

Die Verfassung des Freistaates Bayern

KOMMENTAR

begründet von

DR. HANS NAWIASKY

weiland o. ö. Professor an der Universität München

2., neubearbeitete Auflage

herausgegeben von

CLAUS LEUSSER

und

DR. ERICH GERNER

weiland

Ministerialdirektor

im Bayerischen Staatsministerium
der Justiz

o. ö. Professor

an der Universität München

vordem Ministerialdirigent
in der Bayerischen Staatskanzlei

bearbeitet von

DR. KARL SCHWEIGER

und

DR. HANS ZACHER

Richter am Bundesverwaltungsgericht

vordem Mitglied des

Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

o. ö. Professor

an der

Universität München

unter Mitarbeit von

PROF. DR. AXEL FRHR. VON CAMPENHAUSEN

Staatssekretär im Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst

und

ASSESSOR FRANZ-GEORG VON BUSSE

1. bis 5. Lieferung



C. H. BECK'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
MÜNCHEN 1976

Dieses Titelblatt entstammt der 5. Lieferung (August 1976)

ISBN 3 406 02943 4

**Bayerische
Staatsbibliothek
München**

Gesamtwerk 3 406 02938 8 ergänzt bis 3 406 02943 4
Druck der C. H. Beck'schen Buchdruckerei Nördlingen

Inhaltsverzeichnis

Besondere Abkürzungen

Schrifttumshinweis (Zacher)

I. Text der Verfassung

II. Zur Geschichte Bayerns und zur Entwicklung seines Verfassungsrechts bis 1945 (Schweiger)

III. Systematischer Überblick über die Verfassung (Nawiasky)

IV. Die Entwicklung des Verfassungsrechts seit 1946 (Zacher)

V. Kommentar

Vorspruch (Schweiger)

Erster Hauptteil: Aufbau und Aufgaben des Staates (Art. 1 bis 97)
(Schweiger)

1. Abschnitt: Die Grundlagen des Bayerischen Staates (Art. 1 bis 12) (Schweiger)
2. Abschnitt: Der Landtag (Art. 13 bis 33) (Schweiger)
3. Abschnitt: Der Senat (Art. 34 bis 42) (Schweiger)
4. Abschnitt: Die Staatsregierung (Art. 43 bis 59) (Schweiger)
5. Abschnitt: Der Verfassungsgerichtshof (Art. 60 bis 69) (Schweiger)
6. Abschnitt: Die Gesetzgebung (Art. 70 bis 76) (Schweiger)
7. Abschnitt: Die Verwaltung (Art. 77 bis 83) (Schweiger)
8. Abschnitt: Die Rechtspflege (Art. 84 bis 93) (Schweiger)
9. Abschnitt: Die Beamten (Art. 94 bis 97) (Schweiger)

Zweiter Hauptteil: Grundrechte und Grundpflichten (Art. 98 bis 123)
(Art. 117, 120 bis 123: Zacher)
Art. 98 bis 116, 118, 119 folgen mit den nächsten Lieferungen

Dritter Hauptteil: Das Gemeinschaftsleben (Art. 124 bis 150)

1. Abschnitt: Ehe und Familie (Art. 124 bis 127) *folgen mit den nächsten Lieferungen*
2. Abschnitt: Bildung und Schule (Art. 128 bis 141) *folgen mit den nächsten Lieferungen*
3. Abschnitt: Religion und Religionsgemeinschaften (Art. 142 bis 150) Art. 142 bis 147 außer 143 Abs. 3 (*Frhr. von Campenhausen*); Art. 143 Abs. 3, 148 bis 150 (*von Busse*)

Vierter Hauptteil: Wirtschaft und Arbeit (Art. 151 bis 177)

1. Abschnitt: Die Wirtschaftsordnung (Art. 151 bis 157) (Zacher)
2. Abschnitt: Das Eigentum (Art. 158 bis 162) (Zacher)
3. Abschnitt: Die Landwirtschaft (Art. 163 bis 165) *folgen mit den nächsten Lieferungen*
4. Abschnitt: Die Arbeit (Art. 166 bis 177) *folgen mit den nächsten Lieferungen*

Schluß- und Übergangsbestimmungen (Art. 178 bis 188) (Zacher)

VI. Anhang (Schweiger)

- 1 a. Gesetz über das Wappen des Freistaates Bayern vom 5. 6. 1950 (BayBS I S. 126)
- 1 b. Verordnung zur Ausführung des Gesetzes über das Wappen des Freistaates Bayern (AVWpG) vom 24. 7. 1964 (GVBl. S. 153) idF. der Bek. vom 6. 2. 1975 (GVBl. S. 26)

Inhaltsverzeichnis

- 1c. Bekanntmachung über die Führung des Wappens des Freistaates Bayern vom 12. 10. 1950 (BayBS I S. 126) idF. der Verordnung vom 24. 7. 1964 (GVBl. S. 153)
- 2a. Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayerischen Landtags vom 23. 3. 1970 (GVBl. S. 95, ber. S. 128)
- 2b. Gesetz über die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten des Bayerischen Landtags vom 23. 12. 1965 (GVBl. S. 358) idF. der Gesetze vom 24. 5. 1968 (GVBl. S. 152) und vom 22. 5. 1970 (GVBl. S. 190)
- 2c. Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag vom 25. 9. 1974 (GVBl. S. 587) idF. der Änderungen vom 10. 12. 1974 und vom 15. 5. 1975 (GVBl. S. 154)
- 2d. Gesetz über die Befriedung des Landtagsgebäudes vom 7. 3. 1952 (BayBS I S. 435)
- 2e. Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Befriedung des Landtagsgebäudes vom 30. 4. 1969 (GVBl. S. 136, ber. GVBl. 1970 S. 7)
- 2f. Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten vom 22./24. 6. 1963
- 3a. Gesetz über den Senat idF. der Bek. vom 9. 2. 1966 (GVBl. S. 99) und des Gesetzes vom 18. 12. 1969 (GVBl. S. 399)
- 3b. Gesetz über die Aufwandsentschädigung für die Mitglieder des Bayerischen Senats vom 4. 12. 1961 (GVBl. S. 247) idF. des Gesetzes vom 23. 7. 1970 (GVBl. S. 302)
- 3c. Geschäftsordnung des Bayerischen Senats vom 1. 2. 1967 (SenAnl. X/185, 189)
- 4a. Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung vom 4. 12. 1961 (GVBl. S. 243) idF. der Gesetze vom 17. 11. 1966 (GVBl. S. 412), vom 22. 5. 1970 (GVBl. S. 189) und vom 11. 1. 1974 (GVBl. S. 1)
- 4b. Geschäftsordnung der Bayer. Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1) idF. der Bek. vom 27. 2. 1973 (StAnz. Nr. 10 S. 1, ber. Nr. 18 S. 1)
- 4c. Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (BayBS I S. 19) idF. der Bek. vom 11. 4. 1972 (GVBl. S. 157)
- 4d. Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder der Staatsregierung bei amtlicher Tätigkeit außerhalb des Sitzes der Staatsregierung vom 16. 12. 1968 (GVBl. 1969 S. 8) idF. der Verordnung vom 2. 10. 1969 (GVBl. S. 339)
- 5a. Gesetz über den Verfassungsgerichtshof (VfGHG) idF. der Bek. vom 26. 10. 1962 (GVBl. S. 337)
- 5b. Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs idF. der Bek. vom 26. 10. 1962 (GVBl. S. 342) und des Gesetzes vom 13. 4. 1966 (GVBl. S. 150)
- 5c. Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofs für den Freistaat Bayern vom 15. 7. 1963 (GVBl. S. 151) idF. der Änderung vom 18. 2. 1966 (GVBl. S. 159)

VII. Vergleichstabellen der Verfassungen der Bundesländer (*Schweiger*)

1. Baden-Württemberg und Bayern
2. Berlin und Bayern
3. Bremen und Bayern
4. Hamburg und Bayern
5. Hessen und Bayern
6. Niedersachsen und Bayern
7. Nordrhein-Westfalen und Bayern
8. Rheinland-Pfalz und Bayern
9. Saarland und Bayern
10. Schleswig-Holstein und Bayern

Sachverzeichnis

Besondere Abkürzungen

ABL.EKD	Amtsblatt der Evangelischen Kirche in Deutschland
ADO	Allgemeine Dienstordnung vom 1. 9. 1971 (GVBl. S. 305)
AGBSHG	Gesetz zur Ausführung des Bundessozialhilfegesetzes idF. der Bek. vom 24. 6. 1971 (GVBl. S. 267)
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 28. 11. 1960 (GVBl. S. 266), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. 12. 1973 (GVBl. S. 646)
AktG	Aktiengesetz
ALR	Allgemeines Preußisches Landrecht von 1794
AM	Bayer. Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung
Ansch.	Anschütz, Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919, 13. Aufl.
AO	Reichsabgabenordnung
AöR (nF.)	Archiv des öffentlichen Rechts (neue Folge)
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
ArchevKR	Archiv für evangelisches Kirchenrecht
AS	Amtliche Sammlung
AufwEntschG ...	Gesetz über die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten des Bayer. Landtags vom 23. 12. 1965 (GVBl. S. 358), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. 5. 1970 (GVBl. S. 190)
BAnz.	Bundesanzeiger
BayBesG	Bayer. Besoldungsgesetz idF. der Bek. vom 30. 6. 1972 (GVBl. S. 229, ber. S. 348 und S. 419), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. 8. 1975 (BGBl. I S. 2089)
BayBG.....	Bayer. Beamtengesetz idF. der Bek. vom 9. 11. 1970 (GVBl. S. 569), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. 12. 1975 (GVBl. S. 414)
BayBgm.	Der Bayer. Bürgermeister
BayBS III	Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts, III. Band
BayBSVI	Bereinigte Sammlung der Verwaltungsvorschriften des Bayer. Staatsministeriums des Innern
BayBSVK	Bereinigte Sammlung der Verwaltungsvorschriften des Bayer. Staatsministeriums für Unterricht und Kultus
BayBZ	Bayer. Beamtenzeitung
BayDO	Bayer. Disziplinarordnung vom 23. 3. 1970 (GVBl. S. 73), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. 8. 1974 (GVBl. S. 391)
BayHO	Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Bayer. Haushaltsordnung) vom 8. 12. 1971 (GVBl. S. 433), geändert durch § 5 des Gesetzes vom 24. 7. 1974 (GVBl. S. 371)
BayKomGH	Bayer. Gerichtshof für Kompetenzkonflikte
BayRiG	Bayer. Richtergesetz idF. der Bek. vom 4. 1. 1974 (GVBl. S. 23), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. 12. 1975 (GVBl. S. 414)
BayStAnz.	s. StAnz.
BayStGH.....	Bayer. Staatsgerichtshof
BayStZ	Bayer. Staatszeitung
BayVBl.	Bayer. Verwaltungsblätter
BayWG	Bayer. Wassergesetz idF. der Bek. vom 7. 3. 1975 (GVBl. S. 39), geändert durch Gesetz vom 12. 3. 1976 (GVBl. S. 33)
BB	Der Betriebs-Berater
BDH 1,	Entscheidung des Bundesdisziplinarhofs, veröffentlicht in Bd. 1 S. ... der Sammlung
Beil. IV/	s. Lt.-Beil. IV/ ...
Bek.	Bekanntmachung

Abkürzungen

BezO	Bezirksordnung für den Freistaat Bayern idF. der Bek. vom 5. 12. 1973 (GVBl. S. 631), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. 6. 1974 (GVBl. S. 245)
BezWG	Gesetz über die Wahl der Bezirkstage idF. der Bek. vom 5. 9. 1958 (GVBl. S. 234), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 6. 1969 (GVBl. S. 149)
BFH 86,	Entscheidung des Bundesfinanzhofs, veröffentlicht in Bd. 86 S. ... der Sammlung
BGBI. I. S.	Bundesgesetzblatt Teil I S. ...
BGHSt.(BGHZ) 2,	Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (Zivilsachen), veröffentlicht in Bd. 2 S. ... der Sammlung
BK	Bonner Kommentar zum GG
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz)
BSG	Bundessozialgericht
BuBG	Bundesbeamtengesetz
BuWG	Bundeswahlgesetz
BV, BV 1946	Bayer. Verfassung vom 2. 12. 1946 (BayBS I S. 3) idF. der Gesetze vom 22. 7. 1968 (GVBl. S. 235), vom 15. 6. 1970 (GVBl. S. 239) und vom 19. 7. 1973 (GVBl. S. 389)
BV 1919	Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. 8. 1919 (GVBl. S. 531)
BV 1818	Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern vom 26. 5. 1818 (GBl. Sp. 101)
BVerfG 2,	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, veröffentlicht in Bd. 2 S. ... der Sammlung
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG 2,	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, veröffentlicht in Bd. 2 S. ... der Sammlung
c	canon
CIC	Codex Iuris Canonici
DJZ	Deutsche Juristen Zeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiG	Deutsches Richterergesetz
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DStH 9,	Entscheidung des Bayer. Dienststrafhofs, veröffentlicht in VGH nF. 9 Teil III S. ...
DStO	Dienststrafordnung idF. der Bek. vom 28. 9. 1955 (BayBS III S. 293), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. 11. 1960 (GVBl. S. 266) – Vgl. auch BayDO
DV	Durchführungsverordnung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
E	Entwurf der Vorbereitenden Verfassungskommission
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
EM	Bayer. Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Erg.Bd.	Ergänzungsband zum Handkommentar N-L von Nawiasky-Lechner, München 1953
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen VGH und des VGH Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EVA	Entwurf des Verfassungsausschusses der Verfassungsgebenden Landesversammlung
EvStL	Evangelisches Staatslexikon, hrsg. von H. Kunst, R. Herzog, W. Schneemelcher. 2. Aufl. 1975

Abkürzungen

- FAG Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz) idF. der Bek. vom 6. 4. 1976 (GVBl. S. 164)
- Festschrift Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des Bayer. Verfassungsgerichtshofs
- FGG Gesetz über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
- FM Bayer. Staatsministerium der Finanzen
- FMBl. Amtsblatt des Bayer. Staatsministeriums der Finanzen
- Forsthoff I Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 7. Aufl., Bd. I
- FTG Gesetz über den Schutz der Sonn- und Feiertage idF. der Bek. vom 14. 8. 1970 (GVBl. S. 422), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. 6. 1974 (GVBl. S. 245)
- G Gesetz
- GAG Gemeindeabgabengesetz vom 20. 7. 1938 (BayBS I S. 553), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. 10. 1970 (GVBl. S. 469/475); jetzt Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 26. 3. 1974 (GVBl. S. 109, ber. S. 252)
- GBl. Gesetzblatt für das Königreich Baiern (Bayern)
- GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
- GMBL. Gemeinsames Ministerialblatt, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern
- GO, GO 1952. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern idF. der Bek. vom 5. 12. 1973 (GVBl. S. 599), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. 12. 1975 (GVBl. S. 413)
- GO 1927 Gemeindeordnung vom 17. 10. 1927 (GVBl. S. 293)
- GVBl. Bayer. Gesetz- und Verordnungsblatt
- GVG Gerichtsverfassungsgesetz
- GWG Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte und der Bürgermeister (Gemeindewahlgesetz) idF. der Bek. vom 3. 8. 1965 (GVBl. S. 221, ber. S. 324), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. 6. 1974 (GVBl. S. 245)
- HdbStKirchR I/II. Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von E. Friesenhahn, U. Scheuner, J. Listl. 1. Bd. 1974/2. Bd. 1975
- HDStR I S. Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Bd. S.
- Hoegner Hoegner, Lehrbuch des Bayer. Verfassungsrechts
- IM Bayer. Staatsministerium des Innern
- Jb. öR. Jahrbuch des öffentlichen Rechts
- JM Bayer. Staatsministerium der Justiz
- JR Juristische Rundschau
- JuS Juristische Schulung
- JZ Juristenzeitung
- KABl. Kirchliches Amtsblatt der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern
- KaG Gesetz über die Berufsvertretungen und über die Berufsgeschichtsbearbeitung der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker (Kammergesetz) vom 15. 7. 1957 (GVBl. S. 162, ber. S. 176), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. 7. 1966 (GVBl. S. 242)
- KG Kostengesetz idF. der Bek. vom 25. 6. 1969 (GVBl. S. 165), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. 8. 1975 (BGBl. I S. 2189)
- KirchE 10, S. Entscheidungen in Kirchensachen seit 1946, 10. Bd., S.
- KirchStG Gesetz über die Erhebung von Steuern durch Kirchen, Religions- und weltanschauliche Gemeinschaften idF. der Bek.

Abkürzungen

- vom 15. 3. 1967 (GVBl. S. 317), geändert durch Gesetz vom 22. 10. 1974 (GVBl. S. 551)
- KMBL. Amtsblatt des Bayer. Staatsministeriums für Unterricht und Kultus
- KO Konkursordnung
- KommZG..... Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 12. 7. 1966 (GVBl. S. 218), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. 6. 1974 (GVBl. S. 245)
- KWBG Gesetz über kommunale Wahlbeamte idF. der Bek. vom 19. 11. 1970 (GVBl. S. 616, ber. GVBl. 1971 S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. 8. 1974 (GVBl. S. 391)
- LbV Verordnung über die Laufbahnen der bayerischen Beamten (Laufbahnverordnung) idF. der Bek. vom 31. 1. 1971 (GVBl. S. 96), zuletzt geändert durch Verordnung vom 21. 3. 1974 (GVBl. S. 229)
- LKrO Landkreisordnung für den Freistaat Bayern idF. der Bek. vom 5. 12. 1973 (GVBl. S. 618), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. 12. 1975 (GVBl. S. 413)
- LKrWG..... Gesetz über die Wahl der Kreistage und Landräte idF. der Bek. vom 3. 8. 1965 (GVBl. S. 229) und des Gesetzes vom 21. 2. 1967 (GVBl. S. 258)
- LStVG Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verwaltungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Verwaltungsgesetz) idF. der Bek. vom 7. 11. 1974 (GVBl. S. 753, ber. S. 814)
- LtB Landtagsbeschluß
- Lt-Beil. IV/ Landtagsbeilage der IV. Legislaturperiode Nr. ... (ab VII. Periode = „Drucksache“)
- LtGO Geschäftsordnung für den Bayer. Landtag vom 19. 6. 1968 (GVBl. S. 275) bzw. vom 25. 9. 1974 (GVBl. S. 587), zuletzt geändert am 15. 5. 1975 (GVBl. S. 154)
- Lt-Prot. III S. Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des Bayer. Landtags, III. Legislaturperiode, S. ...
- LWG Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz) idF. der Bek. vom 6. 3. 1974 (GVBl. S. 133), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 7. 1974 (GVBl. S. 354)
- LWO Wahlordnung für Landtagswahlen, Volksbegehren und Volksentscheide vom 24. 6. 1974 (GVBl. S. 273)
- MABliV Ministerialblatt der bayer. inneren Verwaltung
- Mang I Mang, Verwaltungsrecht in Bayern, Bd. I
- Meder Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern
- M-M-M-O Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 2. Aufl. 1964
- M-D, M-D-H..... Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum Grundgesetz
- vM-K..... von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz
- Naw Nawiasky
- NJW Neue Juristische Wochenschrift
- N-L Nawiasky-Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Systematischer Überblick und Handkommentar
- NSchG..... Naturschutzgesetz vom 26. 6. 1935 (BayBS ErgBd. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. 7. 1970 (GVBl. S. 345/353), jetzt Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayer. Naturschutzgesetz - BayNatSchG) vom 27. 6. 1973 (GVBl. S.

Abkürzungen

- 437, ber. S. 562), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. 11. 1974 (GVBl. S. 610); vgl. *VerfGH* 28, 107
- ObLGSt. 1, Entscheidung des Bayer. Obersten Landesgerichts in Strafsachen, veröffentlicht in Bd. 1 S. ... der Sammlung
- Organisationsgewalt Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung
- Organisationsrecht Organisations- und Verfahrensrecht der obersten bayerischen Staatsorgane
- OVGE Entscheidungssammlung der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
- OWiG Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
- PAG Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei in Bayern (Polizeiaufgabengesetz) idF. der Bek. vom 24. 10. 1974 (GVBl. S. 739, ber. S. 814) und des Gesetzes vom 11. 11. 1974 (GVBl. S. 610)
- POG Gesetz über die Organisation der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiorganisationsgesetz) vom 10. 8. 1976 (GVBl. S. 303)
- Prot. II S. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayer. Verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. II S. ...
- PrOVG 3, Entscheidung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, veröffentlicht in Bd. 3 S. ... der Sammlung
- RBl. Churpfalzbaierisches Regierungsblatt und Regierungsblatt des Königreichs Baiern (Bayern)
- RDHS Reichsdeputationshauptschluß vom 25. 2. 1803
- RGBl. I S. Reichsgesetzblatt Teil I S. ...
- RGG Die Religion in Geschichte und Gegenwart, 3. Aufl. 1957-1962
- RGSt. 71, Entscheidung des Reichsgerichts in Strafsachen, veröffentlicht in Bd. 71 S. ... der Sammlung
- RGZ 114, S Entscheidung des Reichsgerichts in Zivilsachen, veröffentlicht in Band 114 S. ... der Sammlung
- RHG Gesetz über den Bayer. Obersten Rechnungshof vom 23. 12. 1971 (GVBl. S. 469)
- RHO Reichshaushaltsordnung idF. der Bek. vom 14. 4. 1930 (RGBl. II S. 693) und der dazu ergangenen Änderungen sowie der Gesetze vom 14. 6. 1958 (GVBl. S. 101) und vom 10. 6. 1960 (GVBl. S. 103)
- RStG Gesetz über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat für Angehörige des öffentlichen Dienstes (Rechtsstellungsgesetz) vom 23. 6. 1966 (GVBl. S. 195), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. 6. 1972 (GVBl. S. 219)
- RStW Recht, Staat, Wirtschaft
- RV 1871 Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871 (BGBl. S. 63)
- RWB Reichswirtschaftsbestimmungen vom 11. 2. 1929 (RMBl. S. 49)
- Samper Samper, Polizeiaufgabengesetz, Polizeiorganisationsgesetz
- Schriftenreihe ... Schriftenreihe der Hochschule Speyer
- Sen.-Anl. II/ Senatsanlage der II. Tagungsperiode Nr. ...
- SenG Gesetz über den Senat idF. der Bek. vom 9. 2. 1966 (GVBl. S. 99) und des Gesetzes vom 18. 12. 1969 (GVBl. S. 399)
- SenGO Geschäftsordnung des Bayer. Senats vom 1. 2. 1967 (Sen.-Anl. X/185, 189) idF. der Änderung vom 20. 3. 1975 (Sen.-Drucks. 59/75)

Abkürzungen

SG	.....	Soldatengesetz
SGG	.....	Sozialgerichtsgesetz
StAnz.	.....	(Bayer.) Staatsanzeiger
StGH	.....	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
StK	.....	Bayer. Staatskanzlei
StLGG	.....	Staatslexikon (Recht – Wirtschaft – Gesellschaft), hrsg. von der Görres-Gesellschaft. 6. Aufl. 1957 ff.
StRGO, StRGeschO	.....	Geschäftsordnung der Bayer. Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1) idF. der Bek. vom 27. 2. 1973 (StAnz. Nr. 10 S. 1, ber. Nr. 18 S. 1) und der Änderung vom 18. 12. 1975 (StAnz. Nr. 51/52 S. 1)
StRGVV	.....	Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayer. Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (BayBS I S. 19) idF. der Bek. vom 11. 4. 1972 (GVBl. S. 157)
UAG	.....	Gesetz über die Untersuchungsausschüsse des Bayer. Landtags vom 23. 3. 1970 (GVBl. S. 95)
UM	.....	Bayer. Staatsministerium für Unterricht und Kultus
V	.....	Verordnung
VAo	.....	Verwaltungsanordnung
VA	.....	Verfassungsausschuß
VE	.....	Vorentwurf Hoegnens zur BV 1946
VereinsG	.....	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)
VerfGH 9,	.....	Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs, veröffentlicht in VGH nF. 9 Teil II S. ... der Sammlung
VerfGHG, VfGHG	.....	Gesetz über den Verfassungsgerichtshof idF. der Bek. vom 26. 10. 1962 (GVBl. S. 337)
VerfGHGO	.....	Geschäftsordnung des Verfassungsgerichtshofs für den Freistaat Bayern vom 15. 7. 1963 (GVBl. S. 151) idF. der Änderung vom 18. 2. 1966 (GVBl. S. 159)
VerfGH Verf	.....	Knöpfe, Die Verfassung des Bayer. Verfassungsgerichtshofs
VertrV	.....	Verordnung über die gerichtliche Vertretung des Freistaates Bayern und über das Abhilfeverfahren (Vertretungsverordnung) idF. der Bek. vom 9. 2. 1973 (GVBl. S. 89)
VerwArch.	.....	Verwaltungsarchiv
VGG	.....	Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. 9. 1946 (BayBS I S. 147)
VGH, VGH nF. 9,	.....	Entscheidung des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs, veröffentlicht in Bd. 9 (Teil I) S. ... der Sammlung (ggf. neue Folge)
vM-K.	.....	von Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz
VRspr.	.....	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
VVA	.....	Vorbereitender Verfassungsausschuß (-kommission)
VVdStRL 12,	.....	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 12 S. ...
VwGO	.....	Verwaltungsgerichtsordnung
WDO	.....	Wehrdisziplinarordnung
WM	.....	Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr
WV	.....	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 (RGBl. S. 1383), „Weimarer Verfassung“
ZevKR	.....	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZfBR	.....	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfR	.....	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZRG KanAbt.	.....	Zeitschrift der Savigny – Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonische Abteilung

Schrifttumshinweise

I. Schrifttum zur Bayerischen Verfassung von 1946

1. Allgemeine Darstellungen und Kommentare

- Apelt, Willibald*, Die Bayerische Verfassung, DRZ 2. Jhg. (1947) S. 1 ff.
- Hoegner, Wilhelm*, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, 1949.
- Huber, Heinrich*, Repertorium zur Verfassung des Freistaates Bayern, 1948.
- Leusser, Claus*, Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, Jahrbuch des öffentlichen Rechts nF. Bd. 3 (1954) S. 149 ff.
- Maunz, Theodor*, Zwanzig Jahre Bayerische Verfassung, BayVBl. nF. 12. Jhg. (1966) S. 413 f.
- Mayer, Franz*, Bayerische Verfassung, in: Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, Staats- u. Verwaltungsrecht in Bayern, 2. Aufl. 1964, S. 21 ff.
- Nawiasky, Hans - Leusser, Claus*, Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, 1948.
- Nawiasky, Hans - Lechner, Hans*, Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, Ergänzungsband, 1953.
- Nawiasky, Hans*, Ein Jahrzehnt Bayerische Verfassung, BayVBl. nF. 2. Jhg. (1956) S. 355 ff.
- Zacher, Hans*, Verfassungsentwicklung in Bayern 1946-1964, Jahrbuch des öffentlichen Rechts nF. Bd. 15 (1966) S. 321 ff.

2. Zur Entstehungsgeschichte der Verfassung

- Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen verfassungsgebenden Landesversammlung, Bd. 1-3 1946.
- Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Bayerischen verfassungsgebenden Landesversammlung, 1946.
- Hoegner, Wilhelm*, Professor Dr. Hans Nawiasky und die Bayerische Verfassung von 1946, in: „Staat und Wirtschaft“, Festschrift für Hans Nawiasky, 1950, S. 1 ff.
- Besatzungsmacht und Bayerische Verfassung von 1946, BayVBl. nF. 2. Jhg. (1956) S. 353 ff.
 - Die Verhandlungen des vorbereitenden Verfassungsausschusses von 1946, BayVBl. nF. 9. Jhg. (1963) S. 97 ff.
- Langen, Hans-Werner*, Der Einfluß der schweizerischen Verfassungszustände auf die Bayerische Verfassung, jur. Diss. München 1950.
- Steidle, Otto*, Bayerische Verfassungsgeschichte vom 1808-1946, jur. Diss. München 1948.

3. Zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof

a) Stellung und Verfahren

- Elsäßer, Sigmund*, Der Bayerische Verfassungsgerichtshof, BayVBl. nF. 9. Jhg. (1963) S. 165 ff.
- Henle, Wilhelm*, Verfassungsbeschwerde und Popularklage in Bayern, DÖV 2. Jhg. (1948) S. 44 ff.

Schrifttumshinweise

- Hoegner, Wilhelm*, Der Bayerische Verfassungsgerichtshof, SJZ 2. Jhg. (1947) S. 490 ff.
- Knöpfle, Franz*, Die Berufung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung, BayVBl. nF. 11. Jhg. (1965) S. 73 ff.
- König, Hans-Günther*, Der verfassungsgerichtliche Rechtsschutz in Bayern, BayVBl. nF. 4. Jhg. (1958) S. 166 ff.
- Rebel, Norbert*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in: Mang, Verwaltungsrecht in Bayern, Bd. I 1951, S. 210 ff.
- Schweiger, Karl*, Die bayerische Verfassungsgerichtsbarkeit, Bay. Staatszeitung, 1953 Nr. 16 und Nr. 17.
- Wintrich, Josef M.*, Schutz der Grundrechte durch Verfassungsbeschwerde und Popularklage, 1950.
- Über Eigenart und Methoden verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung, in: „Verfassung und Verwaltung“, Festschrift für Wilhelm Laforet, 1952, S. 227 ff.
 - Aufgaben, Wesen, Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit, in: „Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung“, Festschrift für Hans Nawiascky, 1956, S. 191 ff.
 - Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gesamtgefüge der Verfassung, BayVBl. nF. 2. Jhg. (1956) S. 97 ff., 132 ff.

b) Zur Rechtsprechung

- Bachof, Otto – Jesch, Dietrich*, Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte in der Bundesrepublik Deutschland, Jahrbuch des öffentlichen Rechts nF. Bd. 6 (1957) S. 47 ff.
- Diller, Georg*, Zur Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes
JZ 9. Jhg. (1954) S. 740 ff.;
JZ 10. Jhg. (1955) S. 15 ff., 238 ff., 270 ff.;
JZ 11. Jhg. (1956) S. 718 ff., 756 ff.;
JZ 12. Jhg. (1957) S. 18 ff., 53 ff.;
JZ 14. Jhg. (1959) S. 475 ff., 525 ff., 568 ff.;
JZ 17. Jhg. (1962) S. 83 ff., 118 ff.
- Kolb, G.*, Zur Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes 1947–1957, BayVBl. nF. 3. Jhg. (1957) S. 266 ff.
- Roemer, Walter*, Zur Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes
SJZ 4. Jhg. (1949) Sp. 24 ff., 184 ff.;
SJZ 5. Jhg. (1950) Sp. 569 ff.
- Wintrich, Josef M.*, Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, Recht, Staat, Wirtschaft, Bd. 4 1953, S. 139 ff.
- Grundfragen des Verfassungsrechts in der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, BayVBl. nF. 4. Jhg. (1958) S. 97 ff., 132 ff.

II. Schrifttum zu früheren Bayerischen Verfassungen (Auswahl)

1. Zur Verfassung von 1818

- Brater, Karl*, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern, 1852; 4. Aufl. von F. Pfeil, 1872.
- v. *Pözl, J.*, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, 1851; 5. Aufl. 1877.
- v. *Seydel, Max*, Bayerisches Staatsrecht, 7 Bde. 1884–1893; 2. Aufl. 4 Bde. 1896.
- v. *Seydel, Max – Piloty, Robert*, Bayerisches Staatsrecht von Max von Seydel, auf der Grundlage der 2. Auflage neu bearbeitet von Josef von Graßmann und Robert Piloty, Erster Band: Die Staatsverfassung, bearbeitet von Robert Piloty, 1913.
- v. *Stengel, Karl Frh.*, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern, 1893.

2. Zur Verfassung von 1919

Jahn, Heinrich von, Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919, 1927.

Kratzer, Jakob, Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919, 1925.

Nawiasky, Hans, Bayerisches Verfassungsrecht, 1923.

III. Schrifttum zu den Verfassungen anderer Länder der Bundesrepublik Deutschland (Auswahl)

Baden-Württemberg

Göbel, Kurt, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1953.

Spreng, Rudolf - Birn, Willi - Feuchte, Paul, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1954.

Berlin

Landsberg, Kurt - Goetz, Harry, Verfassung von Berlin vom 1. 9. 1950, 1952.

Bremen

Spitta, Theodor, Kommentar zur Bremischen Verfassung, 1960.

Hamburg

Drexelius, Wilhelm - v. Weber, Renatus, Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 1953.

Ipsen, Hans Peter, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, 1956.

Hessen

Zinn, Georg August - Stein, Erwin, Verfassung des Landes Hessen, Bd. I 1954; 2. Bearbeitung unter Mitarbeit von Wiltraud v. Brünneck, Berthold Barwinski und Hans-Joachim Reh, 1963 ff.

Niedersachsen

Korte, Heinrich, Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen.

Nordrhein-Westfalen

Geller, Gregor - Kleinrahn, Kurt, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1950; 2. Aufl. unter Mitarbeit von Hans-Joachim Fleck, 1963.

Kleinrahn, Kurt, Landesverfassung, in: Loschelder-Salzwedel, Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 1964, S. 49 ff.

Vogels, Alois, Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 1951.

Rheinland-Pfalz

Süsterhenn, Adolf - Schäfer, Hans, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1951.

Saarland

Schrauil, Rudolf, Verfassung des Saarlandes, o. J.

Schrifttumshinweise

IV. Schrifttum zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

1. Kommentare

Bonner Kommentar, Kommentar zum Bonner Grundgesetz von Hans Jürgen Abraham und anderen, 1950 ff.; 2. Bearbeitung 1964 ff.

Giese, Friedrich - Schunck, Egon, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl. 1964.

Hamann, Andreas, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1961.

Leibholz, Gerhard - Rinck, Justus, Grundgesetz, 2. Aufl. 1966.

v. Mangoldt, Hermann - Klein, Friedrich, Das Bonner Grundgesetz, erläutert von Hermann v. Mangoldt; 1. Aufl. 1953; 2. neubearbeitete und vermehrte Auflage von Friedrich Klein, 1957 ff.

Matz, Werner, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1954.

Maunz, Theodor - Dürig, Günther, Grundgesetz, 1960 ff.

Model, Otto - Müller Hans, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 1965.

2. Sonstige allgemeine Literatur (Auswahl)

Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1967.

Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, 15. Aufl., 1966.

Nawiasky, Hans, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1950.

Bettermann, Karl August - Neumann, Franz L. - Nipperdey, Hans Carl - Scheuner, Ulrich, Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte,

Bd. I, 1. Halbband, hrsg. von Bettermann-Neumann†-Nipperdey, 1966;

Bd. II: Die Freiheitsrechte in Deutschland, hrsg. von Neumann-Nipperdey-Scheuner, 1954;

Bd. III, 1. Halbband, Die Wirtschafts- und Arbeitsverfassung, hrsg. von Bettermann-Nipperdey-Scheuner, 1958;

Bd. III, 2. Halbband, Rechtspflege und Grundrechtsschutz, hrsg. von Bettermann-Nipperdey-Scheuner, 1959;

Bd. IV, 1. Halbband, Grundrecht und institutionelle Garantien, hrsg. von Bettermann-Nipperdey-Scheuner, 1960;

Bd. IV, 2. Halbband, Grundrechte und institutionelle Garantien, hrsg. von Bettermann-Nipperdey, 1962.

V. Schrifttum zur Weimarer Reichsverfassung (Auswahl)

Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1933.

Anschütz, Gerhard - Thoma, Richard, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Bd. I 1930, Bd. II 1932.

Gebhard, Ludwig, Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 1932.

- Giese, Friedrich*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 8. Aufl. 1931.
- Nipperdey, Hans Carl*, Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung hrsg. von Hans Carl Nipperdey, 3 Bde. 1929–1930.
- Poetzsch-Heffter, Fritz*, Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl. 1928.

VI. Schrifttum zur europäischen Menschenrechtskonvention (Auswahl)

- Golsong, Heribert*, Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1958.
- Partsch, Karl Josef*, Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention, in: Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. I, 1. Halbband, hrsg. von Bettermann-Neumann†-Nipperdey, 1966, S. 235 ff.
- Schorn, Hubert*, Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und ihr Zusatzprotokoll in Einwirkung auf das deutsche Recht, 1965.
- Wiebringhaus, Hans*, Die Romkonvention für Menschenrechte in der Praxis der Straßburger Menschenrechtskommission, 1959.

IV. Die Entwicklung des Verfassungsrechts seit 1946

	Randnoten	Seite
Inhalt		
Erster Teil. Allgemeine Entwicklungen	1-4	2
I. Die Beharrung des Verfassungstextes	1	2
II. Die Entfaltung der Verfassung	2-4	3
Zweiter Teil. Überlagerungen	5-98	5
I. BV und Besatzungsrecht	6-14	6
1. Bis zur BV	6, 7	6
2. Von der BV bis zu den Pariser Verträgen	8-10	7
3. Nach den Pariser Verträgen	11-14	8
II. BV und zonale Einrichtungen	15-18	11
1. Der Länderrat der amerikanischen Besatzungszone	15, 16	11
2. Die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes	17, 18	12
III. BV und Bundesrepublik Deutschland	19-83	13
1. Bayern und das Grundgesetz	19	13
2. Bayern unter dem Grundgesetz	20	14
3. Geltung und Wirkungsmöglichkeiten der BV unter dem Grundgesetz	21-53a	15
a) Ausgangspunkte	21-27	15
b) Spezielle Aspekte der Fortgeltung von Landesverfassungsrecht	28-37	17
aa) Art. 142 GG	29	17
bb) Art. 28 GG	30-32	19
cc) Landesverfassungsrecht und Gesetzgebungskompetenz	33-37	21
c) Überblick über die Einzelprobleme der Fortgeltung der BV unter dem Bundesrecht	38-47	23
(1) BV und Grundgesetz	38	23
(2) BV und ausschließliche Bundesgesetzgebung	39	23
(3) BV und konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit	40	23
(4) BV und die Rahmengesetzgebung des Bundes	41	24
(5) BV und Bundesverordnungsrecht	42	24
(6) BV und Bundes-Satzungsrecht	43	25
(7) Exkurs: BV und Tarifvertragsrecht	44, 45	25
(8) BV, Bundes-Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze	46, 47	26
d) BV und Anwendung des Bundesrechts	48-52	28
e) Verfassungsgerichtshof und Bundesrecht	53, 53a	31
4. Bayern in der interföderativen Kooperation	54-83	32
a) Allgemeines	54, 55	32
b) Die bundesstaatsrechtliche Problemstruktur	56-78	33

	Randnoten	Seite
aa) Interföderative Vertragsbeziehungen	56–62	33
(1) Rechtsschichten	56	33
(2) Inhalt und Qualität des Vertragsstatuts	57–61	35
(3) Grenzen des interföderativen Vertragsrechts	62	38
bb) Gemeinsame Einrichtungen	63–76	40
(1) Die wesensmäßige Abneigung des Vertragsstatuts gegen interföderative Einrichtungen	64	40
(2) Spezifische Hemmnisse der bundesstaatlichen Ordnung	65–68	41
(3) Möglichkeiten gemeinsamer Einrichtungen	69–76	45
cc) Exkurs: Privatrechtliche Verträge und Einrichtungen	77	48
dd) Informelle Kooperation	78	49
c) Landesrechtliche Problemstruktur	79–83	49
aa) Die Kompetenzfrage	79	49
bb) Kooperation und Integration der verfassungsmäßigen Ordnung	80, 81	50
cc) Insbes. institutionelle Kooperation und Integration der verfassungsmäßigen Ordnung	82, 83	51
IV. BV – Deutsches Reich – Gesamtdeutschland	84–87	53
1. Allgemeines	84, 85	53
2. BV und altes Reichsrecht	86, 87	55
V. Bayern in den supranationalen Gemeinschaften	88–90	56
VI. Völkerrechtliche Beziehungen	91–98	58
1. Bundesrechtliche Kompetenzfragen	91–93	58
2. BV und völkerrechtliche Kooperation	94	60
3. Bayern unter dem Völkerrecht	95–98	61
Dritter Teil. Zur Würdigung der BV und ihrer Entwicklung	99–107	62

Erster Teil. Allgemeine Entwicklungen

I. Die Beharrung des Verfassungstextes

- 1 Die Entwicklung des Verfassungsrechts und der Verfassungswirklichkeit Bayerns von 1946 bis 1964 hat den formalen Bestand der Verfassung unangetastet gelassen. Zwar hat es an Kritik nicht gefehlt. Die umfassendsten Vorschläge zur Änderung der Verfassung enthielt das Gutachten der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung¹ (I. Teil 1955; II. Teil 1957). Doch wurde der Wunsch nach Änderung im allgemeinen schon dadurch erstickt, daß – abgesehen vom Fall des Volksbegehrens – verfassungsändernde Gesetze sowohl von einer Zweidrittel-Mehrheit des Landtages als auch vom Volk angenommen werden müssen (Art. 75 Abs. 2 BV). Die wenigen parlamentarischen Initiativen auf Änderung der Verfassung scheiterten im Landtag.

¹Nach seinem Vorsitzenden, Staatsrat Dr. Kollmann, „Kollmann-Ausschuß“ genannt. – Siehe dazu auch Schweiger, Staatsregierung und Kollmann-Gutachten, Bayerische Staatszeitung 1957 Nr. 36, 37 und 38.

1. Ein Antrag der Abg. Stock und Genossen und Dr. Linnert und Genossen vom 31. 1. 1947 (LT I. Wahlperiode Beil. Bd. I. Beil. 4 und 35) erstrebte die Änderung der auch sonst immer wieder umstrittenen Zehnprozent-Klausel des Landtagswahlrechts nach Art. 14 Abs. 4 BV (Ablehnung: LT I. Wahlperiode, 9. Sitzung vom 20. 3. 1947, Sten. Ber. Bd. I S. 210ff.).

2. Ein Antrag der Abg. Hausleiter und Neumann vom 21. 1. 1949 (LT I. Wahlperiode Beil. Bd. III Beil. 2129) wollte das Wahlsystem des Art. 14 Abs. 1 BV beseitigen. (Der Antrag wurde zurückgezogen. LT I. Wahlperiode Beil. Bd. III Beil. 2283).

3. Ein Antrag des Abg. Rabenstein und Genossen vom 26. 11. 1953 (LT II. Wahlperiode Beil. Bd. VI Beil. 4878) wollte den Gründen für den Verlust des Landtagsmandates den Wechsel der Partei hinzugefügt wissen (Ablehnung: LT II. Wahlperiode, 180. Sitzung vom 4. 2. 1954, Sten. Ber. Bd. VI S. 703ff.).

4. Ein Antrag des Abg. Dr. Eberhardt und Fraktion (FDP) vom 28. 1. 1958 (LT III. Wahlperiode Beil. Bd. V Beil. 3121) wollte das obligatorische Referendum für Verfassungsänderungen (Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV) „für Beschlüsse des Landtags auf Änderung organisatorischer oder technischer Bestimmungen der Verfassung, die zur Staatsvereinfachung erforderlich sind“, beseitigen (Ablehnung: LT III. Wahlperiode, 146. Sitzung vom 15. 10. 1958, Sten. Ber. Bd. IV S. 5081ff.).

5. Ein Antrag des Abg. Seidl vom 13. 11. 1961 (LT IV. Wahlperiode Beil. Bd. IV Beil. 2632) wollte den Senat beseitigen, und Kabinett und Verfassungsgerichtshof reformieren (Ablehnung: LT IV. Wahlperiode, 106. Sitzung vom 12. 12. 1961, Sten. Ber. Bd. IV S. 3324ff.).

6. Ein weiterer Antrag auf Abschaffung des Senats (LT II. Wahlperiode Beil. Bd. V Beil. 4382) gelangte nicht zur Abstimmung.

1966 beantragte die Freie Demokratische Partei, Landesverband Bayern, die Zulassung eines Volksbegehrens auf Änderung des Art. 135 BV in Richtung auf die christliche Gemeinschaftsschule (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 29. 11. 1966, Bay. StAnz. Nr. 48). Das Volksbegehren erreichte nicht die nach Art. 74 Abs. 1 BV (Art. 79 Abs. 2 des Landeswahlgesetzes) notwendige Unterstützung von einem Zehntel der Stimmberechtigten. Derzeit sind zwei weitere Volksbegehren auf Änderung des Art. 135 BV im Gang (Bekanntmachungen des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 14. 8. und 5. 9. 1967, Bay. StAnz. Nr. 33 und Nr. 36).

Zu all dem ist bemerkenswert, daß fast ausnahmslos vitale Verfassungsbestimmungen ein Änderungsinteresse auf sich zogen. Das spezifische Problem der BV aber ist der breite Strom vielfältiger Entwicklungen, welche die Verfassungsaussage wandeln, lähmen oder aushöhlen.¹ Von ihnen hat der Träger der verfassungsändernden Gewalt ebensowenig manifest Kenntnis genommen wie von den internen Unstimmigkeiten und den Lücken der Verfassung.²

II. Entfaltung der Verfassung

Zu den prägenden Zügen der Verfassungsentwicklung Bayerns gehört ferner **2** die intensive interpretatorische Ausdeutung, welche die Verfassung in Rechtsprechung und Schrifttum gefunden hat. Den hervorragendsten Anteil an der

¹ Zacher, Bayern als Sozialstaat, BayVBl. nF. 8. Jhg. (1962) S. 257ff. (261ff.) – Einzelheiten s. u.; siehe ferner den Erläuterungsteil.

² Siehe noch Rd-Nr. 104ff.

richterlichen Deutung hat die Rechtsprechung des VerfGH.¹ Kraft seiner umfassenden Zuständigkeit und eines rasch gewonnenen und zur Tradition gewordenen hohen Bewußtseins von seiner Aufgabe als Hüter der Verfassung hat er eine – für ein Landesverfassungsgericht ungewöhnlich² – reiche Judikatur geschaffen, die nicht nur für das bayerische Rechtsleben bestimmend war, sondern auch darüber hinaus Einfluß auf das gemeindeutsche Verfassungsleben gewonnen hat. Im Vergleich zu anderen Landesverfassungen ist auch die literarische Erörterung des bayerischen Verfassungsrechts als besonders intensiv zu bezeichnen.³ Auch in diesem Zusammenhang ist an den Tod Hans Nawiaskeys am 11. 8. 1961 zu erinnern, der dem bayerischen Verfassungsrecht wie kein zweiter Gelehrter gedient hat.⁴

3 So viele Antriebskräfte von der Interpretation der Verfassung aber auch ausgegangen sein mögen, so bleibt doch nicht weniger wichtig, daß der Gesetzgeber mit Energie an den Aufbau einer demokratischen, rechtsstaatlichen und sozialstaatlichen Rechtsordnung gegangen ist.⁵ Hervorzuheben ist vor allem die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Kommunalrechts, des Polizeirechts und des Schulrechts, wo umfassend neuer Grund gelegt wurde. Aber auch auf allen anderen Gebieten, auf denen der Landesgesetzgeber zuständig war und ist, war er bemüht, dem Verfassungsrecht, den modernen Lebensverhältnissen und dem Bedürfnis nach einem klaren übersichtlichen Gesetzesbestand Rechnung zu tragen.⁶

4 Von besonderer Tragweite ist dabei die Bereinigung des bayerischen Landesrechts. Sie sollte den Bestand an geltendem Landesrecht klären, das Landesrecht übersichtlich sammeln und veraltete Vorschriften den heutigen

¹ Siehe dazu das Schrifttumsverzeichnis.

² Siehe dazu Bachof-Jesch, Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte in der Bundesrepublik Deutschland, Jahrbuch des öffentlichen Rechts nF. Bd. 6 (1957), S. 48 ff., insbes. S. 49.

³ Siehe die zentralen Hinweise. Weitere Hinweise in den Fußnoten und zu den einzelnen Verfassungsartikeln im Erläuterungsteil.

⁴ Siehe dazu Hoegner, Professor Dr. Hans Nawiasky und die Bayerische Verfassung von 1946, in: „Staat und Wirtschaft“, Festgabe für Hans Nawiasky, 1950, S. 1 ff. Zum literarischen Werk Hans Nawiaskeys zum bayerischen Verfassungsrecht siehe außer den Hinweisen zu diesem Bericht und im Erläuterungsteil: Zacher in: „Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung“, Festschrift für Hans Nawiasky, 1956, S. 431 ff. (437 f.).

⁵ Siehe dazu vor allem die Landesberichte im „Deutschen Verwaltungsblatt“ (Böhm 1949 S. 400 ff.; 1950 S. 333 ff.; 1951 S. 214 ff.; 1952 S. 143 ff., S. 527 ff.; 1953 S. 143 ff., S. 597 ff.; 1954 S. 327 ff.; 1955 S. 119 ff.; Krüznier 1956 S. 160 ff.; 1957 S. 165 ff.; 1958 S. 198 ff.; 1959 S. 204 ff.; 1960 S. 166 ff.; 1961 S. 280 ff.; 1962 S. 295 ff.; 1963 S. 395 ff.; 1964 S. 473 ff.; 1966 S. 305 ff., 681 ff.) und in „Die öffentliche Verwaltung“ (Henle 1948 S. 69 ff.; 1949 S. 112 ff.; 1950 S. 49 ff.; Bussler 1951 S. 74 ff.; Henle 1952 S. 212 ff.; 1953 S. 148 ff.; 1954 S. 402 ff.; 1955 S. 662 ff.; 1956 S. 302 ff.; 1957 S. 754 ff.; 1958 S. 772 ff.; 1962 S. 17 ff.; 1966 S. 91 ff., 126 ff.). Den jeweiligen Stand der Entwicklung spiegeln die folgenden Darstellungen: Mang, Verwaltungsrecht in Bayern, Bd. I 1951, Bd. II 1952, Nachtrag zu Bd. I 1952; Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 1. Aufl. 1962, 2. Aufl. 1964.

⁶ An Gesetzessammlungen s. Ziegler-Tremel, Verwaltungsgesetze des Freistaates Bayern, 1. bis 10. Aufl. 1967; Ostler, Bayerische Justizgesetze, 2. Aufl. 1964.

Regeln der Rechtschreibung anpassen. Sie gliedert sich in vier Teile. Der erste Teil betrifft die Vorschriften, die im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt und seinen Vorläufern verkündet wurden. Was davon über den 31. 12. 1956 hinaus fortgelten sollte, ist in den vier Bänden der „Bereinigten Sammlung des Bayerischen Landesrechts 1802–1956“ enthalten.¹ Der zweite Teil der Rechtsbereinigung betraf diejenigen Vorschriften, die in den Amtsblättern der Ministerien veröffentlicht worden waren. Was davon über den 30. 6. 1957 hinaus fortgelten sollte, wurde in die Bereinigten Sammlungen der verschiedenen Ministerien² aufgenommen.³ Sämtliche Bereinigte Sammlungen werden durch Fortführungsnachweise auf dem Laufenden gehalten. Der dritte Teil der Rechtsbereinigung betrifft die unveröffentlichten Verwaltungsvorschriften. Sie traten am 30. 6. 1960 außer Kraft, soweit sie bis dahin nicht neu bekannt gemacht wurden.⁴ Der vierte Teil der Rechtsbereinigung ist bundesrechtlicher Natur.⁵ Der Bund hob Gesetze und Verordnungen, die im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt bzw. seinen Vorläuferorganen verkündet worden waren, jedoch nach dem Grundgesetz als partielles Bundesrecht fortgalten, durch das Gesetz zur Bereinigung des Bundesrecht gewordenen ehemaligen Landesrechts vom 7. 11. 1959 (BGBl. I S. 678) auf.

Zweiter Teil. Überlagerungen

Die BV vermittelt den Eindruck, Verfassung eines nach außen geschlossenen, 5 allein über sich verfügenden, im vollen Wortsinn allzuständigen bayerischen Staates zu sein. Der Hinweis auf künftige Bindungen (Art. 178, 180 BV) verstärkt diesen Eindruck nur noch. Dennoch konnte dieser Anspruch universaler Kompetenz und vollkommener Autonomie nie verwirklicht werden. Immer war und

¹ Siehe dazu: Erstes Gesetz zur Bereinigung des bayerischen Landesrechts vom 12. 5. 1956 (BayBS I S. 47); Zweites Gesetz zur Bereinigung des bayerischen Landesrechts vom 15. 7. 1957 (GVBl. S. 233, berichtigt S. 329); Verordnung über die Aufnahme von Verordnungen in die Sammlung (Rechtsbereinigungsverordnung) vom 25. 6. 1957 (GVBl. S. 259, berichtigt S. 330); Verwaltungsanordnung über die Bereinigung der im Regierungsblatt und im Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlichten Verwaltungsvorschriften vom 2. 9. 1957 (GVBl. S. 297); Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung über die Bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts vom 23. 9. 1957 (GVBl. S. 297).

² Bayerisches Staatsministerium des Innern: BayBSVI; Bayerisches Staatsministerium der Justiz: BayBSVJu; Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus: BayBSVK; Bayerisches Staatsministerium der Finanzen: BayBSVFin; Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr: BayBSVWV; Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: BayBSVELF; Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziale Fürsorge: BayBSVA.

³ Verordnung über die Bereinigung der Amtsblätter in Bayern vom 2. 9. 1957 (GVBl. S. 298).

⁴ Verwaltungsanordnung über die Bereinigung der unveröffentlichten Verwaltungsvorschriften vom 2. 6. 1958 (GVBl. S. 100); Verwaltungsanordnung über die Geltungsdauer unveröffentlichter Verwaltungsvorschriften vom 25. 6. 1957 (GVBl. S. 130).

⁵ S. a. Groß, Verkündung auf Bundesrecht beruhender Landesverordnungen und Einbeziehung solcher Verordnungen in die Landesrechtsbereinigung, BayVBl. nF. 11. Jhg. (1965) S. 159f.

ist der bayerische Staat auch anderen, nicht von der BV beherrschten Ordnungen unterworfen, die Geltung und Wirkungsmöglichkeiten der BV verkürzten und verkürzen. Diese Einflüsse, Ergänzungen und Beschränkungen waren und sind ebenso vielfältig wie wechselschaft.

I. BV und Besatzungsrecht

1. Bis zur BV

- 6 Bayern hatte durch die nationalsozialistische Reichsgesetzgebung der Jahre 1933/34 seine Staatlichkeit eingebüßt und dem Deutschen Reich fortan als Gebietskörperschaft und Verwaltungsbereich angehört (VerfGH 9, 57 [77f.]).¹ Der Zusammenbruch des Deutschen Reiches – wie immer er sonst rechtlich zu qualifizieren sein mag (s. Rd-Nr. 85) – konnte Bayern seinen Staatscharakter nicht unmittelbar wiedergeben. Bayern selbst war zunächst außerstande, die Situation zu nutzen, da die oberste Regierungsgewalt in Deutschland von den Besatzungsmächten übernommen worden war (Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945, Amtsblatt des Kontrollrats, Ergänzungsblatt Nr. 1 S. 7ff.). Schritte in Richtung auf den Neuaufbau des bayerischen Staates bedurften zunächst der Initiative, später wenigstens der Billigung der Besatzungsmacht (s. dazu und zum Folgenden: Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates, herausgegeben von der Bayerischen Staatskanzlei, 1948). Zuständig war – abgesehen vom Landkreis Lindau (s. VerfGH 9, 57) – die amerikanische Besatzungsmacht.²
- 7 Diese bestellte im Mai 1945 eine erste bayerische Regierung. Am 19. 9. 1945 erging die Proklamation Nr. 2 der Amerikanischen Militärregierung (ABl. AS. 1; abgedruckt auch in: Dokumente usw. S. 30ff.). Sie blieb Grundlage des Verhältnisses Bayerns zur Besatzungsmacht bis zur Neugestaltung des Besatzungsrechts durch das Besatzungsstatut (Aufhebung der Art. II, III und IV durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes Nr. 4 der Alliierten Hohen Kommission vom 21. 9. 1949, ABl. AHK S. 6). Ihre wichtigsten Bestimmungen lauteten:

Artikel I

Innerhalb der Amerikanischen Besatzungszone werden hiermit Verwaltungsgebiete gebildet, die von jetzt ab als Staaten bezeichnet werden; jeder Staat wird eine Staatsregierung haben. Die folgenden Staaten werden gebildet:

...

Bayern umfaßt ganz Bayern, wie es 1933 bestand, ausschließlich des Kreises Lindau.

Artikel II

...

Artikel III

1. Jeder der hierdurch gebildeten Staaten hat unter Vorbehalt der übergeordneten Machtbefugnis der Militärregierung volle gesetzgebende, richterliche und vollziehende Gewalt, soweit deren Ausübung nicht mit früher und zukünftig getroffene-

¹ Siehe Schweiger, oben II S. 5; ders., Lindau ist bayerisch, BayVBl. nF. 2. Jhg. (1956) S. 100ff. (101).

² Niethammer, Amerikanische Besatzung und bayerische Politik, Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte, 15. Jhg. (1967) S. 153ff. m. eingeh. w. Hinw.

nen Maßnahmen des Kontrollrates für Deutschland oder einer von diesem errichteten zentralen deutschen Behörde in Widerspruch steht.

2. . . .

Artikel IV

. . .

2. Von der BV bis zu den Pariser Verträgen

In diesem Rahmen vollzog sich die Verfassungsgebung.¹ Die Verfassung erging mit Genehmigung der Amerikanischen Militärregierung (Prot. IV S. 239f. = Dokumente usw. S. 66f.) Im Vertrauen auf die damit gegebene demokratische und rechtsstaatliche Selbstordnung lockerte zwar die Besatzungsmacht ihre Oberheit (Proklamation Nr. 4 der Amerikanischen Militärregierung vom 1. März 1947, ABl. C S. 1), ohne sie jedoch im Prinzip zu schmälern.

Besatzungsrecht ging somit wie allem sonstigen bayerischen Recht so von ihrem Anfang an auch der BV vor (VerfGH 1, 34 [37]; st. Rspr.; s. a. Hoegner S. 23).² Der VerfGH sah sich außerstande, Rechtsschutz gegenüber Anordnungen der Besatzungsmacht zu gewähren (VerfGH 1, 34 [37]; st. Rspr.).³ Dagegen war bayerisches Recht, das auf besondere besatzungsrechtliche Anordnungen zurückging (sog. mittelbares Besatzungsrecht) der Herrschaft der BV nur entzogen, soweit die besatzungsrechtliche Ermächtigung die bayerische Behörde – ausdrücklich oder dem Sinn nach – davon freistellte (VerfGH 2, 33 [41]; 5, 19 [27], 54 [65]; 6, 14 [20]; 9, 1 [5f.]).⁴⁻⁵ Auch sonst waren Maßnahmen bayerischer Behörden der BV – und dementsprechend der Kontrolle durch den

¹ Siehe Nawiasky, oben III S. 1ff., insbes. S. 5; Hoegner, Lehrbuch S. 17ff.; dens., Besatzungsmacht und bayerische Verfassung von 1946, BayVBl. nF. 2. Jhg. (1956) S. 353ff. Ergänzend auch Schreiben des Amts der Militärregierung für Deutschland an die Direktoren der Länder über die Beziehungen zwischen Militärregierung und Zivilregierung nach der Annahme der Länderverfassungen vom 30. 9. 1946, Dokumente zum Aufbau des bayerischen Staates, S. 56ff. – Zur rechtlichen Würdigung dieser Vorgänge, s. Klein, Neues deutsches Verfassungsrecht, 1949, S. 196ff. und das dort nachgewiesene Schrifttum.

² Zur Parallele Besatzungsrecht – Grundgesetz s. BVerfG 3, 368 (374f.); 4, 45 (48f.); weitere Nachweise aus der Rechtsprechung zum Verhältnis des Besatzungsrechts zum Bundes- und Landesverfassungsrecht s. bei Münch, Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1951–1957, ZaöRV Bd. 22 (1962) S. 729ff. (742f.).

³ Zur allgemeineren Problematik s. außer den vorigen Hinweisen etwa Tischbein, Nachprüfbarkeit des Besatzungsrechts durch deutsche Gerichte, NJW 8. Jhg. (1955) S. 1179ff.

⁴ Siehe dazu auch Ipsen, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, 1956, S. 321; Zinn-Stein, Verfassung des Landes Hessen, Neuaufl. 1963, Einf. S. 39 m. w. Hinw. – Aus der Rechtsprechung des BVerfG s. insbes. 2, 181 (198ff.).

⁵ Eine besondere Gruppe bildeten die Gesetze, die vom bayerischen Ministerpräsidenten auf Grund besatzungsrechtlicher Befugnis noch nach Inkrafttreten der Verfassung erlassen wurden. Der VerfGH ließ für sie eine Ausnahme von den Kompetenzvorschriften der Verfassung gelten, unterwarf sie aber materiell unter Anwendung des Art. 186 Abs. 2 BV der BV: VerfGH 1, 93 (96ff.); 2, 127 (136f.); 3, 28 (43f.) 4, 30 (33f.); 9, 1 (4ff.).

VerfGH – unterworfen, soweit nicht Besatzungsrecht positiv eine Ausnahme begründete.¹

- 10 Mit dem Inkrafttreten des Besatzungsstatuts vom 12. 5. 1949 (Abl. AHK S. 13) am 21. 9. 1949 (Abl. AHK S. 2) wurde das Besatzungsregime zwar wesentlich verändert und der Einfluß der Besatzungsmächte auf das deutsche Staats- und Rechtsleben stark zurückgedrängt. Der Vorrang des Besatzungsrechts vor dem deutschen Recht blieb jedoch ebenso erhalten, wie die Unfähigkeit deutscher Gerichte, Besatzungsrecht zu kontrollieren (s. außer den oben gegebenen Hinweisen insbes. Art. 3 des Gesetzes Nr. 13 der Alliierten Hohen Kommission vom 25. 11. 1949, Abl. AHK S. 54). Somit änderte sich auch nichts an dem Verhältnis der BV zum Besatzungsrecht. Dieser Rechtszustand überdauerte auch die „kleine“ Revision des Besatzungsstatuts vom 6. 3. 1951 (Abl. AHK S. 792). Allerdings zogen sich die Besatzungsmächte mit dieser Revision von der Aufgabe zurück, deutsche Gesetzgebungsakte auf ihre Übereinstimmung mit deutschem Verfassungsrecht zu prüfen; doch behielten sie die Kontrolle über die deutsche Gesetzgebung – auch die Verfassungsgebung der Länder – grundsätzlich bei (Ziff. 5 des Besatzungsstatuts aF./revidierte F.).

3. Nach den Pariser Verträgen

- 11 Eine völlig neue Situation hingegen entstand durch das Inkrafttreten der Pariser Verträge am 5. 5. 1955, insbes. durch den Generalvertrag (BGBl. 1955 II S. 301, 305) und den Überleitungsvertrag (BGBl. 1955 II S. 405). Die bis dahin unveränderte Grundnorm des Besatzungsrechts, daß die Besatzungsmächte die oberste Regierungsgewalt in Deutschland inne haben, wurde durch den Grundsatz deutscher Souveränität (Art. 1 – insbes. Abs. 2 – des Generalvertrags) und ein System spezieller vertraglicher Vorbehalte und Ordnungen überdeckt. Im Kern ist sie jedoch durch die Notstandsklausel des Art. 5 Abs. 2 des Generalvertrages und vor allem durch Art. 2 des Generalvertrages virulent geblieben, wonach „die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübt oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung“ behalten. Unter diesen Besatzungsvorbehalten steht die BV auch heute noch (s. a. Rd-Nr. 84 ff.). Im übrigen kann jedoch Besatzungsrecht nicht mehr neu gesetzt werden.
- 12 Damit stellt sich das Problem der Fortgeltung und Überleitung alten Besatzungsrechts² und seines Verhältnisses zum deutschen Verfassungsrecht.

¹ Siehe die vorigen Hinweise. Ergänzend BVerfG 1, 10, 372 (391); 4, 250 (277); weitere Rspr. s. bei Münch, aaO S. 749 ff. Zur Systematik s. etwa v. Schmoller-Maier-Tobler, Handbuch des Besatzungsrechts, 1957, § 24a S. 48 ff.

² Siehe zusammenfassend Maier, Fortgeltung und Fortwirkung von Besatzungsakten, JZ 10. Jhg. (1955) S. 408 ff.; dies., Bereinigung der Besatzungsgesetzgebung, JZ 11. Jhg. (1956) S. 396 ff. – Speziell zu den Problemen des Verhältnisses des Besatzungsrechts zum Landesrecht s. Schweiger, Die Aufhebung des Besatzungsrechts in Bayern, BayVBl. nF. 4. Jhg. (1958) S. 67 ff.; Rütz, Besatzungsrecht und Rechtsbereinigung in den Ländern, DÖV 16. Jhg. (1963) S. 14 ff.; Zinn-Stein, aaO Einf. S. 39 f.

Im Grundsatz gilt amtlich veröffentlichtes Besatzungsrecht fort, steht jedoch zur Disposition des zuständigen deutschen Gesetzgebers (Erster Teil Art. 1 Abs. 1 Satz 1 und 2 und Abs. 3 des Überleitungsvertrages). Die Fortgeltung nicht amtlich veröffentlichten Besatzungsrechts ist nicht vorgesehen. Aber auch nicht alles fortgeltende Besatzungsrecht ist zur Disposition des zuständigen deutschen Gesetzgebers gestellt. Eine Reihe besatzungsrechtlicher Vorschriften darf der deutsche Gesetzgeber nicht oder nur unter besonderen Bedingungen aufheben oder ändern, die im einzelnen sehr verschieden gestaltet sind.¹ Man spricht insofern von „versteinertem“ oder „festgeschriebenem“ Besatzungsrecht.² Der bayerische Gesetzgeber hat für seinen Zuständigkeitsbereich die Rechtslage durch das Gesetz zur Aufhebung von Besatzungsrecht in Bayern vom 25. 3. 1958 (GVBl. S. 39) zu klären versucht.³

Das Verhältnis des nach all dem fortgeltenden Besatzungsrechts zur BV ist 13 kompliziert, da neben seinen ursprünglichen Geltungsgrund noch der bundesrechtliche Geltungsgrund der Anerkennung durch die Pariser Verträge und die entsprechenden Vertragsgesetze getreten ist (BVerfG 12, 281 [289]). Diese wiederum können nicht wie sonstige Gesetze am Grundgesetz und seiner Kompetenzordnung gemessen werden, vielmehr nur daran, ob „eine verfassungsrechtlich befriedigendere Vereinbarung politisch nicht erreichbar war“ (BVerfG 12, 281 [291]; 15, 337 [349]; s. a. 18, 353). Erste Voraussetzung für die Unterstellung von Besatzungsrecht unter die BV ist jedenfalls, daß dieses nunmehr zur Disposition des Landesgesetzgebers steht. Dessen Zuständigkeit ist zwar zu vermuten (Art. 70 GG iVm. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des Ersten Teils des Überleitungsvertrages). In den meisten Fällen ist sie jedoch verdrängt. Nach Bundesverfassungsrecht scheidet sie aus in den Fällen ausschließlicher Bundeskompetenz (insbes. nach Art. 73 GG) sowie in den Fällen konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit (insbes. nach Art. 74 GG), soweit das Besatzungsrecht bei entsprechender Anwendung der Überleitungsklausel des Art. 125 GG⁴ die Sperrwirkung des Bundesrechts ausübt. Problematisch ist, ob durch Vertragsrecht ausschließliche Bundeszuständigkeiten eventuell über den Bereich grundgesetzlicher Bundeszuständigkeit hinaus geschaffen werden sollten und konnten, so wenn etwa in Art. 1 Abs. 2 Satz 1 des Ersten Teils des Überleitungsvertrages nicht wie in Abs. 1 Satz 1 ebd. „die Organe der Bundesrepublik und der Länder“ sondern „die Bundesrepublik“ allein ermächtigt wird.

Doch dürfte der Fall, daß dabei jegliche Bundeskompetenz verlassen wurde, kaum praktisch sein.

Aber auch soweit das Besatzungsrecht danach zur legislativen Disposition der Länder gestellt ist, ist damit noch nicht entschieden, daß nicht erst das neue, an seine Stelle tretende Landesrecht sondern schon das noch fortgeltende Besat-

¹ Siehe Maier, Fortgeltung usw., S. 408f.

² Zur Versteinierung auch von deutschem Recht s. Maier, aaO S. 409.

³ Siehe dazu Schweiger, aaO; s. a. die Hinweise bei Ostler, Bayerische Justizgesetze, S. 10.

⁴ Siehe dazu Maunz-Dürig, Art. 123 Rd-Nr. 4 (Ziff. 5b aa); s. a. Rütz, aaO S. 14; w. Nachw. s. dort.

zungsrecht der BV unterworfen ist. Für das Verhältnis zum Grundgesetz nimmt das Bundesverfassungsgericht an, daß der Überleitungsvertrag Besatzungsrecht bis zu seiner legislativen Änderung oder Aufhebung der verfassungsrechtlichen Kritik entziehen wollte (BVerfG 15, 337 [346ff.]). Doch sei der deutsche Gesetzgeber verpflichtet, sobald als möglich einen voll verfassungskonformen Zustand herbeizuführen (ebd. S. 349f.). Die Einhaltung dieser Pflicht wird vom Gericht kontrolliert (ebd. S. 350). Darüber hinaus hält es sich offenbar auch in bezug auf einzelne besatzungsrechtliche Vorschriften für befugt zu prüfen, ob die vertragsgesetzliche Fortgeltungsanordnung nicht doch die Toleranz für verfassungsannähernde Verträge verläßt (BVerfG 18, 353; s. a. 12, 281 [290]).¹ Dies zugrunde gelegt genießt das „versteinerte“ Besatzungsrecht insofern eine Sonderstellung, als der Pflicht des Gesetzgebers, einen voll verfassungskonformen Zustand herbeizuführen, die als „Versteinerung“ apostrophierten besonderen vertragsrechtlichen Bindungen gegenüberstehen, während diese wiederum das Toleranzproblem verfassungsannähernder Vertragsgesetze mit besonderer Schärfe stellen. Diese Grundsätze lassen sich auf das Landesverfassungsrecht nicht unverändert übertragen, da das Vertragsgesetz als Bundesrecht nicht seiner Kontrolle unterliegt (VerfGH 10, 11 [14]).²

Soweit die Fortgeltungsanordnung des Vertragsgesetzes reicht, kann sich die BV deshalb nur als Verpflichtung des Landesgesetzgebers, einen voll verfassungskonformen Zustand herzustellen, auswirken. Nur wer annehmen wollte, die bundesgesetzliche Fortgeltungsanordnung habe sich nicht auf Materien ausschließlicher Landeskompetenz beziehen dürfen, könnte insoweit die direkte Anwendung der BV auf Besatzungsrecht in Betracht ziehen. Auf die problematischen Prämissen dieser Folgerung kann hier nicht eingegangen werden.

- 14 „Mittelbares Besatzungsrecht“ bayerischer Provenienz unterliegt der Kontrolle nach Maßgabe der BV (VerfGH 9, 1 [7]), soweit nicht fortwirkendes Besatzungsrecht eine Ausnahme bedingt.³ Fortwirkende Einzelakte der Besatzungsmächte⁴ sind der verfassungsgerichtlichen Kontrolle am Maßstab der BV weiterhin entzogen (VerfGH 10, 11 [13f.]), desgleichen die Maßnahmen internationaler Behörden, die kraft Vertrags an ihre Stelle getreten sind (BVerfG 6, 15).⁵

¹ Siehe zum Vorstehenden auch Zinn-Stein, aaO Einf. S. 39f.; Maunz-Dürig, Art. 123 Rd-Nr. 4 (Ziff. 5 b bb). Für volle richterliche Kontrolle zB. Tischbein, aaO S. 1179; Maier, Fortgeltung usw. S. 409f.; dies. Bereinigung usw. S. 397f.; w. Hinw. s. bei den Vorgenannten.

² Zinn-Stein (aaO S. 39f.) vernachlässigen den Unterschied.

³ Siehe dazu die Nachweise oben; ferner Maunz-Dürig, Art. 123 Rd-Nr. 5; s. a. Ipsen, aaO S. 321; w. Nachw. s. dort.

⁴ Siehe dazu Maier, Fortgeltung usw., S. 410.

⁵ S. a. VGH, Urt. vom 25. 7. 1961, BayVBl. nF. 7. Jhg. (1961) S. 380.

II. BV und zonale Einrichtungen

1. Der Länderrat der amerikanischen Besatzungszone¹

Nach 1945 schlossen sich auf Initiative der amerikanischen Militärregierung die Ministerpräsidenten der Länder der amerikanischen Besatzungszone zu einem Länderrat zusammen, um „die über das Gebiet eines Landes hinausreichenden Fragen gemeinschaftlich zu lösen, Schwierigkeiten im Verkehr der Länder zu beseitigen und die wünschenswerte Angleichung der Entwicklung auf den Gebieten des politischen, sozialen und kulturellen Lebens sicherzustellen“ (Ziff. 2 des Organisationsplans für den Länderrat vom 6. 11. 1945, s. Härtel, aaO S. 185f.). Nach und nach wurde den Ministerpräsidenten ein wohlausgebildeter Behördenapparat zur Verfügung gestellt. Vornehmlich bei der Gesetzgebung wirkte ein Parlamentarischer Rat mit.

Der Länderrat nahm mittelbar und unmittelbar Verwaltungsaufgaben wahr. Zu seiner bedeutsamsten Funktion entwickelte sich jedoch die Koordination der Gesetzgebung (Sammlung der Länderratsgesetze, o. J.; s. a. Härtel, aaO S. 87ff., 228ff.). Nach anfänglicher Unklarheit zeichneten sich drei Formen dieser Funktion ab (Beschuß vom 9. 9. 1947, Härtel, aaO S. 225): der Erlaß zoneneinheitlicher Gesetze durch den Länderrat, die Empfehlung zonenangeglichener Gesetze an die Landesgesetzgeber und die Beobachtung der Landesgesetzgebung. Die entsprechende Einordnung älterer Länderratsgesetze mußte sodann nachträglich geklärt werden (Bekanntmachung über zoneneinheitliche Gesetze vom 20. 5. 1948, GVBl. S. 108; VerfGH 6, 27 [31f.]).

Mit der Errichtung der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (s. Rd-Nr. 17) begann die Funktion des Länderrates auszutrocknen. Mit dem Zusammentritt des ersten Bundestages wurde der Länderrat kraft Art. 122 GG aufgelöst. Durch Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes Nr. 4 der Alliierten Hohen Kommission vom 21. 9. 1949 (ABl. AHK S. 6) wurden sodann auch die besatzungsrechtlichen Grundlagen seiner Wirksamkeit aufgehoben (VerfGH 14, 25 [29]).²

Unbestritten war, daß (zoneneinheitliche) Länderratsgesetze nicht der Kontrolle der BV und des VerfGH unterlagen (VerfGH 2, 107 [108f.], 143 [158], 170 [175]; 3, 95 [101f.]; 6, 15 [20]; 14, 25 [29]). Dagegen hatten bayerische Behörden, die von länderratsgesetzlichen Ermächtigungen Gebrauch machten, die BV zu beachten (VerfGH 2, 143 [170], 170 [176f.]; 4, 1 [7]; 6, 15 [20]; GVBl. 1951 S. 33 [36]; 1952 S. 216 [217]). Im Vordergrund der Argumente für die Überordnung des Länderratsrechts stand die Ableitung der Länderratsbefugnisse aus dem Besatzungsrecht. Insbes. die Gesetzgebungskompetenz des Länderrats stellte sich als Kumulation der besatzungsrechtlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Ministerpräsidenten (Art. III der Proklamation Nr. 2; Art. II und III der Proklamation Nr. 4; s. Rd-Nr. 6ff.) dar.³ Doch wurde der Länderrat nicht

¹ Klein, Neues deutsches Verfassungsrecht, S. 106ff.; Härtel, Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes, 1951; Vogel, Westdeutschland 1945–1950, Teil I 1956 S. 16ff., 45f., 57ff., Teil II 1964 S. 44ff.; w. Hinweise s. dort.

² Zur Deutung dieser Vorgänge s. insbes. Holtkotten, Bonner Kommentar, Art. 122 Anm. II 3.

³ S. a. Zinn-Stein, aaO S. 35.

als Besatzungsbehörde und das Länderratsrecht nicht als Besatzungsrecht qualifiziert. Somit galt und gilt Länderratsrecht vom Zusammentritt des Bundestages an nach Maßgabe der Art. 123ff. GG als Bundesrecht oder Landesrecht fort (VerfGH 2, 143 [158f.], 170 [175f.]; 3, 95 [102]; 14, 25 [29]; s. a. 6, 27 [32]). Soweit es danach Landesrecht ist, unterliegt ehemaliges Länderratsrecht seither der BV und der Prüfungszuständigkeit des VerfGH (s. die vorgenannten Entscheidungen).

2. Die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes¹

- 17 Der Aufbau einer quasi-staatlichen Organisation in den schließlich zum Vereinigten Wirtschaftsgebiet zusammengeschlossenen amerikanischen und britischen Besatzungszonen vollzog sich – durchwegs auf besatzungsrechtlicher Grundlage – in drei Phasen. In der ersten, die 1946 begann, wurden durch Abkommen zwischen den beteiligten Ländern und Zonen gemeinsame Verwaltungsstellen für Ernährung, Landwirtschaft, Verkehr, Finanzen, Post und Fernmeldewesen geschaffen. Die zweite Phase wurde durch die Proklamation Nr. 5 der Amerikanischen Militärregierung vom 29. 5. 1947 (Amtsblatt der Amerikanischen Militärregierung E S. 1; übereinstimmend Verordnung Nr. 88 der Britischen Militärregierung; zu weiteren Quellen Vogel, aaO Teil I S. 88) eingeleitet. Nunmehr wurde die gemeinsame Organisation intensiviert und vor allem im Wirtschaftsrat ein parlamentarisches Legislativorgan geschaffen. Die dritte Phase begann mit der Proklamation Nr. 7 der Amerikanischen Militärregierung (Amtsblatt der Amerikanischen Militärregierung I S. 1; übereinstimmend Verordnung Nr. 126 der Britischen Militärregierung; zu weiteren Quellen Vogel aaO). Durch sie gewann das Vereinigte Wirtschaftsgebiet seine letzte, der Tradition des deutschen Bundesstaates angeglichene Gestalt: mit dem Wirtschaftsrat als Parlament, dem Länderrat als Quasi-Bundesrat, dem Verwaltungsrat als Regierung und dem Deutschen Obergericht als Verfassungs- und Revisionsgericht.

Das Vereinigte Wirtschaftsgebiet entfaltete in Verwaltung und Rechtsprechung² bedeutsame Aktivität. Vor allem die gesetzgeberischen Entscheidungen³ wirkten lange nach. Mit dem Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages erloschen die gesetzgeberischen Befugnisse und wurden Wirtschafts- und Länderrat aufgelöst (Art. 122 GG; Gesetz Nr. 25 der Amerikanischen Militärregierung vom 1. 9. 1949, Amtsblatt der Amerikanischen Militärregierung S. 17).⁴ Verwaltung und Rechtsprechung traten in eine Liquidationsphase (s. a. Art. 133 GG), die für das Deutsche Obergericht erst 1951 endete.

¹ Klein, Neues deutsches Verfassungsrecht, S. 169 ff.; Vogel, Westdeutschland 1945–1950, Teil I S. 38 ff., 45 f., 88 ff., Teil II S. 16 ff., 120 ff., 280 ff.

² Entscheidungen des Deutschen Obergerichts für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet 1948–1951, 1951.

³ Gesetz- und Ordnungsblatt des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes; ab Nr. 19/1948: Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes.

⁴ Siehe dazu Holtkotten, Bonner Kommentar, Art. 122 Anm. II 3 b und c.

Wie hinsichtlich der Funktionen des Länderrats der amerikanischen Besatzungszone war auch hinsichtlich der Akte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes unbestritten, daß sie nicht an der BV gemessen werden können (BVerfG 2, 237 [257f.]).¹

Selbst gegenüber landesbehördlichen Ausführungsvorschriften zum Recht des Vereinigten Wirtschaftsgebietes erklärte sich der VerFGH im Hinblick auf die Kompetenz des Deutschen Obergerichts außerstande, sie nachzuprüfen (VerFGH 2, 103 [107]). Selbstverständliches Argument war die besatzungsrechtliche Basis. Dennoch wurde auch die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes als deutsche und nicht als besatzungsrechtliche Autorität angesehen. Ihre Gesetze wurden deshalb nach Art. 123ff. GG übergeleitet. Soweit sie nicht nach Art. 124, 125 GG als Bundesrecht fortgelten, sind sie Landesrecht geworden. Insofern unterstehen sie nun der BV.

III. BV und Bundesrepublik Deutschland²

1. Bayern und das Grundgesetz³

In Art. 178 BV hatte Bayern zum Ausdruck gebracht, daß es nur einem demokratischen und klar föderativ gestalteten deutschen Bundesstaat beitreten wolle. In ihrem Genehmigungsschreiben zur Verfassung hatte die Amerikanische Militärregierung freilich diesen Vorbehalt von vornherein suspendiert.⁴ Am 17. 5. 1949 leitete der Ministerpräsident dem Landtag das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland mit folgendem Antrag zu (LT I. Wahlperiode Beil. Bd. III Beil. 2470):

1. Der Landtag wolle darüber beschließen, ob dem Grundgesetz in der vorliegenden Fassung die Zustimmung erteilt werden soll.

2. Der Landtag wolle einen Beschluß herbeiführen, daß bei Annahme des Grundgesetzes in zwei Dritteln der Deutschen Länder, in denen es zunächst gelten soll, die Rechtsverbindlichkeit dieses Grundgesetzes auch für Bayern anerkannt wird, wie es Art. 144 Abs. 1 des GG vorsieht.

Der Landtag verhandelte am 19. und 20. 5. 1946 über die Vorlage (LT I. Wahlperiode, 110. Sitzung, Sten. Ber. Bd. IV S. 80ff.). Die Beratungen endeten mit drei Beschlüssen: mit 101 gegen 63 Stimmen bei 9 Stimmenthaltungen wurde das Grundgesetz abgelehnt; mit 97 gegen 6 Stimmen bei 70 Stimmenthaltungen wurde gemäß Nr. 2 des Antrages der Staatsregierung die Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes auch für Bayern anerkannt (LT I. Wahlperiode Beil. Bd. III

¹ Hoegner S. 22.

² Siehe Nawiasky-Lechner, Ergänzungsband, S. 1ff.; Maunz, Das Bund-Länder-Verhältnis in der bayerischen Verfassung, in: Festschrift für Hans Ehard, 1957, S. 50ff.; ders., Grundgesetz und Landesrecht, in: Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 2. Aufl. 1964, S. 1ff.

³ Nawiasky, Der Beitritt Bayerns zur Bundesrepublik Deutschland, BayStAnz. Nr. 26 vom 24. 6. 1949.

⁴ Verhandlungen der Bayerischen verfassungsgebenden Landesversammlung, Prot. IV, S. 240.

Beil. 2479); ferner wurde einem Antrag des Abg. Dr. Horlacher und Genossen zugestimmt, die Staatsregierung zu beauftragen, „die Militärregierung für Bayern zu ersuchen, eine Volksbefragung zu den Anträgen der Bayerischen Staatsregierung zuzulassen“ (aaO Beil. 2480). Den entsprechenden Vorstellungen des Ministerpräsidenten versagte sich die Militärregierung jedoch (aaO Beil. 2628).¹

Am 4. 6. 1954 beantragten der Abg. Simmel und Fraktion (BHE), der Landtag solle dem Grundgesetz nachträglich zustimmen (LT II. Wahlperiode Beil. Bd. VII Beil. 5574). Der Antrag wurde zurückgezogen, ehe er im Parlament behandelt worden war (aaO Beil. 5800).

2. Bayern unter dem Grundgesetz

20 Mit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes und der Konstitution der Bundesorgane² wurde das Verfassungsrecht der Bundesrepublik zum bestimmenden Rahmen bayerischer Staatlichkeit. Die Masse der Zuständigkeiten ging – in stets wachsendem Maße – an den Bund verloren. Die verbleibenden Staatsfunktionen wurden durch das Grundgesetz und weithin auch durch sonstiges Bundesrecht gebunden. Der Bund erlangte eine Reihe von Kontrollbefugnissen. Personelle, finanzielle und sonstige Sachmittel wurden auf Bund und Länder verteilt. Und der Wirkungskreis des Landes wurde durch die Mitbestimmung im Bund erweitert.

Das hier darzustellen, ist nicht möglich. Der Raum der Länder in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik ist durch diese geregelt und typisiert. Ihn auszumessen ist Aufgabe der Dogmatik des Bundesstaatsrechts.³

Deren Probleme und Erkenntnisse im vollen Umfang nachzuzeichnen, ist hier nicht der Ort. Was eine kurze Darstellung zu erbringen vermag, muß vom Benutzer dieses Werkes ohnedies vorausgesetzt werden. Auf sie kann auch umso eher verzichtet werden, als entsprechende Aufrisse sowohl vom Blickpunkt Bayerns⁴ als auch für andere Bundesländer⁵ vorliegen.

¹ Siehe das weitere Material bei Zacher, Verfassungsentwicklung in Bayern 1946–1964, JbÖR Bd. 15 (1966) S. 321 ff. (327).

² Siehe Danko, Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland und das Inkrafttreten des Grundgesetzes, jur. Diss. Münster, 1961.

³ Siehe dazu Maunz, Deutsches Staatsrecht, 15. Aufl. 1966, insbes. §§ 24 und 25, aber auch §§ 26–33; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1967, § 7; weitere Hinweise s. dort. – Zum System der Darstellung grundlegend Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 1950, S. 35 ff. (Zweiter Hauptteil).

⁴ Siehe vor allem Maunz, Grundgesetz und Landesrecht, in: Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 2. Aufl. 1964, S. 1 ff. Zu knapp und veraltet: Feneberg, Der Bund und die Länder, in: Mang, Verwaltungsrecht in Bayern, Bd. I, 1951, S. 38 ff.; teilweise überholt auch: Nawiasky-Lechner, Ergänzungsband, S. 1 ff.

⁵ Siehe zB. Spreng-Birn-Feuchte, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1954, S. 106 ff.; Zinn-Stein, aaO Einf. S. 40 ff.; Pötter, Grundgesetz und Landesrecht, in: Loschelder-Salzwedel, Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, 1964, S. 27 ff.

Zwei Problemkreise bedürfen jedoch der näheren Erörterung auch in diesem Rahmen. Daß Geltung und Wirkungsmöglichkeit der BV besonders darzustellen sind (s. u. c), bedarf keiner Rechtfertigung. Aber auch die zunehmende Entwicklung zur vertraglichen Selbstbindung der Länder und zur Integration von Ländergemeinschaften bedarf eines klärenden Hinweises (s. u. d) – handelt es sich dabei doch um eine immer auch individuelle Selbstentfaltung und –gefährdung der Staatlichkeit eines jeden beteiligten Landes.

3. Geltung und Wirkungsmöglichkeiten der BV unter dem Grundgesetz¹

a) Ausgangspunkte

Nach Ansicht des VerfGH gilt die BV in allen Teilen fort, die dem Grundgesetz und sonstigen Bundesrecht nicht widersprechen (VerfGH 2, 50 [61]). Wo BV und Grundgesetz das Gleiche sagen, gilt danach die BV neben dem Grundgesetz fort (VerfGH 3, 67 [78]; 15, 49 [52]). Art. 142 GG bestätigt diesen Grundgedanken nur für einen besonderen Fall (ebd.). Selbst wenn eine Vorschrift der BV durch übereinstimmendes Bundesrecht beseitigt würde, bliebe ihre formellrechtliche Bedeutung, nämlich daß ihre Verletzung die Kontrollzuständigkeit des VerfGH auslöse, unberührt (VerfGH 3, 67 [78]).

Diese Auffassung konzentriert die Problematik zu sehr auf Art. 31 GG.² Auch übersieht sie, daß schon in der zusätzlichen Sanktion „gleichlautenden“ Landesrechts durch die Kontrollkompetenz des VerfGH – oder eine entsprechende landesrechtliche Kompetenz – der Keim zu einem effektiven Widerspruch zwischen „gleichlautendem“ Bundes- und Landesrecht gelegt sein kann.

Die Frage, welches Bundesrecht entstehen und Landesrecht „brechen“ darf, kann – da eine potentielle Universalkompetenz des Bundes mit dem Bundesstaatsbild der Bundesrepublik nicht vereinbart werden könnte – nur von den bundesverfassungsrechtlichen Zuständigkeitsnormen her beantwortet werden. Entziehen diese dem Landesgesetzgeber die Kompetenz nicht absolut, sondern überlassen sie die Entscheidung darüber – wie es vor allem dem Typ der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit entspricht – dem Bundesgesetzgeber, so kommt es für die Existenz zusammentreffenden Landesrechts erst noch darauf an, inwieweit ihm das „einfache“ Bundesrecht Raum läßt.³ Ob Landesrecht verdrängende bundesverfassungsrechtliche Zuständigkeitsnormen und

¹ Siehe dazu auch Leisner, Grundgesetz nach Landesrecht? BayVBl. nF. 12. Jhg. (1966) S. 329 ff.; dens., Grundgesetz nach Landesrecht oder Landesrecht nach Bundesverfassung, ebd. S. 414 ff.

² Siehe statt aller anderen Literatur zu Art. 31 GG: v. Mangoldt-Klein, Art. 31; Maunz in Maunz-Dürig, Art. 31; Bernhardt, Bonner Kommentar, Art. 31 GG (Zweitbearbeitung), 1966; Barbey, Bundesrecht bricht Landesrecht, DÖV 13. Jhg. (1960) S. 566 ff. – Speziell zum Verhältnis von Bundesrecht zur BV siehe Kratzer, Art. 142 des Grundgesetzes und die Grundrechte in der Bayerischen Verfassung, in: „Verfassung und Verwaltung“, Festschrift für Wilhelm Laforet, 1952, S. 107 ff.; Zacher, Bayern als Sozialstaat, BayVBl. nF. 8. Jhg. (1962) S. 257 ff. (261 f.); Maunz, Grundgesetz und Landesrecht, aaO S. 4 ff.; Schweiger u. Art. 70 Rd-Nr. 7 ff.

³ S. a. Bernhardt, aaO Rd-Nr. 35–37.

entsprechendes Bundesrecht dann eine Regel vom Inhalt des Art. 31 GG implizieren, auf welche diese Verfassungsbestimmung nur hinweist, oder ob Landesrecht verdrängende bundesverfassungsrechtliche Zuständigkeitsnormen und entsprechendes Bundesrecht sich wegen der Vorschrift des Art. 31 GG einer eigenen Kollisionsnorm enthalten, ist eine sekundäre Konstruktionsfrage, von deren Beantwortung in der Sache nichts abhängt. Ähnliches gilt für die Alternative, ob Art. 31 GG den Vorranganspruch der Regelungen des Grundgesetzes selbst nur interpretierend klärt oder selbständig zu begründen sucht.¹

- 24 Daraus ergibt sich auch, daß die allzu einfache Alternative, ob Bundesrecht nur widersprechendes oder auch gleichlautendes Landesrecht „bricht“,² einer differenzierenden Betrachtung weichen muß. Will und kann aber Bundesrecht einen Gegenstand unmittelbar und abschließend regeln, so ist der Fortbestand übereinstimmenden Landesrechts grundsätzlich irrelevant. Wollte das Landesrecht irgendwie Eigenständigkeit entfalten, so hieße das, daß es – wenigstens in Spuren – abweichen wollte.

Das gilt auch für die Sanktion. Gelegentlich wird das parallele Fortgelten von Landesverfassungsrecht neben Bundesrecht gerade damit gerechtfertigt, daß dem Verfassungsgericht des Landes eine – im Vergleich zum Bundesrecht – zusätzliche Kontrollmöglichkeit gegeben wird.³ Aber was dann, wenn das Landesverfassungsgericht bei Ausübung dieser Kontrollkompetenz von der Interpretation abweicht, welche die nach Bundesrecht zuständigen Behörden und Gerichte vertreten? Dann weicht eben doch Landesrecht von Bundesrecht ab. Eine Regelung jedoch, die dieses Abweichen verhindern wollte, würde auch die landesrechtliche Sanktion wieder auf das Bundesrecht zurückbinden. Landesrecht muß als solches neben unmittelbar und ausschließlich geltendem Bundesrecht also auch hinsichtlich der Durchsetzung irrelevant bleiben.

- 25 Dagegen ist es von dem in Art. 31 GG manifestierten Zweck, die Einheit der Rechtsordnung und die Überlegenheit kompetenzgerechten Bundesrechts zu sichern, her unnötig, dem Bundesrecht schlechterdings aufhebende Wirkung auch gegenüber übereinstimmendem Landesrecht beizulegen.⁴ Fällt das Bundesrecht fort, so kann das Land wieder voll über den Rechtsbestand disponieren (Art. 70 GG). Warum sollte es dabei nur ex post von der Kontinuität seiner Rechtsordnung ausgehen dürfen? Allerdings muß aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit Rechtsunklarheit vermieden werden. Ebenso darf das Land nicht den Anschein einer – nicht bestehenden – Kompetenz zu eigenständiger Regelung erwecken. Beides wird im allgemeinen ausschließen, daß ein Land eine bundes-

¹ Siehe zu den angesprochenen Problemen die fruchtbare Kontroverse zwischen Maunz (in Maunz-Dürig zu Art. 31 GG) und Klein (in von Mangoldt-Klein zu Art. 31 GG) und deren Darstellung durch Barbey, aaO.

² Siehe v. Mangoldt-Klein, Art. 31 Anm. IV 3c; Maunz-Dürig, Art. 31 Rd-Nr. 14; Bernhardt, aaO. Rd-Nr. 35; BVerfG 7, 342 (353f.); je m. eingeh. Nachw.

³ Siehe Maunz, aaO Art. 31 Rd-Nr. 14; dens., Grundgesetz und Landesrecht, aaO S. 7.

⁴ Bernhardt, aaO Rd-Nr. 35 a. E.; aA. v. Mangoldt-Klein, Art. 31 Anm. IV 3 d iVm. IV 3c letzter Absatz (S. 773) m. w. Nachw.; bei Klein wird der unteleologische Charakter dieser Behauptung voll deutlich.

rechtlich geregelte Materie noch nach dem Inkrafttreten des Bundesrechts übereinstimmend neu regelt. Doch sind auch von dieser Regel Ausnahmen denkbar. So kann etwa der Landesgesetzgeber um der systematischen Vollständigkeit eines Landesgesetzes willen Anlaß haben, bundesrechtlich vorgegebene Sätze zu wiederholen.

Gilt Landesrecht, das mit Bundesrecht übereinstimmt, solange dessen Überlagerung andauert, auch grundsätzlich in völliger Irrelevanz seiner Eigenart fort, so schließt das nicht aus, daß Bundesrecht paralleles Landesrecht gerade in Richtung auf dessen zusätzliche Sanktion wirksam sein läßt. Art. 142 GG ist das Beispiel dafür. Die Vorschrift räumt nicht nur einen Kodifikationsanspruch des grundgesetzlichen Grundrechtskatalogs aus; sie ist in erster Linie dazu da, den ungeschmälernten Schutz der Landesgrundrechte durch die Landesverfassungsgerichte zu ermöglichen.¹ Sie gewährt somit dem einzelnen einen größeren Schutz, als ihn die Bundesgrundrechte allein bieten könnten, und erlaubt den Ländern, sich auch in der Gewährleistung von Grundrechten voll als die Rechtsstaaten zu verwirklichen, die zu sein ihnen durch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG aufgegeben ist. Doch ist das eine positive Entscheidung.² Nicht dagegen ist umgekehrt Art. 142 GG ein Beweis dafür, daß mit Bundesrecht gleichlautendes Landesrecht stets über zusätzliche landesrechtliche Sanktionen relevant werden dürfte.

Schließlich kann Bundesrecht als Sachregelung auch materiell hinter das Landesrecht zurücktreten³ – sei es, daß es als allgemeinere Regelung der spezielleren landesrechtlichen Regelung zu weichen bereit sei (s. das Beispiel in BVerfG 7, 342, insbes. S. 354), sei es, daß es sich als Rahmenrecht von vorneherein an den Landesgesetzgeber als den zuständigen Träger der unmittelbaren Regelung wendet. In diesem Fall hängt die Geltung des Landesrechts zwar davon ab, daß es den bundesrechtlichen Rahmen einhält; als unmittelbare Sachregelung konkurriert das Bundesrecht jedoch nicht mit ihm.

b) Spezielle Aspekte der Fortgeltung von Landesverfassungsrecht

Für den Vorrang des Bundesrechts gegenüber Landesverfassungsrecht gelten 28 insofern keine Besonderheiten, als ihm nicht nur das Grundgesetz sondern – kompetenzgerechtes – Bundesrecht jeden Ranges vorzugehen vermag.⁴ Doch widersteht es seiner besonderen Funktion wegen dem Bundesrecht verschiedentlich anders als anderes Landesrecht.

aa) Art. 142 GG

Deutlicher Hinweis darauf ist die Privilegierung der „Landesverfassungen“ 29 durch Art. 142 GG. Ausgangspunkt dieser Vorschrift ist, daß das Grundgesetz selbst einen ausreichenden Mindestschutz des Menschen durch Grundrechte

¹ Siehe dazu Holtkotten, Bonner Kommentar, Art. 142 Anm. II 2 (insbes. b–c); § 90 Abs. 3 BVerfGG.

² S. a. Kratzer, aaO S. 110ff.

³ Bernhardt, aaO Rd-Nr. 23, 35–37.

⁴ Einzelheiten s. bei v. Mangoldt-Klein, Art. 31 Anm. IV 1 und 2; Maunz-Dürig, Art. 31 Rd-Nr. 4ff.

gewährleistet. Die Länder können sich, ohne ihre Pflicht aus Art. 28 GG zu verletzen, damit begnügen. Sie haben aber volle Freiheit, die Grundrechte des Grundgesetzes durch Landesverfassungsgesetz zu ergänzen oder auch ein umfassendes eigenes Grundrechtssystem neben das des Grundgesetzes zu stellen.¹

Die Länder können damit den bundesrechtlich gewährleisteten Grundrechtsschutz nicht vermindern. Bleibt ein Landesgrundrecht im Gegenstand, im Adressatenkreis oder in der Festigkeit gegenüber dem Gesetz hinter dem entsprechenden Bundesgrundrecht zurück, so ist dennoch auch der Landesstaatsgewalt der danach möglich erscheinende Zugriff über Art. 1 Abs. 3 GG von Bundesrechts wegen versagt. Nicht daß damit schon das Landesgrundrecht als Ganzes vernichtet wäre.² Aber die Abschwächung ist wirkungslos.³ Dagegen kommt auch sie noch zur Geltung, wo – wie im landesverfassungsgerichtlichen Verfahren – nur der Umfang des landesverfassungsrechtlichen Grundrechtsschutzes zählt.⁴ Der Rechtsschutz auf der Basis der bundesrechtlichen Modifikation kann nur nach Maßgabe der Sanktion der Bundesgrundrechte gesucht werden.

Aber die Länder können den Grundrechtsschutz verdichten und ausweiten. Sie können sich damit begnügen, die „übereinstimmenden“ Grundrechte durch die besondere Sanktion des landesverfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes zu bekräftigen (und halten sich damit im engsten Zweck des Art. 142 GG). Sie können ein mit einem Bundesgrundrecht im Kern übereinstimmendes Landesgrundrecht über jenes hinaus ausweiten und verfestigen.⁵ Und sie können Grundrechte schaffen, die außerhalb des Katalogs der Art. 1–19 GG, den Art. 142 GG in Bezug nimmt, stehen und sodann ebenfalls nur die Landesstaatsgewalt binden können.⁶ Hier wird Art. 142 GG nur mehr interpretatorisch gegen einen Kodifikationsanspruch der Grundrechtsordnung des Grundgesetzes wirksam. Dessen Negation vorausgesetzt, entfaltet sich, wenn ein Land zusätzliche Grundrechte schafft, unmittelbar dessen Verfassungsautonomie (Art. 28 GG).⁷

¹ Sie haben diese Freiheit auch in die Zukunft hinein. Zwar scheint Art. 142 GG eine Zäsur zu legen: „bleiben . . . in Kraft“. Doch wäre es unsinnig, in dieser Weise zwischen Ländern zu unterscheiden, die sich ihre Verfassungen vor und nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes gegeben haben. Auch müßte, wollte man Art. 142 GG voll wörtlich nehmen, zweifelhaft sein, ob die Länder, die schon beim Inkrafttreten des Grundgesetzes Grundrechte hatten, jetzt noch über sie verfügen können! Ein „Einfrieren“ der Landesgrundrechte wäre aber ebenfalls sinnlos. In diesem Sinne: Holtkotten, Bonner Kommentar, Art. 142 Anm. II 5; Kratzer, aaO S. 113; Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 1963, Art. 4 Anm. 2b (S. 56); aA. Gross, Verfassungshoheit und Homogenität im Bundesstaat, DVBl. 65. Jhg. (1950) S. 5 ff., insbes. S. 9; v. Mangoldt, Bonner Grundgesetz, 1. Aufl. 1953, Art. 142 Anm. 2; Hamann, Grundgesetz, 2. Aufl. 1960, Art. 142 Anm. 2.

² Siehe dazu zB. Nawiasky-Lechner, Ergänzungsband, S. 105 f.

³ Holtkotten, aaO Anm. II 2 a; Kratzer, aaO S. 116 f.

⁴ S. a. Bachof, Urteilsanmerkung, ÖV 3. Jhg. (1951) S. 386 ff. (388).

⁵ Holtkotten, aaO Anm. II 4 a.

⁶ Holtkotten, aaO Anm. II 4 b. – Daß aber die Landesstaatsgewalt gebunden wird, kann nicht zweifelhaft sein. Abwegig daher Zinn-Stein, aaO Einf. S. 46 u. etwas ältere Äußerungen (s. Fußn. 5 aaO).

⁷ Mit Recht sagt Holtkotten, aaO Anm. II 4 b: „Einem Zugriff durch den Bundesgesetzgeber ist das betreffende Landesgrundrecht als solches entzogen“. Nur das

bb) Art. 28 GG

Überhaupt hat in Art. 142 GG nur ein allgemeines Problem seine beispielhafte Lösung gefunden, das sich in Art. 28 GG wieder findet und einer entsprechenden Lösung harret. Ein halber Schritt darauf zu ist schon die – berechnete – Bereitschaft des Schrifttums, Art. 142 GG weit auszulegen¹ und darunter nicht nur die Grundrechtsergänzungen im Sinne der Art. 101 ff. GG² und wohl auch des Art. 33 GG sondern alle verfassungsmäßigen Sicherungen des Individuums einzuordnen.³ Aber er führt in eine Sackgasse. Über die Maximen „größtmöglicher Grundrechtsfreundlichkeit“ und „größtmöglicher Individuen-Freundlichkeit“ hinaus kann auch die analoge Anwendung des Art. 142 GG nicht gehen.⁴ Und so erreicht sie rein objektive Verfassungsgarantien nicht mehr.⁵

Gerade auf sie können jedoch die Länder bei der Gestaltung ihrer „verfassungsmäßigen Ordnung“ nach „den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates“ (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) nicht verzichten. Niemand hat deshalb bisher den Ländern im Ernst das Recht streitig gemacht, die Verfassungsgrundsätze der Rechtsstaatlichkeit, der Sozialstaatlichkeit und der republikanischen Demokratie und deren explizite und implizite bundesverfassungsrechtlichen Emanationen als Bestandteile ihrer eigenen verfassungsmäßigen Ordnung zu wiederholen, zu entfalten und zu modifizieren, wenn sie sich dabei nur im Rahmen des Grundgesetzes halten. Niemand behauptet auch, im Bereich des Art. 28 Abs. 1 GG wäre – ebenso wie das zu Art. 31 GG so gerne angenommen wird – auch „übereinstimmendes“ Landesrecht ungültig; allgemein werden hier vielmehr negative Folgen nur an den Widerspruch des Landesrechts zum Bundesrecht geknüpft.⁶

Art. 28 GG ist eben nicht nur die Länder beengende Homogenitätsgarantie, sondern auch Anerkennung ihrer Verfassungsautonomie.⁷ Sie ist also Kompe-

Grundgesetz könnte über das Grundrecht „als solches“ disponieren! Wenn Schumann (Verfassungs- und Menschenrechtsbeschwerde gegen richterliche Entscheidungen, 1963, S. 133) meint, über Art. 1–19 GG hinausgehende Grundrechte der Länder stünden „voll und ganz zur Disposition des Bundesgesetzgebers, der sie sogar mittels einer (sonst gültigen) Rechtsverordnung beseitigen könnte“, so verkennt er den Unterschied, der zwischen der Disposition über das Grundrecht als solches und der Nichtbindung jeglichen Bundesrechts an ein Landesgrundrecht besteht.

¹ Zur zeitlichen Erstreckung s. bereits oben Anm. 59. – Gegen eine weite Auslegung freilich v. Mangoldt, aaO Anm. 2; Kratzer, aaO S. 108f.; Zinn-Stein, aaO Einf. S. 44; Hamann, aaO Anm. 2.

² Holtkotten, aaO Anm. II 2 c; Nawiasky-Lechner, Ergänzungsband, S. 104; aA. Hamann, aaO Anm. 4.

³ v. Mangoldt-Klein, Art. 31 Anm. IV 3 c (S. 772f.).

⁴ v. Mangoldt-Klein, aaO.

⁵ Siehe Hessischer Staatsgerichtshof, Beschluß vom 21. 8. 1953, wiedergegeben bei Lesser, Rechtsprechung des Hessischen Staatsgerichtshofes, JZ 11. Jhg. (1956) S. 157 ff. (S. 159 Nr. 9).

⁶ Siehe zuletzt etwa Stern, Bonner Kommentar, Art. 28 Rd-Nr. 14 ff., 203 f. und dessen eingehende Nachweise. (Bedenklich freilich Sterns eigener Umgang mit Art. 31 GG in Rd-Nr. 16–18.)

⁷ Siehe Stern, aaO Rd-Nr. 13 u. s. Nachw.

tenznorm und konkurriert als solche mit Art. 31 GG.¹ Wie ist dieses Konkurrenzproblem zu lösen?

- 31 Was die in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG angesprochenen Grundsätze anlangt, ergibt sich die Lösung daraus, daß sie sich wie echtes Rahmenrecht an den Landesverfassungsgeber richten² und die Innehaltung dieses Rahmens Geltungsvoraussetzung des Landesrechts ist.³ Nur in diesem Sinne gilt hier Art. 31 GG,⁴ woraus sich einmal mehr seine Abhängigkeit vom Geltungswillen des kollidierenden Bundesrechts ergibt (s. Rd-Nr. 23 ff.). Soweit das Landesrecht das Maß des Art. 28 GG nicht erfüllt, kann daran gedacht werden, entsprechende Normen des Bundesrechts lückenausfüllend in das Landesrecht zu übernehmen. (Daß dies dann meist undifferenziert und unreflektiert geschieht, erweckt nicht selten den Eindruck, als habe das Bundesrecht dem Landesrecht die Erfüllung seiner in Art. 28 GG niedergelegten Gestaltungsaufgabe schon vorweggenommen.) Soweit nicht durch Ergänzung des Landesrechts geholfen werden kann, ist es Sache des Bundes, über Art. 28 Abs. 3, 93 Abs. 1 Nr. 3 und 37 GG vorzugehen.⁵
- 32 Das Grundgesetz definiert die Aufgabe des Landesverfassungsrechts jedoch nicht nur durch die Rahmenvorschriften des Art. 28 GG. In diesem Felde lagern auch unmittelbar in das Landesrecht hinein wirkende Grundgesetznormen. So die Grundrechte, die Grundsätze des Art. 20 Abs. 2 und 3 GG, die Garantien in Art. 21, 33 Abs. 4 und 5, 34, 92, 97 und 140 GG und andere mehr. Nehmen sie der Aufgabe der Länder, sich eine „verfassungsmäßige Ordnung . . . im Sinne dieses Grundgesetzes“ zu geben (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) mehr als die Sachentscheidung vorweg? Oder ist es den Ländern erlaubt, ihre verfassungsmäßige Ordnung durch Übernahme und Entfaltung dieser Bestimmungen zu integrieren? Da dies geschehen kann, ohne daß der Geltungsanspruch des Bundesrechts beeinträchtigt wird, ist der Verfassungsautonomie der Länder der Vorzug zu geben. Darin erweist sich der paradigmatische Charakter des Art. 142 GG. So wie nach Art. 142 GG Grundrechte landesverfassungsrechtlich bekräftigt, sanktioniert und erweitert werden dürfen, kann nach Art. 28 GG das Landesverfassungsrecht auch andere Elemente einer „verfassungsmäßigen Ordnung . . . im Sinne dieses Grundgesetzes“ ausbringen und sanktionieren. Wie hinsichtlich der Grundrechte sichert das Grundgesetz freilich auch insofern einen Mindeststandard. Das Landesverfassungsrecht kann ihn überschreiten. Es kann hinter ihm zurückbleiben. Bleibt es aber dahinter zurück, wird die Landesstaatsgewalt damit nicht von der Einhaltung des Bundesrechts befreit (Rd-Nr. 29). Widerspricht das Landesverfassungsrecht dem Grundgesetz, so gilt es nicht (Art. 31 GG).⁶

¹ Das beobachtet vor allem Klein in v. Mangoldt-Klein, Art. 28 Anm. V 3 („des sich teilweise mit Art. 28 überschneidenden Art. 31“), Art. 31 Anm. II 3; III 10 a und 10 d. Seine Andeutungen einer Problemlösung können jedoch nicht voll befriedigen.

² Siehe Stern, aaO Rd-Nr. 14 u. s. Nachw.; ferner Nawiasky-Lechner, aaO S. 73.

³ Siehe Stern, aaO Rd-Nr. 16–18 und 203/04 u. s. Nachw.

⁴ Dennewitz, Bonner Kommentar, Art. 31, Anm. II 2 a.

⁵ Maunz-Dürig, Art. 31 Rd-Nr. 3; Stern, aaO Rd-Nr. 16.

⁶ Siehe zu Vorstehendem auch Wolf, Zur Auslegung des Art. 31 GG, BayVBl. nF. 2. Jhg. (1956) S. 238 ff. (240).

cc) Landesverfassungsrecht und Gesetzgebungskompetenz¹

Art. 28 GG erlaubt jedoch nicht, die grundgesetzliche Sachregelungskompetenz der Länder im Sinne der Art. 70 ff. GG auszuweiten. Landesverfassungsrechtliche Programme und Garantien können, soweit die Kompetenz auf den Bund übergegangen ist, nicht mehr durch den Landesgesetzgeber erfüllt werden. Unmittelbar sachregelndes Landesverfassungsrecht kann nicht fortgelten, wenn es kompetenzgerechtem Bundesrecht widerspricht. Im Verhältnis zu abschließendem, ausschließlich geltendem Bundesrecht ist es irrelevant. Unmittelbar geltendes vordringliches Landesverfassungsrecht, das Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit betrifft oder früheres Reichsrecht abgeändert hat,² wurde Bundesrecht (Art. 124, 125 GG).³ Dennoch darf nicht angenommen werden, daß Landesverfassungsrecht, das kompetenzgerecht erlassenen Bundesrecht widerspricht, schlechthin aufgehoben ist. Vielmehr ist zu differenzieren.

Verfassungsrechtliche Programme und Garantien sollen in erster Linie den Gesetzgeber lenken. Sie wirken von einer höheren Normschicht als der des Gesetzgebers aus auf das Staatsleben ein. Auch hinsichtlich des unmittelbar sachregelnden Landesverfassungsrechts und des aktuellen Elements in den landesverfassungsrechtlichen Programmen und Garantien darf diese Zugehörigkeit zu einer höheren Normschicht nicht übersehen werden. Verfassungsrechtssätze, die „wie Gesetze“ gelten, sind doch eben nicht bloß Gesetze. Sie wurden in die Verfassung aufgenommen, um sie der Dispositionsbefugnis des einfachen Gesetzgebers zu entziehen. Insofern als sie eine abweichende gesetzliche Regelung abwehren, haben auch sie den Gesetzgeber zum Adressaten. Sie haben eine Doppelfunktion: als „Gesetz“ und als „Verfassungsnorm“. Für die Landesstaatsgrundordnung ist die Frage der Zuständigkeit des Landesgesetzgebers eine Frage von Gegenstand oder Gegenstandslosigkeit. Für das „Gesetz“ in ihr ist sie eine Frage der Geltung. Die Geltungsfrage tritt für die Landesstaatsgrundordnung – genauer: für das der Staatsgrundordnung zuzurechnende Element des Verfassungsrechtssatzes – erst im Falle sachlicher Kollision mit dem Grundgesetz auf. Nur dieses kann eine funktionsgleich an den Gesetzgeber gerichtete „Verfassungsnorm“ wie die Landesverfassung enthalten.⁴

Die Möglichkeit einfacher Bundesgesetze, die den Landesgesetzgeber ermächtigen (Art. 71 GG), ihm Gestaltungsraum lassen (Art. 72 GG) oder nur einen Rahmen setzen (Art. 75 GG), darf nicht irreführen. Solche Bundesgesetze sind keine Weisungen an den Landesgesetzgeber. Zwischen dem Bundesgesetzgeber und dem Landesgesetzgeber besteht kein Über- und Unterordnungsverhältnis.⁵ Bundesgesetze, die den Gestaltungsraum der Landesgesetzgebung auf diese Weise definieren, bestimmen ebenso wie die Kompetenznormen des Grundgesetzes nur

¹ Siehe zum Folgenden auch Zacher, Bayern als Sozialstaat, BayVBl. nF. 8. Jhg. (1962) S. 257 ff. (262 f.).

² Zoneneinheitliche Geltung von Landesverfassungsrecht iS. des Art. 125 Nr. 1 GG kommt – soweit zu sehen – kaum in Betracht. Viel zu weitgehend Kratzer, aaO S. 114 für die Landesgrundrechte.

³ Hauptbeispiel Art. 118 Abs. 3 Satz 2 BV.

⁴ S. a. v. Mangoldt-Klein, Art. 31 Anm. III 10 a.

⁵ Maunz-Dürig, Art. 71 Rd-Nr. 10 Fußn. 1.

den Raum, in dem das Land gesetzgeberisch tätig werden darf. Nur scheinbar etwas anderes gilt, wenn bundesrechtliche Vorregelungen dieser Art sich über landesverfassungsrechtliche Beschränkungen hinwegsetzen, an die der Bundesgesetzgeber ja nicht gebunden ist. Auch der Landesgesetzgeber ist dann in den Grenzen der bundesgesetzlichen Regelung davon befreit; aber nicht deshalb, weil das Bundesgesetz die einschlägige Anordnung des Landesverfassungsrechts aufgehoben hätte, sondern weil es diesem die Entscheidung vorweggenommen hat. Die Materie ist so vorgestaltet – gleichsam mit einer „Hypothek“ – in der Landeskompetenz enthalten.

- 35 Soweit der Landesgesetzgeber jedoch voll disponieren kann, bleibt er an das Landesverfassungsrecht gebunden. Und diese Bindung kann sofort wieder aktuell werden, sobald und soweit eine dem Land entzogene Gesetzgebungszuständigkeit an das Land zurückfällt. Würde dagegen die aufgezeigte Unterscheidung nicht getroffen und Landesverfassungsrecht wie gegenständlich entsprechendes Landesgesetzesrecht nach Lage des Falles für ungültig oder zu Bundesrecht erklärt, so wäre das Land, sobald die Gesetzgebungszuständigkeit zu ihm zurückkehrt, ohne eine einschlägige materielle Grundordnung, obwohl es sich bereits für sie entschieden hatte. Schließlich darf auch nicht kompetenzwidrig erlassenes Landesgesetzesrecht der Landesverfassung gegenüber freier gestellt sein als kompetenzgerechtes Landesgesetzesrecht. Landesverfassungsrecht, dessen aktuelle Geltung durch seinen Widerspruch mit kompetenzgerechtem Bundesrecht ausgeschlossen ist, ist als ausschließlich an den Landesgesetzgeber gerichtete Norm noch Teil der landesverfassungsrechtlichen Grundordnung.¹
- 36 Das gilt nicht nur für den Fall eines Widerspruchs zwischen Landesverfassungsrecht und Bundesgesetzesrecht. Es gilt ebenso im Falle der Zugehörigkeit einer landesverfassungsrechtlich angesprochenen Materie zur ausschließlichen Bundesgesetzgebung – die freilich gegenüber vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen stets mit der Überleitung nach Art. 124 GG verbunden ist. Es gilt für eben die Fälle der Überleitung nach Art. 124, 125 GG. Und es modifiziert schließlich die Irrelevanz von Landesrecht neben gleichlautendem Bundesrecht. Will sich der Landesgesetzgeber über übereinstimmendes Bundesrecht und Landesverfassungsrecht hinwegsetzen, so stößt er neben der bundesrechtlichen Sanktion auch auf diejenige des Landesverfassungsrechts.
- 37 Sicher bestehen auch hier – wie schon unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsautonomie (s. Rd-Nr. 25) – Bedenken unter den Aspekten der Rechtsklarheit und der Integrität der bundesstaatlichen Ordnung.² Sie werden im allge-

¹ Den Geltungsstand des Landesverfassungsrechts dann als „ruhend“ zu qualifizieren (s. in allgemeinerem Zusammenhang v. Mangoldt-Klein, Art. 31 Anm. IV 3 e), geht zu weit; denn sobald der Landesgesetzgeber außerhalb bundesrechtlicher Vorentscheidungen tätig wird, setzt sich das Landesverfassungsrecht ihm gegenüber durch. Eher könnte man von Paralyse der unmittelbar aktuellen Dimension des Landesverfassungsrechts (s. dazu Beitzke, Gleichheit von Mann und Frau, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Die Grundrechte, Bd. II 1954 S. 199 ff. [204]), von latenter Fortgeltung (Zacher, aaO S. 262) oder – aus anderem Blickwinkel – von Virulenz des Landesverfassungsrechts sprechen.

² Siehe Zacher, aaO S. 263.

meinen den Neuerlaß von Landesverfassungsrecht, dessen Gegenstand in den Kompetenzbereich der Bundesgesetzgebung fällt, verbieten. Für vorgrundgesetzliche Landesverfassungen – wie die BV – sind diese Bedenken jedoch ein Anliegen der Verfassungsrevision, nicht der Geltung.

c) Überblick über die Einzelprobleme der Fortgeltung der BV unter dem Bundesrecht

Nach dem – von Rd-Nr. 21 an – Ausgeführten zeichnen sich die folgenden typischen Kollisionsfälle zwischen BV und Bundesrecht ab:

(1) BV und Grundgesetz

Wo die BV dem Grundgesetz widerspricht, ist sie aufgehoben. Dabei kommt es nicht darauf an, ob sie unmittelbar sachregelnden oder Rahmennormen des Grundgesetzes widerspricht. 38

Dagegen gilt die BV neben übereinstimmendem Bundesverfassungsrecht grundsätzlich fort. Das ist unproblematisch im Verhältnis zu den Rahmenvorschriften des Art. 28 GG. Es gilt aber auch im Verhältnis zu unmittelbar geltenden Normen des Bundesverfassungsrechts (arg. Art. 142 GG), soweit die BV dem Verfassungsauftrag des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG entspricht.

Inwieweit die BV dort, wo sie vom Grundgesetz abweicht, diesem widerspricht oder es ergänzt, ist eine Frage der Auslegung vor allem des Grundgesetzes. Art. 142 GG und Art. 28 GG lassen jedoch den Schluß zu, daß das Grundgesetz einer Intensivierung der rechtsstaatlichen, sozialstaatlichen und demokratischen Verfassungselemente und einem verstärkten Schutz des einzelnen durch das Landesverfassungsrecht grundsätzlich offen ist.

(2) BV und ausschließliche Bundesgesetzgebung

Soweit die BV Gegenstände ausschließlicher Bundesgesetzgebung iS. des Art. 71 GG betrifft, kann sie nicht mehr als unmittelbar sachregelndes Landesrecht gelten. Sie ist insofern Bundesrecht geworden (Art. 124 GG). Als Bestandteil der verfassungsmäßigen Grundordnung des Landes bleibt die Verfassungsnorm jedoch potentiell wirksam. 39

Ein Zurücktreten des Bundesrechts oder auch nur der ausschließlichen Bundeskompetenz ist nur auf dem Wege bundesgesetzlicher Ermächtigung möglich (Art. 71 GG). Kann der Landesgesetzgeber jedoch nach Art. 71 GG tätig werden, so setzt er Landesrecht (BVerfG 18, 407 [415]).¹ Er ist deshalb, soweit das Bundesrecht nichts anderes bedingt, auch an die Landesverfassung gebunden.²

(3) BV und konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit

Vorschriften der BV, die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit iS. des Art. 72 GG unmittelbar regeln, sind insoweit unter den Voraussetzungen des Art. 125 GG Bundesrecht geworden. 40

¹ Maunz-Dürig, Art. 71 Rd-Nr. 10; Rudolf, Die Gesetzgebungsermächtigung nach Art. 71 GG, AöR Bd. 88 (1963) S. 159 ff. (174).

² Rudolf, aaO S. 173.

Im übrigen kommt es darauf an, ob der Bund von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat (Art. 72 GG). Neben widersprechendem Bundesrecht kann Landesrecht nicht fortgelten. Sind Bundesrecht und Landesrecht inhaltlich vereinbar, so ist durch Auslegung des Bundesrechts zu ermitteln, ob und inwieweit es Landesrecht neben sich zuläßt.¹ Will das Bundesrecht ausschließlich gelten, so wird daneben auch gleichlautendes Landesverfassungsrecht irrelevant. Bundesrecht im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit kann jedoch Raum für ergänzendes oder konkretisierendes Landesrecht lassen.² In diesem Falle gilt die BV fort.

Der Vorrang des Bundesrechts trifft die BV jedoch nicht, soweit sie sich als Bestandteil der Landesgrundordnung nur an den Landesgesetzgeber wendet. Insofern betrifft sie nicht den gleichen Gegenstand wie das Bundesrecht und gilt sie fort.

(4) BV und die Rahmengesetzgebung des Bundes

- 41 Daß Normen der BV, die Gegenstände der Bundeskompetenz zur Rahmengesetzgebung (insbesondere Art. 75, Art. 98 Abs. 3 Satz 2 GG) betreffen, nach Art. 125 GG Bundesrecht geworden sind, ist nach richtiger Ansicht schlechthin, nach der Praxis des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls praktisch nicht denkbar.³ Bundesrahmenrecht darf „nicht nur Richtlinien für die Landesgesetzgebung, sondern auch unmittelbar geltende Rechtssätze enthalten“ (BVerfG 4, 115 [129]).⁴ Richtlinien für die Landesgesetzgebung lassen damit vereinbares Landesverfassungsrecht bestehen, während sie widersprechendes Landesverfassungsrecht als unmittelbare Sachregelung aufheben. Hinsichtlich des Verhältnisses der BV zu den unmittelbar geltenden Sätzen des Rahmenrechts gilt das Gleiche wie hinsichtlich der konkurrierenden Gesetzgebung.

(5) BV und Bundesverordnungsrecht

- 42 Für Rechtsverordnungen, die von Organen des Bundes auf Grund gesetzlicher Ermächtigung (Art. 80 GG) erlassen wurden, gilt Entsprechendes wie hinsichtlich des ermächtigenden Gesetzes (s. Rd-Nr. 39–41).

Wird jedoch die Landesregierung gem. Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG durch Bundesgesetz ermächtigt, Rechtsverordnungen zu erlassen,⁵ so setzt sie Landesrecht (BVerfG 18, 407; VerfGH 6, 117 [122]; 7, 69 [74]; 13, 177 [181 f]; 15, 104 [107]; 18, 1 [4]; 19, 8 [10]; s. a. 14, 113 [116]; GVBl. 1952 S. 216 [218]).⁶ Sie ist deshalb an die Landesverfassung gebunden, soweit die bundesgesetzliche Ermächtigung nicht ausdrücklich oder dem Sinne nach das Gegenteil bestimmt (VerfGH

¹ Nawiasky-Lechner, Ergänzungsband, Art. 70 Anm. A 1 b (S. 69); Maunz-Dürig, Art. 31 Rd-Nr. 13, Art. 72 Rd-Nr. 8–10; Bernhardt, aaO Rd-Nr. 23, 35–37; s. a. Hamann, aaO Art. 72 Anm. C 3.

² S. a. BVerfG 7, 342 (354); 18, 407 (415 ff.).

³ Vgl. Maunz-Dürig, Art. 125 Rd-Nr. 5 und die dortigen Nachweise.

⁴ Einzelheiten s. bei v. Mangoldt-Klein, Art. 75 Anm. III.

⁵ Dazu, daß der Begriff der „Landesregierung“ um der Verfassungsautonomie der Länder willen wörtlich zu nehmen ist, s. BVerfG 11, 77. Zur Rechtslage in Bayern s. Schweiger u. Art. 43 Rd-Nr. 5.

⁶ S. a. Schweiger u. Art. 55 Rd-Nr. 9. – Zu Kritik und Meinungsstand s. ergänzend etwa Menger-Erichsen, Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, Verwaltungsarchiv Bd. 57 (1966) S. 64 ff.

6, 117 [122]; 7, 66 [74];¹ offenbar noch weitergehend BVerfG 18, 407 [418]).²⁻³ Dieser Vorbehalt wird freilich nicht erst dann Platz greifen, wenn die Ermächtigung zu einem „landesverfassungswidrigen“ Gebrauch verpflichtet,⁴ sondern schon dann, wenn die mit der Ermächtigung schon kraft Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verbundene bundesrechtliche Vorordnung der Materie erkennen läßt, daß auch „landesverfassungswidrige“ Lösungen in das Ermessen der Landesregierung fallen sollen.⁵

(6) BV und Bundes-Satzungsrecht

Gleiches wie für die Rechtsverordnungen gilt für die Satzungen der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.⁶ Satzungsrecht bundesinkorporierter juristischer Personen des öffentlichen Rechts ist Bundesrecht. Satzungsrecht landesinkorporierter Einheiten ist Landesrecht auch dann, wenn es auf bundesrechtlicher Ermächtigung beruht (VerfGH 19, 89 [92]; zu Gemeindeverordnungen s. 14, 113 [116]), und in gleicher Weise wie Landesverordnungsrecht auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung an die BV gebunden.⁷

(7) Exkurs: BV und Tarifvertragsrecht

Mit der Autonomie öffentlich-rechtlicher Verbände verwandt ist die Tarifmacht der Koalitionen iS. des Art. 9 Abs. 3 GG. Auf die Unterschiede kann hier nicht grundsätzlich eingegangen werden. Das Verhältnis der Tarifverträge zur BV ist jedenfalls dadurch gekennzeichnet, daß sie einheitlich auf bundesrechtlicher Grundlage beruhen (Tarifvertragsgesetz vom 9. 4. 1949, WiGBl. S. 55, iVm. Art. 74 Nr. 12, 125 Nr. 1 GG; Gesetz zur Änderung des Tarifvertragsgesetzes vom 11. 1. 1952, BGBl. I S. 19; Gesetz über die Erstreckung des Tarifvertragsgesetzes vom 23. 4. 1953, BGBl. I S. 156) und eine Unterscheidung der

¹ Diese Rechtsprechung des VerfGH entspricht den Grundsätzen, die der VerfGH zum Verhältnis der BV zu besatzungsrechtlichen und zonenrechtlichen Ermächtigungen entwickelt hat (s. Rd-Nr. 9 und 16).

² „Die gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG durch Bundesgesetz der Landesregierung erteilte Ermächtigung, im Verordnungswege Recht zu setzen, stellt sie aber bei dieser Rechtsetzung nicht von der Beachtung der Landesverfassung und der Landesgesetze frei“. – Man darf zweifeln, ob diese Formulierung dahin durchdacht ist, daß eine unbedingte Bindung an die Landesverfassung besteht. Die in Bezug genommene Stelle bei Maunz-Dürig (Art. 80 Rd-Nr. 20/21) deckt eine absolute Bindung an die Landesverfassung nicht. Siehe zur Formulierung des BVerfG auch Menger-Erichsen, aaO S. 69f.

³ S. a. Schweiger u. Art. 55 Rd-Nr. 9; ferner Maunz-Dürig, Art. 80 Rd-Nr. 20/21 m. eingehenden Nachweisen; ergänzend dazu Bernhardt, aaO Rd-Nr. 18; Sigloch, Die gerichtliche Überprüfung von Landesrecht am Maßstab des Bundesrechts, BayVBl. nF. 12. Jhg. (1966) S. 154ff. (156).

⁴ So aber Schweiger u. Art. 55 Rd-Nr. 9; s. a. schon dens., Sind Verordnungen einer Landesregierung gem. Art. 80 Abs. 1 GG Bundesrecht oder Landesrecht? DÖV 7. Jhg. (1954) S. 481ff. (483); ferner Zippelius, Verordnungen der Landesregierungen auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung, NJW 11. Jhg. (1958) S. 445ff. (447); Maunz-Dürig, Art. 80 Rd-Nr. 21.

⁵ Haas, Landesrechtsverordnungen auf Grund bundesrechtlicher Ermächtigung, DVBl. 69. Jhg. (1954) S. 241ff. (243).

⁶ Siehe Hamann, aaO Art. 31 Anm. B 1; Maunz-Dürig, Art. 31 Rd-Nr. 9; Bernhardt, aaO Rd-Nr. 19; Sigloch, aaO S. 156.

⁷ Hamann, aaO Art. 80 Anm. B 5; s. a. BVerwG 1, 76.

Tarifvertragsparteien in „bundesinkorporierte“ und „landesinkorporierte“ nicht greifbar ist.¹ Das Tarifvertragsgesetz selbst hat den Ländern nur die Regelung des Tarifrechts entzogen (Art. 72 Abs. 1, 74 Nr. 12 GG), nicht jedoch auch alle möglichen Gegenstände tarifvertraglicher Regelung. Es hätte sonst nicht nur die Gesetzgebungskompetenz des Bundes überschritten. Es hätte diese Gegenstände auch im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit noch keiner Regelung zugeführt, die den Landesgesetzgeber schlechterdings aussperren könnte.² Inwieweit danach auf dem Felde potentieller tarifvertraglicher Regelung noch Raum für Landesrecht ist, ist für die konkreten Regelungsgegenstände verschieden zu beurteilen. Soweit der Landesgesetzgeber kompetent ist, muß er jedenfalls die in Art. 9 Abs. 3 GG mit gewährleistete³ und durch das Tarifvertragsrecht entfaltete Tarifautonomie respektieren. Die Tarifpartner aber sind an das danach zulässig gesetzte Landesrecht gebunden, mögen sie nun einen Tarifvertrag nur für den Bereich eines Landes oder darüber hinaus geschlossen haben.⁴

- 45 Ganz anders dagegen verhält es sich hinsichtlich der Allgemeinverbindlich-Erklärung von Tarifverträgen (§ 5 des Tarifvertragsgesetzes). Sie hat den Charakter einer Rechtsverordnung.⁵ Erläßt sie der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (§ 5 Abs. 1 des Tarifvertragsgesetzes iVm. Art. 129 Abs. 1 GG), so folgt das Verhältnis zum Landesverfassungsrecht den Regeln für Rechtsverordnungen des Bundes. Erläßt sie der zuständige Landesminister (§ 5 Abs. 6 des Tarifvertragsgesetzes, § 10 der Verordnung zur Durchführung des Tarifvertragsgesetzes vom 7. 6. 1949, WiGBI. S. 89, Art. 129 Abs. 1 GG), so folgt ihr Verhältnis zur BV den Regeln für Rechtsverordnungen des Landes auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung (s. Rd-Nr. 42).⁶

(8) BV, Bundes-Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze

- 46 Wie geschriebenes Bundesrecht kann auch Bundes-Gewohnheitsrecht der BV vorgehen.⁷ Dabei ist jedoch Vorsicht geboten. Nicht nur sind – was hier nicht näher erörtert werden kann – die Möglichkeiten für die Bildung von

¹ Maunz-Dürig, Art. 31 Rd-Nr. 10.

² Siehe dazu BVerfG 7, 342 (350ff.); 18, 407 (417); v. Mangoldt-Klein, Art. 72 Anm. III 3 m. eingeh. Nachw.

³ BVerfG 4, 96 (107ff.); 18, 18 (26f.).

⁴ Siehe dazu etwa Maunz-Dürig, Art. 31 Rd-Nr. 10; Küchenhoff, Verbandsautonomie, Grundrecht und Staatsgewalt, Arbeit und Recht 11. Jhg. (1963) S. 321 ff (328f.); Hueck-Nipperdey-Tophoven-Stahlhacke, Tarifvertragsgesetz, 4. Aufl. 1964, § 1 Rd-Nr. 21, 158; je m. eingehenden w. Nachw.; neuerdings auch Bernhardt, aaO Rd-Nr. 20. – Die Gegenansicht wird wohl ausschließlich von Heimann (Das Verhältnis der Günstigkeitsklauseln in den Landesurlaubsgesetzen zu der Regelung in den Manteltarifverträgen, Recht der Arbeit 8. Jhg. [1955] S. 422ff.; Bundestarifvertrag und Landesgesetz, Recht der Arbeit 10. Jhg. [1957] S. 341f.) vertreten.

⁵ Zum Meinungsstand s. Nipperdey-Heussner, Die Rechtsnatur der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Bd. I 1963, S. 211 ff. (212ff.); ergänzend dazu noch Spanner, Wieder einmal: Zur Rechtsnatur der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, DÖV 18. Jhg. (1965) S. 154ff.

⁶ S. a. Bernhardt, aaO Rd-Nr. 20 a. E.

⁷ Siehe zB. v. Mangoldt-Klein, Art. 31 Anm. IV 2; Maunz-Dürig, Art. 31 Rd-Nr. 4; Bernhardt, aaO Rd-Nr. 17.

Gewohnheitsrecht in der gegenwärtigen Rechtsordnung – vor allem im Bereich des öffentlichen Rechts – minimal. Die Bildung von Gewohnheitsrecht darf auch nicht die bundesstaatliche Kompetenzordnung überspielen.¹ Bundesgewohnheitsrecht kann sich außerhalb der vordem anerkannten Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nur unter zwei Voraussetzungen bilden: entweder es bildet sich unmittelbar ein Gewohnheitsrechtssatz bundesverfassungsrechtlicher Qualität (an den dann auch der Bundesgesetzgeber gebunden ist) oder es bildet sich zugleich mit dem Gewohnheitsrechtssatz eine gewohnheitsrechtliche Kompetenz des Bundes, also wiederum ein gewohnheitsrechtlicher Satz des Bundesverfassungsrechts. Beides ist nur in engen Grenzen denkbar.

Sehr viel bedeutsamer als das Gewohnheitsrecht sind heutzutage die – vom 47
geschriebenen Recht vorausgesetzten, ihm immanenten, es kraft des allgemeinen Rechtsbewußtseins ergänzenden oder lückenfüllend rechtsschöpferisch gewonnenen – ungeschriebenen Rechtssätze,² die eine legalistisch-positivistische Rechtspraxis freilich immer noch gerne als Gewohnheitsrecht verbrämt (ohne sich um den Nachweis der Gewohnheit zu kümmern). Ausgangspunkt ihrer Qualifikation muß sein, daß sie dem Rechtsraum angehören, dessen geschriebenes und Gewohnheitsrecht sie ergänzen.³ Der Zugriff des Bundesgesetzgebers auf Materien der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung (Art. 72, 75 GG) kann durch Anerkennung ungeschriebenen bundeseinheitlichen Rechts nur ergänzt, nicht ersetzt werden. Im Bereich ausschließlicher Bundesgesetzgebung freilich kann auch ungeschriebenes Recht nur Bundesrecht sein. Sind danach ungeschriebene Sätze des Bundesrechts anzuerkennen, so verhalten sie sich zur BV grundsätzlich nicht anders wie geschriebenes Recht. Soweit sie Bundesrecht der konkurrierenden oder der Rahmengesetzgebung ergänzen, das der landesrechtlichen Vervollständigung Raum läßt, ist jedoch besonders zu prüfen, ob sie nicht nur subsidiär eine vom Landesrecht nicht wahrgenommene – aber noch wahrzunehmende – Regelungsaufgabe übernommen haben.

In besonderem Maße kennt das Bundesverfassungsrecht ungeschriebene Rechtsgrundsätze. Soweit sie der bundesstaatlichen Ordnung angehören – wie der Grundsatz der Bundestreue, oder ungeschriebene Bundeskompetenzen –, gehen sie dem Landesverfassungsrecht eindeutig vor. Soweit sie jedoch zur „verfassungsmäßigen Ordnung“ nach „den Grundsätzen des republikanischen,

¹ Eyermann-Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Aufl. 1965, § 137 Rd-Nr. 7. Das Problem wird zumeist im Zusammenhang mit der Revisibilität der allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts erörtert, die nicht selten und in dieser Allgemeinheit zu Unrecht als Gewohnheitsrecht qualifiziert werden. Siehe dazu auch die Hinw. u. Fußn. 3.

² Siehe statt anderer Wolff, Rechtsgrundsätze und verfassungsgestaltende Grundentscheidungen, Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 348 ff.; dens., Verwaltungsrecht I, 6. Aufl. 1965, S. 101 ff.

³ So für die allgemeinen Lehren des Verwaltungsrechts BVerwG 2, 22; 8, 192; weitere Hinweise s. bei Bachof, Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht, 3. Aufl. 1966, S. 47 (B 32) und 197 f. (B 64); Hinweise zum Meinungsstand s. dort sowie bei Ule, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Aufl. 1962, § 137 Anm. I 2 d m. eingeh. Nachw.; Eyermann-Fröhler, aaO Rd-Nr. 8; Redecker-v. Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Aufl. 1965, § 137 Anm. 3.

demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne dieses Grundgesetzes“ gehören (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) – wie gewisse Wahlrechtsgrundsätze (BVerfG 13, 54 [91]) oder die rechtsstaatlichen Maximen der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes und der Verhältnismäßigkeit –, schließen sie jedenfalls übereinstimmendes und entfaltendes Landes(verfassungs)recht nicht aus (s. Rd-Nr. 30 ff.).¹

d) BV und Anwendung des Bundesrechts

- 48 Für den Vollzug des Bundesrechts durch Organe und Behörden des Bundes ist die BV bedeutungslos. Hat ein Gericht oder eine Behörde des Bundes Landesrecht anzuwenden,² so zählt hierzu auch die BV. Die spezifisch landesrechtlichen Kontrollen³ fallen jedoch aus, so die allgemeinen Aufsichtsbefugnisse des Landesrechts und die Verfassungsbeschwerde (vgl. VerfGH 10, 11 [13]).
- 49 Ebenso unproblematisch ist, daß die BV von bayerischen Organen, Behörden und Gerichten unmittelbar und beim Vollzug von unter der Verfassung stehendem Landesrecht zu beachten ist. Letzteres vollzieht sich vor allem im Rahmen der verfassungskonformen Auslegung des Landesrechts (VerfGH 4, 30 [44]; st. Rspr.; s. ferner zu Art. 92 und 98 S. 4).
- 50 Dagegen ist auch für bayerische Organe, Behörden und Gerichte die BV unbeachtlich, soweit sie Bundesrecht anzuwenden haben. In Betracht kommen vor allem folgende Fälle: (1) Im Bereich der Gesetzgebung (a) die Ergänzung, Konkretisierung und Ausfüllung von Bundesrecht im Bereich der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 72 Abs. 1 GG), (b) die Gesetzgebung auf Grund Bundesermächtigung nach Art. 71 GG, (c) der Erlaß von Landesrechtsverordnungen auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung (Art. 80 Abs. 1 GG) und (d) der Erlaß von Landes-Satzungsrecht auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung; (2) im Bereich der Rechtsprechung die Anwendung bundesrechtlicher materieller und Verfahrensvorschriften (Art. 20 Abs. 3, 97 Abs. 1 GG); und (3) im Bereich der Verwaltung der Vollzug (Art. 83 GG) und die sonstige Anwendung von Bundesrecht (Art. 20 Abs. 3 GG) (a) im Rahmen der landeseigenen (Art. 30, 84 GG) oder (b) der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG). Insoweit kann die BV auch keinen Einfluß auf die Auslegung des anzuwendenden Bundesrechts durch bayerische Behörden haben (VerfGH 7, 66 [68f.]; 8, 11 [22], 90 [101]; 12, 165 [166]; 14, 49 [54]; 15, 5 [8], 15 [20]; 16, 142 [143]; 18, 9 [12]; 19, 30 [34]). Da sich die Landesverfassung nicht an das Bundesrecht wendet, kann dem Bundesrecht nicht unterstellt werden, es habe sich im Rahmen der Landesverfassung halten wollen.⁴ Das schließt nicht aus, daß Landesverfassungs-

¹ Siehe die Hinweise bei Eyermann-Fröhler, aaO. – Auch hinsichtlich des von Bernhardt (aaO Rd-Nr. 17) genannten Beispiels der Aufopferung enthält das Bundesverfassungsrecht nur Postulate, die vom – geschriebenen oder ungeschriebenen einfachen Bundesrecht oder vom einfachen oder Verfassungsrecht des Landes zu erfüllen sind.

² Zur Problematik s. Zeidler, Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden, DVBl. 75. Jhg. (1960) S. 573 ff.; s. a. Müller, Dürfen Bundesbehörden Landesrecht anwenden, MDR 15. Jhg. (1961) S. 20 f.; Reigl, Landesrecht und Bundesverwaltung, DÖV 20. Jhg. (1967) S. 397 ff.

³ Anders die bundesrechtlich angeordnete Vorlagepflicht zum Landesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG.

⁴ Siehe dazu auch Zacher, aaO S. 261 f. Anm. 15 und 20 und den Text hierzu.

recht schlechthin für die Auslegung von Bundesrecht bedeutsam sein kann. So können etwa übereinstimmende Wertungen der Landesverfassungen einen Hinweis auf eine gemeindeutsche, auch vom Grundgesetz oder sonstigem Bundesrecht geteilte Wertvorstellung geben. Aber die BV darf dabei für den bayerischen Rechtsanwender keine prinzipiell andere Rolle spielen als das Verfassungsrecht anderer Länder.

Im einzelnen erscheinen folgende Probleme klärungsbedürftig.

Wie verhält sich die BV zu bundesrechtlich eingeräumten Ermessensspielräumen? Oben (Rd-Nr. 39–43) wurde für den Gebrauch bundesrechtlicher Rechtsetzungsermächtigungen und -vorbehalte bereits gesagt, daß auch die Gewährung eines Ermessensspielraumes Bundesrecht sein kann, das Landesrecht verdrängt. Gehören nach dem erkennbaren Willen des Bundesgesetzes zu den Vollzugsmöglichkeiten, die dem sinnvollen Gebrauch des Ermessens zur Verfügung stehen müssen, auch „landesverfassungswidrige“ Alternativen, so tritt die BV auch dahinter zurück. Auch Bundesrecht, das in Verwaltung und Rechtsprechung zu vollziehen ist, muß in diesem Sinne nach seinem Geltungswillen befragt und ausgelegt werden.

Allgemeine Regeln lassen sich dafür nicht aufstellen. Gleichwohl geben die Funktionsunterschiede der typischen Beziehungsfälle zwischen Bundesrecht und Landesvollzug Anhaltspunkte für den Grad der bundesrechtlichen Bindung. Sie wird am geringsten sein, wo der Landesgesetzgeber ermächtigt (Art. 71 GG) oder sonstwie berechtigt (Art. 70, 72 Abs. 1, 75 GG) ist, Bundesrecht zu ergänzen. Darauf lassen Würde, demokratische Autorität und funktioneller Gleichrang des Landesgesetzgebers mit dem Bundesgesetzgeber schließen.¹ Dagegen weist für die bundesgesetzlich ermächtigte untergesetzliche Rechtsetzung des Landes schon die Notwendigkeit der Vorordnung durch das ermächtigende Gesetz (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) darauf hin, daß Ermessensspielräume als Ansätze der Sachregelung möglicherweise ohne Rücksicht auf partikularrechtliche Bedingungen voll ausnutzbar sein sollen (s. dazu schon Rd-Nr. 42). Noch mehr stellt sich das Verwaltungsermessen im Rahmen des konkreten Gesetzesvollzugs (Art. 83 ff. GG) als Verwirklichung des Willens des Bundesgesetzes dar.² Das Erfordernis der Bestimmtheit von Verwaltungsbefugnissen wird jedenfalls im Bereich der Eingriffsverwaltung Ermessensspielräumen, die der verbindlichen Ausgestaltung durch Landesverfassungsrecht noch Raum geben, kaum zulassen. Dazu kommen die besonderen Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes nach Art. 84 und 85 GG, welche die Ermessensentfaltung der Landesbehörden zusätzlich behindern. Das richterliche Ermessen schließlich ist zwar oft nicht mehr vom Gesetz beherrscht, wird aber grundsätzlich so viel mehr dem Gesetz hinzugedacht,³ daß ein Eindringen des Landesrechts in die Anwendung des Bundesrechts kaum vorstellbar ist. Bei all dem darf aber nicht über-

¹ So ist der Landesgesetzgeber auch nicht verpflichtet, bundesgesetzlichen Ermächtigungen iS. des Art. 71 GG nachzukommen (Maunz-Dürig, Art. 71 Rd-Nr. 10; v. Mangoldt-Klein, Art. 71 Anm. IV 7 a; Rudolf, aaO S. 183).

² OVG Münster, OVG 13, 22 (25).

³ Regelmäßig wird es nur als Rechtsfindung angesehen. Siehe Bettermann, Verwaltungsakt und Richterspruch, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, 1955, S. 361 ff. (365 ff.) u. s. Nachw.

sehen werden, daß die Landeskompetenzen dazu da sind, daß das Land sich in seiner Eigenart entfalten kann, und daß diese Eigenart durch nichts normativ stärker geprägt ist als durch die Landesverfassung. Wo ein Ermessensspielraum daher einen Rückgriff auf außerhalb des anzuwendenden Gesetzes liegende Wertmaßstäbe zuläßt, wird es allemal richtig sein, daß der bayerische Rechtsanwender auch die BV heranzieht.

- 52 Worin aber findet die durch den Bundesrechtsvollzug bedingte funktionale Herausnahme bayerischer Gerichte und Behörden aus dem Geltungsbereich der BV ihre Grenze? Mit der Idee der richtigen Anwendung der Bundesgesetze allein ist dafür nicht viel anzufangen. Rechtsanwendung schließt ein Fehlerkalkül ein. Und die Kompetenz, das Recht anzuwenden, fällt nicht dahin, wenn der Rechtsanwender irrt. Den bayerischen Anwender des Bundesrechts immer schon dann den Kontrollen des bayerischen Verfassungsrechts zu unterwerfen, wenn nach der Ansicht derer, die sie handhaben, der Boden des Bundesrechts verlassen ist, würde den Bundesrechtsvollzug durch das Land desintegrieren. Andererseits bleiben diese Behörden und Gerichte der BV unterworfen. Daß sie beim Vollzug des Bundesrechts der Herrschaft der BV entzogen sind, ist die Ausnahme von der Regel, die dort wieder Platz greift, wo der Bundesrechtsvollzug endet. Die Disposition über diese Stellung kann nicht schlechterdings der zur Anwendung des Bundesrechts berufenen Behörde zustehen. Ihr „Recht zu irren“ muß Grenzen haben.

Der VerfGH nimmt deshalb an, daß die Kontrolle der BV dann wieder auflebt, wenn eine Behörde oder ein Gericht sich von sachfremden Erwägungen leiten läßt, so daß die Entscheidung nicht mehr auf Bundesrecht beruht (VerfGH 12, 64 [70f.], 127 [128], 165 [165f.]; 14, 49 [54]; 15, 107 [112]; 16, 142 [143f.]; 18, 9 [12]; 19, 30 [34]). Mit anderen Worten: die offenbar unbegründete Berufung auf Bundesrecht steht der Kontrolle durch die BV nicht entgegen.

Das gilt jedoch nur, wenn das Recht durch Einzelakte konkretisiert wird. Im Bereich der Rechtsetzung ist die Übereinstimmung eines Rechtssatzes mit den jeweils höheren Normen bedingend für seine Existenz. Darum steht es auch grundsätzlich jedermann – und vor allem allen Gerichten – zu, eine Norm des Landesrechts wegen Nichtübereinstimmung mit dem Bundesrecht zu kritisieren und für ungültig zu halten. Das Problem der Harmonisierung ist im wesentlichen durch die Vorlagepflichten nach Art. 100 Abs. 1 und 3 GG gelöst.

Dieser Unterscheidung entsprechend hat sich die Einwirkung der BV auf den Bundesrechtsvollzug ausschließlich im Rahmen der Kontrolle der Behörden und Gerichte durch die Verfassungsbeschwerde als problematisch erwiesen.¹

e) Verfassungsgerichtshof und Bundesrecht

- 53 Seiner ausschließlich auf die Wahrung der BV hinzielenden Funktion gemäß hat der VerfGH sich von der Kontrolle des Bundesrechts ferngehalten (VerfGH 2, 170 [175f., 180f.]; 3, 95 [102]; 6, 57 [61f.]). Daß er sich mit bundesrechtlichen Vorfragen zu befassen hatte, konnte – und mußte – er jedoch nicht vermeiden, auch wenn er sich der hauptsächlichlichen Anwendung von Bundesrecht gegen-

¹ Siehe dazu unten zu Art. 120.

über bayerischen Rechtsvorschriften und behördlichen und gerichtlichen Akten versagte (so für die Popularklage: VerfGH 3, 15 [22]; 4, 30 [34], 109 [125f.]; 17, 51 [55]; für die Verfassungsbeschwerde: VerfGH 3, 53 [65]; 10, 11 [14f.]).

In diesem Zusammenhang ist jedoch die Entwicklung der Judikatur des VerfGH zu der Frage bemerkenswert, ob er auch zuständig ist, altes Reichs- und Landesrecht, das durch das Grundgesetz Bundesrecht geworden ist, am Maßstab der BV zu messen. Einen Augenblick lang zögerte zuerst der VerfGH, die Normenkontrolle auch für Recht wahrzunehmen, das Bundesrecht geworden ist (VerfGH 2, 127 [134]). In einer langen Reihe von Entscheidungen (VerfGH 3, 90 [92f.]; 4, 1 [8], 78 [85f.], 109 [131], 150 [156], 194 [200]; 5, 85 [94], 297 [299]; 7, 21 [29f.], 40 [43f.], 107 [110]; 8, 117 [119]; 9, 1 [3], 14 [17f.], 27 [29ff.]; GVBl. 1954 S. 110 [111]) stellte sich der VerfGH sodann auf den Standpunkt, altes Recht, das vor Inkrafttreten des Grundgesetzes – wie auch immer – der bayerischen Verfassungshoheit unterlegen sei, habe Bundesrecht nur werden können, wenn es vordem mit der BV in Einklang gestanden habe (Art. 186 BV). Ob altes Recht vor Inkrafttreten des Grundgesetzes mit der BV vereinbar gewesen sei, habe jedoch der VerfGH festzustellen. Auch die Entscheidung nach Art. 126 GG betreffe nur die Qualifikation, nicht die sachliche Fortgeltung unter der Herrschaft der BV (VerfGH 3, 90 [92]; 4, 109 [131]; 9, 27 [32]). Der VerfGH geriet damit in Gefahr, Bundesrecht die Fortgeltung partiell für Bayern abzusprenken, ohne die Organe des Bundes zur Gefolgschaft verpflichten zu können.¹ Er gab deshalb seine Ansicht auf und prüft ehemaliges Reichsrecht auf seine Übereinstimmung mit der BV nur mehr, wenn es nach dem Grundgesetz als Landesrecht fortgilt (VerfGH 10, 15; 12, 14 [17], 81 [87]; 13, 32 [40f.], 109 [114f.], 170 [176]; 14, 59 [62], 113 [114]; 15, 77 [79]; 16, 142 [144]; 17, 74 [77]). Ob ehemaliges Reichsrecht, das durch das Grundgesetz als Bundesrecht qualifiziert wurde, die BV überlebt hat und somit in Bayern noch gilt, hat jeder Richter in eigener Zuständigkeit zu entscheiden (VerfGH 10, 15 [19]; 15, 77 [79]; 16, 142 [144]). Damit wurde die bundesrechtliche Qualifikationsfrage zur Vorfrage für die Kompetenz des VerfGH, der deshalb immer wieder die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach Art. 126 GG einzuholen hat (VerfGH 10, 72; 12, 1 [4], 81 [87], 144 [147ff.]; 13, 170 [176]; 14, 113; 15, 104).

4. Bayern in der interföderativen Kooperation²

a) Allgemeines

Nicht nur zugunsten des Bundes hat die Staatlichkeit Bayerns Substanz und die BV damit Einfluß verloren. Mit kennzeichnend für den deutschen Föderalismus der Gegenwart ist der „Zweite Weg zum Zentralismus“, auf dem die Länder das

¹ S. a. Mang, Urteilsanmerkung, BayVBl. nF. 2. Jhg. (1956) S. 85f.; Körner, Bayerischer Verfassungsgerichtshof und Bundesrecht, BayVBl. nF. 4. Jhg. (1958) S. 371 f. (mit Anm. der Schriftleitung).

² Zum gesamten damit angesprochenen Themenkreis s. zuletzt zusammenfassend und mit umfassenden Nachweisen Rudolf, Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 19. Jhg. (1966) S. 73ff.

egalitäre und technisch-rationale Unbehagen, das der bundesstaatlichen Gliederung weithin entgegengebracht wird, dadurch beschwichtigen, daß sie den Gebrauch ihrer Hoheitsrechte vereinheitlichen. Auf diese Weise wurde eine Fülle von Staatsverträgen¹ und Verwaltungsabkommen² geschlossen und wurden zahlreiche informelle Absprachen und Vereinbarungen getroffen. Gemeinsame Einrichtungen wurden in großer Zahl und Vielfalt geschaffen: nichtständige und ständige, ministerielle, unterministerielle und gemischte, entscheidende und beratende, koordinierende und selbsthandelnde, mit und ohne eigene Bürokratie, rechtsfähige und nichtrechtsfähige.³ Hoheitsbefugnisse wurden abgegrenzt und zur Ausübung übertragen. Und an all dem sind bilateral oder multilateral Länder allein oder Bund und Länder beteiligt.

- 55 Diese Entwicklung findet Grundlage und Grenzen sowohl im Bundes- als auch im Landesverfassungsrecht. Beide Problemschichten können jedoch nicht völlig isoliert werden; denn das Landesverfassungsrecht ist nicht ohne seinen bundesrechtlichen Rahmen, das Bundesverfassungsrecht nicht ohne landesverfassungsrechtliche Entsprechung und Ergänzung zu denken. Ebensowenig aber können sie in eins gesetzt werden. Beide Aspekte haben speziell für Bayern eine eingehende Erörterung im Streit um das Zweite Deutsche Fernsehen gefunden, in dem der Bayerische Rundfunk gegenüber dem Frei-

¹ Siehe dazu Schweiger u. Art. 72 Rd-Nr. 4ff. – S. a. das Verzeichnis bei Schweiger, ebd. Rd-Nr. 11. Bis zu einer Ergänzung des Erläuterungsteils seien hier nachgetragen:

1. Abkommen über die Finanzierung neuer wissenschaftlicher Hochschulen vom 4. 6. 1964, GVBl. 1965, S. 27;
2. Staatsvertrag zwischen dem Freistaat Bayern und dem Land Rheinland-Pfalz über die Zugehörigkeit der Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte sowie Medizinalassistenten und Veterinärpraktikanten des Regierungsbezirks Pfalz zur Bayerischen Ärzteversorgung usw., vom 4. 9. 1964, GVBl. 1965 S. 57;
3. Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen vom 28. 9. 1965, GVBl. 1965 S. 345.
4. Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Freistaat Bayern über den rechtlichen Status der Rhein-Main-Donau-Großschiffahrtsstraße zwischen dem Main und Nürnberg vom 25. 11. 1965 und 25. 7. 1966, GVBl. S. 245.
5. Staatsvertrag zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland über das Personalvertretungsrecht der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 4. 3. 1966, GVBl. S. 472.

² Siehe dazu Schweiger u. Art. 72 Rd-Nr. 5. – Eine erschöpfende Zusammenstellung der Verwaltungsabkommen fehlt. Eine – inzwischen leider zwangsläufig schon wieder veraltete – Zusammenstellung bringt Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 19 (1961) S. 1ff. (34ff.). Weitere speziell von Bayern abgeschlossene Verwaltungsvereinbarungen finden sich bei Zacher, Verfassungsentwicklung in Bayern 1946–1964, JbÖR nF. Bd. 15 (1966) S. 321ff. (330f.).

³ Einen begrenzten Überblick gibt Kölbl, Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11 1961, S. 17ff. S. nunmehr vor allem Jagenlauf, Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer mit dem Grundgesetz, jur. Diss. Tübingen 1966, m. w. Hinw.

staat Bayern die Rechtmäßigkeit des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ vom 6. 6. 1961 (GVBl. 1962 S. 11) bestritt (für Verfassungsmäßigkeit: VGH Urt. v. 11. 6. 1964, BayVBl. nF. 10. Jhg. [1964] S. 332; BVerwG 22, 299ff.).^{1,2,3}

b) Die bundesstaatsrechtliche Problemstruktur⁴

aa) Interföderative Vertragsbeziehungen

(1) Rechtsschichten

Um den Zugang zum Problem zu finden, müssen wenigstens zwei Rechts- 56
schichten unterschieden werden: (a) das Vertragsrecht, das die Problemmitte

¹ S. a. die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur gemeinsamen Film-
bewertungsstelle der Länder BVerwG 23, 194.

² Aus dem Prozeßmaterial s. in dem vom Bayerischen Rundfunk herausgege-
benen Reihe „Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme des Staatsvertrags
über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fern-
sehen““: Begründung der Klage des Bayerischen Rundfunks vom 22. 6. 1963
(Heft 1, April 1963); Fröhler, Gutachten über die Frage der Verfassungsmäßigkeit
des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites
Deutsches Fernsehen“ (Heft 2, Juni 1963, S. 7ff.); Zeidler, Verfassungs- und Verwal-
tungsrechtliche Bedenken gegen die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts
„Zweites Deutsches Fernsehen“ (ebd. S. 27ff.); Hans Schneider, Die Heranziehung
des Bayerischen Rundfunks zur Finanzierung des „Zweiten Deutschen Fernsehens“,
Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Problematik der von den deutschen
Bundesländern errichteten Anstalt des öffentlichen Rechts (Heft 3, Oktober 1963);
Franz Mayer, Landesgesetzgeber und Fernsehgebühr, Rechtsgutachten zu den Fra-
gen, die sich im Zusammenhang mit einer Neuregelung der Fernsehgebühren durch
den Landesgesetzgeber für den Bayerischen Rundfunk ergeben (Heft 4, Oktober
1963); ferner sind in der „Schriftenreihe des Zweiten Deutschen Fernsehens“ ver-
öffentlicht: Bachof-Kisker, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staats-
vertrags über die Errichtung der Anstalt „Zweites Deutsches Fernsehen“ (Heft 2,
1966); Armbruster und Peter Schneider, Rechtsgutachten zum Staatsvertrag über
die Errichtung der Anstalt „Zweites Deutsches Fernsehen“ (Heft 3, 1966). Hinsicht-
lich der nicht veröffentlichten, von Forsthoff, Lerche und Hans Schneider erstatteten
weiteren Gutachten muß auf die Bezugnahmen in den Entscheidungen und in den
veröffentlichten Gutachten und Aufsätzen verwiesen werden. – Ergänzend s. vor
allem v. Strahlenheim, „Zweites Deutsches Fernsehen“ als öffentlich-rechtliche
Anstalt der Länder – „Staatenbund im Bundesstaat“? BayVBl. nF. 8. Jhg. (1962)
S. 70ff.; Kratzer, Die Mainzer Fernsehanstalt, Ein Beitrag zum Problem der Ge-
meinschaftseinrichtungen der Länder, DVBl. 78 Jhg. (1963) S. 309ff.; ders., An-
merkung BayVBl. 12. Jhg. (1966) S. 204f.; Fröhler, Die Einwirkung der Länder-
verfassungen auf Staatsverträge zwischen Bundesländern, 1964; Kalkbrenner,
Zuständigkeitsübertragung durch Staatsvertrag nach der Bayerischen Verfassung,
BayVBl. nF. 11. Jhg. (1965) S. 109ff., 149ff. – S. a. den Zwischenbericht über den
Prozeß von Samper, Der „Rundfunkprozeß“, BayVBl. nF. 10. Jhg. (1964) S. 316ff.

³ Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Beurteilung
der Errichtung der Anstalt „Zweites Deutsches Fernsehen“ vertritt Gerner, im Er-
gebnis im Einklang mit VGH, BayVBl. n. F. 10. Jhg. (1964) S. 332 und BVerwG
22, 299ff., eine von Zacher (insbes. Rd-Nr. 63, 67 Ann. 1, 2 [S. 43], Rd-Nr. 68,
71, 72, 75, 82) abweichende Auffassung.

⁴ An Hinweisen s. die vorstehend zu Rd-Nr. 54 und 55 gegebenen. Ergänzend s.
Klein, Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschaftsaufgaben, in: Gemein-
schaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, aaO S. 125ff.; Haegert,
Organe der Länder auf Bundesebene, NJW 14. Jhg. (1961) S. 1137ff.; Pfeiffer,
Selbstkoordinierung und Gemeinschaftseinrichtungen der Länder, NJW 15. Jhg.
(1962) S. 565ff.; Bouska, Zur Verfassungsmäßigkeit von bundeseinheitlichen
Richtlinien der Länder, ebd. S. 620f.; Kölbl, „Gemeinschaftsaufgaben“ der Länder

bildet, und (b) das Vertragsstatut, welches das Vertragsrecht autorisiert und begrenzt. Gebiert das Vertragsrecht rechtsetzende neue interföderative Einheiten aus, so tritt als dritter Komplex (c) das Eigenrecht (Satzungsrecht) der Gemeinschaftseinrichtung hinzu.

(a) Das Vertragsrecht regelt verfügend und verpflichtend die Beziehungen der beteiligten Länder und des eventuell beteiligten Bundes zueinander (koordinationsrechtliche Dimension). Daneben kann es sich an andere Rechtsträger wenden (imperativrechtliche Dimension): meist an die Allgemeinheit („den Bürger“); soweit es Gemeinschaftseinrichtungen der Vertragspartner schafft oder sonstwie ordnet, auch an diese – indem es sie „verfaßt“ und ihre Funktionen reguliert. Im Hinblick auf die Ausschließlichkeit der förmlichen Gesetzgebungsbefugnis des Bundes und der Länder bedarf extern wirkendes imperatives Vertragsrecht der Sanktion durch die (den) zuständigen Gesetzgeber; es ist also primär paralleles Recht der für die Gesetzgebung zuständigen Vertragsbeteiligten. Aber nie kann das Vertragsrecht erschöpfend als paralleles Recht der Beteiligten gedeutet werden. Das bloß Zufällige der Parallelität böte keine sinnvolle Gewähr der Kooperation. Der Hintergrund der verbindlichen wechselseitigen Verhaltensordnung ist unentbehrlich. Werfen die Beteiligten darüber hinaus ihre individuellen Funktionen zu gemeinsamen Funktionen (Funktionen gemeinsamer Einrichtungen) zusammen, so sind diese nicht bloße Additionen sondern eigenständig und einheitlich. Kollisionen, die sich aus der Herrschaft verschiedenen Landesrechts oder Landes- und Bundesrechts, ergeben könnten, müssen durch

und ihre Grenzen, ebd. S. 1081 ff.; ders., Finanzreform und Bundesstaatsprinzip, DÖV 20. Jhg. (1967) S. 1 ff.; Maunz, Pflicht der Länder zur Uneinigkeit? ebd. S. 1641 ff.; ders., Grundgesetz und Landesrecht, in: Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 2. Aufl. 1964, S. 1 ff. (16 ff.); ders., Übertragung staatlicher Hoheitsrechte, BayVBl. nF. 11. Jhg. (1965) S. 158 ff.; ders., Bundesaufsicht und Bund-Länder-Verträge, ebd. 12. Jhg. (1966) S. 1 ff.; Maunz-Dürig, Art. 32 Rd-Nr. 64 ff., 73 ff.; Köttgen, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung, JbÖR nF. Bd. 11 (1962) S. 180 ff. (303 ff.); Geller-Kleinrahm-Fleck, Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 407 ff.; Monz, Das Verhältnis der Bundesländer untereinander, 1964; Scheuner, Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, DÖV 19. Jhg. (1966) S. 513 ff., insbes. S. 517 ff.; Konow, Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, DÖV 19. Jhg. (1966) S. 368 ff.; Gross, Selbstkoordinierung der Länder, NJW 19. Jhg. (1966) S. 1488 ff.; Henle, Finanzreform zwischen Föderalismus und Finanzpolitik, ebd. S. 608 ff.; Siebrecht, Kooperativer Föderalismus, DVBl. 82. Jhg. (1967) S. 72 ff.; Herzog, Zwischenbilanz im Streit um die bundesstaatliche Ordnung, JuS 7. Jhg. (1967) S. 193 ff. (197 ff.); Hüttl, Kooperativer Föderalismus und Gemeinschaftsaufgaben, DVBl. 82. Jhg. (1967) S. 433 ff. – Aus der älteren Literatur sei vor allem das klassische Werk Forsthoffs, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, 1931, genannt. – Das Ausmaß der bisherigen Diskussion verbietet grundsätzlich, die vorhandene Literatur und Rechtsprechung im Folgenden im einzelnen auszuwerten. Doch sei mit aller Vorsicht darauf hingewiesen, daß sich der Verf. vor allem den Gedankengängen Bachofs (Bachof-Kiskers, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit des Staatsvertrags über die Errichtung der Anstalt „Zweites Deutsches Fernsehen“) und Rudolfs (Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, s. S. 31 Fußn. 2) verbunden fühlt. Rechtsvergleichend darf zu den Vorstellungen des Verfassers von der Problemstruktur besonders auf Constantinesco, Die Eigentümlichkeiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, Juristische Schulung 5. Jhg. (1965) S. 289 ff., 340 ff., hingewiesen werden.

Kompetenzausscheidung zugunsten einer einheitlichen Ordnung vermieden werden. Das gilt insbesondere auch für die Beziehungen der Beteiligten zu ihren gemeinsamen Einrichtungen.

(b) Das Vertragsstatut ordnet die vertraglichen Beziehungen der Beteiligten als solcher zueinander. Es ermächtigt sie, sich zu binden, bezeichnet oder begrenzt die Gegenstände vertraglicher Disposition, regelt die Gültigkeitsbedingungen des Vertragsrechts, ergänzt dessen positive Bestimmungen und sanktioniert es. Es ist die gemeinsame Ordnung, die der Rechtsmacht der Vertragsschließenden und ihrem Vertragsrecht vorausliegt. Wo nicht aprioristisch von einer absoluten Vertragsfreiheit ausgegangen werden kann – was, wenn je, nicht im bundesstaatlichen Rahmen anzunehmen ist – ist es wesensmäßig Voraussetzung vertraglicher Rechtsgestaltung. Ebensovienig wie das Vertragsrecht kann das Vertragsstatut in paralleles Recht der Vertragsschließenden aufgelöst werden.

(c) Das Eigenrecht von Gemeinschaftseinrichtungen kann sowohl deren Verfassung ergänzen als auch extern wirken. Wie Satzungsrecht bundes- oder landesinkorporierter Verwaltungseinheiten ist es von der Rechtsetzungsgewalt der vertragsbeteiligten zuständigen Gesetzgebungsträger abgeleitet. Aber es wird in sich einheitlich gesetzt und kann seiner einheitlichen Funktion wegen nicht mehr einzelnen vertragsbeteiligten Gesetzgebungsträgern isoliert zugerechnet werden.

Daneben mag sonstiges Bundes- oder Landesrecht für den Vertragsgegenstand – im weitesten Sinne – einschlägig sein. Schlichtes Bundes- oder Landesrecht kann jedoch nicht diese spezifischen Regelungskomplexe absorbieren.

(2) Inhalt und Qualität des Vertragsstatuts

Entscheidend für den Spielraum der Länder, zwischenstaatliche Vereinbarungen zu treffen und Einrichtungen zu schaffen, ist das Vertragsstatut. Dieses läßt sich jedoch nur funktional begreifen. Es bildet weder qualitativ noch inhaltlich eine geschlossene Einheit.

Seine elementaren Ansätze finden sich in den bundesstaatlichen Fundamentalnormen. Die bundesstaatliche Grundnorm (Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG) besagt, daß Bund und Länder je als Staaten vorausgesetzt werden. Sie nehmen in diesen Status vom völkerrechtlich geprägten Staatsbild her die Vertragsfähigkeit und die Vertragsfreiheit hinein. Zugleich enthält die bundesstaatliche Grundnorm aber auch, daß diese Staaten zusammen eine größere gemeinsame Einheit bilden und je teilkompetent der Bund auf die zentrale Funktion, die Länder auf die partikulare Funktion gesetzt sind. Die zentrale Spannung zwischen der Vertragsfreiheit der Glieder des Bundesstaats und ihrer bündischen Überlagerung durch die bundesstaatliche Kompetenzverteilung und das Bundesmonopol des Zentralstaates ist hierin schon angelegt. Dabei kommt es auf die bundesstaatstheoretische Deutung¹ nicht an. Eine Deutung, die im Zentralstaat den souveränen Oberstaat, in den Ländern die nichtsoveränen Unterstaaten sieht,

¹ Zu den Möglichkeiten bundesstaatstheoretischer Deutung s. die derzeit immer noch beste Zusammenstellung bei Usteri, *Theorie des Bundesstaats*, 1954.

wird es nicht schwer haben, die bündische Überlagerung der Vertragsfreiheit der Länder aus der Überordnung des Zentralstaates zu entnehmen. Gleichwohl muß sie die Vertragsfreiheit der Länder im Prinzip als Folge ihres bundesstaatsrechtlich normativ konstituierten Status als Länder anerkennen. Vom Standpunkt des gleichrangigen Nebeneinanders des Bundes und der Länder wiederum drängt sich als erstes die hier noch ursprüngliche Vertragsfreiheit der Bundesglieder auf. Gleichwohl kann sie die Glieder den beschränkenden Folgen aus dem bundesstaatlichen Zusammenschluß nicht entziehen. Und eine Gesamtstaats-theorie wird der Gesamtheit von Zentralstaat und Gliedstaaten eine auch für den Zentralstaat unverfügbare Grundnorm zugrunde legen, die den Bundesgliedern jene Staatlichkeit verbürgt, die dem Bild des Bundesstaates entsprechend der Funktion und Gestaltungsmacht des Zentralstaates Raum gibt. Die bundesstaats-theoretische Deutung entscheidet also nicht etwa über die Existenz der Staatlichkeit und der Vertragsmacht der Länder oder deren Beschränkung und Bindung zugunsten des Zentralstaates und des bündischen Zusammenschlusses der Länder. Sie entscheidet nur darüber, ob etwas und was davon als gleichsam natürliche Gegebenheit vorausgesetzt wird und was hingegen als normativ konstituiert gilt.

58 Damit wird auch die Frage sekundär, ob diesem Vertragsstatut nur Normen des Staatsrechts (allgemeiner: des staatlichen Rechts) oder auch Normen des Völkerrechts angehören. Wenn die Behauptung, auf die Rechtsbeziehungen der Länder untereinander fänden Regeln des Völkerrechts Anwendung, abfällig als eine „überlieferte Legende des deutschen Staatsrechts“ abgetan wird,¹ so ist das ebenso einseitig, wie es diese Behauptung – so sie undifferenziert aufgestellt wird – selbst ist. Das Völkerrecht kann zwischen Gliedstaaten des Bundesstaats nicht unverändert gelten. Im „Bundesstaatsrecht gibt es nicht die Sanktionen des Völkerrechts wie Selbsthilfe, Retorsion, Repressalien, Interventionen, Abbruch der diplomatischen Beziehungen, Wirtschaftskrieg, Zollkrieg, kalter Krieg, ja wirklicher Krieg . . . ; im Gegenteil, im innerstaatlichen Recht, handle es sich nun um einen Einheitsstaat oder um einen Bundesstaat, ist der Friede und die Ordnung innerhalb der Nation als Ganzes das oberste Gesetz, die Aufgabe des Richters ist mehr, als nur Auskunft über die Rechtslage zu geben, sie hat an ihrem Teil die dem Staat für seine inneren Beziehungen aufgegebenen Ordnungsaufgabe mit zu lösen; die Entscheidung des Richters wird notfalls nicht nur gegen eine Privatperson sondern auch gegen den Gliedstaat eines Bundesstaats vollstreckt.“²

Aber die dem Bundesstaat wesentliche Anerkennung der Staatlichkeit der Glieder läßt wiederum keine beliebige Entfernung vom Völkerrecht zu; denn wie Beziehungen zwischen Staaten zu regeln sind, ist in diesem vorgebildet, so daß mit der Unähnlichkeit der interföderativen Rechtsordnung³ gegenüber dem Völkerrecht die Minderung des Staatscharakters der Gliedstaaten im Bundesstaat zunimmt. So ist das Interföderationsrecht – der bundesstaatstypischen Spannung

¹ So Hans Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, aaO S. 13f.; nunmehr wieder Rudolf, aaO S. 75.

² Berber, Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts, 1955, S. 124.

³ Siehe Rudolf, aaO S. 75 ff.

zwischen der Staatlichkeit der Glieder und ihrer bündischen Überlagerung entsprechend – inhaltlich aus staats- und völkerrechtlichen Elementen gefügt. Wie diese Normen zu qualifizieren sind – ob durchwegs als staatliches Recht,¹ stets als Völkerrecht² oder je nach ihrem Inhalt als staatliches oder als Völkerrecht³ –, ist eine Frage vorwiegend der bundesstaatstheoretischen Deutung und auch der Qualifikation des Völkerrechts, deren Beantwortung in der Sache allenfalls Tendenzwert zukommt. Die Sanktion jedenfalls ist einheitlich durch das Bundesstaatsrecht gewährleistet. Dieser Rechtskomplex wird sich aber nie ganz in Rechtssetzungsakte des Bundesgesetzgebers auflösen lassen, weil ihre Staatlichkeit den Ländern ein Recht auf gleichberechtigte Mitwirkung an der Entwicklung ihrer koordinativen Rechtsordnung gibt. So wie im Völkerrecht wird deshalb auch im interföderativen Recht das unorganisierte Element nicht einmal der Idee nach vom organisierten Element ganz verdrängt werden können und dürfen.

Ist im Bereich der Staatsfundamentalnormen angelegt, daß die Staatlichkeit des Bundes und der Länder in einem Spannungsverhältnis zu deren bündischem Zusammenschluß steht, so obliegt dessen Austrag vor allem dem Bundesverfassungsrecht. Dieses ist daher die bedeutsamste Quelle dessen, was hier Vertragsstatut genannt wird. Seine Kompetenznormen bestimmen den jeweiligen Gegenstandsbereich möglicher vertraglicher Disposition des Bundes und der Länder. Seine Bund und Ländern vorgeordneten Grundordnungen (Grundrechte, institutionelle Garantien, allgemeine Staatsprinzipien) binden die Vertragsmacht in der Sache. Den Ländern gebietet es darüber hinaus, die durch Art. 28 GG proklamierten Grundwerte und damit die bundesstaatliche Homogenität zu wahren. Ferner finden sich in den Vorschriften des Bundesverfassungsrechts die wichtigsten Sanktionsnormen des Interföderationsrechts (so in den Bestimmungen über die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts, über die Bundesaufsicht und den Bundeszwang).

Das einfache Bundesrecht muß demgegenüber in einer sekundären Rolle verharren. Seine Funktion ist zentralstaatlich, nicht interföderativ. Und soweit der Zentralstaat auch die interföderative Ordnung auszugestalten hat, ist sein primäres Mittel hierzu die Setzung von Bundesverfassungsrecht. Ebensowenig wie es dem Zweckgefüge des Bundesstaatsrechts entspräche, dem einfachen Bundesrecht schlechthin oder auch nur allzu weit und allzu selbständig Kompetenzkompetenz zu erteilen, wäre es zulässig, dem einfachen Bundesgesetzgeber die Ordnung der interföderativen Beziehungen zu überlassen. Die These kann

¹ So in Deutschland die ganz hM.

² So Nawiasky, Allgemeine Staatslehre, Dritter Teil: Staatsrechtslehre, 1956, S. 140, 156f.: „Es handelt sich dabei, soweit die Ordnung der bundesstaatlichen Gemeinschaft, dh. deren Verfassung spezielle Bestimmungen enthält, um spezielles Völkerrecht, während das allgemeine Völkerrecht nur für die Ausfüllung von Lücken in Betracht kommt. Man kann das auch so ausdrücken, daß man sagt: im Verhältnis zwischen den Teilstaaten einer bundesstaatlichen Gemeinschaft geht Bundesstaatsrecht als spezielles Völkerrecht vor allgemeines Völkerrecht“ (S. 157).

³ Siehe zu Problem und Meinungsstand zusammenfassend Mallmann, Artikel „Völkerrecht und Bundesstaat“ in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 1962, S. 640ff. (648ff.).

experimentell an der Vorstellung eines „Bundesgesetzes über Verträge zwischen Ländern und dem Bund und den Ländern“ als einer kodifikatorischen Regelung dessen, was hier Vertragsstatut genannt wird (und vielleicht auch der allgemeinen Regeln, welche von den Vertragspartnern meist anerkannt und vorausgesetzt werden, ohne ihnen bindend vorgegeben zu sein), erhärtet werden. Daß gegenwärtig das Grundgesetz keine ausdrückliche Handhabe dafür böte, steht außer Zweifel. Aber auch daß an eine ungeschriebene Bundeskompetenz dafür – soweit zu sehen – bisher noch nicht gedacht wurde, ist kein Zufall. Denn selbst durch eine Revision des Grundgesetzes dürfte sich der Bund keine entsprechende Gesetzgebungskompetenz zulegen, ohne der Vertragsmacht der Länder ihre direkte Ableitung aus deren Staatlichkeit zu entziehen, somit gegen diese und also gegen die bundesstaatliche Grundnorm selbst zu verstoßen (Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG).

- 61 Das hindert nicht, daß der Bund in zahlreichen Einzelbereichen regelungskompetent ist. Ein zentrales Beispiel ist die Ausgestaltung der bundesstaatsrechtlichen Sanktion des interföderativen Rechts durch Gerichtsverfassungs- und Prozeßvorschriften für das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht und anderen Gerichten (Art. 74 Nr. 1, 93 Abs. 2, 94 Abs. 2 GG). Überall wo Bundesrecht durch die Länder ausgeführt wird und der Bund auch die Ausführung regelt, kann er sich mit der Frage befassen, inwieweit und in welcher Weise er Abkommen und gemeinsame Einrichtungen der Länder für den Vollzug zuläßt.

Das Vertragsstatut ist also weitgehend unorganisiertes Recht. Dem Wesen der Summe von Bund und Ländern als einer vermittels der Vorherrschaft des Bundes nur begrenzt organisierten Gemeinschaft von Staaten entsprechend ist es notwendig sogar nur begrenzt organisierbar. Das Normgut kommt insoweit teils aus dem Völkerrecht (s. Rd-Nr. 58). Da dieses aber im binnen-bundesstaatlichen Raum nur rudimentär gelten kann, muß mehr noch auf die allgemeinen Sätze des innerstaatlichen Rechts zurückgegriffen werden. Im Hinblick auf die immer noch unsichere Ausbildung der allgemeinen Grundsätze des öffentlichen Rechts, insbes. des öffentlichen Koordinationsrechts, wie es sich im Recht des öffentlich-rechtlichen Vertrags manifestiert, bleibt dabei der Rückgriff auf das bürgerliche Recht nicht aus. Daß das Bundesrecht als bundeseinheitlich geltendes Recht ein hervorragender Ansatzpunkt für die Findung analogen interföderativen Rechts ist, darf jedoch nicht dazu führen, eine direkte Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers anzunehmen.

(3) Grenzen des interföderativen Vertragsrechts

- 62 Die Grenzen vertraglicher Abmachungen zwischen Ländern und zwischen Bund und Ländern – je als Staaten – können hier über das schon Gesagte hinaus nicht wesentlich verdeutlicht werden.

Eine äußerste Grenze wäre der Verzicht auf die Staatlichkeit eines Vertrags-teiles (außerhalb der Neugliederung der Länder im Sinne des Art. 29 GG). Eben-sowenig könnten die Länder über die Existenz des Zentralstaates und ihren durch ihn bewirkten bündischen Zusammenschluß im Vertragswege verfügen. Sie

dürfen ihre Funktionen auch nicht in der Weise koordinieren, daß dem Bund nicht mehr eine Vielzahl von Gliedern sondern in deren Verschmelzung ein zweites, rivalisierendes Zentralsgebilde gegenübersteht.

Aktueller ist die Wahrung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung. (Dabei ist nicht nur an die funktionelle Kompetenzverteilung in der Bund-Länder-Dimension sondern auch an die territoriale Kompetenzverteilung zwischen den Ländern zu denken.) Wenigstens ein Vertragspartner muß für die Funktion, auf die sich der Vertrag bezieht, kompetent sein. Und die Kompetenz muß der – konkreten oder generellen – vertraglichen Verfügung oder Bindung zugänglich sein, der sie unterworfen wird. So darf sich etwa der Bund ebensowenig seiner Aufsichtsrechte gegenüber den Ländern vertraglich entäußern,¹ wie die Länder die Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnisse an die Mitwirkung des Bundes binden dürfen.

Die Verträge müssen sich ferner an die den jeweils vertragsschließenden Organen vorgegebene Staatsgrundordnung halten. Von Grundgesetz wegen bedeutet das, daß die im Grundgesetz niedergelegte gesamtstaatliche Grundordnung – vor allem der Grundrechte und der institutionellen Garantien – allgemein zu wahren ist, der Bund seine im Grundgesetz ausgeprägte demokratische und rechtsstaatliche Struktur zu erhalten hat und die Länder das Verfassungsgebot des Art. 28 GG erfüllen müssen. Dabei wird es im allgemeinen nicht schwierig sein, das Vertragsrecht an den materiellen Verfassungsgarantien – etwa an Grundrechten – zu messen. Hingegen besteht zwischen dem Vertragsrecht und der vollen Integrität der verfassungsbestimmten Organisation des vertragsschließenden Staates von vorneherein ein Widerspruch; denn jeder Vertragsschluß beengt die Entscheidungsfreiheit der für den Vertragsgegenstand binnenorganisatorisch zuständigen Organe. Vom Blickpunkt der Kompetenz könnte von einem Widerspruch zwischen der binnenstaatlichen Entscheidungskompetenz und der Kompetenz zum Vertragsschluß gesprochen werden. Die durch die Staatsorganisation realisierten demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassungswerte könnten nur um den Preis zwischenstaatlicher Vertragsunfähigkeit und somit Isolation voll integriert werden. Dieser Widerspruch muß, da an der Vertragsfähigkeit des Bundes und der Länder nicht zu zweifeln ist, im Wege des Kompromisses ausgeräumt werden. Die demokratische Autonomie muß in ihrem Wesensgehalt erhalten bleiben. Rechtsstaatliche Garantien dagegen sind in der Sache unverzichtbar. Allenfalls können sie im Rahmen des Vertragssystems durch gleichwertige Modifikationen ersetzt werden.

Grenzen für Zwischen-Länder-Verträge können ferner im einfachen Bundesrecht liegen, wo dieses zur Ordnung von Länderfunktionen kompetent ist, die Vertragsgegenstand sind.

Schließlich können interföderative Verträge auch gegen allgemeine vertragsrechtliche Grundsätze verstoßen, die dem Vertragsstatut kraft seiner spezifischen Ordnungsaufgabe angehören.

¹ Siehe dazu Maunz, Bundesaufsicht und Bund-Länder-Verträge, BayVBl. nF. 12. Jhg. (1966) S. 1 ff.

bb) Gemeinsame Einrichtungen

63 In besonderem Maße müssen gemeinsame Einrichtungen der Länder oder des Bundes und der Länder bundesstaatlichen Bedenken begegnen, da sie außerhalb des Bundes oder eines einzelnen Landes stehend, kraft ihrer Eigendynamik in Konkurrenz zu diesen staatlichen Elementen des bundesstaatlichen Ganzen treten. Dennoch ist gerade der Ausbau gemeinsamer Einrichtungen zur kennzeichnenden Richtung der gegenwärtigen bundesstaatlichen Entwicklung geworden. Der mangelnde Mut und die mangelnde Fähigkeit der Länder, ihre Individualität auszuleben, und ihre gleichwohl bestehende Abneigung, Aufgaben an den Bund abzugeben, lassen sie immer mehr zum Instrument der gemeinsamen Einrichtung greifen. Daneben bieten sie sich auch als Hilfsmittel an, um Kompetenzgrenzen zwischen Bund und Ländern zu entschärfen. Die Lösung der damit verbundenen Probleme – die hier nur angedeutet werden kann – kann an die oben zum Vertragsrecht (s. Rd-Nr. 56ff.) entwickelten Kategorien anknüpfen. Ergänzend sei folgendes bemerkt.

(1) Die wesensmäßige Abneigung des Vertragsstatuts gegen interföderative Einrichtungen

64 Ungeachtet der spezifischen bundesstaatlichen Bedingungen der Existenz interföderativer Einrichtungen liegen wesentliche Hemmnisse für die Entwicklung interföderativer Einrichtungen bereits im Wesen des interföderativen Rechts. Wie dargetan ist das Vertragsstatut, in welches auch Verträge und Gesamtkakte eingebettet sind, nicht erschöpfend organisiertes und organisierbares Recht. Wie das Völkerrecht stellt es eine Rechtsordnung dar, die sich an Staaten richtet. Diese einheitliche Kategorie von elementaren, gleichartigen, maximal selbständigen und leistungsfähigen Adressaten läßt seine Grobheit, Unentwickeltheit und Unbeweglichkeit erträglich erscheinen. Gemeinsame Einrichtungen von Ländern oder Bund und Ländern hingegen sind diesen Staaten gegenüber und untereinander ungleichartig. Sie brauchen Konstitutions- und Funktionsordnungen, wie vergleichbare staatsinterne Einrichtungen sie selbstverständlich auch brauchen. Das wird mit besonderer Schärfe deutlich, wo interföderativen Einrichtungen Rechtssubjektivität beigelegt werden soll (wo also juristische Personen des öffentlichen Rechts geschaffen werden), da damit der Rechtsordnung ein neuer Zurechnungspunkt für Rechte und Pflichten eingefügt wird. Diese spezifische Konstitutions- und Funktionsordnung kann das Vertragsstatut nicht hergeben. Es kann sich diesem Ordnungsbedürfnis auch nicht anpassen. Damit zeichnet sich auch eine erste Gefälltendenz zur rechtlichen Bewertung interföderativer Einrichtung ab. Je mehr sie unterstützend und koordinierend den Funktionen der beteiligten Staaten zugeordnet bleiben, desto weniger entfernen sie sich von dem Vertragsstatut als einer zwischenstaatlichen Ordnung. Je selbständiger sie dagegen werden, je mehr sie Funktionen der beteiligten Staaten an sich ziehen, anstatt ihnen untergeordnet zu sein, desto weniger sind sie mit dem Wesen des Vertragsstatuts vereinbar.

Dieses Ordnungsdefizit kann durch die übrigen in Frage stehenden Rechtsschichten nicht ausgeräumt werden. Das Vertragsrecht kann praktisch keine erschöpfende Rechtsordnung für alle Beziehungen schaffen, in welche die Einrich-

tung tritt. Zudem ist es unbeweglich. Rechtsänderungen sind Vertragsänderungen. Vertragsänderungen verlangen die Mitwirkung aller Partner. Das Eigenrecht der Einrichtung ist vom Vertragsrecht abhängig und muß sekundär bleiben. Schlichtes Landesrecht ist nicht notwendig einheitlich, während die selbständige, über ein Land hinausreichende Funktion einer gemeinsamen Einrichtung eine einheitliche Ordnung erfordert. Notwendig einheitliches Landesrecht aber ist Vertragsrecht und als solches unvollständig und unbeweglich. Bundesrecht kann zwar für den ganzen Wirkungsbereich interförderativer Einrichtungen einheitlich ergehen, ist aber nur ausnahmsweise hinreichend kompetent.

Damit deutet sich auch das Anliegen an, das mit der alten Forderung gemeint ist, daß juristische Personen des öffentlichen Rechts ein staatliches Muttergemeinwesen brauchen und im Bundesstaat nicht zwischen Bund und Ländern sondern nur innerhalb des Bundes oder eines Landes bestehen könnten.¹

(2) Spezifische Hemmnisse der bundesstaatlichen Ordnung

Die aufgezeigten Hemmnisse bestehen im Grunde nicht anders gegenüber der 65
Ausgründung staatengemeinsamer Einrichtungen im rein völkerrechtlichen Raum, also gegenüber der Bildung gemeinsamer Einrichtungen zwischen vollkompetenten souveränen Staaten. Sie sind dafür bestimmend, daß das Völkerrecht nichtstaatliche Einheiten nur zögernd und ungern als Subjekte anerkennt. Demgegenüber ist die Situation im bundesstaatlichen Raum der Bildung zwischenstaatlicher Einrichtungen in gewisser Weise günstiger. Immerhin ist hier in der gemeinsamen Grundordnung der Bundesverfassung ein beachtlicher Grundstock an einheitlichem Recht gegeben. Desgleichen schafft das einfache Bundesrecht, wenn es die Probleme interförderativer Einrichtungen auch nicht absorbieren kann, doch für sie eine Ambiance bundeseinheitlichen Rechts. Das Ordnungsdefizit, welches das Vertragsstatut offen läßt, kann somit relativ klein sein. Die übergreifende bundesstaatliche Einheit von Bund und Ländern – mag man sie gesamtstaatlich deuten oder ausschließlich den Bund als deren Träger ansehen – läßt den Exklusivitätsanspruch vor allem der staatlichen Einheit Land zurücktreten. Doch darf die Staatlichkeit der Glieder dem Wesen des Bundesstaates nach eben gerade neben ihrer bündischen Überlagerung nicht untergehen.

Das entscheidende Prinzip, um die Individualität und Staatlichkeit des Bundes 66
und der Länder gegenüber dem Sog der größeren bundesstaatlichen Einheit zu erhalten, ist die bundesstaatliche Formenaskese. Der Bundesstaat kann es sich nicht ohne Preisgabe seines spezifischen Charakters leisten, von allen organisatorischen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, die sich infolge der funktionellen Verschlungenheit von Bund und Ländern und ihr Zusammensein auf gleichem Territorium aufdrängen. Gewiß weisen die sich anbietenden Querverbindungen, Vertauschungen und Vereinheitlichungen Vorzüge rationeller Gestaltung des Gesamtstaatswesens auf. Aber von ihnen unbegrenzt Gebrauch zu machen, würde

¹ Zuerst wohl Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, 1931, S. 21, 77. Zum neueren Stand der Meinungen s. vor allem Hans Schneider, Die Heranziehung des bayerischen Rundfunks zur Finanzierung des „Zweiten Deutschen Fernsehens“ (s. S. 33 Fußn. 2) S. 23 ff., 28; s. a. Zeidler, aaO (s. S. 33 Fußn. 2) S. 35 f.

die noch bestehende In-sich-Geschlossenheit der Länder und auch des Bundes zerstören und somit ihre Staatlichkeit desintegrieren. Die mit der Staatlichkeit vor allem der Länder verbundene Potenz ist jedoch notwendig, um ihre Autonomie als der im Vergleich zum Bund engeren Gemeinschaft, ihre ethnische und landschaftlich gebundene Eigenart und vor allem ihre Funktion als Elemente dezentralisierender Gewaltenteilung¹ in jenem Höchstmaß zu verwirklichen und abzusichern, das für den Bundesstaat kennzeichnend ist.² Unter dem Stichwort des Verbots der Mischverwaltung³ ist die Notwendigkeit bundesstaatlicher Formenaskese längst vertraut. Das Problem der interföderativen Einrichtungen, das in den letzten Jahren erst aktuell geworden ist, macht deutlich, daß es in seiner Ausdeutung als Verbot der unmittelbar gemeinsamen oder instanziiell ineinandergeschobenen Verwaltung des Bundes und der Länder bisher zumeist zu eng gesehen wurde. An der bisherigen Sichtweise bleibt jedoch richtig, daß die bundesstaatliche Ordnung durch freie Formenwahl vor allem in der Bund-Land-Dimension gefährdet ist. Die nur funktionelle Abgrenzung zwischen den Staats-Räumen des Bundes und der Länder ist in besonderem darauf angewiesen, in der organisatorischen Integrität der Staatlichkeit des Bundes und der Länder ihre klare Entsprechung zu finden. Dagegen findet die Staatlichkeit jeweils der Länder untereinander im Territorium ein robustes zusätzliches Abgrenzungsmoment. Dennoch zwingt auch hier die bundesstaatliche Grundnorm relativer Staatlichkeit aller Bundesglieder zum Verzicht auf freizügige Ausgründung interföderativer Einrichtungen.

- 67 Kommt im Prinzip der Formenaskese vor allem die Staatlichkeit der Bundesglieder zur Geltung, so rührt von deren bündischer Überlagerung eine andere, der Ausgründung interföderativer Einrichtungen entgegenstehende Tendenz her: das Bundesmonopol. Es richtet sich gegen Zusammenschlüsse der Länder, die mit der zentralen Funktion des Bundes konkurrieren. Das Bundesmonopol entspringt einem Wesensgesetz des Bundesstaates, das allein wegen seiner Selbstverständlichkeit leicht übersehen wird. Es beruht auf der Grundentscheidung, die der zusammenschließenden Bildung eines Bundesstaates ebenso vorausliegt wie der zergliedernden, daß für den Gesamtbereich der bundesstaatlich zu organi-

¹ Die gewaltenteilige Funktion der Bundesstaatlichkeit ist in letzter Zeit immer mehr in den Vordergrund getreten. S. dazu etwa Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 26 ff., 32; Scheuner, Struktur und Aufgabe des Bundesstaats in der Gegenwart, DÖV 19. Jhg. (1962) S. 641 ff.; Lerche, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, VVDStRL Heft 21 (1964) S. 66 ff.; Geiger, Bedeutung und Funktion des Föderalismus in der Bundesrepublik, BayVBl. nF. 10. Jhg. (1964) S. 65 ff., 108 ff. (111 ff.).

² Siehe Zacher, Diskussionsbeitrag, VVDStRL Heft 21 (1964) S. 130 f.; in diesem Sinne s. a. Nawiasky, Zweierlei Föderalismus, Schweizerische Rundschau, Bd. 42 (1942/43) S. 219 ff.

³ Siehe dazu Köttgen, Der Einwand der Mischverwaltung und das Grundgesetz, DÖV 8. Jhg. (1955) S. 485 ff.; Gerner, Die Frage der Mischverwaltung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, BayVBl. nF. 1. Jhg. (1955) S. 193 ff.; Füsslein, Mischverwaltung oder Mitverwaltung, DVBl. 71. Jhg. (1956) S. 1 ff.; Kratzer, Gemeinsamer Verwaltungsakt von Bund und Land, BayVBl. nF. 4. Jhg. (1958) S. 74 ff.; Darmstadt, Zur Frage einer Mischverwaltung von Bund und Ländern, jur. Diss. Münster 1961; Maunz-Dürig, Art. 83 Rd-Nr. 35 ff., 48, 57 ff., Art. 89 Rd-Nr. 62.

sierenden Einheit sowohl gemeinsame, einheitliche und deshalb zentral wahrzunehmende Aufgaben als auch partikuläre, unterschiedliche oder jedenfalls nicht notwendig einheitliche und deshalb von entsprechenden Teileinheiten wahrzunehmende Aufgaben anerkannt werden. Diese Grundentscheidung bedingt Zentralstaat und Gliedstaaten als Funktionssubjekte. Eine bundesstaatliche Ordnung, die nicht auf dieser Übereinstimmung von sachlich-funktioneller und organisatorisch-subjektiver Teilung beruht, ist sinnwidrig. Die Überzeugung, wie die gesamtstaatlichen Funktionen in zentrale und partikuläre zu teilen sind, manifestiert sich primär in der geschriebenen Bundesverfassung (BVerfG 12, 205 [228]; 15, 1 [17]).¹ Die ihr vorausliegende Grundentscheidung wirkt daneben korrigierend in den ungeschriebenen aber nicht anders zu denkenden Bundeskompetenzen fort (BVerfG 3, 407 [421]; 11, 89 [98f.]; 12, 205 [251ff.]).² Was nach dieser Kompetenzverteilung Bundessache ist, ist vom Bund wesentlich zentral wahrzunehmen. „Die Regelung“ etwa „einer bestimmten Materie durch Bundesrecht, das in allen Ländern der Bundesrepublik regional verschieden wäre, widerspräche dem bundesstaatlichen Aufbau: Die Setzung regional verschiedenen Rechts ist Sache der Länder“ (BVerfG 15, 407 [416]). Gibt der Bund eine Sache – in den Bahnen der Verfassung – an die Länder ab, weil diese sie regional verschieden regeln sollen, so liegt darin das Eingeständnis, daß es sich insoweit um eine Landessache handelt (ebd. S. 416ff.). Dem entspricht umgekehrt, daß der Zuweisung an die Länder die partikuläre Wahrnehmung der Aufgabe auch in der Sache folgt.

Das erlegt den Ländern keinen „Zwang zur Uneinigkeit“ (Maunz) auf. Sie können die partikuläre Wahrnehmung durch gemeinsame Hilfseinrichtungen rationalisieren. Sie können ihre partikulären Funktionen koordinieren. Sie können sich über Anpassung und Angleichung absprechen; denn zur sinnvollen

¹ Anders als der Text das Bundesverwaltungsgericht in BVerwG 22, 299 (307): Die verfassungsmäßige Aufgabenverteilung „erfolgte, wenn man vom Wortlaut ausgeht, nicht nach dem Prinzip, daß die Gegenstände, die für das Bundesgebiet einheitlich zu regeln seien oder deren Regelung für das ganze Bundesgebiet Geltung haben sollte, dem Bund, die übrigen Gegenstände den Ländern zugewiesen werden. . . . Die staatlichen Aufgaben wurden vielmehr nach Sachgebieten dem Bund einerseits und den Ländern andererseits zugewiesen.“ Die erschreckende Verständnislosigkeit dieser Äußerung bedarf keines Kommentars.

² Weitere Nachweise s. bei Maunz-Dürig, Art. 30 Rd-Nr. 14, Art. 70 Rd-Nr. 27, Art. 83 Rd-Nr. 30; v. Mangoldt-Klein, Art. 70 Anm. III 4; Achterberg, Die Annex-Kompetenz, DÖV 19 Jhg. (1966) S. 695 ff. – Das wird vollends übersehen, wenn das Bundesverwaltungsgericht (aaO) ausführt, „daß im Hinblick auf Art. 30 GG neue, nicht vorhergesehene staatliche Aufgaben nicht ausgeschlossen werden können, die nur einheitlich geregelt oder von einer zentralen Stelle für das Bundesgebiet erfüllt werden können, für die aber der Bund nicht zuständig ist. . . . Dies nötigt zu einer Auslegung und Handhabung des Grundgesetzes, die den Ländern sowohl übereinstimmende einheitliche Regelungen, wie die Einrichtung zentraler Stellen für die Erfüllung einer solchen Aufgabe ermöglicht.“ Wenn die Aufgabe wirklich nur einheitlich wahrgenommen werden kann, dann fällt sie „natürlich“ dem Bund zu. Wenn sie aber nur zweckmäßigerweise einheitlich wahrgenommen werden sollte, so hat die Bundesverfassung zu entscheiden, ob es zu dieser zweckmäßigen Bundeskompetenz kommt oder ob es bei der unzulässigen partikulären Wahrnehmung durch die Länder bleibt.

partikularen Wahrnehmung einer Funktion gehört, daß sie in die Umweltbedingungen der partikularen Einheit einbezogen wird. Entscheidend ist, daß die Verantwortung der partikularen Autorität für die den partikularen Verhältnissen angemessene Wahrnehmung der Funktion aktuell erhalten bleibt. Diese Grenze ist dort überschritten, wo Länderaufgaben von einer ländergemeinsamen Einrichtung für grundsätzlich den ganzen bundesstaatlichen Raum wahrgenommen werden, ohne daß den einzelnen Ländern ein bestimmender Einfluß auf die Tätigkeit und Wirkung der Einrichtung für jeweils ihren Bereich eingeräumt oder auch nur an partikulare Differenzierungen gedacht ist. Dabei ist es gleichgültig, ob diese Einrichtung von einem Land getragen aber für alle Länder tätig wird, oder ob sie von allen beteiligten Ländern gemeinsam getragen wird. Es ist auch gleichgültig, wie viele Länder sich an der Einrichtung beteiligen, wenn nur die Tendenz der Einrichtung auf die zentrale Wahrnehmung für alle Länder hinausläuft. Die Zahl der beteiligten Länder leistet nicht einmal als Indiz Verlässliches.

Wenn alle Länder ihre kulturpolitischen Funktionen durch die Konferenz der Kultusminister so koordinieren, daß die Eigenverantwortung der Länder erhalten bleibt, so ist das unbedenklich.¹ Dagegen wäre die gemeinsame Wahrnehmung der Fernsehkompetenzen der Länder im Rahmen der Anstalt Zweites Deutsches Fernsehen selbst dann ein Griff nach der Zentralfunktion, wenn sich – wie das in § 28 des Staatsvertrages über die Errichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ in Rechnung gestellt war – nicht alle Länder daran beteiligt hätten. Die einheitliche, auf der Bundesrepublik als Ganzem aufbauende, weder auf Partikulares zielende noch Partikulares repräsentierende Aufgabe, Funktionsweise und Struktur der Anstalt weist sie im Sinne der aufgezeigten bundesstaatlichen Grundentscheidung dem Bereich des Bundes zu. Das heißt nun nicht, daß sie im Sinne des positiven Bundesstaatsrechts eine Bundessache wäre. „Die Tatsache der gemeinsamen oder koordinierten Erfüllung einer Aufgabe durch die Länder ist, gleichgültig, welcher Art die Motive für die Zusammenarbeit sein mögen, für sich genommen kein Grund, der eine natürliche Bundeszuständigkeit rechtfertigen könnte“ (BVerfG 12, 205 [252]). Es heißt vielmehr, daß die Agende, welche die Länder aufgegriffen haben, von ihnen wie eine Landessache partikular und nicht wie eine zentrale Funktion wahrzunehmen ist.²

¹ Siehe Geschäftsordnung vom 19. 11. 1955 (nicht amtlich veröffentlicht; „Kulturpolitik der Länder 1963 und 1964“, herausgegeben von der ständigen Konferenz der Kultusminister, 1965, S. 113f.). S. a. Hans Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat (s. S. 32 Fußn. 2) S. 11f.; Kratzer, aaO (s. S. 33 Fußn. 2) S. 310f. – Die Beschlüsse der Kultusministerkonferenz, die wohl die bedeutsamste interföderative Institution überhaupt ist, werden im Gemeinsamen Ministerialblatt des Bundesministers des Innern usw. (GMBL.) abgedruckt (s. a. Sammlung der Beschlüsse der ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland, 1963ff.).

² Siehe zu Vorstehendem nochmals oben Rd-Nr. 55 und S. 33 Fußn. 2. Es bleibt zu bedauern, daß die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts BVerwG 22, 299 und 23, 193 nichts von diesen Zusammenhängen ahnen lassen.

(3) Möglichkeiten gemeinsamer Einrichtungen

So bedenklich demnach interföderative Einrichtungen grundsätzlich sind und konkret sein können, so wenig ist es zulässig, sie schlechterdings aus dem Rechtsbild des Bundesstaates zu verbannen. Der moderne deutsche Bundesstaat hat gemeinsame Behörden, Gerichte, Körperschaften und Anstalten vor allem der Länder immer gekannt. Das Grundgesetz rechnet selbst damit (Art. 130 GG). Hinter diesen positivistischen Aspekten steht nicht nur das formale Dogma der Vertragsfähigkeit der Länder und des Bundes je als Staaten, von deren Gestaltungsfreiheit ausgegangen werden muß. Dahinter steht auch das materielle, allgemeine Interesse daran, daß Bund und Länder ihre Staatsaufgaben auf die rationellste und effektivste Weise erfüllen. Auch dies stellt einen rechtlich beachtlichen Gemeinschaftswert dar. Somit läßt sich die Frage nach der Zulässigkeit interföderativer Gemeinschaftseinrichtungen unter dem bundesstaatlichen Aspekt nicht absolut beantworten. Vielmehr lassen sich nur Kriterien gewinnen, an Hand deren im konkreten Fall die bundesstaatliche Verträglichkeit einer gemeinsamen Einrichtung zu beurteilen ist.

(a) Die bundesstaatliche Ordnung muß gemeinsame Einrichtungen umso mehr ablehnen, je mehr sie Funktionen der Trägerstaaten übernehmen und unmittelbar nach außen wahrnehmen. Sie sind umso weniger bedenklich, je mehr die Staatsfunktion, auf welche sich ihre Tätigkeit bezieht, von den Trägergemeinwesen selbst weiterhin verantwortlich ausgeübt wird. Deshalb sind Koordinationsgremien, die – wie die Konferenzen der Ministerpräsidenten¹ und Ressortminister² der Länder, der Wissenschaftsrat³ und der Deutsche Bildungsrat⁴ – auf Empfehlungen an die beteiligten Gemeinwesen hinauswollen, grundsätzlich unbedenklich, auch wenn das politische Gewicht solcher Empfehlungen nicht zu gering veranschlagt werden darf. Ebenso sind gemeinsame Hilfseinrichtungen, welche die Eigenbetätigung der beteiligten Gemeinwesen

¹ Gemeint sind hier nur die Konferenzen der Ministerpräsidenten unter der Herrschaft des Grundgesetzes (s. dazu zB. Leusser, Ministerpräsidenten-Konferenzen seit 1949, in: Festschrift für Hans Ehard, 1957, S. 60 ff.). Bis zur Konstitution der Bundesrepublik hatten die Konferenzen der Länder-Ministerpräsidenten teils eine ganz andere, die fehlende Repräsentanz Deutschland mehr oder minder substituierende Funktion (s. Strauß, die gesamtdeutsche Aufgabe der Ministerpräsidenten während des Interregnums 1945–1949, ebd. S. 85 ff.; einige Einzelheiten s. bei Vogel, Westdeutschland 1945–1949, S. 41 ff., 76 ff., 85 ff.). Zu neuen Plänen einer Aktivierung der Rolle der Ministerpräsidenten s. zB. Maunz, Ein „Arbeitsstab“ der Ministerpräsidentenkonferenz, BayVBl. nF. 12. Jhg. (1966) S. 83 f.

² Siehe „Konferenzen, Arbeitsgemeinschaften usw. der Fachressorts der Bundesländer“ herausgegeben vom Bundesrat, Ausschuß für innere Angelegenheiten (maschinenschriftlich). Zur Kultusministerkonferenz s. a. S. 44 Fußn. 1.

³ Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrates vom 5. 9. 1957 (GMBl. S. 553). Siehe dazu Kipp, Der Wissenschaftsrat, DÖV 11. Jhg. (1958) S. 490 ff.; Maunz-Dürig, Art. 20 Rd-Nr. 18; Kötting, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung, JbÖR nF. Bd. 11 (1962) S. 173 ff. (307).

⁴ Auf Grund eines Verwaltungsabkommens des Bundes und der Länder vom 15. 7. 1965. Siehe dazu Heckel, Das Abkommen über den Bildungsrat, Recht der Jugend, 1966, S. 113 ff. Zur Vorläufereinrichtung, den „Deutschen Ausschuß für das Erziehungs- und Bildungswesen“ s. Kötting, aaO.

rationalisieren und wirksamer gestalten sollen – wie Dokumentationszentren, Archive, Gutachtenstellen, Beschaffungsstellen usw. – im allgemeinen zulässig. Dagegen sind alle Einrichtungen mit eigenem, einheitlichem Vollzugauftrag – wie gemeinsame Anstalten, Behörden oder Gerichte, deren Unterstellung nicht mit der konkret wahrgenommenen Funktion wandert¹ – unter dem Gesichtspunkt der Entstaatlichung der Funktion bedenklich.²

- 71 (b) Gemeinsame Einrichtungen mit Rechtssubjektivität sind bundesstaatlich weniger erträglich als gemeinsame Einrichtungen ohne Rechtssubjektivität.³ Nicht nur kann das interföderative Recht das besondere Ordnungsbedürfnis von Rechtssubjekten nicht hinreichend befriedigen. Rechtssubjekte tendieren auch mehr zur Selbständigkeit als nicht rechtsfähige Funktionseinheiten und entfremden so vermehrt die staatlichen Funktionen ihren ursprünglichen Trägern. Somit begegnen rechtsfähige Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts mehr bundesstaatlichen Widerstand als bloße gemeinsame Behörden oder Gerichte.
- 72 (c) Gemeinsame Einrichtungen sind bundesstaatlich umso weniger erträglich, als sie ihrem Gegenstand nach in der besonderen Verantwortung des Gesetzgebers stehen. Das gilt für eingreifendes Handeln, das dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegt, ebenso wie für Funktionen, die – wie etwa das Fernsehen im Hinblick auf Art. 5 GG – durch institutionelle Garantien in besonderem Maße dem Gesetzgeber anvertraut sind. Die kollektive Kompetenz der Gesetzgeber der vertraglich zusammengeschlossenen und gebundenen beteiligten Staaten ist zu schwerfällig, um der demokratischen und rechtsstaatlichen Verantwortung des Gesetzgebers gerecht zu werden. Dagegen sind gemeinsame Einrichtungen umso weniger bedenklich, je weniger ihre Tätigkeit in den grundrechtlich geschützten, vom förmlichen Gesetzgeber zu kontrollierenden Raum hineinragt. Deshalb ist etwa die Zugehörigkeit Bayerns zur Süddeutschen Klassenlotterie (Gesetz zur weiteren Regelung der Lotterieverhältnisse in Bayern vom 10. 8. 1948, BayBS III S. 557 nebst Staatsvertrag zwischen den Ländern Bayern, Württemberg-Baden und Hessen vom 6., 9. und 17. 9. 1948; Vertrag über den Beitritt des Landes Rheinland-Pfalz zu dem Staatslotterievertrag vom 28. 9., 3. 6. und 9. 12. 1954, BayBS III S. 559) unter dem hier interessierenden Gesichtspunkt zulässig.
- 73 d) Bedeutsam ist, in welchem Maße Struktur, Objekt und Funktion der interföderativen Einrichtung bundesrechtlich geregelt sind. Das Vertragsstatut wird durch die Kompetenz des Bundesgesetzgebers leistungsfähiger. Die legislative Verantwortung für die Einrichtung liegt bei einem handlungsfähigen, einheitlichen Gesetzgeber. Das von interföderativen Einrichtungen möglicherweise implizierte Hindrängen der Länder auf zentrale Funktionen wird durch die Disposition des Bundes entschärft. Deshalb ist auch die Tradition der länder-

¹ Zu den insoweit möglichen Unterscheidungen s. Bachof-Kisker, aaO S. 54 ff.

² So auch die durch BVerwG 23, 194 (197f.) gutgeheißene gemeinsame Filmbewertungsstelle der Länder.

³ Zur Forderung nach einem staatlichen Muttergemeinwesen für juristische Personen des öffentlichen Rechts s. S. 41 Fußn. 1.

gemeinsamen Verwaltungsbehörden und Gerichte, die meist kraft bundesrechtlicher (reichsrechtlicher) Zulassung vorwiegend oder ausschließlich Bundesrecht (Reichsrecht) zu vollziehen haben (hatten), die kräftigste im interföderativen Bereich.

(c) Nachbarschaftliche Einrichtungen zwischen Ländern – wie etwa 74 ländergemeinsame Zweckverbände im Sinne des Staatsvertrages zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (Bekanntmachung vom 17. 12. 1965, GVBl. S. 345), grenzüberschreitende Planungsgemeinschaften nach § 4 des Bundesbaugesetzes, gemeinsame Rundfunkanstalten wie der Südwestfunk oder der Norddeutsche Rundfunk – sind relativ unproblematisch. Bei ihnen bleibt die partikulare Funktion evident. Die Leistungsschwäche des Vertragsstatus bleibt infolge der Nähe einer geringen Zahl von Trägerstaaten, deren Verantwortung aktuell und deren Gemeinschaft reaktionsfähig ist, erträglich. Im Gegensatz dazu stehen vor allem drei Modalitäten, die bundesstaatlich Schwierigkeiten bereiten.

aa) Je mehr Trägerstaaten sich zusammenschließen, desto schwerfälliger wird ihr gemeinsames Handeln und desto mehr schwinden Herrschaft und Verantwortung des einzelnen Trägerstaates.

bb) Ist der Bund beteiligt, so besteht die Gefahr, daß die bundesstaatliche Funktions- und Kompetenzordnung unterlaufen wird, indem die Länder auf zentrale Funktionen übergreifen oder der Bund partikulare Funktionen (als solche) mit in Anspruch nimmt.

cc) Schließlich können die Länder auch ohne Beteiligung des Bundes den Raum des Partikularen verlassen, indem sie eine einheitliche Funktion für den ganzen bundesstaatlichen Raum durch eine gemeinsame Institution wahrnehmen.

Diese Kriterien sind auch noch untereinander zum Vergleich zu bringen. So 75 erscheinen etwa Einrichtungen wie der Wissenschaftsrat oder der Deutsche Bildungsrat trotz der Verklammerung der Bundes- und der Landessphäre, der Einbeziehung aller Länder und der geringen (und noch weniger in Anspruch genommenen) Kompetenz des Bundes zulässig, weil sie ganz auf die Funktionen der Trägerstaaten hingeordnet bleiben, sie nicht an sich ziehen, deshalb auch die demokratische und rechtsstaatliche Verantwortung (vor allem auch des Gesetzgebers) bei den Trägerstaaten verbleibt und schließlich diese Institutionen keine eigene Rechtspersönlichkeit genießen. So erscheinen aber auch die meisten überkommenen gemeinsamen Verwaltungsbehörden und Gerichte benachbarter Länder trotz ihrer – eventuellen – einheitlichen und unmittelbaren Außenfunktion zulässig, weil bei ihnen die partikulare Stellung garantiert bleibt, das Bedürfnis nach einheitlicher Ordnung zumeist durch Bundesrecht befriedigt ist, im übrigen aber durch die begrenzte Zahl von Trägerstaaten vergleichsweise einfach befriedigt werden kann und schließlich durch den Mangel eigener Rechtspersönlichkeit der gemeinsamen Einrichtung ohnedies gemindert ist. Dagegen wurde mit der Anstalt Zweites Deutsches Fernsehen die Grenze des bundesstaatlich Erträglichen überschritten, weil hier die Länder gemeinsam nach einer von

ihnen bundeseinheitlich verstandenen und wahrgenommenen Funktion griffen, sich zu diesem Zweck – teils zugunsten der Organe und des Apparats der rechtsfähigen Anstalt (einschließlich des Gremiums der Ministerpräsidenten) teils zugunsten des Vertragsrechts (also eines Gesetzgebers, welcher der Sache nach aus allen Landesgesetzgebern und den für den Vertragsschluß kompetenten Organen der Länder zusammengesetzt ist!), teils zugunsten der jeweils rechtsaufsichtsführenden Länder und (wie das Bundesverwaltungsgericht in BVerwG 22, 299 [311] meint) zugunsten des Sitz-Landes Rheinland-Pfalz (dem damit eine bundesweite Legislativfunktion an Stelle aller anderen Länder zukäme!) – der eigenen unmittelbar oder mittelbar wahrzunehmenden Funktionen entäußerten, ihre individuelle rechtsstaatliche und demokratische Verantwortlichkeit paralyisierten, ohne dabei eine wesentliche Aushilfe durch Bundeskompetenzen in Anspruch nehmen zu können oder auch nur zu wollen.¹ Ähnliches ist zum Teil auch zur gemeinsamen Filmbewertungsstelle der Länder zu sagen.² Immer muß so das Gesamtbild einer gemeinsamen Einrichtung über ihre bundesstaatliche Zulässigkeit entscheiden.

- 76 Ergänzend ist jedoch in Erinnerung zu rufen, daß nicht nur bundesstaatliche Rücksichten zu nehmen sind. Die Einrichtung muß auch für sich den grundrechtlichen, sonstigen rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen der Bundesverfassung genügen (s. Rd-Nr. 59, 62f.). Dabei besteht eine lebhaftige Interdependenz zwischen der „Entstaatlichung“ einer Funktion durch ihre „Vergemeinschaftung“ und der Desintegration ihrer rechtsstaatlichen und demokratischen Bindungen.

cc) Exkurs: Privatrechtliche Verträge und Einrichtungen

- 77 Die in den vorstehenden Abschnitten aufgezeigte Problemlage wird wesentlich reduziert, wenn Länder untereinander oder Bund und Länder privatrechtliche Verträge schließen und privatrechtliche Gesellschaften und Stiftungen gründen.³ Dann wird ihr Status der Staatlichkeit nicht relevant, nur der viel allgemeinere ihrer Rechtssubjektivität. Vertragsstatut ist das sachlich zuständige Privatrecht (Bürgerliches Recht, Handelsrecht, Aktienrecht usw.), das im wesentlichen bundesrechtlich geregelt ist. Aber auch hervorgebracht werden nur privatrechtliche Rechte und Pflichten. Ebenso können nur privatrechtliche Einrichtungen gegründet werden. Sollten Vertragsschließende in Richtung auf gemeinsame Betätigung öffentlicher Gewalt mehr wollen, so muß sich nicht nur das Privatrecht gegen den Mißbrauch seiner Formen zur Wehr setzen. Vielmehr greifen dann auch die aufgezeigten Schranken des öffentlichen Rechts – unmittelbar oder als begrenzende Ergänzung des Privatrechts – ein.⁴

¹ Siehe nochmals oben Rd-Nr. 55 und S. 33 Fußn. 2.

² S. a. S. 46 Fußn. 2. Die Regelung dieser Rechte leidet auch rechtsstaatlich unter gewichtigen Mängeln, auf die hier nicht eingegangen werden kann.

³ S. a. Köttgen, aaO S. 306.

⁴ S. a. Maunz-Dürig, Art. 83 Rd-Nr. 38. – Eingehender Hinw. s. bei Zacher, Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL Heft 25 (1967) S. 372, Anm. 309 und S. 373f., Anm. 312.

dd) Informelle Kooperation

Praktisch sehr bedeutsam, rechtlich jedoch weitaus weniger problematisch 78 als die vertragliche und institutionelle Kooperation ist die rein faktische Kooperation des Bundes und der Länder im interföderativen Raum. Die aufgezeigten Regeln gelten entsprechend auch hier. Die Schicht des interföderativen Rechts, die für die vertragliche und institutionelle Kooperation als Vertragsstatut wirkt, wirkt für die faktische Kooperation als Tatstatut.

c) Landesrechtliche Problemstruktur¹**aa) Die Kompetenzfrage**

Für das Landesrecht stellt die interföderative Kooperation zunächst eine Kompetenzfrage: Wer kann für das Land handeln und wie reagiert das Landesrecht auf Handlungen Unzuständiger? Die Verfassung spricht das Problem bruchstückhaft an. Die Vertretung Bayerns nach außen obliegt dem Ministerpräsidenten (Art. 47 Abs. 3 BV),² der nach Beendigung seines Amtes darin durch den Landtagspräsidenten ersetzt wird (Art. 44 Abs. 3 Satz 4 und 5 BV).³ Zum Abschluß von Staatsverträgen braucht er die Zustimmung des Landtags (Art. 72 Abs. 2 BV).⁴ Damit ist jedoch nur das Gegenstände der Gesetzgebung betreffende oder sonstwie politisch grundlegende Handeln nach außen gemeint, wie denn auch die Verfassung gerade den Abschluß von Staatsverträgen hervorhebt. Schon der Abschluß von Verwaltungsabkommen wird hiervon nicht mehr erschöpfend erfaßt,⁵ desgleichen nicht das privatrechtliche Handeln.^{6,7} Die Übertragung von „Zuständigkeiten des Staates Bayern“ auf ländergemeinsame Einrichtungen wiederum sollte nach Art. 180 BV der Staatsregierung als Kollegium, nicht dem

¹ Siehe dazu (von den S. 33 Fußn. 2, 3 Zitierten) vor allem: Fröhler, Gutachten usw.; dens., Die Einwirkung der Länderverfassungen auf Staatsverträge zwischen Bundesländern; Mayer, Landesgesetzgeber und Fernsehgebühr, S. 8 ff.; Armbruster, Rechtsgutachten usw. S. 26 ff., 39 ff.; Kalkbrenner, Zuständigkeitsübertragung usw.; VGH, Urt. vom 11. 6. 1964, aaO S. 333 ff.

² Siehe dazu Schweiger u. Art. 47 Rd-Nr. 6.

³ Siehe dazu Schweiger u. Art. 44 Rd-Nr. 7.

⁴ Nach der nun auch durch den VGH (Urteil vom 11. 6. 1964, aaO S. 333 ff.) sanktionierten Staatspraxis hat dieser Zustimmungsbeschluß nicht nur Ermächtigungs- sondern auch Transformationswirkung. Er ersetzt also den innerbayerischen Gesetzesbefehl (so auch Schweiger u. Art. 72 Rd-Nr. 4; s. ferner Bachof-Kisker, aaO S. 14 ff.; Armbruster, aaO S. 40 ff.). Dieser Ansicht kann ich mich nach wie vor nicht anschließen (Zacher, Struktur und Stellung des Bayerischen Senats, Bay-Vbl. nF. 3. Jhg. [1957] S. 369 ff., 4. Jhg. [1958] S. 10 ff. [S. 10 Fußn. 27]; s. ferner Hoegner, S. 106; Hans Schneider, Rechtsgutachten usw. S. 33 ff.; Mayer, aaO S. 11 ff.; Kratzer, aaO S. 315; Kalkbrenner, aaO S. 109 ff., 149 ff.).

⁵ Siehe Schweiger u. Art. 72 Rd-Nr. 5 m. w. Hinw.

⁶ Siehe Schweiger ebd.

⁷ Desgleichen ferner nicht die Vertretung Bayerns vor anderen (nichtbayerischen) Gerichten als dem Bundesverfassungsgericht (s. § 5 – insbes. Abs. 3 Nr. 2 – der Verordnung über den Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 23. 3. 1960 [GVBl. S. 31]; Verordnung über die gerichtliche Vertretung des Freistaates Bayern und über das Abhilfeverfahren idF. der Bekanntmachung vom 24. 3. 1960 [GVBl. S. 33]; weiteres Material zur Vertretung des Freistaates Bayern in gerichtlichen Verfahren s. bei Ostler, Bayerische Justizgesetze, 2. Aufl. 1964, S. 4 ff.).

Ministerpräsidenten allein vorbehalten sein.¹ Die Vertretungskompetenz des Ministerpräsidenten ist also nicht ausschließlich.² Vielmehr sind – teils nach allgemeinen Zuständigkeitsbestimmungen, teils nach den besonderen Vorschriften zur innerbayerischen Sanktion und zum innerbayerischen Vollzug der interföderativen Kooperationsakte des Ministerpräsidenten – auch andere Organe, Behörden oder Bevollmächtigte des Landes oder seiner rechtsfähigen Verwaltungseinheiten zuständig, die grundlegenden Kooperationsakte des Ministerpräsidenten im Innern oder nach außen zu vollziehen, zu verwirklichen und zu entfalten. Aber auch der primäre interföderative Kontakt ist nicht monopolisiert. Angelegenheiten, die weder die allgemeinen politischen Beziehungen Bayerns nach außen berühren noch Gegenstände der Gesetzgebung sind, können von den innerbayerisch zuständigen Behörden im Sinne interföderativer Kooperation behandelt werden.³ Doch konzentriert dabei die innerbayerische Zuständigkeitsordnung Kompetenz und Verantwortung bei Ministerpräsident, Staatsregierung und Ministerien (Art. 43, 47, 50, 51, 55 BV).

bb) Kooperation und Integration der verfassungsmäßigen Ordnung

- 80 Jede Bindung Bayerns nach außen hindert das Land, seinen Willen gemäß seiner Staatlichkeit jeweils aktuell in voller Unabhängigkeit zu bilden und zwingt es zur Anpassung an einen fremden Staatswillen. Das ist im Grundsatz in Kauf genommen (s. Rd-Nr. 62). Die BV begründet nicht nur eine Abschlußkompetenz (Art. 47 Abs. 3, 72 Abs. 2 BV). Sie bejaht den Gedanken staatsvertraglicher Außenbildung auch in der Sache (Art. 181, 182 BV). Dieser Gedanke impliziert jedoch nicht die Selbstpreisgabe der Landesstaatlichkeit und ihrer verfassungsmäßigen Ordnung. Er setzt deren Erhaltung voraus.

Deshalb bleibt in der Sache auch die „auswärtige Gewalt“ an die Verfassung gebunden.⁴ Vertragsrecht muß, wenn es in Bayern gelten soll, mit der BV übereinstimmen⁵ oder die Verfassung ausdrücklich ändern oder ergänzen (Art. 75 insbes. Abs. 4 BV). Verwaltungsabkommen und andere kooperative Maßnahmen müssen auch mit den Gesetzen in Einklang stehen. Ob es auch im Rahmen der Landeskompetenzen noch Situationen geben kann, in denen Verträge nur verfassungsannähernd, nicht jedoch voll verfassungskonform sein können – wie das für Verträge des Bundes zum Abbau des Besatzungsregimes angenommen wurde und wird (s. Rd-Nr. 13) –, muß bezweifelt werden. Außerhalb eines konkreten Zusammenhangs kann ein solches Notrecht der vertragsschließenden Organe jedoch allenfalls im Prinzip bejaht werden.⁶

¹ Siehe dazu unter Rd-Nr. 83 und Zacher u. Erl. zu Art. 180.

² Ebensovienig wie die Vertretungsmacht des Bundespräsidenten nach Art. 59 Abs. 1 Satz 1 GG; s. v. Mangoldt-Klein, Art. 59 Anm. III 3 a.

³ S. a. § 47 der Allgemeinen Dienstordnung für die Staatsbehörden vom 22. 12. 1953 (BayBS I S. 165, ber. GVBl. 1958 S. 100; idF. der Verwaltungsordnung vom 24. 7. 1964, GVBl. S. 158); s. a. § 1 Nr. 1, 2 und 11 StRGVV.

⁴ Siehe Geck, Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge, 1963, S. 215 ff.

⁵ Schweiger u. Art. 72 Rd-Nr. 4 (S. 3).

⁶ Siehe Geck, aaO vor allem in Auseinandersetzung mit Hauri, Die Verfassungsmäßigkeit der Staatsverträge, 1962 (bei Geck, aaO S. 217 ff.); S. 219: „Für echte

Die Kontrolle der kooperierenden Organe und Behörden des Landes durch das ihnen jeweils übergeordnete Recht genügt jedoch nicht, um das Problem der Fremdbindung des Staatswillens zu entschärfen. Diese muß hinreichend begrenzt sein. Das erfordert nicht nur der Anspruch unabhängiger und unabgeleiteter Staatlichkeit sondern auch das autonomistische demokratische Herrschaftsprinzip. Lösbarkeit, zeitliches Ausmaß, gegenständliches Ausmaß und inhaltliche Bestimmtheit der Verpflichtung müssen – wenigstens im wechselseitigen Ausgleich – so gestaltet sein, daß die Selbstbestimmtheit des staatlichen Handelns nicht im wesentlichen angegriffen erscheint.

cc) Inbes. institutionelle Kooperation und Integration der verfassungsmäßigen Ordnung

Während der herkömmliche Typ der staatsvertraglichen Bindung diesen Anforderungen seinem Wesen nach entsprechen kann und regelmäßig entspricht, stehen sie zu gemeinsamen Einrichtungen, auf die Funktionen der Trägerstaaten unausscheidbar übergehen, prinzipiell in einem Gegensatz.¹ Mit Recht hat deshalb das Grundgesetz die Übertragung von „Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen“ (Art. 24 Abs. 1 GG) ebenso dem allgemeinen Staatsvertragstyp (Art. 59 Abs. 2, s. a. Art. 32 Abs. 2 und 3 GG) gegenübergestellt, wie die BV die „Abtretung“ von „Zuständigkeiten des Staates Bayern“ an „deutsche Gemeinschaftseinrichtungen mehrerer Staaten“ (Art. 180 BV) von den Staatsverträgen unterscheidet (Art. 72 Abs. 2, 181, 182 BV).² Die europäischen supranationalen Einrichtungen, denen die Bundesrepublik auf Grund Art. 24 GG beigetreten ist, haben denn auch gezeigt, daß es nicht zugleich und in gleichem Maße möglich ist, eine staatliche Funktion einheitlich durch einen selbständigen Träger wahrnehmen zu lassen und sie dennoch an die Rechtsordnung oder auch nur an die Verfassungsordnung aller beteiligten Staaten zu binden (s. Rd-Nr. 90).³ Und zum bisher bedenklichsten Fall interföderativer Einrichtungen, dem Zweiten Deutschen Fernsehen, nimmt das Bundesverwaltungsgericht in BVerwG 22, 299 [311] an, daß, soweit die Anstalt einer einheitlichen Rechtsordnung bedürfe und diese nicht vom Bundesrecht oder vom Vertragsrecht gestellt würde, durch Anwendung des Rechts des Sitz-Landes (Rheinland-Pfalz) geholfen werden müsse. Das Recht – auch das Verfassungsrecht – der übrigen beteiligten

Notstandssituationen, Fragen in denen es wirklich um die staatliche Existenz geht . . ., aber nur für diese sollte man sich unverhüllt auf ein ungeschriebenes Notrecht berufen.“

¹ Die Unterschiede werden von Maunz (Übertragung staatlicher Hoheitsrechte, BayVBl. nF. 11. Jhg. [1965] S. 158f.) zu Unrecht vernachlässigt.

² Entsprechende, wenngleich variierende Regelungen finden sich in Art. 151 BremVerf., Art. 3 Abs. 3 HambVerf., Art. 152 HessVerf. Desgleichen fanden sich entsprechende Normen in Art. 106 der Verfassung des ehemaligen Landes Württemberg-Baden und Art. 125 der Verfassung des ehemaligen Landes Württemberg-Hohenzollern.

³ Siehe ergänzend zu den unten gegebenen Nachweisen Friauf, Zur Problematik rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturelemente in zwischenstaatlichen Gemeinschaften, DVBl. 79. Jhg. (1964) S. 781 ff.

Länder fiel in diesem Maße also aus.¹ Anders kann jedenfalls über den Konflikt mit divergierendem Recht der Trägerstaaten einer gemeinsamen Einrichtung nicht hinweggekommen werden. Die einheitliche Funktion einer staatengemeinsamen Einrichtung verlangt eine in sich widerspruchsfreie Rechtsordnung.²

Nun ist nicht zu leugnen, daß der Verzicht auf integrale Selbstverwirklichung, der in der Mitgliedschaft bei supranationalen Gemeinschaften liegt, wegen der größeren Unterschiede zwischen den in ihnen verbundenen Staaten, wesentlich schwerer wiegt³ als derjenige, der mit der Ausgründung interföderativer Einrichtungen verbunden ist. Hier wird die Verlustliste integraler Eigenstaatlichkeit durch die binnen-bundesstaatliche Homogenität (s. insbes. Art. 28 GG) und das Übergreifen des Bundesrechts verkürzt. Aber der Verzicht auf die volle Verwirklichung der Verfassungswerte der Trägerstaaten kann auch hier nicht übersehen werden.⁴

- 83 Die Frage, ob und inwieweit die BV die mit der institutionellen interföderativen Kooperation möglicherweise verbundene Desintegration des Landes hinnimmt, ist – anders als durch Art. 24 GG für das Grundgesetz – durch Art. 180 BV auch nicht im Ansatz entschieden. Zwar mußte diese Norm als Inkaufnahme materieller Verfassungsdurchbrechung angesehen werden.⁵ Ihr unmittelbarer sachlicher Geltungsbereich gehört jedoch der Vergangenheit an. Ist damit für Bayern die Möglichkeit, „Zuständigkeiten des Staates Bayern“ zu übertragen, ausgeschlossen?⁶ Dafür spricht der Wortlaut und spricht die Entstehungsgeschichte der Bestimmung, bei deren Gestaltung man nicht schlechterdings auf supranationale oder interföderative Zusammenarbeit hinaus, sondern nur die Vorstufen zur Wiedererrichtung eines deutschen Bundesstaates (Art. 178 BV) decken wollte – und nicht einmal das gerne tat.⁷ Dafür spricht ferner, daß durch die Errichtung des Zentralstaats dem wichtigsten Bedürfnis nach zentraler Funktionswahrnehmung bereits genügt ist. Andererseits aber ist eben Bayern durch die Wiedererrichtung des Bundesstaates in dessen Staatengemeinschaft eingetreten. Die vollkompetente Staatlichkeit Bayerns, von deren Vorstellung die BV ausgeht, ist wieder durch die gliedstaatliche Stellung abgelöst. Das zeitliche Ende des sachlichen Geltungsbereichs des Art. 180 BV fiel also mit dem Eintritt einer neuen Situation zusammen, in der sich das Regelungsproblem des Art. 180 BV ohnedies unter ganz neuen Aspekten stellte. Daß durch die Verwirklichung

¹ Das muß umso mehr zu denken geben, als das Bundesverwaltungsgericht noch bei der mündlichen Begründung des Urteils annahm, die Anstalt könne gleicherweise eine Anstalt aller Länder sein und ihrer aller Recht unterstehen.

² Siehe dazu insbes. Constantinesco, aaO (s. S. 33 f. Fußn. 3).

³ Zur grundsätzlichen Deutung des Vorganges s. vor allem Vogel, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964.

⁴ Siehe dazu (von den S. 33 Fußn. 2 Zitierten) insbes. Kratzer, aaO S. 311, 314; Fröhler, Gutachten usw. S. 17 ff.; Zeidler, aaO passim (insbes. S. 32, 42 ff.).

⁵ Nawiasky-Leusser, Erl. zu Art. 180; Hoegner S. 197.

⁶ Gegen den Fortbestand einer entsprechenden Befugnis (von den S. 33 Fußn. 2 Zitierten): Kratzer, aaO S. 311; Fröhler, aaO S. 12; Zeidler, aaO S. 49; am eingehendsten Kalkbrenner, aaO S. 153 f. – Für den Fortbestand einer entsprechenden Befugnis: VGH, aaO S. 337; Maunz, aaO.

⁷ Prot. III S. 676 ff.; s. a. ebd. S. 683 f. und Prot. IV S. 173.

des Art. 178 BV die Ermächtigung des Art. 180 BV ablief, mußte also keine Sperre der Übertragung von „Zuständigkeiten des Staates Bayern“ auf zwischenstaatliche Einrichtungen hinterlassen. Vielmehr kann auch angenommen werden, daß der Wegfall der speziellen Regelung für die verbundesstaatliche Situation über die landesverfassungsrechtliche Regelung unter der bundesstaatlichen Ordnung nichts aussagt. Da die Verfassung dieses Problems nicht ersichtlich gedenkt, liegt eine Verfassungslücke vor.

Welche Regelung tritt in diese Lücke? In erster Linie bieten sich dafür die oben (s. Rd-Nr. 54–78) aufgezeigten Grundsätze des Bundesstaatsrechts an. Wenn die BV für die Zeit nach Ablauf des Art. 180 BV und nach Verwirklichung des Art. 178 BV die Frage der interföderativen Einrichtungen ungeregt gelassen hat, dann doch deshalb, weil sie damit rechnen mußte und durfte, daß sich dann primär das Bundesstaatsrecht ihrer annehmen würde. Wollte der bayerische Verfassungsgeber heute das Problem neu regeln, so könnte er keine anderen Erwägungen anstellen, als sie auch die oben vorgenommene Deutung der bundesstaatlichen Ordnung vorzunehmen hat. Lediglich der Maßstab, an dem die Desintegration der landesstaatlichen Verfassungsordnung zu messen ist, wird durch das Landesverfassungsrecht ergänzt. Das Land hat nicht nur auf die Wahrung des allgemeinen bundesstaatlichen Verfassungsstandards sondern auch auf die individuelle Ausprägung der eigenen verfassungsmäßigen Ordnung zu achten. Hieraus können sich im konkreten Fall Unterschiede im Sinne zusätzlicher Begrenzung der interföderativen Kooperation ergeben.

IV. BV – Deutsches Reich – Gesamtdeutschland¹

1. Allgemeines

Der bayerische Verfassungsgeber ging „von der Auffassung aus, daß ein deut- 84
scher Gesamtstaat erst wieder gebildet werden müsse“ (Art. 178 BV).² Er stellte demzufolge weder das Deutsche Reich noch die Reichsverfassung noch sonstiges Reichsrecht als vorgegebene Größen in Rechnung. Diese Haltung wurde jedoch kritisiert, indem die Amerikanische Militärregierung in ihrem Genehmigungsschreiben zur BV (Prot. IV S. 240) schrieb:

„Außerdem muß darauf hingewiesen werden, daß die Militärregierung mit der Genehmigung der Verfassung in keiner Weise ihre Zustimmung zu einem Separat-

¹ Siehe zur Rechtslage Deutschlands statt aller anderen (und vor allem älteren) Literatur: Arndt, Der deutsche Staat als Rechtsproblem, 1960; Scheuer, Die Rechtslage des geteilten Deutschlands, 1960; Menger, Die Teilung Deutschlands als Verfassungsproblem, Der Staat Bd. 1 (1962) S. 1 ff.; Schuster, Deutschlands staatliche Existenz im Widerstreit politischer und rechtlicher Gesichtspunkte, 1963. – Speziell zu den Problemen der Länder s. das Material bei Münch, Entscheidungen nationaler Gerichte in völkerrechtlichen Fragen, ZaöRV Bd. 21 (1961) S. 511 ff. (555 ff.); Zinn-Stein, aaO Einf. S. 54 ff. – Aus der Sicht der BV s. dazu Maunz, Das Bundesländer-Verhältnis in der bayerischen Verfassung, in: Festschrift für Hans Ehard, 1957, S. 50 ff.

² Zitat: Hoegner S. 195; übereinstimmend Nawiasky-Leusser, Erl. zu Art. 178. Zur Deutung dieser Verfassungsnorm s. ferner Maunz, aaO; Schuster, aaO S. 2–6.

tismus Bayerns oder eines anderen deutschen Staates erteilt. Der Gebrauch des Ausdruckes ‚bayerischer Staatsangehöriger‘ wird daher nur anerkannt, wenn damit ein Staatsangehöriger Bayerns gemeint ist, der damit auch ein Staatsangehöriger Deutschlands ist, wie es durch den Alliierten Kontrollrat verwaltet wird, oder wie es später durch irgendeine deutsche Regierung verwaltet wird. In gleicher Weise muß der Wille, einem zukünftigen deutschen Bundesstaat beizutreten, als eine Anweisung an die Vertreter Bayerns ausgelegt werden, die später an den Beratungen über die zukünftige deutsche Regierung teilnehmen werden, aber nicht als ein Recht, die Teilnahme an irgendeiner Form der deutschen Regierung zu verweigern, ganz gleich, ob sie als Zwischenlösung von den alliierten Behörden oder in Form einer beständigen Regierung vom deutschen Volk in seiner Gesamtheit errichtet wurde.“

In der Folgezeit hat sich Bayern nicht nur an den zonalen und bizonalen Einrichtungen beteiligt (s. Rd-Nr. 15 ff.) und an der Gründung und Verfassung der Bundesrepublik mitgewirkt (s. Rd-Nr. 19). Es hat sich auch – wenn auch erfolglos – um das größere Deutschland bemüht.¹ Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes nimmt Bayern auch an der allgemeinen Pflicht teil, die staatliche Wiedervereinigung ganz Deutschlands anzustreben (Präambel, letzter Satz, Art. 146 GG; BVerfG 5, 85 [125 ff.]; 12, 45 [51 f.]).² Äußere Initiativen sind den Bundesländern im allgemeinen aber schon durch den Vorbehalt der Besatzungsmächte, „in bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands“ (Art. 2 Satz 1 des Generalvertrags) verschlossen.³

85 Welche rechtliche Deutung dem gegenwärtigen politischen Zustand des Traditionsraums des Deutschen Reiches gegeben wird,⁴ ist für die Auslegung und Anwendung der BV unerheblich.⁵ Jedoch stehen Bayern und die BV selbst unter

¹ Die Deutsche Ministerpräsidentenkonferenz in München vom 6. bis 8. 6. 1947, hrsg. von der Bayerischen Staatskanzlei, 1947; Ehard, Vom ersten Versuch die Einheit wiederzugewinnen, Bayer. Staatszeitung 1962 Nr. 23; Strauß, Die gesamtdeutsche Aufgabe der Ministerpräsidenten während des Interregnums 1945-1949, in: Festschrift für Hans Ehard, 1957, S. 85 ff.

² S. a. Zinn-Stein, aaO Einf. S. 69.

³ Nicht dagegen schon unmittelbar durch Art. 32 Abs. 1 GG, da die Deutsche Demokratische Republik kein „auswärtiger Staat“ im Sinne dieser Vorschrift ist (zB. Maunz-Dürig, Art. 32 Rd-Nr 14; v. Mangoldt-Klein, Art. 32 Anm. III 3 d). Doch weisen Maunz-Dürig (aaO) darauf hin, daß die Bundestreue den Ländern auch verfassungsrechtliche Schranken auferlege. Im Ergebnis mit Recht. Man wird nicht umhin können, die Lücke, welche die Kompetenzordnung des Grundgesetzes in bezug auf die „gesamtdeutsche Politik“ enthält, mittels begrenzter Analogien zu den Kompetenzen für die „auswärtige Politik“ zu schließen (s. a. Nawiasky-Lechner S. 8). – Siehe zum Text auch Maunz, aaO S. 53 und S. 57 ff.

⁴ Zu den sehr zahlreich gewordenen Möglichkeiten s. die Darstellungen S. 53 Fußn. 1 und deren weitere Hinweise. – Für den Fortbestand des Deutschen Reichs über das Jahr 1945 hinaus VerfGH 9, 27 (30).

⁵ Von Bedeutung für die politische Haltung Bayerns dagegen könnte es sein. Aber ebenso ist die rechtliche Deutung von politischen Wertungen und Zielvorstellungen abhängig. Die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Deutschlandtheorien „ist nicht möglich, ohne zugleich ins Licht zu rücken, welche politischen Interessen dahinter stehen. Jeder Versuch, eine staats- oder völkerrechtliche Erklärung zu geben, ohne darauf Bedacht zu nehmen, welche politische Kraft darin zur Geltung kommt, muß als wirklichkeitsfremd sich im Illusionären verlieren“ (Arndt, aaO S. 9).

dem Vorbehalt des Ausganges der Bemühungen um die staatliche Einheit Deutschlands. Das Besatzungsrecht (Art. 2 des Generalvertrages) legt der gegebenen Rechtsordnung Westdeutschlands gegenüber der staatlichen Einigung Deutschlands ebenso nur Vorläufigkeit bei wie das Grundgesetz (Art. 146 GG).¹ Daß Art. 178 BV auch gegenüber einer künftigen gesamtdeutschen Verfassung gilt, hat nur innerbayerische und somit keine durchgreifende Wirkung.² Andererseits enthalten Besatzungsrecht und Bundesrecht – einschließlich der vorgenannten Vorbehalte – aber auch alles, was gegenwärtig Bayern und seiner verfassungsmäßigen Ordnung an Rücksichtnahme auf eine staatliche Einheit des ganzen Deutschland von Rechts wegen auferlegt ist.³ Auch die Funktionsnachfolge⁴ und damit partielle Rechtsnachfolge der Länder nach dem Deutschen Reich ist normativ nicht unter dem Gesichtspunkt von Rechten und Pflichten der Länder im Verhältnis zum Deutschen Reich oder einem anderen gesamtdeutschen Staat sondern primär von der bundesstaatsrechtlich zu ordnenden gemeinsamen Aufgabe des Bundes und der Länder her zu sehen, die Funktionen des einheitsstaatlichen Reiches auf einem Teilgebiet desselben im Rahmen eines bundesstaatlich gegliederten Gemeinwesens fortzuführen.⁵

2. BV und altes Reichsrecht

Reichsrecht wurde unter der Herrschaft der BV zunächst vollends als Landesrecht 86 angesehen (VerfGH 1, 81 [84]; 2, 115 [126]; 3, 15 [23], 67 [81], 90 [92f.]; 4, 78 [85], 109 [131]). Später reduzierte der VerfGH den landesrechtlichen Anspruch auf die Unterstellung des Reichsrechts unter die Abänderungsbefugnis des Landes (VerfGH 4, 109 [136]; 5, 225 [231], 297 [299]; 6, 131 [134]; 9, 14 [17]), um schließlich, indem er sich der These vom Fortbestand des Reiches anschloß, zu erklären, das Reichsrecht sei bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes Reichsrecht geblieben (VerfGH 9, 27 [30f.]). An der Unterstellung des Reichsrechts unter das Landesverfassungsrecht (Art. 186 Abs. 2 BV; VerfGH 1, 81 [84f.]; 3, 90 [92f.]; 4, 78 [86], 109 [131, 136]) und die Disposition des Landesgesetzgebers (s. Rd-Nr. 6) änderte sich dadurch nichts mehr. Durch die Art. 123ff. GG wurde jedoch ein Teil des Reichsrechts der Herrschaft des Landesrechts wieder entzogen. Soweit es aber durch die BV mittlerweile aufgehoben war (Art. 186 Abs. 2 BV), blieb es für Bayern auch als Bundesrecht wenigstens partiell ungültig.⁶

Die Unterstellung des weithin entartet und hybrid überkommenen Reichsrechts unter die BV (Art. 186 Abs. 2 BV) führte zu seiner wichtigsten rechtsstaatlichen Bereinigung für den bayerischen Anwendungsbereich. Die Haupt-

¹ Zu den Grenzen, in denen eine Verfassung als „von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen“ (Art. 146 GG) angesehen werden kann, zB. Schuster, aaO S. 178ff. m. w. Hinw.

² Maunz, aaO insbes. S. 59.

³ Siehe dazu Zinn-Stein, aaO Einf. S. 69f. m. w. Hinw. – Ein Beispiel für die „vorläufige Endgültigkeit“ der bundesstaatlichen Ordnung auch gegenüber dem Ziel der Wiedervereinigung s. in BVerfG 13, 54 (97).

⁴ Siehe dazu Kaja, Die Funktionsnachfolge, 1963.

⁵ S. a. Zinn-Stein, aaO Einf. S. 69f.

⁶ Siehe dazu auch oben Rd-Nr. 54.

last trug dabei die richterliche Normenkontrolle.¹ Doch griff auch der Gesetzgeber ein. Von bleibender Bedeutung ist vor allem das Gesetz Nr. 122 über den Erlaß von Rechtsverordnungen auf Grund vormaligen Reichsrechts vom 8. 5. 1948 (BayBS I S. 47), dessen Begrenzung des Ermächtigungswesens (§ 2) sowohl für die Rechtsprechung des VerfGH als auch für die Gestaltung des Grundgesetzes (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) wegleitend wurde.

- 87 Der Weimarer Reichsverfassung wurde ein besonderer Rang nicht zuerkannt. Sie hatte ihre Verfassungskraft unter der nationalsozialistischen Herrschaft verloren und nach 1945 nicht wiedererlangt (BVerfG 2, 237 [248 ff.]; VerfGH 1, 50 [52]; 9, 27 [30]). Gelegentlich meinte freilich der VerfGH, „daß die Weimarer Verfassung nach dem Zusammenbruch von 1945 in denjenigen ihrer Einzelbestimmungen, die den Rechtsstaat und die Grundrechte schützten, mindestens dem Grundsatz nach wieder in rechtliche Geltung“ trat (VerfGH 1, 64 [81]). Diese in sich sehr bedenkliche Entscheidung braucht hier nicht im einzelnen kritisiert zu werden. Für den VerfGH war sie ein Weg, die Verfassungswerte der BV auf die Zeit vor ihrem Inkrafttreten zu projizieren. An einen Vorrang der Weimarer Verfassung gegenüber der BV war nicht gedacht (VerfGH 1, 50 [52 f.]).²

V. Bayern in den supranationalen Gemeinschaften³

- 88 Nach Art. 24 Abs. 1 GG kann der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Der Bund hat von dieser Ermächtigung durch den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl,⁴ zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft⁵ und zur Europäischen Atomgemeinschaft⁶ Gebrauch gemacht. Damit ist ein wesentliches Bündel staatlicher Funktionen der Einwirkung Bayerns noch weiter entzogen, als dies allein bei Zuständigkeit des Bundes der Fall wäre. Zwar bleibt die interne bundesstaatliche Kompetenzordnung von der supranationalen Integration unberührt. So wandern

¹ Siehe auch dazu nochmals oben Rd-Nr. 53 a.

² Siehe zu Vorstehendem mit eingehenden Nachweisen auch Zinn-Stein, aaO Einf. S. 70 f.

³ Schedl, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Bayern, BayVbl. nF. 5. Jhg. (1959) S. 1 ff., 40 ff.; Zinn-Stein, aaO. Einf. S. 72 ff.; Schroeder, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Länder der Bundesrepublik Deutschland, jur. Diss. Saarbrücken, 1964; Ipsen, Der Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Probleme des Europäischen Rechts, Festschrift für Walter Hallstein, 1966, S. 248 ff. S. a. dens., Hamburg in der EWG, in: Hamburger Festschrift für Friedrich Schack, 1966, S. 57 ff.

⁴ Gesetz betreffend den Vertrag vom 18. 4. 1951 über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 29. 4. 1952, BGBl. II S. 445; weitere Quellen s. in Sartorius, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze Bd. II Europa-Recht Nr. 105 ff., 220 ff.

⁵ Gesetz zu den Verträgen vom 25. 3. 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vom 27. 7. 1957, BGBl. II S. 753, ber. S. 1678; geändert durch das Zollgesetz vom 14. 6. 1961, BGBl. II S. 737; weitere Quellen s. in Sartorius, aaO Nr. 140 ff., 220 ff.

⁶ Siehe oben Fußn. 5; weitere Quellen s. in Sartorius, aaO Nr. 200 ff., 220 ff.

gesetzgeberische und administrative Funktionen nicht deshalb vom Land an den Bund ab, weil sie supranationale Kompetenzen berühren und ergänzen.¹ Aber der Schwund der Bundeskompetenzen zugunsten der supranationalen Gemeinschaften bewirkt in entsprechendem Maße, daß dem Recht der Länder, vor allem über den Bundesrat (Art. 50 GG) an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitzuwirken, der unmittelbare Gegenstand entzogen wird.²

Art. 24 Abs. 1 GG ermächtigt den Bund, Hoheitsrechte zu übertragen. Das bedeutet, daß die Länder für sich nicht zur supranationalen Integration imstande sind.³ Das bedeutet aber auch, daß der Bund nicht Hoheitsrechte der Länder in supranationale Gemeinschaften einbringen darf,⁴ die er nicht durch ein Gesetz gleicher formeller Qualität wie das Übertragungsgesetz im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG auch an sich bringen könnte. Die fehlende Legitimation des Bundes kann auch nicht durch die Zustimmung der Länderparlamente (Landesgesetzgeber) ersetzt werden.⁵ Will der Bund Landesstaatsfunktionen übertragen, so muß er spätestens zugleich das Grundgesetz ändern und die betroffene Funktion seiner Disposition unterwerfen. Überträgt der Bund dementsgegen Hoheitsrechte der Länder,⁶ beeinträchtigt die interne Verfassungswidrigkeit freilich regelmäßig nicht die externe Verbindlichkeit des Übertragungsaktes.⁷

Damit ist zugleich der allgemeinere Fragenkreis angesprochen, in welchem Verhältnis das Gemeinschaftsrecht und das deutsche Recht zueinander stehen.⁸ Die sehr diffuse Diskussion hierüber schwankt zwischen den Polen

¹ Siehe zB. Götz, Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsches Recht, JZ 18. Jhg. (1963) S. 265 ff. (266f.); s. a. Bülow, Das Verhältnis des Rechts der europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht, in: Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrecht, 1965, S. 28 ff. (56f.); Ipsen, Der Bundesstaat in der Gemeinschaft, aaO S. 260 ff.

² Siehe dazu Schroeder, aaO S. 84; w. Nachw. s. dort.

³ Siehe Maunz-Dürig, Art. 24 Rd-Nr. 13 (Abschn. II 1 c).

⁴ Siehe Maunz-Dürig, Art. 24 Rd-Nr. 13 (Abschn. II 1 c), Rd-Nr. 18 m. w. Nachw.; s. a. die eingehend belegte Darstellung bei Ter-Nedden, Schranken der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Gemeinschaften nach dem Grundgesetz, jur. Diss. Bonn 1965, S. 21 ff. (deren Autor freilich die Bindung an die bundesstaatliche Kompetenzordnung leugnet). Siehe zum Problem ferner Nawiasky-Lechner S. 7.

⁵ AA. Schroeder, aaO S. 55 ff., 59 ff., 63 ff. Schroeder verkennt, daß die „Lücke“, die Art. 24 GG hinsichtlich der Übertragung von Landesstaatsfunktionen läßt, anderen Wertungen unterzogen werden muß als die „Lücke“, welche die Art. 32, 59 GG hinsichtlich der föderativen Aufspaltung der parlamentarisch-legislativen Mitwirkung an schlichten völkerrechtlichen Vertragsschlüssen lassen.

⁶ Siehe dazu hinsichtlich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Schroeder, aaO S. 6 ff.

⁷ Siehe zB. Constantinesco, Die Eigentümlichkeiten des Europäischen Gemeinschaftsrecht, JuS 5. Jhg. (1965) S. 289 ff., 340 ff. (342f.); Ipsen, Der Bundesstaat in der Gemeinschaft, aaO S. 253 ff. m. w. Hinw.

⁸ Siehe dazu statt aller anderen: Jaenicke, Das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht in der Agrarmarktorganisation der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ZaöVR Bd. 23 (1963) S. 485 ff. (518 ff.); Schlochauer, Das Verhältnis des Rechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, Archiv des Völkerrechts Bd. 11 (1963/64) S. 1 ff.; Carstens, Der Rang europäischer Verordnungen gegenüber deutschen Rechtsnormen, in: Festschrift für Otto Riese, 1964, S. 65 ff.; Ipsen, Das Verhältnis

jeweils totalen Vorranges des Gemeinschaftsrechts und des deutschen – allgemeiner: nationalen – Rechts und differenziert dabei gerne zwischen originärem Gemeinschaftsrecht (den Gründungsverträgen) und sekundärem Gemeinschaftsrecht auf der einen sowie innerstaatlichem Verfassungs- und einfachem Gesetzesrecht auf der anderen Seite. Die Einsicht, daß die Gemeinschaften ihre einheitliche Aufgabe nicht in Abhängigkeit vom Recht der einzelnen Mitgliedstaaten erfüllen können, ringt mit der Sorge um die Wahrung der nationalen Verfassungswerte und der politischen Erwartung, daß die Gemeinschaften, sollen sie erhalten bleiben, gegenüber einem vorübergehenden nationalen Ausbrechen einzelner Mitgliedstaaten elastisch sein müssen. So kann kein eindeutiger Meinungsstand wiedergegeben werden. Und es sieht so aus, als ob die politische Labilität der Situation der europäischen Gemeinschaften derzeit auch eine erschöpfende Klärung des Problems ausschließen.

Einwirkungsmöglichkeiten der BV auf Gemeinschaftsrecht bestehen jedenfalls nicht. Der Vertragsschluß ist ein Akt des Bundes und auf das Grundgesetz gegründet (Art. 24, 32, 59 GG). Das Gesetz, das ihn innerstaatlich sanktioniert, ist ebenfalls ein Gesetz des Bundes (Art. 24 Abs. 1 GG). Sekundäres Gemeinschaftsrecht kann keinesfalls erweiterten deutschen verfassungsrechtlichen Bedingungen unterworfen werden; und vollends zur Heranziehung des Landesverfassungsrechts besteht auch hier kein Grund. Soweit Landesbehörden und –gerichte Gemeinschaftsrecht anzuwenden haben, verhält sich die BV hierzu grundsätzlich wie zur Anwendung von Bundesrecht (s. Rd-Nr. 48 ff.). Und soweit schließlich der Landesgesetzgeber im – gemeinschaftsrechtlich und bundesstaatsrechtlich bedingt – konkurrierenden Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaften Recht setzt, bleibt er an die BV gebunden.

VI. Völkerrechtliche Beziehungen¹

1. Bundesrechtliche Kompetenzfragen

- 91 Obwohl die BV – im Gegensatz zu ihrem allgemeinen Charakter als Verfassung eines vollkompetenten Staates – an eine eigene bayerische Außenpolitik von

des Rechts der europäischen Gemeinschaften zum nationalen Recht, in: Aktuelle Fragen des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1965, S. 1 ff.; Bülow, aaO (ebd. S. 28 ff.); Constantinesco, aaO S. 293 ff., 340 ff.; Carl-Ludwig Wagner, Das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die nationale Rechtsordnung der Mitgliedstaaten, DÖV 18. Jhg. (1965) S. 307 ff.; Heinz Wagner, Grundbegriffe des Beschlußrechts der europäischen Gemeinschaften, 1965, S. 251 ff., 283 ff., insbes. S. 348 ff.; Ehle, Interdependenz zwischen Gemeinschaftsordnung und nationaler Rechtsordnung, NJW 18. Jhg. (1965) S. 2231 ff.; Steiger, Staatlichkeit und Überstaatlichkeit, 1966, S. 102 ff. (§ 15), insbes. S. 116 ff.; Großfeld, Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und nationales Recht – EuGHE X, 1251, JuS 6. Jhg. (1966) S. 347 ff.; Grabitz, Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, 1966.

¹ Siehe zusammenfassend außer den Kommentaren zu Art. 32 GG: Kölbl, Auslandsbeziehungen der Länder? DÖV 18. Jhg. (1965) S. 145 ff., 19. Jhg. (1966) S. 25 ff.; Beck, *ebd.* S. 20 ff. – Aus der Sicht der BV s. Nawiasky-Lechner S. 5 ff.; Schweiger, Art. 1 Rd-Nr. 3 und 4, Art. 47 Rd-Nr. 6, Art. 72 Rd-Nr. 4 ff., Art. 84 Rd-Nr. 3 und 4. – Zum Vergleich s. Ipsen, Hamburgs Verfassung und Verwaltung, 1956, S. 252 f.

vorneherein nicht gedacht hat (arg. Art. 49 BV), sieht sie sich nicht nur in unmittelbarer Beziehung zum Völkerrecht (Art. 84, 99 BV), sondern betont sie auch vielfach die Möglichkeit konkreter Beziehungen zu anderen Staaten, wobei sie – abgesehen von Art. 178, 180 BV – nicht zwischen anderen deutschen Ländern, dem Bund und auswärtigen Mächten unterscheidet (Art. 47 Abs. 3, 72 Abs. 2, 181, 182 BV). Gerade hierin mußten sich Errichtung und Verfassung der Bundesrepublik besonders auswirken. Die Beziehungen zum Bund und den anderen Ländern in der Bundesrepublik unterstehen nunmehr dem Bundesstaatsrecht (s. Rd-Nr. 58). Hinsichtlich seiner völkerrechtlichen Beziehungen zu auswärtigen Staaten, supranationalen Gemeinschaften und internationalen Organisationen wurde Bayern grundsätzlich zugunsten des Bundes mediatisiert (Art. 24, 32, 59, 59a, 73 Nr. 1, 3 und 5, 87 Abs. 1 GG). Nur in den Beziehungen zum Heiligen Stuhl sind die Länder frei. Er ist kein „auswärtiger Staat“ im Sinne des Art. 32 Abs. 1 GG.

Gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten jedoch sind die Länder im wesentlichen nur mehr zu Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen im sachlichen Zuständigkeitsbereich der Landesgesetzgebung befugt (Art. 32 Abs. 3 GG).¹ Dazu gehören auch Vorverhandlungen, Änderungs- und Auflösungsverhandlungen und Kontakte im Rahmen des Vollzugs. Den Ländern muß aber auch gestattet sein, mit potentiellen Vertragspartnern über Gegenstände, über die sie Verträge schließen könnten, im Wege von Konferenzen, Besprechungen, Korrespondenzen, Informationen und dergleichen zu kooperieren. Schließlich kann ihnen im Hinblick auf all die danach immerhin verbleibende völkerrechtliche Handlungsfähigkeit eine allgemeine, vom konkret gebundenen Aktionskern des Art. 32 Abs. 3 GG abstrahierte internationale Repräsentation, wie sie etwa im Austausch von Staatsbesuchen zum Ausdruck kommt, nicht völlig versagt sein. Sie darf nur nicht auf den Versuch hinauslaufen, eine eigene Außenpolitik zu betreiben (Art. 32 Abs. 1 GG) oder ständige Auslandsvertretungen zu unterhalten (Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG).

Sind die Länder, wenn sie unmittelbar nach außen handeln, gehalten, die außenpolitische Kompetenz des Bundes zu respektieren und so sein Einverständnis zu suchen (Art. 32 Abs. 3 GG) oder wenigstens nicht gegen seinen Willen tätig zu werden, so muß der Bund mit den Ländern zusammenwirken, deren besondere Verhältnisse von seinen außenpolitischen Aktionen berührt werden (Art. 32 Abs. 2 GG). Dies gilt zunächst für die Belange jeweils einzelner Länder. Der Bund muß jedoch die Mitwirkung aller Länder suchen, wenn er kraft seiner auswärtigen Gewalt über Gegenstände verfügt, deren Regelung im Inneren den Ländern zusteht. Für diesen Fall lassen die – nicht aufeinander abgestimmten – Vorschriften über die föderative Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet der Außenpolitik (Art. 32 GG) und der Gesetzgebung (Art. 70ff. GG) sowie über die Kompetenz zur Vertragsgesetzgebung im Bund (Art. 59 Abs. 2 GG) eine Lücke offen, die weder durch eine umfassende Zuständigkeit des Bundes, seine völkerrechtlichen Verpflichtungen im Inneren zu verwirklichen, noch dadurch, daß die auswärtige Gewalt des Bundes von Gegenständen ausschließlicher Landesgesetz-

¹ Siehe Schweiger u. Art. 72 Rd-Nr. 4ff.

gebung vollends ferngehalten wird, befriedigend geschlossen werden kann.¹ Bund und Länder haben deshalb versucht, im sog. Lindauer Abkommen² die außenpolitische Wirksamkeit des Bundes mit den Zuständigkeiten der Länder durch Kooperation beider Seiten zu koordinieren. Es dehnt die Konsultationspflicht, die Art. 32 Abs. 2 GG dem Bund gegenüber einzelnen Ländern auferlegt, auf alle Länder aus, wenn Verträge wesentliche Interessen der Länder an sich berühren (Ziff. 4).³ Für Verträge des Bundes, die Gegenstände ausschließlicher Landesgesetzgebung betreffen, anerkennt es die Notwendigkeit, anstelle oder neben der Zustimmung der zuständigen Bundesorgane nach Art. 59 Abs. 2 GG das „Einverständnis“ der Länder einzuholen (Ziff. 3). Daraus hat sich ein neuer Typ der Mitwirkung der Länder an völkerrechtlichen Handlungen des Bundes entwickelt: das Zustimmungsgesetz (der Zustimmungsbeschluß) des Landes zum Vertragsschluß des Bundes (s. zB. Bekanntmachung betreffend das Europäische Übereinkommen über die akademische Anerkennung von akademischen Graden und Hochschulzeugnissen vom 23. 7. 1965, GVBl. S. 189).

2. BV und völkerrechtliche Kooperation

- 94 Für die Zuständigkeit bayerischer Organe und Behörden zur internationalen Vertretung des Landes gilt Entsprechendes wie für die interföderative Kooperation (s. Rd-Nr. 79). Das ist die Folge dessen, daß die BV nicht zwischen Beziehungen zu Bund und Ländern einerseits und zu auswärtigen Staaten andererseits unterscheidet. Soweit Bayern im Hinblick auf völkerrechtliche Beziehungen des Bundes oder auf eigene völkerrechtliche Beziehungen mit dem Bund zusammenzuwirken hat (s. Rd-Nr. 93), entsteht eine besondere Außenbeziehung des Landes zum Bund, die wahrzunehmen grundsätzlich dem Ministerpräsidenten obliegt (Art. 47 Abs. 3 BV). Will der Ministerpräsident nach Maßgabe der Ziff. 3 des Lindauer Abkommens seine Zustimmung zu einem Staatsvertrag des Bundes erteilen, so braucht er dazu analog Art. 72 Abs. 2 BV die Zustimmung des Landtages.⁴ Nur so kann auch dem Anliegen der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes voll Rechnung getragen werden.⁵

Auch zu den materiellen Grenzen vertraglicher Bindung nach außen gilt grundsätzlich, was oben zur interföderativen Kooperation ausgeführt wurde

¹ Siehe zum Meinungsstand Maunz-Dürig, Art. 32 Rd-Nr. 29 ff., 42 ff.

² Siehe Maunz-Dürig, Art. 32 Rd-Nr. 45; Schweiger u. Art. 72 Rd-Nr. 8.

³ Das zu diesem Zwecke zu bildende „Gremium aus Vertretern der Länder“ (Ziff. 4b) steht in einer merkwürdigen aber – im Hinblick auf den Charakter des Bundesrats als eines Bundesorgans – konsequenten Konkurrenz zum Bundesrat und seinem Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten (s. dazu Wegmann, Außenpolitik und Bundesrat, in: Festschrift für Hans Ehard, 1957, S. 136 ff.).

⁴ So zutreffend die Staatspraxis in der Bekanntmachung betreffend das Europäische Übereinkommen über die akademische Anerkennung von akademischen Graden und Hochschulzeugnissen (s. Rd-Nr. 93): „Der Landtag . . . hat . . . dem . . . Übereinkommen . . . zugestimmt. Auf Grund dieses Beschlusses habe ich gegenüber der Regierung der Bundesrepublik Deutschland das Einverständnis des Freistaates Bayern mit dem Abschluß des Abkommens erklärt.“

⁵ Siehe dazu aber nochmals S. 49 Fußn. 4.

(s. Rd-Nr. 80 ff.). Dabei ist freilich in Betracht zu ziehen, daß gegenüber fremden Staaten die bundesstaatliche Gemeinsamkeit fehlt und deshalb der Integration der verfassungsmäßigen Ordnung besonderes Gewicht zukommt. Unmittelbare supranationale Integration ist den Ländern ohnedies versagt (Art. 24 GG; s. Rd-Nr. 89).

3. Bayern unter dem Völkerrecht

Soweit Bayern danach unmittelbar in völkerrechtliche Beziehungen treten kann und tritt, bestimmen sich seine Rechte und Pflichten nach außen nach dem Völkerrecht.¹ Dabei bestehen die Rechtsbeziehungen primär nur zwischen dem Land und dem auswärtigen Partner. Doch kann das Völkerrecht die bundesstaatliche Gebundenheit des gliedstaatlichen Partners nicht vollends ignorieren. Somit können sich aus Völkerrechtsverstößen des Landes Haftungsfolgen für den Bund ergeben.² Dies, aber auch schon die allgemeine außenpolitische Gesamtverantwortung des Bundes (Art. 32 Abs. 1 GG) erlegen dem Land eine sich aus dem Gesichtspunkt der Bundestreue ergebende Pflicht auf, den Bund nicht durch Nichterfüllung seiner völkerrechtlichen Pflichten zu belasten.³

Der Konzeption des Art. 32 Abs. 1 GG entsprechend ist das tatsächliche Gewicht der völkerrechtlichen Beziehungen Bayerns jedoch nicht groß. Sie konzentrieren sich auf Besuche, Korrespondenzen und informelle Kontakte. Verträge wurden in relativ geringer Zahl neu geschlossen.⁴ Unter den von der BV vorgefundenen und aufrecht erhaltenen Verträgen (Art. 182 BV) führte das Konkordat mit dem Heiligen Stuhl vom 29. 3. 1924 zu langwierigen Auseinandersetzungen über die Gestalt der konfessionellen Lehrerbildung im Sinne des Art. 5 § 3 des Konkordates.⁵ Zu der wiederholt erwogenen Einrichtung einer ständigen Vertretung Bayerns beim Heiligen Stuhl kam es nicht.

¹ Einzelheiten s. zB. bei Hallmayer, Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Länder nach dem Bonner Grundgesetz, jur. Diss. Tübingen, 1954; Bernhardt, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, 1957; Kroneck, Die völkerrechtliche Immunität bundesstaatlicher Gliedstaaten vor ausländischen Gerichten, jur. Diss. München, 1959.

² Siehe v. Mangoldt-Klein, Art. 32 Anm. VI 9 m. w. Hinw.

³ S. a. BVerfG 6, 309 (361 ff.), das jedoch für den besonderen Fall des Reichskonkordats eine entsprechende Verpflichtung leugnet.

⁴ Siehe Schweiger u. Art. 72 Rd-Nr. 12.

⁵ Siehe dazu Pfefferkorn, Aus der Entstehungsgeschichte des Bayerischen Konkordates. Bayerische Staatszeitung 1955 Nr. 21 S. 2; Nawiasky, Die rechtliche Bedeutung des Bayerischen Konkordates vom 29. 3. 1924 in bezug auf die Lehrerbildungsanstalten, ebd. Nr. 45 S. 3; derselbe, Das Konkordat enthält hinsichtlich der Organisationsform der Lehrerbildung keine Rechtsverpflichtung des Staates, ebd. Nr. 50 S. 3; o. V., Der versetzte Grenzstein in der Lehrerbildung, CSU-Correspondenz 7. Jhg. (1955) Nr. 13 S. 1 ff.; o. V., Konkordat- und Lehrerbildung – Stellungnahme zum Rechtsgutachten des Prof. Dr. Hans Nawiasky über die Bedeutung des Bayerischen Konkordates vom 29. 3. 1924 in bezug auf die Lehrerbildungsanstalten, CSU-Correspondenz 7. Jhg. (1955) Nr. 17 a S. 1 ff.

- 97 Die Rezeption des Völkerrechts durch Art. 84 BV¹ ist durch Art. 25 GG überholt.² Danach bilden die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts einen Bestandteil des deutschen Rechts, der im Rang über den Bundesgesetzen steht. Regeln des Völkerrechts, die durch Art. 25 GG in deutsches Recht inkorporiert sind, gehen deshalb auch der BV vor.
- 98 Ungleich bedeutsamer ist jedoch die Überlagerung bayerischen Rechts durch Völkervertragsrecht, das kraft des bundesrechtlichen Gesetzesbefehls nach Art. 59 Abs. 2 GG dem Landesrecht – einschließlich der BV – vorgeht.

Dritter Teil. Zur Würdigung der BV und ihrer Entwicklung³

- 99 Ist die BV eine gute Verfassung und hat sie sich bewährt? Die Frage kann hier nicht direkt und nicht erschöpfend beantwortet werden. Vor allem drei Probleme sind hinderlich. Erstens: Welchen Zielen eine Verfassung dienen soll und was sie bewirkt haben muß, um als bewährt zu gelten, entspricht Wertungen, die nicht in Kürze dargelegt und kritisiert werden können. Zweitens: Eine Verfassung ist nur begrenzt Herr der staatlichen Wirklichkeit. Drittens: Bayern war in der Zeit der Geltung der BV so wenig ausschließlich Herr seines Geschicks, daß ein Schluß vom gegenwärtigen politischen, kulturellen, ökonomischen und sozialen Zustand Bayerns auf die Güte seiner Verfassung auch aus diesem Grunde nicht ohne Differenzierungen und Vorbehalte gezogen werden kann.

Die BV steht in der Tradition der parlamentarisch-demokratischen, liberal-rechtsstaatlichen, in der Sachprogrammatik aber auch sozialen Verfassungen der Weimarer Zeit. Sie hat das Modell variiert. Nur ein Teil ihrer Eigentümlichkeiten freilich steht im Zentrum des Verfassungsgefüges: der Senat, die Stabilität der Regierung, die Kompetenzen der Aktivbürgerschaft, die starke Stellung und umfassende Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofes und die Gesetzesfestigkeit der Grundrechte. Das Modell als solches hat sich in der Nachkriegszeit nicht nur in Bayern als leistungsfähig erwiesen; ebenso wie es sich in der Weimarer Zeit als anfällig zeigte. Es wieder aufzugreifen war ein Risiko – und ein Verdienst insofern, als damit auch die Chancen einer guten Entwicklung, die ein Staat unter diesem Verfassungssystem nehmen kann, neu eröffnet wurden. Daß die Chance diesmal – mehr oder minder – verwirklicht wurde, ist jedoch eine Frucht vielfältiger poli-

¹ Siehe außer Nawiaszky-Leusser, Nawiaszky-Lechner und Schweiger u. zu Art. 84 BV: Hoegner S. 132; Walter Jellinek, Kritische Betrachtungen zur Völkerrechtsklausel in den deutschen Verfassungsurkunden, in: Um Recht und Gerechtigkeit, Festgabe für Erich Kaufmann, 1950, S. 181 ff.

² Nawiaszky-Lechner, aaO; Schweiger u. Art. 84 Rd-Nr. 3 und 4 m. w. Nachw.

³ Siehe vor allem Apelt, Die bayerische Verfassung, DRZ 2. Jhg. (1947) S. 1 ff.; Wegener, Die neuen deutschen Verfassungen, 1947, S. 39 ff.; Nawiaszky-Lechner, S. 20 ff.; Nawiaszky, Ein Jahrzehnt Bayerische Verfassung, BayVBl. nF. 2. Jhg. (1956) S. 255 ff.; Gutachten der Arbeitsgemeinschaft für Staatsvereinfachung, I. Teil 1955; Maunz, Zwanzig Jahre Bayerische Verfassung, BayVBl. nF. 12. Jhg. (1966) S. 413 ff.; Zacher, Verfassungsentwicklung in Bayern 1946–1964, JbÖR Bd. 15 (1966) S. 321 ff.

tischer Umstände und sehr viel weniger der besonderen Ausgestaltung, die das allgemeine Verfassungsmodell in der BV fand.

Die Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, welche die BV der Aktivbürger-schaft einräumt, wurden nicht genutzt.¹ Selbst als (drohende Alternativen haben sie kaum Einfluß auf die politische Entwicklung genommen. Das steht in einem merkwürdigen Zusammenhang damit, daß die Väter und Vollstrecker des Grundgesetzes der unmittelbaren Demokratie nichts als Mißtrauen entgegenbrachten.² Lediglich in einem Punkte dürfte die unmittelbare Demokratie effektiv geworden sein: Das für Verfassungsrevisionen vorgesehene obligatorische Referendum (Art. 75 Abs. 2 BV) hat die Verfassung teils wohl-tätig bewahrt, teils über Gebühr versteinert.

Die Regierungen waren stabil und arbeitsfähig, weil die Regierungsmehrheiten im Parlament stabil waren. Daß allein die verfassungsrechtlichen Sicherungen unter kritischen politischen Umständen den Regierungen annähernd gleiche Stabilität hätten verschaffen können, muß bezweifelt werden.³ Die bayerische „veredelte Form der parlamentarischen Regierung“ (Nawiascky) sollte auch weder bloß scheinbare noch autoritäre Stabilität begründen. Allenfalls in der Negation der Splitterparteien, welche die BV angelegt und der Gesetzgeber vertieft hat, hat die BV ein effektives Element politischer Stabilität geschaffen.⁴ Aber der Preis an politischer Stagnation, der in der Bundesrepublik allgemein dafür gezahlt wird, daß die kleinen Wettbewerber der großen etablierten Parteien um ihre Wahlchancen gebracht sind, darf nicht vergessen werden.

Imponierend ragt aus den Eigentümlichkeiten der BV der Senat heraus.⁵ 102 Ohne die Integrität der Herrschaft des unmittelbar volksgewählten Landtages anzutasten, ergänzt und korrigiert er sie. Zu Zeiten glaubt freilich die Landtagsmehrheit allzu offensichtlich, eines Korrektivs nicht bedürftig zu sein. Regierung und Landtag dienen, indem sie den berufenen Ratgeber hören, jedoch nicht diesem sondern der Richtigkeit ihrer Entscheidungen und damit dem Staat und seinen Bürgern.⁶ Aber auch die Verfassung selbst sollte mehr tun, dieser politischen Kraftreserve des Landes Geltung zu verschaffen. Vor allem wäre daran zu denken, die Begutachtung durch den Senat für alle Gesetzentwürfe obligatorisch zu machen (entgegen Art. 40 BV) und wenigstens einmütige Einsprüche des Senats nicht zur Disposition der einfachen Landtagsmehrheit zu stellen (entgegen Art. 41 BV).⁷

¹ Zu den beiden bemerkenswertesten Anläufen s. VerfGH 18, 85 und oben Rd-Nr. 1.

² Siehe dazu auch Nawiascky, Von der unmittelbaren Demokratie; die Bereitschaft in der Schweiz – die Zurückhaltung in Deutschland, in: Festgabe für Giacometti, 1953, S. 195 ff.

³ Siehe Zacher, Verfassungsentwicklung usw., aaO S. 356 ff.; s. a. Glum, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, 2. Aufl. 1965, S. 331, 420.

⁴ Siehe Zacher, Verfassungsentwicklung usw., aaO S. 342 ff.

⁵ Siehe Zacher, Verfassungsentwicklung usw., aaO S. 352 ff.

⁶ Ein bedenkliches Symptom ist die Häufigkeit, mit der der Landtag die Einspruchsfrist des Senates nach Art. 41 Abs. 2 Satz 2 BV abkürzt (s. Zacher, ebd. S. 354).

⁷ Siehe dazu Zacher, Struktur und Stellung des bayerischen Senats, BayVBl. nF. 4. Jhg. (1958) S. 12.

103 Der volle Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit in der BV¹ wurde wegleitend für die Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit auch im Bund; ebenso wie die materielle Kontrolle aller staatlichen Funktionen – auch der Gesetzgebung – durch die Verfassung,² wie sie sich besonders in der Aktualität und Gesetzesfestigkeit der Grundrechte manifestiert,³ vom Grundgesetz übernommen wurde (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG). Die Konzeption der BV ist dadurch selbstverständlich geworden und ihre Bedeutung durch die entsprechenden Institutionen des Bundesrechts weitgehend verdeckt. Das darf jedoch nicht vergessen machen, daß die BV gerade hierin den entschlossenen und mittlerweile bewährten Schritt nach vorne tat und sich von den Halbheiten der Weimarer Verfassungsepoche frei machte. Viel freilich kam hier auf den VerfGH an. Ohne sein Wirken hätte die Konzeption der BV nicht die Überzeugungskraft und ihre Auslegung nicht die Ausstrahlung gewinnen können, die ihr bis in die Verfassungsräume des Bundes und anderer Länder hinein zugekommen ist. Trotz seiner im großen und ganzen konservativen Haltung hat er immer wieder überkommenen Verfassungssätzen schöpferisch den neuen Inhalt gegeben, mit dem sie in der Gegenwart Sinn und Bestand haben können. Die unnötige naturrechtliche Überanstrengung seiner Position⁴ hatte ihr Gutes darin, daß sie den Gerichtshof bei der Entfaltung der Verfassung beflügelte und ihm in einer Zeit naturrechtlicher Renaissance die denkbar größte Resonanz verschaffte. Die Zusammensetzung des Gerichts aus Berufsrichtern der ordentlichen und der Verwaltungsgerichtsbarkeit und hinzugewählten „Verfassungsschöffen“ erwies sich dem Arbeitsanfall auf Dauer eher angemessen als ein System hauptamtlicher Verfassungsrichter. Sie hat jedoch verhindert, daß das Gericht sich in gleicher Weise auch nach außen hin so sichtbar an die Seite der anderen obersten Staatsorgane des Landes gestellt hat, wie das Bundesverfassungsgericht seinen Status als oberstes Verfassungsorgan des Bundes realisierte. Der häufigere Wechsel in der Besetzung hat ferner zu einer unverkennbaren Diskontinuität des Entscheidungsstils geführt.

104 Ein weniger erfreuliches Bild bietet die Sachprogrammatik der BV. Sie ist der Weimarer Zeit und der Reaktion auf den Nationalsozialismus verhaftet. Den besonderen Fragen der Nachkriegszeit stellte sie sich nur hinsichtlich der Wiedergutmachung (Art. 183 BV) und der Entnazifizierung (Art. 184 BV), nicht jedoch hinsichtlich der Probleme, welche mit den Vertriebenen, den Flüchtlingen, den Evakuierten, den Kriegsoffern, den Kriegsgefangenen und Heimkehrern, den Kriegssachgeschädigten und vieles mehr ins Land gekommen waren.⁵ Diese Regelungskomplexe sind freilich später im wesentlichen an den

¹ Siehe Zacher, Verfassungsentwicklung usw., aaO S. 360 ff.

² Siehe Zacher, Verfassungsentwicklung usw., aaO S. 336 ff.

³ Siehe Zacher, Verfassungsentwicklung usw., aaO S. 385 ff.

⁴ Siehe Zacher, Verfassungsentwicklung usw., aaO S. 335 f.

⁵ Aus den Verhandlungen der verfassungsgebenden Landesversammlung s. dazu Prot. IV S. 9, 86f., 90, 98, 131, 139, 140, 155, 206f., 209–220; ferner die bei Huber, Repertorium zur Verfassung des Freistaates Bayern, S. 33f. unter „Flüchtlinge“ und „Kriegsgefangene“ angeführten Beilagen. – Siehe zum Thema auch Sedlak, Die Gleichheit vor dem Gesetz und das Flüchtlingsrecht in Bayern, jur. Diss. Heidelberg 1950.

Bund abgewandert. Aber auch andere neu heraufgekommene Staatsaufgaben realisiert die BV nicht. So garantiert sie zwar – in Reaktion auf die nationalsozialistische Herrschaft – den freien Rundfunkempfang (Art. 112 Abs. 2 BV); das so bedeutsam gewordene Problem der freiheitlichen Organisation des Rundfunks beachtet die Verfassung aber nicht. Noch weniger sieht sie etwa Aufgaben wie die Reinhaltung der Gewässer und der Luft auf Staat und Bürger zukommen. Ist so einerseits ein Fehlbestand zu erkennen, so befremdet andererseits der Überhang an Sachprogrammatik, der sich im Dritten und Vierten Hauptteil der Verfassung findet. Dabei sind zwei Fragen zu trennen. Die eine ist, ob und inwieweit die Sachprogrammatik der BV dem bundesstaatlichen Kompetenzgefüge angepaßt werden soll. Die andere ist, inwieweit die Programme und Zusagen der BV sich nicht als zeitbedingt erwiesen haben und durch Formeln ersetzt werden sollen, die längeren Entwicklungen Raum geben und standhalten. Beide Fragen werfen so schwierige Probleme auf, daß der Quietismus, der bisher das Feld beherrscht, nur zu verständlich ist.

Das Problem der unerfüllten und unanwendbar gewordenen Vorschriften 105 findet sich freilich auch außerhalb der Sachprogrammatik der BV. Teils ist es durch das Grundgesetz aufgeworfen. Teils haben Vorschriften der BV an sich nicht die Kraft gehabt, sich durchzusetzen. Ein Beispiel ist die konservative, normativ gedachte Verwendung der Bezeichnungen „Kreis“ und „Bezirk“ in Art. 9, 10 und 185 BV. Auch der Wortlaut der Garantie gemeindlicher Aufgaben in Art. 83 Abs. 1 BV ist durch die Entwicklung desavouiert.

Nicht verschwiegen soll schließlich werden, daß der Text der BV in der Be- 106 drängnis der Zeit seiner Entstehung mitunter unpräzise geraten ist. Einige „Redaktionsverschen“ konnte die Rechtsprechung unschwer bereinigen. So wurde in Art. 98 Satz 1 BV das Wort „und“ durch das Wort „oder“ (VerfGH 2, 1 [6]), in Art. 55 Nr. 2 Satz 2 BV das Wort „ihr“ durch das Wort „ihnen“ ersetzt (VerfGH 5, 148 [155]). Die lückenhafte Erfassung der Normenkontrollverfahren in Art. 65 BV¹ bedurfte keiner Korrektur, bleibt aber dennoch un schön. Die partielle Übereinstimmung von Art. 94 Abs. 2 und 116 BV gibt unnötig Rätsel auf. Die Delegation der Rechtsetzung findet sich in Art. 55 Nr. 2 Satz 2 und 3 und in Art. 70 Abs. 3 BV divergierend angesprochen; und erst eine schöpferische Interpretation konnte eine brauchbare Lösung finden. Welche Lücken sich in der Regelung der Staatsregierung finden, machte das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung deutlich.² Die vielleicht mißlichste Unstimmigkeit ergab sich aus Art. 98 Satz 1 und 2 BV, da diese allgemeine Klausel die speziellere Verfassungsentscheidung über die gesetzliche Einschränkung eines jeden einzelnen Grundrechts nicht ersetzen konnte.

Diese Erwägungen sind, auch soweit sie kritisch sein mußten, keine Kritik an 107 denen, welche die BV geschaffen haben. Sie haben unter den Bedingungen des

¹ Art. 65 BV nennt nur die Richtervorlage (Art. 92 BV), während „über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen“ auch auf Popularklage hin, im weiteren Sinne auch im Streitverfahren nach Art. 75 Abs. 3 BV und auf die Beschwerde nach Art. 48 Abs. 3 BV entschieden wird.

² S. a. Zacher, Verfassungsentwicklung usw., aaO S. 358f.

Jahres 1946 das Mögliche getan. Daß die BV trotz der Wirren und Plagen, unter denen sie entstand, und trotz der tiefgreifenden Wandlungen ihrer Voraussetzungen und Gegenstände, die in den zwei Jahrzehnten seither folgten, die bestimmende Grundlage des bayerischen Staatslebens blieb und bleiben konnte, ist der Ruhm ihrer Schöpfer.

Sachverzeichnis

Römische Zahlen bezeichnen Fundstellen im geschichtlichen (II) und im systematischen Überblick (III) sowie im Abschnitt über die Verfassungsentwicklung seit 1946 (IV). Fettgedruckte arabische Zahlen bezeichnen Fundstellen in den Artikeln des Kommentars (Art. 1–188), danebenstehende mager gedruckte arabische Zahlen bezeichnen die Randnummern (Rd-Nrn) der betr. Artikel.

In der alphabetischen Reihenfolge sind Umlaute (ä, ö und ü) wie die entsprechenden Selbstlaute (a, o und u) eingeordnet.

Abgabenrecht s. Steuer- und –

Abgeordnete, Allgemeines, III 6, 1; Aufwandsentschädigung 31 2, 31 4; Berufsgeheimnis 29 2–4; Entlassung aus dem öffentlichen Dienst 30 4; Freifahrt 31 2–3 Immunität 28; Indemnität 27; Mitgliedschaft beim Landtag 19, 33, 61 3, 85 4; Rechte 22 6, 27–31; Ruhestandsversetzung 30 4; Stellung, bes. zu Volk und Partei 13; Urlaub 30; Wortprivileg 22 6; Zeugnisverweigerungsrecht 29 2–4

Abgeordnetenanklage beim VerfGH 19 5–6, 61 2–3, 61 5–8

Abgeordnetenbestechung 13 9

Abschlußkompetenz 72 4, 72 6–9

Administrative Autonomie s. Verwaltungsautonomie

Akademien, Vertretung im Senat 35 4, 10

Allgemeine (bzw. beschränkte) **Wahl** 14 4

Allgemeinverfügung 70 3

Allgemeinzugänglichkeit der Ämter s. Beamtentum

Amerikanische Militärregierung s. Militärregierung

Ämteraufsicht 55 17

Amtshaftung für Amtspflichtverletzungen 97

Analoge Rechtsanwendung 60 7

Anarchie 2 3

Anstaltsrecht 11 9, 55 8, 55 13, 55 15, 77 4, 1, 77 8, 77 11, 78 3, 94 6, 148 7, 149 9, 17

Anstaltsseelsorge 148

Antizyklisches Verhalten 2 7

Arbeit, Allgemeines III 13, 5

Atomkraft, Kommission zur friedlichen Nutzung 52 3

Aufopferung 159 17

Aufsichtsbeschwerden 55 18

Aufsichtsrecht der Bundesregierung 77 9–10

Auftragsangelegenheiten s. Gemeinden und Gemeindeverbände

Auftragsverwaltung des Bundes 77 9–10

Aufwandsentschädigung der Abgeordneten 31 2, 31 4

Ausbürgerung 6 5

Ausfertigung der Gesetze s. Gesetzgebung

Ausführungsgesetze zur BV 6 6

Ausführungsverordnungen 55 4–5, 55 7

Auslegungsgrundsätze 60 7

Ausmärkische Gebiete 11 3

Ausnahmegerichte 86 2–3

Austritt aus **Religionsgemeinschaften** und Kirchensteuer 143 Abs. 3 14–15

Auswärtige Gewalt 5 3

Auszeichnungen 1 11

Bannkreis 21 3

Bayernlied 1 10

Beamtentum, Allgemeines III 9, 4; „Allgemeinzugänglichkeit“ der Ämter 94 1, 94 7; Amtshaftung bei Amtspflichtverletzungen 97 2–3; Beförderungsgrundsätze 94 9; Berufs– 94 3–4, 94 8, 95 4, 96 3; Beschwerdeweg 95 6; Beurteilungen 95 8; Bundesrecht 94 2, 94 6, 95 4; – und Demokratie 94 2, 94 4, 94 7, 96 4; Dienst- und Treueverhältnis 94 4; Ernennung der Beamten 94 6; Gehorsamspflicht 94 5; – und Grundrechte 94 5; Haftung des Dienstherrn 97; hergebrachte Grundsätze 94 3–4, 94 8, 95 4; Leistungsprinzip 2 7, 55 17, 94 7–9; – und Parteipolitik 96 3–4; Personalnachweise 95 7–8; Pflichten der Beamten 94 5, 96; Rechtsstellung der Beamten 94 2, 94 9, 95; Rechtsweg bei Amtspflichtverletzungen 97 5; Rückgriff bei Amtspflichtverletzungen 97 4; Vereidigung 187; Vertretung der Beamten im Senat 35 4, 4; – und Verwaltung 94 5; Wählbarkeit der Beamten 30 4, 94 2; Wahlbeamte 94 6; wohlerworbene Rechte 95 4

Begnadigungsrecht 47 7

Behörden, Bestellung 4 3; s. Landesbehörden, Oberste; s. Organisationsgewalt; – als Träger der vollziehenden Gewalt 5 7; s. Verwaltung, vollziehende Gewalt

Beitritt Bayerns zum Deutschen Reich 1871 II 6

Bekanntmachung von Gesetzen und Rechtsverordnungen 41 3, 76 3, 76 4

Sachverz.

Röm. Zahlen bezeichnen Fundstellen in den Teilen II bis IV

- Bekanntnisschule**, Allgemeines III 12, 3
Belehrungspflicht der Behörde 3 10
Bepackungsverbot 70 5, 78 3
Berufsfreiheit 151 7
Berufsgeheimnis der Abgeordneten 29
Berufsschulwesen 83 4, 83 6
Berufsständisches Prinzip III 5, 5
Berufsverbände 154 2-3, 179 2
Besatzungsrecht IV 9-14; - als Verfassungsbeschwerdegegenstand 120 23
Besitzsteuern 123 8
Besonderes Gewaltverhältnis 55 8
Besteuerungsgrundsätze 123
Beweislast, Umkehrung der - 3 10
Bezirke (Landkreise) s. Landkreise
Bildung und Schule, Allgemeines III 12, 2-3
Bodenordnung 161
Bodensee 9 2
Bodenverkehrskontrolle 161 3
Briefwahl 14 7
Bruttoprinzip 78 3
Budgetrecht 2 7, 70 5, 78 2, 80 2
Bundesbehörden, Oberste 77 9-10
Bundesgesetze (einschließlich Grundgesetz), Einfluß der - s. bei den einzelnen Artikeln; Verhältnis der - zur BV IV 21-53a, insb. 38; Vollzug der - 77 9
Bundesgesetzgebung s. Gesetzgebung
Bundesrat 47 6, 55 2
„Bundesrecht bricht Landesrecht“ 8 6, 70 8
Bundesrecht und Anwendung der BV IV 48-52
Bundesregierung 77 9-10
Bundeszwang 77 9
Bürgermeister 11 6
- Constitution für das Königreich Baiern vom 1. 5. 1808** II 4
- Daseinsvorsorge** 55 15; **Vor** 151 4
Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen 55 6, 55 9, 70 6, 77 5; von Verwaltungsbefugnissen 77 9, 82 4
Demokratie, Allgemeines, Arten III 4, 2, III 4, 6, 2, 13 5, 15 2, 77 3, 77 6, 96 4; Bekenntnis zur - 94 2, 96 4; liberale 13 6, 15 2; mittelbare (= repräsentative) bzw. unmittelbare (= plebiszitäre) - III 5, 6, IV 100, 2 5, 2 11, 4 2, 13 5, 13 5, 13 7; - und Notstandsbefugnisse 48 3; „- als Selbstmord“ 75 4
„Deutscher“ 6 9, 8 5
Deutscher Staatsangehöriger 8
Deutsches Reich II 6, IV 84-87
Dezentralisation 10 2, 77 6
- Dienstaufsicht** 55 13, 55 17, 77 5, 85 4 (über Richter); s. Staatsaufsicht
Dienstaufsichtsbeschwerde 55 18
Dienstleistungspflicht 122 4
Differenzierung auf religiösem Gebiet **Vor** 142 20-23
Diktatur 48 3, 50 5
- **des Proletariats** 2 3
Diskontinuität s. Legislaturperiode
Doppelnatur von Organisationsakten 9 8
Drittwirkung der Grundrechte 120 28
- Eheschließung** als Staatsangehörigkeits-erwerbsgrund 6 4
Ehe und Familie, Allgemeines III 12, 1
Ehrenämter 121 3-4
Eid der Kabinettsmitglieder 56
Eidespflicht im öffentlichen Dienst 187 5
Eigenstaatlichkeit Bayerns II 2-9
Eigentum, Allgemeines III 13, 3; **Vor** 158 2-5; Begriff 159 26-29; Gegenstand 159 24-25; Mißbrauch 158 4; - von Religionsgemeinschaften 146
Einbürgerung 6 4
Einstweilige Anordnung bei Verfassungsbeschwerde 120 105
Einwendungsrecht s. Senat
Einzelfall-[Einzelpersonen-]gesetz 70 4
Elektrische Energie 152 3
Elitebildung 2 7
Energieversorgung 152 3; 160 6
Enquêterecht des Parlaments 25 2-3, 25 16; - des Senats 39 2
Enteignung, Allgemeinwohl 159 30-33; Begriff 159 2-3; Entschädigung 159 34-44; 161 6; - von Kirchengut 146 7-9
Enteignungsgleicher Eingriff 159 18
Entstehung der BV 1946 III 1, 3
Erbschaftssteuer 123 9
Erforderlichkeit s. Grundsatz der -
Ermächtigungsgesetz III 7, 1, 55 6, 70 6
Ermächtigung zu Rechtsetzung und Normvollzug, Umschreibung der - 3 7
Ersatzmann für einen Abgeordneten 142 7, 19 2, 19 4, 7, 19 7
Erwerbstätigkeit der Kabinettsmitglieder 57
Europäische Gemeinschaft IV 88-90
Europäische Sozialcharta **Vor** 151 20
Exekutive s. Vollziehende Gewalt
- Fachaufsicht** 55 13, 55 17, 77 10, 83 12; s. Staatsaufsicht
Familie s. Ehe und -
Feiertage, gesetzliche 147 5
Feiertagsschutz 147
Fernsehstreit IV 55

Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern 78 12–14; s. auch Gemeinden und Gemeindeverbände

Finanzautonomie der Gemeinden 11 5, 83 6

Finanzgebarung des Staates 78 2

Finanzminister 53 5, 54 5, 78 5, 80 3, 80 5

Fiskalverträge 72 5–6

Formelles Gesetz s. Gesetz, formelles

Fortgeltung vorverfassungsmäßiger Normen 186 3–5

Fraktionen 13 7, 20 9, 64 4, 64 6

Frau, Gleichberechtigung der – III 6, 2

Freie Berufe, Vertretung im Senat 35 4, 5

Freie Wahl 14 14

Freifahrtsrecht der Abgeordneten 31 2–3

Friedhofsrecht 149; Bestattung Konfessionsfremder 149 16; Bestattungszwang 149 7; Friedhofsarten 149 6; Gebühren 149 14; Gewerbetätigkeit auf Friedhöfen 149 11

Freistaat s. Republik

Fünfprozentklausel 14 9, 14 13

Gebietskörperschaften s. Gemeinden bzw. Gemeindeverbände

Gebietsreform 9 2

Geburt als Staatsangehörigkeitserwerbgrund 6 4

Gegenvorstellung 55 18

Geheime Wahl 14 7

Geistliche 144 2; Auskunftsverweigerungsrecht 144 12

Gemeindeaufgabenverband 9 7a

Gemeinden, Allgemeines III 8, 8, 10 2, 11 2; „Allzuständigkeit“ 10 11; 83 12; Änderungen in Bestand oder Gebiet 11 4; Anstaltsrecht 11 9, 55 8; Auftragsangelegenheiten s. übertragener Wirkungskreis; Autonomien 11 5–10, 55 8, 83 6; Bundesrecht 11 14–15, 78 11–13, 78 15; Bürgermeister und Dienstkräfte 11 6, 94 6, 97 3; eigener Wirkungskreis 83 3–4; Finanzen (auch Finanzausgleich) III 9, 3, 78 11–13, 78 15, 83 5–9; Friedhofswesen 149 3; Gebietsbestand 10 11, 11 4; 77 9; Gesetzesvorbehalt 11 9; Gleichheitssatz 11 13; Haushaltsplan und –satzung 83 5; Petitionen 83, 14; Rechtsetzung (Satzungen usw.) 11 7; 55 8, 83 6–7; Rechtsschutz 83 14; s. auch Selbstverwaltung; Staatsaufsicht 10 7; 10 9, 55 12, 83 10–13; Steuern und Abgaben der – 83 6; übertragener Wirkungskreis 11 11; 83 7; Umgliederung 9 7–8; Ursprünglichkeit 10 2, 10 4, 11 2, 11 4; Vermögen 12 7–8; Vertretung im Senat 35 4, 10; Verwaltung 11 6; Vollzug der staat-

lichen Gesetze 77 8–9; Wahlrechtsgrundsätze 12 3, 12 6

Gemeindeverbände, Allgemeines III 8, 8, 10 2; „Allzuständigkeit“ 10 11, 83 12; Auftragsangelegenheiten s. übertragene Wirkungskreise; Beamte der – 94 6, 97 3; Bundesrecht 10 11, 78 12–13, 78 15; eigene Wirkungskreise 10 7–8, 83 15; Eigenleben, wirtschaftliches und kulturelles 10 10; Finanzen (auch Finanzausgleich) III 9, 3, 78 12–13, 78 15, 83 5–9; Gebietsbestand 77 9; Haushaltsplan und –satzung 83 5; Petitionen 83 14; Rechtsetzung (Satzungen usw.) 83 6–7; Rechtsschutz 83 14; – als Selbstverwaltungskörper 10 5, 55 8; Staatsaufsicht 11 10–11, 55 12, 83 10–13; Steuern und Abgaben der – 83 6; übertragene Wirkungskreise 10 9, 83 15; Umlagen der – 83 6; Vermögen 12 7–8; Vertretung im Senat 35 4, 10; Vollzug der staatlichen Gesetze 77 8–9; Wahlrechtsgrundsätze 12 3–5

Gemeingefährliche Sachen, Entziehung 159 9

Gemeinsame Einrichtungen der Länder IV 63–76, 180 4–7

Gemeinschaftseinrichtungen der Länder 72 6a (unter 3c und 4)

Gemeinschaftsleben III 12

Gemeinschaftsschule, Allgemeines III 12, 3

Gemeinwirtschaft 160 2–4

Gemeinwohl 3 18, 77 6, 151 9

Genossenschaften 153 6, Vertretung im Senat 35 4, 6

Genossenschaftshierarchie 10 2

Gerichte, notwendige Eigenschaften 3 11; Organisation 77 5

Gerichtsentscheidungen als Verfassungsbeschwerdegegenstand 120 17

Gesamtdeutsche Orientierung III 1, 2; III 14

Gesamtstaat 72 6a (unter 3a)

Geschäftsbereiche s. Ministerien

Geschichte der BV seit 1803 II 4–9

Gesetz der wachsenden Staatsaufgaben 2 7

Gesetzesinitiative, Allgemeines 70 2, 71, 74 2–4, 78 5; des Senats 39 3, 71

Gesetzensanktion 72 2–3

Gesetzesvorbehalt 70 3; – der Hoheitsrechte der Gemeinden 11 9; – der organisatorischen Grundentscheidungen des Staates usw. 77 4

Gesetz, formelles III 7, 1, 70 3–5, 72 3, 76 2–8, 78 2, 81 4, 82 4, 95 3

Gesetzgebende Gewalt, Inhaber 5 6

Gesetzgebung, Ausfertigung 41 3, 55 6,

- 76 2-3, 76 6, 76 8; Beteiligung des Senats 39-41; Einfluß des Bundesrechts IV 39-43; 70 7-10; Geschichtliches 70 3, 70 5, 71 2, 72 2, 74 2; Gültigkeit und Inkrafttreten 76 5, 76 7; -skomplexe 70 9-10; Organe III 6, 5 6, 34 2; Verfahren III 7, 70 2, 71-76; Verfassungsänderung s. dort
- Gesetzgebungskompetenz**, Verteilung zwischen Land und Bund IV 33-37, 39-43
- Gesetzliche Tatbestände**, Begrenzung und Umschreibung 3 8
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung** 55 3, 61 4, 93 3, 94 4, 96 3
- Gesetz, materielles** 70 3, 72 4, 83 5
- Gewaltanwendung** gegen Volk, Staat oder Verfassung 15 5
- Gewaltenteilung**, Allgemeines III 5, 1-2, 2 7; Bedeutung der - 5 4; - und Gebietskörperschaften 10 4; Geschichte der Lehre von der - 5 2; horizontale - 5 2; Rechtsnatur des Grundsatzes der - 5 5; - und Selbstverwaltung 10 4; Überschneidungen der Gewalten 5 10; vertikale - 5 2
- Gewaltverhältnis, besonderes** 55 8
- Gewerbefreiheit** 151 7
- Gewerkschaften**, Vertretung im Senat 35 4, 4
- Gewohnheitsrecht** IV 46, 55 13
- Gleichbehandlung von Religionsgemeinschaften** s. Parität, religionsrechtliche
- Gleichberechtigung der Geschlechter** III 6, 2
- Gleiche Wahl** (bzw. Plural- und Klassenwahlrecht) 14 5, 14 13
- Gleichgewicht der Kräfte** 2 7
- Große Kreisstadt** 9 2, 7
- Grundgesetz** s. Bundesgesetze
- Grundrechte und -pflichten**, Einschränkung III 11, 3-4; Einzelheiten III 11, 5-10; 117 2-5; Gegenstand III 11, 7; - des GG 60 6; Konkurrenz zum GG IV 29; - im Steuerwesen 123 2; Suspension 48; Umfang des Schutzes III 11, 3; verfassungsgerichtliche Entwicklung III 11, 1, III 11, 2; Wesen III 11, 2; III 11, 5, III 11, 6, 60 5
- Grundsatz der Erforderlichkeit** 3 4
- Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** 3 4; - bei Besteuerung 123 3-7;
- Grundstockvermögen** 81
- Halbteilungsgrundsatz** im Kirchensteuerwesen 143 Abs. 3 16-17
- Hammelsprung** 23 5
- Handwerk**, Vertretung im Senat 35 4, 3
- Haushaltsgesetz**, als Gesetz im formellen Sinn 70 5; s. Haushaltsplan; Zeitpunkt des Erlasses 78 5; Senatgutachten 40 5; kein Volksentscheid 73
- Haushaltsgrundsätze** 78 3-8
- Haushaltsplan** 70 5, 78 3-8, 79, 80 5, 83 5
- Hausrecht** im Landtag 21 3, 24 4
- „Hinkende Verträge“** 72 7
- Hochschulen**, kirchliche 150 2-6; theologische Fakultäten 150 7-19; Vertretung im Senat 35 4, 9
- Hochschulmonopol** und kirchliche Hochschulen 150 4
- Identitätstheorie** 49 3, 5
- Immunität** III 6, 1, 17 2, 17 5, 26 4, 28, 32 3-4
- Inamovibilität der Richter** 87 2
- Indemnität** 27
- Indemnitätsgesetz** 80 3, 82 4
- Indigenat** 8 2
- Individualsphäre** III 11, 2, III 11, 5-6
- Industrie und Handel**, Vertretung im Senat 35 4, 2
- Ineligibilität** 30 4
- Inkompatibilität** 5 8, 19 4, 8; 30 4, 36 4, 38 3
- Instanzenzug** 3 10
- „Interföderative Einrichtungen“** s. gemeinsame Einrichtungen der Länder
- Interpellationsrecht** 24 2-3
- Interpretation**, authentische 60 7
- Kirchen**, Begriff 142 15; Verfassungsbeschwerde gegen kirchliches Handeln 120 30; s. Religionsgemeinschaften
- Kirchenglocken** 147 11
- Kirchensteuer** 143 Abs. 3; - und Beitragsrecht 143 Abs. 3 2; Beteiligung der Arbeitgeber 143 Abs. 3 21; Beteiligung der Finanzämter 143 Abs. 3 20; „Nachbesteuerung“ 143 Abs. 3 14; Verhältnis zu Staatsleistungen 145 14, 16; - und Wohnsitzverlegung 143 Abs. 3 13
- Kommunale Arbeitsgemeinschaft** 9 7a, 11 16
- Kommunen** s. Gemeinden und Gemeindeverbände
- Kommunistisches Manifest** 2 3
- Kondominatstheorie** 9 2
- Konfiskation** 159 7
- Konkordat** IV 96, 182 4; s. Staatskirchenverträge
- Koordinierungsausschuß** 55 2
- Koppelungsfragen beim Volksentscheid** 75 6
- Körperschaften des öffentlichen Rechts**, Arten und Begriff 55 14-15; Beamte der-

- 94 6, 97 3; bundesunmittelbare – 77 11; Geschichtliches 55 13; Organisationsgrundlagen 77 4, 1; Rechtsetzung 55 8; Staatsaufsicht 55 13; Vertretung im Senat 34 3, 36 3; als Vollzugsbehörden 5 7, 77 8; Weisungsbefugnis gegenüber Gebietskörperschaften 83 12
- Körperschaften des privaten Rechts** 34 3, 36 3
- Korrelatentheorie** 142 5
- Kreditwesen** 157
- Kreise (Regierungsbezirke)** s. Regierungsbezirke
- Kulturhoheit** 3 14
- Kulturstaat** 3 13–14
- Kulturfreiheit** III 12, 3
- Kumulieren** 12 3, 12 6
- Kuratel** s. Staatsaufsicht
- Laienrichter** 88
- Länderrat** III 1, 1, IV 15–16, 70 10
- Länderstaatsverträge** 72 6a, s. auch Staatskirchenverträge
- Landesausgleichsamt** 43 5
- Landesbehörden, Oberste** 43 5, 49 3, 77 9–10
- Landesentwicklung** 9 2
- Landesfarben** 1 6
- Landespersonalausschuß** 52 3
- Landesregierung** s. Staatsregierung
- Landeszentrale für Heimatdienst** 52 3
- Landkreise (Bezirke), Änderungen des Gebietsumfangs** 9 8; Bezeichnung 9 3; s. auch Gemeindeverbände; Geschichtliches 9 7; Gliederung der Regierungsbezirke in – 9 2, 9 7–8; Organisationsgrundlagen 10 6; s. auch Selbstverwaltung
- Landratsamt** 10 6
- Landtag, Abberufung** 18 5; Allgemeines III 6, 1, 13 2–3; Aufgaben und Befugnisse III 5, 4, 9 8, 24 2–3, 25 2, 44 3, 44 5, 45 3, 46 3, 48 6, 68 5, 72 3–4, 75 3, 77 4, 78 2, 78 5, 79 3; Auflösung 18 3–4; Ausschluß der Öffentlichkeit 22 2, 22 4; Autonomie 20 2, 20 14–16; Bannkreis 21 3; Berichtserstattung 22 6; Beschlussfassung 23, 41 6; Geheimhaltung 20 17, 22 4; Geschäftsordnung 20 14–17, 21 5, 79 3; Hammelsprung 23 5; Hausrecht 21 3; Öffentlichkeit der Verhandlungen 22; Organe 20 7–13, 21, 25, 26; Polizeigewalt 21 3; Reklamationsrecht 28 3, 28 7; Schutzbereich 29 2, 29 5; Selbstauflösungsrecht 18 3; Selbstversammlungsrecht 17 2, 17 5; Sitzungsperioden 17 2; Stellung III 4, 3, III 5, 4, 13 2–3, 34 2, 38 3, 41 2, 41 6, 43 4, 44 5, 47 5, 55 4, 56, 59 2, 70 6, 72, 78 2, 78 5; Tagungen 17; Unterrichtung der Öffentlichkeit 22 5; Wahl und Wahldauer 16, 18 6; Wahlprüfung 33 2–3; Zahl der Abgeordneten 14 22; Zusammen-treten 16 4–5, 17
- Landtagsbeauftragte** 53 2
- Landtagspräsident, Aufgaben und Befugnisse** 16 4, 17 4–5, 21, 24 4, 29 5, 44 7, 44 9, 72 4; Vizepräsidenten 20 7
- Landtagspräsidium** 20 3–5, 32 3–4
- Land- und Forstwirtschaft, Allgemeines** III 13, 4; Vertretung im Senat 35 4, 1
- Legislative** s. Landtag, Senat
- Legislaturperiode** 16 2, 17 2, 26 2, 26 4, 37 2, 41 6
- Legitimation** 6 4
- Leistungsprinzip** 3 16; s. Beamtentum
- Leistungsverwaltung** 55 3
- Lex posterior, – specialis** 85 3
- Landau** II 9, 9 4, 9 6
- Lindauer Abkommen** 72 8
- Mandat, freies** (bzw. imperatives) 13 4–9; 14 6, 38 4; Verlust des – 12 3, 19 4, 9
- „Mängelrüge“ des Bundesrats** 77 9
- Marktwirtschaft** Vor 151 15
- Mehrheitsentscheidung** 2 12
- Menschenrechtskonvention** 117 7, Vor 151 20; als Verfassungsbeschwerdegegenstand 120 23
- Militärregierung, amerikanische** III 1, 4
- Minister, Allgemeines** III 8, 3; Anforderungen 45 3; Anklage vor dem VerfGH 51 3, 56 3, 59, 61 2–4, 61 6–8; Aufgaben und Befugnisse 51 3; Auswahl 50 3; Beendigung des Amtsverhältnisses 45 3; Berufung und Entlassung 45, 56 3; – und Geschäftsbereich 50; Mitgliedschaft bei Landtag, Senat oder Bundestag 45 3; –rat s. Staatsregierung; Schadensersatzpflicht 59 2; – für Sonderaufgaben 49 4, 50 3–4; Stellung, Rechte und Pflichten III 5, 6, 50, 51, 54 8, 56–59; Verantwortlichkeit 51 3, 77 10; Verschwiegenheitspflicht 58 4; Vertretung 51 4
- Ministeranklage** 44 5, 51 3, 56 3, 59, 61 2–4, 61 6–8, 68 2, 72 4, 80 2
- Ministerien, Änderung der Zahl oder Abgrenzung** 49 5; Aufgaben und Befugnisse 47 6, 55 2–9, 55 11–18, 72 5, 76 8, 77 5; s. auch Minister und Staatssekretäre; s. auch Ressortangelegenheiten, –prinzip; Stellung 49 2, 54 8, 55 4; „Überministerium“ 52 2; Verkehr mit Landtag und Senat 53 2, 55 10; Zuständigkeiten s. oben
- „Aufgaben“; Zuweisung an Minister** 50 3
- Ministerpräsident, Amtsdauer** 44 3, 44 8; Anklage vor dem VerfGH 44 5, 56 3, 59. 61 2–4, 61 6–8, 72 4; Aufgaben und

Sachverz.

Röm. Zahlen bezeichnen Fundstellen in den Teilen II bis IV

- Befugnisse III 8, 1, 44 2, 45–47, 48 5, 50 3–5, 55 17, 72 4–5, 74 5, 75 4, 76 2–4, 76 6; Mitgliedschaft beim Landtag 44 4; Nachfolge 44 8; Rücktritt und Tod III 8, 2, 44 5–9, 56 3, 64 3, 80 2; Schadensersatzpflicht 59 2; Stellung, Rechte und Pflichten III 5, 4, III 5, 6, 44 2, 44 5, 47 2, 51 2–4, 53 6, 54 5, 55 17, 56–59, 71 2, 79 3; Stellvertretung 46; Verschwiegenheitspflicht 58 4; Wahl III 8, 2, 44 3–4, 44 8–9
- Mischverwaltung** 77 9
- Mißtrauensvotum** III 5, 6, 43 1, 44 5, 45 2–3, 51 3
- Mittelschicht** 3 18
- Mittelstand** 153 3–6; Mittelstandsförderung 153 4
- Monarchie** II 1–7, III 4, 2, 1 5, 5 2
- Nachtragshaushalt** 78 3
- Nachwahl** 14 26, 19 3, 3, 33 3
- Naturrecht** 60 5
- Nettoveranschlagung** 78 3
- Neutralität, religiös-weltanschauliche** Vor 142 14–22, 27, 29, 145 15–16, 150 10; – in Frankreich Vor 142 15; – in USA Vor 142 16
- Nichtidentifikation, religionsrechtliche** Vor 142 26
- Nonaffektation** 81 5
- Normenkontrolle** 48 8, 75 7, 92
- Notstand** bei Unglücksfällen 122 3
- Notstandsbefugnisse der Exekutive** 48
- Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen** 90 3
- Organautonomie der Gemeinden** 11 5
- Organisationsgewalt, -verordnungen** 5 3, 49, 53, 55 5, 55 7, 55 13, 76 8, 77 2–6, 77 9
- Opposition** 5 3, 15 5
- Panaschieren** 12 3, 12 6, 14 9
- Paraphierung** 72 4 b
- Parekbasen** 2 3
- Pariser Verträge** IV 11–14
- Parität, religionsrechtliche** Vor 142 6–13, 20
- Parlament, Autonomie** 20 2; s. Landtag
- Parlamentarismus** II 7–9, III 4, 3, III 4, 6, III 5, 6
- Parteien, – und Beamtentum** 96; demokratische – 13 6–9; totalitäre – 15; Verbot der Parteien 12 3, 15 2, 15 6, 15 9, 19 4, 9, 33 5; verfassungsfeindliche – 12 3, 15, 96 4
- Personalaufsicht** 55 13, 55 17; s. Staatsaufsicht
- Personalhoheit der Gemeinden** 11 5
- Persönlichkeits- (bzw. Listen-)wahl** 14 9, 14 24–25
- Petitionen** 5 6, 39 2, 83 14
- Pfalz** 9 4–5, 20 11
- Planungsregionen** 9 2
- Planwirtschaft** III 13, 1, Vor 151 1, 3
- Polizei, örtliche und staatliche** 83 4
- Polizeigewalt im Landtag** 21 3
- Polizeikräfte anderer Länder** 48 3, 77 8
- Popularklage, Allgemeines** III 11, 3; im Notstandsrecht 48 8
- Postulationsfähigkeit** bei Verfassungsbeschwerde 120 77
- Pouvoir municipal et provincial** 10 2, 10 4
- Preisabreden** 156 2–3
- Privatisierung** 160 5
- Privatunternehmer, Beileihung mit hoheitlicher Gewalt** 55 8
- Promotionsordnungen** 76 5
- Promulgation (Publikation) der Gesetze und Rechtsverordnungen** s. Bekanntmachung
- Radikale** 15 10
- Rahmengesetzgebung des Bundes und BV** IV 44
- Rathausparteien** s. Wählergruppen
- Ratifikation** 72 4–4 b
- Realteilungstheorie** 9 2
- Rechnungslegung und -prüfung, Rechnungshof** usw. 5 3, 80
- Rechtliches Gehör** 91 2–3; bei Verfassungsbeschwerde 120 88
- Rechtsaufsicht** 55 13, 55 17, 77 10, 83 11; s. Staatsaufsicht
- Rechtsbereinigung** IV 3
- Rechtskraft** bei Verfassungsbeschwerdeentscheidung 120 99–101
- Rechtspflege, Allgemeines** III 10; – durch Laienrichter 88; Trennung von der Verwaltung 5 9; Verwaltungs- s. Verwaltungsgerichtsbarkeit
- Rechtssprechende Gewalt** s. richterliche Gewalt
- Rechtssicherheit** 3 3, 3 10
- Rechtsstaat** III 5, 8, 3 2–12, 93 3; Homogenitätsgarantie des GG IV 30–32
- Rechtsverordnungen, Allgemeines** III 7, 1, 55 6–9; Ausfertigung 55 6, 76 8; – zur Ausführung der Verfassung 75 3; Ausführungsverordnungen 55 5; – auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung 55 9; – zur Gebietsorganisation 9 8; – im materiellen und formellen Sinn 9 8; – im Notstandsrecht 48 5; – zur Staatsorganisation 77 5; Zuständigkeit zum Erlaß von – 55 4

Rechtsweg 3 10, 95 5, 97 5, 142 26, 143 Abs. 3 23, 149 20–22
Rechtswegestaat 3 3
Rechtswegerschöpfung bei Verfassungsbeschwerde 120 44–48, 69
Referendum 70 2, 74 2; s. Volksentscheid
Regierende Gewalt 5 3
Regierung als Behörde der Mittelstufe 10 6
Regierung als Kabinettt, s. Staatsregierung
Regierungsbezirke (Kreise), Abgrenzung 9 6; Bezeichnung 9 3; s. auch Gemeindeverbände; Geschichtliches 9 5; Gliederung des Staatsgebiets in – 9 2, 9 5, 185 2–3; Organisationsgrundlagen 10 6; s. auch Selbstverwaltung
Regierungsbildung s. Staatsregierung
Reichshaushaltsordnung 54 5, 57 4, 78 3–5, 78 8, 80 3, 81 5, 82 4
Reklamationsrecht des Landtags 28 3, 28 7
Religionsdelikte 144 3–11
Religionsförderung, staatliche Vor 142 24–25
Religionsfreiheit, Allgemeines III 12, 3; – und Anstaltsseelsorge 148 2; – und Kirchensteuer 143 Abs. 3 11; als religiöse Vereinigungsfreiheit 142 10–13
Religionsgemeinschaften, Auflösung 142 12–13; Austritt aus – 143 Abs. 3 14–15; Begriff 142 16–17; eigene Angelegenheiten 142 20–15; gemeinsame Angelegenheiten 142 29, 143 Abs. 3 2, 148 4, 149 5, 150 10; als öffentlich-rechtliche Körperschaften 143 6–11; Rechtsfähigkeit 143 2–5; Selbstbestimmungsrecht 142 14, 20–35; Vereinigungsfreiheit 142 10–13; Vertretung im Senat 35 4, 7, 36 3
Repräsentation des Volkes 13 4–5
Republik II 7–9, III 4, 1, 1 5
Ressortabkommen 72 5
Ressortangelegenheiten, –prinzip III 8, 6, 47 4, 49 2, 51 3, 54 4, 55 12
Revisionsnormen 60 6, 3
Revolution 1918/19 II 7
Richter, Beratungsgeheimnis 88 3; Bestellung 4 3; ehrenamtliche – 85 3, 87 3, 88; gesetzlicher – 86 2, 86 4; Inkompatibilität 5 8; Prüfungsrecht 76 5, 92 2; Rechtsprechungsmonopol 86 2; Rechtsstellung 85 4, 87; Träger der richterlichen Gewalt 5 8; Unabhängigkeit 85, 87, 88 3; Verwaltungstätigkeit 3 11, 5 8
Richterklage 92
Richterliche Gewalt, Ausübung 5 8; Prüfungsrecht 76 5, 92 2; Rechtsprechungsmonopol 86 2
Richtlinien der Politik 47 4–5, 48 5, 51 2–4

Rückwirkung von Gesetzen 3 6, 76 7
Rundfunk 55 13, 55 15
Sachgebietstheorie 49 5
Säkularisierung 148 2, 8
Salinenkonvention 9 4
Satzungsautonomie 10 2, 10 11, 11 5, 55 8, 55 13, 76 5; – und Selbstverwaltungsrecht 10 2
Satzungsrecht des Bundes und BVIV 43
Schadensersatzpflicht der Kabinettsmitglieder 59 2
Schluß- und Übergangsbestimmungen, Einzelheiten III 14
Schule s. Bildung und –
Schutzaufsicht 83 13
Schutzbereich des Landtags 29 2, 29 5
Schutzgewalt 55 13; s. Staatsaufsicht
Selbstbindung der Verwaltung 55 3, 5; – des Gesetzgebers 55 6
Selbstverwaltung, Allgemeines III 8, 8, 11 12, 55 13; Begriff 10 2; Eingriffe des Bundes 11 15, 77 9; Grundsätze 11 5; –körper 10 5; Rechtsnatur des –rechts 10 3–4, 11 9, 11 14; – der Wirtschaft 154
Selfgovernment 10 2
Senat, Allgemeines III 4, 2, III 6, 2, 34 2, 34 6, 36 6, 38 3, 41 2; Aufgaben und Befugnisse III 5, 5, III 6, 2; Einwendungsrecht 16 2, 39 5, 40 2, 41; Geschäftsordnung 42 2; Geschichtliches 34 2; Gesetzesinitiative 16 2, 39; Gesetz über den – 42 2–3; Gutachten 16 2, 40; Organisation 42 4; Stellung III 5, 5, IV 102, 5 6, 34 2, 34 6, 39–41, 71, 72 1, 75 3, 75 5, 80 3, 80 5; Verfahren bei Verfassungsstreitigkeiten 42, 5; Wahlverfahren und –prüfung 35 5; Zusammensetzung III 5, 5, 34 3, 35
Senatoren, Allgemeines III 6, 2; Amtsdauer 37; Anforderungen 36 6; Anklage vor dem VerfGH 42 5, 61 3, 61 5–8; Rechtsstellung 38; Verlust und Ruhen der Mitgliedschaft 36 5; Wahl 36 3; Wiederberufung 37 4
Simultangebrauch 149 6, 23
Sonderaufsicht 83 10
„Sonder“gerichte 86 1, 86 5
Sonderopfer 122 3
Sonntagsruhe 147
Souveränität 1 3
Sozialbindung des Eigentums 158 2
Soziale Aktivität des Staates 3 17
Soziale Marktwirtschaft 3 16
Sozialer Ausgleich 3 18
Sozialisierung 159 6, 160; Entschädigung 160 15
Sozialismus 3 16

Sachverz.

Röm. Zahlen bezeichnen Fundstellen in den Teilen II bis IV

- Sozialstaat** 3 15–17
Sozialstaatsprinzip 123 2, **Vor** 151 2, 155 3
Sozialverträglichkeit 3 16
Splitterparteien III 6, 1, 14 5, 14 9, 14 25
Staat, Bayern ein – 1 4, 178 4; Grundlagen III 2, III 4; Organisation III 2, III 5
Staatsangehörigkeit 6, 120 5
Staatsaufsicht 55 13, 83 10; s. Anstaltsrecht; Gemeinden, Gemeindeverbände; Körperschaften des öffentlichen Rechts; Stiftungen
Staatsbürgerschaft 7
Staatsfinanzen, Allgemeines III 9, 2
Staatsform III 4, 1 5, 2 3, 2 7, 2 11
Staatsgebiet, geschichtliche Entwicklung 9 4; Gliederung III 8, 7–8, 9
Staatsgerichtshof, Bayer. 603, 612, 64 2, 68 2, 69 2
Staatsgewalt, Art der Ausübung 4 2; Trägerschaft 2 9
Staatsgrenze 9 2
Staatskanzlei 52, 53 5–6, 76 8
Staatsminister s. Minister
Staatskirche 142 2–9, 143 7; staatskirchliches System **Vor** 142 5
Staatskirchenverträge 182 4; Fortgeltung 182 5
Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften 145; Ablösungsauftrag 145 11
Staatsnotstand 48; Allgemeines III 11, 4
Staatspräsident III 5, 7, 18 4, 43 1, 44 1, 44 7, 44 9, 47 2, 47 6–7, 48 1, 72 1
Staatsrat 93 2
Staatsregierung, Amtsdauer 43 7, 44 6; Aufgaben, Befugnisse und Pflichten III 5, 6, IV 101, 24 2–4, 39 4, 40 4, 43 3, 48 4, 55 2–12, 74 5, 74 7–8, 77 5, 80 5, 83 11; Beschlußfassung 54; Bildung III 5, 4, 44 3; Entlassung 80 3; Geschäftsordnung 53; Geschäftsverteilung 49 2–3, 53, 55 7; Geschichtliches 43 2–3; – als „Landesregierung“ 43 5, 55 9; Ministerrat 47 3, 54; Sitz 17 3; Stellung III 5, 4, III 5, 6, 43 3–5, 55 4; Träger der vollziehenden Gewalt 5 7; Verkehr mit Landtag und Senat 55 10; Zusammensetzung 43 6; Zuständigkeiten III 8, 5, s. oben „Aufgaben“
Staatsschuldenverwaltung 82 5
Staatssekretäre III 8, 4, 43 6, 45, 50 2, 50 6–7, 51 4, 52 4, 54 8, 56–59, 61 3–4, 61 6–8; s. auch Minister
Staatsverträge IV 54, 56–62, 72 4–9, 72 11, 72 13, 77 9, 181 2, 182 3; – mit den Kirchen s. Staatskirchenverträge
Staatsverwaltung s. Verwaltung
Staatswappen 1 7–9
Stabilitätsgesetz **Vor** 151 15–16
Städte, kreisunmittelbare (= kreisfreie) 9 2, 9 7–8
Steuererfindungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände 83 6
Steuergesetzgebung und -verteilung 78 10–13, 123 10
Steuer- und Abgabenrecht, rechtsstaatliche Erfordernisse 3 9
Stiftungen 55 16
Stimmkreise 14 10
Strafrecht, rechtsstaatliche Grundsätze 3 12
Subdelegation s. Delegation
Subordinationsrechtliche Verträge 55 3
Subsidiaritätsprinzip 3 4, 11 12, 77 3, 83 10
Subventionen 11 8, 55 3, 77 9, 78 2, 145 4, **Vor** 151 17, 153 8; 157 5
Suspension von Grundrechten s. Grundrechte
Tarifvertragsrecht, Verhältnis zur BV IV 44–45
Theologische Fakultäten 150 7–19; Aufgaben 150 10; Bestand 150 9; kirchliche Mitwirkungsrechte 150 15–19; Rechtsstellung 150 12–14
Todesstrafe 47 7
Totalitarismus 2 3
Transformation 72 4–4b, 72 6–8, 84 4
Treuepflicht, staatsbürgerliche 117 5
Überhangmandate 14 9, 14 25
Übermaßverbot 3 4
Überpositives Recht 60 5
Ungeschriebene Rechtssätze und BV IV 47–48
Universitäten 35 4, 9, 55 8, 55 15, 76 5
Unmittelbare Wahl 14 6
Unterdrückung der staatsbürgerlichen Freiheiten 15 5
Unternehmen der öffentlichen Hand 55 15
Unternehmenszusammenschlüsse 156 2–3
Untersuchungsausschüsse 25
Untersuchungsgrundsatz bei Verfassungsbeschwerde 120 85
Urheberrechtsschutz 162 2
Verbandsaufsicht 55 13, 55 17; s. Staatsaufsicht
Verbrauchssteuern 123 8
Vereinigtes Wirtschaftsgebiet IV 17–18
Vereinigungsfreiheit, religiöse 142 10–13; – und Austritt aus Religionsgemeinschaften 143 Abs. 3 14–15
Verfassung, Allgemeine Tendenz III 2; Aufbau III 3; Einschränkungen ihrer

- Geltung 70 9–10, 75 2; Entwicklung seit 1803 II 4–9, III 1, III 3; Erschwerung von Änderungen 75 8; Gliederung III 3
- Verfassungsänderung** III 4, 2, III 4, 4, III 7, 3, IV 1, 2 8, 5 6, 40 5, 74 2–3, 75
- Verfassungsänderungen seit 1818** II 6
- Verfassungsbeschwerde** 120; Abhilfungsverfahren 120 49–52; Beschwerdeberechtigung 120 4–11; Beteiligte 120 76–78; Einstweilige Anordnung 120 105; Erledigung 120 93; Form 120 64–65; Fristen 120 53–60; – als Grundrecht III 11, 11; – im Notstandsrecht 48 8; Rechtskraft 120 99–103; Rechtsschutzbedürfnis 120 70–72; Rechtswegerschöpfung 120 44–48, 69; Schutzobjekt 120 12–24; Subsidiarität 120 43–52; Verfahren 120 82–89; Verhältnis zur bundesrechtlichen Verfassungsbeschwerde 120 74; Verwirkung 120 61; Wesen 120 2; Wirkung der Entscheidung 120 94–98; Zurücknahme 120 92
- Verfassungsdurchbrechung** 75 2; s. Verfassungsänderung
- Verfassungsentwicklung von 1803 bis 1945** II 4–9, III 1, III 3
- Verfassungsgebung**, Bindung an die Idee des Rechts 60 5; s. Verfassungsänderung
- Verfassungsgerichtsbarkeit, Verfassungsgerichtshof**, Allgemeines III 3, 4, IV 103, 60 2; Angliederung an OLG München III 5, 8, 68 3; Aufgaben III 5, 8; Bundesrecht IV 53–53a, 60 6; Geschichtliches 60 2–3, 61 2, 64 2, 68 2, 69 2; Inhalt der Entscheidung s. bei den einzelnen Zuständigkeiten; Rechtsprechung 3 4–12, 55 6, 60 7, 70 10; Stellung III 5, 8; Zusammensetzung III 5, 8, 33 6, 68 4; Zuständigkeiten 15 7–8, 17 4, 19 2–6, 28 2, 28 8, 33 2–6, 35 5, 48 8, 61–67, 75 7, 92
- Verfassungsgeschichte seit 1803** II 4–9, III 1
- Verfassungsgesetze seit 1808** II 4–9; seit 1919 II 7
- Verfassungsstreitigkeiten** 17 4, 25 4, 28 8, 35 5, 40 4, 42 5, 44 5, 44 9, 47 4, 48 6, 48 8, 64, 75 7, 80 2
- Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. 8. 1919** II 7, 186 2
- Verfassungsurkunde des Königreichs Baiern vom 26. 5. 1818** II 5
- Verfassungsverständnisse** II 5, 78 2
- Verfassungswidrige Verfassungsnorm** 60 5
- Verfassungswirklichkeit** 13 9, 43 4, 4 75
- Verfügungsgrundsatz** in Verfassungsbeschwerde 120 82
- Vergesellschaftung** s. Sozialisierung
- Vergleich** in Verfassungsbeschwerde 120 83
- Verhältnismäßigkeit** s. Grundsatz der –
- Verhältnis-**(bzw. Mehrheits-)wahl 14 8–9; d'Hondtsches Verfahren 14 8, 14 25; Verbesserungen 14 9, 14 13, 14 16
- Verkündung** von Gesetzen und Rechtsverordnungen s. Bekanntmachung
- Verordnungsrecht des Bundes** und BV IV 42
- Vertragsfreiheit** 151 5
- Vertrauensschutz** 3 6
- Vertretung Bayerns nach außen** 21 2, 44 7, 47 6
- Verwaltung**, Allgemeines III 9; Aufbau 94 5; s. Beamtentum; Einheit der – 77 6; Grundsätze III 8, 7, III 9, 1; mittelbare 55 13; Trennung von der Rechtspflege 5 9; Vollzug der Bundesgesetze 77 9
- Verwaltungsabkommen** 72 5–7, 72 10, 72 12, 77 9
- Verwaltungsakte** 55 3–4, 70 3–4, 77 2, 77 9 (überregionale); 83 14, 93 4
- Verwaltungsautonomie der Gemeinden** 11 5
- Verwaltungsbeschwerden** 55 18
- Verwaltungsgemeinschaft** 9 2, 7a, 11 16
- Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verwaltungsgerichtshof** III 10, 68 2–4, 83 14, 93
- Verwaltungsverordnungen** 55 4–5, 55 7, 70 3 77 2, 77 9–10
- Veto, suspensives** (bzw. devolutives) 34 6, 39 2
- Volk**, Allgemeines III 5, 3; als Gesetzgeber 5 6; Träger der Staatsgewalt 2 9, 5 2; Willensbildung des –es 2 10
- Völkerrecht** und BV IV 91–98; – und förderative Ordnung IV 58; – als Verfassungsbeschwerdegegenstand 120 23; völkerrechtliche Beziehungen Bayerns IV 91–98
- Völkerrechtssubjekte** 1 4, 72 4–6
- Volksabstimmung vom 1. 12. 1946** III 1, 3
- Volksbegehren** III 4, 3, 40 5, 70 2, 73 3, 74
- Volksentscheid** III 4, 3, 18 5, 70 2, 73, 74, 75 6
- Volksstaat** s. Demokratie
- Volks- und Berufsschulwesen** 83 4
- Volksvertretung** als Gesetzgeber 5 6; s. Landtag; Senat keine – 5 6, 34 2
- Vollziehende Gewalt**, Ausübung 5 7; Organe III 8
- Vollzugsbehörden** s. Behörden
- Vorbehalt des Gesetzes** 55 3, 70 3
- Vormundchaftswesen** 83 4