

§ 16 Landesverfassungen in Deutschland

Notwendiges Vorwissen: Grundrechtsfunktionen, Prüfungsstruktur Freiheitsgrundrecht und Schutzpflichten

Lernziel: Zusammenspiel der Grundrechtsordnungen des Bundes und der Länder verstehen

Für dieses Kapitel gibt es frei zugängliche interaktive Übungen. Halte einfach deine Smartphone-Kamera vor den Kasten mit den Punkten (QR-Code).



Landesverfassungen enthalten Grundrechte in unterschiedlichem Umfang: Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg kommt als einzige ganz ohne Grundrechtsgewährleistungen aus,¹ während andere Länder (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) die Grundrechte des Grundgesetzes insgesamt zum Bestandteil ihrer Landesverfassung erklären beziehungsweise zusätzlich eigene Grundrechte vorsehen (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen)². Alle übrigen Landesverfassungen enthalten gänzlich eigenständige Grundrechtskataloge, die zum Teil auch soziale Grundrechte umfassen. Gerade für diese Bundesländer stellt sich die Frage, wie sich ihre grundrechtlichen Gewährleistungen zu denen des Grundgesetzes verhalten.

A. Landesgrundrechte

I. Anwendungsbereich der Landesgrundrechte

Landesgrundrechte kommen unmittelbar nur gegenüber der Landesstaatsgewalt zum Tragen, sei es dadurch, dass die Exekutive, die Judikative oder – allen vo-

¹ Zur (im Ergebnis zu verneinenden) Frage, ob die Länder zur Einführung eines eigenstaatlichen Grundrechtstatbestandes verpflichtet sind etwa Dietlein, AöR 120 (1995), 1 (2) m. w. N. Allgemein zu den Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder: Lindner, AöR 143 (2018), 437 (442ff.).

² Zur rechtlichen Problematik dieser Übernahmeklauseln („Rezeption“) ausführlich Dietlein, AöR 120 (1995), 1 (4ff.); Grawert, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 84 Rn. 21ff.

ran – die Legislative³ des jeweiligen Bundeslandes durch ihr Tätigwerden in die (Landes-)Grundrechte des oder der Einzelnen eingreift. Da Art. 1 III GG nicht nur die Bundes-, sondern jegliche Landesstaatsgewalt außerdem an die Grundrechte des Grundgesetzes bindet,⁴ kommt es insoweit zu einer **Verdoppelung** des Grundrechtsschutzes und damit zu einer „Verdoppelung der Nichtigkeitschance“ vor den Landesverfassungsgerichten⁵. Das ist für die Betroffenen vor allem dann von Bedeutung, wenn die Landesgrundrechte materiellrechtlich ein Mehr an Schutz gegenüber den Grundrechten des Grundgesetzes gewähren oder die prozessualen Hürden dort niedriger ausfallen.

Beispiel: Gegen ein bayerisches Landesgesetz besteht die für jedermann vorgesehene Möglichkeit, Popularklage beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof einzulegen (Art. 98 S. 4 Verf. Bayern, § 55 BayVfGGH).⁶

Dagegen sind die Grundrechte der Landesverfassungen für das BVerfG nicht unmittelbarer Maßstab.⁷ Es zieht sie allenfalls **rechtsvergleichend** heran, um den Inhalt der Grundrechte des Grundgesetzes näher zu bestimmen.⁸

II. Verhältnis zu den Grundrechten des Grundgesetzes

Für das Verhältnis von Landesgrundrechten und Bundesgrundrechten gelten zwei Grundsätze: Soweit Grundrechte eines Landes im Gegensatz zum Bundesrecht (einschließlich des Grundgesetzes) stehen, geht das Bundesrecht vor, **Art. 31 GG**.⁹

³ Vgl. Classen, Staatsrecht II: Grundrechte, 2018, § 2 Rn. 36.

⁴ Dietlein, AöR 120 (1995), 1 (2); Uerpmann, Der Staat 35 (1996), 428 (439).

⁵ Lindner, JuS 2018, 233 (234).

⁶ Ausführlich zur Popularklage in Bayern: Sodan, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 84 Rn. 34 ff.

⁷ Manssen, Staatsrecht II: Grundrechte, 17. Aufl. 2020, § 1 Rn. 20.

⁸ Vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 24.4.1953, Az.: 1 BvR 102/51 = BVerfGE 2, 237 (262) für das Verständnis des allgemeinen Gleichheitssatzes. Zur wechselwirksamen Grundrechtsauslegung im Einzelnen Grawert, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 84 Rn. 43 ff.

⁹ Hufen, Staatsrecht II: Grundrechte, 7. Aufl. 2018, § 4 Rn. 8.

Beispiel: Bis zu ihrer Reform im Jahr 2018 sah die Verfassung des Landes Hessen in ihren Art. 21 I 2 und Art. 109 I 2 die Verhängung der Todesstrafe vor, was ersichtlich im Widerspruch zu Art. 102 GG stand.

Soweit die Landesgrundrechte jedoch mit den Grundrechten des Grundgesetzes übereinstimmen, sind sie nach **Art. 142 GG** gültig und binden die Landesstaatsgewalt uneingeschränkt. Darunter fallen nicht nur inhaltsgleiche (Landes-) Grundrechte¹⁰, sondern (über den Wortlaut des Art. 142 GG hinaus) auch solche die – gegebenenfalls als Ausfluss der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte – einen weitergehenden Schutz gewährleisten. Umstritten ist, was im Fall der Unterschreitung des grundgesetzlichen Schutzniveaus geschieht.¹¹ Die inzwischen überwiegende Auffassung geht davon aus, dass auch dann kein Kollisionsfall gegeben ist, mit der Folge, dass das entsprechende Landesgrundrecht fortgilt.¹²

Es gibt Fälle, in denen die Landesgrundrechte zwar über Art. 142 GG weitergelten, sie aber **nicht als Maßstab** für die Überprüfung von Landesrechtsakten herangezogen werden können. Das gilt zum einen, soweit der entsprechende Akt durch Unionsrecht oder Bundesrecht determiniert, das heißt inhaltlich vorfestgelegt ist und dieses keine Gestaltungsspielräume zugunsten der Landesstaatsgewalt einräumt.¹³ Zum anderen soll sowohl eine Prüfung des bundesrechtlichen materiellen Rechts (BGB, BauGB, StGB, etc.) als auch seiner Anwendung im Ein-

10 Inhaltsgleich – und damit zulässiger Prüfungsmaßstab für das Landesverfassungsgericht – ist das entsprechende Landesgrundrecht nur, wenn es in dem zu entscheidenden Fall zu demselben Ergebnis wie das Grundgesetz führt (BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997, Az.: 2 BvN 1/95 = BVerfGE 96, 345 (345f.); dem folgend zum Beispiel HessStGH, Urt. v. 10.5.2017, Az.: P.St. 2545 = NVwZ 2017, 1136. Eingehend zu den Entwicklungsstationen der Rechtsprechung des BVerfG: Grawert, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 84 Rn. 76ff. m.w.N.

11 Ausführlich zum Merkmal der „Übereinstimmung“ Unruh, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 142 Rn. 9ff. und Maurer, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 82 Rn. 62ff.

12 BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997, Az.: 2 BvN 1/95 = BVerfGE 96, 345 (365): „Übereinstimmung“ im Sinne des Art. 142 GG = Widerspruchsfreiheit. Vgl. etwa Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 51; näher Lindner, JuS 2018, 233 (235f.) am Beispiel der Art. 103, 159 Verf. Bayern, die an sich hinter Art. 14 III GG zurückbleiben, weil sie im Fall der Legislative enteignung keine im Gesetz geregelte Entschädigung einfordern, dafür aber generell in Kraft bleiben.

13 Vgl. nur Möstl, AöR 130 (2005), 350 (383).

zelfall¹⁴ durch ein Landesgericht¹⁵ anhand der Landesgrundrechte ausscheiden. Für zulässig gehalten wird eine solche Kontrolle demgegenüber bezüglich der Anwendung der (bundesrechtlichen) Normen des Prozessrechts (ZPO, VwGO, StPO, etc.) im Hinblick auf die Einhaltung der Verfahrensgrundrechte: Soweit Landes- und Bundesverfahrensgrundrechte¹⁶ inhaltsgleich im obigen Sinne sind, könne die Entscheidung des Landesgerichts – obwohl in einem bundesrechtlich geregelten Verfahren ergangen – demnach durch das Landesverfassungsgericht (auch) am Maßstab der Landesverfassung überprüft werden.¹⁷

B. Gegenüberstellung der Grundrechte der Länder mit denen des Bundes

Soweit eine Landesverfassung überhaupt keine Grundrechte enthält oder die (gesamten) Grundrechte des Grundgesetzes inkorporiert, stellt sich die Frage von vornherein nicht, welche grundrechtlichen Besonderheiten sie aufweist. Enthält die jeweilige Landesverfassung dagegen einen eigenständigen Grundrechtskatalog, offenbart sich eine außerordentliche Regelungsvielfalt. Insbesondere die älteren Landesverfassungen weisen dabei einzelne Grundrechte auf, deren Normtext vollständig mit denen des Grundgesetzes **übereinstimmt**.

Beispiel: Art. 7 I Verf. Rheinland-Pfalz lautet ebenso wie Art. 13 I GG: „Die Wohnung ist unverletzlich“.

14 Eine Kontrolle am Maßstab des Willkürverbots für möglich haltend: BayVerfGHE 57, 16 (20) = BeckRS 2004, 147569. Noch weitergehender VerfGH Berlin, Beschl. v. 12.1.1993, Az.: 55/92, Rn. 22 (zu diesem sogenannten Honecker-Beschluss zum Beispiel Brocker, DÖV 2021, 1 (5ff.)) sowie der VerfGH Sachsen, s. zum Beispiel Beschl. v. 29.1.2004, Az.: Vf. 22-IV-03 sowie kürzlich Beschl. v. 30.8.2018, Az.: Vf. 73-IV-18 (kritisch zu letzterem Gmeiner, ZIS 2019, 451 (454f.)). Ausführlich zur (divergenten) Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte: Rozek, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 85 Rn. 12ff., 39ff.

15 Ist die landesgerichtliche Entscheidung bereits durch ein Bundesgericht bestätigt worden, kommt eine Überprüfung durch das Landesverfassungsgericht jedenfalls dann nicht mehr in Betracht, wenn sich das Bundesgericht inhaltlich mit der landesgerichtlichen Entscheidung auseinandergesetzt hat. Dazu Sodan, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 84 Rn. 55.

16 Achtung: Entgegen seinem Wortlaut wird Art. 142 GG auch auf die in Art. 101, 103 und 104 GG geregelten grundrechtsgleichen Rechte angewendet, Grawert, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 84 Rn. 95; andere Ansicht Hain, JZ 1998, 620 (622).

17 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.10.1997, Az.: 2 BvN 1/95 = BVerfGE 96, 345 (346). Dazu zum Beispiel Gmeiner, ZIS 2019, 451f., 453.

Vor diesem Hintergrund orientieren sich die Landesverfassungsgerichte häufig an der Rechtsprechung des BVerfG zu den gleichlautenden Grundrechten des Grundgesetzes.¹⁸ Daneben finden sich wörtliche Übernahmen einzelner Grundrechte des Grundgesetzes in neueren Landesverfassungen, darunter der Verfassung des Freistaates Sachsen.

Beispiel: Die Sächsische Verfassung hat unter anderem den Schutz der Menschenwürde (Art. 14 I), das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 15), das Recht auf Leben und Freiheit der Person (Art. 16 I) sowie die Versammlungsfreiheit (Art. 23) wortgleich aus dem Grundgesetz übernommen.

Abweichungen finden sich ebenfalls sowohl in den „alten“ als auch in den „neuen“ Landesverfassungen¹⁹. Art. 2 I Verf. Hessen vom 1.12.1946 lautet zum Beispiel wie folgt: „Der Mensch ist frei. Er darf tun und lassen, was die Rechte anderer nicht verletzt oder die verfassungsmäßige Ordnung des Gemeinwesens nicht beeinträchtigt.“ Trotz abweichender Formulierung ergeben sich dabei keinerlei Abweichungen vom Schutzbereich des Art. 2 I GG – verstanden als allgemeine Handlungsfreiheit.²⁰ Dasselbe Phänomen lässt sich bei den Grundrechten beobachten, die die neueren Landesverfassungen der Rechtsprechung des BVerfG entnommen und diese entsprechend in ihren Grundrechtekatalog aufgenommen haben. Prominentes Beispiel ist das Datenschutz-Grundrecht als Äquivalent zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.²¹ So heißt es in Art. 33 der Sächsischen Verfassung: „Jeder Mensch hat das Recht, über die Erhebung, Verwendung und Weitergabe seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen.“

Anders liegt es, soweit die Landesgrundrechte über das Schutzniveau des Grundgesetzes **hinausgehen**. Art. 6 Verf. Hessen macht aus dem „Deutschengrundrecht“ des Art. 11 GG beispielsweise ein „Jedermannsrecht“.²² Weiterungen gibt es auch für den sachlichen Schutzbereich. So hat die Verfassung für den Freistaat Thüringen schon weit vor Anerkennung des Rechts auf selbstbestimmtes

¹⁸ Vgl. Lange, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 83 Rn. 9 (am Beispiel von Art. 14 GG und Art. 103 I Verf. Bayern).

¹⁹ Ausführlich zur Entwicklung vor- und nachgrundgesetzlicher Landesgrundrechte sowie den Grundrechten der neuen Länder: Maurer, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 82 Rn. 37 ff. und Peine, LKV 2012, 385 (386).

²⁰ Siehe zu diesem Grundrecht Würkert, § 17, in diesem Lehrbuch.

²¹ Siehe dazu Ruschemeier, § 24.3., in diesem Lehrbuch.

²² Durner, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 234 Rn. 21. Weiterführend Lange, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 83 Rn. 36.

Sterben durch das BVerfG²³ ausgesprochen, dass die Würde des Menschen „auch im Sterben zu achten und zu schützen“ ist (Art. 1 I 2)²⁴. Daneben erkennen zahlreiche Landesverfassungen sogenannte **soziale Grundrechte** in weitaus größerem Umfang als das Grundgesetz an.²⁵ Diese unterscheiden sich insofern von den „klassischen“ Freiheits- und Gleichheitsrechten, als sie vom Staat nicht fordern, Eingriffe zu unterlassen, sondern ihn umgekehrt zum Handeln zwingen und dabei gegebenenfalls auch Eingriffe zulasten Privater vorzunehmen.

Beispiel: Zu diesen Rechten gehören die Pflicht zur Förderung der Erwachsenenweiterbildung (Art. 33 I), der Kunst und Kultur (Art. 34 I, II) sowie des Sports (Art. 35) in der Verfassung des Landes Brandenburg²⁶. Die bremische Verfassung erkennt weiter ein Recht auf Arbeit (Art. 8 I) sowie den Anspruch auf eine angemessene Wohnung (Art. 14 I) an.

Weiterführendes Wissen



Das hat für die Betroffenen auch praktische Folgen: Gewährt die jeweilige Landesverfassung wie zum Beispiel in Berlin ein Recht auf angemessenen Wohnraum (Art. 28 I) ergibt sich daraus eine stärkere Rechtsposition vor den Landesverfassungsgerichten als vor dem BVerfG, was selbst dann gilt, wenn man dieses Recht – entgegen dem Normtext – „lediglich“ als eine Art Staatszielbestimmung deutet²⁷.

Eher selten tritt dagegen der Fall auf, dass die Landesgrundrechte hinter dem Schutzniveau des Grundgesetzes zurückbleiben. Zu nennen ist die Berufsfreiheit in Art. 28 I Verf. Sachsen, die im Unterschied zu Art. 12 I GG kein Grundrecht auf Schulbildung enthält.²⁸ Außerdem fällt Art. 15 Verf. Brandenburg ins Auge, der insofern hinter Art. 13 GG zurückbleibt, als er den Rechtsstand vor der Grundgesetzänderung aus dem Jahr 1998, die zu einer Weiterung des Schutzes vor heim-

²³ BVerfG, Urt. v. 26.2.2020, Az.: 2 BvR 2347/15 u. a. = NJW 2020, 905.

²⁴ Näher dazu Hillgruber, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 233 Rn. 35.

²⁵ Ausführlich Shirvani, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 242.

²⁶ Näher zum „einmaligen“ Brandenburger Grundrechtskatalog: Peine, LKV 2012, 385 (387).

²⁷ Vgl. für Bayern Kment, NJW 2018, 3692 (3694) m. w. N.; zur Debatte über die Sozialisierung von Wohnraum in Berlin und der dort fehlenden Entsprechung zu Art. 15 GG siehe Eisentraut, § 21.1. A.II.3, in diesem Lehrbuch.

²⁸ Vgl. Peine, LKV 2012, 385 (389); VerfGH Sachsen, Beschl. v. 10.12.2004, Az.: Vf. 11-IV-04.

licher Wohnraumüberwachung geführt hat, aufrechterhält²⁹. Das ändert indes nichts an der Geltung dieses Landesgrundrechts als solchem. Denn Art. 142 GG verlangt wie gesagt gerade keine identischen Regelungen, sondern sichert im Ergebnis die Geltung der Landesgrundrechte ab.

Zusammenfassung: Die wichtigsten Punkte

- Die Bedeutung der Landesgrundrechte nimmt beständig zu (was nicht unbedingt für ihre Klausurrelevanz gilt), wobei sich ihre Regelungssystematik in den einzelnen Bundesländern unterscheidet.
- Inhaltlich gehen die Regelungen zum Teil erheblich über die des Bundes hinaus (Stichwort: soziale Grundrechte).
- Landesgrundrechte binden nur die Länder, können aber in den Grenzen des Art. 142 GG auch für die Überprüfung von Bundesrecht maßgeblich sein.

Weiterführende Studienliteratur

- Josef Franz Lindner, Landesgrundrechte: Bedeutung, Dogmatik, Klausurrelevanz, JuS 2018, S. 233–238
- Detlef Merten, in: ders./Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII: Landesgrundrechte in Deutschland, 2017, § 232.
- Franz-Joseph Peine, Verfassungsgebung und Grundrechte – der Gestaltungsspielraum der Landesverfassungsgeber, LKV 2012, S. 385–390

Dieses Kapitel darf gerne kommentiert, verändert und beliebig genutzt werden. Jeder Link in der PDF-Version des Textes führt zur Überarbeitungsmöglichkeit bei der Plattform Wikibooks. Eine konkrete Anleitung zur Mitarbeit & Weiternutzung findet sich [auf unserer Homepage](#) | ebenfalls über den abgebildeten QR-Code mit der Smartphone-Kamera erreichbar.



²⁹ Vgl. VerfG Brandenburg, Urt. v. 30.6.1999, Az.: VfGBbg 3/98. Ausführlich zu dem dahinterstehenden Problemkreis: Guckelberger, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VIII, 2017, § 235 Rn. 24 ff.