

Zur Reform der Hessischen Verfassung 2018 – ein kurzer einführender Überblick

von Lukas C. Gundling, Erfurt*

Mit der Landtagswahl in Hessen 2018 wurden dem Volk auch Änderungen an der Hessischen Verfassung zur Entscheidung vorgelegt. Die Abstimmung des Volkes über Verfassungsänderungen schreibt die Verfassung selbst in Art. 123 HessVerf zwingend vor. Vielleicht auch deshalb kam es seit Inkrafttreten 1946 zu keiner solch umfangreichen Änderung und überhaupt nur zu spärlichen Veränderungen der Verfassung – entsprechend ist der Prozess, gerade auch mit Blick auf den Zweck dieser Zeitschrift, einer kurzen Betrachtung wert, insbesondere unter dem Eindruck, dass die Reform bisher nur wenig Interesse der juristischen Literatur geweckt hat.

I. Hinführung

Wenige Tage vor der Bayerischen Verfassung¹ trat zum 1. Dezember 1946 die Hessische Verfassung (HessVerf) in Kraft, als eine der ersten Verfassungen nach der deutschen Kapitulation.² Heute ist sie die älteste Landesverfassung, die noch in Kraft ist.³ Und zugleich hat sie seitdem ihr Wesen kaum verändert: Sie fand über die vergangenen über 70 Jahre nur acht Änderungen, die in bloß fünf Volksabstimmungen angenommen wurden.⁴ Die verfassungsrechtliche Pflicht zu diesen Volksabstimmungen könnte auch Grund für die zurückhaltende Änderungspraxis sein.⁵ Letztlich

führte diese Zurückhaltung dazu, dass die HessVerf in einigen Punkten über die Jahre etwas aus der Zeit gefallen und mitunter etwas angestaubt, gar museal wirkt.⁶ Es wird vertreten, dass es teilweise eine Diskrepanz zwischen Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit gebe.⁷ Inwieweit der 1995 an der Volksabstimmung gescheiterte Versuch per Verfassungsänderung das Wahlalter herabzusetzen, zusätzlich hemmend auf Änderungsinitiativen aus dem Hessischen Landtag oder der Hessischen Regierung wirkte, muss dahinstehen.⁸

Ein erster Versuch einer umfänglicheren Verfassungsänderung wurde auf Antrag der Fraktion Bündnis 90/Grüne⁹ 2003 bis 2005 gewagt. Hierzu wurde eine Enquetekommission zur „Reform der Hessischen Verfassung“ eingesetzt, die Vorschläge zu einer zeitgemäßen Anpassung der Verfassung machen sollte und die nach etwa zwei Jahren auch umfangreiche Vorschläge vorlegte.¹⁰ Letztlich scheiterte dieser Versuch jedoch an der ablehnenden Haltung der SPD.¹¹ Die SPD erkannte in einer möglichen „Totalrevision“ die Gefahr eines Verlustes der Hessischen Verfassungsidentität – damit nahm sie die gegenteilige Lesart zu „angestaubt“ und „aus der Zeit gefallen“ ein und brachte entsprechend die notwendigen verfassungsändernden Mehrheiten in Gefahr.¹² Der Änderungsdruck war offensichtlich noch nicht groß genug.¹³ Trotzdem konnte man bereits aus diesen Bemühungen eine erhebliche Bereitschaft zur Änderung konstatieren.

* Lukas C. Gundling ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte an der Universität Erfurt.

¹ Lt. GVBl. (1946) S. 333–346 trägt die Verfassung Bayerns das Datum des 2. Dezember 1946. Das GVBl. erschien jedoch erst am 8. Dezember 1946, damit trat die Verfassung in Kraft (Siehe zur BayVerf Arno Wettlaufer, JöR 66 (2018) S. 580–582).

² GVBl. I (1946) S. 229 nach Landtagsentscheidung vom 29.10.1946 und Volksabstimmung vom 1.12.1946 (siehe dazu Arno Wettlaufer, NVwZ 2019, 355; ausführlicher Wettlaufer, JöR 66 (2018) S. 568–571). Zur Entstehungsgeschichte Michael Stolleis: Die Entstehung des Landes Hessen und seiner Verfassung, in: Georg Hermes/Franz Reimer, Landesrecht Hessen, 8. Aufl., Baden-Baden 2015, S. 28–32.

³ Die Verfassung von Württemberg-Baden trat bereits am 28.

November 1946 in Kraft (dazu Birgit Wilhelm: Das Land Baden-Württemberg: Entstehungsgeschichte – Verfassungsrecht – Verfassungspolitik. Weimar 2007, S. 21 Fn. 3 und Wettlaufer, JöR 66 (2018) S. 578–580).

⁴ Wettlaufer, NVwZ 2019, 355; ausführlich zu den Verfassungsänderungen siehe Wettlaufer, JöR 66 (2018) S. 571–578.

⁵ So mutmaßten es Sebastian Wolf, NJOZ 2019, 401, Ute

Sacksofsky, Verfassungsrecht, in: Georg Hermes/Franz Reimer,

Landesrecht Hessen, 8. Aufl., Baden-Baden 2015, S. 34 oder Walter Schmidt, Verfassungsrecht, in: Michael Stolleis/Hans/Meyer: Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 5. Aufl., Baden-Baden 2000, S. 37.

⁶ So bspw. Wolf, NJOZ 2019, 404 oder Stephan Klenner, JuWissBlog Nr. 76/2018 v. 4.9.2018 Sacksofsky, in Landesrecht Hessen, 2015, S. 34 f. und Stolleis, in Landesrecht Hessen, 2015, S. 31.

⁷ So bspw. Stolleis, in Landesrecht Hessen, 2015, S. 31. Das ist gerade für Juristen problematisch (Sacksofsky, in Landesrecht Hessen, 2015, S. 35).

⁸ In diese Richtung Wolf, NJOZ 2019, 401.

⁹ LT-Drs. 16/46.

¹⁰ Siehe LT-Drs. 16/3700, S. 6 (aufgaben der Kommission) und S. 36 ff. (Vorschläge).

¹¹ Klenner, JuWissBlog Nr. 76/2018 v. 4.9.2018, siehe auch Sondervotum der SPD, LT-Drs. 16/3700, S. 72 ff.

¹² LT-PPr 16/67, S. 4589 (Abschlussdiskussion, danach wurde das Vorhaben einer Verfassungsreform nicht mehr weitergeführt).

¹³ Sacksofsky, in Landesrecht Hessen, 2015, S. 34.

II. Die Reform 2015–2018

1. Der Weg zur Reform

a) Die Enquetekommission

Etwa zehn Jahre nach dem Scheitern des ersten Reformversuchs unternahm der Hessische Landtag einen erneuten Versuch – dieses Mal war von Anfang an ein starker Wille zum Erfolg erkennbar.¹⁴ Dazu bedurfte es eines überparteilichen Zusammenwirkens.¹⁵ Auf Antrag der Fraktionen der CDU, der SPD, von Bündnis 90/Die Grünen sowie der FDP wurde im Dezember 2015 die Enquetekommission "Verfassungskonvent zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen" (EKV) vom Landtag eingesetzt.¹⁶ Ob mit diesem Namen an historische Vorbilder angeknüpft werden sollte, ist anhand der Drucksachen des Landtags nicht zu klären. Ohne Frage vermittelt die Benennung einen hohen Anspruch, stellt sich der Konvent damit trotzdem in die Reihe vorangegangener, historischer Verfassungskonvente.¹⁷

Die Enquetekommission bekam zur Aufgabe gesetzt, Vorschläge zur Stärkung der Anerkennung des Ehrenamts und zur Abschaffung der Todesstrafe zu erarbeiten und die Überprüfung der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen von Volksbegehren und Volksentscheiden sowie die Überprüfung der Regelung zum passiven Wahlalter vorzunehmen.¹⁸ Auch darüber hinaus sollte die Verfassung zeitgemäß gestaltet werden. Der Bericht der Enquetekommission von 2005 hat dabei einerseits als Orientierungspunkt zu dienen, allerdings andererseits die neue Kommission nicht zu beschränken.¹⁹ Eine anspruchsvolle Aufgabe, für die neben den parlamentarischen Mitgliedern auch durch jede Fraktion ein mit beratender Stimme teilnehmender Sachverständiger berufen wurde.²⁰

¹⁴ So bspw. *Wettlaufer*, NVwZ 2019, 359.

¹⁵ *Stolleis*, in *Landesrecht Hessen*, 2015, S. 31 f.

¹⁶ LT-Drs. 19/2566, S. 1. Nur die Fraktion der Partei DIE LINKE trug den Antrag nicht mit.

¹⁷ Man denke bspw. an den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee von 1948, der ebenso nur einen Bericht für den Parlamentarischen Rat 1948/1949 vorlegte, der aber viele Entscheidungen des GG vorzeichnete (siehe dazu *Lukas C. Gundling*, *Ein Naturrechtseinfluss auf das Grundgesetz?*, Stuttgart 2016, S. 16 f. m.w.N.). Ein anderes Beispiel ist der Verfassungskonvent (2002/2003) des Europäischen Konvents (*Peter Becker, Olaf Leiß*: *Die Zukunft Europas*. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Wiesbaden 2005).

¹⁸ LT-Drs. 19/2566, S. 1.

¹⁹ LT-Drs. 19/2566 in Bezug auf LT-Drs. 16/3700.

²⁰ *Kyrill-Alexander Schwarz*, Universität Würzburg (CDU), *Joachim Wieland*, Universität Speyer (SPD), *Elke Gurlit*, Universität Mainz (Grüne), *Wolfgang Neskovic*, Richter am BGH a. D. (DIE LINKE) und

b) Die Öffentlichkeit

Eine weitere Aufgabe, die ebenso der Kommission übertragen wurde, war der Einbezug der Öffentlichkeit. Dazu wurde zum einen ein mit diversen Verbänden und Vereinigungen besetztes „Beratungsgremium Zivilgesellschaft“ der Kommission zur Seite gestellt.²¹ Die Bürgerschaft des Landes sollte andererseits über den Fortgang der Arbeit der Kommission zeitnah informiert werden und zugleich sollte die Bürgerschaft darüber hinaus auch Einflussnehmen können.²² Eine frühe Beteiligung der Öffentlichkeit ist bei der aktuellen gesellschaftlichen Stimmung – geprägt von Populismus und Polarisierung – ein Instrument zur Erhöhung der Akzeptanz, aber zugleich kein Garant für den Erfolg eines Vorhabens.²³ Nach Abschluss der Beratungen 2017 wurden die Ergebnisse in jedem der drei Regierungsbezirke in einem Bürgerforum öffentlich diskutiert.²⁴ Daneben gab es aber auch einen Schülerwettbewerb, ferner wurden die Dekane der Hochschulen miteinbezogen sowie ein Tag der offenen Tür der EKV veranstaltet.²⁵ Überdies – und von einem überwiegenden Teil der Bevölkerung erreichbar²⁶ – wurde eine spezielle Internetseite eingerichtet, die neben einer Vielzahl von Informationen zu Veranstaltungen auch den Prozess transparent offen legte.²⁷

Diese breitangelegte Öffentlichkeitsarbeit schlug sich nicht in der Presseberichterstattung nieder: Bis auf die Berichterstattung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) blieb das mediale Interesse an der Reform hauptsächlich auf lokale und regionale Medien beschränkt.²⁸ Auch das Inte-

Martin Will, EBS Universität Wiesbaden (FDP), siehe LT-Drs. 19/6376, S. 9.

²¹ Zu den darin Vertretenen siehe LT-Drs. 19/6376, S. 10.

²² LT-Drs. 19/2566, S. 1.

²³ Erfolgreich bspw. die Reform des ThürHG (dazu *Lukas C.*

Gundling/Hannes Berger, ThürVBl 2017, 257), dagegen konnten die Gebietsreformen in den neuen Ländern dadurch nicht gerettet werden (dazu *Daniel Plogmann*, ZLVR 2019, 1 ff.).

²⁴ Dazu LT-Drs. 19/6376, S. 153 ff.

²⁵ Dazu ein Überblick unter LT-Drs. 19/6376, S. 12 ff.

²⁶ In Deutschland nutzten 2018 laut *Statistisches Bundesamt* etwa 87% das Internet

(<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/IT-Nutzung/Tabellen/zeitvergleich-computernutzung-ikt.html>; zuletzt abgerufen am 6. April 2019).

²⁷ Wie im Antrag gefordert wurde dafür unter <https://www.verfassung-hessen.de/> eine Internetseite eingerichtet. Diese informiert bis heute (Stand: 31. März 2019) über die Verfassungsreform. Dort sind auch Berichte und Protokolle der EKV einzusehen (<https://hessischer-landtag.de/content/protokolle-der-%C3%B6ffentlichen-sitzungen-der-enquetekommission>).

²⁸ Siehe dazu eine Übersicht aus dem Pressespiegel des Hessischen Landtages (LT-Drs. 19/6376, Anlage 5) aber auch bspw. LT-Drs.

resse am folgenden parlamentarischen Prozess sowie der Volksabstimmung sei nicht besonders groß gewesen.²⁹ Das mag einerseits für den Gegenstand nicht fernliegend oder ungewöhnlich sein, ist der Wirkungsbereich der Landesverfassung regional beschränkt und freilich blieben auch schon historische Prozesse der Verfassungsarbeit wenig beachtet.³⁰ Andererseits wird es dem Bedeutungszuwachs der Landesverfassungen und deren Gerichte nicht gerecht, ebenso wie der gegenseitigen Beeinflussung der unterschiedlichen deutschen Landesverfassungsräume.³¹ Nicht nur deshalb mag verwundern, dass auch die juristische Fachliteratur sich so wenig dieser Thematik annahm.³²

2. Erste Hürde: Das Parlament

Die EKV hatte ihrem Abschlussbericht von Mai 2018³³ Gesetzesentwürfe für die Einbringung in den Landtag angehängt.³⁴ Die 15 Änderungsgesetze sind dabei Ergebnis eines parteipolitischen Kompromisses, wobei fast jede der Fraktionen auf ein Wunschprojekt verzichtete.³⁵ Neben diesen Änderungsvorschlägen der EKV brachte die FDP noch zwei weitere Gesetzesentwürfe zur Amtszeitbegrenzung der Ministerpräsidenten und zur Stärkung der parlamentarischen Opposition ein,³⁶ DIE LINKE ein Gesetzesentwurf zum Recht auf Wohnen³⁷ sowie die SPD ein Gesetzesentwurf zur unentgeltlichen Bildung an Schulen und Hochschulen und zum Anspruch auf vorschulische Kinderbetreuung.³⁸ Diese können bei den absehbaren Mehrheitsverhältnissen freilich nur symbolische Funktion gehabt haben. Die mit parlamentarischer Mehrheit ausgestattete Regierungskoalition verzich-

tete dagegen darauf, diese für eigene Projekte auszunutzen.³⁹ Dieses Verhalten der Regierungskoalition ist als Ausdruck des Erfolgswillens, die Reform betreffend, zu interpretieren.

Auch im Rahmen des parlamentarischen Prozesses – in der Beratung des Hauptausschusses des Hessischen Landtages – wurde die Zivilgesellschaft (Vertreter von Verbänden, Kammern, Kirchen etc.) angehört, wobei der Hauptausschuss die Zustimmung zu den 15 Entwürfen der EKV empfahl, nicht aber zu den Entwürfen, die durch die Fraktionen der Opposition eingebracht wurden.⁴⁰ Der Landtag beschloss schließlich am 24. Mai 2018 in der für Verfassungsänderungen notwendigen dritten Lesung alle Gesetzesentwürfe anzunehmen.⁴¹

Dabei wurden folgende 15 Änderungen beschlossen:⁴²

- Die Ergänzung des Art. 4 HessVerf zur Stärkung der *Kinderrechte*: „Jedes Kind hat das Recht auf Schutz sowie auf Förderung seiner Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein wesentlich zu berücksichtigender Gesichtspunkt. Der Wille des Kindes ist in allen Angelegenheiten, die es betreffen, entsprechend seinem Alter und seiner Reife im Einklang mit den geltenden Verfahrensvorschriften angemessen zu berücksichtigen.“⁴³
- Die Ergänzung der HessVerf um einen Art. 12a mit dem Recht auf *informationelle Selbstbestimmung* und dem *Schutz informationstechnischer Systeme*.⁴⁴
- Die Änderung der Art. 21, 109 HessVerf zur Aufhebung der Regelungen zur *Todesstrafe*.⁴⁵ Die Todesstrafe zählte sicher zu den skurrilsten Relikten der HessVerf.⁴⁶
- Die Ergänzung der Verfassung durch die Aufnahme eines neuen Art. 26a HessVerf zur Aufnahme eines

19/6376, Anlage 10. Daneben berichtete in wenigen Beiträgen auch die Hessenschau des HR, so bspw. am 17.07.2018, 14.10.2018 und 19.10.2018.

²⁹ So Wolf, NOJZ 2019, 401.

³⁰ So bereits beim Parlamentarischen Rat (Erstellung des Grundgesetzes) 1948/1949, siehe Erhard H.M. Lange, ZParl 10 (1979), S. 282, 391 ff., 397.

³¹ Zum Bedeutungszuwachs und zur gegenseitigen Beeinflussung siehe Lukas C. Gundling, ZLVR 2018, 69 f. m.w.N. zuletzt weiter untermauert mit Hannes Berger/Lukas C. Gundling, DÖV 10/2019, i.E.

³² Neben diesem Beitrag erscheinen bis dato (Stand: 31. März 2019) recht wenig, darunter Wettlaufer, JÖR 66 (2018), 565; ders., NVwZ 2019, 355; Wolf, NJOZ 2019, 401 oder Klenner, JuWissBlog Nr. 76/2018 v. 4.9.2018.

³³ LT-Drs. 19/6376: der Bericht ging am 8. Mai 2018 ein und wurde am 11. Mai 2018 an die MdL ausgegeben.

³⁴ LT-Drs. 19/6376, Anlage Nr. 13.

³⁵ Siehe dazu Wolf, NJOZ 2019, 402.

³⁶ LT-Drs. 19/5729 (Amtszeitbegrenzung) und LT-Drs. 19/5732 (Stärkung der Opposition).

³⁷ LT-Drs. 19/5734.

³⁸ LT-Drs. 19/5737.

³⁹ Wettlaufer, NVwZ 2019, 356 mit Bezug auf Beschlussprotokoll HAA 19/35 v. 11.04.2018, 9–11.

⁴⁰ Siehe dazu Wettlaufer, NVwZ 2019, 356 m.w.N.

⁴¹ LT-PPr 19/140, 10112–10114. Siehe auch PM 18/38 v.

25.05.2018 des Hessischen Landtags.

⁴² Ein ausführlicherer Überblick findet sich bei Wettlaufer, NVwZ 2019, 357 f. oder Wettlaufer, JÖR 66 (2018), 604 ff.

⁴³ LT-Drs. 19/5710 und 19/6417. Definition in LT-Drs. 19/5710, S. 2

⁴⁴ LT-Drs. 19/5711 und 19/6418.

⁴⁵ LT-Drs. 19/5712 und 19/6419.

⁴⁶ Klenner, JuWissBlog Nr. 76/2018 v. 4.9.2018 nennt es gar peinliches Kuriosum.

allgemeinen Staatszielbegriffs. „Staatsziele verpflichten [demnach] den Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit zur fortlaufenden Beachtung und dazu, ihr Handeln nach ihnen auszurichten.“⁴⁷

- Weiter wurde die Aufnahme folgender Staatsziele beschlossen:
 - o Art. 26c HessVerf zur stärkeren *Berücksichtigung der Nachhaltigkeit*.⁴⁸
 - o Art. 26d HessVerf zur *Förderung der Infrastruktur*.⁴⁹
 - o Art. 26e HessVerf zur *Förderung der Kultur*.⁵⁰
 - o Art. 26f HessVerf zur *Förderung des Ehrenamts*.⁵¹
 - o Art. 26g HessVerf zur *Förderung des Sports*.⁵²
- Darüber hinaus wurde die Änderung und Ergänzung des Art. 64 HessVerf mit einem *Bekanntnis zur Europäischen Integration* beschlossen,⁵³
- und die Änderung des Art. 75 HessVerf zur *Herabsetzung des Wählbarkeitsalters* von 21 auf 18 Jahre.⁵⁴ Diese wurde 1995 noch durch die Volksabstimmung mit einer deutlichen Mehrheit abgelehnt.⁵⁵
- Über dies kam es zur Ergänzung von Art. 120 und Änderung von Art. 121 HessVerf zur Ermöglichung der *Elektronischen Verkündung von Gesetzen*.⁵⁶
- Außerdem wurde die Änderung des Art. 124 HessVerf zur *Stärkung der Volksgesetzgebung* auf den Weg gebracht. Dabei wird das Quorum für die Herbeiführung eines Volksentscheids von einem Fünftel der Wahlberechtigten auf ein zwanzigstel herabgesetzt und zugleich, zur Kompensation dieser starken Absenkung, ein Zustimmungsquorum

zum Gesetzentwurf von einem Viertel der Wahlberechtigten eingeführt.⁵⁷

- Zudem befürwortete der Landtag die Änderung von Art. 144 HessVerf, um die *Unabhängigkeit des Rechnungshofs*⁵⁸ von der einfachgesetzlichen Garantie zu einer verfassungsrechtlichen Garantie aufzuwerten.⁵⁹

3. Zweite Hürde: Volksentscheid

Die letzte Hürde, die eine Änderung der Verfassung in Hessen nun noch zunehmen hatte, war die Volksabstimmung. Sie wurde von der Landesregierung am 15. Juni 2018 per Verordnung auf dem Tag der Landtagswahl in Hessen gelegt, auf den 28. Oktober 2018.⁶⁰ Die Koppelung mit der Landtagswahl senkt ohne Frage die Hürde der Teilnahme, trotzdem war die Beteiligung bei der Landtagswahl mit der Volksabstimmung 2018 etwa 5 % geringer als bei der Landtagswahl 2013 – damals lag sie bei 73,2 %.⁶¹ Ob der Rückgang der Beteiligung an der Überforderung des Wahlvolkes mit der Menge an zu treffenden Entscheidungen lag, wie die Hessische Justizministerin *Eva Kühne-Hörmann* auf Grundlage von Rückmeldungen aus der Bevölkerung mutmaßte, muss offenbleiben.⁶² Hierzu bedürfte es einer repräsentativen Evaluation.

Fraglich bleibt daher auch, ob bei einer zusammengefassten Abstimmung über alle Änderungen als einzig mögliche Option für die Wahlberechtigten – die mitunter von juristischer Seite als möglich angesehen wurde⁶³ – eine höhere Beteiligung zustande gekommen wäre. Ein Stimmzettelvorschlag der EKV, der entsprechend Umsetzung fand, sah für das Wahlvolk die Auswahl zwischen beiden Möglichkeiten vor.⁶⁴ Man konnte entweder allen Änderungen gesamt

⁴⁷ LT-Drs. 19/5713 und 19/6420; Definition in LT-Drs. 19/5713, S. 2.

⁴⁸ LT-Drs. 19/5714 und 19/6421.

⁴⁹ LT-Drs. 19/5715 und 19/6422.

⁵⁰ LT-Drs. 19/5716 und 19/6423.

⁵¹ LT-Drs. 19/5717 und 19/6424.

⁵² LT-Drs. 19/5718 und 19/6425.

⁵³ LT-Drs. 19/5719 und 19/6426.

⁵⁴ LT-Drs. 19/5720 und 19/6427.

⁵⁵ Siehe Übersicht der Volksabstimmungen in der Geschichte des Landes Hessen auf der Seite des Hessischen Landeswahlleiters: etwa 990.000 Ja- zu 1.660.000 Nein-Stimmen. (https://wahlen.hessen.de/sites/wahlen.hessen.de/files/bf-%C3%9Cbersicht%20der%20bisher%20durchgef%C3%BChrten%20Volksabstimmungen_2.pdf); zuletzt abgerufen am 4. April 2019).

⁵⁶ LT-Drs. 19/5721 und 19/6428.

⁵⁷ LT-Drs. 19/5722 und 19/6429.

⁵⁸ Zur Strittigkeit der Funktion in *Schmidt*, in: Staats- und Verwaltungsrecht in Hessen, 2000., S. 61 f.

⁵⁹ LT-Drs. 19/5723 und 19/6430.

⁶⁰ GVBL (2018), S. 250.

⁶¹ Detailliertes Ergebnis der Landtagswahl 2018 wird auf statistik.hessen.de zur Verfügung gestellt (https://statistik-hessen.de/l_2018/html/landesergebnis; zuletzt abgerufen am 1. April 2018).

⁶² *Eva Kühne-Hörmann*, Grußwort 59. Assistententagung Öffentliches Recht, Paulskirche Frankfurt am Main, 19. Februar 2019. Auch *Klenner*, JuWissBlog Nr. 76/2018 v. 4.9.2018 hält es zumindest für möglich, dass eine große Reform zu komplex für eine Volksabstimmung ist.

⁶³ *Wettlaufer*, JöR 66 (2018), 601 ff.

⁶⁴ LT-Drs. 19/6376, S. 174 f.

zustimmen oder diese im Gesamten ablehnen oder jedoch über jede Verfassungsänderung im Einzelnen abstimmen.⁶⁵

Bei einer Wahlbeteiligung 67,2 % (Landtagswahl 67,3 %⁶⁶) fanden alle zur Abstimmung gestellten Verfassungsänderungen die Zustimmung beim Wahlvolk. Allerdings unterschied sich die Zustimmung zwischen den einzelnen Verfassungsänderungen. Die höchsten Zustimmungswerte erreichten der Datenschutz (90,9 %) und die Förderung der Infrastruktur (90,1 %). Die geringste Zustimmung erhielt mit deutlichem Abstand die noch 1995 beim Wahlvolk durchgefallene Absenkung des Wählbarkeitsalters auf 18 Jahre (70,3 %) sowie die digitale Verkündung der Gesetze (81,4 %).⁶⁷ Insgesamt kann mithin eine große Zustimmung zu den Änderungen konstatiert werden, eben auch zu derzeit vieldiskutierten Themen wie der europäischen Integration, die Förderung der Nachhaltigkeit etc. Entsprechend mag die Diagnose eines bitteren Nachgeschmacks eine letztlich zu negative sein.⁶⁸

4. Zusammenfassung der Reform

Die Verfassungsreform war von Anfang an vom Zusammenwirken politischer Lager bestimmt. Bis auf die Fraktion DIE LINKE trugen alle anderen Fraktionen bereits die Initiation der Reform mit – aufgrund der Erfahrung von 1995 und 2005 sowie im Angesicht der durch die HessVerf selbstgesetzten Hürden, bildete dies ein gutes Fundament für das Gelingen der – im Zeitplan ambitionierten, auf weniger als eine Legislaturperiode angelegten⁶⁹ – Reform. Es musste bis zur folgenden Landtagswahl ein Ergebnis vorliegen.

Im Rahmen der in der Folge eingesetzten Enquetekommission konnte ebenfalls ein Bündel von Änderungen gefunden werden, das von allen Fraktionen des Hessischen Landtags mitgetragen wurde – im Gegenzug verzichteten sie – dem

⁶⁵ Ein Muster des Stimmzettels ist unter https://wahlen.hessen.de/sites/wahlen.hessen.de/files/Stimmzettel%20Volksabstimmung%20Hessen%202018%20web%201_0_1.pdf abzurufen (zuletzt am 5. April 2019 abgerufen).

⁶⁶ Detailliertes Ergebnis der Landtagswahl 2018 wird auf statistik.hessen.de zur Verfügung gestellt (https://statistik.hessen.de/l_2018/html/landesergebnis; zuletzt abgerufen am 1. April 2018).

⁶⁷ Detaillierte Ergebnisse der Volksabstimmung 2018 werden auf statistik.hessen.de zur Verfügung gestellt (siehe https://statistik.hessen.de/v_2018/html/landesergebnis-volksabstimmungen/Land; zuletzt eingesehen am 1. April 2019).

⁶⁸ Einen bitteren Nachgeschmack macht Wolf, NJOZ 2019, 401 ff. aus, allerdings lässt er auf S. 404 die positive Sichtweise ebenso zu.

⁶⁹ Wettlaufer, JöR 66 (2018), 567 f.

Kompromiss unterstreichend – auf gewisse Wunschprojekte. Daher war die Zustimmung im Parlament kaum mehr fraglich⁷⁰ und mit einer solch breiten, partei- und lagerübergreifenden parlamentarischen Unterstützung beste Voraussetzungen für den Erfolg der Volksabstimmung geschaffen.

III. Zur Bewertung der Reform

Am Ende bleibt die Frage: Wie ist die hessische Verfassungsreform als Prozess zu beurteilen?⁷¹ Liest man die bisher erschienene juristische Literatur⁷² zur Hessischen Verfassungsreform, so wird einem in der Bewertung der Reform ein eher trübes Bild gezeichnet. Von einem „Scheinriesen“ mit kaum konkreten Verbesserungen, also unbefriedigendem Ergebnis, ist da die Rede,⁷³ von halbherzigen Verfassungsänderungen,⁷⁴ von einer Reform, die nur ein „Reförmchen“ sei, um ein landespolitisches Desaster zu vermeiden.⁷⁵ Man könnte davon ausgehen, dass sich die Landespolitik etwas vorwerfen lassen müsste.

Letztlich wird das Übel besonders im parteipolitischen Kompromiss ausgemacht.⁷⁶ Es wird auf die Verfassungserstellung von 1946 zurückgeführt und als bedauerlich aber unabänderbar angenommen.⁷⁷ Tatsächlich ist die schwere Abänderbarkeit der HessVerf in der Verfassungsgebung von 1946 begründet,⁷⁸ jedoch ist der notwendige parteipolitische Kompromiss kein Spezifikum der HessVerf.⁷⁹ Auch das Grundgesetz ist Ergebnis eines Kompromisses, was durch die Gleichverteilung der Sitze zwischen SPD und CDU herbeigeführt wurde.⁸⁰ In Hessen einigten sich CDU und SPD ebenso.⁸¹ Trotzdem hat das Grundgesetz seit 1949 mit über 60 Ände-

⁷⁰ So auch die Einschätzung von Wettlaufer, JöR 66 (2018), 616.

⁷¹ Eine inhaltliche Bewertung der Reformen ist in eigenständigen Beiträgen zu leisten.

⁷² Die Klassifikation des Beitrags von Wolf, NJOZ 2019 als „juristische Literatur“, obwohl inhaltlich sehr politikwissenschaftlich, lässt sich über die Klassifikation der Zeitschrift rechtfertigen.

⁷³ So etwa Wolf, NJOZ 2019, 402.

⁷⁴ Etwa Klenner, JuWissBlog Nr. 76/2018 v. 4.9.2018.

⁷⁵ So Wettlaufer, JöR 66 (2018), 616.

⁷⁶ Wettlaufer, NVwZ 2019, 358 f.; Klenner, JuWissBlog Nr. 76/2018 v. 4.9.2018. Etwas schwächer Wolf, NJOZ 2019, 403.

⁷⁷ Wettlaufer, NVwZ 2019, 358 f.

⁷⁸ Stolleis, in Landesrecht Hessen, 2015, S. 32.

⁷⁹ Stolleis, in Landesrecht Hessen, 2015, S. 31 meint aber, dass Blockaden zwischen sozialdemokratischem und bürgerlichem Lager typisch für Hessen seien.

⁸⁰ Gundling, Naturrechtsdiskussion, 2016, S. 84 ff.

⁸¹ Wettlaufer, JöR 66 (2018), 570, zur Entstehungsgeschichte der HessVerf S. 568 ff. Siehe auch Stolleis, in Landesrecht Hessen, 2015, S. 29 f. Die Sitzverteilung im Verfassungsausschuss war: SPD 13, CDU 10, KPD und LPD je 3.

rungen eine erheblich reichere Änderungsgeschichte.⁸² Mithin wird eine entsprechende Anpassung der HessVerf gefordert, bei der die obligatorische Volksabstimmung wegfällt, der Landtag also eigenständig mittels Zweidrittelmehrheit über die Änderung der Verfassung entscheiden kann.⁸³

Unabhängig davon sollen Verfassungen gerade nicht der schnelllebigen Gesellschaft und parteipolitischen Agenden ausgesetzt sein. Verfassungen in Deutschland sind eine Selbstversicherung über die Grundfesten des Zusammenlebens, von einer ebenso darin bestimmten Menschengruppe, einer Gemeinschaft von Vielen mit teilweise kaum kompatiblen Einstellungen und Ansichten.⁸⁴ Dabei ist es gerade auch kein politisches wie rechtliches Problem, dass eine Landesverfassung Inhalte enthält,⁸⁵ die sich nicht mit dem Grundgesetz – der Bundesverfassung – vertragen.⁸⁶ Sie sind schließlich ein Ausdruck der Verfassungsautonomie der Länder.⁸⁷ Diese hat das Land Hessen mit einer „echten Vollverfassung“ ausgefüllt.⁸⁸

Letztlich haben Verfassungen etwas Konservatives. Sie bewahren einen gesellschaftlichen Grundkonsens, sollen das gemeinschaftliche Miteinander im Land ermöglichen und bewahren. Gleichzeitig müssen sie in einem gewissen Maße dem Wandel dieser Gemeinschaft von Landesbewohner Rechnung tragen können.⁸⁹ Das stellt auch die HessVerf durch die vollzogenen Änderungen wie zugleich auch durch die gescheiterten unter Beweis. Für tragfähige Verfassungs-

änderungen bedarf es schließlich eines politischen Kompromisses.⁹⁰

IV. Schlussbemerkungen

Die aktuelle Reform der HessVerf wurde – nach einem ersten Scheitern (2003–2005) – durch ein Zusammenwirken aller Fraktionen erfolgreich durchgeführt: Sowohl das Landesparlament als auch das Wahlvolk vermittelten mit hohen Zustimmungsquoten ihr Einverständnis mit der Veränderung der Verfassung. Das mag nicht zuletzt auch durch die breite Beteiligung der Zivilgesellschaft begünstigt worden sein.⁹¹ Verbände und Vereinigungen hatten frühzeitig die Möglichkeit auf Probleme hinzuweisen. Man verringert damit das Risiko breitangelegter Protestaktionen, die Verbände und Vereinigungen unter Nutzung ihrer Infrastruktur organisieren und bewältigen können.⁹²

Die mitunter in Form und Verortung kritisch kommentierten Staatsziele⁹³ vermitteln gewisse Prioritäten der Hessischen Gesellschaft, ebenso wie die Ergänzung von neuen Rechten, wie beispielsweise durch die Einführung von Kinderrechten oder der informationellen Selbstbestimmung, aber auch die Aufwertung bisher einfachgesetzlicher Rechte, wie die Unabhängigkeit des Rechnungshofs. Auch manch eine – wenn auch nicht jede⁹⁴ – überkommene Regelung wurde aus dem Grundkonsens der Gesellschaft gestrichen.

Die Hessische Verfassungsreform ist ein schönes Beispiel, wie eine Verfassung auf gesellschaftlichen Wandel reagieren kann, ohne dabei in den Verdacht zu geraten parteipolitischer Volatilität preisgegeben zu sein. Unterstrichen wird dies durch die obligatorische Zustimmung des Volkes.

⁸² Für eine Übersicht über die Änderungen siehe *Maunz/Dürig*, GG, 85. EL 2018, Teil A, 1. Zuletzt geändert mit Gesetz vom 28. März 2019 mit Inkrafttreten zum 5. April 2019 (siehe BGBl. I S. 404). Um die spärliche hessische Praxis zu unterstreichen trifft auch *Sacksofsky*, in *Landesrecht Hessen*, 2015, S. 34 den Vergleich.

⁸³ *Klenner*, JuWissBlog Nr. 76/2018 v. 4.9.2018, sieht diese Notwendigkeit bei zu großer Komplexität der Änderungen. *Wolf*, NJOZ 2019, 404 sieht zumindest keine unbedingte Notwendigkeit.

⁸⁴ *Lukas C. Gundling*, *Gelebte Verfassung. Lebendige Verfassung*, in: ders., *Vom Zusammenleben im Miteinander*, Erfurt 2019, S. 36 ff.

⁸⁵ Eine Aufzählung dieser ist bei *Klenner*, JuWissBlog Nr. 76/2018 v. 4.9.2018 zu finden. *Stolleis*, in *Landesrecht Hessen*, 2015, S. 32 mahnt an, dass die Länder ihren Status als Verfassungsstaaten ernst zunehmen haben.

⁸⁶ *Sacksofsky*, in *Landesrecht Hessen*, 2015, S. 35 meint die Staatspraxis kommt damit zurecht, Juristen weniger.

⁸⁷ Zur Verfassungsautonomie BVerfGE 1, 14 (34); 60, 175 (208). Zur Eigenstaatlichkeit der Länder auch BVerfGE 34, 9 (19 f.). Verfassungshoheit für Hessen dargestellt bei *Sacksofsky*, in *Landesrecht Hessen*, 2015, S. 36. Zur Kritik bspw. *Manfred Baldus*, in: *20 Jahre Verfassungsgerichtsbarkeit in den neuen Ländern*, Berlin 2014, S. 20.

⁸⁸ *Sacksofsky*, in *Landesrecht Hessen*, 2015, S. 35.

⁸⁹ *Gundling*, *Gelebte Verfassung*, 2019, S. 41 ff.

⁹⁰ In diese Richtung auch BayVerfGHE 58, 253.

⁹¹ *Wolf*, NJOZ 2019, 402 fragt, ob vielleicht ein noch transparenteres Verfahren wünschenswert gewesen wäre.

⁹² Zuletzt hat man dies – wenn auch nicht erfolgreich – bei den Artikel-13-Protesten wahrnehmen können (siehe dazu bspw. Uploadfilter: Die Proteste gegen Änderungen beim Urheberrecht breiten sich aus, Beitrag vom 02.02.2019 auf handelsblatt.com (<https://www.handelsblatt.com/politik/international/uploadfilter-die-proteste-gegen-aenderungen-beim-urheberrecht-breiten-sich-aus/24054960.html?ticket=ST-768942-14vylwGu5YkZnrmp5LKC-ap4; zuletzt abgerufen am 5. April 2019>).

⁹³ Siehe dazu *Wettlaufer*, JöR 66 (2018), 615.

⁹⁴ *Klenner*, JuWissBlog Nr. 76/2018 v. 4.9.2018.