

NomosStudienbuch

Hermes | Reimer [Hrsg.]

Landesrecht Hessen

Studienbuch

10. Auflage



Nomos

Die ideale Ergänzung zum Studienbuch

von Zezschwitz [Hrsg.]

Landesrecht Hessen

Textsammlung

Nomos, 31. Auflage 2021, 1.071 Seiten, broschiert

ISBN 978-3-8487-7209-4

28,90 € inkl. MwSt.

Die Textsammlung umfasst die wichtigen Vorschriften des Verwaltungs- und Verfassungsrechts. Sie eignet sich für Studium und Praxis.

NomosStudienbuch

Prof. Dr. Georg Hermes | Prof. Dr. Franz Reimer [Hrsg.]

Landesrecht Hessen

Studienbuch

10. Auflage

Prof. Dr. Georg Hermes, Goethe-Universität Frankfurt a.M. | **Julia Hoffmann**, Goethe-Universität Frankfurt a.M. | **Prof. Dr. Thorsten Keiser**, LL.M., Justus-Liebig-Universität Gießen | **Prof. Dr. Franz Reimer**, Justus-Liebig-Universität Gießen | **Prof. Dr. Dr. h.c. Ute Sacksofsky**, M.P.A. (Harvard), Goethe-Universität Frankfurt a.M., Vizepräsidentin des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen | **Prof. Dr. Bettina Schöndorf-Haubold**, Justus-Liebig-Universität Gießen | **Prof. Dr. Indra Spiecker genannt Döhmann**, LL.M. (Georgetown), Goethe-Universität Frankfurt a.M.



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-6959-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-1067-1 (ePDF)

10. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Das vorliegende Lehrbuch wendet sich an Studierende der Rechtswissenschaft sowie an Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare in Hessen. Es hat zum Ziel, die für die juristische Ausbildung relevanten landesrechtlichen Besonderheiten auf dem Gebiet des Verwaltungs- und Verfassungsrechts systematisch darzustellen und dabei die erforderlichen Bezüge zum Bundes- und Europarecht aufzuzeigen.

Die 10. Auflage verarbeitet zahlreiche Rechtsänderungen und Entscheidungen und befindet sich auf dem Stand vom August 2021. Während der Vorbereitungen für die Neuauflage sind überraschend unsere Mitautoren Michael Stolleis, der zugleich zu den Initiatoren dieses Werkes zählt, und Klaus Lange verstorben. Beide waren beeindruckende Gelehrte, Kollegen und Persönlichkeiten. Für ihre Bereitschaft, die eigene Erfahrung und Expertise in komprimierter und transparenter Form Studierenden zugänglich zu machen, wie auch für vieles andere sind wir ihnen bleibend dankbar. Zugleich sind wir sehr froh, dass wir mit Thorsten Keiser (Verfassungsgeschichte) und Bettina Schöndorf-Haubold (Kommunalrecht) zwei herausragend befähigte Mitwirkende gewonnen haben, die zugleich Komplementarität und Kontinuität verbürgen. Auf eigenen Wunsch aus dem Autorenkreis ausgeschieden ist Stefan Kadelbach (Umweltrecht), dem wir sehr herzlich für seine langjährige Mitwirkung danken. Zu unserer Freude haben wir Julia Hoffmann und Indra Spiecker gen. Döhm als Nachfolgerinnen gewinnen können.

Allen Autorinnen und Autoren danken wir für Ihre engagierte Mitwirkung, ferner den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beteiligten Lehrstühle in Frankfurt und Gießen für die verlässliche Unterstützung. Hinweise aus dem Kreis der Leserinnen und Leser sind uns – wie stets – willkommen (gerne an g.hermes@jur.uni-frankfurt.de und/oder franz.reimer@recht.uni-giessen.de).

Frankfurt a.M. / Gießen, August 2021

Georg Hermes, Franz Reimer

Inhalt

Vorwort	5
§ 1 Verfassungsgeschichte in Hessen	17
I. Einleitung	17
II. Was verstand man unter „Hessen“? – Von der Herrschaftsbezeichnung zum Landesbewusstsein	18
III. Verfassungsmodell und Institutionen der Frühen Neuzeit	19
1. Landständische Verfassung	19
2. Der Landtag	21
IV. Reformimpulse und Neuordnungen: Verfassungsordnungen der napoleonischen Ära	22
V. Der Kampf um Verfassungen im Vormärz	23
1. Neue Ordnungen, neue Prinzipien? Frühkonstitutionalismus in Hessen	23
2. Wirtschaftliche statt politische Freiheit? Der Kampf um individuelle Freiheitsrechte	27
3. Die Frage der „landständischen Verfassung“ und der Kurhessische Verfassungskonflikt	29
VI. Revolutionäre Demokratisierung: Verfassungsrecht in Hessen nach 1919	30
VII. Der Weg zur geltenden hessischen Verfassung	33
§ 2 Verfassungsrecht	37
I. Systematische Einordnung	37
1. Besonderheiten des Landesverfassungsrechts	37
2. Entstehung und Entwicklung der hessischen Verfassung	38
3. Überblick	39
II. Bundesrechtlicher Rahmen für Landesverfassungen	40
1. Kompetenz zur Verfassungsgebung	40
2. Einschränkungen durch die Homogenitätsklausel	41
3. Einschränkungen durch weitere grundgesetzliche Normen	42
4. Bundesrecht bricht Landesrecht	42
5. Fortgeltung von Grundrechten	44
III. Grundrechte	44
1. Überblick über den 1. Hauptteil	44
2. Grundrechte und Staatszielbestimmungen	44
3. Allgemeine Grundrechtslehren	45
4. Bundes- und Landesgrundrechte im Vergleich	46
a) Inhaltsgleich	46
b) Geringerer Grundrechtsschutz	47
c) Weitergehender Grundrechtsschutz	48

d) Adäquate Problembeschreibung	49
5. Geltung	50
a) Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts	52
b) Kritik	54
IV. Staatsorganisation	56
1. Kennzeichnung	56
2. Landtagswahlen	57
3. Landtag	58
4. Landesregierung	59
5. Gesetzgebung	60
V. Verfassungsgerichtsbarkeit	61
1. Zusammensetzung	61
2. Zuständigkeiten	62
a) Grundrechtsklagen	62
b) Normenkontrollen	65
c) Verfassungsstreitigkeiten	66
3. Prüfungsmaßstab	66
4. Landesanwaltschaft	69
VI. Schlussbemerkung	70
VII. Anhang 1: Prüfungsschema zur Zulässigkeit einer Verfassungsstreitig- keit	70
VIII. Anhang 2: Prüfungsschemata zur Grundrechtsklage	71
§ 3 Allgemeines Landesverwaltungsrecht	74
I. Allgemeines Verwaltungsrecht und Landesrecht	74
II. Verwaltungsorganisation	75
1. Systematische Einordnung	75
a) Verfassungsrechtliche Grundlagen	75
b) Rechtsgrundlagen der Verwaltungsorganisation und die Rolle der Gemeinden und Kreise	77
2. Die unmittelbare Landesverwaltung	80
a) Verbliebene Landesbehörden der unteren Stufe	81
b) Die Mittelstufe	81
c) Die oberen Landesbehörden	83
d) Die obersten Landesbehörden und die Regierungsebene	84
e) Sonstige Einrichtungen und Landesbetriebe	87
f) Aufsicht und Weisung in der unmittelbaren Landesverwaltung ..	88
3. Einfluss des Landes bei Erfüllung staatlicher Aufgaben durch die Gemeinden und Landkreise	89
4. Die mittelbare Landesverwaltung	91
5. Landesverwaltung in Privatrechtsform und andere Privatisierungs- formen	94

III. Landesrechtliche Besonderheiten des Verwaltungs- und Widerspruchsverfahrens	96
1. Allgemeines Verwaltungsverfahren (Anwendungsbereich des HVwVfG)	96
2. Digitalisierung der Verwaltung (Hess. E-Government-Gesetz)	99
3. Informationszugang (Hess. Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz)	102
4. Die Verwaltungszustellung	103
5. Das Widerspruchsverfahren	103
a) Funktion, Bedeutung und Rechtsgrundlagen	103
b) Der Wegfall des Vorverfahrens nach § 16a HessAGVwGO	104
c) Die Zuständigkeit zur Entscheidung über den Widerspruch	105
d) Besonderheiten des Widerspruchsverfahrens nach §§ 7 ff. AGVwGO	106
IV. Die Verwaltungsvollstreckung	107
1. Verwaltungsvollstreckung nach dem HVwVG und nach anderen Regelungen	107
2. Allgemeine Vollstreckungsregeln	108
3. Die Vollstreckung von Geldforderungen	109
4. Die Vollstreckung von Verpflichtungen zu einer Handlung, Dul- dung oder Unterlassung	110
5. Rechtsschutz, Einstellung und Aufhebung der Vollstreckung	111
V. Verwaltungsprozessrecht	111
§ 4 Kommunalrecht	114
I. Kommunalrecht und Kommunen in Hessen	114
II. Die grundsätzliche Rechtsstellung der Gemeinden	116
1. Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie	116
a) Grundlagen	116
b) Institutionelle Rechtssubjektsgarantie der Gemeinden	117
c) Institutionelle Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung im engeren Sinne	118
d) Subjektives Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung	124
e) Finanzverfassungsrechtliche Garantien	126
2. Weitere Grundsatzfragen der gemeindlichen Rechtsstellung	127
a) Die Gemeinde im Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft, Grundrechtsfähigkeit	127
b) Die Gemeinden als Teil der Länder	128
c) Pflicht des Staates zu gemeindefreundlichem und der Gemeinden zu staatsfreundlichem Verhalten	129
d) Die Gemeinden im Europarecht	129
III. Einwohner und Bürger	130

IV. Die Gemeindevertretung	131
1. Rechtsstellung der Gemeindevertretung	131
a) Kommunalverfassungsrechtliche Einordnung	131
b) Wahl der Gemeindevertretung	132
c) Aufgaben der Gemeindevertretung	133
2. Innere Organisation der Gemeindevertretung	134
a) Vorsitz	134
b) Verfahren	136
c) Fraktionen	138
d) Ausschüsse	139
3. Die Gemeindevertreter	140
a) Grundsätzliche Rechtsstellung	140
b) Ausschluss wegen Interessenwiderstreits	142
c) Vertretungsverbot, Treupflicht	145
d) Verschwiegenheitspflicht	145
V. Der Gemeindevorstand	146
1. Zusammensetzung	146
2. Aufgaben des Gemeindevorstands	147
VI. Der Bürgermeister	151
1. Wahl und Abwahl	151
2. Kompetenzen des Bürgermeisters	152
VII. Besondere Formen der Bürgerbeteiligung	153
1. Beteiligungsmöglichkeiten zugunsten spezifischer Belange	153
2. Allgemeine Beteiligungsmöglichkeiten ohne rechtsverbindliche Außenwirkung	155
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid	155
VIII. Kommunalverfassungsverstreit	158
IX. Die gemeindlichen Aufgabenarten	159
X. Das Satzungsrecht der Gemeinden	161
XI. Die gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen	163
XII. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden	167
XIII. Haushalt und Finanzen der Gemeinden	171
1. Der Gemeindehaushalt	171
2. Einnahmen der Gemeinden	172
XIV. Die Aufsicht über die Gemeinden	175
1. Aufsicht als Schutz und Kontrolle	175
2. Rechtsaufsicht	176
3. Fachaufsicht und Sonderaufsicht	180
XV. Die Landkreise	180
1. Die grundsätzliche Rechtsstellung der Landkreise	180
2. Der Kreistag	181
3. Der Kreisausschuss	182
4. Der Landrat als Behörde der Landesverwaltung	182
5. Aufgaben des Landkreises	183

6. Kreisfinanzen	185
XVI. Interkommunale Zusammenarbeit	187
1. Überblick	187
2. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft	188
3. Der Zweckverband	188
4. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung	189
5. Der Gemeindeverwaltungsverband	190
6. Die gemeinsame kommunale Anstalt	190
7. Spezialgesetzliche Kooperationsformen	190
8. Die Kommunalen Spitzenverbände	191
XVII. Klausurhinweise	192
1. Die Gemeinde als Klägerin	192
2. Die Gemeinde als Beklagte	193
3. Kommunalverfassungsstreitigkeiten	194
§ 5 Polizeirecht	195
I. Systematische Einordnung	195
1. Begriff von Polizei und Polizeirecht	195
2. Europarechtliche, bundesstaatliche und rechtsstaatliche Aspekte des Polizeirechts	198
a) Europarecht	198
b) Bundesstaatliche Kompetenzordnung im Polizeirecht	199
c) Rechtsstaatliche Vorgaben für das Polizeirecht	200
3. Präventives Handeln	203
a) Präventives und repressives Handeln	203
b) Abgrenzungsprobleme	204
c) Insbesondere: Straftatenbekämpfung und -vorbeugung	205
4. Polizeiliche Aufgaben, Befugnisse und Zuständigkeiten	206
II. Materielles Polizeirecht	207
1. Typische Grundstruktur der polizeilichen Befugnisnormen (Übersicht)	208
2. Schutzgüter	209
a) Öffentliche Sicherheit	209
b) Öffentliche Ordnung	212
3. Gefahr	214
a) Grundfragen	214
b) Konkrete und abstrakte Gefahr	216
c) Besondere Gefahrbegriffe	217
d) Gefahrgualifikationen	219
4. Verantwortlichkeit	221
a) Grundfragen	221
b) Verhaltensverantwortlichkeit	222
c) Zustandsverantwortlichkeit	225

d)	Unmittelbare Ausführung einer Maßnahme	227
e)	Inanspruchnahme einer nicht verantwortlichen Person	228
f)	Verantwortlichkeit von Hoheitsträgern	229
g)	Verantwortlichkeit aufgrund Rechtsnachfolge	230
5.	Ermessen und Verhältnismäßigkeit	233
a)	Grundfragen	233
b)	Entschließungs- und Auswahlermessen	233
c)	Ermessensgrenzen, Verhältnismäßigkeit, Grundrechtsbetroffenheit	234
d)	Ermessensreduzierung auf Null, Anspruch auf polizeiliches Tätigwerden	235
e)	Insbesondere: Auswahlermessen bei mehreren Verantwortlichen	237
6.	Einzelne Befugnisnormen	238
a)	Befragung und Auskunftspflicht	238
b)	Identitätsfeststellung	239
c)	Erkennungsdienstliche Maßnahmen	240
d)	Vorladung und Meldeauflage	241
e)	Platzverweisung, Aufenthaltsverbot, Kontaktverbot	242
f)	Elektronische Fußfessel	244
g)	Gewahrsam	245
h)	Durchsuchung von Personen und Sachen	247
i)	Betreten und Durchsuchung von Wohnungen	247
j)	Sicherstellung	248
k)	Datenerhebung und -verarbeitung	250
l)	Generalklausel	253
III.	Formelles Polizeirecht	254
1.	Rechtsformen des Polizeihandelns	254
a)	Verwaltungsakt und Realakt	255
b)	Gefahrenabwehrverordnung	256
2.	Organisation und Zuständigkeiten	260
a)	Grundfragen	260
b)	Behördenorganisation	261
c)	Zuständigkeiten	265
3.	Verfahren	266
IV.	Zwang	267
1.	Grundfragen	267
2.	Normales Vollstreckungsverfahren	268
a)	Vollstreckungsfähigkeit des Verwaltungsaktes	268
b)	Mögliche Adressaten von Vollstreckungsmaßnahmen	268
c)	Verfahren der Zwangsanzwendung	269
d)	Einzelne Zwangsmittel	270
3.	Verwaltungszwang ohne vorausgehenden Verwaltungsakt	271
a)	Unterschiede zum normalen Vollstreckungsverfahren	271

b) Abgrenzung zur unmittelbaren Ausführung	271
V. Schadensausgleich und Kostenersatz	273
1. Entschädigungsvoraussetzungen und entschädigungsberechtigte Personen	273
a) Rechtmäßige Inanspruchnahme einer nicht verantwortlichen Person	273
b) Polizeihelfer	273
c) Rechtswidrige polizeiliche Maßnahmen	274
d) Weitergehende Ersatzansprüche, insbesondere aus Amtshaf- tung	274
2. Nicht entschädigungsberechtigte Personen und Zweifelsfälle	274
a) Rechtmäßig in Anspruch genommener Verantwortlicher	274
b) Ansprüche bei Anscheinsgefahr und Gefahrenverdacht	275
3. Anspruchsinhalt und -geltendmachung	275
4. Rückgriffsanspruch gegen Verantwortliche	276
5. Kostenersatz	276
VI. Klausurhinweise	278
1. Prüfung der Rechtmäßigkeit polizeilichen Handelns (Grundfall)	279
2. Weitere Fallgestaltungen (Überblick)	281
§ 6 Bau- und Planungsrecht	283
I. Systematische Einordnung	283
1. Funktionen: Planung und Gefahrenabwehr	283
2. Verfassungsrechtliche Kompetenzordnung	284
a) Gesetzgebungskompetenzen	284
b) Verwaltungskompetenzen	286
c) Stellung der Gemeinden	286
3. Bau- und Planungsrechtsnormen im Überblick	287
4. Baurecht und andere „öffentlich-rechtliche Vorschriften“	289
II. Planungsrecht	291
1. Baurecht und Planungsrecht	292
2. Raumordnung, Landes- und Regionalplanung	292
a) Raumordnungsgesetz des Bundes	293
b) Landesentwicklungsplan	295
c) Regionalpläne	297
3. Bedeutung des Landesrechts für das Bauplanungsrecht	299
a) Inhalt und Rechtsform des Bebauungsplans	300
b) Zuständigkeit und Verfahren der Bauleitplanung	302
c) Bindung an Ziele der Raumordnung	304
d) Fehlerfolgen	305
e) Vorhaben im Innenbereich	305
f) Vorhaben im Außenbereich	306
4. Fachplanungsrecht	307

III. Grundzüge des materiellen Bauordnungsrechts	308
1. Anwendungsbereich, Begriffe und allgemeine Anforderungen	309
2. Anforderungen an das Grundstück und seine Bebauung	311
a) Eignung des Grundstücks für eine Bebauung	311
b) Abstandsflächen	311
c) Baulast	312
3. Anforderungen an die baulichen Anlagen	313
a) Baugestaltung	313
b) Bauausführung, Bauprodukte und -arten	314
c) Stellplätze und Garagen	315
IV. Die behördliche Durchsetzung des Baurechts	317
1. Die Bauaufsichtsbehörden, ihre Aufgaben und Befugnisse	317
2. Präventive Kontrolle durch Baugenehmigungsverfahren	319
a) Grundsätzlich genehmigungsbedürftige Vorhaben	319
b) Genehmigungsfreistellungen und ihre Einschränkungen	320
c) Prüfungsumfang	324
d) Verwaltungsverfahren	327
e) Inhalt der Baugenehmigung	331
f) Wirkungen der Baugenehmigung	333
g) Bauvorbescheid und Teilbaugenehmigung	335
3. Repressive Kontrolle und Durchsetzung des Baurechts	337
a) Informationsbeschaffung	337
b) Vorläufige Maßnahmen	338
c) Endgültige Maßnahmen	339
d) Generalklausel	341
e) Rechtmäßigkeitsanforderungen (Adressat, Ermessen, Verhältnis- mäßigkeit, Bestandsschutz)	341
V. Rechtsschutzfragen und Klausurhinweise	345
1. Rechtsschutz des Bauherrn	345
a) Ablehnung des Bauantrags	345
b) Rechtsschutz gegen Eingriffsverfügungen	347
2. Rechtsschutz des Nachbarn	347
a) Privates und öffentliches Nachbarrecht	347
b) Zum Begriff des „Nachbarn“	348
c) Nachbarschützende Normen	349
d) Verwaltungsgerichtliche Durchsetzung	353
3. Rechtsschutz gegen Bebauungspläne	356
4. Rechtsschutz der Gemeinde	357
§ 7 Umweltrecht	359
Systematische Einordnung	359
1. Einleitung	359

2. Grundproblematik und Interessenkonflikte aus multidisziplinärer Sicht	360
3. Rechtsquellen des Umweltrechts	361
a) Einfluss des Europäischen Rechts und Kompetenzen der EU	361
b) Verfassungsrechtliche Vorgaben	362
c) Das Umweltrecht als Querschnittsmaterie und Regelungssystematik	363
d) Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen, Behördenstruktur	364
4. Die Grundprinzipien	366
II. Besonderes Umweltrecht	367
1. Immissionsschutzrecht	367
a) Einleitung	367
b) Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	368
c) Anlagenbezogener Immissionsschutz	369
d) Gebietsbezogener Immissionsschutz	373
e) Zuständigkeiten und Rechtsschutz	376
2. Naturschutzrecht	378
a) Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	378
b) Landschaftsplanung	379
c) Eingriffsregelungen	381
d) Flächen- und Biotopschutz	383
e) Artenschutz	386
f) Betretungsrechte und Nutzung des Waldes	386
g) Vertragsnaturschutz	387
h) Verfahren, Zuständigkeiten und Rechtsschutz	387
3. Gewässerschutzrecht	389
a) Gesetzgebungskompetenzen und Rechtsgrundlagen	389
b) Grundlagen der Gewässerbewirtschaftung	390
c) Gewässerbenutzung	393
d) Wasserwirtschaftliche Planung	396
e) Öffentliche Wasserversorgung und Gebietsschutz	397
f) Abwasserbeseitigung, Abwasserabgaben	399
g) Verfahren und Zuständigkeit	400
4. Klimaschutz- und Energierecht	401
a) Das KSG und hessische Klimaschutzbemühungen	402
b) Das Hessische Energiegesetz	405
c) Klimaschutzrecht im Umwelt- und Planungsrecht	405
d) Klimaklagen und Schadensersatz	405
III. Klausurhinweise	407
1. Klausurrelevanz und Grundlagen in der Staatlichen Pflichtfachprüfung	407

2. Verfahrens- und prozessrechtliche Besonderheiten des Umweltrechts	407
a) Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren	407
b) Die Verbandsklage	408
3. Klausurkonstellationen	408
a) Der klassische Fall der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung	409
b) Konstellation der Inzidentprüfung umweltrechtlicher Fragen	411
c) Überprüfung einer Naturschutzgebietsfestsetzung i. R. einer Normenkontrolle	411
d) Durchsetzung der Erstellung eines Luftreinhalteplanes auf dem Klageweg	413
4. Allgemeine Prüfungstipps für die Schwerpunktprüfung	414
Stichwortverzeichnis	417

§ 1 Verfassungsgeschichte in Hessen

von *Thorsten Keiser**

Literatur *H. Berding* (Hrsg.), Die Entstehung der Hessischen Verfassung von 1946: eine Dokumentation, Wiesbaden [Historische Kommission für Nassau] 1996; *L. Bergsträsser*, Zeugnisse zur Entstehungsgeschichte des Landes Hessen, VjHZG 5 (1957) 397–416; *P. Cancik*, Die Verfassungsentwicklung in Hessen, in: JöR NF 51 (2003) 271–299; *K. E. Demandt*, Geschichte des Landes Hessen, 2. Aufl. Kassel/Basel 1972 (Nachdruck 1980); *W. L. Dorn*, Zur Entstehungsgeschichte des Landes Hessen, VjHZG 6 (1958) 191–196; *E. G. Franz/ K. Murk* (Hrsg.), Verfassungen in Hessen 1807–1946. Verfassungstexte der Staaten des 19. Jahrhunderts, des Volksstaats und des heutigen Bundeslandes Hessen, Darmstadt 1998; *H. Eichell/ K. P. Möller* (Hrsg.), 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen. Eine Festschrift, Wiesbaden 1997; *E. Grothe*, Verfassungsgebung und Verfassungskonflikt. Das Kurfürstentum Hessen in der ersten Ära Hassenpflug 1830–1837, Berlin 1996; *T. Haren*, Der Volksstaat Hessen 1918/1919. Hessens Weg zur Demokratie, Berlin 2003; *B. Heidenreich/ K. Böhme* (Hrsg.), Hessen, Verfassung und Politik, Stuttgart 1997; *B. Heidenreich/ A. Röming* (Hrsg.), Das Land Hessen. Geschichte - Gesellschaft - Politik, Stuttgart 2014; *E. R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 4, Stuttgart ua 1981; *F. L. Kroll*, Geschichte Hessens, München 2006; *W. A. Kropat*, Hessen in der Stunde Null 1945/1947. Politik, Wirtschaft und Bildungswesen in Dokumenten, Wiesbaden 1979; *W. Mühlhausen*, Hessen 1945–1950. Zur politischen Geschichte eines Landes in der Besatzungszeit, Frankfurt a.M. 1985; *T. Neu*, Die Erschaffung der landständischen Verfassung, Kreativität, Heuchelei und Repräsentation in Hessen (1509–1655), Köln 2013; *J. Rückert*, 50 Jahre Hessische Verfassung, KritV 1996, 116ff; *M. Stolleis*, Die Entstehung des Landes Hessen und seiner Verfassung, in: Hermes/Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen, Studienbuch, 9. Aufl., Baden-Baden 2019; *M. Will*, Die Entstehung der Verfassung des Landes Hessen von 1946, Tübingen 2009.

I. Einleitung

Im Februar 1946 berief Ministerpräsident Karl Geiler einen „vorbereitenden Verfassungsausschuss für Groß-Hessen“ ein und legte damit den **Grundstein für die heutige hessische Verfassung**.¹ Zuvor hatte die amerikanische Militärregierung die Bildung von Ländern beschlossen. Nach den Schrecken des Nationalsozialismus sollte Deutschland in der US-Besatzungszone von unten dezentral neu strukturiert werden.² In Süddeutschland wurden dazu 1945 die „als Staaten bezeichneten Verwaltungsgebiete“ Groß-Hessen, Württemberg-Baden und Bayern gegründet.³ In jedem der neuen Staaten der amerikanischen Zone sollte ein „constitutional assembly“ vorbereitet werden.⁴ Dieser Aufgabe widmete sich in Hessen der vornehmlich aus Politikern und Professoren gebildete Verfassungsausschuss.⁵ Er forderte zunächst Stellungnahmen von Funktionsträgern und Interessenverbänden zu den Kernthemen der neu zu schaf-

* Der Abschnitt zur Entstehung des Landes Hessen und seiner Verfassung stammte in der Voraufgabe des Werks (9. Aufl. 2019) von dem im Frühjahr 2021 verstorbenen *Michael Stolleis*. Auf seinen Wunsch hin wurde für diese Auflage auf eine Anknüpfung an seinen Beitrag verzichtet und ein gänzlich neuer Text zur hessischen Verfassungsgeschichte erstellt. Dieser lässt sich jedoch auch als Ergänzung zu der nach wie vor wertvollen und in vielen Aspekten nicht zu übertreffenden Einführung von *Michael Stolleis* lesen, dessen Gedanken der vorliegende Beitrag gewidmet ist.

1 Aus zeitgenössischer Perspektive *Walter Jellinek*, Die Verfassung des Landes Hessen, DRZ 1947, 4–8 (4).

2 Einzelheiten bei *Michael Stolleis*, Die Entstehung des Landes Hessen und seiner Verfassung, in: Hermes/Reimer (Hrsg.), Landesrecht Hessen, 9. Aufl., Baden-Baden 2019, Rn. 31.

3 *Martin Will*, Die Entstehung der Verfassung des Landes Hessen, Tübingen 2009, S. 25.

4 *Will*, Verfassung, S. 45.

5 Dazu näher unten, Rn. 37.

fenden Verfassung an, um die Bevölkerung schon in einer frühen Phase des Werks zu beteiligen.⁶

- 2 Der Ausschuss war ein Laboratorium für **Ideen zu einer neuen Verfassung**. Ein Entwurf für eine Verfassung stammte von dem Staatsrechtslehrer **Walter Jellinek**, der von den Nationalsozialisten 1935 von seinem Heidelberger Lehrstuhl vertrieben worden und 1945 dorthin zurückgekehrt war.⁷ Im Gegensatz zum Aufbau der Weimarer Verfassung forderte Jellinek, die Grundrechte an den Anfang der Verfassung zu stellen. Den von ihm entworfenen Grundrechtskatalog wollte er mit einer Präambel einleiten: „Nach Jahren der Gewaltherrschaft erinnert sich das Volk der unveräußerlichen Menschenrechte, die allein das Leben lebenswert machen und zu jener freiwilligen Einordnung in die staatliche Gemeinschaft führen, ohne die kein Staat auf die Dauer bestehen kann“.⁸ Zwar wurde die Formel letztlich nicht in die Verfassung aufgenommen.⁹ Sie spiegelt aber ihren Ursprungsgeist eindrucksvoll wider.
- 3 Ein neues Gemeinwesen hatte nicht nur Ordnung, sondern lebenswerte Bedingungen wiederherzustellen. Insofern sollte der hessische Staat eine auf Menschenrechte freiwillig gegründete und deswegen stabile Verbindung von Individuen sein. Um dieses Ziel zu erreichen musste der Blick nach vorne, aber auch in die Vergangenheit gerichtet werden. Die Figur der „unveräußerlichen Rechte“ verweist auf die **Grundrechts-tradition der Aufklärung**, der jeder moderne Grundrechtskatalog verpflichtet ist, die Forderung einer freiwilligen Integration zu einer Rechtsgemeinschaft zeugt von der Aufbruchstimmung in eine neue **demokratische Ära**. Bei Inkrafttreten der hessischen Verfassung am 1.12.1946 konnte man auf eine wechselvolle Verfassungsgeschichte zurückblicken, in der sich das Ringen um lebenswerte Existenzbedingungen, Demokratie und Menschenrechte spiegelt. Typische Konflikte auf dem Weg zu einer demokratischen Verfassung zeigten sich nicht zuletzt in den unterschiedlichen Gebieten, die man mit „Hessen“ in Verbindung brachte.

II. Was verstand man unter „Hessen“? – Von der Herrschaftsbezeichnung zum Landesbewusstsein

- 4 Die **Bezeichnung „Hessen“** (lat. *Hassia*) als Begriff für einen politischen Herrschaftsbereich findet man in der Urkundensprache des Hochmittelalters zunächst im Zusammenhang mit Quellen der Thüringer Landgrafen. Es sind Herrschaftsakte überliefert, in denen sich eine Herzogin Sophia von Lothringen und Brabant als „Herrin Hessens“ (*domina Hassye*) oder „Herrin Thüringens und Hessens“ (*domina Thuringie et Hassie*) bezeichnet.¹⁰ Ursprünglich war „Hessen“ die Bezeichnung für ein Nebenland der Thüringer Landgrafen, das, wie die Urkunden zeigen, als staatsrechtlich definiertes Territorium wahrgenommen wurde.¹¹ Das entsprach auch dem Anliegen der Herzo-

6 Dazu näher unten, Rn. 38.

7 MwN *Michael Stolleis*, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 4, München 2012, S. 56.

8 *Jellinek*, *Verfassung*, S. 5.

9 Die gewählte Formulierung ist wesentlich trockener und kürzer, vgl. *Joachim Rückert*, 50 Jahre Hessische Verfassung, in: *KritV* 79 (1996), S. 116–124 (121).

10 Urkunden vom 25. März und 23.4.1248, in: *Arthur Wyss*, *Hessisches Urkundenbuch, Erste Abteilung, Urkundenbuch der Deutschordens-Ballei Hessen*, Leipzig 1879, Nr. 86 und 87.

11 *Friedrich Battenberg*, Art. „Hessen“, HRG, Bd. 2, Berlin 2012, Sp. 1004–1011.

gin, die als Tochter des Landgrafen von Thüringen für ihren Sohn Erbrechte an Hessen geltend machte.¹²

Das ursprünglich aus der Thüringischen Landgrafschaft entstandene Gebiet bezog sich allerdings nur auf einen begrenzten Herrschaftsbereich mit Marburg als Zentrum. Überhaupt stellte man sich im Lauf der Geschichte unter „Hessen“ Territorien mit sehr unterschiedlichen Grenzen vor. Für das Empfinden großer Teile der Bevölkerung dürften diese politisch-geographischen Definitionen einer territorialen Einheit lange eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben. Kollektive Identitäten bildeten sich in der Frühen Neuzeit vor allem auf der Ebene von Familien, Berufsständen, oder kleinen lokalen Strukturen heraus. Ein regional-identitätsstiftendes „Landesbewusstsein“ entstand nur allmählich und hing von verschiedenen Faktoren ab. Eine wichtige Rolle spielten dabei zu Mythen fortgesponnene **Geschichtsbilder**. Für Hessen war lange eine mythologische Anknüpfung an den germanischen Volksstamm der **Chatten** von Bedeutung, der in römischen Quellen, unter anderem bei Tacitus, auftaucht.¹³ Ihre Siedlungsgebiete lagen in Bereichen, die zum heutigen Bundesland Hessen gehören.¹⁴ Romantische Geschichtsschreibung und Sprachwissenschaft hatten daraus Traditionslinien konstruiert und fanden mehrere, auch etymologische Anknüpfungspunkte.¹⁵ Der Verweis auf einen als mächtig und wehrhaft dargestellten germanischen Stamm sollte in der Vergangenheit auch Integrationskraft entfalten für das, was als „Hessen“ galt.

Jenseits dieser mythischen Ebene gibt es jedoch auch in der wissenschaftlich fundierten Geschichtsschreibung Kontinuitätsbetrachtungen zwischen der germanischen Siedlungsgeschichte und der Entstehungszeit der Landgrafschaft Hessen.¹⁶ Für die Rechtsgeschichte interessant ist vor allem die Beobachtung, dass eine **Gerichtsstätte** der Chatten im nordhessischen Maden (heute Schwalm-Eder-Kreis) noch zu Zeiten der Landgrafschaft aktiv gewesen sei.¹⁷

III. Verfassungsmodell und Institutionen der Frühen Neuzeit

1. Landständische Verfassung

Aus dem in thüringischen Urkunden benannten Gebiet Hessen konsolidierte sich seit dem 13. Jahrhundert eine **Landgrafschaft**, die ihr Territorium schrittweise ausdehnen konnte.¹⁸ Neben diese Festigung der Herrschaft nach Außen trat im Inneren der Auf-

12 Ebenda.

13 *Helmuth Schneider*, Die Chatten: Der Widerstand eines germanischen Stammes gegen die imperiale Macht der Römer, in: Hessen in der Antike, Die Chatten vom Zeitalter der Römer bis zur Alltagskultur der Gegenwart, hrsg. v. Dorothea Rohde/ Helmuth Schneider, Kassel 2006, S. 8; für eine Beschreibung ihrer Kultur und Lebensweise siehe auch *Gerhard Mildenberger*, Die Germanisierung Hessens, in: Das Werden Hessens, hrsg. v. Walter Heinemeyer, Marburg 1986, S. 49 f.

14 *Karl E. Demandt*, Geschichte des Landes Hessen, 2. Aufl., Kassel 1980, S. 89 ff.

15 Zusammenfassend *Jacob Grimm/Wilhelm Grimm*, Art. „Hesse“, Deutsches Wörterbuch, Band IV, II, Leipzig 1877, Sp. 1267 ff. Die wohl durch phonetische Assoziationen entstandene Parallele zu „Katze“ (teils untermauert mit dem Verweis auf den Löwen als hessisches Wappentier) wurde schon im 19. Jahrhundert als ungeschlüssige Projektion entlarvt. *Grimm*, Wörterbuch, Sp. 1268. Siehe auch *Gerd Bauer* ua, Die Geschichte Hessens, Von der Steinzeit bis zum Neubeginn nach 1945, Frankfurt a. M. 2002, S. 58.

16 *Karl E. Demandt*, Geschichte des Landes Hessen, 2. Aufl., Kassel 1980, S. 93 f.

17 *Battenberg*, Art. „Hessen“, Sp. 1004.

18 *MwN Michael Stolleis*, Die Entstehung des Landes Hessen, S. 19, Rn. 7.

bau von Verwaltungsstrukturen. Michael Stolleis hat beschrieben, dass im Lauf der Zeit ein „Bündel von Hoheitsrechten“ entstand, das in seiner Summe schließlich als „Landeshoheit“ beschrieben werden konnte.¹⁹ Der Landgraf bestimmte über Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit, Verwaltung und Militär. Die Vereinigung dieser Befugnisse in der Hand des Fürsten wurde zum charakteristischen Merkmal souveräner Herrschaft. Der Landesherr war somit das Gravitationszentrum der Verfassungsstruktur.

Allerdings traten neben den Fürsten die **Landstände** als Kollektiv mit eigenen **Repräsentationsbefugnissen**. Zusammengesetzt waren die Landstände aus privilegierten Gruppen (vor allem Adel, Klerus und Städte), die aus einem alten lehnsrechtlichen Gedanken heraus dem Herrscher mit Rat und Hilfe zur Seite stehen sollten.²⁰ Aus solchen ständischen Vertretungen erwuchsen dann die Landtage, die von gelegentlich einberufenen Versammlungen zu Institutionen einer verfassungsmäßigen Ordnung werden konnten. Seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts bezeichnet man solche um Fürsten und Stände gestalteten Modelle in der staatsrechtlichen Literatur als „**Landständische Verfassung**“.²¹ Inwiefern man jedoch von einem dualistischen Charakter der Herrschaft sprechen kann, wurde gerade für Hessen in der neueren Forschung eingehend erörtert.²²

- 8 Es lässt sich beobachten, dass in der Landgrafschaft Hessen eine Landständische Verfassung nur allmählich entstand. In der Herrschaftszeit **Philipps des Großmütigen (1504–1567)** wurden Landtage zunächst nicht einberufen.²³ Das änderte sich erst nach 1527, weil politische Großentscheidungen anstanden, bei denen der Landgraf auf die Unterstützung der Stände angewiesen war. Zum einen wurden im Zuge der Reformation in Hessen die Klöster aufgehoben, was einen Eingriff in die „Besitzstandsinteressen“ privilegierter Gruppen des Landes bedeutete.²⁴ Zum anderen verlangte das Reich zur Finanzierung der Verteidigung gegen die Osmanen Abgaben, die der Landgraf bei den Ständen betreiben wollte.²⁵ Dabei wird ein grundsätzliches Element sichtbar, das in der Verfassungsgeschichte immer wieder eine Rolle spielt: Die Partizipation von politischen Akteuren bei Entscheidungen des Herrschers wird immer dann erforderlich, wenn um Geld geht, also um die Bewilligung von Steuern. In den mittlerweile gut dokumentierten „**Landtagsabschieden**“ lässt sich das deutlich nachvollziehen.²⁶ Wegen der Notwendigkeit einer Beteiligung der Stände bei finanziellen Angelegenheiten konsolidierte sich schließlich die Institution eines Landtags und somit auch die Landständische Verfassung.
- 9 In der Staatsrechtslehre späterer Zeiten wurde die **konkrete Ausformung der Mitentscheidungsmöglichkeiten der Stände** zur Rechtsfrage. So wurde etwa in der zweiten

19 Ebenda, Rn. 8.

20 *Horst Carl*, Art. „Landstände“, in: HRG III, Berlin 2016, Sp. 599–602.

21 *Wilhelm Brauner*, Art. „Landständische Verfassungen“ in: HRG III, Berlin 2016, Sp. 602–604.

22 *Tim Neu*, Die Erschaffung der landständischen Verfassung. Kreativität, Heuchelei und Repräsentation in Hessen (1509–1655), Köln 2013.

23 *Neu*, Verfassung, S. 135.

24 *Neu*, Verfassung, S. 139.

25 Ebenda.

26 *Günter Hollenberg* (Hrsg.), Hessische Landtagsabschiede 1526–1603, Marburg 1994; *ders.* Hessische Landtagsabschiede 1605–1647, Marburg 2007.

Hälfte des 18. Jahrhunderts für Hessen-Kassel erörtert, ob ständischen Vertretungen außerhalb des Steuerrechts Mitspracherechte zustehen.²⁷ Wurde dabei auf die überlieferte Funktion der Landtage als bloße Beratungsgremien verwiesen, bedeutete dies die Ablehnung eines verfassungsrechtlich verbürgten Einflusses auf die Gesetzgebung. 1787 kam man etwa in der kurhessischen Staatsrechtslehre zu dem Ergebnis, dass die Normierung eines Landrechts (im Sinne einer umfassenden, etwas abstrakter gehaltenen Kodifikation) oder von Landesordnungen (im Sinne von Verwaltungsgesetzen für konkret umschriebene Regelungsanforderungen) ohne Einwilligung der Stände, alleine aus der Machtvollkommenheit des Landesherrn, erfolgen könne.²⁸ Hier zeigt sich das Grundmodell feudalistischer Verfassungen, das nicht die Verbürgung individueller Rechte in den Mittelpunkt stellt, sondern eine Logik von Privileg und obrigkeitlicher Gnade. Nicht zu unterschätzen ist jedoch der gewohnheitsrechtliche Charakter dieser Herrschaftsformen. Möglichkeiten bei der Obrigkeit Gehör zu finden, können sich auf informeller Ebene verfestigen und zu gewohnheitsrechtlichen Strukturen erwachsen, was wiederum den Handlungsspielraum der Ständevertretungen stärken und in eine Art Initiativrecht münden konnte.²⁹

2. Der Landtag

In der Frühen Neuzeit war „der Landtag“ zunächst keine gefestigte Institution im Sinne eines Staatsorgans. Landtage wurden generell auf Beschluss des Herrschers einberufen, zunächst nur in Krisensituationen, vor allem bei Geldnot des Landesherrn.³⁰ In früherer Zeit konnten auch unterschiedliche Gruppen zu Landtagen versammelt werden. Nach der sog. „Landesteilung“ 1567 bildeten sich zudem Landtage für die beiden Linien **Hessen-Darmstadt** und **Hessen-Kassel** heraus.³¹ Typischerweise nahmen Grafen, Prälaten, Ritter und Städte teil, sowie die Universitäten.³² Allmählich bildete sich für die Landtage ein festes Verfahren heraus. Die juristische Literatur des 18. Jahrhunderts schilderte den Landtag als Deputiertenversammlung mit klaren Regeln.³³ Am Ende sollten „Landtagsabschiede“ stehen, in denen die Beschlüsse der Versammlung mitgeteilt wurden.³⁴

Regelmäßig finden sich in solchen Dokumenten Beschwerden der Stände über diverse Missstände.³⁵ Solche „**Gravamina**“ waren bei Abwesenheit von Meinungsbildung und politischer Öffentlichkeit im modernen Sinn ein wichtiges Instrument zur **Interessenartikulation**. In der Forschung wird intensiv diskutiert, ob die Stände nur ihre eigenen Interessen zum Ausdruck brachten, oder stellvertretend für die Bevölkerung

27 E.W. Ledderhose, Von der landschaftlichen Verfassung der Hessen-Casselischen Lande, in: ders. Kleine Schriften, Bd. 1, Marburg 1787, § 27, S. 63.

28 Ledderhose, Verfassung, § 27, S. 63 f.

29 Als Forschungsfrage wird das hervorgehoben bei Hollenberg, Landtagsabschiede 1526–1603, S. 8.

30 Hollenberg, Landtagsabschiede 1526–1603, S. 9.

31 Karl Murk (Hrsg.), Hessen-Darmstädtische Landtagsabschiede 1648–1806, Darmstadt 2002, S. XVII.

32 Hollenberg, Landtagsabschiede 1526–1603, S. 15.

33 Ledderhose, Verfassung, § 43, S. 86–§ 54, S. 97.

34 Zeitgenössisch zur Textgattung für Hessen-Kassel Ledderhose, Verfassung, § 55, S. 99 ff.

35 Etwa über das „dem ganzen Land zuwachsende Verderben“ wegen der Einquartierung von Soldaten während des Dreißigjährigen Krieges, Landtagsabschied 6.8.1628, in: Hollenberg, Landtagsabschiede 1605–1647, Nr. 64, S. 261.

agierten.³⁶ Dahinter steht die komplexe juristische Frage der **Repräsentation**, die letztlich darauf hinausläuft, wem eine politische Willensäußerung zugerechnet werden kann. In verschiedenen historischen Epochen wurden dazu unterschiedliche Konzepte entwickelt. Wie auch immer man sie einordnet dürfte feststehen, dass die Landtage keine Interessenvertretungen der Untertanen im modernen Sinne waren, sondern Institutionen frühneuzeitlicher Herrschaftsausübung.³⁷

IV. Reformimpulse und Neuordnungen: Verfassungsordnungen der napoleonischen Ära

- 12 Die größte Erschütterung für das System frühneuzeitlicher Herrschaftsausübung ging von der **Französischen Revolution** aus. Mit ihr erhielt die moderne Verfassungsgeschichte einen entscheidenden Impuls. 1789 wurden in der revolutionären Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte Freiheit und Gleichheit als Prinzipien für ein neues Gemeinwesen verankert.³⁸ Politische Repräsentationsorgane sollten nun – zumindest auf der Ebene des Gesetzeswortlauts – die Einbeziehung des gesamten Volkes in die zentralen Entscheidungsprozesse gewährleisten und nicht der Vertretung von Partikularinteressen bestimmter Gruppen dienen. In Hessen wirkten sich jedoch zunächst vor allem die militärischen Folgen der Revolution aus. Infolge der napoleonischen Kriege wurde das Verfassungsgefüge des Alten Reichs grundlegend verändert, mit territorialen Folgen, auch für die hessischen Gebiete. Nach dem Zerfall des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation im Jahr 1806 begannen unter der Ägide Napoleons weitere **territoriale Neuordnungen**. Am Reißbrett wurden neue Staaten entworfen, die neue Verfassungen erhielten, mit denen man die bürgerlich-freiheitlichen Ideen der französischen Revolution nach Deutschland zu tragen versuchte.
- 13 In Hessen waren vor allem zwei Regionen von solchen Entwicklungen betroffen. Zunächst Kurhessen, das 1807 in ein neu geschaffenes **Königreich Westfalen** mit Hauptstadt Kassel integriert wurde, dann das Gebiet von **Frankfurt**, das mit anderen hessischen Regionen in ein „Großherzogtum“ unter der Regierung des Kurmainzischen Reichserzkanzlers **Dalberg** umgebildet wurde.³⁹ Im Königreich Westfalen trat 1807 eine Verfassung von Napoleons Gnaden in Kraft.⁴⁰ Es war die erste in Deutschland gültige Verfassung im Sinne eines Staatsgrundgesetzes, das Organisationsnormen und Individualrechte vereinigte. Die Ideale der französischen Revolution äußerten sich etwa in der Aufhebung der Leibeigenschaft, der Normierung der Gleichheit aller Untertanen oder in der Einführung der Öffentlichkeitsmaxime im Prozessrecht.⁴¹ Dennoch war der neue Musterstaat eine Monarchie; die Staatsgewalt blieb im Wesentlichen beim von Napoleon bestimmten König (seinem Bruder Jérôme). Viele der nachdrücklich propagierten Freiheits- und Gleichheitsideen wurden in der Praxis kaum umgesetzt. In der historischen Rückschau fällt die Bilanz der Reformen nüchtern aus,

36 *Neu*, Verfassung, S. 39 ff.

37 Mit Schilderung des Forschungsstands *Neu*, Verfassung, S. 49.

38 *Werner Frotzcher/Bodo Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 18. Aufl. München 2019, S. 28 ff.

39 *Jasmin Sonntag*, Gesetzgebung und Verwaltung im Dalbergstaat 1802–1810, Frankfurt/M. 2012, S. 156 ff.

40 *Franz/Murk*, Verfassungen in Hessen, S. 21 ff.

41 Als Überblick siehe *Helmut Berding*, Napoleonische Herrschafts- und Gesellschaftspolitik im Königreich Westfalen 1807–1813, Göttingen 1973, S. 19 ff.

obwohl die Landbevölkerung teilweise vom Abbau feudaler Lasten profitiert hatte. Integrationskraft für das Gemeinwesen konnte die neue Verfassung des am Reißbrett entworfenen Staates insgesamt nicht entfalten.⁴²

Ähnliche Liberalisierungsschritte auf der Ebene des Verfassungswortlauts lassen sich auch im **Großherzogtum Frankfurt** beobachten. Dieses sehr kurzlebige, aus dem Dalbergstaat⁴³ erwachsene Gebilde (es bestand lediglich von 1810 bis 1813 und erstreckte sich neben dem Frankfurter Gebiet auf die Fürstentümer Hanau und Fulda, sowie die Exklave Wetzlar) erhielt ebenfalls eine Verfassung französischer Prägung.⁴⁴ Sie bereitete die Gleichstellung verschiedener Bevölkerungsgruppen vor, die man im Rückblick als „soziale Reformen“ bezeichnete.⁴⁵ In der Verfassung wurde der Kampf gegen Privilegien und Standesunterschiede deutlich hervorgehoben. Das Fazit zu den praktischen Auswirkungen der neuen Regelungen fiel jedoch gemischt aus,⁴⁶ nicht anders als im Königreich Westfalen.

Auch wenn die **praktischen Effekte** dieser ‚modernen‘ Verfassungen gering gewesen sein mögen und man gerade im Fall des Modellstaats Westfalen wegen der antifranzösischen Stimmung nur auf geringe Akzeptanz in der Bevölkerung hoffen durfte, waren sie auf konzeptioneller Ebene durchaus relevant. Zum ersten Mal waren auf deutschem (und hessischem) Boden **Ideen von Freiheit und Gleichheit** in Gesetzesform gebracht worden, teilweise sogar als Normen von Verfassungsrang. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts wurden auch in Hessen französische Rechtsgrundsätze, wie sie in der napoleonischen Ära nach Deutschland kamen, von liberalen Kräften auf rechtspolitischer Ebene reaktiviert.⁴⁷ Somit entfalteten die kurzlebigen Verfassungsgebilde der Reformära auf ideengeschichtlicher Ebene im Lauf des 19. Jahrhunderts Nachwirkungen.

V. Der Kampf um Verfassungen im Vormärz

1. Neue Ordnungen, neue Prinzipien? Frühkonstitutionalismus in Hessen

Als nach dem Ende der **napoleonischen Ära** die politische Neuordnung begann, wurden in zahlreichen Mitgliedstaaten des 1813 gegründeten **Deutschen Bundes** Verfassungen erlassen. Anders als 1789 in Frankreich handelte es sich bei diesen Verfassungen nicht um revolutionäre Normsetzung von unten, sondern um von den fürstlichen Regierungen erlassene Staatsgrundgesetze, die auf eine Austarierung von in napoleonischer Zeit erstarkten Forderungen nach bürgerlicher Partizipation und überlieferten Standesvorrechten des Adels gerichtet waren.

42 Berding, Westfalen, S. 25 f.

43 Siehe dazu oben, Rn. 13.

44 Abgedruckt bei Franz/Murk, Verfassungen in Hessen, S. 34 ff.

45 Noch immer lesenswert Paul Darmstaedter, Das Großherzogtum Frankfurt. Ein Kulturbild aus der Rheinbundszeit, Frankfurt/M. 1901, S. 236 ff.

46 Ebenda.

47 Vor allem lässt sich das im Bereich der Justizgrundrechte und Prozessmaximen (Öffentlichkeit, Mündlichkeit) beobachten. Am Beispiel des Großherzogtums Hessen: Sandra Knauth, Das Strafrecht des Großherzogtums Hessen im 19. Jahrhundert bis zum Reichsstrafgesetzbuch, Berlin 2017, S. 160 f. Eine Besonderheit war hier, dass in den linksrheinischen Gebieten schon auf einfachgesetzlicher Ebene französisches Recht galt. Siehe dazu Christina Wicke, Kodifikationsbestrebungen und Wissenschaft in Hessen-Darmstadt im vorkonstitutionellen Zeitalter, Frankfurt/M. 2005, S. 39 ff.

- 17 Erster Schauplatz dieses „Frühkonstitutionalismus“⁴⁸ war das **Herzogtum Nassau**, in dem bereits am 1./2.9.1814 eine Verfassungsurkunde in Kraft trat.⁴⁹ Die zeitige Fertigstellung einer Verfassung wird heute auf verschiedene Faktoren zurückgeführt. Zunächst gab es in dem kleinen, um staatliche Selbständigkeit ringenden Land keine Landstände, mit der sich die Obrigkeit in einem Prozess der Verfassungsgebung hätte auseinandersetzen müssen.⁵⁰ Fürsten (die Regierungsmacht war zweigeteilt in die Linien Nassau-Usingen und Nassau-Weilburg) und Ministerialbürokratie hatten also freie Hand. Darüber hinaus wurde mit dem **Freiherrn vom Stein** einer der wichtigsten Reformpolitiker seiner Zeit strategisch in die Verfassungsredaktion eingebunden.⁵¹ Von ihm erhielt das Projekt weitere Impulse. So wirkt die verfassungsmäßige Verbürgung einiger **Grundfreiheiten** wie der Gewerbefreiheit und die konsequente Abschaffung der Leibeigenschaft teilweise wie ein Abbild der Steinschen Reformen in Preußen.⁵² Jedoch verfügte auch Nassau selbst über eine angestammte Reformbürokratie, die eine moderat-fortschrittliche Konstitutionalisierung des Herzogtums vorantrieb.⁵³ Wie in anderen Staaten des Deutschen Bundes vertraten ihre Schöpfer aber das „**monarchische Prinzip**“, also die Konzentration der Staatsgewalt beim adeligen Herrscher und seinen Beamten. Vor allem deswegen ging auch das nassauische Modell radikalen Demokraten im Land nicht weit genug.⁵⁴
- 18 1816 erhielt als nächstes das **Fürstentum Waldeck** eine Verfassung.⁵⁵ Hier hatte der Landesherr früh Reformansätze zur Rationalisierung der Verwaltung aus napoleonischer Zeit aufgegriffen und in verfassungsrechtliche Strukturen umzusetzen versucht.⁵⁶ In der Präambel wurde bewusst die Kontinuität des neuen Staatsgrundgesetzes zur alten „ständischen Verfassung“ betont, die bereits seit „grauer Zeit“ Bestand habe⁵⁷ – was weniger als metaphorische Abkehr von der feudalen Ordnung, denn als Würdigung uralter Tradition zu verstehen war. Schon diese Worte zeigen, wie weit man von einem Aufbruch zur Demokratie entfernt war.
- 19 Auf Kontinuität zur vornapoleonischen Zeit standen die Zeichen auch in der **Freien Stadt Frankfurt**, die ebenfalls 1816 eine Verfassung erhielt. Schon ihre Bezeichnung

48 Zum Begriff *Werner Frotzcher*, Art. „Frühkonstitutionalismus“, in: HRG, Bd. 1, Berlin 2008, Sp. 1866–1868.

49 Abgedruckt in: *Verfassungen in Hessen 1807–1946*, hrsg. von *Eckhard G. Franz* und *Karl Murk*, Darmstadt 1998, S. 49 ff.

50 *Winfried Schüler*, Die nassauische Verfassung vom 1./2.9.1814. Schrittmacher der konstitutionellen Bewegung in Deutschland, in: *Hessen. Verfassung und Politik* hrsg. von Bernd Heidenreich und Klaus Böhme, Stuttgart 1997, S. 59 ff.

51 *Freiherr vom Stein*. Briefe und amtliche Schriften, Bd. 5 neu bearbeitet von Manfred Botzenhart, Stuttgart 1964, S. 124–127 – Denkschrift des Freiherrn vom Stein „Über eine ständische Verfassung im Großherzogtum Nassau“ vom 24/25.8.1814 – geschrieben an Staatsminister Freiherr von Marschall – Hess. Hauptstaatsarchiv 210, 3532.

52 Vgl. *Franz/Murk*, *Verfassungen*, S. 45.

53 Ebenda.

54 *Helma Brunck*, Die Brüder Ludwig und Wilhelm Snell und die Verfassungsdiskussion im Herzogtum Nassau, in: Bernd Heidenreich (Hrsg.), *Fürstenhof und Gelehrtenrepublik. Hessische Lebensläufe des 18. Jahrhunderts* = Kleine Schriftenreihe zur Hessischen Landeskunde, Bd. 5, S. 72–83.

55 Landständische Verfassungsurkunde für das Fürstentum Waldeck vom 19.4.1816, abgedruckt in: *Verfassungen in Hessen 1807–1946*, hrsg. von *Eckhard G. Franz* und *Karl Murk*, Darmstadt 1998, S. 104 ff.

56 Zur Entstehungsgeschichte *Gerhard Menk*, Staat und Stände in Waldeck, in: *Hessen. Verfassung und Politik*, hrsg. von Bernd Heidenreich und Klaus Böhme, Stuttgart 1997, S. 126 ff. (135 ff.).

57 Landständische Verfassungsurkunde für das Fürstentum Waldeck vom 19.4.1816, Präambel.

„Konstitutions-Ergänzungs-Akte zu der alten Stadtverfassung der Freien Stadt Frankfurt“⁵⁸ hebt hervor, dass der Blick eher zurück, auf die Restitution hergebrachter, in der Dalberg-Zeit neugestalteter Bürgerrechte zielte. Nach einer pompösen Vorrede erklärt der Rat die Wiedereinführung der alten, auf verschiedene Rechtsquellen gegründeten Stadtverfassung. Im Wesentlichen bedeutete das eine Rückkehr der ursprünglich privilegierten Gruppen zur Macht.⁵⁹ Zwar war der Zugang zu den politischen Führungssämtern der Stadt ausdrücklich nicht an die Zugehörigkeit zu bestimmten (Patrizier-)familien gebunden.⁶⁰ Jedoch ist als Grundprinzip der alten/neuen Verfassung die Rückübertragung der Staatsgewalt auf eine christliche Bürgerschaft unter Einebnung konfessioneller Unterschiede erkennbar.⁶¹ Damit war die in der Ära des Großherzogtums Frankfurt bewirkte **Gleichstellung der jüdischen Bevölkerung** zurückgenommen worden. Für „Juden“, ebenso wie für „Beisassen“ und „Landbewohner“ sollten schrittweise per Gesetz besondere Statusregeln geschaffen werden.⁶² Gerade diese Gruppen hatten von der Reformära profitiert; für die Landbevölkerung hatte der Vorteil in der Aufhebung der in unterschiedlichen Schattierungen und juristischen Konsequenzen existierenden **Leibeigenschaft** gelegen. Die neue Ordnung führte diese zwar nicht wieder ein, entschied sich aber auch gegen eine prinzipiell-abstrakte Regelung staatsbürgerlicher Gleichheit und Freiheit. Auch auf institutioneller Ebene wurden nach französisch-revolutionärem Vorbild geschaffene Reformen wie die Trennung von Justiz und Exekutivgewalt beseitigt; wie im Ancien Régime konzentrierte man die Gerichtsbarkeit wieder bei einem aus christlichen Bürgern besetzten Senat.⁶³

20
Etwas langsamer vollzog sich die Entwicklung im Bereich von Hessen-Darmstadt. In dem gestärkt als „**Großherzogtum Hessen**“ (seit 1806) aus der napoleonischen Zeit hervorgegangenen Staat zeigte sich die politische Führung zunächst reserviert gegenüber einer Verfassung.⁶⁴ Politischen Druck erzeugten aber die bereits in der Frühzeit des Deutschen Bundes in Hessen sehr aktiven **radikaldemokratischen Interessengruppen** aus studentischem Milieu und Bürgertum.⁶⁵ Deren Hoffnung auf eine aus ihrer Sicht moderne Verfassung erfüllte sich nur zum Teil. Nach längerem politischen Tauziehen wurde zwar trotz des anfänglichen Widerstands des Großherzogs am 17.12.1820 eine Verfassung verabschiedet. Ähnlich wie die meisten zeitgenössischen Dokumente normierte sie jedoch dezidiert das „monarchische Prinzip“: „Der Großherzog ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in Sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie, unter den von Ihm gegebenen, in dieser Verfassungsurkunde festgesetzten

58 Abgedruckt in: Verfassungen in Hessen 1807–1946, hrsg. von *Eckhard G. Franz* und *Karl Murk*, Darmstadt 1998, S. 338 ff.

59 Ausführlich *Barbara Dölemeyer*, Die Verfassung der Freien Stadt Frankfurt am Main 1816–1866, in: *Hessen. Verfassung und Politik*, hrsg. von Bernd Heidenreich und Klaus Böhme, Stuttgart 1997, S. 151 ff. (154 f.).

60 Art. 19 S. 1 Konstitutions-Ergänzungsakte.

61 Art. 6 Konstitutions-Ergänzungsakte.

62 Art. 7 Konstitutions-Ergänzungsakte.

63 Art. 28 Konstitutions-Ergänzungsakte.

64 Großherzogtum Hessen (-Darmstadt), in: *Verfassungen in Hessen 1807–1946*, hrsg. von *Eckhard G. Franz* und *Karl Murk*, Darmstadt 1998, S. 151.

65 Zur Verfassungsbewegung im Großherzogtum Hessen: *Peter Fleck*, Die Verfassung des Großherzogtums Hessen 1820–1918, in: *Hessen. Verfassung und Politik*, hrsg. von Bernd Heidenreich und Klaus Böhme, Stuttgart 1997, S. 86 ff. (90 ff.).

Bestimmungen aus. Seine Person ist heilig und unverletzlich“.⁶⁶ Damit kam zwar der konstitutionelle Charakter der Monarchie zum Ausdruck, klar war aber auch, dass allein der Großherzog selbst die Regeln für die von ihm auszuübende Staatsgewalt bestimmte. Liberal eingestellten Bürgern könnte daher das heute noch in Darmstadt vorhandene Ludwigsmonument von 1844 als metaphorische Verkörperung dieser Herrschaftsvorstellung erschienen sein: Es zeigt den Großherzog als Verfassungsgeber von unten kaum sichtbar in den Himmel entrückt auf einer Säule.

- 21 Wenn man von dem territorial zersplitterten und politisch marginalen **Hessen-Homburg** absieht, das erst 1850 eine Verfassung erhielt und daher auch nicht mehr der Welle des „Frühkonstitutionalismus“ zuzurechnen ist,⁶⁷ war die Verfassung des **Kurfürstentums Hessen-Kassel** die jüngste Verfassung der hessischen Staaten des Deutschen Bundes. Hier konnten sich der Monarch und die reaktivierten und erstmals um **Vertretungen der Bauern** erweiterten Stände in der Zeit des Wiener Kongresses nicht auf eine Verfassung einigen.⁶⁸ Eine darauffolgende Phase politischer Stagnation bei geräuschloser Modernisierung der Verwaltung wurde erst beendet, als 1830 der Funke von der französischen Julirevolution auf viele deutsche Staaten übersprang.⁶⁹ Das Ergebnis der darauf folgenden Einberufung der Landstände war die **Verfassungs-urkunde vom 4.1.1831**.⁷⁰ Vielen Zeitgenossen galt sie als die **liberalste der deutschen Verfassungen**. Der Autor eines an Laien gerichteten zeitgenössischen Kommentars der kurhessischen Verfassung jubelte: „Dabei herrscht durchgängig ein liberaler, bisweilen selbst ein großartiger, Sinn in dieser Urkunde. Sie huldigt mit gleichem Ernst und mit gleicher Würde dem monarchischen Prinzip, wie dem Rechte der einzelnen Staatsbürger und der Stände“.⁷¹ Tatsächlich enthielt die Verfassung gegenüber den früheren Urkunden aus der Zeit des Deutschen Bundes wesentlich ausdifferenziertere Grundrechte, nämlich Gewerbefreiheit, Pressefreiheit, Briefgeheimnis und Meinungsfreiheit.⁷² Bemerkenswert ist vor allem die in jener Zeit keineswegs selbstverständliche **Trennung von Exekutive und Judikative**, die in der Verfassung explizit festgeschrieben wurde.⁷³ In der an der Staatsrechtslehre des Großherzogtums Hessen nannte hingegen ein Autor 1837 die „Theilung der Staatsgewalt“ eine „verwerfliche Theorie“, welche man versucht habe, „auf deutschen Boden zu verpflanzen“, obwohl sie weder historisch noch nach gegenwärtigem Recht zu begründen sei.⁷⁴

66 Art. 4 Verfassung des Großherzogtums Hessen. Abgedruckt in: Verfassungen in Hessen 1807–1946, hrsg. von *Eckhard G. Franz* und *Karl Murk*, Darmstadt 1998, S. 168 ff.

67 Abgedruckt in: Verfassungen in Hessen 1807–1946, hrsg. von *Eckhard G. Franz* und *Karl Murk*, Darmstadt 1998, S. 322 ff.

68 *Ewald Grothe*, Konstitutionalismus in der Dauerkrise. Die Verfassungsgeschichte des Kurfürstentums Hessen, in: Hessen. Verfassung und Politik, hrsg. von Bernd Heidenreich und Klaus Böhme, Stuttgart 1997, S. 108 ff.

69 Ebenda, S. 112.

70 Abgedruckt in: Verfassungen in Hessen 1807–1946, hrsg. von *Eckhard G. Franz* und *Karl Murk*, Darmstadt 1998, S. 235 ff.

71 *Friedrich Murhard*, Die kurhessische Verfassungs-Urkunde. Ein Handbuch für Landstände, Geschäftsmänner, konstitutionelle Staatsbeamte und Staatsbürger, Kassel 1835, S. 48.

72 §§ 36–39 Kurhessische Verfassung.

73 § 112 Kurhessische Verfassung.

74 *Karl Eduard Weiss*, System des öffentlichen Rechts des Großherzogtums Hessen, Bd. 1, Darmstadt 1837, S. 131.

Auch wenn die Kurhessische Verfassung einen ganz anderen Klang hatte, erfüllte sie Ihre von vielen erhoffte Funktion als Bollwerk bürgerlicher Freiheit dennoch nicht. So zeichnete etwa **Silvester Jordan**, der bekannteste Vertreter der liberalen Verfassungsbewegung,⁷⁵ ein nüchterneres Bild von der Verfassungswirklichkeit. Das Dokument sei eher eine Art „Formelkompromiss“ mit auslegungsfähigen Normen.⁷⁶ Wie die Verfassung zum Kampfplatz der politischen Kräfte wurde, zeigte sich eindrücklich im Kurhessischen Verfassungskonflikt, der weit über die Landesgrenzen hinaus Beachtung fand.⁷⁷ Während im Großherzogtum, trotz radikaler Protestbewegungen und vom Wortlaut her weniger liberaler Grundsätze verfassungspolitisch eine gewisse Konsolidierung zu beobachten war, galt Kurhessen bald als Problemfall der liberalen Bewegungen des Vormärz.

2. Wirtschaftliche statt politische Freiheit? Der Kampf um individuelle Freiheitsrechte

Auf inhaltlicher Ebene lässt sich insgesamt feststellen, dass **Eigentums- und Freiheitsgewährungen** in den neuen hessischen Verfassungen des Deutschen Bundes berücksichtigt wurden. Schranken ergaben sich nur aus Recht und Gesetz.⁷⁸ Damit hatte sich in vielen Bereichen ein **Grundmodell liberaler Verfassungsprinzipien** etabliert, das bis heute prägend ist. Im **Vormärz** wurden jedoch vor allem wirtschaftliche Freiheiten normiert. Eigentumsfreiheit und Rechtssicherheit bei Enteignung⁷⁹ wurden nicht selten flankiert von Normen über Berufs- und Gewerbefreiheit.⁸⁰ Auf der Grundrechtsebene war weiterhin Religionsfreiheit ein Thema, aber meist nur im Sinne einer Gleichstellung der christlichen Konfessionen. „Israeliten“ wurden adressiert, erhielten jedoch meist einen Sonderstatus statt gleicher staatsbürgerlicher Rechte.⁸¹

Schwer taten sich die Verfassungsgeber mit der Herstellung von Rahmenbedingungen einer politischen Öffentlichkeit, was am **Kampf um die Pressefreiheit** deutlich wird.⁸² Damit im Zusammenhang stand die Diskussion um die Ständevorrechte des Adels bei der Gesetzgebung. Diese betraf zunächst die Ebene der Verfassungsgebung selbst. Bürgerlich-liberale Kräfte nahmen Anstoß daran, dass manche Verfassungen einseitig vom Fürsten, ohne Einbeziehung von Repräsentationsorganen, entwickelt und in Kraft gesetzt worden sind (sog. „**oktroiierte Verfassung**“).⁸³ Solche vordemo-

75 Biographisch *Günter Kleinknecht*, Silvester Jordan (1792–1861). Ein deutscher Liberaler des Vormärz, Marburg 1983.

76 Zum Kontext und zum Zitat *Rainer Polley*, Die Landesverfassung von Schaumburg-Lippe und Kurhessen im 19. Jahrhundert, in: Vom Ständestaat zur freiheitlich-demokratischen Republik. Etappen in Schaumburg, hrsg. von Hubert Höing, Melle 1995, S. 13 ff. (18).

77 Siehe unten, Rn. 27 ff.

78 Siehe etwa Art. 23 Verfassung des Großherzogtums Hessen von 1820; fast gleichlautend: § 31 Kurhessische Verfassung von 1831.

79 Vgl. Art. 27 Verfassung des Großherzogtums Hessen.

80 Vgl. Art. 36 Verfassung des Großherzogtums Hessen.

81 Siehe zB § 29 Kurhessische Verfassung und oben Rn. 19 zu Frankfurt am Main.

82 So kann man zahlreiche einfachgesetzliche Umsetzungen von Beschlüssen des Bundes und Beschränkungen der grundsätzlich gewährleisteten Pressefreiheit beobachten, siehe etwa für das Großherzogtum Hessen die Aufzählung in *Franz/Murk*, Verfassungen in Hessen, S. 173, Fn. 19 und ausführlich *Schüler*, Die nassauische Verfassung, S. 72 ff.

83 Vgl. *Michael Stolleis*, Art. „Okroi, oktroiierte Verfassung“, in: HRG, Bd. 4, Berlin 2017, Sp. 135–137.

kratischen Verfassungstypen kamen in mehreren hessischen Bundesstaaten vor.⁸⁴ Ein weiterer Streitpunkt war die institutionelle Struktur der ständischen Vertretungen. Zur Debatte stand, ob diese eine oder zwei Kammern haben sollten. **Zweikammersysteme** standen oft für ein Übergewicht des Adels und der Eliten des Ancien Régimes im Gesetzgebungsverfahren, da einer allgemeineren Vertretungsinstanz eine vom Adel dominierte Kammer hierarchisch übergeordnet war. Je größer das Gewicht der allgemeinen Volksvertretung war, desto mehr bewegten sich die landständischen Vertretungen in Richtung moderner parlamentarischer Strukturen. Vor allem im Herzogtum Nassau lässt sich eine intensive Verfassungsdebatte um die Organisation der Volksvertretung beobachten.⁸⁵

- 25 Die Beschränkung der Mitwirkung der „Stände“ wurde teilweise von der **Staatsrechtslehre** untermauert. In der öffentlich-rechtlichen Lehrbuchliteratur des Großherzogtums Hessen wurde etwa 1837 darauf hingewiesen, dass die alleinige Übertragung der Staatsgewalt auf den Großherzog den „Grundverträgen des deutschen Bundes“ entspreche.⁸⁶ Gemeint war damit die Deutsche Bundesakte.⁸⁷ Sie bot die Möglichkeit des Rückzugs auf eine überstaatliche Ebene zur Einschränkung demokratischer Forderungen nach einer Stärkung der Volksvertretung. Dem auch im Großherzogtum geltenden Zweikammersystem wurde darüber hinaus stabilisierende Wirkung zugeschrieben. Wegen ihrer durch Einbeziehung von Adel *und* Volksvertretern gewährleisteten Heterogenität, sei die Ständeversammlung „gegen Übereilung und Leidenschaftlichkeit“ geschützt.⁸⁸ Solche konservativen Grundtöne waren in der Staatsrechtslehre der damaligen Zeit nicht selten. Selbst der politisch eindeutig dem liberalen Lager zuzuordnende Marburger Staatsrechtler Silvester Jordan blieb in seinen juristischen Schriften moderat und tendierte eher zu Reform als zu Revolution.⁸⁹
- 26 Weniger beachtet wird meist, dass die Forderungen einer Begrenzung adeliger Herrschaftsbefugnisse sich auch auf dem Gebiet der **Justiz** auswirkten. Ein wichtiger Ansatzpunkt zur institutionellen Neuordnung in den hessischen Staaten des Deutschen Bundes war die Kritik an der **Patrimonialgerichtsbarkeit**. Adelige Grundherren hatten nicht nur Einfluss auf das Zustandekommen der Gesetze, in vielen Fällen oblag ihnen auch deren Anwendung auf verschiedenen Gebieten.⁹⁰ Als klare Auswirkung einer feudalrechtlich geprägten, erbliche Herrschaft über Land und Leute verknüpfenden Verfassungsstruktur, wurde die Patrimonialgerichtsbarkeit in den Staaten des Deutschen Bundes auch von Interessengruppen der Landbevölkerung kritisiert. Beispiele gibt es hierzu vor allem aus Kurhessen, wo eine „Bauernkurie“ in der ständischen Vertretung mitwirkte. Für die Bauern ging es nicht um **Gewaltenteilung** auf einer abstrakt-theoretischen Ebene, sondern konkret um den Schutz vor willkürlichen

84 Ebenda.

85 Franz/Murk, Herzogtum Nassau, in: Verfassungen in Hessen, S. 45 ff. mit Quelledokumenten.

86 Karl Eduard Weiß, System des Oeffentlichen Rechts des Großherzogtums Hessen, Bd. 1, Darmstadt 1837, § 124, S. 448.

87 Weiß, System, § 124, S. 445.

88 Weiß, System, § 125, S. 449.

89 Kleinknecht, Silvester Jordan, S. 30 ff.

90 Als Überblick siehe Anette Baumann, Art. „Patrimonialgerichtsbarkeit“ in: HRG, Bd. 4, Berlin 2017, Sp. 430–433.

Zwangsmaßnahmen der Grundherren. Diese konnten nämlich auch ihnen gegenüber bestehende Verpflichtungen der Untertanen selbst gerichtlich durchsetzen, was sie zu „Richtern in eigener Sache“ machte.⁹¹ Vor der Normierung moderner **Justizgrundrechte** stand also zunächst die Forderung nach allgemeiner „unparteiischer Rechtshilfe“.⁹² Zu einer Modernisierung der Justizverfassungen kam es jedoch nur allmählich. In manchen Staaten finden sich bestimmte Rechtsweggarantien in der Verfassung,⁹³ in anderen wurden nur halbherzig Begrenzungen der Gerichtsprivilegien auf ausgewählte Stände vorgenommen.⁹⁴

3. Die Frage der „landständischen Verfassung“ und der Kurhessische Verfassungskonflikt

Auf verfassungsrechtlicher Ebene entzündete sich der Streit um die Befugnisse der Volksvertretungen an der Frage, was unter dem Begriff „landständische Verfassung“ zu verstehen sei. **Art. 13 der Deutschen Bundesakte von 1815** erteilte den neuen Staaten die Aufforderung zur Errichtung einer landständischen Verfassung, was Raum für Interpretationen über ihre konkrete Ausgestaltung bot, auch im Lichte der Wiener Schlussakte von 1820, aus der sich weitere Gestaltungskriterien für die Verfassungen der Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes entnehmen ließen.⁹⁵

In Hessen-Kassel entschied sich der Kurfürst, die Verfassungsbestrebungen zunächst ruhen zu lassen, trotz der bundesrechtlichen Aufforderung.⁹⁶ Im Großherzogtum Hessen interpretierte die Staatsrechtslehre die neue Verfassung von 1820 als „Repräsentativverfassung“,⁹⁷ erteilte aber gleichzeitig dem Prinzip der **Volkssouveränität** eine Absage, indem sie dem Großherzog prinzipiell alle Hoheitsrechte zuwies, was Mitwirkungsrechte der Stände bei der Gesetzgebung zur Ausnahme machte.⁹⁸ Als historisch überlieferter Grundsatz konnte sich das Recht der Steuerbewilligung erhalten.

Die 1831 in Kraft getretene **Verfassung Kurhessens**⁹⁹ ging jedoch im Hinblick auf die Befugnisse der Stände weit darüber hinaus. § 95 bestimmte, dass „ohne ihre Beistimmung“ kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erläutert werden könne.¹⁰⁰ Auch gab es hier kein Zweikammersystem sowie die Möglichkeit einer **Ministeranklage** durch den Landtag.¹⁰¹ Dieses Instrument wurde mehrfach eingesetzt

91 So wörtlich die Kritik in einer kurhessischen „Denkschrift der Bauernkurie“ von 1815, in: *Hellmuth Seier* (Hrsg.), *Akten zur Entstehung und Bedeutung des kurhessischen Verfassungsentwurfs von 1815/16*, Marburg 1985, S. 59 ff. (63).

92 Ebenda, S. 64.

93 Vgl. etwa § 112 ff. Kurhessische Verfassung von 1831.

94 § 7 Landständische Verfassungsurkunde für das Fürstentum Waldeck vom 19.4.1819, in: *Franz/Murk*, *Verfassungen in Hessen*, S. 104 ff.

95 *Wilhelm Brauner*, Art. „Landständische Verfassung“, in: HRG III, Sp. 602–604.

96 Diskussionen über die Konsequenzen von Art. 13 Bundesakte sind als edierte Quellen überliefert in: *Seier*, *Akten zur Entstehung und Bedeutung des kurhessischen Verfassungsentwurfs*, S. 268 ff.

97 *Weiß*, *System*, § 39, S. 130.

98 Ebenda.

99 Zur Entwicklung siehe oben, Rn. 21.

100 Hierbei handelte es sich um eine im Vergleich zu anderen hessischen Staaten bedeutende Neuerung, auch wenn ein zeitgenössischer Autor die umfangreiche landständische Mitwirkung an der Gesetzgebung als kurhessische Tradition darstellte. Vgl. *Burkhard Wilhelm Pfeiffer*, *Geschichte der landständischen Verfassung in Kurhessen*, Kassel 1834, S. 298 ff.

101 *Stolleis*, *Verfassung*, Rn. 17.

gegen den als reaktionär geltenden Minister Ludwig Hassenpflug, einem Schwager der Brüder Grimm. Er wurde für die Zeitgenossen schnell zur Reizfigur, der man vorwarf, Presse und Justiz zu manipulieren, sowie durch eigenmächtige Verfassungsinterpretation die „dem Volke gewährten Rechte und Freiheiten in bloßen Schein“ zu verwandeln.¹⁰² Die bürgerlich-liberal geprägte Ständeversammlung war dem als „Hessen-Fluch“ und religiösen Heuchler geschmähten Beamten stets entgegengetreten, konnte aber in der Restaurationsphase nach der gescheiterten Revolution 1848/49 nicht dessen erneute Einsetzung als Minister verhindern.¹⁰³

- 30 In der Folge entbrannte ein Machtkampf zwischen Landtag und Regierung, bei dem die Volksvertretung versuchte, das **Budgetrecht** als Druckmittel einzusetzen, indem sie Steuerbewilligungen verweigerte.¹⁰⁴ Daraufhin entstanden politische Wirren, die letztlich mit einer Intervention von Bundestruppen zugunsten der Regierung aufgelöst wurden. Letztlich schwelte der Konflikt bis zur Auflösung Kurhessens durch die Annexion an Preußen im Jahr 1866.¹⁰⁵ Auch wenn es den liberalen Kräften nicht gelungen war, die parlamentarischen Elemente der Verfassung von 1831 im demokratischen Sinn zu aktivieren, gilt der Kurhessische Verfassungskonflikt heute als Zeichen für die **Entwicklung zum modernen Verfassungsstaat**, das weit über Hessen ausstrahlte.¹⁰⁶ Der Konflikt weckte ein Bewusstsein für das notwendige Gleichgewicht verschiedener Institutionen, das zur Aufrechterhaltung bürgerlicher Freiheit notwendig erschien. Die Grundsätze einer liberalen Verfassungsinterpretation wurden von einer politisch-juristischen Publizistik gegen obrigkeitliche Willkür, Fremdbestimmung und militärische Gewalt wirkungsvoll in Stellung gebracht.¹⁰⁷ Das anachronistische Bild der landständischen Verfassung verlor in dem erbittert geführten Konflikt aufgrund des scharfen Vorgehens der kurhessischen Regierung einiges von seiner gutmütig-patriarchalen Färbung.

VI. Revolutionäre Demokratisierung: Verfassungsrecht in Hessen nach 1919

- 31 Als sich 1918 die **militärische Niederlage des Kaiserreichs** abzeichnete, verstärkte sich seine politische Krise, die gleichzeitig als Verfassungskrise beschrieben werden kann.¹⁰⁸ Forderungen nach einer Demokratisierung des Gemeinwesens bestanden auch in den deutschen Ländern schon seit geraumer Zeit. Je mehr das Reich in die Krise geriet, desto nachdrücklicher wurden sie. In Hessen zeigten sich auf verfassungsrechtlicher Ebene unterschiedliche Konsequenzen.
- 32 Im vormaligen **Hessen-Darmstadt** entstand als Folge der in ganz Deutschland stattfindenden revolutionären Ereignisse der „**Volksstaat Hessen**“.¹⁰⁹ Mit der Bezeichnung

102 So die zeitgenössische Polemik von *Heinrich Gräfe*, *Der Verfassungskampf in Kurhessen*, Leipzig 1851, S. 5.

103 Ebenda, S. 5 ff.

104 Zu den Ereignissen mwN auf aktuelle historische Literatur *Stolleis*, *Verfassung*, Rn. 18; *Werner Frotscher*, *Monarchisches Prinzip kontra liberale Verfassungspositionen*, JuS 2000, S. 943–947.

105 *Stolleis*, *Verfassung*, Rn. 19.

106 *Frotscher*, *Monarchisches Prinzip*.

107 Nicht ohne Pathos insofern *Gräfe*, *Verfassungskampf*, S. 286 ff.

108 *Christoph Gusy*, *100 Jahre Weimarer Verfassung*, Tübingen 2018, S. 12.

109 *Ernst-Rudolf Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, Bd. 4, Stuttgart ua 1981, S. 798 ff.