



Wolfgang Schroeder
Arijana Neumann *Hrsg.*

Politik und Regieren in Hessen

Politik und Regieren in Hessen

Wolfgang Schroeder • Arijana Neumann (Hrsg.)

Politik und Regieren in Hessen

Herausgeber
Wolfgang Schroeder
Arijana Neumann

Universität Kassel, Deutschland

ISBN 978-3-531-17302-3 ISBN 978-3-531-93321-4 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-531-93321-4

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS
© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016
Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.
Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
(www.springer.com)

Inhalt

Politische Herausforderungen in Hessen	1
<i>Wolfgang Schroeder und Arijana Neumann</i>	
Teil I Kernbereiche des hessischen Regierungssystems	
Hessische Landesverfassung und Staatsgerichtshof.....	11
<i>Ute Sacksofsky</i>	
Hessischer Landtag	37
<i>Theo Schiller</i>	
Hessische Landesregierung.....	65
<i>Sven Leunig</i>	
Hessens Ministerpräsidenten	83
<i>Stephan Klecha und Bettina Munimus</i>	
Verwaltung in Hessen	109
<i>Hubert Kleinert</i>	

Teil II Hessen im Mehrebenensystem

- Kommunen und kommunale Spitzenverbände in Hessen** 133
Lena Nothacker und Oliver D'Antonio

- Hessen im deutschen Föderalismus und in der EU** 157
Volker Best

Teil III Intermediäre Organisationen in Hessen

- Organisierte Interessen in Hessen** 181
Wolfgang Schroeder und Sebastian Geiger

- Politische Medienlandschaft in Hessen** 207
Sascha Kristin Futh

- Parteiensystem und Wählermilieus in Hessen** 229
Arijana Neumann

Teil IV Hessens politische Prägungen

- Rotes Hessen** 251
Walter Mühlhausen

- Schwarzes Hessen** 271
Pitt von Bebenburg

- Hessische Bildungspolitik** 287
Imke Friedrich und Wilfried Rudloff

- Konflikte um Großprojekte** 313
Konrad Schacht

Anhang

Daten und Fakten zum politischen System Hessens	339
<i>Benedikt Schreiter und Sebastian Geiger</i>	
Autorenverzeichnis	385
Danksagung	389

Politische Herausforderungen in Hessen

Wolfgang Schroeder und Arijana Neumann

„Hessen vorn!“ „An Hessen kommt keiner vorbei!“ So warben und werben die beiden Volksparteien für ihr Bundesland. Tatsächlich nimmt Hessen immer wieder eine wichtige Rolle im Föderalismus ein, der eines der Wesensmerkmale der staatlichen Verfasstheit der Bundesrepublik ist, indem er ein Gegengewicht zum Zentralstaat bildet und die regionale Vielfalt des Landes verbürgt. Hessen ist mit seinen sechs Millionen Einwohnern das fünftgrößte deutsche Bundesland. Durch seine Zentrale Lage ist es das Bindeglied zwischen den süd- und norddeutschen Bundesländern, zugespitzt könnte man sagen: Hessen verbindet Alpen und Nordsee. Doch seine bundespolitische Bedeutung geht weit darüber hinaus, denn es ist eines der wirtschaftlich erfolgreichsten deutschen Länder. In Hessen liegt mit Frankfurt am Main eines der europäischen Finanzmarktzentren und einer der wichtigsten Verkehrsknotenpunkte Europas. Zugleich ist Hessen schon immer durch vielfältige – das Bundesland strukturierende – ökonomische und kulturelle Disparitäten herausgefordert: Dem finanzstarken Süden steht ein in der Vergangenheit eher strukturschwacher Norden gegenüber. Einerseits prägen Provinzialität und eine Vielzahl kleiner und mittelgroßer Kommunen das Land. In nur vier Städten leben mehr als 100.000 Einwohner. Andererseits steht dem die Rhein-Main-Region als eines der am dichtesten besiedelten Ballungszentren der Republik gegenüber, die mit Frankfurt das ökonomische und kulturelle Zentrum und mit der Landeshauptstadt Wiesbaden das politische Zentrum Hessens umfasst.

Doch wer regiert Hessen und wie wird in Hessen regiert? Was sind die zentralen Institutionen, Akteure und Strukturen, die die konkrete Politik in diesem einflussreichen Bundesland prägen? So wie die Bundesrepublik Deutschland ein eigenes politisches System besitzt, gibt es auch ein spezifisches politisches System in Hessen. Dieses wird nicht zuletzt durch die Akteure und Institutionen geprägt, die in diesem Bundesland Politik

verantworten. Es geht in diesem Buch also sowohl um die Funktionslogik wie auch um die prägenden Besonderheiten des politischen Systems in Hessen.

Regiert wird heute in Mehrebenensystemen, die von der Europäischen Union bis in die Städte und Gemeinden reichen. Welche Interessen und Präferenzen ein Bundesland hat und wie diese umgesetzt werden, hängt in starkem Maße davon ab, wie diese auf den übergeordneten Strukturebenen innerhalb unseres Verbundföderalismus⁴ platziert werden. Dabei kommen dem Bundesrat wie auch der Europäischen Union wichtige Rollen zu. Durch den Bundesrat wirken die Länder schon immer an der Politik des Zentralstaates mit; in Richtung Europa bestehen vergleichbare Ambitionen. Auf jeden Fall benötigt sowohl der nationale Zentralstaat wie auch die Europäische Union die Ebene der Länder, um die selbst verantworteten Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Programme administrieren und kontextuell gestalten zu können. Somit wird durch die Ebene des politischen Systems eines Bundeslandes nicht nur der Lebensalltag der Menschen beeinflusst, sondern auch die Handlungsfähigkeit der übergeordneten Strukturen von Zentralstaat und Europäischer Union.

Um Politik und Regieren in einem Bundesland zu verstehen, sind nicht nur die verschiedenen Entscheidungsebenen zu berücksichtigen, sondern auch situative Rahmenbedingungen und Akteure, die nicht zum politischen System im engeren Sinne (Parlament, Regierung etc.) zählen. Gemeint sind dabei insbesondere die Medien, die vielfältigen Interessenorganisationen und strukturbestimmende Unternehmen. In diesem Sinne sind politische Systeme nicht allein durch den Funktionskontext von Legislative, Exekutive und Judikative zu erfassen. Was sind nun die maßgeblichen Institutionen, Akteure, Prozesse und Rahmenbedingungen, die Politik und Regieren im fünftgrößten Bundesland strukturieren und verantworten? Worin bestehen die allgemeinen Strukturen des politischen Systems Hessens, die in ähnlicher Weise allen Bundesländern zugrunde liegen, und was sind die Spezifika, die als besondere Bedingungen dem Land Hessen sein Profil geben? Um die Herausforderungen und Handlungskorridore der politischen Institutionen und Akteure zu verstehen, ist ein Verständnis der zentralen Interessen und Anforderungen, die die Landespolitik strukturieren, vonnöten. Diese wiederum sind eingebunden in historische Traditionenbestände, sozioökonomische Zusammenhänge, normative und kulturelle Kontexte sowie in gegenwärtige Rahmenbedingungen. Es geht also darum, ein Bild von der historisch gewachsenen Dimension des politischen Systems Hessens zu zeichnen, um damit Regieren in diesem Bundesland, mithin aber auch Regieren im föderalen Bundesstaat selbst besser zu verstehen und zu erklären. Im Konzert der deutschen Bundesländer zeichnet sich Hessen durch mehrere markante Eckpunkte aus:

1. Die ökonomische Stärke: Hessen besticht durch seine Mittellage in Deutschland und Europa, die durch die Wiedervereinigung gestärkt wurde. Seit vielen Jahrzehnten ist es eines der wirtschaftlich erfolgreichsten und dynamischsten Bundesländer und zählt seit der Gründung der Bundesrepublik gemeinsam mit Baden-Württemberg durchgängig zu den Geberländern im Länderfinanzausgleich. Dies ist auch das Ergebnis langfristig bedeutender wirtschaftspolitischer Entscheidungen: Dazu zählen insbesondere die

Konzentration der bundesdeutschen Finanzwirtschaft, die Wahl Frankfurts als Standort der Europäischen Zentralbank, die Bedeutung des internationalen Messeplatzes, die verkehrspolitisch zentrale Rolle des Frankfurter Flughafens sowie wichtige industrielle Ansiedlungen im Fahrzeugbau, der chemischen Industrie, im Maschinenbau wie auch in der Elektrotechnik. Durch diese Weichenstellungen ist Hessen zu einem deutschen und europäischen Wirtschafts- und Infrastrukturzentrum geworden. Mit der Wiedervereinigung hat sich Hessen zudem beim Aufbau von Verwaltungs-, Partei- und Verbandsstrukturen im Freistaat Thüringen verdient gemacht. Heute haben Hessen und Thüringen eine Reihe gemeinsamer, länderübergreifender Einrichtungen wie die Landesbank und den gemeinsamen Bezirk des Deutschen Gewerkschaftsbundes sowie einiger Einzelgewerkschaften.

2. Die regionalen Disparitäten: Auch wenn Hessen bereits über viele Jahrzehnte hinweg eines der ökonomisch erfolgreichsten Flächenländer in Deutschland ist, so kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass in diesem Bundesland erhebliche regionale Disparitäten bestehen, die seit seiner Gründung eine der zentralen Herausforderungen für jede hessische Regierung darstellen. Schon die Hessenpläne in den 1950er und 1960er Jahren wurden mit dem Ziel geschaffen, diese Disparitäten einzubauen. Dies hat dazu beigetragen, dass nicht nur in der Provinz, sondern auch im nordhessischen Zentrum Kassel die Grundlagen für eine durchaus dynamische wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung gelegt wurden. Wichtige Eckpunkte waren die Ansiedlung des VW-Werkes in Baunatal (1958), die Einrichtung einer Universität in Kassel (1971) sowie nach der Wende die Anbindung Nordhessens an das ICE-System (1991) und der Aufbau eines Logistikclusters sowie die Ansiedelung wichtiger Innovatoren in der Energiewirtschaft. Allgemein betrachtet steht aber der ökonomisch starke Süden, vor allem die Rhein-Main-Region, den wirtschaftlich und infrastrukturell schwächeren Regionen in Mittel- und Nordhessen gegenüber. Während 65 Prozent der gesamten hessischen Fläche zu Mittel- und Nordhessen zählen, leben dort nur 38 Prozent der Bevölkerung und 34 Prozent der Erwerbstätigen. Auf Mittel- und Nordhessen entfallen nur 30 Prozent des hessischen BIP; dagegen gehen 70 Prozent des BIPs auf das Konto von Südhessen. Seit einiger Zeit ist jedoch eine nachholende Entwicklung in Mittel- und Nordhessen zu beobachten, die sich weniger durch eine Angleichung an die Kennziffern des Rhein-Main-Gebietes auszeichnet, als vielmehr durch einen Aufholprozess gegenüber anderen ländlichen Regionen der Republik.
3. Die Rhein-Main-Region als überregionales Kraftzentrum: Unter den fünf hessischen kreisfreien Städten (Darmstadt, Frankfurt, Kassel, Offenbach, Wiesbaden) ragt Frankfurt als weitaus größte, einflussreichste und dynamischste Stadt des Landes heraus. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass sie nicht nur Wirtschaftsmetropole (gemessen am durchschnittlichen Einkommen und BIP pro Kopf) und Bankenstadt, sondern auch immer noch ein wichtiger Industriestandort ist. Durch die EZB und den Flughafen hat sie eine europäische Bedeutung. Politisch erfolgten richtungsweisende Veränderungen zuerst in Frankfurt. Die 68er-Bewegung hatte hier eines ihrer bundesdeutschen Zentren. Die 1977 erfolgte Wahl des CDU-Bürgermeisters Walter Wallmann stellte

den Beginn des Niedergangs der hessischen SPD als abonnierte Regierungspartei dar. Und die heute das Land regierende schwarz-grüne Koalition hat seit 2006 ebenfalls eine kommunale Vorreiterin in der Main-Metropole. Als Stadt der Studentenbewegung und mit der Gründung der ersten bundesdeutschen Bürgerinitiative war Frankfurt über viele Jahre der politische Trendsetter beim Umbau des bundesdeutschen politischen Systems. Zudem artikulierten sich in dieser Stadt früher und intensiver als in anderen Regionen der Republik bundesweite Protestwellen, die vom Kampf gegen die „Unwirtlichkeit der Städte“ (Alexander Mitscherlich) aufgrund von Wirtschaftsexpansion und Infrastrukturprojekten bis hin zu Aktivitäten gegen das deutsche und europäische Finanzmarktsystem reichten.

4. Die älteste Verfassung im Nachkriegsdeutschland: Die Gründung des Landes Hessen ist der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland vorgelagert. Bereits am 19. September 1945 proklamierte der damaligen Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte in Europa, General Dwight D. Eisenhower, die Gründung Hessens. Die hessische Landesverfassung, am 1. Dezember 1946 durch Volksabstimmung angenommen, war die erste deutsche Verfassung nach dem Krieg. Drei Jahre bevor die Bundesrepublik gegründet wurde, die mit dem Grundgesetz einen verfassungspolitischen Rahmen erhielt, wurde dieser Schritt in Hessen bereits getan, womit auch die spätere Struktur des Grundgesetzes mitgeprägt wurde. Insofern war es 1949 auch nicht abwegig, davon auszugehen, dass die zukünftige Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland Frankfurt am Main sein würde.
5. Hessische Identität und politische Kultur: Auch wenn Hessen kein reines Kunstland wie Nordrhein-Westfalen ist, existiert zwischen Kassel und der Bergstraße keine kulturell homogene Landschaft, die von einer gemeinsamen Identität oder Mentalität lebt. Vielmehr hat sich erst über die Jahre zwischen den Regionen einiges Verbindendes hergestellt, an dem die Politik direkt mitgewirkt hat, beispielsweise durch Feste wie die Hessentage (seit 1961) und andere Initiativen, aber auch durch die öffentlich-rechtlichen Medien, allen voran den Hessischen Rundfunk. Ministerpräsident Georg August Zinn gab seinerzeit das Credo aus „Hesse ist, wer Hesse sein will“ und setzte auf Identitätsstiftung über Infrastrukturpolitik. Integrationsleistungen waren jedoch nicht nur zwischen den verschiedenen Regionen und Teilkulturen zu erbringen, sondern auch hinsichtlich der hohen Anzahl von Heimatvertriebenen, die nach dem Zweiten Weltkrieg ohne größere gesellschaftliche und ökonomische Konflikte integriert werden konnten. Heute ist diese Integrationskraft erneut gefragt, denn Hessen besitzt einen hohen Anteil von Ausländerinnen und Ausländern sowie Migrantinnen und Migranten, der in der Stadt Offenbach/Main sogar den höchsten bundesweiten Wert in einer deutschen Großstadt aufweist.
6. Hessen als Bundesland des offenen politischen Konfliktes und der temporären Polarisierung: Hessen ist an harte politische Auseinandersetzungen gewöhnt. Nicht selten wurden zentrale Konflikte in diesem Bundesland quasi „stellvertretend“ für die ganze Republik ausgetragen. Anders als beispielsweise im Nachbarland Niedersachsen ist man in Hessen nicht auf den politischen Ausgleich und einen mäßigenden Tonfall in

der politischen Auseinandersetzung bedacht, sondern pflegt eher den harten Schlagabtausch. Insbesondere in den Auseinandersetzungen der 1960er und 1970er Jahre kam es zur Herausbildung zweier politisch konkurrierender Lager, die sich vor allem in der Schulpolitik leidenschaftlich aneinander arbeiteten. Die Lager standen sich seit der Wende der FDP in Bonn und dem Einzug der Grünen in den hessischen Landtag von Beginn der 1980er Jahre bis zu schwarz-grün dreißig Jahre lang konfrontativ gegenüber. Hinzu kommt, dass die Auseinandersetzungen im Frankfurter Häuserkampf und in der Anti-Atom-, Anti-Flughafen- und Umweltbewegung sowie eine Vielzahl von Bürgerinitiativen gegen Infrastrukturprojekte bereits früh die Herausbildung von Spaltungslinien aufzeigten, die nicht entlang etablierter Parteikonstellationen erfolgten, sondern die zivilgesellschaftliche Akteure in einen Gegensatz zur staatlichen Politik, gleich welcher parteipolitischen Färbung, setzten.

7. Hessen als bundespolitischer Trendsetter: Politik in Hessen ist meist spannend; wenn sie auch nicht immer als brüllender Löwe auftritt, so kommt sie doch auf keinen Fall als graue Maus daher. Von 1946 bis 1987, also über 40 Jahre hinweg, regierte die Sozialdemokratie dieses Bundesland, das sinnbildlich als rotes Hessen bezeichnet wurde. Seit 1999 regiert nunmehr die Union. Große Koalitionen passten bislang nicht zum politischen System Hessens. Im Hinblick auf das Verhältnis der beiden großen Volksparteien gab es seit 1949 meist kein Sowohl-als-auch, sondern eher ein Entweder-oder. Zunächst positionierte Ministerpräsident Zinn Hessen als sozialdemokratischen Gegenentwurf zur Adenauerrepublik und später nahm Roland Koch mit seinem christdemokratischen Gegenentwurf zu rot-grün darauf mit umgekehrten Vorzeichen Bezug. Das Motto lautete: entweder die oder wir. Das war zwar auch das Ergebnis scharfer Polarisierungen, wie sie in dieser Form nur in wenigen anderen Bundesländern und Bundestagswahlkämpfen vorkamen. Diese Konfrontation war durch die Parteien jedoch nicht nur frei gewählt, sondern auch das Ergebnis knapper Wahlausgänge, die zu kreativen Lösungen führen mussten. Dies war 1982 mit der ersten rot-grünen Landesregierung der Fall und 2013 mit der ersten schwarz-grünen Landesregierung in einem bundesdeutschen Flächenstaat.
8. Politische Prägung: Das Bundesland Hessen ist in starkem Maße durch die SPD geprägt, die zwischen 1946 und 2013 genau 13 Mal den Ministerpräsidenten stellte. Diese bis 1987 dominante Stellung im Parteienwettbewerb ist auch das Ergebnis geschickter Koalitionsbildungen und vieler politischer Innovationen. Die starke Stellung der SPD verdankt sie aber nicht nur ihrer Regierungsdominanz, sondern auch einem sozialdemokratischen Unterbau in den Kommunen, Landkreisen und Regierungsbezirken sowie einem starken Netzwerk von Vereinen und Verbänden, die viele Jahrzehnte im Umfeld der Partei wirkten. Der Verlust der sozialdemokratischen Hegemonie ist ein Prozess, dessen erste und wesentliche Etappe sich im Kontext eines konfliktträchtigen Umbaus von Gesellschaft und Partei seit den 1960er Jahren bewegte. Letzteres bedeutete, dass sich zwischen dem Ende der 1960er Jahre und der Mitte der 1970er Jahre sowohl inhaltliche wie auch mitgliederbezogene Verschiebungen ergaben (Wachstum der SPD 1965–1975: von 94.547 auf 142.845). Parallel erfolgte der nahezu kometen-

hafte Aufstieg der CDU, die ihre Stimmen innerhalb von zwei Legislaturperioden bei den Wahlen von 1966 bis 1974 von 26,4 auf 47,3 Prozent steigerte. Damit erreichte sie schon 1974 erstmals ein besseres Landtagswahlergebnis als die SPD. Doch es dauerte bis zum Jahr 1987, bis die CDU erstmals den Ministerpräsidenten stellen konnte, was ihr seither in sechs Legislaturperioden gelang. Seit 1999 gehört der Ministerpräsident ununterbrochen der CDU an. Diese neue Vormachtstellung konnte allerdings 2013 nur um den Preis eines schwarz-grünen Bündnisses erhalten werden. Vorausgegangen war die Erprobung auf der kommunalen Ebene, vor allem in Frankfurt. Es spricht einiges dafür, dass mit schwarz-grün nach einer langen Phase der Polarisierung und der parteipolitischen Lagerbildung der Parteienwettbewerb in Hessen offener wird. Die SPD ist heute in Hessen deutlich schwächer, als es die CDU zu ihren Oppositionszeiten in den 1970 Jahren war. Derzeit regiert die SPD in 14 von 16 Bundesländern mit, nur in Hessen und Bayern nicht.

Dieser Band kann an einen üppigen Schatz wissenschaftlicher Literatur zur Geschichte, Kultur, zum Parteien-, Verfassungs- und politischen System Hessens anknüpfen. Insbesondere die Landeszentrale für politische Bildung hat sich in den Jahren 1993 bis 2003 durch eine Reihe zu den Grundlagen des politischen Systems des Landes Hessen verdient gemacht und einen Grundstein gelegt, auf dem dieser Band aufbaut. Ein besonderes Interesse haben die hessischen Parteien und das Parteiensystem auf sich gezogen. So liegen neben einigen Monografien und Aufsätzen auch Sammelbände zu den hessischen Parteien und dem Parteiensystem vor sowie zahlreiche Beiträge zu den einzelnen Parteien. Die hessischen Landtagswahlkämpfe werden durch regelmäßige Beiträge in der Zeitschrift für Parlamentsfragen und in den Analysen der Konrad-Adenauer-Stiftung dokumentiert.

Der vorliegende Band ist in vier Bereiche strukturiert: Der erste Teil umfasst das politische System im engeren Sinne mit Beiträgen über die Landesverfassung, den Landtag, die Landesregierung, die Ministerpräsidenten und die Verwaltung. Im zweiten Teil werden die Akteure (Kommunen) sowie Herausforderungen des Landes im Mehrebenensystem betrachtet. Der dritte Teil befasst sich mit den organisierten Interessen, der Medienlandschaft und den Parteien, also den zentralen Akteuren, die das politische System mit den landestypischen Charakteristika geprägt haben. Teil vier setzt sich mit prägenden Phasen und Konflikten im politischen System auseinander. Dazu zählt das rote wie auch das schwarze Hessen sowie die zentralen Konflikte um Bildungspolitik und infrastrukturelle Großprojekte, die Politik und Regieren im Land Hessen auch über die Landesgrenzen zu einer Marke haben werden lassen.

Wichtige Literatur zu Politik und Regieren in Hessen

- Berg-Schlosser, D., Fack, A., & Noetzel, T. (Hrsg.) 1994. *Parteien und Wahlen in Hessen 1946–1994*. Marburg: Schüren.
- Felder, Z. 2014. *Bündnis 90/Die Grünen in Hessen: Entstehung und Entwicklung bis zur Landtagswahl 2009*. Frankfurt a. M.: Historische Kommission für Nassau.
- Galonska, A. 1999. *Landesparteiensystem im Föderalismus: Rheinland-Pfalz und Hessen 1945–1996*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag 1999.
- Heidenreich, B. (Hrsg.) 1995. *Der Weg zur stärksten Partei: 1945–1995: 50 Jahre CDU Hessen*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Heidenreich, B., & Schacht, K. (Hrsg.) 1995. *Hessen: Gesellschaft und Politik*. Stuttgart et al: Kohlhammer.
- Heidenreich, B., & Schacht, K. (Hrsg.) 1996. *Hessen: Wahlen und Politik*. Stuttgart et al.: Kohlhammer.
- Heidenreich, B., & Böhme, K. (Hrsg.) 1997. *Hessen: Verfassung und Politik*. Stuttgart et al.: Kohlhammer.
- Heidenreich, B., & Böhme, K. (Hrsg.) 2000. *Hessen: Geschichte und Politik*. Stuttgart et al.: Kohlhammer.
- Heidenreich, B., & Böhme, K. (Hrsg.) 2003. *Hessen: Land und Politik*. Stuttgart et al.: Kohlhammer.
- Mielke, S., & Reutter, W. (Hrsg.) 2004. *Länderparlamentarismus in Deutschland: Geschichte, Struktur, Funktionen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wedel, M. 2012. *Die hessische SPD 1950–1959: eine Volkspartei im Werden*. Wiesbaden: Historische Kommission für Nassau.
- Neitzke, M. 2010. *Die CDU Hessen 1950–1967: Politikentwicklung und Organisationsstrukturen*. Wiesbaden: Historische Kommission für Nassau.
- Neumann, A. 2012. *Die CDU auf Landesebene: Politische Strategien im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schroeder, W. (Hrsg.) 2008. *Parteien und Parteiensystem in Hessen: Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schroeder, W., & Neumann, A. 2014. Vom Roten zum schwarzen Hessen. In: Reinhardt, M., Stache, S., & Meise, S. (Hrsg.), *Progressive Mehrheiten mit der SPD? Für eine linke Politik jenseits der Neuen Mitte* (S. 81–112). Berlin & Münster: Lit.Verlag.
- Wilhelmi, B. 1992. *Rechtsextreme Parteien in Hessen zwischen 1945–1964*. Berlin & Münster: Lit.
- Wunder, E. 2000. *Hessen im Bundesrat: zum föderalistischen Selbstverständnis der hessischen Landesregierung 1949–1955*. Wiesbaden: Historische Kommission für Nassau.

Teil I

Kernbereiche des hessischen Regierungssystems

Hessische Landesverfassung und Staatsgerichtshof

Ute Sacksofsky

1 Einleitung¹

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.² 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 LDP³. Der Verfassungsberatenden Versammlung gehörten – wie dem Parlamentarischen Rat – nur vier Frauen an: Elisabeth Selbert,⁴ 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.; Stolze 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.⁵

⁵ 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 Verhältniswahlsystem 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.⁶

⁶ 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 verstößende 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 Wahlprüfungsge setzes 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 Wahlprüfungsge setzes 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 Stimmberchtigten unterstützt werden. Verweigert die Landesregierung die Zulassung, kann Beschwerde beim Staatsgerichtshof eingelegt werden.

Das Volksbegehren selbst bedarf der Unterstützung durch ein Fünftel der Stimmberchtigten (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 Bettages 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 Kunstdfreiheit (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 Anwendungsvor-rang, 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.).⁷ 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-

⁷ 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.

verständlich die Todesstrafe nicht verhängt werden; praktische Bedeutung hat Art. 21 I 2 HV also sicherlich keine. Dies hat aber nicht zur Folge, dass Art. 21 I 2 HV deshalb auch aus normativer Perspektive richtig wäre.⁸

3 Staatsgerichtshof

Der in der Weimarer Republik noch erbittert geführte Streit um den „Hüter der Verfassung“ wurde in Hessen von Anfang an durch die Einrichtung eines Staatsgerichtshofs beantwortet. In der Hessischen Verfassung selbst sind einige grundlegende Regelungen zur Zusammensetzung, Wahl der Richter/innen und zu den Zuständigkeiten enthalten. Näher ausgeformt werden diese Regelungen durch das 1947 erlassene Staatsgerichtshofsgesetz (StGHG).

3.1 Institution

Der Staatsgerichtshof ist ein Verfassungsorgan des Landes Hessen und hat seinen Sitz in Wiesbaden (§ 1 StGHG). Über viele Jahrzehnte arbeitete der Staatsgerichtshof an wechselnden Orten, erst seit 2010 verfügt er über ein eigenes Gebäude.

Gemäß Art. 130 I, II HV besteht der Staatsgerichtshof aus elf Mitgliedern, und zwar fünf richterlichen und sechs weiteren Mitgliedern, die vom Landtag gewählt werden. Die fünf richterlichen Mitglieder werden nach §§ 2 I, II, 5 II StGHG auf sieben Jahre in geheimer Wahl durch einen Landtagsausschuss gewählt. Erforderlich ist eine Zweidrittelmehrheit (§ 5 VII 2 StGHG). Demgegenüber werden die sechs weiteren („nicht-richterlichen“) Mitglieder zu Beginn jeder Legislaturperiode vom Landtag gewählt. Dies geschieht auf dem Wege der Verhältniswahl nach starren Listen, die von den Fraktionen im Landtag eingereicht werden können (§ 6 I 1 StGHG). Dieses Verfahren unterscheidet sich deutlich von der Besetzung des Bundesverfassungsgerichts: Dort werden die Richterinnen und Richter nach §§ 6 V, 7 BVerfGG von Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit auf 12 Jahre gewählt, eine Wiederwahl ist ausgeschlossen. Das hessische Modell macht die Besetzung des Staatsgerichtshofes in hohem Maße von politischen Veränderungen abhängig. Auch ist eine Wiederwahl der Richter/innen nicht ausgeschlossen, was sich negativ auf deren Unabhängigkeit auswirken kann. Der Vorteil dieses Wahlmodells ist jedoch, dass auch kleinere politische Strömungen im Staatsgerichtshof repräsentiert sein können, während die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bund über Jahrzehnte praktisch zu einer Einigung allein zwischen den beiden großen Parteien zwang.

⁸ Art. 21 I 2 HV verlangt nicht die Einführung der Todesstrafe, sondern gestattet sie nur, so dass es streng genommen nicht zu einer Kollision kommt. Da die Vorschrift im Grundrechtsteil angesiedelt ist, kann sie gar als Gewährleistung angesehen werden, dass die Todesstrafe nur bei besonders schweren Verbrechen verhängt werden kann (Sacksofsky 2015, Rn. 37).

Präsident/in und Vizepräsident/in werden in getrennten Wahlgängen vom Landtag aus der Gesamtheit der ständigen Mitglieder gewählt. Üblicherweise stellt – jedenfalls in den letzten Jahrzehnten – die größte Regierungsfraktion den Präsidenten, während die Vizepräsidentschaft auf den Vorschlag der größten Oppositionsfraktion entfällt. Freilich gab es auch Konstellationen, in denen der Vizepräsident von der kleineren an der Regierungs-koalition beteiligten Partei gestellt wurde.

Die Richterinnen und Richter des Staatsgerichtshofs nehmen ihre Aufgabe im Nebenamt wahr. Die nebenamtliche Tätigkeit ist typisch für Landesverfassungsgerichte und stellt einen zentralen Unterschied gegenüber dem Bundesverfassungsgericht dar, das aus hauptamtlich tätigen Richtern und Richterinnen besteht und durch einen erheblichen Verwaltungsunterbau unterstützt wird. Demgegenüber sind die personellen Ressourcen des Staatsgerichtshofs gering. Ausschließlich für den Staatsgerichtshof arbeiten nur zwei wissenschaftliche Mitarbeiter/innen, die typischerweise aus der Hessischen Justiz für einen Zeitraum von zwei Jahren an den Staatsgerichtshof abgeordnet werden. Alle weiteren Aufgaben werden durch Mitarbeiter/innen im Nebenamt wahrgenommen; derzeit handelt es sich um 13 Personen. Die erforderlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellt das Justizministerium zur Verfügung. Im Wesentlichen geht es dabei um die Aufgaben der Geschäftsstelle (§ 13 StGHG).

Die hohe Flexibilität in der Inanspruchnahme personeller Ressourcen bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Staatsgerichtshofs ist veranlasst durch erhebliche Schwankungen im Arbeitsanfall, wie die unterschiedlichen Eingangszahlen verdeutlichen. Während in den ersten 50 Jahren des Bestehens des Staatsgerichtshofs im Durchschnitt jährlich etwa 26 Verfahren anhängig gemacht wurden, waren in den Jahren 1999 bis 2003 jeweils über 100 Eingänge zu verzeichnen (zur Erklärung vgl. Abschnitt 3.4.1.1); derzeit liegen die Eingangszahlen durchschnittlich bei etwa 50 Verfahren pro Jahr. Zum Vergleich: Das Bundesverfassungsgericht verzeichnet seit einer Dekade regelmäßig über 6.000 Eingänge jährlich.

3.2 Kompetenzen

Wie alle Gerichte wird auch der Staatsgerichtshof grundsätzlich nur auf Antrag tätig, so dass von entscheidender Bedeutung ist, wer unter welchen Voraussetzungen das Gericht anrufen kann. Welche Kompetenzen dem Staatsgerichtshof zukommen, ist teils in der Verfassung, detaillierter im StGHG geregelt. Hessen kennt alle für Verfassungsgerichte typischen Verfahrensarten; zu den wichtigsten zählen die Verfassungsstreitigkeit, die abstrakte und konkrete Normenkontrolle sowie die Grundrechtsklage.

Die Zuständigkeit für die Klärung von Kompetenzstreitigkeiten von Verfassungsorganen untereinander ist unabdingbar mit der Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit verbunden. Der Streit über die Reichweite der durch die Verfassung begründeten Kompetenzen soll von einem neutralen Dritten, der selbst nicht mit Machtfülle ausgestattet ist, entschieden werden (Kelsen 1931, S. 6). Während diese Verfahrensart in anderen Ländern

und dem Bund als Organstreit bekannt ist, wird sie in Hessen als „Verfassungsstreitigkeit“ bezeichnet – etwas unglücklich, da natürlich auch die anderen Verfahrensarten dem Wortsinn nach Verfassungsstreitigkeiten sind. Geregelt sind die näheren Voraussetzungen der Verfassungsstreitigkeit in Art. 131 I HV und § 42 StGHG. Trotz seines paradigmatischen Charakters ist der Verfassungsstreit aber nicht die Verfahrensart, in der es zu den meisten oder auch nur den wichtigsten Entscheidungen des Staatsgerichtshofs kommt. Die meisten Streitigkeiten über Kompetenzabgrenzungen werden politisch gelöst und nicht vor ein Verfassunggericht getragen.

Die Normenkontrolle dient der Durchsetzung des Vorrangs der Verfassung gegenüber einfachem Gesetzesrecht. Gesetze, die im Widerspruch zur Verfassung stehen, sind nichtig. Der parlamentarische Gesetzgeber ist beim Erlass der Gesetze also an die Vorgaben der Verfassung gebunden. Dies gilt sowohl für das Gesetzgebungsverfahren, das in der Verfassung genau geregelt ist, als auch für die Inhalte, soweit die Verfassung wie mit den Grundrechten Maßstäbe enthält. Unterschieden wird zwischen konkreter (Art. 133 HV, § 41 StGHG) und abstrakter (Art. 131 I HV, §§ 39, 40 StGHG) Normenkontrolle. Die konkrete Normenkontrolle erfolgt auf Vorlage eines (Fach-)Gerichts. Hält ein (Fach-)Gericht ein Gesetz (oder eine Rechtsverordnung), auf deren Gültigkeit es bei einer Entscheidung in einem bei ihm anhängigen Rechtsstreit ankommt, für verfassungswidrig, so muss es den Staatsgerichtshof damit befassen. Indem allein der Staatsgerichtshof zur Nichtigerklärung eines Gesetzes für zuständig erklärt wird (Art. 132 HV), soll vermieden werden, dass einfache Gerichte Gesetze außer Acht lassen; dies gilt als Ausdruck des Respekts gegenüber dem demokratisch unmittelbar legitimierten Gesetzgeber. Die abstrakte Normenkontrolle klärt dagegen die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Verfassung, ohne dass es eines konkreten judiziellen Ausgangsfalls bedarf. Zur Einleitung eines Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle sind nur wenige Antragsteller/innen befugt. Dazu gehören der Landtag, die Landesregierung und der/die Ministerpräsident/in sowie – sehr großzügig – ein Zehntel der Mitglieder des Landtags (Art. 131 II HV, §§ 39 II, 19 II Nr. 1–7 StGHG); im Bund kommt dieses Recht nur einem Viertel der Mitglieder des Bundestags zu. Ungewöhnlich ist zudem die in der Verfassung vorgesehene Möglichkeit, dass auch Bürgerinnen und Bürger die abstrakte Normenkontrolle erheben können; erforderlich hierfür ist die Unterstützung durch mindestens ein Hundertstel der Stimmberchtigten (Art. 131 II HV; §§ 39 II, 19 II Nr. 1 StGHG). Dieser Fall ist äußerst selten, in der Geschichte Hessens aber nicht unbekannt: Gegen die Einführung von Studiengebühren etwa wurde ein solches Verfahren eingeleitet, blieb im Ergebnis aber erfolglos (StGH vom 11.6.2008; vgl. Abschnitt 3.4.1.2).

Für die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar relevant ist die Möglichkeit der Grundrechtsklage: Nach § 43 I 1 StGHG kann den Staatsgerichtshof anrufen, wer geltend macht, durch die öffentliche Gewalt in einem durch die Verfassung des Landes Hessen gewährten Grundrecht verletzt zu sein. Im Bund ist diese Verfahrensart als „Verfassungsbeschwerde“ bekannt.

Auch Kommunen können Grundrechtsklagen erheben (§ 46 StGHG), um dadurch ihr verfassungsrechtlich gewährleistetes Recht der Selbstverwaltung durchzusetzen.

3.3 Landesanwaltschaft

Einzigartig unter den Ländern und dem Bund ist die Landesanwaltschaft beim Hessischen Staatsgerichtshof. Sie nimmt gemäß § 10 StGHG die in Art. 130 I 2 HV umschriebene Funktion des öffentlichen Klägers wahr. Der öffentliche Kläger soll nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes „(...) ohne persönliche Betroffenheit, ohne Eingliederung in die Behördenhierarchie und abgehoben vom landespolitischen Kräftefeld kraft seines eigenen öffentlichen Amtes (...) nach seiner unabhängigen Beurteilung des Gemeinwohls (...) zur Wahrung und richtigen Anwendung der Verfassung“ beitragen (StGH vom 30.4.1986, 1096). Zur Erfüllung dieser Aufgaben im Verfassungsprozess steht der Landesanwaltschaft ein umfassendes Antrags- und Beteiligungsrecht zu: Sie kann aus eigener Initiative tätig werden oder Antragstellende in deren Verfahren unterstützen. Ihre Entscheidungen trifft die Landesanwaltschaft unabhängig und in eigener Verantwortung. Entscheidungsmaßstab der Landesanwaltschaft ist neben der Verfassung einzig ihr pflichtgemäßes Ermessen.

Gebildet wird die Landesanwaltschaft aus der Landesanwältin oder dem Landesanwalt sowie einem Stellvertreter bzw. einer Stellvertreterin; die Wahl erfolgt durch den Landtag für die Dauer der Legislaturperiode, § 10 I 4 StGHG. Üblicherweise schlägt die größte Oppositionsfaktion den Landesanwalt oder die Landesanwältin vor, während die Stellvertretung auf Vorschlag der größeren Regierungsfraktion besetzt wird.

Nicht zu verwechseln ist die Institution der Landesanwaltschaft in Hessen mit dem Generalanwalt/der Generalanwältin beim Europäischen Gerichtshof sowie den Vertretern des öffentlichen Interesses in den anderen Bundesländern. Zwar sind auch die Generalanwälte und Generalanwältinnen beim Europäischen Gerichtshof unabhängig, doch beschränkt sich deren Aufgabe auf die Unterstützung der Richter/innen, indem sie einen Vorschlag für ein Urteil in Form begründeter Schlussanträge unterbreiten; eigenständige Antrags- und Initiativrechte stehen den Generalanwälten und Generalanwältinnen hingegen nicht zu. Die Vertreter des öffentlichen Interesses in den Bundesländern können nach § 36 I VwGO bei den Verwaltungsgerichten und Oberverwaltungsgerichten bestellt werden. In Bayern trägt der Vertreter des öffentlichen Interesses den Namen Landesanwalt und ist mit der Stellvertretung des Landes sowie der Behörden beauftragt. Die Landesanwaltschaft in Bayern unterliegt – und hierin besteht der grundlegende Unterschied zur Landesanwaltschaft in Hessen – den Weisungen der Staatsregierung und wirkt lediglich als Vertreter des öffentlichen Interesses in verwaltungsgerichtlichen, nicht aber in verfassungsgerichtlichen Verfahren mit. Hessen hat demgegenüber von der Möglichkeit der Bestellung eines Vertreters des öffentlichen Interesses keinen Gebrauch gemacht.

Besonders wichtig ist die Funktion der Landesanwaltschaft in Verfahren, in denen keine/r der sonst berufenen Antragsteller/innen eine abstrakte Normenkontrolle einleitet.⁹ Ein Beispiel dafür war die in Hessen über Jahrzehnte bestehende verfassungswidrige

⁹ Beispielsweise wurden das Hessische Personalvertretungsgesetz von 1985 (StGH vom 30.4.1986) sowie das Gesetz zur Sicherung der staatlichen Neutralität von 2004 (StGH vom 10.12.2007) auf

Wahlkreiseinteilung, bei der einige Wahlkreise mehr als doppelt so groß waren wie andere. Alle Versuche von Wahlberechtigten, dies im Wege der Wahlprüfung anzugreifen, scheiterten an der Mandatsrelevanz (StGH vom 28.2.1985 [1] und StGH vom 4.5.2004). Erst auf einen Normenkontrollantrag der Landesanwältin hin reagierte der Gesetzgeber, um einer (sehr wahrscheinlichen) Verurteilung zuvorzukommen, und änderte die Wahlkreiseinteilung (Gesetz vom 15.12.2005, GVBl. I, 839).

3.4 Zur Entscheidungspraxis

Der Staatsgerichtshof kann inzwischen auf eine bald siebzigjährige Tätigkeit zurückblicken. Er hat in diesem Zeitraum über 2.500 Fälle behandelt. Im Folgenden kann es daher nur darum gehen, schlaglichtartig auf einzelne Entscheidungen hinzuweisen. Die Auswahlkriterien sind dabei mehrfache: So sollen Entscheidungen hervorgehoben werden, die besondere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit fanden. Dies sind zumeist solche, die bestimmte Praktiken oder Gesetze für verfassungswidrig erklärt haben; nur im Ausnahmefall sind es Entscheidungen, die die Verfassungsmäßigkeit des staatlichen Aktes bestätigen. Erwähnung sollen auch Entscheidungen finden, die für die Rechtsentwicklung der Bundesrepublik besondere Bedeutung hatten, etwa indem der Staatsgerichtshof verfassungsrechtliche Fragen, die sich auch in anderen Ländern oder im Bund bei vergleichbarer Rechtslage stellen, erstmals – oder abweichend von anderen Gerichten – entschied. Der Schwerpunkt liegt dabei auf relativ aktuellen Entscheidungen, da die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs zu vergangenen Zeiträumen bereits in mehreren Überblicken gewürdigt worden ist (Engel 1951; v. Brünneck 1954; Lesser 1956; Groß 1972, S. 336 ff., 1980, S. 362 ff.; Lange 1997, 2005; ausführliche Auswertung der Rechtsprechung auch bei Günther 2004 sowie Zinn und Stein 1999).

3.4.1 Grundrechte

Das Bundesverfassungsgericht hat insbesondere durch seine Rechtsprechung zu den Grundrechten Vertrauen bei Bürgerinnen und Bürgern gewonnen. Die Chance für Landesverfassungsgerichte, Grundrechte durchzusetzen, ist demgegenüber deutlich geringer. Dies liegt daran, dass die wichtigsten (potenziellen) Grundrechtseinschränkungen durch Gesetz oder bei der Anwendung eines Gesetzes erfolgen. Da nach der Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik der Schwerpunkt der Gesetzgebungskompetenzen beim Bund liegt, ist auch für den materiellen Inhalt von Regelungen weit überwiegend der Bund verantwortlich. Selbstverständlich ist der Bund nicht an Grundrechte in Landesverfassungen gebunden – dies wäre schon wegen der Vielzahl der Länder im Bund unmöglich –, sondern nur an die Grundrechte des Grundgesetzes. Bundesgesetze darf der Staatsgerichtshof, dessen einziger Prüfungsmaßstab die Hessische Verfassung ist, nicht überprüfen. Zudem genießt Bundes-