

Grundrechte im Bundesstaat

1. Einführung

Das wiedervereinigte Deutschland ist ein Bundesstaat geblieben: Aber der Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland ist mit den fünf neuen Bundesländern und mit dem ehemaligen Ost-Berlin vielfältiger geworden. Da alle neuen Bundesländer neue, eigene Verfassungen haben, die sich z.T. nicht unerheblich vom Grundgesetz und von den Verfassungen der alten Bundesländer unterscheiden, ist auch die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland – hier im weitesten Sinne gemeint, also unter Einschluß der Länder – reicher geworden.

Die Grundrechte sind heute ein nicht mehr wegzudenkender Bestandteil einer modernen Verfassung, sei es in der Weise, daß die Verfassung selbst einen Grundrechtskatalog enthält, sei es, daß sie auf die Grundrechte der Bundesverfassung verweist, indem die Landesverfassung die Grundrechte der Bundesverfassung zum Bestandteil der Landesverfassung erklärt. Nur im Bundesstaat stellt sich das Problem der sog. Doppelspurigkeit von Grundrechten der Bundesverfassung und der Landesverfassungen. Der Ausdruck „Doppelspurigkeit“ täuscht allerdings, indem er den Anschein erweckt, daß hier zwei Gleise geradlinig nebeneinander verlaufen. In Wahrheit ist die Doppelspurigkeit von Bundesgrundrechten und Landesgrundrechten – verfassungsrechtlich gesehen – zumindest auf den ersten Blick ein ziemlicher Wirrwarr.

Grundrechte im Bundesstaat – das ist ein Thema der Verfassungsgeschichte, der Verfassungsgegenwart und der Zukunft der Verfassung. Rechtspolitik ist Gestaltung der Zukunft des Rechts, sei es im bewahrenden, sei es im verändernden Sinne, getreu nach *Geibel* (Spätherbstblätter, Sprüche, 31): „Am guten Alten / In Treue halten / Am kräftigen Neuen / Sich stärken und freuen / Wird niemand gereuen.“ Die Zukunft der Grundrechte im Bundesstaat fragt zunächst nach der Zukunft des Bundesstaates allgemein. Hat der Bundesstaat sich bewährt, was ist er wert?

2. Der Bundesstaat an der Schwelle zum Jahr 2000

Weniger als fünf Jahre trennen uns von der Schwelle zum Jahr 2000 – in der Geschichte der Staaten sind fünf Jahre ein minimaler Zeitraum. Auch im und nach dem Jahr 2000 wird das Leben weitergehen – aber wie? Die vor uns liegende Schwelle vom 2. in das 3. Jahrtausend wird und muß zu besonderer Nachdenklichkeit anregen. Unter der Überschrift „Noch hat die Zukunft keine Kontur“ zitiert *Theo Sommer* aus *Jean-*

Marie Guehenno's Buch „Das Ende der Demokratie“ den Satz: „Wir stehen am Anfang eines Zeitalters der Komplexität, ohne zu wissen, ob diese einen Fortschritt oder einen Nachteil bedeutet“.¹ Fortschritt oder Nachteil hin oder her – die Komplexität der gesellschaftlichen Vorgänge wird zunehmen. Wachsende Komplexität wird deshalb eine der größten Herausforderungen auch der zukünftigen Rechtspolitik sein.

Mißt man das Bundesstaatsprinzip an der Herausforderung der Bewältigung von Komplexität, so drängt sich die Einsicht auf: Wenn es den Bundesstaat nicht gäbe, man müßte ihn erfinden;² denn keine andere Staatsform ist unter den Bedingungen der modernen Industriegesellschaft – jedenfalls derjenigen in Europa – besser geeignet als der Bundesstaat, differenzierte Verhältnisse differenziert zu erkennen und differenziert zu lösen. Die Länder im Bundesstaat können Probleme der Ränder – im geographischen wie im sozialen Sinne verstanden – oft besser lösen als der Einheitsstaat, was deshalb besonders wichtig ist, weil Randprobleme häufig besonders explosiv sind. Die Gliederung des Bundesstaates in Länder vermittelt mehr an Überschaubarkeit, Identitätsfindung und Geborgenheit als der Einheitsstaat leisten kann. „Lean management“ (schlankes Management) ist „in“, Kolosse sind „out“. Die Vielfalt in der Einheit und die Einheit in der Vielfalt, die den Bundesstaat auszeichnen, sind geeignet, die Integration aller in diesem Staat zu stärken. Landesgrundrechte können in diesem Zusammenhang eine wichtige Funktion ausüben.

Alle diese genannten Pluspunkte für den Bundesstaat dürfen uns nicht in eine Bundesstaatseuphorie verführen. Auch Bundesstaaten sind vor existentiellen Krisen nicht sicher. Dem positiven Beispiel Belgiens, dessen flämisch-wallonische Zerreißprobleme seit der Umwandlung in einen Bundesstaat offensichtlich nicht mehr vorhanden sind, steht das negative Beispiel des Auseinanderbrechens der Tschechoslowakischen Republik im Jahre 1993 in die Tschechische Republik und die Slowakische Republik gegenüber.³ Auch im Bundesstaat Tanzania kriselt es, und zwar nicht erst seitdem der Gliedstaat Zansibar der Organisation islamischer Staaten beigetreten ist und von den Bewohnern des Gliedstaates Tanganyika bei der Einreise auf die Insel Zansibar die Vorlage von Pässen verlangt.

Dies alles sind keine Probleme des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland. Die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland ist derzeit keinen besonders großen Belastungsproben ausgesetzt. Die – inzwischen fast schon rituellen – Bund/Länder- und Länder/Bund-Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Nutzung der Kernenergie, insbesondere der Entsorgung, sind kein Gegenbeweis. Die Dauersorge der Länder, der Bund könne ein ihm nicht zustehendes Übergewicht in der Kompetenzverteilung erlangen, ist jedenfalls nach dem Kompetenznachschlag durch die Grundgesetzänderungen vom 21. Dezember 1992 und vom 27. Oktober 1994 nicht mehr begründet.

¹ Th. Sommer, in: Die Zeit Nr. 1 vom 30. 12. 1994, S. 1.

² Vgl. dazu F. Ossenbühl, in: ders. (Hrsg.), Föderalismus und Regionalismus in Europa, 1990, S. 7: „Die Prophezeiung des konservativen Staatstheoretikers Constantin Frantz aus dem Jahre 1879, der Föderalismus sei „das politische Entwicklungsprinzip der Zukunft“, wird zunehmend bestätigt“.

³ Darstellung des Zerfalles in R. Kipke/K. Vodička (Hrsg.), Abschied von der Tschechoslowakei, 1993.

Eine Beeinträchtigung der Vielfalt im Bundesstaat könnte eher der Ausbau des Sozialstaates herbeiführen. Das Aperçu zum Verhältnis von Sozialstaat und Bundesstaat ist bekannt: „Der Sozialstaat ist der Killer des Bundesstaates“. Gemeint ist, daß der Sozialstaat nach Gleichheit ruft, konkret: daß gleiche soziale Leistungen in allen Bundesländern erwartet werden, und daß deshalb für Unterschiedlichkeiten bei der Gewährung von sozialen Leistungen im Bundesstaat kein Raum mehr bleibt. Soweit es um bundesgesetzlich vorgeschriebene Leistungen geht, ist jene Gleichheit durch die bundesrechtliche Regelung bedingt.⁴ Handelt es sich dagegen um Entscheidungen im Verfassungs- und Gesetzesraum der Länder, so zwingen das Grundrecht der Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3 Abs. 2 GG) und die entsprechenden Bestimmungen in den Landesverfassungen gerade nicht zu gleicher Gewährung. Die Gleichheit der Länder im Bundesstaat fordert nicht die Gleichheit in den Ländern. Den verantwortlichen Landesorganen bleibt insoweit ein weites Feld zwischen Vorweglaufen, Mitlaufen und Hinterherlaufen, zwischen Stehenbleiben und Standhaftbleiben.

3. Die Länder im Prozeß der Wiedervereinigung

Wer immer und in welcher Weise auch immer dereinst die Geschichte der Wiedervereinigung des geteilten Deutschland umfassend unter allen politischen, rechtlichen, sozialen, ökonomischen und historischen Aspekten schreiben wird, der wird gut daran tun, die Rolle der Länder im Prozeß der Wiedervereinigung nicht zu negieren. Dieses Postulat bezieht sich sowohl auf die Länder im Westen als auch auf die neuen Länder im Osten Deutschlands. Das Bild wird – wenn es denn wahrheitsgetreu dargestellt werden sollte – Licht und Schatten aufweisen müssen. Zu den positiven Aktivitäten der Länder im Westen gehören unzweifelhaft die personellen und finanziellen Aufbauhilfen, die für die neuen Bundesländer im Osten geleistet worden sind, und ohne die der – allen Unkenrufen zum Trotz – rasante Aufschwung Ost nicht zustandegekommen wäre. Daß es bei dieser großartigen Leistung auch Kleinkariertheiten gegeben hat (Karieregedenken statt Idealismus, Absahnen statt Opfern – das schlimme Wort „Buschgeldzulage“ ist ein beredter Ausdruck für jene Mentalität), sind dunkle Flecken, aber wohl nicht mehr als Flecken. Eine wirklich finstere Stunde war es allerdings, als die Länder im Bundesrat sich aus offensichtlich parteipolitischen Gründen nicht auf eine gemeinsame Entschließung des Bundesrates zur Wiedervereinigung einigen konnten. Ich habe diese ergebnislose Sitzung des Bundesrates als damaliges Mitglied des Bundesrates persönlich erlebt und erlitten; selbst ein Kompromißvorschlag des Landes Hamburg – damals noch von einer SPD/FDP-Koalition regiert und deshalb sich als politischer Brückenbauer anbietend – fand keine Zustimmung. Geradezu skandalös war es aber, wie das Land Nordrhein-Westfalen – gewiß nicht das Armenhaus der Nation – sich die

⁴ Die Kategorie der Gleichheit findet sich modifiziert in der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG). Vgl. dazu *P. Selmer*, Einheit der Rechtsordnung und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nach Wiederherstellung der deutschen Einheit, in: K. Schmidt (Hrsg.), Vielfalt des Rechts – Einheit der Rechtsordnung, 1994, S. 199ff.

nach allem eigentlich selbstverständliche Entscheidung der Verlegung des Bundestages und der Bundesregierung in die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland Berlin⁵ finanziell abgelenkt ließ. Wer dieses Pokern der Landesregierung in Düsseldorf mit der Bundesregierung um Hunderte von Millionen (konkret: mehr als 2 Milliarden) DM verfolgte, der konnte den Eindruck gewinnen, daß hier ein Staat (das Land Nordrhein-Westfalen) einem anderen Staat (der Bundesrepublik Deutschland) Kontributionen wie nach einem verlorenen Krieg auferlegte.

Zurück oder vorwärts zum Positiven: Die Personalthilfe aus den alten Ländern der Bundesrepublik hat auch bei der Verfassungsgebung in den neuen Ländern in Form von sachverständigem Beistand eine wichtige Rolle gespielt; aber man würde den Rat und die Erfahrung der Sachverständigen aus Politik und Wissenschaft aus dem Westen doch wohl überschätzen, wenn man diesem Einfluß eine dominierende Rolle zuschreiben würde. Der Sächsische Staatsminister der Justiz, *Steffen Heitmann*, hat in seiner Rede zum 4. Jahrestag der Gründung des Koordinationsausschusses zur Bildung des Landes Sachsen darauf hingewiesen, es war „unser Grundsatz, daß nur die sächsischen Mitglieder abstimmen. Die Berater haben immer wirklich nur beraten, nie Entscheidungen getroffen“.⁶ Vorbild für die Verfassungsgebung in den neuen Ländern war gewiß das Grundgesetz – wie hätte dies auch anders sein können und, vor allem, warum hätte es denn anders sein sollen, wo doch das Grundgesetz sich unbestritten im ganzen bewährt hat, ja geradezu als Exportartikel oder gar als Exportschlager gerühmt wird? Und doch: Die Verfassungsgebung in den neuen Ländern war bei aller selbstverständlichen Berücksichtigung des vorhandenen Verfassungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland⁷ ein originärer, eigener Akt der Verfassungsgebung der neuen Länder, deren Parlamenten durch § 23 Abs. 2 des „Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik – Ländereinführungsgesetz –“ vom 22. Juli 1990 die Aufgabe einer verfassungsgebenden Landesversammlung übertragen worden war.

Die Geschichte der Entstehung der Verfassungen der neuen Länder braucht hier im einzelnen nicht nachgezeichnet zu werden. Zu diesem Teil der deutschen Verfassungsgeschichte gibt es trotz deren Jugend schon zahlreiche Veröffentlichungen, und zwar sowohl zur Entstehung der Landesverfassungen in den neuen Ländern allgemein wie auch zur Entstehung speziell einzelner Verfassungen. Als umfassende Darstellungen – also zur Entstehung der Landesverfassungen in den neuen Ländern allgemein – seien hier beispielhaft und in chronologischer Reihenfolge erwähnt: *Klaus Stern* (Hrsg.), *Deutsche Wiedervereinigung*, Bd. III, *Zur Entstehung von Landesverfassungen in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland*, 1992; *Hans von Mangoldt*, *Die Ver-*

⁵ Zu dem einschlägigen Beschluß des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 und den daraus folgenden Problemen der Kooperation und Koordination bei der Planung des Umzugs von Parlament und Regierung nach Berlin allgemein vgl. *V. Busse*, *Umzugsplanung Bonn – Berlin*, DÖV 1994, S. 497 ff.

⁶ *St. Heitmann*, *Zur Entstehung des „Gohrischen Entwurfs“ der Sächsischen Verfassung*, in: *Reden zum 4. Jahrestag der Gründung des Koordinierungsausschusses zur Bildung des Landes Sachsen* am 6. Mai 1994, hrsg. vom Sächsischen Landtag, S. 17 ff. (S. 29).

⁷ Vgl. dazu *H.-P. Bull*, *Die Verfassungen der neuen Länder – zwischen östlicher Selbstbestimmung und westlichen Vorgaben*, in: *Festschrift für W. Thieme*, 1993, S. 305 ff.

fassungen der neuen Bundesländer, 1993; sowie – speziell zu den Grundrechten in den Verfassungen der neuen Länder – die Arbeit von *Johannes Dietlein*, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer, 1993; schließlich der einschlägige Abschnitt „Die Aufnahme von Grundrechten in die Verfassungen der neuen Länder“ in *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2, Allgemeine Lehren der Grundrechte, 1994 (§ 93 IV.). Auch Kommentare zu neuen Landesverfassungen liegen bereits vor,⁸ aus berufener und weniger berufener Feder. Die im Vorwort zu einem Kommentar zur Verfassung des Freistaates Sachsen gemachte autobiographische Angabe des Kommentators, seine Vorfahren und die Vorfahren seiner Frau hätten „generationenlang im Dienste Sachsens gestanden“ kann allerdings wohl kaum als überzeugende Berufung für eine aktuelle Kommentierung der sächsischen Verfassung von 1992 angesehen werden.⁹

Generationen sind wichtig für die Bildung eines Landesbewußtseins. Auf dieses in den neuen Ländern vorhandene Landesbewußtsein wird im verfassungsrechtlichen Schrifttum zu recht hingewiesen, etwa wenn *Hans von Mangoldt* den Abschnitt „Zur Entstehung der Verfassungen“ (gemeint ist: der Verfassungen in den neuen Ländern) in seinem oben erwähnten Buch mit der Feststellung einleitet: „Alle neuen Verfassungen wurzeln in jenem starken Landesbewußtsein, das bereits bei der Wiedergewinnung politischer Mündigkeit in der demokratischen Revolution Ausdruck gefunden hatte“.¹⁰ Für das Identitätsgefühl und für das Selbstbewußtsein der ostdeutschen Bevölkerung war die Existenz ihrer Länder von einer nicht zu unterschätzenden Bedeutung: Die DDR war mit dem Wirksamwerden des Beitritts zur Bundesrepublik Deutschland („zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland“, wie der Beschluß der Volkskammer vom 23. August 1990 entsprechend dem Wortlaut des Art. 23 GG in seiner damaligen Fassung lautete) am 3. Oktober 1990 untergegangen, nicht durch „Anschluß“, sondern durch freie Entscheidung des in freier Wahl gewählten Parlamentes. Es gibt keinen Anlaß, dem Untergang der DDR auch nur eine Träne nachzuweinen. Aber für die Menschen in Ostdeutschland ist es – verständlicherweise – wichtig, daß nicht alles „futsch“ ist, daß sie nicht mit leeren Händen der Bundesrepublik beigetreten sind, sondern in und mit ihren Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Für das Thema „Grundrechte im Bundesstaat“ ist im Zusammenhang mit den neuen Ländern die Existenz von Landesgrundrechten wichtig. Zutreffend haben dazu *Wilfried Erbguth* und *Bodo Wiegand* in ihrer Abhandlung „Umweltschutz im Landesverfassungsrecht – Dargestellt am Beispiel der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern –“ festgestellt: „Denn es ent-

⁸ Zur Verfassung Brandenburgs: *H. Simon/D. Franke/M. Sachs*, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994. Zur Verfassung Sachsens: *K. Müller*, Verfassung des Freistaats Sachsen, 1993; *B. Kunzmann/M. Haas/H. Baumann-Haske/U. Barltz*, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 1993; Zur Verfassung Thüringens: *J. Linck/S. Jutzi/J. Hopfe*, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994.

⁹ Hinweis auf das insoweit erstaunliche Vorwort des Kommentars von *K. Müller* in der vernichtenden Rezension von *Chr. Degenhart*, AöR 119 (1994), S. 673ff. (674).

¹⁰ AaO., S. 18. – Dort auch (S. 24, Fn. 68) Hinweis auf die Bemerkung des Vorsitzenden des Verfassungsausschusses, *Höppner*, die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt entspreche dem Selbstbewußtsein der Menschen in Sachsen-Anhalt und diene der Herausbildung einer eigenen Identität.

spricht einem – gerade aktuell wieder verstärkt hervorgehobenen – Selbstbewußtsein eines neuen Landes im Bundesstaat, nicht nur ein „Organisationsstatut“ zu besitzen, sondern auch kraft seiner Landeshoheit bzw. Staatsqualität den Bürgern eigene Rechte in Gestalt von Landesgrundrechten zuzuerkennen und die Landesgewalt auf rechtlich verbindliche Ziele zu verpflichten“.¹¹

4. Grundrechte und Bürgernähe

Die Rolle und die Bedeutung der Grundrechte im Bundesstaat ist nicht zu trennen von der Rolle und der Bedeutung der Grundrechte im Staat überhaupt. Was bedeuten die Grundrechte für ein Volk? Das Reichsgericht hat diese Frage mit den uns heute ziemlich pathetisch klingenden Worten vom „Heiligtum des deutschen Volkes“ beantwortet. Was die Grundrechte den Menschen in der Bundesrepublik Deutschland heute wirklich und ernsthaft bedeuten, darüber gibt es keine wissenschaftlich verlässlichen Aussagen; es kann diese wohl auch nicht geben. Auch mit den Mitteln der Meinungsforschung, die ja ständig dies und jenes erfragt, wird man das Verhältnis der Bewohner der Bundesrepublik Deutschland zu ihren Grundrechten nicht klären können. Wir sind insoweit auf Vermutungen angewiesen.

Eine dieser Vermutungen ist, daß die Grundrechte im Bewußtsein der Menschen in der Bundesrepublik als eine Selbstverständlichkeit empfunden werden. Das unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges noch existente fast wundersame Gefühl der Ablösung des Unrechtsstaates durch den Rechtsstaat ist heute dem Gefühl der Normalität des Rechtsstaates gewichen. Kurz nach 1945 wurde der Unterschied zwischen Rechtsstaat und Unrechtsstaat mit einem damals ebenso gängigen wie plausiblen – weil nachvollziehbaren – Spruch erklärt: „Wenn es morgens um fünf Uhr klingelt, ist es im Rechtsstaat der Milchmann, im Unrechtsstaat die Gestapo“. Mit diesem Bild ist heute den Menschen in der Bundesrepublik der Unterschied zwischen Rechtsstaat, der ja auch und vor allem ein Grundrechtsstaat ist, auf der einen Seite und dem Unrechtsstaat auf der anderen Seite nicht mehr zu vermitteln. In Parenthese ist zu jenem Bild noch anzumerken, daß – wenn heute in der Bundesrepublik jemand um fünf Uhr morgens klingelt – dies nicht mehr der Milchmann ist, sondern im Zweifel der Sohn, der von einer Party kommend, den Hausschlüssel vergessen hat.

Vorbei ist auch der Grundrechtsskeptizismus, zuweilen sogar auch Grundrechtszynismus der 68er-Bewegung. Angeblich zulässige Gewalt gegen Sachen (im Unterschied zu unzulässiger Gewalt gegen Personen) war ja auch Gewalt gegen ein Grundrecht, nämlich gegen das Grundrecht auf Gewährleistung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG). Blockaden gegen die Auslieferung von Presseerzeugnissen – ein massiver Eingriff in das Grundrecht der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) – wurden als Herstellung von Gegenmacht „verkauft“. Massive Störungen von Vorlesungen an den Hochschulen – Verletzung des Grundrechts der Freiheit der Lehre (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG), übrigen

¹¹ DVBl. 1994, S. 1325.

eines Grundrechts nicht nur der Lehrenden sondern auch der Lernenden – wurden als „aktiver Streik“ verharmlost. Die Blockade von Straßen und Einfahrten als „friedliche“ Versammlung zu qualifizieren war gewiß eine ungewöhnliche Auslegung des Begriffes „friedlich“.

Derartige Frontalattacken gegen die Grundrechte – verbrämt als Geltendmachung von Grundrechten – finden derzeit nicht statt. Die massenhafte Inanspruchnahme des Grundrechtes auf Asyl von angeblich politisch Verfolgten, die – bis auf einen geringen Prozentsatz – eben gerade nicht politisch verfolgt sind, steht auf einem anderen Blatt. Diese Strapazierung des Grundrechtes auf Asyl (Art. 16 Abs. 2 Satz 2 a.F. GG) hat bekanntlich zur Novellierung des Grundgesetzes durch Einfügung des Art. 16a GG geführt, ob mit dauerhaftem Erfolg steht noch dahin. An dem grundsätzlichen Konsens darüber, daß das Grundgesetz ein Grundrecht auf Asyl für politisch Verfolgte enthalten muß, haben die Probleme der Asylgewährung in der Praxis kaum gerüttelt. Die Berufung auf ein sog. Kirchenasyl schließlich mag ein – allerdings lange zurückliegendes – historisches Vorbild haben und aus der Sicht des einzelnen Pastors oder Priesters ehrenwert sein; rechtlich gesehen ist die Annahme eines Kirchenasyls, d.h. eines Grundrechts der Asylgewährung durch die Kirchen ohne Rücksicht auf das geltende staatliche Recht, ja unter Umständen sogar als Verstoß gegen das geltende Recht, meines Erachtens abwegig.¹²

Die genannten Beispiele sind Einzelprobleme. Solche Einzelprobleme sind mit der Existenz von Grundrechten notwendig verbunden; wäre dies anders, so wären die „Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“,¹³ die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Verfassungsgerichtsbarkeit zumindest teilweise arbeitslos. Anders ausgedrückt: Die Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, und zwar sowohl die Bundesgrundrechte als auch die Landesgrundrechte, befinden sich in einer Normallage. Die Grundrechte werden von den Bürgern und den Behörden als selbstverständliche Gegebenheit aufgefaßt. Die Zahl und die Intensität der Grundrechtsverletzungen hält sich in Grenzen.¹⁴ Systematisch von staatlichen Organen betriebene Grundrechtsverletzungen sind nicht erkennbar. Verletzungen oder Bedrohungen von Leib und Leben von Ausländern sind schnell und hart verfolgt und geahndet worden. Während etliche Anschläge der linksextremen RAF bis heute unaufgeklärt sind, so z.B. der Mord an dem damaligen Vorsitzenden der Treuhandanstalt *Detlev Carsten Rohwedder* im Jahre 1991, waren die Ermittlungsbehörden nach den Brandanschlägen von Mölln und Solingen schnell erfolgreich. Der alte Spruch, die Justiz sei auf dem rechten Auge blind, stimmt jedenfalls heute nicht. Die eindrucksvollen Lichterketten waren zudem ein sichtbarer Beweis dafür, daß ein nicht unwesentlicher Teil der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland gewillt ist, gegen Menschenrechtsverletzungen zu protestieren (und zwar gegen

¹² Vgl. dazu v. Münch, NJW 1995, S. 565f., 2271f.

¹³ Dazu P. Häberle, Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten, 1975.

¹⁴ Ein Indiz dafür ist die Zahl der Beschwerden bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte. Gegen die Bundesrepublik Deutschland wurden im Jahre 1994 186 Klagen eingereicht, gegen Frankreich 435 und gegen Großbritannien 236 (Quelle: Süddeutsche Zeitung Nr. 5 vom 7./8. Januar 1995, S. 7). Vergleicht man die ungleich größere Bevölkerungszahl der Bundesrepublik so ist dies eine für die Bundesrepublik nicht schlechte Bilanz.

Verletzungen der Menschenrechte anderer, also nicht der eigenen), ja dagegen im wahrsten Sinne des Wortes auf die Straße zu gehen.

Verankerung der Grundrechte im Bewußtsein der Bevölkerung ist allerdings nicht gleichbedeutend mit Wissen. Man sollte sich insoweit keinen Illusionen hingeben: Die Kenntnis der Grundrechte über ein bloßes Stichwort hinaus ist vermutlich äußerst gering. Der staatspolitische Unterricht an Schulen (andere Bezeichnungen: Gegenwartskunde, Rechtskunde, Rechtsunterricht) bleibt – wie man jedenfalls im akademischen Unterricht bei erstsemestrigen Studenten mühelos feststellen kann – ohne Folgen im Wissen. Die Landeszentralen für politische Bildung scheinen jedenfalls nicht sehr effizient zu arbeiten und provozieren aus diesem Grunde wie auch aus anderen, grundsätzlichen Erwägungen ihrer Einsparung.

Wenn überhaupt Umrisse von Grundrechtskenntnissen in der breiten Bevölkerung vorhanden sind, so dürften diese Kenntnisse sich mehr auf die Bundesgrundrechte als auf die Landesgrundrechte beziehen. Das Phänomen, das *Konrad Hesse* als Unitarisierung des Bundesstaates beschrieben hat,¹⁵ zeigt sich auch im Bereich der Grundrechte. Wiewohl es in bezug auf diese Kenntnis oder Unkenntnis vom Inhalt der Grundrechte an verlässlichem Material fehlt, ist die Vermutung wohl nicht zu gewagt, daß die Landesgrundrechte bei den Bürgern nicht die erste Geige spielen. Die Kenntnis der Grundrechte mag im einzelnen von Land zu Land verschieden sein. Die Landestradi-tion und vor allem das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein eines (Landes-)Verfassungsgerichtes, das – anders als ein (Landes-)Staatsgerichtshof – auch über Verfassungsbeschwerden gegen die Verletzung von Landesgrundrechten zu entscheiden berufen ist, können insoweit positive Auswirkungen zeitigen.

Die Landesverwaltung, nicht die Bundesverwaltung ist das regelmäßige, typische Gegenüber des Bürgers. Eingriffe in Grundrechte geschehen deshalb in der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle durch Handlungen oder Unterlassungen von Landesbehörden, bei den prozessualen Grundrechten in über 90% der Fälle durch Gerichte der Länder, insbesondere durch die überaus häufig gerügte Verletzung des Rechts auf rechtliches Gehör.¹⁶ Insofern sind die Länder an den Grundrechten „näher dran“ – im wahrsten Sinne des Wortes. Man kann es auch – mit einer Anspielung auf den bekannten Titel des Buches von *Rudolf von Ihering*¹⁷ – so formulieren: Im Kampf um das Recht der Grundrechte tragen die Länder die Hauptlast. Mag der Bund auch täglich per Fernsehen in jede Wohnstube kommen: Die Länder sind der Ort der Bürgernähe.

Bürgernähe kann zu Populismus verführen. Wir sind damit beim Thema: „Soziale Grundrechte“ und „Staatszielbestimmungen“ und bei dem „sozialen Regelungsenthusiasmus der Länder“¹⁸ bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes und wieder neu seit der

¹⁵ K. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962; ders., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 1993, Rn. 221.

¹⁶ Das Grundrecht auf rechtliches Gehör wird zuweilen – gewiß überspitzt – auch als das „Grundrecht der Ganoven“ bezeichnet.

¹⁷ R. v. Ihering, Der Kampf ums Recht, 1872, 20. Aufl. 1921.

¹⁸ Ausdruck von K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/2, 1994, S. 1484.

Vereinigung Deutschlands. Zur deutschen Verfassung heute gehört eben nicht nur das in seiner Beschränkung auf einklagbare Grundrechte sehr präzise und konzise Grundgesetz sondern auch Landesverfassungen älteren und neueren Datums mit schönen, wohlgefälligen, gut klingenden, aber eben nicht einklagbaren Sprüchen. *Rupert Scholz* hat im Zusammenhang mit der Debatte um die Reform des Grundgesetzes zu recht auf die Gefahren für die Verfassungsstruktur des Grundgesetzes hingewiesen, „wenn man in das GG jetzt eine mehr oder weniger undifferenzierte Vielzahl momentaner gesellschaftspolitischer Pragmatiken oder ordnungspolitisch perfektionistischer Zielvorstellungen aufnähme, die nicht nur durch ihre allzu konkrete und allzu situationsverhaftete Bedingtheit die juristisch geschlossene Normativität des GG bedrohten, sondern die darüber hinaus auch den Grundcharakter der Verfassung als einer staatlichen wie gesellschaftlichen Rahmenordnung paralysieren könnten, indem sie an die Stelle entsprechend normativ-stringenter und demgemäß auch politisch gestaltbarer Grundentscheidungen aktuelle oder – zum Teil auch rein utopische Politik – Pragmatiken oder Wunschvorstellungen setzten, die letztendlich nur in die Verflüchtigung verfassungsrechtlicher Grundnormativität und Grundstringenz einmünden können“.¹⁹ Etwas kürzer, aber darum nicht weniger treffend hat der berühmte Richter am Supreme Court der USA, Chief Justice *Marshall*, die Frage danach, was eine Verfassung enthalten soll, mit den Worten beantwortet: „The very minimum, and that minimum to be rules of Law“.²⁰ Gegen dieses Gebot ist auf der Ebene der Landesverfassungen, um noch einmal *Rupert Scholz* zu zitieren, „schon vielfältig, gerade jüngst in den neuen Bundesländern gesündigt worden“.²¹ Aber was ist Sünde? Schon immer galt: Was für den einen Sünde ist, ist für den anderen Lust.

Verläßt man diese mehr theologischen Kategorien und bleibt man auf dem Boden des Verfassungsrechts, so sind vier Feststellungen zu treffen, nämlich:

1. Der Grundrechtsordnung des Grundgesetzes ist ein prinzipielles Verbot sozialer Staatszielbestimmungen oder solcher Programmsätze nicht zu entnehmen.²²
2. Über das Grundgesetz hinauschießende Staatszielbestimmungen und Programmsätze in den Landesverfassungen sind verfassungsrechtlich seit Inkrafttreten des Grundgesetzes unproblematisch: Heute ist das Grundgesetz Hauptbahnhof und Endbahnhof zugleich. Der kürzeste Artikel des Grundgesetzes (Artikel 31: „Bundesrecht bricht Landesrecht“) setzt den Landesverfassungszügen eine harte Grenze.²³
3. Ein wichtiges – wenn auch juristisch schwer greifbares – Element der Verfassung eines demokratischen Rechtsstaates ist deren Glaubwürdigkeit („Redlichkeit“). Man mag darüber streiten, ob der Angeklagte im Strafprozeß ein Recht auf Lüge hat oder

¹⁹ *R. Scholz*, Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, ZG 9 (1994), S. 1 ff. (S. 6/7).

²⁰ Zitat aus dem Fall *McCulloch v. Maryland*.

²¹ AaO., S. 7.

²² Zutreffend *K. Stern*, aaO., S. 1489.

²³ Formulierungen aus *v. Münch*, Märkische Streusandbüchse, DIE ZEIT Nr. 25 vom 12. Juni 1992, S. 8. – Vgl. auch *R. Scholz*, aaO., S. 7: „Angesichts des Vorrangs der Bundesverfassung mag dies alles im Ergebnis unschädlich bleiben“.

nicht²⁴ – die Verfassung jedenfalls hat kein Recht auf Lüge. Eine Verfassung muß vor allem glaubwürdig sein; sie darf nicht Rechte verbieten, die in der Praxis Muster ohne Wert sind.

4. So hoch die Glaubwürdigkeit einer Verfassung zu veranschlagen ist, so sollte dennoch – wenn denn eine Landesverfassung große Sprüche klopft – kein großes Erschrecken eintreten. Gegen Bemühenserklärungen in Landesverfassungen ist – solange die Landesverfassung sich innerhalb der vom Grundgesetz vorgegebenen Kompetenzverteilung hält – verfassungsrechtlich nichts einzuwenden. Ich teile deshalb nicht die Ansicht von *Hans von Mangoldt*, daß diejenigen, die die Landesverfassungsgebung vor allem als „Vorlauf“ zu einer von ihnen gewünschten Revision des Grundgesetzes verstehen, mit solchem „procedere und Stil“ aus bundesstaatlicher Sicht sich „auf den Weg treuwidrigen Kompetenzmißbrauchs“ begeben.²⁵ Mir scheint insoweit mehr Gelassenheit angebracht. Vielleicht führt die Bürgernähe in den Ländern und damit auch die Bürgernähe der Landesverfassungen nicht nur zur Gefahr des Populismus sondern auch zu einer größeren Aufnahme von Erwartungen, Gefühlen und Befindlichkeiten der Menschen in die Verfassungen. Die Landesverfassungen sind zwar keine Spielwiese, und es sollte insoweit auch nicht der Grundsatz gelten: „Jedem Tierchen sein Plaisierchen“. Aber die Eigenständigkeit der Länder beinhaltet eben auch die eigenständige Gestaltung der Weite oder der Präzision der Landesverfassung. Ob eine Landesverfassung den Mund voll nimmt oder bescheiden bleibt – die Stunde der Wahrheit kommt jeden Tag. Dann heißt es: Glückwunsch dem Verfassungsgeber, der seine Verfassung (noch) lesen kann, ohne rot zu werden.²⁶

5. Bundesgrundrechte und Landesgrundrechte: Das juristische Problem

Betrachtet man das Verhältnis der Bundesgrundrechte zu den Landesgrundrechten in der Praxis, so ist die Feststellung richtig, daß die Landesgrundrechte seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahre 1949 bis zur Vereinigung Deutschlands im Schatten der Bundesgrundrechte gestanden haben: „Der Glanz der Landesgrundrechte ist im Sog hypertrophierender Bundesgrundrechte weitgehend verblaßt“ – so wird nicht unzutreffend die Situation vor der Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern beschrieben.²⁷ Dieses bis Anfang der neunziger Jahre, also bis zum Inkrafttreten der Verfassungen der neuen Bundesländer, existierende Übergewicht der Bundesgrundrechte gegenüber den Landesgrundrechten ist verfassungshistorisch auch deshalb so bemerkenswert, weil – was heute kaum noch bekannt ist – im Parlamentarischen Rat bei den Beratungen zur Schaffung des Grundgesetzes immerhin die Frage aufgeworfen worden

²⁴ Vgl. dazu *G. Fezer*, Hat der Beschuldigte ein „Recht auf Lüge“?, in: *Festschrift für W. Stree und J. Wessels*, 1993, S. 663ff.

²⁵ *AaO.*, S. 18. – Das Kriterium „procedere und Stil“ stammt aus *BVerfGE* 12, 205 (Leitsatz 9).

²⁶ Der Hinweis auf diese Farbe ist hier nicht parteipolitisch gemeint.

²⁷ *J. Dietlein*, Landesgrundrechte im Bundesstaat, Jura 1994, S. 57.

war, ob überhaupt Grundrechte in das Grundgesetz aufgenommen werden sollten.²⁸ Das Stellen dieser Frage ist angesichts der Kopflastigkeit des Ersten Abschnittes des Grundgesetzes „Die Grundrechte“ (was konkret zu lesen ist als „Die Bundesgrundrechte“) heute kaum noch nachvollziehbar. Die Geschichte – in diesem Fall: die Verfassungsgeschichte – hat jedenfalls anders entschieden.

Spätestens seit der Vereinigung Deutschlands und der Schaffung der neuen Landesverfassungen hat die Licht-Schatten-Situation sich verändert (man mag allerdings in Klammern dazu setzen: Ob diese Veränderung von Dauer sein wird, kann derzeit noch nicht prognostiziert werden). Jedenfalls hatte der Vorstand der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer eine gute Nase, als er für die Tagung der Vereinigung im Jahre 1987 in Passau als einen der beiden Beratungsgegenstände das Thema „Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart“ wählte. In den Hauptreferaten auf der Tagung²⁹ und in den – seit vielen Jahren üblichen – pünktlich vor der jeweiligen Tagung erscheinenden Nebenreferaten in den wissenschaftlichen Fachzeitschriften³⁰ ist das Thema Verfassungsrecht der Länder intensivst behandelt worden. Umstürzend Neues wird man deshalb zum Thema des Verhältnisses der Bundesgrundrechte zu den Landesgrundrechten kaum finden können, es sei denn, man verträte eine Auffassung, die Originalität mit Abwegigkeit verwechselt. Deshalb kann es im folgenden nur darauf ankommen, die großen Linien zu ziehen, um das Problemknäuel zu entwirren, und die Frage zu stellen, ob die neue deutsche Verfassungslage seit der Wiedervereinigung Deutschlands und seit dem Inkrafttreten der Landesverfassungen der neuen Bundesländer eine neue verfassungsrechtliche Beurteilung des Problems erheischt und/oder neue rechtspolitische Diskussionen erfordert.

Vom einschlägigen Normengeflecht der Art. 142, 31, 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 28 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 GG ist die für das Verhältnis der Bundesgrundrechte zu den Landesgrundrechten zentrale Norm die des Art. 142 GG, nach der ungeachtet der Vorschrift des Artikels 31 Bestimmungen der Landesverfassungen „auch insoweit in Kraft (bleiben), als sie in Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18 dieses Grundgesetzes Grundrechte gewährleisten.“

Die Bestimmung des Art. 142 GG hat Anlaß zu mancherlei Kontroversen gegeben,³¹ auf die noch einzugehen sein wird. Keine Kontroverse besteht allerdings über die Tatsache, daß Art. 142 GG eine in der Formulierung mißglückte – weil nicht hinreichend eindeutige – Vorschrift des Grundgesetzes darstellt, die zudem auch noch systematisch an unpassender Stelle in das Grundgesetz eingebaut ist. Angesichts dieses

²⁸ Th. Maunz, Deutsches Staatsrecht, 5. Aufl., 1956, S. 73; zitiert bei O. Schlichter, Die Zuständigkeit des Landesverfassungsgerichtes bei gleichzeitiger Verletzung von sog. inhaltsgleichen Bundesgrundrechten und Landesgrundrechten, Diss. (Maschinenschrift) Münster, 1957, S. 10.

²⁹ W. Graf Vitzthum/B.-Chr. Funk/G. Schmid, VVDStRL 46 (1988), S. 7 ff., S. 57 ff., S. 92 ff.

³⁰ Vgl. z.B. R. Grawert, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, NJW 1987, S. 2329 ff.; Chr. Pestalozza, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, NVwZ 1987, S. 744 ff.; M. Sachs, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, DVBl. 1987, S. 857 ff.; H.-P. Schneider, Verfassungsrecht der Länder – Relikt oder Rezept?, DÖV 1987, S. 749 ff.

³¹ Vgl. dazu z.B. H.-U. Gallwas, Konkurrenz von Bundes- und Landesgrundrechten, JA 1981, S. 536 ff.; Stern, aaO., S. 1409 ff. (§ 93).

Verdiktes über den Art. 142 GG ist es unverständlich, daß die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat bei ihrer Arbeit zur Reform des Grundgesetzes die Bestimmung des Art. 142 GG unverändert im Grundgesetz hat stehen lassen. Es ist hier nicht der Ort und nicht die Zeit, die Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission auch nur annähernd umfassend zu würdigen. Gewiß mußte die Arbeit der Kommission darunter leiden, daß es sehr unterschiedliche Erwartungen an das Ergebnis der Reform gab: Die einen wollten ein neues (anderes) Grundgesetz, die anderen das Grundgesetz möglichst wenig verändern. Die einen wollten, daß möglichst viele an der Arbeit beteiligt werden sollten (selbst der unsinnige Vorschlag eines Verfassungsrates mit über hundert Personen wurde ernsthaft gemacht), andere wollten ein kleines Gremium. Die Einschätzung des Ergebnisses der Kommissionsarbeit ist notwendig subjektiv. Mir scheinen die Änderungen im Zusammenhang mit der Europäischen Integration, also die des 38. Änderungsgesetzes zum Grundgesetz vom 21. Dezember 1992, im wesentlichen geglückt zu sein. Ob die Änderung der Gesetzgebungskompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zugunsten der Länder durch das 42. Änderungsgesetz zum Grundgesetz vom 27. Oktober 1994 glücklich war, kann erst die Zukunft erweisen; ich meine, daß die Probleme der Bundesrepublik Deutschland nicht in der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern lagen, zumal der Bundesrat ein erhebliches Gegengewicht zugunsten der Länder bildet. Geradezu unverständlich ist es aber, daß die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat in ihrer mehrjährigen Arbeit es nicht vermocht hat, das Grundgesetz von überholten Bestimmungen zu entrümpeln, gesicherte Erkenntnisse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu berücksichtigen und unklare Bestimmungen klarstellend zu novellieren. Welchem Menschen kann man es wie erklären, daß das Grundgesetz im Jahre 1995 noch immer eine Bestimmung (nämlich Art. 136 Abs. 1 GG) enthält, die regelt, daß der Bundesrat erstmalig am Tage des ersten Zusammentrittes des Bundestages zusammentritt, was vor nunmehr 45 Jahren geschehen ist? Wem kann man wie erklären, daß seit dem Elfes-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von vor 38 Jahren klargestellt ist,³² daß der in Art. 2 Abs. 1 GG verwendete Begriff „verfassungsmäßige Ordnung“ inhaltlich nicht identisch ist mit dem gleichlautenden Begriff in Art. 9 Abs. 2 GG? Und wem kann man schließlich wie erklären, daß die Gemeinsame Verfassungskommission es nicht für nötig befunden hat, die unklare Formulierung des Art. 142 GG zu verbessern? Man muß – jedenfalls in bezug auf die unterbliebenen Korrekturen – so hart formulieren: Selten haben so viele hochkarätige Persönlichkeiten so lange Zeit gebraucht, um so wenig Ergebnisse zu erzielen.

Art. 142 GG ist die Frucht von zwei Erwägungen im Parlamentarischen Rat: Die eine Erwägung war die, daß die Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes die Bestimmungen gleichen Inhaltes in den Landesverfassungen nicht aufheben sollten, und daß Grundrechtsbestimmungen in den Landesverfassungen, die über das Grundgesetz hinausgehende Gewährleistungen enthalten, weitergelten sollten.³³ Gleichzeitig wurde im

³² Urteil vom 16. Januar 1957, BVerfGE 6, 32ff.

³³ Vgl. JöR n. F. 1 (1951), S. 910ff.

Parlamentischen Rat – wenn auch nicht unwidersprochen – die Auffassung vertreten, daß gemäß Art. 31 GG Bundesrecht nicht nur dem Bundesrecht widersprechendes Landesrecht breche, sondern auch gleichlautendes Landesrecht.³⁴ Auf dem Hintergrund dieser möglicherweise eintretenden Außerkraftsetzung von mit Bundesrecht gleichlautendem Landesverfassungsrecht einerseits und dem Willen des Parlamentarischen Rates, die Landesgrundrechte vor dem Fleischwolf des Grundgesetzes zu retten andererseits, ist die Aufnahme des Art. 142 in das Grundgesetz zu verstehen. Mit den Problemen einer Übergangsperiode der Bundesrepublik Deutschland hat also diese Bestimmung des Grundgesetzes nichts zu tun. Der richtige systematische Standort des Art. 142 ist also nicht der vom Verfassungsgeber gewählte Platz im XI. Abschnitt des Grundgesetzes („Übergangs- und Schlußbestimmungen“), sondern innerhalb des Art. 31 GG.³⁵ Ich bleibe bei meiner schon früher – in der Kommentierung des Art. 142 GG – geäußerten Auffassung, daß es systematisch besser gewesen wäre, Art. 142 als Abs. 2 in den Art. 31 GG einzufügen, anstatt die Regelung des Verhältnisses der Landesgrundrechte zu den Bundesgrundrechten fern ab vom I. Abschnitt des Grundgesetzes („Die Grundrechte“) und vom II. Abschnitt („Bund und Länder“) in dem Gemischtwarenladen des XI. Abschnittes zu deponieren.³⁶

Gravierender als die systematisch unrichtige Platzierung sind irreführende Formulierungen der Bestimmung des Art. 142 GG. Dies gilt einmal für das irreführende,³⁷ jedenfalls aber keinen eigenen Sinngehalt aufweisende Wort „auch“ („Ungeachtet der Vorschrift des Artikels 31 bleiben Bestimmungen der Landesverfassungen auch insoweit in Kraft ...“), wie für die Beschränkung der Gewährleistung des In-Kraft-Bleibens von Bestimmungen der Landesverfassungen in „Übereinstimmung mit den Artikeln 1 bis 18“ des Grundgesetzes. Zutreffend hat das Bundesverfassungsgericht dazu entschieden, daß über diesen engen Wortlaut des Art. 142 GG hinaus auch diejenigen Bestimmungen der Landesverfassungen in Kraft bleiben, die in Übereinstimmung mit den in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG genannten Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 sog. grundrechtsgleiche (grundrechtsähnliche) Rechte gewähren.³⁸ Nicht besonders glücklich ist ferner die Formulierung, daß die Bestimmungen der Landesverfassungen unter der in Art. 142 GG genannten Voraussetzung in Kraft „bleiben“, weil damit der Eindruck erweckt werden könnte, daß Art. 142 GG sich nur auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits vorhandenen Grundrechtsbestimmungen in den Landesverfassungen beziehen könnte, was gerade nicht der Fall ist: Heute ist unbestritten, daß Art. 142 GG auch für die Grundrechtsbestimmungen derjenigen Landesverfassungen gilt, die erst nach

³⁴ Vgl. JöR n.F. 1 (1951), S. 299, 912.

³⁵ Zutreffend: v. Campenhausen, in: v. Mangoldt/Klein/v. Campenhausen, Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., Bd. 14, 1991, Art. 142 Rn. 18.

³⁶ I. v. Münch, in: I. v. Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., 1983, Art. 142 Rn. 11.

³⁷ So schon Th. Maunz, Landesverfassungen und Grundgesetz, in: D. Merten/R. Morsey, 30 Jahre Grundgesetz, 1979, S. 87 ff. (S. 98).

³⁸ BVerfGE 22. 267 [271]. Vgl. auch J. Dietlein, Jura 1994, S. 57 (S. 58); J. Pietzcker, HdbStR Bd. V, 1992, § 99 Rn. 42.

Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassen worden sind.³⁹ Diese Tatsache ist nicht nur, aber besonders relevant für die Grundrechtsbestimmungen in den Verfassungen der neuen Bundesländer.

Die gravierende Folge des Inkraftbleibens oder Außerkrafttretens von Grundrechtsbestimmungen der Landesverfassungen hängt gem. Art. 142 GG von dem Kriterium der Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung der Grundrechte in den Landesverfassungen mit den Grundrechten des Grundgesetzes ab. Da Art. 142 GG eine Kollisionsnorm darstellt, bedeutet „Übereinstimmung“ im Sinne des Art. 142 GG nicht Identität, sondern Nicht-Widerspruch.⁴⁰ Konkret bedeutet dies, daß Grundrechtsbestimmungen der Landesverfassung in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz nicht nur dann stehen, wenn sie in ihrem Rechtsgehalt (nicht notwendigerweise in ihrer Formulierung) inhaltsgleich sind, sondern auch dann, wenn die Landesverfassung ein Mehr an Grundrechten gewährleistet als das Grundgesetz. Dieses Mehr der Landesverfassung kann darin liegen, daß das Grundrecht der Landesverfassung inhaltlich weiter geht als das entsprechende Grundrecht im Grundgesetz, oder daß das Grundrecht der Landesverfassung überhaupt nicht im Grundgesetz enthalten ist. Ein Mehr an Grundrechten liegt auch dann vor, wenn eine Landesverfassung ein Grundrecht ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet, während das entsprechende Grundrecht des Grundgesetzes unter einem Gesetzesvorbehalt steht.⁴¹

Art. 142 GG ist allerdings keine Ewigkeitsgarantie für den verfassungsrechtlichen Mehrwert von Grundrechten der Landesverfassungen, nicht einmal eine absolute Bestandsgarantie. Zunächst kann der Bundesverfassungsgesetzgeber – jedenfalls im Rahmen des bundesstaatsrechtlich Möglichen – auch solche Verfassungsbestimmungen der Länder außer Kraft setzen, die bis zur betreffenden Bundesverfassungs- (sprich: Grundgesetz-)Änderung mit den Grundrechten des Grundgesetzes in Übereinstimmung standen.

Darüber hinaus gilt aber auch, daß Art. 142 GG mit seinem Verweis auf Art. 31 GG („Ungeachtet der Vorschrift des Artikels 31 ...“) das Vorrangprinzip des Art. 31 GG gerade nicht beiseite schiebt. Einfaches Bundesrecht kann also ihm entgegenstehendes Landesverfassungsrecht – also auch ein Landesgrundrecht – brechen. Dies schließt einen „schonenden Umgang mit Landesverfassungsrecht“,⁴² also eine Methode der Kollisionsminderung,⁴³ nicht aus.

Kontrovers wird im wissenschaftlichen Schrifttum die Frage beantwortet, ob eine Grundrechtsbestimmung einer Landesverfassung in Übereinstimmung mit den Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten des Grundgesetzes steht, wenn sie ein Weniger an Grundrechten als die entsprechende Grundrechtsbestimmung des Grundgesetzes gewährleistet. Nach der insoweit zutreffenden h. L. ist dies nicht der Fall;⁴⁴

³⁹ E. Denninger, AK, Art. 142 Rn. 9; H. D. Jarass/B. Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1995, Rn. 1.

⁴⁰ Überblick über den Meinungsstand bei J. Dietlein, Jura 1994, S. 57 ff. (S. 58).

⁴¹ J. Pietzcker, in: HdbStR Bd. V, 1992, § 99 Rn. 45, 49.

⁴² K. Stern, aaO., S. 1467.

⁴³ K. Stern, aaO., S. 1468.

⁴⁴ Vgl. die Hinweise bei K. Stern, aaO., S. 1476 Fn. 311.

denn aus den Verhandlungen im Parlamentarischen Rat ergibt sich eindeutig, daß Art. 142 GG einen Mindeststandard an Grundrechtsgewährleistung garantieren sollte. Mit anderen Worten: Jede Bestimmung über ein Grundrecht in einer Landesverfassung, die geringere Garantien als das Grundgesetz gibt, sollte – in der Formulierung des Abg. *Wilhelm Laforet* – mit dem Grundgesetz „nicht vereinbar und daher nichtig“ sein.⁴⁵ Abzulehnen ist deshalb die sog. Ergänzungslehre, d.h. die Ansicht, derzufolge das hinter dem Grundrecht des Grundgesetzes zurückbleibende Grundrecht der Landesverfassung um eben dieses Minus auf den Inhalt des Grundrechts des Grundgesetzes hin zu ergänzen sei.⁴⁶ Eine solche Korrektur einer Landesverfassungsbestimmung ist nur durch den Landesverfassungsgesetzgeber möglich; jede andere Lösung würde die Verfassungsräume von Bund und Ländern verfassungsrechtlich unzulässig vermischen.

Abzulehnen ist aber auch die Auffassung, daß die hinter den Grundrechten des Grundgesetzes zurückbleibenden Grundrechte der Landesverfassung in Kraft bleiben; dies wird damit begründet, daß ja Übereinstimmung zwischen den Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes und den Grundrechtsbestimmungen der Landesverfassung bestehe, „insoweit als sich beide decken“.⁴⁷ Zwar spricht für diese Auffassung die aus der Eigenstaatlichkeit der Länder im Bundesstaat sich ergebende Zielvorstellung, die Verfassungsräume der Länder innerhalb des Homogenitätsgebotes des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG so weit wie möglich aufrechtzuerhalten; entscheidend ist aber, daß die Abgrenzung zwischen Nicht-Übereinstimmung (also: Widersprechen) und Zurückbleiben kaum möglich ist.

Taugt die Verfassungsrechtstheorie in puncto Art. 142, 31 GG für die Verfassungspraxis? Für die Antwort sollen zwei Proben auf's Exempel gemacht werden, nämlich:

1. Wie steht es mit der Erweiterung von Grundrechten, die vom Grundgesetz als sog. Deutschenrechte konzipiert sind, auf Jedermannrechte in Landesverfassungen?
2. Schließt der besondere Schutz, den das Grundrecht der Ehe einräumt, die grundrechtliche Anerkennung von nichtehelichen Lebensgemeinschaften durch entsprechende Bestimmungen in den Landesverfassungen aus?

Zu 1: Bekanntlich wird im wissenschaftlichen Schrifttum versucht, unter Hinweis auf das Grundrecht der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und das Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) die strenge Trennung des Grundgesetzes zwischen Menschenrechten und Deutschenrechten zu überspringen. So ehrenwert die Motive sind – verfassungsrechtlich geht dies nicht. Die ausdrückliche Entscheidung des Verfassungsgebers kann nicht von der privaten „Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ beseitigt werden sondern nur vom Verfassungsgesetzgeber.

Eine ganz andere Frage ist aber, ob Bestimmungen der Landesverfassungen, die den Kreis der Grundrechtsträger (Grundrechtsadressaten) eines bestimmten Grundrechts

⁴⁵ JöR n.F. Bd. 1 (1951), S. 912.

⁴⁶ Zutreffende Kritik an dieser Lehre bei *M. Sachs*, Die Grundrechte im Grundgesetz und in den Landesverfassungen, DÖV 1985, S. 469 ff. (S. 473 f.).

⁴⁷ *W. Riefner*, Zum Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsgerichtsbarkeit im Bereich der Grundrechte, DÖV 1967, S. 668 ff. (S. 669). Gegen Normwiderspruch in diesem Fall auch z.B. *H. von Olshausen*, Landesverfassungsbeschwerde und Bundesrecht, 1980, S. 121.

weiter ziehen als das entsprechende Grundrecht des Grundgesetzes, zu diesem in Widerspruch stehen. Die Frage wird kontrovers beantwortet. Ich meine, daß in diesem Fall kein Widerspruch vorliegt.⁴⁸ Art. 142 GG klammert die Grundrechtsträger nicht aus. Das gegebenenfalls notwendige Korrektiv ist einfaches Bundesrecht, z. B. auf dem Gebiet des Ausländer- und Asylrechts.

Zu 2: Indem Art. 6 Abs. 1 GG Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt, verbietet das Grundgesetz zwar die völlige rechtliche Gleichstellung von Ehen und nichtehelichen (eheähnlichen) Lebensgemeinschaften, also die totale rechtliche Nivellierung, nicht aber rechtliche „Anhebungen“ (Verbesserungen) des Status dieser Gemeinschaften durch entsprechende Bestimmungen der Landesverfassungen.⁴⁹

Prozessual wird das ganze Problem des Verhältnisses der Grundrechte des Grundgesetzes zu den Grundrechten der Landesverfassungen interessant bei der Frage des verfassungsrechtlichen Rechtsschutzes bei Verletzungen der Landesgrundrechte, insbesondere in Fällen, in denen ein Landgericht Bundesrecht angewendet hat. Aber dies ist wieder ein Thema für sich.⁵⁰

⁴⁸ Ebenso *J. Dietlein*, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer, 1993, S. 85; *M. Sachs*, DÖV 1985, S. 469 (S. 477). Anderer Ansicht: *H. Quaritsch*, in: HdbStR Bd. V, 1992, § 120 Rn. 7ff.

⁴⁹ Vgl. dazu *I. v. Münch*, Verfassungsrecht und nichteheliche Lebensgemeinschaft, in: *G. Landwehr* (Hrsg.), Die nichteheliche Lebensgemeinschaft, 1978, S. 137ff. (148). Speziell zu den neuen Ländern: *J. Dietlein*, Der Schutz nichtehelicher Lebensgemeinschaften in den Verfassungen und Verfassungsentwürfen der neuen Länder, DtZ 1993, S. 136ff.

⁵⁰ Das Thema ist in seiner ganzen Breite seit dem Honecker-Beschluß des Berliner Verfassungsgerichtshofes vom 23. Dezember 1992 (NJW 1993, S. 513f.) Gegenstand intensiver Erörterung. Vgl. dazu z. B. *Ph. Kunig*, Die rechtsprechende Gewalt in den Ländern und die Grundrechte des Landesverfassungsrechts, NJW 1994, S. 687ff.; *J. Rozek*, Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Landesgrundrechte und die Anwendung von Bundesrecht, AöR 119 (1994), S. 450ff.; *K. Sobota*, Kompetenzen der Landesverfassungsgerichte im Bundesstaat: Zersplittert die Rechtseinheit?, DVBl. 1994, S. 793ff.; *D. Wilke*, Landesverfassungsgerichtsbarkeit und Einheit des Bundesrechts, NJW 1993, S. 887ff.

Grundrechte im Bundesstaat – im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und in den Verfassungen der fünf neuen Länder*

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	Verfassung des Landes Brandenburg (GVBl. 1992 I S. 298)	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GVOBl. 1993 S. 372)	Verfassung des Freistaates Sachsen (GVBl. 1992 S. 243)	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (GVBl. 1992 S. 600)	Verfassung des Freistaats Thüringen (GVBl. 1993 S. 625)
Art. 1: Schutz der Menschenwürde	Art. 7: Schutz der Menschenwürde	Art. 5: Menschenrechte, Geltung der Grundrechte des Grundgesetzes	Art. 14: Menschenwürde	Art. 4: Menschenwürde	Art. 1 I: Menschenwürde Art. 1 II: Menschenrechte
Art. 2: Freie Entfaltung der Persönlichkeit	Art. 10: Freie Entfaltung der Persönlichkeit Art. 8: Recht auf Leben		Art. 15: Freie Entfaltung der Persönlichkeit Art. 16: Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit	Art. 5: Handlungsfreiheit, Freiheit der Person	Art. 3 II: Freie Entfaltung der Persönlichkeit Art. 3 I: Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit
Art. 3: Gleichheit vor dem Gesetz	Art. 12: Gleichheit		Art. 18: Gleichheit	Art. 7: Gleichheit vor dem Gesetz	Art. 2: Gleichheit
Art. 4: Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit, Kriegsdienstverweigerung	Art. 13: Gewissens-, Glaubens- und Bekenntnisfreiheit		Art. 19: Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit	Art. 9: Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit	Art. 39: Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit
Art. 5: Recht der freien Meinungsäußerung	Art. 19: Meinungs- und Medienfreiheit Art. 31: Wissenschaftsfreiheit Art. 34: Kunstfreiheit	Art. 7: Freiheit von Kunst und Wissenschaft	Art. 20: Recht der freien Meinungsäußerung Art. 21: Freiheit von Kunst und Wissenschaft	Art. 10: Meinungsfreiheit	Art. 11: Recht der freien Meinungsäußerung Art. 27: Freiheit von Kunst und Wissenschaft
Art. 6: Ehe, Familie, nicht-eheliche Kinder	Art. 26: Ehe, Familie und Lebensgemeinschaften Art. 27: Schutz und Erziehung von Kindern und Jugendlichen		Art. 22: Ehe und Familie	Art. 11: Eltern und Kinder	Art. 17, Art. 18: Ehe und Familie
Art. 7: Schulwesen	Art. 30: Schulwesen				
Art. 8: Versammlungsfreiheit	Art. 23: Versammlungsfreiheit		Art. 23: Versammlungsfreiheit	Art. 12: Versammlungsfreiheit	Art. 10: Versammlungsfreiheit

* Auszugsweise Zusammenstellung unter Berücksichtigung der Grundrechte des ersten Abschnittes des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland nach den inoffiziellen Überschriften in den Landesverfassungen, soweit vorhanden. Angefertigt von Christoph Feddersen, Hamburg.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	Verfassung des Landes Brandenburg (GVBl. 1992 I S. 298)	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GVObI. 1993 S. 372)	Verfassung des Freistaates Sachsen (GVBl. 1992 S. 243)	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (GVBl. 1992 S. 600)	Verfassung des Freistaates Thüringen (GVBl. 1993 S. 625)
Art. 9: Vereinigungsfreiheit	Art. 20: Vereinigungsfreiheit Art. 51: Koalitionsfreiheit und Streikrecht		Art. 24: Vereinigungsfreiheit Art. 25: Koalitionsfreiheit	Art. 13: Vereinigungsfreiheit	Art. 13: Vereinigungsfreiheit Art. 37: Koalitionsfreiheit
Art. 10: Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	Art. 16: Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis		Art. 27: Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	Art. 14: Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis	Art. 7: Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis
Art. 11: Freizügigkeit	Art. 17: Freizügigkeit			Art. 15: Freizügigkeit	Art. 5: Freizügigkeit
Art. 12: Berufsfreiheit	Art. 49: Berufsfreiheit		Art. 28: Berufsfreiheit	Art. 16: Berufsfreiheit, Verbot der Zwangsarbeit	Art. 35: Berufsfreiheit
Art. 13: Unverletzlichkeit der Wohnung	Art. 15: Unverletzlichkeit der Wohnung		Art. 30: Unverletzlichkeit der Wohnung	Art. 17: Unverletzlichkeit der Wohnung	Art. 8: Unverletzlichkeit der Wohnung
Art. 14: Eigentum, Erbrecht und Enteignung	Art. 41: Eigentum und Erbrecht		Art. 31: Gewährleistung des Eigentums Art. 32: Enteignung	Art. 18: Eigentum, Erbrecht, Enteignung	Art. 34: Gewährleistung des Eigentums, Enteignung
Art. 16: Ausbürgerung, Auslieferung					
Art. 16a: Asylrecht	Art. 18: Asylrecht, Verbot der Auslieferung und Abschiebung				
Art. 17: Petitionsrecht	Art. 24: Petitionsrecht	Art. 10: Petitionsrecht	Art. 35: Petitionsrecht	Art. 19: Petitionsrecht	Art. 14: Petitionsrecht

	Art. 11: Datenschutz Art. 39 VII: Informationsrecht bzgl. Umweltdaten	Art. 6: Datenschutz, Informationsrecht (über Umweltdaten)	Art. 33: Schutz der personenbezogenen Daten Art. 34: Informationsrecht bzgl. Umweltdaten	Art. 6: Datenschutz, Umweltdaten	Art. 6: Schutz der personenbezogenen Daten Art. 33: Informationsrecht bzgl. Umweltdaten
	Art. 21: Recht auf politische Mitgestaltung				Art. 9: Recht auf politische Mitgestaltung
	Art. 25: Rechte der Sorben (Wenden)		Art. 2 IV, 6: Rechte der Sorben		
	Art. 29: Recht auf Bildung	Art. 8: Chancengleichheit im Bildungswesen	Art. 29: Gleicher Zugang zu Bildungseinrichtungen Art. 102: Recht auf Schulbildung		Art. 20: Recht auf Bildung

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	Verfassung des Landes Brandenburg (GVBl. 1992 I S. 298)	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (GVOBl. 1993 S. 372)	Verfassung des Freistaates Sachsen (GVBl. 1992 S. 243)	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (GVBl. 1992 S. 600)	Verfassung des Freistaats Thüringen (GVBl. 1993 S. 625)
	Art. 33: Recht auf Weiterbildung				
	Art. 39 II: Recht auf Schutz der Unversehrtheit vor Verletzungen infolge von Veränderungen der natürlichen Lebensgrundlagen				
	Art. 42: Recht auf freie Entfaltung wirtschaftlicher Eigeninitiative				
	Art. 50: Mitbestimmung		Art. 26: Recht auf Mitbestimmung		Art. 37 III: Recht auf Mitbestimmung

Volksentscheid am 14. Juni 1992	Volksentscheid am 12. Juni 1994	Kein Volksentscheid	Kein Volksentscheid	Volksentscheid am 16. Oktober 1994
Wahlbeteiligung: 48% der Stimmberechtigten, 94% der Abstimmenden für die Annahme, 6% der Abstimmenden gegen die Annahme der Verfassung.	Wahlbeteiligung: 65% der Stimmberechtigten, 59% der Abstimmenden für die Annahme, 39% der Abstimmenden gegen die Annahme der Verfassung.			Wahlbeteiligung: 75,4% der Stimmberechtigten, 70% der Abstimmenden für die Annahme, 30% der Abstimmenden gegen die Annahme der Verfassung