

## Die Verfassungsdiskussion in den neuen Bundesländern Vorbild für die Reform des Grundgesetzes?

Erstmals erschienen in: Zeitschrift für Parlamentsfragen – ZParl 1992, S. 291-315

Es verblüfft, wie wenig Beachtung dem Landesverfassungsrecht geschenkt wird<sup>1</sup>. Sicherlich dominiert in der juristischen Praxis das Grundgesetz - aber es ist unübersehbar, dass die Landesverfassungen die Bereiche wesentlich prägen, die den Ländern in ausschliesslicher Kompetenz zugewiesen sind. Ausserdem trat dort immer schon der unterschiedliche Charakter der Bundesländer, die regionalen Eigenheiten und Traditionen zu Tage.

Im föderalen System der Bundesrepublik hat das Landesverfassungsrecht darüber hinaus durchaus auch Vorbildcharakter für Reformen des Grundgesetzes<sup>2</sup>, in jüngster Zeit zum Beispiel auf den Gebieten des Umwelt- und Datenschutzes. Seine Entwicklung spiegelt gesamtgesellschaftliche Strömungen wieder, die sich, in einem Land beginnend, immer weiter ausdehnen. Zwar enthält Art.28 GG eine Vorgabe für die Gestaltung der Landesverfassungen, aber dadurch werden die Länder keineswegs zur Uniformität, sondern allenfalls zu einer gewissen Homogenität verpflichtet<sup>3</sup>. Das BVerfG hat deutlich herausgestellt, dass die Länder sowohl untereinander abweichende Regelungen treffen dürfen, als auch gegenüber dem Grundgesetz einen Gestaltungsspielraum haben. Verstossen Landesverfassungen gegen das Grundgesetz, insbesondere auch gegen Kompetenzzuweisungen, so sind die entsprechenden Normen nichtig<sup>4</sup>. Normen, die über das Grundgesetz hinausgehende Rechte statuieren oder dem Staat grössere Pflichten auferlegen sind aber grundsätzlich zulässig<sup>5</sup>.

Durch das Ländereinführungsgesetz vom 22.Juli 1990<sup>6</sup> entstanden in der DDR die Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen neu. Mit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes am 3. Oktober 1990 sind sie Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland geworden<sup>7</sup>. Schon vor der tatsächlichen Länderbildung hatte die Verfassungsdiskussion eingesetzt: man will der spezifischen Identität der neuen Länder Ausdruck verschaffen. Inzwischen ist die Diskussion weit fortgeschritten<sup>8</sup>.

Auf Bundesebene steht gleichzeitig die Reform des Grundgesetzes wieder auf der Tagesordnung. Die 64-köpfige Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag, die zur Erfüllung des Auftrages von Art.5 des Einigungsvertrages (EV) eingesetzt wurde, hat sich im Januar 1992 konstituiert und ihre Verhandlungen aufgenommen. Grundlegende Verfassungsreformen stehen weiterhin in Berlin<sup>9</sup> und Niedersachsen<sup>10</sup> an, möglicherweise auch in Hamburg, Hessen und in Bremen.

---

<sup>1</sup> Neben einigen Länderspezifischen Berichten und Studien gibt es bislang nur wenige vergleichende Arbeiten zur Diskussion in den neuen Ländern in der Fachliteratur. U.a.: Karl Bönninger „Verfassungsdiskussion in den ostdeutschen Bundesländern“ DuR 1991,394; Wolfgang Graf Vitzthum „Auf der Suche nach einer sozio-ökonomischen Identität“, VBIBW. 1991,404; Klaus Vogelsang „Die Verfassungsentwicklung in den neuen Bundesländern“, DÖV 1991,1045. Die Tagespresse berichtet kaum ausführlicher.

<sup>2</sup> Sehr aufschlussreich: Hans-Peter Schneider „Verfassungsrecht der Länder - Relikt oder Rezept?“, DÖV 1989,789

<sup>3</sup> BVerfGE 9,268, Beschluss vom 27.4.59, schon in E 4,178; Alternativ- Kommentar-Bothe Art.28 I GG, Rz.16

<sup>4</sup> Anschaulich: Alternativ-Kommentar-Bothe Art.28 I GG, Rz.16; Bodo Pieroth/ Bernhard Schlink „Staatsrecht II - Grundrechte“, 7.Auflage, 1991, Rz.57 (im Folgenden Pieroth/Schlink)

<sup>5</sup> Pieroth/Schlink a.a.O., Rz.55 ff.

<sup>6</sup> GBl. I (DDR) Nr.51, S.955

<sup>7</sup> Hierzu: Detlef Bayer „Konstituierung der Bundesländer“, DVBl.1991, S.1014

<sup>8</sup> S.o. (Anm.1) und: Karl Bönninger „Verfassungsdiskussion im Lande Sachsen“, LKV 1991, S.9; Sven Hölscheidt „Grundlagen und Entwicklung der Verfassungsberatungen in Mecklenburg-Vorpommern“, DVBl. 1991, S.1066; Hans-Peter Schneider „Vom Organisationsstatut zur Vollverfassung“, DuR 1991, S.160,161 ff.

<sup>9</sup> Zur Sondersituation des wiedervereinigten Berlins: Albrecht Dehnhard „Verfassungsrevision in Berlin“, LKV 1991, S.177. Das Abgeordnetenhaus hat inzwischen die Einsetzung einer Enquetekommission beschlossen. Die Mitglieder sind noch nicht benannt. Erste Sitzungen sollen im Januar 1992 stattfinden.

<sup>10</sup> Hans-Peter Schneider „Vom Organisationsstatut zur Vollverfassung“, DuR 1991, S.160 ff.

Schon jetzt zeichnet sich ab, dass dabei die Themen im Mittelpunkt stehen werden, die auch in den fünf neuen Ländern die Diskussion bestimmen. Die Verhandlungen dort sind bei weitem nicht nur für deren „Selbstfindung“ von Bedeutung, sondern stellen in gewisser Weise einen „Vorlauf“ für die Diskussion auf Bundesebene dar<sup>11</sup>. Dasselbe gilt für zwei von der Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten eingesetzte Kommissionen: Die eine soll den parlamentsspezifischen Datenschutz klären; die andere soll die Informationspflichten der Regierungen gegenüber den Landesparlamenten und die Informationsrechte der Landesparlamente überprüfen und wo nötig verbessern. Auch von daher ist es unverständlich, welche geringe Resonanz die Verfassungsdiskussion bislang erfahren hat.

## 1: Stand der Diskussion in den neuen Ländern

In den 5 Ländern ist der Entwicklungsstand sehr unterschiedlich. Zunächst fällt auf, dass in allen Ländern, trotz des Wunsches nach reger Bürgerbeteiligung, die Verhandlungen der Verfassungskommissionen nicht-öffentlich stattfinden<sup>12</sup>.

In die Kommissionen wurden teilweise<sup>13</sup> auch Nicht-Parlamentarier als Mitglieder<sup>14</sup> berufen<sup>15</sup>. Der Grund dafür ist wohl in dem Wunsch nach qualifizierter Beratung zu suchen. Auf diese Weise sind westdeutsche Experten massgeblich an den Beratungen beteiligt<sup>16</sup>.

### 1.1: Brandenburg

Hier verabschiedete am 31.5.1991 der aus Abgeordneten und Experten bestehenden Verfassungsausschuss mit den Stimmen aller im Landtag vertretenen Parteien einen Entwurf<sup>17</sup> und stellte<sup>18</sup> ihn den Bürgern zur Diskussion<sup>19</sup>. Bis zum 15. September 1991 konnten Vorschläge beim Verfassungsausschuss des Landtages eingebracht werden. Am 13.12.91<sup>20</sup> hat der Ausschuss dem Landtag einen überarbeiteten Entwurf vorgelegt<sup>21</sup>.

Zunächst war dieser noch von allen Fraktionen gemeinsam getragen, schon vor der Veröffentlichung<sup>22</sup> zog die CDU ihre Zustimmung aber wieder zurück. Diese hatte zunächst nur zu einigen Punkten abweichende Vorschläge vorgelegt und Kompromissbereitschaft angezeigt. Schon kurz danach aber verwarf die CDU den Entwurf vollkommen. Brandenburgs Verfassung solle nicht zum „Experimentierfeld für Leute werden, die sich auf Bundesebene nicht durchsetzen konnten“<sup>23</sup>. Heftiges Kopfzerbrechen scheint der CDU dabei vor allem zu bereiten, dass Gesetze vom Volk direkt verabschiedet werden könnten.

---

<sup>11</sup> So auch Schneider und Vogelsang a.a.O.

<sup>12</sup> Gem.GO der Landtage

<sup>13</sup> Nicht in Sachsen und Sachsen-Anhalt

<sup>14</sup> D.h. nicht nur als Berater!

<sup>15</sup> In Brandenburg etwa 30 Mitglieder, davon 15 Nicht-Parlamentarier (GO), in Mecklenburg-Vorpommern 8 Experten gegenüber 11 Abgeordneten,

<sup>16</sup> Z.B.: Klaus Finkelnburg in Brandenburg, Albert von Mutius in Mecklenburg-Vorpommern, Hans-Peter Schneider in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Helmut Simon in Brandenburg, Christian Starck in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern

<sup>17</sup> Im folgenden zitiert als „BraBV“; LT-Drucks.1/625. Der Vorentwurf (GVBl.Brandenburg Nr.9 vom 7. Juni 1991) wird ggf. als „BraBV (a.F.)“ zitiert

<sup>18</sup> Gesetz zur Erarbeitung einer Landesverfassung für das Land Brandenburg, dazu: LT-Drucks.1/22

<sup>19</sup> An der sich zahlreiche Bürger alleine oder gemeinsam mit Vorschlägen beteiligt haben.

<sup>20</sup> Tagesspiegel 14. Dezember 1991, S.7, geplant war ursprünglich Mitte Oktober

<sup>21</sup> LT-Drucks. 1/625

<sup>22</sup> Die am 16. Dezember 1991 ausgegebene Landtagsdrucksache war noch mit der Unterschrift der CDU-Fraktion versehen, am 18. Dezember erfolgte die Korrektur.

<sup>23</sup> So der Landvorsitzende Fink am 15. Januar 1992

Diese Wendung kam obwohl der überarbeitete Entwurf in einigen Bereichen „zurückgeschraubt“<sup>24</sup> wurde. So entfällt<sup>25</sup> die problematische unmittelbare Verpflichtung der Bürger zur Achtung aller<sup>26</sup> Grundrechte<sup>27</sup>. Es gilt auch nicht mehr, dass das Landtagsmandat eines Regierungsmitglieds während seiner Amtszeit ruht<sup>28</sup>. Die Festschreibung einer Sperrklausel für Wahlen von höchstens 3 Prozent wurde gestrichen, damit ist es möglich, im Wahlgesetz eine höhere Stimmenzahl zu verlangen. Durch zahlreiche sprachliche Änderungen wurde versucht, Bedenken der konservativen Seite Rechnung zu tragen<sup>29</sup>.

Problematisch bleiben aber andere Bestimmungen, etwa die Verpflichtung des Staates, auf eine Fristenlösung beim Schwangerschaftsabbruch hinzuwirken<sup>30</sup>. Nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG ist eine Fristenlösung verfassungswidrig<sup>31</sup>, daher ist wohl auch die genannte Verpflichtung mit dem GG unvereinbar. Kritisch betrachtet werden muss auch die dem Bürger u.a. im Arbeitsverhältnis zugestandene „Gewissensfreiheit“<sup>32</sup>. Es ist fraglich, ob aus Art.4 II GG<sup>33</sup> die nahezu unbeschränkten Rechte des Einzelnen, die der Brandenburger Entwurf statuiert, ableitbar sind.

Trotz dieser jüngsten Entwicklungen plant der Landtag, den Verfassungsentwurf am 8./9. April 1992 zu verabschieden und etwa Mitte Juni einer Volksentscheidung zu unterwerfen<sup>34</sup>. Die CDU hat im Parlament keine Sperrminorität<sup>35</sup>.

## 1.2: Mecklenburg-Vorpommern

Hier konnte man sich bislang noch nicht auf einen Entwurf verständigen<sup>36</sup>. Im Gespräch sind Entwürfe der Hochschullehrer von Mutius und Starck<sup>37</sup>, die den Verfassungsausschuss beraten, und<sup>38</sup> des Ministers für Justiz-, Bundes- und Europaangelegenheiten Ulrich Born<sup>39</sup>.

Bemerkenswert ist, dass beide Entwürfe sich auf ein reines Organisationsstatut beschränken. Die Grundrechte und die Einführung von plebiszitären Elementen sollen erst später ausführlich diskutiert werden.

## 1.3: Sachsen

Nachdem anfangs eine Vielzahl von Entwürfen kursierte, setzte sich im Verfassungsausschuss erwartungsgemäß der sogenannten „Gohrische Entwurf“<sup>40</sup> als Arbeitsgrundlage durch<sup>41</sup>. Dieser war in der Stadt Gohrisch von einer überparteilichen Arbeitsgruppe der „Gemischten Kommission Baden-

---

<sup>24</sup> Zur, wie der neue Entwurf zeigt, berechtigten Kritik an zahlreichen Normen im 1. Entwurf: Klaus Vogelsang, „Die Verfassungsentwicklung in den neuen Bundesländern“, DÖV 91, S.1045 ff.

<sup>25</sup> in Art.2 III 2 BraBV (a.F.)

<sup>26</sup> Im Einzelfall macht der von der CDU abgelehnte Art.5 I 1 BraBV eine Drittwirkung durch Verfassungsbestimmungen möglich. Z.B. die Achtung der Menschenwürde (Art.7 II BraBV, neu eingefügt)

<sup>27</sup> Zum Problem der unmittelbaren Drittwirkung der Grundrechte: BVerfGE 7,198 („Lüth“) Beschluss vom 15.1.1958; Pieroth/Schlink a.a.O. (Anm.4), Rz.202 ff.

<sup>28</sup> Art.98 BraBV (a.F.)

<sup>29</sup> etwa durch die Umformulierung der Staatsziele

<sup>30</sup> Art.8 II BraBV, bislang: Art.9 II BraBV (a.F.)

<sup>31</sup> BVerfGE 39,1, Beschluss vom 25. Februar 1975; fraglich ist, ob das BVerfG heute noch so entscheiden würde, oder ob sich nicht die schon damals vertretene „Abweichende Ansicht“ (BVerfGE 39,68) durchgesetzt hat.

<sup>32</sup> Art.13 IV/V BraBV

<sup>33</sup> Dazu Pieroth/Schlink a.a.O. (Anm.4), Rz.595 ff.

<sup>34</sup> Pressemitteilung des Landtages vom 22. Januar 1992

<sup>35</sup> 27 von 88 Sitzen, 30 wären notwendig, um die qualifizierte Mehrheit zu verhindern.

<sup>36</sup> Dazu: Sven Hölscheidt, „Grundlagen und Entwicklung der Verfassungsberatungen in Mecklenburg-Vorpommern“, DVBl.1991, S.1066

<sup>37</sup> Im Folgenden zitiert als: „MeVoV (vM/S)“

<sup>38</sup> Im Folgenden zitiert als: „MeVoV (B)“

<sup>39</sup> Davor gab es bereits Entwürfe durch die Bezirksverwaltungsbehörden (LT-Drucks.4/11) und den ehemaligen schleswig-holsteinischen Justizstaatssekretär Poetzsch-Heffter (LT-Drucks.5)

<sup>40</sup> Im Folgenden zitiert als: „SacV“

<sup>41</sup> Zu diesem Entwurf: Bönninger a.a.O.; ders., „Verfassungsdiskussion in den ostdeutschen Bundesländern“, DuR 1991, S.394; ders., „Länderreport Sachsen“ LKV 1991, S.401

Württemberg/ Sachsen“ erarbeitet worden. Grundlage waren die Landesverfassungen der alten Länder und der vom Zentralen Runden Tisch in Ostberlin initiierte Verfassungsentwurf<sup>42</sup>.

Der Gohrische Entwurf wurde mehrfach überarbeitet und vom Verfassungsausschuss im Mai 1991 der Öffentlichkeit vorgestellt. Auch in Sachsen gab es zahlreiche Anregungen aus dem Volk<sup>43</sup>. Schon nach einer ersten Zäsur der Beratungen des Verfassungsausschusses hatten SPD, Bündnis 90/Grüne und PDS/Linke Liste für nahezu alle „kritischen“ Punkte Dissensfassungen vorgelegt<sup>44</sup>. Die Diskussion war dementsprechend ins Stocken geraten<sup>45</sup>.

#### 1.4: Sachsen-Anhalt

Hier sind die Beratungen neben denen in Brandenburg am weitesten vorangeschritten. Alle Fraktionen haben gemeinsam einen Entwurf eingebracht<sup>46</sup>, der am 25. Oktober 1991 der Öffentlichkeit vorgestellt worden ist. Bis zum 10. Januar 1992 können Vorschläge an den Landtag gerichtet werden. Im Mai 1992 soll der Entwurf im Landtag zur Beratung eingebracht werden. Danach rechnet man mit einer zügigen Verabschiedung. Ob eine Volksabstimmung zur Verfassung stattfinden wird, berät der Landtag noch.

#### 1.5: Thüringen

In Thüringen schliesslich haben mittlerweile alle Fraktionen eigene Entwürfe eingebracht<sup>47</sup>. Die Diskussion muss noch zeigen ob und wie ggf. Kompromisse zu erreichen sind. Der Justizminister von Rheinland-Pfalz Caesar hatte schon zuvor einen weiteren Entwurf vorgelegt. Dieser Entwurf wird bislang nicht vom Verfassungsausschuss des Landtages beraten, möglicherweise aber nach der Wahl Bernhard Vogels<sup>48</sup> zum neuen Thüringer Ministerpräsidenten an Bedeutung gewinnen. Thüringen hat mit der vorläufigen Landessatzung vom 7.11.1990<sup>49</sup> bereits ein Organisationsstatut. Allerdings tritt dieses spätestens am 31.12.1992 ausser Kraft<sup>50</sup>.

## 2: Schwerpunkte der Diskussion

Während der vom Zentralen Runden Tisch in Ostberlin initiierte Entwurf für eine DDR-Übergangsverfassung<sup>51</sup> noch betont eigenständig formulierte und zum Teil sehr weitgehende Veränderungen gegenüber den bestehenden Verfassungstexten enthielt<sup>52</sup>, halten sich die diskutierten Verfassungsentwürfe in den Ländern relativ eng an das Grundgesetz und die Verfassungen der alten Länder. Anhand einiger exemplarischer Beispiele sollen die Unterschiede zu den bisherigen Verfassungen herausgearbeitet werden. Angesichts der Zahl der Entwürfe gebietet sich eine gewisse Beschränkung, um die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Darstellung nicht zu gefährden. Obwohl sie z.T. sehr interessante Ansätze enthalten, kann auf die Entwürfe der kleinen Parteien daher nur am Rande eingegangen werden.

---

<sup>42</sup> Dieser war als Vorstufe zu einer neuen DDR-Verfassung gedacht, die im Rahmen der Wiedervereinigung als Basis für eine gesamtdeutsche Verfassung dienen sollte. Siehe zur Geschichte dieses Entwurfes Uwe Thaysen, „Der Runde Tisch. Oder: Wo bleibt das Volk?“, Opladen 1990, S.143 ff. sowie die Kontroverse zur Verfassungsgeschichte in der endphase der DDR zwischen Uwe Thaysen und Walter Süß in „Deutschland-Archiv“, 1991, H.5 und 9.

<sup>43</sup> Bönninger a.a.O.

<sup>44</sup> Diese sind im Folgenden jeweils durch einen Zusatz „Diss.SPD“, „Diss.PDS“ bzw. „Diss.GR“ gekennzeichnet

<sup>45</sup> Bönninger LKV 1991, S.401,402

<sup>46</sup> Im Folgenden zitiert als: „SAnV“

<sup>47</sup> CDU: LT-Drucks.1/285, 10.4.91; zitiert als „ThüV (CDU)“; FDP: LT-Drucks.1/301, 25.4.91; zitiert als „ThüV (FDP)“; SPD: LT-Drucks.1/590, 9.7.91; zitiert als „ThüV (SPD)“; NF/GR/DJ: LT-Drucks.1/659, 23.8.91; zitiert als „ThüV (GR)“; LL/PDS: LT-Drs.1/678, 9.9.91; zitiert als „ThüV (PDS)“; jetzt synoptisch zusammengestellt von der Verwaltung des Thüringer Landtages

<sup>48</sup> in dessen Kabinett Peter Caesar Justizminister war.

<sup>49</sup> GBL.Thüringen Nr.1, S.1

<sup>50</sup> § 18 II vorl.Landessatzung

<sup>51</sup> abgedruckt im Neuen Deutschland vom 18. April 1990 und der Frankfurter Rundschau vom 20/21. April 1990

<sup>52</sup> Einführend hierzu: Erich Fischer „Verfassungsgeschichte der DDR 1990“, KJ 1990, S.413; Bernhard Schlink „Deutsch-Deutsche Verfassungsentwicklungen im Jahre 1990“, Der Staat 1991, S.163

## 2.1: Grundrechte

Grundrechte finden sich in der Mehrzahl der Verfassungen der alten Länder. Die nach dem Grundgesetz verabschiedeten<sup>53</sup> beschränkten sich aber in der Regel<sup>54</sup> auf die Aussage, dass die Grundrechte des GG auch in den Ländern gelten. Teilweise wurden später Korrekturen durchgeführt. Insbesondere die durch das BVerfG erfolgten Konkretisierungen und „Modernisierung“ der Grundrechte wurden übernommen<sup>55</sup>. „Landes-Grundrechte“ sind, sofern sie nicht ausdrücklich dem GG widersprechen, nicht substanzlos. Auch sie drücken die eigene Staatlichkeit der Länder aus<sup>56</sup>.

Die Grundrechte sind für die Verfassungen der neuen Länder von besonderer Bedeutung. Nach dem Untergang des „Un-Rechtsstaates“ der DDR besteht das Bedürfnis, die Rechte des einzelnen Menschen festzuschreiben und dabei auch über das Grundgesetz hinauszugehen. Andererseits wird auch versucht, soziale Errungenschaften der DDR zu bewahren. So ist es verständlich, dass keiner der Entwürfe sich darauf beschränkt, pauschal die Geltung der Grundrechte des GG zu statuieren<sup>57</sup>.

Schon fast selbstverständlich erscheint es, wenn auch<sup>58</sup> in den neuen Ländern das Grundrecht auf „informationelle Selbstbestimmung“ manifestiert wird<sup>59</sup>. Ob das nach der Interpretation des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch das BVerfG im Volkszählungsurteil<sup>60</sup> noch notwendig ist, mag fraglich sein. Angesichts der wachsenden Bedeutung der Kommunikationstechnologien und den damit zusammenhängenden Datenschutzproblemen erscheint diese Konkretisierung aber angemessen.

Einer Entwicklung der letzten Jahrzehnte soll auch das Recht auf besonderen Schutz für alle auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften entgegen kommen<sup>61</sup>, zumindest wenn in diesen Kinder erzogen oder für andere gesorgt wird<sup>62</sup>. Auch ausserhalb der früheren „Monopolinstitution“ Ehe gibt es heute eine Vielzahl von Lebensgemeinschaften. Diese erfüllen im Grunde viele der Aufgaben, die früher alleine der Familie zugewiesen waren. Es erscheint daher sinnvoll, ihnen den gleichen Schutz zu gewähren. Ob diese Gleichstellung angesichts der Abgrenzungsprobleme<sup>63</sup> praktikabel ist, kann aber durchaus bezweifelt werden. Solange die Institution der Ehe an sich aber nicht in Frage gestellt wird, steht das Grundgesetz (Art.6) solchen Reformversuchen wohl nicht im Wege.

Bemerkenswert sind weiterhin Ansätze, den Kindern Schutz vor jedweder körperlicher oder geistiger Misshandlung zu geben<sup>64</sup>, also auch vor der durch die Erziehungsberechtigten. Deren Züchtigungs-„Recht“ ist heute keineswegs mehr unumstritten<sup>65</sup>. Im Strafrecht gibt es ebenfalls Forderungen, den Kinderschutz auszudehnen. Auch dies gibt einem veränderten Bild von der Familie Ausdruck. Fraglich ist, ob die Länder hier noch eigene Normen setzen dürfen, da der Bund sowohl für das Familienrecht als auch für das Strafrecht von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art.74 Nr.1 GG Gebrauch gemacht hat.

Interessant ist der verbreitete Ansatz, die Forschungsfreiheit zu beschränken. Über die immanente Beschränkung durch andere Grundrechte hinaus, regeln viele der Entwürfe, dass diese Freiheit per Gesetz zum

---

<sup>53</sup> Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein

<sup>54</sup> mit Ausnahme Berlins

<sup>55</sup> Etwa in Art.4 II NRW Verf. das Recht auf Datenschutz

<sup>56</sup> Z.B. sollen in Niedersachsen jetzt Grundrechte eingeführt werden.

<sup>57</sup> Auch wenn z.B. im CDU-Entwurf für Thüringen und im Entwurf aus Sachsen-Anhalt sehr starke Parallelen zum GG bestehen.

<sup>58</sup> wie schon in Artt.21 b Berl.Verf.; 4 II NRW Verf.; 2 S.2 Saar Verf.

<sup>59</sup> Artt.11 BraBV; 32 SacV; 4 III/37 SAnV; 12 ThüV (CDU); 19 ThüV (SPD); 5 II ThüV (GR)

<sup>60</sup> BVerfGE 65,1, Beschluss vom 15. Dezember 1983

<sup>61</sup> Art.26 II BraBV

<sup>62</sup> Artt.21 I SacV (Diss.SPD/PDS/GR); 22 II SAnV; 11 I ThüV (SPD)

<sup>63</sup> Was ist „auf Dauer angelegt“? Was ist mit homosexuellen Lebensgemeinschaften? Wie gross darf eine solche Gemeinschaft sein?

<sup>64</sup> Artt.27 BraBV; 9 I SacV; 22 III SAnV; 12 I ThüV (SPD); 7 IV ThüV (GR)

<sup>65</sup> Was Klaus Vogelsang zu unterstellen scheint, wenn er sich darüber mokiert, dass auch Kinder nach der Polizei rufen dürfen, wenn sie einen „Klaps oder gar eine Ohrfeige“ von ihren Eltern erhalten („Die Verfassungsentwicklung in den neuen Bundesländern“, DÖV 91, S.1045,1050).

Schutz der Menschenwürde und der natürlichen Lebensgrundlagen eingeschränkt werden darf<sup>66</sup>. Auswirken würden sich solche Beschränkungen u.a. sicherlich auf die Gen- und Atomforschung.

Auf wirksamen Umweltschutz zielen auch Vorschläge, in der Verfassung ein Recht auf Auskunft über Umweltdaten zu geben<sup>67</sup>. Eine Pflicht des Staates zur Dokumentation und Offenlegung solcher Daten<sup>68</sup> ist schon nicht unproblematisch. Die Interessen Privater (Unternehmen), insbesondere der Schutz des Eigentums und der Berufsausübung schränken die Auskunftspflichten<sup>69</sup> ein. Das Recht eines jeden auf diese Informationen macht zumindest eine Abwägung mit den berechtigten Interessen Dritter<sup>70</sup> notwendig. Fraglich ist aber, ob nicht die Sozialbindung des Eigentums (Art.14 II 2 GG) schon vergleichbare<sup>71</sup> Auskunfts- und Dokumentationsrechte ermöglicht. Für die praktische Durchsetzbarkeit wäre eine Konkretisierung allerdings auch hier zumindest sinnvoll.

Die Landesverfassungen der neuen Länder sind nicht unbeeinflusst von den bestehenden Texten geblieben. Sachsen hat sich bei der Gewährung des Rechts auf Zugang zu Wäldern, Bergen, Seen und Flüssen von der bayerischen Verfassung<sup>72</sup> leiten lassen. Warum darüber hinausgehend auch der Zugang zu Feldern gesichert werden soll<sup>73</sup>, wird insbesondere bei den Landwirten auf Unverständnis stossen.

## 2.2: Staatsziele

Neben den individuell einklagbaren Grundrechten enthalten viele der Entwürfe auch noch sogenannten „Staatsziele“<sup>74</sup>. Inzwischen<sup>75</sup> hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass diese nicht missverständlich als „Recht auf...“ formuliert werden dürfen. Es ist angesichts der immer noch desolaten wirtschaftlichen Lage offensichtlich, dass Ansprüche auf Arbeit<sup>76</sup> und angemessene Wohnung<sup>77</sup> nicht erfüllt werden können<sup>78</sup>. Ein Recht auf Bildung und Ausbildung<sup>79</sup> kann kein einklagbares Recht auf eine bestimmte Ausbildung geben. Selbst bei optimalen Bedingungen wären solche „Rechte“ im marktwirtschaftlichen System der Bundesrepublik nicht zu verwirklichen<sup>80</sup>. Als Staatsziele können sie jedoch von nicht unerheblichem Einfluss auf das staatliche Handeln sein.

Von erheblicher Bedeutung ist der Umweltschutz. Oft sollen durch die Verfassung auch die Bürger<sup>81</sup> verpflichtet werden, die Belange des Umweltschutzes bei ihrem Verhalten zu berücksichtigen<sup>82</sup>, was praktisch aber nicht erzwingbar ist. Dass der Staat sich dem Umweltschutz verpflichtet, ist hingegen unproblematisch und angesichts der Situation insbesondere in den neuen Ländern wohl auch notwendig. Neben dem „Staatsziel Umweltschutz“ eröffnet sich noch die Möglichkeit, das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit durch den Schutz vor Umwelteinflüssen zu konkretisieren<sup>83</sup>. Dabei ergibt sich allerdings das Problem, dass der

<sup>66</sup> Artt.32 II BraBV; 20 II SacV (Diss.SPD/PDS/GR); 8 III SAnV; 22 II ThüV (SPD); 12 III ThüV (GR)

<sup>67</sup> Artt.33 SacV; 34 IV SAnV; 21 II ThüV (SPD)

<sup>68</sup> Art.40 VII BraBV

<sup>69</sup> Wegen des Schutzes von Geschäftsgeheimnissen etc.

<sup>70</sup> Also vor allem der emittierenden Unternehmen.

<sup>71</sup> Hier ergäbe sich die Notwendigkeit der Interessenabwägung schon aus dem systematischen Zusammenhang.

<sup>72</sup> Art.141 III Bay.Verf., ähnlich, wenn auch als Staatsziel formuliert Art.41 III BraBV

<sup>73</sup> Art.10 II SacV

<sup>74</sup> Ausführlich: Wolfgang Graf Vitzthum „Auf der Suche nach einer neuen sozio-ökonomischen Identität“; VBIBW.1991, S.404

<sup>75</sup> Vgl. noch Artt.29 I, 47 I, 48 I BraBV (a.F.)

<sup>76</sup> Artt.49 I BraBV; 7 III SacV; 35 SAnV

<sup>77</sup> Artt.48 I BraBV; 7 III SacV; 21 I ThüV (CDU); 22 I ThüV (GR)

<sup>78</sup> Artt. 46 BraBV und 36 I SAnV sind konsequenterweise eindeutig als Staatsziel (angemessene Wohnung) formuliert; Art.23 I ThüV (GR) gewährt ein „echtes Recht“ nur auf Arbeit oder Arbeitsförderung und löst so das Dilemma.

<sup>79</sup> Artt. 29 I BraBV; 23 I/28 I SAnV; 31 ThüV (CDU); 24 ThüV (FDP)

<sup>80</sup> Speziell: Mathias Nebendahl „Grundrecht auf Arbeit im marktwirtschaftlichen System“; ZRP 1991, S.257 ff.

<sup>81</sup> Und nicht nur die Verwaltung, wie in: Artt.19 I ThüV (CDU); 21 I ThüV (FDP); 21 ThüV (GR)

<sup>82</sup> Artt.40 I BraBV; 10 SacV; 34 SAnV; 9 ThüV (SPD)

<sup>83</sup> In BraB jetzt neu eingeführt: Art.40 II BraBV, allerdings im Zusammenhang mit dem „Staatsziel“. Die Idee stammt wohl vom früheren Bremer Justizsenator Kröning

Schutz der Interessen künftiger Generation<sup>84</sup> allein über diese Grundrechtskonkretisierung nicht gewährleistet werden kann. Ein Staatsziel ermöglicht hingegen problemlos auch die Berücksichtigung dieser Interessen.

Zwischen Grundrecht und Staatsziel steht die Verpflichtung<sup>85</sup> bzw. Beauftragung<sup>86</sup> des Staates, für die tatsächliche Gleichstellung der Frauen zu sorgen. Damit sollen insbesondere die „Anti-Diskriminierungsgesetze“ möglich gemacht werden, die in der Bundesrepublik seit einigen Jahren diskutiert werden, und deren Fundierung auf Art.3 II GG bestritten wird<sup>87</sup>. Angesichts der gesellschaftlichen Realität scheint es zumindest so, als ob Art.3 GG alleine die Chancengleichheit<sup>88</sup> nicht sichern kann. Ländernormen können aber allenfalls marginale Wirkungen haben. Das Problem, dass aus Art.3 II GG einerseits ein Gleichstellungsauftrag, andererseits aber auch ein Verbot der Diskriminierung von Männern wegen ihres Geschlechtes abgeleitet werden kann, bleibt bestehen.

Es fällt auf, dass der Sinn von Staatszielen nicht mehr bezweifelt zu werden scheint. Nachdem 1983 eine vom Bundestag eingesetzte „Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/ Gesetzgebungsaufträge“ ihren Abschlussbericht<sup>89</sup> vorgelegt hatte, beschränkte man sich bei den Verhandlungen auf Bundesebene noch auf das „Staatsziel Umweltschutz“<sup>90</sup>. 1990 scheiterten die Verhandlungen über dem Streit, ob dieses Staatsziel durch einen Gesetzesvorbehalt ergänzt werden könne bzw.müsse.

Es ist inzwischen durchaus anerkannt, dass auch Staatsziele justitiabel sind<sup>91</sup>. Das zeigt sehr deutlich das Staatsziel „Sozialstaat“ des Art.20 GG und seine Interpretation in der Rechtsprechung des BVerfG. Zwar sind solche Ziele nicht mit einem individuell einklagbaren Anspruch verbunden, aber dennoch von allen Staatsorganen verbindlich zu beachten, was insbesondere bei Güterabwägungen entscheidend sein kann<sup>92</sup>. Auch wenn die genannten Staatsziele nicht schon aus diesem „Sozialstaatsgebot“<sup>93</sup> ableitbar sein mögen, so führt ihre ausdrückliche Nennung doch zu einer Akzentverschiebung.

Sie sind nämlich auch Ausdruck eines veränderten Verfassungsverständnisses. Waren früher die Grundrechte reine Abwehrrechte, so leitet man heute - vor allem in Verbindung mit den „Staatszielen“ des Art.20 - Leistungsrechte und Teilhaberechte aus ihnen ab<sup>94</sup>. Auch dies ist Ausdruck einer Abkehr vom „Obrigkeitsstaat“<sup>95</sup>.

### 2.3: Beauftragte

Manche der Entwürfe sehen die Wahl sogenannter „Beauftragter“ vor. Vorbild ist dabei wohl der „Ombudsmann“ in Schweden. damit soll eine unabhängigen Instanz zur Durchsetzung von Bürgerrechten geschaffen werden. Solange dafür eine einzelne Institution des „Bürgerbeauftragten“<sup>96</sup> zuständig ist, ist das wohl auch praktikabel, wenngleich dessen Aufgaben sich auch nicht wesentlich von denen des Petitions-

<sup>84</sup> Die persönliche Beeinträchtigung fehlt immer bei Beeinträchtigungen, die zwar abschbar sind, aber erst in ferner Zukunft wirksam werden.

<sup>85</sup> Artt.12 III BraBV; 33 SAnV; 16 III ThüV (SPD); 6 I ThüV (GR)

<sup>86</sup> Artt.8 SacV, 9 IV ThüV (CDU)

<sup>87</sup> Ein Vorlagebeschluss des OVG Münster (ZBR 91,118) ist gegewärtig beim BVerfG anhängig. Dazu: Ingwer Ebsen „Leistungsbezogene Quotierung für den öffentlichen Dienst“, JURA 1990, S.515 und Pfarr/Fuchsloch „Quoten und Grundgesetz“, Baden-Baden, 1988

<sup>88</sup> Die eben nicht bedeutet, dass Frauen und Männer gleichermaßen zum Militär- oder Feuerwehrdienst herangezogen werden müssen.

<sup>89</sup> Bericht der „Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge“, Bonn, 1983

<sup>90</sup> Hierzu die Referate zu „Staatszweckbestimmungen“ vor der VDStRL 1989 von Heinz Georg Link und Georg Ress (VVDtStRL 1990) und Theodor Maunz „Staatsziele in den Verfassungen von Bund und Ländern“, BayVBl.1989, S.545

<sup>91</sup> Was Nebendahl a.a.O. S.262 f. verkennt

<sup>92</sup> Ein Beispiel: welchen Einfluss hätte ein Staatsziel Umweltschutz wohl auf die Verkehrspolitik bei der Abwägung Schienen- und Strassenverkehr? Sicher würde der Kfz-Verkehr nicht verschwinden, die umweltfreundlicheren öffentlichen Verkehrsmittel würden aber grössere Unterstützung erfahren müssen.

<sup>93</sup> Auch in Verbindung mit der Sozialbindung des Eigentums, Art.14 II GG.

<sup>94</sup> Dazu grundlegend: Peter Häberle „Grundrechte im Leistungsstaat“, VVDtStRL 30, S.43 ff.

<sup>95</sup> Im Verwaltungsrecht zeigt sich dieser Wandel ebenfalls: durch die Neuorientierung vom Subordinations- zum Sonderrechtsverhältnis, dazu Hartmut Maurer „Allgemeines Verwaltungsrecht“, 7.Auflage, 1991, § 3, Rz.14 ff.

<sup>96</sup> Artt.25 I MeVoV (vM/S); 53a SacV (Diss.SPD/PDS/GR)

ausschusses unterscheiden. Werden aber nebeneinander mehrere solcher Stellen geschaffen<sup>97</sup>, besteht die Gefahr, dass erhebliche Kompetenzprobleme auftreten<sup>98</sup>. Statt dessen wäre es wohl sinnvoller, dem Petitionsausschuss dieselben erweiterten Befugnisse und Aufgaben wie den „Beauftragten“ zu übertragen. Daneben wäre dann allenfalls noch die Institution eines „Datenschutzbeauftragten“<sup>99</sup> sinnvoll<sup>100</sup>.

## 2.4: Plebiszitäre Elemente

Bedenkt man, dass die Politik von der Endzeit der DDR bis heute in grossem Masse von den Bürgerbewegungen geprägt war, so verwundert es kaum, dass alle Entwürfe, mit Ausnahme der mecklenburg-vorpommerschen, weitreichende Möglichkeiten für die unmittelbare Beteiligung der Bürger an den Entscheidungsprozessen vorsehen. Daran hat sich auch nichts geändert, nachdem bis heute die Bürgerbewegungen grösstenteils in der „klassischen“ Parteienstruktur der Bundesrepublik aufgegangen sind<sup>101</sup>.

Von Anfang an stand man im Nachkriegsdeutschland Volksabstimmungen skeptisch gegenüber. Man konnte aus den Erfahrungen der Weimarer Republik keine negativen Schlüsse ziehen<sup>102</sup>. Im Parlamentarischen Rat hatte man<sup>103</sup> aber offensichtlich Angst vor der Anfälligkeit des Volkes für Demagogen<sup>104</sup>. So kam es, dass auf Bundesebene ein reines Repräsentationssystem gewählt wurde. Die Länder sind an diese Entscheidung aber keineswegs gebunden<sup>105</sup>.

In den alten Ländern wurden teilweise Plebiszite zur Bestätigung von Verfassungsänderungen eingeführt<sup>106</sup>. Dies führte in erster Linie dazu, dass in diesen Ländern die Verfassungen wesentlich weniger häufig geändert wurden. Wenn darüber hinaus den Bürgern ein Initiativrecht gegeben wurde, dann waren gleichzeitig die Hürden bis zu einer Volksabstimmung faktisch unüberwindbar: zunächst müssen 20 Prozent aller Stimmberechtigten ein sogenanntes „Volksbegehren“ unterzeichnen<sup>107</sup>. Die einzige Ausnahme war bis vor kurzem Bayern<sup>108</sup>, das nur 10 Prozent verlangte<sup>109</sup>.

Die dort durchgeführten Volksabstimmungen, zuletzt über das Müllentsorgungskonzept<sup>110</sup>, entkräfteten wohl die Bedenken gegen Plebiszite. Die Bürger konnten durchaus Argumente von Demagogie unterscheiden. Die

<sup>97</sup> Artt.74 II BraBV; 53a SacV (Diss.PDS/GR); 44 I ThüV (GR)

<sup>98</sup> Ein Beispiel: wohin soll sich eine ausländische Strafgefangene wegen der unbefugten Preisgabe ihrer Daten wenden: an die Ausländerbeauftragten, die Frauenbeauftragten, die Beauftragten für den Strafvollzug, die Datenschutzbeauftragten?

<sup>99</sup> Artt.74 I BraBV; 26 I MeVoV (vM/S); 53b SacV (Diss.SPD); 62 I SAnV; 19 ThüV (SPD)

<sup>100</sup> Schon deshalb, weil dieser inzwischen auch weitgehende technische Kenntnisse haben muss.

<sup>101</sup> Manche der Verfassungsentwürfe haben die „Bürgerbewegungen“ ausdrücklich als Partizipationsformen anerkannt: Artt.21 III BraBV; 11 I SAnV; 18 ThüV (SPD), 27 III ThüV (GR)

<sup>102</sup> Die nur zwei (!) Volksabstimmungen nach Art.74 WRV scheiterten beide. Dietmar Willoweit „Deutsche Verfassungsgeschichte“, München, 1990, § 38 II 1

<sup>103</sup> Allerdings galt das nicht uneingeschränkt: Das „Zentrum“ forderte im Parlamentarischen Rat bis zum Schluss das Volksbegehren in einem Art.111

<sup>104</sup> Vgl. Theodor Heuss' berühmte gewordene „Prämie für jeden Demagogen“ in der Debatte des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates am 9.9.48, in: „Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart“, Neue Folge Bd.1, Tübingen, 1951, S.620 f.

<sup>105</sup> Bonner Kommentar-Stern Art.28 GG, Rz.39

<sup>106</sup> z.B. Artt.75 II Bay.Verf.; 70 Brem.Verf.; 123 Hess.Verf.

<sup>107</sup> Artt.39 IV Berl.Verf.; 70 Brem.Verf.; 124 Hess.Verf.; 68 I NRW Verf.; 109 III RhPf. Verf.; 99 II Saar Verf.; 59 BW Verf. verlangt „nur“ 1/6

<sup>108</sup> Das man wohl kaum als „politisch instabil“ betrachten kann

<sup>109</sup> Art.74 I Bay.Verf.

<sup>110</sup> Siehe dazu ausführlich den Beitrag von Otmar Jung, „Der Volksentscheid über das Abfallrecht in Bayern am 17. Februar 1991“, in: ZParl 23.Jg. (1992) H.1

besonders sensiblen Bereiche des Landeshaushaltes<sup>111</sup>, der Leistungs-<sup>112</sup> (Besoldungs-) und Abgabengesetze<sup>113</sup>, sowie Personalentscheidungen<sup>114</sup>, sind in allen Ländern den Plebisziten entzogen.

Für das Verfahren in den neuen Ländern diente die Schleswig-Holsteinische Verfassung von 1990 als Vorbild. Diese sieht zunächst eine Volksinitiative vor, die bestimmte, durch Gesetz festzulegende Gegenstände der politischen Willensbildung betreffen kann<sup>115</sup> und von 20.000 Stimmberechtigten Bürgern unterstützt werden muss<sup>116</sup>. Nachdem der Landtag sich mit dieser Initiative befasst hat ist ein Volksbegehren möglich<sup>117</sup>, das wiederum von 5 Prozent der Stimmberechtigten unterstützt werden muss<sup>118</sup>. Der darauffolgende Volksentscheid bedarf 50 Prozent der Stimmen und gleichzeitig mindestens der Unterstützung von 25 Prozent der Stimmberechtigten<sup>119</sup>.

Land Stimmberechtigte	Regier. Initiat.	Volksantrag <sup>a</sup>	Volksinitiative <sup>a</sup>	Volksbegehren	Volksents Stimmen	cheid Stimmbere.
<b>Brandenburg</b> 1,96 Mio.		-	20.000 150.000 <sup>c</sup>	80.000 200.000	50 % 2/3 <sup>b</sup>	25 % 50 % <sup>b</sup>
<b>MeVoV vM/S</b> 1,43 Mio.	-	-	-	-	-	-
<b>MeVoV B</b>	-	-	-	-	-	-
<b>SacV</b> 3,7 Mio.	1/3 der Abg.	40.000	-	200.000	50 %	50 %
<b>SacV Dissens SPD</b>	1/3 der Abg.	-	40.000	200.000	50 % 50 % <sup>b</sup>	20 % 50 % <sup>b</sup>
<b>SacV Dissens PDS/GR</b>	1/3 der Abg.	-	40.000	200.000	50 % 2/3 <sup>b</sup>	- -
<b>SAnV</b> 2,24 Mio.	-	-	50.000	320.000	50 % 2/3 <sup>b</sup>	25 % 50 % <sup>b</sup>
<b>ThüV (CDU)</b> 2,01 Mio.	-	-	-	20 %	50 % 50 % <sup>b</sup>	1/3 50 % <sup>b</sup>
<b>ThüV (SPD)</b>	-	-	18.000 90.000 <sup>c</sup>	50.000 120.000 <sup>c</sup>	50 % 2/3 <sup>b</sup>	20% 50% <sup>b</sup>

A: Nur Gesetze

B: Politische Willensbildung insges.

C: Für die Auflösung des Landtages

D: Für Verfassungsänderung

Die Entwürfe in Brandenburg und Sachsen-Anhalt folgen diesem Beispiel. Brandenburg verlangt regelmässig 20.000 Stimmen für die Volksinitiative<sup>120</sup>, 80.000 für das Volksbegehren<sup>121</sup> und nur für den Sonderfall der Landtagsauflösung<sup>122</sup> 150.000 bzw. 200.000 Stimmen. In Sachsen-Anhalt hingegen ist für die Volksinitiative die Unterstützung von 50.000 Stimmberechtigten<sup>123</sup>, für das Volksbegehren die von 320.000<sup>124</sup> notwendig.

<sup>111</sup> Artt.76 II BraBV; 74 I SacV; 81 I SAnV; 77 I 3 ThüV (CDU), 55 II ThüV (SPD)

<sup>112</sup> Artt.76 II BraBV; 77 I 3 ThüV (CDU), 55 II ThüV (SPD)

<sup>113</sup> Artt.76 II BraBV; 74 I SacV; 81 I SAnV; 77 I 3 ThüV (CDU), 55 II ThüV (SPD)

<sup>114</sup> Artt.76 II BraBV, 55 II ThüV (SPD)

<sup>115</sup> Also nicht nur Gesetze, sondern z.B. auch die Einsetzung von Enquete-Kommissionen etc.

<sup>116</sup> Art.41 I SLH Verf.

<sup>117</sup> Nach 4 Monaten Bearbeitungszeit: Art.42 I SLH Verf.

<sup>118</sup> Art.42 I SLH Verf.

<sup>119</sup> Art.42 II SLH Verf.; bei Verfassungsänderungen eine 2/3-Mehrheit und 50 Prozent der Stimmberechtigten

<sup>120</sup> Art.76 I BraBV; bei ca.1,96 Millionen Wahlberechtigten entspricht das 1 Prozent; Die CDU fordert allerdings 50.000, also immerhin schon 2,5 Prozent

<sup>121</sup> Art.77 III BraBV; also etwa 4 Prozent

<sup>122</sup> Die in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt auf diese Weise nicht durchgesetzt werden kann.

<sup>123</sup> Art.80 II SAnV; bei 2,24 Mio. Wahlberechtigten entspricht das immerhin schon 2,23 Prozent

<sup>124</sup> Art.81 I SAnV

Das bedeutet immerhin ca. 14,2 Prozent der Stimmberechtigten und eine gewaltige Hürde für jedes Volksbegehren.

Der Diskussionsstand in Sachsen und Thüringen spiegelt ziemlich exakt die „Vorurteile“ über die einzelnen Parteien wieder. In Sachsen fordert die CDU für den Volksentscheid eine Mehrheit der Stimmberechtigten<sup>125</sup>, die SPD hingegen nur die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens aber 20 Prozent der Stimmberechtigten. PDS/LL und Bündnis 90/Grüne schliesslich wollen gar keine solche Sperrklausel, nur die abgegebenen Stimmen sollen zählen.

Durch den Vorschlag der CDU wird ein Volksentscheid faktisch zur Erfolglosigkeit verdammt, obwohl das Quorum für ein Volksbegehren mit 200.000 Stimmen vergleichsweise niedrig ist<sup>126</sup>. Unterstellt man den günstigen Fall<sup>127</sup>, dass ein Volksentscheid zusammen mit einer Landtagswahl durchgeführt wird, und weiterhin, dass die Wahlbeteiligung bei schon überdurchschnittlichen<sup>128</sup> 75 Prozent liegt, müssten immerhin 66,7 Prozent<sup>129</sup> der Stimmen für den Antrag abgegeben werden! Der Volksentscheid bedürfte also bei jeder Wahlbeteiligung der Zustimmung durch weitaus mehr als 50 Prozent der Abstimmenden. Jede nicht-abgegebene Stimme wirkt faktisch wie eine Ablehnung des Antrages<sup>130</sup>.

Die von der SPD befürwortete Sperrklausel von 20 Prozent führt erst bei einer Wahlbeteiligung von weniger als 40 Prozent dazu, dass die blosse Mehrheit der abgegebenen Stimmen nicht mehr für den Erfolg des Volksentscheides ausreicht. Die Vorschläge der kleinen Parteien zwingen dazu, sich an Abstimmungen zu beteiligen. Bei einer Beteiligung von 5 Prozent reicht nämlich schon die Zustimmung von 2,5 Prozent der Stimmberechtigten aus. Es ist fraglich, ob damit nicht den Entscheidungen die demokratische Legitimation entzogen wird. Insofern ist der SPD-Vorschlag vielleicht die „goldene Mitte“.

In Thüringen fordert die SPD ebenfalls die Zustimmung von 20 Prozent der Stimmberechtigten (Die PDS/LL immerhin 25 Prozent<sup>131</sup>). Die CDU<sup>132</sup> will zwar nur die Zustimmung von 1/3 der Stimmberechtigten<sup>133</sup>. Dafür setzt sie aber schon beim vorhergehenden Volksbegehren das Quorum auf 20 Prozent der Stimmberechtigten fest<sup>134</sup>. Nach den Erfahrungen in den alten Ländern ist jedes Volksbegehren dadurch von Anfang an sinnlos.

Angesichts eben dieser Erfahrungen erstaunt es, dass auch in den neuen Ländern versucht wird, die Quoren für Plebiszite so hoch zu setzen. Nur die Entwürfe in Brandenburg und die der Opposition in Sachsen und Thüringen nehmen klar Stellung für die direkte Bürgerbeteiligung. Sachsen-Anhalt schraubt die Anforderungen an ein Bürgerbegehren schon fast zu hoch. Die CDU- und FDP-Entwürfe in Thüringen und Sachsen wären ehrlicher, wenn sie auf plebiszitäre Elemente ganz verzichten.

Zu Bedenken bleibt zudem, dass Volksentscheide in der Praxis wahrscheinlich ohne grosse Bedeutung bleiben werden. Spätestens wenn ein Volksbegehren zustandekommt, ist zu erwarten, dass sich eine Partei des Anliegens annimmt und das Verfahren in die „normalen“ parlamentarischen Bahnen lenkt. Plebiszitäre Verfahren dienen dann vor allem zur Beförderung der öffentlichen Diskussion. Rechtspolitisch problematisch ist allenfalls die Möglichkeit, dass die Parlamente die Verantwortung für strittige Entscheidungen abwälzen

---

<sup>125</sup> Art.72 V SacV

<sup>126</sup> Art.72 II SacV; bei ca. 3,7 Millionen Stimmberechtigten entspricht das 5,4 Prozent. Nach der neuesten Entwicklung soll das Quorum 500.000 Stimmen betragen und dafür beim Volksentscheid die reine Stimmenmehrheit entscheiden.

<sup>127</sup> Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass „selbständige“ Volksentscheide eine wesentlich geringere Beteiligung als Landtagswahlen haben.

<sup>128</sup> Bei den Landtagswahlen am 14.10.1990 war die Wahlbeteiligung in Brandenburg 67,1 Prozent, Mecklenburg-Vorpommern 64,7 Prozent, Sachsen 72,8 Prozent, Sachsen-Anhalt 65,1 Prozent und Thüringen 71,7 Prozent (Durchschnittlich 69,1 Prozent). Dies entspricht dem bundesweiten Trend bei Landtagswahlen.

<sup>129</sup> Nämlich 50 Prozent der Stimmen aller Stimmberechtigten!

<sup>130</sup> Dieselbe Regelung traf Art.75 WRV - Trotz einer überwältigenden Mehrheit für die Enteignung des Grundbesitzes der Adligen scheiterte die Volksabstimmung an dieser Hürde

<sup>131</sup> Artt.57 I ThüV (SPD); 86 V ThüV (PDS/LL)

<sup>132</sup> Und die FDP: Art.61 III ThüV (FDP)

<sup>133</sup> Art.77 III ThüV (CDU)

<sup>134</sup> Artt.77 I ThüV (CDU); 61 I ThüV (FDP)

könnten und dass dadurch das repräsentative System in Frage gestellt werden würde. Die praktischen Erfahrungen mit Plebisziten lassen das aber als eher unwahrscheinlich erscheinen<sup>135</sup>.

Grundsätzlich ergibt sich aus all dem, dass die plebiszitären Elemente (zunächst) nicht auf eine genuin basisdemokratische „Volksgesetzgebung“ abzielen, sondern auf die Anregung der öffentlichen Diskussion über bestimmte Fragen, die von Parlament und Regierung „vernachlässigt“ wurden. Von daher wäre zu überlegen, ob nicht erweiterte Möglichkeiten zu „Gruppenpetitionen“ diesen Zweck ebensogut erfüllen können. Bei Unterzeichnung einer Petition, die auch einen Gesetzentwurf enthalten könnte, müsste durch eine ausreichend grosse Zahl von Stimmberechtigten<sup>136</sup> müsste die Volksvertretung sich mit der Frage befassen. Durch die Verfahrensgestaltung, insbesondere durch die Beteiligung von Vertretern der Unterzeichner an den Beratungen, könnte sichergestellt werden, dass diese Behandlung nicht nur oberflächlich erfolgt.

Angesichts der praktischen<sup>137</sup> Undurchführbarkeit von Volksentscheiden, wäre dies eine ehrlichere Lösung. Bewährt sich das Verfahren, könnten möglicherweise die Bedenken der konservativen Politiker gegen Plebiszite abgebaut werden.

In mehreren der Entwürfe ist die Bestätigung der Verfassung selber durch Volksentscheid vorgesehen<sup>138</sup>. Da dort nur mit „ja“ oder „nein“ abgestimmt werden kann, ist der hauptsächliche Effekt auch hier die öffentliche Diskussion.

## 2.5: Verhältnis von Parlament und Regierung<sup>139</sup>

Pluralismus ist eine der Grundlagen der neuen Verfassungen. Das zeigt sich schon daran, dass die meisten Entwürfe<sup>140</sup> auf die Festlegung einer Sperrklausel für Wahlen verzichten. Selbst wenn im Wahlgesetz eine solche Klausel eingeführt wird<sup>141</sup>, so bedeutet das noch nicht, dass sie so hoch wie in den alten Ländern sein wird, da die Länder nicht an die 5-Prozent-Klausel auf Bundesebene gebunden sind<sup>142</sup>.

Das im GG schon festgeschriebene Spannungsverhältnis zwischen Unabhängigkeit der Abgeordneten (Art.38) und Rolle der Parteien (Art.21) soll aufgelockert werden. In diese Richtung zielt insbesondere das ausdrückliche Verbot des Fraktionszwanges in Brandenburg<sup>143</sup>. Den einzelnen Abgeordneten werden weitgehende Frage- und Auskunftsrechte zugestanden<sup>144</sup>, zum Teil bis hin zu einem generellen Akteneinsichtsrecht bei allen Behörden und Dienststellen<sup>145</sup>. Die Regierung muss teilweise über Grossvorhaben, Gesetzesplanungen, die Verhandlungen im Bundesrat und das immer wichtiger werdende EG-Recht von sich aus informieren<sup>146</sup>.

---

<sup>135</sup> Auch das reale Verhalten der Politiker deutet nicht darauf hin, dass diese problematische Entscheidungen lieber den Bürgern überlassen wollten.

<sup>136</sup> Es bieten sich die für das Volksbegehren gedachten Quoren an.

<sup>137</sup> Wegen der Quoren, s.o.

<sup>138</sup> Artt.115 I BraBV; 120 II SacV (Diss.SPD/PDS/GR); 105 III ThüV (CDU); 93 I ThüV (SPD)

<sup>139</sup> Zum Stand der Entwicklung in den alten Ländern und den Reformansätzen: Manfred Friedrich „Entwicklung und gegenwärtige Lage des parlamentarischen Systems in den Ländern“ in: Schneider/Zeh (Hg.) „Parlamentsrecht und Parlamentspraxis“, Berlin/New York, 1989 (§ 63); Michael Freytag „Möglichkeiten und Grenzen einer Parlamentsreform“, Regensburg, 1990

<sup>140</sup> Mit der Ausnahme von Artt.44 III ThüV (CDU); 39 IV ThüV (SPD) und 35 III ThüV (FDP), die jeweils 5 Prozent festlegen (31 I 2 ThüV (GR): 3 Prozent)

<sup>141</sup> Wie es jetzt in BraB geschehen soll, Tagesspiegel 14.12.1991. S.7 nachdem die Möglichkeit einer 3-Prozent-Klausel aus dem Verfassungsentwurf gestrichen worden ist (Art.23 III 3 BraBV a.F.)

<sup>142</sup> St. Rechtsprechung zuerst in BVerfGE 1,208 Beschluss vom 5.4.1952; Bonner Kommentar-Stern Art.28 GG, Rz.41/54

<sup>143</sup> Art.68 III BraBV

<sup>144</sup> Artt.57 II BraBV; 12 II/29a I MeVoV (vM/S); 6 II/17 I MeVoV (B); 45 II SacV; 60 I ThüV (CDU)

<sup>145</sup> Artt.57 III BraBV; 46b SacV (Diss.PDS/GR); 35 ThüV (GR)

<sup>146</sup> Artt.94 BraBV; 29 I MeVoV (vM/S); 46a SacV (Diss.SPD/PDS/GR); 61 SAnV; 52 ThüV (SPD)

Der Ansatz, die Gleichberechtigung der Opposition festzuschreiben<sup>147</sup>, ist insofern nicht konsequent. Denn damit wird von vorneherein unterstellt, dass die Abgeordneten der Regierungsparteien die Regierung nicht kontrollieren. Die Rechtsprechung des BVerfG führte dazu, dass die Oppositionsparteien gegen Benachteiligungen geschützt werden<sup>148</sup>. Zusammen mit den erweiterten Abgeordnetenrechten, reicht das aus, um eine wirksame Kontrolle zu sichern, ohne dass besondere Oppositionsrechte nochmals festgeschrieben werden müssten.

Eine Stärkung der kleineren Parteien bedeuten die Vorschläge zur Reform des Rechts der Untersuchungsausschüsse. Das Quorum für die Beweisaufnahme wird oft dem für die Einsetzung eines Ausschusses notwendigen angepasst<sup>149</sup>. Der Grund dafür liegt darin, dass andernfalls die Ausschussmehrheit „unliebsame“ Beweisanträge abschmettern und so die Ausschussarbeit faktisch lahmlegen kann<sup>150</sup>. In diesem Sinne ist auch ein „Minderheitenrecht“ zu verstehen, mit dem die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern erzwungen werden kann<sup>151</sup>.

Die Landesparlamente werden relativ klein sein<sup>152</sup>. Die Abgeordneten sollen eine ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung erhalten<sup>153</sup>. Angesichts der erheblichen Aufgaben, die auf die neuen Länder zukommen<sup>154</sup>, ist die Schaffung von Berufsparlamenten gerechtfertigt.

Uneinheitlich regeln die Entwürfe die Dauer der Legislaturperiode: 4<sup>155</sup> oder 5<sup>156</sup> Jahre. Auf jeden Fall bekommen sie das Recht zur Selbstauflösung zugestanden<sup>157</sup>. Befürchtungen, dass dies zur Instabilität führen würde, haben sich bislang in der Bundesrepublik nicht bestätigt.

## 2.6: Schule und Verfassung

Die Schule ist einer der Bereiche, in denen die Länder eine fast unbeschränkte Regelungskompetenz haben. Dementsprechend enthalten Landesverfassungen regelmässig einigermaßen ausführliche Bestimmungen hierzu. Bei aller Annäherung an die westdeutschen Verfassungen weichen alle<sup>158</sup> Entwürfe in einem Punkt von ihren Vorbildern ab.

Wichtig sind die „Erziehungsziele“, die einerseits die Schulpolitik mitbestimmen, andererseits das „Idealbild“ der Verfassung vom Bürger aufzeigen, wie sonst allenfalls noch die Präambel einer Verfassung. Bei allen Unterschieden haben die Entwürfe eines gemeinsam: den Verzicht auf jeden Bezug zum Christentum<sup>159</sup>. In den alten Ländern beinhalten die Erziehungsziele regelmässig die „Ehrfurcht vor Gott“<sup>160</sup>.

<sup>147</sup> Artt.56 II BraBV; 16 MeVoV (vM/S); 47 SAnV; 60 II ThüV (CDU); 45 ThüV (SPD)

<sup>148</sup> Grundlegend hierzu: Hans-Peter Schneider „Die Parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland“, Frankfurt, 1974, insbes.§§ 9,10

<sup>149</sup> 20 Prozent: Artt.73 III 2 BraBV; 50 IV SacV (Diss.SPD/PDS/GR); 49 II 2 ThüV (SPD); 25 Prozent: Artt.23 III MeVoV (vM/S); 50 II 2 SacV; 53 II SAnV

<sup>150</sup> Zu diesem Problem sehr anschaulich: Michael Freytag a.a.O. S.174 ff. und 204 ff.

<sup>151</sup> Artt.67 I BraBV (20 Prozent) und 28 I MeVoV (vM/S; 25 Prozent)

<sup>152</sup> 81 (Artt.10 II vM/S) bzw. 66 (Artt.5 III B) Abgeordnete in Mecklenburg-Vorpommern; 120 in Sachsen (Artt.38 I) und 88 (Artt. 44 II CDU) bzw. 89 (Artt.39 III SPD/35 I FDP) in Thüringen. Sachsen-Anhalt und Brandenburg verzichten noch auf eine Festlegung.

<sup>153</sup> Artt.61 BraBV; 12 III MeVoV (vM/S); 6 III MeVoV (B); 39 III SacV; 55 V SAnV; 46 I 1 ThüV (CDU); 43 II ThüV (SPD)

<sup>154</sup> Diese trifft ja über die Kontrollfunktion zusätzlich noch die Aufgabe der Gesetzgebung in den den Ländern verbliebenen Regelungsbereichen, die die alten Länder grösstenteils hinter sich gebracht haben: vom Schul- über das Presse- bis zum Polizeirecht und eine Unmenge von Ausführungsnormen zum Bundesrecht.

<sup>155</sup> Artt.17 I MeVoV (vM/S); 41 I SacV; 41 SAnV; 52 I ThüV (CDU); 41 I ThüV (SPD); 21 I 1 ThüV (GR)

<sup>156</sup> Artt.63 I BraBV; 8 I MeVoV (B)

<sup>157</sup> Mit 2/3-Mehrheit: Artt.63 II BraBV; 17 II MeVoV (vM/S); 8 II MeVoV (B); 54 I SacV; 59 I SAnV; 41 IV ThüV (SPD); 33 I ThüV (GR). Die CDU in Thüringen verlangt sogar nur eine einfache Mehrheit: Artt.52 II

<sup>158</sup> Auch hier fällt Mecklenburg-Vorpommern wieder aus dem Rahmen

<sup>159</sup> Artt.28 BraBV; 102 SacV; 25 SAnV; 32 I ThüV (CDU); 34 ThüV (SPD)

<sup>160</sup> Artt.12 BW Verf.; 129 Bay.Verf.; 7 NRW Verf.; 33 RPf.Verf.; 26 Saar Verf.; Dazu auch J.D.Kühne, „Ehrfurchtsgebot und säkularer Staat“, in: NWVBL 1991, S.253 ff.

Dies mag angesichts der grossen Bedeutung der Kirchen für die Entwicklung der letzten Jahre zunächst erstaunlich erscheinen, entspricht aber einer generellen Tendenz in den neuen Ländern, eine radikale Trennung von Kirche und Staat zu vollziehen. Man will die frühere „moralische Instanz“ eben gerade nicht in den Staat integrieren. Auch waren die Kirchen in erster Linie Forum für oppositionelle Gruppen, die selber unmittelbar nichts mit der Kirche zu tun hatten. Diese säkularen Traditionen sind mitbestimmend für die Formulierungen der Erziehungsziele wie für die insgesamt sehr deutliche Trennung von Kirche und Staat<sup>161</sup>.

Bemerkenswert ist die Festschreibung eines Mitbestimmungsrecht der Schüler und Erziehungsberechtigten<sup>162</sup> und manchmal sogar der Lehrer<sup>163</sup> an der Gestaltung des Schullebens<sup>164</sup>.

## 2.7: Landesverfassungsgerichte

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass alle Entwürfe die Einrichtung von Landesverfassungsgerichten vorsehen. In der Regel<sup>165</sup> müssen nicht alle „Landesverfassungsrichter“ auch Richter sein oder zumindest die Befähigung zum Richteramt haben<sup>166</sup>. Andernfalls wäre es auf absehbare Zeit sicher, dass fast nur „Westimporte“ diese Richterstellen einnehmen. Schliesslich gibt es nur eine geringe Zahl von in der ehemaligen DDR ausgebildeten Juristen und Juristinnen, die für so integer gehalten werden, dass man sie in ein Verfassungsgericht wählen wollte.

## 3: Ansätze auf Bundesebene

### 3.1: Der Einigungsvertrag

Die These<sup>167</sup>, dass das vereinte Deutschland eines konstitutiven Gründungsaktes bedürfe, konnte sich nicht durchsetzen. Es muss daher auch keine vollkommen neue Verfassung erarbeitet werden<sup>168</sup>. Der Einigungsvertrag beinhaltet aber die Forderung nach einer Reform des Grundgesetzes. Bundesrat und Bundestag haben die Aufgabe übernommen, gem. Art. 5 EV über diese zu beraten:

- in bezug auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern,
- in bezug auf die Möglichkeit einer Neugliederung des Raums Berlin-Brandenburg unabhängig von Art. 29 GG<sup>169</sup>,
- mit Überlegungen zur Aufnahme von Staatszielen in das Grundgesetz,
- mit der Frage, ob das so reformierte GG einer Volksabstimmung unterworfen werden soll.

### 3.2: Weitergehende Diskussionsthemen

---

<sup>161</sup> Bemerkenswert der Ansatz in Brandenburg, auf die Gleichstellung der Arbeitnehmer im kirchlichen Bereich mit den „normalen“ Beschäftigten (Tendenzschutz!), Art. 37 II 2 BraBV

<sup>162</sup> Art. 105 SacV; 33 VII ThüV (CDU)

<sup>163</sup> Artt. 30 II 2 BraBV; 27 II SAnV; 35 ThüV (SPD)

<sup>164</sup> Art. 33 I BraBV auch für Hochschulen

<sup>165</sup> MeVoV (B) und SAnV enthalten explizit keine solchen Regelungen

<sup>166</sup> BraB: 9 Richter, davon 3 nicht zwingend „Volljuristen“ und 3 mögliche „Diplomjuristen“; MeVo: 2 von 7 Richtern (vM/S); Sac: 4 von 9; SAnh: keine Regelung hierzu; Thü: 3 von 9 (CDU) bzw. 7 (SPD)

<sup>167</sup> z.B. Dieter Sterzel „In neuer Verfassung?“; KJ 1990, S.385; Rainer Wolf „Die Verfassung eines gesellschaftlichen Konkurses“, KJ 1990, S.397

<sup>168</sup> Zur Diskussion im Zusammenhang mit dem Beitritt: Hermann Huba „Das Grundgesetz als dauerhafte Gesamtdeutsche Verfassung“, Der Staat 1991, S.367; Guggenberger/Stein (Hg.) „Deutschland in neuer Verfassung“, 1991; Sehr interessant Interviews im SPIEGEL mit Ernst Benda (Nr.18/1990, S.75 ff.) und Ulrich K. Preuss, Wolfgang Ullmann und Rupert Scholz (Nr.21/ 1990, S.34 ff.)

<sup>169</sup> hierzu enthält Art.116 BraBV die Forderung nach einer Volksabstimmung

Angesichts der Verfassungsdiskussion in den neuen Ländern und den zahlreichen Entwürfen und Vorschlägen für eine weitergehende Grundgesetzreform, werden die Verhandlungen nicht auf diese Punkte beschränkt bleiben<sup>170</sup>.

Bei der Diskussion in den neuen Bundesländern wurden viele der Ansätze wieder aufgegriffen, die schon lange vor der Einheit Deutschlands in den Bemühungen um eine Revision des Grundgesetzes eine Rolle gespielt hatten<sup>171</sup>. Die Ergebnisse und Fortschritte in den neuen und alten Bundesländern geben Anhaltspunkte dafür, was heute auch auf Bundesebene konsensfähig sein könnte.

Handlungsbedarf besteht in besonderer Weise im Zusammenhang mit dem Parlament. Die Problematik der „5-Prozent-Klausel“ ist im Zusammenhang mit den ersten gesamtdeutschen Wahlen wieder hervorgetreten. Das BVerfG hatte erneut klargestellt, dass eine solche Sperrklausel nicht ein für alle Mal festgeschrieben werden könne<sup>172</sup>. Obwohl das Gericht eine Klausel bis zu dieser Höhe früher für gerechtfertigt gehalten hat<sup>173</sup>, ist noch nicht sicher, ob sie, angesichts der bleibenden strukturellen Unterschiede auch in Zukunft gelten wird<sup>174</sup>.

Noch wichtiger ist womöglich die Klärung des Verhältnisses von Unabhängigkeit der Abgeordneten und Stellung der Parteien<sup>175</sup>. Die Beteuerungen führender Politiker, dass bei der Neuregelung des § 218 StGB (ausnahmsweise) kein Fraktionszwang herrsche<sup>176</sup>, hat die Problematik klar aufgezeigt.

Einige andere „bundesspezifische“ Themen, die auf Länderebene nicht diskutiert wurden, werden möglicherweise zusätzlich eine Rolle spielen:

- eine Änderung des Asylrechts (Art.16 II 2) ist immer noch nicht vom Tisch, ebensowenig wie die Reform des Art.116.
- Angesichts der Veränderung der weltpolitischen Lage wurde die Bundeswehr reduziert. Fraglich ist, ob die Wehrpflicht noch sinnvoll und vor allem gerecht ist.
- Auf europäischer Ebene soll ein Kommunalwahlrecht für Ausländer eingeführt werden. Nach der Rechtsprechung des BVerfG wäre das mit dem „Volksbegriff“ des Grundgesetzes (Art.28 II 2) nicht vereinbar<sup>177</sup>.
- Schliesslich auch die Frage, ob sich deutsche Truppen in Zukunft an UN-Verbänden beteiligen dürfen.

Interessant sind die „Alternativentwürfe“ zum Grundgesetz. Der Verfassungsentwurf des „Zentralen Runden Tisches“ in Ostberlin war unabhängig vom Grundgesetz formuliert worden, es ist daher fraglich, ob und in wie weit er in die Diskussion mit einbezogen wird.

---

<sup>170</sup> Allgemein hierzu: Arnold/Mayer „Der 'starke Staat' oder neue Wege zu Teilnehmerdemokratien“, Frankfurter Rundschau vom 10. September 1990; Dirk Heckmann „Verfassungsreform als Ideenwettbewerb zwischen Staat und Volk“, DVBl.1991, S.847; Eckart Klein „Der Einigungsvertrag“ DÖV 1991,569; Volker Kröning „Kernfragen der Verfassungsreform“, ZRP 1991, S.161; Lorenz Menz „Das Grundgesetz im vereinten Deutschland“ VBIBW.1991, S.401; Ingo von Münch „Zum positiven Image des Grundgesetzes und vielen Spiegelstrichen“, Frankfurter Rundschau vom 26. November 1991

<sup>171</sup> Z.B. in den Beratungen der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Schlussbericht abgedruckt in „Zur Sache“ (Presse- und Informationsamt des Deutschen Bundestages), Bonn 1976/77

<sup>172</sup> BVerfGE 82,322, Beschluss vom 29. September 90 und E 82,353, Beschluss vom 17. Oktober 90

<sup>173</sup> BVerfGE 1,208, Beschluss vom 5. April 1952, auch E 51,222, Beschluss vom 22. Mai 79

<sup>174</sup> Die Entscheidung im Zusammenhang mit den ersten gesamtdeutschen Wahlen schliesst keineswegs unterschiedliche Sperrklauseln für die Zukunft aus.

<sup>175</sup> Artt.21 I 1 und 38 I 2 GG

<sup>176</sup> Wenngleich diese Beteuerungen dann auch wieder nicht so ernst gemeint sind, dass Abgeordnete der CDU/CSU (hier u.a. Rita Süßmuth und Horst Eylmann) einen Gesetzentwurf unterstützen oder gar einbringen dürften, der der offiziellen Parteilinie widerspricht.

<sup>177</sup> Beschlüsse vom 31. Oktober 1990, BVerfGE 83,37 (Schleswig-Holstein) und E 83,60 (Hamburg)

Der ein Jahr später entstandene Entwurf<sup>178</sup> des „Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund deutscher Länder“<sup>179</sup> zielt hingegen auf die Modernisierung des Grundgesetzes ab. Er beinhaltet auch viele der Reformansätze aus den neuen Ländern. Mit der deutschen Einheit sei ein tiefgreifender gesellschaftlicher Wandel verbunden. Es solle daher untersucht werden, ob dies zu einem neuen gesellschaftlichen Konsens führen wird, der dann auch Ausdruck im Grundgesetz finden solle. Demgegenüber stehen Stellungnahmen, die vor einer über die vorsichtige Modernisierung des Grundgesetzes hinausgehenden Revision warnen<sup>180</sup>. Es könne eigentlich nur schlechter kommen.

Entscheidend ist aber, dass das Grundgesetz in der Vergangenheit immer wieder geändert wurde und erst dadurch seine heutige Bedeutung gewonnen<sup>181</sup> hat. Es gibt keinen Grund, diese „permanente Revolution“ gerade jetzt für abgeschlossen zu erklären. Es ist daher auch von nur marginaler Bedeutung, dass viele der Forderungen schon lange vor der Einheit aufgestellt worden waren und sich damals nicht durchsetzen konnten<sup>182</sup>. Bei allen Qualitäten, die das Grundgesetz zweifellos hat, so ist doch keine „ewige Wahrheit“.

#### 4: Hauptziel Neubestimmung des Verhältnisses von Bürger und Staat

Der erste Schwerpunkt bei der Diskussion um das Grundgesetz wird, wie schon in den Ländern, bei der Neubestimmung des Verhältnisses von Bürger und Staat liegen. Die bisher genannten Reformschwerpunkte sind Ausdruck für diese Entwicklung. Ihre Bedeutung kann wohl nur angesichts der geschichtlichen Entwicklung von Verfassungen gewürdigt werden<sup>183</sup>: Am Anfang standen die Verfassungen, die die Macht des absoluten Fürsten beschränkten, vor allem durch die Einführung von Verfahrensregeln<sup>184</sup>. Erst später wurden den Bürgern individuelle (Schutz-) Rechte zugestanden<sup>185</sup>. Mit Art.1 III GG erfolgte schliesslich die Wende vom Rechts- zum Grundrechtsstaat. Von immenser Bedeutung war die Einführung des Art.19 IV GG, der jedes staatliche Handeln der Kontrolle durch unabhängige Gerichte unterwirft und die Durchsetzung der Grundrechte erst ermöglicht. Die hier geschilderten Ansätze weisen noch darüber hinaus: im Grunde auf die Herstellung eines engeren Bezuges zwischen Bürger und Staat. Die Verfassung regelt nicht mehr (nur) das Spannungsverhältnis zweier unabhängiger, nebeneinander stehender oder gar hierarchisch gegliederter Sphären, sondern ist die Ausformulierung eines „Gesellschaftsvertrages“. Die staatliche Organisation wird so zum „Werkzeug“ der demokratischen Gesellschaft.

Die Entwicklung dahin hat mit der Konzeption von Leistungs- und Teilhaberechte begonnen, die aus den Grundrechten und vor allem den „Sozial-“, und „Rechtsstaatsgeboten“<sup>186</sup> abgeleitet werden<sup>187</sup>. Die Einführung von Staatszielen (als Grundlage für weitergehende Leistungsansprüche) und die Stärkung der Stellung des Bürgers im Staat (zur Sicherung seiner Teilnahmemöglichkeiten) treiben diesen Prozess weiter voran.

#### 5: Hauptziel Neubestimmung des Föderalismus

<sup>178</sup> dieser versteht sich weniger als Alternative zum Grundgesetz, mehr als Ideensammlung und Anstoss zur Diskussion, was z.B. Uwe Günther „Verfassungsreform, Verfassungsliteratur und Politik“, KJ 1991, S.369 und Robert Leicht „Verfassung mit Klampfenklang“, Die Zeit vom 21. Juni 1991 verkennen

<sup>179</sup> in: „Vom Grundgesetz zur Deutschen Verfassung“, Berlin 1991; (Bezug über das Kuratorium, Haus der Demokratie, Friedrichstrasse 165, O - 1080 Berlin); zum Entwurf: Jürgen Seifert „Verfahrensregeln für Streitkultur“, KJ 1991, S.362; Uwe Günther „Verfassungsreform, Verfassungsliteratur und Politik“, KJ 1991, S.369

<sup>180</sup> Bernhard Kempen „Grundgesetz oder neue deutsche Verfassung?“, NJW 1991, S.964; Gerd Roellecke „Brauchen wir ein neues Grundgesetz?“, NJW 1991, S.2441; sehr kritisch auch: Martin Kriele, „Neue Verfassung - eine andere Politik“ in: Rheinischer Merkur/Christ und Welt vom 7. Juni 1991

<sup>181</sup> Gerhard Robbers „Die Änderungen des Grundgesetzes“, NJW 1989, S.1325

<sup>182</sup> Illustrierend hierzu die „Schlussworte“ von Ernst Benda (S.1331,1341 ff.), Hans-Jochen Vogel (S.1361,1367 ff.) und Werner Maihofer (S.1381,1407 ff.) in Benda/Maihofer/Vogel (Hg.) „Handbuch des Verfassungsrechts“, Berlin/New York, 1983

<sup>183</sup> In diesem Rahmen kann die Entwicklung nur pauschalisierend dargestellt werden. Ausführlicher dazu: Pieroth/Schlink a.a.O. (Anm.4) § 2 (Rz.19-48)

<sup>184</sup> Dieser Prozess begann schon mit der Magna Charta des Johann Ohneland und war weder mit der Constitution Carolina Criminalis, noch mit dem Preussischen Allgemeinen Landrecht abgeschlossen

<sup>185</sup> Das war der Beginn der modernen Verfassungen, zuerst 1776 in den USA.

<sup>186</sup> Art.20 I/III GG

<sup>187</sup> Pieroth/Schlink a.a.O. (Anm.4), Rz.94 ff.

Der zweite Schwerpunkt der Diskussion um das Grundgesetz wird bei der Neubestimmung des Verhältnisses von Bund und Ländern liegen, die auch von Art.5 EV angesprochen wird<sup>188</sup>. Der Föderalismus hat sich in der Bundesrepublik bewährt. Er hat die Herstellung einer gewisse Balance zwischen Zentralgewalt und Regionen möglich gemacht. Dadurch erst konnte die relativ gleichmässige Entwicklung der Länder gesichert werden. Auch die regionalen Eigenheiten, die in Deutschland besonders ausgeprägt sind, verlangen eine föderale Struktur. Ein Indiz für die Zustimmung zum föderalen System ist nicht zuletzt, dass in der ehemaligen DDR sehr schnell Länder gebildet wurden, und zwar weniger nach ökonomischen als nach ethnischen und historischen Kriterien.

## 5.1: Entwicklung des Föderalismus seit 1949

### 5.1.1: Kompetenzverlust der Länder gegenüber dem Bund

Zu beachten ist aber, dass sich in der Entwicklung der Bundesrepublik die Zentralgewalt erst nach und nach die Kompetenzen herangezogen hat, bis den Ländern kaum noch eigene Entscheidungsbefugnisse verblieben waren. Die Ausweitung der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund und die Einführung von Rahmengesetzgebungsbefugnissen zeugen von dieser Entwicklung.

Im Grunde besitzen die Länder heute nur noch rudimentäre Staatlichkeit. Sie sind in erster Linie Verwaltungseinheiten geworden. In den alten Ländern gibt es inzwischen kaum mehr originäre Gesetzgebungszuständigkeiten, die ausgefüllt werden können oder müssen<sup>189</sup>. Der Aufgabenschwerpunkt der Landesparlamente verlagert sich daher von der Legislative zur Kontrolle der Exekutive. Berücksichtigt man diesen Wandel, dann erscheinen die Ansätze für eine Parlamentsreform in ganz anderem Licht.

### 5.1.2: Kompetenzverlust durch die Europäische Einigung

Auch die Reste der originären Länderkompetenzen werden gefährdet: im Zusammenhang mit der Europäischen Einigung kann der Bund nach Art.24 GG auch ausschliessliche Länderkompetenzen auf die EG übertragen, und das, ohne deren Zustimmung einholen zu müssen<sup>190</sup>. Zwar wurde im Einführungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte ein Abstimmungsverfahren zwischen Bund und Ländern festgeschrieben, das deren Mitspracherechte sichern soll, aber der Widerspruch der Länder ist für den Bund nicht zwingend<sup>191</sup>.

Begrenzt ist die Übertragungskompetenz des Art.24 nur durch Art.79 III GG. Angesichts dieser Situation, ist es mehr als fraglich, ob sich die Länder gegen eine schleichende Kompetenzverlagerung zugunsten der EG wehren können. Dadurch gehen ihnen immer mehr der peripheren, die Staatlichkeit der Länder an sich noch nicht berührenden, Zuständigkeiten verloren. Art.79 III GG bleibt davon zunächst unberührt.

Deutlich zutage trat der Konflikt im Zusammenhang mit der Fernsehrichtlinie<sup>192</sup> der EG<sup>193</sup>. Obwohl das Rundfunkrecht zur ausschliesslichen Kompetenz gehört und diese die Richtlinie abgelehnt hatten, hat der Deutsche Vertreter im Rat der EG zugestimmt. Dies geschah mit dem Argument, ansonsten wäre die Richtlinie in einer die Länderrechte noch stärker beeinträchtigenden Form verabschiedet worden.

---

<sup>188</sup> Hartmut Klatt „Deutsche Einheit und bundesstaatliche Ordnung“ VA 1991, S.430; Volker Kröning „Kernfragen der Verfassungsreform“, ZRP 1991, S.161; Hans-Peter Schneider „Die bundesstaatliche Ordnung im vereinigten Deutschland“, NJW 1991, S.2448. Siehe dazu in diesem heft der ZParl ausführlicher den Beitrag von Hartwig Donner und Uwe Berlitz

<sup>189</sup> Nachdem die Schulgesetze, Polizeigesetze etc. erlassen worden sind, bleibt oft nur die Verabschiedung von Ausführungsgesetzen zum Bundesrecht

<sup>190</sup> Bonner Kommentar-Tomuschat Art.24 GG, Rz.25

<sup>191</sup> Zur Problematik allgemein: Hrbek/Thaysen (Hg.) „Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften“, Baden-Baden, 1986

<sup>192</sup> „Richtlinie zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über die Ausübung der Rundfunkfähigkeit“ 89/552/EWG; ABL.Nr.L 298 vom 17. Oktober 1989, S.23-30

<sup>193</sup> Wolfgang Hess „Die EG-Rundfunkrichtlinie vor dem Bundesverfassungsgericht“, AfP 1990, S.94; Matthias Pechstein „Subsidiarität der EG-Medienpolitik“, DÖV 1991, S.535 und „Das Parlament“ vom 19. April 1991

Fast alle der alten Bundesländer sind einer Klage der bayerischen Staatsregierung vor dem BVerfG beigetreten<sup>194</sup>. Da die innerstaatlichen Kompetenzkonflikte die Wirksamkeit der EG-Rechtsakte regelmässig nicht berühren, ist der durch die Richtlinie verursachte Kompetenzverlust aber irreversibel. Der Erfolg der Klage kann daher nur dazu führen, dass in Zukunft eine Reform zugunsten der Länder unternommen wird - und nicht zuletzt die Beratungen der Verfassungskommission beeinflussen.

## **5.2: Notwendige Neubestimmung des Verhältnisses von Bund und Ländern**

Aus all dem folgt, dass die Länder darauf drängen werden, das Verhältnis zwischen ihnen und dem Bund neu zu ordnen.

### **5.2.1: Reform der Kompetenzordnung**

Der Verfassungsentwurf des „Kuratoriums für einen demokratisch verfassten Bund Deutscher Länder“ gibt einige sehr interessante Ansätze vor, die der Position der Länder entgegenkommen. Angestrebt wird eine Rückbesinnung auf die ursprüngliche Konzeption des Grundgesetzes. Die heutige Rahmengesetzgebung soll abgeschafft werden, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu einer Rahmenkompetenz umgewandelt werden. Den Ländern sollen viele der Kompetenzen zurückgegeben werden, die der Bund erst nach 1949 nach und nach an sich gezogen hat<sup>195</sup>.

Gleichzeitig soll die Bundesauftragverwaltung wegfallen: denn wenn der Bund ohnehin unbeschränkt weisungsbefugt ist<sup>196</sup>, dann soll er die Ausführung auch selber übernehmen. Durch die Neuverteilung der Zuständigkeiten würden die Länder allerdings sehr weite Bereiche der Verwaltung in eigener Verantwortung ausführen.

Die Länder bekämen so einen grossen Spielraum für eigene Massnahmen. Sie könnten mit neuen Ansätzen experimentieren, so wie es jetzt in der Debatte um die Landesverfassungen vorgemacht wird. Kleinere Einheiten scheinen oft reformfreudiger zu sein. Eine gewisse „Rechtsuneinheitlichkeit“ muss im übrigen noch lange nicht den Bestand des Bundesstaates gefährden.

### **5.2.2: Reform der Finanzverfassung**

Grundlage für jede Stärkung der Länder ist die Finanzverfassung. Der Streit darum schwelt unabhängig von der möglichen Ausweitung der Länderkompetenzen schon lange. Wie sollen die Einnahmen zwischen Bund und Ländern einerseits und zwischen den Ländern untereinander andererseits in Zukunft verteilt werden<sup>197</sup>? Leider kann der Entwurf des Kuratoriums hierfür keine Patentlösung anbieten<sup>198</sup>.

Infolge der deutschen Einheit ist die Lösung dieses Problems noch dringender geworden: zwar ist bis zum 31.12.1994 der Finanzausgleich nach Art.107 GG zwischen den Ländern ausgesetzt<sup>199</sup>. Dann aber werden die Konflikte unweigerlich ausbrechen. Nahezu alle alten Bundesländer<sup>200</sup> werden dann zu Geberländern im Finanzausgleich der Länder untereinander, da die Steuereinnahmen in den neuen Ländern auf absehbare Zeit wesentlich unter dem Durchschnitt liegen werden. Es ist kaum zu erwarten, dass die alten Bundesländer, die

---

<sup>194</sup> 2 BvG 1/89

<sup>195</sup> Durch weitestgehende Nutzung seiner Kompetenzen aus den Artt.70 ff. GG und die Erweiterung dieser Kompetenzen wegen des „Sachzusammenhangs“ oder der „Natur der Sache“, dazu Maunz-Dürig-Herzog-Scholz-Maunz Art.70 GG, Rz.45 f.

<sup>196</sup> wie sich im Zusammenhang mit atomrechtlichen Genehmigungsverfahren gezeigt hat; BVerfGE 81,310, Beschluss vom 22. Mai 90; dazu Maunz-Dürig-Herzog-Scholz-Lerche Art.85 GG, Rz.50 ff.

<sup>197</sup> Baden-Württemberg hat jetzt vor dem BVerfG geklagt, weil es sich bereits heute benachteiligt fühlt. Frankfurter Rundschau vom 22. Januar 1992, S.1

<sup>198</sup> Entsprechend der neuen Kompetenzverteilung sollen Mischfinanzierung (Art.104a GG) und Gemeinschaftsaufgaben (Art.91a GG) wegfallen. Die Gemeinschaftssteuern sollen aber beibehalten werden. Inwieweit so tatsächlich die geschilderten Verteilungsprobleme gelöst werden können, ist unklar.

<sup>199</sup> Art.7 EV

<sup>200</sup> Möglicherweise mit Ausnahme Bremens und des Saarlandes

selber grosse finanzielle und ökonomische Probleme haben, diesen Abzug von Geldern widerstandslos hinnehmen werden. Dann wird der Föderalismus seine Bewährungsprobe überstehen müssen.

Es scheint, als ob der Bund die Neugliederung des Bundesgebietes bevorzugt: durch die Zusammenlegung von Ländern sollen Kostenvorteile genutzt werden<sup>201</sup>. Noch wichtiger ist aber, dass dann der Finanzausgleich innerhalb des Landes erfolgen könnte bzw. müsste<sup>202</sup> und die komplizierten Streitereien zwischen den Ländern und dem Bund zumindest teilweise wegfallen würden.

Die Länder wehren sich gegen solche Pläne. Sie wollen ihre Eigenständigkeit bewahren. Als Lösung bietet sich für sie die Neuverteilung von Einnahmen zwischen Bund und Ländern an. „Solidarisches Handeln“ kann angesichts der Situation der Länder wohl nicht erwartet werden - allenfalls der alten und neuen Bundesländer jeweils untereinander. Allerdings wird das Modell der Zusammenführung von Berlin und Brandenburg diese Diskussion noch nachhaltig beeinflussen. Der Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat scheint ein Verfahren ähnlich Art.118 GG vorzuschweben<sup>203</sup>.

## 6: Das Verfahren im Bund

Den Verlauf der Diskussion beeinflusst nicht zuletzt das Beratungsverfahren:

Jeweils 32 Vertreter werden von Bundesrat<sup>204</sup> und Bundestag<sup>205</sup> entsandt. Die Regierungskoalition hat übrigens keinen Vertreter aus den neuen Ländern<sup>206</sup> benannt<sup>207</sup>. Eine breitere Diskussion etwa im Rahmen der Bundesversammlung wurde abgelehnt, ebenso die direkte Beteiligung der Landesparlamente<sup>208</sup>. Dass die Sitzungen nicht-öffentlich stattfinden werden, kann auch nur als Ausdruck des Willens verstanden werden, eine Grundsatzdebatte zu verhindern.

Unklar ist bislang, ob das (reformierte) Grundgesetz einer Volksabstimmung unterworfen wird<sup>209</sup>. Im Zusammenhang damit fände sicherlich eine breite Diskussion in der Öffentlichkeit statt.

Mitbestimmend für die Diskussion sind auch die Mehrheitsverhältnisse. Es besteht zumindest eine Patt-Situation zwischen der Bonner Regierungskoalition und den Oppositionsparteien<sup>210</sup>: Zwar entsenden CDU/CSU und FDP 19 der Bundestagsvertreter, aber nur 12 Stimmen aus dem Bundesrat<sup>211</sup>. Wegen der grossen Koalition in Berlin gibt es danach keine klaren Mehrheiten. Da die Kommission mit 2/3-Mehrheit entscheiden soll, sind revolutionäre Veränderungen ohnehin nicht zu erwarten.

## 7: Resümee

---

<sup>201</sup> Hierzu: Hartmut Klatt a.a.O.

<sup>202</sup> Etwa von Hamburg und Schleswig-Holstein nach Mecklenburg-Vorpommern oder von Niedersachsen nach Sachsen-Anhalt...

<sup>203</sup> Die Probleme des Art.118 GG haben sich schon bei der Neugliederung von Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern gezeigt. vgl. BVerfGE 1,14 Beschluss vom 23. Oktober 1951

<sup>204</sup> je 2 pro Land

<sup>205</sup> 15 von der CDU/CSU, 11 von der SPD, 4 von der FDP, je 1 von PDS/LL und Grünen

<sup>206</sup> Die SPD immerhin 2 (Thierse und Elmer), Ullmann (B'90/Grüne) und Gysi (PDS) kommen dazu.

<sup>207</sup> Wenn man nicht den über die Landesliste Sachsen gewählten Wolfgang Mischnick, FDP, als solchen zählt. Schliesslich sass er bereits seit 1957 für die FDP im Bundestag.

<sup>208</sup> Man bedenke, dass der Parlamentarische Rat ausschliesslich aus Vertretern der Landesparlamente bestand, die Exekutive (wie hier der Bundesrat) war vollkommen aussen vorgelassen worden.

<sup>209</sup> Da die CDU/CSU dagegen, die anderen Parteien dafür sind, ist zu erwarten, dass eine Volksabstimmung stattfindet. Dazu schon: Jürgen Habermas „Der DM-Nationalismus“, DIE ZEIT, 30. März 1990, S.62 f.; Peter Häberle „Die beiden Wege zur Einheit in einem“, FAZ, 18. April 1990, S.11; Josef Isensee „Abstimmen, ohne zu entscheiden?“, DIE ZEIT, 8. Juni 1990, S.10

<sup>210</sup> SPD, Grüne und PDS, die sich allesamt für die intensive Verfassungsdiskussion stark machen

<sup>211</sup> BW, BY, MeVo, Sac, SAn, Thü, wobei angenommen werden kann, dass die FDP in BraB, HB und Rpf mit den Koalitionspartnern SPD und ggf.Grüne stimmen wird.

Die Darstellung hat gezeigt, dass die Landesverfassungen durchaus eigenständige Bedeutung haben. Sie drücken das Selbstverständnis einer „Region“ aus. Darüber hinaus bereiten sie den Weg für Veränderungen in anderen Ländern und im Bund.

Die intensive Diskussion, die in den neuen Ländern begonnen hat, kann zu Verfassungen führen, die einem „Gesellschaftsvertrag“ näherkommen, wenngleich sie sich auch nur in Details von den bisherigen Verfassungen unterscheiden. Diese Details sind aber genau die Ansätze für die „permanente Revolution“ der Verfassung, die eine sich im ständigen und immer schnelleren Wandel befindliche Gesellschaft bei allem gerechten „Verfassungspatriotismus“ benötigt.

Sowohl die Bestrebungen in den Ländern, als auch die auf nationaler Ebene zielen auf eine Belebung des Subsidiaritätsprinzips ab. Langfristig könnte die Entwicklung durchaus darauf hinauslaufen, dass auf der einen Seite die Länder<sup>212</sup> und Regionen, auf der anderen Seite das vereinte Europa immer mehr an Bedeutung gewinnen, während der Nationalstaat seine Macht verliert. Die Diskussionen um eigenständige Landesverfassungen und die Reform des Grundgesetzes sind Schritte in diese Richtung.

Es ist die Aufgabe der politisch Verantwortlichen, die Bevölkerung für die Diskussion zu interessieren. Denn eine Verfassung, die den Anspruch erhebt, einen gesamtgesellschaftlichen Konsens zu repräsentieren, sollte nicht von wenigen Parlamentariern ausgehandelt werden, wie ein auf pragmatische Problemlösung zielendes Gesetz. Die Versuche in den neuen Bundesländern, die Öffentlichkeit an der Diskussion zu beteiligen, weisen in diese Richtung. Fraglich ist, ob diese Diskussion trotz des eher zurückhaltenden Verfahrens auf Bundesebene überspringen wird.

---

<sup>212</sup> oder auch die Kommunen