

# Uwe Berlit

## Verfassunggebung in den fünf neuen Ländern – ein Zwischenbericht

### *1. Einleitung*

Die staatliche Einigung Deutschlands hat im Bund<sup>1</sup> und in den (neuen) Ländern die Verfassungsfrage gestellt. Themen, Argumentationsmuster, Lösungsansätze und Akteure der Diskussion sind in Bund und Ländern vielfältig miteinander verflochten. Dennoch unterscheidet die allseits anerkannte Notwendigkeit einer Verfassunggebung die politische Ausgangslage in den neuen Ländern grundlegend von der im Bund und jenen alten Ländern, in denen – wie in Berlin<sup>2</sup>, Bremen<sup>3</sup>, Niedersachsen<sup>4</sup> und Rheinland-Pfalz<sup>5</sup> – über eine Verfassungsrevision nachgedacht wird.<sup>6</sup> Die Verfassunggebung ist dort nicht politisch erst noch durchzusetzender »Beruf unserer

<sup>1</sup> Einsetzungsbeschuß für die Kommission Verfassungsreform des Bundesrates (BR-Drucks. 103/91), die inzwischen ihren Bericht vorgelegt hat: Bundesrat (Hrsg.), »Stärkung des Federalismus in Deutschland und Europa sowie weitere Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes«. Bericht der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates, Bonn 1992 (BR-Drucks. 360/92); Einsetzung einer Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, BT-Drucks. 12/1670 (Beschuß vom 28. 11. 1991, BT-Prot. 12/61, S. 5250–5260), BR-Drucks. 740/91 (Beschuß vom 29. 11. 1991); zur Diskussion vgl. Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), Verfassungsreform. Eine Dokumentation, Sankt Augustin 1992; Guggenberger/Stein (Hrsg.), Die Verfassungsdiskussion im Jahr der deutschen Einheit, München 1991; Guggenberger/Preuß/Ullmann (Hrsg.), Eine Verfassung für Deutschland. Manifest, Text, Pladoyer, München 1991; Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Deutschland in neuer Verfassung, 2. Aufl., Bonn 1991; Kammradt, Die Verfassungsdiskussion: Motive, Ziele, Perspektiven, Frankfurt/M. u. a. 1992; Rüttgers/Oswald (Hrsg.), Die Zukunft des Grundgesetzes, Bonn (Schriftenreihe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Bd. 1) August 1992; eine Zwischenbilanz der Beratungen in der Gemeinsamen Verfassungskommission zieht Vogel, Vom Grundgesetz zur Bundesverfassung, Sozialdemokratischer Pressedienst vom 03. 08. 1992, 2.

<sup>2</sup> Die im Mai 1991 eingesetzte Enquête-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform soll bis zum 31. 12. 1992 insbesondere prüfen die Erweiterung der Staatszielbestimmungen, die Neuformulierung der sozialen Grundrechte, die Starkung des Parlaments und die Erweiterung demokratischer Teilbaberechte (Drucks. 12/331); dazu Dehnhard, Verfassungsrevision in Berlin, LKV 1991, 177 ff.

<sup>3</sup> Der nichtständige Ausschuß »Reform der Landesverfassung« soll sich bis zum 30. 06. 1993 vor allem mit institutionellen Fragen und einer Erleichterung von Volksbegehren und -entscheid befassen (Bürgerschafts-Drucks. 13/14 und 13/23; PlPr 13/2 vom 11. 12. 1992, 63–66).

<sup>4</sup> Die Regierungsfraktionen (LT-Drucks. 12/3008, ber. LT-Drucks. 12/3160) und die Fraktion der F.D.P. (LT-Drucks. 12/3350) haben eigene Verfassungsentwürfe vorgelegt, während die Fraktion der CDU sich auf einen Gesetzentwurf zur Änderung der Vorl. Niedersächsischen Verfassung beschränkt (LT-Drucks. 12/3210); vgl. auch die Synopse LT-Drucks. 12/3350; Bachmann, Verfassungsreform in Niedersachsen. Zum gemeinsamen Verfassungsentwurf von SPD und Grünen, RuP 1992, 75 ff.; Schneider, Vom Organisationsstatut zur Vollverfassung, RuP 1991, 180 ff.

<sup>5</sup> Die im August 1991 eingesetzte Enquête-Kommission Reform der Landesverfassung hat einen umfassenden Auftrag; vgl. LT-Drucks. 12/17 und PlPr 12/5 (15. 08. 1991), 220–232.

<sup>6</sup> In Hamburg sind Überlegungen zu einer umfassenden Verfassungs- und Verwaltungsreform in Reaktion auf den Diatenskandal vorerst zurückgestellt worden (vgl. FR vom 30. 12. 1991); die Aktivitäten konzentrieren sich derzeit auf die Überprüfung der Rechtsverhältnisse der Abgeordneten und Fraktionen der Bürgerschaft (s. a. Bürgerschaftsdrucks. 14/1608 und 1950). Hessen hat im März 1991 ein Staatsziel Umweltschutz und die Möglichkeit der Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten in die Verfassung aufgenommen (Gesetze vom 20. 03. 1991, GVBl. 1991, 101 und 102); weitergehende Novellierungsvorschläge der seinerzeit noch oppositionellen SPD zur Aufnahme (sozialer) Staatsziele (LT-Drucks. 12/7341 bis 7343) sind bislang noch nicht wieder in den Landtag eingebracht.

Zeit<sup>7</sup> oder gar »künstlich herbeigeredet«.<sup>8</sup> Die Aufgabe der Verfassunggebung folgt aus dem Konstitutionsbedarf der Länder. In der Verfassungshoheit dokumentiert sich die Eigenstaatlichkeit der Länder.<sup>9</sup>

Mit den Gesetzen zur vorläufigen Regelung der Regierungsgewalt haben sich alle neuen Länder lediglich eine auf die wichtigsten Organisationsregelungen beschränkte »Rumpfverfassung« gegeben<sup>10</sup>. Politisch und rechtlich ist unbestritten, daß diese Regelungen lediglich vorläufiger Natur und im Laufe der ersten Legislaturperiode durch endgültige Verfassungen zu ersetzen waren.<sup>11</sup> In den Ländern Sachsen<sup>12</sup>, Brandenburg<sup>13</sup> und Sachsen-Anhalt<sup>14</sup> sind die Verfassungen inzwischen in Kraft getreten. In Mecklenburg-Vorpommern hat die Verfassungskommission einen Entwurf der Öffentlichkeit vorgestellt<sup>15</sup>; die Beratungen über die Stellungnahmen und Einwendungen wurden im Herbst 1992 mit dem Ziel einer Verabschiedung der Verfassung durch den Landtag Anfang 1993 aufgenommen.<sup>16</sup> In Thüringen haben alle Fraktionen eigene Verfassungsentwürfe vorgelegt.<sup>17</sup> Die Verfassungsberatungen sind dort bislang<sup>18</sup> nicht zu einer Phase einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung gelangt, die sich in den anderen Ländern zur Vermittlung der Verfassungsvorschläge mit dem Ziel der »Optimierung des Verfassungskonsenses«<sup>19</sup> gezeigt hat.

Nachfolgend soll über Verfahren und Konfliktlinien der bisher erfolgreich abge-

Schleswig-Holstein hat im Rahmen einer nicht zuletzt durch die Barschel-Affäre initiierten Verfassungsreform seinen »Erneuerungsprozeß« bereits abgeschlossen und seine alte Landessatzung – ein reines Organisationsstatut – u. a. um direktdemokratische Elemente und einige Staatsziele (Umwelt, Frauen, Minderheiten) ergänzt (Gesetz vom 13.06.1990, GVOBl. 1990, 391); dazu Bornsen, Die Verfassungs- und Parlamentsreform in Schleswig-Holstein, RuP 1991, 69 ff.; Gunther/Hüsemann, Parlamentsreform in Schleswig-Holstein, DuR 1990, 404 ff.; Rohn, Verfassungsreform in Schleswig-Holstein, NJW 1991, 2782 ff.; Landeszentrale für politische Bildung Schleswig-Holstein Hrsg., Eine neue Verfassung für Schleswig-Holstein, Kiel 1990.

7 So für das Grundgesetz Schneider, Die Zukunft des Grundgesetzes: Vom Beruf unserer Zeit zur Verfassunggebung, in: Wildenmann (Hrsg.), Nation und Demokratie, Baden-Baden 1991, 51 ff.

8 So – für den Bund – Isensee, Die künstlich herbeigeredete Verfassungsdebatte, Die politische Meinung Nr. 269 (April 1992), 11 ff.; vgl. auch die Beiträge von Botsch, Renmers, Jung, Würtemberger und Zippelius in den Politischen Studien, Sonderheft 2/1991: Die Zukunft des Grundgesetzes? Braucht Deutschland eine neue Verfassung.

9 Maunz, Staatlichkeit und Verfassungshoheit der Länder, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStrR IV, Heidelberg 1990, § 94 Rn. 25 ff.; Graf Vitzhum, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, VVDStRL 46 (1988), 7 *et seqq.*

10 Zu den Inhalten und der »materiellen« Verfassungsqualität der unter verschiedenen Bezeichnungen ergangenen Gesetze s. Linck, Die vorläufigen Verfassungen in den neuen Ländern, DÖV 1991, 730 ff.

11 Vgl. v. Mutius/Friedrich, Verfassungsentwicklung in den neuen Bundesländern, Staatswissenschaft und Staatspraxis 1991, 243 *et seqq.*

12 Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.05.1992, Sach. GVBl. 1992, 243 (LV Sachsen).

13 Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.08.1992, GVBl. I, 297 (LV Brandenburg).

14 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.07.1992, GVBl. LSA, 600 (LV Sachsen-Anhalt).

15 Kommission für die Erarbeitung einer Landesverfassung (Verfassungskommission) des Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Entwurf einer Verfassung für Mecklenburg-Vorpommern (Stand: 30.04.1992), LT-Drucks. 1/2000; zum Entwurf und den bisherigen Beratungen s. Erbguth/Wiegand, Über Möglichkeiten und Grenzen von Landesverfassungen im Bundesstaat – Der Entwurf einer Verfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern, DÖV 1992, 770 ff.; Hölscheidt, Grundlagen und Entwicklung der Verfassungsberatungen in Mecklenburg-Vorpommern, DVBl. 1991, 1066 ff.; Starck, Verfassunggebung in den neuen Ländern, ZG 1992, 1 *et seqq.*

16 Vgl. Beschußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zu Gesetzentwürfen zur Verabschiedung einer Verfassung, LT-Drucks. 1/1662.

17 LT-Drucks. 1/285 (CDU), 1/301 (FDP), 1/390 (SPD), 1/659 (Neues Forum/Grüne/Demokratie Jetzt) und 1/678 (Linke Liste/PDS); zu den Entwürfen Starck, Verfassunggebung in Thüringen, ThürVBl. 1992, 10 ff.

18 Stand 01.10.1992; die in § 18 Abs. 2 der Vorläufigen Landessatzung für das Land Thüringen (vom 07.11.1990, GBl. 1990, 1) selbstgesetzte Frist 31.12.1992 für die Verfassunggebung wird zu verlängern sein.

19 Erbguth/Wiegand (Fn. 15), 771.

schlossenen Verfassunggebung berichtet werden.<sup>20</sup> Verfrüht wäre derzeit, die Bedeutung dieser Verfassungen für die Herstellung eines Landesbewußtseins oder die Entwicklung der bundesstaatlichen Verfassungsordnung zu würdigen. Am Beispiel einiger Konfliktfelder<sup>21</sup> soll der Prozeß der »Selbstkonstituierung« einer demokratischen Gesellschaft durch Verfassung einerseits, der Selbsterortung des gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der bundesstaatlichen Ordnung andererseits berichtend nachgezeichnet werden. Ein Seitenblick wird auch darauf zu richten sein, inwieweit sich die Hoffnungen der Bürgerbewegungen im Herbst 1989 auf ein Mehr an Demokratie und Rechtsstaat haben durchsetzen können. Sie haben sich nicht zuletzt im von breitem Konsens getragenen Verfassungsentwurf des »Runden Tisches«<sup>22</sup> niedergeschlagen, der im Rückblick aber eher den Endpunkt als den Beginn einer verfassungsrechtlichen und -politischen Neuorientierung markiert; seine Denkansätze wurden nicht allseits akzeptierter Maßstab und nicht systematisch aufgegriffen.

## 2. Verfahren der Verfassunggebung

Die Verfassunggebung in den neuen Ländern kann nicht als eruptiver Akt einer ungebundenen verfassunggebenden Gewalt der jeweiligen Landes(staats)völker<sup>23</sup> begriffen werden.<sup>24</sup> Sic ist – wie jede Verfassunggebung – rechtlich wie empirisch ein gestufter und im Verfahren rechtlich gebundener Prozeß. Für das gliedstaatliche Verfassungsrecht verpflichtet das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG nicht

<sup>20</sup> Zu den (divergierenden) Regelungsvorstellungen in den vielfältigen Entwürfen, zur stufenweise Homogenisierung der Regelungsgehalte sowie zu einzelnen Entwürfen und Regelungsfeldern vgl. u. a. Berlin, Zur Diskussion um die Landesverfassungen, Vorgänge Nr. 115 (Feb. 1992), 85 ff.; Haberle, Die Probleme des Kulturstaates im Prozeß der deutschen Einigung, JoR N.F. Bd. 40 (1991/1992), 292–323 ff.; Lieberam, Die Verfassunggebung in den neuen Bundesländern, in: Marx-Engels-Stiftung e.V. (Hrsg.), Verfassung statt Grundgesetz, Wuppertal 1991, 93 ff.; Rux, Die Verfassungsentwürfe in den neuen Bundesländern, NJ 1992, 147 ff.; Graf Vitzhum, Auf der Suche nach einer neuen sozio-ökonomischen Identität? – Staatszielbestimmungen und soziale Grundrechte in Verfassungsentwürfen der neuen Bundesländer, VBIBW 1991, 404 ff.; Vogelgesang, Die Verfassungsentwicklung in den neuen Bundesländern, DÖV 1991, 1045 ff. Die Verfassungsentwürfe in der Vor- und Frühphase der parlamentarischen Beraatungen dokumentiert Haberle JoR N.F. Bd. 39 (1990), 350 ff.; ders., JoR N.F. Bd. 40 (1991/1992), 366 ff.

<sup>21</sup> Ausgeblendet bleiben etwa so wichtige Fragen wie das gesamte Kulturverfassungsrecht (dazu eingehend Haberle, Kulturstaat, Fn. 20, 323 ff.), der Regelung des Verhältnisses von Land und Kirche (einschließlich der heftig umstrittenen Frage der verfassungsgesetzlichen Verankerung des Religionsunterrichts als schulisches Pflichtfach, dazu Schlink, Religionsunterricht in den neuen Ländern, NJW 1992, 1008 ff.) oder des allgemeinen Minderheitenschutzes (dazu Hofmann, Minderheitenschutz in Europa. Überblick über die volker- und staatsrechtliche Lage, ZaoRV 52 (1991), 1 ff.). Zu der Frage der Gleichstellung der Geschlechter sei nur vermerkt, daß zwar alle Länder ein entsprechendes – mehr oder minder ausdifferenziertes – Staatsziel aufgenommen haben (Art. 12 Abs. 3 LV Brandenburg; Art. 8 LV Sachsen; Art. 34 LV Sachsen-Anhalt), aber nur die LV Brandenburg geschlechtsneutral formuliert ist; in Sachsen-Anhalt konnte sich der Versuch nicht durchsetzen, die sprachliche Gleichstellungsifiktion des Art. 100 (»Personen- und Funktionsbezeichnungen in dieser Verfassung gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form«), auf alle Landesnormen zu erstrecken und damit das Problem geschlechtsneutraler Rechtssprache endgültig vom Tisch zu wischen.

<sup>22</sup> Verfassungsentwurf der Arbeitsgruppe »Neue Verfassung der DDR« des zentralen Runden Tisches vom 04.04.1990, KJ 1990, 226 ff.; dazu Preuß, Der Entwurf der Arbeitsgruppe »Neue Verfassung der DDR« des Runden Tisches, KJ 1990, 222; Emmerich, Geschichte des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches, DuR 1990, 376 ff.; Haberle, Der Entwurf der Arbeitsgruppe »Neue Verfassung der DDR« des Runden Tisches (1990), JoR N.F. Bd. 39 (1990), 319 ff.

<sup>23</sup> Die Existenz eines Landesstaatsvolkes in den Ländern folgt zwingend aus der Staatlichkeit der Länder und ihrer Festlegung auf eine republikanische und demokratische Ordnung (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG); vgl. zum Ganzen Sachs, Das Staatsvolk in den Ländern, AoR 108 (1983), 68 ff.

<sup>24</sup> Vgl. zum Nachfolgenden Steinberg, Organisation und Verfahren bei der Verfassunggebung in den Neuen Bundesländern, ZParl. 1992, 497 ff.

erst die verfaßte Landesgewalt<sup>25</sup>; bereits der Verfassunggebungsprozeß ist durch die Grundsätze des demokratischen und republikanischen Rechtsstaates strukturiert.<sup>26</sup>

Die verfassunggebende Gewalt in den Ländern steht unbestritten dem (Landes)Volk als dem Souverän zu. Die Ausübung dieser Gewalt hat das nach dem Einigungsvertrag insoweit fortgeltende Landereinführungsgesetz (LEG) dem erstgewählten Landtag übertragen, dem »zugleich die Aufgabe einer verfassunggebenden Landesversammlung obliege.<sup>27</sup> § 23 LEG ist mit Inkrafttreten des Grundgesetzes Landesrecht geworden.<sup>28</sup> Diese Regelung ließ schon bundesrechtlich den Ländern einen weiten Gestaltungsraum bei der Festlegung des weiteren Verfahrens. Dies gilt namentlich für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am weiteren Verfahren der Verfassunggebung und für die Festlegung der Abstimmungsmehrheiten, die zum Inkraftsetzen der Verfassung erforderlich sein sollen. Die Landtage hätten die Aufgabe der Verfassunggebung auch auf einen besonderen Verfassungskonvent übertragen können.<sup>29</sup> So weit ist kein Landtag gegangen. Der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern hat aber zur Vorbereitung eine besondere Kommission für die Erarbeitung einer Landesverfassung eingesetzt, die neben professoralem Sachverstand westlicher Berater auch nicht im Landtag vertretene Gruppierungen (u. a. die Grünen und die Bürgerbewegungen) in die Beratungen einbinden sollte. Auch in Brandenburg oblag die Entwurfserarbeitung einem paritätisch mit Landtagsmitgliedern und sonstigen Mitgliedern besetzten Ausschuß. Die Verfahren der Verfassunggebung in den neuen Ländern überwinden den repräsentativen Grundzug des Grundgesetzes in unterschiedlichem Maße. Den organisierten Interessen wurde – zumindest in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt – zu Beginn der Beratungen durch Anhörungen von Verbänden und Interessenvertretungen Rechnung getragen.<sup>30</sup> Als erste Stufe direkter Volksbeteiligung ermöglichten bislang alle neuen Länder – bis auf Thüringen – eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen eines rechtlich unverbindlichen Anhörungsverfahrens über den nach der ersten Landtagsrunde erstellten Entwurf. Rechtlich zwingend verlangte dies allein das »Gesetz zur Erarbeitung einer Verfassung für das Land Brandenburg«<sup>31</sup>. Die Zahl der »Eingaben« und Äußerungen, die jeweils zu den Entwürfen eingingen<sup>32</sup>, spricht auf den ersten Blick gegen eine breite öffentliche Verfassungsdebatte in den Ländern. Allerdings gab es nur wenig Versuche, über die Veröffentlichung der Entwürfe hinaus die Bevölkerung aktiv in den Verfassunggebungsprozeß einzubeziehen<sup>33</sup>. Die faktisch auf eine Minderheit beschränkte bürgerschaftliche Partizipation ist indes kein sicherer Indikator

25 Eingehend zu den grundgesetzlichen Vorgaben v. Mutius/Friedrich (Fn. 11), 251 ff.; s.a. Graf Vitzhum (Fn. 9), 28 ff.

26 Das Schmitt'sche Konzept einer auch im Verfahren ungebundenen Betätigung der verfassunggebenden Gewalt (vgl. Schmitt, Verfassungslehre, Berlin 1928 (Neudruck 1970), 82) relativiert bereits Böckenhörde, Die verfassunggebende Gewalt des Volkes, Frankfurt 1986, 18 ff., 26 ff.; s.a. Haberle, Die verfassunggebende Gewalt des Volkes im Verfassungsstaat – eine vergleichende Textstufenanalyse, AöR 112 (1987), 54–80 f., 87.

27 Kapitel II Sachgebiet A Abschnitt II der Anlage II zum Einigungsvertrag ordnet die Fortgeltung von § 23 Abs. 2 des Verfassungsgesetzes zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik – Landereinführungsgesetz – vom 22.07.1990 (BGBl. I Nr. 51, 955) an, und zwar als Landesrecht.

28 Vgl. v. Mutius/Friedrich (Fn. 11), 246.

29 Wie hier v. Mutius/Friedrich (Fn. 11), 246; Starck (Fn. 15), 3; a.A. Steinberg (Fn. 24), 505.

30 Vgl. Starck (Fn. 15), 6, 10 f.

31 Gesetz vom 13.12.1990, GVBl. 1991 (Nr. 4 vom 10.04.1991), 26.

32 In Sachsen-Anhalt etwa gingen 986 Zuschriften (mit insgesamt 3335 Vorschlagen) ein, davon 875 von einzelnen Bürgern und 111 von Verbänden und Organisationen.

33 Die themenbezogenen Anhörungen etwa, die in Sachsen durchgeführt worden sind, lagen kurz vor Beginn der Sommerferien und nach dem Ende der regulären Vorlesungszeit.

für die Aufmerksamkeit, die die Verfassungsdebatte insgesamt erlangt hat, oder für die Integrations- und Stabilisierungswirkungen, die von der Verfassung ausgehen können. Legitimationsstiftend wirkt bereits die Möglichkeit der Beteiligung. Die bloße Zahl der Eingaben kann daher nicht als Argument gegen die demokratietheoretisch und verfassungspolitisch anzustrebende Beteiligung des Volkes am verbindlichen Verfassungsbeschuß selbst taugen. Mit wenigen Ausnahmen<sup>34</sup> fand auch die Diskussion um das Grundgesetz in einem kleinen Kreis statt.<sup>35</sup> In einer Demokratie ohne Beteiligungspflichten fehlt es zudem an klaren Kriterien zur Bestimmung des Grades zu verlangender und zu erwartender Beteiligung. Die Nähe zum »Zusammenbruch« der vorangegangenen Ordnung und die Sorge um existentielle Grundbedürfnisse wie Wohnen und Arbeit sind beteiligungsmindernde Faktoren, die bei den Diskussionen um das Grundgesetz ebenso gewirkt haben wie nun in den neuen Ländern.

Eine zweite Stufe der Mitwirkung durch eine Volksabstimmung über den Verfassungsentwurf wurde bislang lediglich in Brandenburg realisiert.<sup>36</sup> In Mecklenburg-Vorpommern soll nach einem Landtagsbeschuß<sup>37</sup> ebenfalls ein Referendum durchgeführt werden; dieser Beschuß wurde bislang aber nicht in rechtlich verbindliche Form gegossen. In Sachsen<sup>38</sup> und Sachsen-Anhalt konnten sich bis zuletzt erhobene Forderungen vor allem der PDS und des Bündnis 90/Grüne nach einem Volksentscheid über die Verfassung nicht durchsetzen. In Sachsen-Anhalt war dies einer der tragenden Gründe für die Ablehnung der Verfassung durch das Bündnis 90/Grüne.<sup>39</sup> Für die SPD war der Verfassungsvolksentscheid in Sachsen und Sachsen-Anhalt Teil der politischen »Verfügungsmasse« für den notwendigen verfassungspolitischen Kompromiß.

Gegner wie Befürworter eines Verfassungsvolksentscheides stritten mit verfassungspolitischen Argumenten und gingen übereinstimmend davon aus, daß auch das Bundesrecht eine Volksabstimmung über die Landesverfassung weder gebietet noch ausschließt.<sup>40</sup> Demokratiegebot oder Volkssouveränität hindern – allzumal nach dem in der deutschen Staatsrechtslehre vorherrschenden repräsentativen Demokratieverständnis – verfassungsrechtlich nicht die Verfassungskreation durch Repräsentativorgane. Der neueren deutschen Verfassungsgeschichte lassen sich verfassungsgewohnheitsrechtlich verfestigte Bindungen jenseits ausdrücklicher Selbstbindungen für Art und Umfang der Beteiligung des Volkes an der Verfassunggebung nicht entnehmen. Es überwiegen Mischformen repräsentativer und direktdemokratischer Elemente. So wurden von den vierzehn Verfassungen in den alten Ländern, die alle in einer verfassunggebenden Versammlung zumindest die einfache Mehrheit gefunden hatten,

<sup>34</sup> Zu den Ausnahmen rechnet insb. die Aktion zur Einführung des Gleichberechtigungsartikels; vgl. Reich-Hilweg, Männer und Frauen sind gleichberechtigt, Frankfurt 1979, 21 ff.

<sup>35</sup> So Huhn, Die Aktualität der Geschichte. Die westdeutsche Föderalismusdiskussion 1945–1949, in: ders./Witt (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, Baden-Baden 1992, 31–32.

<sup>36</sup> Gesetz zur Regelung des Verfahrens beim Volksentscheid über die Verfassung des Landes Brandenburg (Verfassungsvolksentscheidgesetz – VVG) vom 31. 03. 1992 (GVBl. I, 110); Bekanntmachung des Gesamtergebnisses der Volksabstimmung am 14. 06. 1992 GVBl. I (Nr. 12 vom 17. 06. 1992), 206.

<sup>37</sup> Vgl. LT-Drucks. 1/1662.

<sup>38</sup> Eine PDS-nahe »Initiative für ein demokratisch verfaßtes Sachsen« hatte dem Landtagspräsidenten noch kurz vor der Verabschiedung der Verfassung 47 000 Unterschriften für einen Volksentscheid übergeben – eine Zahl, die nach Inkrafttreten der Verfassung für die Volksinitiative als erster Stufe zum Volksentscheid ausgereicht hatte.

<sup>39</sup> Vgl. Brachmann, Rechts- und Justizentwicklung im Land Sachsen-Anhalt, DiZ 1992, 324–324.

<sup>40</sup> § 10 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit des Sächsischen Landtages und der Sachsischen Landesregierung (Vorschaltgesetz) vom 27. 10. 1990 (GVBl. Nr. 1, 1) sah beide Formen ausdrücklich als möglich vor: »Die Sachsische Verfassung wird durch Volksentscheid oder mit den Stimmen von zwei Dritteln der Mitglieder des Landtages angenommen«.

lediglich acht<sup>41</sup> zusätzlich durch Volksentscheid angenommen.<sup>42</sup> Eine Selbstbindung folgt auch nicht aus möglichen Vorwirkungen der späteren Verfassungen: In keinem der verabschiedeten Entwürfe ist das obligatorische Verfassungsreferendum bei Verfassungsänderungen vorgesehen. Der Umkehrschluß aus dem – umstrittenen – Prinzip, daß die »Hürden einer Verfassungsänderung nicht höher gesteckt sein dürfen« als die für die Verabschiedung der Verfassung selber<sup>43</sup>, greift mithin nicht.

In der verfassungspolitischen Diskussion über den Verfassungsvolksentscheid verliefen die Streitlinien entlang der Fronten, die auch die Auseinandersetzung um die Einführung und Ausgestaltung direktdemokratischer Elemente allgemein prägten.<sup>44</sup> Vor allem SPD, Bündnis 90/Grüne und PDS, teils auch die FDP, verwiesen auf die verfassungspolitische Notwendigkeit eines breiten Konsenses über die Verfassung, die legitimierende, integrierende und verfassungstabilisierende Kraft eines Verfassungsreferendums, die Vermittlungsfunktion eines Verfassungswahlkampfes und die Erfahrungen mit der »friedlichen Revolution«, die einen »Ausschluß« des Volkes bei der Verfassunggebung verbiete. Die vor allem von der CDU und Teilen der FDP geführte Gegenargumentation bezog sich auf den grundgesetzlichen Vorrang der repräsentativen Demokratie, auf das einigungsvertraglich gestützte Mandat der Landtage zur Verfassunggebung, die Gefahr desintegrativer Wirkungen eines möglichen Verfassungswahlkampfes und delegitimierender Effekte einer (zu) geringen Wahlbeteiligung.<sup>45</sup>

In Brandenburg konzentrierte sich die Auseinandersetzung auf die Frage nach dem erforderlichen Zustimmungsquorum. Hintergrund bildete die Konfrontationsstrategie, die vom sog. »Fink-Flügel« der Brandenburger CDU in die Schlußphase der Verfassungsberatungen eingeführt wurde. Die Verfassungauseinandersetzung sollte benutzt werden, um über das Scheitern der Verfassung den innerparteilichen Flügelstreit ebenso zu entscheiden wie der Regierungskoalition, vor allem auch Ministerpräsident Stolpe, zu schaden. Hauptkritikpunkt der Union war, daß nach dem Gesetz<sup>46</sup> die einfache Mehrheit der Abstimmenden entscheiden sollte; gefordert wurde ein Beteiligungs-, zumindest aber Zustimmungsquorum. Dem hat sich die Regierungskoalition mit Recht versagt. Die verfassungspolitisch anzustrebende breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Abstimmung ist zumindest dann weder rechtlich noch politisch als Voraussetzung des Abstimmungserfolges festzulegen, wenn – wie in Brandenburg – der breite Verfassungskonsens durch eine qualifizierte Mehrheit bei der vorgeschalteten Abstimmung über den zum Volksentscheid gestellten Entwurf gesichert wird. Das Abstimmungsergebnis in Brandenburg unterstreicht die praktische Bedeutung der Auseinandersetzung: Bei dem geforderten Beteiligungsquorum von 50% wäre ungeachtet einer Zustimmungsquote von 94,07% der Abstimmenden<sup>47</sup> die Verfassung daran gescheitert, daß – nicht zuletzt aufgrund des von Teilen der CDU empfohlenen Abstimmungsboykotts – nur knapp 48% der Stimmberchtigten an der Abstimmung teilgenommen haben.<sup>48</sup> Dieses Er-

<sup>41</sup> Baden, Bayern, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden; ohne direkte Beteiligung des Volkes traten die Verfassungen in Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Saarland und Berlin in Kraft.

<sup>42</sup> Vgl. Pfetsch, Ursprünge der Zweiten Republik. Prozesse der Verfassunggebung, Opladen 1990, 56.

<sup>43</sup> So Steinberg (Fn. 24), 510 (unter Hinweis auf Weber, DVBl. 1950, 595).

<sup>44</sup> S.u. 4.1.

<sup>45</sup> Dies hat in Sachsen-Anhalt zu der – letztlich verworfenen – Überlegung geführt, das Verfassungsreferendum mit den auf die Verfassungsannahme folgenden landesweiten Wahlen zu verbinden.

<sup>46</sup> § 27 Abs. 1 des Gesetzes zur Regelung des Verfahrens beim Volksentscheid über die Verfassung des Landes Brandenburg, GVBl. I 1992, 110.

<sup>47</sup> Dies entspricht 44,78% der Abstimmungsberechtigten.

<sup>48</sup> Da die mit qualifizierter Mehrheit beschlossene Verfassung auch nicht als vorläufige Verfassung galt, hätte der verfassungslose Zustand angedauert.

gebnis spricht nicht gegen die demokratische Legitimität der Verfassung, sondern stützt die Argumente derjenigen, die bei Volksabstimmungen ohne Teilnahmezwang Mindestbeteiligungs- oder Zustimmungsquoten als Prämie auf »politische Indifferenz« ablehnen.<sup>49</sup>

Eine Volksabstimmung über alternative Verfassungsentwürfe oder Einzelvorschläge ist dagegen nicht erwogen worden.<sup>50</sup> Selbst in Brandenburg konnten weder eine qualifizierte Minderheit im Landtag noch – über eine Verfassungsvolksinitiative – die Bürgerinnen und Bürger Alternativen zur Abstimmung stellen. Das Verfassungsreferendum ohne reale Alternative kann zwar nicht als »demokratisches Placebo«<sup>51</sup> diskreditiert werden. Die Möglichkeit, durch Verfassungsvolksinitiative Alternativen zum von der Parlamentsmehrheit beschlossenen Entwurf zur Abstimmung stellen zu können, schüre jedoch – ohne verfassungsrechtlich gefordert zu sein – für das Abstimmungsverfahren mehr Offenheit und Kristallisierungspunkte aktiver Bürgerbeteiligung; sie entlastete die Abstimmung von dem Geruch, alternativlose Akklamation zu sein. Die geringen Abstimmungserfahrungen und der Druck, binnen angemessener Frist eine Verfassung schaffen zu müssen, waren neben den Widerständen gegen die Volksbeteiligung als solche Hauptgründe dafür, daß für den Verfassungsgebungsprozeß in den neuen Ländern<sup>52</sup> die bei Volksentscheiden in Bayern und – vor allem – in der Schweiz erprobten Verfahren<sup>53</sup> nicht in Betracht gezogen wurden.

Für die Konsensbildungsprozesse von tragender Bedeutung war die Auseinandersetzung über die erforderliche Mehrheit im Landtag selbst. Brandenburg und Sachsen-Anhalt haben sich bereits zu Beginn der Beratungen für eine  $\frac{1}{3}$ -Mehrheit im Landtag entschieden. Dem ist inzwischen Mecklenburg-Vorpommern gefolgt. In Sachsen hat dagegen das auch in Thüringen<sup>54</sup> erwogene Modell lange Zeit die Konsensbereitschaft der Regierungsmehrheit gehindert, einen mit einfacher Mehrheit im Landtag verabschiedeten Entwurf ohne Zustimmungs- oder Beteiligungsquorum einem Volksentscheid zu unterwerfen. Die Verfassungskonformität einer Verfassungsverabschiedung mit einfacher Mehrheit<sup>55</sup> ist umstritten: Bedenken werden vor allem aus der erhöhten Änderungsfestigkeit der verabschiedeten Verfassung und aus dem dem Demokratieprinzip inhärenten Prinzip geltend gemacht, daß die Mehrheiten bei der Entscheidung und ihrer (möglichen) Revision identisch zu sein hätten.<sup>56</sup> Verfas-

<sup>49</sup> Vgl. Jung, Welche Regeln empfehlen sich bei der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung) auf Bundesebene?, in: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Deutschland*, Bonn 1991, 19 (28 f.).

<sup>50</sup> Vgl. aber DGB Mecklenburg-Vorpommern, *Stellungnahme zum Entwurf einer Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, Schwerin, August 1992, 48.

<sup>51</sup> Isensee, zit. n. Steinberg (Fn. 24), 512.

<sup>52</sup> Das »Kuratorium für einen demokratisch verfaßten »Bund deutscher Länder« hat für ein Verfassungsgebungsverfahren nach Art. 146 GG einen Vorschlag für das Verfahren zur Volksabstimmung über Alternativvorschläge ausgearbeitet; vgl. *Vom Grundgesetz zur deutschen Verfassung. Denkschrift und Verfassungsentwurf*, Baden-Baden 1991, 64, 204 ff.

<sup>53</sup> Vgl. Steinberg (Fn. 24), 513 m.w.N.

<sup>54</sup> So Art. 105 Verfassungsentwurf der CDU (LT-Drucks. 1/285).

<sup>55</sup> So die (alte) Landessatzung von Schleswig-Holstein; vgl. Barschel, *Die Staatsqualität der deutschen Länder*, Heidelberg/Hamburg, 179 ff.; Pfeisch (Fn. 42), 58; Waller, *Die Entstehung der Landessatzung von Schleswig-Holstein vom 13. 12. 1949, Frankfurt 1988, 206 ff.* Verlangen die erhöhte Änderungsfestigkeit der Verfassung oder das Demokratieprinzip des Grundgesetzes tatsächlich zumindest eine Abs.  $\frac{2}{3}$ -Mehrheit (so Steinberg (Fn. 24, 510 f.)), könnte der Mangel des Zustandekommens auch nicht dadurch »geheilt« werden, daß sich nach 1950 alle politischen Kräfte auf den Boden der Landesverfassung gestellt haben und die bürgerlichen Parteien nach 1950 mit Abs.  $\frac{2}{3}$ -Mehrheit die von ihnen abgelehnten Vorschriften ändern konnten (so Barschel, 180; Steinberg, 511); zum vergleichbaren Problem des Ausgleichs demokratischer Defizite bei der Grundgesetzesentstehung durch spätere Prozesse s. Storost, *Legitimität durch Erfolg? Gedanken zur Dauerhaftigkeit einer Verfassung*, *Der Staat* 1991, 537 (539).

<sup>56</sup> So nachdrücklich Steinberg (Fn. 24), 510 f.

sungstheoretisch und -politisch mag dieser Position allemal der Vorrang gebühren.<sup>57</sup> Verfassungsrechtlich kann man ihr allenfalls mit Blick darauf näher treten, daß die Landtage keine besondere verfassunggebende Versammlung sind, sondern – vorrangig zu anderen Zwecken gewählt – ihnen diese Aufgabe lediglich zusätzlich übertragen worden ist.

### *3. Vollverfassung mit (sozialen) Staatszielen gegen Organisationsstatut*

Die Entscheidung für eine Vollverfassung mit ausgebautem Grundrechtskatalog und ausdifferenzierten (sozialen) Staatszielen unterscheidet die Landesverfassungen in den neuen Ländern von jenen Landesverfassungen, die in den alten Bundesländern nach Inkrafttreten des Grundgesetzes verabschiedet worden sind. Die Verfassungen Brandenburgs, Sachsen und Sachsen-Anhalts beschränken sich nicht darauf, die Grundrechte des Grundgesetzes geschlossen als Landesverfassungsrecht zu übernehmen und lediglich durch »neue« Grundrechtsgehalte zu ergänzen.<sup>58</sup> Die Entscheidung für eine »Vollverfassung« mit eigenem Grundrechtsteil sowie Art, Umfang und Ausgestaltung der Aufnahme (sozialer) Staatsziele bildete einen der Schwerpunkte der (internen) verfassungspolitischen Auseinandersetzungen und der öffentlichen Aufmerksamkeit wie Kritik. In diese Diskussion spielen Fragen des Verhältnisses von Bundes- und Landesverfassungsrecht ebenso hinein wie die grundsätzlichen Probleme materialer Verfassungsbindungen.

#### *3.1. Grundrechte*

Grundrechte und Staatsziele sind nach dem Grundgesetz mögliche, aber nicht notwendige Bestandteile einer Landesverfassung.<sup>59</sup> Eine Landesverfassung muß im organisationsrechtlichen Teil den Aufbau des Landes, seine Verfassungsorgane und deren Zuständigkeiten regeln, den Zugang zu der im Staat konzentrierten und durch die Verfassung konstituierten Entscheidungsgewalt ordnen und so Grundlagen und Grenzen der durch sie verfaßten Staatsgewalt schaffen und deren Verfahren regeln. Es deutet auf eine ähnliche Aufbruchssituation, wenn sich die neuen Landesverfassungen nicht hierauf beschränken und an die Regelungstradition der vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen anknüpfen. Sie können durchweg als durch Grundrechte und Staatsziele inhaltlich gebundene Entwürfe für den Aufbau eines neuen, besseren Landes gewertet werden. Die Durchsetzungskraft der auf materiale Bindungen gerichteten Bestrebungen hat entscheidend den Willen gestärkt, durch die Berücksichtigung spezifischer Befindlichkeiten integrativ zu wirken und den Gegensatz zu der vorangegangenen Ordnung zu betonen. Die Verfassungsdiskussion kann so aus dem konkreten historischen Rahmen, in dem sie steht, nicht gelöst werden: Auch die neuen Landesverfassungen sind in diesem Sinne Ausdruck ihrer Zeit mit ihren spezifischen Problemen, Regelungserwartungen und -bedürfnissen. Sie haben etwa auf hohe Arbeitslosigkeit und steigende Mieten als Folge des Übergangs zur

<sup>57</sup> S.a. v. Mutius/Friedrich (Fn. 11), 271.

<sup>58</sup> So Art. 2 Abs. 1 LV BaWÜ; Art. 4 Abs. 1 LV NRW; Art. 5 Abs. 3 Entwurf der Verfassungskommission Mecklenburg-Vorpommern (LT-Drucks. 1/2000, 13).

<sup>59</sup> Die im Schrifttum mitunter vorgenommene Unterscheidung zwischen bloßen staatsrechtlichen Organisationsgesetzen und »echten Landesverfassungen im materiellen Sinne« (vgl. Bardspurger, Lander in der gesamtstaatlichen Verfassungsordnung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, Heidelberg 1990, § 96 Rn. 8) läßt ohne Not die Organisationsstatute auch als rechtlich defizitar erscheinen.

sog. freien Marktwirtschaft, Depossidierungsprozesse und -ängste wegen der Entscheidung zugunsten der Restitution als Merkmal der neuen Eigentumsordnung und gravierende Umweltprobleme schon deswegen zu reagieren, weil – trotz oder auch wegen der Erfahrungen mit dem SED-Staat – die neue rechtsstaatliche Ordnung als die Instanz erscheint, von der Bereitschaft und Kompetenz zur Problemlösung erwartet werden können. Daneben tritt das Motiv, die Eigenstaatlichkeit als Land zu unterstreichen. Anders als in Brandenburg spielten in Sachsen und Sachsen-Anhalt der Modellcharakter für den Bund und die Funktion eine geringere Rolle, durch Verfassungs(text)innovationen den bundesstaatlich eröffneten Gestaltungsraum zu nutzen. Im Gegenteil: Die Berufung auf die besondere Bewußtseinslage in den neuen Ländern erlaubte, argumentativ die Vorbildwirkung abzulehnen, und eröffnete so der CDU, in auf Bundesebene umstrittenen Bereichen auf Landesebene nachzugeben.<sup>60</sup>

Der Bundesstaat des Grundgesetzes beläßt den Ländern auch bei der Verfassunggebung nur eingeschränkte Souveränität. Bei den materialen Verfassungsbindungen ist der Gestaltungsraum des Landesverfassunggebers über das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG hinaus<sup>61</sup> vor allem durch die Grundrechte des Grundgesetzes und durch den Vorrang der Kompetenzordnung und des kompetenzgerecht erlassenen Bundesrechts vor dem Landesrecht eingeengt.<sup>62</sup> Dieser Vorrang gilt – bei klarer Kollision – auch für das Landesverfassungsrecht.<sup>63</sup> Art. 142 GG gestattet aber ausdrücklich die Erweiterung der – kraft Bundesrechts in jedem Lande ohnehin gelgenden – Grundrechte des Grundgesetzes. In den Verfassungsdebatten waren die bundesrechtlichen Vorgaben Argument gegen eine Aufnahme von Grundrechten überhaupt, gegen die Ergänzung des grundgesetzlichen Grundrechtskatalogs und – vor allem – gegen Versuche verfassungsgesetzlicher Innovationen und Neukonturierung grundgesetzlich erfaßter Bereiche. Bedenken hat hier vor allem die Verfassung Brandenburgs auf sich gezogen, die während der Beratungen in Teilen für »evident« grundgesetzwidrig erklärt wurde.<sup>64</sup> Betroffen waren etwa die Bindung von Wissenschaft und Forschung an die Menschenwürde und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, die Anerkennung der Schutzwürdigkeit nichtehelicher Lebensgemeinschaften, die Erweiterungen der unmittelbaren Grundrechtsgeltung in den gesellschaftlichen Bereich, die Regelungen zur umfassenden Mitbestimmung und zum Verbot der Aussperrung oder das (anzustrebende) Verbot der Stationierung von ABC-Waffen auf brandenburgischem Boden. Hintergrund der Auseinandersetzungen waren nicht zuletzt auch unterschiedliche Vorstellungen über die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts im Bundesstaat und das Maß notwendiger Angleichung der neuen Länder an den Grundrechtsstandard des Grundgesetzes.

60 Vgl. Heitmann, Eine besondere Bewußtseinslage in den neuen Ländern, in: Rüttgers/Oswald (Hrsg.) (Fn. 1), 25–26, 28.

61 Zu den Bindungen insgesamt vgl. v. Mutius/Friedrich (Fn. 11), 251 ff.; Maunz, Verfassungshomogenität der Länder, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, Heidelberg 1990, § 95; Rn. 1–15.

62 Die verbleibenden Handlungsräume verdeckt, den Ländern substantielle Verfassungshoheit nur im Bereich der Organisationsgewalt zuzusprechen und im übrigen den Landesverfassungen nur subsidiäre und komplementäre Bedeutung zuzuhilfigen (so Isensee, Idee und Gestalt des Federalismus im Grundgesetz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, § 98 Rn. 80).

63 Bei nach Art. 11 GG beachtlichen Überschneidungen wird bei richtiger Betrachtung die kollidierende landesverfassungsrechtliche Norm lediglich suspendiert, nicht derogiert; wie hier: von Olshausen, Landesverfassungsbeschwerde und Bundesrecht, Baden-Baden 1980, 133; a.A. Jutzi, Landesverfassungsrecht und Bundesrecht, Berlin 1982, 24 ff.; Graf Vitzthum (Fn. 9), 30, 32; differenzierend: März, Bundesrecht bricht Landesrecht, Berlin 1989, 186 ff., 203.

64 S. etwa Scholz, Die Pflicht der Länder zur Bundesstreue, in: Rüttgers/Oswald (Fn. 1), 15–18 ff., der hinter der brandenburger Verfassung den (verfassungswidrigen) Wunsch wahnt, eine »ganz moderne Anti-Bundesverfassung« zu schreiben; s.a. die Kritik bei Vogelgesang (Fn. 20), 1048 ff.; von Mangoldt, Die Entfaltung staatskirchenrechtlicher Elemente im Verfassungsrecht der fünf neuen Bundesländer, in: Puza/Kustermann (Hrsg.), Die Kirchen und die deutsche Einheit, Stuttgart 1991, 61 f.

Gliedstaatliches Verfassungsrecht kann im Spannungsfeld von bundesstaatlicher Homogenität und föderaler – kultureller, sozialer, ökonomischer und ökologischer – Vielfalt die Rechtsordnung des Bundes ergänzen und befruchten.<sup>65</sup> Neben der Integration des Landesvolkes liegt eine eigenständige Funktion der Landesverfassungen darin, Defizite der Bundesverfassung, die sich im Laufe der Zeit ergeben haben, anzugehen, die Bundesverfassung vom politischen Veränderungsdruck zu entlasten sowie Vorbild und Anregung für ihre Weiterentwicklung und Auslegung zu sein. Dabei bietet selbst die text- oder inhaltsgleiche Übernahme der Grundrechte des Grundgesetzes als selbständige Landesgrundrechte<sup>66</sup> die Chance innovatorischer Auslegungsanstöße durch ein Landesverfassungsgericht<sup>67</sup>, wenn – wie in Brandenburg<sup>68</sup> und Sachsen<sup>69</sup> – die Individualverfassungsbeschwerde zum Schutz auch solcher Grundrechte eröffnet wird.<sup>70</sup>

Bei den Abweichungen vom Grundrechtskatalog des Grundgesetzes sind systematisch zu unterscheiden die textliche Übernahme durch verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ausgeprägter Schutzdimensionen, echte Erweiterungen des Grundrechtsschutzes im Staat-Bürger-Verhältnis oder Modifikationen der Grundrechtsgewährleistungen unter Neuabgrenzung der Schutzbereiche. Bei der textlichen Ausformung des Grundrechts auf Datenschutz<sup>71</sup> treffen die Vergewisserungs- und Erweiterungsfunktion zusammen. Innovationen hin zu einer »Informationsverfassung« ergeben sich hier teils durch die systematische Verknüpfung mit den Umweltinformationsrechten.<sup>72</sup> Die Einfügung bleibt aber im Rahmen der Verfassungsentwicklung auch in den alten Bundesländern.<sup>73</sup> Die geänderte Stellung und Funktion der Sicherheitsbehörden in einer rechtsstaatlichen Demokratie waren die Hauptrationale, mit denen verfassungspolitisch von konservativer Seite die Notwendigkeit einer Erweiterung des Grundrechtsschutzes bestritten wurde – etwa die Versuche einer rechtsstaatlichen Hegung des Landesverfassungsschutzes<sup>74</sup>, das Verbot der Mißhandlung festgehaltener Personen<sup>75</sup> oder die Einschränkung der optischen oder akustischen Ausspähung in oder aus Wohnungen.<sup>76</sup> Die durchgesetzten Erweiterungen treffen ungeachtet ihrer realen und symbolischen Bedeutung aber nicht den Kern staatlicher Tätigkeit und verarbeiten vor allem die Erfahrungen in der früheren DDR mit einer verselbständigt Staatsgewalt.

Der Vorwurf bundesrechtswidrigen und damit nichtigen Landesverfassungsrechts gilt vor allem den Modifikationen grundgesetzlicher Freiheitsverbürgungen in Re-

65 Zur Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts vgl. etwa Graf Vitzhum (Fn. 9), 8 ff.; Grawert, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, NJW 1987, 2329 ff.; Husen, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, BayVBl. 1987, 513 ff.; Pestalozza, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, NVwZ 1987, 744 ff.; Sachs, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, DVBl. 1987, 857 ff.; Schneider, Verfassungsrecht der Länder – Relikt oder Rezept?, DOV 1987, 749 ff.

66 Graf Vitzhum (Fn. 9), 37; von Mangoldt (Fn. 64), 62 f.

67 Dazu Isensee (Fn. 62), Rn. 80.

68 Art. 6 Abs. 2, 113 LV Brandenburg.

69 Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 LV Sachsen.

70 In Sachsen-Anhalt konnte gegen den Widerstand der CDU nach harter Auseinandersetzung lediglich die wenig wirksame Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen Landesgesetze verankert werden (Art. 75 Nr. 6); Art. 51 Nr. 5 E-LV Mecklenburg-Vorpommern sieht eine Verfassungsbeschwerde nur wegen der Verletzung solcher Grundrechte vor, die über das Grundgesetz hinausreichen.

71 Art. 11 LV Brandenburg; Art. 33 LV Sachsen; Art. 6 LV Sachsen-Anhalt.

72 Art. 34 LV Sachsen; Art. 6 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt.

73 Vgl. die Einfügung eines Datenschutzgrundrechtes in die Landesverfassungen von Berlin (Art. 21b), Nordrhein-Westfalen (Art. 4 Abs. 2) und des Saarlandes (Art. 2 Satz 2 und 3); zur Problematik bereits der Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge (Bonn 1983, Rn. 219 ff.).

74 Art. 11 Abs. 3 LV Brandenburg.

75 Art. 9 Abs. 4 LV Brandenburg.

76 Art. 17 LV Sachsen-Anhalt.

aktion auf neue Probleme. Der Gestaltungsraum der Länder ist hier auf die konkretisierende Nachzeichnung der geschriebenen und ungeschriebenen Grundrechtschranken begrenzt; die grundrechtlich bewirkte Unitarisierung lässt auf Landesverfassungsebene kaum noch originären Gestaltungsraum und Möglichkeiten, die föderale »Einheit durch Vielfalt« zu beweisen. Der pauschale Angriff<sup>77</sup> gegen die ausdrückliche Bindung der – im Grundgesetz vorbehaltlos gewährleisteten – Forschungsfreiheit an die Menschenwürde und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 31 Abs. 2 LV Brandenburg<sup>78</sup> ist dabei symptomatisch. Durch den Hinweis auf die grundgesetzlichen Vorgaben wird versucht, sich der inhaltlichen Diskussion um das Problem und die landesverfassungsgesetzlichen Möglichkeiten seiner Bewältigung zu entziehen. Der differenzierte Wortlaut und der Umstand werden vernachlässigt, daß das Bundesverfassungsgericht auch landesgesetzliche Beschränkungen der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit gebilligt hat.<sup>79</sup>

Einigkeit bestand zwischen den Verfechtern unterschiedlicher Verfassungskonzeptionen darin, in die Verfassung lediglich wirksame, also keine (evident) bundesrechtswidrigen Regelungen aufzunehmen. Die Verfassungsbestimmungen sollten zudem redlich sein, also insbesondere keine desintegrierenden überzogenen Hoffnungen und Erwartungen wecken. Auf einer abstrakten Ebene reichte der Verfassungskonsens auch so weit, daß die Verfassung als Verfassungsgesetz normativ verbindlich zu sein und frei von Verfassungslyrik zu sein habe, Regelungsinhalte und Regelungsdichte also auf das erforderliche Maß zu beschränken seien und die Verfassungen primär nicht »Volkskatechismus oder Erbauungsfibel, ... Parteiprogramm oder Kampfproklamation«<sup>80</sup> sein könnten. Dissens gab es schon bei der Ausdeutung dieser Anforderungen. Die Positionen der SPD, des Bündnis 90/Grüne und der PDS waren – bei allen Unterschieden im einzelnen – von einem materialen Verfassungsverständnis geprägt. Sie waren – idealtypisch – darauf gerichtet, die eröffneten Gestaltungsräume so weit wie möglich auszuschöpfen – im Interesse föderaler Vielfalt, um der Anschaulichkeit der Verfassung willen, aber auch zur Kennzeichnung neuer Probleme und um Identifizierungspunkte für die Bürgerinnen und Bürger des Landes zu schaffen. Materiale Verfassungselemente – vor allem Konkretisierungen des Sozialstaatsgebots durch (soziale) Staatsziele – wurden als notwendige Ergänzung zu den klassischen bürgerlichen Freiheitsrechten zur Schaffung und Erhaltung der Chancen zur Grundrechtsrealisierung verstanden, für die Bund und Länder gleichermaßen verantwortlich seien. Die Trennung individueller Abwahrrechte und kollektiver Sozialrechte wurde als historisch überholt und korrekturbedürftig bewertet. Eine Regelung in der Landesverfassung war aus dieser Sicht nicht auf jene Bereiche beschränkt, die ausschließlich oder überwiegend in die Regelungskompetenz des Landes fielen. Mit dem Kriterium der realpolitischen (teils auch nur symbolischen) Bedeutung des Themas wurde an die Aufgabe der Landesverfassung angeknüpft, auf die existentiellen Probleme und Herausforderungen der Zeit zu antworten und sie durch Staatsziele einer auf dynamische Entfaltung angelegten Regelung zuzuführen. Die Zuständigkeiten des Landes zur Problembearbeitung und

77 Vogelgesang (Fn. 20), 1049: »Dieser Gesetzesvorbehalt steht im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 3 GG«.

78 Art. 31 Abs. 2 LV Brandenburg hat folgenden Wortlaut: »Forschungen unterliegen gesetzlichen Beschränkungen, wenn sie geeignet sind, die Menschenwürde zu verletzen oder die natürlichen Lebensgrundlagen zu zerstören«; schwächer Art. 10 Abs. 3 Satz 2 LV Sachsen-Anhalt: »Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung, die Freiheit der Forschung nicht von der Achtung der Menschenwürde und der Wahrung der natürlichen Lebensgrundlagen«.

79 Etwa die durch das HessUniG statuierten Informations- und Folgenberücksichtigungspflichten: BVerfGE 47, 327 ff.

80 Vgl. Merten, Verfassungspatriotismus und Verfassungsschwärmerie, VerwArch Bd. 83 (1992), 283 (290).

-bewältigung bestimmten lediglich Regelungsform und -inhalt. Gegenüber dieser Konzeption verängt der Verweis auf die Möglichkeit einfachgesetzlicher Regelung eines Problems schon deswegen nicht, weil es gerade um – als Verfassungsminimum für notwendig erachtete – inhaltliche Bindung künftiger Politik ging. Hierin liegt schon wegen der auch politikermöglichen und -sichernden Funktion materialer Verfassungsbindungen<sup>81</sup> keine Politikfeindlichkeit oder ein Verfassungsaktionismus, bei dem »an die Stelle einer pseudo-wissenschaftlichen Heilslehre die Verfassung als Glückhalluzination tritt«.<sup>82</sup> Die Orientierungsfunktion moderner Verfassungen gerade für die Aufbau- und Umbruchssituation der neuen Länder ist ausdrücklich gewollt. Die Gestaltungsmöglichkeiten auf Landesebene werden – durch verfassungsgesetzliche Thematisierung – offen reklamiert und damit auch ein Wechsel auf die Zukunft, nämlich eine Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Länder, gezogen.

Wesentlich engere Grenzen ergeben sich aus dem überwiegend in Kreisen der CDU (und der von ihr gestellten Landesregierungen und ihrer westlichen Berater) vertretenen Verfassungsverständnis, das auf Regelungszurückhaltung und Deregulierung angelegt ist.<sup>83</sup> Es sieht die erforderlichen materialen Verfassungsbindungen weitestgehend durch das Grundgesetz verwirklicht. Für die Landesverfassungsebene besteht hiernach weder kompetenzrechtlich Raum noch vom objektiven Problemdruck her Bedarf an Ergänzungen auf Verfassungsebene. Die Landesverfassungen haben hiernach die Landesstaatsgewalt zu organisieren; deren materiale Handlungsvorgaben und -grenzen seien im Grundgesetz ausreichend abgesteckt. Aufnahme in die Landesverfassungen verdienen hier allenfalls materiale Bindungen hinsichtlich solcher Themenbereiche, die vorrangig in die Regelungszuständigkeit des Landes fallen, bei denen auf Landesebene erhebliche reale Handlungs- und Gestaltungsspielräume eröffnet sind und bei denen die zu lösenden Probleme gerade und nur durch verfassungsgesetzliche Normierung wirksam angegangen werden können. Verfassungsexperimente und -innovationen werden wegen der Schwierigkeiten des Aufbaues von Verwaltung und Wirtschaft als kontraproduktiv abgelehnt. Dies wird durch den Hinweis auf die nur geringe Wirklichkeitsgestaltende Kraft von Recht im allgemeinen und materialem Landesverfassungsrecht im besonderen empirisch unterstützt. Diese Verfassungskonzeption – auf den ersten Blick modernen Prozeduralisierungskonzepten näher und insoweit politikoffener – unterschlägt aber systematisch die sozialen und ökologischen<sup>84</sup> Defizite, die eine ausschließlich an den individuellen Freiheitsrechten Einzelner orientierte Verfassungskonzeption bewirkt. Politisch dient sie der Erhaltung des status-quo der politischen und ökonomischen Machtverteilung.

Den theoretischen Grundlagen und wechselseitigen Schwächen beider Konzeptionen kann hier nicht weiter nachgegangen werden.<sup>85</sup> Ernst zu nehmen ist zumindest der Hinweis der Deregulierungsposition auf die begrenzte Reichweite von Landesverfassungsrecht. Die materiale Verfassungsposition schwächt sich auf Dauer, wenn sie die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse außer Acht lässt und (umsetzungsbedürftige) verfassungsgesetzliche Regelungen anstrebt, hinter denen keine realpolitischen

<sup>81</sup> Dazu Preuß, Die Chance der Verfassunggebung, APuZ B 49/91, 12–15; Paech, Staatsziele und Grundrechte in der Anhörung, DuR 1992, 265–271.

<sup>82</sup> So Merten (Fn. 80), 295.

<sup>83</sup> Hinter dieser Position steht letztlich kein prozedurales Verfassungsverständnis, weil der Regelungsverzicht auf materialer Ebene nicht durch ausdifferenzierte prozedurale Regelungen mit dem Ziel besserer Politikbeteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten verbunden wird.

<sup>84</sup> Dazu Sterzel, Ökologie, Recht und Verfassung, KJ 1992, 19 ff.

<sup>85</sup> Vgl. Gusy/Hueck/Kugelmann, Verfassung und Verfassungswirklichkeit in Deutschland, in: Kreuder (Hrsg.), Der orientierungslose Leviathan, Schüren 1992, 25 ff.

Kräfte stehen.<sup>86</sup> Die Gefahr des Bedeutungsverlustes auch der neuen Landesverfassungen wiegt dabei schwerer als die vielfach beschworene Möglichkeit einer Juridifizierung von Politik. Für eine Verfassung mit normativem Anspruch wächst mit der Zahl der materialen Verfassungsbindungen das Problem, die wechselseitigen Spannungsverhältnisse und Interdependenzen zu erfassen und für den Kollisionsfall sinnvolle Optimierungs- oder Präfrenzregeln anzugeben.<sup>87</sup> Die Prioritätensetzung ist allerdings vorrangig Aufgabe der Politik<sup>88</sup> und kann der Verfassung selbst nicht abverlangt werden. Die Orientierungsfunktion der Staatsziele sinkt aber, wenn die Auswahlmöglichkeiten zu breit gestreut sind. Auch aus Sicht der materialen Verfassungsposition ist daher die von der Gegenseite eingeforderte Konzentration auf die »wesentlichen« Regelungen Wirksamkeitsvoraussetzung.

### 3.2. (Soziale) Staatszielbestimmungen und Einrichtungsgarantien

Der Kompromißcharakter der Verfassungen zeigt sich am deutlichsten bei den (sozialen) Staatszielen und Einrichtungsgarantien, bei denen sich die Positionen im Zuge der Debatten – von unterschiedlichen Ausgangspunkten – einander angenähert haben. Die grundlegenden verfassungskonzeptionellen Diskrepanzen wurden durch die unterschiedlichen Grundsatzpositionen vertieft, die auch auf Bundesebene die Diskussion um die Aufnahme von Staatszielen<sup>89</sup>, insbesondere einer Ausdifferenzierung des Sozialstaatsprinzips<sup>90</sup> und eines Staatsziels »Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen«<sup>91</sup> prägen. Ein Stück weit handelte es sich damit um einen aus dem Westen »importierten« Grundsatzstreit, der allerdings auf besondere Problemlagen und Befindlichkeiten stieß.

In Brandenburg enthielten bereits die ersten Entwürfe umfangreiche Staatszielbestimmungen<sup>92</sup>, die erst nach knapp 1½-jähriger Ausschußberatung in der Schlußphase mit dem Übergang zur Konfrontationsstrategie grundsätzlich in Frage gestellt wurden. Der von den Regierungsfraktionen in Sachsen-Anhalt vorgelegte Entwurf<sup>93</sup> beschränkte sich dagegen auf das Sozialstaatsprinzip, Regelungen zum Schul- und Bildungsbereich und zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Gegen die im Zuge der Beratungen im Verfassungsausschuß aufgenommenen ausdifferenzierten sozialen Staatsziele und Einrichtungsgarantien machte die Landesregierung bis zuletzt ohne Erfolg grundsätzliche Bedenken geltend.<sup>94</sup> In Sachsen war die Entscheidung dafür durch die »Anerkennung« sozialer »Rechte«<sup>95</sup> bereits in Art. 7 des stark

86 Vgl. Seifert, Verfahrensregeln für Streitkultur, KJ 1992, 362 (364).

87 Dazu Merten (Fn. 80), 294.

88 Insoweit kollidiert die aus der Normativität der Verfassung abgeleitete konservative Kritik an unzureichender verfassungsgesetzlicher Prioritätensetzung mit dem Vorwurf, Staatsziele engten Politik demokratiewidrig ein.

89 Vgl. dazu den Bericht der Sachverständigenkommission »Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge«, Bonn 1983.

90 Bieback, Sozialstaatsprinzip und Grundrechte, EuGRZ 1985, 657 (663 ff.); Bockenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.), Soziale Grundrechte, Heidelberg 1981 (darin insb.: Bockenförde, Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge, 7 ff.); Lucke, Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge, AoR 107 (1982), 15 ff.; Müller, Soziale Grundrechte in der Verfassung?, 2. Aufl., Basel/Frankfurt 1981; Thamm, Probleme der verfassungsgesetzlichen Positivierung sozialer Grundrechte, Bielefeld 1989; Wahl, Grundrechte und Staatszielbestimmungen im Bundesstaat, AoR 112 (1987), 26 ff.

91 Vgl. dazu Sterzel (Fn. 84), 22 ff.; Heinz, Die geplante Staatszielbestimmung Umweltschutz – Ein Weg zu einem besseren Grundgesetz?, ZfU 1988, 1 ff.; die Entwicklung bis 1989 arbeitet umfassend auf: Bock, Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, Berlin 1990.

92 Vgl. JoR n.F. Bd. 39 (1990), 387 ff.; Bd. 40 (1991/2), 366 ff., 378 ff.

93 Lf-Drucks. 1/253 (Entwurf vom 27.02.1991).

94 Erste Stellungnahme der Landesregierung (Stand: 24.09.1991), S. 8.

95 Art. 7 Gohrischer Entwurf.

an die Landesverfassung von Baden-Württemberg angelehnten, Ende 1990 in überarbeiteter Fassung vorgelegten sog. Gohrischen Entwurfs<sup>96</sup> enthalten. Die Grundstruktur haben weder die Versuche der Opposition, den Staatszielkatalog zu erweitern, noch die im Anhörungsverfahren geäußerten grundsätzlichen Bedenken gegen die Aufnahme von Staatszielen oder sozialen Grundrechten verändert; der Schutz menschenwürdigen Daseins wurde als Staatsziel in textlich gestraffter und reduzierter Fassung übernommen. Alle bislang verabschiedeten Landesverfassungen<sup>97</sup> enthalten mithin neben den Grundrechten und klassischen Einrichtungsgarantien mehr oder minder umfangreiche Kataloge von (sozialen) Staatszielbestimmungen (Arbeit, Wohnen, Soziale Sicherheit, Bildung, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) sowie Schutz- und Förderpflichten (Gleichstellung der Geschlechter, Minderheiten, ältere Menschen/Menschen mit Behinderung). Unterschiede ergeben sich in Regelungsinhalt und -dichte und in der Regelungssystematik. Brandenburg widmet den Grundrechten und Staatszielen insgesamt 50 Artikel<sup>98</sup>, Sachsen 46 Artikel<sup>99</sup> und Sachsen-Anhalt 37 Artikel<sup>100</sup>.

Eine wichtige Rolle spielte bei den Verfassungsberatungen die Frage, wie die verschiedenen Normtypen und damit die differenzierten Geltungsweisen der Regelungen deutlich zu machen seien. Bei Einrichtungsgarantien, Gesetzgebungsaufträgen und Staatsziel- oder Strukturbestimmungen bestand vor allem die CDU darauf, den beschränkten normativen Gehalt herauszustellen, um die Annahme sozialer Grundrechte im Sinne verfassungsunmittelbarer Leistungsansprüche auszuschließen.<sup>101</sup> Die brandenburgische Verfassung versucht, die erforderlichen Klarstellungen im Rahmen einer themenbezogenen Gliederung allein durch den Wortlaut der einzelnen Regelungen zu bewirken. So enthält etwa Art. 34 Abs. 1 LV Brandenburg in Satz 1 den abwehrrechtlichen Schutz der Kunst, in Satz 2 die als Staatsziel zu deutende Feststellung, daß die Kunst der öffentlichen Förderung bedürfe. Diese Struktur erhöht die Verständlichkeit der Verfassung, schafft aber neue Auslegungsprobleme.<sup>102</sup> Sachsen-Anhalt unternimmt, durch die systematische Zuordnung der Grundrechte, Staatsziele und Einrichtungsgarantien zu je gesonderten Abschnitten im 2. Hauptteil (Bürger und Staat) der Verfassung die verschiedenen Normtypen klar zu trennen.<sup>103</sup> Art. 3 LV Sachsen-Anhalt ergänzt zudem die Art. 1 Abs. 3 GG entlehnte Grundrechtsbindung der öffentlichen Gewalt um Bestimmungen zur Reichweite der Bindung von Einrichtungsgarantien und Staatszielen.

Sachsen schließlich geht einen Mittelweg. Der 1. Abschnitt (Die Grundlagen des

<sup>96</sup> JoR n.F. Bd. 39 (1990), 425 ff.

<sup>97</sup> In Mecklenburg-Vorpommern ist entgegen dem von der Regierung zunächst bevorzugten reinen Organisationsstatut (Entwurf des Justizministers, Kommissiondrucks. 16 vom 05.06.1991) inzwischen in der Verfassungskommission eine Vorentscheidung zugunsten einer Vollverfassung mit Staatszielen gefallen (Kommissionsentwurf Stand 30.04.1992, LT-Drucks. 1/2000); Streit besteht noch über Art und Umfang der Staatszielnormierung; vgl. auch Holscheidt (Fn. 15), 1066 ff.; Meyer LKV 1991, 336 f.

<sup>98</sup> 2. Hauptteil: Grundrechte und Staatsziele (Art. 5 bis 54).

<sup>99</sup> Art. 5 bis 38, 101 bis 112, 116 und 117.

<sup>100</sup> 2. Hauptteil: Bürger und Staat (Art. 4 bis 40).

<sup>101</sup> Zu den unterschiedlichen Bedeutungsgehalten, die der Begriff der »sozialen Grundrechte« birgt, s. Alexy, Theorie der Grundrechte, Frankfurt 1986, 454 ff.

<sup>102</sup> So kann etwa das Recht »auf Schutz seiner Unversehrtheit vor Verletzungen und unzumutbaren Gefährdungen, die aus Veränderungen der natürlichen Lebensgrundlagen entstehen«, das Art. 39 Abs. 2 LV Brandenburg im Anschluß an die Verpflichtung des Landes und aller Menschen auf den Schutz natürlicher Lebensgrundlagen jedem gewährt, als verfassungsunmittelbarer Leistungsanspruch (auf Schutz) und Abwehranspruch (gegen staatliche Maßnahmen, die entsprechende Eingriffe bewirken) gedeutet werden oder als Gesetzgebungsauftrag, die zur Realisierung des Schutzes erforderlichen Eingriffsermächtigungen zu schaffen und Schutzmechanismen bereitzustellen.

<sup>103</sup> Vgl. Starck (Fn. 15), 24; in den Beratungen war dabei unbestritten, daß die systematische Trennung nicht typenrein durchzuführen ist, sich »Grundrechtssplitter« auch bei den Einrichtungsgarantien und Staatszielen finden.

Staates) greift mit dem Schutz nationaler und ethnischer Minderheiten, der besonderen Fürsorge für die Sorben, den Regelungen zum Schutz eines menschenwürdigen Daseins, dem Gleichstellungsauftrag, dem Schutz der Kinder und Jugendlichen, der Regelungen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Förderung von Kultur und Wissenschaft sowie der Selbstverpflichtung auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine Reihe von Staatszielen heraus. Der nachfolgende Abschnitt trägt die Überschrift »Die Grundrechte«, enthält in der Sache auch Einrichtungsgarantien, Staatsziele und Gesetzgebungsaufträge.<sup>104</sup> Im 9. Abschnitt (Bildungswesen) schließlich werden verschiedene Normtypen thematisch zusammengefaßt. Die systematische Stellung allein erlaubt also keine sichere Zuordnung über die gewollte Bindungswirkung.

Die Bedenken, die aus dem Bundesrechtsvorbehalt und den geringen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder gegen Aufnahme sozialer Staatsziele überhaupt folgen, haben unterschiedlichen Eingang in die Verfassungstexte gefunden. Brandenburg versucht, die Beachtung der Leistungs- und Kompetenzgrenzen der Verfassung durch die Gestaltung des Verfassungstextes selbst sicherzustellen. Bei den wichtigsten sozialen Staatszielen (Soziale Sicherung, Wohnung und Arbeit) wird die Verpflichtung des Landes darauf beschränkt, »im Rahmen seiner Kräfte« für die Verwirklichung des jeweiligen Rechts zu sorgen; fehlende Regelungszuständigkeiten des Landes sind durch »Hinwirkenklauseln« gekennzeichnet.<sup>105</sup> Im übrigen werden aber Überschneidungen mit dem Grundgesetz oder einfachem Bundesrecht<sup>106</sup> und die Kompetenzgrenzen des Landes auch dort nicht offengelegt, wo dem Land ein nur geringer Gestaltungsraum zukommt. Folge sind Verfassungsregelungen, deren normativer Gehalt sich – wie etwa bei den »Anerkennenklauseln«<sup>107</sup> – nicht unmittelbar erschließt. Die Landesverfassung Brandenburgs ist in diesem Sinne eine »selbstbewußte« Landesverfassung, die die gegebenen Gestaltungsräume bis an die Grenzen auszuschöpfen und durch inhaltliche Festlegung auch Anstöße für die Verfassungsentwicklung im Bund zu geben versucht. Art. 13 LV Sachsen und Art. 3 Abs. 3 LV Sachsen-Anhalt stellen dagegen für alle Staatsziele heraus, daß die Bindung des Landes darauf beschränkt ist, »sie nach Kräften anzustreben und sein Handeln danach auszurichten«. Diese salvatorische Generalklausel wird – vor allem in Sachsen – durch zurückhaltendere Formulierungen der einzelnen Staatsziele selbst ergänzt.

Exemplarisch für die konzeptionellen Unterschiede der Verfassungen, die deutlich die unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse widerspiegeln, ist die Ausgestaltung des auf Arbeit bezogenen Staatszieles. Art. 7 Abs. 1 LV Sachsen erfaßt die Arbeit als Unterfall des »Rechts eines jeden Menschen auf ein menschenwürdiges Dasein«, das als Staatsziel »anerkannt« wird. Weitere Ausformungen und Handlungsaufträge fehlen. Art. 39 LV Sachsen-Anhalt widmet der Arbeit schon einen eigenen Artikel und stellt in seinem Abs. 1 klar, daß es »dauernde Aufgabe des Landes und der Kommunen« ist, allen die Möglichkeit zu geben, ihren Lebensunterhalt durch eine frei ge-

<sup>104</sup> Etwa den Art. 6 Abs. 1 GG entlehnten Schutz von Ehe und Familie und den besonderen Mutterschutz (Art. 22 LV Sachsen) oder die Bestandsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Art. 20 Abs. 2 LV Sachsen).

<sup>105</sup> Z.B. Art. 39 Abs. 5: »Das Land wirkt darauf hin, daß auf dem Landesgebiet keine atomaren, biologischen oder chemischen Waffen entwickelt, hergestellt oder gelagert werden«.

<sup>106</sup> Wenn etwa Art. 50 LV Brandenburg das Recht der Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften zur Mitbestimmung »nach Maßgabe der Gesetze« einräumt, läßt dies den Vorrang des Bundesrechts unberührt, verdeckt aber, daß die betriebliche und die Unternehmensmitbestimmung überwiegend abschließend bundesrechtlich geregelt sind und selbst für das Personalvertretungsrecht der Landes- und Kommunalbediensteten rahmenrechtliche Vorgaben bestehen.

<sup>107</sup> Z. B. Art. 41 Abs. 2 LV Brandenburg: »Die Schutzbedürftigkeit anderer, auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaften wird anerkannt«.

wählte Arbeit zu verdienen. Das Land hat dann nach Abs. 2 aber »im Rahmen seiner Zuständigkeit darauf *hinzuwirken*«, daß Arbeitsplätze geschaffen werden. In die Arbeitsplatzschaffungspflicht des Landes wird zusätzlich ein qualitatives Moment eingeführt: Die Arbeit soll sinnvoll und dauerhaft sowie darauf gerichtet sein, daß »Belastungen für die natürlichen Lebensgrundlagen vermicden oder vermindert, humانere Arbeitsbedingungen geschaffen und die Selbstentfaltung des Menschen gefördert werden.«

Art. 48 LV Brandenburg schließlich enthält ein ausdifferenziertes, abgestuftes Konzept. Wesentliche Gedanken des Art. 27 Verfassungsentwurf Runder Tisch werden – ähnlich der vom DGB in seinen »Bausteinen zur Entwicklung des Grundgesetzes zu einer gesamtdeutschen Verfassung«<sup>108</sup> gefundenen Formulierung – fortgeführt. Abs. 1 verpflichtet das Land »im Rahmen seiner Kräfte« auf eine Politik der Vollbeschäftigung und Arbeitsförderung mit dem Ziel der Verwirklichung des »Rechts auf Arbeit« hinzuweisen. Dieses Staatsziel ergänzt Abs. 2 durch die Garantie unentgeltlicher Berufsberatung und Arbeitsvermittlung und – vor allem – einen »Anspruch auf Umschulung, berufliche Weiterbildung und Unterhalt« in den Fällen, in denen eine angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann. Dem klassischen Argument, ein »Recht auf Arbeit« scheitere schon an der Verfügbarkeit des Staates über die Arbeitsplätze, wird so die Pflicht zu öffentlichen Ersatzmaßnahmen entgegengesetzt. Abs. 3 schafft dann den Anspruch auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen für alle und auf gleiche Vergütung von Männern und Frauen bei »gleichwertiger« Arbeit. Die Problematik einer textlichen Klarstellung des Vorrangs des Bundesrechts offenbart der abschließende Abs. 4, der für besonders schutzwürdige Arbeitnehmergruppen bestimmt, daß ihnen besonderer Kündigungsschutz »gebührt«. Lediglich verfassungsrechtlich Vorgebildeten wird sich erschließen, daß mit dieser Formulierung das Land nicht selbst die Gewährleistung für diesen besonderen Kündigungsschutz übernimmt.

Bei der Frage der Einfügung eines »Staatsziels Umweltschutz« waren die Konfliktlinien weniger starr als bei den Diskussionen im Bund. Im Anschluß an die Verfassungsentwicklung in den alten Ländern<sup>109</sup> enthalten die verabschiedeten Verfassungen durchweg eine – unterschiedlich ausgeprägte – ökologische Dimension, die sich von der Fixierung auf den Gesetzesvorbehalt, der die Diskussion auf Bundesebene prägt, löst. Die Verpflichtung auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen findet sich bereits in den Staatsgrundlagen.<sup>110</sup> Die umweltbezogenen Staatszielbestimmungen sind textlich ausdifferenzierter, verstärken die in den alten Ländern und bei der Diskussion im Bund<sup>111</sup> vorherrschende rein materiell-rechtliche Umorientierung um gewisse verfahrensrechtliche Elemente<sup>112</sup> und betonen die Verantwortlichkeit der Einzelnen durch – verfassungstheoretisch ambivalente<sup>113</sup> – Grundpflich-

<sup>108</sup> DGB ·Bundesvorstand· (Hrsg.), Verfassungsdebatte in Deutschland, Düsseldorf April 1992, 10.

<sup>109</sup> In den alten Ländern haben bislang die Länder Baden-Württemberg (Art. 86; 1976), Bayern (Art. 3 Satz 2, 141; 1984), Bremen (Art. 11a, 26 Nr. 5, 65; 1986), Nordrhein-Westfalen (Art. 29a; 1985), Rheinland-Pfalz (Art. 73a; 1985) und Saarland (Art. 59a; 1985) den »Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen« als Staatsziel in ihre Verfassungen aufgenommen; das kompetenzrechtliche Problem, daß das Umweltrecht maßgeblich vom Bund gestaltet wird, hat dort weder die Diskussion geprägt noch die Aufnahme gehindert.

<sup>110</sup> Art. 2 Abs. 1 LV Brandenburg; Art. 1 Abs. 2 LV Sachsen; Art. 2 Abs. 1 LV Sachsen-Anhalt.

<sup>111</sup> Der Mehrheitsvorschlag der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates (Fn. 11, Rz. 132) lautet: »Die natürlichen Grundlagen des Lebens stehen unter dem besonderen Schutz des Staates.«

<sup>112</sup> Dies greift Elemente des Verfassungsentwurfs des Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder (Fn. 52, 39 ff.) auf.

<sup>113</sup> Vgl. Luchterhand, Grundpflichten als Verfassungsproblem in Deutschland, Berlin 1988; Volkmar Götz und Hasso Hofmann, Grundpflichten als verfassungsrechtliche Dimension, in: VVDStRL 41 (1983), 7 ff., 42 ff.

ten<sup>114</sup>. Umstritten waren neben der Ausrichtung der ökologischen Neuorientierung (ökozentrische vs. anthropozentrische Perspektive) vor allem die ökologischen Verfahrensrechte. Bei den Umweltinformationsrechten, die letztlich nur mit Vorbehalten eingefügt wurden<sup>115</sup>, steht die Regelungsvorsicht im seltsamen Kontrast zu der Tatsache, daß mit dem Erlass der Umweltinformationsrichtlinie der EG<sup>116</sup> klar ist, daß bei der – an sich bis Ende 1992 erforderlichen – Umsetzung der Richtlinie teils weitergehende Umweltinformationsrechte zu schaffen sein werden.<sup>117</sup> Eine Erweiterung der Auskunftsrechte auf weiterreichende Erhebungs- und Dokumentationspflichten, die Einsichtsrechte erst wirksam werden lassen, wurde in Unionskreisen nicht mitgetragen und ist nur in Art. 39 Abs. 7 Satz 1 LV Brandenburg zu finden.

Die Zurückhaltung gegenüber verfassungsgesetzlichen Verfahrensgarantien zur Stützung des Umweltgedankens zeigt sich auch an den Kontroversen um die Verankerung der umweltrechtlichen Verbandsklage. In Brandenburg war der Art. 39 Abs. 8 LV relativ umstritten. In Sachsen konnten die Oppositionsparteien erst in einer »Kompromißrunde« nach der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände an Verwaltungsverfahren »nach Maßgabe der Gesetze« und einen Gesetzgebungsauftrag mit dem Ziel durchsetzen, ihnen »die Klagebefugnis in Umweltbelangen einzuräumen«. In Sachsen-Anhalt hielten Regierung und Regierungskoalition bis zuletzt an ihrer strikten Ablehnung der verfassungsgesetzlichen Verankerung der Verbandsklage fest: Die verfassungsgesetzliche Garantie – so die Argumente – der bislang nur in Randbereichen einfachgesetzlich erprobten Verbandsklage sprengt das klassische Rechtsschutzsystem, könne den Aufbau des Landes durch überzogenen Rechtsschutz hemmen und sei wegen der Möglichkeit einfachgesetzlicher Erprobung nicht erforderlich.

Insgesamt bleibt das Innovationspotential der zur Wirksamkeit materiellrechtlichen Schutzes notwendigen<sup>118</sup> verfahrensrechtlichen Ergänzungen des Staatsziels Umweltschutz gering. Zusätzliche Vorehrungen, wie sie für das Grundgesetz mit einem ständigen Ausschuß zur Technikfolgenabschätzung, ein Vetorecht des Bundesumweltministers und die Einführung eines Ökologischen Rates angeregt worden sind<sup>119</sup>, wurden nicht aufgegriffen oder – wie der Gedanke des Gohrischen Entwurfs<sup>120</sup>, u. a. für die Sachgebiete Wirtschaft und Ökologie unabhängige Sachverständigenräte einzurichten – im Laufe der Beratungen fallengelassen.

<sup>114</sup> Art. 39 Abs. 1 LV Brandenburg; Art. 10 Abs. 1 Satz 1 LV Sachsen; Art. 35 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt.

<sup>115</sup> Art. 39 Abs. 7 LV Brandenburg; Art. 34 LV Sachsen; Art. 6 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt; Auskunftsansprüche werden in der Regel außer bei entgegenstehendem Bundesrecht ausgeschlossen, wenn rechtlich geschützte Interessen Dritter oder das Allgemeinwohl entgegenstehen; Sachsen und Sachsen-Anhalt beschränken die Auskunft weiterhin auf »den Lebensraum der Betroffenen«.

<sup>116</sup> Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (vom 07.06.1990, ABIEG Nr. L 158 v. 23.06.1990, 56 = NVwZ 1990, 844 ff.); vgl. dazu Kremer, Umweltschutz durch Informationsrichtlinie: Zur Umwelt-Informationsrichtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften, NVwZ 1990, 843; Schröder, Auskunft und Zugang in bezug auf Umweltdaten als Rechtsproblem, NVwZ 1990, 905; von Schwanenflugel, Das Öffentlichkeitsprinzip des EG-Umweltrechts, DVBl. 1991, 93 ff.

<sup>117</sup> Zum Problem der Informationszugangsrechte für Bürgerinnen und Bürger insgesamt vgl. die Antwort der Bundesregierung vom 09.10.1991 auf eine Große Anfrage der SPD, BT-Drucks. 12/1273.

<sup>118</sup> Vgl. Seifert, Plädoyer für eine Verfassungsdebatte, KJ 1991, 362 (366, 368).

<sup>119</sup> Vgl. Kuratorium (Fn. 52), 41 f.

<sup>120</sup> Art. 65 Verfassung des Freistaates Sachsen (Gohrischer Entwurf (Stand: 23.10.1990), JöR N.F. 40 (1991/92), 425 (433)).

Maßstab für die Modernität einer Landesverfassung ist nicht allein oder vorrangig der Umfang materialer Verfassungsverbürgungen. Es kommt entscheidend darauf an, wie der politische Prozeß strukturiert wird, welche Verfahren und Foren politischer Auseinandersetzung und Entscheidungsfindung geschaffen werden. Dabei sind die Formen und Foren unmittelbarer Demokratie ebenso in den Blick zu nehmen wie die Ausgestaltung des Parlamentsrechts.

#### 4.1. Direkte Demokratie

Alle neuen Landesverfassungen enthalten bislang Möglichkeiten direkter Demokratie, vor allem in Form der Volksgesetzgebung. Die in den westlichen Ländern – mit Ausnahme wohl Bayerns – vorherrschende Skepsis gegenüber direktdemokratischen Elementen im Rahmen der repräsentativen Demokratie konnte sich dem Grunde nach gegenüber den positiven Erfahrungen mit derartigen Einwirkungsmöglichkeiten im Zuge der »Wende« nicht durchsetzen. So enthielten die Entwürfe der ersten Phase – erstellt von verschiedenen Initiativgruppen, regionalen Runden Tischen oder Privatpersonen – durchweg vielfältige direktdemokratische Elemente; dies gilt überwiegend<sup>121</sup> auch für die Entwürfe, die nach den Landtagswahlen von Parteien und Regierungen vorgelegt und zur Beratungsgrundlage gemacht wurden. Grundlegende Auseinandersetzungen über die Aufnahme direkter Volksbeteiligung gab es nur bei den Verfassungsberatungen in Sachsen-Anhalt.<sup>122</sup> Eine Einigung konnte erst im Zuge der von den westlichen Beratern vorbereiteten ersten Kompromißrunde erzielt werden, die den Abschluß des ersten Beratungsdurchgangs im Verfassungsausschuß bildete.<sup>123</sup>

Im Vordergrund der Auseinandersetzungen stand die konkrete Ausgestaltung der Volksgesetzgebung.<sup>124</sup> Eine systematische Aufarbeitung der Erfahrungen, die mit der Volksgesetzgebung in der Weimarer Zeit<sup>125</sup> und – vor allem – in den alten Bundesländern gemacht worden sind<sup>126</sup>, wäre zu erhoffen gewesen. Immerhin bedeutet die Aufnahme von Elementen unmittelbarer Demokratie keine grundsätzliche Verfassungsinnovation: Acht von zehn westdeutschen Landesverfassungen sehen Möglichkeiten vor, die repräsentative parlamentarische Gesetzgebung durch unterschiedliche Formen der Volksgesetzgebung zu ergänzen.<sup>127</sup> Erst unmittelbar vor der

<sup>121</sup> Ausnahmen sind der Entwurf des Justizministeriums für Mecklenburg-Vorpommern und der Entwurf der Regierungskoalition in Sachsen-Anhalt.

<sup>122</sup> Haupteinwände der Gegner waren – wie im Westen – die befürchtete Schwächung des Parlaments, insb. seiner Fähigkeit zu einer langfristigen, konsistenten und der Problemkomplexität angemessenen Politik, die Furcht vor desintegrierenden Wirkungen, einer Emotionalisierung von Politik und der demagogischen Ausnutzbarkeit.

<sup>123</sup> Vgl. Starck (Fn. 15), 19.

<sup>124</sup> Die Landesverfassung Brandenburg sieht zusätzlich die Landtagsauflösung durch Volksentscheid vor, die in Sachsen-Anhalt dem Kompromiß zum Opfer gefallen ist und in Sachsen nicht ernsthaft zur Diskussion stand.

<sup>125</sup> Dazu Jung, Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Die Fälle »Aufwertung«, »Fürsteneignung«, »Panzerkreuzerverbot« und »Youngplan«, Frankfurt 1989; Evers (Hrsg.), Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Hofgeismar (Protokolle Nr. 248) 1988.

<sup>126</sup> Zur unzureichenden Aufbereitung der Erfahrungen mit direkter Demokratie auf Landesebene vgl. Jung, Direkte Demokratie: Forschungsstand und -aufgaben, ZParl. 1990, 491–497 f.; zum jüngsten Beispiel – dem bayerischen Müllentscheid – vgl. ders., Der Volksentscheid über das Abfallrecht in Bayern am 17.02. 1991, ZParl. 1992, 48 ff.

<sup>127</sup> Zu Formen und Praxis vgl. Abelein, Plebisitäre Elemente in den Verfassungen der Bundesländer, ZParl. 1971, 187 ff.; IDEE (Hrsg.), Direkte Demokratie für Deutschland, Broschüre November 1991; Scheffold, Politische Mitwirkung der Bürger auf Landesebene, ZParl. 1989, 425; Weber, Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht, DÖV 1983, 178 ff.

staatlichen Einigung war in Schleswig-Holstein – vorbereitet durch die Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform<sup>128</sup> – die Aufnahme direktdemokratischer Elemente in die Landesverfassung auch mit den Stimmen der CDU und ohne gravierende Auseinandersetzungen beschlossen worden. Wenn auch das Festhalten an der Idee unmittelbarer Demokratie im repräsentativen System gegen alle Kritik in den alten Ländern bemerkenswert genug und Ansatz ist, die dort verfassungsgesetzlich schlummernden Potenzen wieder »zum Leben« zu erwecken, haben sich doch die Hoffnungen auf eine Fortentwicklung des Instruments weitgehend nicht erfüllt.

Das Vorbild Schleswig-Holsteins prägt allerdings die Regelungen der brandenburgischen Landesverfassung: Dreistufigkeit des Verfahrens, der äußere Verfahrensablauf, »Finanztabus«, Fristen und – im Kern – die Antrags- und Zustimmungsquoren entsprechen einander in der Sache und teils auch im Wortlaut. Wie schon in Schleswig-Holstein konnte sich aber die Position nicht durchsetzen, daß nach einem erfolgreichen Volksbegehren jegliches Zustimmungsquorum eine Prämie für politische Indifferenz und Abstimmungsboykott bedeutet. So blieb ungewürdigt, daß der bayerische »Müll-Volksentscheid« selbst dann, wenn er eine knappe Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich hätte vereinigen können, nach dem gewählten (im Vergleich zu anderen Ländern niedrigeren) Zustimmungsquorum gescheitert wäre. Die sinkenden Wahlbeteiligungen verstärken die Einwände gegen Regelungen, die Indifferenz begünstigen, zumal die Mobilisierungschancen bei Sachplebisziten, die auf eine Thematik begrenzt sind, erheblich schlechter ausfallen als beim Personalplebisitz »Wahlen«.

Einen ersten Schritt in Richtung verfassungsgesetzlicher Sicherung demokratischer Mitwirkung von Ausländerinnen und Ausländern macht Art. 76 Abs. 1 Satz 1 LV Brandenburg, der an der Volksinitiative, die sachlich eher einer qualifizierten Sammelpetition entspricht, alle Einwohnerinnen und Einwohner des Landes und nicht nur die Bürgerinnen und Bürger teilnehmen läßt. Die nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung<sup>129</sup> an die deutsche Staatsangehörigkeit geknüpfte Wahl- und Stimmberechtigung wird erst für die Sachentscheidungsstufen Volksbegehren und -entscheid verlangt.

Die Hürden, die durch Unterschriften- und Zustimmungsquoren gesetzt werden, entscheiden maßgeblich darüber, ob die Verfahren der Volksgesetzgebung ihre realpolitische Hauptfunktion erfüllen können, Kristallisierungspunkte politisch engagierten Protests zu sein und als »fleet in being« Themen auf die politische Tagesordnung setzen zu können, die im Repräsentativsystem vernachlässigt werden. Im Gegensatz zu Brandenburg<sup>130</sup> lassen die bis zuletzt umstrittenen Regelungen in Sachsen-Anhalt und Sachsen besorgen, daß die Hürden zu hoch gesetzt sind, um über diese direktdemokratische Beteiligungsform ein mehr an Demokratie zu bewirken. Allerdings hat es in beiden Ländern bei der Quorenfrage in der Endphase der Beratungen vor allem auf massiven Druck der SPD gewisse Erleichterungen gegeben. Die sächsische Regelung ist insgesamt unter Übernahme von Elementen der bayerischen Landes-

<sup>128</sup> Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag (Hrsg.), Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform, Baden-Baden 1989, 151 ff.

<sup>129</sup> BVerfGE 83, 37, 60.

<sup>130</sup> Art. 76 bis 78 LV Brandenburg verlangen für die Volksinitiative 20 000 Stützungsunterschriften (etwa 1,02% der bei den Landtagswahlen vom 14. 10. 1990 Wahlberechtigten), für das Volksbegehren 80 000 (etwa 4,09% der bei den Landtagswahlen vom 14. 10. 1990 Wahlberechtigten) und beim Volksentscheid über ein normales Gesetz neben der Mehrheit der Abstimmenden (bei Verfassungsänderung und Anträgen auf Auflösung des Landtages: 1/3 der Abstimmenden) als absolutes Zustimmungsquorum ein Viertel der Stimmberechtigten (bei Verfassungsänderung und Anträgen auf Auflösung des Landtages: Hälfte der Stimmberechtigten).

verfassung umgestaltet worden und verzichtet bei erhöhten Quoren für den Volksentscheid<sup>131</sup> auf jegliches Zustimmungsquorum.<sup>132</sup> Sachsen-Anhalt hielt dagegen am absoluten Zustimmungsquorum von 25% der Stimmberechtigten für den Volksentscheid über ein Gesetz fest, senkte aber gegenüber dem Ausschußentwurf vom September 1991, der seinerseits schon deutlichen Kompromißcharakter hatte, die Quoren für Volksinitiative und Volksbegehren<sup>133</sup> <sup>134</sup>. Damit liegen die Quoren zwar teils deutlich unter jenen, die – mit Ausnahme Bayerns<sup>135</sup> und nunmehr Schleswig-Holsteins<sup>136</sup> – in den alten Bundesländern gelten<sup>137</sup> und dort wesentlich zu der geringen Inanspruchnahme direktdemokratischer Einflußmöglichkeiten geführt haben.<sup>138</sup> Sie liegen aber immer noch deutlich höher als in Bayern, wo sich die in kurzer Zeit zu beschaffenden Stützungsunterschriften von 1% der Stimmberechtigten über den notwendigen Relevanztest des Anliegens hinaus als Hemmschuh direktdemokratischer Beteiligung erwiesen hat. Lediglich die veränderten Verfahrensvorschriften und die für die Sammlung der Stützungsunterschriften verlängerten Fristen lassen auf einen Ausgleich des erhöhten Quorums hoffen, der die Funktionstauglichkeit des Instruments erhält.

Die Entscheidung für Elemente unmittelbarer Beteiligung an der Gesetzgebung auf Landesebene kann insgesamt vorrangig als symbolische Referenz an ein freiheitlich-republikanisches Demokratieverständnis gewertet werden. Gegenüber der auf Bundesebene vielfach noch als – gegenüber empirischen und rechtsvergleichenden Erkenntnissen blinder – politischer Prinzipienstreit geführten Debatte, bei der Hoffnungen der Befürworter auf strukturelle und qualitative Veränderungen politischer Entscheidungsprozesse und inhaltliche Veränderungen von Politik ebenso übersteigert scheinen wie die Befürchtungen der Gegner um die repräsentative Demokratie<sup>139</sup>, war die Auseinandersetzung in den Ländern pragmatischer. Insbesondere löste sich die Debatte ein Stück weit von der strikten Gegenüberstellung von direkter und repräsentativer Demokratie hin zu einem Ergänzungs- und Verstärkungsmodell. Ar-

<sup>131</sup> Im Vergleich zur Mehrheitsfassung des Entwurfs des Verfassungsausschusses (Stand: Mai 1991), die 200000 Stützungsunterschriften vorsah (etwa 5,4% der Stimmberechtigten jeweils bezogen auf Landtagswahl vom 14. 10. 1990), setzt Art. 71 Abs. 2 LV Sachsen das Quorum auf 450 000 (12,1% der Stimmberechtigten), höchstens aber 15% der Stimmberechtigten heraus; das Quorum für die Volksinitiative ist mit 40 000 (1,1% der Stimmberechtigten) gleichgeblieben.

<sup>132</sup> Die Ausschußmehrheit hatte noch im Mai 1991 das absurd hohe Zustimmungsquorum von 50% der Stimmberechtigten vorgesehen (Art. 72 Abs. 5 E-LV Sachsen, Stand: Mai 1991).

<sup>133</sup> Bei der Volksinitiative von 50 000 Stimmberechtigten (2,23% der Stimmberechtigten jeweils bezogen auf Landtagswahl vom 14. 10. 1990) auf 35 000 (1,56% der Stimmberechtigten), beim Volksentscheid von 320 000 (14,31% der Stimmberechtigten) auf 250 000 (11,2% der Stimmberechtigten).

<sup>134</sup> Bündnis 90/Grüne waren nicht bereit, auf das »Angebot« der CDU einzugehen, die geforderte Absenkung der Quoren bei den auf Dauer gestellten direktdemokratischen Beteiligungsformen dafür einzuhandeln, daß sie der Verfassung unter Verzicht auf das Verfassungsreferendum zustimmen.

<sup>135</sup> Nach Art. 74 Abs. 1 LV Bayern ist ein Volksbegehr herbeizuführen, wenn 1% der Stimmberechtigten einen Gesetzentwurf unterstützen.

<sup>136</sup> In Schleswig-Holstein erfordert eine Volksinitiative 20 000 Stützungsunterschriften (ca. 1,1% der Stimmberechtigten), ein Volksbegehr die Unterstützung von 5% der Stimmberechtigten.

<sup>137</sup> Für das Volksbegehr verlangt Art. 59 Abs. 2 Satz 2 LV Ba-Wu die Stützungsunterschriften von 1% der Stimmberechtigten; in Nordrhein-Westfalen (Art. 68 Abs. 1 Satz 7), Hessen (Art. 124 Abs. 1 Satz 1), Rheinland-Pfalz (Art. 109 Abs. 3 Satz 1), Saarland (Art. 99 Abs. 2 Satz 2) und Bremen (Art. 70 Satz 1 lit. c) liegt das Quorum bei 1/1.

<sup>138</sup> Neben den Quoren dürften die weiteren Zulassungsvoraussetzungen, die möglichen Gegenstände eines Volksbegehrrens, die Fristen für die Sammlung der Stützungsunterschriften, die vorgeschalteten Zulassungs- und Prüfverfahren und Faktoren der Verfassungstradition und der politischen Kultur eines Landes die Inanspruchnahme prägen; vgl. Degenhart, Direkte Demokratie in den Landern – Impulse für das Grundgesetz?, *Der Staat* 1992, 77–85 f.

<sup>139</sup> Vgl. Kühne, *Volksgesetzgebung in Deutschland – Zwischen Doktrinismen und Legenden*, ZG 1991, 116 ff.; Evers, *Volkssovereitan im Verfahren. Zur Verfassungsdiskussion über direkte Demokratie*, APuZ B 23/91, 3–8 f.; Gebhardt, *Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat*, APuZ B 23/91, 19 f.

gumentationsstrategisch war auch hier das Nachgeben auf Unionsseite mit der Unterscheidung zwischen der Landes- und Bundesebene verbunden; der mögliche Vorbildcharakter wurde geleugnet.

Verfassungsgesetzliche Garantien direktdemokratischer Entscheidungsbeteiligung unterhalb der Landesgesetzgebung, insbesondere in den Kommunen oder an der Verwaltung, sind dagegen nicht ausdrücklich vorgesehen.<sup>140</sup> Dies überrascht um so mehr, als der demokratische Neuaufbau in den Kreisen und Gemeinden seinen Anfang genommen hat und die Möglichkeiten erfahrbarer demokratischer Partizipation unter Verbesserung auch der inhaltlichen Qualität der Willensbildung besser als auf Landesebene scheinen.<sup>141</sup> Unterhalb der formalisierten Entscheidungsmitwirkung finden sich neuartige Elemente demokratischer Teilhabe vor allem im 3. Abschnitt der brandenburgischen Verfassung mit der Überschrift »Politische Gestaltungsrechte«. Art. 21 LV Brandenburg gewährleistet ein allgemeines »Recht auf politische Mitgestaltung« (Abs. 1), garantiert über die allgemeine Vereinigungsfreiheit des Art. 20 hinaus das Recht zum Zusammenschluß zu Bürgerinitiativen oder Verbänden mit besonderen Informations- und Anhörungsrechten (Abs. 3), schafft ein allgemeines gesetzesakzessorisches Akteneinsichts- und Informationsrecht (Abs. 4) und sieht ein gesetzlich auszugestaltendes Recht auf Verfahrensbeteiligung für Betroffene und ihre Zusammenschlüsse dann vor, wenn sie durch ein privates oder öffentliches Vorhaben in ihren rechtlich geschützten Interessen betroffen werden.

Die politische Mitwirkung von Ausländerinnen und Ausländern wird durch eine Differenzierung in den Blick genommen: Das Wahl- und Stimmrecht bleibt zunächst an die *Bürgerstellung* gebunden; Art. 22 LV Brandenburg enthält aber als Verfassungsauftrag, diese Rechte nichtdeutschen *Einwohnerinnen* und *Einwohner* zu gewähren, »sobald und soweit das Grundgesetz dies zuläßt«. Die allgemeine Gleichstellung der ausländischen und staatenlosen Einwohnerinnen und Einwohnern mit den Deutschen, »soweit nicht diese Verfassung oder Gesetze etwas anderes bestimmen«<sup>142</sup>, gilt zusätzlich und wird durch das Recht nichtdeutscher Einwohnerinnen und Einwohner auf Beteiligung an Volksinitiativen und Bürgerbegehren ergänzt. Im Einklang mit dem Versammlungsgesetz wird die Versammlungsfreiheit als Menschenrecht gefaßt; die Grenzen der Versammlungsfreiheit selbst werden dem Wortlaut nach strikter als im Grundgesetz an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Der Verstärkung demokratischer Verfahren in Land und Gesellschaft dienen ferner etwa die besondere parlamentarische Kontrolle des Verfassungsschutzes<sup>143</sup>, das nach Maßgabe der Gesetze eingeräumte Recht auf Mitbestimmung in Betrieben, Unternehmen und Dienststellen<sup>144</sup> sowie die Garantie von koalitionsmäßer Betätigung und des Streikrechts; das vorgesehene Aussperrungsverbot<sup>145</sup> ist dagegen in der letzten Phase der Kompromißverhandlungen gestrichen worden.<sup>146</sup>

<sup>140</sup> Art. 22 LV Brandenburg gewährleistet zwar das Recht auf Teilhabe an Bürgeranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, setzt diese Instrumente voraus, ohne sie verfassungsgesetzlich zu garantieren.

<sup>141</sup> So von Arnim, Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, DÖV 1990, 85 ff.; s.a. Kühne/Meißner, Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung, Göttingen 1977.

<sup>142</sup> Art. 3 Abs. 3 LV Brandenburg.

<sup>143</sup> Art. 11 Abs. 3 LV Brandenburg; ähnlich Art. 83 Abs. 3 LV Sachsen, der den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel nur dann besonderer parlamentarischer Kontrolle unterstellt, wenn der Einsatz nicht richterlicher Kontrolle unterlegen hat.

<sup>144</sup> Art. 50 LV Brandenburg.

<sup>145</sup> Art. 51 LV Brandenburg.

<sup>146</sup> Damit wurde nicht zuletzt auch auf den Streit um die Bundesverfassungskonformität des Aussperrungsverbots in Art. 29 LV Hessen und darauf reagiert, daß das Bundesverfassungsgericht während der Beratungen mit Beschuß vom 26. 6. 1991 zumindest die (verhältnismäßige) Abwchraussperrung dem Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG unterstellt hatte (BVerfGE 84, 212 <sup>225</sup>).

Deutlich zurückhaltender sind hier Sachsen und Sachsen-Anhalt. Das Problem der politischen Beteiligung nichtdeutscher Einwohnerinnen und Einwohner greift Art. 42 Abs. 2 Satz 2 LV Sachsen-Anhalt auf, der ohne bindenden Verfassungsauftrag lediglich die Möglichkeit eröffnet, nach Maßgabe des Grundgesetzes ohne Änderung der Landesverfassung einfachgesetzlich Staatenlosen und Ausländerinnen und Ausländern das Wahl- und Stimmrecht einzuräumen. In Sachsen kann eine entsprechende Bindung auch nicht aus der allgemeinen Pflicht des Landes hergeleitet werden, die Interessen ausländischer Minderheiten zu »achten«, die sich rechtmäßig im Lande aufhalten.<sup>147</sup> Mit Ausnahme der Umweltinformationsrechte fehlen in beiden Ländern spezielle demokratische Beteiligungsrechte unterhalb der Volksgesetzgebung. Sachsen-Anhalt garantiert zwar mit entfaltungsbedürftigem Rechtsgehalt bei der Vereinigungsfreiheit das Recht, »sich an Bürgerinitiativen zu beteiligen«; besondere Rechte werden hier nicht eingeräumt. Auch Mitwirkung und Mitbestimmung werden nicht allgemein, sondern nur für den schulischen Bereich gewährleistet.<sup>148</sup>

Insgesamt bewegen sich die drei Verfassungen bei der Ausgestaltung der Demokratie weitgehend in einem aus den alten Ländern importierten Text- und Problemlösungsrahmen. Trotz zunehmend erkannter Schwächen der repräsentativ verfaßten Parteidemokratie hat sich die friedliche Revolution nur in mehr (Sachsen und Sachsen-Anhalt) oder weniger (Brandenburg) zurückhaltender Ergänzung des Repräsentativsystems niedergeschlagen.

#### 4.2. Das Verhältnis von Parlament und Regierung

Die Errichtung der Organe der Landesstaatsgewalt, die Ausformung ihrer Kompetenzen und die Gestaltung ihres Verhältnisses zählt zum Kern landesverfassungsrechtlicher Regelungsmaterien. Die bundesverfassungsrechtlichen Homogenitätsanforderungen lassen hier einen weiten Gestaltungsraum, dem auch ein aktueller Gestaltungs- und Modernisierungsbedarf entspricht. Die Veränderungen im Bundes-Länder-Verhältnis haben durch die Verlagerung von Gesetzgebungsaufgaben auf den Bund und den Versuch ihrer Kompensation durch erweiterte Bundesratsbeteiligung, die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben, die vielfältigen weiteren Erscheinungsformen des kooperativen Föderalismus und die zunehmende Europäisierung der Politikformulierungsprozesse neben der Schwächung der Landesebene insgesamt zu einer internen Machtverschiebung in den Ländern zugunsten der Regierung geführt.<sup>149</sup> Das klassische Modell des Dualismus von Parlament und Regierung ist verdrängt, zumindest überlagert durch den Gegensatz von Regierung und den sie stützenden Fraktionen und der Opposition.<sup>150</sup> Eine moderne Landesverfassung hat diesen Prozessen bei der Positionsbestimmung der Landesparlamente und ihres Verhältnisses zur Regierung Rechnung zu tragen. Namentlich sind die Oppositionsfunktionen der Kritik, Kontrolle und Alternativenbildung durch Ausbau der Min-

<sup>147</sup> Art. 5 Abs. 3 LV Sachsen.

<sup>148</sup> Art. 29 Abs. 2 LV Sachsen-Anhalt; Art. 104 Abs. 1 LV Sachsen; s.a. Art. 30 Abs. 2 LV Brandenburg.

<sup>149</sup> Vgl. Eicher, Der Machtverlust der Landesparlamente, Berlin 1988, 76–101; Bericht der Kommission »Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa«, Teil 1: Düsseldorf, März 1990; Teil 2: Düsseldorf, November 1990; dazu auch Lhotta, Verfassung, Bundesstaatsreform und Stärkung der Landesparlamente im Zeichen der deutschen Einheit und der europäischen Integration, ZParl. 1991, 253 ff.

<sup>150</sup> Grundlegend Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1974; vgl. auch ders., Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: ders./Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 38 Rn. 15 ff.

derheitenrechte zu stärken, die Informationsrechte des Parlaments zu verbessern und die Stellung der einzelnen Parlamentsmitglieder auszubauen.

In dem Umfange wie bei der Verfassungs- und Parlamentsreform in Schleswig-Holstein<sup>151</sup> wurden die Parlamentsrechte gegenüber der Exekutive allerdings allein in Brandenburg gestärkt. Die konkreten Erfahrungen mit dem Mißbrauch parlamentarisch nicht (wirksam) kontrollierter Macht und der Umstand, daß die Verfassunggebung auch in der Sache in der Hand des Parlaments lag, waren hier die Hauptfaktoren für die Selbstbeschränkung der Regierungskoalition.

Kontroverser verlief zunächst die Grenzziehung zwischen Regierung(*smehrheit*) und Parlament(*sminderheit*) in Sachsen und Sachsen-Anhalt. Der in die Öffentlichkeitsbeteiligung gegebene Entwurf der Mehrheit des sächsischen Verfassungsausschusses enthielt im Abschnitt »Der Landtag« weder Regelungen zur Opposition, zur Informationspflicht der Landesregierung, zu den Frage- und Auskunftsrechten der Abgeordneten, den Aktenvorlagerechten der Ausschüsse noch zu den Kompetenzen des Petitionsausschusses, den Enquete-Kommissionen, dem Technikfolgenausschuß und dem Institut der Bürgerbeauftragten; hinzu kamen Dissense u. a. bei der Frage der für die Geschäftsordnung erforderlichen Mehrheiten und der Rechte der Untersuchungsausschüsse. Dies waren auch die Konfliktthemen in Sachsen-Anhalt; die hier im ersten Durchgang gefundenen Kompromisse<sup>152</sup> überdauerten im Kern die weiteren Beratungen.

Alle Verfassungen anerkennen nunmehr durch verfassungsgesetzliche Erwähnung die Rolle der Fraktionen im Parlamentsrecht<sup>153</sup> und regeln das Recht der Opposition auf Chancengleichheit.<sup>154</sup> Die Ausübung parlamentarischer Minderheitenrechte setzt ein Quorum von  $\frac{1}{3}$  (Brandenburg und Sachsen) bzw.  $\frac{1}{4}$  (Sachsen-Anhalt) voraus. Die den Landesregierungen auferlegten Informationspflichten über wesentliche Vorgänge der Landespolitik und die Mitwirkung des Landes im Bund und in Europa differieren nach Gegenstand und Reichweite.<sup>155</sup> Die Informationspflichten der Regierung beruhen aber nicht mehr – wie in den meisten alten Ländern – auf Briefwechseln bzw. Vereinbarungen zwischen Regierung und Parlament oder einseitiger »freiwilliger Gewährung«<sup>156</sup>; ihnen korrespondiert als Ausdruck zeitgerechten Parlamentsverständnisses ein entsprechendes Recht des Parlaments. Das wichtige Abgeordneten-<sup>157</sup> bzw. Minderheitenrecht<sup>158</sup> auf Akteneinsicht und -vorlage – flexibles Kontrollmittel im Vorfeld des Untersuchungsausschusses – kennen aber nur Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Besondere parlamentarische Beauftragte zur Entlastung und Ergänzung des Parlaments bei den Kontrollaufgaben garantieren verfassungsgesetzlich ebenfalls nur Brandenburg<sup>159</sup> und – beschränkt auf den Datenschutz – Sachsen-Anhalt.<sup>160</sup>

Das Recht der Untersuchungsausschüsse ist dadurch konsequenter als Minderheitenrecht ausgestaltet als in vielen Landesverfassungen der alten Länder, daß Vorschriften gegen Veränderungen des Untersuchungsgegenstandes gegen den Willen

<sup>151</sup> Dazu Oberreuter, Beispielhafte Positions- und Funktionsbestimmung zur Verfassungs- und Parlamentsreform in den Bundesländern, ZParl 1990, 524 ff.

<sup>152</sup> Vgl. Starck (Fn. 15), 7.

<sup>153</sup> Art. 67 LV Brandenburg; Art. 46 Abs. 2 LV Sachsen; LV; Art. 47 Sachsen-Anhalt.

<sup>154</sup> Art. 55 Abs. 2 LV Brandenburg; Art. 40 LV Sachsen; Art. 48 LV Sachsen-Anhalt.

<sup>155</sup> Art. 94 LV Brandenburg; Art. 50 LV Sachsen; Art. 62 LV Sachsen-Anhalt.

<sup>156</sup> Vgl. Eicher (Fn. 149), 112 ff., 121 f.; Bericht der Kommission »Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung«, Teil 2, Düsseldorf Nov. 1990, 67 ff.

<sup>157</sup> Art. 56 Abs. 3 und 4 LV Brandenburg.

<sup>158</sup> Art. 53 Abs. 3 und 4 LV Sachsen-Anhalt.

<sup>159</sup> Art. 74 LV Brandenburg.

<sup>160</sup> Art. 63 LV Sachsen-Anhalt.

der Einsetzungsminderheit<sup>161</sup> und zum Minderheitenschutz in Verfahrensfragen<sup>162</sup> aufgenommen wurden. Die Scheu vor einer effektiven Ausstattung des Landtages mit Kontrollbefugnissen gerade in Sachsen erhellt dagegen, daß über den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung hinaus<sup>163</sup> keine Pflicht der Staatsregierung zur Aktenvorlage und Erteilung von Aussagegenehmigungen bestehen soll, soweit »gesetzliche Regelungen, Rechte Dritter oder überwiegende Belange des Geheimschutzes entgegenstehen« (Art. 54 Abs. 4 LV Sachsen). Der entscheidende Punkt wird aber eine restriktive Ausdeutung des Eigen- und Initiativbereiches der Regierung sein, die deren Rechtsbindung ebenso betont wie der Tatsache Rechnung trägt, daß deren demokratische Legitimation gerade durch das – kontrollierende – Parlament vermittelt – und deswegen begrenzt – ist.

Keine der Verfassungen »wagt« indes, die Öffnung der Ausschüsse für die Öffentlichkeit als Regelfall vorzusehen.<sup>164</sup> Diese Scheu verwundert: Die generelle Ausschußöffentlichkeit wäre demokratiekonform und transparenzfördernd; sie entspricht internationalen Standards. Die Erfahrungen mit der Ausschußöffentlichkeit im bayerischen Landtag bestätigen nicht die Befürchtungen der Gegner, es würden lediglich die Diskussionen und Konsensbildungsprozesse erschwert und aus den Ausschüssen in andere geheime Gremien verlagert.

Im Parlamentsrecht ist der Konformitätsgrad bei allen Gemeinsamkeiten in der Grundstruktur weniger ausgeprägt als es angesichts der in den alten Ländern weitgehend parteiübergreifend geteilten Defizitanalyse und den angebotenen Rezepten zu erwarten gewesen wäre. In den neuen Ländern ist allerdings die verfassungsgesetzliche Reaktion auf den objektiven Machtverlust der Landesparlamente und die Verschiebung der Parlamentsfunktionen aus zwei Gründen weniger deutlich als im Westen: Die Landtage sind wegen des erheblichen legislativen Nachholbedarfs als Landesgesetzgeber mit essentiellen Aufgaben betraut. Auch ist wegen der Aufbau-situation – und teils auch der gemeinsamen Geschichte – die Bereitschaft zum Diskurs und zum parteiübergreifenden Konsens doch noch ausgeprägter als in den alten Ländern. Neben diesen Faktoren und den unterschiedlichen Demokratieverständnissen spiegelt die Austarierung des Verhältnisses von Regierung und Parlament nicht zuletzt auch die Stärke der jeweiligen Landesregierung.

### 5. Schlußbetrachtung

Die Verfassungsdiskussion in den fünf neuen Ländern hat das in der Mitte der 80er Jahre erwachte Interesse am Landesverfassungsrecht weiter geschärft und auch deutlich gemacht, daß die Bundesrepublik Deutschland föderal verfaßt ist. Dieser Effekt der Verfassungsdebatte in den neuen Ländern ist von ihren Inhalten und Ergebnissen weitgehend unabhängig. Ob das Landesverfassungsrecht der neuen Länder ebenso

<sup>161</sup> Art. 54 Abs. 1 Satz 2 LV Sachsen.

<sup>162</sup> Art. 54 Abs. 2 Satz 2 LV Sachsen-Anhalt.

<sup>163</sup> Diese Ausnahme ist nach dem sog. Flickurteil (BVerfGE 67, 100 (128 ff.)) zum Schutz des eigenständigen Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereichs der Regierung weitgehend unstrittig; nach dieser Entscheidung rechtfertigen dagegen Privatgeheimnisse die Informationsversagung nur, wenn der Untersuchungsausschuß nicht bereit ist, sie durch besondere Schutzvorkehrungen gegen unbefugte Kenntnisnahme abzuschirmen (so Schröder, Untersuchungsausschüsse, in: Schneider/Zeh (Hrsg.) d.h. 150, § 46 Rn. 16, 32).

<sup>164</sup> Art. 52 Abs. 3 LV Sachsen sieht lediglich vor, daß die Ausschüsse öffentlich tagen »können«, Brandenburg und Sachsen-Anhalt enthalten sich einer Regelung, was die Öffnung durch Geschäftsordnung zumindest nicht ausschließt.

einem faktischen Erosionsprozeß hin zur »konfektionierte(n), nivellierte(n) Einheitsverfassung für alle Länder« unterliegen wird und in den »Schatten der Bundesverfassung«<sup>165</sup> gerät, in dem die Landesverfassungen der alten Länder lange Zeit gestanden haben, wird nicht zuletzt von der Entwicklung der künftigen Stellung der Länder im Bund und in Europa abhängen. Hier scheint eine eher pessimistische Prognose angebracht.

Schon in den alten Ländern haben sich bislang die auf Vereinheitlichung wirkenden Faktoren als stärker erwiesen, etwa die Ländergrenzen übergreifende Aufgaben- und Problemstrukturen, die unitarisierenden Wirkungen mobiler Industriegesellschaften mit Bundesgrundrechten und einem Verfassungsgesetz gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie bundesweit agierenden und organisierten Parteien. Das Landesverfassungsrecht verfügt überdies kompetenzrechtlich weitgehend nicht über die – rechtlichen wie sozioökonomischen – Bedingungen der Entfaltung seines Entwicklungs- und Innovationspotentials, von der aber auch seine Integrations- und Orientierungsfunktion im Innern und damit seine Verankerung in der Bevölkerung abhängen. Die Hoffnungen auf eine Revitalisierung des Föderalismus durch die neuen Länder mindert weiter, daß sich in der Aufbausituation die faktischen, politischen wie wirtschaftlichen Probleme schon der alten Länder potenzieren, die Vielgestaltigkeit in der Einheit entgegen schleichenden Machtverlusten und Unitarisierungstendenzen zu wahren. Der politische Gestaltungsraum in den neuen Ländern ist durch den erheblichen Investitionsnachholbedarf, den sozialen, ökonomischen und ökologischen Problemdruck bei unzureichender Finanzausstattung und qualitativ neuartige Abhängigkeiten vom Bund und anderen Ländern erheblich eingeschränkt. Die verfassungstheoretisch anregenden Elemente neuen Landesbewußtseins in den neuen Landesverfassungen werden so verfassungspraktisch nur wirksam werden können, wenn eine Redefinition und Stärkung der Länderstellung gegenüber dem Bund insgesamt und einer Klärung der Stellung der Länder in der zusammenwachsenden EG gelingt, die diese Besonderheiten berücksichtigt und im Bund und gegenüber der EG die Rahmenbedingungen für die Umsetzung dieser Konzepte auf Landesebene schafft und erhält. Das Konzept einer durch Verfassung zukunftsgerichtet material gebundenen Landesstaatsgewalt muß sich hierzu in den größeren Zusammenhang der Reföderalisierung der bundesstaatlichen Ordnung<sup>166</sup> und klaren Vorstellungen über eine wirkungsvolle Regionalisierung in der EG stellen, bei der die Länder die Stellung als Regionen Europas erlangen. Die institutionelle Entwicklung in der EG<sup>167</sup> und die ungelösten Verteilungsprobleme im Bund lassen als Folge der staatlichen Einigung kurz- bis mittelfristig aber eher einen (faktischen) Zentralisierungsschub erwarten als eine wirksame Stabilisierung der Rolle der Länder in Europa, die sie als die Gewinner der Europäisierung erscheinen läßt.<sup>168</sup>

Langfristig kann so die Hoffnung der Länder nur in einer (Re)Dezentralisierung in der EG liegen. Gewisse Formen politischer Dezentralisierung (Föderalisierung, Regionalisierung) werden zur Vermittlung und politischen Legitimation der auf EG-Ebene getroffenen Entscheidungen langfristig selbst dann zu entwickeln sein, wenn

<sup>165</sup> Isensee, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 46 (1988), 123.

<sup>166</sup> Vgl. Klatt, Zur Notwendigkeit einer Reföderalisierung Gesamtdeutschlands, Politische Studien H.318 (1991), 355 ff.

<sup>167</sup> Der »Ausschuß der Regionen«, der nach dem Maastrichter Vertrag vorgesehen ist, schafft voraussichtlich nur wenig wirksame Anhörungs- und Beteiligungsrechte.

<sup>168</sup> Vgl. Scharpf, Föderalismus an der Wegscheide: eine Replik, Staatswissenschaft und Staatspraxis 1990, 579–585 ff.; ders., Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus, Leviathan Sonderheft 12/1991, 146–151, 158.

es zu einem Abbau des demokratischen Defizits der EG<sup>169</sup> selbst kommt.<sup>170</sup> Die stärker werdende Betonung des Subsidiaritätsgedankens<sup>171</sup> in der EG und die Unterstützung der vorsichtigen Regionalisierungsansätze durch die Länder<sup>172</sup> deuten in diese Richtung; mit wachsender »Europaskepsis« steigen die Durchsetzungschancen solcher Gedanken. Mit der Institutionalisierung geeigneter aktivierbarer demokratischer Strukturen bis hin zu direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten<sup>173</sup> melden die Länder ihren Anspruch an, Nutznießer dieser langfristig notwendigen Entwicklung zu werden. Diese Institutionen werden aber nur dann das Konfliktverarbeitungspotential erhöhen sowie legitimationsstiftend und akzeptanzfördernd wirken können, wenn dann auch wieder nennenswerte Entscheidungsbefugnisse der Landesebene übertragen werden. Die Zukunft der Landesverfassungen liegt so in der Erhaltung und Wiederherstellung der rechtlichen und außerrechtlichen Voraussetzungen wirksamer Entfaltung demokratisch legitimierter Landesgewalt.

<sup>169</sup> Vgl. dazu etwa Kutscha, Demokratischer Zentralismus?, KJ 1990, 425–426 f.; Ress, Über die Notwendigkeit parlamentarischer Legitimierung der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften, in: Fiedler/Ress (Hrsg.), Verfassungsrecht und Völkerrecht. Gedächtnisschrift Geck, Köln 1989, 625 ff.; Staufenberg/Langenfeld, Maastrich – ein Fortschritt für Europa?, ZRP 1992, 252–258 f.;

<sup>170</sup> Zum Zusammenhang auch von Regionalismus und Demokratie vgl. Häberle, Föderalismus, Regionalismus, Kleinstaaten – in Europa, Die Verwaltung 1992, 1–9 f.;

<sup>171</sup> Dazu Stewig, Subsidiarität und Föderalismus in der Europäischen Union, Köln u. a. 1992.

<sup>172</sup> Die Länder unterstützen und fordern die Regionalisierungsansätze in der EG (vgl. etwa die Beschlüsse der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente, Nds. Landtag, LT-Drucks. 12/1530; Bericht der Arbeitsgruppe der Staats- und Senatskanzleien der Länder »Europa der Regionen« vom 22.05.1990 sowie der Beschuß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 17./19.10.1990, in: Bauer (Hrsg.), Europa der Regionen, Berlin 1991, Dokument 4–41 ff. und 10–108; Entschließungen des Bundesrates vom 06.04.1990 BR-Drucks. 198/90, 24.08.1990 1550/90 und 09.11.1990 1780/90), ohne daß seitens der EG auf Dauer sichergestellt ist, daß die Länder in ihrem bisherigen Zuschnitt Regionen Europas werden bzw. bleiben (können); zur Regionalisierungsdiskussion vgl. etwa Boremann, Doppelter Föderalismus in Europa, EA 1991, 340 ff.; Müller-Brädeck-Bocquet, Ein federalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisation und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union, APuZ B 45/1991, 13 ff.; Petersen, Zur Rolle der Regionen im künftigen Europa, DÖV 1991, 278 ff.; Schink, Die europäische Regionalisierung, DÖV 1992, 385 ff.

<sup>173</sup> Zum Zusammenhang (auch) von Regionalismus und Demokratie vgl. Häberle, Föderalismus, Regionalismus, Kleinstaaten – in Europa, Die Verwaltung 1992, 1–9.