

Peter Küspert

Präsident des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

Es gilt das gesprochene Wort:

Festrede des Präsidenten
des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
Peter Küspert

„Aus Fehlern lernen – von der Bamberger Verfassung 1919 zur
Bayerischen Verfassung 1946“

bei der
Verleihung der Bayerischen Verfassungsmedaille

am 1. Februar 2019, 11.00 Uhr,
im Senatssaal des Maximilianeums

(I. Einleitung)

Anrede

Vor ein paar Wochen habe ich an einer Veranstaltung teilgenommen, die unter dem Motto stand: „Bayern – In guter Verfassung!?!“. – Ob ein Land in einer „guten Verfassung“ ist, kann man natürlich aus sehr unterschiedlichen Blickwinkeln betrachten und beurteilen: politisch, wirtschaftlich oder auch moralisch, um nur einige zu nennen. Ein ganz wesentlicher Aspekt ist allerdings tatsächlich die Verfassung des Rechts, dessen Grundlagen und Werte in Bayern heute durch die Bayerische Verfassung von 1946 vorgegeben werden.

Ob ein Land in einer guten Verfassung ist, wird also einmal entscheidend dadurch beeinflusst, wie gut die geschriebene Verfassung ist, die es sich selbst gegeben hat. Mindestens ebenso wichtig ist aber die **Verfassungswirklichkeit**, also wie die Bürgerinnen und Bürger und die Institutionen mit der geschriebenen Verfassung umgehen, wie sie das Verfassungsleben konkret gestalten.

Wenn ich mir die heutigen Empfänger der bayerischen Verfassungsmedaille betrachte, dann bestärkt mich das in meiner Auffassung, dass Bayern in einer sehr guten Verfassung ist. Des-

halb möchte ich gerade Sie, die Sie heute ausgezeichnet werden, sehr herzlich begrüßen und Ihnen zur Verleihung der Medaille gratulieren.

Geehrt werden mit der Medaille sehr unterschiedliche Persönlichkeiten mit völlig verschiedenen persönlichen und beruflichen Hintergründen. Das zeigt wunderbar, dass eine Verfassung nicht allein von Institutionen behütet und bewahrt werden muss, sondern an vielen unterschiedlichen Stellen von den Bürgerinnen und Bürgern selbst, für die die Verfassung geschaffen wurde.

Sprechen wir von der Bayerischen Verfassung, dann meinen wir in der Regel die Verfassung von 1946, deren 70-jähriges Jubiläum wir im Jahr 2016 gefeiert haben. Auf der Verfassungsmedaille sind aber neben der Jahreszahl 1946 – in römischen Ziffern – noch zwei andere Zahlen angegeben¹, nämlich 1818 und 1919. Und das aus gutem Grund.

Im Jahr 1818 hatte König Maximilian I. Joseph von Bayern eine Verfassung erlassen, deren 200-jähriges Jubiläum wir im letzten Jahr feiern durften. Aber auch das Jahr 1919 war auf dem Weg zur heutigen Bayerischen Verfassung ein wichtiger Meilenstein, weshalb ich Ihnen zu dieser Verfassung, ihrem Ent-

¹ https://de.wikipedia.org/wiki/Bayerische_Verfassungsmedaille

stehungsprozess und auch zu dem, was man in der nachfolgenden Verfassung von 1946 besser gemacht hat, einige Gedanken präsentieren möchte. Und weil man bei der Befassung mit diesem Thema immer wieder auch auf das Phänomen einer politisierten Justiz und auf personelle Verbindungen speziell zum Oberlandesgericht München stößt, mögen Sie mir, der ich selbst zugleich Präsident dieses Gerichts bin, nachsehen, wenn ich auch darauf kurz eingehe.

(II. Verfassung von 1919)

(1. Zeit des Umbruchs)

Anrede

Die Verfassung von 1919 entstand in einer **Phase größter Umbrüche**. Viele Familien hatten den Tod von Vätern und Söhnen zu beklagen. In der Zivilbevölkerung gab es Zehntausende Hungertote. Die Kriegsniederlage hatte viele Menschen in Deutschland aufgrund der irreführenden Propaganda völlig überraschend getroffen. Das Vertrauen in die Führungskraft der Monarchie war verschwunden.

Alles zusammen führte in ganz Deutschland zu einer explosiven Lage und zu den Novemberrevolutionen. Nicht allein das bayerische Königshaus war gestürzt. Die Monarchen dankten reihenweise ab; Friedrich August III., König von Sachsen, soll

seinem Volk noch ein beleidigtes „Macht euern Dreck alleene!“ hinterhergerufen haben, was die Situation in vielen Teilen Deutschlands wohl recht gut beschreibt. Jedenfalls war vielerorts unklar, wie es mit Deutschland und den deutschen Ländern weitergehen würde.

In Bayern hatte die Regierung unter **Kurt Eisner** nach dem Münchner Umsturz vom November 1918 schnell zu erkennen gegeben, dass sie eine Neuregelung der normativen Grundlagen des bayerischen Staatslebens – also eine neue geschriebene Verfassung – anstrebte. Noch im November wurde der Beschluss zur Einberufung einer „Juristen-Kommission“ gefasst, die Entwürfe für eine republikanische Verfassung für den „Volksstaat Bayern“ erstellte.

(2. Ermordung Eisners und politische Justiz)

Dann überschlugen sich die Ereignisse. Schon der 12. Januar war ein historisches Datum für Bayern. An diesem Tag fanden zum ersten Mal freie Wahlen im gerade proklamierten Freistaat statt, bei denen zum ersten Mal auch Frauen wählen durften. Bei einer Wahlbeteiligung von 86 % waren die Unabhängigen Sozialdemokraten um Kurt Eisner die klaren Verlierer. Fünf Wochen später, am 21. Februar 1919, einem sonnigen Vorfrühlingstag, war Kurt Eisner auf dem Weg in den Landtag, wo er seinen Rücktritt anbieten wollte. Weniger als zwei Kilometer

von hier entfernt, in der heutigen Kardinal-Faulhaber-Straße traf er auf seinen Mörder, der ihn aus nationalistischen und antisemitischen Motiven mit zwei Schüssen in den Hinterkopf aus kurzer Entfernung niederstreckte.

Bei dem Täter handelte es sich um den 22jährigen Jurastudenten und Leutnant des Infanterie-Leibregiments Anton Graf von Arco auf Valley. Der Richter, der über die anschließende Mordanklage zu entscheiden hatte, war ein gewisser Georg Neithardt. Dieser kann noch heute als Negativbeispiel eines politisch motivierten Richters dienen. Er verurteilte Graf Arco zwar wegen Mordes zum Tod. Allerdings merkte er im Urteil an, dass die Tat nach seiner Auffassung nicht niederer Gesinnung, sondern vielmehr glühender Liebe zum Vaterland entsprungen sei. Damit bereitete er den Weg, dass der Justizminister den Verurteilten aufgrund der genannten Motive schon am nächsten Tag begnadigen konnte. Die Todesstrafe wurde in eine – als ehrenhaft geltende – lebenslange Festungshaft umgewandelt. Es heißt, Graf Arco habe in der Festung Landsberg am Lech, wo er inhaftiert war, nach Belieben ausgehen und Besuche empfangen dürfen und tagsüber als Praktikant auf einem benachbarten Gut gearbeitet. Nach etwas mehr als vier Jahren wurde er amnestiert.

Neithardt aber, der den kaltblütigen Mord an Eisner so wohlwollen kommentiert hatte, sollte später noch bekannter werden.

Nach dem sogenannten „Hitler-Putsch“ war es nämlich ausgerechnet dieser Richter, der den Hochverratsprozess gegen Adolf Hitler und seine Mitverschwörer im Frühjahr 1924 leitete. So, wie er bereits gegenüber dem Mörder Graf Arco Sympathie hatte erkennen lassen, ließ er jetzt Hitler im Prozess nicht nur breiten Raum für dessen politische Agitation, sondern verurteilte ihn am Ende lediglich zur Mindeststrafe von fünf Jahren, von denen Hitler letztlich nur etwa acht Monate verbüßte.

Die Prozessführung erinnert – mit umgekehrten Vorzeichen – an eine Bemerkung von Lion Feuchtwanger in seinem 1930 erschienenen Roman „Erfolg“. Dort wird ein unschuldiger Bürger aus politischen Gründen angeklagt und der zuständige Vorsitzende Richter sinniert über seine Herausforderung – Zitat: „die Verteidigung des Angeklagten durfte nicht eingeschränkt, doch seine Verurteilung nicht gefährdet werden.“ – Zitat Ende. Mit anderen Worten: Der Anschein eines ordnungsgemäßen Verfahrens musste gewahrt werden, doch das Ergebnis war davon unabhängig und stand schon vorher fest. Im „Fall Hitler“ führte die Milde des Gerichts unter anderem dazu, dass er entgegen dem damals geltenden Recht nicht aus Bayern ausgewiesen wurde und ihm, obwohl er wegen früherer Delikte unter offener Bewährung stand, bereits bei der Urteilsverkündung Bewährung nach einigen Monaten Haft „in Aussicht gestellt“ wurde.

Dass Teile der bayerischen Justiz den Staatsstreichplänen von Hitler nahestanden, zeigt sich auch an einem bemerkenswerten Detail. Einer der Putschisten, die am 9. November 1923 ums Leben kamen, war nämlich ein Richter am Bayerischen Obersten Landesgericht. Dieser trug in seiner Tasche den Text für die angestrebte neue Verfassung, in welcher unter anderem die Aufhebung der Weimarer Verfassung, die Auflösung der Parlamente und die Todesstrafe für die Mitgliedschaft in Parlamenten vorgesehen waren.

Für Neithardt machte sich seine politische Willfährigkeit später bezahlt. 1933, noch im Jahr der nationalsozialistischen „Macht-ergreifung“, wurde er Präsident des Oberlandesgerichts München, obwohl er für eine solche Spitzenposition nicht die notwendige Qualifikation und Erfahrung hatte. Hans Ehard, der spätere Ministerpräsident, der selbst als Staatsanwalt am „Hitler-Prozess“ beteiligt war und auch lange als Richter am Oberlandesgericht München gearbeitet hatte, bemerkte im Jahr 1947: „Ich halte es [...] fast für ausgeschlossen, dass Neithardt unter anderen Verhältnissen Präsident des Oberlandesgerichts München geworden wäre.“

Neithardt selbst hat bei seiner Ernennung angemerkt, dass er „sein Amt im Sinne der nationalsozialistischen Weltanschauung führen“ werde. Bei seinem Ruhestandseintritt verwies der damalige Vizepräsident des Oberlandesgerichts Dürr noch einmal

auf die Verfahrensführung Neithardts im „Hitler-Prozess“ und bemerkte anerkennend – Zitat: „Alle Schwierigkeiten wurden überwunden durch die Geschicklichkeit des Vorsitzenden. Es war bitter: Freisprechung war nicht möglich, in harter Richterpflicht musste das Volksgericht Adolf Hitler des Volksverrats schuldig erkennen und gegen ihn Festungshaft aussprechen. Aber das Schlimmste wurde abgewendet. Trotz zwingender Gesetzesvorschriften lehnte das Volksgericht es ab, gegen den Deutschesten der Deutschen auf Reichsverweisung zu erkennen, und ihm dadurch sein weiteres Wirken im Inlande unmöglich zu machen“. – Zitat Ende. Klarer kann man eine Rechtsbeugung aus politischen Gründen kaum benennen. Die Äußerung ist auch deshalb bemerkenswert, weil sich Richter, die während der Naziherrschaft tätig waren, später oft auf den formalen Gesichtspunkt zurückgezogen haben, sie hätten ja nur geltendes Recht angewendet. Als es um Urteile vor der „Machtergreifung“ gegen Nationalsozialisten ging, war man da offenbar nicht so „formalistisch“.

Man sieht an dem Beispiel, dass eine demokratische rechtsstaatliche Verfassung allein nicht davor schützt, dass ein Staat sich zu einem Unrechtsstaat entwickelt.

Eine kleine Anmerkung zum „Hitler-Prozess“ sei mir abschließend noch erlaubt. Der Prozess wurde nämlich von einem jungen Staatsanwalt aus nächster Nähe beobachtet, der später

der wahrscheinlich wichtigste „Vater“ der Bayerischen Verfassung von 1946 werden sollte: Wilhelm Hoegner, auch er übrigens zeitweise Richter am Oberlandesgericht München. Dieser initiierte im Jahr 1924 als Landtagsabgeordneter sogar einen Untersuchungsausschuss des Bayerischen Landtags zur Aufarbeitung des „Hitler-Putsches“ und des Prozesses.

(3. Verbindungslinien der Verfassungen 1919 – 1946)

Nach der Ermordung Eisners wurde auf der Grundlage eines vorläufigen Staatsgrundgesetzes eine neue Regierung unter dem Sozialdemokraten und bisherigen Kultusminister Johannes Hoffmann gebildet. Als am 7. April nach der Radikalisierung von Teilen der Rätebewegung die Räterepublik ausgerufen wurde, übrigens die erste und einzige in den deutschen Ländern, floh diese Regierung noch am selben Tag nach Bamberg. Man erkennt leicht die Parallele zum Bund, wo die Verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung aufgrund von Unruhen in Berlin nicht dort, sondern in Weimar zusammentrat. Diesen Ort hatte man nicht zuletzt deshalb ausgewählt, weil man den „Geist von Weimar“ nutzbar machen wollte, also die kulturelle Tradition der Stadt. In Bayern fiel die Wahl allerdings wohl weniger aus kulturellen Gründen auf Bamberg, sondern vor allem deshalb, weil die Regierung dort auf den Schutz der Garnison hoffen konnte.

In der Folge wurde die Räteherrschaft militärisch niedergeschlagen. In Bamberg griff die Regierung den bereits seit Februar vorliegenden Verfassungsentwurf auf und legte ihn im Mai 1919 in etwas veränderter Form als Regierungsentwurf einer „Verfassungsurkunde für den Freistaat Bayern“ dem Landtag vor. Schon drei Monate später, Mitte August 1919 wurde dann die neue bayerische Verfassung erlassen. Sie wird nach dem Ort ihrer Entstehung heute noch oft als „Bamberger Verfassung“ bezeichnet. Am 15. September 1919 trat sie in Kraft.

Diese Bamberger Verfassung hat durchaus ihren Anteil daran, dass man die heute geltende Bayerische Verfassung von 1946 guten Gewissens als Erfolgsmodell bezeichnen kann.

Vergessen wir nicht: Die Bayerische Verfassung von 1946 ist seit nunmehr über 70 Jahren in Kraft. Dieser Zeitraum ist deutlich länger als etwa der von der Reichsgründung 1870/1871 bis zum Ende der Monarchie in Deutschland, deutlich länger als die Lebensdauer der Weimarer Republik und deutlich länger als der Spuk des sogenannten „Tausendjährigen Reichs“. Eine solch lange „Lebensdauer“ für eine Verfassung ist daher alles andere als selbstverständlich.

Ein wichtiger Grund für den Erfolg der Bayerischen Verfassung ist, dass ihre „Mütter“ – denn auch solche gab es – und „Väter“

auf frühere Verfassungen zurückgreifen konnten. Sie konnten Bewährtes aufnehmen und weiterentwickeln. Sie konnten aber auch erkannte Schwächen früherer Verfassungen vermeiden.

Ich möchte an dieser Stelle nur auf zwei Personen hinweisen, die exemplarisch für eine Verbindungslinie zwischen den Verfassungen von 1919 und 1946 stehen.

Der eine ist **Professor Dr. Hans Nawiasky**, der neben Wilhelm Hoegner als der vielleicht wichtigste „Vater“ der Verfassung von 1946 angesehen werden kann. Er war bereits an der Ausarbeitung der Bamberger Verfassung beteiligt und hatte sich mit dieser auch in der Folge intensiv auseinandergesetzt. Gerade aus diesem Grund wurde er 1946 als Sachverständiger mit beratender Stimme vom Verfassungsausschuss der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung bei der Erarbeitung der neuen Verfassung hinzugezogen².

Die andere Person ist der bereits erwähnte **Wilhelm Hoegner**. Sein im Exil ausgearbeiteter Vorentwurf für eine Bayerische Verfassung lehnte sich in einigen Teilen an die Verfassung von 1919 an³. Ich kann heute nicht im Detail ausführen, welche konkreten Elemente aus der Bamberger Verfassung in die von

² Vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Band I, S. 35.

³ Nawiasky-Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern, S. 24 f.

1946 übernommen wurden und welche nicht. Es gab aber so etwas wie ein „**Grundrauschen**“⁴ der Verfassung von 1919, welches die Verfassungsberatungen 1946 begleitete.

(III. Weiterentwicklung der Bamberger Verfassung)

Weil Hoegner und Nawiasky sowohl die Verfassung von 1919 als auch das Schicksal Bayerns und Deutschlands nach Inkrafttreten dieser und der Weimarer Reichsverfassung bestens kannten, konnten sie die Verfassung von 1946 besser und krisenfester machen, als es vielleicht 1919 möglich gewesen war.

Man sollte sich bewusst machen, dass einer neuen Verfassung oft eine spezifische Ausgangslage zugrunde liegt. Im Jahr 1818 ging es vor allem darum, in einer bestehenden – und weiterexistierenden – Monarchie die Rechte des Königs zu beschränken. Die Herausforderung der Jahre 1918/1919 bestand vor allem darin, die Staatsform der Monarchie durch eine Demokratie zu ersetzen, also die Herrschaft des Volkes zu etablieren. 1946 musste man die Erkenntnis verarbeiten, dass auch eine Demokratie als solche keinen ausreichenden Schutz bietet vor menschenverachtender staatlicher Willkür gegenüber Individuen und gegen die Aushöhlung und Zerschlagung der Demokratie durch ihre Feinde.

⁴ Ruf, Die Bayerische Verfassung vom 14. August 1919, 2015, S. 814

Ich möchte an dieser Stelle nur auf drei Elemente eingehen, an denen man sehen kann, wie mit der heutigen Bayerischen Verfassung versucht wurde, auf bestimmte Schwächen der Verfassung von 1919 zu reagieren.

(1. „Ewigkeitsklausel“)

Das erste dieser Elemente, auf das ich hinweisen will, ist die sogenannte „**Ewigkeitsklausel**“ in der Verfassung von 1946. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV lautet: „Anträge auf Verfassungsänderungen, die den demokratischen Grundgedanken der Verfassung widersprechen, sind unzulässig.“

Man muss sich klar machen, was das bedeutet: Die Verfassung verbietet bestimmte Änderungen der Verfassung absolut. Das heißt, selbst wenn die Mehrheit des Landtags und der Bevölkerung der Meinung sind, dass die Verfassung geändert werden soll, kann eine solche Änderung unwirksam sein; das würde gegebenenfalls sogar dann gelten, wenn die Abstimmungsergebnisse im Landtag und bei einem Volksentscheid einstimmig wären.

Das ist im ersten Moment überraschend. Heißt Demokratie nicht, dass die **Mehrheit** bestimmt? In Art. 2 Abs. 2 BV heißt es sogar ausdrücklich: „Mehrheit entscheidet.“

Und heißt Demokratie nicht, dass **das Volk** bestimmt, was Recht ist? Warum verhindert die Verfassung dann, dass das Volk und das vom Volk gewählte Parlament bestimmte Verfassungsänderungen vornehmen?

Die Antwort liegt auf der Hand: Eben wegen der Erfahrungen mit der Nazi-Herrschaft in Bayern und Deutschland. Die Verfassung von 1919 war sicher eine demokratische Verfassung. In ihr hieß es: „Die Staatsgewalt geht von der Gesamtheit des Volkes aus.“, so wie es heute in Artikel 2 Absatz 1 der Bayerischen Verfassung heißt: „Träger der Staatsgewalt ist das Volk.“

Die Mütter und Väter der Verfassung hatten aber die bittere Erfahrung machen müssen, dass die Mehrheit des Volkes bisweilen dazu beitragen kann, die Demokratie selbst schwer zu beschädigen oder abzuschaffen. Die Weimarer Republik und die bayerische Republik litten darunter, dass zeitweise die Mehrheit der Bevölkerung und wichtige Akteure in Politik, Wirtschaft, Justiz oder Wissenschaft antidemokratisch eingestellt waren, jedenfalls aber antidemokratische Bestrebungen unterstützten oder ihnen nicht entgegentraten. Neben einer demokratiefeindlichen Einstellung spielten sicher auch Demagogie, Einschüchterung und Zwang eine Rolle. Das Ergebnis war, dass sich die Demokratie – jedenfalls zum Teil – selbst abgeschafft hat.

In einem Kommentar zum Grundgesetz⁵ heißt es zur dortigen „Ewigkeitsklausel“ daher prägnant, diese sei „**die markanteste Antwort auf das Trauma von Weimar**“.

Wilhelm Hoegner begründete seinen Antrag auf Aufnahme der Klausel in die Bayerische Verfassung von 1946 ausdrücklich damit, dass man ein „**Ermächtigungsgesetz**“, wie es im Jahr 1933 beschlossen worden sei, ausschließen wolle⁶. Damals sei zwar formal die Verfassung nicht beseitigt, aber praktisch aus den Angeln gehoben worden. In Wirklichkeit sei an die Stelle der Volksherrschaft eine mehr oder minder verhüllte Diktatur getreten. Einer solchen Möglichkeit müsse man vorbeugen.

Einer derartigen Aushöhlung wirkt die genannte „Ewigkeitsklausel“ entgegen. Sie schützt die Demokratie vor ihren Feinden, indem sie ein demokratisches Prinzip – das Mehrheitsprinzip – einschränkt. Die Mehrheit hat eben nicht immer Recht. Man hat die Weimarer Republik manchmal eine „Republik ohne Republikaner“ genannt. Die „Ewigkeitsklausel“ soll die Demokratie daher gerade dann bewahren, wenn sich keine ausreichende Mehrheit von Demokraten mehr zu ihrem Schutz findet.

⁵ Herdegen in Maunz-Dürig, GG, Art. 79 Rn. 64

⁶ Vgl. Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Band I, S. 187.

Der Verfassungsgerichtshof fasst unter die Klausel im Übrigen nicht nur das Demokratieprinzip als solches, sondern alle **wesentlichen Merkmale freiheitlicher, rechtsstaatlicher Demokratie**. Wilhelm Hoegner hat in einem Buch zur Bayerischen Verfassung aufgelistet, welche Inhalte das nach seiner Auffassung sind. Er nennt neben der Volkssouveränität unter anderem die Gewaltenteilung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Richter und bestimmte Grund- und Menschenrechte⁷. Die Vorschrift geht also deutlich über den Erhalt der Demokratie als solcher hinaus.

Übrigens ist die „Ewigkeitsklausel“ nicht nur eine verfassungstheoretische Besonderheit für Historiker und Jurastudenten. Der Verfassungsgerichtshof hat sie schon mehrfach konkret angewendet.

So hat er beispielsweise im Jahr 2000 entschieden⁸, dass auch der **Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts von Gemeinden und Landkreisen** zu den demokratischen Grundgedanken der Verfassung im Sinn des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV gehört. Diesen Kernbereich darf der Gesetzgeber nicht aushöhlen, z. B. indem er bei einem ohne Quorum ausgestalteten kommunalen Bürgerentscheid, bei dem allein die Mehrheit der abge-

⁷ Vgl. Hoegner, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, 1949, S. 67.

⁸ VerFGH vom 13.4.2000 – Vf. 4-IX-00

gegebenen Stimmen maßgeblich sein soll, eine einjährige Bindungswirkung vorsieht.

Ebenso unzulässig ist es z. B., wie der Verfassungsgerichtshof ebenfalls im Jahr 2000 festgestellt hat, bei vollplebiszitären Verfassungsänderungen – also solchen, die der Landtag abgelehnt hat und die nun allein durch Volksentscheid durchgesetzt werden sollen – auf jegliches Quorum zu verzichten⁹.

Die Abschaffung des Bayerischen Senats hat der Verfassungsgerichtshof dagegen nicht an der „Ewigkeitsklausel“ scheitern lassen¹⁰.

(2. Menschenwürde)

Anrede

Das zweite Element der Verfassung von 1946, in dem man eine wesentliche Weiterentwicklung der Bamberger Verfassung sehen kann, ist die besondere Betonung der **Menschenwürde**.

Schon die Verfassung von 1818 enthielt bestimmte Rechte des Einzelnen, z. B. das Recht der Bürger auf Sicherheit der Person oder des Eigentums.

⁹ VerfGH vom 31.3.2000 – Vf. 2-IX-00

¹⁰ VerfGH 17.9.1999 – Vf. 12-VIII-98

Die Bamberger Verfassung setzte das fort. In einem eigenen Abschnitt führte sie einige Grundrechte auf, so

- das Recht, dass kein Staatsangehöriger aus dem Staatsgebiet ausgewiesen werden kann,
- das Freizügigkeitsrecht,
- die Gleichheit vor dem Gesetz,
- die Freiheit der Person und des Eigentums,
- die Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie
- die Freiheit der Kunst, der Wissenschaft und ihrer Lehre.

Weitere wichtige Grundrechte fehlen jedoch und sind erst in die Verfassung von 1946 aufgenommen worden, so z. B.

- das Recht der freien Meinungsäußerung,
- die Pressefreiheit,
- das Brief-, Post-, Telegraf- und Fernsprechgeheimnis,
- die Versammlungsfreiheit,
- die Vereinsfreiheit,
- das Petitionsrecht oder
- die Rechte vor Gericht, wie vor allem das Recht auf rechtliches Gehör.

Dies war einem besonderen Umstand geschuldet. Kurz vor dem Inkrafttreten der Bamberger Verfassung war nämlich die

Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 in Kraft getreten. Diese enthielt in ihrem zweiten Hauptteil den Abschnitt „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“, der alle wesentlichen Grundrechte umfasste. Die Arbeiten an der Reichsverfassung und an der Bamberger Verfassung gingen zeitgleich vonstatten; bei der Arbeit an der Bayerischen Verfassung hatte man daher stets auch die gleichzeitig entstehende Reichsverfassung im Auge. Man ging also bei der Erarbeitung der Bamberger Verfassung davon aus, dass die Grundrechte der Bürger im Wesentlichen schon durch die Reichsverfassung gewährleistet werden sollten und daher nicht alle Grundrechte auch in der Bamberger Verfassung aufgeführt werden müssten¹¹.

Bei der Erarbeitung der Bayerischen Verfassung von **1946 war die Situation grundlegend anders.** Die Errichtung der Bundesrepublik und damit Hand in Hand gehend das Inkrafttreten einer deutschen Verfassung, also des Grundgesetzes, lagen 1946 in weiter Ferne. Der bayerische Verfassungsgeber ging 1946 zwar von der Hoffnung aus, dass es wieder eine für alle Deutschen geltende Verfassung geben würde. Im Gegensatz zu 1919 konnte der bayerische Verfassungsgeber 1946 jedoch nicht absehen, wann, in welcher Weise und in welchem Umfang die Grundrechte des Bürgers in der künftigen deutschen Ver-

¹¹ Vgl. dazu Lichtenberger, Verbindungslinien zwischen der Bamberger Verfassung von 1919 und der Bayerischen Verfassung von 1946.

fassung verankert sein würden. Aus diesem Umstand und aus den historischen Erfahrungen mit dem Unrechtsstaat von 1933 bis 1945 erklärt sich, dass der Verfassungsgeber 1946 in wesentlich intensiverer Weise für die Verbürgung von Grund- und Menschenrechten gesorgt hat¹².

Vor allem haben die Verfassungsväter und – mütter 1946 dasjenige Grundrecht aufgenommen, das man als „die Mutter aller Grundrechte“ bezeichnen könnte, nämlich den **Anspruch auf Achtung der Menschenwürde** in Art. 100 der Bayerischen Verfassung 1946. Weder die Weimarer Reichsverfassung noch die Bamberger Verfassung kannten eine allgemeine Menschenwürdegarantie.

In Art. 151 der Weimarer Reichsverfassung hieß es eher beiläufig, die Ordnung des Wirtschaftslebens müsse den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewährleistung eines **menschenwürdigen Daseins** für alle entsprechen. Die Bamberger Verfassung enthielt gar keinen ausdrücklichen Hinweis auf die Menschenwürde.

Die Bayerische Verfassung von 1946 hat das geändert und zwar, wie Wilhelm Hoegner in seinem Verfassungsrechtslehr-

¹² Vgl. auch dazu Lichtenberger, Verbindungslinien zwischen der Bamberger Verfassung von 1919 und der Bayerischen Verfassung von 1946.

buch¹³ lakonisch anmerkt: „wegen der Ausschreitungen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft“.

Zwar hat die Bayerische Verfassung nicht, wie drei Jahre später später das Grundgesetz, die Menschenwürde bereits in Artikel 1 – „Die Würde des Menschen ist unantastbar.“ – prominent herausgestellt. Art. 1 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung lautet vielmehr: „Bayern ist ein Freistaat.“ Allerdings ist die „Würde des Menschen“ schon in der **Präambel** zur Bayerischen Verfassung erwähnt, wenn dort darauf hingewiesen wird, dass die Staats- und Gesellschaftsordnung „ohne Achtung vor der Würde des Menschen“ zu einem Trümmerfeld geführt habe.

Dass die Menschenwürde und andere Grundrechte erst relativ weit hinten in der Bayerischen Verfassung genannt sind, beruht keineswegs auf einer fehlenden Würdigung ihrer Bedeutung. Der Verfassungsausschuss der Bayerischen Verfassunggebenden Landesversammlung war lediglich mehrheitlich der Auffassung, dass die Grundrechte und Grundpflichten von den Bürgern „**innerhalb des Staates ausgeübt**“ würden und deshalb der Staatsaufbau vor den Grundrechten geregelt werden solle.

¹³ Hoegner, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts, 1949, S. 140 f.

Der Verfassungsgerichtshof hat das Recht auf Achtung der Menschenwürde aus Art. 100 der Bayerischen Verfassung von Anfang an zu einem **unbedingten, vor- und überstaatlichen allgemeinen Menschenrecht** erklärt. Diese frühe Judikatur des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zu Art. 100 hat das Verständnis der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes maßgeblich mitgeprägt.

Die Bayerische Verfassung mit ihrer Betonung der Würde jedes einzelnen Menschen ist eine deutliche Absage an die „Du bist nichts, dein Volk ist alles“-Ideologie des Dritten Reiches. Ein Antasten der Menschenwürde ist stets und unter allen Umständen verfassungswidrig und durch nichts zu rechtfertigen.

Die Menschenwürde ist Ausdruck des Selbstwerts des Einzelnen, des Individuums, auch gegenüber der Gesellschaft. Daran sollten wir uns auch erinnern, wenn wir, wie in den letzten Jahren verstärkt, über sogenannte „Flüchtlingsströme“ oder über die sogenannte „Flüchtlingskrise“ sprechen. – Wenn wir über Zahlen wie „200.000“ oder „1 Million“ sprechen. – Mir geht es an dieser Stelle nicht darum, wie die diesbezüglichen Herausforderungen politisch, juristisch und gesellschaftlich zu lösen sind. Doch sollten wir bei allen Problemen und Diskussionen nicht leichtfertig darüber hinweggehen, dass hinter den abstrakten Flüchtlingszahlen Menschen stehen, Individuen mit einer Geschichte und einer Menschenwürde, die auch dann Achtung

und Respekt verdient, wenn Wünsche und Hoffnungen auf ein Leben in Deutschland im Einzelfall nicht erfüllt werden können. Man konnte in Deutschland in den letzten Jahren gut beobachten, wie sich die öffentliche Stimmung zum Umgang mit der Flüchtlingsfrage immer dann veränderte, wenn in den Medien nicht über abstrakte Zahlen, sondern über konkrete Menschen berichtet wurde. Ich erinnere an die Begegnung von Bundeskanzlerin Merkel bei einem Bürgerdialog mit der weinenden 14-jährigen Reem Sahwil oder an die Bilder des drei Jahre alten Aylan Kurdi, der tot an den Strand gespült wurde. Für kurze Zeit war der Begriff „Flüchtling“ kein abstrakter Begriff mehr, kein politisches Schlagwort, keine Zahl. Vielmehr war ein „Flüchtling“ ein Mensch mit einem Gesicht, mit Hoffnungen und Gefühlen; in erster Linie ein Mensch, zu dessen Geschichte es gehört, dass er aus seiner Heimat geflohen ist, aber der eben viel mehr ist, als ausschließlich ein Geflüchteter. Die Würde des Menschen gehört zum Individuum und nicht zu abstrakten Gruppen. Das gilt in anderen Politikbereichen nicht minder.

(3. Verfassungsgerichtshof)

Anrede

Lassen Sie mich zum dritten Element kommen, in welchem die Verfassung von 1946 eine Fortentwicklung der Verfassung von 1919 ist, nämlich der **Etablierung eines mit wesentlichen**

Kompetenzen ausgestatten Verfassungsgerichtshofs, wobei auch die Bamberger Verfassung insoweit bereits wesentliche Bausteine enthielt.

Alexis de Tocqueville, ein französischer Publizist, Politiker und Historiker im 19. Jahrhundert, hat einmal darauf hingewiesen, eine Verfassung ohne Verfassungsgericht sei ein totes Gebilde¹⁴.

Wilhelm Hoegner schildert in seinem Buch „Flucht vor Hitler“, wie einige nationalsozialistische Abgeordnete die parlamentarische Arbeit in einem Reichstagsausschuss 1933 durch akustische Störungen und körperliche Gewalt unmöglich machten. Da der Staatsgerichtshof der Weimarer Republik weder für die Klärung von Verfassungstreitigkeiten auf Reichsebene noch für Verfassungsbeschwerden zuständig war, gab es für die nicht-nationalsozialistischen Abgeordneten nur zwei Stellen, an die sich wenden konnten, um ihre parlamentarischen Rechte durchzusetzen. Also wandten sie sich an den Reichstagspräsidenten – Hermann Göring – und den Reichspräsidenten – Paul von Hindenburg –; in beiden Fällen natürlich vergeblich. Hoegners Schilderung schließt mit dem resignierten Satz: **„So wenig gilt das Recht gegenüber der Macht.“**

¹⁴ Zitiert nach https://www.landtag-bw.de/home/aktuelles/pressemitteilungen/archiv/pressearchiv/pressarchiv_2002/month_December/presspage_107_2002.html.

Diese Erfahrung dürfte wesentlich dazu beigetragen haben, dass die Verfassung von 1946 einen Verfassungsgerichtshof vorsieht, der einerseits unabhängig und andererseits mit weitgehenden Zuständigkeiten ausgestattet ist.

Zwar ermöglichte schon die Bayerische Verfassung von 1818 eine Art Verfassungsbeschwerde, allerdings nicht zu einem unabhängigen Gerichtshof, sondern letztlich zum König. In einem Staatslexikon aus dem Jahr 1835 heißt es dazu¹⁵: „Alle Rechte [in der Verfassung] sind großmütig zugestanden, wenn sie nicht missbraucht werden und das Staatswohl gefährden, wie es sich von selbst versteht. **Ob aber ein Gebrauch ein Missbrauch ist, darüber steht denen die Entscheidung zu, die der Gebrauch verletzen kann.** Was Staatswohl ist und dieses Wohl stört oder fördert, das kann doch der Staat nur wissen und – L'état c'est moi.“ – Zitat Ende.

Gefragt war also eine unabhängige Entscheidungsinstanz. Dementsprechend wurde im Jahr **1850** durch das „Gesetz, den Staatsgerichtshof und das Verfahren bei Anklagen gegen Minister betreffend“ ein **neuer Gerichtshof gegründet**. Dessen Zuständigkeit beschränkte sich allerdings zunächst auf die Ministeranklage.

¹⁵ Staatslexikon von Rotteck-Welcker, zitiert nach BSZ, Unser Bayern, 9,10/2018 S. 26/28

Die Verfassung von **1919** ging schon wesentlich weiter. Sie sah einen **Staatsgerichtshof** vor, der für Ministeranklagen, Verfassungsbeschwerden und Verfassungsstreitigkeiten, „für welche der Rechtsweg nicht eröffnet“ war, zuständig war. Jeder Staatsangehörige und jede juristische Person mit Sitz in Bayern hatten das Recht der Beschwerde an den Staatsgerichtshof, wenn sie glaubten, durch die Tätigkeit einer Behörde in ihrem Recht unter Verletzung der Verfassung geschädigt worden zu sein. Eine solche Verfassungsbeschwerde kannte in der Weimarer Republik nur der Freistaat Bayern.¹⁶

In der Praxis blieb die Bedeutung der Verfassungsbeschwerde in der Zeit der Geltung der Bamberger Verfassung allerdings gering. Die Vorstellung, dass der Staatsgerichtshof ein Verfassungsgericht sei, dem die umfassende Aufgabe eines „Hüters der Verfassung“ und der Status eines kontrollierenden Verfassungsorgans zukomme, war damals nicht geistiges Allgemeinut.¹⁷ So gab es in den ersten zehn Jahren der Bamberger Verfassung **insgesamt** nur 95 Verfassungsbeschwerden, also weniger als 10 pro Jahr¹⁸. Seit 1947 gehen beim Verfassungsgerichtshof im Schnitt dagegen mehr als 100 Verfassungsbeschwerden **pro Jahr** ein. Die Rolle des Verfassungsgerichts-

¹⁶ Vgl. zu alledem: Lichtenberger, Verbindungslinien zwischen der Bamberger Verfassung von 1919 und der Bayerischen Verfassung von 1946.

¹⁷ Lichtenberger, Verbindungslinien zwischen der Bamberger Verfassung von 1919 und der Bayerischen Verfassung von 1946

¹⁸ Ruf, Die Bayerische Verfassung vom 14. August 1919, 2015, S. 412

hofs als „Hüter der Verfassung“ ist also im Bewusstsein der Bevölkerung angekommen.

In der Verfassung von **1946** trat an die Stelle des „Staatsgerichtshofs“ der Bayerische „**Verfassungsgerichtshof**“. Mit dieser Änderung der Bezeichnung sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass der Gerichtshof in erster Linie dazu berufen ist, die Verfassung zu schützen¹⁹, notfalls auch vor dem und gegen den Staat.

Der Verfassungsgerichtshof hat heute **umfangreiche Zuständigkeiten**, in deren Rahmen er das Handeln aller anderen Staatsorgane kontrollieren kann. Er kann Normen des bayerischen Landesrechts für verfassungswidrig erklären oder Entscheidungen von Behörden und Gerichten wegen Verstößen gegen die Bayerische Verfassung aufheben. Er hat insoweit eine starke Stellung im Gefüge der Machtbalance zwischen den einzelnen Gewalten im demokratischen Staat. Im Einzelnen entscheidet der Verfassungsgerichtshof über Verfassungsbeschwerden und Popularklagen, bei Meinungsverschiedenheiten, Organstreitigkeiten, Richtervorlagen und in sonstigen Verfahren, z. B. über die Zulassung von Volksbegehren.

¹⁹ Lichtenberger, Verbindungslinien zwischen der Bamberger Verfassung von 1919 und der Bayerischen Verfassung von 1946

Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Funktion des Verfassungsgerichtshofs als **Hüter der Grundrechte des Bürgers**. Der Gerichtshof verwirklicht diesen Schutz vor allem im Rahmen von Verfassungsbeschwerde- und Popularklageverfahren. In der Alltagspraxis des Gerichts spielen Verfassungsbeschwerden jedenfalls zahlenmäßig die größte Rolle. Über 80 % aller Verfahren betreffen Verfassungsbeschwerden.

Rund ein Sechstel der Verfahren entfallen auf **Popularklagen**. Diese sind eine bayerische Besonderheit, da in keinem anderen Land der Bundesrepublik Deutschland dem Bürger eine solche Möglichkeit eingeräumt wird. Auch die Bamberger Verfassung kannte eine solche umfassende verfassungsrechtliche Klagemöglichkeit nicht. Mit ihr kann jedermann die Verfassungswidrigkeit einer Norm des bayerischen Landesrechts geltend machen. Er muss dabei weder von der angegriffenen Vorschrift selbst betroffen sein noch muss er in Bayern wohnen. So kann sich theoretisch ein Bürger aus Berlin gegen einen Bebauungsplan in Garmisch-Partenkirchen wenden. Es ist daher aus meiner Sicht keine Übertreibung, wenn man den Bayerischen Verfassungsgerichtshof als echtes „**Bürgergericht**“ bezeichnet.

Insoweit ist die Bayerische Verfassung von 1946 in konsequenter Weise den Weg fortgeschritten, den bereits die Bamberger Verfassung von 1919 betreten hat.

Anrede

Wenn ich an dieser Stelle die Entwicklung und Bedeutung eines starken Verfassungsgerichts besonders hervorhebe, dann nicht zuletzt deshalb, weil wir in den letzten Jahren in Europa und der Welt sehr **bedenkliche Tendenzen** erleben.

- Abfällige Äußerungen des Präsidenten der USA über amerikanische Gerichte und das dortige Justizsystem,
- Massenverhaftungen und -entlassungen von Richtern und Staatsanwälten ohne erkennbares rechtsstaatliches Verfahren in der Türkei nach dem fehlgeschlagenen Putsch vom Juli 2016 oder
- der Umstand, dass sich die Europäische Union genötigt sah, sogenannte „Rechtsstaatsverfahren“ gegen die Mitgliedstaaten Ungarn und Polen einzuleiten wegen Maßnahmen, die die Unabhängigkeit der Gerichte beeinträchtigten;

all das sind **Alarmzeichen** dafür, dass die Unabhängigkeit der Justiz, die Gewaltenteilung und damit das Rechtsstaatsprinzip auch in modernen Industriestaaten keineswegs ungefährdet sind.

(IV. Schluss)

Anrede

Diese Überlegungen bringen mich zurück an den Anfang meiner Rede. Ich habe erwähnt, dass eine Verfassung sowohl von Institutionen geschützt und bewahrt werden muss, als auch von den Bürgerinnen und Bürgern selbst, für die die Verfassung geschaffen wurde.

Die Verfassung von 1946 gründet auf früheren Verfassungen und vor allem auf den – guten und schlechten – Erfahrungen, die Bayern mit diesen Verfassungen gemacht hat. Eine dieser wesentlichen Erfahrungen ist, dass eine Verfassung nur dann dauerhaft Bestand haben kann, wenn es genügend Menschen gibt, die sie akzeptieren und notfalls verteidigen.

Für **Ihr Engagement** dabei, das zu Ihrer heutigen Auszeichnung führt, danke ich Ihnen im Namen des Verfassungsgerichtshofs sehr und gratuliere Ihnen noch einmal herzlich.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!