

Die Bayerische Verfassung als lebendige Grundlage politischen und gesellschaftlichen Lebens

Professor Dr. Peter M. Huber, BVR, München/Karlsruhe

Als die Bayerische Verfassung vor 65 Jahren in Kraft trat, war dies der erste wichtige Schritt zur Reorganisation der Staatlichkeit in Bayern. Anders als maßgebliche Stimmen der ersten Stunde - *Hans Nawiasky* und *Wilhelm Hoegner* – meinten, war Bayern mit dem 8. Mai 1945 allerdings nicht in den Zustand vor der Reichsgründung zurückversetzt und ein, wenn auch von ausländischen Truppen besetzter, selbständiger Staat geworden.

Das war nicht nur die sich rasch durchsetzende Sicht der Staatsrechtslehre, sondern auch die der amerikanischen Besatzungsmacht: Art. 178 BV, in dem es heißt:

„¹Bayern wird einem künftigen deutschen demokratischen Bundesstaat beitreten.
²Er soll auf einem freiwilligen Zusammenschluss der deutschen Einzelstaaten beruhen, deren staatsrechtliches Eigenleben zu sichern ist.“

wollte sie in ihrem Genehmigungsschreiben vom 25. Oktober 1946 so verstanden wissen, dass dies als eine Anweisung an die Vertreter Bayerns zu verstehen war, nicht als Recht, die Teilnahme zu verweigern.

Das sollte zweimal praktische Bedeutung erlangen – bei der Ratifizierung des Grundgesetzes und nach der Wiedervereinigung. Die Ratifizierung des Grundgesetzes lehnte der Bayerische Landtag bekanntlich ab, fasste mit 97:6:70 Stimmen aber den Beschluss, die Rechtsverbindlichkeit des Grundgesetzes auch für Bayern anzuerkennen. Rechtliche Relevanz hatte dies freilich nicht, denn Rechtsgrundlage für das Inkrafttreten des Grundgesetzes auch in Bayern war dessen Art. 144, der lediglich eine Zustimmung von 2/3 der deutschen Landtage forderte. Auf Bayern kam es m.a.W. nicht an, aber man hatte zumindest das Gesicht gewahrt.

Das zweite Mal getestet wurden die staatsrechtliche Stellung Bayerns nach der Wiedervereinigung, als die Bayernpartei beim Verfassungsgerichtshof die Feststellung begehrte, dass das Provisorium des Grundgesetzes entfallen und Bayern wieder frei sei. Der Verfassungsgerichtshof hat dieses Ansinnen 1991 gelassen zurückgewiesen und

lapidar bemerkt, dass es 1949 keinen *Beitritt* Bayerns zum Bund gegeben habe, weil man nicht zu etwas beitreten könne, zu dem man schon gehöre.

Die Bayerische Verfassung war m. a. W. von vornherein auf die Rolle einer gliedstaatlichen Verfassung beschränkt.

I. Verhältnis von Bund und Ländern

Um zu verstehen, welche Möglichkeiten eine Landesverfassung besitzt, eine im Bewusstsein der Bevölkerung präsente Grundordnung für das politische und gesellschaftliche Leben zu sein, muss man sich das verhältnismäßig enge Korsett vergegenwärtigen, das das Grundgesetz dem Landesverfassungsrecht verpasst.

Die Selbstbeschreibung der Bundesrepublik Deutschland als auf der Entscheidung des Volkes beruhender Nationalstaat bedingt, dass die Länder nicht „Herren des Grundgesetzes“ sind,¹ sondern in ihrer Existenz von der durch das (Bundes-)Volk erlassenen föderativen Ordnung des Grundgesetzes abhängen. Sie sind dem Bund – ungeachtet der Rede von den nebeneinander stehenden Verfassungsräumen von Bund und Ländern² dem Bund grundsätzlich untergeordnet.³ Das findet im Grundgesetz an zahlreichen Stellen Ausdruck (z. B. Art. 28 Abs. 1 bis 3, 29, 31, 37, 79, 84, 85, 87).

¹ BayVerfGH, BayVBl. 1991, 561.

² BVerfGE 4, 178 <189>; 6, 376 <381 f.>; 22, 267 <270>; 96, 345 <368>; 99, 1 <7>; BVerfG, Beschl. v. 8.7.2008 – 2 BvR 1223/08 – Verfassungsbeschwerde gegen Entscheidung des BremStGH.

³ BVerfGE 13, 54 <78>; O. *Kimminich*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR I, 2. Aufl. 1995, § 26 Rdn. 21; differenzierend J. *Isensee*, ebenda, HStR IV, 1990, § 98 Rdn. 81 ff.

II. Das Verhältnis von Bundes- und Landesverfassungsrechts

1. Verfassungsautonomie und Homogenitätsgebot

a) Verfassungsautonomie

Gleichwohl genießen die Länder Verfassungsautonomie. Damit ist gemeint, dass das Recht zur Verfassungsgebung nicht auf einer besonderen Ermächtigung oder Verleihung des Bundes beruht, sondern dass es den Ländern kraft ihrer Staatsqualität zukommt. Sie sind insbesondere nicht dazu verpflichtet, bei der Ausgestaltung ihres Regierungssystems das grundgesetzliche Modell zu kopieren oder die grundgesetzliche Spielart einer praktisch ausschließlich repräsentativen Demokratie zu übernehmen. Sie können im Bereich des Sozial- wie des Umweltstaatsprinzips eigene Akzente setzen oder neue (zusätzliche) Verfassungsprinzipien, Staatsziele oder auch Grundrechte formulieren.⁴

b) Homogenitätsgebot

Voraussetzung für den dauerhaften Bestand des Bundes ist andererseits ein Mindestmaß an Übereinstimmung in den Strukturen des Staatsaufbaus und den das Verfassungsleben prägenden Grundsätzen. Diesen sicherzustellen, ist Aufgabe des Homogenitätsgebots (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG). Es will der Konfliktvermeidung und – verhütung dienen, lässt den Ländern aber erheblichen Spielraum im Einzelnen. Homogenität meint insoweit nicht Konformität oder Uniformität, sondern eine Übereinstimmung durch Bindung an gemeinsame leitende Prinzipien.⁵

2. Der Vorrang des Grundgesetzes

⁴ BVerfGE 36, 342 <361>; P. M. Huber, in: ders. (Hrsg.), ThürSTVerwR, 2000, 1. Teil Rdn. 71.

⁵ BVerfGE 9, 268 <279>; 24, 367 <390>; 27, 44 <56>; 36, 342 <361>; 41, 88 <116>; 60, 175 <207 f.>.

a) Durchgriffsnormen

Grenzen für die Verfassungsautonomie der Länder ergeben sich auch aus sog. Durchgriffsnormen, d. h. aus Vorschriften des Grundgesetzes, die alle staatliche Gewalt unmittelbar binden, und damit auch die Verfassungsgeber der Länder. So ergibt sich der Vorrang der Bundesverfassung unmittelbar aus dem Grundgesetz selbst. Auch werden die Länder durch Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte des Grundgesetzes als unmittelbar geltendes Recht gebunden und durch Art. 20 Abs. 3 GG an die verfassungsmäßige Ordnung insgesamt. Zu den Durchgriffsnormen zählen ferner u. a. die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) und - so sie Bestand hat⁶ - auch die sog. Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3 Sätze 1 und 5 GG).

b) In das Landesverfassungsrecht hineinwirkendes Bundesrecht

Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist

„die Verfassung der Gliedstaaten eines Bundesstaates [darüber hinaus]... nicht in der Verfassungsurkunde allein enthalten. In sie hinein wirken auch Bestimmungen der Bundesverfassung. Beide Elemente zusammen machen erst die Verfassung des Gliedstaats aus“.⁷

Auf der Grundlage dieser Doktrin kann man davon ausgehen, dass bestimmte Normen des Grundgesetzes zugleich und unmittelbar auch Bestandteil des Landesverfassungsrechts sind (sog. Bestandteil-Theorie).⁸ Auch wenn diese sog. Bestandteil-Theorie der Kritik ausgesetzt ist, ist sie doch sowohl für die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG)⁹ als auch für das Parteienrecht (Art. 21 GG)¹⁰ oder das Recht der Abgeordnetenentschädigung (Art. 48 Abs. 3 GG) fest etabliert.

3. Der Vorrang des Bundesrechts

⁶ BVerfG, Beschl. vom 19.8.2011 - 2 BvG 1/10, der Antrag des Landes Schleswig-Holstein war unzulässig.

⁷ BVerfGE 1, 208 <232>; 27, 44 <55>.

⁸ H. Dreier, in: ders. (Hrsg.), Art. 28 Rdn. 50; M. Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 28 Rdn. 4 f.

⁹ BerlVerfGH, LVerfGE 1, 56 <60> - Honnecker.

¹⁰ BVerfGE 1, 208 <227>; 4, 375 <378>; 6, 367 <375>; 60, 53 <61>; 85, 353 <359>.

Soweit nicht speziellere Kollisionsnormen in Betracht kommen gilt schließlich ein allgemeiner Vorrang des Bundesrechts: „Bundesrecht bricht Landesrecht“.¹¹ Soweit Landesverfassungsrecht gegen Bundesrecht verstößt, ist es nichtig und lebt auch nach einer Beseitigung des Bundesrechts nicht wieder auf.¹²

Lediglich für den Bereich der Grundrechte statuiert das Grundgesetz etwas anderes.¹³ Sie bleiben nach Art. 142 GG auch insoweit in Kraft, als sie in Übereinstimmung mit den Art. 1 bis 18 Grundrechte gewährleisten.¹⁴

III. Erfüllung der Verfassungsfunktionen im Bundesstaat

Es mag vor diesem Hintergrund überraschen, dass die Landesverfassungen im Allgemeinen und die Bayerische Verfassung im Besonderen doch eine nicht unerhebliche Rolle spielen, wenn es um die Erfüllung der Verfassungsfunktionen geht.

1. Ordnungsfunktion

Zwar garantiert das Grundgesetz die alle staatliche Gewalt bindenden Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG), es normiert die Verfassungsgrundsätze der Demokratie, der Republik, des Rechtsstaats, des Sozialstaats, des Bundes- und des Umweltstaates (Art. 20, 20a GG) und verteilt die Kompetenzen zwischen den Verfassungsorganen und den staatlichen Ebenen.

Für die Landesebene geschieht dasselbe jedoch durch die Bayerische Verfassung, auch wenn sie natürlich keine bundesstaatliche Kompetenzverteilung enthält.

2. Bestandssicherungsfunktion

¹¹ BVerfGE 26, 116 <135>; 36, 342 <363>; 96, 345 <364>; BAG, NJW 1989, 186 <190>; *Chr. Enders*, Die neue Subsidiarität des Bundesverfassungsgerichts, JuS 2001, 462 <463>; *P. M. Huber*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 31 Rdn. 14.

¹² BVerfGE 26, 116 (135); BVerfG, Urt. v. 30. 7. 2008 – 1 BvR 3262/07 – Nichtraucherschutzgesetz, Rz. 100; *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Art. 31 Rdn. 23.

¹³ *P. M. Huber*, in: Sachs (Hrsg.), Art. 31 Rdn. 17.

¹⁴ *Enders* JuS 2001, 462 (465); a. A. *Gallwas* JA 1981, 535 (538f.); v. *Campenhausen/Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck III, Art. 142 Rdn. 6..

Größer und signifikant höher ist ihre Bedeutung was die sog. Bestandssicherungsfunktion anlangt, also die Aufgabe, die Grundordnung des Gemeinwesens dem aktuellen politischen Streit und der Mehrheitsentscheidung zu entziehen und auf diese Weise den Grundkonsens in der Gesellschaft zu stabilisieren.

Anders als das Grundgesetz fordert die Bayerische Verfassung für ihre Änderung bekanntlich nicht nur eine Zweidrittelmehrheit im Landtag (Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BV); entsprechende Beschlüsse müssen auch dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden (Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV). Das hat bewirkt, dass die Bayerische Verfassung in den 65 Jahren ihrer Geltung nur 11 Mal geändert worden ist,¹⁵ das Grundgesetz hingegen schon 58 Mal. Auch wenn der Handlungs- und Änderungsdruck auf Bundesebene größer sein mag als auf der Ebene der Länder: angesichts der retardierenden Wirkung des Referendums erweist sich die Bayerische Verfassung als kleiner Hort der Stabilität und Kontinuität in den Stürmen der Globalisierung mit ihren sich täglich verändernden Imperativen .

3. Schutzfunktion

Der Schutz von Freiheit und Gleichheit der Bürger, die sog. Schutzfunktion der Verfassung, wird angesichts der umfassenden Bindung an die Grundrechte des Grundgesetzes (Art. 1 Abs. 3 GG) zwar überwiegend durch die Bundesverfassung gewährleistet.

Bedeutungslos ist das Landesverfassungsrecht hier gleichwohl nicht. Die Verletzung von Landesgrundrechten – der Anspruch auf rechtliches Gehör und auf den gesetzlichen Richter spielen dabei eine herausgehobene Rolle – kann man auch vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof rügen. Und das geschieht hundertfach.

Zudem hat es der Bayerische Verfassungsgerichtshof verstanden, auch im Grundrechtsbereich eigene Akzente zu setzen, insbesondere im Bereich der Eigentumsgarantie. Die Grundrechtsberechtigung bayerischer Gemeinden kann hier ebenso angeführt werden wie die Kontrolle von Bebauungsplänen am Maßstab des Art. 103 BV.

¹⁵ J. F. Lindner, in: ders./Möstl/Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Vorbem. A Rdn. 18.

4. Programmatische Funktion, Legitimationsfunktion

Betrachtet man die programmatische Funktion, also die Fähigkeit, dem staatlichen und gesellschaftlichen Leben Richtung und Ziel zu geben, so können die Landesverfassungen angesichts der Zurückhaltung des Grundgesetzes durchaus ein spezifisches Profil entwickeln. Die Bayerische Verfassung hat dies mit Regelungen über den Schutz von Familie und Kindern (Art. 125, 126 Abs. 3 BV), Bildungsziele (Art. 131, 139 BV), Naturschutz (Art. 141 BV) oder Mittelstandsförderung (Art. 153 BV) versucht, auch wenn es schwierig ist, mögliche Unterschiede zwischen Bayern und dem Rest Deutschlands belastbar auf die Vorgaben der Verfassung zurückzuführen.

Gleichwohl können Staatszielbestimmungen in den einer politischen Gestaltung durch die Länder zugänglichen Bereichen durchaus etwas bewirken. Eine Vorgabe etwa, die Lebensbedingungen in Stadt und Land gleichermaßen zu entwickeln, müsste etwa im Landesentwicklungsprogramm und den Regionalplänen ihren Niederschlag finden, bei der Vergabe von Beihilfen, der Ansiedelung von Behörden u. a. m. Den derzeit im Trend liegenden „Cluster“-Bildungen entzöge sie – soweit sie nicht auf Vorgaben der EU oder des Bundes beruht - den Boden.

Von evidenter Bedeutung ist auch die **Legitimationsfunktion** der Bayerischen Verfassung, weil über sie zwar nur ein geringer Teil der Gesetze, wohl aber das Gros der Tätigkeiten von Exekutive und Judikative legitimiert wird. Deren Kontrolle liegt vor allem in der Hand der Landtage, die darin einen erheblichen Teil ihres Funktionsauftrags finden.

5. Integrationsfunktion

Was schließlich die Integrationsfunktion angeht, so liegt hier das Schwergewicht zwar in Berlin. Das Grundgesetz bestimmt den Deutschen Bundestag zur „Mitte der Demokratie“,¹⁶ und das wird durch die Konzentration der medialen Aufmerksamkeit auf die Bundesebene noch zusätzlich befördert. Auch das Bundesverfassungsgericht ist

¹⁶ P. Kirchhof, Das Parlament als Mitte der Demokratie, in: FS Badura, 2004, S. ...

nicht ganz unschuldig an dieser Entwicklung: Die Qualifikation der Bundeswehr als „Parlamentsheer“,¹⁷ zum Europäischen Haftbefehl,¹⁸ zum Vertrag von Lissabon¹⁹ oder zur Griechenlandhilfe und zum EFSF²⁰ - sie alle setzen auf den Bundestag und auf die Integrationsfunktion des Wahlrechts auf Bundesebene.

a. Direkte Demokratie auf Landesebene

Das bedeutet jedoch nicht, dass das Landesverfassungsrecht insoweit bedeutungslos wäre. Im Gegenteil: Im Bereich der direkten Demokratie nimmt Bayern mit seinen bislang (2010) 18 Volksbegehren, 6 Volksentscheiden, 9 Referenden, 1.759 Bürgerbegehren und 995 Bürgerentscheiden einen Spitzenplatz unter den Ländern ein.²¹ Dies gibt der bayerischen Bevölkerung immer wieder Gelegenheit, sich als politische Einheit zu erfahren - und sich damit zugleich vom Rest der Republik abzugrenzen. Volksentscheide über die Abschaffung des Bayerischen Senats²² oder das Rauchverbot tragen dazu bei, ein spezifisch auf das Land bezogenes staatsbürgerliches Bewusstsein zu stabilisieren und können zur Grundlage bürgerschaftlichen Stolzes werden.

b. Landesverfassungsgerichtsbarkeit und Popularklage

In dieselbe Kategorie gehört der Zugang zur Landesverfassungsgerichtsbarkeit. Landesgrundrechte machen praktisch ja vor allem dann Sinn, wenn sie auch gerichtlich geltend gemacht werden können. Je üppiger der Zugang zu Gericht, desto größer ist auch ihre Integrationskraft. Ist ihre Geltendmachung – wie in Bayern – nicht nur im Rahmen der Verfassungsbeschwerde gegen Einzelentscheidungen (Art. 120 BV), sondern auch über die Popularklage gegen Gesetze möglich (Art. 98 Satz 4 BV), so können die Bürger das Landesverfassungsrecht nicht nur als „law in the books“, sondern als „law in action“ erleben. Und sie machen davon reichlich Gebrauch.

¹⁷ BVerfGE 90, 286 ff. – Out of area.

¹⁸ BVerfGE 113, 273 ff. – Europ. Haftbefehl.

¹⁹ BVerfGE 123, 267 ff. – Lissabon.

²⁰ BVerfG, NJW 2011. 2946 ff. – Griechenlandhilfe und EFSF.

²¹ Zu den Angaben: Mehr Demokratie, ranking. volksentscheidungs-ranking 2010 m. w. N.;

BayVerfGH vo, 25.5.2007 – Vf. 15-VII-04, V. A. 3 e.bb.

²² Gesetzes zur Abschaffung des Bayerischen Senates vom 20. Februar 1998 (GVBl S. 42)

Die Popularklage eröffnet ihnen darüber hinaus die Möglichkeit, in den sog. Status procuratoris zu schlüpfen und als „citoyen“ im wahrsten Sinne des Wortes auch an der Kontrolle der Politik mitzuwirken. Zwar weiß die deutsche Konzeption des Rechtsschutzes aufgrund ihrer im 19. Jahrhundert geprägten, ausschließlich rechtsstaatlichen Ausrichtung mit dem Bürger als Anwalt des Gemeinwohls bis heute wenig anzufangen.

Wir sind derzeit jedoch Zeugen einer Entwicklung, in der – auf dem Demokratieprinzip wurzelnd – die objektive Rechtmäßigkeitskontrolle staatlichen Handelns durch die Gerichte unsere überkommenen Vorstellungen von Rechtsschutz zu erweitern beginnt. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes zum Umwelt-Rechtsbehelfegesetz²³ wie auch die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Anwendungsbreite des Art. 38 GG können durchaus als Anzeichen für eine solche Perspektivenergänzung verstanden werden, eine Dimension, die das bayerische Verfassungsrecht schon seit 1946 enthält. So gesehen erscheint die Verankerung der Popularklage weniger als eine bayerische Skurrilität, denn als demokratiefreundliche Grundentscheidung in einer Zeit, in der es im Übrigen noch Jahrzehnte um die Perfektionierung des monarchischen Erbes gehen sollte.

Aus den begrenzten Spielräumen, die das Grundgesetz dem Landesverfassungsrecht lässt, haben der Bayerische Verfassungsgeber, Landtag und Volk sowie der die Verfassung autoritativ interpretierende Verfassungsgerichtshof das bestmögliche gemacht. Sie haben es geschafft, dass die Bayerische Verfassung mehr als alle anderen Landesverfassungen nicht vollständig im Schlagschatten des Grundgesetzes verschwunden ist, sondern eine lebendige Grundlage für wichtige Bereiche des politischen und gesellschaftlichen Lebens bildet. Dazu trägt vor allem bei, dass sie den Staatsbürger ernster nimmt als andere deutsche Verfassungen, natürlich aber auch, dass sie sich dadurch vor allem vom Bund unterscheidet.

IV.Herausforderungen des Landesverfassungsrechts

²³ EuGH, Urt. vom 12.05.2011 – C 115/09 – Trianel Kohlekraftwerk Lünen-

Die Verfassung ist zu wichtig, um sie mit unnötiger Symbolgesetzgebung zu belasten. Es macht daher weder Sinn, bundesrechtlich entschiedene oder zu entscheidende Fragen auf der Ebene der Landesverfassung nachzuzeichnen noch Modethemen dort zu verankern.

1. Schuldenbremse

Vor diesem Hintergrund sollte man sich gut überlegen, ob man die grundgesetzliche Schuldenbremse, die ja auch für die Länder bindend ist, auf Landesebene noch einmal wiederholt, so wie es Schleswig-Holstein (Art. 53, 59a Verf.SH) oder Hessen (Art. 141 HessVerf.) getan haben. Was ist damit gewonnen und warum riskiert man, dass Bundesverfassungsgericht und Landesverfassungsgerichte zu unterschiedlichen Beurteilungen in dieser Sache kommen?

2. Integrationsverantwortung

Auch die in jüngerer Zeit intensivierten Versuche, parallel zu Bundestag und Bundesrat (Art.23 GG, IntVG²⁴) eine Integrationsverantwortung der Landtage zu kreieren und den Durchgriff auf das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat zu eröffnen, werfen mehr Fragen auf, als sie beantworten. Die Integrationskompetenz liegt unstreitig beim Bund, und der Bundesrat, über den die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken, ist nach der

²⁴ Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz) vom 22.9.2009, BGBl. I 2009, 3022.

eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Verfassungsorgan des Bundes.²⁵

Die Landesregierungen hier an das Votum der Landtage binden zu wollen, wäre nicht nur verfassungswidrig. Es wäre auch rechtspolitisch höchst untunlich, weil die Entscheidungsfindung in europäischen Angelegenheiten, in der sog. aufsteigenden Phase, in Deutschland schon heute so kompliziert ist, dass der Brüsseler Jargon die Enthaltung längst „German vote“ nennt.²⁶

3. Optimierung der Verfassungsfunktionen durch das Landesverfassungsrecht

Das Landesverfassungsrecht sollte vor diesem Hintergrund vor allem dort Schwerpunkte setzen, wo es tatsächlich etwas erreichen kann. Der Verwaltungsaufbau, die Kommunalverfassung und der kommunale Finanzausgleich gehören ebenso dazu wie das Schul- und Bildungsrecht.

Der Integrationsfunktion des Landesverfassungsrechts besonders dienlich könnte dabei auch eine - notgedrungen parteiübergreifende - Absicherung der Schul- und Hochschulorganisation sein. Sie wäre - demokratietheoretisch betrachtet – zwar ein Nachteil, weil die politische Gestaltungsmacht kommender Landtage und ihrer jeweiligen Mehrheiten dadurch beschränkt würde. Andererseits sind Schulen und Hochschulen, wie alle Institutionen auf Kontinuität, die Vermeidung von Brüchen, Routine und die Optimierung von Abläufen angewiesen. Zu häufige Brüche überfordern Lehrer und Schüler, Professoren und Studenten und halten sie davon ab, sich ihrer eigentlichen Aufgabe zu widmen: Erziehung und Unterricht, Forschung und Lehre. Verlässlichkeit in der Bildungspolitik mit der Verfassung für 10 bis 20 Jahre zu garantieren, könnte dazu beitragen, dem Landesverfassungsrecht einen noch festeren Platz im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger zu verankern.

²⁵ BVerfGE 8, 104 <120>; 106, 310 <330>; *P. M. Huber*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, Gutachten D 65. DJT, 2004, D 122f. 124.

²⁶ *P. M. Huber*, Der Beitrag der Föderalismusreform zur Europatauglichkeit des Grundgesetzes, ZG 21 (2006), 354 <373>.

V. Fazit

Die Zukunft könnte für die Verfassung noch eine ganz neue Herausforderung bereithalten. Wie eingangs erwähnt, bestimmt Art. 178 BV Bayern zum Glied des deutschen Bundesstaates. Er verpflichtet die Verfassungsorgane aber auch, für den Erhalt bayerischer Staatlichkeit einzutreten. Das sollte man jedenfalls nicht aus dem Auge verlieren, wenn über eine Zentralisierung von Bildungskompetenzen oder über die Anwendung von Art. 146 GG nachgedacht wird. Bayern darf dabei jedenfalls nicht auf der Strecke bleiben.