
Rahmenbedingungen und Strukturmerkmale des Regierens in Niedersachsen: Verfassung, Landtag und Landesregierung

Werner Heun

1 Entstehung des Landes Niedersachsen und seiner Verfassung

Das Land Niedersachsen ist formal erst durch einen Legislativakt am 1. November 1946¹ gegründet worden. Als Teil der britischen Besatzungszone vereinte es die früheren Länder Hannover, das Preußen nach dem Krieg von 1866 annektiert hatte, Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe.² Die Konzeption ging bereits auf Neugliederungsüberlegungen während der Weimarer Republik zurück,³ die in einem Gutachten von Oberpräsident Kopf auf die Nachkriegssituation zugeschnitten und der Militärregierung vorgelegt wurden,⁴ und setzte die Auflösung Preußens voraus, auch wenn diese formal erst 1947 erfolgte.⁵ Mit der Landesgründung übertrug die Militärregierung die vollziehende Gewalt

1 Verordnung Nr. 55 über die Bildung des Landes Niedersachsen, o.D. (ABl. Nds., S. 117, und ABl. MReg, S. 341).

2 Zur geschichtlichen Entwicklung allgemein Patze, Hans (Begr.): Geschichte Niedersachsens, bisher 5 Bde., Hildesheim bzw. Hannover 1985–2010.

3 Vgl. eingehend Kühne, Jörg-Detlef: Die Entstehung des Landes Niedersachsen und seiner Verfassung, in: Brandt, Edmund/Schinkel, Manfred-Carl (Hrsg.): Staats- und Verwaltungsrecht für Niedersachsen, Baden-Baden 2002, S. 23–63, hier S. 28 ff.; Imgart, Manfred: Die Entstehung des Landes Niedersachsen und die Geschichte seiner Verwaltung, in: Faber, Heiko/Schneider, Hans-Peter (Hrsg.): Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, Frankfurt am Main 1985, S. 1–43, hier S. 3 ff.

4 ABl. Nds. 1947, S. 153 neu.

5 Kontrollratsgesetz Nr. 46 vom 25.02.1947 (ABl. MReg, S. 488); freilich hatte die britische Militärregierung bereits zuvor den Status Hannovers als preußische Provinz aufgehoben: VO

einem vom Militärgouverneur ernannten Ministerium und bestellte zugleich einen Landtag, der sich am 8. Dezember 1946 konstituierte.⁶

Die heutige Verfassung ist bereits die dritte Nachkriegsverfassung Niedersachsens. Am Anfang steht die Notverfassung vom 11. Februar 1947,⁷ die sechsmal verlängert wurde, um den Übergang zur eigentlich angestrebten Verfassunggebung zu sichern. Diese Notverfassung beschränkte sich mit lediglich 13 Paragraphen auf eine sehr knappe Organisationsregelung, die im Wesentlichen allein das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung zum Gegenstand hatte.

Die endgültige, aber gleichwohl „Vorläufige Niedersächsische Verfassung“ (VNV) vom 13. April 1951⁸ blickte dementsprechend auf eine längere Entstehungsphase zurück. Vor Erlass des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 zielten die Entwürfe auf eine umfassende Regelung, die jedoch im Anschluss an Vorstellungen des 20. Juli 1944⁹ durch eine starke Parlamentsskepsis geprägt waren.¹⁰ Die nachgrundgesetzlichen Regierungsvorlagen vom 26. Mai 1950¹¹ begrenzten sich dagegen auf ein knappes Organisationsstatut und verzichteten angesichts des Grundrechtskatalogs des Grundgesetzes auf Grundrechte.¹² Die Vorläufige Verfassung erfuhr trotz ihrer langen Geltung nur wenige Änderungen¹³ und blieb bis zum 31. Mai 1993 in Kraft.

Die heutige Verfassung (NV) vom 19. Mai 1993,¹⁴ die am 1. Juni 1993 in Kraft trat,¹⁵ war durch die Wiedervereinigung veranlasst. Zwar trat sie nicht automatisch nach Art. 61

Nr. 46 der brit. MReg (ABl. MReg, S. 305, in Kraft seit dem 28.08.1946) über die „Auflösung der Provinzen des ehemaligen Landes Preußen in der britischen Zone und ihre Neubildung als selbständige Länder“.

6 Vgl. Korte, Heinrich/Rebe, Bernd: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Aufl., Göttingen 1986, S. 65.

7 Gesetz zur vorläufigen Ordnung der niedersächsischen Landesgewalt vom 11.02.1947 (GVBl. S. 1); allgemein dazu Korte/Rebe: Verfassung, S. 77; Franke, Christoph: Die Niedersächsische Notverfassung von 1947, in: Düwell, Franz-Josef/Vormbaum, Thomas (Hrsg.): Themen juristischer Zeitgeschichte (3), Baden-Baden 1999, S. 119–145; Schneider, Hans-Peter: Verfassungsrecht, in: Faber/Schneider (Hrsg.): Staats- und Verfassungsrecht, S. 44–104, hier S. 50 ff.

8 GVBl. S. 103.

9 Vgl. dazu Ritter, Gerhard: C. Goerdeler und die deutsche Widerstandsbewegung, München 1964, insbesondere S. 539 ff.

10 Vgl. Kühne: Entstehung, S. 56.

11 LT-Drs. 1. WP Nr. 2073 vom 26.05.1950.

12 Zur Entstehung generell Kühne: Entstehung, S. 55 ff.; Korte/Rebe: Verfassung, S. 97 ff.; Schneider: Verfassungsrecht, S. 52 ff.; vgl. auch die Würdigung durch den in den Verfassungsberatungen beteiligten Weber, Werner: Die Verfassungsfrage in Niedersachsen, in: DVBl., Jg. 65 (1950/51), S. 593–598.

13 Insgesamt zwölf Verfassungsänderungen in den mehr als vierzig Jahren, s. Nachweise in: Ipsen, Jörn: Verfassungsrecht des Landes Niedersachsen, in: Brandt/Schinkel (Hrsg.): Staats- und Verwaltungsrecht, S. 65–122, hier S. 69 Fn. 2.

14 GVBl. S. 107.

15 Art. 78 Abs. 1 NV.

Abs. 2 VNV außer Kraft, da nicht „das deutsche Volk in freier Entscheidung eine Verfassung“ entsprechend Art. 146 GG beschlossen hatte,¹⁶ sondern die Vereinigung Deutschlands durch einen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik nach Art. 23 Satz 2 GG a.F. erfolgte. Der „Vorläufigkeit“ der Niedersächsischen Verfassung von 1951 war damit der Boden entzogen.¹⁷ Die „neue“ Verfassung von 1993 ist dennoch verfassungsrechtlich keine Verfassungsneuschöpfung, die aufgrund der verfassunggebenden Gewalt des Volkes¹⁸ erlassen worden ist. Sie ist bewusst im Verfahren der Verfassungsänderung nach Art. 38 VNV beschlossen worden,¹⁹ auch wenn die Änderungen so weitreichend und grundlegend waren, dass insgesamt durchaus von einer neuen Verfassung gesprochen werden kann.²⁰

2 Die Einordnung in den Bundesstaat

2.1 Niedersachsen als Teil des Bundesstaates

Das Land Niedersachsen ist Teil des Bundesstaates der Bundesrepublik Deutschland und damit an den durch den Bund gezogenen grundgesetzlichen Rahmen gebunden. In der deutschen Staatstheorie wird der Bundesstaat dadurch definiert, dass sowohl der Staat als Ganzes als auch seine Gliedstaaten über Souveränität oder Staatsqualität verfügen.²¹ Die Staatsqualität und Souveränität stellen den entscheidenden Unterschied im Vergleich zu den dezentralisierten kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften dar. Die eigenständige Staatsqualität umfasst insbesondere und vor allem die Verfassungsautonomie.²² Darunter ist zu verstehen, dass der jeweilige (Glieder-)Staat sich selbständig eine Verfassung gibt und frei über ihre Ausgestaltung entscheidet. Darüber hinaus sind ein Kern von eigenen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, die den Gliedstaaten nicht entzogen werden können und dürfen,²³ sowie ein Minimum verfassungsrechtlich abgesicherter finanzieller Eigenständigkeit²⁴ ebenfalls notwendig. Im Vergleich zu regionalisierten Staa-

16 Art. 61 Abs. 1 VNV entsprach insoweit Art. 146 GG.

17 Ipsen: Verfassungsrecht, S. 70.

18 Vgl. dazu Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die verfassunggebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: ders.: Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt am Main 1991, S. 90–112.

19 Vgl. auch Ipsen, Jörn: Eine Verfassungsbeschwerde für Niedersachsen, in: NdsVBl., Jg. 5 (1998), S. 129–134, hier S. 129; Starck, Christian: Die neue Niedersächsische Verfassung von 1993, in: NdsVBl., Jg. 1 (1994), S. 2–9.

20 Die Grundsätze des Art. 1 Abs. 1 und 2 VNV waren nicht berührt, sodass Art. 37 VNV, der an Art. 79 Abs. 3 GG angelehnt war, nicht entgegenstand.

21 BVerfGE 36, 342 (360); Stern, Klaus: Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., München 1984, S. 645.

22 BVerfGE 34, 9 (20); 36, 342 (361); 60, 175 (207); 64, 301 (317).

23 BVerfGE 34, 9 (20).

24 BVerfGE 34, 9 (20); 72, 330 (383).

ten ist das entscheidende Differenzierungsmerkmal eines Bundesstaates allein die gleichzeitige Verfassungsautonomie des Zentralstaats und der einzelnen Gliedstaaten.²⁵ Gewisse Einschränkungen durch die Homogenitätsklausel des Art. 28 I GG und die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG berauben die Länder nicht ihrer Verfassungsautonomie als solcher. Die vielfach herangezogene Unterscheidung, dass Gliedstaaten „unabgeleitete Staatsgewalt“ ausüben,²⁶ ist viel unklarer und läuft letztlich auf dasselbe hinaus.

Ein Bundesstaat bedarf notwendigerweise einer gesamtstaatlichen Verfassung, welche die Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ebenen des Bundesstaates, also Bund und Ländern, verteilt. Es war daher historisch zwingend, dass die Erfindung des ersten Bundesstaates und die Entwicklung der Idee einer Verfassung in der Amerikanischen Revolution und in den *Federalist Papers* Hand in Hand erfolgten. Die Kompetenzverteilung ist folglich den Landesverfassungen vorgegeben, da sie allein durch die Bundesverfassung vorgenommen werden kann. Die Regelungen der Landesverfassung gelten daher von vornherein allein in dem Zuständigkeitsrahmen des Grundgesetzes und setzen diesen voraus. Die Landesverfassung muss sich nicht einmal ausdrücklich als Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland bezeichnen, wenngleich die niedersächsische Verfassung in Art. 1 Abs. 2 NV genau dies förmlich erklärt, wenn es dort heißt, das Land Niedersachsen sei ein Staat „in der Bundesrepublik Deutschland“.

Das Staatsgebiet und die Landesgrenzen ergeben sich nicht aus einer eigenständigen Festlegung der Verfassung, sondern sind faktisch und rechtlich durch die Konstituierung der Bundesrepublik vorgegeben. Das Land Niedersachsen in seinem heutigen Gebietszustand ist nämlich nicht identisch mit den ehemaligen Ländern Hannover, Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe, aus denen es gem. Art. 1 Abs. 1 NV „hervorgegangen“ ist, da einige Gebiete Braunschweigs und Hannovers der sowjetischen Besatzungszone zugeschlagen worden waren, die der Verfassungsgeber der Vorläufigen Verfassung noch beanspruchte.²⁷ Bereits zur Vorläufigen Verfassung hat jedoch der Staatsgerichtshof festgestellt, dass Art. 1 Abs. 1 VNV nur den historischen Vorgang der Staatsentstehung beschreibt, aber nicht die Staatsgrenzen festlegt.²⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat dies ebenfalls bestätigt mit seiner Entscheidung, dass die Länder 1949 „mit dem territorialen Bestand unter den Geltungsbereich des Grundgesetzes getreten sind, der sich faktisch aus den Maßnahmen der Besatzungsmächte ergab“.²⁹

25 Vgl. näher Boehl, Henner Jörg: *Verfassungsgebung im Bundesstaat*, Berlin, 1997, S. 132 ff.

26 Ipsen: *Verfassungsrecht*, S. 73.

27 Teilweise sind diese nach der Wiedervereinigung wieder Niedersachsen zugeschlagen worden, z.B. Amt Neuhaus 1993.

28 StGHE 1, 100 (106).

29 BVerfGE 4, 250 (288).

2.2 Bundesverfassungsrechtliche Schranken der Landesverfassung

Das Grundgesetz enthält nur wenige Vorgaben für die Landesverfassung. Das sog. Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG bindet die Verfassungsgeber in den Ländern nur an die Grundsätze des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates und zwingt sie zur Etablierung einer Volksvertretung, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgehen muss. So können die Länder nicht etwa wieder eine Monarchie einführen. Die Regelung beinhaltet aber keine Verpflichtung zur Konformität. So wäre es ohne Weiteres zulässig, ein Präsidialsystem einzurichten. Trotz der eigenständigen Verfassungsautonomie zeigen die Landesverfassungen insgesamt ein hohes Maß an Gleichförmigkeit,³⁰ das aber keineswegs geboten war.

Nach Art. 31 GG gilt darüber hinaus: Bundesrecht bricht Landesrecht. Das gilt auch für das Verhältnis von Bundesrecht zu Landesverfassungsrecht. Allerdings ist Art. 31 GG als Kollisionsnorm zu verstehen, die die Durchsetzung des Bundesrechts gegenüber entgegenstehendem Landesrecht bewirken soll. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht auch zu recht klargestellt, dass inhaltsgleiches Landesverfassungsrecht durch das Bundesverfassungsrecht nicht gebrochen wird.³¹ Das folgt schon aus dem Zusammenhang mit Art. 28 Abs. 1 GG. Außerdem setzt eine Kollision voraus, dass überhaupt derselbe Regelungsgegenstand betroffen ist, was bei den organisatorischen Regelungen der Bundes- und Landesverfassung gerade weithin nicht der Fall ist.³² Außerdem sieht für die Grundrechte, die jeweils denselben Regelungsgegenstand betreffen können, Art. 142 GG explizit vor, dass inhaltsgleiche Grundrechte nicht durch die Grundrechte des Grundgesetzes derogiert werden. Sie können auch darüber hinausgehen, nur so weit sie den Grundrechtsschutz des Grundgesetzes unterschreiten, werden sie von diesem überlagert.³³ Da die Vorläufige Verfassung von 1951 als bloßes Organisationsstatut gar keine Grundrechte enthielt, war dies lange für Niedersachsen gar nicht relevant, die Verfassung von 1993 rezipiert nunmehr in Art. 3 die Grundrechte des Grundgesetzes, enthält aber auch in den folgenden Vorschriften einige eigenständige Ergänzungen, die freilich angesichts des Fehlens einer Landesverfassungsbeschwerde nur wenig Wirkung entfalten können.³⁴

30 Beutler, Bengt: Die Länderverfassungen in der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion, in: JöR N.F., Jg. 26 (1977), S. 2–38, hier S. 36 f.; Stiens, Andrea: Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart, Berlin 1997, S. 318.

31 BVerfGE 36, 342 (362); vgl. auch Jutzi, Siegfried: Landesverfassungsrecht und Bundesrecht, Berlin 1982, S. 16 ff.

32 Vgl. Dreier, Horst: in: ders. (Hrsg.): GG-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl., Tübingen 2006, Art. 31 Rn. 38.

33 Details bei Dreier, Horst: in: ders. (Hrsg.): GG-Kommentar, Bd. 3, 2. Aufl., Tübingen 2008, Art. 142 Rn. 30 ff.

34 Vgl. näher Ipsen: Verfassungsrecht, S. 78 ff.

2.3 Der bundesstaatliche Kompetenzrahmen für das Land Niedersachsen

Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung räumt den Bundesländern formal erhebliche Zuständigkeiten ein, faktisch ist der Rahmen jedoch sehr viel enger. Das beruht auch auf der eigentümlichen Struktur der grundlegenden Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen im Bundesstaat des Grundgesetzes, die durch zwei Elemente charakterisiert wird. Zum einen werden im Hinblick auf eine materielle Funktion wie bspw. die öffentliche Wohlfahrt oder die Kernenergie die Kompetenzen für die betreffende Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung verschiedenen Ebenen im Bundesstaat zugewiesen. Das führt häufig zu einer Verschränkung der Kompetenzen von Bund und Ländern für einzelne Sachbereiche, weil überwiegend dem Bund die Gesetzgebung und den Ländern die entsprechenden Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen für ein und dieselbe Materie zugewiesen sind. Das hat zudem gravierende Konsequenzen für die bundesstaatliche Finanzverfassung, die durch eine hohe Verflechtung gekennzeichnet ist.

Zum anderen regelt das Grundgesetz die Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen nicht durch eine abschließende Zuweisung einzelner Sachgebiete, sondern sieht eine grundlegende Vermutung der Zuständigkeit zugunsten der Länder und der Zuweisung weitreichender Kompetenzen an den Bund vor, durch die der Bund ermächtigt wird, im Bereich der den Ländern vermutungsweise zugewiesenen Kompetenzen tätig zu werden. Der Bund muss dabei jeweils ausdrücklich und spezifisch durch das Grundgesetz ermächtigt werden. Das wird in allgemeiner Form in Art. 30 GG festgelegt und dann als Prinzip für die Gesetzgebung in Art. 70 GG und für die Verwaltung in Art. 82 GG wiederholt. Theoretisch eröffnet dieses System den Ländern die Möglichkeit, ein breites Spektrum von Funktionen wahrzunehmen, in der Realität wird der Text der Verfassung nahezu in sein Gegenteil verwandelt. Das liegt vor allem daran, dass der Bund zwar lediglich über enumerierte Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung verfügt, die aber gleichwohl umfassend und nahezu vollständig ausgenutzt worden sind. In der Verfassungspraxis ist die Gesetzgebung daher ganz überwiegend Bundesgesetzgebung. Lediglich einige wenige bedeutsame Gegenstände der Gesetzgebung bleiben ausschließlich den Ländern vorbehalten. Dazu zählen insbesondere die kommunale Selbstverwaltung, das Polizeirecht sowie kulturelle und Bildungsangelegenheiten, d.h. vor allem das Schulsystem und die Universitäten.

Während die Länder in der Realität auf dem Feld der Gesetzgebung weitgehend zurückgedrängt worden sind, konnten sie ihre starke Position im Bereich der Verwaltung bewahren. Der deutsche Föderalismus wird daher häufig als Exekutivföderalismus charakterisiert,³⁵ weil die exekutiven Kompetenzen der Länder sowohl nach dem Normtext als auch in der Verfassungspraxis deutlich dominieren. Die Länder verfügen uneingeschränkt

35 Dann, Philipp: *Parlamente im Exekutivföderalismus*, Berlin und Heidelberg 2004, S. 8 ff. und S. 21 ff. mwN.; auf vergleichender Grundlage Watts, Ronald L.: *Executive Federalism*, Kingston, Ontario 1989.

über die Kompetenz zur Ausführung der Landesgesetze sowie zur in ihre Zuständigkeit fallenden gesetzefreien Verwaltung. Sie führen aber auch überwiegend die Bundesgesetze aus, meist in der Form der Bundesaufsichtsverwaltung gem. Art. 84 GG, vereinzelt auch im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung gem. Art. 85 GG unter umfassender Rechts- und Fachaufsicht des Bundes. Darüber hinaus wird die Autonomie der Länder allerdings in allen Bereichen durch die allgemeinen Prinzipien des Verwaltungsrechts und des Verwaltungsprozessrechts des Bundes beschränkt. Die bundeseigene Verwaltung ist dagegen auf wenige spezielle Sachbereiche begrenzt.

Im Bereich der Rechtsprechung dominiert wiederum völlig der Bund, obwohl die Gerichtsbarkeit bis auf die letztinstanzlichen Gerichte (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht etc. gem. Art. 95 GG) in die Zuständigkeit der Länder fällt. Das ist darauf zurückzuführen, dass es in Deutschland einen einheitlichen Instanzenzug für alle fünf Gerichtszweige gibt und keine strikte Trennung zwischen Bundes- und Landesgerichtsbarkeit wie in den USA. Die Ländergerichte wenden daher Bundes- und Landesrecht an, die Bundesgesetze bilden dabei den überwiegenden Anteil. Zudem wird die Rechtsprechung durch die Bundesgerichte im Zuge ihrer Revisionskompetenz vereinheitlicht.

Die enge Verflechtung spiegelt sich ebenfalls im Bereich der Finanzverfassung als „tragender Pfeiler der staatlichen Ordnung“.³⁶ Die Verfügung über hinreichende Finanzmittel und das Prinzip der Finanzautonomie gehören zum Kern der Staatsqualität und Souveränität der Länder. Nach der Grundregel des Art. 104a GG tragen die Länder aufgrund ihrer überwiegenden Verwaltungszuständigkeit auch hauptsächlich die Ausgabenverantwortung, die Steuergesetzgebungskompetenzen liegen indes fast ausschließlich beim Bund. Das wird durch das Verbundsystem der gemeinsamen Steuern und durch ein komplexes Finanzausgleichssystem kompensiert, das im Ergebnis allen Ländern eine weitgehend gleiche Finanzausstattung gewährleistet.³⁷

Die Ausgestaltung des Bundesstaats im Grundgesetz und die Verwaltungsrealität haben über die weitreichenden Bundesgesetzgebungsmöglichkeiten dazu geführt, dass der Bund außer im Bereich der Verwaltung rechtlich und politisch dominiert. Die Rolle der Länder wird dadurch gegenüber dem Bild, das der Text des Grundgesetzes vermittelt, deutlich beschnitten. Darüber hinaus hat die Entwicklung auch gravierende Rückwirkungen auf die Machtverteilung auf der Landesebene unbeschadet der landesverfassungsrechtlichen Ausgestaltung. Die Ausweitung der Bundesgesetzgebung hat nämlich dem Bundesrat – auch durch die extensiven Zustimmungserfordernisse – zunehmende Bedeutung unter den Bundesorganen verschafft. Im Bundesrat sind jedoch die Regierungen der Länder vertreten, die dadurch eine ganz erhebliche Steigerung ihrer Machtbefugnisse erfahren haben und maßgebende Vetoplayer³⁸ im Machtpoker auf Bundesebene geworden sind. Dem

36 BVerfGE 72, 330 (388).

37 Zum System des deutschen Finanzausgleichs Heun, Werner: Strukturprobleme des Finanzausgleichs, in: Der Staat, Jg. 31 (1992), S. 205–232; für Details vgl. ders.: Kommentierung der Art. 104a bis 115, in: Dreier (Hrsg.): GG-Kommentar, Bd. 3.

38 Tsebelis, George: *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton 2002.

deutlichen Machtgewinn der Regierungen steht freilich ein ebenso klarer Machtverlust der Parlamente gegenüber, denen im Wesentlichen die Gesetzgebungsbefugnisse durch den Bund entzogen worden sind.³⁹ Auch hier werden indirekte Einflüsse der Bundesverfassung erkennbar.

3 Grundlagen der staatlichen Ordnung Niedersachsens

3.1 Allgemeines

Die Verfassung wird durch einen Abschnitt über die „Grundlagen der Staatsgewalt, Grundrechte und Staatsziele“ eingeleitet, der einige Leitentscheidungen des Verfassungsgebers für die Ausgestaltung der staatlichen Ordnung enthält. Der erste Artikel nimmt nicht nur Bezug auf die Bildung des Landes Niedersachsen aus den ehemaligen Ländern Hannover, Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe und normiert das Niedersachsenross als Landeswappen sowie die Landeshauptstadt Hannover, sondern übernimmt die grundlegenden Staatstrukturprinzipien aus dem Homogenitätsgebot des Art. 28 GG. Damit wird auch das Grundgesetz als übergeordnetes Verfassungssystem anerkannt.⁴⁰

In Anlehnung an die Art. 20 Abs. 2 und 28 Abs. 1 GG normiert Art. 1 Abs. 2 NV die vier Staatstrukturprinzipien der Republik und Demokratie sowie des Sozial- und Rechtsstaats.⁴¹ Demokratie und Rechtsstaatsprinzip werden zudem in Art. 2 NV näher konkretisiert. Indirekt wird auch die Einfügung in den Bundesstaat bestätigt. Außerdem wird die Ebene der Europäischen Union akzeptiert und das Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen verankert.⁴² Der Begriff des „freiheitlichen“ Rechtsstaats hat dagegen keinen eigenständigen Gehalt. Die Staatstrukturprinzipien werden zudem durch Art. 46 Abs. 2 NV gegen Verfassungsänderungen geschützt.

3.2 Repräsentative Demokratie

In der politischen Wissenschaft wird Demokratie gewöhnlich als das politische System verstanden, das im Gegensatz zur Diktatur steht. Im deutschen Staatsrecht verbindet sich

39 Vgl. Eicher, Hermann: Der Machtverlust der Landesparlamente, Berlin 1988, S. 86 ff.; Mende, Susann: Kompetenzverlust der Landesparlamente im Bereich der Gesetzgebung, Baden-Baden 2010, S. 61 ff.

40 Schneider: Verfassungsrecht, S. 59.

41 Diese Strukturprinzipien stellen sich als Verankerung der Voraussetzungen demokratischer Legitimität dar. Vgl. Heun, Werner: Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2012, S. 32 ff.

42 Zu den 1997 eingefügten weiteren Staatszielen Sport, Arbeit und Wohnen sowie Tierschutz vgl. Schwarz, Kyrill-A.: Neue Staatsziele in der Niedersächsischen Verfassung, in: NdsVbl., Jg. 5 (1998), S. 225–229.

mit dem Demokratieprinzip eine engere und präzisere Bedeutung, die auch in Art. 1 Abs. 2 iVm. Art. 2 Abs. 1 NV verankert ist.⁴³ Demokratie, also Volksherrschaft, gründet sich auf die Idee freier Selbstbestimmung oder Autonomie aller Bürger.⁴⁴ Das Rechtsprinzip der Demokratie schließt eine Reihe von Elementen ein, die so auch verfassungsrechtlich garantiert werden. Zuallererst ist das Mehrheitsprinzip ein entscheidendes Element.⁴⁵ Es schließt u.a. auch den Minderheitenschutz und die Garantie einer Opposition als Institution und Funktion sowie die Notwendigkeit der Revisibilität von Mehrheitsentscheidungen ein. Zudem bedeutet Demokratie Herrschaft auf Zeit. Eine weitere Konsequenz ist, dass die Vorschriften eines jüngeren Gesetzes denen eines älteren Gesetzes vorgehen (lex-posterior-Regel). Deshalb kann das Parlament seine Nachfolger durch einfache Gesetzgebung nicht binden und der jeweilige Landtag frühere Gesetze aufheben oder ändern.

Da Demokratie ein permanenter Vorgang der Legitimierung und Kontrolle der Herrschaftsinstitutionen ist, setzt sie einen Kommunikationsprozess und damit insbesondere Meinungsfreiheit voraus, die „schlechthin konstituierend für eine Demokratie“ ist.⁴⁶ Zudem ist Öffentlichkeit⁴⁷ eine notwendige Bedingung für einen demokratischen Kommunikationsprozess, der wiederum maßgeblich durch die auch von der Niedersächsischen Verfassung geschützten Kommunikationsgrundrechte abgesichert wird.

Die Formulierung des Demokratieprinzips in Art. 2 Abs. 1 NV folgt der ursprünglichen Differenzierung Jean Bodins zwischen dem Ursprung und der Ausübung der Staatsgewalt.⁴⁸ Art. 2 Abs. 1 Satz 1 NV erklärt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und gibt damit dem traditionellen Prinzip der Volkssouveränität⁴⁹ Ausdruck. Allerdings spricht die Norm das Volk als ein Organ der Verfassung an. Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes, die den eigentlichen Kern der Souveränität darstellt, ist dagegen normativ lediglich in der Präambel angesprochen. Unter der Niedersächsischen Verfassung wie unter dem Grundgesetz ist das Volk demzufolge gerade nicht mehr souverän, sondern durch die Verfassung gebunden.⁵⁰ Das gilt gerade auch für die von der Verfassung vorgesehene Form direkter Demokratie. Die Klausel, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, ist daher nicht als Zuschreibung souveräner Gewalt, sondern als Prinzip der Legitimierung und Verantwortlichkeit zu verstehen. Dies wird weiter durch die Regelung des Art. 2 Abs. 1 Satz 2 NV konkretisiert, wonach die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird.

43 Vgl. näher Heun: Verfassungsordnung, S. 36 ff.

44 BVerfGE 44, 125 (142).

45 Vgl. dazu im Einzelnen Heun, Werner: Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Berlin 1983.

46 BVerfGE 7, 198 (208) – Lüth.

47 Kißler, Leo: Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages, Berlin 1976.

48 Bodin, Jean: Six Livres de la République, Paris 1583 (Ndr. 1977).

49 Kielmannsegg, Peter Graf: Volkssouveränität, Stuttgart 1977.

50 Vgl. Kriele, Martin: Einführung in die Staatslehre, 6. Aufl., Stuttgart u.a. 2003, S. 101 ff.

Anders als die Vorläufige Verfassung⁵¹ kombiniert die Niedersächsische Verfassung seit 1993 Elemente einer repräsentativen und einer direkten Demokratie.⁵² Gleichwohl dominiert die repräsentative Demokratie im Sinne Alexander Hamiltons⁵³ im politischen System Niedersachsens. Das Konzept der Repräsentation ist insofern ein Kernelement der deutschen Verfassungstheorie der Demokratie. Repräsentation ist zu verstehen als rechtliche Fähigkeit kleinerer Versammlungen, die pluralistischen Interessen und das Streben nach Gemeinwohl zu verbinden, zu handeln und mit bindender Wirkung für das gesamte Gemeinwesen zu entscheiden, während zugleich eine enge Verbindung zwischen dem Ganzen und der handelnden Versammlung besteht.⁵⁴ Diese Form der Repräsentation wird als Identitätsrepräsentation im Unterschied zur Vorstandsrepräsentation des Staates durch eine einzelne Person wie das Staatsoberhaupt bezeichnet.⁵⁵

Die enge Verbindung zwischen Volk und Parlament im Konzept der Repräsentation verlangt, dass die Abgeordneten des Landtags unmittelbar und periodisch direkt vom Volk gewählt werden. Art. 2 Abs. 1 Satz 2 NV verlangt aber darüber hinaus die demokratische Legitimation aller Staatsgewalt. Allgemein akzeptiert ist ein Modell,⁵⁶ wonach demokratische Legitimation aller Staatsgewalt aus drei Komponenten besteht, die für ein bestimmtes Legitimationsniveau sorgen.⁵⁷ Die Verfassung selbst bewirkt eine funktional-institutionelle demokratische Legitimation, die durch die sachlich-inhaltliche Legitimation vermittelt der parlamentarischen Gesetze und des hierarchischen Weisungsrechts verwirklicht wird. Hier finden Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie ihren Grund. Schließlich verlangt die personell-organisatorische Legitimation eine ununterbrochene Legitimationskette, vom Volk bis zu jedem einzelnen Staatsbediensteten durch die jeweilige Ernennung.

3.3 Sozialer Rechtsstaat

Art. 1 Abs. 2 NV konstituiert das Land Niedersachsen auch als sozialen Rechtsstaat. Wie auch im Demokratieprinzip ist im Rechtsstaatsprinzip eine Reihe von zentralen Elementen enthalten, die auch ohne weitere Normierung unmittelbar verfassungsrechtliche

51 Vgl. Schneider: Verfassungsrecht, S. 60 f.

52 Der Begriff der plebiszitären Demokratie ist eher irreführend.

53 Hamilton, Alexander: in: ders.: Writings, New York 2001, S. 46 hat den Begriff 1777 geprägt.

54 Vgl. Scheuner, Ulrich: Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie (1961), in: ders.: Staatstheorie und Staatsrecht, Berlin 1978, S. 245–269.

55 Hofmann, Hasso: Repräsentation, Berlin 1974, S. 211 f.

56 BVerfGE 83, 37; 83, 60; 93, 37; 107, 59; im Anschluss an Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 24 Rn. 14 ff. (erstmalig 1987).

57 BVerfGE 83, 60 (72).



<http://www.springer.com/978-3-658-05075-7>

Politik und Regieren in Niedersachsen

Nentwig, T.; Werwath, C. (Hrsg.)

2016, XIV, 418 S. 2 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-05075-7