

/// Fundament eines starken, lebenswerten Staates

# 200 JAHRE BAYERISCHE VERFASSUNGSGESCHICHTE

**WINFRIED BAUSBACK** /// Seit 200 Jahren besitzt Bayern eine eigene Verfassung. Dieses Jubiläum ist zum einen Anlass, dankbar und selbstbewusst zurückzublicken. Zum anderen bietet es die Gelegenheit aufzuzeigen, dass sich die bayerische Landesverfassung ihre eigenständige Bedeutung auch im Kontext des Grundgesetzes und des EU-Rechts bis heute bewahrt hat.

Bayern feiert in diesem Jahr gleich zwei große Jubiläen. 100 Jahre sind vergangen, seitdem Kurt Eisner am 8. November 1918 den Freien Volksstaat proklamierte und die über siebenhundertjährige Regentschaft der Wittelsbacher mit dem Sturz von König Ludwig III. ihr Ende fand. Bereits 1818 hatte Bayern als Teil des Deutschen Bundes nach dem Ende der napoleonischen Vorherrschaft sowie der Neuordnung Europas durch den Wiener Kongress erstmals eine Verfassung erhalten, deren Inhalte tatsächlich umgesetzt und gelebt wurden – anders als die der Verfassung von 1808. In der zweihundertjährigen Verfassungsgeschichte Bayerns spiegelt sich der

Wandel vom absolutistischen Staat zum modernen demokratischen Rechtsstaat wider. Das Jubiläum ist ein würdiger Anlass, dankbar zurückzuschauen.

Unsere heutige Verfassung aus dem Jahr 1946 zeugt vom Selbstbewusstsein und Mut ihrer Schöpfer. Sie erhebt, basierend auf dem Grundsatz der Eigenstaatlichkeit, den Anspruch umfassender Kompetenz und vollkommener Autonomie. Angesichts ihrer Entstehungsgeschichte<sup>1</sup> ist dies nachvollziehbar. Als 1946 in der verfassungsgebenden Landesversammlung und im Verfassungsausschuss über den Verfassungstext beraten wurde, lag ganz Deutschland nach den Schrecken der nationalsozialistischen Willkürherrschaft und des Zweiten Weltkriegs in Trümmern. Die Notwendigkeit eines Wiederaufbaus der staatlichen Ordnung war offenkundig. Gleichzeitig herrschte Unsicherheit darüber, wie es mit Deutschland weitergehen würde. Die für die Ausarbeitung des Grundgesetzes wegweisenden „Frankfurter Dokumente“ wurden erst zwei Jahre später, am 1. Juli 1948, von den Alliierten an die westdeutschen Minis-

Bayern hat sich auf der **VERFASSUNGSGRUNDLAGE** vom absolutistischen Staat zu einem modernen demokratischen Rechtsstaat entwickelt.

Das Original der handschriftlichen Bayerischen Verfassung von 1818 im Spezialekarton war 2006 anlässlich „60 Jahre Bayerische Verfassung“ im Bayerischen Landtag zu sehen.



terpräsidenten übergeben. Diese Umstände sind der Grund für den im Verfassungstext zum Ausdruck kommenden Anspruch universaler Maßgeblichkeit. Infolge der weiteren geschichtlichen Entwicklung hat sich dieser Anspruch indes nie verwirklicht. Vielmehr wurden die Regelungen der Verfassung in zunehmendem Maße durch andere Ordnungs- und Regelungsregime überlagert.<sup>2</sup>

Besondere Bedeutung kommt insofern dem Grundgesetz zu, das am 24. Mai 1949 und damit gut zweieinhalb Jahre nach der Bayerischen Verfassung in Kraft trat. Dessen Regelungen genießen bekanntlich – ebenso wie das sonstige Bundesrecht – grundsätzlich Vorrang gegenüber konfligierendem Landesverfassungsrecht (vgl. Art. 31 GG). In noch stärkerem Maße als diese Tatsache wirkt sich die im Grundgesetz vorgesehene bundesstaatliche Kompetenzverteilung auf die Wirkungskraft der Landesverfassungen aus. Ungeachtet der Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder in Art. 30, 70 Abs. 1 GG und trotz gewisser Beschränkungen (Art. 72 Abs. 2 GG) kommt die Gesetzgebungskompetenz de facto schwerpunktmäßig dem Bund zu. Mit den beiden Föderalismusreformen der Jahre 2006 und 2009 ist es erfreulicherweise gelungen, die Kompetenzen der Länder in einigen wichtigen Bereichen wie etwa bei der Bildungspolitik, beim Beamten-, Umwelt- und Versammlungsrecht sowie beim Strafvollzug auszubauen. Macht der Bund von den ihm durch das Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen Gebrauch, ist er ausschließlich an dieses gebunden. Die Bindungswirkung der Bayerischen Verfassung erstreckt sich demgegenüber auf sämtliche Akte bayerischer Staatsgewalt.

Auch die fortschreitende europäische Integration hat einen Bedeutungs-

schwund der Landesverfassungen bewirkt, zum einen infolge der Übertragung zahlreicher Befugnisse auf die Europäische Union (Art. 23 GG), zum anderen durch den Anwendungsvorrang des EU-Rechts gegenüber sämtlichen mitgliedstaatlichen Regelungen. Ferner reduzieren die über die Jahre rasant gewachsenen völkerrechtlichen Bindungen (vgl. Art. 24 GG), deren Entstehung maßgeblich vom Bund beeinflusst wurde, die aber selbstverständlich auch die Länder betreffen, die Bedeutung der Landesverfassungen. Gleiches gilt für interföderative Kooperationen, also die vielgestaltigen Formen der Zusammenarbeit der Länder untereinander und mit dem Bund.

Die bayerische Staatlichkeit war und ist somit durch die Einbindung des Landes in das föderale System des Grundgesetzes sowie die Entwicklung der europäisch-supranationalen, der international-völkerrechtlichen und der interföderativen Ebenen einem permanenten, umfassenden und schwerwiegenden Prozess der „Entäußerung“ ausgesetzt. Zwar wird dieser Verlust – jedenfalls zum Teil – dadurch kompensiert, dass den Ländern auf den genannten Ebenen unterschiedlich weitreichende Mitwirkungsbefugnisse zustehen. Die Wirkungskraft der Bayerischen Verfassung wurde durch die Verlagerung zahlreicher Kompetenzen und die immer stärkere Verflechtung der verschiedenen Ebenen

**Föderalismus sowie die europäische und supranationale Entwicklung**  
**SCHWÄCHEN die bayerische Verfassung.**

jedoch spürbar geschwächt. Das ist der Preis für die in den letzten Jahrzehnten vollzogene Öffnung Bayerns gegenüber Deutschland, Europa und der Welt, die sich insgesamt betrachtet als großer Glücksfall für das Land entpuppt hat.

Das Jubiläum, das wir in diesem Jahr feiern, wirft also auch die Frage auf, welche Bedeutung unserer Landesverfassung heute (noch) zukommt und zukünftig zukommen kann. Sind wir nach 200 Jahren bayerischer Verfassungsgeschichte an einem Punkt angelangt, an dem unsere Verfassung angesichts der geänderten äußeren Umstände nur noch von folkloristischem Wert ist, eine Zitatfundgrube für Festtagsreden? Ich bin überzeugt, dass diese Frage mit einem klaren „Nein“ zu beantworten ist. Die innere Ordnung Bayerns, seine Organisation und Grundorientierung ergeben sich nach wie vor zuvörderst aus der Landesverfassung. Die von ihr vorgegebenen Strukturprinzipien (Demokratie, Republik, Rechtsstaat, Gewaltenteilung, Sozialstaat) und Grundrechtsgarantien bilden das Fundament unserer staatlichen Ordnung. Zwar sind diese zentralen Ordnungsprinzipien auch in den übrigen Landesverfassungen verankert und seit 1949 zudem bereits durch das Grundgesetz vorgegeben. Nirgendwo kommt jedoch so deutlich wie in der bereits 1946 entstandenen Bayerischen Verfassung zum Ausdruck, dass es sich hierbei maßgeblich um Lehren aus der menschenverachtenden nationalsozialistischen Willkürherrschaft handelt: „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 Weltkrieges geführt hat, in dem festen Entschlusse, den kommenden deutschen Geschlechtern die Segnungen

des Friedens, der Menschlichkeit und des Rechtes dauernd zu sichern, gibt sich das Bayerische Volk, eingedenk seiner mehr als tausendjährigen Geschichte, nachstehende demokratische Verfassung“, heißt es in der Präambel.<sup>3</sup> Diese geschichtliche Einbettung ist nach wie vor von fundamentaler Bedeutung. Sie verdeutlicht den unschätzbaren Wert der nachfolgenden zentralen Verfassungsgrundsätze. Deren Geltung wird heute häufig als selbstverständlich wahrgenommen. Gleichwohl und vielleicht gerade deshalb sind sie immer wieder Gefährdungen von verschiedensten Seiten ausgesetzt. Die Erinnerung an das dunkelste Kapitel deutscher Geschichte verleiht der zukunftsweisenden Mahnung, die Achtung vor der Würde des Menschen zu bewahren sowie Frieden, Menschlichkeit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit dauerhaft zu sichern, eine besondere Kraft.

Ungeachtet dieses historischen Bezugs ist es letztlich die konkrete, verfassungsmäßige Ausgestaltung, die über die Wirkkraft der genannten Verfassungsgrundsätze entscheidet. Die Bayerische Verfassung zeichnet sich auch insoweit durch einige Besonderheiten aus. Auf die aus meiner Sicht wichtigsten möchte ich im Folgenden hinweisen und auf diese Weise zugleich die fortdauernde Bedeutung unserer Landesverfassung illustrieren.

### Verfassung des Volkes

Wie keine andere Landesverfassung betont die Bayerische Verfassung die Souveränität des Volkes. Art. 2 Abs. 1 BV bringt dies in prägnanter Kürze zum Ausdruck: „Bayern ist ein Volksstaat. Träger der Staatsgewalt ist das Volk“. Auf der Volkssouveränität beruhen mithin die gesamte Legitimation der Staatsgewalt und die rechtliche Organisation staatli-

cher Herrschaft. Alle Staatsgewalt muss unmittelbar oder mittelbar durch das Volk legitimiert werden (vgl. Art. 4 BV).

Auch unsere heutige Verfassung selbst ist anders als ihre Vorgänger, andere Landesverfassungen und das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar vom Volk legitimiert. Mit einer deutlichen Mehrheit von fast 71 % wurde der vorgelegte Entwurf am 1. Dezember 1946 per Volksentscheid gebilligt. Eine Änderung der Verfassung ist ebenfalls nur möglich, wenn sie von der Mehrheit der Bürger mitgetragen wird. Anders als in den meisten anderen Ländern bedürfen verfassungsändernde Parlamentsgesetze nicht nur einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Landtagsabgeordneten, sondern müssen zudem vom Volk gebilligt werden (Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV). Daneben können Verfassungsänderungen auch aus der Mitte des Volkes durch Volksbegehren initiiert und sodann durch Volksentscheid beschlossen werden (Art. 74 BV). Als Verfassungsgeber wird daher in der Präambel völlig zu Recht das „Bayerische Volk“ ausgewiesen.

**Die bayerische Verfassung ist unmittelbar vom **VOLK** legitimiert.**

Wie mühevoll die Souveränität des Volkes erstritten werden musste, offenbart ein Blick auf die zweihundertjährige Verfassungsgeschichte Bayerns. Bis zur parlamentarischen Demokratie heutiger Prägung war auch in Bayern ein langer

und steiniger Weg zurückzulegen. Zwar war bereits in der ersten Landesverfassung aus dem Jahr 1808 eine ständeunabhängige Volksvertretung in Form der „Nationalrepräsentation“ vorgesehen, jedoch trat diese nie zusammen. Ohnehin sollte sie am Gesetzgebungsverfahren lediglich in beratender Funktion mitwirken. Das aktive und passive Wahlrecht sollte ein Privileg der jeweils 200 „Land-Eigentümer, Kaufleute und Fabrikanten“ mit der höchsten Grundsteuerzahlung in jedem Kreis sein. Die Verfassung von 1818, an deren Inkrafttreten das diesjährige Jubiläum anknüpft, etablierte in Gestalt der bikameralen Ständeversammlung zum ersten Mal ein Repräsentationsorgan, gegen dessen Willen der König kein Gesetz erlassen und keine neue Steuer erheben konnte. Der Übergang vom Absolutismus zur konstitutionellen Monarchie war damit besiegelt. Allerdings war die Zusammensetzung der beiden Kammern in der Anfangszeit noch deutlich ständisch geprägt. Erst durch die 1848 erzwungene Reform des Wahlrechts wurde die Kammer der Abgeordneten zu einer echten Volksvertretung. Ferner erhielten beide Kammern ein Gesetzesinitiativrecht. Nach dem Sturz der Monarchie sowie dem Ende des Ersten Weltkriegs verwirklichte die in den stürmischen Zeiten der Novemberrevolution entstandene „Bamberger Verfassung“ von 1919 sodann als erste Verfassung des Landes konsequent die Prinzipien der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie. Insbesondere die Einführung des Frauenwahlrechts sowie die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag markieren insofern Meilensteine.

Ergänzend zur repräsentativen Demokratie waren bereits in der „Bamberger Verfassung“ direkt-demokratische

Instrumente vorgesehen. Die Schöpfer unserer heutigen Verfassung griffen diese auf und senkten die Hürden für deren praktischen Gebrauch in Form normal hoher Beteiligungs- und Zustimmungsquoren. Die Staatsgewalt wird in Bayern nicht nur durch die gewählte Volksvertretung, sondern eben auch „durch die stimmberechtigten Staatsbürger selbst“ ausgeübt (Art. 4 BV); die gesetzgebende Gewalt steht „dem Volk und der Volksvertretung“ zu (Art. 5 Abs. 1 BV). Gesetzesinitiativen können per Volksbegehren eingebracht, Gesetze – auch verfassungsändernder Natur – per Volksentscheid verabschiedet werden (Art. 71, 74, 75 Abs. 1 BV). Volks- und Parlamentsgesetzgebung stehen sich grundsätzlich gleichrangig und funktional äquivalent gegenüber.

Auch auf kommunaler Ebene sind seit mehr als 20 Jahren basisdemokratische Entscheidungen möglich. Infolge eines Volksentscheids wurde den Bürgern 1995 das Recht zuerkannt, Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden und Landkreise durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide zu regeln (Art. 12 Abs. 3 BV). Keine deutsche Verfassung bringt der Volksgesetzgebung so große Wertschätzung entgegen wie die Bayerische. Dies unterscheidet sie namentlich vom Grundgesetz, das bekanntlich eine betont antiblebiszitäre Haltung einnimmt.

In den ersten Jahrzehnten machten die Bürger in Bayern von den Instrumenten direkter Demokratie nur wenig Gebrauch. Der erste Volksentscheid zur Einführung der christlichen Gemeinschaftsschule (Art. 135 BV) datiert aus dem Jahr 1968. Von da an wurde die anfängliche Zurückhaltung jedoch abgelegt. Seit 1946 wurden in Bayern 20 Volksbegehren zugelassen (Art. 63 f.

**In der Bayerischen Verfassung stehen sich Volks- und Parlamentsgesetzgebung GLEICHRANGIG gegenüber.**

LWG), von denen immerhin 8 das Eintragungsquorum von einem Zehntel der Stimmberechtigten (Art. 74 Abs. 1 BV) erreicht haben. 19 Volksentscheide fanden statt, 5 davon lagen vom Landtag abgelehnte Volksbegehren zugrunde. Auch auf kommunaler Ebene werden die Instrumente direkter Demokratie rege genutzt.<sup>4</sup> Längst ist die Volksgesetzgebung fester Bestandteil der demokratischen Kultur Bayerns.

Dem Land tut dies gut. Volksentscheide wie etwa über die Abschaffung des Senats (1998) oder ein striktes Rauchverbot in Gaststätten (2010) stärken das landesspezifische staatsbürgerliche Bewusstsein. Die Möglichkeit, selbst und unmittelbar über einzelne politische Fragen zu entscheiden, wirkt wachsender Politik- und Demokratieverdrossenheit entgegen. Nicht umsonst ist in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten auf Bundesebene sowie in anderen Ländern immer wieder der Ruf nach einer Ausweitung basisdemokratischer Mitbestimmungsmöglichkeiten laut geworden. Dass die Schöpfer der Verfassung plebiszitären Entscheidungsformen bereits 1946 derart großen Raum einräumten, zeugt von Weitsicht und Mut.

Die Befürchtungen, die angesichts der wachsenden Bedeutung plebiszitärer Elemente teils geäußert wurden, haben sich nicht bestätigt. Insbesondere

re vermag ich nicht zu erkennen, dass die repräsentative Demokratie und ihre Institutionen an Funktionstüchtigkeit eingebüßt hätten.<sup>5</sup> Das Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der repräsentativ-parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit des Landtags ist nicht gefährdet. Dies folgt bereits daraus, dass plebiszitäre gesetzliche Entscheidungen nur Fragen betreffen können, die mit einem klaren Ja oder Nein beantwortet werden können.

Überdies wurden die Möglichkeiten der Volksgesetzgebung in den vergangenen Jahrzehnten durch die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs ausgewogen und weitsichtig umgrenzt. Um wesentlichen Beeinträchtigungen des parlamentarischen Budgetrechts durch die Volksgesetzgebung vorzubeugen, versteht das Gericht den Haushaltsvorbehalt des Art. 73 BV bekanntlich in einem weiten Sinne.<sup>6</sup> Auch die „Ewigkeitsklausel“ des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV, wonach Änderungen der Verfassung, die dem demokratischen Grundgedanken widersprechen, unzulässig sind, legt der Gerichtshof eher weit aus. Nicht möglich wären demnach etwa die Abschaffung des Zustimmungsquorums von 25 % der Stimmberechtigten bei vollplebiszitären Verfassungsänderungen (Art. 79 Abs. 1 Nr. 2 LWG), die Reduzierung des Quorums für die Zulassung von Volksbegehren (Art. 74 Abs. 1 BV) sowie die freie Sammlung von Unterschriften anstelle der Amtseintragung (Art. 69 LWG).<sup>7</sup>

Was bleibt, ist die Sorge vor einer Lenkung des Volkswillens durch Demagogen, Populisten oder Lobbyisten. Aber auch diese hat sich in Bayern nicht als berechtigt erwiesen. Vielmehr lehren die Erfahrungen der letzten 70 Jahre, dass das Vertrauen, welches die Schöpfer der

Verfassung der politischen Urteilskraft der Bürger entgegengebracht haben, gerechtfertigt ist. Gleichwohl wird es auch zukünftig eine wichtige Aufgabe von Politik und Gesellschaft sein, die scheinbar einfachen Lösungen, die Demagogen und Populisten immer wieder für oftmals berechtigte Sorgen und Anliegen von Bürgern bereithalten, im Rahmen ernsthafter, sachlich-besonnener Debatten durch verständlich vorgetragene, überzeugende Argumente zu entlarven.

**Der Bürger geht mit den plebiszitären Elementen **VERANTWORTUNGSVOLL** und überlegt um.**

### Schutzbastion und Leitbild

Die bayerische Verfassungsgeschichte weist eine ausgeprägte Grundrechtstradition auf. Bereits die erste, kurzlebige Verfassung aus dem Jahr 1808 enthielt einige zentrale Grundrechtsgarantien. Daran anknüpfend wurde in die Verfassung von 1818 ein umfangreicher und vergleichsweise fortschrittlicher Grundrechtskatalog aufgenommen. Überdies wurde dem einzelnen Bürger erstmals die Möglichkeit eingeräumt, eine Verletzung seiner Grundrechte geltend zu machen. Derartige Beschwerden waren indes nicht vor einem unabhängigen Gericht, sondern gegenüber der Ständeversammlung als Legislativvorgang zu erheben. Auch die „Bamberger Verfassung“ vom 14. August 1919 sicherte den Staatsbürgern die klassischen Freiheits- und Gleichheitsrechte zu. Als eines von

wenigen Ländern beharrte Bayern damit ungeachtet der Weimarer Reichsverfassung, die am selben Tag in Kraft trat, auf der Existenz eigener Landesgrundrechte. Ferner war Bayern in der Weimarer Republik das einzige Land, dessen Bürger im Falle einer Grundrechtsverletzung auf Landesebene effektiven Rechtsschutz in Gestalt der Verfassungsbeschwerde zum Bayerischen Staatsgerichtshof erlangen konnten.

Auch heute sind die Grundrechte der Bayerischen Verfassung von wesentlicher Bedeutung für den Schutz von Freiheit und Gleichheit der Bürger gegenüber dem bayerischen Staat. Zwar sind dessen Repräsentanten gleichfalls an die Grundrechte des Grundgesetzes gebunden (Art. 1 Abs. 3 GG). Sämtliche Grundrechte der Bayerischen Verfassung beanspruchen auf Grundlage der bundesverfassungsgerichtlichen Auslegung des Art. 142 GG<sup>8</sup> im Ergebnis jedoch parallele Geltung. Zudem stellt die Bayerische Verfassung zwei schlagkräftige verfassungsprozessuale Instrumente zur Geltendmachung von Grundrechtsverletzungen vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Verfügung: die Verfassungsbeschwerde (Art. 66, 120 BV) sowie die Popularklage (Art. 98 Satz 4 BV). Letztere ermöglicht es jedermann, Normen des bayerischen Landesrechts unabhängig von der eigenen Betroffenheit auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten prüfen zu lassen. Es handelt sich um ein in der deutschen Verfassungslandschaft einzigartiges Instrument, das den Bürger im öffentlichen Interesse zum Wächter über die verfassungsmäßige Ordnung macht.

Auch hierin zeigt sich die besondere Volksnähe unserer Landesverfassung. In seiner Judikatur zu den Grundrechten der Bayerischen Verfassung gelang es dem Bayerischen Verfassungsgerichts-

hof in den letzten Jahrzehnten immer wieder, eigene Akzente zu setzen. So hat das Gericht etwa Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, sich im Hinblick auf ihr fiskalisches Handeln auf die Eigentumsgarantie zu berufen.<sup>9</sup> Überdies diente die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs bisweilen als Impulsgeber für die Auslegung der Grundrechte des Grundgesetzes.<sup>10</sup> Die doppelte Bindung der bayerischen Staatsgewalt an die Grundrechte der Bayerischen Verfassung und des Grundgesetzes bewirkt also im Ergebnis eine spürbare Erhöhung des grundrechtlichen Schutzniveaus.

Neben ihrer subjektiv-rechtlichen Schutzfunktion kommt den Grundrechten auch eine objektiv-rechtliche Funktion zu. Es handelt sich um Wertentscheidungen des Verfassungsgebers, die in ihrer Gesamtheit Bestandteil einer durch die Verfassung konstituierten Werteordnung sind. Geprägt wird diese Ordnung auch durch die sogenannten Grundpflichten, denen die Bayerische Verfassung größere Aufmerksamkeit schenkt als das Grundgesetz und viele andere Landesverfassungen. Beispielhaft erwähnt seien an dieser Stelle die Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern (Art. 121 BV) sowie die Pflicht zur gegenseitigen Hilfe bei Unglücksfällen (Art. 122 BV). Bemerkenswert ist ferner die Pflicht, an den öffentlichen Angelegenheiten Anteil zu nehmen und die eigenen Kräfte zum Wohl der Gesamtheit zu betätigen

**Neben den Grundrechten gibt es als Korrelat auch **GRUNDPFLICHTEN**.**

(Art. 117 Satz 2 BV), da sie gewissermaßen das Korrelat zu den bereits beschriebenen, weitreichenden Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnissen des Volkes bildet. Unmittelbare rechtliche Wirkung entfalten diese Grundpflichten anerkanntermaßen nicht; allenfalls können sie bei der Auslegung und Anwendung des sonstigen Rechts Berücksichtigung finden. Dies verbindet sie mit den (sonstigen) Programmsätzen, welche die Bayerische Verfassung ebenfalls in recht großer Zahl enthält.

Bisweilen wird diese Vielzahl von Regelungen, die keine unmittelbaren Rechtswirkungen entfalten, als Schwäche der Verfassung gewertet. Denkt man an die ein oder andere Regelung, die aus heutiger Sicht überflüssig, ja gar kurios erscheint, wie etwa das vielzitierte Recht auf „Aneignung wildwachsender Waldfrüchte in ortsüblichem Umfang“ (Art. 141 Abs. 3 Satz 1 BV), mag man geneigt sein, dem zuzustimmen. Ganz überwiegend bringen die Programmsätze jedoch Grundsätze des sozialen Zusammenlebens von dauerhafter Geltung zum Ausdruck wie beispielsweise den Anspruch auf Ausbildung (Art. 128 Abs. 1 BV) oder die Gemeinwohlbindung wirtschaftlicher Tätigkeit (Art. 151 Abs. 1 BV). Andere gewinnen angesichts einer Änderung der gesellschaftlichen Verhältnisse wieder an Bedeutung wie derzeit etwa das staatliche Gebot zur Förderung bezahlbaren Wohnraums (Art. 106 Abs. 2 BV). In ihrer Gesamtheit bilden die programmatischen Leitsätze der Verfassung mit ihren grundsätzlichen Aussagen über das soziale Zusammenleben der Menschen somit ein stabiles Wertefundament, auf dem das Land ruht. Ihnen verdankt die Verfassung ihre dauerhafte Fähigkeit, dem staatlichen und gesellschaftlichen Leben in Bayern Richtung und Ziel zu geben.

### Entwicklungs Offenheit und Lebendigkeit

Auch mehr als 70 Jahre nach ihrem Inkrafttreten kann unsere Verfassung mit Recht noch immer als modern bezeichnet werden. Ungeachtet der starken Prägung durch die Umstände ihrer Entstehungszeit hat sie ihre Fähigkeit, auch auf neuere gesellschaftliche Entwicklungen adäquate Antworten zu geben, vielfach unter Beweis gestellt. Großen Anteil hieran hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof, der sich durch seine Rechtsprechung nicht nur als „Hüter der Verfassung“, sondern oftmals auch als Wegbereiter für ein modernes Verfassungsverständnis erwiesen hat.<sup>11</sup> Die Notwendigkeit einer „Totalrevision“ sehe ich daher nicht.<sup>12</sup> Jedoch gab und gibt es selbstverständlich immer wieder Anlass, über punktuelle Änderungen oder Ergänzungen des Verfassungstextes nachzudenken.

**Eine Verfassung sollte LEBENDIG sein und behutsam auf gesellschaftliche und politische Entwicklungen reagieren.**

Die Lebendigkeit einer Verfassung zeigt sich nicht zuletzt in der Bereitschaft von Politik und Bevölkerung, sie behutsam weiterzuentwickeln, ohne dabei jedoch ihre Stabilität zu gefährden oder blind dem Zeitgeist zu folgen. Ich meine, dass die zwölf verfassungsändernden Gesetze, die seit 1946 in Kraft getreten sind, diesem Anspruch alles in allem gerecht werden. So ist etwa die Schuldenbremse

(Art. 82 BV), die im Rahmen der jüngsten Verfassungsnovelle im Jahr 2013 eingeführt wurde, von essenzieller Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit des Landes, und die Kinderrechte, über deren explizite Aufnahme in das Grundgesetz derzeit wieder vermehrt diskutiert wird, wurden in der Bayerischen Verfassung bereits 2003 gestärkt (Art. 125 Abs. 1 Satz 2 BV).

Auch die großen Themen dieser Tage, wie etwa die massenhafte Zuwanderung oder die rasant fortschreitende Digitalisierung, werfen grundlegende Fragen auf, auf die unsere Verfassung in ihrer derzeitigen Form womöglich keine hinreichenden Antworten zu geben vermag. So kann ich mir mit Blick auf die in den letzten Jahren deutlich gestiegene Anzahl von Menschen aus fremden Kulturkreisen, die hier in Bayern leben, durchaus eine verfassungsrechtliche Verankerung der, einfachgesetzlich bereits in Art. 1 des Bayerischen Integrationsgesetzes umschriebenen Integrationsverantwortung vorstellen, die den Migranten, aber auch uns als Aufnahmegesellschaft obliegt. Im Zusammenhang mit dieser beiderseitigen Verantwortung ist auf den bemerkenswerten Art. 117 Abs. 1 Satz 1 BV hinzuweisen. Dieser beinhaltet eine für unsere Gemeinwesen elementare Pflicht: Freiheit für jedermann hängt entscheidend davon ab, dass alle ihre Treuepflicht gegenüber Verfassung, Staat und Gesetz erfüllen.

Ziel der inmitten der Trümmer des Zweiten Weltkriegs geschaffenen Bayerischen Verfassung von 1946 war es, „das Bild eines Staates“ zu entwerfen, „in dem das Leben lebenswert ist“, und „eine Staatsorganisation“ zu schaffen, „welche die Voraussetzungen dafür bietet, dass dieses Bild des Staates Wirklichkeit wird“.<sup>13</sup> Als letztes Glied der zweithun-

dertjährigen bayerischen Verfassungsgeschichte ist unsere Verfassung diesem Anspruch bislang in bewundernswerter Weise gerecht geworden. Sorgsam darauf zu achten, dass dies so bleibt, ist unser aller Aufgabe. ///



/// PROF. DR. WINFRIED  
BAUSBACK, MdB

ist bayerischer Staatsminister der Justiz,  
München.

#### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Näher hierzu Lauer: BayVBl. 1990, 737.
- <sup>2</sup> Vgl. hierzu bereits Zacher: BayVBl. 1985, 513 (515 ff.); Ders.: BayVBl. 1996, 705 (710 f. u. 713).
- <sup>3</sup> Näher zur Bedeutung der Präambel Rottenwallner: BayVBl. 2016, 397 einerseits sowie Brechmann: BayVBl. 2016, 408 andererseits.
- <sup>4</sup> Vgl. Thum: BayVBl. 2015, 653 (654 ff.).
- <sup>5</sup> Kritisch insofern Zacher: BayVBl. 1998, 737 (742).
- <sup>6</sup> BayVerfGHE 29, 244 (269); 61, 78 (86); BayVerfGH BayVBl. 2013, 170 (172).
- <sup>7</sup> BayVerfGHE 53, 42 (65 ff., 69 ff.); vgl. auch Huber, K.: BayVBl. 2014, 741 (746 f.).
- <sup>8</sup> BVerfGE 96, 345, 365; vgl. hierzu auch Lindner: BayVBl. 2004, 641 (644 f.).
- <sup>9</sup> BayVerfGHE 29, 105 (118 ff.).
- <sup>10</sup> Überblick zur grundrechtsbezogenen Rechtsprechung des Gerichts bei Huber, K.: BayVBl. 2010, 389.
- <sup>11</sup> Rechtsprechungsübersicht bei Huber, K.: BayVBl. 2008, 65 (66 ff.).
- <sup>12</sup> Ebenso Lindner: BayVBl. 2006, 1 (4 ff.).
- <sup>13</sup> Nawiasky in: Nawiasky/Leusser: Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1. Aufl., 1948, S. 27.