

BERNFRIED HELMERS

Zum Verfassungskonflikt bei der Fusion von Berlin und Brandenburg

Unter den vielen kontroversen Debatten im Vorfeld der Volksabstimmung über den Staatsvertrag zur Fusion von Berlin und Brandenburg am 5. Mai 1996 hatte die Verfassungsdiskussion einen besonderen Stellenwert, und auch bei einem neuen Fusionsanlauf müssen sich alle Beteiligten dessen bewußt sein, daß die juristischen Konsequenzen der Verfassungsaufhebung und -ablösung besonders gründlicher Prüfung bedürfen.

Am 21. März 1996 – also einige Wochen vor der Volksabstimmung – entschied das Brandenburgische Verfassungsgericht über einen Antrag von 18 Abgeordneten der Landtagsfraktion der PDS, und es teilte in seinem Herangehen an diese Problematik die Besorgnis der Antragsteller, daß für den Fall der Vereinigung beider Bundesländer ein verfassungsrechtliches Vakuum entstehen könnte, wenn bis zur Länderfusion eine gemeinsame Verfassung nicht zustande käme und für diesen Fall keine Vorkehrungen getroffen wären.

Streit entbrannte insbesondere zur Frage, ob und wie die Grundsätze und Grundwerte der geltenden Brandenburgischen Landesverfassung bewahrt werden könnten. Auf welchem Wege können Verfassungsinhalte überhaupt »vorweg« für eine neue, gemeinsame Landesverfassung bestimmt werden?

Eine kritische Prüfung des 1996 beschrittenen Weges wird es erleichtern, einen neuen Fusionsanlauf erfolgreich zu gestalten. Für Form und Inhalt der Neugliederungsvereinbarung sind mit Artikel 118 a des Grundgesetzes, der – den Empfehlungen von Artikel 5 des Einigungsvertrages von 1990¹ folgend – die Neugliederung Berlins und Brandenburgs ausdrücklich nicht an das anspruchsvolle Neugliederungsverfahren nach Artikel 29 des Grundgesetzes, sondern nur an die »Beteiligung ihrer Wahlberechtigten« bindet, breite Gestaltungsräume gegeben. Insbesondere ist dabei von Gewicht, daß die Neugliederung nicht der Zustimmung des Bundestages oder eines Bundesgesetzes bedarf.

Was bedeutet das für die beiden Landesverfassungen? Eröffnet das Grundgesetz Möglichkeiten, die Verfassungsgebung für das zu bildende gemeinsame Bundesland vorab zu vereinbaren? Inwieweit engt das Grundgesetz zu diesem Zweck die Bindungswirkungen der Landesverfassungen für die konstituierten Gewalten ein? Welche Schlußfolgerungen sind aus dem Urteil des Brandenburgischen Landesverfassungsgerichts zum Fusionsvertrag vom 21. März 1996² zu ziehen?

Art. 118 a GG greift nicht ein in den landeshoheitlichen Verfassungsraum. Die in ihm fehlende Zuweisung von Zuständigkeiten,

Bernfried Helmers –
Jg. 1958; Dr. jur.; nach
Jurastudium an der Karl-
Marx-Universität in Leipzig
und Promotion an der
Hochschule für Ökonomie
in Berlin von 1986 bis 1990
Lehrtätigkeit an der Hoch-
schule der Deutschen
Volkspolizei, 1990 Referent
im Ministerium des Innern
der de-Maizière-Regierung,
1991 bis 1994 Referent,
dann Referatsleiter im
Ministerium des Innern des
Landes Brandenburg, seit
1994 Rechtsanwalt.

das Fehlen einer näheren Ausgestaltung von Form und Inhalt der Vereinbarung sowie die Unbestimmtheit der vorgeschriebenen Beteiligung der Wahlberechtigten indizieren geradezu die Rücksicht auf die landeshoheitlichen, vornehmlich verfassungsrechtlichen Konsequenzen. Es liegt daher auch in Landeshoheit, zu bestimmen, ob und wieweit die Vereinbarung zur Vereinigung der Länder Berlin und Brandenburg nicht nur schlechthin Staatsvertrag (im Hinblick auf die die staatliche Einheit und die Rechtseinheit herstellenden Vorschriften) sein soll, sondern zugleich Verfassungsvertrag, der die Außerkraftsetzung der geltenden Landesverfassungen und ihre »Ablösung« bestimmen soll.

Der Grundgesetzgeber hat es also beiden Ländern überlassen, quasi in Wahrnehmung »staatsrechtlicher Privatautonomie« Bedingungen auszuhandeln, unter denen sie ihre bisherige staatliche Existenz zugunsten eines gemeinsamen Bundeslandes aufzugeben bereit sind. Art. 118 a GG ermöglicht für die rechtliche Absicherung der auf die Bildung einer neuen Staatlichkeit bezogenen Abmachungen eine Form, nach der die Regelungen für den neuen Staat festgeschrieben und der neuen »Staatsfundamentalnorm« einverleibt werden.³ Zugelassen sind also vereinbarte Regelungen, die – teils vorübergehend, teils auf Dauer – Verfassungsrechtsnormen des neuen Landes darstellen.

Art. 118 a GG zeichnet überdies vor, daß die unter Beteiligung der Wahlberechtigten zustande gekommenen vertraglichen Bindungen für das Verfassungsrecht des neuen Landes als solche auf dem Willen des »pouvoir constituant« selbst beruhen. Auf Grund von Art. 118 a GG werden Bindungen durch die Landesverfassungen nicht eingeengt. Die konstituierten Organe der Länder unterliegen mithin im Rahmen der Verhandlungsführung und der Inkraftsetzung der Fusionsvereinbarung den Bindungen der für sie geltenden Landesverfassung – auch und insbesondere die Außerkraftsetzung und Ablösung der Verfassung betreffend.

Die beteiligten Organe der Länder Berlin und Brandenburg werden nur als »Entwurfsorgane« tätig, die insoweit lediglich den »Verfassungsentwurf« ausarbeiten, der sodann der verfassungsgebenden Gewalt zur Entscheidung darüber unterbreitet wird, ob dieser Entwurf Verfassungsordnung werden soll.⁴

Inwieweit ermächtigen nun die Landesverfassungen von Berlin und Brandenburg zu ihrer Außerkraftsetzung und zur Regelung verfassungsrechtlicher Vorgaben für ein neues gemeinsames Bundesland?

Mit Art. 118 a GG korrespondieren Art. 116 der Verfassung des Landes Brandenburg (im weiteren: BbgVerf) und – obgleich natürlich nicht der Beurteilung durch das Brandenburgische Verfassungsgericht unterlegen – Art. 97 der Verfassung von Berlin (im weiteren VvB). Beide Verfassungsnormen regeln einen Fall der sogenannten Verfassungsablösung, hier verbunden mit einer Auflösung des bestehenden Staates selbst und – anders als Art. 115 BbgVerf, der die Kontinuität des Landes Brandenburg voraussetzt – nicht nur seiner Verfassungsordnung. Als solche in die Zukunft gerichteten Überleitungsnormen stellen Art. 116 BbgVerf beziehungsweise Art. 97 VvB Bedingungen auf, unter denen die Verfassung bereit ist, einer neuen zu weichen und sich selbst aufzugeben.⁵

1 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – vom 31. August 1990, BGBl. II S. 885.

2 Urteil des Brandenburgischen Verfassungsgerichts zum Fusionsvertrag vom 21. März 1996, VfG Bbg 18/95.

3 Bundestagsdrucksache 12/6000, S. 45.

4 Nawiaski, Allgemeine Staatslehre, Dritter Teil, 1956, S. 134.

5 Steiner, Verfassungsgebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes, 1966, S. 125 ff.

In Korrespondenz mit Art. 118 a GG betrachtet, haben Art. 116 Bbg-Verf beziehungsweise Art. 97 VvB nicht nur ein neues Bundesland schlechthin, sondern ein unter den Bedingungen der angesprochenen Vereinbarung zustande gekommenes und in gewisser Weise verfaßtes Land im Auge. Demnach richten sich Art. 116 BbgVerf beziehungsweise Art. 97 VvB als Norm einer Staats- und Verfassungsablösung an die verfassungsgebende Gewalt.

Inwiefern ist angesichts dessen mit Blick auf die gescheiterte Volksabstimmung das aus Art. 116 BbgVerf beziehungsweise Art. 97 VvB herzuleitende Verfahren neu zu gestalten?

Im Kern geht es bei dieser Frage um die Sicherung des Prinzips der Volkssouveränität bei der Verfassungsablösung. Im Unterschied zu den Verfassungsregelungen in Art. 115 BbgVerf für eine neue »innerstaatliche Verfassungsordnung« durch eine verfassungsgebende Versammlung – die Berliner Verfassung enthält in ihrem Art. 100 diesbezüglich nur eine Regelung für Verfassungsänderungen – setzen Art. 116 BbgVerf beziehungsweise Art. 97 VvB neben der Zustimmung einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit im Rahmen der Ratifizierung der Fusionsvereinbarung einen Volksscheid beziehungsweise eine Volksabstimmung voraus.

Gemäß Art. 8 des in der Volksabstimmung gescheiterten Neugliederungs-Vertrages von 1996 oblag die Regelsetzung für die Verfassung des späteren gemeinsamen Bundeslandes einem paritätisch besetzten gemeinsamen Ausschuß der beiden Länderparlamente. Der Verfassungsentwurf sollte aufgrund der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin und des Landtages Brandenburg sowie der Zustimmung in einer Volksabstimmung in Kraft treten.⁶

6 Urteil ..., a. a. O., S. 43.

Meinungsstreit ergab sich wegen dieser Vertragsregelung, weil damit der noch nicht existierende Souverän des neuen Bundeslandes an Vorgaben für seine Verfassung gebunden wurde, die allein in seiner Entscheidungskompetenz liegen. Weil das Dasein eines Staates rechtlich nur auf eigenem Willen beruhen kann, nicht aber auf der Grundlage einer fremden Rechtsordnung, blieb als letzte Konsequenz, die Volksabstimmung über den Neugliederungs-Vertrag schon als Verfassungsplebiszit des neuen Souveräns anzusehen.

In dieser Hinsicht sind folgende Orientierungen des Brandenburgischen Verfassungsgerichts beachtlich:

Bei der Volksabstimmung werden nicht nur die Staatsvölker der beiden noch bestehenden Länder tätig, indem sie mit der Entscheidung über die Bildung des neuen Landes die Ablösung der bisherigen Rechtsordnung und die »Abwicklung« in bezug auf die Länder Berlin und Brandenburg in die Wege leiten. Vielmehr treten bei Zustimmung der Abstimmungsberechtigten zur Fusion – soweit es um das neue Bundesland geht, das werdend neben die im Stadium der »Abwicklung« befindlichen Länder tritt – auch schon die Bürger auf den Plan, die in ihrer Gesamtheit das Volk des werdenden neuen Landes bilden. In diesem Verständnis bestimmen die beiden Völker, sofern sich die nötigen Mehrheiten ergeben, der Beendigung der bisherigen Länder zu und finden sich gleichzeitig »uno actu« zum Träger der verfassungsgebenden Gewalt zusammen. Mit der Entscheidung über die Annahme des werdenden Landes bindet sich auf diese

Weise das neue Staatsvolk an die im Verfassungsrecht erwachsenden Vorgaben des Neugliederungs-Vertrags.⁷

Unter dem Blickwinkel der mit dem Volksentscheid vom 5. Mai 1996 versagten Zustimmung zum Neugliederungs-Vertrag bleibt die damit beabsichtigte Vorgehensweise zur Verfassungsgebung nicht kritiklos. Die durch die Konstruktion des »*uno actu*« legitimierte Vereinbarung über das Verfahren der Verfassungsgebung reduzierte das Recht des Souveräns des neuen Bundeslandes zur inhaltlichen Gestaltung der Grundzüge seiner Verfassung allein auf den späteren Abstimmungsakt. Eine zum Zweck der Verfassungsgebung vom Volk eigens gewählte verfassungsgebende Versammlung war damit ausgeschlossen, obgleich sie im Besitz des »*pouvoir constituant*« ist und einen höheren Rang inne hat als die gewählten Volksvertretungen.

7 Art. 8 des Staatsvertrages der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes vom 27. April 1995 (Neugliederungs-Vertrag), GVBl. S. 151.

Welche Anforderungen ergeben sich aus dem Prinzip der Volkssouveränität für die inhaltliche Gestaltung von Vorgaben für die Verfassung des neuen Bundeslandes?

Art. 9 des Neugliederungs-Vertrages bestimmte für den Fall, daß eine neue Verfassung nicht zustande kommt, daß der Grundrechtsteil der Landesverfassungen in Kraft bleiben sollte und im übrigen die Bestimmungen des Neugliederungs-Vertrages einschließlich des ihm beigefügten Organisationsstatuts weiter zu gelten hätten, bis eine gemeinsame Verfassung für das gemeinsame Bundesland in Kraft tritt.⁸

Wie die Diskussionen offenbarten, ist aber gerade diese Variante einer »*paktierten*« Verfassung mittels Staatsvertrag nicht unbedenklich, denn dabei verlieren die verfassungsgebende und die verfassungsändernde Gewalt ihre Kompetenzen an die in den Verhandlungen federführende Exekutive. Das Grundgesetz läßt *paktierte* Verfassungsänderungen nur bei wenigen völkerrechtlichen Verträgen zu und schließt sie sonst strikt aus. Auch nach dem Einigungsvertragsurteil des Bundesverfassungsgerichts gilt der Grundsatz, *paktierte* Verfassungsänderungen zu vermeiden.

8 Urteil ..., a. a. O., S. 45.

Hinzu treten Probleme aus der Natur der staatsvertraglichen Regelung zwischen zwei Bundesländern. Für den Sonderfall der Neugliederung des Raumes Berlin/Brandenburg gibt es keinen innerstaatlichen Vertragstyp, keine verbindliche Orientierung, keine Maßstäbe. Im Gegensatz zum Völkerrecht, wo Grundsätze für internationale Verträge manifestiert und erprobt sind, mangelt es dem innerstaatlichen Recht an Regeln und praktischen Erfahrungen. Gewisse völkerrechtliche Grundsätze können unter Umständen sinngemäß, keineswegs aber unmittelbar herangezogen werden.

Der Neugliederungs-Vertrag mußte eine Lösung der mit dem Doppelcharakter Berlins als »*Stadtstaat*« verbundenen Fragen vorgeben. Der Stadtstatus Berlins ist bei der Ländervereinigung besonders beachtlich. Der Vertrag hatte insofern auf die Vermeidung möglicher Konfliktfelder ausgerichtet zu sein, die schon der Verfassungs- und Gesetzgeber der Weimarer Republik durch die damalige moderne Kommunalverfassung weitgehend auszuschließen vermochte, indem er Aufgaben aus dem Aufgabenkreis einer früheren Provinz (in Preußen) übernahm.

Probleme wirft das im Neugliederungs-Vertrag vereinbarte Organisationsstatut auf. Es sollten gravierende Einschränkungen für die Staatsorganisation zur Geltung gelangen. So sollten die Rechte des Parlaments beschränkt werden – zum Beispiel im Hinblick auf die Rolle der Opposition, auf die Abgeordnetenrechte und auf die Unterrichtungspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament. Erheblich erschwerende Veränderungen betrafen schließlich die Volksgesetzgebung. Das verfassungsrechtliche Gefüge zwischen den drei Gewalten wäre insgesamt in Richtung auf eine Stärkung der Exekutive verschoben worden.

Überdies wäre ein viel beachtetes Markenzeichen der Brandenburger Verfassung weggefallen: die Gestaltung des 2. Hauptteiles und hierbei insbesondere die Verknüpfung von Grundrechten und Staatszielen.

Die Staatsgewalt wäre künftig allenfalls an eingengegte Orientierungen für die Einzelfallregelung gebunden gewesen. Für Betroffene würde Rechtsunsicherheit sehr wahrscheinlich. Unklarheiten hätten sich in großem Maße darüber bilden können, ob und inwieweit Handlungsmaximen für staatliches Handeln überhaupt bestehen und auf welches Handeln sie materiell orientieren. Das Vertrauen auf Bestandsschutz von Einzelakten wäre erheblich gemindert. Die gebotene Meßbarkeit und Verlässlichkeit wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit gefährdet worden.

All dies stellte gegenüber der gültigen Verfassungsrechtslage in Brandenburg eine wesentliche Verschlechterung dar. Es zeichnete sich die Gefahr ab, daß mit Inkrafttreten des vereinbarten Organisationsstatuts der Sonderfall des Zusammenschlusses beider Bundesländer zum Dauerstreitfall werden könnte – wofür ebenfalls keine innerstaatlich erprobten Lösungsregeln existieren.

Zusammenfassend läßt sich sagen:

Ein Zeitraum »minderer Verfassung« in Gestalt fortbestehender Grundrechtsteile und eines wie auch immer gearteten Organisationsstatuts muß bei einem Neuanlauf zur Fusion verhindert werden. Insofern müssen auf der Suche nach dem zulässigen und geeigneten Weg der Bewahrung verfassungsrechtlicher Eckwerte neben einer »paktierten« Verfassung mittels Staatsvertrag zur Neugliederung auch andere Alternativen gleichwertig in Betracht kommen. Das betrifft insbesondere die Vereinbarung zur Wahl einer verfassunggebenden Versammlung.

Das Abstimmungsergebnis von 1996 zeigt deutlich, daß der mit dem Neugliederungs-Vertrag beschrittene Weg, den Souverän von der inhaltlichen Gestaltung seiner Landesverfassung weitgehend fernzuhalten, nicht gangbar ist. Das Votum des Souveräns des künftigen Bundeslandes lautete ja eben: So, wie es der Vertrag vorsah, will ich mich noch nicht.

Als notwendig erscheint daher, bei künftigen Fusionsbestrebungen die frühzeitige und breite Beteiligung des Volkes an der inhaltlichen Ausgestaltung der Fusionsregelungen im allgemeinen und der Verfassunggebung im besonderen zu sichern. Die mit Art. 118 a GG gegebene Chance einer Länderfusion »von unten« sollte nicht noch einmal durch eine nicht akzeptierte Neugliederungsvereinbarung vertan werden.