

---

# Hessische Landesverfassung und Staatsgerichtshof

Ute Sacksofsky

---

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Die Verfassung des Landes Hessen (HV) trat am 1. Dezember 1946 in Kraft. Sie stammt aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes und ist die älteste, heute noch geltende Landesverfassung in Deutschland. Fast unverändert spiegelt sie den Geist und die Sprache der frühen Nachkriegszeit wider. In vielem knüpft sie an die Weimarer Reichsverfassung von 1919 (WRV) an, enthält aber auch eine ganze Reihe verfassungspolitischer Neuerungen zur Sicherung von Freiheit, Rechtsstaat und Demokratie. Der frühere Ministerpräsident Georg August Zinn bezeichnete Hessen insoweit treffend als „Vorwerk geistiger Freiheit“ (Zinn 1963, S. 27). In manchem war die Hessische Verfassung sogar Vorbild für das Grundgesetz. Auch in der Sicherung der Verfassung durch ein Verfassungsgericht war Hessen Vorreiter: Der Staatsgerichtshof nahm seine Arbeit im Jahr 1948 auf – drei Jahre vor dem Bundesverfassungsgericht. Diese Anfänge liegen inzwischen über sechzig Jahre zurück, so dass sich die Frage stellt, wie es heute um die Hessische Verfassung steht. Um diese Frage beurteilen zu können, sei ein Blick auf die wichtigsten Inhalte und Entwicklungen der Verfassung sowie ihre verfassungsgerichtliche Interpretation geworfen.

---

1 Hinzuweisen ist darauf, dass die Autorin in den vergangenen Jahren an zahlreichen Entscheidungen des Staatsgerichtshofs unmittelbar beteiligt war: als Landesanwältin in den Jahren 2003 bis 2008, als Prozessvertreterin (im Verfahren P.St. 2323) und seit 2014 als Vizepräsidentin des Staatsgerichtshofs.

## **2      Verfassung**

### **2.1     Zur Entstehung**

Die ursprüngliche Initiative zur Schaffung einer Landesverfassung ging von der amerikanischen Militärregierung aus.<sup>2</sup> Die eigentlichen Verfassungsberatungen begannen im Frühjahr 1946, zunächst im Vorbereitenden Verfassungsausschuss, einem Expertengremium, das vom Ministerpräsidenten eingesetzt wurde. Am 30. Juni 1946 wurde in freien Wahlen die Verfassungsberatende Landesversammlung gewählt. Von den 90 Sitzen entfielen 42 auf die SPD, 35 auf die CDU, 7 auf die KPD und 6 auf die LDP<sup>3</sup>. Der Verfassungsberatenden Versammlung gehörten – wie dem Parlamentarischen Rat – nur vier Frauen an: Elisabeth Selbert,<sup>4</sup> Grete Teege, Anna Zinke (alle SPD) und Maria Sevenich (CDU) (Langer 2008, S. 211 f.). Nach der Genehmigung durch die amerikanische Militärregierung wurde der Verfassungsentwurf mit 82 Stimmen von SPD, CDU und KPD gegen 6 Stimmen der LPD von der Verfassungsberatenden Landesversammlung angenommen. Im Volksentscheid vom 1. Dezember 1946 sprachen sich 76,8 Prozent der gültigen Stimmen für die Verfassung aus. Über die in Art. 41 HV vorgesehene Sozialisierung hatte die Militärregierung eine getrennte Abstimmung verlangt; die Sozialisierung wurde mit 72 Prozent der gültigen Stimmen gebilligt.

### **2.2     Zum Inhalt**

Die Hessische Verfassung ist eine echte Vollverfassung mit über 160 Artikeln, d. h. sie enthält staatsorganisationsrechtliche Regelungen ebenso wie Grundrechte und Staatsziele. Dies ist für Landesverfassungen nicht selbstverständlich. Manche Landesverfassungen, insbesondere aus den 1950er Jahren – wie etwa in Hamburg und Schleswig-Holstein sowie Niedersachsen bis 1993 –, beschränken sich auf ein reines Organisationsstatut und verzichten (fast) völlig auf Grundrechte.

Die Hessische Verfassung ist gekennzeichnet durch eine „kompromißlose Abkehr von der nationalsozialistischen Vergangenheit“ (Stein 1966, S. 12), so dass sie in manchem als Vorbild für das 1949 geschaffene Grundgesetz dienen konnte. Neben dem klaren Bekenntnis zu Demokratie und Parlamentarismus sowie einer eindeutig völkerrechtsfreundlichen Ausrichtung ist vor allem die Betonung von Rechts- und Sozialstaat für die Hessische

---

2 Ausführlich zur Entstehungsgeschichte: Will 2009, S. 43 ff.; v. Brünneck 1954, S. 213 ff.; Stolleis 2015; Zinn und Stein 1999, Einführung. Eine Zusammenstellung der Entwürfe und Dokumente findet sich bei Berding 1996.

3 Liberal-Demokratische Partei Hessen, Vorläuferin der FDP.

4 Elisabeth Selberts Einsatz im Parlamentarischen Rat ist die Verankerung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen im Grundgesetz zu verdanken (Böttger 1990, S. 160 ff.; Sacksofsky 1996, S. 323 ff.).

Verfassung charakteristisch. Der Grundrechtsteil der Hessischen Verfassung ist weit umfangreicher als der des Grundgesetzes. Neben den primär abwehrrechtlich konzipierten liberalen Grundrechten enthält die Hessische Verfassung einen umfassenden gesellschaftsgestaltenden Teil mit Staatszielen und sozialen Grundrechten. Sie orientiert sich an der Weimarer Reichsverfassung von 1919, betont aber noch stärker die subjektiven Rechte der Menschen. So hat sie, wie das Grundgesetz auch, die beiden Hauptteile im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung umgestellt: Sie normiert im ersten Hauptteil die Rechte des Menschen und lässt erst dann den Aufbau des Landes Hessen folgen.

## **2.2.1 Demokratie und Parlamentarismus**

Der Hessischen Verfassung ist das demokratische Prinzip sehr wichtig (Lange 1993, S. 100 ff.). Art. 65 HV kennzeichnet Hessen als „demokratische und parlamentarische Republik“. Grundlage ist die Volkssouveränität: „Die Staatsgewalt liegt unveräußerlich beim Volke“ (Art. 70 HV). Das Volk kann, wie Art. 71 HV explizit bestimmt, sowohl unmittelbar durch Volksabstimmung, als auch mittelbar durch die Beschlüsse der verfassungsmäßig bestellten Organe handeln.

### **2.2.1.1 Zur Rolle des Parlaments**

Das Parlamentsrecht ist in der Hessischen Verfassung – ähnlich wie im Grundgesetz – nur lückenhaft geregelt; erst durch die parlamentarischen Geschäftsordnungen ergibt sich ein umfassenderes Bild. Weder Fraktionen noch Opposition finden Erwähnung in der Verfassung, auch die Rolle der Parteien ist in der Verfassung nicht geregelt (Cancik 2003, S. 274; Meyer 1996, S. 149). Dabei entsprechen die wichtigsten Normen zur Rolle des Parlaments dem, was heute für eine parlamentarische Demokratie als selbstverständlich angesehen wird. Hervorgehoben seien daher nur einige Besonderheiten, in denen sich die Hessische Verfassung vom Grundgesetz unterscheidet.

Bei einem der wichtigsten Rechte der Opposition, der Erzwingung von Untersuchungsausschüssen, sieht die Hessische Verfassung eine oppositionsfreundlichere Regelung vor. Nach Art. 92 I 1 HV hat der Landtag auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen; nach dem Grundgesetz ist dafür ein Viertel der Abgeordneten erforderlich.

Verfassungspolitisch überzeugender als das Grundgesetz erkennt die Hessische Verfassung ein Recht des Landtages zur Selbstauflösung an. Damit bleiben die unwürdigen Schauspiele inszenierter Vertrauensfragen erspart, in denen das Vertrauen absprachegemäß versagt wird (wie bei den Bundeskanzlern Kohl [1982] und Schröder [2005]). Das Quorum (konkret die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder) erscheint allerdings zu niedrig gewählt, um zu verhindern, dass sich die Mehrheit einen ihr günstig erscheinenden Wahltermin „aussucht“. In der bisherigen Geschichte Hessens hat sich diese Sorge glücklicherweise als unberechtigt erwiesen; es kam insgesamt nur zu drei Selbstauflösungen nach Art. 80 HV.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Beschluss vom 4.8.1983 (Hess. Landtag, PlPr. 10/18, 1088); Beschluss vom 17.2.1987 (Hess. Landtag, PlPr. 11/103, 5977); Beschluss vom 19.11.2008 (Hess. Landtag, PlPr. 17/19, 1213).

Die tragende Rolle des Parlamentes spiegelt sich auch in der Bestimmung der Minister/innen. Anders als im Bund, wo die Ernennung und Entlassung von Ministern und Ministerinnen vollkommen dem Bundeskanzler oder der Bundeskanzlerin überlassen wird, kann in Hessen die Landesregierung die Geschäfte erst übernehmen, nachdem der Landtag ihr durch besonderen Beschluss das Vertrauen ausgesprochen hat (Art. 101 IV HV). Sogar bei der Entlassung von Ministern und Ministerinnen ist nach Art. 112 HV die Zustimmung des Landtages erforderlich.

Die Regelung des Misstrauensvotums in Art. 114 I Alt. 1 HV weicht von Art. 67 GG ab, der bekanntlich nur ein konstruktives Misstrauensvotum zulässt. Der Landtag kann dem Ministerpräsidenten bzw. der Ministerpräsidentin durch ausdrücklichen Beschluss sein Vertrauen entziehen. Ein entsprechender Antrag kann bereits von nur einem Sechstel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten gestellt werden (Art. 114 II HV).

### 2.2.1.2 Landtagswahlen

In einer parlamentarischen Demokratie sind die Wahlen zum Parlament der „grundlegende Legitimationsakt“ (BVerfGE 123, 39, 68 [2009]). Dennoch ist – wie auf der Ebene des Bundes – das Wahlrecht in Hessen nur rudimentär in der Verfassung selbst geregelt. Eine der wenigen Verfassungsänderungen, die es in Hessen überhaupt gab (vgl. Abschnitt 2.3), hat die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung des Wahlrechts sogar noch weiter reduziert.

Die Hessische Verfassung zählt zentrale Wahlgrundsätze auf: Die Wahlen müssen allgemein, gleich, geheim und unmittelbar sein (Art. 73 II 1, Art. 72 HV). Eine Diskrepanz gibt es beim Wahlalter: Während das aktive Wahlrecht ab 18 Jahren verliehen ist (Art. 73 I HV), besteht das passive Wahlrecht erst ab 21 Jahren (Art. 75 II HV). Schließlich ordnet die Hessische Verfassung explizit an, dass die Sperrklausel höchstens bei fünf Prozent liegen darf (Art. 75 III 2 HV).

Die zentralen Normen für die Wahlen finden sich im Landtagswahlgesetz (LWG), ergänzt durch Detailregelungen in der Landeswahlordnung. Nach § 1 I LWG besteht der Landtag aus 110 Abgeordneten. Ähnlich wie der Bund sieht auch Hessen ein personalisiertes Verhältniswahlssystem vor: 55 Abgeordnete werden in Wahlkreisen nach relativer Mehrheitswahl gewählt, 55 Abgeordnete aus Landeslisten. Auch Hessen sah sich mit dem Problem der Überhangmandate konfrontiert, das im Bund über Jahrzehnte zu heftigem Streit geführt hat (Sacksofsky i.E.; Meyer 2005, S. 573 f.). In Hessen war jedoch schon seit 1954 ein Ausgleich für Überhangmandate vorgesehen, so dass es nicht – wie im Bund – zu einer Verzerrung der Proportionalität kommen konnte. Dies führte allerdings – im Gegensatz zu den Entwicklungen, die für den Bund prognostiziert werden – nur selten dazu, dass die Zahl der Abgeordneten im Hessischen Landtag über die gesetzlich vorgesehene Anzahl hinausging.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Lediglich in der 18. Legislaturperiode bestand der Landtag aus 118 statt wie in § 1 I LWG vorgesehen 110 Abgeordneten.

Um die Jahrtausendwende sorgte das hessische Wahlprüfungsverfahren für erhebliche Aufregung und führte sogar zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 103, 111 [2001]). Art. 78 HV gestaltet das hessische Wahlprüfungsverfahren getreu der älteren deutschen Verfassungstradition (Cancik 2003, S. 279 f.): Die Gültigkeit der Wahl wird durch ein beim Landtag gebildetes Wahlprüfungsgericht geprüft. Dieses Wahlprüfungsgericht besteht aus den beiden höchsten Richtern oder Richterinnen des Landes und drei vom Landtag gewählten Abgeordneten. Zur Ungültigkeit der Wahl führen – neben Unregelmäßigkeiten im Wahlverfahren – „gegen die guten Sitten verstoßende Handlungen, die das Wahlergebnis beeinflussen“. Im Hinblick auf die Wahlen zum hessischen Landtag am 7. Februar 1999 geriet dieses Wahlprüfungsverfahren in den Blick der Öffentlichkeit. Alles begann harmlos: Das Wahlprüfungsgericht erklärte die Landtagswahl im Juli 1999 für gültig. Danach wurde aber bekannt, dass die CDU rund 17 Millionen DM in einer Stiftung in Liechtenstein angelegt hatte, ohne diese Summen zu deklarieren. Der extrem polarisierte hessische Landtagswahlkampf war zum Teil mit diesen Schwarzgeldern finanziert worden. Im März 2000 beschloss das Wahlprüfungsgericht, das Wahlprüfungsverfahren wieder aufzunehmen. Zur Begründung führte der Vorsitzende in einer Presseerklärung an, dass der Einsatz dieses Schwarzgeldes den Tatbestand eines Verstoßes gegen die guten Sitten erfülle und daher das Ergebnis der Landtagswahl beeinflusst worden sein könnte. Daraufhin stellte die Hessische Landesregierung einen Antrag beim Bundesverfassungsgericht, Art. 78 II und III HV sowie die entsprechenden Normen des Wahlprüfungsgesetzes für unvereinbar mit dem Grundgesetz zu erklären. In einer skurrilen Wendung rief also die Hessische Landesregierung das Bundesverfassungsgericht an, um eine Bestimmung der Verfassung für nichtig zu erklären, auf deren Grundlage sie ihr Amt überhaupt nur innehatte und an die sie gebunden war. Für die Eigenständigkeit der Länder kann es kaum als Erfolg angesehen werden, wenn ein inner-hessisches Problem mithilfe von Bundesorganen gelöst werden soll. Das Bundesverfassungsgericht befand sich daher in einer misslichen Lage. Nach gängiger föderaler Vorstellung sind die Verfassungsräume von Bund und Ländern streng getrennt. Den Ländern kommt Verfassungsautonomie zu, so dass sie nur äußerste Grenzen der Bundesverfassung beachten müssen, wie sie sich etwa aus der Homogenitätsklausel des Art. 28 I GG ergeben. Kaum je hatte das Bundesverfassungsgericht daher über staatsorganisationsrechtliche Regelungen eines Landes zu befinden. Das Bundesverfassungsgericht fand einen Weg, zwar die traditionelle Handhabung der Wahlprüfung zu untersagen, nicht aber den Text der Hessischen Verfassung selbst anzutasten. Im Gegenteil: Art. 78 HV wurde ausdrücklich für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt. Stattdessen erklärte das Gericht eine Vorschrift des Wahlprüfungsgesetzes für nichtig und stellte fest, dass die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts nicht abschließend sein dürfe. In der Folge können seitdem die Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts durch den Hessischen Staatsgerichtshof überprüft werden (§ 17 1 WahlPrüfG; § 52 StGHG).

### 2.2.1.3 Unmittelbare Demokratie

Der Idee nach weist die Hessische Verfassung der unmittelbaren Demokratie eine herausgehobene Bedeutung zu, indem sie sowohl allgemein (Art. 71 HV) als auch bei der Gesetzgebung jeweils als erste Alternative genannt wird (Art. 116 Ia HV). Die Grundzüge des Verfahrens beim Volksentscheid sind verfassungskräftig normiert, während die Details und das Verfahren beim Volksbegehren im Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid festgelegt sind. Danach wird dem Volksbegehren ein Zulassungsverfahren vorgeschaltet. Der Antrag auf Zulassung muss von zwei Prozent der Stimmberechtigten unterstützt werden. Verweigert die Landesregierung die Zulassung, kann Beschwerde beim Staatsgerichtshof eingelegt werden.

Das Volksbegehren selbst bedarf der Unterstützung durch ein Fünftel der Stimmberechtigten (Art. 124 I 1 HV) – eine im Vergleich mit anderen Ländern äußerst hohe Hürde. Daher überrascht kaum, dass es bisher in Hessen noch nicht zu einem Volksentscheid gekommen ist. Selbst das Zulassungsquorum für ein Volksbegehren wurde in Hessen bislang erst zweimal erreicht. Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens zur Einführung der Briefwahl (Hess. StAnz. 36/1966, 1160) führte im Jahr 1966 zwar zur Zulassung des Volksbegehrens; das Volksbegehren selbst kam aber wegen zu geringer Beteiligung nicht zustande (Hess. StAnz. 47/1966, 1473). Die Ablehnung des Antrages auf Zulassung des Volksbegehrens zur Startbahn West durch die Landesregierung wegen Verstoßes gegen Art. 87d und 85 GG wurde 1982 vom Staatsgerichtshof bestätigt (StGH vom 15.1.1982). Beim Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens zur Wiedereinführung des Buß- und Bettes als gesetzlicher Feiertag aus dem Jahr 1997 wurde schon das Quorum für ein Volksbegehren nicht erreicht (Hess. StAnz. 37/1998, 2891).

## 2.2.2 Rechtsstaat und Sozialstaat

Der Grundrechtsteil der Hessischen Verfassung (1. Hauptteil: „Rechte des Menschen“) ist weit umfangreicher als der des Grundgesetzes. Doch geht dieser Teil weit über „Grundrechte“ im engeren Sinne hinaus, denn er enthält viele Vorschriften, die eher als Staatszielbestimmungen oder Verfassungsaufträge anzusehen sind, also gerade nicht ein juristisch durchsetzbares Recht des Einzelnen verbürgen.

Kern der Grundrechtsgarantien sind auch in der Hessischen Verfassung die traditionellen liberalen Freiheitsrechte, wie etwa die Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 HV), Freiheit der Person (Art. 5 HV), Freizügigkeit (Art. 6 HV), Glaubens-, Gewissens- und Überzeugungsfreiheit (Art. 9 HV), Wissenschafts- und Kunstfreiheit (Art. 10 HV), Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 11 HV), das Postgeheimnis (Art. 12 HV), die Informationsfreiheit (Art. 13 HV), Versammlungsfreiheit (Art. 14 HV) und Vereinigungsfreiheit (Art. 15 HV). Die Verfassung erklärt diese Grundrechte für „unabänderlich“ und ordnet die unmittelbare Bindung von Gesetzgeber, Richter und Verwaltung an die Grundrechte explizit an (Art. 26 HV). Zudem wird der Wesensgehalt der Grundrechte gesichert, indem Art. 63 I HV normiert, dass „das Grundrecht als solches“ unangetastet bleiben muss. Der Sicherung der Grundrechte dient auch das Zitiergebot

des Art. 63 II HV, das sicherstellen soll, dass dem Gesetzgeber die Beschränkung des Grundrechts bewusst ist.

Die Hessische Verfassung enthält ausgeprägte strafrechtlich und strafprozessual relevante Garantien, wie etwa die Garantie des gesetzlichen Richters, die Unschuldsvermutung, das Recht auf Verteidigerbestellung (Art. 20 HV), das Rückwirkungsverbot, das Schuldprinzip und das Verbot der Doppelbestrafung (Art. 22 HV); hinzu kommen strenge Anforderungen bei Freiheitsbeschränkungen, insbesondere der Richtervorbehalt (Art. 19, 23, 24 HV).

Doch bleibt die Hessische Verfassung bei diesem klassischen Kanon der traditionellen liberalen Grundrechte nicht stehen. So findet sich die Garantie der Unantastbarkeit der Menschenwürde in der Hessischen Verfassung explizit (Art. 3 HV), während sie in der Weimarer Reichsverfassung noch eher versteckt und lediglich als Adjektiv im Rahmen einer Zielbestimmung Aufnahme gefunden hatte (Art. 151 WRV: Ziel der „Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins“). Die hessische Formulierung diente dem Grundgesetz als Vorbild für die Formulierung der Menschenwürdegarantie in Art. 1 I GG.

Die Hessische Verfassung sieht sich in besonders starkem Maße sozialen Gerechtigkeitsanforderungen verpflichtet. So wird die gleichheitsrechtliche Garantie in Art. 1 HV – für deutsche Verfassungen untypisch – an den Anfang des Verfassungstextes gestellt: „Alle Menschen sind vor dem Gesetze gleich, ohne Unterschied des Geschlechts, der Rasse, der Herkunft, der religiösen und der politischen Überzeugung“. Vor allem aber der Abschnitt über soziale und wirtschaftliche Rechte und Pflichten (dazu insbesondere Ramm 1976, S. 212 ff.) lässt erkennen, wie man sich nach dem Ende der nationalsozialistischen Schreckensherrschaft ein „demokratisches Gemeinwesen“ (Präambel) vorstellte. So wird in Art. 27 HV ausdrücklich bestimmt: „Die Sozial- und Wirtschaftsordnung beruht auf der Anerkennung der Würde und der Persönlichkeit des Menschen“; der Wirtschaftsordnung werden daher „deutlich sozialistische Züge“ attestiert (v. Brünneck 1954, S. 243). Die Hessische Verfassung enthält viele Schutzrechte für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, etwa bei Arbeitsbedingungen (Art. 30 HV), Arbeitszeit (Art. 31 HV), Arbeitsentgelt (Art. 33 HV) und Urlaub (Art. 34 HV). Eine allgemeine Sozialversicherung wird genauso verfassungskräftig garantiert (Art. 35 HV) wie die Koalitionsfreiheit (Art. 36 HV) und die Bildung von Betriebsvertretungen (Art. 37 HV). Die sozial ausgerichtete Grundtendenz der Verfassung spiegelt sich in einem generellen Verbot wirtschaftlichen Machtmissbrauchs wider (Art. 39 HV). Auch Sozialisierungsvorschriften und Gemeineigentum sind in der Verfassung vorgesehen. Signifikant ist die Platzierung des Rechts auf Eigentum: Dieses Grundrecht wird nicht in den I. Abschnitt „Gleichheit und Freiheit“ eingeordnet, sondern erst in den IV. Abschnitt, zudem in Art. 45 HV sogar nach den Arbeitnehmerrechten.

Dass die Hessische Verfassung in den gesellschaftsgestaltenden Teilen, die im Grundgesetz fast völlig fehlen, derart über das Grundgesetz hinausreicht, liegt vor allem daran, dass jenes als „Provisorium“ gedacht war und die Teilung Deutschlands nicht auf ewig verfestigen sollte. In diesem Sinne ist die Hessische Verfassung mit ihren umfangreichen Regelungen eher der „Normalfall“ einer Verfassung als das Grundgesetz. Allerdings ist



bei diesem Teil, der im Grundgesetz fast vollkommen fehlt, fraglich, inwieweit er heute noch Wirkung entfaltet. Das Arbeits- und Sozialrecht fällt weitgehend in die Kompetenz des Bundes, so dass landesrechtliche Garantien wirkungslos bleiben. Beispielsweise wurde das Aussperrungsverbot nach Art. 29 V HV vom Bundesarbeitsgericht als Verstoß gegen das Grundgesetz angesehen (BAGE 58, 138, 155 f. [1988]). Die praktische Wirkungslosigkeit vieler Vorschriften der Hessischen Verfassung, die aus einer Überlagerung durch Bundesrecht resultiert, geht aber nicht notwendigerweise mit der normativen Wirkungslosigkeit der landesverfassungsrechtlichen Normen einher. Aussagen über die normative Geltung einzelner Normen der Hessischen Verfassung erfordern jeweils eine komplexe Analyse im Detail (vgl. Abschnitt 2.4).

Auch für weitere gesellschaftliche Bereiche trifft die Hessische Verfassung Grundentscheidungen (dazu Stein 1976b, S. 183 ff.). Im Vordergrund stehen dabei das Verhältnis zu Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie das Bildungswesen (dazu Schultze 1976, 230 ff.). Hinzu treten Staatsziele, wie etwa Denkmal- und Landschaftsschutz (Art. 62 HV). Erst durch Verfassungsänderung wurden Umweltschutz (Art. 26a HV) und Sport (Art. 62a HV) ergänzt.

### **2.2.3 Einbindung in die nationale und internationale Gemeinschaft**

Die Hessische Verfassung hebt die Einbindung Hessens in die Bundesrepublik und die internationale Gemeinschaft deutlich hervor. Zu Beginn des Zweiten Hauptteils („Aufbau des Landes“) steht die Feststellung, dass Hessen ein Glied der deutschen Republik ist (Art. 64 HV). In Art. 153 II HV bestimmt die Landesverfassung ausdrücklich, dass Bundesrecht Landesrecht bricht, statt eine solche Kollisionsregel (vgl. Abschnitt 2.4) allein der Bundesverfassung (Art. 31 GG) zu überlassen.

Die Hessische Verfassung erweist sich zudem als besonders völkerrechtsfreundlich. Während viele Staaten an ihrer Souveränität festhalten und dem Völkerrecht keine unmittelbar bindende Wirkung im nationalen Recht zuerkennen, erklärt Art. 67 HV die Regeln des Völkerrechts direkt zu bindenden Bestandteilen des Landesrechts, ohne dass es einer Transformation bedarf. Zudem ordnet Art. 67 HV den (automatischen) Geltungsvorrang von völkerrechtlichen Regelungen und Staatsverträgen vor den Landesgesetzen an. Auch insoweit geht die Hessische Verfassung deutlich über das Grundgesetz hinaus; auf Bundesebene existiert ein Geltungsvorrang nur für „allgemeine Regeln des Völkerrechts“ (Art. 25 GG); völkervertragsrechtliche Regelungen gehen den Gesetzen hingegen nicht allgemein vor, sondern können lediglich im Wege völkerrechtsfreundlicher Auslegung berücksichtigt werden.

Zur Einordnung in die Europäische Union enthält die Hessische Verfassung keine Bestimmungen, da sie vor Gründung der Europäischen Gemeinschaften geschaffen wurde.



## 2.3 Verfassungsänderungen

Die Hessische Verfassung ist seit ihrer Entstehung nur fünfmal geändert worden. Dies ist – selbst in Anbetracht der generell eher seltenen Änderung von Verfassungen – außerordentlich wenig; zum Vergleich: Das Grundgesetz wurde trotz seiner zweieinhalb Jahre späteren Entstehung bereits sechzigmal geändert, teils mit tief greifenden Reformen. Auch inhaltlich betrafen die Änderungen zwar wichtige, aber doch nur isolierte Punkte. Überwiegend waren wahlrechtliche Regelungen betroffen, die Staatsziele Umweltschutz und Sport wurden neu verankert, die Finanzausstattung der Kommunen durch die Einführung des Konnexitätsprinzips verbessert und – in Anpassung an die Änderung des Grundgesetzes – eine Schuldenbremse auch für Hessen eingeführt, die aber erst ab dem Jahr 2020 Anwendung findet. Eine genaue Aufstellung der Änderungen findet sich in Tabelle 1.

**Tabelle 1** Änderungen der Hessischen Verfassung

Datum Gesetze	Geänderte Artikel	Inhalt	Gesetzblatt
22.7.1950	Art. 75 I, III	Abschaffung der Festlegung auf das Verhältniswahlrecht für den Landtag	GVBl. I, 131
	Art. 137 VI	Abschaffung der Bindung des Kommunalwahlrechts an das Wahlsystem der Landtagswahl	
23.3.1970	Art. 73 I	Senkung des Wahlalters für das aktive Wahlrecht auf 18 Jahre	GVBl. I, 281
	Art. 75 II	Senkung des Wahlalters für das passive Wahlrecht auf 21 Jahre	
20.3.1991	Art. 138; 161	Einführung der Direktwahl der Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte	GVBl. I, 101 f.
	Art. 26a; Abschnittsüberschrift IIa (nach Art. 26)	Aufnahme des Staatsziels Umweltschutz	
18.10.2002	Art. 62a; Abschnittsüberschrift vor Art. 55	Aufnahme des Staatsziels Sport	GVBl. I, 626 ff.
	Art. 79 I; 161 I, II	Verlängerung der Wahlperiode des Landtags auf 5 Jahre	
	Art. 137 VI	Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen durch die Einführung des Konnexitätsprinzips	
29.4.2011	Art. 141, 161	Aufnahme der Schuldenbremse	GVBl. I, 182

Versucht man, die geringe Anzahl an Verfassungsänderungen zu erklären, spielt sicherlich das Verfahren der Verfassungsänderung eine wichtige Rolle. Zwar spricht der erste Anschein für eine relativ leichte Änderbarkeit der Hessischen Verfassung: Im Gegensatz

zum Grundgesetz ist in Hessen bei Verfassungsänderungen keine Zweidrittelmehrheit im Parlament erforderlich, stattdessen genügt nach Art. 123 II HV die absolute Mehrheit. Danach kann in Hessen die Regierungsmehrheit allein, ohne sich mit der Opposition einigen zu müssen, Verfassungsänderungen durchsetzen. Doch muss in Hessen bei Verfassungsänderungen das Volk zustimmen, wobei allerdings wiederum die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen genügt. Offensichtlich reicht aber schon der Umstand, dass das Volk überhaupt beteiligt werden muss, aus, um vorsichtig mit Änderungsvorschlägen umzugehen. Es erscheint Parteien, Fraktionen und Regierung offenbar zu riskant, Verfassungsänderungen zu initiieren, die möglicherweise abgelehnt werden.

## 2.4 Juristische Geltungskraft

Die Einbindung des Landes Hessen in die Bundesrepublik und die Europäische Union hat Folgen für die Geltungskraft der Landesverfassung. Es ist eine bundesstaatliche Selbstverständlichkeit, dass das Recht des Bundes sich gegenüber dem Recht der Gliedstaaten durchsetzen können muss. Das Recht der Europäischen Union genießt Anwendungsvorrang, so dass Landesrecht – prinzipiell auch Landesverfassungsrecht –, das europäischem Recht widerspricht, nicht angewendet werden darf. Allerdings sind Konflikte zwischen Landesverfassungsrecht und europäischem Recht selten, weil die Europäische Union für die meisten in der Landesverfassung geregelten Bereiche keine Zuständigkeit hat.

Beim Verhältnis von Bundesrecht und Landesverfassungsrecht hingegen sind Konflikte deutlich häufiger. Art. 31 GG bestimmt, dass Bundesrecht Landesrecht „bricht“. Was dies genau bedeutet, ist äußerst komplex und in vielen Fällen stark umstritten (März 1989; Rozek 1994; Bernhardt und Sacksofsky 1998, Rn. 52 ff.; Sacksofsky 2015, Rn. 8 ff.).<sup>7</sup> Streitigkeiten entstehen dabei an verschiedenen Punkten. Prinzipiell besteht zwar Einigkeit darüber, dass nur gültiges Bundesrecht Landesrecht brechen kann, doch kann im konkreten Fall strittig sein, ob die jeweilige bundesrechtliche Norm überhaupt gilt, insbesondere ob sie kompetenzgemäß erlassen wurde. Inzwischen ist geklärt, dass Art. 31 GG nur dann zur Anwendung kommt, wenn Bundesrecht mit Landesrecht „kollidiert“. Eine Normkollision besteht in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann, wenn zwei Normen auf einen Sachverhalt anwendbar sind und bei ihrer Anwendung zu verschiedenen Ergebnissen führen (BVerfGE 36, 342, 363 [1974]). Die Frage, ob zwei Normen in diesem Sinne kollidieren, hängt also von der Auslegung sowohl der bundesrechtlichen als auch der landesverfassungsrechtlichen Regelung ab. Ein Beispiel dafür, wie schwierig dies ist, bietet Art. 21 I 2 HV, wonach – in Widerspruch zu Art. 102 GG – die Verhängung der Todesstrafe bei besonders schweren Verbrechen gestattet wird. Da Art. 102 GG die Todesstrafe bundesweit abschafft, kann auch in Hessen selbst-

---

<sup>7</sup> Zu beachten ist für das Verhältnis von Grundrechten des Grundgesetzes zu Grundrechten in Landesverfassungen zudem Art. 142 GG, der eine Fortgeltung übereinstimmender Grundrechte explizit anordnet; ausführlich: Sacksofsky 2004.

Politik und Regieren in Hessen  
Schroeder, W.; Neumann, A. (Hrsg.)  
2016, VII, 389 S. 14 Abb., Softcover  
ISBN: 978-3-531-17302-3