

Die Reform der Hessischen Verfassung – Vorbild Kommunalverfassung?

Ulrich Dreßler*

I. Ausgangssituation

Der Hessische Landtag hat am 8.7.2003 beschlossen, eine Enquete-Kommission zur Reform der Landesverfassung einzusetzen¹. Diese Enquete-Kommission hat den Auftrag, die Hessische Verfassung auf Veränderungs- und Ergänzungsbedarf zu überprüfen². Als (letzter) Termin für die Vorlage der Novellierungsvorschläge wurde der 31.12.2004 bestimmt.

Die Hessische Verfassung wird gern und oft als die „älteste in Kraft befindliche Verfassung in Deutschland“ bezeichnet³. Sie ist gem. ihrem Art. 160 mit der Annahme durch das Volk, also am 1.12.1946, in Kraft getreten⁴. Allerdings hat auch in Bayern am 1.12.1946 ein entsprechender Volksentscheid stattgefunden, jedoch enthält die Bayerische Verfassung keine dem Art. 160 HVerf. vergleichbare Vorschrift, so dass sie erst mit ihrer Veröffentlichung am 8.12.1946 in Kraft getreten ist⁵. (Nachträgliche) Verfassungsänderungen sind in beiden Ländern nur im Wege einer entsprechenden Volksabstimmung möglich (vgl. Art. 123 Abs. 2 HVerf.; Art. 75 Abs. 2 Bayer. Verfassung); nur Hessen und Bayern kennen das sog. obligatorische Verfassungsreferendum⁶.

Anders als der Bayerische Landtag hat sich der Hessische Landtag aber bisher äußerst schwer damit getan, die Landesverfassung den gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen und dem Volk entsprechende Abstimmungsvorschläge vorzulegen⁷. Das mag damit zusammenhängen, dass

in Hessen die Einleitung einer Verfassungsänderung, jedenfalls nach der herrschenden Auslegungslehre zu Art. 123 Abs. 2 HVerf., beim Landtag monopolisiert ist⁸, während in anderen Bundesländern – so auch in Bayern – Verfassungsänderungen zusätzlich vom Volk – im Wege eines Volksbegehrens – initiiert werden können⁹.

Ein Initiativantrag der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag vom 4.3.1952, der dies ändern wollte und dem Volk, bei dem nach Art. 70 HVerf. unveräußerlich die Staatsgewalt liegt, die Möglichkeit geben wollte, eine Verfassungsänderung auch ohne Mitwirkung des Parlaments herbeizuführen, blieb ohne Erfolg¹⁰. In der Folgezeit war ein selbstgestellter Anspruch des Hessischen Landtags, dafür Sorge zu tragen, dass das Land jederzeit insgesamt über eine moderne und zeitgemäße Verfassung verfügt, nicht erkennbar. Es wurden lediglich einige punktuelle – zusammenhanglose – Verfassungsänderungen vorgeschlagen (und vom Volk auch größtenteils angenommen)¹¹.

Auch in der Frage, wie man dem Volk verschiedene Verfassungsänderungen zur Abstimmung präsentiert, hat sich der Bayerische Landtag „unverkrampter“ gezeigt. Bei der vorletzten „großen“ Änderung am 20.2.1998 wurden die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen in 3 Themenkomplexe unterteilt, über welche die Bürger getrennt abstimmen konnten. Zwei getrennte Abstimmungen hat es auch gegeben bei dem letzten Plebiszit am 21.9.2003¹². Dagegen hat der Hessische Landtag im Jahr 2002 mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen zunächst versucht, für die vorgesehenen drei nicht miteinander zusammenhängenden Verfassungsänderungen eine „Blockabstimmung“ durchzusetzen¹³.

*) Ministerialrat Ulrich Dreßler leitet seit 1992 das Referat für „Kommunales Verfassungsrecht“ im Hessischen Innenministerium. Nähere Information zum Autor und seinen bisherigen Veröffentlichungen gibt es im Internet unter <http://www.uli-dressler.de>