegenen Bevölkerungszahl und der zusätzlichen Schaffung von Wohnungen und Arbeitsplätzen verbundenen räumlichen Probleme hätten ohne entsprechende planungsrechtliche Grundlagen nicht beseitigt werden können. Das Gesetz über den Aufbau der Städte und Dörfer des Landes Hessen (Aufbaugesetz) vom 25. 10. 1948 (GVBl. S. 139), das über den engen Begriff des Wiederaufbaus hinausgehende, umfassende Zielsetzungen enthielt, trug dieser Notwendigkeit Rechnung. Ausführliche Vorschriften über die Planung, die Bodenordnung und die Bebauung ermöglichten eine geordnete Entwicklung der Städte und Dörfer. Die Bauleitpläne im Sinne dieses Gesetzes, nämlich Flächennutzungsplan, Generalbebauungsplan, Baugebietsplan, Fluchtlinienplan und Bebauungsplan waren die Voraussetzung für die Ordnung der Bebauung. Die Zuständigkeit für die städtebauliche Planung wurde den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen. Aus der Erkenntnis heraus, daß die städtebauliche Entwicklung nicht isoliert gesehen werden darf, sondern sich an übergeordneten Gestaltungszielen für das ganze Land und seine Teile ausrichten muß, bestimmte das Aufbaugesetz, daß die Planung und Ordnung der Bebauung eines Gemeindegebietes der Landesplanung entsprechen müsse.

In der ersten Durchführungsverordnung zum Aufbaugesetz vom 16. 3. 1950 (GVBl. S. 56) wurden landesplanerische Grundsätze aufgestellt, die die städtebauliche Planung zu beachten hatte.

Hierzu zählen u.a.:

1. die Berücksichtigung der Verflechtung der Gemeinde mit ihrer Umgebung und ihrer Funktion, z.B. als Gewerbegemeinde, Erholungsort, Verwaltungszentrum;

2. die Einordnung der städtebaulichen Pläne in die Erfordernisse des Verkehrs;
3. ein weitgehender Schutz landwirtschaftlich genutzter guter Böden und des Waldes;
4. die Abstimmung mit den Erfordernissen der Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und des Hochwasserschutzes;
5. die Bemessung der Wohn- und Industriegebiete nach dem Bedarf für einen übersehbaren Zeitraum nach den räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten und Standortbedingungen, insbesondere für Industrie (z. B. Rohstoffe, Kraftquellen, Arbeitskräfte, Immissionsschutz, Verkehr).

Um die Durchführung der landesplanerischen Grundsätze zu sichern und den Gesetzesauftrag zu erfüllen, wurde im Jahre 1950 ein Amt für Landesplanung geschaffen, das dem Ministerpräsidenten unterstellt war.

Dieses Landesplanungsamt hatte die Aufgabe:

1. die Raumforschung in Hessen anzuregen, Untersuchungen im Einvernehmen mit den Fachministerien durchzuführen, die Ergebnisse auszuwerten und den Ressorts zur Verfügung zu stellen;
2. die sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und technischen Fachplanungen in gemeinsamer Beratung mit den Ressorts aufeinander abzustimmen;
3. einen Raumordnungsplan aufzustellen;
4. bei der Planung und Ordnung der Bebauung der Gemeindegebiete mitzuwirken;
5. Aufträge des Kabinetts oder einzelner Fachminister, die mit der Raumplanung zusammenhängen, durchzuführen.

Ergänzend zu dem beim Hessischen Landtag bestehenden Ausschuß für Landesplanung und Aufbau wurde ein interministerieller Ausschuß für Landesplanung gegründet. Der Verbindung von Theorie und Praxis diente die Schriftenreihe „Archiv für Raumforschung in Hessen" (4) und der 1960 fertiggestellte Band Hessen des Deutschen Planungsatlasses (5).

Bereits damals wurden Konzeptionen für eine integrierte Entwicklungsplanung mit Darstellung des erreichten Zustands und der erwünschten Entwicklung entworfen. Nach den vorläufigen Richtlinien für die Aufstellung von räumlichen Entwicklungsplänen von 1954 (6) sollte dieser Landesentwicklungsplan die Zielsetzung für folgende Sachgebiete enthalten und die entsprechenden Fachplanungen koordinieren:

1. Land- und Forstwirtschaft
2. Gewerbliche Wirtschaft
3. Wasserwirtschaft

4. Energieversorgung
5. Verkehr
6. Wohnungs- und Siedlungswesen
7. Kultur- und Schulwesen
8. Sozial- und Gesundheitswesen
9. Öffentliche Verwaltung und Finanzwirtschaft
10. Geld- und Kreditwirtschaft
11. Funktion, optimale Bevölkerungszahl und räumliche Zuordnung der Gemeinden
12. Landschafts- und Ortsgestaltung.

Dieser Landesentwicklungsplan sollte durch Kreis- und Ortsentwicklungspläne ausgefüllt und ergänzt werden.

Angesichts der sich vollziehenden ständigen Verbesserungen im Lebensstandard infolge der hohen wirtschaftlichen Zuwachsraten ging jedoch das Bewußtsein von der Notwendigkeit und Unentbehrlichkeit von öffentlicher Planung zurück. Im politischen Raum — insbesondere auf Bundesebene — wurde Planung weitgehend tabuisiert, nicht zuletzt als Reaktion auf die offensichtlichen Fehlleistungen der Planungswirklichkeit im östlichen Teil Deutschlands.

Auch in Hessen reduzierte sich die Landesplanung auf eine eng begrenzte, rein räumliche Raumforschungs- und Ordnungsaufgabe. Im Jahre 1957 wurde die Raumordnung dem Geschäftsbereich des Hessischen Ministers des Innern zugeordnet. In demselben Jahr wurde der vorläufige Raumordnungsplan (7) für das Land Hessen vorgelegt. Er war nach sieben Planungsregionen untergliedert, galt als Rahmenplan für die Fach- und Ortsplanung und enthielt Aussagen zu den Planungsräumen, zur angestrebten Einwohnerzahl und Funktion der Gemeinden.

Der Große Hessenplan

Ende der 50er und zu Beginn der 60er Jahre entstanden in zunehmendem Maße fachlich orientierte Programme; z. B. auf den Gebieten des sozialen Wohnungsbaus, der Industrieansiedlung, der sozialen und technischen Aufrüstung des Dorfes, der Jugend- und Sportförderung sowie der sozialen Betreuung alter Menschen. Diese einzelnen Pläne waren unterschiedlich angelegt, nicht aufeinander und auf ein einheitliches Zieljahr abgestimmt und auch nicht auf die Gesamtentwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft

und Finanzen ausgerichtet. Die räumliche Komponente fehlte vollständig. Gewisse Anstöße gab das Bundesbaugesetz vom 23. 6. 1960 (BGBl. I S. 341) durch die Bauleitplanung. In seiner Regierungserklärung vom 30. 1. 1963 kündigte Ministerpräsident Zinn deshalb den Großen Hessenplan an, der im Jahre 1965 vorgelegt wurde. Er enthielt für einen Zeitraum von zehn Jahren die investiven Aufgaben von besonderer Bedeutung sowie Vorstellungen über die Kosten dieser Maßnahmen und ihre Finanzierungsmöglichkeiten. Damit sollte sichergestellt werden, daß alle für notwendig gehaltenen Investitionsvorhaben rechtzeitig vorbereitet, koordiniert, finanziell abgesichert und in Angriff genommen werden konnten.

„In einer Zeit großräumiger und langfristiger Planungen auf wirtschaftlichem und technischem Gebiet", führte Ministerpräsident Zinn im Vorwort zum Großen Hessenplan (8) an, „muß auch die Politik großräumiger und langfristiger werden, um die Aufgaben der Zukunft schneller und besser durchführen zu können. Es ist heute einfach nicht mehr möglich, die Politik einer Regierung auf sachlich begrenzte Maßnahmen und kurzfristige Zeitabschnitte einzustellen". An anderer Stelle heißt es: „Für die Auswahl der Vorhaben und Maßnahmen im Rahmen des Großen Hessenplans war allein maßgebend, was aus der Sicht unserer Zeit im Blick auf die Bedürfnisse der kommenden Generationen für die Verbesserung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse erforderlich ist. Der Große Hessenplan ist frei von Utopien jeglicher Art. Ihm liegt jedoch die Annahme zugrunde, daß es richtig ist, die für das Leben der Menschen in einer freiheitlichen Industriegesellschaft erforderlichen Investitionen zusammenzufassen."

In einem Abschnitt zur „Idee" des Großen Hessenplans wird auch auf die Aufgaben des Staates im Rahmen der Politik der sozialen Verantwortung hingewiesen, seine Möglichkeiten und Mittel zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung einzusetzen (9). In einem weiteren „Das Instrument" überschriebenen Abschnitt wird klargestellt, daß der Große Hessenplan „kein Zwangsplan mit genau festgelegten Zielen und Einzelanweisungen" ist, „von denen möglichst nicht abgewichen werden darf. Er ist vielmehr ein sogenannter ‚hinweisender Plan', der die großen Entwicklungslinien darlegt ... Die Entscheidung über die Durchführung der Maßnahmen liegt aber zunächst beim Parlament, das die erforderlichen Mittel dafür zu bewilligen hat, und dann bei den jeweiligen Trägern (auch beim Land, wenn es Träger ist), die auch die Verantwortung für die Durchführung tragen." Diese planerischen Aufgaben erhalten mithin ihre Legitimation aus der Kompetenz der Regierungsgewalt.

Der Große Hessenplan wurde damit zu einem Instrument der Globalsteuerung, lange bevor sich diese Politik bundesweit durchsetzte. Ohne in

das freie Spiel der Kräfte einzugreifen, sollte er Bürger, Unternehmen, Gewerkschaften und Verbände über wirtschafts- und gesellschaftspolitische Annahmen und Zielvorstellungen der Landesregierung sowie über die Bedeutung einzelner Investitionsbereiche unterrichten, und im Interesse einer stabilen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung deren autonome Entscheidungen beeinflussen.

Der Große Hessenplan war zunächst auf die von der Landesregierung beeinflußten oder durchgeführten Investitionen begrenzt. Administrative Projekte, auch solche investiven Charakters, wie z. B. Verwaltungsgebäude und Gefängnisse wurden zunächst nicht einbezogen. Auf diese Weise wurden etwa 75% der jährlichen Investitionssumme des Landes durch den Großen Hessenplan erfaßt und gesteuert. Gemessen am gesamten Landeshaushalt waren es gut 20% der Ausgaben.

Dem langfristigen Orientierungsplan wurden zur Feinabstimmung ähnlich aufgebaute mittelfristige Durchführungsabschnitte für jeweils drei Jahre zugeordnet (10). Ergebnisrechnungen (11) zeigten, inwieweit die Planungen durchgeführt werden konnten und wie sich die Lebens- und Beschäftigungsverhältnisse der Bevölkerung konkret verändert haben.

Die Abstimmung der unter politischen Planungsgesichtspunkten entwickelten Systematik des Großen Hessenplans mit dem Haushaltsplan und der später eingeführten mittelfristigen Finanzplanung ermöglichte die Integration in den Verwaltungsvollzug und die Koordination der Grundannahmen.

Der Landesentwicklungsplan Hessen '80

Aufgaben-, Investitions- und Finanzplanung sowie Raumordnung und Landesplanung hatten in Hessen inzwischen einen Stand erreicht, der die organisatorische und methodische Zusammenfassung dieser Planungselemente zu einer integrierten Entwicklungsplanung nahelegte. In seiner Regierungserklärung vom 22. 10. 1969 kündigte Ministerpräsident Osswald den Ausbau des Großen Hessenplans zum Landesentwicklungsplan an. Der Landesentwicklungsplan Hessen '80 wurde im Jahre 1970 vorgelegt (12).

Anders als der Große Hessenplan hat der Landesentwicklungsplan Hessen '80 seine rechtliche Grundlage in dem Hessischen Landesplanungsgesetz, das bereits am 4. 7. 1962 (GVBl. S. 311) ergangen, durch das Hessische Feststellungsgesetz vom 18. 3. 1970 (GVBl. S. 265) geändert worden war und nunmehr in der Fassung vom 1. 6. 1970 (GVBl. S. 360) gilt.

Nach diesem Gesetz ist Aufgabe der Landesplanung die Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung des Landes Hessen durch das Land und die regionalen Planungsgemeinschaften. Der Erfüllung der Aufgabe dienen nach § 1 Abs. 2 dieses Gesetzes das Landesraumordnungsprogramm, der Landesentwicklungsplan und die regionalen Raumordnungspläne.

Das Landesraumordnungsprogramm, das durch Gesetz festgestellt wird, enthält die raumpolitischen Grundsätze, die bei allen die Gesamtentwicklung des Landes beeinflussenden Maßnahmen zu beachten sind, und die Bestimmungen, die für die Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne gelten. Der Landesentwicklungsplan, der durch Beschluß der Landesregierung festgestellt und dem Landtag zugeleitet wird, hat zum Gegenstand eine Darstellung der vorhandenen und der anzustrebenden Raumstruktur des Landes sowie die staatlichen Fach- und Investitionsplanungen, die der Verbesserung der Raumstruktur des Landes dienen sollen. Die regionalen Raumordnungspläne werden durch die Landesregierung festgestellt und bilden die Grundlage der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der Planungsräume.

Von besonderer Bedeutung für die Raumordnung und die Landesplanung ist, daß nach § 8 des Landesplanungsgesetzes das Landesraumordnungsprogramm und der Landesentwicklungsplan für die Träger der Regionalplanung verbindlich sind und die regionalen Raumordnungspläne auch von den anderen Planungsträgern beachtet werden müssen. Außerdem ist die Landesverwaltung (die Ressorts und ihre nachgeordneten Behörden) an den Landesentwicklungsplan gebunden. Sie kann von ihren im Landesentwicklungsplan enthaltenen Fachplanungen, deren Bindungswirkung sich nach den einschlägigen Gesetzen richtet, ohne einen entsprechenden Beschluß der Landesregierung nicht mehr abweichen. Auch der Bund ist durch die Feststellung für seine Planungen gebunden. Die Behörden des Bundes und seine Planungsträger müssen sich nach vorheriger Beteiligung und etwaigem Widerspruch an das Landesraumordnungsprogramm, den Landesentwicklungsplan und die regionalen, mit ihnen abgestimmten Raumordnungspläne halten. Abstimmungs- und Koordinierungsverfahren mit dem Bund und nach dem Bundesraumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 (BGBl. I S. 306) liegen in der Natur der Sache.

Das Hessische Feststellungsgesetz konkretisiert nun die einzelnen Ziele, Grundsätze und Gesichtspunkte in einem Teil A (GVBl. 1970 S. 269) und B (GVBl. 1970 S. 274). In seinem Teil A enthält es als Grundsatzteil des Landesentwicklungsplans die übergeordneten Ziele der Entwicklung der Raumstruktur des Landes unter Berücksichtigung des Ausgleichs des

wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gefälles. Diese Ziele werden durch allgemeine und fachliche Grundsätze ergänzt.

In seinem Teil B enthält das Landesraumordnungsprogramm vorwiegend organisatorische Bestimmungen. Dazu gehören insbesondere die planungsräumliche Gliederung des Landes in fünf Planungsregionen: Nordhessen, Rhein-Main-Taunus, Untermain, Starkenburg sowie die Großregion Mittel-Osthessen mit den Teilregionen Mittelhessen und Osthessen sowie die grundlegenden Verfahrensvorschriften für die Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne.

Alle Planungen und Maßnahmen des Landesentwicklungsplans Hessen '80 sind auf die Verwirklichung der gesellschaftspolitischen Ziele

- Herstellung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilen des Landes;
- Gewährleistung sozialer Sicherheit;
- Verwirklichung der Chancengleichheit, unabhängig von Herkunft, Wohnort und Einkommen

ausgerichtet. Er beschreibt und quantifiziert die Maßnahmen zur Sicherung und Weiterentwicklung

- der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit;
- der infrastrukturellen Ausstattung;
- des sozialen Standards;
- der intakten Umwelt.

Der Landesentwicklungsplan hat also nicht nur die räumliche Ordnung, vergleichbar den Raumordnungsprogrammen, nicht nur die Investitionen und ihre Finanzierung zum Gegenstand; vielmehr geht es um die Beeinflussung des gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses durch alle erforderlichen investiven und nichtinvestiven Maßnahmen. Dementsprechend beschreibt Ministerpräsident Osswald im Vorwort zum Landesentwicklungsplan dessen Aufgabenstellung wie folgt:

„Der Große Hessenplan in seiner neuen Form als Landesentwicklungsplan gibt einen langfristigen Überblick über die Grundlagen, Schwerpunkte und Zielvorstellungen der Politik der Landesregierung. Er umfaßt dabei neben den Investitionen erstmalig auch Maßnahmen der Raumordnung und vorrangige gesellschaftspolitische Ziele. Mit dieser weitreichenden Konzeption geht die Landesregierung noch erheblich weiter als mit dem Investitionsprogramm des Großen Hessenplans vor fünf Jahren und begreift die Landesentwicklung als eine umfassende gesellschaftspolitische Aufgabe." (13).

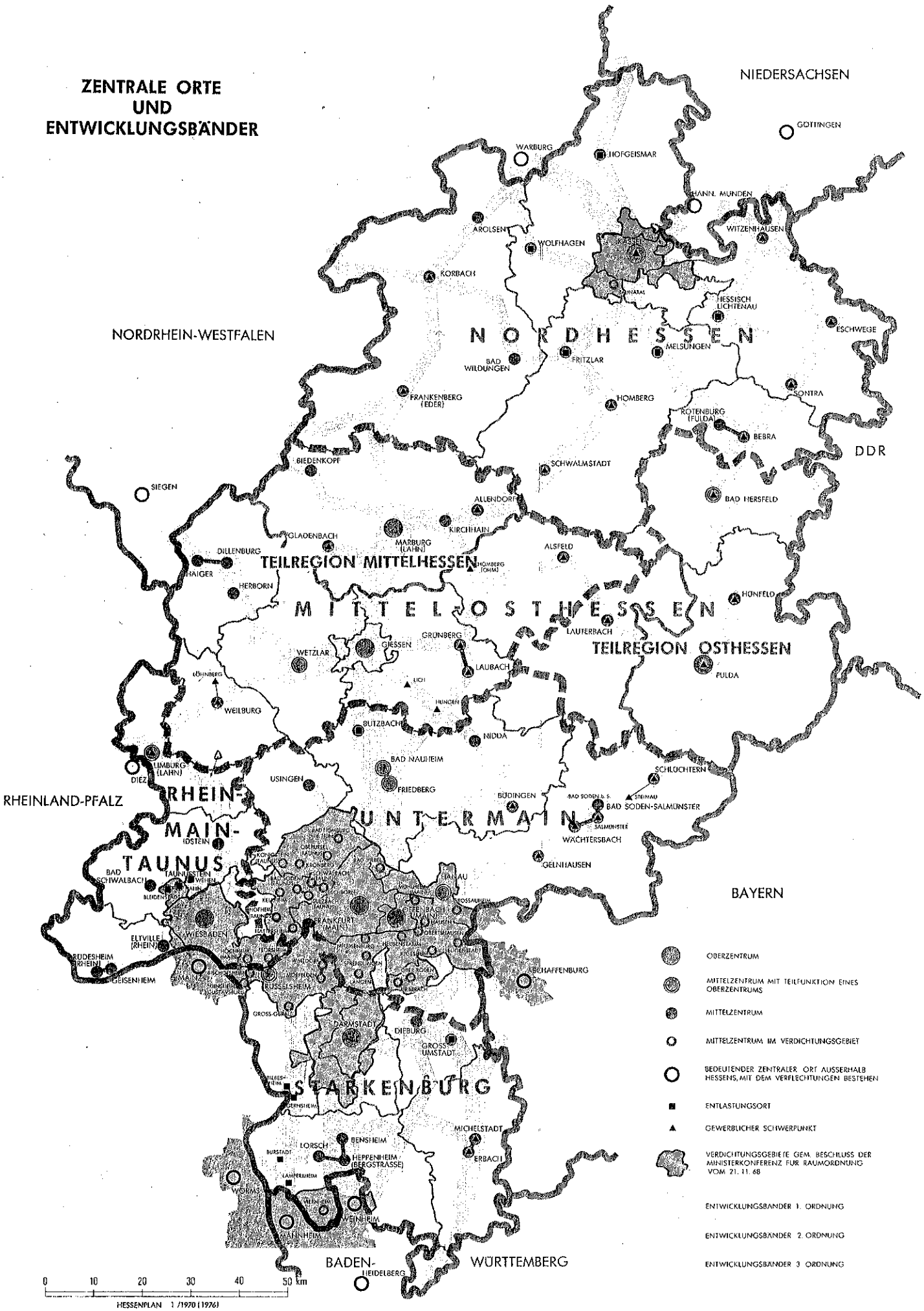
Diese Gesamtschau entspricht der Erkenntnis, daß sich Freiheit, soziale Sicherheit, hoher Bildungsstand und wirtschaftliche Wohlfahrt gegenseitig bedingen und nicht isoliert voneinander gesehen werden dürfen. Im Landesentwicklungsplan finden deshalb alle Programme und Maßnahmen der Ressorts ihre Basis und Einordnung in den Zielkatalog und in die Prioritätenskala der Landesregierung.

Investive und nichtinvestive Aufgaben lassen sich nicht getrennt voneinander beschreiben und lösen. Die Investitionen eines Krankenhauses hängen z. B. von seiner inneren Struktur und der des gesamten Gesundheitswesens ab. Es ist auch nicht möglich, die Probleme des Schul- und Hochschulwesens, des Gesundheitswesens, des Verkehrswesens und der Wirtschaftsförderung unabhängig voneinander bewältigen zu wollen. Schließlich muß die Lokalisierung dieser Einrichtungen, ihre Zuordnung zu zentralen Orten bzw. Entwicklungsschwerpunkten abgestimmt werden, weil deren Wohnwert z. B. die Wirtschaftsentwicklung entscheidend beeinflußt.

Diese wechselseitige Abhängigkeit soll durch das hessische Planungssystem stärker sichtbar und der Politik nutzbar gemacht werden. Die Gesamtaufgabe wurde daher in der Staatskanzlei als „oberste Landesplanungsbehörde" konzentriert. Sie hat im Bereich der Raumordnung originäre Aufgaben zu erfüllen und im übrigen das Planungssystem zu gestalten, die Koordinationsprozesse zu organisieren und Eckdaten, z. B. zur voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung, zu ermitteln. Die fachlichen Arbeiten und Vorschläge zur Weiterentwicklung des Planungssystems werden in den zuständigen Ressorts auf der Basis der Vorgaben des Landesentwicklungsplans erarbeitet. Über den in jedem Ressort benannten Planungsbeauftragten werden die Planentwürfe dem Strukturausschuß — Unterausschuß des Planungsausschusses — zur Koordination mit Planungen anderer Ressorts und der Finanzplanung vorgelegt. Fragen besonderer, vor allem politischer Bedeutung, entscheidet der Planungsausschuß, dem die Staatssekretäre unter Vorsitz des Chefs der Staatskanzlei angehören, oder das Kabinett. Diese Planungsorganisation vermeidet den Aufbau einer übergroßen Planungsbehörde, beläßt die Verantwortung für die Weiterentwicklung einzelner Fachbereiche bei den dafür zuständigen Ministern und schafft ein Maximum an Koordination und gegenseitiger Information.

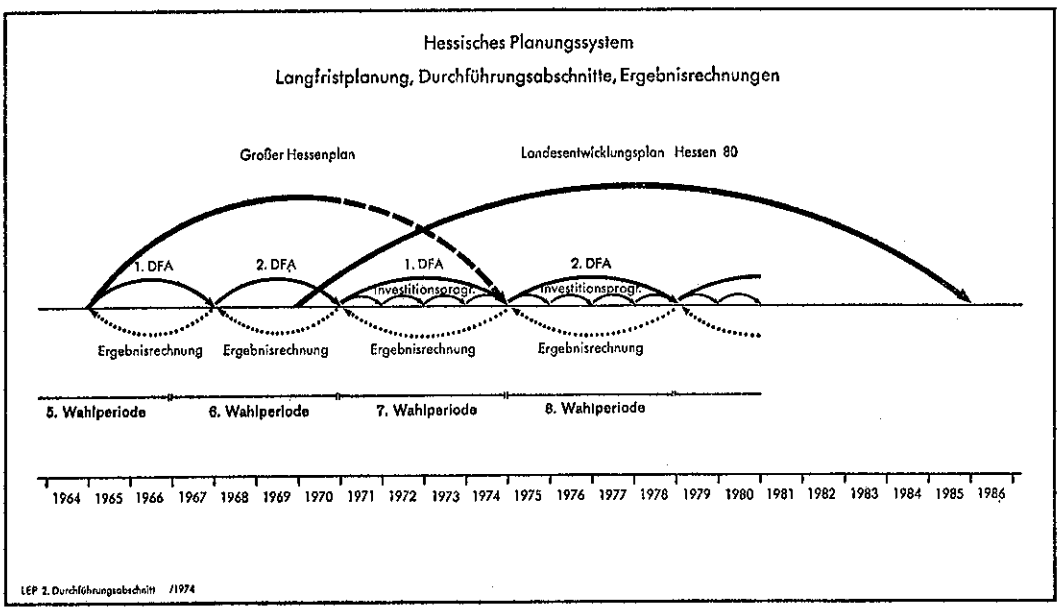
Die langfristigen Vorausplanungen bis 1985 werden detailliert und konkretisiert durch mittelfristige Durchführungsabschnitte für den Zeitraum einer Wahlperiode des Landtags. In den Durchführungsabschnitten (14) werden sachliche und zeitliche Schwerpunkte gesetzt und — soweit erforderlich — wird der Langzeitplan ergänzt. Finanzierungsrechnungen und Finanzplanung werden aufeinander abgestimmt.

ZENTRALE ORTE UND ENTWICKLUNGSBÄNDER



HESSENPLAN 1/1970 (1976)

Die regelmäßigen Ergebnisrechnungen (15), die nach Ablauf eines Durchführungsabschnitts erstellt werden, dienen der Erfolgskontrolle.



Raumordnungsverfahren, grenzüberschreitende Planung, Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen, Mitteilungs- und Unterstützungspflicht ergänzen das Planungsinstrumentarium. Die Regelung des Abweichungsverfahrens (§ 8, Abs. 3 HLPG) garantiert den für großräumige Planungen erforderlichen Grad an Flexibilität.

Die räumliche Verfeinerung und Ergänzung der Landesentwicklungsplanung erfolgt über die regionalen Raumordnungspläne. Die Entwürfe dieser Pläne sind im Oktober 1975 der Landesregierung zur Prüfung und Feststellung vorgelegt worden. Sie sind ähnlich aufgebaut wie der Landesentwicklungsplan und müssen die verbindlichen Vorgaben des Landesentwicklungsplans und der festgestellten Fachpläne berücksichtigen sowie untereinander abgestimmt sein.

Zu den Vorgaben gehören die Ober- und Mittelzentren, die planungs- und strukturräumliche Gliederung, die Entwicklungsbänder, Projektionen von Bevölkerung und Wirtschaftsentwicklung sowie die Maßnahmenbün-

del, die das Land in den einzelnen Regionen mitfinanzieren will. Mit Hilfe sozialer Indikatoren — Versorgungsrichtwerte — werden die Investitionsplanungen in den Regionen gewertet. Die Vorgaben sind von den Regionen aus der Sicht der örtlichen Verhältnisse heraus überprüft, ggf. ergänzt und auf die einzelnen Standorte funktionsgerecht verteilt worden.

In dem zur Zeit laufenden Feststellungsverfahren werden die Pläne auf ihre Konsistenz und Übereinstimmung mit der Landesentwicklungsplanung geprüft und ggf. die Übereinstimmung hergestellt[1].

Nach Feststellung der Pläne wird die regionale und kommunale Planung in das Gefüge der Entwicklungsplanung auf Landes- und Bundesebene eingeordnet sein. Der mit der Feststellung der Pläne verbundene Rückkoppelungsprozeß stellt sicher, daß staatliche Planungen nicht abstrakt und losgelöst von kommunal- und regionalpolitischen Realitäten betrieben werden.

Die Landesplanungskonferenz, der alle Verbandsdirektoren angehören und an deren Arbeit die Ressorts beteiligt sind, dient der Koordination von Regional-, Fach- und Landesentwicklungsplanung.

Angesichts der zentralen Lage Hessens kann Landesentwicklung nicht an den Landesgrenzen Halt machen. Deshalb hat die hessische Landesregierung die grenzüberschreitende Zusammenarbeit besonders aktiviert. Staatsverträge, Abkommen und freie Vereinbarungen mit den angrenzenden Bundesländern bilden den institutionellen Rahmen. Ziel der grenzüberschreitenden Planung ist es, durch das Zusammenwirken der beteiligten Länder optimale Lebens- und Beschäftigungsverhältnisse auch in den Grenzräumen zu schaffen. Rahmenpläne, gemeinsame Raumordnungspläne oder fachliche und räumliche Teilpläne sorgen für ein abgestimmtes Vorgehen; raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in den Grenzgebieten werden koordiniert.

Einen weißen Fleck in der grenzüberschreitenden Planung bildet der Grenzbereich zur DDR[2]. Es ist zu hoffen, daß es eines Tages möglich sein wird, zum Vorteil der Menschen in beiden Teilen Deutschlands zu gemeinsamen entwicklungsplanerischen Absprachen zu kommen.

Zur Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Landesentwicklungsplanung ist durch das Bundesraumordnungsgesetz die Ministerkonferenz für Raumordnung eingerichtet worden. Sie hat in einer

[1] Vgl. Antwort der Landesregierung — Staatskanzlei — auf die Große Anfrage der CDU vom 10. 2. 1976, Drucks. 8/2238.

[2] Vgl. Antwort der Landesregierung — Staatskanzlei — auf die Große Anfrage versch. Abgeordneter der SPD vom 5. 7. 1976, Drucks. 8/2815.

Reihe von Entschließungen und Empfehlungen gemeinsam interessierende Fragen behandelt. Besonders bedeutsam ist das im Jahre 1975 verabschiedete und von Bund und Ländern gemeinsam getragene Bundesraumordnungsprogramm, das wesentlich zu einer zielgerechten und koordinierten Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel beitragen wird.

Mit der Vorlage und der Feststellung der regionalen Raumordnungspläne tritt die Landesentwicklungsplanung in Hessen in eine neue Phase.

In der 30jährigen Geschichte des Landes sind die vielfältigen Aufgaben, die sich aus einer überaus dynamischen Wirtschafts-, Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung ergaben, erfolgreich bewältigt worden. Die Landesentwicklungsplanung steht institutionell und methodisch auf einem soliden Fundament.

In den kommenden Jahren gilt es, dieses Instrument kontinuierlich weiterzuentwickeln, damit wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftlicher Fortschritt in Hessen auch unter den veränderten demografischen und finanziellen Rahmenbedingungen gesichert bleiben.

Voraussetzung dafür ist, daß für längere Zeiträume der organisatorische Aufbau der Landesentwicklungsplanung und die territoriale Abgrenzung der Planungsregionen nach Berücksichtigung der Ergebnisse der Territorial- und Funktionalreform erhalten bleiben. Die Vorteile einer solchen kontinuierlichen Weiterentwicklung des Planungssystems, der Nutzen seiner integrierenden Kraft, die Gewinne durch einen rationalen Einsatz der zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Verbesserung der Lebensqualität in allen Teilen des Landes würden den Aufwand lohnen.

Quellen

1. Bericht des Landesamtes für Vertriebene, Flüchtlinge und Evakuierte in Zusammenarbeit mit dem Landesplanungsamt, Landesarbeitsamt und Statistischen Landesamt, Der Hessenplan 1950—1954, ohne Angabe des Erscheinungsortes, 1954, S. 10f.
2. Bericht des Landesamtes für Vertriebene, Flüchtlinge und Evakuierte (s. Anm. 1), S. 11.
3. Bericht des Landesamtes für Vertriebene, Flüchtlinge und Evakuierte (s. Anm. 1).
4. Der Hessische Ministerpräsident und der Hessische Minister des Innern (Hrsg.), Schriftenreihe „Archiv für Raumforschung", in den Jahren 1953 bis 1967 herausgegeben, insges. 16 Hefte.
5. Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Verbindung mit dem Hessischen Minister des Innern (Hrsg.), Deutscher Planungsatlas, Band IV, Land Hessen, Bremen-Horn 1960.

6. Der Hessische Ministerpräsident – Landesplanung –, Vorläufige Richtlinien für die Aufstellung von räumlichen Entwicklungsplänen, in: K. Wittrock, Raumordnung, Raumplanung und Raumpolitik, Wiesbaden 1958, S. 48ff.
7. Der Hessische Minister des Innern – Landesplanung –, Vorläufiger Raumordnungsplan für das Land Hessen, 7 Hefte, Wiesbaden Juli 1957.
8. Der Hessische Ministerpräsident, Der Große Hessenplan, Heft 1, Wiesbaden 1965, S. 5.
9. Der Hessische Ministerpräsident (s. Anm. 8), S. 9ff.
10. Der Hessische Ministerpräsident, Der Große Hessenplan, Heft 2: Durchführungsabschnitt für die Jahre 1968–1970, Wiesbaden 1968.
11. Der Hessische Ministerpräsident, Der Große Hessenplan, Heft 3: Ergebnisrechnung für die Jahre 1965–1967, Wiesbaden 1968.
12. Der Hessische Ministerpräsident, Landesentwicklungsplan Hessen '80, Heft 1: Rahmenplan für die Jahre 1970–1985, Wiesbaden 1970.
13. Der Hessische Ministerpräsident (s. Anm. 12), S. V.
14. Der Hessische Ministerpräsident, Landesentwicklungsplan Hessen '80, Heft 2: Durchführungsabschnitt für die Jahre 1971–1974, Wiesbaden 1971.
15. Der Hessische Ministerpräsident, Landesentwicklungsplan Hessen '80, Heft 3: Ergebnisrechnung für die Jahre 1968–1970, Wiesbaden 1972.

WALTER SCHUBERT

GEMEINDLICHE SELBSTVERWALTUNG ALS BAUELEMENT DES LANDES HESSEN

HEUTIGE PROBLEME DER KOMMUNALEN SELBSTVERWALTUNG

„Gemeinden sind wichtiger als Länder". Mit diesem Ausspruch, der die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung für das Leben der Bürger herausstellte, traf Bundespräsident Theodor Heuss am 7.12.1949 in Wiesbaden die Meinung der meisten Bürger der Bundesrepublik Deutschland. Alle hatten es nach dem Zusammenbruch des zentralstaatlich organisierten „Dritten Reiches" am eigenen Leibe erfahren, daß es nicht der Staat, sondern die Gemeinden und Kreise waren, die ihnen halfen, zu überleben. Bürgermeister, Gemeindevertreter, Landräte und Kreistagsabgeordnete verstanden es, durch persönlichen Einsatz, durch Beziehungen, durch listenreiche Aktionen und oft echte Husarenstücke wenigstens das lebensrettende Mindestmaß an Lebensmitteln, an Heizmaterial, Baustoffen usw. herbeizuschaffen.

Es war nur zu selbstverständlich, daß diese Erfahrung zu einer Absage an jeden Staatszentralismus und zu einer Betonung des Wertes der unmittelbaren Mitwirkung der Bürger im Rahmen einer kommunalen, bürgerschaftlichen Selbstverwaltung führte. Das hat dann auch seinen Niederschlag in der Verfassung des Landes Hessen und danach auch im Grundgesetz gefunden. Art. 137 HV bestimmt die Gemeinden zu ausschließlichen Trägern der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung und beschränkt die Staatsaufsicht auf die Gesetzmäßigkeitskontrolle. Den Gemeindeverbänden wird die gleiche Stellung im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit garantiert. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 3, Abs. 2 GG garantiert die Rechte der kommunalen Selbstverwaltung dann auch durch den Bund.

Die Idee der Selbstverwaltung

Bei der Schaffung der Verfassungsgarantie für die kommunale Selbstverwaltung im Jahre 1946 hatte man auf das Ideengut des Freiherrn vom Stein

zurückgegriffen, der ja auch heute noch unbestritten als der geistige Vater der kommunalen (bürgerschaftlichen) Selbstverwaltung in Deutschland gilt. Das ist ganz sicher auch berechtigt, wenn selbstverständlich berücksichtigt werden muß, daß Steins Denken durch den Zeitgeist und sein Herkommen geprägt worden ist. Stein forderte, daß „die Bürgerschaft die ungeteilte Verantwortung ihres Gemeinwesens bekommt" und daß sich „die ganze Einwirkung des Staates beschränkt auf die bloße Aufsicht, daß nichts gegen den Zweck des Staates vorgenommen werde und die bestehenden Gesetze befolgt werden." „Die Bürgerschaft", das waren bei Stein – seiner geistigen Grundhaltung entsprechend – Einwohner, die *an*gesessen, nicht nur *ein*gesessen waren. „Ihr Vermögen, ihr Alter, ihr Indigenat mußte ihre Sittlichkeit und Liebe zur Gemeinde und zum Vaterland verbürgen". Die Hauptgefahr für die Selbstverwaltung der Gemeinden sah Stein in einer „in alle Gemeindeverhältnisse eingreifenden, alle Mitwirkung der Gemeindeglieder vernichtenden Bürokratie, die die Regierung mit einer nicht zu übersehenden Masse einzelner Geschäfte überladet, die Zahl öffentlicher Beamter vervielfältigt und alle Teilnahme der Gemeindeglieder an den Gemeindeangelegenheiten – mit ihr allen Gemeinsinn – vernichtet"[1]. Der Grundgedanke und die grundsätzliche Forderung Steins, daß die kommunale Selbstverwaltung in erster Linie einen Freiraum bürgerschaftlicher Entscheidungen gegenüber dem Staat, Freiheit der gemeindlichen Selbstverwaltung vor staatlichen Eingriffen bedeute, ist auch heute noch aktuell. Und es ist keineswegs so, wie es in der Vorlage der Hessischen Landesregierung für ein Gesetz über die Landschaftsverwaltung (LT Drucks. 2/513) behauptet wird, daß zwischen der staatlichen Verwaltung und der Selbstverwaltung „keine echten politischen Gegensätze mehr" bestünden, weil auch die staatliche Verwaltung demokratisch sei und weil beide ihre Legitimation letztlich vom Volk als dem Träger der Staatsgewalt ableiten. Auch in unserer Zeit zeigen sich natürliche Gegensätze zwischen „dem Staat" und der kommunalen Selbstverwaltung, zeigt sich mangelndes Vertrauen der für den Staat Tätigen gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung, und zwar sowohl in der Verwaltung wie auch bei den Parlamenten. Das ist zum Teil gar kein böser Wille seitens der für den Staat Verantwortlichen. Es liegt im natürlichen Gegensatz zweier Kräfte, die beide für den gleichen Bürger engagiert sind, die beide diesem Bürger beste Leistungen

[1] Freiherr vom Stein, Nassauer Denkschrift über die Einrichtung der ländlichen Gemeinde- und Bezirks- oder Kreisverfassungen, vom 10. 10. 1815, in: Steins Werk, bearbeitet von E. Botzenhardt, Band V, Seite 431 ff., Stuttgart 1964.

anbieten wollen, aber beide im Grunde auf die gleichen Finanzquellen angewiesen sind. So liegt beim Staat die Versuchung nahe, daß er, dem doch die Gesetzgebung anvertraut ist und der als erster über die Finanzmittel verfügen kann, sich unmittelbare Einwirkungen auf den Bürger zu verschaffen versucht. Daher sagte Ministerpräsident Zinn bei der Eröffnung der 2. Landtagswahlperiode am 10.1.1951 vor dem Landtag mit Recht: „Es gehört heute zum wissenschaftlichen Allgemeingut, daß die Beschränkung der Staatsaufsicht auf die Rechtskontrolle das entscheidende Element echter Gemeindefreiheit ist."

Die Hessische Gemeinde- und Landkreisordnung[2]

So kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die beiden hessischen Kommunalverfassungsgesetze — die Hessische Gemeindeordnung und die Hessische Landkreisordnung — vom 25.2.1952 (GVBl. I S. 11 und S. 37) in Verbindung mit dem Hessischen Gemeinde- und Kreiswahlgesetz vom gleichen Datum (GVBl. I S. 48) den Verfassungsanspruch der kommunalen Selbstverwaltung voll erfüllten. Wahlberechtigt für die Gemeindevertretungen und Kreistage waren alle Einwohner, die die deutsche Staatsangehörigkeit besaßen, das 21. Lebensjahr vollendet hatten und die seit mindestens 3 Monaten vor dem Wahltag ihren Wohnsitz in der Gemeinde — im Kreis — hatten. Es war also mehr bürgerschaftliche Mitwirkung — mehr Demokratie — verwirklicht, als Stein vorgesehen hatte, der das Wahlrecht ja vom Besitz und vom Indigenat abhängig machte. Absolut verfassungskonform bestimmt die HGO, daß die Gemeinden in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung sind. Das Gesetz legt also den Grundsatz der Universalität und Totalität des gemeindlichen Wirkungskreises fest und verzichtet bewußt darauf, etwa nach englischem System einen Katalog bestimmter Aufgaben für die Gemeinden aufzustellen. Über die Finanzierung der Gemeinden enthält die HGO allerdings lediglich die Bestimmung, daß neue Pflichten den Gemeinden nur durch Gesetz auferlegt werden können, das gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln hat. (§ 3 HGO und § 3 HKO für die Krei-

[2] Hessisches Statistisches Landesamt, Die Hessischen Gemeinden, Wiesbaden 1966. Hessisches Statistisches Landesamt, Die Hessischen Landkreise und kreisfreien Städte, Wiesbaden 1958. Die Hessische Gemeindeordnung und die Hessische Landkreisordnung gelten heute in den Fassungen vom 30. 8. 1976 (GVBl I S. 325 u. 334).

se). Im übrigen sah man die Gemeindefinanzen durch Art. 137 Abs. 5 HV[3] und entsprechende Spezialgesetze wie z. B. die Realsteuergesetze (Grund- und Gewerbesteuer) und das Finanzausgleichsgesetz ausreichend gesichert,

Für die Verwaltungsform der Gemeinden und Kreise wurde nach langer Diskussion das System der „unechten" Magistratsverfassung gefunden. Während die echte Magistratsverfassung ein Zweikammersystem vorsieht, in dem das Gemeindeparlament und die kollegiale Gemeindeverwaltung (Magistrat) gleichberechtigt nebeneinander stehen, sieht die unechte Magistratsverfassung das Gemeindeparlament als das oberste Beschlußorgan der Gemeinde vor. Die früher übliche Bürgermeisterverfassung wurde nur noch für kleinste Gemeinden zugelassen und auch hier wurde die Gemeindevertretung oberstes Gemeindeorgan; allerdings war hier im Gegensatz zur Magistratsverfassung der Bürgermeister Vorsitzender der Gemeindevertretung. Für die Aufsicht des Staates über die Gemeinden und Kreise wurde bestimmt, sie solle sicherstellen, daß die Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen verwaltet und daß die im Rahmen der Gesetze erteilten Weisungen befolgt werden. Die Aufsicht sollte so gehandhabt werden, daß die Entschlußkraft und die Verantwortungsfreudigkeit der Gemeinden nicht beeinträchtigt werden. Für die Kreise wird bestimmt, daß die Aufsicht des Staates sie „in ihren Rechten schützt und die Erfüllung ihrer Pflichten sichert."

Für die Neufassung der Landkreisordnung war von besonderer Bedeutung und wurde lange diskutiert die Frage der Verbindung zwischen der kommunalen Selbstverwaltung und der Landesverwaltung auf der Kreisebene. Der Staatsverwaltung lag systemgemäß das Prinzip des staatlichen, vom Staat eingesetzten Landrats als Leiter der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde am nächsten, der dann auch hätte Leiter der Kreisverwaltungsbehörde sein sollen. Dem stand aber Art. 138 Abs. 1 HV entgegen, der festlegt, daß die hauptamtlichen Leiter der Gemeinden und Gemeindeverbände in schriftlicher und geheimer Abstimmung von den gewählten Vertretern gewählt werden. Es zeugt vom Vertrauen der Landesregierung und des Landtags in die kommunale Selbstverwaltung, daß man sich dafür entschied, den vom Kreistag gewählten Landrat mit der Funktion der unteren Landesbehörde auf der Kreisebene zu betrauen. Man ging sogar

[3] Artikel 137 Abs. 5 HV bestimmt: „Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung."

soweit, den Einfluß des Staates auf die Auswahl des Landrats darauf zu beschränken, daß der vom Kreistag gebildete Ausschuß zur Wahl des Landrats lediglich „im Benehmen" mit der Aufsichtsbehörde die Bewerbungen „zu sichten" hatte. Es ist ein unvergängliches Verdienst der Landesregierung unter Ministerpräsident Zinn, sich zu dieser Lösung durchgerungen und so eine enge Verbindung zwischen Staats- und kommunaler Selbstverwaltung auf der Kreisebene auf die Dauer gesichert zu haben. Die hessische Verwaltung profitiert bis zum heutigen Tage von dieser weitsichtigen Entscheidung.

Heute stimmen aber Verfassung und Verfassungswirklichkeit in einer ganzen Reihe von Punkten nicht mehr ganz überein. Die im besten Wollen stipulierte Freiheit der kommunalen Selbstverwaltung ist in der täglichen Praxis von allen möglichen Einflüssen des Staates bedroht, die von unmittelbaren Eingriffen des Staates in den Freiraum der Selbstverwaltung über finanzielle Einflußnahmen des Staates bis hin zu den Auswirkungen der Änderung der Gemeinde- und Kreisstruktur durch staatliche Reformgesetze reichen. Es darf auch nicht übersehen werden, daß auch andere gesellschaftlich relevante Gruppen wie die politischen Parteien, die Gewerkschaften und andere Organisationen ihrer zentralistischen Ausrichtung und Struktur nach in einem gewissen Gegensatz zu der auf dem Prinzip der Dezentralisation beruhenden kommunalen Selbstverwaltung stehen. „Schließlich müssen wir auch sehen, daß der kommunalen Selbstverwaltung nicht nur von einem übermächtigen Staat, der vor allem über die finanziellen Mittel allein befindet, Gefahr droht, sondern nicht zuletzt von recht potenten gesellschaftlichen Mächten, die völlig anders organisiert sind und versuchen, die sie störenden dezentralisierenden Wirkungen der Selbstverwaltung zu unterlaufen"[4].

Mittelbare Einwirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung

Wenn auch die Verfassung und die kommunalen Verfassungsgesetze das unmittelbare Einwirken des Staates auf die Sachentscheidungen der kommunalen Körperschaften verbieten, hat der Staat — der Landtag ebenso wie die Verwaltung — ein vielfältiges System *mittelbarer*, indirekter Einwirkungsmöglichkeiten auf die kommunale Selbstverwaltung entwickelt. Die augenfälligste der mittelbaren Einwirkungen des Staates ist die Ein-

[4] F. Mayer, in: Band 2 der Kommunalwissenschaftlichen Schriften des Deutschen Landkreistages, S. 37, Köln 1974.

wirkung über die Finanzzuweisungen. Man spricht vom „goldenen Zügel", mit dem die Kommunen gelenkt werden.

Nun wird man dem Staat sicher nicht das Recht absprechen können, mit der Zuweisung von Landeshaushaltsmitteln Politik zu machen. Ebensowenig wie man eine allgemeine Landesentwicklungsplanung wird ablehnen können, wird man dem Staat das Recht absprechen können, beispielsweise bei der staatlichen Förderung des Schulbaues die von der Regierungsmehrheit beschlossene Schulkonzeption durchzusetzen. Niemand wird angesichts der Kostenexplosion im Krankenhauswesen auch erwarten können, daß das Land die Mittel für die Krankenhausfinanzierung „mit der Gießkanne" gleichmäßig über das gesamte Land ausschüttet und sich nicht um Kostendämpfung bemüht. Das planende Einwirken des Landes muß sich aber auf das Grundsätzliche, auf Grundsatzfragen der Landesentwicklung beschränken. Es erscheint nur in der Form von allgemeinen Richtlinien und Grundsätzen verfassungskonform. Von der Einwirkung im Einzelfall muß der Staat absehen. Insbesondere müssen die Ministerien sich auf die Erarbeitung von Grundsätzen und Richtlinien beschränken, statt Einzelfälle zu entscheiden. Ganz eindeutig werden die Grenzen des verfassungsrechtlich Erlaubten überschritten, wenn Landesbeamte z. B. den kommunalen Schulträgern bei der Bewilligung von Landeszuschüssen die Gestaltung der Fassaden von Schulen, die Anordnung der Toiletten in Schulen, eine bestimmte Bauform (Schustertyp!) oder bei Gemeinschaftshäusern die Raumaufteilung im einzelnen vorschreiben. So beklagte sich mit Recht der Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Bundestagsvizepräsident Dr. Schmitt-Vockenhausen 1975[5]: „Heute ist es nicht mehr die Stunde der schöpferischen Kommunalpolitik, sondern heute sind es die Planungen in Bund und Ländern, die die Zukunft bestimmen sollen. Diese Planungen gehen soweit und werden von der Exekutive in Bund und Ländern bis zu einem Punkt vorangetrieben, daß sie bei der ohnehin geringen Finanzausstattung der Gemeinden diese nur noch zu Erfüllungsgehilfen von Bund und Ländern machen würden, wenn die Gemeinden hier nicht auch ihre Position vertreten, behaupten und eine Gegenbewegung einleiten würden."

Tatsächlich erscheint es in allen Bundesländern äußerst schwierig zu sein, eine vernünftige Grenze zwischen notwendiger staatlicher Planung und freier Entscheidung der kommunalen Selbstverwaltung zu finden. Mir will scheinen, daß Hessen mit seinen regionalen Planungsgemeinschaften,

[5] Bei der Mitgliederversammlung 1975 des Deutschen Städte- und Gemeindebundes am 10. Oktober 1975 in Bonn-Bad Godesberg zum Thema „Die Gemeinden im Staatsaufbau des Grundgesetzes".

zu denen die kreisfreien Städte und Landkreise kraft Gesetzes zusammengeschlossen sind, eine recht passable Lösung des Interessenausgleichs zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung auf dem Gebiet der Landesplanung gefunden hat.

Bereits diese wenigen Beispiele machen deutlich, welch große Rolle einer ausreichenden und sicheren Finanzausstattung der Kommunen für eine echte Selbstverwaltungsgarantie zukommt. Diese muß eine echte Funktionsgarantie und damit notwendigerweise die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung einschließen[6]. Die Finanzausstattung muß den Kommunen im notwendigen Umfange frei verfügbare Einnahmen sichern. Ohne Zweifel ist die Zuweisung eigener Steuerquellen die selbstverwaltungsgerechteste Lösung, weil diese Einnahmen von jeder staatlichen Beeinflussung frei sind und den Selbstverwaltungskörperschaften eine freie Entscheidung ermöglichen. Leider ist es in den vergangenen 30 Jahren nicht gelungen, eine Finanz- und Steuerreform durchzusetzen, die die eigene Steuerhoheit der Gemeinden (Gemeindeverbände) anerkennt, zumal das Steuererfindungsrecht der Kommunen durch Art. 105 GG abgeblockt ist. Somit bleibt nach wie vor für die Kommunen nur die *Beteiligung* an den großen Steuern des Bundes und der Länder.

Der Steuerverbund Kommunen/Bund bei der Einkommensteuer nach Art. 106 Abs. 5 GG ist qualitativ am besten gelungen, weil diese Steuerzuweisungen den Kommunen ohne jeden staatlichen Einfluß zukommen, wenn er auch unzureichend ist und dringend erhöht werden müßte. Der Steuerverbund der Kommunen mit dem Lande Hessen im kommunalen Finanzausgleich ist sowohl quantitativ als auch qualitativ unzureichend. Gewiß hatte das Land Hessen einen Steuerverbund bereits lange vor der Verpflichtung durch Art. 106 Abs. 5 GG eingeführt. Bei der Einführung des Steuerverbundes im Jahre 1956 sagte Finanzminister Dr. Troeger, der sich als ehemaliger Bürgermeister von Neusalz/Schlesien stets mit der kommunalen Selbstverwaltung besonders verbunden gefühlt hat: „Sollten wir nach den Erfahrungen der letzten 5 Jahre ein weiteres Ansteigen des Aufkommens bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer erleben... dann werden den Kommunen automatisch entsprechend höhere Mittel zur Verfügung stehen. Das ist der Sinn des Steuerverbunds, der auf eine größere Selbständigkeit der Finanzgebarung in den Kommunen hinzielt." Das war im Ansatz und grundsätzlich ohne Zweifel richtig. Nur darf man dabei nicht übersehen, daß nur knapp 50% dieser Zuweisungen nicht

[6] Der Hessische Minister der Finanzen, Hessen und seine Gemeinden, 15 Jahre kommunaler Finanzausgleich, Wiesbaden 1970.

zweckgebunden, der Rest jedoch Zweckzuweisungen für den Schullastenausgleich, den Bau von Schulen, von Sportanlagen, Trink- und Abwasseranlagen, von Dorfgemeinschaftshäusern usw. sind. Aber auch die Verwendung der an sich „freien" Zuweisungen im Finanzausgleich für die allgemeine Kommunalverwaltung wird durch den Staat beeinflußt und zu einem immer größeren Teil in Anspruch genommen; denn das Land hat den Kommunen in den letzten Jahren immer neue Aufgaben zugewiesen und bestehende Aufgaben immer weiter ausgeweitet, ohne die dafür benötigten Mittel in ausreichenden Umfange bereitzustellen. So steigt die örtliche Sozialhilfe, deren Umfang und Ausmaß von Bund und Land bestimmt werden, jedes Jahr um ein rundes Drittel; die überörtliche Sozialhilfe, die sich mit gleicher Tendenz entwickelt, muß über den Landeswohlfahrtsverband zu einem ganz erheblichen Teil von den kreisfreien Städten und den Landkreisen finanziert werden. Bau und Betrieb von Krankenhäusern, von Schulen, der Umweltschutz, die Abfallbeseitigung, die Landschaftspflege gehen alle zu einem erheblichen Teil zu Lasten dieser „freien" Mittel. So ergibt sich für die Kommunen eine finanzielle Engpaßsituation, die ihre freie Entfaltung immer stärker behindert: Im Jahre 1976 sind 9 von 24 hessischen Kreisen defizitär.

Unmittelbare Einwirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung

Neben den genannten mittelbaren Beeinflussungen bestehen unmittelbare Einwirkungsmöglichkeiten des Landes in die kommunale Selbstverwaltung, die sogar durch Gesetz festgelegt sind, so wenn in § 131 Abs. 1 Ziff. 6 HGO bestimmt wird, daß „im Rahmen der staatlichen Ordnungsprüfung auch zu prüfen ist, ob (von den Gemeinden) zweckmäßig und wirtschaftlich verfahren wird". Eine Belastungsprobe dieser Art steht für die nächste Zeit bevor insoweit, als die Regierungsparteien beabsichtigen, nunmehr in Hessen eine überörtliche Prüfung in der Art einzurichten, daß diese Prüfung dem Landesrechnungshof zugewiesen werden soll, der dann auch die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der gemeindlichen Haushaltsführung im Einzelfalle prüfen solle.

Gefährdung und Wert der Selbstverwaltung

Zwei weitere Gefahren, denen die kommunale Selbstverwaltung ausgesetzt ist, drohen durch die Verwaltungsreform und die Datenverarbeitung.

Die Verwaltungsreform hat mit ihrer Vergrößerung der kommunalen Einheiten die lokalen Bindungen, die zum Engagement des Bürgers für den Bürger im Stein'schen Sinne entscheidend notwendig sind, ganz erheblich gelockert. Es kann sicher nicht ohne Auswirkungen auf Art und Qualität kommunaler Selbstverwaltung sein und bleiben, wenn im Zuge der Verwaltungsreform rund 11 500 Vertreter der örtlichen Selbstverwaltung ausgeschieden und wenn von 2 613 kreisangehörigen Gemeinden (Stand Mai 1970) heute rund 2200 nicht mehr bestehen. Mir scheint, daß für die vergrößerten Gemeinden und Kreise die richtige Verwaltungsform, die die Einwirkungsmöglichkeiten des Bürgers auf die Entscheidungen seiner Gemeinde garantiert, erst noch gefunden werden muß. Wie in dem Umlandverband Frankfurt mit rd. 1,5 Mio. Einwohnern kommunale Selbstverwaltung im Sinne bürgerschaftlicher Mitwirkung praktiziert werden soll, ist trotz der verschiedenen Vorschläge noch nicht recht vorstellbar.

Auch die elektronische Datenverarbeitung (ADV) kann Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung mit sich bringen. In einer von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung herausgegebenen Schrift kommt Warnke[7] anhand von ausgewählten Organisationsmodellen zu der Feststellung, daß das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung durch zahlreiche Regelungen der ADV-Organisation beeinträchtigt wird. Die Beeinträchtigung sei zum einen darin zu sehen, daß Regelungen, die den einzelnen, an eine Datenverarbeitungszentrale angeschlossenen kommunalen Gebietskörperschaften die Beteiligung an der Verfahrensgestaltung für Selbstverwaltungsaufgaben einräumen, fehlen oder zu unbestimmt sind. Zum andern bestünden Lösungen, die den Status der Kommunen innerhalb der ADV-Verbundorganisation des Landes stark einengten, so daß kommunale Mitgestaltungsrechte durch institutionelle Koordinierungseinrichtungen oder normative Einflußnahme ausgeschlossen werden könnten. Dazu kommt der systemimmanente Mangel, daß die Datenzentralen technisches Eigengewicht entwickeln und sich dadurch mehr und mehr den kommunalen Einflüssen entziehen.

Trotz aller Schwierigkeiten und Rückschläge ist der Gedanke der kommunalen Selbstverwaltung — und zwar durchaus im Stein'schen Sinne als bürgerschaftliches Mitwirken an den Angelegenheiten der örtlichen Ge-

[7] Dissertation von R. Warnke, Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung und der Anschluß kommunaler Gebietskörperschaften an Datenverarbeitungszentralen, Kommunale Geschäftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1976.

meinschaft – nicht tot, sondern sehr lebendig. Zahlreiche Bürgerinitiativen zu den verschiedensten Themen – Stadtplanung, Erhaltung schöner alter Gebäude, Erhaltung von unberührter Landschaft, Teilnahme am Umweltschutz, am Schulwesen, Anregung von Maßnahmen der Freizeitgestaltung usw. – zeigen, daß Stein'scher Bürgergeist durchaus auch heute noch vorhanden ist. Diese Bürgerinitiativen lassen aber auch erkennen, daß die Bürger nur noch zum Teil davon überzeugt sind, daß ihre Anliegen mit den derzeitigen Formen der kommunalen Selbstverwaltung in vollem Umfang erfaßt und ausreichend berücksichtigt werden. So artikuliert sich der Wunsch gewisser Kreise der Bürgerschaft nach Partizipation an der Gemeindeverwaltung auf diese Weise. Das liegt wahrscheinlich auch zu einem Teil daran, daß in den kommunalen Parlamenten nicht nur unmittelbar bürgerbezogene Angelegenheiten behandelt werden, sondern oft überörtliche Parteipolitik Gegenstand der Beratungen ist. Dazu kommt eine Gefährdung des Prinzips der bürgerschaftlichen Mitgestaltung der lokalen Angelegenheiten durch das sogenannte „imperative Mandat". Über Fahrpreise der kommunalen Verkehrsmittel entscheiden heute oft nicht mehr die Gemeinden, Kreise oder die Gesellschafter kommunaler Betriebe in eigener Verantwortung, sondern auf Anweisung von Parteigremien oder außerkommunaler Stellen.

Der Wert der kommunalen Selbstverwaltung für die freiheitliche Demokratie kann nicht hoch genug veranschlagt werden. „Selbstverwaltung als dezentralisierendes Element einer die horizontale Gewaltentrennung ergänzenden vertikalen Gliederung eines Teiles der dritten Gewalt, der Administrative, bildet", wie von Unruh jüngst gesagt hat, „einen Bestandteil der freiheitlichen Grundordnung. Deshalb wird die Preisgabe der hierfür dienenden Einrichtungen auch nicht durch ein zeitweilig zu beobachtendes Desinteresse des Bürgers an öffentlichen Aufgaben und den dazu dienenden Pflichten gerechtfertigt, solange es überhaupt noch Frauen und Männer gibt, die sich hierfür zur Verfügung stellen. Solange aber eine solche Bereitschaft noch vorhanden ist, muß das Ziel der Reformen darauf gerichtet sein, die Dezentralisation der Verwaltung und der Ausgewogenheit wirklicher Kompetenzen der verschiedenen Ebenen zu erhalten oder zu verbessern, weil, wie Arnold Köttgen befürchtete, im ‚vollendeten Verwaltungsstaat die vox humana' verstummen könne[8]". In ähnlichem Sinne hat sich 1973 der damalige Bundeskanzler Brandt ausgesprochen. Nach ihm ist eine ge-

[8] G. Chr. von Unruh beim Professorengespräch 1973 des Deutschen Landkreistages, in: Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 2, Seite 13, Köln 1974.

sunde und funktionsfähige kommunale Selbstverwaltung „die beste Gewähr dafür, daß die Demokratie erhalten, gestärkt und im Alltag gelebt wird. Wo verantwortungsbewußte und verantwortungsbereite Bürger demokratisch am Leben und an der Gestaltung der örtlichen Gemeinschaft mitwirken, haben extreme und antidemokratische Kräfte keine Chance!"[9]

Stärkung der Selbstverwaltung

Angesichts des Wertes der kommunalen Selbstverwaltung erhebt sich die Frage, wie den aufgezeigten Mängeln und Behinderungen abgeholfen werden kann. Zunächst sollte der Gesetzgeber mehr Rücksicht auf die Rechte der kommunalen Selbstverwaltung nehmen und sie durch unmittelbare und mittelbare Eingriffe in ihrem Entscheidungsfreiraum nicht mehr als zwingend notwendig einengen. Da zur Sicherung der Rechte der kommumunalen Selbstverwaltung in erster Linie die Sicherung einer qualitativ und quantitativ ausreichenden Finanzbasis gehört, erscheint es zur Erhaltung der Rechtsstellung der kommunalen Selbstverwaltung vordringlich notwendig, die frei verfügbaren Finanzmittel der Gemeinden und Kreise zu verstärken. Das geschieht am besten durch Erhöhung der kommunalen Einnahmen aus Steuern. Hier ist bemerkenswert, daß diese Einnahmen 1961 noch über 35% der kommunalen Einnahmen ausmachten, 1973 aber bereits auf rund 30% gesunken sind. Da andererseits die Kommunalsteuern (Grundsteuer und Gewerbesteuer) bis an die Grenze des Vertretbaren die Bürger belasten, eine weitere Erhöhung zu verfassungsrechtlich unzulässigen Verzerrungen führen würde und das kommunale Steuererfindungsrecht durch Art. 105 GG abgeblockt ist, bleibt als allein gangbarer Weg der, den gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer zu erhöhen. Die Forderung, den kommunalen Einkommensteueranteil von derzeit 14% auf 18% anzuheben, wird denn auch seit Jahren von den kommunalen Spitzenverbänden erhoben. Ebenso sollte der hessische Landesfinanzausgleich, bei dem im Jahre 1976 der Verbundsatz bei der Einkommensteuer von 23% auf 20,6% und bei der Kraftfahrzeugsteuer von 25 auf 22,5% herabgesetzt worden ist, den früheren Satz wiederherstellen. Weiter müßten zur Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung der Bundes- wie auch der Landesgesetzgeber und die Fachminister davon abgehen, den Kommunen immer neue Aufgaben ohne die gleichzeitige

[9] W. Brandt vor der ersten Mitgliederversammlung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes am 5. 10. 1973 in Bonn-Bad Godesberg.

Zuweisung der dafür benötigten Finanzierungsmittel zuzuweisen. Das gleiche gilt für die ständige Erweiterung bereits bestehender kommunaler Aufgaben, besonders im sozialen Bereich. Hier ist das „Wohltuen aus fremden Taschen" sowohl beim Bundestag wie auch bei den Landtagen verbreitet und beliebt. Die Hessische Landesregierung hat ihre grundsätzliche Haltung zur Frage der Übertragung neuer Pflichten und Aufgaben auf Gemeinden und Landkreise in einem Gespräch mit Vertretern der kommunalen Spitzenverbände präzisiert und in ihrer Sitzung vom 2.9.1975 beschlossen, zukünftig von kostenwirksamen Erlassen bzw. Gesetzesentwürfen zu Lasten der Kommunen bzw. kommunaler Verbände Abstand zu nehmen, es sei denn, daß eine entsprechende volle finanzielle Deckung ausgewiesen wird. Im übrigen hat sie auf § 3 HGO und § 3 HKO hingewiesen (LTDrucks. 8/2796 v. 24.6.1976).

Es wäre schon ein ganz wesentlicher Fortschritt, wenn vor dem Erlaß von Bundes- und Landesgesetzen eindeutig festgestellt würde, welche Kostenfolgen sich auch für die kommunale Selbstverwaltung ergeben. Denn oft kennen Abgeordnete die Kostenfolgen nicht, weil sie mit der kommunalen Praxis zu wenig vertraut sind. Inzwischen hat auf Betreiben des Bundestagsabgeordneten Friedrich Schäfer die Bundesregierung mit Wirkung vom 7.3.1975 durch entsprechende Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien angeordnet, daß vorbereitende Gesetzentwürfe, durch die Belange des kommunalen Bereichs berührt werden, den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene möglichst frühzeitig zur Stellungnahme zugeleitet werden. Wenn in den Entwürfen abweichende Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände nicht berücksichtigt werden, dann ist das in der Begründung des Gesetzentwurfs darzulegen, damit sie auch dem Bundestag und dem Bundesrat zur Kenntnis gelangen und in die spätere Gesetzesberatung einfließen können. Der Bundestag hat am 19.6.1975 eine ähnliche Änderung seiner Geschäftsordnung beschlossen.

In Hessen ist von den kommunalen Spitzenverbänden ebenfalls die Institutionalisierung eines kommunalen Beteiligungsrechts und eine Änderung des § 147 HGO gefordert worden. „Der weitaus größte Teil der Bundes- und Landesgesetze", so heißt es in der Begründung, „wird durch die Städte, Gemeinden und Kreise durchgeführt. Einer der Gründe dafür, daß diese untere Verwaltungsebene durch die Geltung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung politisch verselbständigt ist, liegt in ihrer Funktion, gesamtstaatlich bedeutsame Innovationen in Gang zu setzen und Fehlentwicklungen sowie Fehlsteuerungen, die bei der Durchführung der Gesetze auftreten, an den Gesetzgeber zurückzumelden. Hierbei haben die kommu-

nalen Spitzenverbände eine wesentliche Funktion. Ihnen fällt die Aufgabe zu, Informationen weiterzugeben und Interessen zu vertreten, und zwar möglichst schnell sowie administrativ und parteipolitisch möglichst unbeeinflußt. Diese Funktion der kommunalen Spitzenverbände ist die notwendige Konsequenz aus der Tatsache, daß das deutsche Organisationsrecht eine unmittelbare Interessenabstimmung zwischen Staat und kommunalem Bereich bei der Gesetzgebung und dem Gesetzesvollzug, anders als etwa im Planungsrecht, nicht kennt. Durch eine möglichst frühzeitige Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände können die Erfahrungen der kommunalen Verwaltungspraxis noch besser berücksichtigt werden als bisher. Ein Ziel dabei sollte sein, die mit der Gesetzesdurchführung verbundenen Kosten möglichst wirklichkeitsgetreu zu ermitteln, damit sich der Gesetzgeber über die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Gesetze weitgehend Klarheit verschaffen kann."

Keine Selbstverwaltung ohne aktive Bürger

Zu einer Verbesserung der Verhältnisse müssen und können aber auch die Kommunen selbst, die Bürger der Gemeinden und Kreise, beitragen. Sie müssen versuchen, ihren Einfluß auf die Zusammensetzung der Kommunalparlamente dahingehend zu verstärken, daß diese tatsächlich eine echte Vertretung der Bürgerschaft darstellen und deren Zusammensetzung widerspiegeln. Das ist in den kreisangehörigen Gemeinden und in den Kreisparlamenten noch am ehesten der Fall, in den Großstädten repräsentieren die Kommunalparlamente kaum alle Schichten der Bevölkerung. Sie sind im Gegenteil meist kein Spiegelbild unserer Gesellschaftsstruktur. Im Landtag liegen die Verhältnisse noch ungünstiger, wenn man bedenkt, daß hier fast 50% der Volksvertreter dem öffentlichen Dienst angehören. Parlamentarische Unabhängigkeit können sich deshalb nur wenige leisten. Die Entwicklung hat dazu geführt, daß sich das Verhältnis zwischen Wählern und Mandatsträgern, zwischen Vertretern und Vertretenen in den Kommunen sehr gelockert hat. Es muß künftig wieder so gestaltet werden, daß die Mandatsträger die Notwendigkeiten und Bedürfnisse der Bevölkerung im echten Sinne kennen und demgemäß vertreten können. Heute bereits bietet die Hessische Gemeindeordnung an sich genügend Instrumente für eine stärkere bürgerschaftliche Beteiligung an der Gemeindearbeit; diese werden meistens nicht genügend genutzt. Die Gemeinden sollten die bürgerschaftliche Mitwirkung an kommunalen Entscheidungsprozessen stärken.

Der Landesgesetzgeber hat diese Probleme erkannt und ist um Abhilfe bemüht. Derzeit liegen dem Landtag Gesetzentwürfe zur Novellierung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung[10] vor, die im wesentlichen das Ziel haben, die Möglichkeit der Bürger zur Mitwirkung am kommunalen Geschehen gesetzlich auszubauen: die Sitzungen der Ausschüsse der Gemeindevertretung sollen künftig grundsätzlich öffentlich sein; mindestens einmal im Jahr soll eine Bürgerversammlung abgehalten werden; ein Bürgerbegehren soll eingerichtet werden und ausländischen Staatsangehörigen soll die Mitwirkung in kommunalen Kommissionen und Deputationen ermöglicht werden. Der in diesen Änderungsvorschlägen erkennbare Wille des Gesetzgebers, daß in den Gemeinden und Kreisen besser als bisher auf die Wünsche der Bürger eingegangen werden soll, schließt die Vorstellung ein, daß die kommunale Selbstverwaltung den aktiv tätigen Bürger braucht. Alle gesetzlichen Regelungen, müssen wirkungslos bleiben, wenn sie von den Bürgern selbst nicht mit Leben erfüllt werden. Wer in der kommunalen Selbstverwaltung tätig ist, wird durch diese Betätigung auf den verschiedenen Ebenen dazu gebracht, die vorhandenen Sachgesetzlichkeiten und die Notwendigkeiten, aber auch die Chancen und Möglichkeiten einer sinnvollen politischen Arbeit kennenzulernen und sich darüber ein eigenes Urteil zu bilden. Dieses erzieherische Moment, das schon für den Freiherrn vom Stein eine große Rolle spielte und das Hans Peters immer besonders betont hat, sollte mehr genutzt werden.

Öffentlichkeitsarbeit

Vielleicht liegt die zu beobachtende Zurückhaltung der Bürgerschaft aber auch an nicht ausreichender Öffentlichkeitsarbeit der Organe der kommunalen Selbstverwaltung, die den Bürgern ihre Arbeit nicht instruktiv genug vorstellen. Wesentliche Voraussetzung für eine Besserung ist eine rechtzeitige umfassende Information, die dem einzelnen Bürger die Möglichkeit einer Mitgestaltung der örtlichen Lebensverhältnisse aufzeigt und eine engere Verbindung zwischen der Vertretungskörperschaft, der Verwaltung und den Gemeindebürgern herstellt. Nur die Bereitschaft der Gemeinde, über die gemeindlichen Aufgaben und Probleme zu informieren, Anregungen aufzunehmen und in die eigenen Überlegungen einzubeziehen und schließlich sich der öffentlichen Meinung zu stellen, wird die Skepsis

[10] Während der Drucklegung hat der Landtag diese Entwürfe zum Gesetz erhoben, vgl. Anm. 2.

abbauen gegenüber „denen da oben, die ja doch alles selbst entscheiden". Nur wenn der Bürger mit der Zeit ein neues Bild von der Verwaltung gewinnt, dürfte er selbst bereit sein, sich zu engagieren. Wenn frühzeitig die Möglichkeit eröffnet wird, für den Einzelnen zu erkennen, was in der Folgezeit anstehen könnte, kann mit Anregungen und der Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung gerechnet werden. Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sind grundlegende Voraussetzungen, um die immer häufiger geforderte Partizipation des Bürgers, vor allen Dingen auch an Planungsprozessen, zu gewährleisten. Diese Informationspflicht obliegt keineswegs allein den Vertretungskörperschaften und den in ihr vertretenen Parteien und Gruppen, sondern ebenso der Verwaltung. Sie besitzt den breitesten Überblick über die anstehenden kommunalen Probleme und dürfte im Endeffekt auch von einer breiten bürgerschaftlichen Mitwirkung am meisten Nutzen ziehen. Die neben der Information erforderliche ständige Aufforderung und Herausforderung des Bürgers zur Beteiligung, die Förderung und Vermittlung des Gemeingeistes, die Intensivierung des Bürgerinteresses sind aber ebenso auch Aufgabe der Parteien, Wählervereinigungen Interessenvertretungen.

Festzuhalten bleibt: So wie die Gemeinden ohne die aktive Mitarbeit ihrer Bürger nicht die ihnen vom Grundgesetz und der Hessischen Verfassung zugewiesenen Aufgaben als untere Verwaltungsstufe in unserem föderativen System wahrnehmen können, kann dieses System auf die Dauer nur bestehen, wenn ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen Gemeinden, Kreisen, Ländern und dem Bund besteht. Das föderative System setzt Solidarität der Teile, setzt gebührende Rücksichtnahme der Teile auf das Ganze, den Gesamtstaat, voraus. Die Funktionsfähigkeit des Ganzen wird gestört, wenn eine der Ebenen ihre Aufgaben nicht mehr ausreichend erfüllt oder erfüllen kann, sei es wegen mangelnden Interesses der Bürger, sei es wegen übergreifender Ansprüche einer anderen Ebene.

HANS VOIT

DIE KOMMUNALE GEBIETSREFORM IN HESSEN

I.

Vorbemerkung

Eine umfassende territoriale Neugliederung der Kreise und Gemeinden, die in allen Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland inzwischen in Angriff genommen und in einem erheblichen Teil dieser Länder gesetzlich und auch tatsächlich abgeschlossen ist, wird seit Mitte der 60er Jahre dieses Jahrhunderts ernsthaft diskutiert. Erste Anstöße, eine solche Reform durchzuführen, sind in Hessen bereits im Jahre 1947 durch ein, auch heute noch beachtenswertes Gutachten einer Kabinettskommission unter dem Vorsitz von Prof. Hermann Brill[1] bekanntgeworden. Die Kommission, die durch Kabinettsbeschluß vom 31. März 1947 eingesetzt worden war, stellt in ihren allgemeinen Überlegungen über die Notwendigkeit einer Territorialreform u.a. fest: „Der Ausgangspunkt jeder Verwaltung muß die Gemeinde sein. Es muß erreicht werden, daß – von wenigen Ausnahmen abgesehen – jedes Anliegen des Bürgers von der örtlichen Gemeindebehörde entgegengenommen und zumindest in einem Vorstadium erledigt werden kann. Um dies zu verwirklichen, ist eine Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden notwendig. Die Beseitigung der Zwerggemeinden, Zusammenlegung von Gemeinden und Eingemeindungen von Gemeinden und Gemeindeteilen in die Stadtgemeinden sind die ersten Maßnahmen, die ergriffen werden müssen." Das Gutachten enthält Vorschläge zur Eingliederung von „Zwerggemeinden" unter 300 Einwohnern und regt die Auflösung kleinerer Landkreise mit dem Ziel an, die Zahl der hessischen Landkreise von 39 auf 31 zu vermindern. Ein Minderheitenvorschlag hält sogar die Reduzierung der hessischen Landkreise auf 24 für erforderlich und kommt damit der 1972 gefundenen Lösung (20) schon ziemlich nahe. In der ersten

[1] Die Verwaltungsreform in Hessen, herausgegeben von der Kabinetts-Kommission zur Vorbereitung der Verwaltungsreform, Wiesbaden, Bd. I, 1947; Bd. II, 1948.

Phase des Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg haben aber andere Probleme einen höheren Rang der politischen Priorität eingenommen, so daß Folgerungen aus diesem Gutachten damals nicht gezogen worden sind. Man mag dies bedauern, denn es erscheint nicht ganz unwahrscheinlich, daß eine territoriale Neugliederung — wenn sie schon als notwendig und unausweichlich angesehen wird — damals mit geringeren Emotionen und politischen Schwierigkeiten hätte durchgeführt werden können, als dies am Ende des Wiederaufbaus, dem Ende der sog. Nachkriegszeit, geschehen ist.

Die nach der Landtagswahl im November 1970 gebildete Koalitionsregierung aus SPD und F.D.P. hatte entsprechend der Koalitionsvereinbarung die kommunale Verwaltungsreform in Angriff zu nehmen. „Die Erarbeitung und Durchführung einer umfassenden Verwaltungsreform ist eines der wesentlichen Ziele der Hessischen Landesregierung in dieser Legislaturperiode", so lautet der erste Satz der allgemeinen Begründung der Vorlage der Hessischen Landesregierung vom 1. 3. 1972 (Drucks. 7/1370) betreffend den Entwurf für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Alsfeld und Lauterbach.

Obwohl über den exakten zeitlichen Ablauf der Durchführung einer solchen Reform zunächst keine klaren Vorstellungen bestanden, ist das Gesetzgebungswerk dann aber mit hohem Arbeitsaufwand und bemerkenswerter Anstrengung in der bis Herbst 1974 laufenden VII. Wahlperiode des Hessischen Landtages beraten und mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen verabschiedet worden. Die CDU-Opposition hat den Gesetzen trotz Übereinstimmung in manchen Einzelfragen und konstruktiver Mitarbeit im Ausschuß für Verwaltungsreform aus grundsätzlichen Erwägungen nicht zugestimmt.

II.

Verfassungsrechtliche Grundsätze, Notwendigkeit und Methode der kommunalen Neugliederung

1. Verfassungsrechtliche Grundsätze

In allen Flächenstaaten der Bundesrepublik sind die mit der kommunalen Neugliederung in Zusammenhang stehenden verfassungsrechtlichen Grundfragen zu Beginn der Reformmaßnahmen oft gleichzeitig nebeneinanderher — und auch gerichtlich — überprüft worden. Dabei wurde geklärt, daß Eigenständigkeit und Gebiet des einzelnen Kreises und der einzelnen

Gemeinde nicht verfassungsrechtlich geschützt sind, also durch den Landesgesetzgeber aus Gründen des öffentlichen Wohls verändert werden können. Nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung[2] und der überwiegenden Meinung in der Literatur schützen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen (Art. 28 GG, Art. 137 HV) den institutionellen Bestand der Gemeinde, d.h. die Rechts- und Organisationsform als solche, nicht aber den Bestand der einzelnen konkreten Gemeinde. Diese Feststellung gilt um so mehr für die Landkreise als Gemeindeverbände[3], für die die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG sogar etwas schwächer ausgestaltet ist.

2. *Notwendigkeit der kommunalen Neugliederung*

Die Überlegungen zur Notwendigkeit der kommunalen Neugliederung fanden in der Vorlage der Landesregierung zur Neugliederung der Landkreise Alsfeld und Lauterbach vom 1. 3. 1972 (Drucks. 7/1370), S. 7f. ihren komprimierten Niederschlag. Diese Ausführungen, die hier auszugsweise zitiert sind, können – unter Anpassung an die fortgeschrittene Entwicklung – als eine Weiterführung der oben zitierten Aussage aus dem „Brill-Gutachten" gewertet werden; sie stehen unter dem Motto: Stärkung der Selbstverwaltungskraft der Gemeinden: „Gemeinden und Kreise weisen flächen- und einwohnermäßig außerordentlich große Unterschiede auf. Während die meisten Kleinstgemeinden keinen Einwohnerzuwachs oder sogar erhebliche Abwanderungen zu verzeichnen haben, nehmen die zentralen Gemeinden in den ländlichen Räumen und vor allem die großen Gemeinden in den Verdichtungsgebieten an Bevölkerung in der Regel ständig zu. Einwohnermäßig kleine Gemeinden verfügen zum Teil über große Gemeindegebiete, wachsenden großen Gemeinden fehlt Siedlungsraum. Bei den Landkreisen bestehen ähnlich krasse Unterschiede in Einwohnerzahl und Fläche. Wesentliche Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Bevölkerungsdichte und der Wirtschaftskraft.

Die sich aus dem gesellschaftspolitischen Wandlungsprozeß ergebenden Aufgaben können von den kleinen Selbstverwaltungskörperschaften mangels ausreichender Verwaltungskraft vielfach nicht bewältigt werden. Demzufolge haben die Gemeinden in zunehmendem Maße versucht, durch kommunale Gemeinschaftsarbeit in Zweckverbänden ihre mangelnde

[2] Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 1, 164ff., 175; 7, 358ff., 364; 8, 332ff., 359; 11, 266ff., 273ff.; 17, 172ff., 182; 21, 117ff., 130; 22, 180ff., 205; 23, 353ff., 365f.

[3] Bundesverfassungsgericht, Beschlüsse vom 20. März 1970 – 2 BvR 39/70 und 2 BvR 55/70.

Leistungskraft auszugleichen. Je geringer aber der unmittelbare Funktions- und Entscheidungsbereich der kommunalen Einheiten ist, um so weniger kann sich bürgerschaftliche Mitwirkung entfalten.

Die bestehende kommunale Verwaltungsstruktur verhindert die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den verschiedenen Landesteilen, weil die erforderliche Infrastruktur leistungsfähige und großräumige Verwaltungseinheiten erfordert. Sie stimmt auch mit den natürlich gewachsenen Wirtschafts- und Lebensräumen nicht mehr überein. Eine sinnvolle Planung, wie sie insbesondere die Raumordnung seit Ende der 50er Jahre fordert, ist in vielen Fällen unmöglich oder erfordert einen unverhältnismäßig hohen Koordinierungsaufwand.

Bei aller Anerkennung der Leistungen und der Anpassungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere bei der Bewältigung der Nachkriegsprobleme muß festgestellt werden, daß die kommunale Selbstverwaltung zur Erfüllung der heutigen, besonders aber der künftigen gesellschaftspolitischen Aufgaben einer gebietlichen und funktionalen Neuordnung bedarf."

3. Methode der kommunalen Neugliederung

In den Gemeindeordnungen aller Bundesländer ist eine Vorschrift enthalten, die eine Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften zu Gebietsänderungen vorschreibt[4]. Anhörung bedeutet, die Möglichkeit einer kommunalen Gebietskörperschaft, sich zu konkreten Gebietsänderungsvorschlägen zu äußern. Diese Anhörungen hat der Hessische Innenminister spätestens anhand der Gesetzesentwürfe schriftlich durchgeführt; soweit der Hessische Landtag Änderungen der Regierungsvorlagen vorgenommen hat, sind die Betroffenen zum Teil auch mündlich angehört worden. Auch die kommunalen Spitzenverbände haben Gelegenheit erhalten, sich zu äußern.

In Hessen hatte der Minister des Innern schon im Jahre 1969 Grundsätze für die Planung der gebietlichen Neugliederung auf der Gemeindeebene und auch die erste Modellplanung zur gebietlichen Neugliederung auf der Gemeindeebene im Landkreis Gießen[5] veröffentlicht.

Von diesen Planungsgrundsätzen, die eine weite Verbreitung gefunden haben, ausgehend, sind für alle hessischen Landkreise bis zum Oktober 1971

[4] Hessen: § 16 HGO; § 14 HKO.

[5] Der Hessische Minister des Innern, Zur Planung der gebietlichen Neuordnung auf der Gemeindeebene in Hessen, Juli 1969.

Modellplanungen für eine gemeindliche Neugliederung erarbeitet und zur Diskussion gestellt worden. Sie führten in einer beachtlichen Zahl von Fällen zu entsprechenden Neugliederungsbeschlüssen von Gemeinden in allen Teilen des Landes, die allerdings auch durch Vergünstigungen im Finanzausgleich gefördert wurden.

Durch freiwillige, von der Landesregierung vollzogene Zusammenschlüsse und Eingliederungen verringerte sich die Zahl der hessischen Gemeinden zum 31. 12. 1971 von 2642 (31. 12. 1969) um 1409 auf 1233.

Nachdem sich herausgestellt hatte, daß wegen notwendiger Grenzkorrekturen zu Gemeinden benachbarter Kreise eine von der Kreisreform getrennte abschließende Gemeindereform nicht durchführbar war, entschlossen sich die Hessische Landesregierung und der Landtag, Gemeinde- und Kreisreform in den einzelnen Landesteilen — nach gewissen Neugliederungsabschnitten getrennt — synchron durch Gesetz durchzuführen. Diese beim ersten Neugliederungsabschnitt[6] befolgte Methode ist von Landesregierung und Landtag beibehalten worden. Sie hatte den Vorteil, daß in den einzelnen Landesteilen die Neugliederung endgültig abgeschlossen werden konnte und vermied zweifache Anhörung zu Gemeinde- und Kreisneugliederung.

Nach Inkrafttreten der Neugliederungsgesetze mußte in allen kommunalen Gebietskörperschaften eine Wahl stattfinden, denen bewohnte Gebiete zugeordnet wurden; eine Unterscheidung zwischen Eingliederung und Zusammenschluß bei Gemeinden ist nach der Änderung des Kommunalwahlrechts[7] nicht mehr möglich. Bereits bei der Beratung der ersten Neugliederungsgesetze haben sich die Fraktionen des Hessischen Landtages darauf geeinigt, daß bei der Kreisneugliederung alle betroffenen Kreise „untergehen"; also auch der Landrat und die hauptamtlichen Beigeordneten neu gewählt werden müssen.

III.

Die gebietliche Neugliederung der hessischen Landkreise

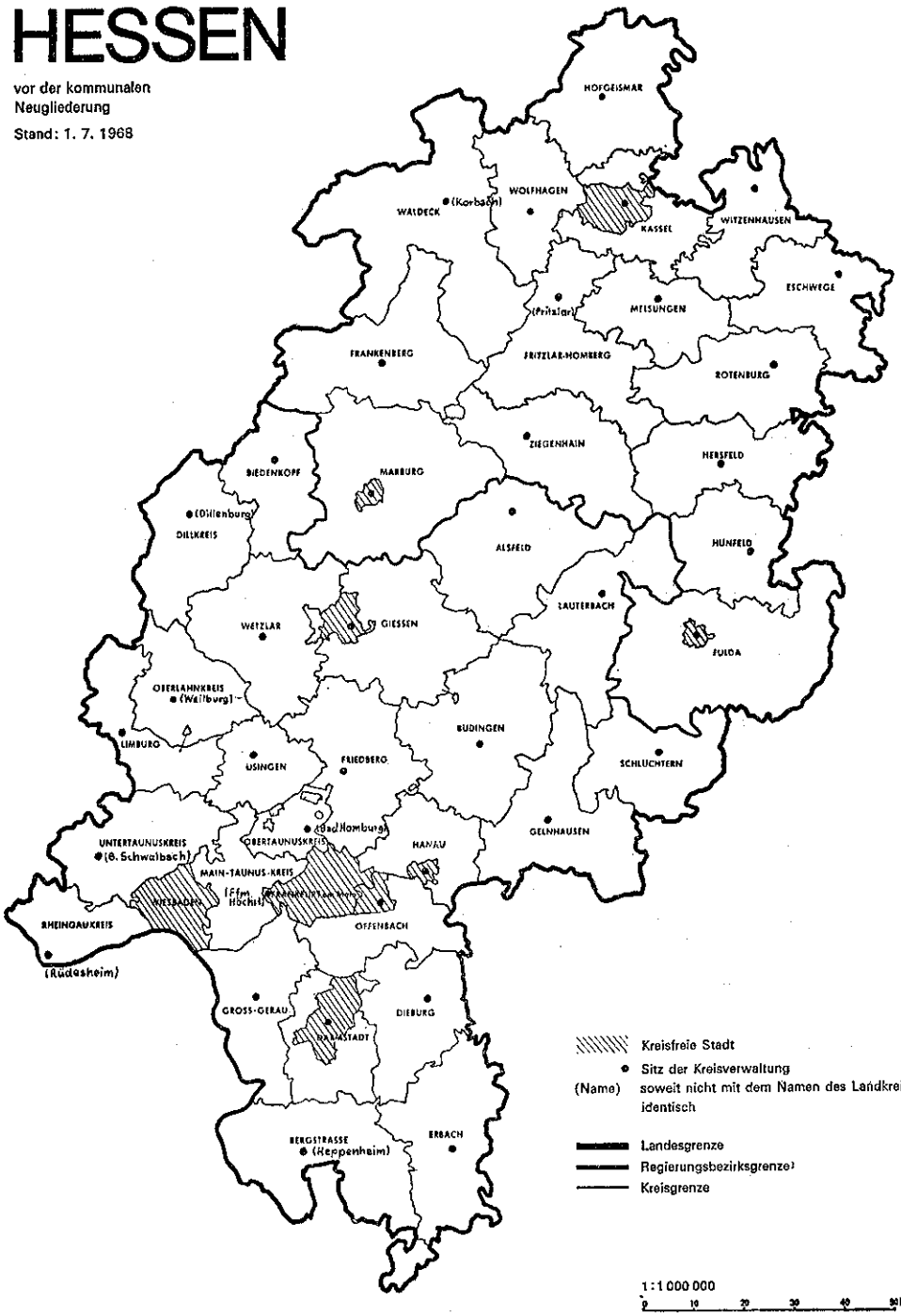
1. In den einzelnen Bundesländern gab es vor der Kreisneugliederung historisch bedingt die unterschiedlichsten Größenordnungen auf Kreisebene. Von den 39 hessischen Landkreisen (Stand 1. 7. 1972) hatte der

[6] Gesetze vom 11. 7. 1972 (GVBl. I S. 215ff.).
[7] Gesetz vom 2. 11. 1971 (GVBl. I S. 253).

HESSEN

vor der kommunalen Neugliederung

Stand: 1. 7. 1968



größte, der Landkreis Offenbach, 267000 Einwohner, der Landkreis Usingen, der kleinste, 34000 Einwohner. Besonders diese durch nichts zu begründenden Unterschiede von mehr als 200000 Einwohnern ließen es notwendig erscheinen, durch Neugliederungsmaßnahmen möglichst angenäherte, allerdings durch Landschaft und Topographie wieder eingeschränkte Größenordnungen in sogenannten Großkreisen zu finden.

2. Nach § 6 der Hessischen Landkreisordnung muß das Kreisgebiet so bemessen sein, daß die Leistungsfähigkeit des Kreises zur Erfüllung seiner Aufgaben (der subsidiären Universalität) gesichert ist. Im Gegensatz zur Gemeinde mit ihrem oft seit Jahrhunderten gewachsenen historischen Bild bietet sich für den Kreis von der Siedlungsstruktur her grundsätzlich keine räumliche (fotografierbare) Abgrenzungsmöglichkeit. Wie bei der Gemeindegebietsreform kommt den geographischen und topographischen Verhältnissen aber eine nicht unwesentliche Bedeutung zu, neben folgenden Kriterien: Verwaltungs- und Finanzkraft, Verflechtungsbereiche der Mittelzentren, strukturräumliche Gliederung (Verdichtungsgebiete, Bundesausbaugebiete, Zonenrandgebiet), gesellschaftliche Integration („das innere Verhältnis der Bevölkerung zum Kreis"), Überschaubarkeit für den Kreisbürger, Sitz der Kreisverwaltung (Mittelzentrum im Sinne der Landesplanung). Ungeachtet dieser für die Größe eines Kreises bestimmenden Kriterien, die freilich auf Anhieb kein konkretes Ergebnis im Einzelfall aufzeigen, galt es, Zahlenfetischisten zu befriedigen, die genau wissen wollten, wie groß von der Fläche, der Einwohnerzahl und der Anzahl der Gemeinden ein durchschnittlicher Kreis zu sein hat. An dieser Stelle darf aus den ersten Überlegungen des Hessischen Ministers des Innern zur Kreisreform genannt: „Vorschläge zur gebietlichen Neugliederung auf der Kreisebene in Hessen"[8] zitiert werden: „Nach überwiegender Meinung in Theorie und Praxis soll ein Landkreis optimal zwischen 15 und 30 Gemeinden umfassen. Bei 500 Gemeinden im Lande und 25 kreisangehörigen Gemeinden je Landkreis ergeben sich 20 Landkreise mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 190000. Bei einer durchschnittlichen Flächengröße der Gemeinden nach den Modellplanungen sowie den danach durchgeführten Zusammenschlüssen und Eingliederungen von ca. 50 qkm würde dies ein Kreisgebiet von ca. 1250 qkm ausmachen."

Diese Aussage stimmt im wesentlichen auch heute nach Abschluß der Reform, sie wird sich auch im Ländervergleich hören lassen können. Durchschnittszahlen haben allerdings die unangenehme Eigenschaft, eben

[8] Der Hessische Minister des Innern, Mai 1971, S. 15.

als Durchschnittszahlen für den extremen Einzelfall nicht zu passen, von Interessierten aber gleichwohl auf diesen angewendet zu werden. Ich bin z. B. nach wie vor der Auffassung, daß der neue Odenwaldkreis mit rd. 80000 Einwohnern die richtige Größenordnung für den hinteren Odenwald hat, obwohl er bei weitem nicht an die gefundene Durchschnittszahl heranreicht. Er stimmt deshalb, weil jede andere Lösung (z. B. die Zusammenfassung mit dem Landkreis Bergstraße oder die mit Dieburg oder die mit Dieburg und Darmstadt) in Erwägung gezogen worden ist; nach Abwägung aller Umstände standen den genannten Alternativen aber soviele objektiv begründbare Nachteile entgegen, daß die gefundene Lösung als die relativ beste erschien. Es ist nicht zu ändern und liegt in der Natur der Dinge, daß aus einer Durchschnittszahl — auch in der parlamentarischen Diskussion — schiefe Folgerungen gezogen worden sind. Systemtreue und öffentliches Wohl — zwei wesentliche Kriterien, die verfassungsrechtlich nachprüfbar sind — lassen sich nicht allein an Zahlen messen.

3. Zum Sitz der Kreisverwaltung sei hier nur eine Anmerkung gestattet: Trotz unterschiedlicher Regelungen in den Landkreisordnungen der einzelnen Bundesländer sind nahezu alle Länder dazu übergegangen, den Kreissitz durch Gesetz zu bestimmen. Die Erfahrung lehrt, daß die Kreistage — so es die Kommunalverfassung erlaubt — mit der Entscheidung, welche von rivalisierenden Kreisstädten die richtige sei, überfordert sind. Die bisherige, bis zu Beginn der Neugliederung im übrigen in keinem Falle praktizierte hessische Regelung, in dieser Frage den Kreistagen den Vortritt zu lassen, ist durch eine Gesetzesinitiative der Koalitionsfraktionen im Hessischen Landtag abgeändert worden[9]. Mit Wirkung vom 1. 1. 1974 wird der Kreissitz durch Gesetz bestimmt.

4. Die Kreisreform ist in Hessen nach den aufgezeigten Grundsätzen gesetzlich abgeschlossen worden und zu einem erheblichen Teil bereits in Kraft.

Im ersten Neugliederungsabschnitt[6] sind Kreise mit Grenzänderungen wie folgt zu neuen kommunalen Einheiten zusammengefaßt worden: Die Landkreise Alsfeld und Lauterbach zum Vogelsbergkreis, die Landkreise Hersfeld und Rotenburg zum Landkreis Hersfeld-Rotenburg, die Landkreise Fulda und Hünfeld zum Landkreis Fulda, die Landkreise Hofgeismar, Wolfhagen und Kassel zum Landkreis Kassel, der Obertaunuskreis und

[9] Gesetz vom 18. 10. 1973 (GVBl. I S. 385).

der Landkreis Usingen zum Hochtaunuskreis und die Landkreise Büdingen und Friedberg zum Wetteraukreis. Der Landkreis Erbach wurde um südliche Gemeinden des Landkreises Dieburg erweitert und erhielt den Namen Odenwaldkreis. Der Landkreis Bergstraße blieb nach geringfügigen Grenzänderungen im Norden und Osten seines Bereichs unverändert; dort wurde lediglich wie in allen anderen genannten neuen Kreisen gleichzeitig die Gemeindeneugliederung vollzogen.

Die Gesetze sind am 1. 8. 1972 in Kraft getreten, die Vertretungskörperschaften der neugegliederten Kreise und Gemeinden sind bei den allgemeinen Kommunalwahlen am 22. Oktober 1972 gewählt worden.

Der zweite Neugliederungsabschnitt[10] umfaßte die Landkreise: Eschwege und Witzenhausen mit Grenzänderungen zusammengefaßt zum Werra-Meißner-Kreis, die Landkreise Fritzlar-Homberg, Melsungen und Ziegenhain mit Grenzänderungen zusammengefaßt zum Schwalm-Eder-Kreis und die Landkreise Waldeck und Frankenberg mit Grenzänderungen zusammengefaßt zum Landkreis Waldeck-Frankenberg. Diese Gesetze sind am 1. 1. 1974 in Kraft getreten; Nachwahlen haben am 24. März 1974 stattgefunden.

Der dritte Neugliederungsabschnitt betraf den Landkreis Limburg und den Oberlahnkreis, die Landkreise Schlüchtern, Gelnhausen und Hanau und die kreisfreie Stadt Hanau sowie die Landkreise Biedenkopf und Marburg und die kreisfreie Stadt Marburg, die zu 3 neuen Kreisen, dem Landkreis Limburg-Weilburg[11], dem Main-Kinzig-Kreis und dem Landkreis Marburg-Biedenkopf zusammengeführt wurden[12]. Diese Gesetze traten am 1. 7. 1974 in Kraft; die kommunale Nachwahl ist zusammen mit der Landtagswahl am 27. Oktober 1974 durchgeführt worden.

Der vierte und letzte Neugliederungsabschnitt[13] faßt die Landkreise Darmstadt und Dieburg zum Landkreis Darmstadt-Dieburg, den Dillkreis und die Landkreise Gießen und Wetzlar (zum Teil) zum Lahn-Dill-Kreis, den Rheingaukreis und den Untertaunuskreis zum Rheingau-Taunus-Kreis, sowie die Städte Gießen und Wetzlar und 14 dazwischenliegende Gemeinden zur kreisfreien Stadt Lahn zusammen. Die Landkreise Offenbach und Groß-Gerau und der Main-Taunus-Kreis werden z. T. nach Gebietsänderungen im wesentlichen erhalten. In die Städte Wiesbaden, Frankfurt und Darmstadt werden Gemeinden eingegliedert. Diese Gesetze

[10] Gesetze vom 28. 9. 1973 (GVBl. I S. 353ff.).
[11] Gesetz vom 6. 2. 1974 (GVBl. I S. 101).
[12] Gesetze vom 12. 3. 1974 (GVBl. I S. 149ff.).
[13] Gesetze vom 13. 5. 1974 (GVBl. I S. 237) und vom 26. 6. 1974 (GVBl. I S. 309ff.).

treten am 1. 1. 1977 in Kraft. Die Kommunalwahl ist u. a. aus diesem Grunde vom Oktober 1976 auf März 1977 verlegt worden[14].

In Hessen wird es dann noch 20 Landkreise und 6 kreisfreie Städte geben.

5. Zur *Namensgebung* der neuen Landkreise vertritt die Hessische Landesregierung die Auffassung, daß landschaftsbezogene einfache und damit automationsgerechte Namen den Vorzug verdienen. Sie hat diesem ihrem Willen in den Gesetzesentwürfen Ausdruck verliehen. Auf die auch vom Gesetzgeber akzeptierten Namen wie Vogelsbergkreis, Wetteraukreis, Odenwaldkreis, die von der Öffentlichkeit übrigens sofort angenommen worden sind, sei in diesem Zusammenhang hingewiesen. Der Hessische Landtag ist dann dazu übergegangen, aus politischen Gründen und durch landsmannschaftliche Wünsche angeregt, nicht landschaftsbezogene Doppelnamen zu beschließen: z. B. Landkreis Marburg—Biedenkopf, Landkreis Limburg—Weilburg. Diese Entwicklung, die man bedauern mag, war in der letzten Gesetzgebungsphase nicht mehr aufzuhalten.

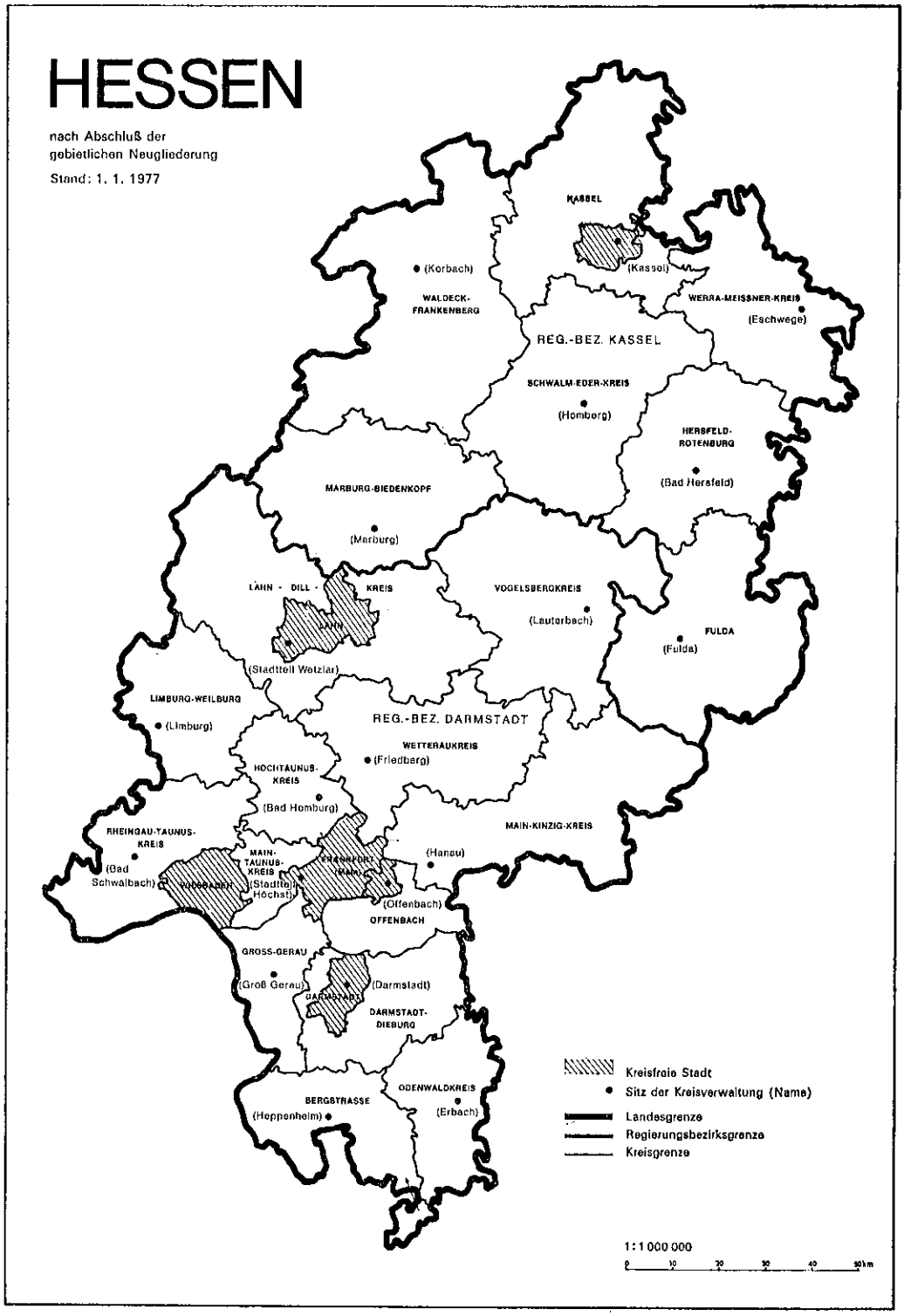
6. Ein Problem besonderer Art, das die Darstellung zur Kreisreform abschließen soll, ist die *Einkreisung kreisfreier Städte*. Einkreisungen von kreisfreien Städten unter 100000 Einwohnern werden außer in Hessen auch in anderen Bundesländern praktiziert (Nordrhein-Westfalen) oder in Erwägung gezogen. Sie erscheinen nach allgemeiner Auffassung dann notwendig, wenn die Schaffung einer Stadt und Umland verbindenden Gesamtverantwortung, die eine langfristige, einheitliche und von engen Kommunalegoismen freie Entwicklungsplanung für den Gesamtraum zu tragen imstande ist, durch andere Lösungen nicht möglich erscheint.

In der Vergangenheit ist die Anerkennung einer Stadt als „kreisfreie" Stadt unter verschiedensten Gesichtspunkten erfolgt; die allgemeine und geschichtliche Bedeutung der Stadt und andere, nicht rein rationelle Motive haben in der Regel neben der Einwohnerzahl und der Leistungsfähigkeit eine Rolle gespielt.

Die Stadt Fulda (1927) und die Stadt Marburg (1929) sind seinerzeit ausgekreist worden, weil sie die nach damaligem Recht notwendige Einwohnerzahl von 25000 erreicht und einen entsprechenden Antrag gestellt hatten.

In ihrem Grundsatzbeschluß zur Verwaltungsreform vom 27. November 1971 hat sich die Landesregierung für die Rückkreisung der kleineren kreis-

[14] Art. 1 des Gesetzes vom 15. 5. 1974 (GVBl. I S. 241).


HESSEN
nach Abschluß der gebietlichen Neugliederung
Stand: 1. 1. 1977
KASSEL
(Kassel)
(Korbach)
WALDECK-FRANKENBERG
WERRA-MEISSNER-KREIS
(Eschwege)
REG.-BEZ. KASSEL
SCHWALM-EDER-KREIS
(Homberg)
HERSFELD-ROTENBURG
(Bad Hersfeld)
MARBURG-BIEDENKOPF
(Marburg)
LAHN - DILL - KREIS
LAHN
(Stadtteil Wetzlar)
VOGELSBERGKREIS
(Lauterbach)
FULDA
(Fulda)
LIMBURG-WEILBURG
(Limburg)
REG.-BEZ. DARMSTADT
WETTERAUKREIS
(Friedberg)
HOCHTAUNUS-KREIS
(Bad Homburg)
MAIN-KINZIG-KREIS
(Hanau)
RHEINGAU-TAUNUS-KREIS
(Bad Schwalbach)
WIESBADEN
MAIN-TAUNUS-KREIS
(Stadtteil Höchst)
FRANKFURT (Main)
(Offenbach)
OFFENBACH
GROSS-GERAU
(Groß Gerau)
DARMSTADT
(Darmstadt)
DARMSTADT-DIEBURG
ODENWALDKREIS
(Erbach)
BERGSTRASSE
(Heppenheim)
Kreisfreie Stadt
Sitz der Kreisverwaltung (Name)
Landesgrenze
Regierungsbezirksgrenze
Kreisgrenze
1:1 000 000
0 10 20 30 40 50 km

freien Städte Fulda, Hanau und Marburg ausgesprochen. Als Zeitpunkt der Einkreisung ist der 1. 7. 1974 bestimmt worden[15].

IV.

Die gebietliche Neugliederung der hessischen Gemeinden

1. Die Gemeindeneugliederung gestaltete sich tatsächlich und politisch besonders schwierig, weil es, von geringfügigen Gebietsänderungen, besonders um die großen Städte in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, abgesehen, eine umfassende Gemeindegebietsreform in der deutschen Geschichte bisher nicht gegeben hat. Im Gegensatz dazu sind die Grenzen der Landkreise, seit es sie in der jüngeren Geschichte gibt, wiederholt (alle 50—100 Jahre) verändert worden. So sehr sie von der Forderung nach Rationalisierung, nach Stärkung von Verwaltungs- und Finanzkraft durchdrungen sein mag, die Gemeindegebietsreform hat ihre psychologischen Schwierigkeiten in dem verständlichen und allzu natürlichen Mißtrauen der Bürger, durch Änderung der jahrhundertelang gewachsenen Einheit Gemeinde ihre vertraute Basis zu verlieren, die nächst der Familie Schutz und Schirm war.

Die Gemeinde — anders als der Kreis — mit Kirchturm, Rathaus, Häusern und Flur, für den Bürger wahrnehmbar und eben fotografierbar, ist oft in Jahrhunderten gewachsen. Die Menschen haben in der Gemeinde und mit ihr Geschichte erlebt. Die Zeitläufe, und nicht immer die guten, haben die Bevölkerung so zusammenwachsen lassen, daß sie sich über die eigenen Querelen hinweg auch im Zeitalter des „Peter Stuyvesant-Gefühls" von der großen weiten Welt als eine engere Gemeinschaft versteht. Dieses Zugehörigkeitsgefühl — wie ich es einmal nennen möchte — findet in dem Satz beredten Ausdruck, den Friedrich Stoltze einen Frankfurter Bürger sagen läßt: „un es will merr net in mein Kopp enei; wie kann nor e Mensch net von Frankfort sei!" Dieses Gefühl ist auch heute noch erhalten und verbreitet. Die Menschen erinnern sich und begreifen, daß die Gemeinde in ihrer 1945 bestehenden Form das erste Glied einer wieder funktionierenden Verwaltung war. Sie wissen, daß die Wiederherstellung eines eigenen öffentlichen Lebens nach dem tiefsten Zusammenbruch unserer Geschichte von den untersten Bezirken der Selbstverwaltung her begonnen hat. Was F. Stoltze frankfurterisch ausdrückte, bemerkte der 1. Bundespräsident

[15] Gesetze vom 12. 3. 1974 (GVBl. I S. 149ff.).

Theodor Heuss politisch, als er sich am 7. 12. 1949 ins Goldene Buch der Stadt Wiesbaden eintrug: „Daß die Grenzen von Ländern durch fremdes Diktat oder eigenen Willen geändert werden, ist deutsches Schicksal. Das Problem ist dieses: die Gemeinden, wo immer sie sind, sie bleiben da, wo sie sind, sie haben diesen Ewigkeitsanspruch. Das bedeutet, daß die Gemeinden wichtiger sind als die Länder, weil sie die Keimzellen des bürgerlichen Lebens, des Wirtschaftslebens, sind."

2. Die Notwendigkeit einer Reform mußte den Bürgern deshalb besonders deutlich gemacht werden. Die Forderung nach Gebietsreform setzte voraus, daß festgestellt wurde, ob, inwieweit und weshalb unbefriedigende und verbesserungsbedürftige Verhältnisse in der Verwaltungsstruktur bestanden.

Bei dieser Prüfung ergab sich in der Regel folgendes: Der formellen Rechtsgleichheit aller Gemeinden steht eine tatsächliche Ungleichheit gegenüber. Der wichtigste Ausdruck dieser Ungleichheit ist die unterschiedliche Verwaltungs- und Leistungskraft der Gemeinden. Die kleinere Gemeinde ist allein in der Regel angesichts der stetig zunehmenden Aufgaben nicht in der Lage, die notwendigen personellen, sächlichen und organisatorischen Mittel für eine wirksame Aufgabenerfüllung zur Verfügung zu stellen. Die kleinere Gemeinde ist in der Regel allein auch nicht in der Lage, die Mindestausstattung an öffentlichen Einrichtungen der Grundversorgung zu schaffen.

Entscheidendes Ziel einer Reform war daher die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden, die in erster Linie dem Bürger zugute kommen mußte und nicht Selbstzweck sein kann.

Daneben kommt den Prinzipien der Selbstverwaltung und der Bürgernähe der Verwaltung wesentliche Bedeutung zu. Diese Grundsätze sind in allen Bundesländern weitgehend anerkannt.

Unterschiedlich waren und sind z.T. noch die Wege der einzelnen Bundesländer, zu brauchbaren Zielen zu gelangen. Gingen die Vorstellungen in der Mitte der 60er Jahre, bedingt auch durch die unterschiedlichen Kommunalverfassungen der einzelnen Bereiche, oft weit auseinander, so ist doch in den letzten Jahren eine wachsende Übereinstimmung festzustellen.

3. „Die künftige hessische Gemeinde" — so heißt es in der Vereinbarung zur Bildung der Koalitionsregierung zwischen SPD und F.D.P. vom 28. 11. 1970 — „ist die Einheitsgemeinde mit einheitlicher Gemeindevertretung, einem Gemeindevorstand und einem einheitlichen Gemeindehaushaltswesen."

Damit hat sich Hessen von Beginn der Reformbemühungen an für die Einheitsgemeinde als dem Verfassungstyp der Selbstverwaltungsebene unter dem Kreis entschieden, der auch von der Innenministerkonferenz als der in erster Linie anzustrebende angesehen wird.

„Die Größe der hessischen Gemeinden", so heißt es im Koalitionspapier weiter, „soll in Fortführung der bisherigen Vorstellungen so abgegrenzt werden, daß sie unter Berücksichtigung von Siedlungsraum und Topographie nach Fläche, Bevölkerungszahl und Leistungsfähigkeit die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft allein und eigenverantwortlich erledigen können, wobei die Erreichbarkeit der Verwaltung in zumutbare Entfernung gesichert sein muß. Mindestgrößen sind nicht festgelegt worden."

Der letzte Satz bereitete bei der Beratung der Gesetze immer wieder Mühe und führte zu Vergleichsschwierigkeiten. Der Satz „Mindestgrößen sind nicht festgelegt worden" ist aber gleichwohl richtig und gut, wie die Praxis täglich beweist. Die nach Siedlungsraum, Topographie, Fläche und Bevölkerungsdichte so unterschiedliche und gerade deshalb schöne hessische Landschaft ließ ein Festlegen auf Mindestgrößen einfach nicht zu, wenn andere für eine Neugliederung wesentliche Elemente, z. B. Überschaubarkeit für den Bürger, Erreichbarkeit der Verwaltung in zumutbarer Entfernung und Zeit, örtliche Gemeinschaft der Bürger (Integrationswert), Nahversorgungsbereiche nach dem System der zentralen Orte ernstgenommen werden sollten. In der Hessenreform ist der Aspekt optimale Verwaltungskraft – die nach der „Papierform" in der Regel tatsächlich erst ab etwa 7000 Einwohnern besteht – mit den anderen für den Bürger wesentlichen Kriterien abgewogen worden. Wenn Siedlungsdichte und Landschaft eine entsprechende Einheit nicht zuließen, ist der Überschaubarkeit, der Bürgernähe und der Erreichbarkeit der Verwaltung in einer kleineren Einheit der Vorzug gegeben worden. So ist es vertretbar, z. B. in den unterschiedlichen Lagen der hessischen Mittelgebirge und an der Grenze zur DDR, wo gewachsene Verbindungen nach Thüringen durchschnitten wurden, Gemeinden zu schaffen, die auch in Zukunft 2000–3000 Einwohner nicht überschreiten werden.

4. Nach Abschluß des dritten Neugliederungsabschnitts (vgl. oben III. 4., S. 341) am 1. 7. 1974 gab es in Hessen noch 591 Gemeinden und 6 kreisfreie Städte. Nach Inkrafttreten der letzten Neugliederungsgesetze am 1. 1. 1977[13] wird es neben 6 kreisfreien Städten noch 417 Städte und Gemeinden in Hessen geben. Davon werden – die Entwicklung der überschaubaren Zukunft schon berücksichtigt – rund 50% 7500 und mehr Einwohner

haben, eine Größenordnung, die auch bei der Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Gemeinden im Rahmen der Funktionalreform bereits Bedeutung erlangt hat[16]. Die andere Hälfte wird aus den dargelegten Gründen Größen zwischen 2000 und 7500 Einwohnern erreichen.

Dieses Ergebnis der Gemeindegebietsreform in Hessen erscheint sinnvoll und gleichwohl bedeutsam, geht man von der Zahl der Gemeinden und den Größenordnungen vor der Reform aus. Hessen gliederte sich am 31. 12. 1969 in 2642 Gemeinden, hiervon hatten 1835 Gemeinden, also weit mehr als die Hälfte, unter 1000 Einwohner; 381 Gemeinden hatten unter 200 Einwohner, die kleinste Gemeinde Hessens (Wollstein, Lk. Witzenhausen) beherbergte 4 Einwohner.

5. Zur Vorbereitung der Gemeindegebietsreform hat der Hessische Landtag eine ganze Reihe gesetzlicher Maßnahmen beschlossen, um diese Reform zu erleichtern und zu ergänzen. Die drei wesentlichen sind: Die Erhöhung der Zahl der Gemeindevertreter und Kreistagsabgeordneten in neugebildeten Gemeinden und Kreisen[17], die Organisation und die Aufgaben der Ortsbeiräte, die nach neuem Recht unmittelbar zusammen mit den Gemeindevertretern gewählt werden[18], die Einschränkung der Wahlzeit hauptamtlicher Wahlbeamter vor Abschluß der Neugliederung (Vorschaltgesetz)[19].

6. Die Namen der neugebildeten Gemeinden haben bei der Bevölkerung und bei Historikern und Heimatkundlern großes Interesse gefunden. Allgemein wird besonders von den Historikern rückblickend bedauert, daß so viele alte Namen zugunsten, wie sie meinen, einfallsloser Namen, die nicht selten auf die Silbe „tal" enden, untergegangen sind.

In der freiwilligen Phase der Gemeindereform bestimmte die Hessische Landesregierung gem. § 12 HGO den Namen einer neugebildeten Gemeinde. Daß sie sich dabei in der Regel von den Vorstellungen der Betroffenen leiten ließ, denen die Namensfrage beim freiwilligen Zusammenschluß oft von entscheidender Bedeutung war, erscheint dem verständlich, der an solchen Diskussionen teilgenommen hat. Auch in dieser Neugliederungsphase sind aber Namen entstanden, die von der Bevölkerung rasch angenommen und positives Echo über die Grenzen Hessens hinaus gefun-

[16] Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 15. 5. 1974 (GVBl. I S. 241).

[17] § 38 HGO i.d.F. des Gesetzes vom 2. 11. 1971 (GVBl. I S. 253). § 25 HKO i.d.F. des Gesetzes vom 6. 6. 1972 (GVBl. I S. 141).

[18] §§ 81ff., HGO i.d.F. des Gesetzes vom 2. 11. 1971 (GVBl. I S. 253).

[19] Gesetz vom 4. 2. 1971 (GVBl. I S. 19), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. 5. 1974 (GVBl. I S. 241).

den haben. Hier seien nur einige genannt: Freigericht und Linsengericht im Main-Kinzig-Kreis und Schöffengrund im Landkreis Wetzlar (in Anlehnung an mittelalterliche Gerichtsstätten), Taunusstein und Heidenrod im Untertaunuskreis, Schwalmstadt im Schwalm-Eder-Kreis. Eschenburg im Dillkreis, Fernwald und Pohlheim im Landkreis Gießen und Otzberg im Landkreis Dieburg.

In der Gesetzgebungsphase sind neue Gemeindenamen durch Gesetz bestimmt worden. Der Gesetzgeber hat es dabei — wie die Landesregierung in der freiwilligen Phase — durchgehalten, die Aufreihung durch Bindestrich verbundener alter Namen zu vermeiden, die stets gefordert wurden, wenn sich ein gemeinsamer neuer Name nicht leicht fand. Auch in der Gesetzgebungsphase der Reform sind neue Namen entstanden, die einer kritischen Betrachtung der Geschichte standhalten können; wie z. B. diese: Dreieich und Rödermark im Landkreis Offenbach, Jossgrund im Main-Kinzig-Kreis, Schauenburg im Landkreis Kassel, Wartenberg im Vogelsbergkreis und Weilrod im Hochtaunuskreis. Im übrigen ist die Namensfrage in erster Linie eine Sache der Betroffenen und eben eine Geschmacksfrage. Ob sie „billig und gerecht denkenden" und objektiven Betrachtern gefallen, muß demgegenüber zurückstehen. So war es mit den Gemeindenamen schon in der weit zurückreichenden hessischen Vergangenheit.

V.

Die Neuordnung der Stadtumlandbereiche

1. Die Probleme der Ballungsräume sind allein mit Maßnahmen der Gebietsreform nicht zu lösen. Eine sinnvolle Gebietsreform kann die dringendsten Aufgaben in den Ballungsräumen Wohnungsbau und Infrastruktur, Verkehr, Umweltschutz, Bodenpolitik, Industrieansiedlung, um nur einige zu nennen, allenfalls erleichtern. In der Verwaltungswissenschaft haben sich zur Lösung des Stadt-Umland-Problems im wesentlichen drei Richtungen entwickelt: Eingemeindungen mit oder ohne Überlagerung durch Verbände, gebietskörperschaftliche Lösungen (z. B. Regionalstadt, Stadtkreis) und Verbände. Die kommunalpolitische Situation der Ballungsräume besteht im Prinzip darin, daß dort finanz- und verwaltungsstarke Gemeinden miteinander konkurrieren. Ihre Zusammenfassung, in welcher Form auch immer, wird nicht wie in den „verdünnten" Räumen wegen mangelnder Verwaltungskraft notwendig, sondern weil die Ballung Koordinierung und Zusammenarbeit in den wichtigsten Aufgaben erfordert.

Konkret und praxisnahe beleuchtet, bedeutet dies, daß Zusammenarbeit und Abstimmung z. B. in den Fragen der Industrieansiedlung und des Wohnungsbaues stattfinden muß, um bei angrenzender Bebauung zu vermeiden, daß Industriegebiete neben Wohnsiedlungen errichtet werden. Diese beispielhafte Betrachtung zeigt, daß sinnvolle und dauerhafte Regelungen in Verdichtungsgebieten stets voraussetzen, daß sich die beteiligten Städte und Gemeinden — auch die großen Städte — wesentlicher gewohnter Selbstverwaltungsaufgaben zu begeben haben, im Interesse des Raumes und seiner Menschen. Nach der vom Hessischen Landtag bestätigten Konzeption der Hessischen Landesregierung wird das weitere Umland des Rhein-Main-Gebietes in sogenannte Sektoralkreise gegliedert, die im wesentlichen den großen Entwicklungsbändern folgend zum Rhein-Main-Gebiet orientiert sind und die Räume axial zusammenfassen.

Für die Gebietsreform im *engeren* Umland der Stadt Frankfurt und der Städte Wiesbaden und Darmstadt sind Eingliederungen von Gemeinden vorgesehen, wenn eine sinnvolle kommunale Planung und Entwicklung der Städte und der angrenzenden Gemeinden anders nicht möglich erschien. Dabei sind die Interessen der Kernstadt und der angrenzenden Gebietskörperschaften gegeneinander abgewogen worden. Für den Verflechtungsraum Kassel ist anstatt ursprünglich vorgesehener Eingemeindungen von mindestens 4 Stadtrandgemeinden ein Zweckverband „Raum Kassel" gebildet worden[20], dem besonders die Abstimmung der Flächennutzungs- und Entwicklungsplanung obliegt.

Soweit es zur Sicherstellung einer planerischen Gesamtkonzeption und eines in Betracht der strukturellen und funktionellen Verflechtungen zwischen Kernstadt und Umland notwendigen einheitlichen Aufgabenvollzugs erforderlich erschien, ist mit Gesetz vom 11. 9. 1974[21] ein Umlandverband Frankfurt konzipiert worden, der mit bestimmten gemeindeüberschreitenden Aufgaben einer gebietskörperschaftlichen Lösung schon deshalb nahe kommt, weil von der nächsten Kommunalwahlperiode an die Direktwahl der Verbandsabgeordneten vorgesehen ist.

Der Umlandverband Frankfurt umfaßt die Städte Frankfurt und Offenbach, den Landkreis Offenbach, den Hochtaunuskreis, den Main-Taunus-Kreis und weitere im engeren Umland Frankfurts gelegene Gemeinden des Wetteraukreises, des Main-Kinzig-Kreises und des Landkreises Groß-Gerau.

2. Ein wohl im gesamten Bundesgebiet einmaliger Versuch zur Regelung eines in der Verdichtung begriffenen Raumes ist mit der Schaffung der

[20] § 15 des Gesetzes vom 11. 7. 1972 (GVBl. I S. 226). [21] GVBl. I S. 427.

HESSEN

nach Abschluß der
gebietlichen Neugliederung
mit Umlandverband
Frankfurt

Stand: 1. 1. 1977

Stadt Lahn unternommen worden, die am 1. 1. 1977 aus den Städten Gießen und Wetzlar und den 14 dazwischenliegenden Gemeinden[22] entstehen wird[23]. Die wesentlichen Überlegungen zu dieser teilweise heftig angegriffenen Regelung waren, einen Raum beginnender Verdichtung durch Schaffung einer Einheitsgemeinde zu einem Zeitpunkt zu ordnen, in dem Freiräume zu sinnvoller Entwicklung noch vorhanden sind, und eine Industriestadt (Wetzlar) mit einer im wesentlichen durch Dienstleistungseinrichtungen gekennzeichneten Universitätsstadt (Gießen) zu gegenseitigem Austausch und zur Ergänzung zusammenzuführen. Dabei gingen die politischen Erwägungen in diese Richtung mehr von den 14 kleineren Gemeinden aus, die bei Aufgabe ihrer Selbständigkeit diese größere Lösung einer sonst greifbar gewordenen Eingliederung in die Städte Gießen und Wetzlar vorzogen. Die zukünftige Entwicklung der Stadt Lahn, die in Stadtbezirke mit Bezirksvertretungen gegliedert werden soll, wird davon abhängen, wie weit es gelingt, die gegenseitigen Interessen bei stagnierender Finanzsituation zum Wohle aller aufeinander abzustimmen.

VI.

Die gerichtliche Überprüfung der kommunalen Gebietsreform in Hessen

Die besondere Note der verfassungsgerichtlichen Überprüfung der hessischen kommunalen Gebietsreform liegt darin, daß Hessen — anders als die meisten Flächenstaaten der Bundesrepublik (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) — die kommunale Verfassungsbeschwerde an den Staatsgerichtshof nicht zuläßt. Die hessischen Gemeinden und Landkreise können den Staatsgerichtshof nicht mit der Begründung anrufen, ihr Selbstverwaltungsrecht aus Art. 137 HV sei durch eine Neugliederungsmaßnahme verletzt worden. Dagegen ist ihnen über § 91 BVerfGG der Rechtsweg zum Bundesverfassungsgericht eröffnet; sie können Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, daß ein Landesgesetz Art. 28 GG verletzt.

1. Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe hat sich seit 1972 in 36 Beschwerdeverfahren mit den Verfassungsbeschwerden von 42 hessischen

[22] Atzbach, Dutenhofen, Garbenheim, Hermannstein, Heuchelheim, Krofdorf-Gleiberg, Launsbach, Lützellinden, Münchholzhausen, Nauborn, Naunheim, Steindorf, Waldgirmes und Wißmar. [23] Gesetz vom 13. 5. 1974 (GVBl. I S. 237).

Städten und Gemeinden[24] und zwei hessischen Landkreisen[25] befaßt. Die Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen hessischen Neugliederungsgesetze ist dabei in allen Fällen und in vollem Umfang bestätigt worden. Die Verfassungsbeschwerden sind von dem Vorprüfungsausschuß (Dreierausschuß) des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts nicht zur Entscheidung angenommen worden, weil sie unzulässig waren oder aus anderen Gründen keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hatten. Beachtung und Bedeutung über den Einzelfall hinaus fanden die Verfassungsbeschwerden der Stadt Fulda gegen die Rückkreisung der Stadt und den vorgezogenen Rückkreisungstermin (Az. 2 BvR 377/73 u. 2 BvR 279/74), von Steinheim und Klein-Auheim sowie des Landkreises Offenbach gegen die Eingliederung von Steinheim und Klein-Auheim in die Stadt Hanau im Main-Kinzig-Kreis (Az. 2 BvR 302/74), der Gemeinde Hallgarten im Rheingaukreis gegen die Aufhebung der Selbständigkeit des bekannten Weinortes und seine Eingliederung in die Stadt Oestrich-Winkel (Az. 2 BvR 734/74) und der Gemeinden Alten-Buseck, Heuchelheim, Nauborn und Volpertshausen, die die Neugliederung im Bereich der Städte Gießen und Wetzlar, d.h. letztlich die Bildung der Stadt Lahn betrafen (Az. 2 BvR 7/75 u. 2 BvR 335/75).

2. Beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen wurden sieben Grundrechtsklagen gegen die hessischen Neugliederungsgesetze erhoben. Davon waren in fünf Verfahren Gemeinden Antragsteller[26]. Zwei Klagen wurden von Bürgern betroffener Gemeinden eingereicht[27]. Von den Grundrechtsklagen der Gemeinden wurde eine zurückgenommen. Die vier anderen wurden vom Staatsgerichtshof als unzulässig zurückgewiesen. Die eine der beiden von Bürgern betroffener Gemeinden erhobenen Grundrechtsklagen wurde als unzulässig zurückgewiesen, da organisatorische Maßnahmen des Staates nicht von einzelnen Bürgern angefochten werden können, die andere wurde zurückgenommen.

Der Staatsgerichtshof hat schließlich im April 1976 auf Antrag von Abgeordneten der CDU-Fraktion des Hessischen Landtages entschieden,

[24] Affolterbach, Alten-Buseck, Altmorschen, Arborn, Armenhof, Buchenau, Büdingen, Driedorf, Ehrsten, Eichelsdorf, Falkenstein, Fulda, Gedern, Hallgarten, Helmarshausen, Heuchelheim, Klein-Auheim, Lohrhaupten, Meckbach, Mittel-Gründau, Nauborn, Nenderoth, Neuenhain, Oberursel, Radmühl, Reifenberg, Reinhards, Reulbach, Rodheim v.d.H., Rohrbach, Rossert, Rothenbergen, Seidenbuch, Bad Soden, Steinheim, Udenhain, Ulmtal, Uttrichshausen, Volpertshausen, Weidenau, Wippershain, Zell.

[25] Dieburg und Offenbach: wegen der Ausgliederung von kreisangehörigen Gemeinden.

[26] Ehrsten, Helmarshausen, Reinhards, Uttrichshausen und Weidenau.

[27] Burghards, Kaulstoß, Sichenhausen und Reinhards.

daß die aus Anlaß des Inkrafttretens der letzten Neugliederungsgesetze[13] am 1. 1. 1977 durch Gesetz vom 15. 5. 1974 (GVBl. I S. 241) normierte Verlängerung der Wahlperiode der kommunalen Parlamente von Oktober 1976 auf März 1977 die Hessische Verfassung nicht verletzt (Az. P. St. 798 StAnz. 18/1976, S. 815ff.).

3. Vor hessischen Verwaltungsgerichten waren aus Anlaß der Gebietsreform rund 25 Verwaltungsstreitverfahren anhängig. Kläger waren Gemeinden, die mit den in den Modellplanungen des Innenministeriums für die gebietliche Neugliederung auf der Gemeindeebene aufgezeigten Lösungen (Zusammenschlüsse, Eingliederungen) in der sog. freiwilligen Phase[28] nicht einverstanden waren und abweichende Gebietsänderungen beschlossen hatten, die nicht die Billigung der Landesregierung fanden. Die Verwaltungsgerichte neigten zum Teil dazu, den Vorstellungen dieser Gemeinden zu folgen. Entscheidende Überlegung war dabei, daß die Gerichte im Gegensatz zur Auffassung der Landesregierung dem Land keine eigene Beurteilung des unbestimmten Rechtsbegriffs „öffentliches Wohl" in § 16 HGO zubilligten und aus dem Wortlaut des § 17 Abs. 2 Satz 1 HGO: „Sind die beteiligten Gemeinden und Landkreise einverstanden, so spricht die Landesregierung die Änderung des Gemeindesgebiets aus und bestimmt den Tag der Rechtswirksamkeit" folgerten, die Landesregierung habe lediglich zu vollziehen, was die Gemeinden als dem öffentlichen Wohl dienend beschlossen haben (z.B. HVGH, Urt. v. 23. 10. 1973 – II OE 5/73 –). Verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, die zum Nachteil des Landes ergangen sind, konnten jedoch keine Wirkung entfalten, weil in diesen Fällen eine abschließende Entscheidung in den Neugliederungsgesetzen durch den Landtag erfolgte.

Nach einem langwierigen Verfahren hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof schließlich im April 1976 in einem Verwaltungsstreitverfahren zwischen dem Vogelsbergkreis und dem Land Hessen wegen des Sitzes der Kreisverwaltung entschieden, daß Lauterbach Kreissitz des Vogelsbergkreises bleibt (Az. – II OE 75/75 –).

VII.

Schlußbemerkung

Die kommunale Neugliederung, deren Wert insbesondere im Hinblick auf denkbare Einsparungen nur langfristig beurteilt werden kann, hat die

[28] Vgl. II. 3. (S. 337).

Kommunalpolitik fühlbar belebt. Sie zeigt in Hessen auch schon erste Erfolge, besonders in den neugegliederten Gemeinden, die um einen „zentralen Ort" herum entstanden sind. Eine bessere Verwaltung mit einem höheren Grad an Zuständigkeiten ist in der Lage, die Bürger besser, schneller und endgültiger zu betreuen, als dies früher der Fall war. Das wird von den Bürgern auch rasch erkannt und führt zu einem spürbaren Abbau der anfänglichen Ressentiments, die sich in der Regel an Namens- und Autokennzeichen-änderungen entzündet haben.

Reformen sind ein Zeichen unserer Zeit. Die Krankheit unserer Zeit ist es, zu viel auf einmal machen zu wollen. In angemessener Zeit das Bestmögliche zu erreichen, muß das Ziel sein. Dies scheint mir nach Abwägung aller Umstände und verglichen mit den Gegebenheiten in anderen Bundesländern mit der Hessenreform wirklich gelungen zu sein. Das unter VI. dargestellte Ergebnis der gerichtlichen Überprüfung der Reformmaßnahmen kann dabei — ebenfalls an anderen Bundesländern gemessen — mehr als ein Alibi sein.

DAS LAND HESSEN IN ZAHLEN

STAATSGEBIET 21 112,5 qkm
davon sind

Landwirtschaftliche Flächen	48 v.H.
Wald	39 v.H.
Straßen, Wege, Plätze, Bahngelände	6 v.H.
Hof- und Gebäudeflächen	4 v.H.
Wasserflächen	1 v.H.
Sonstige Flächen (Ödland, Moor u.s.w.)	2 v.H.

REGIERUNGSBEZIRKE UND PLANUNGSREGIONEN SOWIE KREISFREIE STÄDTE UND LANDKREISE (VOR UND NACH DER GEBIETSREFORM)

Bis 28.4.1968	3 Regierungsbezirke (Darmstadt, Kassel und Wiesbaden)
Ab 29.4.1968	2 Regierungsbezirke (Darmstadt und Kassel)
Bis 31.7.1972	9 kreisfreie Städte und **39** Landkreise
Ab 1.1.1977	6 kreisfreie Städte und **20** Landkreise
Ab 18.3.1970	5 Planungsregionen (Nordhessen, Mittel-Osthessen mit Teilregionen Mittelhessen und Osthessen, Rhein-Main-Taunus, Untermain, Starkenburg)

GEMEINDEN

Gemeindegrößenklassen nach der Einwohnerzahl[1])	Gemeindetyp	Anzahl der Gemeinden				
		29.10.46	13.9.50	6.6.61	27.5.70	1.1.77
unter 2 000[2])	Landgemeinde ländl.	2 391	2 373	2 349	2 209	12
2 000 bis unter 5 000	Kleinstadt	231	238	235	256	135
5 000 bis unter 20 000	Kleinstadt	75	83	97	135	237
20 000 bis unter 100 000	Mittelstadt	10	11	13	17	34
100 000 bis unter 1 000 000	Großstadt	3	3	5	5	6
	Insgesamt	2 710	2 708	2 699	2 622	424

[1]) 1946-1970 nach der jeweiligen Einwohnerzahl; 1977 nach der Wohnbevölkerungszahl vom 31.12.1975.

[2]) Einschl. des bewohnten gemeindefreien Gebietes.

BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR

BEVÖLKERUNGSDICHTE 257 Personen je qkm

Die Bevölkerungsdichte ist jedoch regional verschieden.

Landkreise mit hoher und niedriger Bevölkerungsdichte am 31. 12. 1969:

Landkreis	Einwohner je qkm	Landkreis	Einwohner je qkm
Obertaunuskreis	860	Frankenberg	72
Offenbach	762	Lauterbach	74
Main-Taunus-Kreis	618	Alsfeld	80
Hanau	498	Hünfeld	83
Groß-Gerau	466	Waldeck	88

BEVÖLKERUNG

Jahr	Wohnbevölkerung		
	männlich	weiblich	insgesamt
1946	1 808 188	2 187 490	3 995 678
1975	2 666 024	2 883 799	5 549 823

Davon:

Jahr	Deutsche			Ausländer		
	männlich	weiblich	insgesamt	männlich	weiblich	insgesamt
1946	1 783 241	2 164 571	3 947 812	24 947	22 919	47 866
1975	2 419 203	2 701 928	5 121 131	246 821	181 871	428 692

	evgl.	kath.
	v.H.	v.H.
1946	63,4	32,6
1970	60,5	32,8

WOHNUNGEN

1946	879 676
1975	2 142 477

ERWERBSTÄTIGE

nach Wirtschaftsbereichen
Stellung im Beruf und Geschlecht im Mai 1975
(in Tausend)

Stellung im Beruf	Erwerbstätige insgesamt	davon im Wirtschaftsbereich			
		Land- u. Forstwirtschaft	Produzierendes Gewerbe	Handel u. Verkehr	sonstige Wirtschaftsbereiche
		Personen insgesamt			
Selbständige	205,4	35,4	56,4	49,0	64,6
Mithelfende Familienangehörige	106,2	66,2	(.)	(16,4)	(15,4)
Beamte und Angestellte	1 078,6	(.)	317,0	259,4	499,4
Arbeiter	939,0	(10,4)	681,4	112,2	135,0
Insgesamt:	2 329,2	114,8	1 063,0	437,0	714,4
		Davon			
		Männer			
Selbständige	168,0	30,4	50,8	37,2	49,6
Mithelfende Familienangehörige	(12,6)	(.)	(.)	(.)	(.)
Beamte und Angestellte	629,0	(.)	212,4	137,6	277,6
Arbeiter	690,0	(.)	547,8	78,8	55,0
Insgesamt:	1499,6	49,4	811,8	254,8	383,6
		Frauen			
Selbständige	37,4	(.)	(.)	(11,8)	(15,0)
Mithelfende Familienangehörige	93,6	57,0	(.)	(15,2)	(14,0)
Beamte und Angestellte	449,6	(.)	104,6	121,8	221,8
Arbeiter	249,0	(.)	133,6	33,4	80,0
Insgesamt:	829,6	65,4	251,2	182,2	330,8

Anmerkung: Vorstehende Zahlen sind Ergebnisse des Mikrozensus (0,5 %-Erhebung). Für weniger als 50 Personen oder Fälle werden diese Ergebnisse durch das Zeichen "(.)" ersetzt. Die Summen in den Tabellen können deshalb vom Additionsergebnis der einzelnen Zeilen bzw. Spalten abweichen. Werte zwischen 10 000 und 20 000 (Mehr als 50 aber weniger als 100 erfaßte Fälle) sind in Klammern gesetzt.

BRUTTOINLANDSPRODUKT
(in jeweiligen Preisen)

Jahr	Bruttoinlandsprodukt in Mio DM	DM je Einwohner	Anteil in v.H. Land- und Forstwirtschaft	Produzierendes Gewerbe	Handel und Verkehr	Dienstleistungsunternehmen	Staat	Private Haushalte
1950	8 655	2 002	9,7	46,9	20,6	12,0	9,2	1,6
1961	28 726	5 967	4,8	51,4	20,5	14,3	7,6	1,4
1975[1])	96 693	17 379	2,0	42,1	18,6	22,8	11,6	1,9

[1]) Vorläufiges Ergebnis

VORHERRSCHENDE INDUSTRIEN
nach der Zahl der Beschäftigten 1975

Chemische Industrie	90 209
Maschinenbau	88 597
Elektrotechnische Industrie	86 289
Straßenfahrzeugbau	63 559

AUSGEWÄHLTE FINANZDATEN
VON LAND UND GEMEINDEN (Gv).

— Mio DM —

Bezeichnung	Rechnungsjahr 1950 Land	1950 Gemeinden (Gv.)	1950 Zusammen	1961 Land	1961 Gemeinden (Gv.)	1961 Zusammen	1973 Land	1973 Gemeinden (Gv.)	1973 Zusammen
Haushaltsvolumen (Bruttoausgaben)	629,1	704,0	1 333,1	2 295,4	2 437,5	4 732,9	10 202,2	9 777,0	19 979,2
Steueraufkommen	617,7	232,5	850,2	2 357,4	941,1	3 298,5	7 362,1	3 035,3	10 397,4
Nettoausgaben für									
—Öffentliche Sicherheit und Rechtsschutz	92,4	23,7	116,1	238,6	86,1	324,8	748,3	277,6	1 025,8
—Allgemeinbildende Schulen	89,6	44,6	134,2	339,7	184,0	523,7	1 450,2	582,2	2 032,5
—Berufsbildende Schulen	7,8	14,8	22,6	66,7	49,3	116,0	198,4	101,4	299,9
—Hochschulen und Hochschulkliniken	38,0	(.)[1]	38,0	160,4	(.)[1]	160,4	1 061,0	—	1 061,0
—Sozialwesen	105,1	161,4	266,5	163,6	240,4	404,0	590,7	1 201,1	1 791,7

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt.

[1]) Die Aufwendungen der Stadt Frankfurt am Main vor Übergang der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität auf das Land können aus statistischen Gründen nicht gesondert ausgewiesen werden.

KABINETT GEILER: 15. 10. 1945 bis 5. 1. 1947

Ministerpräsident	Geiler, Karl	parteilos
Inneres	Venedey, Hans	SPD
Finanzen	Mattes, Wilhelm	parteilos
Justiz	Fritz, Robert	parteilos
Arbeit	Müller, Oskar	KPD
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Swart, Hugo	parteilos

KABINETT GEILER nach der UMBILDUNG am 1. 11. 1945:

Ministerpräsident	Geiler, Karl	parteilos
Stellv. Ministerpräsident, Minister ohne Ressort	Hilpert, Werner	CDU
Inneres	Venedey, Hans	SPD[1])
	ausgesch. 29.7.46; ab 7.8.46:	
	Zinnkann, Heinrich	SPD
Finanzen	Mattes, Wilhelm	parteilos
	ausgesch. 6.11.46; ab 7.11.46:	
	Noell v.d. Nahmer, R.	parteilos[2])
Justiz	Zinn, Georg August	SPD
Wirtschaft, Verkehr	Mueller, Rudolf	LDP
	ausgesch. 30.9.46; ab 1.10.46:	
	Hilpert, Werner	CDU
Ernährung, Landwirtschaft	Häring, Georg	SPD
Arbeit, Wohlfahrt	Müller, Oskar	KPD
Kultus	Böhm, Franz	parteilos[3])
	ausgesch. 16.2.46; ab 19.4.46:	
	Schramm, Franz	CDU
Wiederaufbau, Politische Bereinigung[4])	Binder, Gottlob	SPD
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Swart, Hugo	parteilos
	ausgesch. 3.7.46; ab 4.7.46:	
	Brill, Hermann	SPD

[1]) Später aus der SPD ausgeschlossen.
[2]) Später FDP.
[3]) Später CDU.
[4]) Ab 18.3.46 Wiederaufbau und Politische Befreiung.

KABINETT STOCK: 6. 1. 1947 bis 9. 1. 1951

Ministerpräsident	Stock, Christian	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Finanzen	Hilpert, Werner	CDU
Inneres, Wiederaufbau	Zinnkann, Heinrich	SPD
Justiz	Zinn, Georg August	SPD
Wirtschaft, Verkehr	Koch, Harald	SPD
Landwirtschaft, Ernährung	Lorberg, Karl	CDU
Arbeit, Wohlfahrt	Arndgen, Josef	CDU
Kultus, Unterricht	Stein, Erwin	CDU
Politische Befreiung	Binder, Gottlob ausgesch. 31.3.49	SPD
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Brill, Hermann ausgesch. 31.7.49; ab 1.8.49: Bach, Hermann	SPD SPD

KABINETT STOCK nach der UMBILDUNG am 1. 11. 1949:

Ministerpräsident	Stock, Christian	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Finanzen	Hilpert, Werner	CDU
Inneres	Zinnkann, Heinrich	SPD
Justiz, Erziehung, Volksbildung	Stein, Erwin	CDU
Arbeit, Wirtschaft, Landwirtschaft	Wagner, Albert	SPD
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Bach, Hermann	SPD

1. KABINETT ZINN: 10. 1. 1951 bis 18. 1. 1955

Ministerpräsident, Justiz	Zinn, Georg August	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Inneres	Zinnkann, Heinrich	SPD
Finanzen	Troeger, Heinrich	SPD
Arbeit, Landwirtschaft, Wirtschaft[1])	Fischer, Heinrich	SPD
Landwirtschaft	Bodenbender, Ludwig ab 14.1.53	SPD
Erziehung, Volksbildung	Metzger, Ludwig ausgesch. 2.12.53; ab 3.12.53: Hennig, Arno	SPD SPD
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Bach, Hermann	SPD

[1]) Ab 14.1.1953 Arbeit, Wirtschaft, Verkehr.

2. KABINETT ZINN: 19. 1. 1955 bis 27. 1. 1959

Ministerpräsident, Justiz	Zinn, Georg August	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Arbeit, Wirtschaft, Verkehr	Franke, Gotthard	GB/BHE
Inneres	Schneider, Heinrich	SPD
Finanzen	Troeger, Heinrich ausgesch. 25.9.56; ab 26.9.56:	SPD
	Conrad, Wilhelm	SPD
Erziehung, Volksbildung	Hennig, Arno	SPD
Landwirtschaft, Forsten	Hacker, Gustav	GB/BHE
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Bach, Hermann	SPD

3. KABINETT ZINN: 28. 1. 1959 bis 30. 1. 1963

Ministerpräsident, Justiz	Zinn, Georg August	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Inneres	Schneider, Heinrich	SPD
Finanzen	Conrad, Wilhelm	SPD
Erziehung, Volksbildung	Schütte, Ernst	SPD
Arbeit, Volkswohlfahrt und Gesundheitswesen	Hemsath, Heinrich	SPD
Wirtschaft, Verkehr	Franke, Gotthard	GB/BHE
Landwirtschaft, Forsten	Hacker, Gustav	GB/BHE
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Bach, Hermann	SPD

4. KABINETT ZINN: 31. 1. 1963 bis 18. 1. 1967

Ministerpräsident	Zinn, Georg August	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Inneres	Schneider, Heinrich	SPD
Finanzen	Conrad, Wilhelm	SPD
Justiz	Lauritzen, Lauritz	SPD
Bundesangelegenheiten	Lauritzen, Lauritz	SPD
Kultus	Schütte, Ernst	SPD
Arbeit, Volkswohlfahrt und Gesundheitswesen	Hemsath, Heinrich	SPD
Wirtschaft, Verkehr	Osswald, Albert	SPD
Landwirtschaft, Forsten	Hacker, Gustav	GDP/BHE
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Brundert, Willy	SPD

KABINETT ZINN nach der UMBILDUNG am 16. 9. 1964:

Ministerpräsident	Zinn, Georg August	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Inneres	Schneider, Heinrich	SPD
Finanzen	Osswald, Albert	SPD
Justiz	Lauritzen, Lauritz	SPD
Bundesangelegenheiten	Lauritzen, Lauritz	SPD
Kultus	Schütte, Ernst	SPD
Arbeit, Volkswohlfahrt und Gesundheitswesen	Hemsath, Heinrich	SPD
Wirtschaft, Verkehr	Arndt, Rudi	SPD
Landwirtschaft, Forsten	Hacker, Gustav	GDP/BHE
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Birkelbach, Willi ab 1. 10. 1964	SPD

5. KABINETT ZINN: 19. 1. 1967 bis 2. 10. 1969

Ministerpräsident	Zinn, Georg August	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Inneres	Schneider, Heinrich	SPD
Finanzen	Osswald, Albert	SPD
Justiz	Strelitz, Johannes	SPD
Bundesangelegenheiten	Strelitz, Johannes	SPD
Kultus	Schütte, Ernst	SPD
Arbeit, Volkswohlfahrt und Gesundheit	Hemsath, Heinrich	SPD
Wirtschaft, Verkehr	Arndt, Rudi	SPD
Landwirtschaft, Forsten	Tröscher, Tassilo	SPD
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Birkelbach, Willi	SPD

1. KABINETT OSSWALD: 3. 10. 1969 bis 16. 12. 1970[1])

Ministerpräsident	Osswald, Albert	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Inneres	Strelitz, Johannes	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Wirtschaft, Technik	Arndt, Rudi	SPD
Finanzen	Lang, Erwin	SPD
Justiz	Hemfler, Karl	SPD
Kultus	von Friedeburg, Ludwig	SPD
Soziales	Schmidt, Horst	SPD
Landwirtschaft, Forsten	Tröscher, Tassilo	SPD
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Bovermann, Günter	SPD

[1]) vgl. Gesetz zur Änderung der Zuständigkeiten der Minister v. 18. 3. 1970 (GVBl. I. S. 256) u. Beschluß der Landesregierung über die Zuständigkeit der einzelnen Minister v. 25. 11. 1971 (GVBl. I. S. 281)

2. KABINETT OSSWALD: 17. 12. 1970 bis 17. 12. 1974

Ministerpräsident	Osswald, Albert	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Wirtschaft, Technik	Karry, Heinz Herbert	FDP
Stellv. Ministerpräsident, Finanzen	Arndt, Rudi ausgesch. 6.4.72; ab 11.4.72: Reitz, Heribert	SPD SPD
Inneres	Bielefeld, Hanns-Heinz	FDP
Justiz und Bundesrat	Hemfler, Karl	SPD
Kultus	von Friedeburg, Ludwig	SPD
Soziales	Schmidt, Horst	SPD
Landwirtschaft, Umwelt	Best, Werner ausgesch. 8.10.73; ab 15.10.73: Krollmann, Hans	SPD SPD
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Bovermann, Günter	SPD

3. KABINETT OSSWALD: 18. 12. 1974 bis 20. 10. 1976

Ministerpräsident	Osswald, Albert	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Wirtschaft, Technik	Karry, Heinz Herbert	FDP
Finanzen	Reitz, Heribert	SPD
Inneres	Bielefeld, Hanns-Heinz	FDP
Justiz und Bundesrat	Günther, Herbert	SPD
Kultus	Krollmann, Hans	SPD
Soziales	Schmidt, Horst[1])	SPD
Landwirtschaft, Umwelt	Görlach, Willi	SPD
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Bovermann, Günter	SPD

KABINETT BÖRNER ab 20. 10. 1976

Ministerpräsident	Börner, Holger	SPD
Stellv. Ministerpräsident, Wirtschaft, Technik	Karry, Heinz Herbert	FDP
Finanzen	Reitz, Heribert	SPD
Inneres	Gries, Ekkehard	FDP
Justiz und Bundesrat	Günther, Herbert	SPD
Kultus	Krollmann, Hans	SPD
Soziales	Clauss, Armin	SPD
Landwirtschaft, Umwelt	Görlach, Willi	SPD
Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei	Bartholomäi, Reinhart	SPD

[1]) † 4. 10. 1976

AUTORENVERZEICHNIS

Bovermann, Günter, *1929, Dr. jur., Staatssekretär, Chef der Hessischen Staatskanzlei, 62 Wiesbaden, Bierstadter Straße 2

Brunner, Guido, *1930, Dr., Mitglied der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, B 1049 Bruxelles, Rue de la loi 200

Gross, Rolf, *1934, Dr. jur., Ministerialrat im Hessischen Ministerium der Justiz, 6201 Oberjosbach (Taunus), Taunusstraße 9

Kiesow, Gottfried, *1931, Dr. phil., Professor, Leiter des Landesamtes für Denkmalpflege Hessen, 62 Wiesbaden, Idsteiner Straße 7

Kluke, Paul, *1908, Dr. phil., o. Prof. (em.) für mittlere und neuere Geschichte, Direktor des Deutschen Historischen Instituts in London, 6 Frankfurt am Main, Letzter Hasenpfad 95

Kogon, Eugen, *1903, Dr., o. Prof. (em.) für wissenschaftliche Politik, 6243 Falkenstein (Taunus), Reichenbachweg 21B

Lerner, Franz, *1903, Dr. phil., Dipl.-Kfm., Honorarprofessor an der Universität Marburg, 6 Frankfurt am Main, Gerhart-Hauptmann-Ring 29

Lilge, Herbert, *1919, Regierungsdirektor in der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, 62 Wiesbaden, Mainzer Straße 19

Pittermann, Wolfgang, *1932, Dr. jur. Leitender Ministerialrat im Hessischen Ministerium des Innern, 62 Wiesbaden, Friedrich-Ebert-Allee 12

Ramm, Thilo, *1925, Dr. jur., o. Prof. für Arbeits- und Sozialrecht, Bürgerliches Recht, Rechts- und Sozialphilosophie, 63 Gießen, Alfred-Bock-Straße 51

Sabais, Heinz Winfried, *1922, Oberbürgermeister, 61 Darmstadt, Olbrichweg 15

Schröder, Hans, *1904, Präsident des Landgerichts Darmstadt a. D., Präsident des Hessischen Staatsgerichtshofs a. D., 61 Darmstadt, Zimmerstraße 11a

Schubert, Walter, *1915, Dr. jur., Staatssekretär a. D., Geschäftsführer des Hessischen Landkreistages, 62 Wiesbaden, Helmholtzstraße 55

Schultze, Walter, *1903, Dr. phil., o. Prof. (em.) am Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung in Frankfurt a. M., 6 Frankfurt am Main, Marbachweg 59b

Stein, Erwin, *1903, Dr. jur. utr., Honorarprofessor an den Universitäten Frankfurt a. M. und Gießen, Hessischer Kultus- und Justizminister a. D., Bundesverfassungsrichter (1951—1971), 6301 Annerod-Gießen, Am Kirschenberg 6

Strelitz, Johannes E., *1912, Dr. jur., Hessischer Staatsminister a. D., Mitglied des Hess. Landtags von 1958 bis 1974 und des Hess. Staatsgerichtshofs, 62 Wiesbaden, Lessingstraße 11

Voit, Hans, *1927 Ministerialdirigent im Hessischen Ministerium des Innern, 62 Wiesbaden, Friedrch-Ebert-Allee 12

GESETZESREGISTER

(Die kursiv gesetzten Zahlen beziehen sich auf die Fußnoten der betreffenden Seite. Soweit in den Beiträgen Gesetze ohne Bezugnahme auf Einzelbestimmungen aufgeführt sind, erscheinen sie im Sachverzeichnis.)

PERSONENREGISTER

(Nur die im Text genannten Personen sind berücksichtigt)

SACHREGISTER

Die Zahlen bezeichnen die Textseiten; die kursiv gesetzten Zahlen beziehen sich auf die Fußnoten der Seite

HINWEISE

Die Redaktion sowie die Auswahl der Bilder und Karten hat Erwin Stein besorgt. Von der Aufnahme eines Abkürzungsverzeichnisses wurde abgesehen, weil in den Beiträgen die üblichen Abkürzungen benutzt worden sind.

Die Register hat Regierungsoberrat Franz Burkei in Wiesbaden angefertigt. Für die Erlaubnis der Einsicht in Archivmaterial und für mannigfache Anregungen sowie technische Hinweise gebührt der Hessischen Staatskanzlei in Wiesbaden besonderer Dank.

BILDNACHWEISE

KARTEN