FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Matthias Niedobitek

NEUERE ENTWICKLUNGEN IM VERFASSUNGSRECHT DER DEUTSCHEN LÄNDER

3. Auflage

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 138

ISSN 0179-2326

Matthias Niedobitek

Neuere Entwicklungen im Verfassungsrecht der deutschen Länder

Speyerer Forschungsberichte 138

Matthias Niedobitek

NEUERE ENTWICKLUNGEN IM VERFASSUNGSRECHT DER DEUTSCHEN LÄNDER

3., unveränderte Auflage

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

1995

Ass. iur. Dr. rer. publ. *Matthias Niedobitek* ist am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer auf einer Postdoktoranden-Stelle im Rahmen des Hochschulsonderprogramms II beschäftigt.

1. Auflage Juni 1994
2., unveränderte Auflage August 1994
3., unveränderte Auflage November 1995

Druck und Verlag:
FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

VORWORT

Der vorliegende Bericht enthält die deutsche Fassung eines Beitrags für den rechtsvergleichenden Teil des in Kürze in Barcelona erscheinenden Bandes "Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1993". Das Manuskript wurde am 30. April 1994 abgeschlossen.

Ich danke der Fundació Carles Pi i Sunyer D'Estudis Autonòmics i Locals sowie Herrn Dr. *Lluís Cases Pallarès* für die Möglichkeit der Teilnahme und Frau *Elisabeth Lerchenmüller* für die wie immer zuverlässige Anfertigung der Druckfassung des Manuskripts.

Speyer, Mai 1994

INHALT

I. Einleitung 1
II. Verfassungshoheit und Verfassungen der Länder 2
1. Verfassungshoheit der Länder 2
2. Verfassungen der Länder 4
III. Überblick über die neueren Entwicklungen im Verfassungsrecht der einzelnen Länder 7
1. Baden-Württemberg 7
2. Bayern 8
3. Berlin 9
4. Brandenburg 12
5. Bremen 13
6. Hamburg 14
7. Hessen 15
8. Mecklenburg-Vorpommern 16
9. Niedersachsen 17
10. Nordrhein-Westfalen 18
11. Rheinland-Pfalz 20
12. Saarland 21
13. Sachsen 23
14. Sachsen-Anhalt 24
15. Schleswig-Holstein 24
16. Thüringen 25
17. Ergebnis 26
IV. Entwicklungstendenzen im Verfassungsrecht der Länder 26
1. Anpassung im politischen Bereich 28
a) Die "Unmittelbarkeit" der Ausübung der Staatsgewalt 28
aa) Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk 29

bb) Ausübung der Staatsgewalt durch das Parlament 30
(1) Stärkung des Parlaments gegenüber der Regierung 31
(2) Stärkung parlamentarischer Minderheiten 33
b) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit 35
2. Anpassung im gesellschaftlichen Bereich 37
3. Anpassung im technischen Bereich 38
4. Unitarisierung 39
V. Spielräume der Landesverfassungen vor dem Hintergrund ihrer bundesstaatlichen Einbindung 41
1. Grundsatz 42
2. Einfluß des Bundesrechts auf den Verfassungsbereich der Länder 44
a) Bundesrecht bricht Landesverfassungsrecht 44
b) Bundesverfassungsrecht prägt Landesverfassungsrecht 48
aa) Homogenität 48
bb) Uniformität 51

NEUERE ENTWICKLUNGEN IM VERFASSUNGSRECHT DER DEUTSCHEN LÄNDER

I. Einleitung

Am 30. Oktober 1993 ist die Verfassung des Freistaats Thüringen[1] vorläufig in Kraft getreten[2]. Damit verfügen die fünf[3] neuen Länder und mithin alle 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland über eine Verfassung. Auch wenn die Verfassungen von Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen noch der Bestätigung durch Volksentscheid bedürfen[4], ist somit der Zeitpunkt günstig, eine Bilanz der neueren Verfassungsentwicklung in den deutschen Ländern zu ziehen. Hierbei soll der Schwerpunkt nicht auf die Verfassungen der neuen Länder gelegt werden, da diese in der Literatur vergleichsweise ausführlich behandelt worden sind[5]. Anliegen der folgenden Darstellung ist es vielmehr, auch der jüngeren Verfassungsentwicklung in den – weniger beachteten[6] – alten Ländern nachzugehen und aus einer Gesamtschau aller Länder Entwicklungstendenzen herauszuarbeiten.

---

1 GVBl. 1993, S. 625.

2 Art. 106 Abs. 2 ThürVerf.

3 Neben Thüringen: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Das Bundesland Berlin wurde um die elf ehemaligen Bezirke Ost-Berlins erweitert; vgl. Art. 1 Abs. 2 Einigungsvertrag (BGBl. 1990 II, S. 889), Art. 4 Abs. 1 BerlVerf. i.V.m. Beschluß des Abgeordnetenhauses vom 11. Januar 1991 über den Geltungsbereich der Verfassung von Berlin (GVBl. 1991, S. 35).

4 Vgl. Art. 80 Abs. 1 MecklVorpVerf, Art. 106 Abs. 1 ThürVerf.

5 Literaturangaben bei den einzelnen Ländern, unten Abschnitt III.

6 Vgl. aber *Stefan von Braunschweig*, Verfassungsentwicklung in den westlichen Bundesländern, 1993.

Demgemäß wird, nach einigen einführenden Bemerkungen zur Verfassungshoheit und zu den Verfassungen der Länder (II.), zunächst ein Überblick über die neuere Verfassungsentwicklung in den einzelnen Ländern gegeben (III.). Anschließend werden die wesentlichen inhaltlichen Tendenzen der neueren Verfassungsentwicklung benannt (IV.). Die Bedeutung des Landesverfassungsrecht wird abschließend anhand der dem Landesverfassungsrecht vom Bundesrecht belassenen Spielräume untersucht (V.).

II. Verfassungshoheit und Verfassungen der Länder

1. Verfassungshoheit der Länder

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat[7] (Art. 20 Abs. 1 GG). Im Bundesstaat verfügt nicht nur der Gesamtstaat über Staatsqualität, auch seine Glieder sind Staaten[8]. Sie sind Staaten nicht im Sinne des Völkerrechts, sondern im Sinne der Bundesverfassung[9]. Aufgrund ihrer Staatlichkeit[10] besitzen die deutschen Länder Verfassungshoheit[11], d.h. in "ihren Bereich gehört die Gestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung im Lande"[12]. Indem das Grundgesetz insbesondere in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die Verfassungshoheit der Länder limitiert, setzt es sie voraus und erkennt die Verfassungshoheit der Länder damit an, dies

---

7 Sogar ein "betont föderativ gestalteter Bundesstaat"; vgl. BVerfGE 60, 175 (209); 64, 301 (317); anders noch in früheren Entscheidungen: "betont föderativ gestalteter Staat"; vgl. BVerfGE 4, 178 (189); 6, 376 (382); 41, 88 (118).

8 BVerfGE 36, 342 (360 f.).

9 *Josef Isensee*, Chancen und Grenzen der Landesverfassung im Bundesstaat, SächsVBl. 1994, S. 28 (30).

10 Das Bundesverfassungsgericht spricht häufig – unter Betonung der den Ländern im Bundesstaat verbliebenen Hoheitsgewalt – von der *Eigen*staatlichkeit der Länder; vgl. z. B. BVerfGE 4, 115 (136); 34, 9 (20); 72, 330 (LS 1); zur Staatlichkeit der Länder ausführlich *Uwe Barschel*, Die Staatsqualität der Länder, 1982.

11 Ohne sachlichen Unterschied wird auch von Verfassungsautonomie gesprochen; vgl. nur *Theodor Maunz*, Staatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder, in: HStR IV, § 94 Rn. 25.

12 BVerfGE 1, 14 (34); 60, 175 (207).

aber nicht konstitutiv, sondern – ebenso[13] wie die Staatlichkeit der Länder insgesamt[14] – deklaratorisch.

Die Verfassungen der Länder sind Ausweis individueller Staatlichkeit, sie bilden die Grundordnungen jeweils konkreter Staatswesen. Indessen ist deren Individualität nicht gesichert. Der Bundesstaat des Grundgesetzes ist ein "labiler Bundesstaat"[15], die Länder können gemäß Art. 29 GG in ihrer konkreten Form beseitigt werden[16]. Eine Neugliederung erfordert ein Bundesgesetz[17], das der Bestätigung durch Volksentscheid bedarf. Die Länder sind nur zu hören (Art. 29 Abs. 2 GG). Eine über Art. 29 GG hinausgehende Änderung des Grundgesetzes findet ihre Grenze erst in Art. 79 Abs. 3 GG, der den Grundsatz der Gliederung des Bundes in Länder für unantastbar erklärt[18].

Die Möglichkeit der Beseitigung der konkreten Länder durch eine Neugliederung gemäß Art. 29 GG oder durch eine weitergehende Verfassungsänderung berechtigt den Bund aber nicht, im Wege eines Schlusses *a maiore ad minus* unterhalb der Schwelle der Neugliederung ohne Änderung des Grundgesetzes in die Verfassungsordnung der Länder einzugreifen[19]. Solange die Länder existieren, brauchen sie nur solche Einwirkungen in ihr Verfassungsrecht zu dulden, die das Grundgesetz ihnen auferlegt.

---

13 Zum Zusammenhang von Staatsqualität und Verfassungshoheit näher *Siegfried Magiera*, Verfassunggebung der Länder als Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland, in: Klaus Stern (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung, Bd. III, 1992, S. 141 (142 f.).

14 Vgl. etwa BVerfGE 1, 14 (34); 60, 175 (207).

15 Vgl. BVerfGE 1, 14 (48); 5, 34 (38).

16 Zumindest aus rechtlicher Sicht; *Isensee* (Anm. 9), S. 30, hält eine Neugliederung aufgrund der Anforderungen des Art. 29 GG für praktisch unmöglich.

17 Vgl. aber den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 12/6633 vom 20. Januar 1994, durch den u.a. den Ländern die Möglichkeit der Neugliederung durch Staatsvertrag eröffnet werden soll.

18 BVerfGE 1, 14 (47 f.).

19 BVerfGE 1, 14 (34).

2. *Verfassungen der Länder*

Alle deutschen Länder besitzen eine geschriebene Verfassung in Form einer besonderen Verfassungsurkunde[20], sie sind Verfassungsstaaten[21]. Damit kann die Frage, ob die Länder nicht nur berechtigt, sondern durch das Grundgesetz auch verpflichtet waren, sich eine Verfassung zu geben, offen bleiben[22]. Bedenken begegnet es aber, eine Pflicht zur Verfassungsgebung – allein für die neuen Länder – aus § 23 Abs. 2 Ländereinführungsgesetz[23] herzuleiten[24]. Wenn sich eine solche Pflicht nicht aus dem Grundgesetz – und dann für alle Länder glei-

---

20 Fast alle Staaten der Welt verfügen heute über eine Verfassung; vgl. *Christian Tomuschat*, Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen, VVDStRL 36 (1978), S. 8; eine der wenigen Ausnahmen ist Großbritannien; vgl. dazu *Nevil Johnson*, Das Recht des öffentlichen Dienstes in Großbritannien, in: Siegfried Magiera / Heinrich Siedentopf (Hrsg.), Das Recht des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, 1994, S. 343 (344 f.).

21 *Klaus Grupp*, Über Landesverfassungsgerichtsbarkeit, VBlBW 1993, S. 81 (86); zum Begriff des "modernen Verfassungsstaats" vgl. BVerfGE 3, 225 (234).

22 So auch *Magiera* (Anm. 13), S. 144; *Wolfgang Graf Vitzthum*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, VVDStRL 46 (1988), S. 7 (23, Fn. 56), hält im Bundesstaat eine formelle Verfassung der Gliedstaaten nicht für erforderlich.

23 GBl. DDR 1990 I, S. 955.

24 So aber *Christian Starck*, Verfassunggebung in Thüringen, ThürVBl. 1992, S. 10, der hilfsweise auch auf die Staatsqualität der Länder verweist: Thüringen müsse eine Verfassung haben, weil es als Land Staatsqualität habe; ihm folgend *Ulrich Rommelfanger*, Die Verfassung des Freistaats Thüringen des Jahres 1993, ThürVBl. 1993, S. 145 f., allerdings nur unter Hinweis auf das Ländereinführungsgesetz.

chermaßen[25] – begründen läßt, kann sie auch nicht durch einfaches Bundes- oder Landesrecht[26] geschaffen werden.

In einer ersten Annäherung an die Verfassungen der Länder werden diese üblicherweise in "Vollverfassungen" und "Organisationsstatute" eingeteilt[27]. Vor dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes[28] und der Entstehung der neuen Länder[29] und ihrer Verfassungen mochte man die Vollverfassungen der Zeit vor Entstehung des Grundgesetzes, die Organisationsstatute der Zeit nach seiner Entstehung zuordnen können[30]. Diese Einteilung, die schon bisher nur eingeschränkt zutraf[31], kann nach der nunmehr abgeschlossenen dritten Phase der Landesverfassungsgebung[32] keine Gültigkeit mehr beanspruchen, denn die Verfassungen aller neuen Länder sind Vollverfassungen.

---

25 Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. Juni 1986 (Finanzausgleichsgesetz) aus dem Bundesstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz ein föderatives Gleichbehandlungsgebot für den Bund im Verhältnis zu den Ländern hergeleitet; vgl. BVerfGE 72, 330 (404).

26 Zur Fortgeltung von § 23 Abs. 2 Ländereinführungsgesetz als *Landes*recht vgl. *Christian Starck*, Verfassunggebung in den neuen Ländern, ZG 1992, S. 1 (2 f.).

27 Vgl. nur *Richard Bartlsperger*, Das Verfassungsrecht der Länder in der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung, in: HStR IV, § 96 Rn. 8.

28 Beitrittsbeschluß der Volkskammer der DDR vom 23. August 1990, GBl. DDR 1990 I, S. 1324, i.V.m. Art. 23 a.F. GG.

29 Die neuen Länder entstanden als solche und als Länder der Bundesrepublik Deutschland zeitgleich mit Wirksamwerden des Beitritts der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes; vgl. Art. 23 Abs. 2 Ländereinführungsgesetz (Anm. 23), Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Anl. II Kap. II Sachgeb. A Abschn. II und Art. 1 Einigungsvertrag (Anm. 3).

30 Vgl. *Michael Sachs*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, DVBl. 1987, S. 857 (859).

31 Die – nachgrundgesetzliche – Verfassung von Berlin (vom 1. September 1950, VOBl. I, S. 433) enthält einen "Abschnitt II. Die Grundrechte", der allerdings nicht nur echte Grundrechte, sondern auch Staatszielbestimmungen enthält, z.B. Art. 12 Abs. 1 (Recht auf Arbeit) oder Art. 19 Abs. 1 (Recht auf Wohnraum); vgl. *Ernst R. Zivier*, Verfassung und Verwaltung von Berlin, 1992, S. 101.

32 Vgl. *Eckart Dahnke*, Verfassungsentwürfe der neuen Länder – Eine vergleichende Betrachtung –, in: Stern (Anm. 13), S. 119 (120).

Als wesentliches Merkmal einer Vollverfassung wird überwiegend die Existenz eines Grundrechtskatalogs[33] angesehen[34]. Hierbei mag es sich um das wichtigste Kriterium einer Vollverfassung handeln, nicht aber um das einzige[35]. Wann eine Verfassung eine "Voll"verfassung ist, läßt sich nicht allgemeingültig festlegen, da die Ansichten über den notwendigen Inhalt einer vollständigen Verfassung divergieren können. Die Begriffe "Vollverfassung" und "Organisationsstatut" stellen lediglich zwei gedachte Pole dar, zwischen denen sich die Landesverfassungen einreihen. Sie sind nur "eher Organisationsstatut" oder "eher Vollverfassung"[36]. Jede Verfassung, die über ein reines Organisationsstatut hinausgeht, bewegt sich in Richtung auf eine Vollverfassung. Nicht einmal die hamburgische Verfassung kann danach als reines Organisationsstatut bezeichnet werden[37].

---

33 Hierfür ist es ausreichend, wenn die Landesverfassungen die Grundrechte des Grundgesetzes nur wiederholen, denn es handelt sich dann um *Landes*verfassungsrecht. Auch ihre Inkorporierung als Landesrecht im Wege der Verweisung auf das Grundgesetz (vgl. z.B. Art. 3 Abs. 2 NiedersVerf.) muß dann genügen. Im übrigen sind natürlich auch im organisatorischen Teil der Landesverfassungen einzelne Grundrechte enthalten (vgl. *Sachs* [Anm. 30], Fn. 24), die hier außer Betracht bleiben.

34 Vgl. etwa *Hans Boldt*, Landesverfassung im Bundesstaat, in: Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Kontinuität und Wandel – 40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 63; *Hans-Peter Schneider*, Verfassungsrecht der Länder – Relikt oder Rezept?, DÖV 1987, S. 749 (750); *Wolfgang Graf Vitzthum* (Anm. 22), S. 19; *Sachs* (Anm. 30).

35 *Ulrich Bachmann*, Grundzüge der neuen Niedersächsischen Verfassung, DuR 1993, S. 128, nennt z.B. Staatszielbestimmungen.

36 Dies wird bestätigt durch den unterschiedlichen Umfang der Landesverfassungen. Die Extreme markieren die Verfassung von Schleswig-Holstein (60 Artikel) und die bayerische Verfassung (188 Artikel). Dazwischen finden sich relativ feine Abstufungen.

37 Vgl. die materiellen Normierungen in der Präambel, insb. i.d.F. des vierten Änderungsgesetzes vom 27. Juni 1986, GVBl. 1986, S. 167: "Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates".

III. Überblick über die neueren Entwicklungen im Verfassungsrecht der einzelnen Länder

Das Landesverfassungsrecht ist in Bewegung[38]. Es gibt kaum ein Bundesland[39], in dem in neuerer Zeit nicht nennenswerte Entwicklungen – handele es sich um Verfassungsgebung oder um Verfassungsänderung – stattgefunden hätten oder sich abzeichneten.

1. Baden-Württemberg

Baden-Württemberg ist eines der alten Länder der Bundesrepublik Deutschland, in denen sich die in vielen anderen Ländern feststellbare Tendenz, die Landesverfassung nicht nur punktuell zu ändern, sondern grundlegend zu überarbeiten, bislang nicht niedergeschlagen hat. Die letzte – kleinere – Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953[40] stammt vom 12. Februar 1991[41] (betr. das Wahl- und Stimmrecht). Jüngere Änderungsentwürfe befinden sich noch in der Beratung[42], fanden nicht die erforderliche Mehrheit[43]

---

38 Stärker noch: *Jochen Fuchs* (Hrsg.), Landesverfassungsrecht *im Umbruch*, 1994 (Hervorhebung hinzugefügt).

39 Der Begriff "*Bundes*land", den das Grundgesetz nicht verwendet – es spricht nur von den "Ländern" –, erscheint in einigen nachgrundgesetzlichen Landesverfassungen; vgl. z.B. die Präambeln der brandenburgischen und der baden-württembergischen Verfassung.

40 GBl. 1953, S. 173; vgl. dazu – aus Anlaß des 40jährigen Bestehens der Verfassung des Landes Baden-Württemberg – *Paul Feuchte*, Die Landesverfassung – damals und heute, BWVPr. 1993, S. 241-245.

41 GBl. 1991, S. 81.

42 Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE vom 19. Januar 1994, Drs. 11/3269, betr. Stärkung des kommunalen Einflusses auf gemeindliche Gebietsänderungen; Gesetzentwurf der Fraktion FDP/DVP vom 12. April 1994, Drs. 11/3839, betr. die Verlängerung der Wahlperiode des Landtags.

43 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE vom 5. Februar 1991, Drs. 10/4725, betr. das Recht des Landtags, die Landesregierung zur Klageerhebung vor dem EuGH zu verpflichten – abgelehnt in der Plenarsitzung vom 19. Februar 1992, Plenarprotokoll 10/85, S. 7127; Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE vom 17.

oder wurden zurückgezogen[44]. Auch ein Antrag der Fraktion GRÜNE auf Einrichtung eines Ausschusses zur Verfassungsreform[45], der Vorschläge zur Ergänzung und Reform der Landesverfassung erarbeiten sollte, wurde abgelehnt[46], in erster Linie offenbar aus dem formalen Grund, daß es bereits einen Landtagsausschuß, den Ständigen Ausschuß, gebe, der für die Behandlung der die Landesverfassung betreffenden Fragen zuständig sei[47]. Im April 1994 legte Landtagsvizepräsident *Alfred Geisel*, SPD, erneut ein umfangreiches Programm für eine Verfassungsreform vor[48], das zum großen Teil ältere Vorschläge erneuert[49], aber auch darüber hinausgehende Vorstellungen entwickelt[50].

2. *Bayern*

Die Verfassung des Freistaates[51] Bayern vom 2. Dezember 1946[52] ist nur selten und in geringem Umfang geändert worden[53]. Die fünfte und

---

April 1991, Drs. 10/5101, betr. die Verankerung von Enquete-Kommissionen in der Landesverfassung – abgelehnt in der Plenarsitzung vom 19. Februar 1992, Plenarprotokoll 10/85, S. 7127.

44 Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vom 25. Juni 1991, Drs. 10/5555, mit dem eine umfangreiche Änderung der Landesverfassung angestrebt wurde (u.a. Bekenntnis zur Europäischen Union, Grundrecht auf Datenschutz, Selbstauflösungsrecht des Landtags) – zurückgezogen im Ständigen Ausschuß; vgl. Sachregister, Landtag von Baden-Württemberg, 10. Wahlperiode 1988-1992, S. 2149.

45 Antrag vom 9. Juni 1992, Drs. 11/28.

46 Plenarsitzung am 10. Juni 1992, Plenarprotokoll 11/1, S. 22.

47 Abg. *Oettinger*, CDU, ebd., S. 21.

48 Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 7. April 1994; die Reformvorschläge fanden die Zustimmung von SPD, F.D.P. und Grünen; vgl. Stuttgarter Nachrichten vom 11. April 1994.

49 Vgl. die neuesten Vorschläge (Anm. 48) mit Drs. 10/5555 (Anm. 44).

50 Z.B. Verankerung des Rechts der Opposition auf Chancengleichheit im Parlament (vgl. Anm. 48).

51 Zum Begriff Freistaat vgl. unten, Abschnitt III. 13.

52 GVBl. 1946, S. 333.

53 Über 20 Jahre blieb die Verfassung unverändert. Die erste Änderung erfolgte durch Gesetz vom 22. Juli 1968, GVBl. 1968, S. 235.

bislang letzte Änderung erfolgte durch Gesetz vom 20. Juni 1984[54] (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen). Einzelne Initiativen von Abgeordneten und Fraktionen der Opposition zur Änderung der Verfassung wurden abgelehnt[55] oder hatten zumindest bisher noch keinen Erfolg[56]. Noch weniger ist eine grundlegende Überarbeitung der bayerischen Verfassung zu erwarten.

3. *Berlin*

Die Verfassung von Berlin vom 1. September 1950[57] ist im Gegensatz zur bayerischen eine sehr änderungsfreudige Verfassung. Nicht nur die Zahl der Änderungsgesetze ist groß[58], auch das Gewicht der vorgenommenen Änderungen ist beachtlich. Aus neuerer Zeit besonders hervorzuheben ist das 22. Änderungsgesetz vom 3. September 1990[59], durch das neben den durch die Vereinigung mit Ost-Berlin bedingten Anpassungen auch erhebliche materielle Änderungen herbeiführt wurden (z.B. Staatsziel Umweltschutz, Grundrecht auf Datenschutz, Verankerung der Opposition). Dennoch wurde die Verfassung bereits am 5. Oktober

---

54 GVBl. 1984, S. 223.

55 Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (u.a.), Drs. 11/5658 vom 2. März 1988, betr. die Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs – abgelehnt am 3. April 1990, Drs. 11/15853; Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN (u.a.), Drs. 11/7945 vom 27. September 1988, betr. Absenkung der 5 %-Sperrklausel auf 2 % und Absenkung der Altersgrenze für die Wählbarkeit zum Landtag auf 18 Jahre – abgelehnt am 19. April 1989, Drs. 11/11189; Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN, Drs. 11/13438 vom 18. Oktober 1989, betr. Einführung kommunalen Ausländerwahlrechts – abgelehnt am 3. Juli 1990, Drs. 11/17241.

56 Gesetzentwurf der F.D.P.-Fraktion (u.a.), Drs. 12/11528 vom 27. Mai 1993, betr. Staatsziel Sport; Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (u.a.) und der Fraktion DIE GRÜNEN (u.a.), Drs. 12/14392 vom 10. Februar 1994, betr. Verankerung von kommunalem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Verfassung.

57 VOBl. 1950, S. 433.

58 Die letzte Änderung erfolgte durch das 26. Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 22. April 1992, GVBl. 1992, S. 111.

59 GVBl. 1990, S. 1877.

1990[59a] (betr. die Anwendung der 5 %-Klausel bei der Wahl des ersten Gesamtberliner Abgeordnetenhauses), am 3. Juni 1991[60] (Anerkennung der Fraktionen), am 11. Dezember 1991[61] (betr. den Verfassungsgerichtshof) und – durch das 26. Änderungsgesetz – zuletzt am 2. April 1992[62] (u.a. Reduzierung der Mindestzahl der Abgeordneten) erneut geändert. Drei Entwürfe für ein 27. Änderungsgesetz sind kürzlich dem Abgeordnetenhaus vorgelegt worden. Zwei dieser Entwürfe sind nur auf eine punktuelle Änderung gerichtet[63]; demgegenüber greift der Entwurf der Koalitionsfraktionen CDU und SPD[64] deutlich weiter. Er nimmt wesentliche Elemente des Regierungsentwurfs für ein Gesetz zur Verwirklichung der Reform der Berliner Verwaltung[65] auf[66], geht aber auch darüber hinaus[67].

Während der zuletzt genannte Entwurf in den funktionalen Zusammenhang einer Verwaltungsreform eingebettet ist, die neben den erwähnten Verfassungsänderungen vor allem zu Änderungen des einfachen Rechts führen soll, zielt die Tätigkeit der Enquete-Kommission "Verfassungs- und Parlamentsreform"[68] auf eine umfassende[69] Überarbeitung der Landesverfassung. Damit soll dem Auftrag des Art. 88 Abs.

59a GVBl. 1990, S. 2136.

60 GVBl. 1991, S. 113.

61 GVBl. 1991, S. 279.

62 GVBl. 1992, S. 111.

63 Antrag der F.D.P.-Fraktion vom 13. Dezember 1993, Drs. 12/3632, und Antrag der Fraktion Bündnis 90/Grüne (AL)/UFV vom 4. Januar 1994, Drs. 12/3665, beide Anträge betr. die Befugnis parlamentarischer Minderheiten, beim Verfassungsgerichtshof eine abstrakte Normenkontrolle zu beantragen.

64 Antrag vom 28. Februar 1994, Drs. 12/3850.

65 Vom 12. Oktober 1993, Drs. 12/3350.

66 Z.B. Begrenzung der Zahl der Senatoren auf 10, Anpassung der Vorschrift über Verordnungsermächtigungen an die des Grundgesetzes, Stärkung der Bezirke.

67 Z.B. mit der Forderung nach Globalisierung der bezirklichen Haushaltsmittel.

68 Eingesetzt in der Plenarsitzung vom 26. September 1991, Plenarprotokoll 12/14, S. 1117.

69 Vgl. die vom Abgeordnetenhaus gebilligte (Anm. 68) Beschlußempfehlung des Rechtsausschusses vom 19. September 1991, Drs. 12/654.

2 BerlVerf.[70] Genüge getan werden, die "Verfassung ... während der ersten Wahlperiode des Gesamtberliner Abgeordnetenhauses einer Überarbeitung zu unterziehen"[71]. Die Enquete-Kommission hat am 21. April 1993 einen Zwischenbericht vorgelegt[72], der in der Sitzung am 13. Mai 1993 im Abgeordnetenhaus diskutiert wurde[73].

Der eindeutige Verfassungsauftrag des Art. 88 Abs. 2 BerlVerf. ließ dem Abgeordnetenhaus keinen Spielraum in der Frage, ob und in welchen zeitlichen Grenzen eine Überarbeitung zu erfolgen hätte. Andernfalls wäre es vielleicht sinnvoller gewesen, die angestrebte Vereinigung der Länder Berlin und Brandenburg[74] abzuwarten[75]. Denn auch ein neues Bundesland[76] Berlin-Brandenburg wird sich eine Verfassung geben[77].

---

70 Die Vorschrift beruht auf dem 22. Änderungsgesetz vom 3. September 1990 (Anm. 59).

71 Zu den Auslegungsproblemen, die Art. 88 Abs. 2 S. 3 BerlVerf. aufwirft, vgl. *Albrecht Dehnhard*, Verfassungsrevision in Berlin, LKV 1991, S. 177 (180 f.); zur Thematik insgesamt vgl. auch *Wolfgang Haus*, Berliner Verfassungsreform?, RuP 1994, S. 10-19.

72 Drs. 12/2733.

73 Plenarprotokoll 12/48, S. 4050-4057.

74 Vgl. den Zwischenbericht der (Senats- bzw. Staats-)Kanzleien vom 8. Oktober 1993 über den Stand der Verhandlungen zum Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes (Umdruck), mit Entwürfen für ein gemeinsames Organisationsstatut, ein Landtagswahlgesetz und einen Staatsvertrag betr. die Volksabstimmung über den Neugliederungsvertrag.

75 So auch der Regierende Bürgermeister von Berlin *Diepgen*, zitiert von der Abg. *Künast* (Anm. 73), S. 4054.

76 Auch für die übrigen deutschen Länder ist die Neugliederungsdiskussion noch nicht beendet; vgl. FAZ vom 9. April 1994: "Meyer-Vorfelder will Zahl der Länder auf zehn vermindern".

77 Vgl. hierzu die unterschiedlichen Vorstellungen der Fraktion Bündnis 90/Grüne (AL) UFV, Antrag vom 10. November 1993, Drs. 12/3496, und der F.D.P.-Fraktion, Antrag vom 23. November 1993, Drs. 12/3564, hinsichtlich der anzuwendenden Verfahren bei der Ausarbeitung einer gemeinsamen Verfassung für das neu zu schaffende Bundesland.

4. *Brandenburg*

Die Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992[78], eines der fünf neuen Länder[79], ist am 21. August 1992 in Kraft getreten[80]. Der Volksentscheid über die Verfassung[81] war durch § 6 des Gesetzes zur Erarbeitung einer Verfassung für das Land Brandenburg[82] angeordnet worden, nicht durch die Verfassung selbst. Wie in den anderen neuen Ländern, handelte es sich auch hier um einen Akt der Verfassungsgebung, um ein Tätigwerden des *pouvoir constituant*[83]. Nichts deutet darauf hin, daß die Verfassungen der neuen Länder lediglich als Änderungen ihrer Vorläufer[84] angesehen werden könnten, zumal davon auszugehen ist, daß die Länder in der DDR – wenn auch nicht ausdrücklich – beseitigt wurden[85].

---

78 GVBl. 1992, S. 298; vgl. hierzu *D. Franke / R. Kneifel-Haverkamp*, Die brandenburgische Landesverfassung, JöR N.F. 42 (1994), S. 111-148; *Ulrich Karpen*, Plebiszitäre Elemente in der Demokratie – Eine Studie zur Verfassung des Landes Brandenburg, JA 1993, S. 110-115; *Michael Sachs*, Zur Verfassung des Landes Brandenburg, LKV 1993, S. 241-248.

79 Vgl. Anm. 3.

80 Vgl. Art. 117 BrandbgVerf.

81 Durchgeführt am 14. Juni 1992 (vgl. Anm. 78).

82 Gesetz vom 13. Dezember 1990, GVBl. 1991, S. 26.

83 *Christoph Degenhart*, Grundzüge der neuen sächsischen Verfassung, LKV 1993, S. 33; *Rommelfanger* (Anm. 24), S. 145.

84 Dies gilt für die vorläufigen Verfassungen von 1990 (hierzu *Magiera* [Anm. 13], S. 145 m.N.) ebenso wie für deren Vorgänger: Verfassung für die Mark Brandenburg vom 6. Februar 1947, GVBl. 1947, S. 45; Verfassung des Landes Mecklenburg vom 16. Januar 1947, RegBl. 1947, S. 1; Verfassung des Landes Sachsen vom 26. Februar 1947, Gesetze/Befehle 1947, S. 103; Verfassung der Provinz Sachsen-Anhalt vom 10. Januar 1947, GBl. 1947 I, S. 9; Verfassung des Landes Thüringen vom 20. Dezember 1946, RegBl. 1947, S. 1; abgedruckt auch bei *Ernst Rudolf Huber*, Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit, Bd. 2, 1951.

85 Vgl. Gesetz vom 23. Juli 1952 über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik, GBl. DDR 1952, S. 613; Gesetz vom 8. Dezember 1958 über die Auflösung der Länderkammer der Deutschen Demokratischen

Eine erste umfassende Kommentierung der neuen Verfassung hat die Landesregierung in ihrer Antwort vom 22. Februar 1994 auf eine parlamentarische Anfrage zum Thema "Verfassung und Verfassungsalltag im Land Brandenburg"[86] vorgenommen. Hinsichtlich der geplanten Vereinigung mit Berlin wird auf die Ausführungen im vorhergehenden Abschnitt verwiesen.

5. *Bremen*

Die Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947[87] ist in neuerer Zeit nur zweimal in geringem Umfang geändert worden: durch Gesetz vom 9. Dezember 1986[88] (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) und durch Gesetz vom 8. September 1987[89] (Einsetzung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse auf Verlangen einer Minderheit). Aber auch hier war am 11. Dezember 1991 ein nichtständiger Ausschuß "Reform der Landesverfassung" eingesetzt worden[90], dem es oblag, eine umfassende Prüfung der Landesverfassung vorzunehmen[91]. Dabei sollten auch die Erfahrungen der Verfassungsreform anderer Länder berücksichtigt werden[92]. Mitte 1993 erstattete der Ausschuß seinen Bericht[93]. Beigefügt war dem Bericht der Entwurf eines umfangreichen Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung. Dieser Entwurf ist von der Bürgerschaft in erster Lesung am 19. August 1993 angenommen und daraufhin, wie in Art. 125 BremVerf. vorgeschrieben, an einen – formal neuen – nichtständigen Ausschuß zur weiteren Be-

---

Republik, GBl. DDR 1958 I, S. 876; a.A. *Erich Röper*, Verfassunggebung und Verfassungskontinuität in den östlichen Bundesländern, ZG 1991, S. 149 (160 f.).

86 Drs. 1/2789.

87 GBl. 1947, S. 251.

88 GBl. 1986, S. 283.

89 GBl. 1987, S. 233.

90 Vgl. Plenarprotokoll 13/2, S. 66.

91 Drs. 13/23.

92 Ebd.

93 Drs. 13/592 vom 21. Juni 1993.

ratung überwiesen worden[94]. Einzelne Aspekte dieses Gesetzentwurfs hat die CDU-Fraktion zum Gegenstand eines eigenen Gesetzentwurfs gemacht[95].

Entgegen dem umfassenden Auftrag des Einsetzungsbeschlusses hatte der nichtständige Ausschuß "Reform der Landesverfassung" aus Zeitgründen seine Arbeit auf den dritten Hauptteil der Verfassung ("Aufbau und Aufgaben des Staates") beschränkt[96]. Dies läßt eine weitere Reform der Verfassung erwarten[97].

6. *Hamburg*

Wie Bremen führt Hamburg die historische Bezeichnung "Freie (und) Hansestadt" und ist der dritte[98] Stadtstaat unter den deutschen Ländern. Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952[99] ist insgesamt relativ selten, zuletzt durch Gesetz vom 27. Juni 1986 geändert worden[100] (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen). Kleinere Änderungen wurden in jüngerer Zeit beantragt[101]. Wei-

---

94 Vgl. Plenarprotokoll 13/36, S. 2528 f.

95 Drs. 13/608 vom 2. August 1993.

96 Vgl. Anm. 93, S. 3.

97 Vgl. auch die Äußerungen der Abg. *Kudella*, CDU, und *Kuhn*, DIE GRÜNEN (Anm. 94), S. 2507 bzw. S. 2511.

98 Während Berlin und Hamburg ohne weiteres als Stadtstaaten bezeichnet werden können, da sie nicht zwischen staatlicher und kommunaler Verwaltung unterscheiden, ist dies für Bremen nicht völlig zweifelsfrei, weil Bremen keine Einheitsgemeinde ist (vgl. Art. 143 ff. BremVerf.). Im Gutachten der Stadtstaaten-Kommission vom März 1988, Drs. 13/1345 (Hamburg), wird Bremen zu den Stadtstaaten gezählt; vgl. demgegenüber *Werner Thieme*, Verwaltungsreformprobleme des Landes und der Stadt Bremen, DÖV 1993, S. 361: "Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß Bremen kein Stadtstaat ist."

99 GVBl. 1952 I, S. 117.

100 GVBl. 1986 I, S. 167.

101 Vgl. Antrag der Fraktion GAL (u.a.), Drs. 15/8 vom 4. Oktober 1993, betr. Immunität der Abgeordneten; Antrag der CDU-Fraktion (u.a.), Drs. 15/175 vom 30. November 1993, betr. die Gliederung des Stadtgebietes in Bezirke.

terreichende Änderungen könnte demgegenüber die Arbeit der Enquete-Kommission "Parlamentsreform" bewirken. Diese Enquete-Kommission war am 29. Januar 1992 von der Bürgerschaft eingesetzt worden[102] und hat bereits im Oktober 1992 ihren Bericht vorgelegt[103]. Sie sollte insbesondere die Voraussetzungen dafür schaffen, "die Hamburgische Bürgerschaft als Teilzeitparlament im Hinblick auf Arbeitsmöglichkeiten und Kontrollmöglichkeiten der Abgeordneten in einen mit den anderen Länderparlamenten in der Bundesrepublik Deutschland vergleichbaren Stand zu versetzen"[104]. Noch in der 14. Wahlperiode hat der zuständige Bürgerschaftsausschuß einen Zwischenbericht über den Bericht der Enquete-Kommission vorgelegt[105]. Am 10. November 1993 hat die Bürgerschaft beschlossen, die Beratungen über den Bericht der Enquete-Kommission "Parlamentsreform" auch in der neuen Legislaturperiode im Verfassungsausschuß fortzusetzen[106].

7. *Hessen*

Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946[107] gehört zu den wenig geänderten deutschen Landesverfassungen. In jüngerer Zeit wurde sie durch zwei Gesetze vom 20. März 1991 modifiziert[108] (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bzw. Direktwahl der Bürgermeister und Landräte). Es scheint, als würden auch künftig in Hessen nennenswerte Verfassungsänderungen oder gar -reformen nicht stattfinden. Zwar hat sich der Hessische Landtag in seiner Sitzung am 12. Dezember 1990 auf Antrag der CDU- und der F.D.P.-Fraktion[109] dafür ausgesprochen, "zu Beginn der nächsten Legislaturperiode unverzüglich

---

102 Vgl. Plenarprotokoll 14/15, S. 736.

103 Drs. 14/2600 vom 20. Oktober 1992.

104 Vgl. Bericht des Verfassungsausschusses, Drs. 14/1008 vom 23. Januar 1992, S. 4.

105 Drs. 14/4179 vom 28. Mai 1993.

106 Plenarprotokoll 15/3, S. 102, i.V.m. dem diesbezüglichen Antrag, Drs. 15/54 vom 9. November 1993.

107 GVBl. 1946, S. 229.

108 GVBl. 1991, S. 101 bzw. S. 102.

109 Vom 23. November 1990, Drs. 12/7694.

eine Enquete-Kommission" einzusetzen, weil die Hessische Verfassung der Verfassungswirklichkeit des Jahres 1990 nicht mehr gerecht werde[110]; indessen ist nicht ersichtlich, daß der Landtagsbeschluß bislang umgesetzt worden ist.

8. *Mecklenburg-Vorpommern*

Mecklenburg-Vorpommern ist eines der beiden neuen Länder[111], deren Landesverfassungen bisher nur vorläufig[112] in Kraft getreten sind, die von Mecklenburg-Vorpommern am 23. Mai 1993[113]. Die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern[114] wird am 12. Juni 1994, dem Tag der Kommunalwahlen, einem Volksentscheid unterworfen[115]. Inzwischen hat die PDS eine Volksinitiative (Art. 59 MecklVorpVerf.) durchgeführt, die auf die Änderung der Verfassung in einzelnen Punkten gerichtet ist[116]. Falls die Verfassung in ihrer jetzigen Form nicht von der Mehrheit der Abstimmenden gebilligt wird, bleibt sie – anders als die Verfassung des Freistaats Thüringen[117] – solange vorläufig in Geltung,

---

110 Vgl. den Antrag (Anm. 109) i.V.m. Plenarprotokoll 12/122, S. 7278.

111 Neben Thüringen; vgl. dazu unten, Abschnitt III. 16.

112 Die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern ist zudem auch nicht vollen Umfangs in Kraft getreten; vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz über die Verabschiedung und das Inkrafttreten der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern, GVBl. 1993, S. 371.

113 Vgl. § 1 Abs. 1 Gesetz über die Verabschiedung (Anm. 112).

114 GVBl. 1993, S. 372; vgl. hierzu *Rainer Prachtl*, Die vorläufige Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, LKV 1994, S. 1-7.

115 Vgl. Art. 80 Abs. 1 MecklVorpVerf., § 2 Abs. 2 Gesetz zum Volksentscheid über die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993, GVBl. 1994, S. 207, i.V.m. Beschluß der Landesregierung vom 1. Februar 1994, ABl. 1994, S. 147, durch den der Termin für die Kommunalwahlen festgesetzt worden ist.

116 Die PDS sammelte 60 000 Unterschriften für ihre Initiative; vgl. FAZ vom 23. April 1994; erforderlich waren gemäß Art. 59 Abs. 2 MecklVorpVerf. 15 000.

117 Vgl. unten, Abschnitt III. 16.

bis eine neue Verfassung die Billigung in einem Volksentscheid erhalten hat[118].

9. *Niedersachsen*

Auch wenn die Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993[119] in der Literatur zuweilen als "neue" Verfassung bezeichnet wird[120], kann doch nicht zweifelhaft sein, daß sie nicht auf einem Akt der Verfassungsgebung beruht[121]. Die Vorläufige Niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951[122] wurde zwar durch Art. 78 Abs. 2 der Verfassung von 1993 ausdrücklich außer Kraft gesetzt. Dies ist aber gerade ein Beweis für die Verfassungskontinuität, die den alten und den neuen Text verbindet. Zudem wird in der Verfassung von 1993 ausdrücklich darauf hingewiesen, daß Art. 38 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung betreffend Verfassungsänderungen eingehalten worden sei.

Nicht nur in formaler, auch in inhaltlicher Sicht handelt es sich bei der Verfassung von 1993 lediglich um eine Verfassungsänderung. Der Schriftliche Bericht des Abg. *Blanke*, der die Beratungen des Sonderausschusses "Niedersächsische Verfassung" zusammenfaßt[123], läßt erkennen, daß zum einen die Vorschriften der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung in weiten Teilen wörtlich oder dem Sinn nach übernommen worden sind und daß zum anderen nur ein Minimalkonsens[124] erzielt

---

118 § 4 Gesetz über die Verabschiedung (Anm. 112).

119 GVBl. 1993, S. 107.

120 So z.B. *Siegfried Krinke*, Die neue Niedersächsische Verfassung, DVP 1993, S. 406–407; *Uwe Berlit*, Die neue Niedersächsische Verfassung, NVwZ 1994, S. 11-17; *Bachmann* (Anm. 35).

121 So auch *Berlit* (Anm. 120), S. 12; *Bachmann* (Anm. 35): "komplett überarbeitete Verfassung".

122 GVBl. 1951, S. 103.

123 Drs. 12/5840 vom 23. Dezember 1993.

124 Positiver die Einschätzung von *Krinke* (Anm. 120), S. 406: "solide Verfassung, die sich auf das Notwendige beschränkt".

worden ist[125]. Ohne die Bedeutung der eingetretenen Änderungen[126] schmälern zu wollen, kann daher festgestellt werden, daß als wirklich bedeutsame Neuerung der Übergang von einer vorläufigen[127] zur endgültigen Verfassung anzusehen ist.

Auch eine so gründlich überarbeitete Verfassung wie die niedersächsische ist vor Änderungen nicht sicher. Am 17. Januar 1994 wurde ein Antrag auf Einfügung einer Präambel eingebracht, die den Gottesbezug zum Ausdruck bringen soll[128]. Die Einfügung einer Präambel war ursprünglich seitens der CDU- und der F.D.P.-Fraktion abgelehnt worden, von der CDU-Fraktion aus dem formalen – und nicht zwingenden[129] – Grund, man habe keine Vollverfassung schaffen wollen[130].

10. Nordrhein-Westfalen

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950[131] zählt zu den öfter, aber nicht umfassend[132] geänderten Landes-

---

125 Darauf deutet auch die Bemerkung von *Bachmann* (Anm. 35), S. 133, hin, es habe sich bei der Formulierung des neuen Textes um einen parteipolitisch diktierten Diskurs, nicht um eine streng sachlich ausgerichtete Erörterung gehandelt.

126 Vgl. den Schriftlichen Bericht (Anm. 123).

127 Vgl. Art. 61 Abs. 2 VorlNiedersVerf.: "Diese Verfassung tritt ein Jahr nach Ablauf des Tages außer Kraft, an dem das Deutsche Volk in freier Entscheidung eine Verfassung beschließt."

128 Drs. 12/5971.

129 Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg verfügt über eine Präambel, obwohl sie – eher noch als die niedersächsische – als Organisationsstatut bezeichnet werden kann.

130 Vgl. den Schriftlichen Bericht (Anm. 123), S. 2; Plenarprotokoll 12/101, Sitzung vom 9. Februar 1994, S. 9578.

131 GVBl. 1950, S. 127; vgl. hierzu *Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen* (Hrsg.), Kontinuität und Wandel – 40 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 1990.

132 Mögen die einzelnen Änderungen auch von "zentraler Bedeutung" sein; so *Karl Josef Denzer*, Vier Jahrzehnte Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, in: Präsident des Landtags (Anm. 131), S. 9 (27).

verfassungen[133]. Im Laufe ihres Bestehens wurde sie kontinuierlich in einzelnen Punkten modernisiert. Auch die neueren Verfassungsänderungen, von denen hier die Rede ist, bestätigen diesen Eindruck. Zuletzt ist die Verfassung durch Gesetz vom 24. November 1992 geändert worden[134] (Staatsziel Sport), davor durch Gesetz vom 20. Juni 1989[135] (geschlechtsneutrale Formulierung der Beteiligung von Männern und Frauen an der Familien- und Erwerbsarbeit) und durch Gesetz vom 19. März 1985[136] (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen).

Einzelne die Landesverfassung betreffende Anträge waren Ende 1993 eingebracht worden. Während ein Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen[137] abgelehnt wurde[138], hat der Landtag in seiner Sitzung am 20. Januar 1994 auf Antrag der SPD-Fraktion eine Entschließung zur Einfügung eines Benachteiligungsverbots zugunsten Behinderter in das Grundgesetz[139] angenommen[140]. In dieser Entschließung erklärt der Landtag, er werde die Verankerung eines entsprechenden Verbots in der Landesverfassung prüfen, falls eine Regelung in der Bundesverfassung nicht erfolge.

Von Bestrebungen, die Landesverfassung – wie in anderen Ländern feststellbar – umfassend zu reformieren, ist nichts bekannt. Es scheint, als würde in Nordrhein-Westfalen auch künftig dem Weg der behutsamen Modernisierung der Vorzug gegeben.

---

133 Eine Übersicht über die einzelnen Änderungen gibt *Wolfgang Gärtner*, Verfassung im Wandel, in: Präsident des Landtags (Anm. 131), S. 141-188.

134 GVBl. 1992, S. 448.

135 GVBl. 1989, S. 428.

136 GVBl. 1985, S. 255.

137 Drs. 11/6546 vom 23. Dezember 1993, betr. Verbot der Benachteiligung wegen sexueller Identität und wegen einer Behinderung.

138 Plenarprotokoll 11/118, S. 14952.

139 Drs. 11/6519 vom 15. Dezember 1993.

140 Plenarprotokoll 11/118, S. 14952.

11. Rheinland-Pfalz

Häufiger noch und fraglos tiefgreifender als die nordrhein-westfälische Verfassung ist die Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947[141] geändert worden. Auch in jüngster Zeit läßt sich eine intensive Änderungstätigkeit nachweisen. Durch Gesetz vom 24. September 1993[142] (Direktwahl der Bürgermeister und Landräte) wurde die bislang letzte Änderung durchgeführt.

Die vorhergehende, durch Gesetz vom 15. März 1991[143] erfolgte Änderung brachte eine umfassende Bereinigung der Landesverfassung. Diese Maßnahme geht zurück auf eine Initiative des rheinland-pfälzischen Justizministers *Caesar*, der im Dezember 1987 eine Kommission zur Bereinigung der Landesverfassung, bestehend aus Hochschullehrern, Vertretern der Exekutive und Richtern, eingesetzt hatte[144]. Die Kommission hatte nicht den Auftrag, eine Totalrevision vorzubereiten, sondern war vielmehr als eine "Entrümpelungskommission" gedacht[145], die insbesondere Divergenzen mit dem Grundgesetz feststellen und Vorschläge für deren Beseitigung unterbreiten sollte. Die Vorschläge der Kommission wurden durch das 30. Änderungsgesetz[146] umgesetzt.

Aber auch in der näheren Zeit vor der Bereinigung der Landesverfassung 1991 war die Verfassung in einzelnen Punkten geändert worden, nämlich durch Gesetz vom 6. Februar 1990[147] (Bestätigung der Wahl der Landräte durch den Ministerpräsidenten), durch Gesetz vom 21. November 1989[148] (u.a. Änderung des Wahlsystems, Verlängerung der

---

141 VOBl. 1947, S. 209.

142 GVBl. 1993, S. 471.

143 GVBl. 1991, S. 73.

144 Vgl. den Schlußbericht der Kommission, hrsg. vom *Ministerium der Justiz*, 1988.

145 Vgl. den Schlußbericht (Anm. 144), S. 5.

146 Vgl. Anm. 143.

147 GVBl. 1990, S. 33.

148 GVBl. 1989, S. 239.

Wahlperiode) und durch Gesetz vom 19. November 1985[149] (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen).

Der Auftrag der Ende 1987 eingesetzten Kommission war vor allem deshalb auf eine Bereinigung beschränkt worden, weil die vorzuschlagenden Maßnahmen noch in der damals laufenden Legislaturperiode umgesetzt werden sollten[150]. Eine darüber hinausgehende Reform der Landesverfassung wurde in der folgenden, gegenwärtig noch andauernden Legislaturperiode eingeleitet. Am 15. August 1991 beschloß der Landtag die Einsetzung einer Enquete-Kommission "Reform der Landesverfassung", die sich am 10. Januar 1992 konstituierte[151]. Die Kommission, die seit der vierten Sitzung öffentlich tagt[152], hat bislang 18 Sitzungen durchgeführt[153] und noch weitere Sitzungen geplant. Der Einsetzungsbeschluß des Landtags[154] hat der Arbeit der Kommission keine zeitlichen Grenzen gesetzt.

12. Saarland

Im Fall des Saarlandes stellt sich zunächst das Problem, das Datum der Verfassung nicht eindeutig festlegen zu können. Bei formaler Betrachtungsweise handelt es sich bei der Verfassung des Saarlandes um eine vorgrundgesetzliche, denn sie wurde am 15. Dezember 1947 vom Verfassunggebenden Landtag beschlossen[155]. Bekanntlich ist das Saarland aber erst mit Wirkung zum 1. Januar 1957 dem Geltungsbereich des Grundgesetzes beigetreten[156]. In Erwartung dieses Beitritts war die

---

149 GVBl. 1985, S. 260.

150 Vgl. das Vorwort von Minister *Caesar* zu dem Schlußbericht (Anm. 144).

151 Vgl. Drs. 12/846 vom 10. Januar 1992.

152 Vgl. den Beschluß vom 3. April 1992, Sitzungsprotokoll, 3. Sitzung.

153 Die bisher letzte Sitzung fand am 15. April 1994; vgl. das Beschlußprotokoll dieser Sitzung.

154 Vgl. Anm. 151.

155 ABl. 1947, S. 1077.

156 Vgl. Beitrittserklärung des Saarlandes vom 14. Dezember 1956, ABl. 1956, S. 1645, i.V.m. Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes vom 23. Dezember 1956, BGBl. 1956 I, S. 1011.

Verfassung durch Gesetz vom 20. Dezember 1956[157] tiefgreifenden Änderungen unterzogen worden, die inhaltlich so weit gehen[158], daß es gerechtfertigt erscheint, die Verfassung des Saarlandes nach dem Datum der Verfassungsänderung von 1956 zu zitieren und sie im wesentlichen als nachgrundgesetzliche Verfassung zu betrachten[159].

Die Verfassung des Saarlandes tritt bei der Frage der Änderungshäufigkeit weder in der einen noch in der anderen Richtung besonders hervor. Die letzte – rein sprachliche – Änderung erfolgte durch Gesetz vom 9. Juni 1993[160]. Bedeutsamer war demgegenüber die zuvor durchgeführte Ergänzung durch Gesetz vom 26. Februar 1992[161] (Europäische Einigung, Europa der Regionen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit). Erwähnenswert unter den weiteren Verfassungsänderungen der neueren Zeit[162] ist schließlich noch eine Änderung vom 25. Januar 1985[163] (Grundrecht auf Datenschutz, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen). Eine umfassende Reformierung der saarländischen Verfassung ist gegenwärtig nicht in Sicht. In der parlamentarischen Beratung befinden sich lediglich zwei Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion[164], einer zur Frage der Verwirklichung der Gleichberechtigung der Geschlechter, zur Anerkennung nichtehelicher Lebensgemeinschaften und zur Kinder-

---

157 ABl. 1956, S. 1657.

158 *Wolfgang Widhofer*, Die Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik Deutschland, 1960, S. 128, spricht von einem "Bruch in der Kontinuität des Verfassungsrechts".

159 In diesem Sinn auch *Widhofer* (Anm. 158); vgl. auch *Bartlsperger* (Anm. 27), Rn. 7.

160 ABl. 1993, S. 626.

161 ABl. 1992, S. 441.

162 Vgl. auch Gesetz vom 25. Oktober 1989, ABl. 1989, S. 1570 (Erhöhung der Mitgliederzahl des Verfassungsgerichtshofs); Gesetz vom 25. Januar 1985, ABl. 1985, S. 106 (betr. den Zeitraum für die Neuwahl des Landtags).

163 ABl. 1985, S. 105.

164 Beide Anträge wurden nach 1. Lesung an die zuständigen Ausschüsse überwiesen; vgl. Sitzung vom 24. November 1993, Plenarprotokoll 10/57, S. 3127, bzw. Sitzung vom 2. März 1994, Plenarprotokoll 10/61, S. 3390.

erziehung[165], der andere betreffend ein Benachteiligungsverbot zugunsten Behinderter[166].

13. Sachsen

Das Land Sachsen nennt sich wie Bayern und Thüringen "Freistaat". Damit wird die Anerkennung des republikanischen Prinzips zum Ausdruck gebracht, das heute nicht mehr nur mit der Abkehr von der Erbmonarchie gleichgesetzt werden kann, sondern eine eigenständige, positive Deutung erfährt[167]. Die Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992[168] wurde – anders als für die Verfassungen der neuen Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen vorgesehen – keinem Volksentscheid unterworfen. Sie ist am 6. Juni 1992 in Kraft getreten[169].

Ein gutes Jahr später hat sich in Sachsen die Gelegenheit ergeben, das Mittel der verfassungsändernden Volksgesetzgebung zu erproben. Ein von Seiten der PDS initiierter Volksantrag[170] (Art. 71 SächsVerf.), gerichtet auf die Einfügung "einklagbarer sozialer Grundrechte"[171] (Recht auf Arbeit, auf Bildung, auf Wohnraum, auf soziale Grundsicherung), wurde vom Landtag in der Sitzung am 17. März 1994 abgelehnt[172]. Nunmehr besteht gemäß Art. 72 SächsVerf. die Möglichkeit, über den Antrag einen Volksentscheid herbeizuführen.

---

165 Drs. 10/1667 vom 16. November 1993.

166 Drs. 10/1824 vom 24. Februar 1994.

167 Dazu näher *Isensee* (Anm. 9), S. 34.

168 GVBl. 1992, S. 243; hierzu *Hans von Mangoldt*, Die Verfassung des Freistaates Sachsen – Entstehung und Gestalt, SächsVBl. 1993, S. 25-35; *Caroline Hinds*, Die neue Verfassung des Freistaates Sachsen – Berechtigte oder unberechtigte Kritik an der Verfassungsgebung, ZRP 1993, S. 149-151; *Degenhart* (Anm. 83); *Isensee* (Anm. 9).

169 Vgl. Art. 122 Abs. 3 SächsVerf.

170 Drs. 1/3918 vom 20. Oktober 1993.

171 Ebd., vgl. die Begründung.

172 Plenarprotokoll 1/92, S. 6423.

14. Sachsen-Anhalt

Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992[173] ist am 18. Juli 1992 in Kraft getreten[174]. Sie wurde wie die sächsische Verfassung keinem Volksentscheid unterworfen. Auch wenn Verfassungsänderungen erwartungsgemäß noch nicht zu verzeichnen sind, ist doch auf einen Gesetzentwurf der PDS-Fraktion hinzuweisen, der auf ein Einspruchsrecht der Kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzesbeschlüssen mit kommunalem Bezug gerichtet ist[175].

15. Schleswig-Holstein

Die Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 1949[176] wurde durch Änderungsgesetz vom 13. Juni 1990[176a] so tiefgreifend überarbeitet, daß sie als "praktisch ... neue Verfassung" bezeichnet worden ist[177]. Wie bei der Niedersächsischen Verfassung handelt es sich aber auch hier nicht um einen Akt der Verfassungsgebung. Der einleitende Hinweis auf die Vorschrift des Art. 35 Landessatzung betreffend Verfassungsänderungen bestätigt dies. Allerdings zeugt die neue Bezeichnung als "Verfassung des Landes Schleswig-Holstein", nicht mehr als "Landessatzung", von dem inzwischen gefestigten Selbstbewußtsein

---

173 GVBl. 1992, S. 600; hierzu *Michael Kilian*, Föderalistische Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern: Das Beispiel Sachsen-Anhalt, JuS 1993, S. 536-541.

174 Vgl. Art. 101 Abs. 1 SachsAnhVerf. Das GVBl. wurde am 17. Juli ausgegeben; vorher konnte die Verkündung vom 16. Juli nicht wirksam werden; anders offenbar *Kilian* (Anm. 173), Fn. 1.

175 Drs. 1/3421 vom 16. Februar 1994.

176 GVBl. 1950, S. 3.

176a GVBl. 1990, S. 391.

177 *Stephan Rohn*, Verfassungsreform in Schleswig-Holstein, NJW 1990, S. 2782 (2784).

des Landes Schleswig-Holstein als Staat in der Bundesrepublik Deutschland[178].

Die Neufassung, die auf den Vorarbeiten der Enquete-Kommission "Verfassungs- und Parlamentsreform" beruht[179], brachte Neuerungen insbesondere im Bereich der Staatsziele, im Verhältnis von Parlament und Regierung sowie durch die Einfügung plebiszitärer Elemente. Weitere Änderungen der Verfassung haben sich bislang nicht ergeben[180].

16. Thüringen

Die Verfassung des Freistaats[181] Thüringen vom 25. Oktober 1993[182], die am 30. Oktober 1993 vorläufig in Kraft getreten ist[183], wird am 16. Oktober 1994, dem Termin der Landtagswahl[184], einem Volksentscheid unterworfen[185]. Sollte die Verfassung dabei nicht die Mehrheit der Abstimmenden finden, tritt gemäß Art. 106 Abs. 4 ThürVerf. die

---

178 Anfänglich war zweifelhaft gewesen, ob Schleswig-Holstein Staatsqualität haben würde. Dies schlug sich insb. im Begriff "Landessatzung" und in dem Wunsch nach Neugliederung des Bundesgebietes (Art. 53 Abs. 2 Landessatzung) nieder; vgl. *Schleswig-Holsteinischer Landtag* (Hrsg.), Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform, 1989, S. 17.

179 Vgl. den Schlußbericht (Anm. 178); hierzu *Heinrich Oberreuter*, Beispielhafte Positions- und Funktionsbestimmung zur Verfassungs- und Parlamentsreform in den Bundesländern, ZParl 1990, S. 524-528.

180 Zwei Gesetzentwürfe – der F.D.P-Fraktion, Drs. 13/48 vom 18. Mai 1992, betr. Einführung des ruhenden Mandats für Mitglieder der Landesregierung, und der DVU-Fraktion, Drs. 13/211 vom 10. August 1992, betr. den zulässigen Gegenstand von Volksinitiativen – wurden in der Sitzung vom 11. November 1992 abgelehnt; vgl. Plenarprotokoll 13/12, S. 787.

181 Zum Begriff Freistaat vgl. oben, Abschnitt III. 13.

182 GVBl. 1993, S. 625; hierzu *Peter Michael Huber*, Die neue Verfassung des Freistaats Thüringen, LKV 1994, S. 121-131; *Rommelfanger* (Anm. 24).

183 Vgl. Art. 106 Abs. 2 ThürVerf.

184 Vgl. Art. 106 Abs. 3 ThürVerf.; der Wahltag wurde gemäß § 18 Thüringer Landeswahlgesetz, GVBl. 1993, S. 657, am 1. März 1994 von der Landesregierung festgesetzt; vgl. Staatsanzeiger 1994, S. 1260.

185 Art. 106 Abs. 1 ThürVerf.

Vorläufige Landessatzung für das Land Thüringen vom 7. November 1990[186] wieder in Kraft. Eine vorläufige Fortgeltung der Verfassung – wie für Mecklenburg-Vorpommern festgestellt – ist in Thüringen nicht vorgesehen.

17. Ergebnis

Wenn es zutrifft, daß die "wohl authentischste Quelle für Erkenntnisse über die Gegenwartsbedeutung der Länderverfassungen ... ihre Änderungen" sind[187], dann messen die Länder – ihre Organe, nicht unbedingt auch die Bevölkerung[188] – ihren Verfassungen eine erhebliche Bedeutung zu. Neben dem Prozeß der Verfassungsschöpfung in den neuen Ländern hat sich in den alten Ländern eine weniger bemerkte intensive Änderungstätigkeit entfaltet, die bis heute in vielen Ländern andauert. Das Spektrum aller denkbaren Möglichkeiten der Verfassungsänderung ist sichtbar geworden. Man stößt auf umfassende Verfassungs- und Parlamentsreformen, die sich teilweise als Verfassungsgebung gerieren, auf weniger weit reichende Parlamentsreformen, auf Bereinigungen, auf Überarbeitungen und auf einfache Verfassungsänderungen unterschiedlichsten Umfangs.

IV. Entwicklungstendenzen im Verfassungsrecht der Länder

Während in Abschnitt III. der äußere Gang der Verfassungsentwicklung in den einzelnen Ländern dargestellt wurde, sollen nunmehr allgemeine Entwicklungstendenzen inhaltlicher Art aufgezeigt werden. Es geht mithin um Entwicklungen, die sich durch ihr Auftreten in mehreren oder allen Ländern als signifikant herausgestellt haben. Dabei wird nicht nur das in Geltung stehende Verfassungsrecht herangezogen, vielmehr werden auch die in einigen Ländern noch in der Diskussion

---

186 GBl. 1990, S. 1.

187 So *Sachs* (Anm. 30).

188 Die Teilnahme der Bevölkerung am Prozeß der Verfassungsgebung in den neuen Ländern wird allgemein als gering eingeschätzt; vgl. *Huber* (Anm. 182), S. 121; *Sachs* (Anm. 78), S. 242.

befindlichen Vorschläge einbezogen, weil diese – ggf. in Verbindung mit in anderen Ländern bereits eingetretenen Änderungen – Hinweise auf die Verfassungsentwicklung *de lege ferenda* geben können. Da es hier nur um den Nachweis von Tendenzen geht, wird auf eine lückenlose, alle Einzelentwicklungen erfassende Dokumentation verzichtet; für weitergehende Nachweise wird auf Abschnitt III. verwiesen.

Die Landesverfassungen haben schon immer – wenn auch jeweils in unterschiedlichem Umfang – politische, gesellschaftliche und technische Entwicklungen aufgenommen und nachvollzogen. Dies entspricht ihrer Integrationsfunktion[189]. Insofern handelt es sich bei der "Modernisierung" der Landesverfassungen nicht um eine neue Entwicklung. Neu sind aber die Inhalte. Allgemein kann im Bereich materiellrechtlicher[190] Verfassungsnormen eine Zunahme an Grundrechten, Staatszielbestimmungen[191] und rechtlich diffusen[192] "sozialen Grundrechten", im organisationsrechtlichen Bereich eine Betonung direkt-demokratischer Elemente sowie eine Stärkung des Parlaments festgestellt werden. Im folgenden werden zunächst die wichtigsten inhaltlichen Einzelentwicklungen im politischen (1.), im gesellschaftlichen (2.) und im technischen (3.) Bereich dargestellt. Abschließend (4.) wird auf eine allgemeine Tendenz zur "Unitarisierung" hingewiesen.

---

189 Zu dieser und zu weiteren Funktionen vgl. *Christian Pestalozza*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, NVwZ 1987, S. 744 ff.; *Wilfried Erbguth / Bodo Wiegand*, Über Möglichkeiten und Grenzen von Landesverfassungen im Bundesstaat, DÖV 1992, S. 770 (771 f.).

190 Zur Unterscheidung zwischen organisationsrechtlichen und materiellrechtlichen Verfassungsrechtssätzen näher *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., 1984, S. 117 ff.

191 Zur rechtlichen Bedeutung von Staatszielbestimmungen im modernen Verfassungsstaat näher *Karl-Peter Sommermann*, Die Diskussion über die Normierung von Staatszielen, in: Willi Blümel u.a., Verfassungsprobleme im vereinten Deutschland, 1993, S. 63 (73 ff.).

192 Vgl. *Klaus Lange*, Soziale Grundrechte in der deutschen Verfassungsentwicklung und in den derzeitigen Länderverfassungen, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde / Jürgen Jekewitz / Thilo Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, Teil 2, 1981, S. 49.

1. *Anpassung im politischen Bereich*

Im Bereich der Anpassung der Landesverfassungen an veränderte politische Bedingungen sind zwei Entwicklungen besonders hervorzuheben, eine im organisationsrechtlichen, die andere im materiellrechtlichen Bereich: (a) die Stärkung des Moments der "Unmittelbarkeit" bei der Ausübung der Staatsgewalt; (b) die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

a) *Die "Unmittelbarkeit" der Ausübung der Staatsgewalt*

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG). Das damit zum Ausdruck gebrachte demokratische Prinzip[193] liegt – häufig in gleicher Formulierung[194] – auch den Landesverfassungen zugrunde. Die Ausübung der Staatsgewalt obliegt dem Volk durch Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen und besonderen Organen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung (Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG). Die Staatsgewalt wird mithin durch das "Staatsorgan Volk"[195] unmittelbar und mittelbar durch besondere Staatsorgane ausgeübt[196].

Mit der Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Ausübung der Staatsgewalt ist kein Urteil über deren "demokratische Qualität" verbunden. Genauso wenig wie aus der unmittelbaren demokratischen Legitimation des Parlaments dessen prinzipieller Vorrang gegenüber den anderen, nur mittelbar legitimierten Gewalten folgt[197], ist die unmittelbare Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk prinzipiell "demokratischer" als die mittelbare[198]. Die funktionelle und institutio-

---

193 Vgl. näher *Stern* (Anm. 190), S. 599 ff.

194 Vgl. z.B. Art. 3 Abs. 2 S. 1 HambVerf., Art. 61 Abs. 1 S. 1 SaarlVerf.

195 BVerfGE 83, 60 (71).

196 So ausdrücklich Art. 66 Abs. 2 BremVerf., Art. 71 HessVerf.

197 BVerfGE 49, 89 (125 f.)

198 Zu den Vor- und Nachteilen mittelbarer und unmittelbarer Ausübung der Staatsgewalt und zur Notwendigkeit wechselseitiger Ergänzung beider Elemente näher *Siegfried Magiera*, Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1979, S. 100 ff.

nelle demokratische Legitimation[199] kommt den besonderen Staatsorganen in gleicher Weise zu wie dem Volk.

aa) Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk

Die Ausübung der Staatsgewalt unmittelbar durch das Volk nicht nur in Wahlen, sondern im Wege direkter Beteiligung an der Gesetzgebung oder durch sonstige direkte Beteiligungsmöglichkeiten[200] ist schon seit jeher in den Ländern wesentlich stärker ausgeprägt[201] als auf der Ebene des Bundes[202]. Der Trend zur Verankerung[203] plebiszitärer Elemente in den Landesverfassungen setzt sich auch in der neueren Verfassungsentwicklung fort. Die Verfassungen aller neuen Länder sehen Verfahren der Volksgesetzgebung vor. Die Verfahren sind z.T. zweistufig[204], z.T. dreistufig[205] ausgestaltet und erfordern im einzelnen unterschiedlich hohe Quoren. In Schleswig-Holstein ist ein dreistufiges Verfahren der Volksgesetzgebung eingeführt worden[206], in Niedersachsen ein zweistufiges[207]. Alle genannten Verfassungen ermöglichen auch eine Verfas-

---

199 Das BVerfG bezeichnet damit die Entscheidung des Verfassungsgebers, Institutionen und Funktionen einzurichten, denen die Ausübung der Staatsgewalt obliegt; vgl. BVerfGE 49, 89 (125).

200 Zu den verschiedenen Möglichkeiten vgl. die terminologische Klärung von *Gunther Jürgens*, Direkte Demokratie in den Bundesländern, 1993, S. 36 ff.

201 Vgl. hierzu *Jürgens* (Anm. 200), S. 49 ff.

202 Vgl. *Stern* (Anm. 190), S. 607; folgerichtig ignoriert das BVerfG die spärlichen direkt-demokratischen Möglichkeiten des Grundgesetzes, wenn es feststellt, das deutsche Volk übe die Staatsgewalt "am unmittelbarsten" durch das von ihm gewählte Parlament aus; vgl. BVerfGE 33, 125 (159).

203 Allerdings wurde in Berlin die Möglichkeit der Volksgesetzgebung durch Gesetz vom 22. November 1974, GVBl. 1974, S. 2741, *beseitigt*. Die einzigen direkt-demokratischen Beteiligungsformen sind nunmehr in Art. 39 Abs. 3 (Beendigung der Wahlperiode) und Art. 88 Abs. 2 BerlVerf. (Bestätigung der überarbeiteten Verfassung) normiert.

204 Z.B. Art. 60 MecklVorpVerf.

205 Z.B. Art. 71 ff. SächsVerf.

206 Art. 41 f. SchleswHolVerf.

207 Art. 47 ff. NiedersVerf.

sungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung[208]. In Ländern mit zweistufigem Verfahren besteht zusätzlich ein eigenständiges Recht des Volkes[209] – genannt Volksinitiative[210] oder Bürgerantrag[211] –, das es ermöglicht, die Behandlung bestimmter Gegenstände im Parlament zu erzwingen.

In anderen Ländern befindet sich die Einfügung oder Erleichterung direkt-demokratischer Verfahren in der Diskussion, so z.B. in Baden-Württemberg[212], in Berlin[213] oder in Bremen[214].

Eine Stärkung unmittelbarer Bürgerbeteiligung ist auch auf kommunaler Ebene zu verzeichnen: Hessen und Rheinland-Pfalz haben 1991[215] bzw. 1993[216] die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in der Verfassung verankert.

bb) Ausübung der Staatsgewalt durch das Parlament

Obschon die direkt-demokratischen Momente in den Landesverfassungen wesentlich stärker ausgeprägt sind als im Grundgesetz, wird doch die Gesetzgebungsarbeit auch in den Ländern ganz überwiegend von den Parlamenten bewältigt[217]. Das Parlament ist zwar ein Organ mittelbarer Ausübung der Staatsgewalt, es verfügt aber über eine "*unmittel-*

---

208 Vgl. z.B. Art. 42 Abs. 2 S. 5 SchleswHolVerf., Art. 60 Abs. 4 MecklVorpVerf.

209 Vgl. demgegenüber den Vorschlag des nichtständigen Ausschusses "Reform der Landesverfassung", in Bremen das Recht des Bürgerantrags auch Ausländern zuzugestehen, da keine Ausübung von Staatsgewalt vorliege; vgl. Anm. 93, S. 7.

210 Art. 59 MecklVorpVerf., Art. 47 NiedersVerf., Art. 80 SachsAnhVerf.

211 Art. 68 ThürVerf.

212 Vgl. *Geisel* (Anm. 48).

213 Vgl. den Beschluß zur Einsetzung der Enquete-Kommission (Anm. 68/69).

214 Vgl. den Beschluß zur Einsetzung des nichtständigen Ausschusses (Anm. 90/91).

215 GVBl. 1991, S. 101.

216 GVBl. 1993, S. 471.

217 Vgl. die Angaben bei *Otmar Jung*, Daten zu Volksentscheiden in Deutschland auf Landesebene (1946-1992), ZParl 1993, S. 5-13.

barere demokratische Legitimation"[218] als die anderen Staatsorgane, die Staatsgewalt wird "am unmittelbarsten" durch das Parlament ausgeübt[219]. Wenn auf der anderen Seite ein "Funktionswandel"[220], gar ein "Funktionsverlust"[221] oder "Machtverlust"[222] der Landesparlamente konstatiert wird, so überrascht es nicht, daß die neuere Verfassungsentwicklung der Länder vielfältige Maßnahmen zur Stärkung der Parlamente erkennen läßt. Dabei sind Maßnahmen zu unterscheiden, die das Parlament als Ganzes gegenüber der Regierung stärken sollen (1), und Maßnahmen, die die Erhöhung der Funktionsfähigkeit des Parlaments durch die Stärkung von Minderheitsrechten bezwecken (2).

(1) Stärkung des Parlaments gegenüber der Regierung

Unter den Funktionen des Parlaments nimmt die Gesetzgebung traditionell die erste Position ein[223]. Gerade im Bereich der Gesetzgebung werden auf Landesebene aber empfindliche Einbußen festgestellt[224]. Dem kann auf der Ebene des Bundes durch die Rückführung von Gesetzgebungskompetenzen in den Länderbereich entgegengewirkt werden[225]. Die Länder selbst können eine Stärkung ihrer Parlamente unterdessen nur durch einen Ausbau der bislang weniger betonten Funktio-

---

218 BVerfGE 40, 237 (249) (Hervorhebung hinzugefügt).

219 BVerfGE 33, 125 (159).

220 Schlußbericht (Anm. 178), S. 15.

221 *Dehnhard* (Anm. 71), S. 178.

222 Vgl. *Hermann Eicher*, Der Machtverlust der Landesparlamente, 1988.

223 Vgl. BVerfGE 34, 52 (59); eine Aufzählung auch der weiteren Funktionen des Parlaments gibt das Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 80, 188 (218).

224 Vgl. etwa *Rudolf Morawitz / Wilhelm Kaiser*, Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Union, 1994, S. 17 f.; *Johannes Rux*, Die Verfassungsdiskussion in den neuen Bundesländern – Vorbild für die Reform des Grundgesetzes?, ZParl 1992, S. 291 (311), der den Ländern sogar nur noch "rudimentäre Staatlichkeit" zuspricht und sie als "in erster Linie Verwaltungseinheiten" bezeichnet.

225 Vgl. hierzu den Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000 vom 5. November 1993, S. 30 ff.

nen, insbesondere der Kontrollfunktion gegenüber der Regierung, herbeiführen.

Eine Stärkung der Kontrollfunktion gegenüber der Regierung soll in der neueren Verfassungsentwicklung zunächst durch die Normierung einer *allgemeinen Informationspflicht* der Regierung gegenüber dem Parlament erreicht werden. Eine solche Pflicht statuieren die Verfassungen aller neuen Länder[226] und Niedersachsens[227], dem Vorbild der schleswig-holsteinischen Verfassung[228] folgend. Auch in Berlin[229], Bremen[230] und Hamburg[231] ist eine solche Informationspflicht im Gespräch. Die Information soll in der Regel "frühzeitig und vollständig" erfolgen[232]. Schwach ausgeprägt ist die Informationspflicht nur in Sachsen, wo der Landtag lediglich insoweit zu informieren ist, "als dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist"[233]. Der Informationspflicht muß die Regierung ständig und ohne Aufforderung genügen, es handelt sich um eine "Bringschuld"[234].

Die Informationspflicht wird durch ein *Frage- und Auskunftsrecht* gegenüber der Regierung ergänzt. Dieses Recht wird überwiegend den einzelnen Abgeordneten sowie dem Parlament insgesamt zugestanden[235], zuweilen auch nur den Abgeordneten[236].

---

226 Art. 94 BrandbgVerf., Art. 39 MecklVorpVerf., Art. 50 SächsVerf., Art. 62 SachsAnhVerf., Art. 67 Abs. 4 ThürVerf.

227 Art. 25 NiedersVerf.

228 Art. 22 SchleswHolVerf.

229 Vgl. den Zwischenbericht der Enquete-Kommission "Verfassungs- und Parlamentsreform (Anm. 72), S. 5 f.

230 Vgl. den Bericht des nichtständigen Ausschusses "Reform der Landesverfassung" (Anm. 93), S. 12, 18.

231 Vgl. den Bericht der Enquete-Kommission "Parlamentsreform" (Anm. 103), S. 241, 261 f.

232 Vgl. z.B. Art. 39 Abs. 1 MecklVorpVerf.

233 Art. 50 SächsVerf.

234 So *Sven Hölscheidt*, Information der Parlamente durch die Regierungen, DÖV 1993, S. 593 (596).

235 Vgl. die Unterscheidung zwischen Fragen einzelner Abgeordneter und parlamentarischen Anfragen z.B. in Art. 40 Abs. 1 MecklVorpVerf.

Eine weitere Möglichkeit der Effektuierung parlamentarischer Kontrolle, die *Trennung von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat*, ist demgegenüber kaum entwickelt und weist sogar eine rückläufige Tendenz auf. Zwar gibt es mit der bremischen und der hamburgischen Verfassung noch zwei Landesverfassungen, die eine solche Unvereinbarkeit normieren, und auch in der Verfassung des dritten Stadtstaats Berlin könnte die Trennung von Amt und Mandat demnächst verankert werden[237]; jedoch hat die Enquete-Kommission "Parlamentsreform" für Hamburg die Beseitigung der Unvereinbarkeit vorgeschlagen[238]. In die Niedersächsische Verfassung wurde die Unvereinbarkeit trotz eines dahingehenden Vorschlags nicht aufgenommen[239], und auch die in Schleswig-Holstein eingesetzte Enquete-Kommission hat zur Frage der Unvereinbarkeit von Regierungsamt und Mandat ablehnend Stellung genommen[240]. Insgesamt wird gerade in der Aufhebung der strikten Trennung von Regierungsamt und Mandat "eine Errungenschaft des modernen Parlamentarismus" gesehen, die "klassischer Bestandteil des parlamentarischen Regierungssystems"[241] sei[242].

(2) Stärkung parlamentarischer Minderheiten

Im parlamentarischen Regierungssystem, in dem die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig ist, wird die formale Trennung zwischen Regierung und Parlament durch das Zusammenwirken von Regierung und Regierungsfraktionen überspielt. Bei materieller Betrach-

---

236 Vgl. Art. 24 NiedersVerf.

237 Vgl. den Zwischenbericht der Enquete-Kommission (Anm. 72), S. 11; Plenarprotokoll (Anm. 73), S. 4050.

238 Vgl. den Bericht (Anm. 103), S. 200 ff.

239 Vgl. den Schriftlichen Bericht (Anm. 123), S. 23.

240 Vgl. den Schlußbericht (Anm. 178), S. 30.

241 Vgl. den Bericht (Anm. 103), S. 201; ähnlich der Schlußbericht (Anm. 178), S. 30.

242 Vgl. demgegenüber *Pestalozza* (Anm. 189), S. 745, der die gleichzeitige Mitgliedschaft in Regierung und Parlament für "mit der Kontrollfunktion des Parlaments völlig unvereinbar" hält; in diesem Sinn auch *Erbguth / Wiegand* (Anm. 189), S. 774.

tungsweise verläuft die Trennlinie nicht zwischen Parlament und Regierung, sondern zwischen der Regierung und den sie unterstützenden Fraktionen einerseits und der parlamentarischen Opposition andererseits[243]. Daher leuchtet es ohne weiteres ein, daß eine wirksame parlamentarische Kontrolle nicht vom Parlament insgesamt geleistet werden kann, sondern auf die Abgeordneten der Opposition angewiesen ist. In der neueren Verfassungsentwicklung der Länder wird dieses Faktum anerkannt und näher ausgestaltet.

Dies kommt zunächst in der ausdrücklichen Erwähnung und *Anerkennung der Opposition* in der Verfassung zum Ausdruck. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um ein neues Phänomen. Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg enthält schon seit 1971[244] eine Vorschrift über die Opposition. In der neueren Verfassungsentwicklung ist aber eine starke Zunahme entsprechender Verfassungsnormen zu verzeichen. Alle neuen Länder[245], aber auch Berlin[246], Niedersachsen[247] und Schleswig-Holstein[248] sind dem Beispiel Hamburgs gefolgt. In allen Fällen wird der Opposition – z.T. allerdings beschränkt auf die Oppositions*fraktionen*[249] – das Recht auf Chancengleichheit verbrieft, darüber hinaus zumeist auch ein Anspruch auf eine für die Aufgabenerfüllung erforderliche Ausstattung. Die Ausgestaltung der Vorschriften ist im einzelnen sehr unterschiedlich. Während etwa die brandenburgische Formulierung denkbar knapp ausgefallen ist, wirkt die schleswig-holsteinische schon wieder einengend detailliert, beschreibt aber anschaulich die Kontrollfunktion der Opposition.

---

243 Vgl. *Stern* (Anm. 190), S. 1008 f.; *Degenhart* (Anm. 83), S. 37; *Oberreuter* (Anm. 179), S. 525.

244 Gesetz vom 18. Februar 1971, GVBl. 1971, S. 21.

245 Art. 55 Abs. 2 BrandbgVerf., 26 MecklVorpVerf., 40 SächsVerf., 48 SachsAnhVerf., 59 ThürVerf.

246 Art. 25 Abs. 3 BerlVerf.

247 Art. 19 Abs. 2 NiedersVerf.

248 Art. 12 SchleswHolVerf.

249 Art. 59 Abs. 2 ThürVerf.

Da Vorschriften der erwähnten Art für sich genommen noch keine effektive Kontrolle ermöglichen, ist parallel zur verfassungskräftigen Anerkennung der Opposition die parlamentarische Möglichkeit, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, in vielen Ländern als *Minderheitsrecht* ausgestaltet worden. Damit verfügt die Opposition über eine der "wichtigsten Kontrolleinrichtungen des Parlaments"[250]. Allerdings ist dieses Instrument nicht speziell der Opposition zugewiesen, sondern kann von einem bestimmten Quorum beliebiger Abgeordneter wahrgenommen werden. Das erforderliche Quorum beträgt 1/4[251] oder 1/5[252].

b) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die Existenz von grenzüberschreitenden Beziehungen der Länder und Kommunen mit ausländischen Stellen wird als politische Entwicklung zunehmend anerkannt und durch Rechtsvorschriften kanalisiert. Das Grundgesetz ist Ende 1992 um eine Vorschrift ergänzt worden, die es den Ländern im Rahmen ihrer Kompetenzen ermöglicht, "mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen (zu) übertragen" (Art. 24 Abs. 1 a GG)[253]. Kurz zuvor hatte das Saarland als erstes der deutschen Länder eine Bestimmung in die Landesverfassung eingefügt[254], die die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Regionen und die Unterstützung grenzüberschreitender Beziehungen zwischen benachbarten Gebietskörperschaften und Einrichtungen als Staatsziel[255] normiert. Im übrigen sind es die Verfassungen von drei der neuen Länder, die Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit enthalten. Die brandenburgische Rege-

---

250 So der Bericht (Anm. 103), S. 118.

251 Art. 105 Abs. 6 S. 1 BremVerf., 34 Abs. 1 MecklVorpVerf., 54 Abs. 1 SachsAnhVerf.

252 Art. 18 Abs. 1 SchleswHolVerf., 72 Abs. 1 BrandbgVerf., 54 Abs. 1 SächsVerf., 64 Abs. 1 ThürVerf., 27 Abs. 1 NiedersVerf.

253 BGBl. 1992 I, S. 2086.

254 Art. 60 Abs. 2 SaarlVerf.; vgl. ABl. 1992, S. 441.

255 Zutreffend *Christian Autexier*, Gemeinsame lothringisch-saarländische administrative Einrichtungen und Verfahrensweisen, 1993, S. 92.

lung, die ähnlich wie die saarländische in räumlicher Nähe zu den Staatsstrukturbestimmungen angesiedelt ist, betrifft die Zusammenarbeit des Landes mit anderen Völkern, insbesondere mit dem polnischen Nachbarn[256]. Eine Beschränkung der Zusammenarbeit auf den nachbarschaftlichen Bereich ist hier nicht ersichtlich. Die kommunale Ebene wird zwar nicht eigens erwähnt; angesicht der Stellung der Vorschrift im "1. Hauptteil: Grundlagen" kann es jedoch nicht zweifelhaft sein, daß das "Land" hier nicht den "Gemeinden und Gemeindeverbänden" gegenübergestellt werden sollte, sondern diese mitumfaßt[257]. Gleiches gilt für Mecklenburg-Vorpommern, das sich ganz allgemein zum Ziel gesetzt hat, "die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere im Ostseeraum, zu fördern"[258], wobei hier offen bleiben muß, ob sich aus der Charakterisierung der Zusammenarbeit als "grenzüberschreitend" eine räumliche Beschränkung herleiten läßt. Dies wird man aber für die sächsische Regelung annehmen müssen, die ausdrücklich nur die grenzüberschreitende *regionale* Zusammenarbeit erfaßt[259].

Nach den Vorstellungen von Landtagsvizepräsident *Geisel* soll auch die baden-württembergische Verfassung um eine Bestimmung ergänzt werden, die dem Land u.a. die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufgibt[260].

---

256 Art. 2 Abs. 1 BrandbgVerf.

257 Vgl. Art. 1 Abs. 2 BrandbgVerf.: "Das Land gliedert sich in Gemeinden und Gemeindeverbände".

258 Art. 11 MecklVorpVerf.

259 Art. 12 SächsVerf.

260 Vgl. Anm. 48.

2. *Anpassung im gesellschaftlichen Bereich*

Ein besonders eindrucksvolles Beispiel für die Anpassung der Landesverfassungen an ein gewandeltes gesellschaftliches Bewußtsein bieten die Normierungen zum *Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen*.

Dem noch wenig konkreten[261] Beispiel der Verfassung von Baden-Württemberg folgend, die bereits 1976 dem Landschaftsschutz und dem Schutz von Naturdenkmälern den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zur Seite gestellt hat[262], haben sich die Verfassungen aller deutschen Länder in neuerer Zeit dieses Themas angenommen. Die Ausgestaltung ist im einzelnen höchst unterschiedlich; die einzige Gemeinsamkeit aller Landesverfassungen besteht in der Anerkennung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel[263]. Dabei wird ganz überwiegend einem nicht-anthropozentrischen Schutzziel der Vorzug gegeben. Ausdrücklich anthropozentrisch sind nur die Verfassungen von Rheinland-Pfalz und Thüringen[264]. Nicht eindeutig ist insofern der Wortlaut der bayerischen und der sächsischen Verfassung, die beide die natürlichen Lebensgrundlagen "*auch* eingedenk der Verantwortung für die kommenden Generationen"[265] unter staatlichen Schutz stellen.

Im übrigen findet sich ein großer Variationsreichtum an Einzelnormierungen. Viele Länder, insbesondere die fünf neuen, zählen den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu den Staatsgrundlagen[266] oder gestalten ihn als Verpflichtung des einzelnen[267] sowie als Grund-

---

261 Vgl. aber den zurückgezogenen Vorschlag der SPD-Fraktion (Anm. 44), der "das gesamte Ökosystem in seinem vielfältigen Beziehungsgeflecht" als eigenen Wert erfassen wollte; vgl. auch den Vorschlag von *Geisel* (Anm. 48).

262 Ergänzung von Art. 86 BaWüVerf. durch Gesetz vom 10. Februar 1976, GBl. 1976, S. 98.

263 Dies gilt auch für die Niedersächsische Verfassung, die den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nur bei den Staatsgrundsätzen (Art. 1 Abs. 2) erwähnt.

264 Art. 69 RheinlPfVerf., 31 Abs. 1 ThürVerf.

265 So Art. 141 Abs. 1 BayVerf. (Hervorhebung hinzugefügt); ganz ähnlich Art. 10 Abs. 1 SächsVerf.

266 Z.B. Art. 1 SächsVerf., 2 MecklVorpVerf.

267 Z.B. Art. 31 Abs. 1 ThürVerf., 59 a Abs. 1 SaarlVerf.

rechtsschranke[268]. Weiterhin ist der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen häufig als Erziehungsziel normiert[269]. Darüber hinaus hat der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in einzelnen Ländern Eingang in die Wirtschafts-[270], Eigentums-[271], Arbeits-[272] und Finanzverfassung[273] gefunden. Mit der Möglichkeit der Verbandsklage räumen schließlich die brandenburgische und die sächsische Verfassung anerkannten Umweltverbänden in Umweltbelangen ein Popularklagerecht ein[274].

3. *Anpassung im technischen Bereich*

Die technischen Möglichkeiten der *automatischen Datenverarbeitung* haben das Bundesverfassungsgericht 1983 veranlaßt, im Wege der Auslegung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein Grundrecht auf "informationelle Selbstbestimmung" herzuleiten[275]. Demgegenüber wurde in vielen deutschen Ländern, in denen der interpretative Weg des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls gangbar gewesen wäre, der ausdrücklichen Verankerung eines Grundrechts auf Datenschutz der Vorzug gegeben. Vorreiter war die Verfassung von Nordrhein-Westfalen, die bereits durch Gesetz vom 19. Dezember 1978 um ein Grundrecht auf Datenschutz ergänzt worden war[276]. Es folgten 1985 das Saarland[277], 1990 Berlin[278] und schließlich die Verfassungen der neuen Länder[279].

---

268 Art. 31 Abs. 2 BrandbgVerf., 7 Abs. 2 MecklVorpVerf., 10 Abs. 3 SachsAnhVerf. betreffend die Forschungsfreiheit.

269 Z.B. Art. 26 Nr. 5 BremVerf., 30 SaarlVerf., 7 Abs. 2 NordrWestfVerf.

270 Art. 38 ThürVerf., 42 Abs. 2 BrandbgVerf.

271 Art. 18 Abs. 2 SachsAnhVerf., 31 Abs. 2 SächsVerf.

272 Art. 39 Abs. 2 SachsAnhVerf.

273 Art. 101 Abs. 1 BrandbgVerf., 99 Abs. 2 SachsAnhVerf., 71 NiedersVerf.

274 Art. 39 Abs. 8 BrandbgVerf., 10 Abs. 2 SächsVerf.

275 BVerfGE 65, 1 (41 ff.); hierzu *Josef Aulehner*, 10 Jahre "Volkszählungs"-Urteil, CR 1993, S. 446-455.

276 Art. 4 Abs. 2 NordrWestfVerf.; vgl. GVBl. 1978, S. 632.

277 Art. 2 S. 2/3 SaarlVerf.; vgl. ABl. 1985, S. 105.

278 Art. 21 b BerlVerf.; vgl. GVBl. 1990, S. 1877.

In die Niedersächsische Verfassung wurde dagegen ein Grundrecht auf Datenschutz nicht aufgenommen, u.a. weil befürchtet wurde, daß eine solche Regelung in Widerspruch zum Grundgesetz geraten könnte, wenn dort das Grundrecht auf Datenschutz näher ausgestaltet werden sollte[280]. Auch die Kommission zur Bereinigung der Verfassung von Rheinland-Pfalz hatte die Aufnahme eines Datenschutz-Grundrechts unter Hinweis auf die erwähnte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abgelehnt[281]. Die gegenwärtig in Rheinland-Pfalz tätige Enquete-Kommission "Reform der Landesverfassung" hat die Frage, ob ein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ausdrücklich in der Verfassung verankert werden soll, noch nicht abschließend diskutiert[282].

4. *Unitarisierung*

Der Begriff Unitarisierung bezeichnet die Neigung der Länder, gliedstaatliche Eigenarten aufzugeben und sich einander und dem Bund anzugleichen[283]. Eine Tendenz zur Ausrichtung einzelner Landesverfassungen an der Bundesverfassung und an der Mehrzahl der Landesverfassungen ist auch in der neueren Verfassungsentwicklung der Länder spürbar.

Besonders deutlich wird dies im Bereich der Grundrechte. Am weitesten geht die Angleichung an das Grundgesetz, wenn eine Landesverfassung wegen der unmittelbaren Geltung der Grundrechte des Grundgesetzes im Landesbereich (Art. 1 Abs. 3 GG) vollständig auf einen eigenen Grundrechtskatalog und auf die Erwähnung von Grundrechten überhaupt verzichtet. Als einziges Beispiel aus neuerer Zeit kann die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein von 1990 angeführt werden.

---

279 Art. 11 BrandbgVerf., 6 Abs. 1 MecklVorpVerf., 33 SächsVerf., 6 Abs. 1 SachsAnhVerf., 6 Abs. 2 ThürVerf.

280 Vgl. den Schriftlichen Bericht (Anm. 123), S. 6 f.

281 Vgl. den Schlußbericht (Anm. 144), S. 21.

282 Vgl. Beschlußprotokoll, 18. Sitzung am 15. April 1994.

283 Vgl. *Konrad Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 1993, Rn. 221.

Zwar stellt der Verzicht auf einen Grundrechtskatalog gegenüber der Landessatzung von 1949 keine Änderung dar, jedoch kann hierin eine gegenwärtige Bestätigung dieses Verzichts gesehen werden.

Des weiteren gibt es eine Reihe von Landesverfassungen, die sich im wesentlichen darauf beschränken, die Grundrechte des Grundgesetzes im Wege der Verweisung zu ihrem Bestandteil zu machen. In der neueren Verfassungsentwicklung gilt dies für die Niedersächsische Verfassung[284] und für die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern[285].

Eine Angleichung an das Grundgesetz kann auch dadurch erfolgen, daß zwar ein eigener Grundrechtskatalog in die Landesverfassung aufgenommen wird, dieser sich aber – in unterschiedlicher Intensität – thematisch und bei den Formulierungen an das Grundgesetz anlehnt. Dies kann für die Verfassungen von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen festgestellt werden, aber auch für die von Brandenburg, selbst wenn sie es nicht vermocht hat, "eine einzige Bundesgewährleistung unverändert zu übernehmen"[286]. Denn auch eine solche Form der Abgrenzung macht der Einfluß des Grundgesetzes sichtbar.

Die Tendenz zur Unitarisierung der Landesverfassungen – vor allem im Grundrechtsbereich – läßt sich am Beispiel der 1991 vorgenommenen Bereinigung der Verfassung für Rheinland-Pfalz besonders anschaulich aufzeigen. Die Kommission zur Bereinigung der Landesverfassung hatte sich zur "prinzipiellen Auffassung (bekannt), eine Harmonisierung mit dem Bundesrecht herzustellen"[287], und vielfältige Angleichungsmaßnahmen vorgeschlagen[288], die alle umgesetzt worden sind[289]. Dabei wurde nicht nur eine Niveauangleichung im Grundrechtsbereich

---

284 Art. 3 Abs. 2 NiedersVerf.

285 Art. 5 Abs. 3 MecklVorpVerf.

286 *Johannes Dietlein*, Die Verfassunggebung in den neuen Bundesländern, NWVBl. 1993, S. 401 (402).

287 Schlußbericht (Anm. 144), S. 87.

288 Ebd., S. 24 ff. 28, 29, 32 f., 35 f., 41 ff., 87, 151 ff.

289 Gesetz vom 15. März 1991, GVBl. 1991, S. 73.

vorgenommen, sondern z.B. auch die Urlaubsregelung in Art. 57 Abs. 4 RheinlPfVerf. im Sinne des (einfachen) Bundesrechts geändert[290].

Auch die in Hamburg eingesetzte Enquete-Kommission "Parlamentsreform" hat einige ihrer – ebenfalls nicht den Grundrechtsbereich betreffenden – Vorschläge mit der Situation im Bund und in den anderen Bundesländern begründet. Insbesondere soll das geltende Kollegialprinzip, das dem Parlament die Wahl aller Regierungsmitglieder überantwortet und die Bestimmung des Regierungschefs der gewählten Regierung überläßt, zugunsten des Kanzlerprinzips abgelöst werden, das nur die Wahl des Regierungschefs dem Parlament vorbehält[291]. Dies wird zwar für Bremen abgelehnt[292], dort wird jedoch über die Beschränkung des Deputationswesens, einer bremischen Besonderheit[293], diskutiert[294]. Die mögliche Einebnung der genannten stadtstaatlichen Besonderheiten würde eine weitere Unitarisierung des Landesverfassungsrechts bedeuten.

V. Spielräume der Landesverfassungen vor dem Hintergrund ihrer bundesstaatlichen Einbindung

Die Bedeutung der Landesverfassungen, ihrer Entstehung und ihrer Änderungen, hängt im Bundesstaat von den Spielräumen ab, die das Bundesrecht den Landesverfassungen beläßt. Der Stellenwert der Landesverfassungen ist umso geringer, je intensiver das vorrangige Bundesrecht, insb. die Bundesverfassung, bindende Vorgaben oder gar unmittelbar anwendbare Vorschriften für den Landesbereich enthält. Der Einfluß des Bundesrechts ist den Landesverfassungen nicht ohne weiteres

---

290 Vgl. ebd., Art. 1 Ziff. 24.

291 Vgl. den Bericht (Anm. 103), S. 83 ff.

292 Vgl. den Bericht (Anm. 93), S. 9.

293 Dazu näher *Erich Röper*, Deputationen, in: Volker Kröning u.a. (Hrsg.), Handbuch der Bremischen Verfassung, 1991, S. 428-448.

294 Vgl. den Bericht (Anm. 93), S. 5 f.

anzusehen[295]. Normen der Landesverfassungen können unerkannt rechtswidrig, unwirksam oder nichtig sein. Eine ins einzelne gehende Prüfung der Vereinbarkeit von in den Landesverfassungen enthaltenen Bestimmungen mit dem Bundesrecht – die Feststellung der Differenz zwischen Schein und Sein[296] bzw. zwischen Sein und Sollen – kann hier nicht erfolgen[297]. Im folgenden wird das Verhältnis von Landesverfassungsrecht und Bundesrecht nur in seinen Umrissen dargestellt.

1. Grundsatz

Die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder stehen grundsätzlich selbständig nebeneinander[298]. Diese prinzipielle Gleichordnung besteht indessen konkret "nur in den Bereichen, die die Bundesverfassung nicht geordnet hat"[299]. Diese Bereiche liegen nicht ein für allemal fest. Aufgrund der Kompetenz-Kompetenz der Bundesorgane[300] kann der Bereich der Gleichordnung – in den Grenzen des Art. 79 Abs. 3 GG – zulasten der Länder verändert werden. Solange eine solche Änderung der Bundesverfassung nicht erfolgt ist, muß der Bund den aktuellen Gleichordnungsbereich achten[301].

In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts läßt sich darüber hinaus eine Tendenz nachweisen, den Gleichordnungsbereich der Landesverfassungen weit, den Einflußbereich des Bundesrechts "eng"

---

295 Eine Ausnahme ist z.B. der Verzicht auf einen eigenen Grundrechtskatalog wegen Art. 1 Abs. 3 GG.

296 Vgl. *Josef Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: HStR IV, § 98 Rn. 80.

297 Vgl. hierfür z.B. die Untersuchung von *Wilhelm Kanther*, Die neuen Landesverfassungen im Lichte der Bundesverfassung, 1993.

298 Std. Rechtsprechung des BVerfG; vgl. z.B. BVerfGE 64, 301 (317); 60, 175 (209); 41, 88 (118).

299 BVerfGE 13, 54 (78).

300 BVerfGE 13, 54 (79).

301 Vgl. oben, Abschnitt II. 1.

auszulegen[302]. Allgemein betont das Bundesverfassungsgericht die föderalistische Grundlage der Bundesrepublik Deutschland[303] und hebt den Freiraum der Länder bei der Gestaltung ihrer verfassungsmäßigen Ordnung hervor[304]. In vielen Entscheidungen konkretisiert das Bundesverfassungsgericht diese Grundhaltung: (a) Die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes, die naturgemäß den Wirkungsbereich des Landesverfassungsrechts schmälern, erfordern eine "strikte Auslegung"[305]; (b) Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes außerhalb der Art. 73 ff. GG sind keine ausschließlichen, sondern nur konkurrierende Kompetenzen und damit an Art. 72 Abs. 2 GG gebunden, wenn ihre Wahrnehmung der Natur der Sache nach auch durch die Verfassungsorgane der Länder erfolgen kann[306]; (c) Doppelzuständigkeiten, d.h. Zuständigkeiten des Bundes und der Länder für den gleichen Gegenstand, vermeidet das Bundesverfassungsgericht nicht einseitig zulasten der Länder, sondern stellt auf die "wesensmäßige und historische Zugehörigkeit"[307] oder das "Schwergewicht"[308] ab; (d) der Bund darf seine Gesetzgebungskompetenzen nicht in einer Weise ausüben, durch die mittelbar die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern unterlaufen würde[309]; (e) schließlich lehnt es das Bundesverfassungsgericht ab, "auf dem Umweg über Art. 2 Abs. 1 GG" die Vereinbarkeit von *Landes*recht mit der *Landes*verfassung zu prüfen, weil andernfalls "die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder praktisch weitgehend ausgehöhlt" würde[310].

Wenn im folgenden der Einfluß des Bundesrechts auf den Verfassungsbereich der Länder näher untersucht wird, ist der beschriebene re-

---

302 So ausdrücklich BVerfGE 4, 115 (136), im Hinblick auf die Freiheit der Länder, die Rechtsverhältnisse ihrer Beamten zu ordnen.

303 Ebd.; vgl. auch Anm. 7.

304 Z.B. in BVerfGE 60, 175 (208).

305 BVerfGE 61, 149 (174).

306 BVerfGE 1, 14 (35).

307 BVerfGE 36, 193 (203).

308 BVerfGE 80, 124 (132).

309 BVerfGE 61, 149 (205).

310 BVerfGE 60, 175 (209); 41, 88 (119).

striktive Ansatz des Bundesverfassungsgerichts als *Auslegungsgrundsatz* stets im Auge zu behalten.

2. *Einfluß des Bundesrechts auf den Verfassungsbereich der Länder*

a) *Bundesrecht bricht Landesverfassungsrecht*

Nach Art. 31 GG wird Landesrecht von Bundesrecht gebrochen. Unter den noch näher zu erörternden Voraussetzungen des Art. 31 GG hat Bundesrecht jeglichen Rangs Vorrang vor Landesrecht jeglichen Rangs, also auch vor Landesverfassungsrecht[311]. Hierbei handelt es sich um eine Bestimmung, die im Bundesstaat etwas Selbstverständliches normiert[312], mehr noch, um eine Norm, die den Vorrang nicht zu begründen vermag, sondern ihn voraussetzt[313]. Darüber hinaus ist der in Art. 31 GG erkennbare *Vor*rang des Bundesrechts nicht auch Ausdruck einer generellen *Höher*rangigkeit[314] von Bundesrecht gegenüber Landesrecht[315]. Die grundsätzliche Gleichordnung der Verfassungsräume von Bund und Ländern und der erwähnte restriktive Auslegungsgrundsatz schließen eine solche Anreicherung des mit Art. 31 GG verfolgten Zwecks aus.

---

311 AK-GG-*Bothe*, 2. Aufl., Art. 31 Rn. 3.

312 Zutreffend AK-GG-*Bothe*, 2. Aufl., Art. 31 Rn. 1.

313 Auch der Vorrang des Rechts der Europäischen Gemeinschaft, die kein Bundesstaat ist, beruht nicht auf einer ausdrücklichen Anordnung in den Gemeinschaftsverträgen, sondern folgt aus der Natur des Gemeinschaftsrechts; grundlegend EuGH, Urteil vom 15. Juli 1964, Rs. 6/64 (Costa/E.N.E.L.), Slg. 1964, S. 1251 (1270).

314 So aber BVerfGE 36, 342 (364); *Horst Tilch*, Inhaltsgleiches Bundes- oder Landesverfassungsrecht als Prüfungsmaßstab, in: Christian Starck / Klaus Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband II, 1983, S. 551 (565); *Thomas Jamrath*, Normenkontrolle der Verwaltung und Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 25.

315 Umgekehrt erscheint es ebenso ausgeschlossen, Landesverfassungsrecht als "höherrangiges Recht" gegenüber einfachem Bundesrecht anzusehen (so aber OLG Koblenz, JBl. 1984, S. 28); zur Anwendbarkeit der lex-superior-Regel in diesem Fall vgl. *Wolfgang März*, Bundesrecht bricht Landesrecht, 1989, S. 107 f.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluß vom 29. Januar 1974[316] die Anwendungsvoraussetzungen von Art. 31 GG geklärt. Danach müssen zwei Normen – eine bundesrechtliche und eine landesrechtliche – für denselben Sachverhalt mit verschiedenen – genauer: widersprüchlichen[317] – Ergebnissen Anwendung beanspruchen[318]. In diesem Fall spricht das Bundesverfassungsgericht von einer Normenkollision, deren Lösung Art. 31 GG obliegt.

Eine Normenkollision kann nur zwischen Vorschriften auftreten, die beide – die Kollisionsnorm hinweggedacht – *anwendbar*[319], also nicht bereits wegen Verstoßes gegen Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes nichtig sind[320]. Für die Anwendbarkeit von Art. 31 GG im Bereich des Landesverfassungsrechts kommt es daher entscheidend darauf an, ob die Kompetenznormen der Art. 70 ff. GG nicht nur dem einfachen Gesetzgeber, sondern auch dem Verfassungsgesetzgeber in den Ländern Schranken setzen. In diesem Fall würde eine Vielzahl landesverfassungsrechtlicher Bestimmungen schon wegen Kompetenzverstoßes nichtig[321] sein.

Die Frage ist in der Literatur umstritten[322]. Sie ist grundsätzlich zu verneinen, wenn auch nicht mit dem Argument, andernfalls müßte sich auch das Grundgesetz an der Verteilung der Gesetzgebungskompeten-

---

316 BVerfGE 36, 342.

317 Vgl. *Sachs* (Anm. 30), S. 863: Es müsse ein Gebot auf ein Verbot treffen.

318 BVerfGE 36, 342 (363).

319 BVerfGE 36, 342 (363).

320 Näher AK-GG-*Bothe*, 2. Aufl., Art. 31 Rn. 7 ff.

321 Dies ist die Folge eines Kompetenzverstoßes; vgl. BVerfGE 36, 342 (364).

322 Vgl. einerseits – eine Bindung an Art. 70 ff. GG bejahend – *Michael Sachs*, Die Landesverfassung im Rahmen der bundesstaatlichen Rechts- und Verfassungsordnung, ThürVBl. 1993, S. 121 (122); *März* (Anm. 315), S. 183 ff.; anderseits *Johannes Dietlein*, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer, 1993, S. 44 f.; *Ute Sacksofsky*, Landesverfassungen und Grundgesetz – am Beispiel der Verfassungen der neuen Bundesländer, NVwZ 1993, S. 235 (239); *Jost Pietzcker*, Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht im Bundesstaat, in: HStR IV, § 99 Rn. 35.

zen messen lassen[323]. Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet deutlich zwischen Verfassungsgesetzgeber und einfachem Gesetzgeber, zwischen verfassungsrechtlicher Regelung und einfachgesetzlicher Ausführung und Konkretisierung[324]. Genauso wie der Verfassungsgeber (*pouvoir constituant*) über dem verfaßten Gesetzgeber (*pouvoir constitué*) steht[325], steht der verfassungsändernde Gesetzgeber (*pouvoir constituant institué*[326]) über dem einfachen Gesetzgeber. Diese Unterscheidung rechtfertigt es, das Landesverfassungsrecht grundsätzlich von der Beachtung der Art. 70 ff. GG freizustellen. Zudem beurteilt das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit von Landesverfassungsrecht mit Bundesrecht anhand von Art. 31 GG[327] und verneint damit implizit ein Kompetenzproblem.

Die Gegenmeinung versucht das Auftreten von vorprogrammierten Kompetenzverstößen dadurch zu verringern, daß sie die "Kompetenz der Länder für ihr jeweiliges Landesverfassungsrecht" einem etwaigen Gesetzgebungsrecht des Bundes gegenüberstellt und auf die Grundsätze zur Lösung bzw. Vermeidung von Doppelzuständigkeiten[328] verweist[329]. Dagegen spricht indessen, daß das Grundgesetz Doppelzuständigkeiten und alle damit verbundenen Abgrenzungsprobleme möglichst weitgehend vermeiden will[330]; die Bindung auch des Landesverfassungsgesetzgebers an eine für den Bereich der einfachen Gesetzgebung ohne weiteres (Art. 70 Abs. 1 GG) anzunehmende "Kompetenz der Länder für ihr Verfassungsrecht", die nach materiellen Gesichtspunkten zu bestimmen ist[331], würde solche Abgrenzungsprobleme ohne Not vermehren.

---

323 So aber *Dietlein* (Anm. 322), S. 44; richtig demgegenüber *März* (Anm. 315), S. 185.

324 BVerfGE 36, 342 (364, 368).

325 BVerfGE 1, 14 (61).

326 Näher *Stern* (Anm. 190), S. 152, 154.

327 Vgl. BVerfGE 36, 342, insb. S. 365 f.

328 Vgl. dazu den Text bei Anm. 307 und 308.

329 So *Sachs* (Anm. 322), S. 123.

330 BVerfGE 36, 193 (202 f.).

331 Vgl. hierzu den Versuch von *Sachs* (Anm. 322), S. 122 f.

Die "Kompetenz der Länder für ihr Verfassungsrecht" beschränkt daher nicht schon die Befugnis der Länder, in ihren Verfassungen *jedwede* Regelung zu treffen, sondern kommt erst dann ins Spiel, wenn es – unter dem Gesichtspunkt von Doppelzuständigkeiten – um die Abwehr von Eingriffen des Bundes in diese Länderkompetenz geht[332].

Genauso wenig überzeugt es, den durch die angenommene Geltung der Kompetenzvorschriften der Art. 70 ff. GG eingeschränkten Spielraum der Landesverfassungen dadurch wieder zu erweitern, daß äußerlich kompetenzwidrige Verfassungsvorschriften unter einen "unausgesprochen wirksamen Vorbehalt entgegenstehenden Bundesrechts" gestellt werden[333], denn durch einen solchen formal-salvatorischen Vorbehalt werden die angeblich auch im Verfassungsbereich der Länder anwendbaren Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes letztlich umgangen[334]. Auch deshalb ist es befriedigender, die Landesverfassungen von vornherein von den Art. 70 ff. GG freizustellen.

Sollte der Verfassungsgesetzgeber in die Landesverfassung Bestimmungen aufnehmen, die so konkret sind, daß sie z.B. mit einfachem Bundesrecht kollidieren, so tritt die Rechtsfolge des Art. 31 GG ein[335]. In einem solchen Fall kann aber nicht von einer "*Umgehung* fehlender Kompetenz zur (einfachen) Gesetzgebung"[336] oder einem "Mißbrauch"[337] gesprochen werden, selbst wenn eine Umgehungs- oder Mißbrauchsabsicht evident ist, da die Freistellung des Verfassungsgesetzgebers von der grundgesetzlichen Kompetenzordnung hierdurch verbal entwertet und letztlich doch der Maßstab der Art. 70 ff. GG zugrunde gelegt wird.

Ob die Rechtsfolge von Art. 31 GG, das "Brechen", stets, also auch im Fall kollidierenden Landesverfassungsrechts, Nichtigkeit bedeuten

---

332 Hierzu *Pietzcker* (Anm. 322), Rn. 36.

333 So aber *Sachs* (Anm. 322), S. 123, 124.

334 *Magiera*, Diskussionsbeitrag, in: Stern (Anm. 13), S. 170, hält einen solchen Vorbehalt zutreffend für eine "Absurdität".

335 Zutreffend OLG Koblenz, JBl. 1984, S. 28.

336 So aber *Sacksofsky* (Anm. 322), S. 239 (Hervorhebung hinzugefügt).

337 So *Pietzcker* (Anm. 322), Rn. 35.

muß[338], ist offen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich dahin geäußert, "brechen" könne im Einzelfall Verschiedenes bedeuten[339]. Der "Respekt vor einer Landesverfassung"[340] könnte es auch bei kollidierendem, und nicht nur bei mit Bundesrecht übereinstimmendem Landesverfassungsrecht verbieten anzunehmen, daß dieses "gebrochen wird mit der Folge, daß es nichtig ist"[341].

b) *Bundesverfassungsrecht prägt Landesverfassungsrecht*

Der destruktiven Wirkung des Art. 31 GG stehen konstruktive, das Landesverfassungsrecht determinierende Normen des Grundgesetzes gegenüber. Sinn der Einwirkung bundesverfassungsrechtlicher Bestimmungen in den Landesbereich ist es, ein gewisses Maß an *Homogenität*, das gemeinhin im Bundesstaat für unentbehrlich gehalten wird[342], durch Normativbestimmungen – wie Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG – vorzuschreiben oder *Uniformität* durch unmittelbar anwendbare Bestimmungen – wie Art. 1 Abs. 3 GG – zu erzwingen.

aa) Homogenität

Nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern "den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen"[343]. Das damit geforderte Maß der erforderlichen Homogenität ist gering, glaubt man dem Bundesverfassungsgericht[344]. Entsprechend

---

338 Dafür etwa *Sachs* (Anm. 322), S. 124; *Magiera* (Anm. 13), S. 152; *Pietzcker* (Anm. 322), Rn. 40.

339 BVerfGE 36, 342 (365).

340 BVerfGE 36, 342 (366).

341 Ebd.

342 Vgl. etwa *Jens Kersten*, Homogenitätsgebot und Landesverfassungsrecht, DÖV 1993, S. 896; *Sacksofsky* (Anm. 322), S. 236.

343 Zu den einzelnen Merkmalen näher *Detlef Merten*, Grundgesetz und Verfassungen der neuen deutschen Länder, in: Blümel u.a. (Anm. 191), S. 47 (50 ff.).

344 Vgl. z.B. BVerfGE 24, 367 (390); 9, 268 (279).

sollen die Länder bei der Gestaltung ihrer verfassungsmäßigen Ordnung über einen weiten Freiraum verfügen[345]. Ob diese Aussage der verfassungsrechtlichen Realität entspricht, kann hier nicht untersucht werden. Die diesbezüglichen Einschätzungen in der Literatur könnten kaum gegensätzlicher sein[346].

Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG ist eine "Normativbestimmung"[347]. Er gilt – wie das Bundesverfassungsgericht schon früh entschieden hat – "nicht *in* den Ländern", sondern "sichert die Homogenität der verfassungsmäßigen Ordnung, indem er den Ländern Pflichten gegenüber dem Bund auferlegt"[348]. Aufgrund dieser Formulierung kann es nicht zweifelhaft sein, daß Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die Länder rechtlich bindet und insofern in die Landesverfassung "hineinwirkt"[349]. Er ist – ebenso wie die ihn konkretisierenden Normen des Grundgesetzes, z.B. Art. 48 Abs. 3 GG[350] – unmittelbar *geltendes* Recht. Die Länder und ihre Organe sind zur Beachtung der von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG gezogenen Grenzen verpflichtet. Denn es ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Länder *vor* einer grundgesetzkonformen Ausformung ihrer verfassungsmäßigen Ordnung von der Beachtung dieser äußeren Grenzen entbunden sein sollten. Im Gegenteil: Da Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die verfassungsmäßige Ordnung "im materiellen Sinn" meint[351], müssen auch einfache Gesetze, die zu diesem Bereich zählen[352], die Grenzen des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG beachten[353]. Es ist daher folgerichtig und bestätigt die unmittelbare

---

345 BVerfGE 60, 175 (207); 4, 178 (189).

346 Vgl. einerseits *Rolf Grawert*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, NJW 1987, S. 2329 (2330): Art. 28 Abs. 1 GG habe eine "komplexe Systementfaltung erfahren, die beengend wirkt"; andererseits *Pestalozza* (Anm. 189), S. 747: "Der Spielraum für Variationen ist groß".

347 BVerfGE 47, 253 (272); 6, 104 (111).

348 BVerfGE 1, 208 (236) (Hervorhebung im Original); vgl. auch BVerfGE 22, 180 (204); 6, 104 (111).

349 *Stern* (Anm. 190), S. 705 f.

350 BVerfGE 40, 296 (319).

351 So ausdrücklich BVerfGE 41, 88 (119).

352 Beispiele bei *Stern* (Anm. 190), S. 107 f.

353 BVerfGE 6, 104 (111).

Geltung von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, wenn das Bundesverfassungsgericht Normen des Landesrechts direkt an dieser Bestimmung mißt[354].

Das "Hineinwirken" von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG in den Landesbereich geht indessen nicht so weit, daß Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG auch ohne eine Umsetzung durch die Länder unmittelbar – sei es als Bundes-, sei es als Landesverfassungsrecht – *anwendbar* wäre[355] und dadurch die verfassungsmäßige Ordnung der Länder *aktiv* formen würde[356]. Denn dies würde voraussetzen, daß Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG hinreichend präzise Vorgaben für den Landesbereich macht. Das ist nach der eindeutigen Formulierung des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG nicht der Fall. Zudem würde durch eine unmittelbare Anwendbarkeit der Spielraum, über den die Länder nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der Gestaltung ihrer verfassungsmäßigen Ordnung verfügen, negiert. Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich festgestellt, daß die Verfassungsprinzipien des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG in den Landesverfassungen "in verschiedener Weise ausreichend konkretisiert werden (können)"[357] und – konkreter – daß Art. 28 Abs. 1 GG nicht fordere, "das parlamentarische Regierungssystem in einem Bundesland müsse in allen Einzelheiten der Regelung, die dieses System im Grundgesetz gefunden hat, entsprechen"[358].

Sollte ein Land die von Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG gezogenen äußeren Grenzen überschreiten, sind die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassung nichtig. Dies folgt aber nicht aus Art. 31 GG[359], da diese Vorschrift eine Kollision zwischen zwei unmittelbar *anwendbaren* Nor-

---

354 Bedenken hat insoweit *Sachs* (Anm. 322).

355 Zutreffend *Sachs* (Anm. 322).

356 Nur um einen solchen Fall, um die Ablehnung der – positiven – Begründung konkreter Rechte durch Art. 28 Abs. 1 GG, ging es in BVerfGE 1, 208 (236); eine – negative – Bindung der Länder an die äußeren Grenzen des Art. 28 Abs. 1 GG wurde dadurch nicht verneint.

357 BVerfGE 34, 52 (58 f.).

358 BVerfGE 27, 44 (56).

359 So aber die überwiegende Meinung; vgl. z.B. *Stern* (Anm. 190), S. 706 i.V.m. *ders.*, in: Bonner Kommentar, Art. 28 Rn. 16; *Pietzcker* (Anm. 322), Rn. 37.

men voraussetzt, eine unmittelbare Anwendbarkeit der in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG den Ländern vorgegebenen Verfassungsprinzipien jedoch, wie dargestellt, ausscheidet. Eine Kollision i.S.v. Art. 31 GG zwischen einer Norm des Landesverfassungsrechts und einem der in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG enthaltenen Grundsätze ist ausgeschlossen[360]. Richtigerweise ist die Nichtigkeit einer solchen Norm direkt aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG herzuleiten[361].

bb) Uniformität

Die intensivste Form der Einwirkung der Bundesverfassung in das Landesverfassungsrecht findet sich in Gestalt von Bestimmungen, die der Landesgewalt nicht nur Rahmen setzen und Vorgaben machen, sondern bestimmte Inhalte kraft Bundesrechts im Landesbereich unmittelbar anwendbar machen. Zu solchen Bestimmungen zählen z.B. Art. 1 Abs. 3 GG betreffend die Grundrechtsbindung aller staatlichen Gewalt, Art. 21 GG betreffend die politischen Parteien[362] oder Art. 33 GG betreffend die staatsbürgerlichen Rechte[363]. Es handelt sich hierbei vielfach um allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze, die zwar nur im Grundgesetz ausdrücklich formuliert sind, "aber als ungeschriebene Bestandteile auch der Landesverfassungen vorausgesetzt werden können und müssen"[364]. Das Bundesverfassungsgericht veranschaulicht dieses Hineinwirken mit der Formulierung, die Verfassung der Gliedstaaten eines Bundesstaates sei nicht in der Landesverfassungsurkunde allein enthalten, in sie hinein wirkten auch Bestimmungen der Bundesverfassung. Erst beide Elemente zusammen – Landesverfassungsurkunde und hineinwirkende Bestimmungen der Bundesverfassung – machten die Verfassung des Gliedstaates aus[365].

---

360 Zutreffend *Dietlein* (Anm. 322), S. 46.

361 AK-GG-*Bothe*, 2. Aufl., Art. 28 Rn. 16.

362 BVerfGE 66, 107 (114) m.w.N.

363 BVerfGE 9, 268 (286) zu Art. 33 Abs. 5 GG.

364 BVerfGE 1, 208 (233).

365 BVerfGE 1, 208 (232).

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat zu Zweifeln darüber Anlaß gegeben, mit welchem Ergebnis die Bundesverfassung in die Landesverfassungen hineinwirkt. Häufig werden Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere im Zusammenhang mit Art. 21 GG, dahin verstanden, die Bundesverfassung *schaffe* Landesverfassungsrecht. So hat das Bundesverfassungsgericht etwa festgestellt, daß "Art. 21 GG nicht nur für den Bereich des Bundes, sondern seine Grundsätze unmittelbar auch in den Ländern *als Landesverfassungsrecht* gelten"[366].

Keinesfalls kann diese Aussage bedeuten, das Grundgesetz bringe *formelles* Landesverfassungsrecht hervor[367]. Diese Vorstellung ist nicht akzeptabel, weil das Bundesverfassungsgericht selbst eindeutig das von einem *Bundes*organ gesetzte Recht als *Bundes*recht, das von einem *Landes*organ gesetzte Recht als *Landes*recht qualifiziert[368]. Bundesverfassungsrecht kann nur *als Bundesrecht* in das Landesverfassungsrecht hineinwirken[369]. Gerade zur Vorschrift des Art. 21 GG hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß sie auch in ihrer Bedeutung für den Landesbereich nicht zu Landesverfassungsrecht mutiert, sondern es auch in diesem Fall um "die Auslegung des Grundgesetzes, nämlich ... die Auslegung des Art. 21 GG", geht[370].

Die Mißverständnisse, die das Bundesverfassungsgericht mit seinen Formulierungen hervorgerufen hat, beruhen offensichtlich auf einer nicht ganz eindeutigen Terminologie. Die hineinwirkenden Normen des Grundgesetzes sind Landesverfassungsrecht nur *im materiellen Sinn*, da sie "materiell (= gegenständlich, inhaltlich)"[371] Verfassungsrecht für die Länder enthalten. Zusammen mit den in der Verfassungsurkunde, der

---

366 BVerfGE 60, 53 (62) (Hervorhebung hinzugefügt).

367 Dahin gehen aber die Bedenken von *Jochen Rozek*, Das Grundgesetz als Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte, 1993, insb. S. 100 ff., 179 ff.

368 BVerfGE 18, 407 (414).

369 Im Ergebnis ebenso *Rozek* (Anm. 367), S. 179.

370 BVerfGE 6, 367 (375).

371 *Stern* (Anm. 190), S. 107.

formellen Verfassung, vereinten Rechtssätzen bilden sie die "Verfassung des Gliedstaates"[372].

372 BVerfGE 1, 208 (232).