

Erster Abschnitt

Grundlagen der Staatsgewalt, Grundrechte und Staatsziele

Artikel 1

Staatsgrundsätze, Landessymbole, Hauptstadt

- (1) Das Land Niedersachsen ist hervorgegangen aus den Ländern Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe.
- (2) Das Land Niedersachsen ist ein freiheitlicher, republikanischer, demokratischer, sozialer und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichteter Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland und Teil der europäischen Völkergemeinschaft.
- (3) ¹Niedersachsen führt als Wappen das weiße Roß im roten Felde und in der Flagge die Farben Schwarz-Rot-Gold mit dem Landeswappen. ²Das Nähere bestimmt ein Gesetz.
- (4) Landeshauptstadt ist Hannover.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Art. 1 des **Neuwerk-Entwurfs** lautete: „Das Land Niedersachsen besteht aus den Gebieten der früheren Länder Braunschweig, Hannover, Oldenburg und Schaumburg-Lippe.“ Der **Regierungsentwurf** zur Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung enthielt keinen Hinweis auf die Vorgängerlande des Landes, sondern beschränkte sich auf die Feststellung, Niedersachsen sei ein republikanischer, demokratischer und sozialer Bundesstaat in der Bundesrepublik Deutschland und übernahm damit im Wesentlichen den Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.¹ Der Verfassungsausschuss beschloss einen Hinweis auf die Entstehung des Landes Niedersachsen und fügte diesen in Art. 1 Abs. 1 VNV ein, der demgemäß folgenden Wortlaut hatte:

„Das Land Niedersachsen, hervorgegangen aus den ehemaligen Ländern Hannover, Oldenburg, Braunschweig, Schaumburg-Lippe, ist ein republikanischer, demokratischer und sozialer Bundesstaat in der Bundesrepublik Deutschland.“

- 2 Der **Gemeinsame Verfassungsentwurf** von **SPD** und **Grünen** enthielt weder in der Präambel noch im übrigen Text einen Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des Landes. Im **Gesetzentwurf** der **Fraktion** der **CDU** zur Änderung der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung wurde Art. 1 Abs. 1 VNV übernommen, jedoch ergänzt durch den Halbsatz „... ist ein republikanischer, demokratischer, sozialer und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichteter Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland und Teil der europäischen

¹ Vgl. LT-Drucks. – 1. WP – Nr. 2073, S. 1437.

Völkergemeinschaft“. ² Der **Verfassungsentwurf** der **Fraktion** der **FDP** enthielt in Art. 7 Abs. 1 einen Hinweis auf die Entstehung des Landes, in dem bestimmt wurde, die „kulturellen und historischen Belange der ehemaligen Länder Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe (seien) durch Gesetzgebung und Verwaltung zu wahren und zu fördern“. ³

Der **Sonderausschuss** hatte zunächst empfohlen, Abs. 1 der Präambel mit dem Wortlaut „Das Land Niedersachsen ist hervorgegangen aus den Ländern Hannover, Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe“ zu beschließen. ⁴ Nachdem der Antrag der CDU-Mitglieder auf Aufnahme einer „Invocatio dei“ in die Präambel abgelehnt worden war, verständigte sich der Ausschuss darauf, der Verfassung überhaupt keine Präambel voranzustellen und aus dem bisher vorgesehenen Text der Präambel den ersten Absatz in Art. 1 der Verfassung einzufügen. ⁵

Art. 1 Abs. 2 NV war im **Gemeinsamen Verfassungsentwurf** von **SPD** und **Grünen** teilweise Inhalt der Präambel, teilweise in Art. 1 Abs. 1, aber auch in Art. 2 Abs. 1 enthalten. ⁶

Art. 1 Abs. 1 des **Gesetzentwurfs** der **Fraktion** der **CDU** sah im Wesentlichen den Wortlaut des späteren Art. 1 Abs. 1 NV vor, wobei der CDU-Entwurf noch den Hinweis auf die Vorgängerlande enthielt und das Wort „freiheitlicher“ fehlte. ⁷ Der **Verfassungsentwurf** der **Fraktion** der **FDP** enthielt wesentliche Teile des Art. 1 Abs. 2 in Art. 2. ⁸

Der **Sonderausschuss** „Niedersächsische Verfassung“ änderte seine Empfehlung ⁹ am 12. Mai 1993 dahingehend, dass die Präambel gestrichen und Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs unverändert bleiben sollte. ¹⁰

Art. 1 Abs. 3 NV entspricht Art. 1 Abs. 2 VNV. In Art. 3 **Neuwerk-E** war als Landesflagge noch das weiße springende Ross im roten Felde vorgesehen. Diese Bestimmung wurde in Art. 3 der Regierungsvorlage übernommen. ¹¹ In den Beratungen des Verfassungsausschusses erhielt Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs die später beschlossene Fassung des Art. 1 Abs. 2 VNV. ¹²

Entsprechende Formulierungen enthielten sämtliche Verfassungsentwürfe der Landtagsfraktionen. Art. 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs des Sonderausschusses

² So LT-Drucks. 12/3210, S. 2.

³ So LT-Drucks. 12/3250, S. 3.

⁴ So LT-Drucks. 12/4800, S. 2.

⁵ Vgl. Präambel Rdnr. 4.

⁶ Vgl. Gemeinsamer Verfassungsentwurf von SPD und Grünen, LT-Drucks. 12/3008, S. 2.

⁷ Vgl. LT-Drucks. 12/3210, S. 2.

⁸ Vgl. LT-Drucks. 12/3250, S. 2.

⁹ Vgl. LT-Drucks. 12/2800.

¹⁰ So LT-Drucks. 12/4898, S. 2.

¹¹ LT-Drucks. – 1. WP – Nr. 2073, S. 1437.

¹² LT-Drucks. – 1. WP – Nr. 2577, S. 2067.

übernahm die Formulierung aus Art. 1 Abs. 2 VNV, wobei Satz 3 weggelassen wurde. Diese Formulierung blieb in den Beratungen unverändert.

- 9 Die Bestimmung Hannovers als Hauptstadt Niedersachsens ist durch Art. II der Verordnung Nr. 55 (Ordinance No. 55) der Britischen Militärregierung vom 1. November 1946 erfolgt.¹³ Die Vorläufige Niedersächsische Verfassung enthielt keine Vorschrift über die Landeshauptstadt. Der **Gemeinsame Verfassungsentwurf** von **SPD** und **Grünen** sah in Art. 1 Abs. 3 die Bestimmung Hannovers als Landeshauptstadt vor¹⁴, während die **Gesetzentwürfe** der **Fraktion** der **CDU** und der **FDP-Fraktion** keine Vorschrift über die Landeshauptstadt enthielten. Der Gesetzentwurf des **Sonderausschusses** „Niedersächsische Verfassung“ übernahm in Art. 1 Abs. 3 den Vorschlag der Koalitionsfraktionen.¹⁵ In dieser Fassung ist die Vorschrift beschlossen worden.

II. Erläuterungen

1. Vorgängerländer Niedersachsens (Art. 1 Abs. 1 NV)

- 10 Art. 1 Abs. 1 NV enthält die Feststellung, das Land Niedersachsen sei hervorgegangen aus den Ländern **Hannover**, **Oldenburg**, **Braunschweig** und **Schaumburg-Lippe**. Die Entstehung des Landes Niedersachsen beruht nicht auf dem Akt der Verfassungsgebung, sondern ist durch Besatzungsrecht verfügt worden.¹⁶ Als historischer Entstehungstatbestand hätte Art. 1 Abs. 1 NV seinen systematisch richtigen Ort – wie zunächst vom Sonderausschuss beschlossen – in der **Präambel** gehabt. Als Normativbestimmung hat Art. 1 Abs. 1 keinen Inhalt, weil neben der historischen Reminiszenz kein bestimmtes Staatsgebiet festgelegt wird. Zutreffend hat der **Niedersächsische Staatsgerichtshof** entschieden, dass mit dieser Vorschrift die staatsrechtlichen Grenzen des Landes Niedersachsen nicht festgelegt werden sollten; vielmehr sollte damit wesentlich der historische Vorgang der Bildung des Landes Niedersachsen festgehalten werden.¹⁷ Hiergegen spricht nicht, dass auch in Art. 1 Abs. 1 VNV ein Hinweis auf die Vorgängerländer enthalten gewesen und diese Bestimmung nur in die Niedersächsische Verfassung übernommen worden ist. Art. 1 Abs. 1 VNV nahm auf die Entstehung des Landes Niedersachsen nur in einer Parenthese Bezug, während der normative Gehalt dieser Vorschrift in der Festlegung der Strukturprinzipien bestand. Deshalb wäre es folgerichtig gewesen, den historischen Entstehungstatbestand des Landes in die Präambel der Verfassung aufzunehmen. Der im Sonderausschuss erzielte „Kompromiss“, Teile der Präambel auf die Normativbestimmungen der Verfassung aufzuteilen, ist deshalb **systematisch unbefriedigend**. Eine Korrektur wäre denkbar gewesen, als der Landtag die Einfügung einer Präambel beschloss, der ohne weiteres der ursprüngliche Wortlaut unter Hinzufügung der „Invocatio

¹³ Amtsblatt der Britischen Militärregierung, S. 341.

¹⁴ LT-Drucks. 12/3008, S. 2.

¹⁵ LT-Drucks. 12/4800, S. 2.

¹⁶ Vgl. Einleitung Rdnr. 1 ff.

¹⁷ So Nds. StGHE 1, 100 (106); vgl. auch *L. Hageböiling*, Nds. Verf., Art. 1 Anm. 1.

dei“ hätte gegeben werden können.¹⁸ Diese Chance wurde nicht genutzt. Art. 1 Abs. 1 NV hat deshalb nur einen verfassungshistorischen, nicht aber verfassungsrechtlichen Inhalt.

2. Verfassungsstrukturprinzipien (Art. 1 Abs. 2 NV)

Nach Art. 1 Abs. 2 NV ist das Land Niedersachsen ein „freiheitlicher, republikanischer, demokratischer, sozialer und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichteter Rechtsstaat in der Bundesrepublik Deutschland und Teil der Europäischen Völkergemeinschaft“. Art. 1 Abs. 1 VNV ist damit um die Merkmale „freiheitlicher“ und „dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichteter“ Rechtsstaat und „Teil der Europäischen Völkergemeinschaft“ angereichert worden. Art. 1 Abs. 1 NV weist sowohl in der geltenden wie in der Ursprungsfassung eine auffällige Übereinstimmung mit **Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG** auf, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss. Das in dieser Bestimmung zum Ausdruck gelangte „**Homogenitätsprinzip**“ fordert keine Identität von Grundgesetz und Landesverfassungen, sondern eine **strukturelle Gemeinsamkeit**. Ein Bundesstaat gäbe sich auf, wenn seine Verfassung höchste Grundsätze postulierte, die Gliedstaaten sich an diese Prinzipien aber nicht zu halten brauchten. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG wiederholt deshalb die zentralen Verfassungsprinzipien des Art. 20 Abs. 1 GG, die nach Art. 79 Abs. 3 GG der Verfassungsänderung entzogen sind. Gegenstand der Homogenität sind also jene grundlegenden Strukturmerkmale des Staates, die auch im Bund in verfassungsmäßiger Weise nicht geändert werden könnten. Nach Art. 28 Abs. 3 GG gewährleistet der Bund, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundsätzen des Art. 28 Abs. 1 GG entspricht.¹⁹

Art. 1 Abs. 1 VNV war gewissermaßen die Antwort des niedersächsischen Verfassungsgebers auf die ihn nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG treffende Verpflichtung. Der Umstand, dass in Art. 1 Abs. 1 NV weitere Strukturmerkmale hinzugefügt worden sind, vermag an der Scharnierfunktion dieser Bestimmung nichts zu ändern. Die Verpflichtung des Staates auf den **Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen** ist seit der Verfassungsrevision auch Bestandteil des Grundgesetzes (Art. 20a GG).²⁰ Das **Bekenntnis zu Europa** war bereits Gegenstand des mit dem Änderungsgesetz vom 21. Dezember 1992 eingefügten „Europaartikels“ (Art. 23 GG), wenngleich das Grundgesetz schon in seiner Ursprungsfassung in der Präambel ein unmissverständliches Bekenntnis zu einem vereinten Europa enthielt.²¹

¹⁸ Siehe dazu Präambel Rdnr. 9f.

¹⁹ Vgl. J. Ipsen, Staatsrecht I, Rdnr. 712 ff.

²⁰ Vgl. 42. Änderungsgesetz zum Grundgesetz v. 27. 10.1974, BGBl. I S. 3146.

²¹ Die Präambel des Grundgesetzes lautete in der Ursprungsfassung: „... von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. ...“

- 13 Als landes-(verfassungs-)rechtliche Entsprechung bundes-(verfassungs-)rechtlicher Vorgaben teilt diese Bestimmung die Schwierigkeiten, die sich auch bei der Auslegung der Art. 20 Abs. 1 und 28 Abs. 1 GG gestellt haben. Die indikative Fassung der Bestimmungen könnte nahelegen, dass der Zustand eines bestehenden Staates beschrieben wird. Eine rein deskriptive Funktion dieser Bestimmung, die durch **Art. 46 NV** – analog dem Verhältnis von Art. 20 und 79 Abs. 3 GG – der **Verfassungsänderung** entzogen ist, würde allerdings die normative Bedeutung, die dieser Bestimmung zukommt, nicht erfassen. Art. 1 Abs. 2 NV legt **Grundsätze** fest, denen der Staat insgesamt – nämlich Verfassung, Gesetzgebung und die Ausübung der Staatsgewalt – entsprechen muss. Es handelt sich somit um **Strukturprinzipien** des Landes Niedersachsen.²² Diese Strukturprinzipien stehen nicht isoliert neben den übrigen Bestimmungen der Verfassung, sondern fassen die ihnen zuzuordnenden Institutionen und Verfahren zusammen, weisen aber gleichzeitig über sie hinaus. Das **demokratische Prinzip** in Art. 1 Abs. 2 NV wird einerseits durch eine Vielzahl von Bestimmungen der Verfassung konkretisiert – etwa durch das Wahlrecht, plebiszitäre Verfahren, Bestimmungen über den Landtag –, erschöpft sich aber nicht in der Funktion als zusammenfassender Begriff. Auch das **Rechtsstaatsprinzip**, dessen Ausprägungen sich zum Beispiel im Abschnitt über die Rechtsprechung finden, ist nicht auf die Zusammenfassung dieser Bestimmungen beschränkt. Die Strukturprinzipien der Verfassung sind vielmehr gleichzeitig **Staatszielbestimmungen** und haben damit einen über den jeweils erreichten Rechtszustand hinausweisenden Gehalt. Die in Art. 1 Abs. 2 NV enthaltenen Grundwerte der Freiheit, Gerechtigkeit und sozialen Sicherheit sind nicht ein für alle Mal gegeben, sondern müssen „täglich erobert“ werden.²³ Die Strukturbestimmungen kennzeichnen deshalb – wenn man so will: in dialektischer Weise – zugleich **Verfassungszustand** und **Verfassungsziel**.
- 14 Die in Art. 1 Abs. 2 NV aufgeführten Strukturprinzipien sind voneinander nicht zu trennen, sondern beziehen sich sämtlich auf denselben Staat. Zwar wird in der Literatur vielfach zwischen „Bundesstaat“, „Rechtsstaat“, „Sozialstaat“ unterschieden und diesen – oder weiteren²⁴ – Begriffsprägungen bestimmte Eigenschaften zugeordnet. Indes handelt es sich nur um einen heuristischen Kunstgriff, der nicht verdecken kann, dass es sich hierbei lediglich um unterschiedliche Funktionen oder Kompetenzen desselben Staates handelt. Insofern ist es folgerichtig, dass die Strukturprinzipien in Art. 1 Abs. 2 NV – ebenso wie in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG – lediglich in adjektivischer Form auftreten und sich sämtlich auf den zentralen Begriff des Rechtsstaats beziehen. Der Rechtsstaat ist durch eine **freiheitliche, demokratische Grundordnung** gekennzeichnet, die im Grundgesetz terminologisch nur in Art. 21 Abs. 2 Satz 1 in Erscheinung tritt, gleichwohl die Grundlage des Staates – sowohl auf Bundes- wie Landesebene –

22 Siehe zu Strukturprinzipien allgemein *F. Reimer*, Verfassungsprinzipien, 2001, S. 249 ff.; *K.-P. Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 372 f.; *K. Stern*, Staatsrecht I, S. 551 ff.; *ders.*, Staatsrecht III/2, S. 574 ff.

23 Vgl. *H. Dreier*, in: *ders.*, GG, Bd. II, Art. 20 Einf. Rdnr. 12.

24 Z. B. „Kulturstaat“, „Umweltstaat“ usw.

bildet. Das **Bundesverfassungsgericht** hat die freiheitliche demokratische Grundordnung definiert als

„eine Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“²⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat damit sowohl den **freiheitlichen**, den **republikanischen** als auch den **demokratischen Rechtsstaat** mit seiner **Grundordnung** zutreffend gekennzeichnet. Allerdings fehlt die sozialstaatliche Komponente des Rechtsstaates, die ebenfalls auf Bundes- wie Landesebene gewährleistet und der Verfassungsänderung entzogen ist. 15

Der Begriff des „**Sozialstaats**“ oder des „**sozialen Rechtsstaats**“ lässt sich nur vor dem Hintergrund der Geschichte des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts verstehen. Der Sozialstaat stellte eine Fortentwicklung, aber auch partielle Überwindung des bürgerlichen Rechtsstaats des 19. Jahrhunderts angesichts der Herausforderungen der „sozialen Frage“ dar. Mit der Entwicklung des bürgerlichen zum sozialen Rechtsstaat haben sich die Legitimationsgrundlagen des Staates verschoben. Der Staat sichert nicht nur „Freiheit und Eigentum“, sondern er schafft zwischen **Freiheit** und **Gleichheit** einen Ausgleich.²⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat sehr früh betont, dass das Sozialstaatsprinzip die Forderung nach „sozialer Gerechtigkeit“ staatlicher Maßnahmen enthalte und eine gleichmäßige Verteilung der Lasten vorschreibe.²⁷ Auf der anderen Seite hebt das Bundesverfassungsgericht den Spielraum des Gesetzgebers zu eigener Gestaltung zwischen der Freiheit des Einzelnen und den Anforderungen der sozialstaatlichen Ordnung hervor.²⁸ Art. 20 Abs. 1 GG enthält jedoch – ebenso wenig wie Art. 1 Abs. 2 NV – keine Antizipation einer bestimmten **Sozialutopie**, die von Verfassungs wegen verfolgt werden müsste und deren Ablehnung folgerichtig „verfassungswidrig“ wäre. Der Rechtsnatur der Sozialstaatsklausel als Strukturprinzip entspricht es deshalb, einen Mindestbestand an sozialer Sicherheit zu garantieren, darüber hinaus aber weitere Bestrebungen nach sozialer Gerechtigkeit zu legitimieren. Die Sozialstaatsklausel stellt deshalb ebenso wie die anderen Grundsätze des Art. 1 Abs. 2 NV (Art. 20 Abs. 1 GG) zugleich ein 16

²⁵ So BVerfGE 2, 1 (LS 2).

²⁶ Vgl. die grundsätzlichen Ausführungen in BVerfGE 5, 85 (198).

²⁷ So BVerfGE 1, 97 (105).

²⁸ So BVerfGE 1, 97 (105); 59, 231 (263); 97, 169 (185); st. Rspr.

Strukturmerkmal des (existierenden) Staates und eine (noch zu verwirklichende) **Staatszielbestimmung** dar.²⁹

- 17 Trotz der durch Art. 1 Abs. 2 NV gewährleisteten Homogenität zwischen Landes- und Bundesverfassung ist nicht zu erkennen, dass die Länder an der Entfaltung des Rechts- und Sozialstaatsprinzips einen erheblich geringeren Spielraum haben als der Bund. Die weiträumigen Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes – insbesondere auf den wichtigen Gebieten des Strafrechts und des gerichtlichen Verfahrens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) und der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) – schließen eine eigene Gesetzgebung der Länder weitgehend aus und lassen die entsprechenden Prinzipien nur im Gesetzesvollzug zur Wirkung gelangen.³⁰

3. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

- 18 Neuland hat der verfassungsändernde Gesetzgeber in Niedersachsen mit der Bestimmung betreten, dass der Rechtsstaat „dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet“ sei. Eine ähnliche Formulierung ist in Art. 20a GG als Ergebnis der Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission aufgenommen worden.³¹ Auch der hiermit angesprochene „**Umweltstaat**“ kann nicht isoliert von anderen Aufgaben und Funktionen des Rechtsstaats gesehen werden. Es handelt sich vielmehr um eine **Staatszielbestimmung**, die gleichrangig neben anderen steht und nach einem **Ausgleich** konfligierender Rechtsgüter verlangt. Insbesondere ist aus dieser Staatszielbestimmung keine bestimmte „Umweltpolitik“ abzuleiten, die gegebenenfalls auf die Ebene von Anlagengenehmigungen im Einzelfall durchschlagen könnte. Der durch das Grundgesetz konstituierte Staat ist – ebenso wie das Land Niedersachsen – auch ein „**Wirtschaftsstaat**“, nämlich ein Gemeinwesen, dass zur Erwirtschaftung der Lebensgrundlage seiner Bürger und zur Unterhaltung der Bedürftigen einer Wirtschaftskraft bedarf, die ebenfalls durch das Grundgesetz (Art. 12 GG) – und die Landesverfassung – gewährleistet ist. Der verfassungsrechtliche Fortschritt, der mit der Aufnahme der „natürlichen Lebensgrundlagen“ in die Niedersächsische Verfassung und das Grundgesetz verbunden war, besteht darin, dass an dem *Rang* dieses Rechtsguts kein Zweifel mehr bestehen kann. Rang bedeutet indes nicht *Vorrang*, sodass die Prüfung und Abwägung von Belangen im Einzelfall nicht entbehrlich geworden ist.

4. Staatsqualität des Landes Niedersachsen

- 19 Nach Art. 1 Abs. 1 NV ist die offizielle Bezeichnung Niedersachsens „Land Niedersachsen“. Im Gegensatz zu Bayern³² und später Sachsen³³ und Thüringen³⁴ taucht der Staatsbegriff in der Verfassungsüberschrift nicht auf. Allerdings

²⁹ Vgl. J. Ipsen, Staatsrecht I, Rdnr. 994.

³⁰ Vgl. auch L. Hagebölling, Nds. Verf., Art. 1 Anm. 2.5.

³¹ Vgl. oben Fußn. 20.

³² Verfassung des Freistaates Bayern v. 2. Dezember 1946 (BayRS 100–1-S).

³³ Verfassung des Freistaates Sachsen v. 27. Mai 1992 (GVBl. S. 243).

³⁴ Verfassung des Freistaates Thüringen v. 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625).

wurde das Land Niedersachsen schon in Art. 1 Abs. 1 VNV als *Rechtsstaat* bezeichnet; diese Wendung ist in Art. 1 Abs. 2 NV übernommen worden. Es kann deshalb kein Zweifel daran bestehen, dass dem Land Niedersachsen **Staatsqualität** zukommt. Das **Bundesverfassungsgericht** hat die Staatsqualität der Länder frühzeitig betont und an ihr in ständiger Rechtsprechung festgehalten. Hiernach sind die Länder

„als Glieder des Bundes Staaten mit eigener – wenn auch gegenständlich beschränkter –, nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht“.³⁵

Der von *Werner Weber* im Zusammenhang mit der „Verfassungsfrage“ Niedersachsens vertretenen Auffassung, die Länder seien „in keinem entscheidenden Punkte mehr als Staaten, sondern nur als gliedhafte Gebietskörperschaften höherer Ordnung begreifbar“³⁶, ist deshalb eine eindeutige Absage erteilt worden. Allerdings wird die Staatsqualität eines Bundeslandes nicht nur durch die eigene Verfassung, sondern auch durch die **Bundesverfassung** geprägt. Seine Kompetenzen sind entsprechend eingeschränkt. Gliedstaaten eines Bundesstaates können deshalb niemals **staatliche Souveränität** in Anspruch nehmen, weil diese allein dem Bundesstaat insgesamt zukommen kann. 20

5. Teil der Europäischen Völkergemeinschaft

Durch Art. 1 Abs. 2 NV wird das Land Niedersachsen *auch* als Teil der **Europäischen Völkergemeinschaft** bezeichnet. Diese Ergänzung des Art. 1 Abs. 1 VNV steht in engem Zusammenhang mit dem Fortschritt der europäischen Einigung, wie sie insbesondere mit dem Vertrag über die **Europäische Union** vom 7. Februar 1992 („Maastricht-Vertrag“)³⁷ einsetzte. Der Maastricht-Vertrag stand wiederum in untrennbarem Zusammenhang mit der nur wenig mehr als ein Jahr vorher vollendeten Wiedervereinigung Deutschlands.³⁸ 21

Ob mit der „Europäischen Völkergemeinschaft“ alle Völker Europas gemeint sind³⁹ oder die Völker der Europäischen Union gemeint sind⁴⁰, kann dahingestellt bleiben, weil sich aus den unterschiedlichen Auffassungen rechtliche Konsequenzen nicht ergeben. Das Selbstverständnis eines (Bundes-)Landes als Teil der Europäischen Völkergemeinschaft enthält in jedem Fall eine Absage an nationalistische Attitüde und Abgrenzungspolitik gegenüber Nachbarstaaten. Mit dieser Wendung zeigt sich das Land Niedersachsen in besonderer Weise integrationsoffen. 22

6. Staatssymbole

Niedersachsen führt als **Wappen** das **weiße Ross** im roten Felde (Art. 1 Abs. 3 Satz 1). Das Wappen setzt sich aus Elementen von Wappen zusammen, die die 23

35 So BVerfGE 1, 14 (34); st. Rspr.

36 So *W. Weber*, Die Verfassungsfrage in Niedersachsen, in: DVBl. 1950, S. 594.

37 BGBl. II (1992), S. 1251.

38 Siehe dazu *J. Ipsen*, Der Staat der Mitte, S. 344 ff.

39 So *L. Hageböling*, Nds. Verf., Art. 1 Anm. 2.8.

40 So offenbar *H. Neumann*, Nds. Verf., Art. 1 Rdnr. 17.

Vorgängerstaaten Niedersachsens führten.⁴¹ Ob die Verwendung eines „Logos“ – nämlich eines stark stilisierten Pferdekopfes – statt eines Wappens, wie sie von niedersächsischen Behörden zeitweise praktiziert worden ist, mit Art. 1 Abs. 3 Satz 1 NV vereinbar war, muss bezweifelt werden⁴², ist nach Rückkehr der Landesregierung zum Landeswappen jedoch nur von historischem Interesse.

- 24 Die **Flagge** zeigt die Farben **Schwarz-Rot-Gold** mit dem **Landeswappen**. Mit den Farben der Landesflagge stellt sich Niedersachsen bewusst in die freiheitlich-demokratische Tradition Deutschlands, die seit jeher durch die Farben Schwarz-Rot-Gold symbolisiert wurde.⁴³ Angesichts des Umstandes, dass noch in der Regierungsvorlage zur Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung auch als *Flagge* das springende weiße Ross im roten Felde vorgesehen war⁴⁴, wird man in der Annahme nicht fehlgehen, dass die Wahl der Landesfarben auch einer – die Vorläufige Niedersächsische Verfassung insgesamt kennzeichnenden – unitarischen Tendenz geschuldet war.

7. Landeshauptstadt

- 25 Nach Art. 1 Abs. 4 NV ist **Landeshauptstadt Hannover**. Damit ist die schon in Art. II der Verordnung Nr. 55 (Ordinance No. 55) enthaltene Bestimmung der Landeshauptstadt in die Verfassung übernommen worden. Im Gegenzug ist **Bückeburg** durch Art. 55 Abs. 5 NV zum Sitz des **Staatsgerichtshofs** erklärt worden.⁴⁵ Die Bestimmung des Art. 1 Abs. 4 NV ist nicht allein deklaratorischer Art, sondern hat die Konsequenz, dass eine Verlegung der Hauptstadt nur durch Verfassungsänderung möglich wäre.

III. Literatur

- 26 *G. Steinwascher* (Hrsg.), *Geschichte Niedersachsens*, Bd. 5. Von der Weimarer Republik bis zur Wiedervereinigung, 2010.

⁴¹ Vgl. *H. Neumann*, Nds. Verf., Art. 1 Rdnr. 20.

⁴² Vgl. zu dieser Praxis *J. Ipsen*, Regierungswechsel als Paradigmenwechsel? Vergesellschaftung des Gemeinwesens versus „bringing the state back in“, in: NdsVBl. 2003, S. 114.

⁴³ Vgl. zur Geschichte dieser Farben *C. D. Classen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, Art. 22 Rdnr. 20.

⁴⁴ LT-Drucks. – 1. WP – Nr. 2073, S. 1437.

⁴⁵ Vgl. Schriftlicher Bericht, LT-Drucks. 12/5840, S. 3.

Artikel 2

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit

- (1) ¹Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. ²Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
- (2) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung in Bund und Land, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

I. Entstehungsgeschichte

In Art. 2 Abs. 1 **VNV** wurde der Wortlaut des Art. 20 Abs. 2 GG übernommen, freilich mit dem Unterschied, dass die Worte „und Abstimmungen“ weggelassen wurden, weil plebiszitäre Institute nicht vorgesehen waren.¹ Das Grundgesetz sah Volksbegehren und Volksentscheide immerhin in Art. 29 vor, auf die sich der Begriff „Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 GG unmissverständlich bezog (und bezieht).² 1

Im **Gemeinsamen Verfassungsentwurf** von **SPD** und **Grünen** hieß es in Art. 2 Abs. 2: 2

„Souverän ist das Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht. Es bekundet seinen Willen durch Wahlen und Abstimmungen und übt seine Gewalt durch die gewählten Vertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie durch die unmittelbar und mittelbar bestellten Organe der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung aus.“³

Art. 2 Abs. 1 des **Gesetzesentwurfs** der **Fraktion** der **CDU** entsprach im Wortlaut Art. 20 Abs. 2 GG⁴, während der **Verfassungsentwurf** der **Fraktion** der **FDP** den Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 VNV – also ohne Erwähnung der „Abstimmungen“ – übernahm.⁵ 3

In Art. 2 **Abs. 2 NV** ist Art. 2 Abs. 2 **VNV** übernommen worden. Eine wortgleiche Formulierung fand sich im **Gemeinsamen Verfassungsentwurf** von **SPD** und **Grünen** (Art. 2 Abs. 4), dem **Gesetzesentwurf** der **Fraktion** der **CDU** (Art. 2 Abs. 2) und dem **Verfassungsentwurf** der **Fraktion** der **FDP** (Art. 2 Abs. 2). 4

1 Vgl. Referenten-Begründung, LT-Drucks. – 1. WP – Nr. 2073 (Anhang), S. 1.

2 Vgl. J. Ipsen, Staatsrecht I, Rdnr. 129 ff.

3 So LT-Drucks. 12/3008, S. 2.

4 So LT-Drucks. 12/3210, S. 2.

5 Vgl. LT-Drucks. 12/3250, S. 2.