

Jörn Wommelsdorff

Die Verfassungen der „alten“ und „neuen“ Bundesländer - ein Vergleich

Einleitung

Verfassungen dienen zum einen der Organisation des Staates. Zum anderen nehmen sie in der Regel auch eine Schutzfunktion für den Bürger ein und stellen Werte - mit denen sich der Bürger identifizieren kann - für die Gesellschaft auf.

Eine Verfassung ist auch immer ein Spiegel der Zeit¹ und stellt gleichzeitig einen Zukunftsentwurf² dar. Sie läßt erkennen, welchen Bereichen der Staat besondere Beachtung schenkt.

Eine Verfassung kann eine besonders hohe Regelungsdichte aufweisen. Sie kann aber auch bestimmte Bereiche bewußt ohne Vorgaben belassen und die weitere Ausgestaltung dem einfachen Gesetzgeber überlassen. Welche Aspekte in einer Verfassung, welche im einfachen Gesetz zu regeln sind, wurde - wie die folgende Untersuchung zeigen wird - von den verschiedenen Verfassungsgebern unterschiedlich gesehen.

Grundlage der vorliegenden Arbeit ist der aktuelle Stand des Landesverfassungsrechts,³ wobei teilweise auf beabsichtigte Reformbestrebungen hingewiesen werden soll. Zur besseren Einordnung der Materie werden vereinzelt Parallelen zum Grundgesetz gezogen.

Zunächst wird die historische Entstehung der Länder und ihrer Verfassungen erläutert. Nach einer kurzen Darlegung der verfassungsrechtlichen Vorgaben werden die sechzehn Verfassungen der deutschen Bundesländer mit einander verglichen und anschließend bewertet.

1. Teil: Die Entstehung der Länder und ihrer Verfassungen

A. Die Entstehung der "alten" Länder nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges

Nach der bedingungslosen militärischen Kapitulation des Deutschen Reiches vom 8. Mai 1945 übernahmen die Siegermächte des Zweiten

¹Kanther S. 37

²Dietlein VVVB. 1993, 401

³dtv Textausgabe, Verfassungen der deutschen Bundesländer, 5. Auflage,

Weltkrieges die oberste Regierungsgewalt in Deutschland. Sie bildeten vier Besatzungszonen, in denen nach und nach wieder Länder entstanden.⁴

Die Bundesländer bestanden bereits überwiegend in den heutigen Grenzen. Das Land Baden-Württemberg formierte sich jedoch erst 1951 aus den Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern.⁵ Das Saarland trat der Bundesrepublik erst zum 1.1.1957 im Wege des damals geltenden Art. 23 S.2 GG bei.⁶

Auch in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) wurden Länder gebildet. Jedoch bereits mit dem sog. "Demokratisierungsgesetz"⁷ von 1952 schuf man - die bisherigen Ländergrenzen nicht berücksichtigende⁸ - Kreise und Bezirke und löste die Landtage und Landesregierungen auf.⁹ 1958 wurde die, zwar noch existierende, aber seit 1952 obsolet gewordene,¹⁰ Länderkammer durch Gesetz¹¹ beseitigt.

Berlin nahm eine Sonderrolle ein. Es wurde wegen seiner Bedeutung als frühere Reichshauptstadt nicht einer einzelnen Besatzungszone zugeschlagen, sondern in vier Sektoren aufgeteilt. Als beschließendes Organ fungierte für Groß-Berlin zunächst die Interalliierte Kommandatur.¹²

Die Landesverfassungen

I. Vor dem Grundgesetz in Kraft getretene Verfassungen

In einem Großteil der Länder¹³ traten die Landesverfassungen - welche die vorläufigen, von den Militärregierungen erlassenen, Organisationsstatuten ablösten¹⁴ - zeitlich bereits *vor* dem Grundgesetz vom 23. Mai 1949¹⁵ in Kraft.

Stand: 1.März 1995

⁴hierzu : Diestelkamp NJW 1989, 1312 ff.

⁵vgl. das nach Art. 118 S.2 GG erlassene Bundesgesetz vom 04.05.1951, BGBl. I, 284

⁶Bundesgesetz vom 23.12.1956, BGBl. I, 1011

⁷Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaues und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23.07.1952, GBl. DDR S.613

⁸Bayer DVBl. 1991, 1014, 1015

⁹Bayer DVBl. 1991, 1014, 1015; Bernet LKV 1991, 2, 5; Maunz / Zippelius § 1 V 3

¹⁰Bernet LKV 1991, 2, 5; Pestalozza, Einführung S. 3

¹¹Gesetz vom 08.12.1958, GBl. DDR I S.867

¹²Maunz / Zippelius § 2 I 3

¹³Baden: Inkrafttreten am 19.05.1947; Bayern: Inkrafttreten 08.12.1946; Brandenburg: Inkrafttreten am 06.02.1947; Bremen: Inkrafttreten am 22.10.1947; Groß-Berlin: Vorläufige Verfassung vom 04.09.1946; Hamburg: Vorläufige Verfassung vom 15.05.1946; Hessen: Inkrafttreten am 01.12.1946; Mecklenburg: Inkrafttreten am 12.03.1947; Rheinland-Pfalz: 18.05.1947; Saarland: Inkrafttreten am 17.12.1947; Sachsen: Inkrafttreten am 15.03.1947; Sachsen-Anhalt: Inkrafttreten am 10.01.1947; Thüringen: Inkrafttreten am 20.12.1946; Württemberg-Baden: Inkrafttreten am 28.11.1946; Württemberg-Hohenzollern: Inkrafttreten am 20.05.1947

¹⁴v. Braunschweig S. 16

¹⁵In Kraft getreten am 24. Mai 1949

Da ein umfangreicher Grundrechtsschutz vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht gewährleistet war, enthalten die vor dem 24. Mai 1949 geschaffenen Verfassungen einen umfangreichen Teil über Grundrechte und Vorschriften zur Regelung des Gemeinschaftslebens. Man kann sie daher als "*Vollverfassungen*" bezeichnen.

Die Landesverfassungen mußten von den Besatzungsmächten gebilligt werden. Einige von ihnen wurden durch Volksabstimmung bestätigt.¹⁶

II. Nach dem Grundgesetz in Kraft getretene Verfassungen

Die Verfassungen von Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein¹⁷ sowie die von Berlin und Hamburg - welche die vorläufigen Verfassungen¹⁸ ablösten - traten erst *nach* dem Grundgesetz in Kraft.¹⁹

Die vorläufige Berliner Verfassung²⁰ wurde von der Alliierten Kommandantur erstellt und galt zunächst für Groß-Berlin, mit der Auflage daß die Stadtverordnetenversammlung eine Verfassung ausarbeiten sollte.²¹ Als deren Entwurf im April 1948 vorlag, - die Sowjets hatten bereits im März den Alliierten Kontrollrat verlassen - war eine Genehmigung durch *alle* vier Alliierten ausgeschlossen. Die erneut überarbeitete, von den Westmächten genehmigte, Verfassung trat im Oktober 1950 - mit Geltungsanspruch für Groß-Berlin²² - in Kraft.²³

Angesichts der grundgesetzlichen Gewährleistungen werden die Grundrechte in den nach 1949 in Kraft getretenen Landesverfassungen weniger stark betont:²⁴ So sind die Grundrechtsteile entweder wesentlich kürzer als in den anderen Verfassungen²⁵ oder man hat sich - wie Hamburg und Schleswig-Holstein - auf staatsorganisationsrechtliche Bestimmungen beschränkt.²⁶

¹⁶Bayern; Art. 155 Abs.1 Brem. ; Art.160 Abs.1 S.1 Hess. ; Art. 90 Abs.1 S.1 NRW; Art. 144 Abs.1 Rhl.Pflz.

¹⁷zunächst als "*Landessatzung*" und erst nach der Parlamentsreform von 1990 als "*Landesverfassung*" bezeichnet

¹⁸hierzu : Glatz / Haas JöR 6 (1957), 223, 225 f.

¹⁹Baden-Württemberg Inkrafttreten am 20.11.1953; Berlin Inkrafttreten am 01.10.1950; Hamburg Inkrafttreten am 01.07.1952; Vorläufige Verfassung Niedersachsen Inkrafttreten am 01.05.1951; Nordrhein-Westfalen Inkrafttreten am 11.07.1950; Schleswig-Holstein Inkrafttreten am 12.01.1950

²⁰vom 04.04.1946

²¹Art. 35 Abs. 2 der vorläufigen Verfassung von Berlin

²²Pestalozza, Einführung S. 6

²³Genehmigung am 29.08.1950; Inkrafttreten am 01.10.1950

²⁴Folgende Länderverfassungen erklären die Grundrechte des Grundgesetzes ausdrücklich zu ihrem Bestandteil: Art. 2 Abs. 1 BaWü; Art. 3 Abs.2 Nds; Art. 4 Abs.1 NRW; Art.1 Abs.3 Berl.; siehe auch: v. Braunschweig S. 69

²⁵vgl. die Übersicht bei v. Braunschweig S. 68

²⁶bis 1993 auch in Niedersachsen: Pestalozza, Einführung S. 7

Eine Volksabstimmung über die Verfassung fand für die hier genannten Länder nur in Nordrhein-Westfalen, Art. 90 NRW, statt. Die anderen, nach dem Grundgesetz in Kraft getretenen Landesverfassungen, wurden vom Parlament²⁷ bzw. der verfassunggebenden Landesversammlung²⁸ verabschiedet.

B. Die Entstehung der "neuen" Länder nach dem Zusammenbruch der DDR

Die "friedliche Revolution"²⁹ vom Herbst 1989 führte zum Zusammenbruch der zentralistisch geführten DDR, in der über 40 Jahre eine kommunistische Diktatur herrschte.³⁰ Die erste demokratisch gewählte Volkskammer³¹ der DDR verabschiedete am 22.07.1990 das Ländereinführungsgesetz (LEinfG)³². Es sah mit Wirkung zum 03.10.1990³³ die Wiedererrichtung der nicht mehr existierenden³⁴ Länder vor. Die Konstituierung der fünf neuen Länder beruht somit auf einem Gesetz der DDR.³⁵ Hinsichtlich der Ländergrenzen orientierte man sich im wesentlichen an den früheren, in der SBZ bis 1952 geltenden, Grenzen.³⁶

Die Landesverfassungen

Nach den zwei Phasen der Landesverfassungsgesetzgebung in den "alten" Ländern unmittelbar vor und nach Inkrafttreten des Grundgesetzes fand nach 1990 die dritte Phase der Landesverfassungsgesetzgebung in den "neuen" Ländern statt.³⁷

Nach § 23 Abs. 2 LEinfG waren die erstgewählten Landtage als verfassunggebende Landesversammlung für die Ausarbeitung der Landesverfassungen zuständig. Bis zur Verabschiedung der Verfassungen durch die Landtage regelten nicht sehr umfangreiche³⁸ vorläufige Verfassungen,³⁹ welche lediglich den Charakter von Organisationsstatuten⁴⁰ hatten, die Arbeit des Landtages und die Regierungsbildung.

²⁷Berlin (vgl. Präambel), Hamburg (vgl. Präambel), Niedersachsen, Schleswig-Holstein; siehe hierzu: v. Braunschweig S. 66

²⁸Art. 94 I BaWü

²⁹vgl. Präambel der Sächsischen Verfassung

³⁰vgl. die Präambeln der Sächsischen und Thüringischen Verfassungen

³¹Volkskammerwahlen vom 18.März 1990

³²Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der DDR vom 22.07.1990, GBl. I, 955

³³§ 1 LEinfG i.V.m. Art.1 Abs.1 Einigungsvertrag

³⁴Bayer DVBl. 1991, 1014, 1015; (str.)

³⁵Bayer DVBl. 1991, 1014, 1016

³⁶Pestalozza, Einführung S. 3;

³⁷Starck ZG 1992, 1; Starck S.1

³⁸Linck DÖV 1991, 730, 734: Die Verfassung von Sachsen hatte 10, die von Sachsen-Anh. 9 und die von Mecklenburg-Vorpommern nur 8 Paragraphen.

³⁹Linck DÖV 1991, 730 ff.; Starck S.6

⁴⁰Häberle JöR 41 (1993), 69, 73; Starck S. 6; Vogelgesang DÖV 1991, 1045, 1047

Doch auch auf außerparlamentarischer Ebene machte sich eine Institution, die die gesamte Entwicklung vom Herbst 1989 bis zur Volkskammerwahl im März 1990 maßgeblich beeinflusst hatte, Gedanken über die Gestaltung der zukünftigen Verfassungen: Die Runden Tische. Sie setzten sich aus Parteien und Massenorganisationen der DDR sowie oppositionellen Gruppierungen, hier vor allem den Kirchen, zusammen.⁴¹ In Berlin tagte ein zentraler Runder Tisch; aber auch in den einzelnen Regionen fanden Beratungen statt. Am 04.04.1990 legte der zentrale Runde Tisch einen - noch von der Eigenständigkeit der DDR ausgehenden⁴² - Verfassungsentwurf vor. Dieser beinhaltete bereits viele, später in den Länderverfassungen verwirklichte, Bestimmungen.⁴³ Zwar beschäftigte sich die Volkskammer mit dem Entwurf, die Überweisung an die Ausschüsse lehnte sie jedoch ab.⁴⁴ Obwohl der Entwurf des zentralen Runden Tisches nie Verfassungswirklichkeit wurde, war er - wie auch die in den Regionen ausgearbeiteten, inhaltlich ähnlichen⁴⁵ Entwürfe - eine wichtige Arbeitsgrundlage für die weiteren parlamentarischen Beratungen über die einzelnen Länderverfassungen.⁴⁶

Die von den Landtagen eingesetzten Verfassungsausschüsse konnten sich bei ihren Beratungen zumeist auf mehrere Verfassungsentwürfe verschiedener Gruppen und Parteien stützen.⁴⁷ Bei den Beratungen standen neben Universitätsprofessoren⁴⁸ auch einige Landesregierungen⁴⁹ der "alten" Länder hilfreich zur Seite. Die Entwürfe⁵⁰ wurden

⁴¹Kanther S. 23

⁴²Kanther S. 25

⁴³z.B.: Recht auf Arbeit (Art 27 I), Wohnraum (Art.25 I), soziale Sicherung (Art.23 II), Recht auf politische Mitwirkung der Bürgerbewegungen (Art.38 I)

⁴⁴Kanther S. 26

⁴⁵Kanther S. 26

⁴⁶Bönninger Demokratie und Recht 1991, 394, 397; Kanther S. 26; Will Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 467, 488

⁴⁷Am Beispiel Sachsen: "Gohrische Entwurf" vom 05.08.1990 der "Gemischten Kommission Sachsen/Baden Württemberg" sowie dessen zweite Fassung vom Oktober 1990; Entw. der "Gruppe der 20" vom 29./30. März 1990; Entw. vom 01.11.1990 der Gruppe der Hochschullehrer der Leipziger Universität; Entw. der Arbeitsgruppe des Bezirkstages Dresden vom 19.03.1990 und Entw. der Räte der Bezirke Dresden, Leipzig, Karl-Marx-Stadt vom 18.04.1990, die an die Landesverfassung von 1947 anknüpfen;

⁴⁸z.B.: Für Mecklenburg-Vorpommern: Prof. Dr. Starck (Göttingen) und Prof.Dr. von Mutius (Kiel); Für Sachsen: Prof. Dr. Mangoldt (Tübingen) und Prof. Dr. Schneider (Hannover); Für Thüringen: Prof. Dr. Riege (Jena)

⁴⁹z.B.: Sachsen mit Baden Württemberg und Bayern; Sachsen-Anhalt mit Niedersachsen; Thüringen mit Rheinland-Pfalz und Hessen; Brandenburg mit Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen; Mecklenburg-Vorpommern mit Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen

⁵⁰zu unberücksichtigt gebliebenen Vorstellungen in den Entwürfen:

stets vor der abschließenden Beratung im Landtag veröffentlicht,⁵¹ damit Bürger und Verbände hierzu Stellungnahmen abgeben konnten.⁵²

Als erstes verabschiedete der Brandenburgische Landtag am 14. April 1992 seine Verfassung, die zwei Monate später durch Volksentscheid⁵³ angenommen wurde. Sachsen⁵⁴ und Sachsen-Anhalt⁵⁵ folgten kurz danach, führten beide jedoch keine Volksentscheide durch.⁵⁶ Die Landtage von Mecklenburg-Vorpommern⁵⁷ und Thüringen⁵⁸ beschlossen zunächst *vorläufige* Verfassungen, die jeweils erst nach ihrer Billigung durch eine Volksabstimmung im Jahre 1994 endgültig in Kraft getreten sind.⁵⁹

Die Landtagsbeschlüsse ergingen jeweils mit einer 2/3 Mehrheit.⁶⁰ Volksentscheide wurden - wie oben dargelegt - nur in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen durchgeführt.

2. Teil: Verfassungsrechtliche Vorgaben

Nach Art. 28 Abs.1 S.1 GG muß die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den im Grundgesetz niedergelegten Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates entsprechen. Die einzuhaltenden Wahlrechtsgrundsätze sind in Art.28 Abs.1 S.2 GG niedergelegt.

Das Homogenitätsgebot aus Art.28 Abs.1 GG verlangt jedoch nicht die Konformität oder Uniformität mit dem Grundgesetz,⁶¹ sondern nur ein - im Bundesstaat unverzichtbares⁶² - *Mindestmaß*⁶³ an Homogenität. Da die Bundesländer selbst Staatsqualität besitzen,⁶⁴ berechtigt die Verfassungshoheit⁶⁵ der Länder zum Erlaß von eigenen

Wolf VR 1994, 117, 121

⁵¹Kanther S. 28 ff.; Starck ZG 1992, 1, 4

⁵²Berlit KJ 1992, 437, 440; Franke JöR 42 (1994), 111, 128 ff.

⁵³Flint Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 442, 456;

⁵⁴Landtagsbeschuß vom 26.05.1992; Verkündung am 27.05.1992; Inkrafttreten am 28.05.1992 (vgl. Art. 122 Abs.3 Sachsen)

⁵⁵Landtagsbeschuß vom 15.07.1992; Verkündung am 16.07.1992; Inkrafttreten am 17.07.1992 (vgl. Art.101 Abs.1 Sachsen-Anhalt)

⁵⁶Starck S.12

⁵⁷Landtagsbeschuß vom 23.05.1993

⁵⁸Landtagsbeschuß vom 25.10.1993

⁵⁹Mecklenburg-Vorpommern: Volksentscheid vom 12.06.1994 (Art. 80 Abs.1);

⁶⁰Brandenburg: 72 Ja, 11 Nein, 4 Enth.; Sachsen: 132 Ja, 15 Nein, 4 Enth.; Sachsen-Anhalt: 80 Ja, 19 Nein, 2 Enth.

⁶¹Feddersen DÖV 1992, 989, 991; Jarass / Pieroth - Pieroth Art.28 Rn.1; Sachs Thür. VBl. 1993, 121

⁶²Kersten DÖV 1993, 896

⁶³BVerfGE 36, 342, 361; Sachs Thür. VBl. 1993, 121; Wolf VR 1994, 117, 118

⁶⁴BVerfGE 36, 342, 360; Isensee Sächs.VBl.1994, 28, 30; Kersten DÖV 1993, 896 m.w.Nachw.

⁶⁵Dietlein Jura 1994, 57, 61; Franke JöR 42 (1994), 111, 139; Jarass / Pieroth - Pieroth Art. 28 Rn.1; Sachs Thür. VBl. 1993, 121; Sacksofsky NVwZ 1993, 235, 239; Stein - Dahnke S.119

Landesverfassungen. Die Bindung des Art. 28 Abs.1 GG besteht daher nur im Prinzipiellen und beläßt den Ländern einen weiten Gestaltungsspielraum.⁶⁶

Nach Art. 31 GG besteht ein Vorrang von Bundesrecht vor Landesrecht, so daß hiernach auch Landesverfassungsrecht durch *einfaches* Bundesrecht "gebrochen" werden kann.⁶⁷

Art. 142 GG sieht die Gültigkeit von Landesgrundrechten vor, welche mit den Artikeln 1 bis 18 des Grundgesetzes übereinstimmen.

3. Teil: Der Vergleich der Verfassungen

A. Präambel

Alle Verfassungen - außer der Saarländischen und Schleswig-Holsteinischen - setzen dem eigentlichen Verfassungstext eine Präambel bzw. einen Vorspruch⁶⁸ voran.

Viele von ihnen nehmen - neben der Feststellung der erfolgten Bestätigung der Verfassung durch das Volk⁶⁹ - Bezug auf die langjährige Geschichte und Tradition des Landes.⁷⁰ Hierbei wird auch an die Diktatur der Nationalsozialisten⁷¹ und die kommunistische Gewaltherrschaft⁷² erinnert. Die Sächsische Verfassung hat hierzu eine bemerkenswerte, aber auch umstrittene Formulierung gefunden, wobei unter anderem auch der *eigenen* Schuld an der Vergangenheit gedacht wird. Dieses wurde von Bürgern kritisiert,⁷³ welche hierin eine kollektive Schuldzuweisung für das kommunistische Regime an alle Sachsen sahen. Dieser Vorwurf wird von *Steffen Heitmann*⁷⁴ abgelehnt, der in der Formulierung keine persönliche Schuldzuweisung sieht. Vielmehr diene sie dazu, das "[erschreckende] Defizit an Schuldbewußtsein und Schuldbekentnis" abzubauen und stelle zugleich einen notwendigen Appell an das "sittliche und politische

⁶⁶Badura, Die polit. Meinung 1994, 57, 58; Sacksofsky NVwZ 1993, 235, 239; Sommer, Arbeit und Recht 1992, 291, 292

⁶⁷Badura, Die polit. Meinung 1994, 57, 58; Dietlein Jura 1994, 57, 61; Feddersen DÖV 1992, 989, 991; Sommer, Arbeit und Recht 1992, 291, 292

⁶⁸Als "Vorspruch" bezeichnet in: Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz

⁶⁹Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Thüringen

⁷⁰z.B. Bayern: " ... eingedenk [der] mehr als tausendjährigen Geschichte ..."

⁷¹so in: Bayern, Bremen, Sachsen, Thüringen

⁷²so in: Sachsen, Thüringen

⁷³so der Hinweis von Heitmann Sächs.VBl. 1993, 2, 6

⁷⁴Heitmann Sächs.VBl. 1993, 2, 6

Verantwortungsbewußtsein" dar. Mit einer solchen - leider jedoch nicht der einzig möglichen - Interpretation wird man sicherlich der Rolle der oppositionellen Bürgerbewegungen in der DDR gerecht. Festzustellen bleibt, daß diese gewagte Formulierung in den deutschen Verfassungen ihres gleichen sucht.

Drei Präambeln der "neuen" Länderverfassungen⁷⁵ erinnern auch an die erfolgreiche friedliche Revolution vom Herbst 1989.

In einem überwiegenden Teil der Verfassungen⁷⁶ wird die Verantwortung vor Gott hervorgehoben. In den "neuen" Ländern geschieht dies allerdings nur in Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Fast alle Präambeln beinhalten ein Bekenntnis zur Menschenwürde, dem Frieden, der Freiheit und der Demokratie. Der Schutz der Umwelt wird vor allem in den Verfassungsvorsprüchen der "neuen" Länder hervorgehoben.⁷⁷

Die Berliner Verfassung äußert in dem Vorspruch den Wunsch, "die Hauptstadt eines neuen geeinten Deutschlands zu bleiben."

B. Grundrechte und Staatsziele

Die Verfassungen, insbesondere die der "neuen" Länder, enthalten neben Grundrechten auch eine große Anzahl von Staatszielen. Bevor auf die einzelnen Themen eingegangen wird, soll eine Abgrenzung der Staatsziele von den Grundrechten vorgenommen werden.

I. Abgrenzung

Grundrechte sind subjektiv öffentliche Rechte des einzelnen gegen den Staat.⁷⁸ Als subjektives Recht sind sie also von jedermann einklagbar.⁷⁹ Grundrechte ergeben sich - insbesondere als Abwehrrechte - aus der Verfassung und begrenzen staatliches Handeln. Gemäß Art.1 Abs.3 GG binden die Grundrechte alle drei Gewalten als unmittelbar geltendes Recht.

Vor allem in den "neuen" Ländern wurden eine große Anzahl von Staatszielen mit in die Verfassungen aufgenommen. Auch Staatsziele

⁷⁵Brandenburg, Sachsen, Thüringen

⁷⁶Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen und zum Vergleich auch im Grundgesetz

⁷⁷Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen ("Bewahrung der Schöpfung"), Sachsen-Anhalt, Thüringen aber auch in Hamburg, wo Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nicht gesondert im Verfassungstext als Staatsziel aufgeführt wird.

⁷⁸Jarass / Pieroth - Jarass Vorb. vor Art.1 Rn.5; Art. 1 Rn.14

⁷⁹Jarass / Pieroth - Jarass Art. 1 Rn.14

stellen *verbindliches* Verfassungsrecht⁸⁰ dar. Sie schreiben der Staats-tätigkeit die *fortdauernde Beachtung* oder Erfüllung bestimmter sachlich umschriebener Aufgaben vor.⁸¹ Der wesentliche Unterschied zu den Grundrechten liegt jedoch darin, daß Staatsziele nur eine *objektiv-rechtliche* Wirkung⁸² entfalten und als solche nicht einklagbar sind.⁸³

Im Ergebnis gilt das gleiche auch für soziale Grundrechte, deren Wort-laut ("Recht auf ...") zwar auf eine subjektive Wirkung schließen lassen könnte. Die Abgrenzung zu den Staatszielen wird nicht einheitlich beant-wortet.⁸⁴ Die dogmatische Einordnung bedarf hier jedoch keiner end-gültigen Klärung, zumal "materiell keine wesentlichen Unterschiede [bestehen]."⁸⁵ Die ganz h.M. - und dies ist vor allem von Bedeutung - mißt sowohl den Staatszielen, als auch den sozialen Grundrechten aus-schließlich objektiv-rechtlichen Charakter bei.⁸⁶

Der objektiv-rechtliche Charakter von Staatszielen wird in den Verfass-ungen von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in einem eigenen Artikel klargestellt.⁸⁷ Der Vorbehalt des Möglichen⁸⁸ wird hierin durch die gewählte Formulierung, wonach die Staatsziele "*nach Kräften* anzu-streben"⁸⁹ sind, zum Ausdruck gebracht. Die Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern⁹⁰ hat einen eigenen Abschnitt für die Staatziele gebildet, wodurch diese klar von den Grundrechten getrennt werden.

In der Brandenburger Verfassung wird eine solche Differenzierung be-dauerlicher Weise nicht vorgenommen. Hier heißt der 2. Hauptteil der Verfassung "Grundrechte *und* Staatsziele." Die darauffolgenden Abschnitte stellen allein eine thematische Gliederung dar, so daß sich

⁸⁰Klein - Merten S.80; Vitzthum VBIBW 1991, 404, 405; Vogelgesang DÖV 1991, 1045, 1050

⁸¹Badura, Die polit. Meinung 1994, 57, 60; Kutscha ZRP 1993, 339, 342; Vitzthum VBIBW 1991, 404, 405; Vogelgesang DÖV 1991, 1045, 1050

⁸²Klein - Merten S.79; Vitzthum VBIBW 1991, 404, 405

⁸³Vitzthum VBIBW 1991, 404, 406; Vogelgesang DÖV 1991, 1045, 1050

⁸⁴Bsp.: "Recht auf Arbeit" ist nach Auffassung von Kanther (S.157) ein Staatsziel, wohingegen Vitzthum (VBIBW 1991, 404, 405) dies zu den sozialen Grundrechten zählt. Ebenso: "Recht auf Wohnung": Kanther S. 199 (Staatsziel) <-> Vitzthum, VBIBW 1991, 404, 405 (soz. GrundR); Zum Abgrenzungsproblem ausdrücklich auch: Vogelgesang DÖV 1991, 1045, 1050

⁸⁵Vogelgesang DÖV 1991, 1045, 1050

⁸⁶HbdStR Bd. 5 - Murswiek § 112 Rn.52; Kutscha ZRP 1993, 339, 341; Vitzthum VBIBW 1991, 404, 405; Vogelgesang DÖV 1991, 1045, 1050

⁸⁷Art. 13 Sachsen; Art. 3 Abs.3 Sachsen-Anh.; Art. 43 Thür.

⁸⁸HbdStR Bd. 5 - Murswiek § 112 Rn.57

⁸⁹Art. 13 Sachsen; Art. 3 Abs.3 Sachsen-Anh.; Art. 43 Thür.

⁹⁰Grundrechte: Art. 5 - 10 ; Staatsziele: Art. 11 - 19 Meckl.Vorp.

Staatsziele und Grundrechte im 2. Hauptteil nacheinander abwechseln.⁹¹ Diese, dem juristischen Laien nicht klar erkennbare, Systematik sorgt für eine unnötige Unsicherheit bei den Bürgern: Die Verfassungserwartungen der Bevölkerung entsprechen nicht mehr der Verfassungsrealität !

II. Einzelne Themen

1. Arbeit

Bereits Art. 163 der Weimarer Reichsverfassung (WRV),⁹² als auch die zunächst in der SBZ geltenden Länderverfassungen⁹³ und die Verfassung der DDR⁹⁴ von 1968/74 sahen ein "Recht auf Arbeit" vor.

Das Grundgesetz hat hingegen hierauf verzichtet. Inhaltlich ergibt sich ein solches Recht jedoch aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs.1 und Art. 28 Abs.1 GG), welches den Staat zu einer aktiven Vollbeschäftigungspolitik auffordert.⁹⁵ Zu deren näheren Konkretisierung⁹⁶ ist vor allem der einfache Gesetzgeber aufgerufen.

Mittlerweile haben zwölf der sechzehn Bundesländer das Staatsziel "Arbeit" in ihre Verfassungen mit aufgenommen.⁹⁷ Nur die vier westlichen Bundesländer Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein führen dieses Staatsziel nicht gesondert auf.

Aufgrund der derzeitigen hohen Arbeitslosigkeit ist die Auslegung dieses Staatsziels von besonders großer Bedeutung für die Bevölkerung, Parlamente und Regierungen.

Die Intensität der Formulierungen zum Staatsziel "Recht auf Arbeit" ist in den einzelnen Verfassungen sehr unterschiedlich. In Nordrhein-Westfalen heißt es ohne Einschränkung: "Jedermann hat ein Recht auf Arbeit" (Art. 24 Abs.1 S.3). Nur aus der - dem juristischen Laien nicht

⁹¹Bsp.: "Recht auf Arbeit" (Art.48) als Staatsziel und darauf - noch im selben Abschnitt - Berufsfreiheit (Art.49) als Grundrecht;

⁹²Art. 163 WRV:"Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben."

⁹³Vitzthum VBIBW 1991, 404, 408

⁹⁴Art. 24 Abs.1 S.2 DDR:"Das Recht auf Arbeit und die Pflicht zur Arbeit bilden eine Einheit"; hierzu: Dietlein, Grundrechte S. 127; M / D - Scholz Art.12 Rn.44

⁹⁵Kanther S. 157; M / D - Scholz Art.12 Rn.45

⁹⁶Jarass / Pieroth - Jarass Art. 20 Rn.73 und 84; M / D - Scholz Art.12 Rn.45

⁹⁷Art. 166 Bay. ; Art. 12 Abs.1 S.1 und 2 Berl.; Art. 48 Abs.1 Bbg.; Art. 8 S.1 Brem.; Art. 28 Abs.2 Hess.; Art. 17Abs. 1 Meckl.Vorp.; Art. 24 Abs.1 S.3 NRW; Art. 53 Abs.2 Rhl.Pflz.; Art. 45 S.2 Saarl.; Art. 7 Abs.1 Sachsen; Art.39 Sachsen-Anh.; Art. 36 Thür.

ohne weiteres erkennbaren - systematischen Stellung ergibt sich, daß es sich hierbei nicht um ein subjektiv-einklagbares Recht handelt.⁹⁸ Andere Bundesländer verdeutlichen den objektiv-rechtlichen Charakter, indem abgeschwächte Formulierungen⁹⁹ verwandt werden oder der Zusatz "im Rahmen [der] Kräfte [des Landes]"¹⁰⁰ erfolgt.

Der objektiv-rechtliche Charakter hätte zudem dadurch gekennzeichnet werden können, daß das "Recht auf Arbeit" - wie in Sachsen und Thüringen geschehen¹⁰¹ - ausdrücklich als "Staatsziel" bezeichnet wird oder zumindest die Abschnittsüberschrift die Abgrenzung von Grundrechten und Staatszielen klar erkennbar werden läßt.¹⁰²

Berlin, Brandenburg und Thüringen nennen gleichzeitig auch mögliche Maßnahmen, die zur Verwirklichung des Staatszieles beitragen sollen: Danach wird eine Politik der Vollbeschäftigung,¹⁰³ der Wirtschaftslenkung¹⁰⁴ und Arbeitsförderung¹⁰⁵ angestrebt. Ferner soll das Land berufliche Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen¹⁰⁶ ergreifen. Diese und weitere - insbesondere in der Brandenburger Verfassung hervorgehobenen - Begleitrechte wiederholen jedoch nur bereits geltendes einfaches *Bundesrecht*¹⁰⁷ und gewähren mithin in der Praxis keinen weitergehenden Schutz.

Angesichts der z.Zt sehr hohen Arbeitslosigkeit mag die Festschreibung eines "Rechtes auf Arbeit" als sehr lobenswert erscheinen. Das gesteckte Ziel wird in einer Marktwirtschaft jedoch nur sehr schwer - und auf keinen Fall in nächster Zukunft - erreichbar sein ! Folglich führt dies zu einem Auseinanderklaffen von Verfassungsversprechen und Verfassungsrealität, der zu einem Vertrauensverlust der Bürger in ihre Verfassung führt.

⁹⁸HbdStR Bd. 5 - Murswiek § 112 Rn.52; Kutscha ZRP 1993, 339, 342

⁹⁹Art. 17 Abs.1 Meckl.Vorp.:"Das Land *trägt* zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen *bei* "; Art.39 Abs.2 Sachsen-Anh.:"Das Land *wirkt* im Rahmen seiner Zuständigkeit darauf *hin* [...]"

¹⁰⁰Art.48 Abs.1 Bbg.

¹⁰¹Art.7 Abs.1 (am Ende) Sachsen:"Das Land erkennt das Recht [...] auf Arbeit [...] als Staatsziel an."; Art.36 S.2 Thür.:"Zur Verwirklichung dieses Staatsziels [...]"

¹⁰²so in: Meckl.Vorp.(III.) und Sachsen-Anh. (Dritter Abschnitt)

¹⁰³Art.12 Abs.1 S.2 Berl.;Art.48 Abs.1 Bbg.

¹⁰⁴Art.12 Abs.1 S.2 Berl.;

¹⁰⁵Art.48 Abs.1 Bbg.; Art.36 S.2 Thür.

¹⁰⁶Art 48 Abs.2 S.2 Bbg.; Art.36 S.2 Thür.

¹⁰⁷z.B.: Lohngleichheit von Frauen und Männern (Art.48 Abs.3 S.2 Bbg.) in § 611 a BGB; Kündigungsschutz (Art.48 Abs.4 Bbg.) im Mutterschutzgesetz, Kündigungsschutzgesetz und Schwerbehindertengesetz

2. Wohnung

Das Recht auf Wohnung weist gewisse Ähnlichkeiten mit dem oben genannten Recht auf Arbeit auf, weshalb es auch in vielen Verfassungen in dessen systematischer Nähe¹⁰⁸ zu finden ist. Es hat ebenso rein objektiv-rechtlichen Charakter¹⁰⁹ und war gleichfalls in der Verfassung der DDR¹¹⁰ verankert. Desweiteren ergibt sich wiederum aus dem Sozialstaatsprinzip, Art.20 Abs.1 und Art.28 Abs.1 GG, der Auftrag an den Staat, für ausreichenden Wohnraum zu sorgen.¹¹¹

Alle Verfassungen der "neuen" Bundesländer¹¹² kennen dieses Staatsziel, wohingegen nur drei der "alten" Länder - Bayern,¹¹³ Berlin¹¹⁴ und Bremen¹¹⁵ - das "Recht auf Wohnraum" aufführen.

Zunächst ist auffällig, daß in Bayern und Bremen nur Bewohner des *eigenen* Landes geschützt werden sollen,¹¹⁶ wobei dies in anderen Verfassungen ausdrücklich als Jedermannrecht¹¹⁷ ausgestaltet ist. Im Gegenzug schützt Bayern als einziges Land kinderreiche Familien in einer gesonderten Vorschrift.¹¹⁸ Drei der Verfassungen der "neuen" Länder sichern im Notfall ein Obdach.¹¹⁹

Wiedereinmal hat Brandenburg die ausführlichste Regelung getroffen: Neben der auch in vier anderen Ländern angesprochenen Wohnungsbauförderung,¹²⁰ will die Brandenburger Verfassung auch ein besonderen Mieterschutz gewähren. Danach darf die Räumung einer Wohnung nur dann vollzogen werden, wenn ausreichender Ersatz- wohnraum zur Verfügung steht (Art. 47 Abs.2 S.1). Es wird sogar ein Abwägungskriterium genannt, welches zur besonderen Berücksichtigung der Bedeutung der Wohnung führen soll.¹²¹ In der Literatur¹²²

¹⁰⁸Art. 47 und 48 Bbg.; Art.17 Abs.1 und Abs.3 Meckl.Vorp.; Art.7 Abs.1 Sachsen; Art.39 und 40 Sachsen-Anh.

¹⁰⁹Dietlein, Grundrechte S. 146 f.; Vitzthum VBIBW 1991, 404, 410 f.

¹¹⁰Dietlein, Grundrechte S. 146 Fußnote 124: Art. 37 Abs.1 S.1 Verf. DDR 1968/74 sowie Art.26 Abs.2 Verf. DDR 1949

¹¹¹Jarass / Pieroth - Jarass Art. 20 Rn. 76

¹¹²Art. 47 Bbg.; Art.17 Abs.3 Meckl.Vorp.; Art.7 Abs.1 Sachsen; Art. 40 Sachsen-Anh.; Art.15 f. Thür.

¹¹³Art.106 und 125 Abs.3 Bay.

¹¹⁴Art.19 Abs.1 Berl.

¹¹⁵Art.14 Abs.1 Brem.

¹¹⁶Art.106 Abs.1 Bay.:"Jeder Bewohner Bayerns [...]"; Art.14 Abs.1 S.1 Brem.

¹¹⁷Art.19 Abs.1 Berl.; Art.17 Abs.3 S.1 Meckl.Vorp.; Art.7 Abs.1 Sachsen

¹¹⁸Art. 125 Abs.3 Bay.

¹¹⁹Art.17 Abs.3 S.3 Meckl.Vorp.; Art.40 Abs.2 Sachsen-Anh.; Art. 16 Thür.

¹²⁰Art.106 Abs.2 Bay.; Art.47 Abs.1 Bbg.; Art.17 Abs.3 S.2 Meckl.Vorp.; Art.40 Abs.1 Sachsen-Anh.; Art.15 S.2 Thür.

¹²¹Art.47 Abs.2 S.2 Bbg.

¹²²Dietlein, Grundrechte S. 147 ff.; Kanther S. 199 f.

wird die Auffassung vertreten, daß diese Räumungsschutzklausel wegen Verstoßes gegen Bundesrecht¹²³ nach Art.31 GG nichtig sei.

Das in den Landesverfassungen geregelte "Recht auf Wohnung" stimmt zum größten Teil mit bundesrechtlichen Normen¹²⁴ überein, weshalb es auch entbehrlich wäre.

3. Umweltschutz

Die Bedeutung des Umweltschutzes hat in den letzten Jahren stark zugenommen, so daß sich mittlerweile alle Parteien - gleich welcher Couleur - intensiv mit diesem Thema auseinandersetzen. Insbesondere die staatliche Mißachtung der natürlichen Lebensgrundlagen in der DDR hat zu einer katastrophalen Schädigung der Natur geführt,¹²⁵ weshalb es bei der Ausarbeitung der Verfassungen in den "neuen" Ländern ein Anliegen aller Parteien war, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen besonders zu berücksichtigen.

Den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen haben sich alle 16 Bundesländer zum Ziel gesetzt.¹²⁶ Die Bestimmungen in den Ländern unterscheiden sich jedoch ganz erheblich in Umfang und in ihren Inhalten: Die meisten "alten" Länder haben nur eine sehr kurze und meist auch recht schwache Formulierung¹²⁷ gefunden. So widmen Hamburg¹²⁸ und Niedersachsen¹²⁹ diesem Thema - als einzige Bundesländer - keinen gesonderten Artikel, sondern nehmen hierauf nur in der Präambel oder in der Staatsfundamentalnorm Bezug. In Rheinland-Pfalz heißt es schlicht: "Der Staat nimmt die Denkmäler [...] der Natur sowie die Landschaft in seine Obhut und Pflege."¹³⁰ Auf Detailregelungen wird hier gänzlich verzichtet.

Etwas ausführlicher sind die Bestimmungen in Bremen¹³¹ und im Saarland,¹³² wohingegen Bayern in Art. 141 einen ins Detail gehenden Schutz festschreibt. Hier werden die einzelnen Schutzbestimmungen

¹²³§ 885 Abs.1 ZPO, wonach der Gerichtsvollzieher einen Schuldner aus dem Besitz zu setzen und den Gläubiger in den Besitz einzuweisen hat.

¹²⁴§§ 1 ff. Zweites WohnungsbauG; § 1 ff. WohngeldG

¹²⁵Kanther S. 72 m.w.Nachw.

¹²⁶Art. 86 BaWü; Art. 3 Abs.2 und 141 Bay.; Art. 21 a Berl.;

¹²⁷Art. 86 BaWü; Art.21a Berl.; Art.26 a Hess.; Art. 29 a NRW; Art.7 Schlesw.-Holst.

¹²⁸Vorspruch zur Hamburger Verfassung:" [...] Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates. [...]"

¹²⁹Art.1 Abs.2 Nds.:"Das Land Niedersachsen ist ein [...] dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichteter Rechtsstaat [...]"

¹³⁰Art. 40 Abs.3 S.1 Rhf.Pflz.

¹³¹Art. 11a Brem.

¹³²Art. 59 a Saarl.

genau aufgeführt, wie dies sonst nur in den Verfassungen der "neuen" Länder der Fall ist. Eine Besonderheit stellt hier das Recht des freien Zugangs zur Natur¹³³ dar, welches von drei der ostdeutschen Bundesländer¹³⁴ übernommen wurde und auch bundesrechtlich¹³⁵ geregelt ist. Gleichzeitig begründet die Bayerische Verfassung aber auch eine Bürgerpflicht zum pfleglichen Umgang mit der Natur und Landschaft.¹³⁶

Die Umwelt wird in allen ostdeutschen Bundesländern unter umfassenden Schutz gestellt. Auffällig ist die Verfassung Brandenburgs, die den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in einer ausführlichen Grundnorm mit *neun* Absätzen (Art. 39) niederlegt. Der Gedanke taucht zudem in mehreren anderen Vorschriften¹³⁷ wieder auf, so daß der Umweltschutz nicht nur in dem umfangreichen Art.39 ein Regelungsübergewicht¹³⁸ im Vergleich zu anderen Themen erhält, sondern sich wie ein "grüner Faden"¹³⁹ durch die gesamte Verfassung zieht. In ähnlicher Weise wird in der Sachsen-Anhaltinischen Verfassung verfahren,¹⁴⁰ wobei die Grundnorm, Art. 35, wesentlich knapper gehalten wurde. Die übrigen Verfassungen beschränken sich im wesentlichen auf eine Vorschrift.

Die weitere Ausgestaltung des Staatsziels mit seinen jeweiligen Detailregelungen wurde sehr unterschiedlich vorgenommen.

Gemeinsam ist allen Verfassungen der "neuen" Länder, daß - wie oben bereits für Bayern und das Saarland erwähnt - auch der einzelne Bürger mit in die Pflicht genommen wird, die Umwelt zu schützen.¹⁴¹

Ferner wird den Landes- und Kommunalbehörden die Erhebung und Dokumentation von Umweltdaten vorgeschrieben.¹⁴² Diese Pflicht - die sich in den westlichen Bundesländern in abgeschwächter Form nur aus einfachem Bundesrecht¹⁴³ ergibt - wird für sehr wichtig erachtet, was sicherlich darin begründet liegt, daß in der DDR Umweltdaten als Staatsgeheimnis galten.¹⁴⁴ Einhergehend mit dieser Regelung hat Jedermann

¹³³Art.141 Abs.3 Bay. u.a.mit der Möglichkeit der Einschränkung des Eigentumsrechtes

¹³⁴Art.40 Abs.3 Bbg.; Art.12 Abs.2 S.2 Meckl.Vorp.; Art.10 Abs.3 S.2 Sachsen

¹³⁵§ 14 Abs.1 Bundeswaldgesetz; § 23 Abs.1 Wasserhaushaltsgesetz

¹³⁶Art.141 Abs.3 S.2; so auch im Saarland (Art.59 a S.1) und

¹³⁷Art. 2 Abs.1; 28; 31 Abs.2; 40; 42 Abs.2; 43; 101 Abs.1 Bbg.

¹³⁸Kanther S. 92 Fußnote 567

¹³⁹Franke JöR 42 (1994), 111, 119

¹⁴⁰Art. 36 Abs.4; 39 Abs.2; 99 Abs.2 Sachsen-Anhalt

¹⁴¹Art.39 Abs.1 Bbg.; Art.12 Abs.3 S.1 Meckl.Vorp.; Art.10 Abs.1 S.1 Sachsen; Art.35 Abs.2 Sachsen-Anh.; Art.31 Abs.1 Thür.

¹⁴²Art.39 Abs.7 S.1 Bbg.

¹⁴³§§ 44 ff. BImSchG

¹⁴⁴Kanther S. 73

ein Recht auf Auskunft über die von den Ländern erhobenen, die Umwelt betreffenden, Daten.¹⁴⁵

Das Staatsziel "Umwelt" wird in der Verfassung Brandenburgs am ausführlichsten behandelt. Deren Art. 39 Abs.2 normiert ein über Art.2 Abs.2 GG hinausgehendes - in der Bundesrepublik einmaliges - sog. Umweltgrundrecht,¹⁴⁶ wonach die Gesundheit gegen Gefährdungen, die aus Veränderungen der natürlichen Lebensgrundlagen entstehen, geschützt werden soll.

Ferner ermöglichen Brandenburg¹⁴⁷ und Sachsen¹⁴⁸ die Verbandsklage für anerkannte Umweltverbände, worin kein Verstoß gegen Bundesrecht gesehen werden kann.¹⁴⁹

Darüberhinaus trifft die Verfassung des Landes Brandenburg weitere, bis ins Detail gehende, neuartige - in keinem anderen Land existierende - Regelungen: Zunächst soll die Entsorgung von hochgiftigen Abfällen, die nicht auf Brandenburger Gebiet entstanden sind, ausgeschlossen sein (Art.39 Abs.6). Einmal ganz davon abgesehen, daß hierin ein Verstoß gegen das Abfallgesetz vorliegt,¹⁵⁰ kann diese Vorschrift auch nicht befürwortet werden, da andere kleinere Länder auf eine solche Entsorgung angewiesen sein können. Die Länder sollten sich auch ihrer *gesamtstaatlichen* Verantwortung bewußt sein.

Ferner soll das Land Brandenburg darauf hinwirken, daß auf dem Landesgebiet keine ABC-Waffen entwickelt, hergestellt oder gelagert werden.¹⁵¹ Dies ergibt sich ohnehin schon aus internationalen Verträgen.¹⁵² Darüberhinaus soll das Land anstreben, militärisch genutzte Liegenschaften verstärkt einer zivilen Nutzung zuzuführen.¹⁵³

Im Bereich des Umweltschutzes unterscheiden sich die Verfassungen der "neuen" und "alten" Länder - vermutlich aus den negativen Umwelt-erfahrungen in der DDR resultierend - im wesentlichen durch die sehr viel

¹⁴⁵Art.39 Abs.7 S.3 Bbg.; Art.6 Abs.3 Meckl.Vorp. ; Art.34 Sachsen; Art 6 Abs.2 Sachsen-Anh.; Art. 33 Thür.

¹⁴⁶Kanther S. 188

¹⁴⁷Art. 39 Abs.8 Bbg.

¹⁴⁸Art. 10 Abs.2 Sachsen

¹⁴⁹Kanther S. 192: Weder Verstoß gegen Art. 19 Abs.4 GG, § 29 BNaturSchG oder gegen § 42 Abs.2 VwGO;

¹⁵⁰Kanther S. 189: Verstoß gegen §§ 6,12,13 AbfG

¹⁵¹Art. 39 Abs.9 Bbg.

¹⁵²Kanther S. 179 m.Nachw.

¹⁵³Art. 40 Abs.5 Bbg.

detaillierteren Normierungen in Ostdeutschland. Hierfür bestehen jedoch meist ohnehin bundesrechtliche Regelungen.

4. Datenschutz

Nach den Erfahrungen der Bürger in der DDR, deren politische Einstellung und Privatleben in den letzten 40 Jahren durch die "Stasi" akribisch genau überwacht wurde, bestand das besondere politische Bedürfnis, den Datenschutz nicht nur durch das Bundes- und die Landesdatenschutzgesetze zu gewährleisten. Vielmehr wollten die Bürger - aus nachvollziehbaren Gründen - datenschutzrechtliche Bestimmungen ausdrücklich in ihrer Landesverfassung lesen.¹⁵⁴

In den "alten" Bundesländern wurde hingegen nur in Berlin,¹⁵⁵ Nordrhein-Westfalen¹⁵⁶ und im Saarland¹⁵⁷ ein Recht auf Datenschutz in sehr knapper Form gesondert in die Verfassung aufgenommen. Hiermit wird jedoch lediglich die Rechtsprechung des BVerfG¹⁵⁸ wiederholt und die bestehenden Landesdatenschutzgesetze bestätigt.

Die Garantien in den "neuen" Ländern sind an die Formulierungen des BVerfG zum Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1 ff.) angelehnt. Danach gewährleistet das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs.1 i.V.m. Art. 1 Abs.1 GG "die Befugnis des einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Dieses Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist [jedoch] nicht schrankenlos gewährleistet."¹⁵⁹ Deshalb sehen die Landesverfassungen vor, daß Einschränkungen im überwiegenden Allgemeininteresse¹⁶⁰ zulässig sind. Teilweise wird - über bundesrechtliche Regelungen hinausgehend¹⁶¹ - die freiwillige und ausdrückliche Zustimmung¹⁶² oder die spätere Kenntnisnahme¹⁶³ des Betroffenen verlangt.

Alle Verfassungen der "neuen" Bundesländer sehen zudem auch einen Landesdatenschutzbeauftragten vor,¹⁶⁴ der vom Landtag gewählt wird;

¹⁵⁴Kanther S. 43 mit Hinweis auf den Abg. Geißler NF/GR/DJ, Thür. Prot. Verf. Ausschuß, 6. Sitzung von 6.3.1992 S.59

¹⁵⁵Art. 21 b Berl.; Den Datenschutzbeauftragten erwähnt die Verfassung nicht gesondert.

¹⁵⁶Art. 4 Abs.2; 77 a (Landesbeauftragter für den Datenschutz)

¹⁵⁷Art. 2 S.2 und 3 Saarl.; ebenfalls ohne Erwähnung des Datenschutzbeauftragten

¹⁵⁸BVerfGE 65, 1, 41 ff.

¹⁵⁹BVerfGE 65, 1, 43

¹⁶⁰Art. 11 Abs.2 S.1 Bbg.; Art. 6 Abs.2 Meckl.Vorp. ;

¹⁶¹vgl. Kanther S. 164

¹⁶²Art. 11 Abs.1 S.2 Bbg.; Art.33 S.2 Sachsen

¹⁶³Art.11 Abs.2 S.2 Bbg.

¹⁶⁴Art. 74 Abs.1 Bbg.; Art. 37 Meckl.Vorp. ; Art. 57 Sachsen; Art. 63 Sachsen-Anh.; Art. 69 Thür.

zum Teil wird seine grundsätzliche Unabhängigkeit ausdrücklich hervorgehoben.¹⁶⁵ Die Dienstaufsicht übt - anders als im Bund¹⁶⁶ - nicht der Innenminister, sondern der Landtagspräsident¹⁶⁷ aus. Hierdurch wird die Bindung an das vom Volk gewählte Parlament verstärkt.

Das Recht auf Datenschutz in den "neuen" Ländern muß im Hinblick auf die Erfahrungen mit der "Stasi" als sehr sinnvoll gewertet werden. Eine Notwendigkeit, dies in allen westlichen Ländern zu übernehmen, besteht jedoch, angesichts der Rechtsprechung des BVerfG und der existierenden Landesdatenschutzgesetze, nicht.

5. Allgemeine Akteneinsicht für Jedermann

Ein allgemeines Akteneinsichtsrecht für Jedermann kennt nur die Brandenburgische Verfassung (Art. 21 Abs.4). Dieses Recht erstreckt sich grundsätzlich auf sämtliche Unterlagen der Behörden des Landes und der Kommunen.¹⁶⁸ Im Endeffekt bleibt hiervon jedoch nur wenig übrig,¹⁶⁹ da derselbe Artikel gleichzeitig weitreichende Einschränkungsmöglichkeiten nennt: Zum einen gilt das Recht nur "nach Maßgabe der Gesetze", zum anderen dürfen keine "überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen." Die hierauf zutreffenden Einschränkungsmöglichkeiten sind groß,¹⁷⁰ weshalb man sich fragen muß, worin der Sinn eines solchen Akteneinsichtsrechts liegt, wenn der Bürger letztendlich nicht mehr Rechte hat als ohne diese Regelung.

6. Politische Mitwirkungsrechte

Die Verfassungen von Brandenburg und Thüringen greifen einen Vorschlag des Runden Tisches¹⁷¹ auf und gewährleisten das Recht auf politische Mitgestaltung.¹⁷² Beide Verfassungen erwähnen hierbei auch ausdrücklich die Bürgerbewegungen.¹⁷³ Dabei wird ihnen in Brandenburg ein Recht auf Informationen und auf Vorbringen ihrer Anliegen eingeräumt.

Man mag, angesichts des Versagens der SED sowie der Blockparteien in der DDR und die dem gegenüberstehende herausragende Bedeutung der

¹⁶⁵Art. 74 Abs.1 S. 4 Bbg.; Art. 37 Abs.2 S.1 Meckl.Vorp. ;

¹⁶⁶§ 22 Abs.5 S.2 BundesDSG

¹⁶⁷Art. 74 Abs.1 S.3 Bbg.

¹⁶⁸Kanther S. 155

¹⁶⁹Mangoldt S.34

¹⁷⁰vgl. hierzu Kanther S. 156

¹⁷¹Art. 21 des Verfassungsentwurfes DDR des Runden Tisches

¹⁷²Art. 21 Bbg.; Art. 9 Thür.

¹⁷³Art. 21 Abs.2 S.1 Bbg.("Bürgerinitiativen"); Art. 9 S.2 Thür.

Bürgerbewegungen, für diese Regelung Verständnis haben.¹⁷⁴ Allerdings wäre auch eine Erwähnung der Parteien in dieser Norm angebracht gewesen.

7. Integration von behinderten und älteren Menschen

Ein Staatsziel, welches das Land verpflichtet, für die "Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen,"¹⁷⁵ findet sich nur in den Verfassungen der "neuen" Länder.¹⁷⁶ Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt nehmen zusätzlich ältere Menschen in diesen Personenkreis mit auf.

Eine solche Verpflichtung ergibt sich - wie das BVerfG ausführt - allerdings auch aus dem Sozialstaatsprinzip,¹⁷⁷ wonach sich die "staatliche Gemeinschaft [...] bemühen [muß, diese Personen] soweit wie möglich in die Gesellschaft einzugliedern."¹⁷⁸ Darüberhinaus wird durch den 1994 eingefügten Art.3 Abs.3 S.2 GG eine Stärkung der Stellung behinderter Menschen erreicht.¹⁷⁹

8. Nationale Minderheiten und Volksgruppen

Bereits § 188 der Paulskirchenverfassung gewährleistete den "nicht deutsch redenden Volksstämmen Deutschlands [...] ihre volksthümliche Entwicklung." Auch Art.113 WRV enthielt eine besondere Bestimmung, welche die Rechte der "fremdsprachigen Volksteile des Reiches" schützte. Auch in der DDR war der Schutz von nationalen Minderheiten in der Verfassung enthalten.¹⁸⁰

Bis zum Inkrafttreten der Verfassungen in den "neuen" Ländern sah allein die Schleswig-Holsteinische Verfassung einen Schutz für nationale Minderheiten und Volksgruppen vor, hier insbesondere der dänischen und friesischen (Art. 5). Nun ist ein solcher Schutz, der sich vorwiegend auf die Rechte der Sorben bezieht, auch Bestandteil nahezu aller Verfassungen der "neuen" Länder.¹⁸¹ Besonders detailliert ist wieder die Brandenburger Regelung, die in fünf Absätzen u.a. die kulturelle

¹⁷⁴Simon § 22 Rn.5; Stein - Dahnke S.126

¹⁷⁵so die Formulierung in Brandenburg, Art. 12 Abs.4

¹⁷⁶Art. 12 Abs.2 und Abs.4 Bbg.; Art. 17 Abs.2 S.1 Meckl.Vorp.; Art. 7 Abs.2 Sachsen; Art. 38 Sachsen-Anh.; Art. 2 Abs.4 Thür.

¹⁷⁷Jarass / Pieroth - Jarass Art. 20 Rn.75

¹⁷⁸BVerfGE 40, 121, 133

¹⁷⁹Jarass / Pieroth - Jarass Art. 3 Rn.79

¹⁸⁰Art.11 Verfassung der DDR von 1949 bzw. Art.40 der Verfassung von 1968/74

¹⁸¹Art. 25 Abs.1 Bbg.; Art. 18 Meckl.Vorp.; Art. 5 und 6 Sachsen; Art.37 Sachsen-Anh.; die Thüringische Verfassung enthält keinen speziellen Minderheitenschutz;

Eigenständigkeit,¹⁸² die Sprache¹⁸³ und die Mitwirkung sorbischer Vertreter bei der Gesetzgebung¹⁸⁴ sichert.

9. Asyl

Die Verfassungen von Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und - als einziges der "neuen" Länder - Brandenburg enthalten Bestimmungen zum Asylrecht.¹⁸⁵ In Brandenburg und Rheinland-Pfalz heißt es - die Grundgesetzänderung von September 1993 unbeachtet lassend - weiterhin schlicht: "Politisch Verfolgte genießen Asylrecht." Ferner verbietet die Brandenburgische Verfassung - in Wiederholung von Bundesrecht¹⁸⁶ - die Auslieferung oder Abschiebung in Länder, in denen die Gefahr von Todesstrafe oder Folter besteht.

10. Drittwirkung von Grundrechten

Ob Grundrechte auch *unmittelbar* in Privatrechtsbeziehungen gelten, ist umstritten. Anerkanntermaßen geht das Grundgesetz in Art.9 Abs.3 GG von einer unmittelbaren Drittwirkung aus.¹⁸⁷ In allen anderen Fällen entfalten die Grundrechte nach Auffassung der h.M.¹⁸⁸ nur eine mittelbare Wirkung, so vor allem über die Generalklauseln des Privatrechts.

Art. 5 Abs.1 der Brandenburger Verfassung sieht vor, daß "Grundrechte [...], soweit die Verfassung das bestimmt, auch Dritte als *unmittelbar* geltendes Recht [binden]." Hiermit wird ein Vorschlag vom Verfassungsentwurf des Runden Tisches¹⁸⁹ übernommen.

Vorschriften, welche die Bindung von Privatpersonen an Grundrechte vorsehen, sind die Art. 7 Abs.2 und Art. 42 Abs.1 der Brandenburger Verfassung.

Die sich aus Art.7 Abs.2 ergebende Pflicht zur Achtung der Menschenwürde des anderen folgt allerdings auch bereits aus Art.1 Abs.1 GG.¹⁹⁰

In Art. 42 Abs.1 S.1 wird das Recht auf freie Entfaltung wirtschaftlicher Eigeninitiative unter den Vorbehalt gestellt, daß der einzelne dabei "nicht

hierzu: HbdStR Bd. 8 - Murswiek § 201 Rn.23 ff.; dort auch zur Zahl der in Deutschland lebenden Minderheiten (Rn.33): 50 000 Dänen, 50 000 Nordfriesen, 70 000 Sorben, 70 000 Sinti und Roma

¹⁸²so auch in: Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein

¹⁸³so auch in: Sachsen

¹⁸⁴so auch in: Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (jeweils Unterschutzstellung der "politischen Mitwirkung")

¹⁸⁵Art. 105 Bay.; Art. 18 Bbg.; Art. 7 S.2 Hess.; Art. 16 Abs.2 RhL.Pflz.; Art. 11 Abs.2 Saarl.

¹⁸⁶§ 53 Abs.1 und 2 AusländerG

¹⁸⁷Jarass / Pieroth - Jarass Art. 9 Rn.32

¹⁸⁸BVerfGE 7, 198, 205 und 2.Leitsatz

¹⁸⁹Art. 40 Abs.1

¹⁹⁰v.Münch GGK - Kunig Art.1 Rn.27

gegen die Verfassung [...] verstößt", womit gleichzeitig die pauschale unmittelbare Drittwirkung der Verfassung im Bereich unternehmerischen Handelns angeordnet wird.¹⁹¹

Nach der Bundesverfassung gilt in diesem Bereich lediglich der Art.2 Abs.1 GG, der vor allem durch die verfassungsmäßige Ordnung eingeschränkt werden kann. Folglich schränkt Art.42 Abs.1 der Brandenburger Verfassung - wegen der pauschalen und unmittelbaren Festlegung auf die gesamte Verfassung - die Unternehmerinitiative im Vergleich zu Art.2 Abs.1 GG verstärkt ein.¹⁹²

11. Schutz vor grausamer Strafe

Die Brandenburgische und Sächsische Verfassung führen ferner den Schutz vor "grausamer, unmenschlicher, erniedrigender Behandlung oder Strafe" gesondert auf.¹⁹³ Dies ist - wenngleich auch durch Art.1 Abs.1 GG garantiert¹⁹⁴ - im Hinblick auf die schreckliche Behandlung von Oppositionellen in den DDR-Gefängnissen nur allzu verständlich.

12. Würde im Sterben

Die Verfassungen von Brandenburg und Thüringen spezifizieren die vom Grundgesetz garantierte Menschenwürde (Art. 1 Abs.1 GG), in dem sie ein Recht auf Würde im Sterben¹⁹⁵ aufnehmen. Hiermit folgen die beiden Verfassungen einer Anregung des Runden Tisches,¹⁹⁶ die mit den negativen Erfahrungen in den DDR-Krankenhäusern begründet wurde.¹⁹⁷ Dieses Recht wird kritisiert, da es angesichts der grundgesetzlichen Garantie¹⁹⁸ überflüssig sei und zudem im Sinne einer unzulässigen aktiven Sterbehilfe verstanden werden könne.¹⁹⁹

¹⁹¹Kanther S. 198

¹⁹²Art.42 Abs.1 Bbg. ist daher wegen unzulässiger Einschränkung eines Bundesgrundrechtes nichtig; vgl. Kanther S. 198

¹⁹³Art. 8 Abs.3 Bbg.; Art. 16 Abs.2 Sachsen

¹⁹⁴v.Münch GGK - Kunig Art.1 Rn.36 (S.114 f.)

¹⁹⁵Art. 8 Abs.1 S.1 Bbg.; Art. 1 Abs.1 S.2 Thür.

¹⁹⁶Rogner S.165; Vogelgesang DÖV 1991, 1045, 1048

¹⁹⁷Kanther S. 46

¹⁹⁸auch diese beinhaltet ein Recht auf Würde im Sterben: v.Münch GGK - Kunig Art.1 Rn.36 (S.113); Vogelgesang DÖV 1991, 1045, 1048

¹⁹⁹Kanther S. 200

C. Staatsorganisation

I. Grundlagen des Staates

Alle Verfassungen enthalten einen Abschnitt, der Aussagen zu den Grundlagen des Staates²⁰⁰ trifft. Die systematische Stellung dieses Abschnitts ist jedoch unterschiedlich: Die meisten - "alten" wie "neuen" - Länder stellen die Grundlagen an den Anfang der Verfassung²⁰¹ und betonen hierdurch die Bedeutung dieser grundlegenden Vorschriften; andere hingegen stellen die Grundrechte in den Vordergrund.²⁰²

Bis auf die drei "alten" Länder Berlin, Nordrhein-Westfalen, und Schleswig-Holstein bestätigen alle Länderverfassungen ausdrücklich die vom Homogenitätsgebot, Art. 28 Abs.1 GG, geforderten Grundsätze.²⁰³ Alle "neuen" Länder sowie Bayern, Bremen und Niedersachsen haben zusätzlich den - nun auch in Art. 20 a GG enthaltenen - Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen mit in die Staatsfundamentalnorm aufgenommen.

Nahezu alle Länderverfassungen stellen fest, daß die jeweiligen Länder ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland sind.²⁰⁴ Nur der Freistaat Bayern verzichtet auf diese ausdrückliche Erwähnung.

Die Trennung der Legislativen, Judikativen und Exekutiven - die Gewaltenteilung - wird von den meisten Verfassungen betont.²⁰⁵ Lediglich in Hamburg und Hessen wird dies jedoch bedauerlicher Weise nicht gesondert hervorgehoben.

²⁰⁰Art. 23-26 BaWü; Art. 1-12 Bay.; Art. 1-5 Berl.; Art. 1-4 Bbg.; Art. 64-68 Brem. ("Allgemeines"); Art. 1-5 Hamb.; Art. 64-66 Hess. ("Das Land Hessen"); Art. 67-69 Hess. ("Völkerrrechtliche Bindungen") und Art. 70-74 Hess. ("Staatsgewalt"); Art. 1-4 Meckl.Vorp. ("Staatsform"); Art. 1-3 Nds.; Art. 1-3 NRW; Art. 74-78 Rhl.Pflz.; Art. 60-62 Saarl.; Art. 1-4 bzw. -13 Sachsen; Art. 1-2 Sachsen-Anh.; Art. 1-3 bzw. -9 Schlesw.-Holst. ("Land und Volk"); Art. 44-47 Thür.

²⁰¹Art. 1 ff.Bay.; Art. 1 ff. Berl.; Art. 1 ff. Bbg.; Art. 1 ff. Hamb.; Art. 1 ff. Meckl.Vorp.; Art. 1 ff. Nds.; Art. 1 ff.NRW; Art. 1 ff. Sachsen; Art. 1 f. Sachsen-Anh.; Art. 1 ff. Schlesw.-Holst.

²⁰²Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen

²⁰³Art. 23 Abs.1 BaWü; Art. 1-3 Bay.; Art. 2 Abs.1 Bbg. (ohne "Republik"); Art. 65 Abs.1 Brem. (ohne "Rechtstaat"); Art. 3 Abs.1 Hamb. (ohne "Rep."); Art. 65 Hess.(ohne "Sozialstaat" und "Rechtsstaat"); Art. 2 Meckl.Vorp.; Art. 1 Abs. 2 Nds.; Art. 74 Abs. 1 Rhl.Pflz. (ohne "Rep." und "Rechtsstaat"); Art. 60 Abs.1 Saarl. (ohne "Rep."); Art. 2 Abs.1 Sachsen-Anh. (ohne "Rep."); Art. 44 Abs. 1 S.2 ("Rep." in "Freistaat" des S.1 enthalten)

²⁰⁴Art. 23 Abs.2 BaWü; Art. 1 Abs.2 Berl.; Art. 1 Abs.1 Bbg. (hier wird die Bindung an das Grundgesetz besonders hervorgehoben: Art.2 Abs.3 und 5 Bbg.) ; Art. 64 Brem.; Art.1 Hamb.; Art. 64 Hess.; Art. 1 Abs.2 Meckl.Vorp.; Art. 1 Abs.2 Nds.; Art. 1 Abs.1 S.1 NRW; Art. 74 Abs.1 Rhl.Pflz.; Art. 60 Abs.1 Saarl.; Art. 1 Abs.1 S.1 Sachsen; Art. 1 Abs.1 Sachsen-Anh.; Art.1 Schlesw.-Holst.; Art. 44 Abs.1 S.1 Thür.

²⁰⁵Art. 25 Abs.3 S.1-3 BaWü; Art. 5 Abs.1-3 Bay.; Art. 3 Abs.1 S.1 und 2 Berl.; Art. 2 Abs.4 S.1-3 Bbg.; Art. 67 Brem.; Art.3 Abs.1 S.2 Meckl.Vorp.; Art. 2 Abs.1 S.2 Nds.; Art. 3 Abs.1-3 NRW; Art. 77 Abs. 1 Rhl.Pflz.; Art. 61 Abs.2 Saarl.; Art. 3 Abs.2 S.1-3 Sachsen; Art. 2 Abs.2 Sachsen-Anh.; Art. 2 Abs.2 Abs. 2 und 3 Schlesw.-Holst.; Art. 47 Abs.1-3 Thür.

Hinsichtlich der in den Verfassungen gegebenen Definitionen des Staatsvolkes findet sich eine Besonderheit in Brandenburg. Dort heißt es in Art.3 Abs.3, daß "Angehörige anderer Staaten und Staatenlose mit Wohnsitz im Land Brandenburg [...] den Deutschen im Sinne des Grundgesetzes gleichgestellt [sind], soweit nicht diese Verfassung oder Gesetze etwas anderes bestimmen."

Ferner beinhalten einige Verfassungen besondere - den Präambeln ähnelnde - Hinweise auf die Verpflichtung zur Freiheit, dem Frieden und der Völkerverständigung.²⁰⁶ In Brandenburg wird eine positive Zusammenarbeit "insbesondere mit dem polnischen Nachbarn" angestrebt.²⁰⁷

II. Parlament

Die vom Volk gewählte Vertretung wird überwiegend als "Landtag" bezeichnet.²⁰⁸ In Berlin hingegen heißt das Parlament "Abgeordnetenhaus",²⁰⁹ in Bremen und Hamburg "Bürgerschaft".²¹⁰

Die Volksvertretung tagt grundsätzlich öffentlich.²¹¹ Der Ausschluß der Öffentlichkeit bedarf in fast allen Bundesländern einer Mehrheit von 2/3 der anwesenden Abgeordneten.²¹²

Nur in Berlin und Hamburg ist hierfür bereits die einfache Mehrheit ausreichend.²¹³ Da der Öffentlichkeitsgrundsatz ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus ist,²¹⁴ sollten nicht- öffentliche Sitzungen der Volksvertretung jedoch nur in absoluten Ausnahmefällen, die der Zustimmung von 2/3 der anwesenden Abgeordneten bedürfen, möglich sein. Bei einer einfachen Mehrheit besteht die Gefahr, daß die Regierungsmehrheit den Ausschluß der Öffentlichkeit auch in unbegründeten Fällen alleine veranlassen kann.

²⁰⁶Art. 2 Abs.1 Bbg.; Art. 65 Brem.; Art.69 Hess.; Art. 1 Abs.2 Nds.; Art.60 Saarl.

²⁰⁷Art. 2 Abs.1 Bbg.

²⁰⁸Art. 27 Abs.1 BaWü; Art. 13 Abs.1 Bay.; Art. 55 Abs.1 Bbg.; Art. 75 Abs.1 Hess.; Art.20 Abs.1 S.1 Meckl.Vorp.; Art. 7 S.1 Nds.; Art. 30 Abs.1 NRW; Art. 79 S.1 Rhl.Pflz.; Art. 65 Abs.1 Saarl.; Art. 39 Abs.1 Sachsen; Art. 41 Abs.1 S.1 Sachsen-Anh.; Art.10 Abs.1 S.1 Schlesw.-Holst.; Art. 48 Abs.1 Thür.

²⁰⁹vgl. hierzu Pfennig / Neumann Art. 25 Rn. 1-3

²¹⁰Art. 75 S.1 Brem.; Art. 6 Abs.1 Hamb.

²¹¹Art. 33 Abs.1 S.1 BaWü; Art. 22 Abs.1 S.1 Bay.; Art. 30 Abs.3 Berl.; Art. 64 Abs.1 S.1 Bbg.; Art. 91 Abs.1 Brem.; Art. 21 Abs.1 S.1 Hamb.; Art. 89 S.1 Hess.; Art. 31 Abs.1 S.1 Meckl.Vorp.; Art. 22 Abs.1 S.1 Nds.; Art. 42 S.1 NRW; Art. 86 S.1 Rhl.Pflz.; Art. 72 Abs.1 Saarl.; Art. 48 Abs.1 S.1 Sachsen; Art. 50 Abs.1 Sachsen-Anh.; Art. 15 Abs.1 S.1 Schlesw.-Holst.; Art. 60 Abs.1 Thür.

²¹²in Sachsen-Anhalt doppelt-qualifiziert: Beschluß von 2/3 der anwesenden Mitglieder, mindestens jedoch mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder (Art. 50 Abs.2 S.1 Sachsen-Anh.)

²¹³Art. 30 Abs.4 S.1 i.V.m. Art. 31 Abs.2 S.1 Berl.; Art. 21 S.2 i.V.m. Art. 19 Hamb.

²¹⁴Jarass / Pieroth - Pieroth Art. 20 Rn. 6 a

In allen Bundesländern mit - Ausnahme Bayerns - besteht ein reines Einkammersystem. Nach der Bayerischen Verfassung, Art.34 ff., existiert jedoch neben dem Landtag auch ein Senat, eine "Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes."²¹⁵ Dieses - allein in Bayern existierende - berufsständische Repräsentationsorgan²¹⁶ setzt sich aus 60 Senatoren zusammen, die von der jeweils zuständigen Körperschaft gewählt werden. Durch Gesetzesinitiativen kann der Senat an der Gesetzgebung mitwirken.²¹⁷ Ferner gibt er gutachterliche Stellungnahmen²¹⁸ ab und ist berechtigt, gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz Einwendungen²¹⁹ zu erheben. Das Parlament hat daraufhin erneut über das Gesetz zu beraten.

*Herdegen*²²⁰ ist der Auffassung, daß sich dieses Gremium bewährt hat. Es erscheint jedoch mehr als fraglich, ob neben dem demokratisch legitimierten Landtag ein weiteres Repräsentationsorgan notwendig ist. Zudem dürfte eine, auf den Berufsstand beruhende Mitgliedschaft - die den Versuch darstellen soll, einen Querschnitt der Gesellschaft zu bilden - heutzutage als überholt gelten: Zu viele gesellschaftspolitisch bedeutsame Gruppen²²¹ sind in einem solchen Gremium unterrepräsentiert. Folglich ist das reine Einkammersystem der anderen 15 Bundesländer zu befürworten.

1. Wahlen

a) Aktives Wahlrecht

Wie bereits oben erwähnt, strebt Brandenburg an, auch ausländischen Einwohnern das aktive Wahlrecht einzuräumen, "sobald und soweit das Grundgesetz dies zuläßt" (Art.22 Abs.1 S.2 und Abs.2 S.2). Auch die Verfassung Sachsen-Anhalts enthält in Art.42 Abs.2 S.2 eine solche - unter dem Vorbehalt der Zulässigkeit stehende - "Vorratsklausel".²²² Auf kommunaler Ebene sieht Art.28 Abs.1 S.3 GG das aktive und passive Wahlrecht für EU-Bürger bereits vor.

²¹⁵Art. 34 Bay.

²¹⁶HbdStR IV § 97 - Herdegen Rn. 18

²¹⁷Art. 39 S.1 Bay.

²¹⁸Art. 40 Bay.

²¹⁹Art. 41 Abs.2 Bay.

²²⁰HbdStR IV § 97 - Herdegen Rn. 18

²²¹z.B.: Hausfrauen, Arbeitslose, spezielle Vereine, Verbände wie Umweltschutzverbände

²²²Kanther S. 49

b) Passives Wahlrecht

Im Gegensatz zum aktiven Wahlrecht, das einheitlich ab Vollendung des 18. Lebensjahres besteht, sehen beim passiven Wahlrecht alle Länderverfassungen, mit Ausnahme von Bayern und Hessen, ein Mindestalter von 18 Jahren vor, in den genannten Ländern liegt dies jedoch bei 21 Jahren.²²³

Viele Verfassungen²²⁴ schreiben vor, daß die Abgeordneten nach einem Verfahren gewählt werden, welches die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet.²²⁵ Im Saarland hingegen wird die Kombination mit dem Persönlichkeitswahlrecht nicht in der Verfassung erwähnt (Art.66 Abs.1 S.2). Andere Länder überlassen die Entscheidung hierüber dem einfachen Gesetzgeber.²²⁶

c) Wahlperiode

In sieben der sechzehn Bundesländer werden die Parlamente für eine Wahlperiode von *fünf* Jahren gewählt.²²⁷ Die übrigen - "neuen" wie "alten" - Länder sehen - ebenso wie der für den Bundestag geltende Art.39 Abs.1 S.1 GG - einen Zeitraum von vier Jahren vor.

d) Sperrklausel

Die Festlegung einer Sperrklausel, die eine übermäßige Parteienzersplitterung verhindern soll, wird entweder dem jeweiligen Landeswahlgesetz überlassen oder direkt mit in die Verfassung aufgenommen:

Die meisten Verfassungen der westlichen Bundesländer²²⁸ enthalten eine 5 % Sperrklausel, wenn auch mit jeweils unterschiedlichen Formulierungen. So wird der Prozentsatz nicht immer fest vorgegeben,²²⁹ sondern lediglich statuiert, daß eine Sperrklausel eingerichtet werden "kann", die dann jedoch nicht höher als 5 % liegen dürfe.²³⁰ Als - wenn auch nicht *verfassungsrechtliche*²³¹ - Besonderheit ist in Schleswig-Holstein die auf

²²³Art. 14 Abs.2 Bay.; Art. 75 Abs.2 Hess.

²²⁴Art. 28 Abs.1 BaWü; Art. 22 Abs.3 S.3 Bbg.; Art. 20 Abs.2 S.2 Meckl.Vorp.; Art. 80 Abs.1 Rhl.Pflz.; Art. 41 Abs.1 S.2 Sachsen; Art. 42 Abs.1 Sachsen-Anh.; Art. 10 Abs.2 S.2 Schlesw.-Holst.; Art. 40 Abs.1 Thür.

²²⁵Die Bayerische Verfassung bezeichnet dies als ein "verbessertes" Verhältniswahlrecht, Art.14 Abs.1 S.1 Bay.

²²⁶Art. 26 Abs.5 Berl.; Art. 75 Abs.1 S.2 Brem.; Art. 6 Abs.4 Hamb.; Art. 75 Abs.3 S.1 Hess.; Art. 8 Abs.5 S.1 Nds.; Art. 31 Abs.4 NRW

²²⁷Art. 62 Abs.1 S.1 Bbg.; Art. 9 Abs.1 S.1 Nds.; Art. 34 S.1 NRW; Art. 83 Abs.1 Rhl.Pflz.; Art. 67 Abs.1 S.1 Saarl.; Art.44 Abs.1 S.1 Sachsen; Art.50 Abs.1 S.1 Thür.

²²⁸Art. 28 Abs.3 BaWü; Art. 14 Abs.4 Bay.; Art. 26 Abs.2 Berl.; Art. 75 Abs.2 Brem.; Art. 75 Abs.3 Hess.; Art. 8 Abs.3 Nds.; Art. 80 Abs.4 S.2 Rhl.Pflz.

²²⁹so in: Bayern, Berlin, Bremen und Niedersachsen

²³⁰so in: Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz

²³¹vgl. aber Art. 5 Abs.2 S.1 Schlesw.-Holst.

einer Bestimmung im Landeswahlgesetz²³² beruhende Befreiung der dänischen Minderheit von der Sperrklausel zu nennen.²³³

In den ostdeutschen Ländern ist eine Sperrklausel nur in Thüringen²³⁴ in der Verfassung enthalten. Hierdurch wollen sich die übrigen vier "neuen" Länder die Möglichkeit offen halten, auch weniger als die üblichen 5 % zu fordern. So wurde in Brandenburg zunächst eine, dann nicht verwirklichte, Sperrklausel von 3 % erwogen,²³⁵ wohinter die Absicht steht, auch den kleineren Bürgerbewegungen eine größere Chance zu geben.

2. Vorzeitige Auflösung des Parlaments

Die jeweiligen Verfassungen sehen zum Teil verschiedene Wege der vorzeitigen Parlamentsauflösung vor.

Zunächst besteht - abgesehen von Baden-Württemberg - nach allen Verfassungen die Möglichkeit, daß sich das Parlament durch Beschluß selbst auflöst.²³⁶ Dieses, dem Grundgesetz nicht bekannte²³⁷ Verfahren unterscheidet sich in den einzelnen Ländern im wesentlichen durch verschiedene Anforderungen an die Antrags- und Beschlußmehrheiten: Fünf der "alten" Ländern²³⁸ verlangen lediglich eine einfache Mehrheit, wohingegen alle übrigen eine qualifizierte Mehrheit von 2/3 der gesetzlichen Mitgliederzahl voraussetzen.

Ferner können die Landtage von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen,²³⁹ Rheinland-Pfalz und - als einziges der "neuen" Länder - Brandenburg auch durch Volksentscheid aufgelöst werden.²⁴⁰

Darüberhinaus besteht in mehreren Bundesländern die Möglichkeit, das Parlament nach dem gescheiterten Versuch einer Regierungsbildung²⁴¹

²³²§ 3 Abs.1 S.2 LWahlG - SH; vgl. auch § 6 Abs.6 S. 2 BWahlG

²³³v. Mutius Art.3 Rn.13

²³⁴Art. 49 Abs.2 Thür.

²³⁵Fishmann Forum Recht 1991, 117, 118; Rux NJ 1992, 147, 150

²³⁶Art. 18 Abs.1 Bay.; Art. 39 Abs.2 Berl.; Art. 62 Abs.2 Bbg.; Art. 76 Abs.1 a) Brem.; Art. 11 Abs.1 Hamb.; Art. 80 Hess.; Art. 27 Abs.2 Meckl.Vorp.; Art. 10 Abs.1 S.1 Nds.; Art. 35 Abs.1 S.1 NRW; Art. 84 Abs.1 Rhl.Pflz.; Art. 69 Saarl.; Art. 58 Sachsen; Art. 60 Abs.1 S.1 Sachsen-Anh.; Art. 13 Abs.2 Schlesw.-Holst.; Art. 50 Abs.2 Nr.1 Thür.

²³⁷Jarass / Pieroth - Pieroth Art. 68 Rn.3

²³⁸Art. 18 Abs.1 Bay.; Art. 11 Abs.1 S.3 Hamb.; Art. 80 Hess.; Art. 35 Abs.1 S.2 NRW; Art. 84 Abs.1 Rhl.Pflz.

²³⁹Nur indirekt: Die Landesregierung kann den Landtag auflösen, wenn ein von ihr eingebrachtes, vom Landtag jedoch abgelehntes Gesetz durch Volksentscheid angenommen wird. (vgl. Art. 35 Abs.2 i.V.m. 68 Abs.3 NRW)

²⁴⁰Art. 43 BaWü; Art. 18 Abs.3 Bay.; Art. 39 Abs.3 Berl.; Art. 78 Abs.3 Bbg.; Art. 76 Abs.1 b) Brem.; Art. 35 Abs.2 i.V.m. Art.68 Abs.3 NRW (indirekt); Art. 109 Abs.1 Nr.1 Rhl.Pflz.;

²⁴¹Art. 47 BaWü; Art. 18 Abs.2 i.V.m. Art. 44 Abs.5 Bay.; Art. 83 Abs.3 Bbg.; Art. 42 Abs.2 Meckl.Vorp.; Art. 87 Abs.4 Saarl.; Art. 60 Abs.3 Sachsen

oder nach einer nicht erfolgreichen Vertrauensfrage²⁴² aufzulösen. Das jeweilige Verfahren ist im Detail jedoch sehr unterschiedlich, so daß es hier nicht im einzelnen dargestellt werden kann.

3. Präsidium

Nach allen Verfassungen wählt das Parlament ein Präsidium.²⁴³ In Bremen heißt dieses Gremium "Vorstand",²⁴⁴ in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein hingegen "Ältestenrat".²⁴⁵

Die Verfassungen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt haben sich an die Schleswig-Holsteinische Verfassung angelehnt und sehen die - später auch von Niedersachsen übernommene - Möglichkeit der Abwahl von einzelnen Mitgliedern des Präsidiums durch den Landtag vor.²⁴⁶ Damit dies nur in besonders gravierenden Fällen geschehen kann, wird stets die Zustimmung von 2/3 der Landtagsmitglieder verlangt.

In Brandenburg hat jede Fraktion das Recht, im Präsidium vertreten zu sein.²⁴⁷

4. Abgeordnete

a) Freies Mandat

Alle Länderverfassungen erklären die Parlamentarier bei ihren Entscheidungen für unabhängig (Freies Mandat²⁴⁸) und verbieten damit auch den Fraktionszwang. Nach der Brandenburger und Bremer Verfassung wird dies noch einmal ausdrücklich klargestellt.²⁴⁹ Allerdings ist nach dieser Vorschrift eine Fraktionsdisziplin auch weiterhin zulässig und vermag daher aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht mehr zu bewirken.²⁵⁰

²⁴²Art. 87 Bbg.; Art. 36 Hamb.; Art. 51 Meckl.Vorp.; Art. 69 Saarl.; Art. 73 Sachsen-Anh.; Art. 50 Abs.2 Nr.2 und Art. 75 Abs.2 Thür.

²⁴³Art. 32 BaWü; Art. 20 Abs.1 Bay.; Art. 28 Berl.; Art. 69 Bbg.; Art. 86 Brem.; Art. 18 Abs.1 S.1 Hamb.; Art. 84 Hess.; Art. 29 f. Meckl.Vorp.; Art. 18 Nds.; Art. 38 Abs.1 S.1 NRW; Art. 85 Abs.2 Rhl.Pflz.; Art. 70 Abs.2 Saarl.;

²⁴⁴Art. 86 Brem.

²⁴⁵Art. 30 Meckl.Vorp.; Art. 14 Abs.5 Schlesw.-Holst.

²⁴⁶Art. 69 Abs.2 S.1 Bbg.; Art. 29 Abs.2 S.1 Meckl.Vorp.(nur Möglichkeit der Abwahl des Präsidenten oder des Vizepräsidenten) ; Art. 18 Abs.4 S.1 Nds.; Art. 49 Abs.4 S.1 Sachsen-Anh.(nur Präs. od. Vizepräs);

²⁴⁷Art. 69 Abs.1 S.2 Bbg.

²⁴⁸Art. 27 Abs.3 BaWü; Art. 13 Abs.2 Bay.; Art. 25 Abs.4 S.2 Berl.; Art. 56 Abs.1 Bbg.; Art. 83 Abs.1 S.3 Brem.; Art. 7 Hamb.; Art. 22 Abs.1 Meckl.Vorp.; Art. 12 S.2 Nds.; Art. 30 Abs.2 NRW; Art. 79 S.2 Rhl.Pflz.; Art. 66 Abs.2 S.1 Saarl.; Art. 39 Abs.3 S.2 Sachsen; Art. 41 Abs.2 S.2 Sachsen-Anh.; Art. 11 Abs.1 S.2 Schlesw.-Holst.; Art. 53 Abs.1 S.2 Thür.

²⁴⁹Art. 67 Abs. 2 Bbg.; Art. 77 Abs. 3 Brem.

²⁵⁰vgl. Starck S.20

b) Rechte der Abgeordneten

In allen Länderverfassungen existiert ein **Zeugnisverweigerungsrecht**²⁵¹ für Parlamentarier, das in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen auch auf deren Mitarbeiter²⁵² ausgeweitet wurde.

Ferner wird in jedem Bundesland die **Indemnität**²⁵³ und die **Immunität**²⁵⁴ der Abgeordneten geschützt.

Die Stellung der Abgeordneten im Verhältnis zur Regierung wurde besonders in den "neuen" Ländern gestärkt, wobei man sich hierbei an die Schleswig-Holsteinische Verfassung angelehnt hat: In allen ostdeutschen Bundesländern sowie in Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein schreibt die jeweilige Verfassung vor, daß der einzelne²⁵⁵ Abgeordnete **Anfragen** an die Regierung stellen kann.²⁵⁶

Diese sollen zumeist "unverzüglich nach bestem Wissen und vollständig"²⁵⁷ beantwortet werden.

Als einzige der Verfassungen in den "neuen" Ländern kennt die Sächsische Verfassung keine weiteren **Informationrechte** der Abgeordneten. Demgegenüber steht dem einzelnen Abgeordneten in Brandenburg ein umfassendes Auskunfts- und Akteneinsichtsrecht²⁵⁸ zu. Zudem ist den Parlamentariern der Zugang zu Behörden und Dienststellen des Landes²⁵⁹ zu gewähren. Diese Rechte, die nur unter

²⁵¹Art. 39 BaWü; Art. 29 Bay.; Art. 35 Abs.2 Berl.; Art. 59 Bbg.; Art. 96 Brem.; Art. 17 Hamb.; Art. 97 Hess. (hier wird das Zeugnisverweigerungsrecht nicht nur den Mitgliedern des Hessischen Landtages, sondern auch Abgeordneten eines "anderen deutschen Landtages" ausdrücklich eingeräumt); Art. 24 Abs.3 Meckl.Vorp.; Art. 16 Nds.; Art. 49 NRW; Art. 95 Rhl.Pflz.; Art. 83 Saarl.; Art. 56 Sachsen; Art. 59 Sachsen-Anh.; Art. 24 Abs.3 Schlesw.-Holst.; Art. 56 Thür.; vgl. auch: Art. 47 GG

²⁵²Art. 39 S.2 BaWü; Art. 16 Abs.2 Nds.; Art. 56 Abs.2 Sachsen; Art. 59 Abs.1 S.3 Sachsen-Anh.; Art. 56 Abs.2 Thür.

²⁵³Art. 37 BaWü; Art. 27 Bay.; Art. 35 Abs.1 Berl.; Art. 57 Bbg.; Art. 94 Brem.; Art. 14 Hamb.; Art. 95 Hess.; Art. 24 Abs.1 Meckl.Vorp.; Art. 14 Nds.; Art. 47 NRW; Art. 93 Rhl.Pflz.; Art. 81 Saarl.; Art. 55 Abs.1 Sachsen; Art. 57 Sachsen-Anh.; Art. 24 Abs.1 Schlesw.-Holst.; Art. 55 Abs.1 Thür.; vgl. auch: Art. 46 Abs.1 GG

²⁵⁴Art. 38 BaWü; Art. 28 Bay.; Art. 35 Abs.3 und 4 Berl.; Art. 58 Bbg.; Art. 95 Brem.; Art. 15 Hamb.; Art. 96 Hess.; Art. 24 Abs.2 Meckl.Vorp.; Art. 15 Nds.; Art. 48 NRW; Art. 94 Rhl.Pflz.; Art. 82 Saarl.; Art. 55 Abs.2 und 3 Sachsen; Art. 58 Sachsen-Anh.; Art. 24 Abs.3 Schlesw.-Holst.; Art. 55 Abs.2 bis 4 Thür. ;

²⁵⁵In Bremen: grds. nur in Fraktionsstärke; die GeschO kann das Recht dem einzelnen zusprechen (Art.100 Abs.1 Brem.)

²⁵⁶Art. 56 Abs.2 Bbg.; Art. 100 Brem.; Art. 24 Hamb.; Art. 40 Abs.1 S.1 Meckl.Vorp.; Art. 24 Abs.1 Nds.; Art. 51 Abs.1 S.1 Sachsen; Art. 53 Abs.2 S.1 Sachsen-Anh.; Art. 23 Abs.1 Schlesw.-Holst.; Art. 67 Abs.1 Thür.

²⁵⁷so z.B.: Art. 56 Abs.2 S.2 Bbg.; Art. 24 Abs.2 und 3 Hamb. (Frist von 2 Wochen für große Anfragen und 8 Tagen für kleine Anfrage - dies soll jedoch im Wege der Parlamentsreform auf 2 bzw. 4 Wochen verlängert werden - These 52)

²⁵⁸Art. 56 Abs.3 S.2 Bbg.; hierzu: Simon § 21 Rn.31 ff.

²⁵⁹Art. 56 Abs.3 S.1 Bbg.

engen Voraussetzungen abgelehnt werden dürfen,²⁶⁰ stehen in den anderen Bundesländern nicht dem *einzelnen* Abgeordneten zu, sondern werden zum Teil nur einem Ausschuß auf Verlangen von mindestens 1/5 der Ausschußmitglieder zugesprochen.²⁶¹

Bei der Verwirklichung dieser Rechte ist darauf zu achten, daß hierdurch nicht in ureigene Zuständigkeiten der Regierung eingegriffen wird und die Gewaltenteilung gewahrt bleibt.

c) Diäten

Abgesehen von der Saarländischen schreiben alle Verfassungen vor, daß den Abgeordneten eine ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung²⁶² zusteht. Diesbezüglich fällt eine - jüngst auf Bundesebene in ähnlicher Form diskutierte²⁶³ - Regelung in Thüringen auf, welche die jährliche *automatische* Angleichung der Entschädigung entsprechend der allgemeinen Preisentwicklung vorsieht (Art. 54 Abs.2). Dieses Verfahren der automatischen Erhöhung wurde in der bundesweiten Diskussion heftig kritisiert, da sich die Abgeordneten nicht mehr jedes Jahr vor dem Volk für die Anhebung der Diäten rechtfertigen müssen.

5. Fraktionen

Vereinigungen von mindestens fünf Prozent der Abgeordneten können sich zu einer Fraktion zusammenschließen. In Brandenburg bedarf die Bildung eines solchen Zusammenschlusses allerdings der Zustimmung des Landtages.²⁶⁴

In allen "neuen" Ländern²⁶⁵ werden die Fraktionen in der Verfassung erwähnt. Dies ist nur in fünf der "alten" Bundesländer²⁶⁶ der Fall. Die dort den Fraktionen garantierten Rechte sind jedoch ohnehin bereits durch

²⁶⁰z.B.: Art. 55 Abs.4 Bbg.: Ablehnung, wenn "überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung dies zwingend erfordern"

²⁶¹Akteneinsichtsrechte, die jeweils nur der Ausschuß einfordern kann: Art. 40 Abs.2 S.2 und S.3 Meckl.Vorp.; Art. 24 Abs.2 S.1 Nds.; Art. 53 Abs.3 S.1 und S.2 Sachsen-Anh.; Art. 23 Abs.2 S.2 und S.3 Schlesw.-Holst.

²⁶²Art. 40 BaWü; Art. 31 Bay.; Art. 38 Abs.1 Berl.; Art. 60 Bbg.; Art. 82 Brem.; Art. 13 Abs.1 S.2 Hamb. (In Hamburg noch als "Feierabendparlament"); Art. 98 Abs.1 S.1 Hess.; Art. 22 Abs.3 Meckl.Vorp.; Art. 13 Abs.3 Nds.; Art. 50 S.1 NRW; Art. 97 Abs.1 S.1 Rhl.Pflz.; Art. 42 Abs.3 S.1 Sachsen; Art. 56 Abs.5 S.1 Sachsen-Anh.; Art. 11 Abs.3 S.1 Schlesw.-Holst.; Art. 54 Thür.

²⁶³Angleichung der Diäten der Bundestagsabgeordneten an die Besoldung der obersten Bundesrichter

²⁶⁴Art. 67 Abs.1 S.4 Bbg.; Zum Vergleich: § 10 GeschO BT sieht die Zustimmung des Bundestages nur vor, wenn sich Abgeordnete abweichend von der Regelung des § 10 Abs.1 S. 1 zusammenschließen wollen. Die Bildung einer Fraktion muß in der Regel lediglich dem Bundestagspräsidenten mitgeteilt werden, § 10 Abs.2

²⁶⁵Art. 67 Bbg.; Art. 25 Meckl.Vorp.; Art. 46 Abs.3 Sachsen (nur am Rande); Art. 47 Sachsen-Anh.; Art. 58 Thür.

²⁶⁶Art. 27 Berl.; Art. 77 Brem.; Art. 19 Abs.1 und 20 Abs.2 Nds.; Art. 85 a Rhl.Pflz.; Art. 70 Abs.2 und 77 Abs.1 S.2 Saarl.;

das Bundesverfassungsgericht anerkannt worden.²⁶⁷ Dennoch wird durch die ausdrückliche Erwähnung die Position der Parteien gestärkt.

Die Rechte von kleinen Fraktionen²⁶⁸ und fraktionslosen²⁶⁹ Abgeordneten werden in den meisten ostdeutschen Ländern sowie in Niedersachsen und im Saarland besonders berücksichtigt. So soll z.B. jede Fraktion im Präsidium²⁷⁰ bzw. dem Ältestenrat²⁷¹ als auch in allen Ausschüssen²⁷² vertreten sein. Hierdurch können jedoch die Mehrheitsverhältnisse in nicht akzeptabler Weise verzerrt werden, was Niedersachsen²⁷³ dazu veranlaßte, nur eine *beratende* Stimme in der Verfassung festzuschreiben. Einen interessanten Vorschlag zur Lösung des Problems, der den Belangen der kleinen Fraktionen Rechnung trägt, unterbreitet eine Empfehlung zur Hamburger Parlamentsreform: Hiernach soll ein *gewichtetes* Stimmrecht Verzerrungen der Mehrheitsverhältnisse ausschließen.²⁷⁴

Sehr viel weitergehender sind die in der Verfassung von Brandenburg²⁷⁵ vorgesehenen Minderheitenrechte für **fraktionslose** Abgeordnete. Dort sind die fraktionslosen Parlamentarier nicht nur - wie z.B. in Niedersachsen - "angemessen [bei der Ausschlußbesetzung] zu berücksichtigen",²⁷⁶ sondern haben sogar das Recht, in einem Ausschuß mit *Stimmrecht* vertreten zu sein.

Mit dieser Problematik hat sich das Bundesverfassungsgericht in dem Wüppesahl-Urteil (BVerfGE 80, 188 ff.) auseinandergesetzt. Darin hatte es festgestellt, daß zwar jeder Abgeordnete einen Anspruch darauf habe, in einem Ausschuß mit Rede- und Antragsrecht mitzuwirken; es sei jedoch verfassungsrechtlich "nicht geboten" dem fraktionslosen Abgeordneten auch ein - "notwendigerweise überproportional wirkendes" - Stimmrecht zu geben.²⁷⁷ Es sei ausreichend, wenn der Abgeordnete im *Parlament* mitstimmen könne.²⁷⁸

²⁶⁷vgl. Kanther S. 210

²⁶⁸Art. 70 Abs.2 S.2 Bbg.; Art. 20 Abs.2 S.1 Nds.;

²⁶⁹Art. 70 Abs.2 S.3 Bbg.; Art. 33 Abs.1 Meckl.Vorp.; Art. 20 Abs.2 S.2 Nds.; Art. 46 Abs.3 Sachsen

²⁷⁰Art. 69 Abs.1 S.2 Bbg.; Art. 70 Abs.2 Saarl.

²⁷¹Art. 25 Abs.3 und 30 Abs.1 S.1 Meckl.Vorp.

²⁷²Art. 70 Abs.2 S.2 Bbg.; vgl. auch Art. 77 Abs.1 S.2 Saarl.; Art. 62 Abs.1 S.2 Thür.

²⁷³Art. 20 Abs.2 S.1 Nds.

²⁷⁴Parlamentsreform Hamburg - These 25

²⁷⁵Art. 70 Abs.2 S.3 Bbg.

²⁷⁶Art. 20 Abs.2 S.2 Nds.

²⁷⁷BVerfGE 80, 188, 224 ff.

²⁷⁸BVerfGE 80, 188, 225

Der Richter *Mahrenholz* hat diesen Teil der Entscheidung in einem Sondervotum²⁷⁹ kritisiert. Er führt darin aus, daß das repräsentative parlamentarische System, Art. 38 Abs.1 S.2 GG, wegen der großen Bedeutung der Ausschußarbeit auch die Einräumung eines Stimmrechtes für fraktionslose Abgeordnete gebiete.²⁸⁰ Um Mehrheitsverzerrungen auszugleichen, schlägt er vor, bei Bedarf die Regierungsseite um ein Mandat aufzustocken.²⁸¹

Doch auch dieser Ausgleich kann das Problem nicht in jedem Fall lösen, da auch dies wiederum zu Mehrheitsverzerrungen führen kann, wenn viele verschiedene Parteien im Parlament vertreten sind.

Daher ist der Vorschlag zur Hamburger Parlamentsreform, der ein gewichtetes Stimmrecht vorsieht, die demokratischste Lösung. Da hierdurch das Abstimmungsverfahren kompliziert wird, muß erst die Praxis zeigen, ob sich ein solches System auch tatsächlich bewährt.

6. Stellung der Opposition

Angesichts der negativen Erfahrungen mit dem System der Blockparteien in der Volkskammer der DDR²⁸² haben alle Verfassungen der "neuen" Länder²⁸³ die Opposition gesondert erwähnt. Aber auch in Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ist dies der Fall.²⁸⁴

Obwohl das Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung der Opposition unlängst vom BVerfG²⁸⁵ garantiert und auch in der Literatur²⁸⁶ anerkannt ist, wird in nahezu allen der genannten Verfassungen deren Recht auf Chancengleichheit²⁸⁷ besonders hervorgehoben. Darüber hinaus ist es "ständige Aufgabe [der Opposition], die Kritik am Regierungsprogramm im Grundsatz und im Einzelfall öffentlich zu vertreten."²⁸⁸ Sie stellt die "politische Alternative zur Regierungsmehrheit" dar.²⁸⁹ In Schleswig-Holstein erhält "die oder der Vorsitzende der

²⁷⁹Abweichende Meinung des Richters Mahrenholz zum Urteil des 2.Senats vom 13.06.1989 in: BVerfGE 80, 188, 235 ff.

²⁸⁰Sondervotum Mahrenholz BVerfGE 80, 188, 236 f.

²⁸¹Sondervotum Mahrenholz BVerfGE 80, 188, 240

²⁸²Bönninger Demokratie und Recht 1991, 394, 398

²⁸³Art. 55 Abs.2 Bbg.; Art. 26 Meckl.Vorp.; Art. 40 Sachsen; Art. 48 Sachsen-Anh.; Art. 59 Thür.

²⁸⁴Art. 25 Abs.3 Berl.; Art. 78 Brem.; Art. 23 a Hamb. (eingefügt durch das 2.ÄG der Hamb.Verf. aus dem Jahre 1971); Art. 19 Abs.2 Nds.; Art. 12 Schlesw.-Holst.

²⁸⁵BVerfGE 2, 1, 13

²⁸⁶Jarass / Pieroth - Pieroth Art. 20 Rn.6 und Art. 67 Rn.1

²⁸⁷Art. 25 Abs.2 S.2 Berl.; Art. 55 Abs.2 S.2 Bbg.; Art. 26 Abs.3 Meckl.Vorp.; Art. 19 Abs.2 S.1 Nds.; Art. 40 S.2 Sachsen; Art. 48 Abs.2 Sachsen-Anh.; Art. 12 Abs.1 S.4 Schlesw.-Holst.; Art. 59 Abs.2 Thür.

²⁸⁸Art. 23 a Abs.2 S.1 Hamb.; ähnlich: Art. 12 Abs.1 S.2 Schlesw.-Holst.

²⁸⁹Art. 23 a Abs.2 S.2 Hamb.; Art. 12 Abs.1 S.3 Schlesw.-Holst.

stärksten, die Regierung nicht tragenden, Fraktion [die Bezeichnung als] Oppositionsführerin oder der Oppositionsführer."²⁹⁰

Kritisiert wird die in mehreren Verfassungen vorkommende Bezeichnung der Opposition als "notwendiger"²⁹¹ bzw. "wesentlicher Bestandteil"²⁹² der parlamentarischen Demokratie. Nach Auffassung von *Starck*²⁹³ schließe dies eine Allparteienregierung, die bei besonderen Konstellationen im Parlament erlaubt sein müsse, aus. Diese Interpretation, als auch die von *Kanther*²⁹⁴ erwogene Möglichkeit, die Opposition vor dem Landesverfassungsgericht zu verklagen, wenn sie ihrer Aufgabe nicht hinreichend gerecht wird, muß jedoch als zu weitgehend angesehen werden. Vielmehr dürfte es sich bei den in den Verfassungen gewählten Formulierungen lediglich um eine "verbale Aufwertung"²⁹⁵ der Opposition handeln.

7. Ausschüsse

Nicht alle Verfassungen erwähnen die Ausschüsse²⁹⁶ der Volksvertretung, welche diese zur Vorbereitung seiner Verhandlungen und Beschlüsse einsetzen kann.

Die Einrichtung eines Petitionsausschusses bzw. Eingabenausschusses sehen hingegen alle Verfassungen - die Bayerische ausgenommen - vor.²⁹⁷ Diesem werden in allen "neuen" Ländern als auch mehreren "alten" Ländern²⁹⁸ besondere Rechte eingeräumt. So kann der Petitionsausschuß eine Akteneinsicht, den Zutritt zu Behörden und Verwaltungseinrichtungen als auch die Erteilung von Auskünften aus Dateien verlangen.

In mehreren "alten" Ländern sind in den Verfassungen *besondere* Ausschüsse vorgesehen, die im folgenden erläutert werden:

²⁹⁰Art. 12 Abs.2 Schlesw.-Holst.

²⁹¹Art. 25 Abs.3 S.1 Berl.

²⁹²Art. 25 Abs.2 S.1 Bbg.; Art. 23 a Abs.1 Hamb.; Art. 40 S.1 Sachsen; Art. 12 Abs. 1 S.1 Schlesw.-Holst.;

²⁹³Starck S.20

²⁹⁴Kanther S. 215 (im Ergebnis wohl doch verneinend)

²⁹⁵Herdegen, HbStR Bd. IV § 97 Rn.24

²⁹⁶Nur in: Art. 32 Berl.; Art. 70 Bbg.; Art. 105 Brem.; Art. 33 Meckl.Vorp.;

²⁹⁷Art. 35 a BaWü; Art. 32 Abs.4 Berl.; Art. 71 Bbg.; Art. 105 Abs.5 Brem.; Art. 25 a Hamb.("Eingabenausschuß"); vgl. Art. 94 Hess.; Art. 35 Meckl.Vorp.; Art. 26 Nds.("Eingabenausschuß"); Art. 41 a NRW; Art. 90 a Rhl.Pflz.; Art. 78 Saarl.; Art. 53 Sachsen; Art. 61 Sachsen-Anh.; Art. 19 Schlesw.-Holst.("Eingabenausschuß"); Art. 65 Thür.

²⁹⁸Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein

In zwei Bundesländern sehen die Verfassungen Ausschüsse vor, die aufgrund von **regionalen Besonderheiten** eingerichtet werden müssen. So ist in Bremen ein Hafenausschuß²⁹⁹ und im Saarland ein Ausschuß für Grubensicherheit³⁰⁰ in der Verfassung vorgesehen.

Art.26 der Hamburger Verfassung sieht die Bildung eines **Bürgerausschusses** vor. Dieser ist verpflichtet, über die Einhaltung der Verfassung und über die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu wachen.³⁰¹ Ferner besitzt er besondere Kompetenzen im Bereich des Finanz- und Haushaltswesens, beim Erlaß von gesetzlichen Vorschriften (Notgesetzgebung),³⁰² bei der Bestellung der Mitglieder des Rechnungshofes und bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten von Senatoren.³⁰³ Die *praktische* Bedeutung des Bürgerausschusses ist jedoch sehr viel geringer,³⁰⁴ als man angesichts der Ausstattung mit weitgehenden Befugnissen zunächst annehmen möchte. Im Zuge der Hamburger Parlamentsreform soll der Bürgerausschuß abgeschafft werden.³⁰⁵

Ferner bestehen in den Stadtstaaten³⁰⁶ Ausschüsse, in denen von der Bürgerschaft bzw. dem Abgeordnetenhaus gewählte Bürger - zusammen mit dem Senator der jeweiligen Fachbehörde - an der Verwaltungsführung mitwirken (sog. **Deputationen**). Obwohl der Wortlaut der Verfassungen wenig über die konkreten Befugnisse der Deputierten aussagt, ist deren Einfluß durch die aufgrund dieser Norm erlassenen Gesetze³⁰⁷ sehr viel weitgehender.³⁰⁸

Die Schleswig-Holsteinische Verfassung sieht in Art.20 die Einrichtung eines **Parlamentarischen Einigungsausschusses** vor. Dieser Ausschuß ist für die Lösung von Konflikten über den Umfang von Informationspflichten der Landesregierung (vgl. Art.23 Schlesw.-Holst.) zuständig. Auf Verlangen des Antragstellers befaßt sich der genannte

²⁹⁹Art. 105 Abs.6 Brem.

³⁰⁰Art. 80 Saarl.

³⁰¹Art. 31 Abs.1 Hamb.

³⁰²Art. 31 Abs.2 Hamb.

³⁰³Art. 31 Abs.3 Hamb.

³⁰⁴Hoffmann-Riem / Koch - Schwabe S.52

³⁰⁵Parlamentsreform Hamburg - These 27

³⁰⁶Art. 57 Abs.2 Berl.; Art. 129 Brem.; Art. 56 und Art. 45 Abs.2 Hamb.

³⁰⁷z.B.: Hamburg: § 7 ff. Gesetz über Verwaltungsbehörden

³⁰⁸HbdStR IV § 97 - Herdegen Rn. 20

Ausschuß mit der - unter bestimmten Voraussetzungen³⁰⁹ zulässigen - Ablehnung des Informationsbegehrens. Sofern auch hier keine Einigung erzielt wird, muß dem Informationsverlangen entsprochen werden, wenn nicht eine einstweilige Anordnung vor dem Bundesverfassungsgericht erwirkt werden konnte.

Diese Regelung, die nur in der Schleswig-Holsteinischen Verfassung vorgesehen ist, hat zum Ziel, die gegenseitigen Auffassungen des Abgeordneten und der Regierung über den Umfang der Informationspflicht in einer gemeinsamen Beratung darzulegen.³¹⁰ Angesichts der Tatsache, daß (nur) Schleswig-Holstein kein eigenes Landesverfassungsgericht hat und die Klärung dieser Frage sonst sofort an das Bundesverfassungsgericht (Art.99 GG) abgegeben werden müßte, wird aus der Regelung auch der Wunsch nach einer stärkeren Unabhängigkeit erkennbar.

Die Verfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sehen die Einrichtung eines **Zwischenausschusses**³¹¹ vor. Dieser wird teilweise auch als **ständiger Ausschuß**³¹² oder als **Hauptausschuß**³¹³ bezeichnet. Diese Ausschüsse sollen die Rechte der Volksvertretung gegenüber der Regierung nach Ablauf der Wahlperiode oder nach der Auflösung des Parlaments bis zum Zusammentritt eines neugewählten Parlaments wahrnehmen. Sie besitzen für diesen Zeitraum auch die weitgehenden Rechte eines Untersuchungsausschusses.³¹⁴

Untersuchungsausschüsse

Nach allen Landesverfassungen kann das Parlament Untersuchungsausschüsse³¹⁵ einsetzen.

Im Vergleich ist erkennbar, daß einige Verfassungen die Rechte einer Minderheit von Abgeordneten stärker betonen: In sieben Bundesländern

³⁰⁹Art. 23 Abs.3 S.1 Schlesw.-Holst.

³¹⁰v. Mutius - Hübner Art. 20 Rn.2

³¹¹Art. 26 Bay.; Art. 92 Rhf.Pflz.

³¹²Art. 36 BaWü

³¹³Art. 93 Hess.; Art. 40 NRW

³¹⁴in Bayern: Die Befugnisse des Landtages, jedoch ausgenommen: Ministerklage, Beschluß von Gesetzen, Behandlung von Volksbegehren (Art. 26 Abs.1 S.2 Bay.)

³¹⁵Art. 35 BaWü; Art. 25 Bay.; Art. 33 Berl.; Art. 72 Bbg.; Art. 105 Abs.4 Brem.; Art. 25 Hamb.; Art. 92 Hess.; Art. 34 Meckl.Vorp.; Art. 27 Nds.; Art. 41 NRW; Art. 91 Rhf.Pflz.; Art. 79 Saarl.; Art. 54 Sachsen; Art. 54 Sachsen-Anh.; Art. 18 Schlesw.-Holst.; Art. 64 Thür. ;

bedarf es eines Antrages von 1/4 der Mitglieder³¹⁶ der Volksvertretung, in neun Ländern reichen hierfür bereits 1/5 der Abgeordneten.³¹⁷ Ob die - nun auch in weiteren Bundesländern³¹⁸ geplante - geringfügige Herabsetzung von 25 % auf 20 % der Abgeordneten zu einer größeren Zahl von Untersuchungsausschüssen führen wird, ist fraglich. Denn die Veränderung des Quorums ist - von Ausnahmen einmal abgesehen - nicht so weitgehend, daß eine kleine Partei die Einsetzung eines solchen Ausschusses *allein* fordern könnte. Den beiden großen Volksparteien bereitete das - auch im GG vorgesehene³¹⁹ - Quorum von 25 % ohnehin keine Schwierigkeiten.

Ferner schreiben einige wenige Länder ausdrücklich vor, daß der Untersuchungsauftrag nicht gegen den Willen der Antragssteller verändert werden darf,³²⁰ was jedoch vom BVerfG³²¹ unlängst festgestellt wurde.

Alle Verfassungen der "neuen" Länder, als auch die von Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein ermöglichen auch einer Minderheit von Abgeordneten Beweisanträge zu stellen.³²²

Eine weitere Besonderheit ist in der in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein vorgesehenen Regelung zu sehen, wonach der Vorsitz im Untersuchungsausschuß "unter den Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Stärke [wechselt]."³²³

8. Beauftragte

Neben den bereits oben erwähnten Datenschutzbeauftragten sehen die Verfassungen von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern auch die Möglichkeit vor, weitere Beauftragte (z.B. Bürgerbeauftragte) zu wählen.³²⁴ Auch die Hamburger Parlamentsreform plant die Schaffung eines Bürgerbeauftragten.³²⁵ Hierdurch soll ein Bindeglied³²⁶ zwischen

vgl. auch Art. 44 GG

³¹⁶Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt; so auch: Grundgesetz

³¹⁷Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen

³¹⁸z.B.: Parlamentsreform Hamburg - These 61

³¹⁹Art. 44 Abs.1 S.1

³²⁰Art. 72 Abs.1 S.3 Bbg.; Art. 27 Abs.1 S.2 Nds.; Art. 54 Abs.1 S.3 Sachsen; Art. 18 Abs.3 S.2 Schlesw.-Holst.

³²¹BVerfGE 49, 70, 86

³²²Art. 35 Abs.2 S.2 BaWü (1/4 der Abgeordneten); Art. 72 Abs.3 S.2 Bbg.(1/5); Art. 25 Abs.1 S.3 Hamb.(1/4); Art. 34 Abs.3 S.1 Meckl.Vorp.(1/4); Art. 27 Abs.2 S.2 Nds.(1/5); Art. 54 Abs.3 Sachsen (1/5); Art. 54 Abs.2 S.1 Sachsen-Anh. (1/4); Art. 18 Abs.3 S.1 Schlesw.-Holst. (1/5); Art. 64 Abs.3 S.1 Thür. (1/5)

³²³Art. 72 Abs.1 S.1 Bbg.; Art. 34 Abs.2 S.3 Meckl.Vorp.; Art. 18 Abs.2 S.3 Schlesw.-Holst.

³²⁴Art. 74 Abs.2 Bbg.; Art. 36 Meckl.Vorp. (Bürgerbeauftragte sogar obligatorisch)

³²⁵Parlamentsreform Hamburg - These 97

dem Parlament und der Bevölkerung geschaffen werden, welches mit dem Anspruch besonderer Bürgernähe eingerichtet wurde. Die Notwendigkeit eines solchen - *neben* dem Petitionsausschuß existierenden - Beauftragten muß jedoch sehr bezweifelt werden.

III. Landesregierung

Die vollziehende Gewalt (Exekutive) wird u.a. durch die Regierung ausgeübt. Die Landesregierung, die in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg "Senat" heißt, setzt sich aus dem Ministerpräsidenten (in Berlin: Regierender Bürgermeister; in Bremen und Hamburg: Präsident des Senats und Erster Bürgermeister) und den Ministern (bzw. Senatoren) zusammen. In einigen Bundesländern³²⁷ sieht die Landesverfassung vor, daß zusätzlich Staatssekretäre - in Bayern³²⁸ auch mit Stimmrecht - der Regierung angehören können.

1. Bildung und Zusammensetzung der Regierung

In nahezu allen Bundesländern wird der **Ministerpräsident** - für den in Baden-Württemberg und Bayern ein bestimmtes Mindestalter³²⁹ vorausgesetzt wird - vom Parlament gewählt.³³⁰ Nur Hamburg bildet hier (noch³³¹) eine Ausnahme, wo der von der Bürgerschaft gewählte *Senat* seinen Präsidenten und damit den Ersten Bürgermeister wählt.³³²

Sehr unterschiedlich ist der Vorgang der Ernennung der einzelnen **Minister**. In der Regel werden diese vom Ministerpräsidenten ernannt.³³³ In den drei Stadtstaaten wählt jedoch die Bürgerschaft bzw. das Abgeordnetenhaus die Senatoren.³³⁴ Die übrigen Verfassungen der

³²⁶Bönninger Demokratie und Recht 1991, 394, 402

³²⁷Art. 45 Abs.2 S.2 BaWü; Art. 43 Abs.2 Bay.; Art. 47 Hamb. ("Staatsräte"); Art. 59 Abs.2 S.2 Sachsen

³²⁸Art. 50 Abs.1 S.2 Bay.

³²⁹unabhängig vom passiven Wahlrecht muß der Ministerpräsident in Baden-Württemberg das 35. (Art. 46 Abs.1 S.2 BaWü) , in Bayern das 40. Lebensjahr (Art. 44 Abs.2 Bay.) vollendet haben.

³³⁰Art. 46 Abs.1 S.1 BaWü; Art. 44 Abs.1 Bay.; Art. 41 Abs.1 Berl.; Art. 83 Abs.1 S.1 Bbg.; Art. 107 Abs.2 Brem.; Art. 101 Abs.1 S.1 Hess.; Art. 42 Abs.1 Meckl.Vorp.; Art. 29 Abs.1 Nds.; Art. 52 Abs.1 NRW; Art. 98 Abs.2 S.1 Rhl.Pflz.; Art. 87 Abs. 1 S.1 Saarl.; Art. 60 Abs.1 Sachsen; Art. 41 Abs.1 S.3 und 65 Abs.1 Sachsen-Anh.; Art. 10 Abs.1 S.2 und 26 Abs.2 S.1 Schlesw.-Holst.; Art. 48 Abs.2 und 70 Abs.3 S.1 Thür.

³³¹Parlamentsreform Hamburg - These 42: "Der Erste Bürgermeister wird durch die Bürgerschaft gewählt"

³³²Art. 41 Abs.1 S.1 Hamb.

³³³Art. 46 Abs.2 BaWü; Art. 45 Bay.; Art. 84 Bbg.; Art. 101 Abs.2 S.1 Hess.; Art. 43 S.1 Meckl.Vorp.; Art. 29 Abs.2 Nds.; Art. 52 Abs.3 S.1 NRW; Art. 98 Abs.2 S.2 Rhl.Pflz.; Art. 87 Abs.1 S.2 Saarl.; Art. 60 Abs.4 S.1 Sachsen; Art. 65 Abs. 3 Sachsen-Anh.; Art. 26 Abs.2 S.2 Schlesw.-Holst.; Art. 70 Abs.4 Thür.

³³⁴Art. 41 Abs.2 Berl.(auf Vorschlag des Regierenden Bürgermeisters); Art. 107 Abs.2 Brem.; Art. 34 Abs.1 Hamb. Parlamentsreform Hamburg - These 43: Der Erste Bürgermeister ernennt und entläßt die Senatsmitglieder, die Ernennung bedarf der Bestätigung durch die Bürgerschaft

"alten" Bundesländer verlangen allerdings, daß die Regierung nach Amtsübernahme durch den Landtag bestätigt wird³³⁵ oder daß dies zumindest dem Landtag angezeigt wird.³³⁶ Demgegenüber wird *nach* der Wahl des Ministerpräsidenten - abgesehen von Mecklenburg-Vorpommern³³⁷ - in allen "neuen" Bundesländern und Schleswig-Holstein von jeglicher Beteiligung des Parlaments an der Regierungsbildung abgesehen.

Eine Besonderheit ist in Bremen und Hamburg zu finden: Dort ruht das - mit dem Amt als Senator unvereinbare³³⁸ - Bürgerschaftsmandat während der Amtszeit als Senator (sog. **ruhendes Mandat**).³³⁹ Für ihn rückt ein anderer Abgeordnete nach. Für den Fall des späteren Austritts des Senators aus dem Senat besteht für die laufende Wahlperiode das Recht, wieder in die Bürgerschaft als Mitglied einzutreten. Diese Regelung führt jedoch zu einer unhaltbaren Situation für denjenigen, der später die Mitgliedschaft in der Bürgerschaft zugunsten des zurück- getretenen Senators aufgeben muß.³⁴⁰ Zumindest in Hamburg soll das "ruhende Mandat" aus diesem Grunde abgeschafft werden.³⁴¹

In der Regel kann nur der Ministerpräsident "seine" Minister entlassen. Sechs der "alten" Länder³⁴² sehen jedoch auch die Möglichkeit vor, daß dies mit Hilfe eines Parlamentsbeschlusses durchgesetzt wird ("Herauschießen"³⁴³ von Ministern). Hierfür reicht - abgesehen von Baden-Württemberg³⁴⁴ - bereits ein einfacher Mehrheitsbeschluß aus.

In allen Bundesländern kann das Parlament ein **konstruktives Mißtrauensvotum**³⁴⁵ gegen den Regierungschef anstrengen. Die **Ver-**

³³⁵Art. 46 Abs.2 BaWü; Art. 45 Bay.; Art. 29 Abs.3 Nds.; Art. 98 Abs.2 S.3 RhL.Pflz.; Art. 87 Abs.1 S.2 Saarl.

³³⁶Art. 101 Abs.2 S.2 Hess.; Art. 43 S.2 Meckl.Vorp.; Art. 52 Abs.3 S.2 NRW

³³⁷Der Ministerpräsident zeigt seine Entscheidungen unverzüglich dem Landtag an. (Art. 43 S.2 Meckl.Vorp.)

³³⁸Art. 108 Abs.1 Brem.; Art. 38 a Abs.1 Hamb.

³³⁹Art. 108 Abs.2 S.1 Brem.; Art. 38 a Abs.2 Hamb.

³⁴⁰HbdStR Bd. 4 - Herdegen § 97 Rn.26

³⁴¹Parlamentsreform Hamburg - These 93: Senatoren / Senatorinnen können ein Bürgerschaftsmandat ausüben; Abschaffung des "ruhenden Mandats"

³⁴²Art. 56 BaWü; Art. 42 Abs.2 S.1 Berl.; Art. 110 Brem.; Art. 35 Abs.1 Hamb.; Art. Parlamentsreform Hamburg - These 44:Konstruktives Mißtrauensvotum nur noch gegen den Ersten Bürgermeister; Art. 99 Abs.2 RhL.Pflz.; Art. 88 Abs.1 Saarl.

³⁴³v. Münch Staatsrecht Rn. 832, der gleichzeitig diese Möglichkeit für den Bundestag verneint

³⁴⁴Art. 56 BaWü: Auf Beschluß von 2/3 der Mitglieder des Landtags muß der Ministerpräsident ein Mitglied der Regierung entlassen

³⁴⁵Art. 54 BaWü; Art. 44 Abs.3 S.2 Bay.(unklar); Art. 42 Berl.; Art. 86 Bbg.; Art. 110 Brem.; Art. 35 Hamb.; Art. 114 Hess.; Art. 50 Abs.2 bis 4 Meckl.Vorp.; Art. 32 Nds.; Art. 61 NRW;

trauensfrage³⁴⁶ des Ministerpräsidenten sehen acht Verfassungen vor, wobei diese Regelung sowohl in den "alten" als auch in den "neuen" Ländern auftritt.

2. Kompetenzverteilung

In der Regel entscheidet der Regierungschef über die Richtlinien der Politik (**Richtlinienkompetenz**).³⁴⁷ Nur in den drei Stadtstaaten werden wiederum unterschiedliche Regelungen vorgesehen: So bestimmt in Bremen³⁴⁸ die Bürgerschaft, in Hamburg³⁴⁹ der Senat die Richtlinien. Die Berliner Verfassung hat einen Mittelweg gewählt, wonach der Regierende Bürgermeister im Einvernehmen mit dem Senat hierüber entscheidet, diese Richtlinien jedoch vom Abgeordnetenhaus gebilligt werden müssen.

In allen Bundesländern gilt das **Ressortprinzip**,³⁵⁰ wonach jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbständig unter eigener Verantwortung leitet. Es wird durch das **Kollegialprinzip**³⁵¹ ergänzt.

3. Aufgaben und Rechte der Regierung

Die Regierungen sind in allen "neuen" Ländern als auch in Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein verpflichtet, das Parlament³⁵² in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung *umfassend* zu informieren.³⁵³ Diese weitreichende **Informationspflicht der Regierung** erstreckt sich bereits auf die Phase der *Vorbereitung* von Gesetzen, zum Teil auch auf

Art. 99 Rhl.Pflz.; Art. 88 Saarl. (antragsberechtigt sind nur die Fraktionen und nicht - wie in anderen Ländern - eine best. Anzahl von Abgeordneten); Art. 69 Sachsen; Art. 72 Sachsen-Anh.; Art. 35 Schlesw.-Holst.; Art. 73 Thür.

³⁴⁶Art. 87 Bbg.; Art. 36 Hamb.; Art. 114 Hess.; Art. 51 Meckl.Vorp.; Art. 88 Abs.2 Saarl.; Art. 73 Sachsen-Anh.; Art. 36 Schlesw.-Holst.; Art. 74 Thür.

³⁴⁷Art. 49 Abs.1 S.1 und S.4 BaWü; Art. 47 Abs.2 und Art.51 Abs.1 Bay.; Art. 43 Abs.2 S.1 Berl.; Art.89 S.1 Bbg.; Art. 102 S.1 Hess.; Art. 46 Abs.1 Meckl.Vorp.; Art. 37 Abs.1 S.1 Nds.; Art. 55 Abs.1 NRW; Art. 104 S.1 Rhl.Pflz.; Art. 91 Abs.1 S.1 Saarl.; Art. 63 Abs.1 Sachsen; Art. 68 Abs.1 Sachsen-Anh.; Art. 29 Abs.1 S.1 Schlesw.-Holst.; Art. 76 Abs.1 S.1 Thür.

³⁴⁸Art. 118 Abs.1 S.1 Brem.

³⁴⁹Art. 33 Abs.1 S.2 Hamb.; Parlamentsreform Hamburg - These 46: Richtlinienkompetenz beim Ersten Bürgermeister

³⁵⁰Art. 49 Abs.1 S.4 BaWü; Art. 51 Abs.1 Bay.; Art. 43 Abs.5 S.1 Berl.; Art. 89 S.2 Bbg.; Art. 120 S.1 und 2 Brem.; Art. 42 Abs.1 S.1 Hamb.; Art. 102 S.2 Hess.; Art. 46 Abs.2 Meckl.Vorp.; Art. 37 Abs.1 S.2 Nds.; Art. 55 Abs.2 NRW; Art. 104 S.2 Rhl.Pflz.; Art. 91 Abs.2 Saarl.; Art. 63 Abs.2 Sachsen; Art. 68 Abs.2 Sachsen-Anh.; Art. 29 Abs.2 Schlesw.-Holst.; Art. 76 Abs.1 S.2 Thür.

³⁵¹Art. 49 Abs.2 und 3 BaWü; Art. 54 Bay.(Enthaltungen sind nicht zulässig, S.4); Art. 43 Abs.5 S.2 Berl.; Art. 90 Abs.1 S.2 Bbg.; Art. 120 S.3 Brem.; Art. 42 Abs.1 S.2 Hamb.; Art. 104 Abs.3 Hess.; Art. 46 Abs.3 Meckl.Vorp.; Art. 37 Abs.2 (Enthaltungen nicht zulässig, Art. 39 Abs.2 S.2); Art. 55 Abs.3 NRW; Art. 105 Abs.3 Rhl.Pflz.; Art. 64 Sachsen; Art. 68 Abs.3 Sachsen-Anh.; Art. 76 Abs.2 S.2 Thür.

³⁵²in Brandenburg und Bremen auch die Ausschüsse:

³⁵³Art. 94 Bbg.; Art. 79 Brem.; Art. 39 Meckl.Vorp.; Art. 25 Nds.; Art. 62 Sachsen-Anh.; Art. 22 Schlesw.-Holst.; Art. 67 Abs.4 Thür.; sehr viel knapper: Art. 50 Sachsen

Verordnungen³⁵⁴ und sogar auf Verwaltungsvorschriften.³⁵⁵ Ferner muß die Regierung in den oben genannten Ländern "frühzeitig und vollständig" über Grundsatzfragen in Bezug auf die Mitwirkung des Landes im Bundesrat, die Zusammenarbeit mit dem Bund und der EU³⁵⁶ sowie bei Themen der Landesplanung informieren.

Diese Pflicht kann jedoch in den meisten Ländern eingeschränkt werden, sofern die "Funktionsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit"³⁵⁷ der Regierung beeinträchtigt ist oder öffentliche bzw. private Interessen³⁵⁸ entgegenstehen. Die Bremer und Thüringische³⁵⁹ Verfassung sehen solche Vorbehalte allerdings nicht vor, was unter dem Gesichtspunkt des *Gewaltenteilungsprinzips* (Art.20 Abs.2 S.2 GG) als sehr problematisch anzusehen ist,³⁶⁰ da im Ergebnis kein Bereich denkbar bleibt, in dem das Parlament nicht "mitregieren" könnte.³⁶¹

Eine lobenswerte Ausnahme bildet die entsprechende Regelung in der Sächsischen Verfassung (Art. 50): Hier heißt es schlicht: "Die Staatsregierung ist verpflichtet, über ihre Tätigkeit den Landtag insoweit zu informieren, als dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist."

Die letztgenannte Variante bildet einen guten Kompromiß, der dem Informationsbedürfnis des Parlaments Rechnung trägt, andererseits durch die vorsichtige Formulierung verhindern kann, daß eine unfertige Idee an die Öffentlichkeit gerät, bevor sich das jeweilige Fachministerium eine abschließende Meinung bilden konnte.

Darüberhinaus muß bei den Verfassungen mit den weitgehenden Informationspflichten gefragt werden, warum im Gegenzug nicht auch die *Fraktionen* eine gleichgelagerte Informationspflicht gegenüber der Regierung treffen soll.³⁶²

Die Landesregierung hat "nach Maßgabe der Verfassung Anteil an der *Gesetzgebung*."³⁶³ In dem Gesetzgebungsverfahren besteht eine

Parlamentsreform Hamburg - These 54

³⁵⁴Art. 94 S.1 Bbg.; Art. 39 Abs.1 S.2 Meckl.Vorp.; Art. 25 Abs.1 S.2 Nds.;

³⁵⁵Art. 39 Abs.1 S.2 Meckl.Vorp.; Art. 22 Abs.1 S.2 Schlesw.-Holst.

³⁵⁶vgl. hierzu auch Art. 23 Abs.2 S.2 GG: Unterrichtspflicht der Bundesregierung in Angelegenheiten der Europäischen Union

³⁵⁷z.B.: Art. 39 Abs.2 Meckl.Vorp.; Art. 24 Abs.3 S.1 i.V.m. Art.25 Abs.2 Nds.

³⁵⁸z.B.: Art. 94 S.3 i.V.m.Art. 56 Abs.4 S.1 Bbg.;

³⁵⁹Der Abs.3 des Art.67 Thür. soll wohl nicht ebenfalls für den Abs.4 gelten

³⁶⁰Dietlein NWVBl. 1993, 401, 405; Kanther S. 212; Stern - Dahnke S.129

³⁶¹Kanther S. 212: Kanther ist daher der Ansicht, daß Art. 67 Abs.4 Thür. wegen eines Verstoßes gegen Art. 20 Abs.3, 28 Abs.1 GG nichtig sei.

³⁶²Kanther S. 213

³⁶³so die Formulierung in Art. 59 Abs.1 S.3 Sachsen

Besonderheit in wenigen "alten" Ländern: Den Regierungen von Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen wird ein besonderes **Einspruchsrecht**³⁶⁴ gegen vom Parlament verabschiedete Gesetze eingeräumt. Danach kann die Landesregierung innerhalb einer bestimmten Frist³⁶⁵ Bedenken gegen ein beschlossenes Gesetz hervorbringen. Das Parlament muß sich daraufhin erneut mit der Angelegenheit beschäftigen. Das Gesetz tritt nur in Kraft, wenn in einer erneuten Lesung eine einfache Mehrheit diesem zustimmt.

Grundsätzlich ist eine solche "letzte Korrektur" begrüßenswert. Es darf jedoch nicht vergessen werden, daß die Regierung im vorangegangenen Gesetzgebungsverfahren bereits die Möglichkeit hatte, sich kritisch zu dem Gesetz zu äußern. Aus diesem Grund kann auf das Einspruchsrecht - wie auch in allen "neuen" Ländern geschehen - verzichtet werden. Sofern es dann doch vorgesehen ist, sollte auf jeden Fall die Frist - so in Hessen³⁶⁶ - sehr kurz gehalten werden.

4. Inkompatibilität

Abgesehen von Berlin, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland schreiben alle Verfassungen vor, welche Nebentätigkeit mit dem Amt als Regierungsmitglied unvereinbar ist (Inkompatibilität).³⁶⁷ Ein Unterschied besteht jedoch darin, wer in Ausnahmefällen eine solche Tätigkeit *genehmigt*. Im Regelfall ist hierfür allein die Volksvertretung³⁶⁸ zuständig. In Hamburg, Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen geschieht dies jedoch durch den Senat bzw. die Regierung.³⁶⁹

³⁶⁴Art. 41 Abs.2 Bay. (Der *Senat*, eine besondere Vertretung der sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und gemeindlichen Körperschaften des Landes, Art. 34 Bay., kann Einwendungen erheben); Art. 50 Hamb.; Art. 119 Hess.; Art. 67 NRW ; vgl. auch: Art. 42 Abs.2 Nds.: *Vor dem Beschluß des Landtages kann die Landesregierung verlangen, daß die Abstimmung bis zu 30 Tage ausgesetzt wird*

³⁶⁵Bayern: 1 Monat, bei für "dringlich" erklärten Gesetzen 1 Woche;

³⁶⁶Art. 119 Abs.2 Hess. (s.o.)

³⁶⁷Art. 53 Abs.2 BaWü; Art. 57 Bay.; Art. 95 Bbg.; Art. 113 Brem.; Art. 39 Hamb.; Art. 45 Abs.1 Meckl.Vorp.; Art. 34 Nds.; Art. 64 Abs.2-4 NRW; Art. 62 Abs.2 Sachsen; Art. 67 Abs.1 Sachsen-Anh.;

³⁶⁸so in: Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen;

³⁶⁹Bremen: Die Genehmigung ist dem Präsidenten der Bürgerschaft anzuzeigen. (Art.113 Abs.2 S. 3 Brem.); Hamburg: Die Genehmigung ergeht im Einvernehmen mit dem Bürgerausschuß (Art.39 Abs.2 Hamb.); Niedersachsen: Die Ausnahme ist dem Landtag mitzuteilen. (Art.34 Abs. 2 S.3 Nds.); Nordrhein-Westfalen: Anzeige an den Landtagspräsidenten (Art.64 Abs.3 S.3 NRW); Sachsen: Genehmigung der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtages (Art.62 Abs.2 S.5 Sachsen)

IV. Unmittelbare Demokratie

Im Gegensatz zu dem eher plebiszitfeindlichen Grundgesetz sehen nahezu alle Länder die Möglichkeit von Plebisziten in ihren Verfassungen vor.³⁷⁰ Allein Hamburg³⁷¹ enthält hierzu (noch) gar keine Bestimmung; die Parlamentsreform³⁷² sieht allerdings die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vor. In Berlin³⁷³ kann lediglich die Auflösung des Abgeordnetenhauses vom Volk initiiert werden.

In den Ländern sind vier verschiedene Formen der direkten Mitwirkung des Volkes vorgesehen:

- (1) Zunächst ist die - zum Teil in Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid unterteilte - **Volksgesetzgebung** zu nennen.
- (2) Ferner besteht die Möglichkeit ein Referendum zu einer **Verfassungsänderung** durchzuführen.
- (3) In nur wenigen Ländern kann das Parlament bzw. die Regierung einen **Appell** an das Volk richten, mit der Bitte dieses möge direkt die Entscheidung einer Sachfrage herbeiführen.
- (4) Zuletzt kann in einigen Ländern das **Parlament** aufgrund eines negativ ausgefallenen Volksentscheides **aufgelöst** werden. Zu diesem Punkt wurde bereits oben Stellung genommen.

1. Volksgesetzgebung (einfache Gesetzgebung)

Neben den in regelmäßigen Abständen stattfindenden Wahlen, kann das Volk auch direkt an der (einfachen) Gesetzgebung beteiligt werden. Das hierzu vorgesehene Verfahren ist teilweise in Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid gegliedert.

a) Volksinitiative

Die Verfassungen aller "neuen" Länder haben sich stark an die Schleswig-Holsteinische Verfassung angelehnt.³⁷⁴ Sie sehen daher - wie nun auch Niedersachsen - eine dem Volksbegehren vorangehende

³⁷⁰Dennoch wird nicht gegen das Homogenitätsgebot verstoßen, da das Parlament stets an dem Verfahren beteiligt ist. (HbdStR Bd. 4 - Herdegen § 97 Rn.11)

³⁷¹hierzu: Thiele S. 184 f.

³⁷²Parlamentsreform Hamburg - These 99

³⁷³Art. 39 Abs.3 Berl.

³⁷⁴Berlit KJ 1992, 437, 455; Feddersen DÖV 1992, 989, 990; Franke JöR 42 (1994), 111, 120

Volksinitiative³⁷⁵ vor. Sie wird in Sachsen als "Volksantrag", in Thüringen als "Bürgerantrag"³⁷⁶ bezeichnet. Thema einer Volksinitiative können "bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung"³⁷⁷ sein, zu denen das Parlament die Entscheidungskompetenz besitzt und die sich nicht auf Haushalts-, Besoldungs- und Abgabenfragen³⁷⁸ beziehen dürfen.

In Brandenburg, Sachsen, und Schleswig-Holstein *muß*, in den übrigen Ländern *kann* die Volksinitiative dem Volksbegehren vorgeschaltet werden.

Sofern ein bestimmtes - unverständlicher Weise in *absoluten* Zahlen in der Verfassung angegebenes - Quorum erreicht wird, muß sich das Parlament mit der von den Bürgern vorgebrachten Angelegenheit befassen. Die Quoren sind in der Regel mit ca. 1 % der Stimmberechtigten sehr niedrig angesetzt; nur in Thüringen wird ein deutlich höherer Prozentsatz von 6 % verlangt.

In Brandenburg wird das Volksinitiativrecht nicht nur allen *Bürgern*, sondern darüberhinaus "allen *Einwohnern*", mithin auch Ausländern, eingeräumt (Art. 76 Abs.1 S.1). Da auch durch diese Form der politischen Mitgestaltung *Staatsgewalt* ausgeübt wird, ist diese Regelung nicht mit Art.20 Abs.2 S.1 GG vereinbar.³⁷⁹

Das zusätzliche Element der Volksinitiative führt zu einer deutlichen Verlängerung des Verfahrens sofern ein anschließendes Volksbegehren und -entscheid erforderlich werden sollten. Dies verlangt von den Initiatoren ein größeres Durchhaltevermögen und erschwert somit die erfolgreiche Durchführung eines Volksentscheides.

Andererseits liegen die Vorteile der vorangeschalteten Volksinitiative darin, daß ein Thema, ohne große Kosten zu verursachen, auf vergleichsweise unbürokratische Weise schnell zur Diskussion in die Volksvertretung gebracht werden kann.

³⁷⁵Art. 76 Bbg.; Art. 59 Meckl.Vorp.; Art. 47 Nds.; Art. 71 ("Volksantrag") Sachsen; Art. 80 Sachsen-Anh.; Art. 41 Schlesw.-Holst.; Art. 68 ("Bürgerantrag") Thür.

³⁷⁶Art. 68 Thür. : In systematisch - von Volksbegehren und Volksentscheid getrennt - unglücklicher Stellung

³⁷⁷so z.B.: Art. 41 Abs.1 S.1 Schlesw.-Holst.

³⁷⁸Druckfehler in der dtv-Textausgabe bei Art. 41 Abs.2 Schlesw.-Holst.: entgegen dem dort abgedruckten Text sind auch in Schleswig-Holstein solche Themen unzulässig. (vgl. v.Mutius Art.41)

³⁷⁹vgl. BVerfGE 83, 37, 50 ff.; Karpen JA 1993, 110, 112

b) Volksbegehren

Alle Verfassungen, außer der Hamburger und Berliner, sehen gesetzesbetreffende Volksbegehren³⁸⁰ mit anschließendem Volksentscheid vor. Ein ganz wesentlicher Unterschied besteht in den verschiedenen hohen - sehr stark von einander abweichenden - **Zustimmungsquoren**, welche die Verfassungen für das Zustandekommen des Volksbegehrens voraussetzen. Sie liegen im Bereich von 5 % bis 20 %, was eine enorme Abweichung darstellt.

Die meisten der "alten" Bundesländer³⁸¹ als auch Thüringen³⁸² haben mit 16 % bzw. 20 % recht hohe Quoren gewählt. Dieses Ziel zu erreichen, erfordert sehr viel Einsatz bei den Initiatoren und verursacht bei diesen auch hohe Kosten.

Demgegenüber haben die übrigen "neuen" Länder als auch Bayern, Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein niedrige Quoren festgeschrieben. Diese liegen in der Regel bei 10 % der Stimmberechtigten, in Brandenburg und Schleswig-Holstein sogar bei 5 % (!).

Obwohl es bisher eher selten zu einem Volksbegehren gekommen ist,³⁸³ muß auch berücksichtigt werden, daß der darauf vom Staat durchzuführende Volksentscheid hohe Kosten verursacht. Unter diesem Gesichtspunkt sollte stets gewährleistet sein, daß es sich auch tatsächlich um ein Anliegen weiter Teile der Bevölkerung handelt. Daher ist das sehr niedrige Quorum von 5 % in Brandenburg und Schleswig-Holstein abzulehnen.

Für den Fall des Zustandekommens eines Volksbegehrens sehen einige Länderverfassungen³⁸⁴ vor, daß die Vertreter der Initiative Anspruch auf **Erstattung der Kosten** einer angemessenen Werbung für den Volksentscheid haben.

Auch wenn es schwerfallen mag, angesichts der Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte einer solchen Regelung ohne Bedenken zuzu-

³⁸⁰Art. 59 BaWü; Art. 71 und 74 Abs.1-6 Bay.; Art. 39 Abs.3 S.2 Berl. (nur zur Auflösung des Abg.hauses) ; Art. 77 Bbg.; Art. 70 Abs.1 d) Brem.; Art. 124 Hess.; Art. 60 Abs.1 und 2 Meckl.Vorp.; Art. 48 Nds.; Art. 68 Abs.1 und 2 NRW; Art. 109 Abs.1-3 Rhl.Pflz.; Art. 99 Saarl.; Art. 72 Abs.1 Sachsen; Art. 81 Sachsen-Anh.; Art. 42 Abs.1 Schlesw.-Holst.; Art. 82 Abs. 1-5 Thür.

³⁸¹Baden-Württemberg (16 %), Hessen (20 %), Nordrhein-Westfalen (20 %), Rheinland-Pfalz (20 %), Saarland (20 %)

³⁸²Thüringen (16 %)

³⁸³vgl. Nachweise bei Karpen JA 1993, 110, 112; v.Münch Staatsrecht Rn. 140

³⁸⁴Art. 50 Abs.1 Nds.; Art. 81 Abs.6 (dies "kann" durch Gesetz vorgesehen werden); Art. 42 Abs.3 S.2 Schlesw.-Holst.

stimmen, ist diese dennoch begrüßenswert. Ein Volksbegehren kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Thematik auch weite Teile der Bevölkerung betrifft. Folglich ist die Klärung der Frage nicht nur für den Initiator von Nutzen. Vielmehr besteht hieran auch ein *gesamtstaatliches* Interesse. Dieser Verantwortung darf sich der Staat nicht entziehen. Daher ist der Anspruch auf Kostenerstattung zu begrüßen. Im Gegenzug wäre allerdings die Heraufsetzung der Quoren zu erwägen.

c) Volksentscheid

Nach Zustandekommen des Volksbegehrens mit den dafür vorgesehenen Quoren wird ein Volksentscheid³⁸⁵ eingeleitet, sofern das Parlament dem Gesetzentwurf nicht unverändert zugestimmt hat.

In allen Ländern liegt die geforderte Zustimmungsmehrheit bei der Hälfte der abgegebenen Stimmen.

Eine zusätzliche - leider jedoch nicht in allen Verfassungen enthaltene - Voraussetzung ist die in nahezu allen "neuen" Bundesländern³⁸⁶ und in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vorgesehene *Zustimmung von mindestens 1/4 der Stimmberechtigten*.³⁸⁷

Hierdurch wird der in den anderen Bundesländern³⁸⁸ *theoretisch* denkbare Fall ausgeschlossen, bei dem sich nur drei Personen des Landes an dem Volksentscheid beteiligen und dieser bereits durch zwei zustimmende Personen angenommen worden wäre. Die zusätzlich geforderte Zustimmung eines bestimmten Prozentsatzes der Wahlberechtigten ist daher sehr zu begrüßen und sollte auch Eingang in die anderen Verfassungen finden !

Art. 116 der Brandenburger Verfassung regelt die Neugliederung des Raumes Brandenburg-Berlin und sieht darin vor, daß nach der Zustimmung des Landtages (2/3 Mehrheit) ferner ein Volksentscheid, dem die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt haben muß, durchzuführen ist. Dieser Volksentscheid hat am 05. Mai 1996 stattgefunden.

³⁸⁵Art. 60 Abs.1 BaWü; Art. 72, 73, 74 Abs.1, 4-7 Bay.; Art. 39 Abs.3 Berl.(nur zur Auflösung des Abg.hauses); Art. 78 Bbg.; Art. 70-74 Brem.; Art. 124 Hess.; Art. 60 Abs.3-5 Meckl.Vorp.; Art. 49 Nds.; Art. 68 Abs.2-5 NRW; Art. 109 Abs.4 Rhl.Pflz.; Art. 100 Saarl.; Art. 72 Abs.2-4 Sachsen; Art. 81 Abs. 3-6 Sachsen-Anh.; Art. 42 Abs.2-4 Schlesw.-Holst.; Art. 82 Abs.6 und 7 Thür.

³⁸⁶Nicht in: Sachsen

³⁸⁷So in: Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein

³⁸⁸so in: Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen wo keine "Mindestzustimmung" verlangt wird.

2. Verfassungsreferendum

In den meisten Bundesländern kann auch ein Referendum über eine Änderung der Verfassung durchgeführt werden.³⁸⁹ In der Regel läuft das Verfahren wie oben erläutert ab. Die geforderten Mehrheiten wurden jedoch teilweise heraufgesetzt. So bedarf eine Verfassungsänderung in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein einer 2/3 Mehrheit. Auch hier wird bedauerlicher Weise wieder nur in einigen - überwiegend ostdeutschen - Ländern³⁹⁰ eine Mindestzustimmung verlangt, die hier jedoch zumeist bei mindestens der Hälfte der Stimmberechtigten liegen muß.

Wie schwierig allerdings diese Zustimmungsmehrheit zu erreichen ist, verdeutlicht die in Brandenburg durchgeführte Volksabstimmung zur Annahme der Verfassung, die bei Anlegen dieser strengen Maßstäbe wegen zu geringer Beteiligung der Bevölkerung gescheitert wäre.³⁹¹

3. Appell an das Volk

Nur in vier der "alten" Bundesländern³⁹² (Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz) kann in einer Krise des parlamentarischen Systems ein Appell an das Volk gerichtet werden, worin es aufgefordert wird, über eine bestimmte Sachfrage zu entscheiden. Der Gesetzgeber wird ein solches Verfahren, welches in allen genannten Ländern unterschiedlich ausgestaltet ist, wählen, wenn er sich bei seiner Entscheidung nicht sicher ist.

Ein Parlament sollte jedoch *selbstbewußt* auftreten und die Bestätigung durch Volksentscheid nur zulassen, wenn die Bürger aus *eigener* Initiative mit den zur Verfügung stehenden, oben genannten, Verfahrensarten selbst aktiv werden.

³⁸⁹Art. 64 Abs.3 S.1 BaWü (auf Antrag des Landtages) und Art. 64 Abs.3 S.2 BaWü (über Volksbegehren); Art. 75 Abs.2 S.2 Bay.; Art. 78 Abs.3 und Art. 79 Bbg.; Art. 70 Abs.1 a) Brem.; Art. 123 Abs.2 Hess.; Art. 60 Meckl.Vorp.; Art. 48 f. Nds.; Art. 69 Abs.2 NRW (nur möglich, sofern die 2/3 Mehrheit nicht im Landtag zustande gekommen ist.) ; Art. 129 Abs.1 Rhl.Pflz.; Art. 74 Abs.3 Sachsen; Art. 81 Sachsen-Anh.; Art. 41 f. Schlesw.-Holst.; Art. 83 Abs.2 S.2 Thür.

³⁹⁰Brandenburg (1/2 der Stimmberechtigten), Mecklenburg-Vorpommern (1/3), Niedersachsen (1/2), Sachsen-Anhalt (1/2), Schleswig-Holstein (1/2)

³⁹¹Bei der Volksabstimmung in Brandenburg hatten sich nur 47,9 % der Stimmberechtigten beteiligt, von denen zwar 93,4 % mit Ja gestimmt hatten, dies waren jedoch nur 44,8 % der Gesamtbevölkerung

³⁹²Art. 60 Abs.2 und 3 BaWü; Art. 70 Abs.1 b) Brem.; Art. 68 Abs.3 NRW; Art. 114 f. Rhl.Pflz.

V. Landesverfassungsgericht

In fünfzehn Bundesländern³⁹³ sehen die jeweiligen Landesverfassungen vor, ein Landesverfassungsgericht einzusetzen. Hierdurch wird die eigenständige Auslegung der Landesverfassung ermöglicht und zugleich selbstbewußt die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer betont.³⁹⁴

Nur Schleswig-Holstein hat von der Möglichkeit des Art. 99 GG Gebrauch gemacht: In Art. 44 der Schleswig-Holsteinischen Landesverfassung wird die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Landes dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen.³⁹⁵

Einige Landesverfassungen sehen vor, daß das Landesverfassungsgericht nicht nur aus Personen mit der Befähigung zum Richteramt, sondern auch aus "anderen Mitgliedern" bestehen kann.³⁹⁶

Die Zuständigkeitskataloge der Landesverfassungsgerichte sind weitgehend vereinheitlicht.³⁹⁷ Als Verfahrensarten sind u.a. der Organstreit, die konkrete und abstrakte Normenkontrolle und zum Teil auch die Verfassungs- und Kommunalverfassungsbeschwerde vorgesehen. Im folgenden sollen nur die **Abgeordneten³⁹⁸ und Ministeranklagen³⁹⁹** einiger Länderverfassungen näher beleuchtet werden.

Beide Verfahrensarten sind in den Verfassungen der "alten" Bundesländern stärker verbreitet. In den "neuen" Ländern sehen nur Brandenburg⁴⁰⁰ und Sachsen diese Anklagemöglichkeiten vor. Nur in Sachsen kann ein Abgeordneter oder Minister wegen Mitarbeit für das frühere DDR-Ministerium für Staatssicherheit angeklagt werden (Art. 118 Abs.1 Nr. 2).

³⁹³Art. 68 Abs.1 S.1 BaWü ("Staatsgerichtshof"[StGH]); Art. 60 Bay ("Verfassungsgerichtshof" [VerfGH]); Art. 72 Abs.1 S.1 Berl. ("VerfGH"); Art. 112 Abs.1 Bbg. ("VerfG"); Art. 139 Abs.1 Brem. ("StGH"); Art. 65 Abs.1 S.1 Hamb. ("VerfG"); Art. 130 Hess. ("StGH"); Art. 52 Abs.1 Meckl.Vorp.("LVerfG"); Art. 54 f. Nds.("StGH");

³⁹⁴Häberle JöR 41 (1993), 69, 88; Häberle JöR 42 (1994), 149, 168

³⁹⁵hierzu im einzelnen: Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht § 11 II Rn. 3 ff.

³⁹⁶z.B.: Art. 112 Abs.2 S.2 Bbg.; Art.72 Abs.1 S.1 Berl.; Art. 76 Abs.1 NRW; Art. 81 Abs.2 Sachsen; Art. 79 Abs.2 S.3 Thür.

³⁹⁷zu den Unterschieden im einzelnen: Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht § 21 ff.; für die "neuen" Länder: Starck S. 31 ff.

³⁹⁸Art. 42 BaWü; Art. 61 Abs.1, 3 und 4 Bay.; Art. 61 Bbg.; Art. 13 Abs.2 Hamb.(Ausschluß eines Abgeordneten durch Beschluß, der der Zustimmung von 3/4 der Bürgerschaftsmitglieder bedarf) ; Art. 17 Nds.; Art. 85 Saarl.; Art. 118 Sachsen;

³⁹⁹Art. 57 BaWü; Art. 59 und 61 Bay.; Art. 111 Brem.("Senatorenanklage"); Art. 115 Hess.; Art. 40 Nds.; Art. 63 NRW; Art. 135 Abs.1 Nr.5 i.V.m. 131 Rhl.Pflz.; Art. 94 Saarl.; Art. 118 Sachsen

⁴⁰⁰hier nur die Abgeordnetenanklage

Der Beschluß des Parlaments, die betreffende Person vor dem Landesverfassungsgericht anzuklagen, muß jeweils mit einer 2/3 Mehrheit⁴⁰¹ ergehen. Das Gericht kann auf Verlust des Mandats bzw. Amtes erkennen. Die praktische Relevanz dieser Anklagemöglichkeiten muß jedoch angesichts der geforderten Antrags- und Beschlußmehrheiten als gering eingestuft werden. Es bedarf eines weitgehenden Konsenses zwischen den verschiedenen Parteien, der bei einem solchen Verfahren - das sicherlich großes Interesse bei den Medien finden wird - nur schwer zu erzielen sein wird. Folglich kann diese Regelung allenfalls als moralische Vorgabe für die Abgeordneten gewertet werden.

D. Bewertung

Die Entstehung der Verfassungen in den "neuen" Ländern und die Verfassungsreformen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen wurden oben als die *dritte Phase* der Verfassungsgebung bezeichnet. Im folgenden soll eine Bewertung zum derzeitigen Stand der Verfassungen gegeben werden.

I. Staatsziele und Grundrechte

Die in vielen Bundesländern - insbesondere in den "neuen" Ländern - zum Teil "exzessiv betriebene"⁴⁰² Aufnahme von Staatszielen und Grundrechten in die Verfassungen kann nicht durchweg als positiv bezeichnet werden.

Als Argumente für die verstärkte Einführung von Staatszielen wird vor allem deren integrierende Wirkung⁴⁰³ hervorgehoben: Die Bürger können sich sehr viel einfacher mit ihrer Verfassung identifizieren,⁴⁰⁴ wenn diese versucht, die gravierenden Probleme der Gesellschaft - Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot, Umweltverschmutzung - zu beheben. Ferner erinnern die in der Verfassung enthaltenen Staatsziele die Politik stets an die vorrangigen Aufgaben. Das Motiv zur Aufnahme von Staatszielen muß mithin als sehr ehrenhaft bezeichnet werden.

⁴⁰¹zusätzliche Voraussetzungen in Baden-Württemberg, Sachsen und Bremen: Anwesenheit von 2/3 der Mitglieder des Landtages; die 2/3 Mehrheit muß zudem mehr als die Hälfte der Mitgl. betragen (z.B.: Art. 42 Abs.2 S.2 BaWü)

⁴⁰²Feddersen DÖV 1992, 989, 996

⁴⁰³HbdStR Bd. 5 - Murswiek § 112 Rn.62; Will Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 467, 488

⁴⁰⁴Hesse Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 7, 12

Aber wurde des Guten nicht doch zuviel getan ? Trägt die Verankerung von - nicht einklagbaren - Staatszielen nicht zu einer Verunsicherung und Verwirrung der Bürger bei ?

Die Staatsziele in den Verfassungen decken weite Teile menschlicher Lebensbereiche (Arbeit, Familie, Ehe, Bildung, Wissenschaft, Kunst, Umwelt, Soziales) ab, so daß auch von einem *gesellschaftspolitischen Grundsatzprogramm* gesprochen werden kann. Ob auch dies - neben der Organisation des Staates - eine notwendige Aufgabe einer Landesverfassung ist, muß bezweifelt werden.

Viele der formulierten Staatsziele lassen beim Bürger den Eindruck erwecken, daß diese ein subjektives Recht darstellen, welches er auch einklagen könne. Der Unterschied zu den Grundrechten wird dem juristischen Laien nicht immer klar verdeutlicht. So begründet das "Recht auf Arbeit" kein subjektives Recht. Dieses Ziel läßt sich auch in nächster Zukunft nicht verwirklichen.

Zudem liegt die Gesetzgebungskompetenz - insbesondere im sozialen Bereich - häufig auch gar nicht bei den Ländern,⁴⁰⁵ so daß diese zur Verwirklichung der Staatsziele selbst gar nicht beitragen können.

Folglich decken sich die *Verfassungserwartungen* der Bürger nicht mit der *Verfassungsrealität*,⁴⁰⁶ worunter die Autorität der Verfassung leidet !

Einige Normen sind nicht mit Bundesrecht vereinbar.⁴⁰⁷ Die hierfür gebotene Untersuchung im Einzelfall würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Der Verfassungsverstoß wurde von einigen Verfassungsgebern in den "neuen" Ländern jedoch in Kauf genommen.

Eine Verfassung sollte den einzelnen Staatsbürger ernst nehmen und nicht die Glaubwürdigkeit des Verfassungsgebers aufs Spiel setzen. Daher hätte auf unerfüllbare Versprechungen und auf Normen, die nicht mit Bundesrecht vereinbar sind, unbedingt verzichtet werden müssen.

⁴⁰⁵Sacksofsky NVwZ 1993, 235, 240; Will Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 467, 481

⁴⁰⁶Berlit KJ 1992, 437, 452

⁴⁰⁷vgl. hierzu die ausführliche Analyse von Kanther, Die neuen Länderverfassungen im Lichte der Bundesverfassung: Zusammenfassung auf S.223 f.; vgl. auch Berlit, KJ 1992, 437, 446

Staatsziele lassen der Gesetzgebung einen weiten Spielraum. Rechtsklarheit wird aber nicht bereits durch das in der Verfassung genannte Staatsziel, sondern erst mit der konkreten Ausgestaltung durch den Gesetzgeber⁴⁰⁸ oder durch die Gerichte erreicht.

Eine unerwünschte Folge dieser Unklarheit bei den Staatszielen ist die hiermit einhergehende *Entwertung der Grundrechte*: Bedauerlicherweise wurde eine klare Abgrenzung der Staatsziele von den Grundrechten nicht konsequent vorgenommen. Hiermit ist es ohne gerichtliche Klärung nicht auf Anhieb erkennbar, welche Rechte dem einzelnen zustehen. Dies führt auf Seiten der Bevölkerung zu einer Enttäuschung⁴⁰⁹ und zu einem Vertrauensverlust,⁴¹⁰ auf Seiten der Politik zu einer geringeren Beachtung und gleichzeitigen Entwertung der Grundrechte.

Die Aufzählung von Staatszielen ist trotz der Vielfalt an Themen nicht abschließend. So ist beispielsweise das Bemühen um die innere Sicherheit in keiner der Verfassungen enthalten. Die Nennung von bestimmten Staatszielen kann jedoch mit dem Argument der bewußten Lücke, zu einer *Diskriminierung* anderer, ebenso wichtiger, aber nicht positiver Ziele führen. Hätte ein *Weniger* nicht vielleicht doch ein *Mehr* bedeutet ?

Ein weiterer Kritikpunkt wird von *Graf Vitzthum*⁴¹¹ angeführt. Er ist der Auffassung, daß die Vielzahl von bis ins Detail fixierten Staatszielen die *Gestaltungsfreiheit des Parlaments eingeschränke* und dieses somit an Bedeutung verliere.⁴¹² Neue Mehrheiten im Parlament würden an verfassungsrechtliche Vorgaben, von denen man nicht vollends überzeugt ist, gebunden. Der Wahl- und Legitimationsvorgang der Volksvertretung trete in seiner Bedeutung zurück. Diese Einwände sind vom Grundsatz her richtig, können jedoch in der von *Graf Vitzthum* formulierten Schärfe,⁴¹³ wonach die Politik zum [bloßen] "Verfassungsvollzug" degeneriere, nicht unterstützt werden. Bei der näheren Ausgestaltung wird dem Parlament ein - wenn auch verringerter - Entscheidungsspielraum bleiben.

⁴⁰⁸Fishmann Forum Recht 1991, 117, 118

⁴⁰⁹HbdStR Bd. 5 - Murswiek § 112 Rn.62

⁴¹⁰Hesse Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 7, 12

⁴¹¹Vitzthum VBIBW 1991, 404, 413

⁴¹²Hesse Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 7, 12

⁴¹³Vitzthum VBIBW 1991, 404, 413: "Alles fließt aus der Verfassung [...] Politik degeneriert zu Verfassungsvollzug"

Angesichts der oben vorgebrachten Argumente gegen die Einführung einer Flut von Staatszielen, muß insbesondere die Niedersächsische Verfassungsreform von 1993 positiv in den Vordergrund gestellt werden. Sie ist dem "Trend der Zeit" nicht gefolgt und hat - wie auch schon Schleswig-Holstein (1990) - nur einige wenige Themen aufgeführt, welche nicht in der Masse untergehen. Hamburg wird mit der angestrebten Parlamentsreform vermutlich den gleichen Weg gehen.

II. Staatsorganisation

Im Bereich der Staatsorganisation erheben die jüngst in Kraft getretenen oder reformierten Verfassungen vielfach einfaches Recht - insbesondere Parlamentsrecht⁴¹⁴ - auf Verfassungsebene.

So wurde den *kleineren Fraktionen* und den *Oppositionsparteien* durch Einräumung besonderer Rechte die Teilnahme an der politischen Willensbildung erleichtert. Zum Teil enthalten die Verfassungen jedoch auch "ins Leere gehende Verrechtlichungen"⁴¹⁵: So ist beispielsweise die vorgesehene Bestimmung, wonach die Opposition eigene Programme zu entwickeln und das Regierungsprogramm und Regierungsentscheidungen kritisch zu bewerten habe,⁴¹⁶ nicht nur schwer überprüfbar, sondern auch nicht per Verfassung durchsetzbar. Die Opposition wird in eigenem Interesse diese Aufgaben übernehmen, einer verfassungsrechtlichen Pflicht bedarf es hierzu jedoch nicht.

Ferner fand eine Neudefinition des *Verhältnisses von Parlament zur Regierung* statt. Die Stellung des Parlaments und auch des einzelnen Abgeordneten gegenüber der Regierung wird vor allem durch die Informationspflichten der Exekutiven sowie den Akteneinsichts- und Auskunftsrechten der Abgeordneten gestärkt.⁴¹⁷ Die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments über die Regierung wurden ausgeweitet.⁴¹⁸

⁴¹⁴Pestalozza Jura 1994, 561, 567

⁴¹⁵Badura, Die polit. Meinung 1994, 57, 62

⁴¹⁶Art. 26 Abs.2 Meckl.Vorp.

⁴¹⁷Stein - Dahnke S.131

⁴¹⁸Rux NJ 1992, 147, 150

Ebenfalls wurde die *Stellung des Bürgers im Verhältnis zum Staat* gestärkt.⁴¹⁹ Neben dem in mehreren Landesverfassungen enthaltenen Schutz für nationale Minderheiten wird dem einzelnen Bürger in den "neuen" Ländern z.B. ein Recht auf Akteneinsicht sowie ein Anspruch auf Auskunft über Umweltdaten gewährt.

Die Gewährung der oben genannten Rechte des Parlaments, der Abgeordneten und der Bürger sind in Ostdeutschland auf die bitteren Erfahrungen mit dem SED-Regime in der DDR zurückzuführen. Die Kritik an der Regierung war zu SED-Zeiten nur in sehr geringem Maße möglich und eine wirkliche parlamentarische Opposition existierte in keinsten Weise. Auf politische Minderheiten wurde keine Rücksicht genommen. Vielmehr wurden sie durch die Staatssicherheit systematisch bekämpft. Unter diesem Gesichtspunkt sind die eingeräumten Rechte nur allzugen verständlich. Sie erleichtern den mit der Demokratie nicht vertrauten Bürgern und Politikern die Heranführung an das demokratische Verfassungsleben und sind daher begrüßenswert.⁴²⁰

Die Grenze dieser Rechte muß jedoch stets dort gezogen werden, wo auf verfassungsrechtlich bedenkliche Weise in ureigene Befugnisse der Regierung eingegriffen wird. Der Grundsatz der Gewaltenteilung muß gewahrt bleiben !

Das Grundgesetz ist eher plebiszitfeindlich. Demgegenüber sehen nahezu alle Länderverfassungen *Plebiszite* vor. Dies erscheint in den "neuen" Ländern nach der vom Volk geführten friedlichen Revolution vom Herbst 1989 auch nur allzu verständlich.⁴²¹ Doch auch in den "alten" Ländern sehen nur Hamburg und Berlin die Volksgesetzgebung (noch) nicht vor. Nachdem sich diese Form der direkten Demokratie auf Länderebene weitestgehend durchgesetzt hat, soll hier auf die grundsätzliche Debatte, ob direktdemokratische Elemente in einer repräsentativen Demokratie zu befürworten sind, nicht näher eingegangen werden.⁴²² Vielmehr ist die Ausgestaltung der Plebiszite - die im einzelnen sehr unterschiedlich und mit weitreichenden Folgen behaftet sind⁴²³ - näher zu beleuchten.

⁴¹⁹Rux NJ 1992, 147, 150

⁴²⁰Sachs LKV 1993, 241, 248

⁴²¹Franke JöR 42 (1994), 111, 113; Rux NJ 1992, 147, 149; Stein - Dahnke S. 124

⁴²²hierzu: Karpen JA 1993, 110 ff.

⁴²³FS Thieme - Bull S. 312

Die Unterschiede in den jeweiligen Länderverfassungen liegen vor allem in den verschiedenen hohen *Quoren*. Mit deren Festlegung kann die Attraktivität von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid maßgeblich beeinflusst werden.

Nicht nur wegen der mit dem Volksentscheid verbundenen hohen Kosten, sondern auch um eine zu häufige Befragung des Volkes und der daraus resultierenden Wahlmüdigkeit zu verhindern, müssen die Plebiszite ein Ausnahmefall bleiben ! Die Volksgesetzgebung darf nicht zu einer "sportlichen Betätigung von kleinsten Minderheiten"⁴²⁴ werden !

Daher müssen - wie oben bereits im einzelnen erläutert - die Quoren realistisch hoch festgelegt werden. Die in Brandenburg und Schleswig-Holstein vorgesehenen Quoren von 5 % müssen als zu niedrig angesehen werden.

Die Zustimmung eines bestimmten Anteiles der Stimmberechtigten - was vor allem in den Verfassungen der "alten" Länder fehlt - sollte unbedingt vorgesehen sein. Eine Kostenerstattung für den Initiator ist aus den, oben im Hauptteil näher erläuterten Gründen, zu befürworten.

Eine vordringliche Aufgabe der *Landesverfassungsgerichte* wird es sein, die zum Teil vagen Formulierungen, mißverständliche Wortwahl und unklare Systematik der Staatsziele zu interpretieren und diesbezüglich eine Klärung herbeizuführen. Auch die Frage, ob der Gesetzgeber den an ihn gestellten Anforderungen gerecht wird, muß vom Verfassungsgericht beantwortet werden. Ferner ist es auch noch ungeklärt, wie die einzelnen Staatsziele miteinander konkurrieren. So können z.B. bei der gleichzeitigen Verfolgung des Staatszieles Umweltschutz und Arbeit Konflikte entstehen.

Diese Fragen werden die Gerichte zu klären haben. Dies führt jedoch dazu, daß die Bedeutung des einfachen Gesetzgebers abnimmt und vielmehr eine Kompetenzverlagerung zu den Gerichten entsteht. Folglich werden die Landesverfassungsgerichte an Bedeutung gewinnen.⁴²⁵

Bis zum Vorliegen dieser umfassenden Rechtsprechung wird jedoch über Jahre hinaus in gewissen Bereichen noch Rechtsunsicherheit bestehen.

⁴²⁴Starck ZG 1992, 1, 18

⁴²⁵Hesse Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 7, 12

III. Zusammenfassung

Der Vergleich der Verfassungen der "alten" mit den "neuen" Ländern läßt sich wie folgt zusammenfassen:

Bei den Verfassungen der "neuen" Länder ist der Einfluß westlicher Berater unverkennbar. Gleichzeitig wurde auch stets ein Blick auf das Grundgesetz,⁴²⁶ die Gemeinsame Verfassungskommission von Bund und Ländern sowie auf die Verfassungen der "alten" Länder - hier insbesondere Schleswig-Holstein⁴²⁷ - geworfen. Vereinzelt wurden auch allgemein anerkannte Mängel übernommen.⁴²⁸

Die Verfassungen der "neuen" Länder weisen eine hohe Regelungsdichte⁴²⁹ auf. Weite Teile von Lebensbereichen werden in einem *gesellschaftspolitischen Grundsatzprogramm* erfaßt. Wirklich neue Regelungen sind jedoch selten.⁴³⁰ Vielmehr wird häufig einfaches Bundesrecht sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes wiederholt und hiermit einfaches Recht auf Verfassungsebene gehoben.

Alle Verfassungen der "neuen" Länder, aber auch ein Großteil der "alten", enthalten einen eigenen Grundrechtsteil. Sie sind mithin "Vollverfassungen".⁴³¹

Auffällig - und in der Literatur stets hervorgehoben - ist die Fülle an Staatszielen. Sie gewähren dem einzelnen jedoch keine subjektiven Rechte und bringen - bis zur weiteren Ausgestaltung durch den Gesetzgeber - nur selten tatsächliche Neuerungen. Sie führen vielmehr zu einer Verwirrung und Täuschung des Bürgers.

So muß vor allem das Auseinanderklaffen von Verfassungsversprechen und Verfassungsrealität kritisiert werden ! Ein Weniger an Staatszielen hätte doch ein Mehr bedeuten können !

Die Aufnahme von Staatszielen entspricht jedoch einem "Zuge unserer Zeit",⁴³² dem allerdings einige der "alten" Länder begrüßenswerterweise

⁴²⁶Häberle JöR 41 (1993), 69, 91; Will Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 467, 487

⁴²⁷Kanther S. 87

⁴²⁸Schwabe ZRP 1991, 361, 362 f

⁴²⁹Kanther S. 53 ff.; Will Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 467, 468

⁴³⁰FS Thieme - Bull S. 326

⁴³¹Franke JöR 42 (1994), 111, 116; Hesse Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 7, 8; Isensee Sächs.VBl.1994, 28, 29; Starck ZG 1992, 1

⁴³²Hesse Krit. 1/4 Jahresschrift 1993, 7, 11

widerstehen konnten. Doch auch in anderen Bereichen ist erkennbar, daß die Verfassungsgeber um die verfassungspolitische Aktualität⁴³³ ihrer Verfassung bemüht waren. So lassen sich einige "Modethemen" in den Verfassungen der "neuen" Länder wiederfinden. Diese Aktualität fehlt hingegen einigen der westdeutschen Verfassungen. So gehen z.B. jene von Bayern und Hessen noch immer vom Bestehen der Todesstrafe aus,⁴³⁴ die gemäß Art. 102 GG abgeschafft ist.

In vielen Bereichen ist eine - im ganzen gesehen - zunehmende Vereinheitlichung der Länderverfassungen erkennbar. So werden in Zukunft einige in den Stadtstaaten noch bestehende Besonderheiten des Staatsorganisationsrechtes wegfallen.

Die Verfassungen der "neuen" Länder verleihen diesen jedoch auch eine eigene Identität⁴³⁵ und stellen den Versuch dar, der stets zunehmenden Anziehung von Kompetenzen durch den Bund entgegenzuwirken.⁴³⁶ Insofern wird die Eigenstaatlichkeit der Länder betont, was zu einer Stärkung des Föderalismus führen könnte.

Die Verfassungen der "neuen" Länder enthalten somit - entgegen ersten Eindrücken - im Endeffekt keine revolutionären Neuerungen. Da dies jedoch dem Bürger vorgetäuscht wird, wäre eine - politisch sicherlich nur sehr schwer durchsetzbare - Korrektur, die das Auseinanderklaffen von Verfassungsversprechen und Verfassungsrealität behebt, sehr zu begrüßen.

Copyright:

Jörn Wommelsdorff, Ulzburger Landstrasse 473, 25451 Quickborn

⁴³³Franke JöR 42 (1994), 111, 147

⁴³⁴Art. 47 Abs. 4 S.2 Bay.; Art. 21 Abs.1 S.2 und 109 Abs.3 S.3 Hess.;

⁴³⁵Isensee Sächs.VBl.1994, 28, 32 f.

⁴³⁶Sacksofsky NVwZ 1993, 235, 239