

Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung der Länder als Ausdruck praktizierter Bundesstaatlichkeit

*Matthias Dombert**

Der durch Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1, Abs. 3, 30 GG verankerte föderale Aufbau der Bundesrepublik als Konstante deutscher Staatsgeschichte ordnet die Verfassungsbereiche des Bundes und der Länder selbständig nebeneinander an.¹ Den Ländern verschafft dies Autonomie und Gestaltungsmacht. Ihre Hoheitsmacht ist nicht vom Bund abgeleitet, sondern wird von ihm vorausgesetzt und anerkannt.²

Länderverfassungen haben eine andere Aufgabe als „Einheitsverfassungen“.³ Während es Aufgabe einer Einheitsverfassung wie der des Grundgesetzes ist, unter Einbeziehung der Staatsebenen von Bund und Ländern eine Grundordnung zu schaffen, soll die *Landesverfassung* die Staatsgewalt im Land legitimieren und begrenzen,⁴ daneben aber auch mit Blick auf die Bundesebene eine nicht unerhebliche *Ergänzungsfunktion* wahrnehmen. Länderverfassungen kann für das Bundesverfassungsrecht Vorbild- oder Modellcharakter zukommen, indem sie verfassungsrechtliche Alternativen aufzeigen und damit durchaus einen

* Prof. Dr. Matthias Dombert, Honorarprofessor an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Potsdam.

¹ BVerfG, Beschl. v. 07.05.2001 – 2 BvK 1/00 (Landesnaturenschutzgesetz Schleswig-Holstein) – E 103, 332 (357).

² BVerfG, Beschl. v. 24.03.1982 – 2 BvH 1/82, u. a. (Startbahn West) – E 60, 175.

³ Pestalozza, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, in: NVwZ 1987, S. 744 ff.; Sachs, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, in: DVBl. 1987, S. 857 ff.

⁴ Grawert, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, in: NJW 1987, S. 2329 (2338).

föderalen Verfassungswettbewerb zwischen unterschiedlichen Regelungsmodellen der Länder begründen.⁵ Beispiel hierfür ist die Staatszielbestimmung des „Umweltschutzes“, die bereits in allen Landesverfassungen Ostdeutschlands enthalten war⁶, ehe sie mit Art. 20a GG durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994⁷ in der Bundesverfassung verankert wurde.

Es ist vor allem die Bestimmung des Art. 28 Abs. 1 GG, die als Vorgabe für die Verfassungsgesetzgebung der Länder wirkt.⁸ Ihr kommt eine Doppelbedeutung zu.⁹ Sie gibt der Verfassungsautonomie der Länder sichtbaren Ausdruck, begrenzt aber gleichzeitig deren konstitutionelle Gestaltungsfreiheit.¹⁰ Dies bedeutet keine verfassungsrechtliche Strangulierung der Länder. Art. 28 Abs. 1 GG fordert nur ein gewisses Maß an Homogenität von Bundes- wie Landesverfassungen.¹¹ Nur soweit das Grundgesetz anderes vorschreibt, sind die Länder in der Ausgestaltung ihrer Verfassung gebunden.¹² Eine „Verfassungspflicht“ geht damit nicht einher. Die Länder trifft keine Pflicht zur förmlichen Verfassungsgesetzgebung. Sie sind darin frei, sich eine geschriebene Verfassungsurkunde zu geben, darauf zu verzichten oder sie auf ein Organisationsstatut zu beschränken.¹³

Mittlerweile haben aber alle deutschen Bundesländer die ihnen von Art. 20 Abs. 1 GG zugewiesene Verfassungskompetenz umgesetzt. Sie

⁵ *Sachs* (Anm. 3), DVBl. 1987, S. 857 (863).

⁶ Art. 39 LVerf Bbg; 10 LVerf SN; 35 LVerf LSA; 44 LVerf TH; 12 LVerf MV.

⁷ BGBl. I, S. 3146 ff.

⁸ *Sachs*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, S. 74.

⁹ *Nierhaus*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2009, Rn. 7.

¹⁰ *Pestalozza* (Anm. 3), in: NVwZ 1987, S. 744 (747).

¹¹ BVerfG, Beschl. v. 17.12.1975 – 1 BvR 548/68 (Gemeinschaftsschule Nordrhein-Westfalen) – E 41, 88 (119).

¹² BVerfG (Anm. 11), E 41, 88 (119); Beschl. v. 29.01.1974 – 2 BvN 1/69 (Niedersächsisches Landesbesoldungsgesetz) – E 36, 342 (361).

¹³ Näher m. w. N. *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 28, Rn. 52.

verfügen – mit Ausnahme Hamburgs¹⁴ – über Vollverfassungen, die neben staatsorganisatorischen Regelungen auch Grundrechtsgewährleistungen aufweisen.¹⁵ In Ostdeutschland entstanden selbstbewusste „Staats“-Verfassungen¹⁶ mit *Grundrechtskatalogen*, die etwa in Brandenburg, Sachsen-Anhalt oder Thüringen umfassender als diejenigen des Grundgesetzes sind, und die *Einrichtungsgarantien* neben *Staatszielbestimmungen* stellen.¹⁷ Gerade für manchen westdeutschen Betrachter war dies gewöhnungsbedürftig. Ausgehend von den Erfahrungen der untergegangenen DDR, auch geprägt durch das Bestreben, neue Wege zu gehen, finden sich in den ostdeutschen Länderverfassungen nämlich Staatszielbestimmungen, die dem mittlerweile gewachsenen bundesrepublikanischen staatsrechtlichen Regelungsverständnis eher fremd waren. Wenn etwa Art. 48 LVerf Bbg das Land verpflichten will, *„im Rahmen seiner Kräfte durch eine Politik der Vollbeschäftigung und Arbeitsförderung für die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit zu sorgen, welche das Recht jedes Einzelnen umfasst, seinen Lebensunterhalt durch freigeählte Arbeit zu verdienen“*, oder Art. 47 Abs. 1 LVerf Bbg das Land verpflichtet, *„im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf eine angemessene Wohnung zu sorgen...“* und in Abs. 2 S. 1 anordnet, dass die *„Räumung einer Wohnung nur vollzogen werden“* darf, *„wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht“*¹⁸, sah mancher Kommentator hierdurch die *„normative Schärfe des Grundgesetzes“* durch landesstaatlich nicht steuerbare Zielvorgaben und Politikvorstellungen herausgefordert und aufs Spiel gesetzt.¹⁹ Gänzlich neu sind derartige Regelungen aber nicht. Vergleichbare politische Zielvorgaben waren auch schon in früheren Jahren Bestandteil der Verfassungsgesetzgebung in den

¹⁴ Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 06.06.1952, HmbBl I 100-a zuletzt Art. 4 und 6 geändert durch Gesetz v. 08.07.2009 (HmbGVBl. S. 221).

¹⁵ Dreier (Anm. 13), Art. 28, Rn. 51.

¹⁶ Menzel, Landesverfassungsrecht, Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat, 2002, S. 365.

¹⁷ Menzel (Anm. 16), S. 365.

¹⁸ LVerfG Bbg, Beschl. v. 19.05.1994 – 6/93, u. a. – LKV 1994, S. 443.

¹⁹ Dietlein, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer. Zugleich ein Beitrag zur Auslegung der Art. 31 und 142 GG, 1993, S. 60 m. w. N.

Ländern, sei es, dass der Acht-Stunden-Tag als „gesetzliche Regel“ verfassungsrechtlich verankert wurde²⁰, der 1. Mai als „gesetzlicher Feiertag aller arbeitenden Menschen“ festgeschrieben werden sollte²¹ oder die „Förderung des Baues billiger Volkswohnungen ... Aufgabe des Staates und der Gemeinden sein sollte“²².

Der gesellschaftspolitische Wunschzettel, der in diesen Bestimmungen zum Ausdruck kommt, darf in seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung freilich nicht überschätzt werden. Ob und inwieweit derartige Bestimmungen vor den Anforderungen der Einheitsverfassung des Grundgesetzes Wirksamkeit beanspruchen können, ist damit noch nicht gesagt. Es ist die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder gewesen, die in ihrer Rechtsprechung – wie nachstehend zu zeigen sein wird – gerade vor dem Hintergrund bundesrechtlicher Anforderungen derartig hochtrabende Ansinnen auf das verfassungsrechtlich zulässige Maß zurückgeschraubt hat.

Die inhaltliche wie organisatorische Vielfalt, die sich bei der Betrachtung von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit auf Länderebene zeigt, ist bemerkenswert, kommt in ihr doch eine gewisse institutionelle Gegenläufigkeit zum Ausdruck. Während Staat und Gesellschaft immer mehr zu einer Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse tendieren, zeigt sich in diesem Teilbereich der Staatsorganisation ein deutlicher Trend zur Dezentralisation.²³ Das Bundesstaatsprinzip wird offenbar nicht nur als abstrakt genereller Regelungsrahmen verstanden, sondern als Chance begriffen, eigene rechtspolitische Akzentsetzungen auf Landesebene auch umsetzen zu können. Die unterschiedlichen *Ausformungen der Länderverfassungen* wie die unterschiedlichen Strukturen der Landesverfassungsgerichtsbarkeit sind so verstanden *Ausdruck bundesstaatlichen Bewusstseins* und Ausweis praktizierter Bundesstaatlichkeit.

²⁰ Art. 31, S. 1 LVerf HE.

²¹ Art. 32, S. 1 LVerf HE.

²² Art. 106, Abs. 2 LVerf Bay.

²³ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 647.

Differierende verfassungsrechtliche Akzentuierungen und voneinander abweichende Kontrollstrukturen auf Länderebene mögen als Zersplitterung empfunden werden, die die Handlungseinheit und -fähigkeit des Staates gefährdet,²⁴ angesichts altbewährter Strukturen auch Risiken für das Prinzip der Rechtssicherheit schafft. Die regionale Ausdifferenzierung hinsichtlich verfassungsrechtlicher Rechtsschutzgehalte und Rechtsschutzsysteme kann zudem geeignet sein, den Primat von Grundgesetz und Bundesverfassungsgericht in Frage zu stellen, jedenfalls aber das Risiko mit sich bringen, ein verfassungsrechtliches Stimmengewirr zu schaffen, in dem das – ohnehin schon hinreichend belastete – *Bundesverfassungsgericht* sich nur mühsam Gehör verschaffen kann. Derartige Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet. Schon vor Herstellung der deutschen Einheit ist ein Gleichklang der Rechtsprechung sowohl der Landesverfassungsgerichte untereinander als auch mit dem *Bundesverfassungsgericht* festgestellt und von der Existenz eines „gemeindeutschen Verfassungsrechts“ gesprochen worden.²⁵ Allerdings ist genauso festzustellen, dass es oftmals Landesverfassungsgerichte waren, die einen „Vorstoß in Neuland mit wichtigen Erkenntnissen zur Interpretation, Konkretisation und Entwicklung des Verfassungsrechts“ vorgenommen haben. Sieht man die Summe der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auf Länderebene, steht fest, dass sich die Landesverfassungsgerichtsbarkeit ihren Part im föderalen System des Verfassungsrechtsschutzes schon dadurch erarbeitet hat, dass sie in Wahrnehmung ihrer landesverfassungsrechtlichen Kontrollkompetenzen Sachmaterien geprägt hat, die heute geradezu als Domäne der Landesverfassungsgerichtsbarkeit angesehen werden. Der Spielraum, den die Landesverfassungen in diesem Zusammenhang gewähren, ist von der Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder konturiert und für Staat und Bürger sichtbar gemacht worden. Unterschiedliche Meinungen zwischen den Verfassungsgerichten einiger Länder sind nicht ausgeblieben, die Meinungsvielfalt ist unübersehbar. Der Wettbewerb der Meinungen indes erhält seinen begrenzenden Rahmen durch die *verbindende Klammer des Grundgesetzes*. Denn die Rechtsprechung der

²⁴ Zu Risiken des bundesstaatlichen Prinzips m. w. N *Stern* (Anm. 23), S. 659.

²⁵ *HessStGH*, Urt. v. 07.07.1977 – P. St. 783 – NJW 1977, S. 2065 ff.

Landesverfassungsgerichte hat im Ergebnis die einheitsstiftende Struktur des Grundgesetzes respektiert und betont und damit so zu dessen Überzeugungsbildung beigetragen. Dies mag gerade in Ostdeutschland für Ernüchterung gesorgt haben. Es sind die Verfassungsgerichte der Länder gewesen, die in ihrer Rechtsprechung überzogene Erwartungshaltungen an die rechtliche Reichweite und politische Wirksamkeit einzelner Verfassungsbestimmungen korrigiert und deutlich gemacht haben, dass etwa Verfassungsbestimmungen, die wie Art. 47 Abs. 1 LVerf Bbg das Land verpflichten, „im Rahmen seiner Kräfte für die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Wohnung zu sorgen“, keine unmittelbare Berechtigung des Bürgers bewirken.²⁶ Klarstellungsfunktion vor allem auf Erwartungen im politischen Raum hatte auch die Rechtsprechung. Die Länderkompetenzen wurden mit Blick auf die von der Bundesverfassung vorgegebenen Grenzen fixiert und damit das politisch Gewünschte dem verfassungsrechtlich Möglichen angepasst. Es bedurfte der verfassungsrechtlichen Judikatur auf Landesebene, um deutlich zu machen, dass es Landtagen verfassungsrechtlich verwehrt ist, bspw. durch Entschließungsanträge und politischen Druck Bundesorgane dazu zu zwingen, die von diesen getroffenen Sachentscheidungen zu ändern. Die Struktur des Bundesrates verbietet es, den Vertretern des Landes im Bundesrat rechtlich unverbindliche Vorgaben als Orientierungshilfe an die Hand zu geben und damit zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat zu machen.²⁷

Nirgendwo lässt sich die Berücksichtigung regionaler oder landmannschaftlicher Besonderheiten auf der Ebene der Länderverfassungen deutlicher feststellen als im Zusammenhang mit dem Schutz ethnischer und nationaler Minderheiten und Volksgruppen. Das Grundgesetz kennt derartige ausdrückliche Regelungen nicht.²⁸ Auf der *Ebene*

²⁶ LVerfG Bbg (Anm. 18), LKV 1994, S. 443; allgemein zu landesverfassungsrechtlichen Sozialbestimmungen eines „Rechts auf Wohnung“ Dietlein (Anm. 19), S. 146 ff.

²⁷ BVerfG, Beschl. v. 30.07.1958 – 2 BvF 3/58 (Volksbefragung über Atomwaffen) – E 8, 104; LVerfG Bbg, Urt. v. 28.01.1999 – 2/98 – NVwZ 1999, S. 868 ff.

²⁸ Zur verfassungspolitischen Diskussion um einen Art. 20 b GG; Osterloh, in: Sachs (Anm. 9), Art. 3, Rn. 229 f.

der Länderverfassungen zeigt sich der *Minderheitenschutz* in zweifacher Gestalt. So weisen die Länderverfassungen von Sachsen und Schleswig-Holstein in Art. 5 Abs. 2 LVerf SN und Art. 5 Abs. 1 HS 1 LVerf SH eine allgemeine Bestimmung über den Schutz nationaler Minderheiten auf. Daneben werden in Schleswig-Holstein mit der nationalen dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe konkrete Volksgruppen geschützt, die nach Art. 5 Abs. 2, S. 2 LVerf SH Anspruch auf Schutz und Förderung haben. In Sachsen und Brandenburg widmen sich Art. 6 Abs. 1 S. 2 LVerf SN und Art. 25 Abs. 1 S. 1 BbgLVerf den Sorben, die als westslawisches Volk in der Lausitz sowohl in Sachsen wie auch im benachbarten Brandenburg beheimatet sind.

Die Rechtsnatur der letztgenannten Bestimmungen geriet in der Ausprägung des Art. 25 LVerf Bbg in die Diskussion, als der Ort *Horno* – mitten im Braunkohlegebiet der Lausitz gelegen – zunächst umgesiedelt und später überbaggert werden sollte. Im Mittelpunkt des verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens stand u. a. die Frage, wieweit die Schutzrichtung der Verfassungsbestimmung reiche, vor allem, ob sie als Grundrecht im Sinne eines Abwehrrechtes oder als bloße Staatszielbestimmung aufgefasst werden müsse.

Die Entscheidung des *LVerfG Bbg* im Urteil vom 18. Juni 1998²⁹ zeigt auf der einen Seite das geradezu sensible Eingehen auf die Befindlichkeit einer ethnischen Minderheit, der in der deutschen Vergangenheit viel Leid zugefügt worden ist, lässt auf der anderen Seite aber keinen Zweifel am Primat des Bundesrechts. Der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 3 GG schafft eine Grenze, denn ein der Landesverfassung entnommener absoluter Bestandsschutz für sorbisch geprägte Siedlungen könnte sich wie eine Privilegierung gegenüber der sonstigen (nichtsorbischen) Bevölkerung auswirken, deren Ortschaften einer Inanspruchnahme durch den Braunkohlentageabbau ausgesetzt würden, ohne dass ihnen ein entsprechender verfassungsrechtlicher Schutz zukommen würde: Gleichbehandlung i. S. d. Art. 3 Abs. 3 als Diskriminierungsverbot, nicht aber (sorbisches) Besserstellungsgebot. Förderale Eigenregelungen werden außer durch das Verfassungsrecht

²⁹ *LVerfG Bbg*, Ur. 18.6.1998 – 27/9 – DVBl. 1999, S. 34 ff.

aber auch durch einfaches Bundesrecht begrenzt, das gegenüber nachgeordnetem Verfassungsrecht des Landes Vorrang zu beanspruchen hat. Ein in der Landesverfassung angelegter absoluter Bestandsschutz für sorbische Siedlungen würde mit fachrechtlichen Vorgaben des Bergrechts kollidieren. Die Inanspruchnahme des sorbischen Siedlungsgebietes ist nach dem Katalog des § 55 Abs. 1 BBergG auch unter dem Gesichtspunkt gemeinschädlicher Einwirkungen i. S. d. § 55 Abs. 1 Nr. 9 BBergG kein Versagungsgrund für die Betriebsplanzulassung.³⁰

Zieht man das Fazit im Rahmen des hier Möglichen, so kommt man zur Feststellung, dass Landesverfassungen wie Landesverfassungsgerichte dem deutschen Föderalismus insofern Gesicht und Kontur gegeben haben, als sie regionale, kulturelle und gesellschaftliche Differenzierungen aufgegriffen haben und widerspiegeln. Auch wenn die Gegebenheiten der modernen Gesellschaft zu einer gewissen Einebnung geführt haben, ist in den Bundesländern ein eigenständiges „*Regionalbewusstsein*“ entstanden, das seinen Ausdruck in den Länderverfassungen und in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte gefunden hat. Landesverfassungen und Landesverfassungsgerichte geben damit nicht verkümmerte Annexkompetenzen, sondern das Selbstbewusstsein föderaler Landeshoheiten wieder. Systemimmanente Fliehkräfte werden durch die vereinheitlichende Wirkung des Grundgesetzes und seiner – von den Landesverfassungsgerichten respektierten – Strukturprinzipien verfassungsrechtlich beherrscht. Auf eine Kurzformel gebracht: Länderverfassungen und Landesverfassungsgerichte bewirken *Einheit durch Vielfalt*.

³⁰ LVerfG Bbg (Anm. 29), DVBl. 1999, S. 34.