

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

|                         |    |
|-------------------------|----|
| <b>Einleitung</b> ..... | 11 |
|-------------------------|----|

## Erster Teil

|  |    |
|--|----|
| <b>A. Allgemeines</b> .....  | 13 |
| <b>B. Art. 31 GG als Grundsatznorm</b> .....   | 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-<br>verfassungsrecht ..... | 20 |
| 2. Rechtsfolgen .....  | 24 |
| a) Meinungsstand .....   | 24 |
| b) Kritik und Stellungnahme .....  | 25 |
| <b>C. Verschiedene Verfassungsnormtypen und ihr Kollisionsspektrum</b> .....         | 29 |
| I. Bundesrechtskonforme Auslegung .....  | 29 |
| II. Einteilung der Verfassungsnormtypen .....  | 29 |
| III. Kollisionsspektrum 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        |
| <b>D. Spezielle Probleme .....</b>   | <b>49</b> |
| 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        |
| <b>E. Zusammenfassung des ersten Teils .....</b>   | <b>54</b> |
| I. Zu Art. 31 GG .....   | 54        |
| II. Zum Kollisionsspektrum der verschiedenen Verfassungsnormtypen .....                            | 55        |
| III. Zu speziellen Problemen .....   | 57        |
| <b>Zweiter Teil</b>  |           |
| <b>F. Beispiele zur Prüfung der Vereinbarkeit von Landesverfassungsrecht mit Bundesrecht .....</b> | <b>58</b> |
| 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        |
| <b>Literaturverzeichnis .....</b>                           | <b>94</b> |

## 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 Pendant<sup>1</sup>. 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 Handlungsstils<sup>2</sup> 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 angenommen<sup>3</sup>. 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 rechtfertigen<sup>4</sup>.

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-

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Vgl. neuerlich *v. Olshausen*, *Landesverfassungsbeschwerde und Bundesrecht*, 1980 m. w. N.

<sup>4</sup> 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 Staatlichkeit<sup>1</sup>. Ihre Rechtsordnungen sind prinzipiell selbständig<sup>2</sup>, 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 kollidieren<sup>3</sup>. 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 bedürfte<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Vgl. auch *Hensel*, HdbDStR, Bd. II, S. 313 ff.

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