

Der Herbst 1989 und die Brandenburger Landesverfassung

**- Grußwort auf der Fachtagung „20 Jahre Landesverfassungen“ am 28. Juni 2012
im Bundesrat -**

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

gestatten Sie mir aus Anlass des 20jährigen Bestehens der ostdeutschen Landesverfassung als erstes einen Blick zurück.

Georg Wilhelm Friedrich Hegel sagte einmal: Das einzige, was aus der Geschichte gelernt werden könne, sei, dass man nie etwas aus ihr gelernt hat. Die Entstehung der Brandenburger Landesverfassung von 1992 – sie verzeihen mir, wenn ich als Brandenburger Justizminister mich auf unsere Landesverfassung in meinen Ausführungen konzentriere – bestätigt die Aussage des großen Philosophen nicht.

Am 4. November 1989 versammelten sich Fünfhunderttausend bis eine Million Menschen auf dem Ostberliner Alexanderplatz. Diese Demonstration war aus meinen Augen der Höhepunkt des historischen „Herbstsemesters“. Sie stand primär unter einem verfassungsrechtlichen Aspekt. Das verdeutlichen bereits die verwendeten Losungen, von denen die originellste lautete: „Rechtssicherheit ist die beste Staatssicherheit“. Andere hießen: „Öko-Daten ohne Filter“, „Visafrei bis Hawaii“ oder „Volksauge sei wachsam“. Demonstriert wurde vornehmlich für Presse- und Meinungsfreiheit sowie für Freizügigkeit. Die Protagonisten der friedlichen Revolution des 89iger Herbstes thematisierten die Verfassungsfrage. Es ging in den Diskussionen zuerst um Parteienpluralismus, die Akzeptanz der Basisaktivitäten der Bürger und die Einklagbarkeit der Grundrechte. Dies führte letztlich dazu, dass die Teilnehmer des Zentralen Runden Tisches Ende 1989 eine Arbeitsgruppe damit beauftragten, eine Verfassung für die an Haupt und Gliedern zu erneuernde DDR zu erarbeiten. Jene Arbeitsgruppe legte dann im April 1990 den Entwurf der Verfassung des Runden Tisches vor.

Die Verfassungsfrage stand auch deshalb im Zentrum der Debatten, weil in der DDR die juristische Natur der Verfassung, sowohl der von 1949 als auch erstrecht der von 1968, negiert wurde. Die DDR-Verfassungen waren in den Augen der Partei- und Staatsführung politische Dokumente, jedoch keine juristischen. Es war die Erfahrung der Bürgerbewegung und der SED-Reformer, dass jede Geringschätzung oder Negation der juristischen Natur einer Verfassung dazu beiträgt, autoritäre, diktatorische Verhaltensweisen zu begünstigen. Die Rechtskomponente einer Verfassung, also ihre Qualität als ein Normativsystem zu verfehlen, heißt nämlich, sich letztlich der Willkür auszusetzen oder sie zu rechtfertigen.

Die Negierung der juristischen Natur der Verfassung in der DDR war bedingt durch das Staats- und Gesellschaftssystem des „realen Sozialismus“. Nach dem Vergesellschaftungskonzept des Staatssozialismus sowjetischer Prägung lag das Spezifikum sozialistischer Macht in der Verkoppelung von Wissenschaft, Wirtschaft und Staat durch die Partei. Die zentrale Stellung der mit einem Macht-, Führungs- und Wahrheitsanspruch ausgestatteten Partei, die gleichsam als eine Metastruktur etabliert wurde und die Entwicklung der Gesellschaft als Ganzes im Interesse der Menschen nach ihrem Selbstverständnis steuerte, schloss letztlich wie auch immer geartete Kontrolle durch eine Gewaltenteilung, die Öffentlichkeit oder eine Demokratie von „unten“ aus. Dem wiederum entsprach auch das herrschende Rechtsverständnis, nach dem das Recht zwar Funktion, aber nicht Maß der Politik war. Von daher konnte das Recht durch die Staatspartei jederzeit zur Disposition gestellt werden. Die Parteiführung beantwortete fast jedes infrage stellen ihres Monopols gesellschaftsstrategischer Zielsetzung mit Repressionen. Das Individuum als Strafsache, formulierte Ernst Bloch, der Philosoph des aufrechten Ganges. Für subjektive Rechte, Verwaltungsgerichte, vor denen der Bürger sein Recht gegenüber dem Staat geltend machen konnte, oder für Verfassungsgerichte war da kein Raum. Die Herrschaftskontrollfunktion des Rechts – in der DDR Fehlanzeige.

Das Faszinosum des Verfassungsentwurfes des Runden Tisches ist bereits das Staatssymbol: Schwerter zur Pflugscharen, ergänzt durch die Präambel aus der Feder von Christa Wolf. Der Verfassungstext ist geprägt von den negativen und positiven Erfahrungen aus der DDR. Er lehnt sich an an das Bonner Grundgesetz und setzt sich gleichzeitig mit ihm auseinander. Das Großartige an diesem Entwurf ist der Versuch, das, was sich im Oktober/November 1989 „von unten“ an Umbrüchen vollzogen hatte, in eine verfassungsrechtliche Form zu gießen. Insofern ist der Menschenrechtsteil im Entwurf ein klares Bekenntnis zur Basisdemokratie. Auf Sperrklauseln wurde verzichtet, hingegen aber eine Volksgesetzgebung geregelt. Der Entwurf sieht mehrere Formen des Eigentums vor, baut die verfassungsrechtliche Gleichstellung von Mann und Frau weiter aus und beinhaltet umfängliche Informations- und Auskunftsrechte der Bürgerinnen und Bürger.

Rechtssicherheit abgetrennt vom Rechtsinhalt, also gerechtigkeitsentleerte Rechtssicherheit, wie sie die Begründer des deutschen Liberalismus vertraten, war die Sache der Autoren des Entwurfes nicht. Die Würde des Menschen ist unantastbar! Das ist auch die Zentralnorm des Entwurfes der Verfassung des Runden Tisches. Aber den Autoren war bewusst, dass dies nur die halbe Miete ist, solange nicht auch der Schutz der Bedingungen dieser Würde geregelt ist. Insofern zielt der Entwurf zugleich auf die Sicherung der intellektuellen und materiellen Voraussetzungen für diese Würde. Das bedeutet, dass der Entwurf in Anlehnung an die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über bürgerliche und politische Rechte ernst macht mit der Einheit der Menschenrechte. Der Entwurf regelt die politischen Freiheitsrechte ebenso gleichrangig wie die sozialen Rechte (Recht auf angemessenen Wohnraum, Recht auf Arbeit).

Warum gehe ich hier so ausführlich auf diesen Entwurf, seine Visionen ein? Die Antwort ist: Der Verfassungsentwurf ist eine wesentliche Quelle, ein normatives Gedankenmaterial, mit dem sich die Verfassungsmütter und –väter des Brandenburger

Landtages bei der Erarbeitung ihrer Landesverfassung 1991/92 auseinandersetzen.

Lassen Sie mich im folgenden fünf Punkte hervorheben, die in Kontinuität zum Verfassungsentwurf des Runden Tisches stehen und u. a. die Brandenburger Landesverfassung charakterisieren.

1. Heute wird in Brandenburg viel über den „Brandenburger Weg“ sinniert. Glaubt man den Verlautbarungen der stärksten Oppositionspartei in Brandenburg, so ist dieser Weg letztlich charakterisiert durch den Schutz alter DDR-Eliten. Dabei wird lediglich impliziet unterstellt, anstatt etwas expliziet festzustellen. Zeichnet man hingegen die Entstehung der Verfassung nach, so bekommt man zumindest eine Ahnung, was der „Brandenburger Weg“ wirklich war. Das Zustandekommen und der Inhalt der Landesverfassung war geprägt durch das Konsensprinzip des Runden Tisches. Dieses Prinzip schloss keineswegs den in der Sache harten demokratischen Disput aus, wie zum Teil heute unterstellt wird. Dieser Disput war nur nicht zuerst auf die Desavouierung des Kontrahenten ausgerichtet. Es wurde um Kompromisse gerungen, sodass alle Fraktionen ihre Handschrift im Entwurf hinterlassen haben. Damit trugen die Verfassung und die Verfassungsgebung wesentlich zur Stiftung der Identität des neuen Landes Brandenburg bei.

2. Das Rechtsverständnis der Bürgerbewegungen, wie es sich im Verfassungsentwurf des Runden Tisches niederschlägt, führt in der Landesverfassung zu einem sorgfältigen, über das Grundgesetz hinaus gehenden Grundrechtskatalog, mit dem Anliegen, jeglicher staatlicher Willkür vorzubeugen. Einige Artikel wurden dabei direkt aus dem Entwurf des Runden Tisches übernommen.

Die Landesverfassung enthält jedoch nicht gleichrangige soziale Grundrechte. Sie beinhaltet Staatszielbestimmungen in den Bereichen Umweltschutz, Arbeit, soziale Sicherung und Wohnen. Für die Staatszielbestimmungen ist charakteristisch, dass sie zwar verbindlich sind, aber im Unterschied zu Grundrechten keine individuellen

Ansprüche gewährleisten. Sie haben eine Leitfunktion für die Politik des Landes. Was jedoch ein Vorzug ist: Die Verfassung sieht zu den Staatszielen flankierende Maßnahmen vor, die als einklagbare Ansprüche formuliert sind. Das Recht auf Arbeit wird abgesichert durch die Gewährleistung von Berufsberatung und Arbeitsvermittlung sowie durch Ansprüche auf Umschulung, berufliche Weiterbildung und auf Unterhalt soweit eine angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann. Betreffend des Rechts auf eine angemessene Wohnung enthält die Verfassung eine grundrechtliche Gewährleistung, soweit sie bestimmt, dass die Räumung einer Wohnung nur vollzogen werden darf, wenn Ersatzwohnraum zur Verfügung steht.

3. Ein Alleinstellungsmerkmal besitzt die Brandenburger Landesverfassung mit Art. 54. Dieser beschreibt als einziges Ziel des der Länderhoheit unterstehenden Strafvollzuges, auf die Resozialisierung des Strafgefangenen hinzuwirken. Damit wird der seit dem Lebach-Urteil 1973 vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundsatz in die Verfassung aufgenommen. Motiv für diese Aufnahme war auch, die Erfahrung mit einem inhumanen Strafvollzug in der DDR. Der Artikel besitzt sowohl einen objektiv-rechtlichen Gehalt (Auftrag an den Gesetzgeber), als auch einen subjektiv-rechtlichen Anspruch des Strafgefangenen, dem die Bedeutung eines Grundrechts beigemessen werden kann.

4. Ein Vorzug der Brandenburger Landesverfassung ist die massive Ausformung der demokratischen Bürgerbeteiligung. Die basisdemokratischen Elemente haben sich bewährt, wenn auch die Hindernisse, die einer Beteiligung im Wege stehen, immer wieder kritisch hinterfragt werden müssen. Wenn der demographische Wandel sich auf die Struktur der Verwaltung und ihre Personalausstattung auswirkt, muss er zugleich seinen Niederschlag in Quoren und Formen der Sammlung von Stimmen finden.

5. Eine letzte Konsequenz aus dem Bekenntnis zur Basisdemokratie sind die starken Kontrollrechte des Bürgers und des Landtages gegenüber der Regierung. Diese sind auch ein Ergebnis der Erfahrungen aus 40 Jahren DDR und Ausdruck dafür, dass

sich die Mitgestaltungsansprüche der Bürgerinnen und Bürger nicht auf den Wahlakt beschränken lassen. Insofern besteht aber die Notwendigkeit in Brandenburg, den Verfassungsrechten eine wieder adäquate einfach gesetzliche Regelung im Akteneinsichts- und Informationsgesetz an die Seite zu stellen.

Gestatten Sie mir abschließend noch einen zweiten Blick, einen in die Zukunft.

Die Mütter und Väter der Brandenburger Landesverfassung hofften auch, mit ihrer Arbeit Impulse für eine Reform des Grundgesetzes zu liefern. Diese Hoffnung erfüllte sich damals nicht. Das heißt aber nicht, dass solche Impulse aus den Ländern Geschichte sind. Eine Botschaft für eine übergreifende Verfassungsdiskussion lautet: Soziale Grundrechte gehören in das Grundgesetz.

Es ist ein unbefriedigender Zustand und widerspricht dem Prinzip der Volkssouveränität, wenn das Bundesverfassungsgericht in Auslegung des Sozialstaatsgebots soziale Grundrechte wie das auf ein Existenzminimum kreierte, der Gesetzgeber aber hingegen schweigt. Der partielle Menschenrechtsbegriff des Grundgesetzes ist durch die Normierung sozialer Grundrechte aufzuheben.

Auf den heutigen Tag genau vor 300 Jahren wurde der Urdemokrat Jan-Jacques Rousseau in Genf geboren. In seinem 1762 publizierten demokratietheoretischen Meisterwerk über den Gesellschaftsvertrag heißt es in einer Passage, dass das englische Volk, da seine Mitwirkungsrechte sich auf die Wahl beschränken, sich täuscht, wenn es meint, frei zu sein. Nur während der Wahlen zum Parlament sei es frei. Sobald dieses gewählt ist, lebe das Volk wieder in Knechtschaft. Der Gebrauch, den es in den kurzen Augenblicken seiner Freiheit davon macht, verdiene wahrlich, dass es sie wieder verliert. Die Position Rousseaus zielt eindeutig auf die Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie durch Elemente direkter Demokratie, die eben das Grundgesetz nicht vorsieht. Es wird heute viel von Politikverdrossenheit gesprochen, die sich in der Abkehr der Wähler zeige. Dieser Befund besitzt auch eine Ursache in der Verknöcherung der Demokratie unter dem Einfluss der Parteiapparate.

Politik darf aber nicht gleichgesetzt werden mit dem Monopol der Parteien. Ein Ausweg aus dieser Situation besteht darin, dem Bürger wieder mehr Souveränität und Macht zuteil werden zu lassen, also das Recht der Entscheidung über das Gemeinwesen zu gewährleisten. Es gilt, Merkmale repräsentativer und direkter Demokratie verstärkt miteinander zu kombinieren. Dabei verdrängt die direkte Demokratie die repräsentative Demokratie nicht, sondern bereichert sie. Das ist die Erfahrung Brandenburgs. Also: Sachplebiszite gehören in das Grundgesetz. Sie sind ein Erfordernis der Zeit.

Eine letzte Anmerkung: Die normative Kraft von Verfassungstexten ist so stark, wie die Interessen und Ideen der Betroffenen, der Bürgerinnen und Bürger, der Verbände und Parteien. Heribert Prantl hat zurecht betont, dass sich die Stärke eines Strafvollzuges weniger in der Dicke der Anstaltsmauern zeige, denn in der Dicke der Haushaltspläne. Insofern läuft der von mir gepriesene Art. 54 der Brandenburger Landesverfassung leer, wenn der Vollzug von einem radikalen Personalabbau betroffen ist. Die Verfassungsnorm bleibt dann lediglich ein Bekenntnis. Andere Beispiele könnten hier angeführt werden.

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich mit einem Gedanken aus einer der am häufigsten aufgelegten und auch am häufigsten in andere Sprachen übersetzten Texte der Juristenliteratur enden, der an das zuletzt Gesagte anknüpft. Gemeint ist Rudolf von Jherings „Der Kampf ums Recht“ aus dem Jahre 1872. Die immer noch gültige zeitübergreifende Botschaft Jherings für jedermann und jederfrau, die auch mit der Lebendigkeit einer Verfassung im Zusammenhang steht, lautet: Für sein eigenes Recht zu kämpfen ist die Pflicht eines jeden Berechtigten gegen sich selbst wie gegen die Gesellschaft.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.