

BAVARIA FELIX

Ein Land, das Heimat ist
und Zukunft hat

Herausgegeben
von
Bernd Rill

VERLAG R. S. SCHULZ

6867293-4



Copyright © 1986 by Verlag R. S. Schulz
Inh.: Dr. jur. h. c. Rolf S. Schulz
8136 Percha am Starnberger See, Berger Straße 8 bis 10
8136 Kempfenhausen am Starnberger See, Seehang 4
Telefon 0 81 51 / 1 49-0, Telex 05 26 427 buch

Alle Rechte,
insbesondere das Recht
der Vervielfältigung und Verbreitung sowie
der Übersetzung, vorbehalten.
Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung
des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder
verbreitet werden.

Umschlagentwurf: Paul Delly
Umschlagfoto:
Rechts oben: Wolfgang Eltrich
Links unten: Luftbildverlag Hans Bertram
Rechts unten: Team 70
Gesamtherstellung: Brönnner & Daentler KG, Eichstätt

ISBN 3-7962-0182-2

Sie erreichen uns auch über



P 26/13596

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	9
I. Neubeginn – Die Gründung der Zweiten Bayerischen Republik 1945/46	11
(Prof. Dr. Karl Bosl, München)	
II. Das politische Leben – Die Grundlagen der politischen Parteien	23
(Prof. Dr. Gabriel Ott, Bamberg)	
1. Die allgemeinen geschichtlichen Grundlagen	23
2. Die Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU)	25
3. Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) in Bayern	31
4. Die Freie Demokratische Partei (F.D.P.) in Bayern	36
5. Wahlanalysen – Trends und Resümee	38
6. Die einzelnen bayerischen Regierungen und Landtage vom Dezember 1946 bis 1985	41
(Prof. Dr. Peter Claus Hartmann, Passau)	
a) Das erste und zweite Kabinett Ehard (1946–1950)	42
b) Die dritte Regierung Ehard (1950–1954)	49
c) Die Vierer-Koalition (1954–1957)	51
d) Die Kabinette Seidel und Ehard (1957–1962)	52
e) Die Ära Goppel (1962–1978)	55
f) Die Ära Strauß (ab 1978)	59
III. Bayern als Staat mit föderalistischem Selbstbewußtsein	63
1. Die Bayerische Verfassung	63
(Prof. Dr. Hans F. Zacher, München)	
a) Vorgeschichte	63
b) Entstehungsgeschichte der Bayerischen Verfassung vor 1946	64
c) Die Struktur der Verfassung	64
d) Überlagerungen	66
e) Trotzdem: Der Lebenswert der Bayerischen Verfassung	67
f) Spannungen	73
2. Bayern und der Bund	75
(Staatsminister a. D. Prof. Dr. Theodor Maunz, München)	

	Seite
a) Vor dem Zusammentritt des Parlamentarischen Rates . . .	75
b) Verhältnis Bayerns zum Parlamentarischen Rat und zum Grundgesetz	78
c) Grundgesetz und Föderalismus	79
d) Einzelprobleme des Föderalismus	85
3. Bayerns Initiativen zur Bewahrung und Stärkung des Föderalismus	89
(Peter Schmidhuber MdL, Bayerischer Staatsminister für Bundesangelegenheiten)	
a) Initiativen zur Stärkung der Stellung des Landtags	89
b) Mitwirkung in gemeinsamen Institutionen der Länder . .	91
c) Staatsverträge mit anderen Bundesländern	93
d) Neugliederung des Bundesgebietes	95
e) Der Kampf gegen die Aushöhlung des Föderalismus durch die SPD/FDP-Regierung 1969–1982 . .	97
IV. Die Entwicklung des Landes	99
1. Die Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge	99
(Dr. Heinrich Kuhn, Sudetendeutsches Archiv)	
2. Landwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Ökologie	105
(Regierungsdirektor Josef Miller, Bayerisches Staats- ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)	
a) Situation nach 1945	105
b) Landflucht und Übergang vom Gesinde zum mechanisierten bäuerlichen Familienbetrieb	107
c) Bayerische Bauern im EG-weiten Wettbewerb	108
d) Konzeption einer eigenständigen bayerischen Agrarpolitik («Bayerischer Weg»)	109
e) Landwirtschaft und Umwelt	111
f) Landwirtschaft und EG-Agrarpolitik	114
3. Vom Agrarstaat zum Industriestaat	118
(Prof. Dr. Wolfgang Zorn, München – unter Mitarbeit von Marcus Kleiner)	
a) Voraussetzungen	118
Soziale Marktwirtschaft als Entwicklungsprogramm	
Wirtschaftspolitik des Freistaates	
	120
b) Leistungen	122
Das Kreditwesen	
	122

	Seite
Verkehr	124
Energiepolitik	127
Gewerbe- und Industriepolitik	131
Zukunftsindustrien	135
Die Bauwirtschaft	137
Fremdenverkehr	138
Beschäftigung	138
Ausländische Arbeitnehmer	140
c) Ergebnisse	141
Wirtschaftswachstum	141
Wirtschaft und Industriegesellschaft	147
4. Bayern als Kulturstaat	149
a) Tradition und Verfassungsauftrag	149
b) Bildungs- und Schulwesen	151
c) Wissenschaft und Forschung	156
d) Heimat- und Denkmalschutz	158
e) Museen und Theater	159
f) Die Musikpflege	161
g) Bibliothekswesen, Erwachsenenbildung	162
5. Medien in Bayern	164
(Regierungsdirektor Dr. Hansjörg Kuch, Bayerische Staatskanzlei)	
V. Bayerns Rolle in der Deutschlandpolitik	169
(Prof. Dr. Dieter Blumenwitz, Würzburg)	
1. Das deutschlandpolitische Engagement Bayerns seit 1946	169
2. Die Bundesrepublik, das westliche Bündnis und Bayern	171
3. Bayern erstreitet das Urteil des Bundesverfassungs- gerichts zum »Grundlagenvertrag«	172
4. Bayerns Stellungnahme zur Schlußakte von Helsinki 1975	175
5. Bayern und die deutsch-deutsche Grenzkommission	177
6. Deutschlandpolitische Initiativen Bayerns ab 1982	179
VI. Bayern und Europa	181
(Ministerialrat Dr. Rainer Scholle, Bayerische Staatskanzlei)	
1. Die Beteiligung der Länder am Entscheidungs- prozeß der EG	183
a) Bundesrat	185
b) Neues Länderbeteiligungsverfahren	186

	Seite
c) Sonstige Einflußmöglichkeiten	186
d) Länderbeobachter	187
2. Erfolgreiche Milderung der Randlage Bayerns	190
 Nachwort	 195
 Literaturauswahl	 199

III. Bayern als Staat mit föderalistischem Selbstbewußtsein

1. Die Bayerische Verfassung

a) Vorgeschichte

Seine erste Verfassung im modernen Sinne bekommt Bayern 1808. Seit 1803 war Bayern weit über die Grenzen des Stammesherzogtums hinaus gewachsen. 1806 war es Königreich geworden. Die Verfassung sucht nun dem durch die Heterogenität seiner Landesteile belasteten Königreich eine einheitliche Grundordnung zu geben. Sie bringt rechtsstaatlichen Fortschritt. Das Konzept einer »Nationalrepräsentation« ohne Demokratie bleibt jedoch, wie manches andere Stück dieser Verfassung, unausgeführt.

Erst 1818 kommt es zu einer »wirklichen« Verfassung. Sie ist die Grundordnung des Landes für genau ein Jahrhundert. Sie folgt dem konstitutionellen Prinzip, wonach der Monarch die Gesetzgebung mit dem Parlament teilt. Das Parlament besteht aus zwei Häusern: der aristokratischen Kammer der Reichsräte und der demokratischen Kammer der Abgeordneten. Die Verfassung garantiert in einem umfassenden Katalog Grundrechte. Und um diese zu gewährleisten, gibt es sogar eine Verfassungsbeschwerde, über die freilich Parlament, König und Staatsrat befinden. Die Konstitution, wie sie dem Land 1818 vom König gegeben wird, ist weiterer Entwicklung bedürftig. Die Kammer der Abgeordneten etwa wird zunächst von ständisch gegliederten Gruppen mittelbar gewählt. 1848 wird die ständische Gliederung der Wählerbasis durch ein im Prinzip allgemeines und gleiches Wahlrecht ersetzt. Zugleich wird eine Rechtsbindung des Königs dadurch bewirkt, daß seine Handlungen der Gegenzeichnung der Minister bedürfen und diese damit die rechtliche Verantwortung übernehmen. Die völlige Trennung der Gerichte von der Verwaltung läßt bis 1862 auf sich warten. Und 1906 wird die direkte Wahl zur Kammer der Abgeordneten eingeführt.

1918 beseitigt die Revolution die Monarchie. Nach langem Ringen zwischen dem Räteregime und dem im Januar 1919 gewählten Landtag bleibt dieser Sieger. Im August 1919 beschließt er die erste demokratische Verfassung des Landes, die in Analogie zur »Weimarer Verfassung« des Reiches »Bamberger Verfassung« genannt wird; denn der Landtag hatte sich aus dem umkämpften München nach Bamberg zurückgezogen. Diese

Bamberger Verfassung ist eine demokratische Verfassung einfachster Struktur: Ein-Kammer-Parlament, parlamentarische Verantwortung der Regierung. Als einzige Besonderheit bleibt die Sicherung der Grundrechte durch eine Verfassungsbeschwerde, die nunmehr vom beschwerten Bürger an den Staatsgerichtshof gerichtet werden kann, zu vermerken. Wie die Reichsverfassung, so leidet auch die Wirksamkeit der Landesverfassung unter dem Gebrauch des Notverordnungsrechts und, von 1930 an, unter dem Zerfall der parlamentarischen Mehrheit. 1933/34 transformieren die Nationalsozialisten das Reich von der Demokratie zur Diktatur, vom Rechtsstaat zum totalitären Staat und vom Bundesstaat zum Einheitsstaat. Die Landesverfassung verliert jegliche Wirkmöglichkeit so sehr, daß ihre förmliche Geltung gar nicht mehr zur Debatte gestellt wird.

b) Entstehungsgeschichte der Bayerischen Verfassung vor 1946

1945 brach dieses nationalsozialistische Reich zusammen. Die amerikanische Besatzungsmacht erkannte den Fortbestand Bayerns an und bestellte dem Land einen Ministerpräsidenten (Wilhelm Hoegner). Im Februar 1946 bestellte er einen vorbereitenden Verfassungsausschuß. Am 30. Juni 1946 wählte das Land eine Verfassunggebende Landesversammlung. Diese beriet die Verfassung vom Juli bis zum Oktober 1946. Am 1. Dezember 1946 wurde sie durch Volksentscheid bestätigt. Von 4 210 636 Stimmberechtigten gaben 3 188 255 ihre Stimme ab, 2 960 579 Stimmen waren gültig. Davon lauteten 2 090 444 auf Ja und 870 135 auf Nein. Wie die Präambel der Verfassung sagt: »Angesichts des Trümmerfeldes, zu dem eine Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott, ohne Gewissen und ohne Achtung vor der Würde des Menschen die Überlebenden des Zweiten Weltkriegs geführt hat«, gab »sich das Bayerische Volk, eingedenk seiner mehr als tausendjährigen Geschichte«, eine »demokratische Verfassung«.

c) Die Struktur der Verfassung

Bei der Gestaltung der Verfassung sah man sich vor die Herausforderung gestellt, der nationalsozialistischen Menschenverachtung schon äußerlich dadurch entgegenzutreten, daß der Einzelmensch und seine Rechte an die

Spitze der Verfassung gestellt werden. Die Verfassunggebende Landesversammlung verweigerte sich ihr. Hans Nawiasky, einer der maßgeblichen Autoren des Verfassungstextes, formulierte, »daß man zunächst auf den staatsrechtlichen Trümmern, welche das zusammengebrochene Regime hinterlassen habe, das Gebäude des bayerischen Staates neu errichten müsse; erst wenn der Staat wieder aufgebaut sei, könne von Rechten der Einzelperson und von einem Gemeinschaftsleben die Rede sein.« Was die Verfassung bringen konnte und sollte, waren nicht Rechte »an sich«. Was die Verfassung bringen konnte und sollte, war ein Staat, der den Menschen respektiert und seine Rechte schützt. Und so beginnt die Verfassung damit, daß sie den Staat organisiert.

Aber nicht, weil sie diesem Staat einfach Vollmacht geben möchte. Nicht, weil sie der Ort der Menschen im Gemeinwesen nicht interessiert. »Bayern«, sagt die Verfassung gleich in einem der ersten Artikel, »ist ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat. Er dient dem Gemeinwohl«. Vor den Grundrechten steht sodann der Satz: »Die Verfassung dient dem Schutz und dem geistigen und leiblichen Wohl aller Einwohner«. Und die Verfassung sagt sehr genau, was sie damit meint. Der Rechtsstaat manifestiert sich in einem umfangreichen Katalog von Grundrechten. Der Kulturstaat äußert sich in den Normen und Programmen über Bildung, Schule, Wissenschaft und Kunst. Der Sozialstaat entfaltet sich in einem Konzept der Wirtschaft und der Arbeit.

Dabei ist diese Verfassung nicht eigentlich eine individualistische. Gewiß dienen ihre Grundrechte vor allem dem einzelnen. Und gewiß auch sind diese Grundrechte das Effektivste, was die Verfassung an Gegenrechten gegen den Staat gibt. Aber die Verfassung sieht den Menschen in vielfältigen Gemeinschaften. Ehe und Familie sowie die Religionsgemeinschaften garantiert sie in besonderen Grundordnungen. Gewerkschaften, Berufsverbände, Wohltätigkeitsorganisationen finden Anerkennung. Auch Formen der Selbstverwaltung, insbesondere der immer wieder betonten örtlichen Gemeinschaft, gehören in dieses vielfältige Bild, das die Verfassung von den Strukturen zwischen dem Staat und dem Individuum zeichnet. Einbindung des einzelnen aber auch durch Bindung seiner Rechte! Das Eigentum ist das intensivste Beispiel. Kapital, Boden, Naturschätze usw. finden je besondere Ordnungen. Ein Staat, der »dem Gemeinwohl dient«, braucht auch Bürger, die auf das Gemeinwohl verpflichtet sind. Und auch hier stellt sich die Verfassung gegen die Stimmung der Zeit, die nach der nationalsozialistischen Hybris der Pflichten nur noch von Rechten sprechen wollte. Neben den Grundrechten formuliert sie auch Grundpflichten. »Der ungestörte Genuß der

Freiheit für jedermann hängt« – sagt die allgemeinste dieser Grundpflichten – »davon ab, daß alle ihre Treuepflicht gegenüber Volk und Verfassung, Staat und Gesetzen erfüllen. Alle haben . . . an den öffentlichen Aufgaben Anteil zu nehmen und ihre körperlichen und geistigen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert«.

Die Verfassung sollte – wie Ministerpräsident Wilhelm Hoegner bei der Eröffnung der Verfassungsgebenden Landesversammlung meinte – »zunächst eine Bayerische Verfassung werden. Wenn es das Schicksal mit dem deutschen Volke gut meint«, werde »sie Vorläufer und vielleicht Vorbild einer künftigen deutschen Verfassung sein.« So stellt die Verfassung sich auch betont unter das Völkerrecht. Zwischen Bayern und anderen Staaten sollte außer dem Völkerrecht nichts stehen, was nicht durch den Willen Bayerns legitimiert wird.

d) Überlagerungen

Von der Kompetenz her wie in der Sache erhebt die Verfassung also den Anspruch umfassender Maßgeblichkeit für ein Bayern, das sich selbst genug ist und über sich selbst bestimmt. Von Anfang an aber war diese Maßgeblichkeit ganz wesentlich beschränkt. Zunächst war Bayerns Staatlichkeit noch dem Willen der Besatzungsmacht ausgeliefert. Aber auch der Länderrat und die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes übten Machtbefugnisse aus, die nicht der Bayerischen Verfassung unterstanden. 1949 kam es dann zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Dieses geht nicht nur selbst der Bayerischen Verfassung vor. Es etabliert auch die vielfältigen und weitreichenden Befugnisse des Bundes, deren Ausübung der Kontrolle der Bayerischen Verfassung entzogen ist. Doch ist es bei dieser bundesstaatlichen Verlagerung und Überlagerung nicht geblieben. Jenseits aller historischen Erfahrungen haben sich neue politische und rechtliche Ebenen gebildet, von denen immer mehr Landesfunktionen aufgenommen wurden und werden und von denen immer mehr Wirkungen auf die Länder ausgehen. Es sind dies vor allem drei Ebenen: die interföderative Ebene der Zusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund, die supranational-europäische Ebene, und die international-völkerrechtliche Ebene.

Bayerische Staatlichkeit war und ist durch diese Einbindung in diese drei Ebenen einem überaus komplexen, permanenten, umfassenden und schwerwiegenden Prozeß der »Veräußerung« ausgesetzt. Und dieser Prozeß ist gerade unter dem Aspekt der Bedeutung der Landesverfassung auf eigentümliche Weise zwiespältig. Auf der einen Seite geht dem Land

die in sich geschlossene, autonome Wahrnehmung für immer mehr Aufgaben verloren: sei es, daß sie völlig auf eine andere Ebene abwandern; sei es, daß diese Wahrnehmung irgendwelchen Einwirkungen von einer anderen Ebene her ausgesetzt ist. Auf der anderen Seite vollzieht sich ein Prozeß der Kompensation. Das Land wirkt in immer mehr Angelegenheiten auf immer mehr Ebenen mit. Wir kennen diesen Prozeß zunächst aus der bundesstaatlichen Entwicklung. Das traditionsreichste und mächtigste Instrument solcher Ausstrahlung der Landespolitik auf die Bundesebene ist der Bundesrat. Eine Fülle von anderen Institutionen, Organen und Verfahren eröffnet den Ländern die Mitwirkung an den Funktionen vor allem des Bundes und der anderen Länder. Für die Verfassung ist diese Außenwendung bayerischer Staatstätigkeit trotz, ja auch wegen des kompensatorischen Gewinns ein Verlustgeschäft. Je mehr das Land Bayern in die kollektiven Prozesse und gemeinsamen Organisationen des Bundes, der interföderativen Kooperation und der internationalen Zusammenarbeit eintaucht, desto mehr verliert die Verfassung des Landes an steuernder Kraft.

e) *Trotzdem: Der Lebenswert der Bayerischen Verfassung*

Funktion und Besonderheit der Landesverfassung

Die Landesverfassung ist heute also nur mehr eine von vielen Determinanten für die Situation des Landes. Aber als solche ist sie wesentlich und unverzichtbar. Denn wie sehr auch Bedingungen für das Leben in Bayern von außen gesetzt sein mögen, so nehmen jene externen Systeme der Landesverfassung doch die eine Aufgabe nicht ab: die innere Ordnung des Landes, seine Organisation und die Grundorientierung auf jene Sachbereiche, in denen das Land noch autonom ist, und damit auch die Grundlegung des Potentials an Behauptung und Einfluß nach außen, das sich aus dem »Wie« seiner Staatlichkeit ergibt.

Die Antwort der Bayerischen Verfassung ist – sieht man einmal von dem bayerischen Unikat des Verfassungsbekennnisses zum Kulturstaat ab – im Grundsatz die, welche sie mit den Verfassungen der anderen Bundesländer teilt und welche Art. 28 des Grundgesetzes den Ländern auch auferlegt. Es ist die Antwort der Demokratie, der Republik, des Rechtsstaates und des Sozialstaats. Wir wissen um die Richtigkeit und die Unvermeidlichkeit dieser Antwort. Aber wir wissen auch um die Gefährdungen, die damit einhergehen. So ist es vor allem die *Verwirklichung*

dieser Grundsätze, die den besonderen Beitrag der Bayerischen Verfassung zum *bonum commune* in Bayern ausmacht. Und hierin zeichnet sich die Bayerische Verfassung in der Tat durch eine Reihe von Eigentümlichkeiten aus, kraft derer sie sich eindrucksvoll und wirksam von den Verfassungen aller anderen Länder unterscheidet.

Die differenzierte, bürgeroffene Demokratie

Sie liegen zunächst in der in der Verfassung angelegten *Differenzierung der Macht und der politischen Willensbildung*. Der *Landtag* ist in einem »verbesserten Verhältniswahlrecht« zu wählen. Das bedeutet Aufgliederung des Wahlvorgangs auf überschaubare Räume: auf die Landkreise und kreisfreien Städte für die »Einerwahl«; auf die Regierungsbezirke für die Listenwahlen. Und es bedeutet für diese Listenwahl noch einmal jene weitreichenden Möglichkeiten individueller Kennzeichnung, die es den Bürgern Bayerns erlauben, nicht nur Parteien, sondern – auch im Rahmen dessen, was die Parteien anbieten, – bestimmte Menschen zu wählen.

Der *Landtag* teilt sodann, wenn auch sehr ungleich, die Funktion der parlamentarischen Repräsentation mit dem *Senat* – der einzigen zweiten Kammer in einem Land der Bundesrepublik. Die 60 Senatoren werden, wie die Verfassung sagt, von den »sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes« gewählt. Diese haben so eine Spur von Anteil an der Funktion der Parteien, zwischen dem Volk und seiner Repräsentation zu vermitteln. Und neben den von den Parteien geprägten Abgeordneten haben die von der Parteipolitik distanzieren Senatoren Einfluß auf die Gesetzgebung und die Arbeit der Regierung. So marginal diese Korrektur an einem Parteienstaat voller Parteienverdrossenheit sein mag: immerhin gibt es sie. Sie gewährt etwa den Vertretern der Gewerkschaften genauso verlässlich, selbstverständlich und unabhängig von den Mehrheiten im *Landtag* Teilhabe am parlamentarischen Geschäft wie den Vertretern der Bauern.

Die repräsentativen Organe wiederum teilen ihre Gewalt mit dem *Volk*, das allein die Verfassung ändern, das Gesetze verlangen und über sie abstimmen kann und das befugt ist, den *Landtag* aufzulösen. Gerade die Verfassungsinitiativen des Volkes haben sich immer wieder als sehr belebende Elemente der bayerischen Demokratie erwiesen. Das Grundgesetz kennt kein einziges dieser »Volksrechte«, und andere Landesverfassungen sind darin sehr viel zurückhaltender. Alles in allem: eine Differenzierung der politischen Prozesse und eine vielfältige Öffnung des

politischen Systems auf das Volk, auf den Bürger hin, die in diesem Maße und dieser Dichte in keinem Bundesland, geschweige denn im Bund, eine Parallele finden.

Die Verfassung vertieft diese Differenzierung und Öffnung durch den Akzent, den sie auf die *territoriale Stufung* des Gemeinwesens und die demokratische Vitalität aller Stufen legt. Die Strukturen, die sie so anlegt, sind die folgenden: der vierstufige Aufbau des Gemeinwesens in den Ebenen der Gemeinden, der Landkreise, der Bezirke und des Staates; das Nebeneinander von Staats- und Selbstverwaltung in den Ebenen der Landkreise und Bezirke; und die Volkswahl zu den Gemeinde-, Kreis- und Bezirksräten. Und der Gesetzgeber wurde dadurch ermutigt, hinzuzufügen: ein Maximum an Persönlichkeitswahl zu den Gemeinde- und Kreisräten; die Volkswahl der Bürgermeister und Landräte; und die Leitung auch der staatlichen Kreisverwaltungsbehörde, des Landratsamtes, durch den volksgewählten Landrat. Einmal mehr: kein anderes Land der Bundesrepublik kennt eine vergleichbar intensive Gliederung des Gemeinwesens und einen vergleichbaren Grad von Volksrechten auf allen Stufen dieses Aufbaues.

Die Eigenständigkeit der Exekutive

Zugleich ist dies auch ein Zugang zu der Aufmerksamkeit und Sorgfalt, mit der die Verfassung gerade die Exekutive gestaltet. Die richtige Gliederung ist ihr ebenso wichtig wie das Zusammenspiel von demokratischer Legitimation, Sachkompetenz, demokratischer Verantwortung und rechtlicher Kontrolle. Nur zwei Beispiele können hier noch genannt werden: die Ressortzuständigkeit und -verantwortung der Minister und die Gewährleistung eines qualifizierten und gesicherten Beamtentums, das der politischen Führung seine komplementäre Sachkompetenz entgegensetzen kann. In der Tat zählten gerade Qualifikation und Integrität des Beamtentums seit dem 19. Jahrhundert zu den wichtigsten Gründen für die innere Wohlfahrt und das äußere Ansehen des Landes.

Der Verfassungsgerichtshof

Hinsichtlich der unabhängigen *richterlichen Gewalt* und des *Schutzes, den sie gegen die Obrigkeit bietet*, ist das Grundgesetz im allgemeinen zwar über die Bayerische Verfassung wesentlich hinausgegangen. Die

Durchsetzung der Landesverfassungen durch ihre Verfassungsgerichtsbarkeit hat das Grundgesetz aber den Ländern überlassen. Und die Bayerische Verfassung hat dem *Verfassungsgerichtshof* ein Äußerstes an Zuständigkeit gegeben, um die Verfassung zu gewährleisten und zu entfalten. Neben der Verfassungsbeschwerde, mit der jeder Bewohner Bayerns die Verletzung seiner verfassungsmäßigen Rechte geltend machen kann, steht die »Popularklage«, die jedermann – *quivis ex populo* – mit der Behauptung erheben kann, eine Rechtsnorm verletze ein Grundrecht. Jeder Bürger ist so zum Hüter der Grundrechte bestellt. Wiederum: kein anderes Land der Bundesrepublik kennt eine Verfassungsgerichtsbarkeit von so umfassendem Auftrag, kennt so umfassende Bürgerrechte darauf.

Aspekte der Bewertung

Entgegen allen gängigen Vorurteilen von bayerischer Rückständigkeit und Demokratieferne, ist kein anderer deutscher Staat – weder der Bund noch die Länder – so vielfältig gegliedert, so auf den Bürger hin geöffnet, so voller innerer Ausgleichs- und Kontrollmechanismen wie Bayern. Was dies wert ist, ergibt sich klar im Gegenlicht der politischen Mehrheitssituation in Bayern. In den 39 Jahren seit 1946 hatte die CSU während 27 Jahren die absolute Mehrheit im Landtag – von 1962 bis jetzt ununterbrochen. Seit 1970 hält sie mehr als 60 % der Sitze. Demokratie aber ist die Staatsform der kleinsten auf Dauer vernachlässigten Minderheit. Somit kann die lange und massive Herrschaft einer Mehrheit zu einer Spannung, letztlich einer Entfremdung zwischen einer Minderheit und dem System der Demokratie führen. Es ist auch ein Verdienst der Verfassung, die Stabilität und Massivität der Mehrheit mit dem Verlangen der Minderheit auf Rücksicht, Einfluß und Hoffnung glaubwürdig versöhnt zu haben.

Mit all dem soll nicht behauptet werden, Bayern sei ein verfassungspolitischer Himmel und die Verfassungswirklichkeit das vollkommene Glück. Die »Veräußerung« bayerischer Staatlichkeit hat die Staatskonstruktion auch im Inneren verschoben. Die Exekutive ist über den Bund und die interföderative Kooperation in legislative Funktionen hineingewachsen. Der Landtag hingegen kompensiert den Schwund gesetzgeberischer Funktionen durch die Hinwendung zum Administrativen. Auch in der Staatsregierung haben sich Ungleichgewichte eingestellt.

Auch die Überzeugung von der Notwendigkeit eines ohne Rücksicht auf die Parteipolitik durch Sachkompetenz legitimierten Beamtentums als

eines Widerlagers der Politik hat heute nicht mehr bei allen, auf die es ankommt, jene Allgemeinheit und Festigkeit, die früher Bayern von anderen Ländern und vom Bund unterschied. Aber die Verfassung hat es in allen diesen Fragen besser gewußt und richtig gesagt.

Indem hier von den Vorzügen der Verfassung gesprochen wird, soll auch nicht geleugnet werden, was mit der politischen Mentalität des Landes an Versuchungen und Gefahren einhergeht. Politische und gesellschaftliche Bedingungen lähmen auch differenzierte Mechanismen der Sicherung. Und was so »das andere Bayern« genannt wird und in der Tat die Identität des Landes mit ausmacht, hat es gewiß nicht immer leicht. Aber die Verfassung konnte und könnte nicht mehr als geschehen dafür tun, daß die Verhältnisse in Bayern politisch so offen sind und bleiben als möglich.

Grundrechte

Dies leistet die Verfassung freilich nicht nur durch die Staatsorganisation. Nicht weniger wichtig dafür sind die *Rechte*, die sie den *Menschen und ihren Gemeinschaften* gibt und sichert. Und die Verfassung übernimmt hierbei nicht nur die überkommenen Kataloge der Weimarer und der Bamberger Verfassung. Sie entwickelt in Erinnerung an die Schrecken der nationalsozialistischen Herrschaft auch neue Grundrechte: den zentralen Verfassungssatz von der Menschenwürde, das Recht, sich ungehindert aus Presse und Rundfunk zu informieren, und das Asylrecht, von dem heute wohl nicht mehr viele wissen, daß seine Premiere in der deutschen Verfassungsgeschichte in Bayern stattfand.

Nun sind Landesgrundrechte und Landesverfassungsgerichtsbarkeit heute überwölbt durch die Grundrechte des Grundgesetzes und die Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts. Im europäischen Rahmen stehen dahinter noch einmal die Europäische Menschenrechtskonvention, die Europäische Menschenrechtskommission und der Europäische Menschenrechtsgerichtshof, aber auch die Europäische Sozialcharta und die Institutionen ihrer Gewährleistung. Und weltweit liegt darüber noch einmal – in der Realität freilich »hilflos« – der Schutz der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen. Die bayerische Verfassungspraxis hat die Frage, ob es da noch sinnvoll sei, die Energie bayerischer Rechtsstaatlichkeit auf bayerische Grundrechte und bayerische Verfassungsgerichtsbarkeit zu werfen, gleichwohl und zu Recht nie gestellt. Mag so der bayerische Bürger in seinen Rechten doppelt und dreifach gesichert sein –

der Schutz der Rechte des bayerischen Bürgers gegen den bayerischen Staat ist zuerst und unverzichtbar eine Sache dieses bayerischen Staates selbst.

Grundwerte

Endlich ist die Bayerische Verfassung auch eine Verfassung der *Grundwerte*. Da ist immer und immer wieder vom Gemeinwohl und von den Pflichten der Staatsgewalt und der einzelnen Bürger die Rede, dazu beizutragen. Da finden sich die Bildungsziele »Ehrfurcht vor Gott, Achtung vor religiöser Überzeugung und vor der Würde des Menschen, Selbstbeherrschung, Verantwortungsgefühl und Verantwortungsfreudigkeit, Hilfsbereitschaft und Aufgeschlossenheit für alles Gute und Schöne . . ., Liebe zur bayerischen Heimat und zum deutschen Volk und . . . Völkerversöhnung.« Da finden sich die Arbeit als »Quelle des Volkswohlstandes« und »die menschliche Arbeitskraft . . ., als wertvollstes wirtschaftliches Gut eines Volkes« dem besonderen Schutz des Staates anvertraut, während »arbeitsloses Einkommen arbeitsfähiger Personen« negiert wird. »Die Arbeiter« sollen »als gleichberechtigte Glieder der Wirtschaft . . . an den wirtschaftlichen Gestaltungsaufgaben« beteiligt werden. Bodenschätze, Kraftquellen, Verkehrsmittel und Verkehrswege sowie Unternehmen der Energieversorgung stehen in der besonderen Verantwortung des Gemeinwesens. »Der in der land- und forstwirtschaftlichen Kultur stehende Grund und Boden . . . dient der Gesamtheit des Volkes« und »soll seiner Zweckbestimmung nicht entfremdet werden.« »Kapitalbildung ist . . . Mittel zur Entfaltung der Volkswirtschaft.« »Kunst und Wissenschaft sind von Staat und Gemeinde zu fördern.« »Ehe und Familie sind die natürliche und sittliche Grundlage der menschlichen Gemeinschaft.« Familie, Mütter, Kinder und Jugendliche sind zu schützen und zu fördern.

Wir finden diese Aussagen in Grundrechten und Prinzipien, aber auch in Grundpflichten, Programmen und Deklamationen. So herrscht freilich gerade unter den Grundwerten ein großes Gefälle an Positivität; denn Grundpflichten, Programme und Deklamationen sind das rechtlich schwächste Element der Verfassung. Der Richter hat kaum Möglichkeiten, sie durchzusetzen. Sie sind auf die Politik angewiesen und auf die Gesellschaft, aus der diese Politik hervorgeht. Sie sind Argumente, die in die Politik eingebracht und in Rechtsstreitigkeiten eingeführt werden können. Und so können sie wirksam werden, wo immer es gesellschaftli-

che Kräfte gibt, die sie aufgreifen, auch gegen den Wind der Mehrheit und der Mode.

Manches braucht auch nur Zeit, um in seiner Bedeutung erkannt zu werden. Das beste Beispiel dafür ist Art. 141 der Verfassung. Er spricht von der Verantwortung des Staates und der Gemeinden »für die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft«. Er spricht davon, daß »der deutsche Wald . . . und die einheimischen Tier- und Pflanzenarten . . . möglichst zu schonen und zu erhalten« sind. Und er bringt das Recht auf den »Genuß der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur.« 1946/47 lächelte man darüber in Deutschland, auch in Bayern. Art. 141 der Bayerischen Verfassung war das verfassungspolitische Kuriosum jener Zeit. Mittlerweile wissen wir, wie seherisch diese Vorschrift war. Als 1984 die Verfassung geändert und der Umweltschutz in der Verfassung allgemeiner artikuliert wurde, war dies nur eine Fortentwicklung des Ansatzes von 1946.

Aber selbst dort, wo die Zeit blind zu sein scheint für eine Wahrheit, mag es doch ein Glück sein, eine Verfassung zu haben, die diese Wahrheit aufbewahrt. Wer heute den Verfassungssatz zitiert, daß »gesunde Kinder . . . das köstlichste Gut eines Volkes« sind, kann verlässlich mit Gelächter rechnen. In der Tat ist dieser Satz nicht geeignet, eine Rechtsnorm abzugeben. Aber nicht das ist es, was so heiter stimmt. Auch der Satz, daß die »gesamte wirtschaftliche Tätigkeit . . . dem Gemeinwohl« dient, »insbesondere der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle und der allmählichen Erhöhung der Lebenshaltung aller Volksschichten« ist wohl kein Rechtssatz. Aber er würde niemand zum Lachen bringen. Der Satz über die Kinder erheitert heute in der Sache. Und gerade deshalb sollte man dankbar für eine Verfassung sein, die so etwas Wahres dennoch sagt.

f) Spannungen

Es hängt allerdings von zu vielem ab, ob die Landesverfassung noch wirken kann. Endet etwa ein Prozeß vor einem bayerischen Gericht, so kann der Bayerische Verfassungsgerichtshof danach noch angerufen werden nachzusehen, ob die bayerischen Grundrechte gewahrt wurden. Führt aber die Revision an ein oberstes Bundesgericht, so kann dessen Entscheidung nicht mehr vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof nachgeprüft werden. Wohin das letzte Rechtsmittel führt, muß aber nun gar nichts damit zu tun haben, wie sinnvoll es ist, die Vorgänge im Lichte der

Bayerischen Verfassung zu sehen. Das ist nur ein Beispiel von unendlich vielen möglichen Beispielen dafür, wie zufällig die Wirkmöglichkeiten der Verfassung geworden sind. Gerade dies aber, daß die Verfassung einmal gilt und dann doch wieder nicht, irritiert den Bürger, schädigt das Vertrauen in die Verfassung.

Die Verfassung eines Landes hat es so nicht leicht, wahrgenommen und ernst genommen zu werden. Die politischen Bühnen des Bundes, Europas und der Welt ziehen die Aufmerksamkeit an sich und verwandeln selbst Landespolitik weitgehend zu einem mehr oder weniger relevanten Mitspiel darauf. Auf diesen Bühnen aber wird nicht nach den Regeln der Bayerischen Verfassung gespielt. Und doch lebt Bundesstaatlichkeit davon, daß Bund *und* Länder Staaten sind.