

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 411

Landesverfassungsrecht und Bundesrecht

Kollisionslagen und Geltungsprobleme,
exemplifiziert an sozialen und wirtschaftlichen Bestimmungen
des Landesverfassungsrechts

Von

Siegfried Jutzi



Duncker & Humblot · Berlin

SIEGFRIED JUTZI

Landesverfassungsrecht und Bundesrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 411

Landesverfassungsrecht und Bundesrecht

Kollisionslagen und Geltungsprobleme, exemplifiziert an sozialen
und wirtschaftlichen Bestimmungen des Landesverfassungsrechts

Von

Dr. jur. Siegfried Jutzi

Richter am Verwaltungsgericht



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05115 7

**Meinem verehrten Lehrer,
Herrn Staatssekretär Professor Dr. Walter Rudolf**

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
-------------------------	----

Erster Teil

A. Allgemeines	13
B. Art. 31 GG als Grundsatznorm	14
I. Grundlagen	14
II. Zur Auslegung des Art. 31 GG	16
1. Verfassungsrechtliches Schrifttum	16
2. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	18
III. Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Art. 31 GG	19
1. Voraussetzungen	19
a) Verhältnis zu Spezialregelungen	19
b) Kollisionslage	20
c) Spezialproblem: Mit Bundesrecht inhaltsgleiches Landes- verfassungsrecht	20
2. Rechtsfolgen	24
a) Meinungsstand	24
b) Kritik und Stellungnahme	25
C. Verschiedene Verfassungsnormtypen und ihr Kollisionspektrum	29
I. Bundesrechtskonforme Auslegung	29
II. Einteilung der Verfassungsnormtypen	29
III. Kollisionspektrum der Verfassungsnormtypen	32
1. Unmittelbar geltendes Verfassungsrecht	32
a) Staatsfundamentalnormen	32
b) Grundrechte	35
c) Sog. einfaches Verfassungsrecht	40

2. Verfassungsaufträge in weitem Sinne	40
a) Konkrete Verfassungsaufträge	41
aa) Konkrete verpflichtende Verfassungsaufträge	41
bb) Konkrete auffordernde und ermächtigende Verfassungsaufträge	45
b) Programmsätze	46
aa) Verpflichtende Programmsätze	47
bb) Auffordernde und ermächtigende Programmsätze	47
c) Zusammenfassung	47
D. Spezielle Probleme	49
I. Landesverfassungsrecht und Art. 124 und 125 GG	49
1. Gesetzestext	49
2. Problem	49
3. Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	50
4. Lösung	50
5. Zusammenfassung	52
II. Landesverfassungsrecht und Art. 25 GG	52
E. Zusammenfassung des ersten Teils	54
I. Zu Art. 31 GG	54
II. Zum Kollisionsspektrum der verschiedenen Verfassungsnormtypen	55
III. Zu speziellen Problemen	57
Zweiter Teil	
F. Beispiele zur Prüfung der Vereinbarkeit von Landesverfassungsrecht mit Bundesrecht	58
I. Allgemeines	58
II. Beispiele bundesrechtskonformer Auslegung	59
1. Art. 5 Abs. 2 Satz 1 LV R-P	59
2. Art. 60 Abs. 4 Satz 1 LV R-P	60
III. Beispiel zu Staatsfundamentalnormen	60
Art. 72 Satz 2 LV R-P	60

IV. Beispiele zu Grundrechten	63
1. Art. 5 und Art. 60 LV R-P	63
2. Art. 58 LV R-P	63
3. Art. 57 Abs. 1 LV R-P	65
V. Beispiele zu sog. einfachem Landesverfassungsrecht	67
Art. 57 Abs. 2 bis 4 LV R-P	67
VI. Beispiele zu konkreten Verfassungsaufträgen	71
1. Art. 54 Abs. 1 Satz 1 LV R-P	71
2. Art. 61 Abs. 1 und 2 LV R-P	71
3. Art. 68 LV R-P	77
VII. Beispiele für Programmsätze	86
1. Art. 51 LV R-P	86
2. Art. 53 Abs. 2 LV R-P	90
Literaturverzeichnis	94

Abkürzungsverzeichnis

AO	=	Abgabenordnung
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
AS	=	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
AZO	=	Arbeitszeitordnung
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
BayVerfGH	=	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BK	=	Bonner Kommentar
BRRG	=	Beamtenrechtsrahmengesetz
BVerfGE	=	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	=	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV	=	Die Öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
Fn.	=	Fußnote
GG	=	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HdbDStR	=	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
JÖR	=	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart
JR	=	Juristische Rundschau
JuS	=	Juristische Schulung
JZ	=	Juristenzeitung
LS S-H	=	Landessatzung für Schleswig-Holstein
LT	=	Landtag
LV B-W	=	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
LV Bay	=	Verfassung des Freistaates Bayern
LV Bln	=	Verfassung von Berlin
LV Bre	=	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen
LV Hbg	=	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
LV Hes	=	Verfassung des Landes Hessen
LV Nds	=	Vorläufige Niedersächsische Verfassung
LV N-W	=	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
LV R-P	=	Verfassung für Rheinland-Pfalz
LV SL	=	Verfassung des Saarlandes
M/D/H/S	=	Maunz / Dürig / Herzog / Scholz
N.F.	=	Neue Fassung
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
RdA	=	Recht der Arbeit
Rspr.	=	Rechtsprechung
VerwArch	=	Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	=	Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919

Einleitung

Die Verfassungen der Länder stehen seit je im Schatten ihres bundesrechtlichen Pendant¹. Dies verwundert, wenn man sich die hervorgehobene Rolle einer geschriebenen Verfassung für die Rechtsordnung von Staaten vor Augen hält. Das in jüngster Zeit wieder spürbarer gewordene Engagement zugunsten des Föderalismus als eines freiheitssichernden politischen Handlungsstils² mit vielfältigen Vorteilen hat an diesem Zustand bisher nichts verändert; die Prädominanz des Bundes besteht unverändert. Vermutlich ist es auch diese „Oberstaatlichkeit“ des Bundes, die das Verhältnis des Bundesrechts zum Landes(verfassungs-)recht etwas aus dem Blickfeld gleiten ließ; das „gute Recht“ der Landesverfassungen wurde und wird darüber allzu leicht übersehen. Einige Autoren haben sich der Thematik allerdings gelegentlich angenommen³. Zuweilen gewinnen sogar Landespolitiker dieser verfassungsrechtlichen „Spezialität“ etwas ab, wenn sie sich auf die Wirksamkeit oder Nichtigkeit landesverfassungsrechtlicher Bestimmungen, die ohne offensichtliches bundesrechtliches Ebenbild sind, berufen, um ihr Handeln oder ihre Forderungen zu rechtfertigen⁴.

Die vorliegende Monographie versucht, etwas mehr Licht in das Verhältnis des Landesverfassungsrechts zum Bundesrecht zu bringen. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt in einer auf diese Problematik zugeschnittenen Bildung von Verfassungsnormtypen, deren spezifisches Kollisionsspektrum aufgezeigt wird. Zur Verdeutlichung der Tauglichkeit einer solchen Typisierung wird am Ende der Untersuchung an-

¹ Vgl. z. B. die 1968 erschienene, interessante und immer noch aktuelle Schrift von *Rudolf*, Bund und Länder im aktuellen deutschen Verfassungsrecht, die — obwohl die Staatlichkeit der Länder herausstellend — die Landesverfassungen nicht erwähnt.

² Vgl. *Schreckenberger*, *VerwArch*, Bd. 69 (1978), S. 341 ff.; *Zippelius*, *Allg. Staatslehre*, S. 373; *Rudolf*, *Bund und Länder*, S. 13 ff.; *Hesse*, *Der unitarische Bundesstaat*, 1962; *Deuerlein*, *Föderalismus*, S. 306 ff.

³ Vgl. neuerlich *v. Olshausen*, *Landesverfassungsbeschwerde und Bundesrecht*, 1980 m. w. N.

⁴ Vgl. z. B. Abgeordneter Dr. *Eicher* in der 35. Sitzung der 8. Wahlperiode des LT Rheinland-Pfalz vom 23. 6. 1978, *Sten. Ber.*, S. 1594, der die Art. 67 bis 71 LV R-P als „weitgehend obsolet“ bezeichnete, nachdem der Abgeordnete *Schweitzer* die Auffassung vertreten hatte, die LV R-P schreibe die institutionalisierte Zusammenarbeit in einem Landeswirtschafts- und Sozialrat vor (*Sten. Ber.*, S. 1590).

hand konkreter Bestimmungen der Landesverfassungen, vornehmlich der rheinland-pfälzischen und besonders aus dem Bereich der Wirtschafts- und Sozialordnung, deren Vereinbarkeit mit Bundesrecht geprüft. Bevor jedoch ein typisierendes „Schema“ erstellt werden kann, sind zunächst einige grundlegende Ausführungen zum Verhältnis des Bundes- und Landesrechts, insbesondere zur Bedeutung von Artikel 31 GG, erforderlich.

Erster Teil

A. Allgemeines

Bund und Länder besitzen je eigene Staatlichkeit¹. Ihre Rechtsordnungen sind prinzipiell selbständig², bundes- und gliedstaatliche Normsetzung beanspruchen die Gleichwertigkeit der beiderseitigen Geltungsansprüche.

Eine bundesstaatliche Verfassungsordnung muß aus diesem Grund eine Regelung für die Fälle enthalten, in denen glied- und zentralstaatliche Normen kollidieren³. Dies wird in aller Regel eine Vorrangnormierung einer Rechtskategorie sein. Gleichzeitig kommt in einer solchen Normenkollisions-Regelung zum Ausdruck, daß die Rechtsordnungen der Gliedstaaten der des Zentralstaates grundsätzlich ebenbürtig sind, weil es anderenfalls einer Vorrangregelung nicht bedürfte⁴.

¹ Vgl. *Rudolf*, BVerfG und GG, S. 240 m. w. N. zur Rspr. des BVerfG; *Stern*, Staatsrecht, Bd. I, S. 11; *Herzog*, DÖV 1962, S. 81 ff.; *Köblle*, DÖV 1962, S. 583 ff. (in Erwiderung auf *Herzog*); *ders.*, DÖV 1962, S. 661 ff.; vgl. auch *Laband*, Staatsrecht, Bd. I, S. 55 ff., 94 ff.; kritisch *Doehring*, Staatsrecht, S. 114 ff. — Dazu, daß die Staatlichkeit der Länder durch stetig wachsende Bundeskompetenzen so sehr in Frage gestellt wird, daß die verfassungsrechtlich zulässige Grenze (Art. 79 Abs. 3 GG) erreicht sein dürfte, vgl. *Jutzi*, JuS 1978, S. 447 ff. m. w. N. Damit wird der auch in anderen Ländern zunehmend an Attraktivität gewinnende Föderalismus unnötig gefährdet (vgl. z. B. *Herzog*, Interview in der Staatszeitung R-P vom 10. 4. 1978, der den deutschen Föderalismus als den entscheidenden Exportartikel bezeichnet hat; s. auch *Horn*, Legitimation, S. 76 ff. m. w. N.; *Deuerlein*, Föderalismus, S. 290 ff.

² Dies gilt insb. auch für die Verfassungsräume des Bundes und der Länder. Vgl. BVerfGE 4, 178, 189; 6, 376, 382; 22, 267, 270; *Stern*, Staatsrecht, Bd. I, S. 11.

³ Vgl. auch *Hensel*, HdbDStR, Bd. II, S. 313 ff.

⁴ Vgl. auch *Doehl*, AöR, Bd. 51 (1927), S. 39 ff.