

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 15

Die Verfassungen der neuen Bundesländer

Einführung und synoptische Darstellung

Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt,
Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen

2., erweiterte Auflage

Von

Prof. Dr. Hans v. Mangoldt



Duncker & Humblot · Berlin

HANS v. MANGOLDT

Die Verfassungen der neuen Bundesländer

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

**Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit
Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann
Günter Püttner, Michael Ronellenfitsch
sämtlich in Tübingen**

Band 15

Die Verfassungen der neuen Bundesländer

Einführung und synoptische Darstellung

**Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt,
Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen**

2., erweiterte Auflage

Von

Prof. Dr. Hans v. Mangoldt



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Mangoldt, Hans v.:

Die Verfassungen der neuen Bundesländer : Einführung und synoptische Darstellung ; Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen / von Hans v. Mangoldt. – 2., erw. Aufl. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 15)
ISBN 3-428-09210-4

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-09210-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

*Meinen Eltern und
meinem Bruder zum Gedächtnis*

Aus dem Vorwort zur ersten Auflage

Verfassungsgebung ist für die neuen Bundesländer ein Stück Selbstfindung nach vielen Jahren der Diktatur. Sie zu dokumentieren, eine Aufgabe, die einen wesentlichen Beitrag der östlichen Bundesländer zur staatlichen Vereinigung unter dem Grundgesetz greifbar macht.

Die hier gewählte synoptische Darstellungsform verdeutlicht zudem, daß und in welchen verfassungsrechtlichen Bereichen die neuen Bundesländer gemeinsame Fragestellungen und eigenständige Antworten in das vom westdeutschen Transitorium zum deutschen Gesamtstaat transformierte wiedervereinigte Deutschland einzubringen haben. So spiegelt sie Identität in einem durch zunehmende Vielfalt ausgezeichneten bundesstaatlichen System, wachsendes staatliches Selbstbewußtsein der neuen Bundesländer, dessen diese in der alltäglichen politischen Auseinandersetzung über die alte Demarkationslinie hinweg noch so sehr bedürfen.

Für den Verfassungspolitiker mag der in der Synopse verfügbar werdende Verfassungsvergleich Anregungen enthalten, sei es für anstehende Projekte der Verfassungsgebung in einzelnen Bundesländern, sei es für eine Verfassungsreform – in jedem Falle macht der Vergleich höchst unterschiedliche Verfassungsrezeptionen und, zum Teil, auch Lösungsmöglichkeiten sichtbar.

Für den Verfassungsrechtler kann die systematische Durchdringung einer bestimmten Verfassung in der Vergleichung mit anderen des gleichen bundesstaatlichen Systems Erkenntnisgewinn bedeuten, sei es durch perspektivische Ausleuchtung des einzelnen Regelungsbereiches, sei es dadurch, daß im Vergleich das Telos der einzelnen Verfassungsbestimmung besser erkennbar wird.

Vorwort zur zweiten Auflage

Die in der Synopse liegende Berichterstattung über die Verfassungsgebung in den neuen Bundesländern hat nunmehr die Lücken der Voraufgabe schließen können. Auch in *Mecklenburg-Vorpommern* und *Thüringen* ist der Verfassungsgebungsprozeß 1993/94 abgeschlossen worden. Zudem kann auf eine inzwischen teilweise fast fünfjährige Verfassungspraxis und eine relativ umfangreiche Rechtsprechung vor allem des Sächsischen Verfassungsgerichts-

hofes zurückgegriffen werden. Sie wurden nach Möglichkeit in der Einführung berücksichtigt. Damit darf bei aller gebotenen Vorsicht wegen der Kürze der abgelaufenen Zeit auch die Frage nach der Bewährung der Verfassungen im Alltag angeschnitten werden.

Die synoptische Darstellungsform bringt es mit sich, daß bei fortlaufendem Abdruck einer Verfassung (derjenigen des Freistaates Sachsen) die Darstellung der anderen Verfassungen den Regelungsgegenständen entsprechend auseinandergerissen werden muß. Bei den letzteren geht damit unvermeidlich z.T. der Blick auf die eigene innere Systematik verloren. Abhilfe soll schon in der Synopse selbst durch Voranstellung des systematischen Inhaltsverzeichnisses dieser Verfassungen gegeben werden, ferner in besonderen Fällen durch Einzelhinweise auf die systematische Zuordnung in den betreffenden Verfassungen. Im übrigen sind sie jeweils auch einzeln im fortlaufenden Zusammenhang abgedruckt.

Nehren, am 6. April 1997

Hans v. Mangoldt

Inhalt

Einführung in die Verfassungen der neuen Bundesländer	11
I. Zur Aufgabe der (gliedstaatlichen) Verfassunggebung	15
II. Zur Entstehung der Verfassungen	25
III. Zur Architektur der Verfassungen	36
A. Sachsen	36
B. Sachsen-Anhalt	42
C. Brandenburg	44
D. Mecklenburg-Vorpommern	45
E. Thüringen	48
IV. Zu Einzelabschnitten der Verfassungen	49
V. Würdigung der Verfassungen	87
 Synoptische Gegenüberstellung der Verfassungen des Freistaates Sachsen, des Landes Brandenburg, des Landes Sachsen-Anhalt, des Landes Mecklenburg-Vorpommern und des Freistaats Thüringen	 93
 Texte der Verfassungen	 228
I. Verfassung des Landes Brandenburg	228
II. Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern	250
III. Verfassung des Freistaates Sachsen	268
IV. Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt	291
V. Verfassung des Freistaats Thüringen	314

Einführung in die Verfassungen der neuen Bundesländer

1. Am 6. Juni 1992 ist die *sächsische Verfassung*¹ in Kraft getreten – die erste in den neuen Bundesländern. Von Sachsen war die friedliche Revolution im Oktober 1989 ausgegangen², in Sachsen hat sie ihre erste Vollendung gefunden. Es folgten die Verfassungen von *Sachsen-Anhalt*³, in Kraft seit dem 18. Juli 1992, und *Brandenburgs*⁴, nach langwierigem Verfahren mit Volksentscheid am 14. Juni 1992⁵, am 21. August 1992 in Kraft getreten.

¹ Vom 27.5.1992, nach Verfassungsbeschluß des Sächsischen Landtages als verfassungsgebende Landesversammlung am 26.5.1992, GVBl. vom 5.6.1992 (Nr. 20), S. 243.

² Dazu und zu weiteren Entwicklungen aus der distanzierteren Sicht des deutschsprachigen Auslands NZZ (Fernaussgabe) Nr. 235 v. 11.10.1989, S. 1, 2; ferner Nr. 236 v. 12.10.1989, S. 2, und Nr. 238 v. 14.10.1989, S. 1, 2, mit ersten Einschätzungen. S.a. *Fiedler*, HStR VIII § 184 Rn. 19 ff.

³ Vom 16.7.1992, GVBl. vom 17.7.1992, S. 600.

⁴ Vom 20.8.1992, GVBl. I vom 20.8.1992, S. 298. – Die verkündete Fassung weicht von der Fassung ab, die am 22.4.1992 in GVBl. I, 122, als vom Landtag beschlossene Verfassung veröffentlicht worden war. Dazu ist am 29.4.1992 in GVBl. I, 139, in drei Punkten (Art. 21 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4, und Art. 79 Satz 2) eine Berichtigung bekannt gemacht worden, die dem zuvor veröffentlichten Text der Verfassung jeweils diejenige Fassung gibt, die er nach der Beschlußempfehlung des Verfassungsausschusses (LT Drs. 1/925, mit den später im Plenum angenommenen Änderungsanträgen LT Drs. 1/941, 946, 947) und Verfassungsbeschluß des Landtages (Plenarprotokoll 1/45, S. 3213 ff.) haben sollte – s. dazu auch LT Brandenburg, 1. WP, Dokumentation Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992, 5 Bde, 1993–95, Bd. 3, Entwurf der Verfassung, Volksentscheid, Verfassung, des Landes Brandenburg, 1993. In eine zweite Auflage der Veröffentlichung des Verfassungsbeschlusses im GVBl. v. 22.4.1992 sind diese Berichtigungen eingearbeitet (vgl. LT Brandenburg, 1. WP, Dokumentation Verfassung des Landes Brandenburg, Bd. 3, S. 379 ff.); dazu zwei weitere, sonst nicht im GVBl. I veröffentlichte Berichtigungen, mit denen der Verfassungstext ebenfalls auf den Stand von Ausschlußempfehlung und Verfassungsbeschluß des Plenums gebracht wurde (Art. 13 Abs. 4 Satz 1, Art. 66 Abs. 1).

Darüber hinaus enthält jene 2. Auflage der ursprünglichen Veröffentlichung des Verfassungstexts im GVBl. I entgegen Ausschlußempfehlung und Verfassungsbeschluß des Landtages eine weitere Abweichung in Art. 39 Abs. 7 Satz 2, wo es statt ... „ein Recht“ ... heißt: „Jeder hat das (*Hervorhebung von mir*) Recht auf diese Informationen, ...“.

In all diesen Fällen besteht so Textübereinstimmung mit der später nach der Volksabstimmung verkündeten Verfassung. Diese 2. Auflage hat am Abstimmungstag in den Abstimmungslokalen aufgelegt, ob sie auch den durch Brief Abstimmenden zur Verfügung stand, ist mir unbekannt.

Bei den weiteren Textdivergenzen, in denen Ausschlußempfehlung und Verfassungsbeschluß und vor der Volksabstimmung veröffentlichter Verfassungstext übereinstimmen, aber die Verkündung vom 20.8.1992 abweicht, handelt es sich um folgendes:

(1) Art. 2 Abs. 5 Satz 2: Bei der Bindung der Gesetzgebung „an Bundesrecht und Landesverfassung“ ist das „die“ vor Landesverfassung, wie vom Landtag beschlossen und zur Volksabstimmung gestellt, weggelassen;

(2) Art. 13 Abs. 2 Satz 2: Bei dem den Behörden „nur soweit“ eingeräumten Recht, nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft zu fragen, „als davon Rechte und Pflichten abhängen“, ändert die Verkündung vom 20.8. in „wie davon ...“;

(3) Art. 27 Abs. 6: „Das Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern, unabhängig von ihrer (*Hervorhebung von mir*) Trägerschaft, Kindertagesstätten...“ ist geändert in „unabhängig von der Trägerschaft“;

(4) Art. 105 Satz 1 und Art. 106 Abs. 1: „Finanzminister“ ist in „Minister der Finanzen“ geändert.

Der verkündete Verfassungstext weicht also in fünf Punkten von Landtagsbeschluß und dem vom Volk abgestimmten Text ab (wenn man davon ausgeht, daß die 2. Auflage der Bekanntmachung vom 22.4. dem Volk zur Abstimmung vorgelegen hat, andernfalls bestehen noch weitere Divergenzen).

Die Verkündung widerspricht damit § 29 des Verfassungsvolksentscheidsgesetzes v. 31.3.1992, GVBl. I, 110, nach dem der Präsident des Landtages die Verfassung des Landes Brandenburg auszufertigen hatte, wenn „der Entwurf der Verfassung im Volksentscheid die ... erforderliche Mehrheit“ erhielt. Denn „Verfassung des Landes ...“ kann sich nur auf den durch übereinstimmenden Landtagsbeschluß und Volksentscheid angenommenen Text beziehen. Wenn und soweit der Text den Abstimmungsberechtigten nur mit der 1. Auflage von GVBl. I, 122, bekannt gemacht worden war, kommt ein Verstoß gegen § 6 des Gesetzes zur Erarbeitung einer Verfassung für das Land Brandenburg v. 13.12.1990, GVBl. 1991 I, 26, und gegen § 10 des Verfassungsvolksentscheidsgesetzes hinzu.

Damit steht insoweit die Geltung der Verfassung in Frage, falls es sich nicht um bloße Berichtigungen von offenbaren Unrichtigkeiten handelt.

Denn das Demokratiegebot des Art. 28 Abs. 1 GG läßt es nicht zu, daß fehlerhafte Gesetzesbeschlüsse außerhalb der Berichtigung von Druckfehlern und anderen offenbaren Unrichtigkeiten, durch deren Behebung der Gesetzesinhalt auf keinen Fall verändert werden kann, bei der Ausfertigung, ohne Wahrung des normalen Gesetzgebungsverfahrens, bereinigt werden (vgl. BVerfGE 48, 1 [18 f.]; s.a. den Gedanken des § 122 Abs. 3 GeschO BT; ferner *Maurer*, BK Art. 82 GG (Zweitbearbeitung) Rn. 115 f.; *Hans Schneider*, Gesetzgebung, ²1991, Rn. 494 ff., alle mit weiteren Nachweisen).

Um bloße Schreibfehler im Verfassungsausschuß oder seinen Unterausschüssen geht es hier nicht, der Text war jeweils so beschlossen worden. Allerdings bringt die Bezeichnungsveränderung in Art. 105 und 106 bestimmt keine Veränderung des Verfassungsinhalts mit sich; gleiches kann wohl auch für die Veränderung des unbestimmten in den bestimmten Artikel in Art. 39 Abs. 7 angenommen werden. Bei Art. 2 Abs. 5 Satz 2 ergibt sich zwar mit der Weglassung des bestimmten Artikels vor LVerf eine Bedeutungsveränderung, weil so deutlicher wird, daß die landesrechtliche Bindung sich nicht nur auf die LVerf sondern auch auf die bestehenden, durch das Gesetzgebungsvorhaben nicht geänderten Landesgesetze bezieht (dazu *Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 20 III Rn. 23; *Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984, Art. 25 Rn. 57). Aber dies ist ohnehin bundesverfassungsrechtlich unausweichlich vorgegeben, so daß insoweit kein Eingriff in einen Regelungsspielraum des Landesverfassungsgebers in Betracht kommt. Nicht anders steht es wohl mit der Abweichung des verkündeten Art. 13 Abs. 2 Satz 2 vom Verfassungsbeschluß und von der Vorgabe des Art. 140 GG/Art. 136 Abs. 3 WRV. Schon zu Weimarer Zeiten war klar, daß die Frage nach der Religionszugehörigkeit nur zulässig war, „soweit davon Rechte und Pflichten abhängen“ (*Anschtütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, ¹⁴1933, Art. 136 Anm. 4, S. 626; BVerfGE 49, 375). Das „wie“ macht es möglicherweise nur klarer, daß die Frage nur für solche Behörden zulässig ist, deren Kompetenzbereich sich auf einen Beitrag zur Verwirklichung solcher Rechte und Pflichten erstreckt und die ihn mit der Frage konkret verfolgen.

Für *Mecklenburg-Vorpommern* lag seit dem 30. April 1992 der Entwurf einer vom Landtag eingesetzten Verfassungskommission vor⁶, aus dem nach weiteren Beratungen im Anschluß an die öffentliche Diskussion die Verfassung hervorgegangen⁷ und mit ihrer Verkündung am 23. Mai 1993 bei einigen gewichtigen Ausnahmen *vorläufig* in Kraft getreten ist⁸. Für das endgültige Inkrafttreten zum Ablauf der ersten Legislaturperiode war die Annahme durch Volksentscheid erforderlich, der mit den nächsten landesweiten Wahlen verbunden werden sollte⁹. Am 12. Juni 1994 hat er zugleich mit den Europa-

Sehr problematisch erscheint mir demgegenüber die Änderung bei Art. 27 Abs. 6, weil sich das „unabhängig von *ihrer* Trägerschaft“ in Art. 27 Abs. 6 des beschlossenen Texts ebenso auf die Kindertagesstätten und Jugendfreizeiteinrichtungen beziehen kann, um die es in der Regelung geht, als auch auf die Trägerschaft von Gemeinden und Gemeindeverbänden; mit dieser Bezugnahme wären Differenzierungen nach verschiedenen Trägern außerhalb von Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht zwingend ausgeschlossen, während die verkündete Fassung insoweit eindeutig ist. Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift ist bietet dazu keine volle Klarheit. Zwar spricht der Entwurf des Unterausschusses 1 des VerFAusschusses mit der oppositionsartigen Nachstellung des „... unabhängig von *ihrer* Trägerschaft“ deutlich für den Bezug des „*ihrer*“ auf die fraglichen Einrichtungen (2. Sitzung, Dokumentation Verfassung des Landes Brandenburg, Bd. 2, S. 439; s.a. den Zwischenentwurf zu Unterrichtung und Beteiligung des Volkes (Art. 31 Abs. 5, GVBl. I, 1991, 91). Der Beschluß der endgültigen Fassung in der 11. Sitzung des VerFAusschusses läßt aber keine solche eindeutige Tendenz erkennen (Dokumentation Bd. 2, S. 384). Damit schafft die Textänderung bei der Ausfertigung eine Klarheit, die der beschlossene und vom Volk abgestimmte Verfassungstext nicht mehr hatte. Die Änderung überschreitet deshalb die verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger Berichtigung.

⁵ Für Einzelheiten s. unten Fn. 114.

⁶ LT Drs. 1/2000, mit einer Vielzahl von Dissensen einzelner Fraktionen und Gruppen als Broschüre publiziert; auch in JöR 42 (1994), 218. Dazu *Erbguth/Wiegand*, DÖV 1992, 770 ff.; *Starck*, Die Verfassungen der neuen deutschen Länder, 1994, 7 f; *Prachtl*, LKV 1994, 1, 2.

⁷ GVBl. v. 23.5.1993, S. 375. Landtagsbeschluß vom 14.5.1993 – gegen die Stimmen der LL/PDS (in der Verfassungskommission hatte sie sich der Stimme enthalten, vgl. unten Fn. 100 f.) und eines parteilosen Abgeordneten.

⁸ Dazu das Gesetz über die Verabschiedung und das Inkrafttreten der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern, GVBl. 1993, 371, § 1; vom vorläufigen Inkrafttreten *ausgenommen* waren die Bestimmungen über den Bürgerbeauftragten, das LVerfG sowie Volksbegehren und Volksentscheid. Begründet wurde das damit, daß vor dem endgültigen Inkrafttreten keine neuen, nach der Verfassung vorgesehenen Funktionsträger berufen werden sollten, um dem Volksentscheid insoweit nicht vorzugreifen.

⁹ § 3 des Gesetzes über die Verabschiedung und das Inkrafttreten der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern, s.a. Art. 80 der Verf. Bei negativem Ausgang der Volksabstimmung hätte die vorläufige Geltung der Verfassung bis zum Inkrafttreten einer neuen vom Landtag beschlossenen und in einer Volksabstimmung gebilligten Verfassung andauern sollen. Das Vorläufige Statut für das Land Mecklenburg-Vorpommern vom 26.10.1990, GVBl. 1 (auch in: LKV 1991, 199; JöR 40 [1991/1992], 396), also die ursprüngliche vorläufige Landesverfassung, wäre damit gänzlich abgelöst gewesen. – Allgemein zu diesen Vorschaltgesetzen in den neuen Bundesländern *Linck*, DÖV 1991, 730; *ders.*, ThürVBl. 1992, 1 (Wiederabdruck in: *K. Schmitt* [Hrsg.], Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1995, 30).