

Problemmaterial

zu den vorliegenden Entwürfen der Landesverfassungen

1. Zur Zeit liegen aus den künftigen 5 Ländern über 10 Verfassungsentwürfe unterschiedlicher Autorenkollektive vor. Der eigentliche verfassungsgebende Prozeß beginnt aber erst nach dem 14. 10. 1990. Aus dieser Ausgangsbasis folgt ein erstes Problem - sollten die Landesparlamente im Interesse einer schnellen Arbeitsfähigkeit zunächst nur vorläufige Landesverfassungen bzw. gar weniger (eventuell nur staatsorganisatorische Gesetze) beschließen und sich für die Landesverfassungen bzw. deren Ausarbeitung und öffentliche Diskussion (mindestens 2 Jahre) Zeit lassen oder sofort eine entgeltliche Verfassung beraten und annehmen. Letzteres könnte dazu führen, daß eine lange parlamentarische Arbeit und Diskussion zu den Landesverfassungen die Arbeit des Parlamentes auf anderen Gebieten behindert bzw. einschränkt. Dies wird deutlich beim aktuellen Stand zu den Entwürfen der Landesverfassungen:

. Thüringen

Der vorliegende Entwurf der LV Thüringen ist Ergebnis der Arbeit einer Arbeitsgruppe - die paritätisch aus allen Parteien zusammengesetzt ist - im Auftrag des politisch beratenden Ausschusses, welcher entsprechend den Wahlergebnissen vom 6. 5. 1990 zusammengesetzt ist. Zwischen AG und politisch beratendem Ausschuß konnte keine Einigung zum Entwurf der LV erzielt werden. Strittig sind u. a. die vorgeschlagenen Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch, Wahlrecht für Ausländer, Recht auf Arbeit oder zum Aufbau der Landesregierung. Die Positionen der AG (im Sinne eines "Reformdruckes" auf das Grundgesetz) werden vom politisch beratenden Ausschuß nicht mit getragen.

. Sachsen

Nach dem Entwurf der 3 ehemaligen Ratsvorsitzenden bzw. dem der Gruppe der Zwanzig (die keine Paßfähigkeit zum Grundgesetz aufwiesen und stark an der 46er Landesverfassung orientiert waren) liegt nun der Gohrische Entwurf und als "Gegenentwurf" der Entwurf der sächsischen Hochschullehrer vor. Letzterer entstand aus dem Bestreben heraus, eine ganze Reihe neuer Regelungen - die weit über das Grundgesetz hinausgehen (z. B. plebiszitäre Elemente, erweiterte Grundrechte u. a.) - aufzunehmen, die im Gorischen Entwurf nicht enthalten sind.

Der Gohrische Entwurf wird z. Z. öffentlich diskutiert und die Hinweise daraus werden am 11. 10. bis 13. 10. 1990 eingearbeitet und der Vorschlag dem Landesparlament danach übergeben.

. Brandenburg

Nach dem 1. Referentenentwurf - nach dessen öffentlicher Diskussion ca. 300 Hinweise eingingen - wurde im September ein 2. Referentenentwurf erarbeitet und der Öffentlichkeit vorgestellt. Da in Brandenburg zu den Referentenentwürfen die einzelnen Parteien keine "Gegenentwürfe" erarbeiteten, sondern ihre Vorstellungen zu den Referentenentwürfen äußerten, wird davon ausgegangen, dem künftigen Parlament einen im breiten Konsenz getragenen Entwurf vorschlagen zu können.

. Sachsen-Anhalt

Anfang Mai wurde vom Runden Tisch Sachsen-Anhalt eine Unterarbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Landesverfassungsentwurfes gebildet, die mit dem Ministerratsbeschluß vom 2. 5. 1990 ihre Legitimation bekam. Entsprechend o. g. MR-Beschluß wurden die dort enthaltenen inhaltlichen Vorgaben beachtet (z. B. Zugang basisdem. Gruppen zur Parlamentsarbeit, plebiszitäre Elemente). Nach dem Beschluß der Volkskammer zum Ländereinführungsgesetz gab es neue Rahmenbedingungen (max. Paßfähigkeit zum Grundgesetz), die zu einem 2. Entwurf der Landesverfassung führten. Dieser soll dem Landesparlament mit den eingegangenen Hinweisen übergeben werden.

. Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern wurden bisher 2 Entwürfe von Landesverfassungen erarbeitet. Der erste orientierte sich stark an der '47er Landesverfassung, der 2. Entwurf brachte u. a. die Bildung von Landschaften in die Diskussion. Zur Zeit soll ein neuer, dritter Entwurf vorliegen, der aber (noch) nicht bekannt ist.

2. Aus dem Verhältnis von Bundesverfassung und Länderverfassungen ergibt sich die Frage, ob und inwieweit die Länderverfassungen durch eine Festschreibung der Spezifik, der unverwechselbaren Besonderheit jedes Landes dazu beitragen können, den Föderalismus für die Menschen erlebbarer zu gestalten. Anders gefragt, ist es möglich, in dem z. Z. anlaufenden verfassungsgebenden Prozeß in den 5 neuen Ländern Regelungsgegenstände zu thematisieren, die im Grundgesetz nicht geregelt sind - aber Forderungen und Bedürfnisse der Menschen in den Ländern widerzuspiegeln?

Unter Beachtung bestimmter "Grenzen" - etwa Artikel 28 (1), 31 u. a. ist u. E. ein solcher Spielraum gegeben.

Eine Auslotung bzw. Ausnutzung dieses Grundgesetz"spielraumes" bedingt zwei gegensätzliche Fragestellungen:

- . Kann einerseits die Landesverfassungsgebung als "Experimentierfeld" angesehen werden, um eigene Vorstellungen (über oder auch zum Teil "gegen" das Grundgesetz) einzubringen? Ist z.B. von vornherein eine Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz beim Ausländerwahlrecht oder Schwangerschaftsregelung gegeben? Sollte im verfassungsgebenden Prozeß von vornherein auf eine "Eigenzensur" seitens der Länder verzichtet werden? Oder ist notfalls ein Regelungsgegenstand aufzunehmen und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes herauszufordern, insbesondere da, wo es Entwicklungsmöglichkeiten gibt bzw. die Rechtslage nicht eindeutig ist usw.

- . Oder sollten in die Landesverfassungen nur jene Gegenstände aufgenommen werden, die praktikabel (im Sinne einer Paßfähigkeit zum Grundgesetz einschließlich Bundesrecht) sind, da sie ansonsten für nichtig erklärt werden müssen und so für die Menschen eine Illusion darstellen?

U. E. besteht in der Frage des Staatsorganisationsrechtes der Länder, auch über die bisherige bundesdeutsche Praxis hinaus, ein relativ großer Spielraum. So z. B. für eine exakte Gewaltenteilung, d. h. der landesverfassungsrechtlichen Festschreibung, Landesregierungsmitglieder dürfen nicht Mitglied des Landesparlamentes sein, wie z. B. durch die AG Landesverfassung Thüringen vorgeschlagen wurde. Oder für mehr Öffentlichkeit in der parlamentarischen Arbeit des Landes (Hearing der Ausschüsse, Minderheitenrechte, öffentliche Ausschußsitzungen, neue Formen der Verbindung von repräsentativer Demokratie und unmittelbarer Demokratie) bis hin zu neuer Qualität parlamentarischer Demokratie (Landtag als höchstes Organ politischer Willensbildung, Verankerung von Oppositionsrechten u. a.). Solche Forderung enthält z. B. der Entwurf für eine Landesverfassung Sachsens der sächsischen Hochschullehrer. In diesen Fragen sollten die neuen Länder u. E. "experimentieren" und neue Vorstellungen praktisch erproben.

3. Sollten die Länder Vollverfassungen, d. h. einschließlich kompletter Grundrechtskataloge, verabschieden und was bringt eine "Landesvollverfassung" oder warum ist sie notwendig?
Was spricht für "Vollverfassungen" in den 5 neuen Ländern?

- . Grundrechtskataloge in den Entwürfen der bisherigen Landesverfassungen waren z. T. auch der (bis 3. 10. 1990) vorhandenen Verfassungsunsicherheit in der DDR geschuldet;
- . auch in der 68' DDR-Verfassung gab es einen Grundrechtskatalog, der aber praktisch nicht einklagbar und in weiten Teilen nicht praktiziert wurde;

- . es besteht ein politisches und soziologisches Bedürfnis nach einem Grundrechtskatalog in Landesverfassungen - dies hängt u. a. auch mit der Identitätssuche der Menschen in den 5 Ländern zusammen;
- . letztlich erwächst aus dem europäischen Einigungsprozeß und dem Rückgang der Bedeutung des Nationalstaates und der gleichlaufenden Zunahme der Rolle der Regionen (Länder) ein starkes Bedürfnis nach "Landesvollverfassungen".

Übereinstimmung besteht in den künftigen Ländern, daß Grundrechtskataloge in Landesverfassungen nicht heißt, weil sie zweimal formuliert sind, sie doppelt gesichert oder gewährt werden. Andererseits, wenn in Landesverfassungen Grundrechte enthalten sind, müssen sie bei Landesverfassungsgerichten einklagbar sein.

Damit im Zusammenhang steht die Frage nach der Möglichkeit einer Aufnahme von Grundrechten in die Landesverfassungen über den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes hinaus.

4. Aus den bisherigen Problem- und Fragestellungen stellt sich die Frage, ob Landesverfassungen einen "Reformdruck" auf die Bundesverfassung ausüben können und sollen. Als Beispiel sei hier auf die Aufnahme des Schutzes der natürlichen Umwelt als Staatszielbestimmung verwiesen.

Sollte diese Frage positiv beantwortet werden, sei auf ein weiteres Problem verwiesen:

Kann oder sollte dieser "Reformdruck" ausschließlich durch die 5 neuen Länder erfolgen oder im Konsens aller Bundesländer? Den "günstigen Bedingungen" in den neuen Ländern steht in dieser Frage der starke Zeitdruck gegenüber.