

Einführung

Die Geschichte des Staats- und Verfassungsrechts in Brandenburg

I.	Staatliche Entwicklung Brandenburgs	1
II.	Berlin in Brandenburg	5
III.	Die Verfassungsentwicklung Brandenburg-Preußens bis 1952	10
IV.	Die Entstehung der Landesverfassung im Zuge der Vereinigung	17
1.	Der Zentrale Runde Tisch der DDR	17
2.	Der Entwurf des Koordinierungsausschusses zur Bildung des Landes Brandenburg	18
3.	Der 2. Entwurf der Regierungsbevollmächtigten	19
4.	Wiedererstellung des Landes Brandenburg	21
5.	Die vorläufige Verfassung	22
6.	Der Entwurf des Verfassungsausschusses	23
7.	Die Abstimmung über die Verfassung in Landtag und Bevölkerung	29
V.	Die Entwicklung der Verfassung	31
1.	Länderfusion	32
2.	Wahlrecht	33
3.	Verfassungsrichter	34
4.	„Kleine Verfassungsrevision“	35
5.	Gerichtsorganisation	36
6.	Ausfertigung von Gesetzen	37
7.	Wahlberechtigung	38
8.	„Antirassismus-Klausel“	39
9.	Landtag, PUA, Volksentscheid, Schuldenbremse	41
10.	Antidiskriminierung, Internationales	43

I. Staatliche Entwicklung Brandenburgs

Die staatliche Geschichte beginnt für Brandenburg im Jahre 1134, als der Askanier *Albrecht „der Bär“* von Kaiser *Lothar III.* mit der „*marchia septentrionalis*“ belehnt wird. Eroberungen, Erbe und Heirat, sowie vor allem eine kluge Bevölkerungspolitik bewirken den Aufstieg der Mark. Bauern, Handwerker und Kaufleute aus dem Rheinland, Westfalen, Flandern, Friesland und Franken werden geholt, Juden mit höheren Rechten ausgestattet als im übrigen Reich. Von 1323 bis 1373 (unter den bayerischen Wittelsbachern) geriet das Land in endlose Streitigkeiten: Die Herrschaft des „falschen Waldemar“, eines Müllers, der dem bereits 19 Jahre zuvor verstorbenen letzten Askaniergrafen ähnlichsah, wurde zu einer diese Zustände kennzeichnen-

den Episode.¹ Das Chaos dauerte, bis am 8.7.1411 der Hohenzoller *Friedrich IV.* von Kaiser *Sigismund* zum obersten Verweser und Hauptmann der Mark ernannt wurde. Fünf Jahrhunderte blieben die Hohenzollern Kurfürsten von Brandenburg (seit 1415), waren ab 1701 Könige und ab 1871 Deutsche Kaiser. 1506 wurde in Frankfurt (Oder) die Universität „Alma Mater Viadrina“, 1516 in Berlin das Kammergericht gegründet.

- 2 Die **territoriale Ausdehnung** begann, als Kurfürst *Johann Sigismund* im sog. Jülich-Clevischen Erbfolgestreit durch den Vertrag von Xanten (16.11.1614) das Herzogtum Cleve sowie die Grafschaften Mark und Ravensberg erwarb und 1618 vom polnischen König das Herzogtum Preußen zu Lehen erhielt, das 1657 mit dem Vertrag zu Wehlau die volle Souveränität erlangte. Toleranz aus staatspolitischer Klugheit prägte seine Regierung. 1613 war er zum Calvinismus übergetreten, machte aber von der Grundregel des Augsburger Religionsfriedens von 1555 (*cuius regio, eius religio* – wes das Land, des der Glaube) keinen Gebrauch, sondern gewährte Religionsfreiheit. Mit dem Edikt von Potsdam vom 8.11.1685 nahm der „Große Kurfürst“ *Friedrich Wilhelm* 20.000 Hugenotten auf, deren handwerkliche Fähigkeiten zu wirtschaftlichem Aufschwung führten. Unter dem Schlagwort der „Peuplierung“ kamen Wiener Juden, Lutheraner aus Salzburg, Waldenser und Mennoniten ins Land. Außenpolitik und Vergrößerung des Heeres wurden in der Folge ebenso vorangetrieben wie die landschaftliche (Melioration) und gewerbliche (Manufakturen) Entwicklung des Landes.
- 3 Mit der Entwicklung zum Königtum Preußen wendete sich die Entwicklung des Landes Brandenburg zur Provinz in Preußen. In den napoleonischen Kriegen verlor Brandenburg alle seine westlich der Elbe gelegenen Gebiete. Diese wurden nach dem Wiener Kongress eigene Provinzen in Preußen. Mit den Stein-Hardenberg'schen Reformen wurde Brandenburg in die beiden Regierungsbezirke Potsdam und Frankfurt (Oder) gegliedert. Berlin gehörte kurzfristig zum Regierungsbezirk Potsdam. Das Territorium Brandenburgs blieb bis in das 20. Jahrhundert hinein im Wesentlichen unverändert, bis 1920 Berlin aus dem Land Brandenburg ausgegliedert wurde.
- 4 Die Gleichschaltungspolitik des NS-Regimes machte die Länder zu reinen Partei- und Verwaltungsorganisationen, die als bloße Ausführungsorgane der Reichsministerien und -behörden von sog. Reichsstatthaltern verwaltet wurden. Nach der Auflösung Preußens durch die Alliierten wurde durch Anordnung der Sowjetischen Militäradministration vom 9.7.1945 die Provinz Brandenburg (gemeinsam mit den Provinzen Mecklenburg und Sachsen) gebildet, die nach der Gründung der DDR am 7.10.1949 als Land Brandenburg Gliedstaat der DDR wurde. Durch das Gesetz über die Abschaffung der Länder und Neugliederung der DDR vom 13.7.1952 verlor das Land seine Selbstständigkeit und wurde durch die drei Bezirke Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus ersetzt. Erst mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten entstand mit dem Ländereinführungsgesetz vom 22.7.1990 das Land Brandenburg am 3.10.1990 neu.

1 Literarisch aufgearbeitet in den Romanen von *Willibald Alexis*, *Der falsche Woldemar*, 1842, und *Horst Bosetzky*, *Der letzte Askanier*, 1999.

II. Berlin in Brandenburg

Im 13. Jahrhundert entwickelte sich zwischen den Burgorten Spandau und Köpenick die Fischer- und Handelssiedlung Berlin. 1237 wird der Name der Berliner Schwestergemeinde Cölln zum ersten Mal erwähnt; dies wird der Grund für die 750-Jahr-Feier Berlins am 28.10.1987. Bereits 1280 war der Handelsplatz in seiner Bedeutung so gestiegen, dass sich der Adel aus Altmark, Prignitz und Mittelmark zum ersten märkischen Landtag in der Stadt versammelten. Berlin/Cölln, wie die Stadt offiziell seit 1307 hieß, stand an der Spitze der märkischen Städtebünde und war Mitglied der Hanse. 1451 wurde Berlin Residenzstadt der Hohenzollern-Kurfürsten, allerdings um den Preis der städtischen Freiheiten, die von Friedrich II. genommen wurden. Der Rat der Stadt wurde zur kurfürstlichen Verwaltungsbehörde. Vier Bürgermeister standen an der Spitze der Berliner, zwei der Cöllner Verwaltung (regelmäßig Juristen). Der Dienstälteste hieß *Regierender Bürgermeister*. 1709 befahl König Friedrich I. die Schaffung einer Einheitsgemeinde aus den Städten Berlin, Cölln, Friedrichswerder, Dorotheenstadt und Friedrichstadt. Am 1.1.1710 trat eine neue Stadtverfassung in Kraft, die einen 19-köpfigen Magistrat (mit Sitz im Cöllnischen Rathaus) auf Lebenszeit installierte. Mit der Gerichtsverfassung aus dem gleichen Jahr wurden die Laienschöffen durch juristische Assessoren ersetzt. Der Sitz des Stadtgerichts war im Berliner Rathaus. Berlin wurde Hauptstadt des 1701 proklamierten Königreiches Preußen. Als dieses unter den Schlägen der napoleonischen Armeen zerbrach, sank auch die Bedeutung Berlins.

Erst die städtische Selbstverwaltung der Stein-Hardenberg'schen Reformen sorgte für einen neuen Aufschwung. Vom 17. bis 22.4.1809 wählten die wahlberechtigten Berliner Bürger die ersten 102 Abgeordneten der Berliner Stadtverordnetenversammlung. Mit der Reaktionspolitik des Nach-März wurde die Selbstverwaltung drastisch eingeschränkt. Nach dem nunmehr geltenden Wahlrecht waren nur noch 5 % der Bürger wahlberechtigt; die Hälfte der Stadtverordneten musste Hausbesitzer sein. Die staatlichen Aufsichtsrechte wurden verstärkt. Der starke Mann in der Stadt war nicht der Oberbürgermeister, sondern der Polizeipräsident. Ab 1841 dehnte sich Berlin territorial stark aus. Wedding, Moabit, Gesundbrunnen, Teile von Schöneberg und Tempelhof sowie Tiergarten kamen zu Berlin.

Die Selbstverwaltungsrechte in Berlin waren eingeschränkter als in den übrigen preußischen Städten. Erst 1876 fiel der Ausbau von Straßen, Plätzen und Brücken in die Zuständigkeit der Stadt. Ausgenommen davon waren die königlichen Schlösser und Anlagen im heutigen Bezirk Mitte. Seit 1881 war Berlin ein eigener Verwaltungsbezirk in der Provinz Brandenburg und nahm dort eine Sonderstellung ein. Die Befugnisse des brandenburgischen Oberpräsidenten und des Polizeipräsidenten von Berlin als staatliche Stellen verhinderten jedoch eine größere kommunale Eigenständigkeit. Die kommunale Selbstverwaltung hatte dennoch großen Anteil an der Entwicklung Berlins. 1873 wurde die Wasserversorgung kommunalisiert und der Bau der Kanalisation begonnen, später Straßenbau und -säuberung (1875), Schlachthof (1881) und vier Krankenhäuser (1874 bis 1906) in städtische Regie übernommen sowie zahlreiche Bäder, Parkanlagen und Unfallstationen eingerichtet. Eine umfassendere Entwicklung wurde aber durch Engstirnigkeit auf allen Seiten beeinträchtigt. Berlin und die reicheren Vororte wollten nichts an die ärmeren Nachbargemeinden abgeben; die Reichsregierung wollte das „rote“ Ber-

lin durch einen Kranz blühender Vorortgemeinden unter Kontrolle halten. Gegen eine notwendige Ausdehnung Berlins wandten sich die „Millionenbauern“, die durch Landverkauf vom Wachstum Berlins profitiert hatten. „Mög' schützen uns des Kaisers Hand, vor Groß-Berlin und Zweckverband“, wurde zum geflügelten Wort. Am 1.1.1912 war der Zweckverband Groß-Berlin gegründet worden, in dem 17 Wasser-, 43 Gas- und Elektrizitätswerke sowie fast 60 Kanalisationsbetriebe neben- oder auch gegeneinander arbeiteten. Der Zweckverband hatte drei Zuständigkeiten: Bebauungspläne, Erholungsflächen und Verkehrsnetz. Alle anderen kommunalen Zuständigkeiten blieben bei den einzelnen Gemeinden.

- 8 Die veränderten politischen Verhältnisse nach dem ersten Weltkrieg verhalfen der Großgemeinde Berlin zum Durchbruch. Zum 1.10.1920 trat das Groß-Berlin-Gesetz in Kraft, das Berlin, sieben weitere Städte, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirke unter einer einheitlichen Verwaltung in 20 Bezirken zusammenfasste.² Als Verwaltungseinheit schied Berlin aus Brandenburg aus. Die Nachwirkungen des Gesetzes, das Berlin nach Einwohnern zur damals größten Stadt der Welt machte, sind bis heute zu spüren, insbesondere durch die Zugeständnisse an die Bezirke als Nachfolger der zusammengeschlossenen Einheiten. Das Zusammenwachsen von Wirtschaft, Verkehr und Versorgungsinfrastruktur standen in einem krassen Missverhältnis zur politisch-administrative Realität einer ausgeprägten ‚Kleinstaaterei‘ gestanden habe – zu ergänzen wäre: und heute noch steht.³
- 9 Der Status der Stadt unter dem Vier-Mächte-Status nach dem 2. Weltkrieg führte zu einer weiteren Trennung Berlins von seinem Umland. Seit dem Mauerbau am 13.8.1961 war West-Berlin völlig abgeschnitten. Durch die Gründung der Bundesrepublik hatte es den einem Land vergleichbaren Status erhalten, wenn auch unter besonderen Bedingungen. Seit dem 3.10.1990 ist Berlin wieder eine einheitlich regierte und verwaltete Stadt. Trotz vieler Überlegungen, die sogar eine Neugliederung der gesamten Bundesrepublik einschlossen, wurde darauf verzichtet, im Zuge der Vereinigung Berlin und Brandenburg zu einem Land zusammenzuschließen. Der Versuch, dies durch Staatsverträge und Volksabstimmung nachzuholen, scheiterte am 5.5.1996 am „Nein“ der brandenburgischen Bevölkerung. Seitdem gibt es vielfältige Bestrebungen der beiden Landesregierungen und Parlamente, durch Zusammenführen von Behörden, öffentlichen Betrieben und Gerichten gemeinsame Einrichtungen zu errichten, um kostengünstige und effiziente Verwaltungseinrichtungen zu schaffen und bei den Gerichten eine möglichst einheitliche Rechtsprechung zu erreichen.

III. Die Verfassungsentwicklung Brandenburg-Preußens bis 1952

- 10 Die Mark Brandenburg entwickelte sich – wie nahezu alle deutschen Territorien im Mittelalter und der frühen Neuzeit – zum Ständestaat, in dem die Landstände über den Landtag mit dem Territorialherrn zusammenwirkten. Eine Sonderentwicklung nahm Brandenburg seit dem Großen Kurfürsten, der das Ständewesen zurückdrängte. Eine wichtige Rolle spielte insbesondere

2 Gesetz über die Bildung der neuen Stadtgemeinde Berlin (Groß-Berlin-Gesetz) vom 27.4.1920.

3 Vgl. den Bericht von *Stienen*, Ein großer Wurf? 100 Jahre Groß-Berlin. Metropolen, Akteure und Wirkungen in vergleichender Perspektive. Tagung der Historischen Kommission zu Berlin „Groß-Berlin 1920“ am 29./30.10.2020.

die territoriale Zersplitterung des Staatsgebietes seit der Erwerbung der Gebiete im Westen (Cleve, Mark, Ravensberg) und Osten (Preußen). 1651 wurde der Geheime Rat als zentrales Lenkungsorgan reorganisiert, der das Zentrum der Verwaltung bildete und strikt auf den Fürsten ausgerichtet war. Zu weiterer Zentralisierung trugen das stehende Heer, das zentrale Steuerwesen und die straffe Verwaltung bei. Die Organisation der Regierung wurde vereinfacht, bis es zum überwiegenden Ressortprinzip unter Friedrich dem Großen kam. Auch die Rechtsprechung wurde effizienter durch die Reformen des Justizministers *Samuel Freiherr von Cocceji* Mitte des 18. Jahrhunderts. Höhepunkt der Rechtsentwicklung war das Allgemeine Preußische Landrecht, das 1794 in Kraft trat und alle Gebiete des materiellen Rechts systematisch ordnete. Leitlinien des Gesetzeswerks wie „Allgemeinwohl als Staatszweck, natürliche Freiheit der Bürger (die nur aus übergeordneten Gründen eingeschränkt werden durfte), Gesellschaftsvertrag als Begründung von Staat und Herrschaft, Unabhängigkeit der Justiz“ waren Anklänge an die Merkmale einer neuen Zeit, die sich in Frankreich bereits in der Revolution von 1789 niederschlagen hatten. Diese hatte bewirkt, dass sich das Bürgertum in Preußen wie in allen deutschen – vor allem den süddeutschen – Staaten auf stärkere politische Partizipation besann. Wie wenig Preußen aber inzwischen zu einer wirklichen Umgestaltung in der Lage war, zeitigte die Kriminalordnung von 1805, mit der das Allgemeine Preußische Landrecht abgeschlossen wurde, und in der die Forderungen nach Justizgrundrechten wie Mündlichkeit und Unmittelbarkeit der Verhandlung, freie Beweiswürdigung und Beteiligung des Volkes an der Rechtsprechung ignoriert wurden.

Die konstitutionelle Bewegung war in Deutschland jedoch auf Dauer nicht mehr aufzuhalten. Ohne das Volk waren die Lasten einer fast 20-jährigen Kriegsperiode nicht zu bewältigen. Zwischen 1816 (im Sachsen-Weimar Goethes) und 1830 wurden in 15 Staaten des Deutschen Bundes Verfassungen erlassen. In Preußen wurden dagegen bis zur Revolution von 1848/49 nur Provinzialstände eingerichtet, in denen der Grundadel die Hälfte, das städtische Bürgertum ein Drittel und die Bauern ein Sechstel der Sitze erhielten. Sie hatten nur eng begrenzte Zuständigkeiten: bei der Gesetzgebung besaßen sie nur ein (nicht einmal verpflichtendes) Recht zu gutachterlicher Stellungnahme. Die Wahl einer preußischen Nationalversammlung erstritten die Bürger bei den Barrikadenkämpfen vom 18./19.3.1848. Schon am 5.12. des gleichen Jahres wurde diese durch die königliche Regierung wieder aufgelöst und eine Verfassung oktroyiert, die vom 31.1.1850 bis zur Novemberrevolution von 1918 in Kraft blieb. Sie hatte einen Grundrechtskatalog, der aber bei Krieg und Aufruhr suspendiert werden konnte. Der König war Inhaber der vollziehenden Gewalt, bedurfte jedoch bei allen Regierungsakten der Gegenzeichnung durch einen Minister, der dadurch die Verantwortung für deren Recht- und Verfassungsmäßigkeit übernahm. Die Volksvertretung bestand aus dem Herrenhaus und der Zweiten Kammer, die nach dem Drei-Klassen-Wahlrecht gewählt wurde. Die Wähler waren entsprechend ihrem Steueraufkommen eingeteilt. Die erste Klasse der am höchsten Besteuerten umfasste nur 4 % der Wähler, stellte aber ebenso viele Wahlmänner wie die dritte Klasse mit rund 82 % der Wahlberechtigten. Überdies begünstigte der Zuschnitt der Wahlkreise die dünnbesiedelten Agrargebiete im Osten. Für das Zustandekommen eines Gesetzes war die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern erforderlich. Die Regierung hatte ein Notverordnungsrecht und die Möglichkeit, einmal bewilligte Steuern forterheben zu können.

11

- 12 Eine Art Selbstverwaltung wurde in den – 1853 wieder eingerichteten – Provinziallandtagen praktiziert, deren Mitglieder von den Kreistagen und den Vertretungen der kreisfreien Städte gewählt wurden. Sie waren für öffentliche Bauten in der Provinz, Verkehrseinrichtungen, Kreditkassen und gemeinnützigen Anstalten (z. B. für Behinderte, Kranke und Alte) zuständig. Einerseits rekrutierten sich eine Reihe profilierter Politiker der Weimarer Republik aus den Selbstverwaltungsorganen, andererseits diente eine gewisse Ideologisierung dazu, antiparlamentarische Vorstellungen von allein am Gemeinwohl orientierter, von partei-politischen Gegensätzen freier Staatsführung propagieren zu können. Überbleibsel dieser Provinzial-Selbstverwaltung in heutiger Zeit sind in Nordrhein-Westfalen die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen, die als höhere Kommunalverbände die Aufgaben der früheren Provinzialverbände fortführen.
- 13 Europäischen Standard setzte Preußen bei den individuellen Freiheitsrechten. 1713 wurden die Hexenprozesse, 1717 der Sklavenhandel abgeschafft. Im Jahr seines Regierungsantritts 1740 begann Friedrich II. mit der Abschaffung der Folter. Der Versuch, 1763 die Leibeigenschaft zu beseitigen, scheiterte am Widerstand des Adels und musste bis zu der Zeit nach Napoleon warten. Die größte Leistung ist das **Preußische Allgemeine Landrecht** (Justizminister *Johann H. K. Carmer* und *Carl Gottlieb Suarez*), das alle Rechtsbereiche in einem Gesetz vereinigen sollte und dessen vorrangiges Ziel es war, vom Bürger verstanden zu werden. Das Kammergericht in Berlin bringt in dieser Zeit bedeutende Richterpersönlichkeiten hervor (*E. T. A. Hoffmann*, *Wilhelm Heinrich von Grolmann*), die dem restaurativen Geist des 19. Jahrhunderts widerstanden.
- 14 Nach der preußischen **Verfassung vom 20.11.1920** waren zwei Kammern an der Gesetzgebung beteiligt: Landtag und Staatsrat. Die Mitglieder des Staatsrates wurden von den Provinziallandtagen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt und zwar für je 500.000 Einwohner ein Vertreter. Der Landtag konnte sich selbst auflösen oder durch ein Dreier-Gremium, bestehend aus dem Ministerpräsidenten sowie den Präsidenten des Landtages und des Staatsrates, aufgelöst werden. Neben der Gesetzgebung oblag dem Landtag auch, Grundsätze für die Verwaltung aufzustellen und deren Ausführung zu überwachen. Er hatte starken Einfluss auf den Verwaltungsvollzug. Kollektives Staatsoberhaupt war das Staatsministerium (Kabinett). Allerdings ließ die WRV den Ländern bei der Verfassungsgebung wenig eigenständigen Gestaltungsspielraum. In der Regel hatten die Landesverfassungen keinen eigenen Grundrechtskatalog; nur die bayerische Landesverfassung hatte noch einen solchen. Durchweg waren Volksbegehren und -entscheid, Notverordnungsrechte der Landesregierung, Suspendierung von Landtagsbeschlüssen zum Zwecke des Volksentscheids und die Anklage der Regierung vor dem Staatsgerichtshof Inhalt der Länderverfassungen. Deren Ende kam mit den Gesetzen über die „Gleichschaltung der Länder mit dem Reich“ vom 31.3. und 7.4.1933 durch die Nationalsozialisten. Das **Gesetz vom 30.1.1934** beseitigte die Landesparlamente vollends.
- 15 Nach der Beendigung der NS-Diktatur wurde Preußen von den Alliierten aufgelöst. Brandenburg schien als Land wieder zu entstehen. Die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) ordnete am 4.6.1945 die Errichtung einer „**Provinzialverwaltung** der Mark Brandenburg“ an: Das Gebiet erhielt Anfang 1947 wieder den Namen „Land Brandenburg“.

Potsdam wurde Hauptstadt. Die Länder der in Gründung befindlichen DDR erhielten Landesverfassungen, die sich bis in die einzelnen Formulierungen glichen. Sie enthielten bereits den Keim der späteren DDR-Staatsgrundsätze, die dem Parlament die zentrale Rolle im Staatsaufbau zuwiesen und die Gewaltenteilung für das Grundübel der Weimarer Verfassung erklärten. Der Landtag war Gesetzgebungsorgan, setzte die Regierung ein, legte die Grundsätze der Verwaltung fest, wählte die obersten Richter und Staatsanwälte und entschied über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und Verordnungen. Die Amtsträger aller Staatsorgane konnten jederzeit abberufen werden. Auch die Unabsetzbarkeit der Richter wurde beseitigt. Die LDPD unternahm noch einmal den Versuch, die Unabhängigkeit der Justiz vom Parlament durchzusetzen. Die Vorschläge wurden jedoch von CDU und SED abgelehnt. Vom „alten Gespenst der Dreigewaltenlehre“ war die Rede, dem unter keinen Umständen zugestimmt werden könne.⁴ Die Landesverfassung bricht mit der Gewaltenteilung und betont die herausragende Stellung des Landtages als dem „höchsten Willensträger der Mark Brandenburg“ (Art. 9 Abs. 1). Der Keim zur Abkehr von föderalistischen Strukturen hin zum Zentralismus war damit gelegt. Im März 1949 wurde die Justizverwaltung in der „Deutschen Justizverwaltung (DJV)“ zentralisiert.

Im Zuge der **Zentralisierung der Staatsverwaltung** wurden die Länder der DDR im Juli 1952 beseitigt und durch Bezirke ersetzt. Das Land Brandenburg ging in den Bezirken Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus auf. Formal wurde die Landesverfassung nie aufgehoben, was unter der Geltung der jetzigen Landesverfassung insbesondere für den Religionsunterricht von Bedeutung werden sollte. 16

IV. Die Entstehung der Landesverfassung im Zuge der Vereinigung

1. Der Zentrale Runde Tisch der DDR

Am 7.12.1989 wurde der Zentrale Runde Tisch der DDR etabliert, der am 18.12.1989 seine endgültige Zusammensetzung erhielt. Je 19 Vertreter der „alten“ und der „neuen“ Kräfte⁵ hatten die Aufgabe, eine neue Verfassung zu entwerfen und freie Wahlen vorzubereiten. Für die spätere Brandenburger Verfassung war der vom Zentralen Runden Tisch erarbeitete Entwurf von großer Bedeutung. Eine Reihe von Artikeln sind fast wörtlich übernommen worden. Vor allem die Kombination der klassischen Abwehrgrundrechte mit sozialen Grundrechten und Verfassungsaufträgen hat in der Brandenburger Verfassung einen stärkeren Niederschlag gefunden als in den anderen ostdeutschen Landesverfassungen. Dies hat ihr – je nach Standort des Kommentators – in besonderer Weise Lob und Kritik eingebracht. Prägend war der **gesellschaftliche Ansatz** der Runde-Tisch-Verfassung, die bewusst über den reinen staatsverpflich-

4 Schreckenbach/Künzel, Das Land Brandenburg und der brandenburgische Landtag, in: Adamy/Hübener (Hrsg.), Die Geschichte der Brandenburgischen Landtage, 1998, S. 251.

5 Die „neuen“-Kräfte der Opposition (in Klammern die Zahl der Stimmen): Sozialdemokratische Partei (SDP, später SPD) – (2), Neues Forum (3), Initiative Frieden und Menschenrechte (2), Demokratie Jetzt (2), Grüne Partei (2), Demokratischer Aufbruch (2), Grüne Liga (2), Unabhängiger Frauenverband (2), Vereinigte Linke (2), Auf der Seite der „alten“-Kräfte fanden sich die Mitgliedsorganisationen der Nationalen Front SED, später SED-PDS (3), CDU (3), LDPD (3), DBD (3), NDPD (3), FDGB (2), Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe (2). Zur Entwicklung der Zusammensetzung siehe Thaysen (Hrsg.), Der Zentrale Runde Tisch der DDR, Wortprotokoll und Dokumente, Bd. I: Aufbruch, 2000, S. VIII ff.

tenden Ansatz hinausgehen und die Gesellschaft auf die Einhaltung der Grundrechte orientieren wollte. Der Runde Tisch unternahm den Versuch, Antworten und Vorgaben auf gesellschaftlich relevante, insbesondere soziale Fragen eine verfassungsrechtliche Antwort zu finden, wozu er sowohl an die Weimarer Reichsverfassung als auch an Traditionen der DDR-Verfassung von 1974 anknüpfte, aber auch wesentliche Diskussionen der westdeutschen Verfassungsbewegung aufnahm.⁶

2. Der Entwurf des Koordinierungsausschusses zur Bildung des Landes Brandenburg

- 18 Erste Bestrebungen für eine Verfassung des Landes Brandenburg setzten bereits ein, als die Frage, wie viele Länder auf dem Boden der DDR entstehen sollten, offiziell noch nicht geklärt war. Der „Koordinierungsausschuss zur Bildung des Landes Brandenburg“ setzte im Januar 1990 mit Zustimmung der Runden Tische in den Bezirken Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam eine Juristengruppe ein, die bis April 1990 einen Verfassungsentwurf erarbeitete, der im Mai 1990 der Öffentlichkeit zur Diskussion vorgelegt wurde. Der Entwurf enthielt eine **Vollverfassung** mit Grundrechtsteil, in dem u. a. die Rechte der Sorben/Wenden und das Recht auf Arbeit verankert waren. Die Gründe für eine Vollverfassung umfasste auch integrative und volksbildnerische Motive, wie die Begründung zum ersten Entwurf aufzeigte. Es schien „mit Blick auf die mangelhafte juristische Ausgestaltung und rechtswidrige Handhabung der Grundrechte in der DDR nicht vertretbar, eine Verfassung zu erarbeiten, die die Erfahrungen unserer Menschen mit dem DDR-Staat nicht versucht, in einem ausdrücklichen Grundrechtsteil zu verarbeiten“.⁷ Der Staatsorganisationsteil enthielt auch Ansätze unmittelbarer Gesetzgebung. Von der Arbeit des parallel arbeitenden Runden Tisches blieb dieser Entwurf weitgehend unbeeinflusst. Rund 500 Zuschriften und drei vollständige Alternativen wurden im Laufe der öffentlichen Debatte eingereicht. Auf der Basis dieses Entwurfes und des Ergebnisses der öffentlichen Diskussion legten die Regierungsbevollmächtigten einen zweiten Entwurf vor.

3. Der 2. Entwurf der Regierungsbevollmächtigten

- 19 Im September 1990 wurde der 2. Entwurf der Öffentlichkeit übergeben. Die drei Regierungsbevollmächtigten hatten in Zusammenarbeit mit zwei westdeutschen Verfassungsexperten unter Einbeziehung der öffentlichen Debatte den Entwurf des „Koordinierungsausschusses“ weiterentwickelt. Die Tendenz zur Vollverfassung mit komplettem Grundrechtsteil verfestigte sich. Über das Grundgesetz wollte man insofern hinausgehen, als eine allgemeine **Drittwirkung der Grundrechte** aufgenommen wurde. Der Entwurf war von einem ausgeprägten Gedanken der Solidarität geprägt, was in der Grundpflicht zur Nothilfe, der Achtung und Förderung alter und behinderter Menschen oder im Verbot von Diskriminierungen wegen einer Behinderung zum Ausdruck kam. Die Verantwortung gegenüber ausländischen Einwohnern kam in der Ausgestaltung von Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit als Menschenrecht zum Ausdruck. Im Staatsorganisationsteil fanden die Chancengleichheit der Opposition, das Selbstauflösungs-

6 Iwers, S. 3 ff.

7 Begleittext der Veröffentlichung des Referentenentwurfes, zitiert nach Iwers, S. 11.

recht des Landtages, plebiszitäre Elemente der Volksgesetzgebung und der Beauftragte für den Datenschutz ihren Niederschlag. Im 2. Entwurf sind deutliche Einflüsse der inzwischen intensiv geführten Verfassungsdiskussion in der DDR (Zentraler Runder Tisch) und der Bundesrepublik, etwa der reformierten Verfassung Schleswig-Holsteins, aber auch von politischen Gruppierungen,⁸ Initiativen und Professoren zu verzeichnen.

Der Entwurf war von zentraler Bedeutung für die Landesverfassung als Grundlage für die Beratung des Verfassungsausschusses. Er war prägend für die ambivalente Rolle, die dem Staat zugerechnet wurde. Zum einen wird Staatsmacht als *freiheitsbedrohend* empfunden, die durch Grundrechte gebunden werden muss, andererseits als *freiheitsermöglichend* betrachtet.⁹

4. Wiedererstehung des Landes Brandenburg

Im Zuge der Einigungsdebatte wurde eine intensive Diskussion darüber geführt, in welcher Form die DDR der Bundesrepublik beitreten solle. Die Vorstellungen reichten von dem Beitritt als einheitliches Land bis zur **5-Neue-Länder-Lösung**. Im Mai 1990 wurde von der DDR-Regierung eine Kommission zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfes zur Bildung von Ländern in der DDR eingesetzt. Obwohl den meisten Beteiligten klar war, dass eine kleinteilige Lösung die ökonomische Kraft der künftigen Länder schwächen würde, hielt man eine Vierer- oder gar Dreier-Lösung für politisch nicht durchsetzbar. Die Dynamik war auch kaum noch aufzuhalten. Neben der zentralen Kommission arbeiteten bereits lokale Initiativen an der Entstehung der Länder. In Potsdam hatte sich im Februar 1990 ein Koordinierungsausschuss zur Vorbereitung der Bildung des Landes Brandenburg konstituiert.¹⁰ Mit der Auflösung der Räte der Bezirke und Einsetzung von Regierungsbevollmächtigten am 17.5.1990 war die Entscheidung zu Gunsten des 5-Länder-Modells gefallen. Am 22.7.1990 verabschiedete die Volkskammer das Länder-einführungsgesetz, mit dem die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen errichtet wurden. Staatsrechtlich entstanden die Länder mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrages am 3.10.1990. Mit den Landtagswahlen vom 14.10.1990 und den kurz darauf erfolgten Regierungsbildungen hatten sich die Länder konstituiert.

5. Die vorläufige Verfassung¹¹

Das brandenburgische Parlament verabschiedete bereits am 1.11.1990 ein „Gesetz über die vorläufige Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtages und der Regierung des Landes Brandenburg“ (GVBl. 1990 S. 2). Dieses stellte ein Organisationsstatut dar, mit dem der Landtag seine

8 Vgl. z. B. die Dokumentation: Deutschland in neuer Verfassung, Verfassungspolitischer Kongress der Friedrich-Ebert-Stiftung, 13.–15. Juli 1990 in Potsdam, 15.–16. März 1991 in Bonn, 2., überarb. Aufl. 1991.

9 Ausführlich Iwers, S. 16 ff.

10 In seinem Auftrag erstellte die Arbeitsgruppe *Niebel/Kuke/Borkenhagen* den „Entwurf einer Verfassung für das Land Brandenburg“ mit einem umfassenden Grundrechtsteil, abrufbar unter https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/Verfassungsdokumentation/1_Vorentw%C3%BCrfe/1.pdf, letzter Zugriff am 10.7.2024.

11 Ausführliche Darstellungen der Entstehung der Brandenburger Landesverfassung finden sich in *Franke/Kneifel-Haferkamp*, Handbuch, § 2 S. 57 ff.; *dies.*, JöR n. F. 44 (1994), S. 111; *Sachs*, LKV 1993 S. 241; *Iwers*, S. 22 ff.