

Prof. Dr. Astrid Lorenz, Universität Leipzig

Prof. Dr. Andreas Anter, Universität Leipzig

Prof. Dr. Werner Reutter, Freie Universität Berlin

Politikwissenschaftliches Gutachten

zum Thema:

**Schlüsselentscheidungen und Entwicklungspfade
der politischen Transformation und Entwicklung in Brandenburg
im Vergleich zu den anderen neuen Ländern**

**für die Enquete-Kommission 5/1 „Aufarbeitung der Geschichte und Bewältigung von
Folgen der SED-Diktatur und des Übergangs in einen demokratischen Rechtsstaat im
Land Brandenburg“**

des Landtages Brandenburg

eingereicht am 5. November 2012

INHALTSVERZEICHNIS

1. AUFGABEN, AUFBAU UND QUELLEN DES GUTACHTENS	-3-
2. SCHLÜSSELENTSCHEIDUNGEN, DEMOKRATIE UND TRANSFORMATION SOWIE DIE POLITISCHE AUSGANGSLAGE IM LAND BRANDENBURG	- 5 -
2.1 Politische Schlüsselentscheidungen (Lorenz/Reutter)	- 5 -
2.2 Demokratisierung, Schlüsselentscheidungen und Entwicklungspfade (Lorenz) ...	- 9 -
2.2 Parteipolitische Ausgangslage (Lorenz)	- 17 -
3. GESETZGEBUNG: DER LANDTAG ALS ENTSCHEIDUNGSINSTITUTION (REUTTER).....	- 23 -
3.1 Die Abgeordneten: Selbstverständnis und „Professionalisierung“	- 23 -
3.2 Gesetzgebung im ersten Landtag.....	- 37 -
3.3 Parlamentarische Schlüsselentscheidungen und Anpassungsgesetze.....	- 51 -
4 SCHLÜSSELENTSCHEIDUNGEN NACH POLITIKFELDERN	- 55 -
4.1 Überprüfung auf Zusammenarbeit mit dem MfS (Lorenz)	- 55 -
4.2 Verfassungspolitik (Lorenz)	- 62 -
4.3 Fusion Berlin und Brandenburg (Lorenz).....	- 78 -
4.4 Justizwesen (Lorenz)	- 85 -
4.5 Polizeiwesen (Reutter)	- 96 -
4.6 Kommunalwesen (Reutter).....	- 107 -
4.7 Verwaltungsreform (Reutter)	- 122 -
4.8 Bildung (Anter)	- 133 -
4.9 Kultur (Anter).....	- 148 -
5 WELCHE EFFEKTE HATTEN DIE SCHLÜSSELENTSCHEIDUNGEN FÜR DIE LANGFRISTIGE KONSOLIDIERUNG? BRANDENBURG IM VERGLEICH (ANTER).....	- 162 -
5.1 Parteien und Landesparlamentarismus	- 162 -
5.2 Ausgewählte Politikfelder im Vergleich.....	- 168 -
6 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN (LORENZ/ANTER/REUTTER).....	- 180 -
6.1 Schlussfolgerungen.....	- 180 -
6.2 Empfehlungen	- 184 -
VERZEICHNIS DER SCHAUBILDER UND TABELLEN	- 186 -
LITERATUR UND QUELLEN (OHNE TAGESZEITUNGEN UND OHNE PARLAMENTARIA).....	- 188 -

1. AUFGABEN, AUFBAU UND QUELLEN DES GUTACHTENS

Dieses Gutachten hat die Aufgabe, „‘kritische‘ politische Entscheidungen“ zu untersuchen, „die die politische Entwicklung des Landes geprägt haben.“ Insbesondere sollte dabei beachtet werden, welche Akteure für diese Entscheidungen verantwortlich waren; warum diese Entscheidungen gefallen sind; welche Institutionen und Politiken sich dabei zu einem Entwicklungspfad verfestigt haben. Zu prüfen ist dabei, welche Pfade zur Konsolidierung der Demokratie in Staat und Zivilgesellschaft geführt, welche demokratieproblematischen Pfade sich herausgebildet haben und wie diese gegebenenfalls korrigiert werden können. Dies sollte durch eine Begrenzung auf wenige Schlüsselentscheidungen auch einen Vergleich mit den anderen Bundesländern ermöglichen.“

Das Gutachten soll im Kontext des Themenfelds VII: Charakter, Verlauf und Ergebnisse des Transformationsprozesses in Brandenburg“ dazu beitragen, die „großen Linien“ der Systemtransformation in Brandenburg seit 1990 aufzuzeigen und zu erklären, dabei ein breites thematisches Spektrum zu beleuchten und Befunde zu einzelnen, in den Gutachten zu den anderen Themenfeldern erbrachten Befunde zusammenzuführen. Ziel ist eine grundsätzliche Einschätzung und Bewertung des Transformations- und Demokratisierungsprozesses in Brandenburg und dessen Besonderheiten im Vergleich zu anderen neuen Ländern.

Bei der Formulierung dieser Aufgabe war die Enquetekommission von der Vermutung geleitet, dass sich Transformationspfade „aus dem Zusammenspiel von Strukturen, den maßgeblichen Akteuren und den wichtigsten Schlüsselentscheidungen“ ergeben. Dabei seien „Schlüsselentscheidungen (...) Momente, in denen das alte stabile institutionelle und machtpolitische Equilibrium (Gleichgewicht) durchbrochen wird und sich Möglichkeiten für tiefgreifende Reformen eröffnen.“ Einerseits wird herausgestellt, dass die Gründungsphase eines Systems ein „Fenster der Gelegenheiten“ eröffne, andererseits wird betont, dass nicht jede Entscheidung tatsächlich Zustimmung finde und das Verhalten langfristig strukturiere.¹

Um diese an das Gutachten gestellten Aufgabe zu erfüllen, erfolgen zunächst konzeptionelle Überlegungen zu Schlüsselentscheidungen, Demokratie und Transformation sowie zur politischen Ausgangslage im Land Brandenburg (Kapitel 2). Danach werden

1 Enquete-Kommission „Aufarbeitung der Geschichte und Bewältigung von Folgen der SED-Diktatur und des Übergangs in einen demokratischen Rechtsstaat im Land Brandenburg“, Themenfeld VII: Charakter, Verlauf und Ergebnisse des Transformationsprozesses in Brandenburg, Handreichung für die Gutachter.

die zentralen Merkmale der Gesetzgebungspraxis im Landtag Brandenburgs herausgearbeitet (Kapitel 3); daran anschließend wird in ausgewählten Politikfeldern die Bedeutung von Schlüsselentscheidungen für die jeweiligen Entwicklungspfade analysiert (Kapitel 4). Im 5. Kapitel wird vergleichend untersucht, ob und ggf. in welcher Hinsicht sich die Transformation Brandenburgs zu einem eigenständigen Entwicklungspfad verdichtet hat. Im abschließenden 6. Kapitel werden auf Grundlage der theoretischen Erörterungen, der empirischen Befunde und der vergleichenden Analyse Schlussfolgerungen gezogen sowie zusammenfassend Charakter, Verlauf und Ergebnisse des Transformationsprozesses in Brandenburg diskutiert.

Außer an die einschlägige Transformationsforschung schließt das Gutachten an drei politikwissenschaftliche Forschungszweige an: an die Institutionenanalyse, die Parlamentsforschung und an Policy-Analysen. Neben Sekundäranalysen stützt sich das Gutachten auf einschlägige Quellen und Dokumente (z.B. Parlamentaria, Wahlprogramme, Zeitungen etc.) sowie auf Interviews mit Zeitzeugen und Experten. Außerdem fertigte der SFB 580/Parlamentarierbefragung (Leitung Prof. Dr. Heinrich Best) der Universität Jena eine Sonderauswertung an.

Prof. A. Lorenz bearbeitete – mit Ausnahme des Unterkapitels 2.1, das Prof. Lorenz und Prof. Reutter gemeinsam verfassten – das gesamte Kapitel 2, die Teile über Justiz- und Verfassungspolitik sowie die Überprüfung auf Zusammenarbeit mit dem MfS (4.1 bis 4.4); Prof. A. Anter untersuchte die Kultur- und Bildungspolitik und arbeitete Gemeinsamkeiten und Unterschiede Brandenburgs mit anderen Bundesländern heraus (Kap. 4.8 und 4.9 und Kap. 5); Prof. W. Reutter verfasste, wie erwähnt, mit Prof. Lorenz das Kapitel über Politische Schlüsselentscheidungen (2.1), analysierte die Gesetzgebung im Landtag Brandenburg (Kap. 3) und Schlüsselentscheidungen zum Polizeiwesen, zum Kommunalrecht sowie zur Verwaltungsreform (Kap. 4.5 bis 4.7). Von allen drei Autoren gemeinsam verfasst wurde das Schlusskapitel (Kap. 6).

2. SCHLÜSSELENTSCHEIDUNGEN, DEMOKRATIE UND TRANSFORMATION SOWIE DIE POLITISCHE AUSGANGSLAGE IM LAND BRANDENBURG

2.1 Politische Schlüsselentscheidungen (Lorenz/Reutter)

„Politische Schlüsselentscheidungen“ sind wesentliche Entscheidungen. Sie

- besitzen eine große Intensität, Reichweite und Stabilität der Regelungen,
- betreffen oft das ganze Volk;
- bergen eine große Konfliktintensität;
- decken das Spektrum wichtiger Politikfelder ab.²

Schlüsselentscheidungen unterscheiden sich insofern von „normalen“ Entscheidungen im Gesetzgebungsalltag.

Grundsätzlich umfasst der im Untersuchungsauftrag definierte Begriff der Schlüsselentscheidung auch nichtparlamentarische Akte. Im vorliegenden Kontext ist jedoch vor allem von Bedeutung, ob und inwiefern sich parlamentarische Entscheidungsverfahren je nach Wichtigkeit des Gesetzesvorhabens unterscheiden. Erfahren also im Parlament getroffene Schlüsselentscheidungen eine andere Behandlung als „einfache“ Anpassungsgesetze? Insoweit schließt dieses Kapitel an die Ergebnisse und Befunde einer Gesetzeswissenschaft an, die sich darum bemüht, parlamentarische Legislativakte nach ihrer Wichtigkeit zu unterscheiden und herauszuarbeiten, ob solche Gesetze besondere Merkmale aufweisen und in ihrer Entstehung, in ihrer parlamentarischen Behandlung und in ihrer Verabschiedung spezifischen Erfordernissen unterliegen.

Die Einteilung von Gesetzen nach ihrer Wichtigkeit geht auf Statistiker des Deutschen Bundestages zurück, die die GESTA verwalten.³ Die GESTA ist eine von Bundestag und Bundesrat, Gruppe Datenverarbeitung, erstellte Dokumentation zum „Stand der Gesetzgebung des Bundes“, die seit der 7. Wahlperiode erstellt wird und seit der 14. Wahlperiode als Teil des Dokumentations- und Informationssystems für parlamentarische Vorgänge (DIP) online verfügbar ist. Sie ist eine für die Parlamentsarbeit entwickelte Verlaufs- und Verfahrensstatistik, also nicht für die wissenschaftliche Analyse erstellt, weist daher für die Zwecke der Gesetzeswissenschaft eine Reihe von „Fallstricken“ auf.⁴ Unter anderem ist der Versuch, Gesetze nach Wichtigkeit zu differenzieren,

2 Beyme 1997: 13, 66f.

3 Vgl. dazu: Beyme 1997: 65, sowie zum Weiteren: Schulze-Fielitz 1986; Reutter 2007: 301 ff.

4 Schulze-Fielitz 1986.

Tabelle 1: Schlüsselentscheidungen im Bundestag (1.-15. WP, Anzahl der Gesetze)

Wahlperiode	1.-6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.	14.	15.	Gesamt
Nach <i>Klaus von Beyme</i>	80	16	11	5	8	12	18	-	-	-	150
Nach <i>König/Bräuninger</i> ^{a)}	-	-	14	7	11	18	20	16	15	-	101
Nach <i>Schindler (Datenhandbuch)</i>	94	26	11	5	10	15	16	-	-	-	177
Nach <i>Reutter</i>	-	26	11	5	10	15	16	18	14	23	138

a) „Wichtige“ Gesetzesinitiativen.

Quellen: Beyme 1997: 63; *Schindler* 1999: 2597-2635, *König/Bräuninger* 2005: 32; *Reutter* 2007: 303.

auf Kritik gestoßen und nach der 11. Wahlperiode auch wieder aufgegeben worden.⁵ Die GESTA unterschied zwischen wesentlichen, wichtigen und marginalen Gesetzen.

- *Wesentlich* waren danach Gesetze, die grundlegenden und richtungsweisenden Charakter hatten, die einen Gegenstand zum ersten Mal oder in neuer Weise regelten und die weite Kreise der Bevölkerung betrafen.
- *Wichtig* waren Gesetze, die ebenfalls Gegenstände neu oder erstmalig regelten, aber weniger umfassend waren als wesentliche Gesetze. Unter diese Kategorie fielen auch Haushalts- und Strukturgesetze sowie die Errichtung von Bundesbehörden.
- *Marginale* Gesetze änderten bestehende Regelungen und umfassen Klarstellungen ohne direkte Bedeutung für einen größeren Personenkreis.⁶

Offensichtlich ist eine solche Klassifikation mit Abgrenzungsproblemen behaftet. Wann etwa ein Gesetz die gesamte Bevölkerung betrifft und wann nicht, ist kaum trennscharf zu beantworten. Beispielsweise regelt das brandenburgische Polizeiorganisationsgesetz von 1991 Aufbau und Struktur der brandenburgischen Polizei (vgl. Kap. 4.6). Insofern adressiert das Gesetz einen behördlichen Apparat und dessen Mitarbeiter, betrifft also Gesellschaft überhaupt nicht. Gleichwohl ist es von eminenter Bedeutung für alle Einwohner Brandenburgs insgesamt, wie viele Polizeipräsidien eingerichtet werden und in welchen Orten sich noch Polizeidienststellen befinden. Anders gesagt: Der durch das Gesetz formal betroffene Personenkreis und von dem Gesetz substantiell betroffenen Personen treten auseinander, was eine Einordnung des Gesetzes aufgrund dieses Kriteriums schwierig, wenn nicht unmöglich macht. Die anderen Kriterien, die die Statistiker der GESTA heranzogen, um Gesetze nach ihrer Wichtigkeit zu differenzieren, stoßen auf ähnliche Schwierigkeiten. Es wundert daher nicht, dass seitdem diverse Versuche unternommen wurden, Gesetze nach ihrer inhaltlichen und politischen Relevanz zu hierarchisieren (Tabelle 1). Erwähnt wurde bereits einer der ein-

5 Beyme 1997: 65.

6 Vgl. dazu *Schindler* 1999: 2412 f.

flussreichsten Versuche von Klaus von Beyme, der für die 1. bis 12. Wahlperiode insgesamt 150 Gesetze als „Schlüsselentscheidungen“ bestimmt und Politikfeldspezialisten „zur Kontrolle“ vorgelegt hat.⁷ Aber auch dieser Versuch stieß auf Kritik, und so hat Peter Schindler Beymes Liste ergänzt, in der 12. Wahlperiode um zwei Gesetze gekürzt und statt 150 insgesamt 177 Gesetze, die zwischen 1949 und 1994 verkündet wurden, als Schlüsselentscheidungen qualifiziert.⁸

Auch wenn dies bereits zeigt, dass die Qualifizierung von Gesetzen nach Wichtigkeit nicht ohne Abgrenzungsschwierigkeiten ist und stets einen subjektiven Aspekt einschließt, lassen sich anhand der von der GESTA vorgenommenen Daten für die 7.-11. Wahlperiode doch einige Aspekte herausarbeiten, die für eine Analyse von Schlüsselentscheidungen in Brandenburg als Vergleichsmaßstab wichtig sind (Tabelle 2).

Tabelle 2: Wesentliche, wichtige und marginale Gesetze im Deutschen Bundestag (7.-11. Wahlperiode; 1972-1990)

Wahlperioden	Verabschiedete Gesetze insgesamt	Wesentliche Gesetze		Wichtige Gesetze		Marginale Gesetze	
		Anzahl	(%)	Anzahl	(%)	Anzahl	(%)
7. WP (1972-76)	516	15	2,9	57	11,0	444	86,0
8. WP (1976-80)	354	5	1,4	41	11,6	308	87,0
9. WP (1980-83)	139	5	3,6	30	21,6	104	74,8
10. WP (1983-87)	320	3	0,9	36	11,3	281	87,8
11. WP (1987-90)	369	6	1,6	39	10,6	324	87,8

<i>Davon einstimmig verabschiedet</i>	In % aller verabschiedeten Gesetze	Anzahl	In % der wesentlichen Gesetze	Anzahl	In % der wichtigen Gesetze	Anzahl	In % der marginalen Gesetze
7 WP (1972-76)	70,5 %	7	46,7	25	43,9	332	74,8
8. WP (1976-80)	61,9 %	1	20,0	17	41,5	201	65,3
9. WP (1980-83)	51,1 %	1	20,0	8	26,7	62	59,6
10. WP (1983-87)	15,6 %	0	0,0	4	11,1	46	16,4
11. WP (1987-90)	17,3 %	0	0,0	0	0,0	64	19,8

Quelle: Schindler 1999: 2413 und 1956.

Zuerst ist festzuhalten: Die Anzahl der wesentlichen Gesetze, wie auch immer sich ihre Klassifikation im Detail unterscheidet, ist in etablierten Parlamenten gering. Sie bewegt sich vielfach im einstelligen Bereich pro Wahlperiode und zwar auch nach Regierungswechseln, wenn erwartet werden kann, dass der Bedarf nach neuen, innovativen Regelungen besonders hoch ist.

Darüber hinaus gilt: Je nach Parteienkonstellation variiert die überfraktionelle Zusammenarbeit, zumindest wenn dies am Anteil der einstimmig verabschiedeten Gesetze

7 Beyme 1997: 68.

8 Schindler 1999: 2597-2635.

gemessen wird. Bis 1983 wurde jeweils deutlich über die Hälfte, teilweise sogar über zwei Drittel aller Gesetze mit den Stimmen aller im Bundestag vertretenen Fraktionen verabschiedet. Das galt, obgleich mit deutlichen Abstrichen, auch für Gesetze mit einer herausgehobenen Wichtigkeit: Von den zwischen 1972 und 1983 insgesamt verabschiedeten 153 wesentlichen und wichtigen Gesetzen wurde über ein Drittel, nämlich 58 (= 37,9 Prozent), einstimmig verabschiedet. Mit dem Einzug der Grünen in den Bundestag 1983 sank der Anteil der einstimmig verabschiedeten Gesetze von 51,1 Prozent auf 15,6 bzw. 17,3 Prozent. Diese Reduktion ließ sich bei allen drei Gesetzestypen beobachten, auch wenn aufgrund der geringen Fallzahlen weitergehende Schlussfolgerungen nur mit Vorbehalt zu treffen sind.

Dies sind starke Indizien dafür, dass in der Bundespolitik in Deutschland eine grundsätzliche Bereitschaft zum Konsens existiert und dass dieses Potential aber je nach Parteienkonstellation mehr oder weniger mobilisiert und abgerufen werden kann.

Die Gesetzgebung der Länder unterscheidet sich von der des Bundes dadurch, dass hier nur begrenzte Entscheidungskompetenzen bestehen. Ausgehend von den empirischen Befunden zu den alten Bundesländern ist zu erwarten, dass die Konfliktintensität der Entscheidung als konstitutives Merkmal von Schlüsselentscheidungen besonders in denjenigen Ressorts hoch ist, in denen die Parteien gestalterische Handlungsspielräume der Landespolitik überhaupt nutzen können. Dies sind Kultus (Bildung, Hochschulen, Kultur, Kunst), innere Sicherheit, Justiz, Verfassungspolitik, Kommunen, Verwaltung und Staatsbeschäftigung. Hingegen sind beispielsweise die Sozial- und die Arbeitspolitik vorrangig Sache des Bundes (vgl. Seher/Pappi 2011). Im Gutachten werden daher nur Entscheidungen in diesen Ressorts berücksichtigt. Als kontextspezifische Materie wurde auch der Umgang mit der Stasi-Belastung untersucht.

Für die erste Legislaturperiode in Brandenburg nach dem Systemwechsel stellt die Qualifizierung von Gesetzen nach ihrer Wichtigkeit eine besondere Herausforderung dar, weil jedes Gesetz aus Landesperspektive eine legislatorische Innovation bedeutete. Sieht man von verfassungsrechtlichen Vorgaben, den Rahmenbedingungen des Einheitsvertrages einschließlich der Bestimmungen vorübergehend weiter gültiger DDR-Gesetze (z.B. Bestattungsrecht) und bisweilen notwendigen Vorschaltgesetzen ab, regelten viele Landesgesetze in der ersten Wahlperiode einen Gegenstand zum ersten Mal. Für dieses Gutachten wurden diejenigen Gesetze als Schlüsselentscheidungen ausgewählt, die in den Politikfeldanalysen einen Bereich zuerst und ohne zeitliche Beschränkung umfassend gestalteten. Davon unterschieden werden Anpas-

sungs- und Reformgesetze, unabhängig von ihrem Gestaltungsanspruch, von ihrer gesellschaftspolitischen Relevanz und von ihrem Konfliktpotential.

Diese Herangehensweise lässt sich aus drei Gründen rechtfertigen: Zum ersten entspricht sie dem Ziel der Untersuchung, mit der u.a. herausgearbeitet werden soll, ob und inwieweit Schlüsselentscheidungen zu Beginn der Transformation die demokratische Entwicklung Brandenburg prägten. Insoweit haben die ersten umfassenden Gesetze, die im Landtag verabschiedet wurden, eine besondere Relevanz für die Untersuchung. Zum zweiten erlaubt die Unterscheidung zwischen Schlüsselentscheidungen und Reformgesetzen auch herauszuarbeiten, inwieweit Anpassungsmaßnahmen notwendig waren und ob in der parlamentarischen Behandlungen systematische Unterschiede existierten zwischen diesen beiden Gesetzestypen. Und schließlich spielen hier pragmatische Erwägungen eine Rolle. Wie erwähnt, lassen sich die von Klaus von Beyme und anderen erwähnten umfassenden Kriterien – wie mediale Aufmerksamkeit, Konfliktintensität, gesellschaftspolitische Relevanz – zu einem großen Teil nur schwer operationalisieren und empirisch erheben. Jedenfalls würde eine solche Analyse den Rahmen eines solchen Gutachtens sprengen.

In dem Gutachten konnten nicht alle „Schlüsselentscheidungen“ Aufnahme finden. Die Verabschiedung des wirtschaftspolitischen Leitbildes der „dezentralen Konzentration“, die Bildung von „Wachstumskernen“ oder die Aufteilung Brandenburgs in unterschiedliche regionale EU-Fördergebiete werden im Weiteren nicht berücksichtigt. Diese Schlüsselentscheidungen wurden – wie eine Anzahl anderer – bereits in anderen Gutachten behandelt.⁹ Zu betonen ist dabei, dass damit keine Aussage getroffen ist über Qualität und Reichweite dieser Schlüsselentscheidungen. Im Gegenteil, in den genannten Beispielen waren alle Schlüsselentscheidungen von großer und nachhaltiger Relevanz.

2.2 Demokratisierung, Schlüsselentscheidungen und Entwicklungspfade (Lorenz)

Ein Entwicklungspfad ist eine Konfiguration von Institutionen, Entscheidungen und Verhaltensweisen, die in der Logik vorangegangener Entscheidungen verbleibt. Vereinfachend wird in diesem Gutachten dann von einem Pfad gesprochen, wenn die Konfiguration von Institutionen und Entscheidungen deutlich von jener in anderen neuen Ländern abwich. Positive Feedbackeffekte, erhöhte Transaktionskosten im Falle von

9 Brenke et al. 2011: 16 ff.; Rüdiger/Catenhusen 2012: 13 ff.

Reformen und andere Faktoren sorgen dafür, dass der Pfad in der Regel nur unter hohen Kosten wieder verlassen wird.¹⁰

Wie bereits erwähnt, manifestierte sich der Systemwechsel 1989/90 in Ostdeutschland institutionell in einem Pfadbruch, einem umfassenden Wandel von institutionellen und/oder Verhaltenslogiken.¹¹ Zeitlich betrachtet ist ein Systemwechsel das Intervall zwischen einem alten und einem neuen System.¹² Innerhalb dieser Zeitspanne können allgemein drei Phasen unterschieden werden¹³: das Ende des alten (autoritären) Systems, die Institutionalisierung der Demokratie und die Konsolidierung der Demokratie.¹⁴

Das Gutachten bezieht sich auf die Phase der Institutionalisierung nach dem Ende des alten Regimes. In dieser Phase ist die *politische* Umverteilung der Macht mit den ersten freien Wahlen, den „founding elections“, bereits abgeschlossen.¹⁵ In Brandenburg und den anderen neuen Ländern waren dies die Kommunalwahlen im Mai 1990, die Landtagswahlen im Oktober 1990 sowie wegen der Einbindung in den bundesdeutschen kooperativen Föderalismus die Bundestagswahlen im Dezember 1990. Danach folgt die *institutionelle* Umverteilung der Macht.

Institutionalisierung der Demokratie bedeutet dabei, dass neue demokratische Institutionen und Regeln als Grundlage für die neue Ordnung geschaffen werden müssen, und zwar innerhalb demokratischer Verfahren. Laut Rüb ist dies „*der Prozeß, in dem die unbegrenzte, unkontrollierte und kompromißlos eingesetzte politische Macht von einer sozialen Gruppe oder einer Person auf institutionalisierte Verfahren verlagert wird, die die exekutive Macht begrenzen, laufend kontrollieren, regelmäßig verantwortbar machen und kontingente Ergebnisse ermöglichen*“.¹⁶ Gewünscht ist eine institutionelle Sicherheit, also geregelte demokratische Verfahren und Institutionen, die jedoch gleichzeitig in der Lage sind, unsichere politische Ergebnisse zu produzieren, weil ansonsten der Charakter von Demokratie nicht zum Tragen kommt.¹⁷ Politischer Wettbewerb und die Fähigkeit zum Machtwechsel zeichnen sie aus.

10 Beyer 2005.

11 Merkel 1999: 75.

12 Merkel 2003: 222f.

13 Wichtig ist im Zusammenhang mit dieser Phaseneinteilung zu bemerken, dass diese idealtypisch sind und sich in der Realität überlappen können (vgl. Merkel 2010: 94). Eine Abgrenzung ist häufig schwierig und wird durch verschiedene Faktoren wie etwa der Art des Übergangs beeinflusst.

14 Merkel 2003: 223; Merkel 2010: 94; Huntington 1991: 9.

15 Rüb 1996: 47.

16 Rüb 1994: 114.

17 Rüb 1996: 46.

Der Prozess der Institutionalisierung ist zeitlich gesehen relativ kurz, aber umso bedeutender, da in dieser Phase über die langfristige Architektur des politischen Systems entschieden wird und damit auch über die Details der Machtverteilung, inhaltliche Vorgaben an das Regieren sowie das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat.¹⁸ Eine politische Schlüsselentscheidung in dieser Phase stellt beispielsweise die Ausgestaltung der Verfassung dar, da diese die wichtigsten Regeln, Verfahren und Prinzipien der Staatsorganisation beinhaltet (siehe Kapitel 4.2).¹⁹ Sie steckt den Pfad ab, entlang derer weitere Schlüsselentscheidungen wie die Wahl des Typs des Regierungssystems, die Ausgestaltung des Wahlsystems, das Parteiengesetz, das Gerichtswesen und das Verhältnis der territorialen Subeinheiten zum Bundesstaat getroffen werden.

Die Institutionalisierung der Demokratie wird in der Transformationsforschung häufig mit dem Handeln von Eliten erklärt. Sie verständigen sich auf ein neues Set institutionalisierter Regeln und Verfahren, die für alle gleichermaßen gültig sind und als legitim anerkannt werden.²⁰ Hauptakteure dieser Prozesse sind in der Regel die Reformer innerhalb der (alten) Eliten und die gemäßigten Vertreter der (ehemaligen) Opposition.²¹ Sie sind diejenigen, die wichtige politische Entscheidungen treffen und so die Weichen für den Übergang zur Demokratie stellen. Durch den besonderen Umstand der Transformation und der damit verbundenen institutionellen Unsicherheit verfügen die Akteure dabei über eine große Entscheidungs- und Handlungsfreiheit.²² Da es sich zumeist um die Neuschöpfung sämtlicher demokratischen Institutionen handelt, fungieren die Akteure des Umbruchs gewissermaßen als Architekten des neuen politischen Systems. In den fünf ostdeutschen Ländern fiel den aus den Wahlen hervorgegangenen Landesparlamenten und -regierungen die Aufgabe zu, die neuen demokratischen Grundlagen zu erschaffen.

Der ostdeutsche Übergang zur Demokratie 1989/90 stellt jedoch im überregionalen Vergleich einen Sonderfall dar. Während in den anderen mittelosteuropäischen Ländern der Weg zur Demokratie offen war und die Akteure des Systemwechsels über einen großen Spielraum bei ihren Entscheidungen verfügten, war der Pfad für die ehemalige DDR durch die Entscheidung der Volkskammer der DDR, des Bundestages und des Bundesrates für einen Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23

18 Rüb 1996: 47; Lorenz i.V..

19 Bos 2004: 16; Lorenz i.V..

20 Merkel 2010: 105.

21 Bos 1994: 88; Przeworski 1992.

22 Bos 2004: 12.

GG zum 3. Oktober 1990 vorgegeben.²³ Sie trug dem Votum der Ostdeutschen für einen möglichst schnellen Beitritt Rechnung, von dem sie sich insbesondere ökonomischen und sozialen Wohlstand sowie politische Liberalität erhofften.²⁴ Der Einigungsvertrag, der die deutsche Wiedervereinigung besiegelte, beinhaltete eine Kompromissformel, wonach das Grundgesetz nach der Einheit solange als gesamtdeutsche Verfassung in Kraft bleibt, bis das Volk sich eine neue gibt. Die Auseinandersetzung über eine neue Verfassung bzw. politische Ordnung wurde somit auf die Zeit nach der Vereinigung vertagt. Die politischen Entscheider hatten sich für eine Vereinigung nach Art. 23 GG entschieden – mit der Option einer neuen gesamtdeutschen Verfassung. Zwei Gründe sprachen für diese Lösung. Erstens lasse sich der Transformationsprozess auf Grundlage einer bewährten Ordnung besser steuern. Zweitens biete das Grundgesetz eine stabile Ordnung, die die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Transformation besser abfedern könne als eine gänzlich neue Ordnung.²⁵

Durch den spätestens mit dem Beitritt einsetzenden Institutionentransfer war die Souveränität der internen Akteure begrenzt und eine kulturelle Einbettung der Institutionen konnte nicht gewährleistet werden.²⁶ Der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland war somit die erste Schlüsselentscheidung, die den Rahmen für die weitere Entwicklung Ostdeutschlands und der einzelnen neu entstandenen Bundesländer, darunter Brandenburg, vorgab. Die Eingliederung der DDR in die Bundesrepublik stellte für Ostdeutschland einen entschiedenen Bruch mit den sozialistischen Strukturen dar, während sie für die alte Bundesrepublik, deren Bürger weitgehend nur „Zuschauer der Revolution“ (Wolfrum) waren, einen Verbleib auf ihrem Pfad bedeutete.

In Ostdeutschland unterschied sich diese Phase der Institutionalisierung von dem „Lehrbuch“-Ablauf der Transformation dadurch, dass die Menschen zwar die schnelle Einheit über den Beitritt gewünscht hatten, ihre politischen und institutionellen Präferenzen jedoch trotz klarer Befürwortung von Demokratie und Marktwirtschaft von der im Grundgesetz verankerten Institutionenarchitektur abwichen. Dieser Umstand, der sich später in zahlreichen Untersuchungen zur politischen Kultur bestätigte, deutete sich bereits 1990 an. So hatte Lothar de Maizière (CDU) in seiner Regierungserklärung vor der frei gewählten Volkskammer am 19. April 1990 aus Anlass der Bildung der Großen Koalition aus CDU, DSU, Demokratischem Aufbruch, Bund Freier Demokraten und SPD als politische Richtwerte für die Gesamtentwicklung neben Freiheit, Demo-

23 Wollmann 2001: 34f.; Segert 2011: 365.

24 Glaeßner 2011: 37.

25 Glaeßner 2006: 336, 344.

26 Ebd., S. 367.

kratie und Rechtsstaatlichkeit auch Gerechtigkeit für alle, Frieden, Verantwortung für das Leben, eine ökologisch verpflichtete soziale Marktwirtschaft, vielgestaltige Bildung und Kultur genannt.²⁷ Gewünscht war nach der Erfahrung von DDR und friedlicher Revolution eine ökologisch und sozial orientierte Demokratie, die Umweltschutz groß schreibt, eine enge Verbindung zwischen Regierenden und Regierten auch zwischen Wahlen einschließlich direktdemokratischer Instrumente beinhaltet und die ein hohes Maß an sozialem Ausgleich, d.h. ähnliche Lebensverhältnisse, gewährleistet. Die Präferenzunterschiede zwischen den Parteien verblieben zunächst weitgehend innerhalb dieser allgemeinen Zielvorstellungen.²⁸

Aufgrund der asymmetrischen Vetostruktur wurden diese spezifischen Betrachtungsweisen auf Bundesebene nur bedingt in der Verfassung abgebildet.²⁹ Während der im Einigungsvertrag vorgesehenen Beratungen über mögliche Grundgesetzanpassungen in der Gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat wurden alle Vorschläge abgewiesen, ein Recht auf Arbeit, auf Wohnung, auf Bildung, auf Gesundheit, auf soziale Sicherheit, auf Mitmenschlichkeit oder Umweltschutz in die Verfassung aufzunehmen. Rupert Scholz interpretierte sie stellvertretend für die konservative Auffassung als „utopische“, „einem freiheitlich-demokratischen System wie dem unserer Sozialer Marktwirtschaft wesensgemäß fremde bzw. in ihm von vornherein unerfüllbare“ Forderungen.³⁰ „Diese Ordnung mit der Forderung nach einem auch institutionellen bzw. normierten ‚Wertewandel‘ zu konfrontieren, hieße sich auf ein ebenso gefährliches wie letztendlich werte-verneinendes Spiel einzulassen“.³¹ Vorgebracht wurde aber auch der Einwand, dass Änderungen von Grundrechten und Staatszielen fast zwangsläufig mit weltanschaulich-religiösen Konflikten verbunden sind und daher entgegen ihren Absichten häufig nicht integrieren, sondern desintegrieren.³²

Zwar gaben die weitgehend unveränderte Föderalverfassung und die politische Machtverteilung auf Bundesebene demnach stärker als in anderen Transformationsstaaten das Ziel, die institutionelle Machtverteilung und die Werteordnung,³³ den Verlauf, das Tempo und damit insgesamt den Handlungskorridor der ostdeutschen Transformation

27 De Mazière 1991.

28 Dies lässt sich beispielsweise gut am Gohrischer Entwurf in Sachsen von 1990 ablesen. Ab 1990 gingen die Parteipräferenzen v.a. aufgrund des Einflusses der Exekutive auf die Regierungsparteien weiter auseinander.

29 Lorenz 2008; Glaeßner 2006.

30 Scholz 1995: 40.

31 Ebd., S. 43.

32 Preuß 1995: 45.

33 Ebd., S. 44-47.

für die handelnden Akteure vor,³⁴ doch aufgrund des föderalen Charakters der Bundesrepublik Deutschland ermöglichte der Beitritt zugleich der subnationalen Ebene, nämlich den (neuen) Ländern, weit mehr Handlungsspielräume als die Verfassung der unitarischen DDR den dortigen Bezirken. Das Grundgesetz schreibt in Artikel 28 vor, dass die Länder republikanisch, demokratisch, sozial- und rechtsstaatlich im Sinne des Grundgesetzes verfasst sein müssen; sie verfügen aber über eine eigene Verfassungshoheit, denn der Bund der Länder bildet erst den Staat Bundesrepublik.³⁵ Das Grundgesetz und seine Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht³⁶ ließen Raum für unterschiedliche Interpretationen und Normierungen, insbesondere im Bereich der Staatsorganisation, aber auch das Wahlrecht, das in den alten Ländern durchaus unterschiedlich ausgestaltet wurde.³⁷

Die akteurszentrierte Herangehensweise in der Erklärung von Transformation hat daher für die in diesem Gutachten thematisierte Demokratisierung unterhalb der föderalen Ebene ihre Grenzen, ist jedoch für die Erklärung von Schlüsselentscheidungen innerhalb dieses Entscheidungsrahmens sinnvoll.

Es wird allgemein davon ausgegangen, dass Akteure rational entscheiden in dem Sinne, dass sie versuchen, ihren eigenen Nutzen zu maximieren.³⁸ Akteure entscheiden mit Blick auf ihre eigenen Präferenzen und die eigene Stellung und versuchen, die Unsicherheit der politischen Ergebnisse durch eine für sie optimale Gestaltung des politischen Systems zu kompensieren.³⁹ Aufgrund des Bestrebens, sich selbst den Machtzugang zu sichern, spielen daher die jeweiligen Interessen und Präferenzen der Akteure sowie ihre spezifischen Annahmen und Strategien eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung des Institutionensystems.⁴⁰ Auch die Kräfteverhältnisse zwischen den einzelnen Akteuren beeinflussen ihre Entscheidungen.⁴¹ Aufgrund der ungewissen künftigen Machtverhältnisse und der Interaktion zwischen den Institutionen kann das Institutionensystem am Ende durchaus ein unbeabsichtigtes Nebenprodukt beabsichtigter Aktivitäten sein.⁴²

34 Wollmann 2001: 37; Kollmorgen 2009: 93.

35 Magiera 1992.

36 So kassierte das Bundesverfassungsgericht 1998 landeseigene Ergänzungsregelungen Bayerns, die dazu dienen sollten, die durch die deutsche Einheit ausgelöste bundesgesetzliche Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs zu stoppen (BVerfGE 98, 265).

37 Leunig 2007: 289f., 123ff.

38 Bos 1994: 87f.

39 Rüb 1996: 49.

40 Bos 1994: 96f.; Bos 2004: 71.

41 Bos 1994: 97.

42 Shepsle 1989: 140; Bos 2004: 50; Frye 1997.

Es gibt jedoch neben den Institutionen verschiedene Faktoren, die die Präferenzen und damit die (Schlüssel-)Entscheidungen der Akteure beeinflussen. Die Neugründung von Systemen ist komplex, erfolgt aber oftmals unter großem Entscheidungs- und Zeitdruck sowie bei beschränkter Information.⁴³ Dies fördert den Umstand, dass neue Institutionen und politische Entscheidungen oft Varianten einer Kombination aus übernommenen, alten und neu erdachten Ideen und Überlegungen sind.⁴⁴ Es wird oft argumentiert, dass die „Erblasten“ der sozialistischen Ära auf die Wahl der Institutionen und deren Funktion Einfluss haben.⁴⁵ Die mit den alten Institutionen verbundenen Normen und Werte, in deren Rahmen die Akteure sozialisiert worden sind, spielen eine Rolle.⁴⁶ Ebenso seien demokratische Erfahrungen vor der Phase des Sozialismus wichtig. Neue junge Demokratien, die über Demokratieerfahrung verfügen, können geneigt sein, an diese Tradition anzuknüpfen.⁴⁷ Nicht zuletzt gelten Vorgaben wie der internationalen Gemeinschaft oder supranationaler Akteure wie der 1992 gegründeten Europäischen Union als relevant.⁴⁸

Es wird oft vermutet, wie in der Formulierung der Aufgabenstellung für das Gutachten erkennbar, dass von politischen Schlüsselentscheidungen ein besonderer Effekt auf die demokratische Konsolidierung ausgeht. Diese Konsolidierung meint die Verfestigung der institutionellen Strukturen und die Verankerung in der Bevölkerung bzw. der politischen Kultur. Die Phase der Konsolidierung ist die längste Phase des Systemwechsels. Als Faustregel gilt, dass diese mindestens ein Jahrzehnt bis eine Generation bzw. mehrere Jahrzehnte in Anspruch nimmt.⁴⁹

Die institutionelle Konsolidierung bedeutet, dass die Institutionen ihre Funktionsfähigkeit unter Beweis stellen müssen, indem innerhalb ihres Rahmens Konflikte eigenständig verarbeitet und legitime Entscheidungen getroffen werden.⁵⁰ Diese Funktionsfähigkeit ist gerade dann überlebenswichtig, wenn es sich um importierte Institutionen handelt, die nicht oder nur teilweise mit den Interessen der Gesellschaft konform gehen. So wird etwa im raschen Einspringen des westdeutschen Sozialsystems zur Abfederung der Transformationsrezession und der dadurch wesentlich weniger drastisch ausfallenden Absenkung des Lebensniveaus ein entscheidender Grund für die nachhalti-

43 Schmidt 2006: 442.

44 Lorenz 2011a, Lorenz i.V.

45 Crawford/ Lijphart 1995.

46 Bos 2004: 70; Lorenz i.V.

47 Merkel 2010: 107.

48 Lorenz i.V.

49 Pridham 1995: 167; Glaeßner 2011: 41.

50 Rüb 1996: 62.

gere Unterstützung der demokratischen Ordnung durch die Ostdeutschen im Gegensatz zu den anderen Transformationsstaaten gesehen.⁵¹

Darüber hinaus muss eine Konsolidierung auf Verhaltens- bzw. Einstellungsebene stattfinden. Die Stabilität des Institutionensystems bleibt nur dann gewährleistet, wenn dieses durch eine demokratische politische Kultur untermauert wird.⁵² Das bedeutet, dass sowohl die politischen Eliten als auch die Bürger die demokratischen „Spielregeln“ anerkennen und ihr Verhalten an diese anpassen. Ein fortdauernder Streit über die institutionellen Grundlagen sowohl in den Eliten als auch in der Bevölkerung wäre ein Indiz für eine fehlende Konsolidierung.⁵³

Üblicherweise wird davon ausgegangen, dass politische und institutionelle Schlüsselentscheidungen im Einklang mit den Werten und Präferenzen der Bevölkerung stehen sollten, um eine Integrationsfunktion entfalten zu können und Legitimität zu gewinnen.⁵⁴ Deshalb kann ein Institutionentransfer bzw. Import, d.h. die Übernahme eines bestimmten (ausländischen) Modells problematisch sein,⁵⁵ wenn Institutionen, die das Produkt einer spezifischen politischen Kultur sind, einfach in eine andere Kultur verpflanzt werden mit dem Risiko, dass sie nicht zueinander passen und nichtintendierte Wirkungen entfalten.⁵⁶ Diese Nichtübereinstimmung muss zwar nicht zwangsläufig zur Instabilität führen, sondern kann auch nur vorübergehend im Sinne einer langsamen Anpassung bestehen.⁵⁷ Sie kann jedoch die Konsolidierung des Systems erschweren oder zumindest dafür sorgen, dass Institutionen anders wirken als im „Originalmodell“.⁵⁸

Gleichzeitig wurde herausgearbeitet, dass es bestimmte Bedingungen gibt, unter denen auch das Verlassen eines Pfades, d.h. eine klare Inkompatibilität mit den bisherigen Ideen, formalen Institutionen und Routinen, Akzeptanz findet.⁵⁹ Solche „critical junctures“⁶⁰ ergeben sich oft in Momenten eines politischen Umbruchs, müssen allerdings nicht zwangsläufig genutzt werden.⁶¹ Diese Zeitspanne des „window of opportu-

51 Segert 2011: 365f.

52 Plasser et al. 1997: 47.

53 Bos 2004: 14.

54 Bos 2004: 43; Lorenz i.V.

55 Lorenz i.V.

56 Bos 2004: 46f.

57 Ebd., S. 70.

58 Thelen 1999; Thelen 2003; vgl. auch Lorenz 2012.

59 Beyer 2005.

60 Capoccia/ Kelemen 2007.

61 Da die Akteure Handlungsfreiheit haben, können sie auch den Status quo beibehalten (Capoccia/ Kelemen 2007: 352), siehe etwa das Beispiel Bundesrepublik 1990, als trotz Pfadwechsel fördernder Sondersituation und der ex-

nity“, in der das Spektrum an Handlungsoptionen der Akteure durch den außergewöhnlichen Zustand erweitert ist und die Entscheidungen der Akteure einen gewichtigeren Einfluss auf die zukünftige Entwicklung haben als im Normalfall, ist relativ kurz. Eben aufgrund der Schwere der Entscheidungen, die in dieser Periode getroffen werden, können die Akteure einen neuen Pfad bestimmen, durch den spätere Handlungsoptionen eingeschränkt werden.⁶² Die Schwierigkeit besteht in dem Risiko der ungewissen späteren Akzeptanz dieses Pfadwechsels in der gesamten Gesellschaft.

Die Schlüsselentscheidungen während und nach der Neugründung des Landes Brandenburg oder der anderen Länder waren in dieser Interpretation nochmals potenziell gewichtiger und effektvoller als spätere Schlüsselentscheidungen. Entscheidungen, die in dieser Phase der Institutionenbildung getroffen werden, sollten die Weichen für die weitere Entwicklung gestellt haben. Je länger später außerdem diesem Pfad gefolgt wurde, indem Entscheidungen getroffen wurden, die sich vornehmlich aus den vorangegangenen ergaben, desto schwieriger und kostspieliger würde es werden, ihn zu verlassen.⁶³

2.2 Parteipolitische Ausgangslage (Lorenz)

Als ein entscheidender Filter für die Schlüsselentscheidungen nach 1990 fungierten die Wahlen zu den Landesparlamenten 1990. Sie führten zu unterschiedlichen politischen Kräfteverhältnissen und Aushandlungsbedarfen. Dieser Fakt ist nicht neu. Wesentlich für das Verständnis dieses Filters ist jedoch, dass die unterschiedlichen Wahlergebnisse Effekte unterschiedlicher Konfigurationen von Gewinnern und Verlierern des Systembruchs sowie unterschiedlicher strategischer Reaktionen auf die identischen politischen Entscheidungen zum Wahlverfahren waren.

Das Volkskammergesetz hatte den Repräsentationsschlüssel in den Landesparlamenten weitgehend dem der DDR nachgestaltet. In den neuen Ländern kam auf je (mindestens) etwa 30.000 Menschen ein Abgeordneter; hinzu kamen eventuelle Überhangmandate, die in Ostdeutschland, wie sich erweisen sollte, aufgrund einer andersartigen Wählerstruktur häufiger auftraten. Das war ein deutlich besserer Repräsentationsschlüssel als in den meisten alten Flächenländern.⁶⁴ Im Kontrast zum sehr guten Repräsentationsschlüssel war das Repräsentationsinteresse in der Bevölkerung jedoch

pliziten Verfügbarkeit von Art. 146 GG (Verabschiedung einer neuen gesamtdeutschen Verfassung) das Grundgesetz beibehalten wurde.

62 Ebd., S. 348.

63 Peters 2005: 71; Pierson 2000: 252.

64 Mielke/Reutter 2004: 20.

relativ gering, besonders wenn man es mit der Beteiligung an den Volkskammerwahlen, Kommunalwahlen und Bundestagswahlen 1990 vergleicht.⁶⁵ Dies gilt nicht für Brandenburg allein.

Um nicht an der von der Volkskammer eingeführten Sperrklausel zu scheitern, gingen politische Akteure außerdem Kompromisse ein, um Listenverbindungen bilden zu können, die dann auf das Verhalten und die Geschlossenheit der Fraktionen im Parlament nachwirkten. Dies betraf v.a. die Bürgerrechtler. In den meisten Ländern blieben zwischen 4 und 6,3 Prozent der Wählerstimmen nicht parlamentarisch abgebildet.⁶⁶ In Mecklenburg-Vorpommern lag die Zahl bei 9,3 Prozent, da Bündnis 90, Neues Forum und Grünen jeweils separat antraten und scheiterten. Das Mandatsäquivalent entfallener Stimmenanteile wurde proportional auf die übrigen Parteien aufgeteilt. Dies konnte es der stärksten Partei erleichtern, an die Mehrheit im Parlament heranzurücken (besonders Mecklenburg-Vorpommern). Ohne die Sperrklausel hätten die Regierungsparteien CDU und FDP in Mecklenburg-Vorpommern noch einen weiteren Koalitionspartner benötigt, um eine Mehrheit im Parlament aufzubringen und es wäre möglicherweise eine Kräftekonstellation ähnlich wie Brandenburg entstanden oder aber eine Große Koalition wie in Berlin gebildet worden.

Wie bereits in den Wahlen zuvor wählte nur eine Minderheit der Ostdeutschen neue Kräfte. Die große Mehrheit entschied sich für die Parteien, die bereits in der DDR existiert und auf unterschiedliche Weise in das Herrschaftssystem eingebunden waren.

Auf dem Gebiet der ehemaligen Hauptstadt der DDR, in ihrem Umland Brandenburg und in einigen Bezirksstädten – dort also, wo besonders viele ehemalige Angehörige des Macht- und Verwaltungsapparats und Akademiker lebten – wurde fragmentierter und eher „links“ gewählt. In Brandenburg profitierte die SPD (38,2 Prozent der Zweitstimmen) von der Popularität ihres Spitzenkandidaten Manfred Stolpe. Die PDS-LL erzielte hier 13,4 Prozent der Zweitstimmen. Die strukturelle „linke“ Mehrheit in Brandenburg kam jedoch nicht zum Tragen, weil der Links-Rechts-Konflikt durch den Systemkonflikt (positive Einstellung zur DDR vs. kritische Einstellung zur DDR) überlagert wurde und ein Zusammengehen von SPD und PDS(-LL) unmöglich machte. Ähnliches

65 In Mecklenburg-Vorpommern lag die Wahlbeteiligung bei 64,7 bzw. 65,1 Prozent, in Brandenburg bei 67,1, in Sachsen bei 72,8 und in Thüringen bei 76,4 (Angaben nach Statistischen Landesämtern).

66 Sachsen-Anhalt (4,1), Westberlin (5,4), Brandenburg (5,9), Sachsen (6) und Thüringen (6,3).

gilt für Mecklenburg-Vorpommern, wo SPD und PDS-LL die Hälfte der Mandate erhielten.⁶⁷

In den drei südlichen Ländern der ehemaligen DDR erlangte hingegen die CDU eine komfortable Position. Sie erhielt nicht nur den größten Wählerstimmenanteil, sondern sicherte sich auch einen deutlichen Vorsprung vor der nächststarken Partei. In Sachsen errang sie mit ihrem populären Spitzenkandidaten Biedenkopf sogar die absolute Mehrheit (53,8 Prozent der Zweitstimmen). In Thüringen kam die CDU auf 45,4 Prozent, in Sachsen-Anhalt auf 39 Prozent der Zweitstimmen.⁶⁸ Balanciert war die Kräftekonstellation zwischen Konservativen und Linken in Mecklenburg-Vorpommern und in Berlin. Im Ostseeland erlangte die CDU einen annähernd gleichen Zweitstimmenanteil wie ihre Schwesterpartei in Sachsen-Anhalt, lag jedoch weniger deutlich vor der zweitstärksten Partei, der SPD. Wie erwähnt, verschaffte der Sperrklausel-Effekt ihr und der FDP bei einem Stimmenanteil von 43,8 Prozent zusammen 50 Prozent der Mandate.

Diese Wahlergebnisse verursachten strukturell variierende politische Aushandlungsbedarfe für die Schlüsselentscheidungen der ersten Wahlperiode. Der Mindestaufwand des Interessenausgleichs ergab sich zum einen aus der Art der zumeist notwendigen Regierungskoalition, zum anderen aus der Koordination mit derjenigen Partei oder den Parteien, die mindestens zustimmen mussten, um eine für die Verfassungsgebung notwendige qualifizierte Mehrheit zu erreichen. Die Regierungsparteien mussten meist einen Verfassungskompromiss mit ihrer wichtigsten *Gegnerin* oder gar Gegnern im politischen Tagesgeschäft finden.

Das Ganze wurde durch eine Besonderheit der neuen Länder kompliziert. Die Parlamente waren aufgrund der Spaltung der Linken fragmentierter als die Parlamente in den alten Ländern, und fast überall wurde eine Partei drittstärkste Kraft,⁶⁹ mit der niemand koalieren wollte: die SED-Nachfolgepartei PDS (oft in Kombination mit Linken Listen). Sie kam auf zehn Prozent in den südlichen Ländern und bis 15 Prozent der Zweitstimmen in den nördlicheren Ländern. Die FDP, in der alten Bundesrepublik üblicherweise das „Zünglein an der Waage“, nahm nur in Sachsen-Anhalt die wichtige Position der drittstärksten Partei ein.⁷⁰ Weil jedoch die PDS als nicht koalitionsfähig angesehen wurde, avancierte die FDP, die anders als CDU, SPD, PDS und Bündnis 90 im

67 Auch in Ost-Berlin gab es eine strukturelle „linke“ Mehrheit. Die SPD erhielt 32,1 Prozent der Zweitstimmen, die PDS 23,6 Prozent. Sie wurde nicht nur durch den beschriebenen Systemkonflikt neutralisiert, sondern auch durch den Beitritt zu West-Berlin, wo die CDU 1990 mit 49 Prozent 20 Prozentpunkte vor der SPD lag.

68 Für alle Wahlergebnisse siehe Glaeßner 1992: 20; Feist/Hoffmann 1991; Mielke/Reutter 2004.

69 In Sachsen-Anhalt lag sie hinter der FDP, in Thüringen gleichauf mit ihr.

70 In Thüringen lagen PDS und FDP gleichauf.

Vergleich zu den anderen Wahlen 1990 wesentlich schlechter abgeschnitten hatte, dennoch bis auf Sachsen überall zur Koalitionspartnerin in den Regierungen.

Der Systemkonflikt war außerdem der strukturelle Grund dafür, dass die Landesregierungen im Osten Deutschlands nicht immer – wie ansonsten üblich und favorisiert – minimale Gewinnkoalitionen waren, d.h. Koalitionen, die gerade so wenige Partner mit gerade so viele Mandatsanteilen umfassten, dass sie über eine möglichst knappe, aber eindeutige absolute Mehrheit verfügten.⁷¹ Eine solche Koalition hätte in mehreren Ländern mit den Bürgerbewegungen eingegangen werden können, die jedoch häufig eine Koalition mit ehemaligen Systemträgern ablehnten. So war Günter Nooke, Mitbegründer und Vorstandsmitglied im DA (und heute CDU-Mitglied), aus Protest aus der Partei ausgetreten, als im Frühjahr 1990 diese mit der CDU in der „Allianz für Deutschland“ koalierte, weil „auch die Block-CDU... zu DDR-Zeiten an Unterdrückung und Bespitzelung beteiligt gewesen [war]“ und ihre Mitglieder auch Bürgerrechtler „zum Teil ausgehört“ hätten.⁷²

Letztlich wählten CDU und SPD zumeist die in der alten Bundesrepublik praktizierte Koalition mit der FDP, in Brandenburg ergänzt durch die Bürgerbewegungen („Ampelkoalition“). Nur in Sachsen regierte eine Partei, die CDU, mit deutlichem Vorsprung allein.

Diese strukturellen Besonderheiten der ostdeutschen Landesparlamente sind insofern relevant, als mit der Zahl der für die Entscheidungsfindung notwendigen Partner und der Entfernung der Mehrheitsverhältnisse von einer knappen Mehrheit nach oben und nach unten üblicherweise der Kompromissbedarf zu- und die Verlässlichkeit der Unterstützung/Geschlossenheit innerhalb der Fraktionen abnimmt.⁷³

Als weitere Option für die so wichtige Phase der Neugründung einer Demokratie wäre die Bildung einer Großen Koalition denkbar gewesen, wie sie von der CDU unter Lothar de Maizière zuletzt in der DDR gebildet worden war. So hätte man gleich für alle Schlüsselentscheidungen einschließlich Verfassungsgebung eine gleichbleibende Koalition bilden können. Diese Option wurde jedoch nirgends genutzt.

Vergleicht man die Kräftekonstellation in Brandenburg in der ersten Legislaturperiode mit den anderen Ländern, so ergab sich hier der größte strukturelle Bedarf eines Interessenausgleichs. In Sachsen konnte die CDU politische Entscheidungen bequem al-

71 Für einen Überblick über Koalitionstheorien siehe Schniewind 2008: 117 ff.

72 Nooke 2010: 20.

73 Laver/Schofield 1990: 150ff.

lein durchsetzen. Nur in Sachsen war es der stärksten Partei möglich, eine Zweidrittelmehrheit für die Verfassungsgebung unter Ausschluss der PDS zu organisieren, ohne sich mit der zweitstärksten Partei (der SPD) zu einigen. In Fällen wie dem sächsischen, in denen die Regierung aus nur einer Partei mit eindeutiger Mehrheit besteht, ist die Exekutive gegenüber dem Parlament typischerweise dominant.⁷⁴ Ein höherer Bedarf an Koordination und Ausgleich ergab sich in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Zweiparteienregierungen, wie sie hier gebildet wurden, sind oft dominant. Allerdings herrschte in Mecklenburg-Vorpommern eine politische Pattsituation, die den politischen Prozess für die Regierung erschwerte, und überall musste die stärkste Partei zumindest für die Verfassungsgebung Kompromisse mit der SPD eingehen, wollte sie nicht auf Unterstützung durch die PDS angewiesen sein.

Tabelle 3: Mindestbedarf des Interessenausgleichs bei Schlüsselentscheidungen nach der Ländergründung

	Mindestbedarf des Interessenausgleichs (Mandatsanteil im Landesparlament)				
	Gering	Hoch			Sehr hoch
	SN	ST	TH	MV	BB
Landesregierung	CDU (58%)	CDU-FDP (59%)	CDU-FDP (60%)	CDU-FDP (50%)	SPD-FDP-Bü90 (55%)
Alternative Regierungskoalition*	nicht nötig	CDU-SPD (71%)	CDU-SPD (73%)	CDU-SPD (76%)	CDU-SPD (72%)
Minimale Verfassungskoalition*	CDU-SPD (78%)	CDU-SPD (71%)	CDU-SPD (73%)	CDU-SPD (76%)	CDU-SPD (72%)
Alternative minimale Verfassungskoalition*	CDU-FDP-FORUM (70%)	-	-	-	-

* ohne Beteiligung der PDS, bei qualifizierter Mehrheit und bei geschlossenem Fraktionsvotum
Quelle: eigene Berechnung auf Basis der Angaben der Landeswahlleiter.

In Brandenburg hingegen hatte die Regierungspartei SPD gleich auf zwei Koalitionspartner mit je eigenen Interessen und unterschiedlichen politischen Programmen Rücksicht zu nehmen – FDP und Bürgerrechtler. Während die FDP-Politiker aufgrund ihrer Erfahrung aus der Parteilarbeit in der DDR relativ geschlossen auftraten, waren die Bürgerrechtler organisatorisch ein schwieriger Koalitionspartner, weil sie intern keine einheitlichen politischen Präferenzen verfolgten. Es gab zwar eine Alternative, um bei einer im Zweifel scheiternden Koalition weiter zu regieren – eine Große Koalition mit der CDU –, doch wurde diese nicht gewünscht. Wollte die SPD bei der Verfassungsgebung nicht auf Unterstützung durch die PDS angewiesen sein, um die Verfassung mit qualifizierter Mehrheit verabschieden zu können, so musste sie zumindest mit

74 Schnapp/Harfst 2005.

der CDU kooperieren. Vereinbarungen zwischen vielen Akteuren mit unterschiedlichen Präferenzen, wie sie in Brandenburg nötig waren, erfordern üblicherweise Kompromisse, die von vielen Anhängern als enttäuschend wahrgenommen werden und daher das Risiko von Abweichlern in den Fraktionen steigern.

Demnach ermöglichten die politischen Kräfteverhältnisse in Sachsen eine Tendenz zur Mehrheitsdemokratie, während bei den anderen Fällen in der geschilderten Reihenfolge bis hin zu Brandenburg schrittweise die Tendenz zur Konsensdemokratie, jedoch auch die Wahrscheinlichkeit von Interessenkonflikten innerhalb der Parteien stieg.⁷⁵ CDU und SPD hatten die besten Koalitionsoptionen und damit die beste Ausgangsposition, um eigene Präferenzen durchzusetzen. Brandenburg wich mit der SPD als stärkster Regierungspartei von den anderen neuen Ländern ab.

75 Vgl. Lijphart 1999: 91ff.

3. GESETZGEBUNG: DER LANDTAG ALS ENTSCHEIDUNGSINSTITUTION (REUTTER)

Die Herrschaftsform „parlamentarische Demokratie“ lässt sich nicht bloß dezisionistisch setzen, vielmehr muss sie sich – soll sie Stabilität und Dauerhaftigkeit erlangen – in der Verfassungswirklichkeit kontinuierlich bewähren. Insofern lassen sich im Landtag Brandenburg „Schlüsselentscheidungen und Entwicklungspfade der politischen Transformation und Entwicklung in Brandenburg im Vergleich mit anderen Ländern“ besonders gut und in einem doppelten Sinne herausarbeiten. Zum einen lässt sich prüfen, wie sich nach einem Systemumbruch neue Institutionen herausbilden und ihre Ordnungsfunktionen entfalten; zum anderen kann analysiert werden, wie auf dieser Grundlage politische Schlüsselentscheidungen getroffen wurden. Anders gesagt: Mit der Konstituierung des Landtages Brandenburg am 26. Oktober 1990 wurde, so die Ausgangsvermutung, ein Entwicklungspfad vorgezeichnet, in dem sich einerseits die Funktionslogik eines parlamentarischen Regierungssystems wirkmächtig entfalten konnte und in dem andererseits Schlüsselentscheidungen zur Gestaltung der Gesellschaft und zur Umsetzung politischer Programme getroffen und legitimiert werden konnten.

Im Sinne des Untersuchungsauftrages lässt sich der Beitrag der Landtages Brandenburg zur demokratischen Konsolidierung des Landes daher in dreierlei Hinsicht prüfen: Zum ersten wird das Selbstverständnis der Abgeordneten in Brandenburg beschrieben und es wird untersucht, ob und inwieweit die Abgeordneten die Werte und Normen internalisiert haben, die sich in parlamentarischen Regierungssystem als typisch herausgebildet haben (3.1). Zum zweiten wird die Gesetzgebungstätigkeit des Landtages Brandenburg insbesondere der ersten Wahlperiode untersucht; hier steht die Frage im Vordergrund, ob und inwieweit sich im Landtag die Funktionsprinzipien parlamentarischer Regierungssystem durchgesetzt haben (3.2.). Schließlich wird analysiert, ob und inwieweit Schlüsselentscheidungen bei Ihrer Verabschiedung spezifische Merkmale aufweisen (3.3).

3.1 Die Abgeordneten: Selbstverständnis und „Professionalisierung“

Parlamente sind Institutionen, die Handeln von Abgeordneten prägen und strukturieren. Abgeordnete haben jedoch ihre eigene, unabhängig von ihrem Mandat erworbene politische, kulturelle und soziale Identität, und es ist keineswegs ausgemacht, dass Volksvertreter ihr Handeln an den Funktionsprinzipien von Parlamenten ausrichten. Dies ist gerade für Parlamentarier/innen relevant, die wie in Brandenburg nach einem

Systemwechsel zum ersten Mal ein Mandat erhalten. In solchen Fällen spielen nicht nur persönliche Prägungen und die – in vielen Interviews betonte – „DDR-Biographie“ eine große Rolle, im Übrigen eine Erfahrung, die Manfred Stolpe ganz paradigmatisch symbolisierte. Vielmehr prägen auch die revolutionären Ereignisse in einem doppelten Sinne die Erwartungen: Sie produzieren einen Gestaltungsanspruch, und sie – auch das wurde in mehreren Interviews betont – tradieren ein auf Konsens und Integration beruhendes Politikverständnis.

Die Parlamentssoziologie beschäftigt sich mit solchen Fragen. Sie untersucht Herkunft, Karriere, Selbstverständnis und Tätigkeitsprofil von Abgeordneten;⁷⁶ sie hat wichtige Beiträge dazu geliefert, wobei allerdings lange die Volksvertreter zentralstaatlicher Parlamente im Vordergrund standen. Das hat sich in den letzten Jahren zumindest teilweise geändert. Die weitere Darstellung schließt an die Ergebnisse dieser Forschung an, wobei im Sinne des Untersuchungsauftrages zwei Dimensionen von Bedeutung sind: (a) Mit der Untersuchung des Selbstverständnisses der Abgeordneten werden die normativ-kulturellen Voraussetzungen des Parlamentarismus in Brandenburg untersucht. (b) Mit der Frage nach der „Professionalisierung“ des Landtages in Brandenburg wird herausgearbeitet, ob sich in Brandenburg ein westdeutschen Parlamentariern ähnlicher Abgeordnetentypus herausgebildet hat, wobei davon ausgegangen wird, dass in liberalen Demokratien eine Tendenz besteht, Politik als Beruf zu betreiben, d.h. nicht nur *für* die Politik, sondern auch *von* der Politik zu leben. In diesem Zusammenhang interessieren insbesondere die Tätigkeitsprofile, die Rekrutierungsmuster und die Karriereverläufe von Parlamentariern.⁷⁷

(a) Vielfach wird den politischen Akteuren und insbesondere den Abgeordneten des ersten Brandenburger Landtages ein spezifisches Amts- und Demokratieverständnis zugeschrieben. Eine hohe politische Pluralität der Fraktionen, eine teilweise daraus resultierende eher gering ausgeprägte Fraktionsdisziplin und ein konsensorientiertes, am Gemeinwohl – d.h. nicht nur an Partei- oder Wählerinteressen – ausgerichtetes Amtsverständnis der Abgeordneten sind dafür kennzeichnend. Ihren symbolträchtigen Ausdruck fand diese häufig als „Brandenburger Weg“ bezeichnete Vorstellung personell im damaligen Ministerpräsidenten Brandenburgs: Manfred Stolpe, der als überparteilicher „Landesvater“ auch bei den Oppositionsfraktionen CDU und PDS Anerkennung gefunden hat, sowie in einer im Landtag mit 82,8 Prozent und in der Volksab-

76 Vgl. Reutter 2008: 99ff. und die dort angegebene Literatur.

77 Auf andere soziale Merkmale (wie Bildung, Beruf, Geschlecht etc.) wird ebenso wenig eingegangen wie auf die Alimantation der Mandatsträger.

stimmung mit 94,0 Prozent der abgegebenen Stimmen verabschiedeten Verfassung.⁷⁸ Auch im Parlament brach sich diese Vorstellung immer wieder Bahn. Die Beispiele, mit denen sich dies belegen ließe, etwa in Form der an parteiübergreifende Gemeinsamkeiten appellierenden Reden, sind Legion. Durchaus repräsentativ ist etwa Markus Vettes (CDU) Einlassung bei der Einbringung des Gesetzentwurfs zur Verabschiedung einer Verfassung für Brandenburg:

„Die CDU-Fraktion im Brandenburger Landtag hat sich bei der Erstellung des Gesetzes um die Erarbeitung der Verfassung auf die Suche gegeben, auf die Suche nach größeren Gemeinsamkeiten, die durchaus von allen Fraktionen des Hohen Hauses getragen werden können. Wir sind der Auffassung, daß es solche qualifizierten Mehrheiten geben sollte, über die Vier-Stimmen-Mehrheit hinaus, für wichtige Probleme, die im Lande anstehen. Dazu zählt nach unserer Auffassung die Erarbeitung der Verfassung, dazu zählt auch die Überprüfung hinsichtlich der Stasi-Mitgliedschaft als auch die Aufarbeitung der Stasi-Problematik schlechthin, und nicht zuletzt auch, das haben Sie gerade bei der Abstimmung auch gemerkt, die Vereinbarung von Eckdaten für die Festlegung des Haushaltes als auch die Landesplanung.“⁷⁹

Das Zitat verweist darauf, dass in Brandenburg gerade bei Schlüsselentscheidungen das Bestreben vorherrschte, einen partei- und lagerübergreifenden Konsens herzustellen, der auch von der Opposition getragen und gefordert wurde.⁸⁰ Dies ging – und geht teilweise noch immer – in Brandenburg mit einer distanzierteren Haltung gegenüber Parteien einher. So zeigen Umfragen, dass die brandenburgischen Abgeordneten gegenüber den Parteien wesentlich kritischer eingestellt sind als Volksvertreter in den anderen ostdeutschen Ländern und sie zugleich eine starke Kompromissorientierung zeigen.⁸¹ Noch 2003/04 stimmten in einer Umfrage 86 Prozent der befragten Brandenburger Abgeordneten der Aussage zu: „Auch wer in einer Auseinandersetzung Recht hat, sollte den Kompromiss suchen.“ Hier werden Gemeinsamkeiten und Konsens also sachorientierten Überlegungen vorgezogen, eine durchaus überraschende Haltung. Und 69 Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu: „Wenn Parteien in der Demokratie eine wichtige Rolle spielen, so werde durch sie doch politische Konflikte oft unnütz verschärft.“⁸² Die parteienkritische Zustimmung lag somit, so die Verfasser der Untersuchung, um 28 Prozentpunkte höher als bei westdeutschen Landesparlamentariern. Diese Haltung hat sich, folgt man neueren Umfragen, zwar leicht abgeschwächt,

78 Vgl. etwa Benke/Ludwig/Ragnitz 2011: 15.

79 Landtag Brandenburg, Plenarprotokoll 1/7 vom 13. Dezember 1990, S. 254.

80 So schreibt Schüttemeyer (1999: 18): „Es wird den Abgeordneten in den ostdeutschen Ländern immer wieder vorgeworfen, diese Zusammenhänge [des parlamentarischen Regierungssystems: WR] nicht hinreichend zu erkennen, zu viel Wert auf Konsens zu legen, zu viel Angst vor Konflikt zu haben. In einigen unserer Interviews mit brandenburgischen Abgeordneten, fanden wir dies auch bestätigt.“

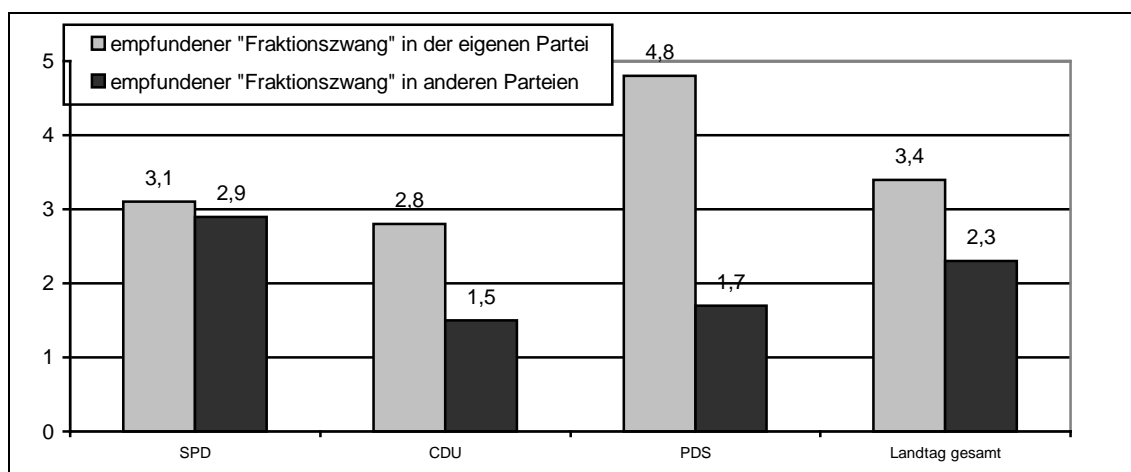
81 Best et al. [2004]: 14.

82 Best et al. [2004]: 13. – An der Befragung teilgenommen haben 71 von 88 Brandenburger Abgeordneten. Die oben genannten Prozentangaben fassen die Antwortalternativen „trifft voll und ganz zu“ sowie „trifft eher zu“ zusammen.

aber keineswegs grundsätzlich geändert.⁸³ Noch immer scheint in Brandenburg bei Abgeordneten eine große Distanz gegenüber Parteien zu herrschen – jedenfalls eine größere als in den alten Bundesländern –, und die Konsensorientierung scheint immer noch besonders ausgeprägt.

Diese prinzipielle Haltung gegenüber Parteien, Parteienwettbewerb und Konsens fand – und findet noch immer – ihren parlamentarischen Niederschlag in einer weit verbreiteten kritischen Position gegenüber Fraktionen und Fraktionsdisziplin. In Brandenburg wurden Fraktionen zwar in Art. 67 verfassungsrechtlich sanktioniert und Fraktionszwang wurde für „unzulässig“ erklärt. Doch konnte diese verfassungsrechtliche Anerkennung einer parlamentarischen Substruktur nicht verhindern, dass auch in Brandenburg Fraktionsdisziplin auf Ablehnung gestoßen ist und – wie in anderen Bundesländern – nicht selten als „Fraktionszwang“ denunziert wird. Werner J. Patzelt und andere haben dabei gezeigt, dass das populäre (Vor-)Urteil, Fraktionen und Fraktionsdisziplin widersprechen dem freien Mandat und verhinderten einen „wahren“ Parlamentarismus, auch unter Abgeordneten durchaus verbreitet ist. Das gilt auch für Brandenburg.

Schaubild 1: Auffassungen von Abgeordneten zum „Fraktionszwang“ in der eigenen und in anderen Parteien



N= 58; Erläuterung: Fünferskala von 1 („In meiner Partei/in anderen Parteien ist ‚Fraktionszwang‘ üblich.“) bis 5 („In meiner Partei/in anderen Parteien gibt es keinen ‚Fraktionszwang‘“).

Quelle: Lübker 1999: 35.

So hat eine Umfrage unter den Abgeordneten des 2. Landtages (1994-1999) gezeigt,⁸⁴ dass durchaus ein beträchtlicher Teil der Befragten von einem „Fraktionszwang“ aus-

83 Best et al. [2010a]: 13.

84 Methodische Probleme solcher Umfragen werden hier nicht weiter diskutiert. Nur soviel: So „misst“ die in der Umfrage gestellte Frage, ob man schon einmal eine Position eingenommen habe, die man ohne den Fraktionszwang nicht vertreten hätte, nicht, ob es einen Fraktionszwang tatsächlich gibt, sondern lediglich, wie man einen solchen „Zwang“ bewertet. Darüber hinaus ist der Begriff „Fraktionszwang“ unpräzise. Rechtlich ist „Fraktionszwang“ ausgeschlossen, und ob die Einsicht in die Notwendigkeit einheitlichen Abstimmungsverhaltens im Parla-

ging, wobei zwei Befunde besonders auffielen: Zum einen existierten zwischen Fraktionen signifikante Unterschiede. Während alle PDS-Abgeordneten in der eigenen Partei ganz überwiegend keinen Fraktionszwang am Werke sahen, waren dies in der SPD 42,4 und in der CDU lediglich 27,3 Prozent, die jeweils angaben, in ihrer Partei gebe es keinen oder eher keinen Fraktionszwang.⁸⁵ Zum anderen sehen die Abgeordneten in Brandenburg „Fraktionszwang“ eher bei anderen Fraktionen als bei der eigenen (Schaubild 2), auch wenn insgesamt 36 Prozent der Befragten angaben, dass in der eigenen Partei Fraktionszwang existiere. Diese Unterschiede zwischen Fremd- und Eigenwahrnehmung könnten allerdings auch dadurch bedingt sein, dass in der eigenen Fraktion einheitliches Abstimmungsverhalten als „Solidarität“ interpretiert wird, in anderen Fraktionen aber als „Zwang“. Eine Mehrheit der Befragten (63 Prozent) glaubte sogar, dass in anderen Fraktionen der Fraktionszwang mehr oder weniger alltäglich ist. Dies ist durchaus problematisch: Denn gleichzeitig stimmten 47 Prozent der Befragten der These zu, dass Fraktionszwang einen „richtigen Parlamentarismus“ unmöglich mache.⁸⁶

Malte Lübker weist dabei zu Recht darauf hin, dass diese Befunde nichts darüber aussagen, ob es im Landtag Brandenburg tatsächlich „Fraktionszwang“ gibt.⁸⁷ Rechtlich ist er, wie erwähnt, ohnehin unzulässig. Es besteht keine wie auch immer geartete Möglichkeit, einem Abgeordneten ein bestimmtes Stimmverhalten verbindlich vorzuschreiben. Dennoch deuten diese Umfragen auf eine zumindest in der Frühphase des Brandenburger Parlaments beträchtliche Skepsis gegenüber den Funktionsprinzipien des parlamentarischen Regierungssystems. Gleichzeitig gilt jedoch: Der ganz überwiegende Anteil der Abgeordneten des Landtages Brandenburg erwartet bei einem von der Fraktion abweichendem Stimmverhalten keine Sanktionen (Schaubild 3). Das gaben jedenfalls jeweils rund drei Viertel der Befragten in Umfragen an. Im Vergleich zu allen ostdeutschen Landtagen waren dies rund 20 Prozentpunkte mehr und im Vergleich zu den westdeutschen Landesparlamenten sogar 30 Prozentpunkte.

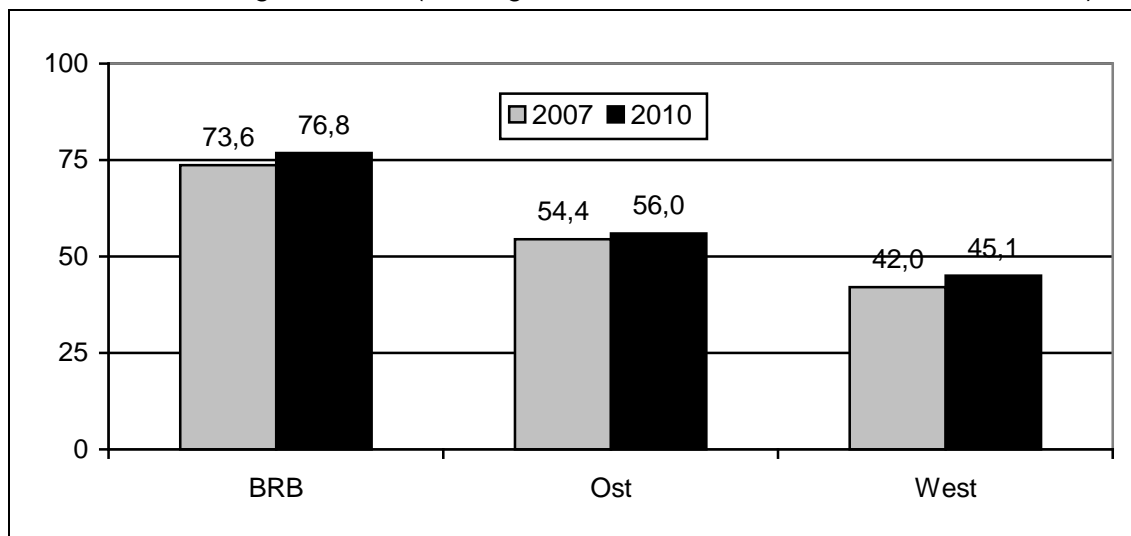
ment als „Zwang“ verstanden wird, wirft in Umfragen immer wieder beträchtliche Probleme auf; vgl. dazu auch: Lübker 1999: 32f.

85 Lübker 1999: 34.

86 Lübker 1999: 35f.

87 Lübker 1999: 36.

Schaubild 2: Sanktionserwartungen bei von der Fraktion abweichendem Abstimmungsverhalten (nur negative Antworten, in Prozent; 2007 und 2010)



N = 902 (2007) und 1010 (2010).

Quelle: SFB 580/Jenaer Parlamentarierbefragung.

Mit diesen Befunden korrespondiert das Rollenverständnis der Abgeordneten. Nur eine Minderheit der Brandenburger Abgeordneten versteht sich als Vertreter einer Partei (2003: 4,7; 2007: 16,7 und 2010: 1,9 Prozent) oder als Vertreter der eigenen Wähler (2003: 14,1; 2007: 12,5 und 2010: 17,0 Prozent). Wichtiger war die Vorstellung, Vertreter des jeweiligen Wahlkreises (2003: 20,3; 2007: 29,2 und 2010: 24,5 Prozent) oder des gesamten Landes zu sein (2003: 60,9; 2007: 41,7 und 2010: 56,6 Prozent).⁸⁸ Kurzum: Es dominierten und dominieren gemeinwohlgrundierte Repräsentationsvorstellungen. Die Abgeordneten sehen sich kaum als Vertreter gesellschaftlicher Partikularinteressen, sondern kollektiver Allgemeininteressen, seien sie auf den Wahlkreis bezogen oder auf das gesamte Land. Hinzu kommt, dass die Abgeordneten in Brandenburg offenbar die Erfahrung gemacht haben, dass bei von der Fraktion abweichendem Verhalten negative Sanktionen nicht zu erwarten sind. Jedenfalls beantworten eine entsprechende Frage über drei Viertel der Parlamentarier in Brandenburg mit einem klaren Nein, während dies in den anderen ostdeutschen Landtagen 2010 über 20 Prozentpunkte und in den westdeutschen Landesparlamenten sogar mehr als 30 Prozentpunkte weniger waren.⁸⁹

⁸⁸ SFB580/Jenaer Parlamentarierbefragung.

⁸⁹ SFB580/Jenaer Parlamentarierbefragung.

Tabelle 4: Bewertung der repräsentativen Demokratie durch brandenburgische Abgeordnete (1999)

These ^{a)}	Gesamter Landtag	SPD	CDU	PDS
„Repräsentative Demokratie ist ein Form der ‚Entmündigung des Bürgers‘, denn Abgeordnete und Parlamente nehmen ihm letztendlich sein Recht, selbst zu bestimmen, was geschehen soll.“	4,6	4,8	4,9	3,7
„Repräsentation, Parlamente und Abgeordnete sind eigentlich nur ein ‚notwendiges Übel‘. Das Ideal wäre immer noch, wenn sich jedermann persönlich an politischen Entscheidungen beteiligen würden“	4,1	4,2	4,5	3,5
„Repräsentative Demokratie sollte auf Landesebene durch plebiszitäre Elemente ergänzt sein beziehungsweise werden.“	2,4	2,5	3,6	1,1
„In Wirklichkeit repräsentieren Abgeordnete nicht das Volk, sondern ihre Parteien.“	3,2	3,5	3,3	2,6

a) n= 58; b) Fünferskala von 1 („stimme völlig zu“) bis 5 („ich halte die These für falsch“).

Quelle: Schüttemeyer/Lübker 2000: 597.

Unabhängig von diesen Befunden genießt repräsentative Demokratie grundsätzlich große Anerkennung bei Abgeordneten (Tabelle 4).⁹⁰ Bestätigt wird dieser Befund durch neuere Umfragen. So gaben im Jahre 2010 in einer Umfrage 83,6 Prozent der befragten Abgeordneten an, mit der Demokratie „ziemlich“ oder sogar „sehr zufrieden“ zu sein (in der Bevölkerung waren dies lediglich 72,6 Prozent).⁹¹ Allerdings fallen 1999 die Differenzierungen zwischen den Fraktionen auf. Hier waren die Abgeordneten der PDS dafür, die repräsentative Demokratie durch plebiszitäre Elemente zu ergänzen. Deutlich geringer war jedoch die Zustimmung der Brandenburger Abgeordneten zum parlamentarischen Regierungssystem. Nicht einmal die Hälfte der Abgeordneten bevorzugte 1999 das bestehende Regierungssystem, in dem Regierung und Regierungsmehrheit im Parlament eine Handlungseinheit bilden.⁹² Ganz im Sinne des von Werner J. Patzelt diagnostizierten „latenten Verfassungskonfliktes“⁹³ bewerteten auch viele Abgeordnete des Brandenburger Landtags ihr Parlament an dem – im Übrigen: falsch verstandenen – „Ideal“ einer klassischen Gewaltenteilungslehre, in der Exekutive und Legislative fein säuberlich von einander getrennt sind. Allerdings ist auch zu bemerken, dass in Brandenburg die Akzeptanz des parlamentarischen Regierungssystems deutlich stärker ausgeprägt ist als beim Bundestag; hier bevorzugten lediglich 34 Prozent der 1989 Befragten das parlamentarische Regierungssystem.

90 Für das Weitere vgl. Schüttemeyer/Lübker 2000: 596f.

91 SFB580/Jenaer Parlamentarierbefragung.

92 Schüttemeyer/Lübker 2000: 596f.

93 Patzelt 1998.

Tabelle 5: Von brandenburgischen Abgeordneten bevorzugtes Regierungssystem (1999; in Prozent der Befragten^{a)})

	Bundestag (1989)	Gesamter Land- tag (1999)	SPD	CDU	PDS
Parlamentarisches Regierungssystem	34	49	65	33	20
Präsidentielles Regierungssystem	39	24	16	33	40
Mischmodell: Koalition, Opposition und Regierung als eigenständige Akteure	27	26	19	33	40

Quelle: Schüttemeyer/Lübker 2000: 597.

Darüber hinaus ist festzuhalten: Die beschriebenen und immer wieder beschworenen Vorstellungen über Demokratie und Parlamentarismus – Lübker/Schüttemeyer⁹⁴ sprechen von einem „stark konsensual[en], teilweise gar harmonistisch orientiert[en]“ Politikverständnis – finden in den Funktionsimperativen des auf Parteienwettbewerb beruhenden parlamentarischen Regierungssystems ihre Grenzen. Der Parteienwettbewerb beruht auf Abgrenzung und Konflikt, was sich im Parlament in einem entsprechenden Funktions- und Rollenprofil von Mehrheits- und Oppositionsfraktionen niederschlägt. Und durchaus folgerichtig stellen Lübker/Schüttemeyer daher fest, dass im Landtag Fraktionen bald eine hohe Stabilität aufwiesen und dass sich das Verhalten der Abgeordneten an den aus den Funktionsimperativen des parlamentarischen Regierungssystems ergebenden Normen und Rollenerwartungen orientierten.⁹⁵

(b) Seitdem sich Max Weber 1919 mit dem Thema „Politik als Beruf“ zum ersten Mal beschäftigt hat,⁹⁶ ist dies Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung, die sich in diesem Kontext insbesondere für Tendenzen der Professionalisierung interessiert. Anders gefragt: Gibt es – wie in anderen Berufen – einheitliche Tätigkeitsprofile von Politikern? Existieren typische Rekrutierungsmuster? Und wie lassen sich Karriereverläufe verstetigen und wie lässt sich Unsicherheit reduzieren? Für den vorliegenden Untersuchungsauftrag ist folglich vor allem von Interesse, ob sich im Landtag Brandenburg ein Abgeordnetentypus herausgebildet hat, der demjenigen in den alten Bundesländern zumindest annäherungsweise entspricht. Drei Aspekte stehen dabei im Vordergrund: das Tätigkeitsprofil, die Rekrutierungsmuster und der Karriereverlauf von Abgeordneten im Parlament.⁹⁷

94 Lübker/Schüttemeyer 2012: 206

95 Lübker/Schüttemeyer 2012: 201 und passim.

96 Weber 1919: 513.

97 Grundlage der weiteren Darstellung sind die Informationen der Parlamentsdokumentation des Brandenburgischen Landtages, Abgeordnetenhandbücher der unterschiedlichen Wahlperioden, Umfragedaten aus unterschiedlichen Projekten. – Auf sozialstrukturelle Dimensionen (also Bildung, Alter, Beruf, Geschlecht der Abgeordneten etc.) wird im Weiteren nicht eingegangen. Hier interessieren nur die soziologischen Aspekte, die für den Untersuchungsauftrag relevant sind.

Schon Werner J. Patzelt hatte Anfang der 1990er Jahre darauf hingewiesen, dass die Tätigkeitsprofile von west- und ostdeutschen Landesparlamentariern⁹⁸ sich erstaunlich ähnlich waren, zumindest gemessen an den Inhalten der Tätigkeit und der aufgewendeten Zeit.⁹⁹ Zeitlich beansprucht werden Abgeordnete durch „Sitzungen“ sowie durch „Informations- und Kontakttätigkeit“. Cum grano salis entsprechen auch die Tätigkeitsprofile der Brandenburger Abgeordneten diesem Muster, jedenfalls wenn man den Angaben der sechs Abgeordneten vertraut, die 1999 einen entsprechenden Fragebogen ausfüllten.¹⁰⁰ Die Unterschiede des Zeitaufwandes in sitzungsfreien Wochen zwischen den ostdeutschen Landtagen und Brandenburg sind dabei darauf zurückzuführen, dass im Brandenburger Landtag „sitzungsfreie Wochen“ lediglich meint, dass in diesen Wochen keine Plenarsitzungen stattfanden. Deswegen hielten sich die Parlamentarier Brandenburgs auch nur in Ausschüssen, Arbeitskreisen etc. auf. Bei den anderen Parlamentariern waren diese Wochen ohne parlamentarische Verpflichtung.

Tabelle 6: Zeitbudgets von Landtagsabgeordneten in Bayern, Berlin, in ostdeutschen Landtagen und in Brandenburg (in Wochenstunden)

	Sitzungswochen				Sitzungsfreie Wochen			
	Bayern (1989)	Berlin (1991/92)	Ostdt. (1991/92)	BRB ^{a)} (1999)	Bayern (1989)	Berlin (1991/92)	Ostdt. (1991/92)	BRB ^{a,b)} (1999)
Sitzungen	24,8	21,8	25,0	30,7	6,9	6,4	3,5	16,9
Davon:								
- Plenum	7,1	6,7	7,1	17,5	-	-	-	-
- Ausschüsse	7,9	3,8	5,0	0,3	-	-	-	1,1
- Fraktion	3,8	3,8	5,3	5,8	-	-	-	4,3
- Arbeitskreise	3,7	3,9	4,5	1,1	-	-	-	1,6
- Parteigremien	2,3 ^{ind}	3,6	3,1	2,6	3,1	3,2	2,2	7,3
- kommunalpol. Gremien	2,3	3,6	2,2	3,4	3,1	3,2	1,3	2,6
Informations- und Kontakttätigkeit	15,0	13,8	16,2	14,9	26,4	15,9	17,9	21,0
Administrative und Routinetätigkeit	6,4	7,7	8,7	5,9	11,5	7,1	6,5	7,4
Innovative Tätigkeiten	5,9	6,1	7,4	8,0	10,5	7,8	8,3	8,2
Sonstige Tätigkeiten	4,4	3,1	5,2	16,7	7,8	7,6	8,8	23,3
Gesamtstundenzahl pro Woche	56,5	52,5	62,5	60,2	63,1	44,8	45,0	54,6

a) n=6; b) Wochenstunden in Sitzungswochen ohne Plenartage

Quelle: Patzelt 1995: 56 und 76; Giegerich 1999: 113, 121 und 123; hier sind nur ausgewählte Tätigkeiten angegeben.

98 Untersucht hatte Patzelt den Bayerischen Landtag, das Berliner Abgeordnetenhaus sowie die ostdeutschen Landesparlamente.

99 Patzelt 1993; vgl. auch: Patzelt 1995, 1996; Nauber 1986: 322 f.; Kolkman 1999; Giegerich 1999.

100 Die methodische Frage, inwiefern solche Daten zuverlässig sind – sie beruhen ja auf Selbstangaben der Abgeordneten, die sich irren, Angaben falschen Punkten zuordnen, eventuell sogar bewusst falsche Angaben machen können – wird hier nicht weiter erörtert (vgl. dazu Giegerich 1999: 110). Hinzu kommt bei den Angaben zu Brandenburg, dass lediglich 6 Abgeordnete die Fragen beantwortet haben.

Wie erwähnt, die Brandenburger Abgeordneten üben ihr Mandat in der gleichen Weise aus wie ihre Kollegen und Kolleginnen aus Ost- und Westdeutschland. Lediglich in zweierlei Hinsicht weichen ihre Angaben von denjenigen der anderen Befragten ab: beim Zeitanteil, den Brandenburger Abgeordnete im Plenum und in Ausschüssen zu bringen. Dies weicht nicht nur deutlich von anderen untersuchten Landtagen ab, sondern widerspricht auch allen einschlägigen Untersuchungen und der grundsätzlich höheren Wichtigkeit, die Brandenburger Abgeordneten der Arbeit in Ausschüssen einräumen.¹⁰¹ Giegerich führt diese Befunde darauf zurück, dass „ausschließlich Funktionsträger, und zwar nahezu alle mit hohen Positionen innerhalb der Fraktionen, an der Erhebung teilgenommen haben. Da es zum Teil ihre Aufgabe ist, die Fraktion im Plenum zusammenzuhalten, ergibt sich die hohe Belastung für Plenarsitzungen.“¹⁰² Außerdem bestehe ein Zusammenhang zwischen Plenum und Ausschüssen: Je mehr ein Abgeordneter im Plenum arbeite, desto weniger sei er in den Ausschüssen. Doch unbeschadet solcher Unterschiede lässt sich das Tätigkeitsprofil der Brandenburger Abgeordneten ohne Weiteres mit demjenigen anderer Parlamentarier vergleichen.

Tabelle 7: Zeitpunkt des Parteibeitritts der Abgeordneten der 1. Wahlperiode^{a)}

	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1988	1989	1990	Gesamt
SPD bzw. SDP	–	–	–	–	14	22	36
<i>CDU und Vorgänger</i>	3	5	^{b)} 5	10	1	3	27
– davon: CDU	1	4	^{b)} 5	8	–	3	21
DBD	2	1	–	2	–	–	5
DA	–	–	–	–	1	–	1
PDS bzw. SED ^{c)}	2	4	4	1	–	–	11
<i>FDP und Vorgänger</i>	–	2	2	1	–	1	6
– davon: NDPD	–	–	–	1	–	–	1
LDPD	–	2	2	–	–	–	4
Bündnis 90	–	–	–	–	–	^{d)} (6)	6
<i>Insgesamt</i>	5	11	11	12	15	32	86

a) Stand: Beginn der Wahlperiode; b) die Zuordnung eines CDU-Abgeordneten ist unsicher, da er im Handbuch kein Beitrittsjahr angegeben hat. Da er jedoch 1980 bereits 2. Sekretär eines Kreisverbandes wurde, ist ein Beitritt spätestens in den 1970er Jahren wahrscheinlich; er wurde deshalb dieser Gruppe zugeordnet; c) der Fraktion PDS-LL gehörten zwei parteilose Mitglieder an; d) das Bündnis 90 Brandenburg bestand zum Zeitpunkt der Wahl als reine Listenverbindung und gründete sich erst im September 1991 als Partei.

Quelle: Lübker/Schüttemeyer 2012: 189.; Zusammenstellung nach den amtlichen Handbüchern des Landtages.

Dieselbe Schlussfolgerung gilt für die Rekrutierungsmuster und die parlamentarischen Karriereverläufe der Abgeordneten. Auch hier hat sich die Brandenburger Entwicklung derjenigen in den alten Bundesländern angeglichen.¹⁰³ Bemerkenswert ist dabei zu-

101 So gaben 1999 von 58 Befragten 52 an, dass sie die Ausschussarbeit für „sehr“ oder „außerordentlich wichtig“ hielten, die Arbeit im Plenum hielten von 56 Abgeordneten 18 für „sehr“ und 14 für „außerordentlich wichtig“; Kolkman 1999: 93 und 101.

102 Giegerich 1999: 115f.

103 Für das Weitere vgl. Schüttemeyer/Lübker 2012:

erst, dass 1990 die meisten Abgeordneten des ersten Landtages über keine Erfahrung in parlamentarischen Regierungssystemen verfügten. Vielen von ihnen waren parlamentarische Gepflogenheiten, Abläufe und Routinen ebenso fremd wie die Arbeitsbelastung, die mit der Übernahme eines Parlamentsmandates einherging. Allerdings besaß eine erhebliche Anzahl der Parlamentarier der ersten Stunde Erfahrungen in Form einer Mitgliedschaft in einer der Blockparteien oder aufgrund eines Mandats in der freigewählten Volkskammer oder in einem Kommunalparlament (Tabelle 7). So hatten nach Untersuchungen von Schüttemeyer/Lübker 62,5 Prozent der Abgeordneten des ersten Landtages 1989/90 bereits ein Mandat ausgeübt, entweder auf kommunaler Ebene oder in der Volkskammer (aber eben nicht in einer Volksvertretung, die in ein parlamentarisches Regierungssystem eingebunden ist).¹⁰⁴ Insoweit überrascht nicht, dass die politischen Karrierewege, das Selbst- und das Parlamentsverständnis der Abgeordneten des Landtages Brandenburg spezifische Prägungen aufweist. Zu Beginn fehlten insbesondere bei den Abgeordneten der SPD Erfahrungen in den Parteien und die für Abgeordnete der alten Bundesländer typische „Ochsentour“ – ein zwar häufig kritisiertes, aber in der politischen Praxis wichtiges politisches Sozialisationsverfahren. In ihr erwerben Abgeordnete Erfahrungen, politische Kenntnisse, bilden Netzwerke und erwerben politisches Kapital.¹⁰⁵ Allerdings haben sich auch in Brandenburg, so Schüttemeyer/Lübker, die Rekrutierungsmuster an diejenigen der alten Bundesländer angeglichen, wobei allerdings die Verknüpfung von Partei- und Parlamentskarriere in Brandenburg weniger eng ist als in anderen Ländern.¹⁰⁶ So berichten Schüttemeyer/Lübker, dass noch 1999 nur 58,6 Prozent der Brandenburger Abgeordneten auch eine Führungsfunktion in ihrer jeweiligen Partei innehatten. Anfang der 1990er Jahre waren dies – nach der Untersuchung von Patzelt – in Ostdeutschland noch 68 Prozent und in Westdeutschland 78 Prozent.¹⁰⁷

Gleichzeitig lassen sich auch in Brandenburg bei Abgeordneten Versuche ausmachen, die politische Laufbahn zu verstetigen und Karriereverläufe berechenbar(er) zu machen. Einen ersten Niederschlag fanden solche Versuche darin, dass sich bei der Nominierung von Kandidaten, so Schüttemeyer/Lübker, die aus den alten Bundesländern bekannten Muster in Brandenburg ebenfalls durchsetzen. Dort besteht die Tendenz,

104 Auf andere Anteile kommen Rüdiger/Catenhausen (2012, S. 67 ff.) in ihrem Gutachten für die Enquete-Kommission; danach waren 48 der im 1. Landtag vertretenen Abgeordneten Mitglied in einer DDR-Parteiorganisation; in der 2. Wahlperiode waren es noch 22 von insgesamt 93 Mandatsträgern (jeweils mit Nachrückern).

105 Lübker 1999: 23 ff. und 33 ff.

106 Lübker/Schüttemeyer 2012: 189 f.; Best et al. 2010b.

107 Schüttemeyer/Lübker 2000: 589; Patzelt 1996: 488

das Risiko einer Direktkandidatur in einem Wahlkreis durch einen vorderen Platz auf der Parteiliste zu minimieren. Auch in Brandenburg stieg der Anteil der Direktkandidaten, die einen der ersten 25 Listenplätze ihrer jeweiligen Partei innehatten, von knapp einem Drittel (1990) innerhalb von vier Jahren auf 81 Prozent (1994). Ein weiterer Aspekt der Verstetigung von Karriereverläufen besteht darin, dass Mandatsinhaber häufig erneut kandidieren. Das ließ sich auch in Brandenburg beobachten. Hier stieg der Anteil der Abgeordneten, die einen der ersten 25 Listenplätze erhalten hatten und bei einer zweiten Wahl erneut kandidierten, von 37 Prozent (1994) auf 63 Prozent (1999). Und in einer Umfrage 2003/04 gaben 71 Prozent an, auf jeden Fall erneut für das Brandenburger Parlament kandidieren zu wollen; in anderen Bundesländern waren dies zwischen 40 Prozent (Berlin) und 78 Prozent (Saarland).¹⁰⁸ Dabei dürfte in Brandenburg die Chance, wiedergewählt zu werden, durchaus so hoch sein wie in den alten Bundesländern. So wurden in Nordrhein-Westfalen in den ersten sechs Wahlperioden „lediglich“ zwischen 51,4 und 70,1 Prozent der Abgeordneten wiedergewählt.¹⁰⁹

Tabelle 8: Neuparlamentarier und Verweildauer (in Wahlperioden) in ausgewählten Landesparlamenten

	(WP)	Neuparlamentarier		Abgeordnete mit 2 Wahlperioden		Abgeordnete mit 3 Wahlperioden		Abgeordnete mit 4 Wahlperioden		Abgeordnete mit 5 und mehr Wahlperioden		Gesamt Abs.
		Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	
BB	(5.)	34	(38,6)	24	(27,3)	16	(18,2)	9	(10,2)	5	(5,7)	88
MV	(4.)	29	(40,8)	16	(22,5)	12	(16,9)	14	(19,7)	-	-	71
Zum Vergleich												
BW	(14.)	45	(32,6)	40	(29,0)	27	(19,6)	15	(10,9)	11	(8,0)	138
BER	(16.)	61	(40,9)	44	(22,1)	19	(12,8)	20	(13,4)	16	(10,8)	149
HH	(18.)	58	(47,9)	21	(17,4)	24	(19,8)	9	(7,4)	9	(7,4)	121
SLD	(12.)	21	(41,2)	11	(21,6)	10	(19,6)	7	(13,7)	2	(3,9)	51

Quelle: Landtag Brandenburg 2012: Reutter 2008: 143.

Dementsprechend hat sich die Verweildauer der Abgeordneten entwickelt. Durchschnittlich verbringt ein Parlamentarier in Brandenburg 2,1 Wahlperioden im Landtag, wobei zu Beginn der 5. Wahlperiode von den insgesamt 88 Abgeordneten: 5 bereits seit 1990 dem Landtag angehörten (5,7 Prozent), 9 seit 1994 (10,2 Prozent), 16 seit 1999 (18,2 Prozent), 24 seit 2004 (27,3 Prozent) sowie 34 seit 2009 (38,6 Prozent). Damit ist der Brandenburger Landtag dem in den alten Bundesländern dominierenden

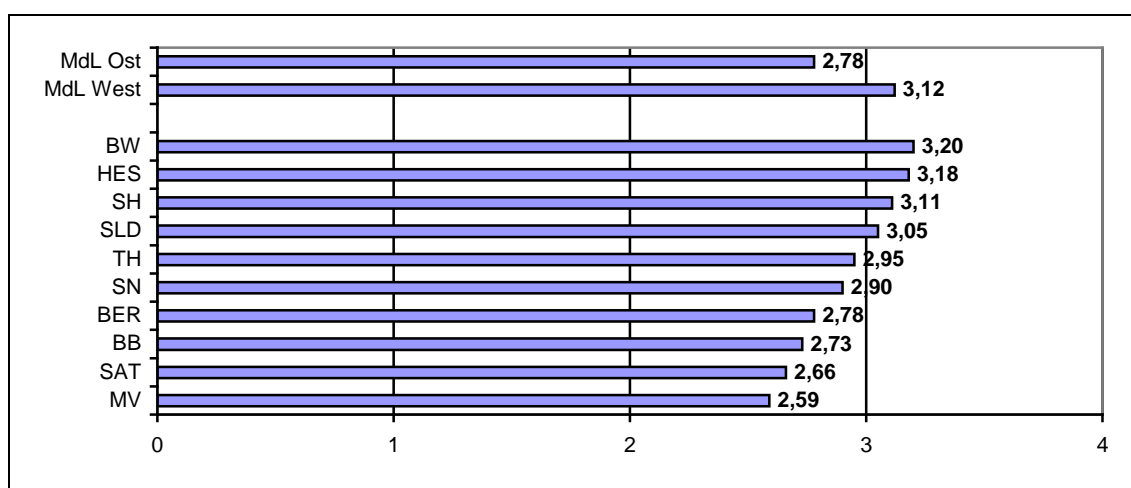
¹⁰⁸ Best et al. 2006a: 17 (Saarland und Sachsen); für Saarland eigene Berechnungen.

¹⁰⁹ Dierl et al. 1982: 1327.

Typus des „Dreiperioden“-Parlamentes zuzuordnen: Die ganz überwiegende Mehrheit der Abgeordneten stammt aus den letzten drei Wahlperioden (84,1 Prozent).¹¹⁰

Gleichzeitig verweisen die Befunde darauf, dass sich auch in den Parlamenten informelle Hierarchien ausbilden. Die Stellung in Fraktionen und Parlament hängt auch davon ab, wie viele Wahlperioden man der Volksvertretung angehört. Das hat keineswegs nur mit Senioritätsregeln zu tun, sondern auch mit akkumulierter Erfahrung und persönlichen Netzwerken, die dauerhaft gepflegt werden müssen. „Gelegenheitsparlamentarier“, die nur eine Legislaturperiode in einem Landesparlament verbringen, stehen erfahrenen „Berufsparlamentariern“ gegenüber, die ihre mehrmalige Wiederwahl erfolgreich betrieben haben, einem Parlament also über drei oder mehr Legislaturperioden angehören.¹¹¹ Mitglieder dieser Gruppe steigen in der Fraktionshierarchie auf, gewährleisten parlamentarische Kontinuität und übernehmen nicht selten herausgehobene Funktionen. Das gilt auch für einen Teil der Abgeordneten, die seit 1990 dem Landtag Brandenburg angehören. So ist Britta Stark (SPD) seit Oktober 2010 stellvertretende Vorsitzende der Fraktion; Christoph Schulze (bis Dezember 2011 SPD, danach fraktionslos) war bis November 2009 Parlamentarischer Geschäftsführer seiner ehemaligen Fraktion und Gerlinde Stobrawa (Die Linke) war bis November 2009 Vizepräsidentin des Landtages. Auch in dieser Hinsicht hat sich der Brandenburger Landtag seinen westdeutschen Pendants angeglichen.

Schaubild 3: Zufriedenheit mit der Tätigkeit als Parlamentarier/in (in Mittelwerten)



Fragetext: „Einmal ganz allgemein betrachtet: Wie befriedigend ist für Sie persönlich Ihre Tätigkeit als Parlamentarier/in. Ist sie sehr befriedigend, weitgehend befriedigend, einigermaßen befriedigend oder eher unbefriedigend?“ (Mittelwerte mit: 1 = „sehr unbefriedigend“ und 4 = „sehr befriedigend“)

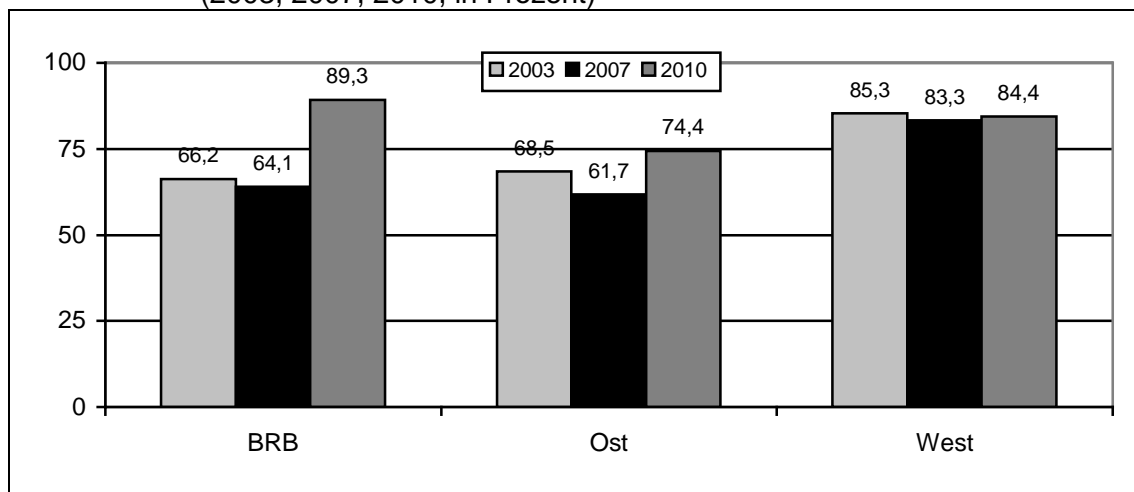
Quelle: Best et al. 2006a: jeweils S. 7.

110 Dürr 1977: 237; vgl. auch: Reutter 2008: 142 f.; Rütters 2003.

111 Vgl. dazu auch: Reutter 2008: 143 f.

Dies gilt im Übrigen auch für die Mandatszufriedenheit der Brandenburger Abgeordneten (Schaubild 4). Lange Zeit gehörten sie zu den am wenigsten zufriedenen Abgeordneten. Das hat sich inzwischen allerdings geändert. In einer 2010 durchgeführten Umfrage gaben über 89 Prozent der Befragten in Brandenburg an, mit ihrem Mandat „überwiegend“ oder „sehr zufrieden“ zu sein (Schaubild 5). Brandenburg lag damit weit über dem Durchschnitt aller ostdeutschen Landesparlamente und sogar noch fast 5 Prozentpunkte über demjenigen der westdeutschen Landesparlamente. Also auch in dieser Hinsicht hat eine Anpassung stattgefunden.

Schaubild 4: Mandatszufriedenheit der Abgeordneten aus Brandenburg, ostdeutschen und westdeutschen Landesparlamenten (2003, 2007, 2010, in Prozent)



N = 648 (2003), 897 (2007), 1009 (2010). Die Prozentanteile für die Antworten: „weitgehend befriedigend“ und „sehr befriedigend“ sind hier zusammengefasst.

Fragetext: Einmal ganz allgemein betrachtet: Wie befriedigend ist für Sie persönlich Ihre Tätigkeit als Parlamentarier(-in): Ist sie sehr befriedigend, weitgehend befriedigend, einigermaßen befriedigend oder her unbefriedigend.

Quelle: sfb 580/Jenaer Parlamentarierbefragung.

Tatsächlich gilt die von Schüttemeyer/Lübker bereits 2000 festgestellte Qualifizierung: Nach anfänglichen Besonderheiten haben sich in Brandenburg im Großen und Ganzen die gleichen Muster wie in den anderen Bundesländern durchgesetzt. Dies gilt für das Tätigkeitsprofil wie für die Rekrutierungsmuster ebenso wie für die Einstellungen der Parlamentarier gegenüber Demokratie und parlamentarischem Regierungssystem. Die alles überragende Schlüsselentscheidung, in Brandenburg ein parlamentarisches Regierungssystem zu etablieren, war damit ohne Zweifel eine wichtige Wegmarke für die demokratische Entwicklung. Erwähnt werden sollte auch, dass die Verhaltensnormen, die für das Funktionieren von Parlamenten notwendig scheinen, keineswegs von außen vorgegeben wurden. Zwar lässt sich gut begründet von einem Institutionentransfer von West nach Ost sprechen, dennoch gilt: „Die Funktionslogik des Parlamentarismus

hat sich auch in Brandenburg als effektiver Lernprozess entfaltet, in dessen Verlauf die Abgeordneten die parlamentarische Demokratie nicht als ‚importiertes Modell‘ blind oder widerstrebend übernahmen, sondern aus eigener gelebter Erfahrung gestalten.“¹¹²

3.2 Gesetzgebung im ersten Landtag

Im Landtag Brandenburg haben nach 1990 *cum grano salis* die Funktionsimperative des parlamentarischen Regierungssystems die Gesetzgebungspraxis bestimmt. Im Sinne des „neuen Dualismus“ bedeutet dies für die Gesetzgebung insbesondere, dass Regierung und Koalitionsfraktion(en) eine Handlungseinheit bilden, während die Minderheitsfraktionen die Aufgaben der Opposition wahrnehmen. Die daraus resultierenden Rollen- und Funktionszuweisungen haben sich auch in Brandenburg seit Beginn der 1. Wahlperiode durchgesetzt – unbeschadet der noch darzustellenden Besonderheiten, die sich jedoch nie zu einem eigenständigen „Brandenburger Weg“ verdichtet haben. In der Parlamentspraxis hat sich dies bei der Gesetzgebung vor allem in doppelter Hinsicht niedergeschlagen.

Zum einen bildeten von Beginn an Regierung und Regierungsmehrheit eine Handlungseinheit, wodurch sich parlamentarische Funktions- und Rollenzuweisungen etablierten, die in der 1. Wahlperiode allerdings bisweilen noch gebrochen waren. Dies manifestierte sich in einer dominierenden Rolle der Regierung bei den Gesetzesinitiativen sowie in einer prinzipiellen Kohäsion parlamentarischen Handelns der Regierungsfractionen, die – ganz im Sinne der Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme – keine eigenständigen legislativen Initiativen entfalteten, die die Funktionseinheit von Regierung und Regierungsmehrheit hätte unterlaufen können. Gesetzesanträge erfolgten – von Ausnahmen abgesehen, auf die noch einzugehen sein wird – gemeinsam; das Abstimmungsverhalten verlief entlang der Fraktionsgrenzen. Davon unberührt bleibt, dass im ersten Landtag eine Reihe lagerübergreifender Gesetzesinitiativen eingebracht wurden und dass Regierungsfractionen einige Entwürfe von Oppositionsfractionen unterstützten (3.2.1).

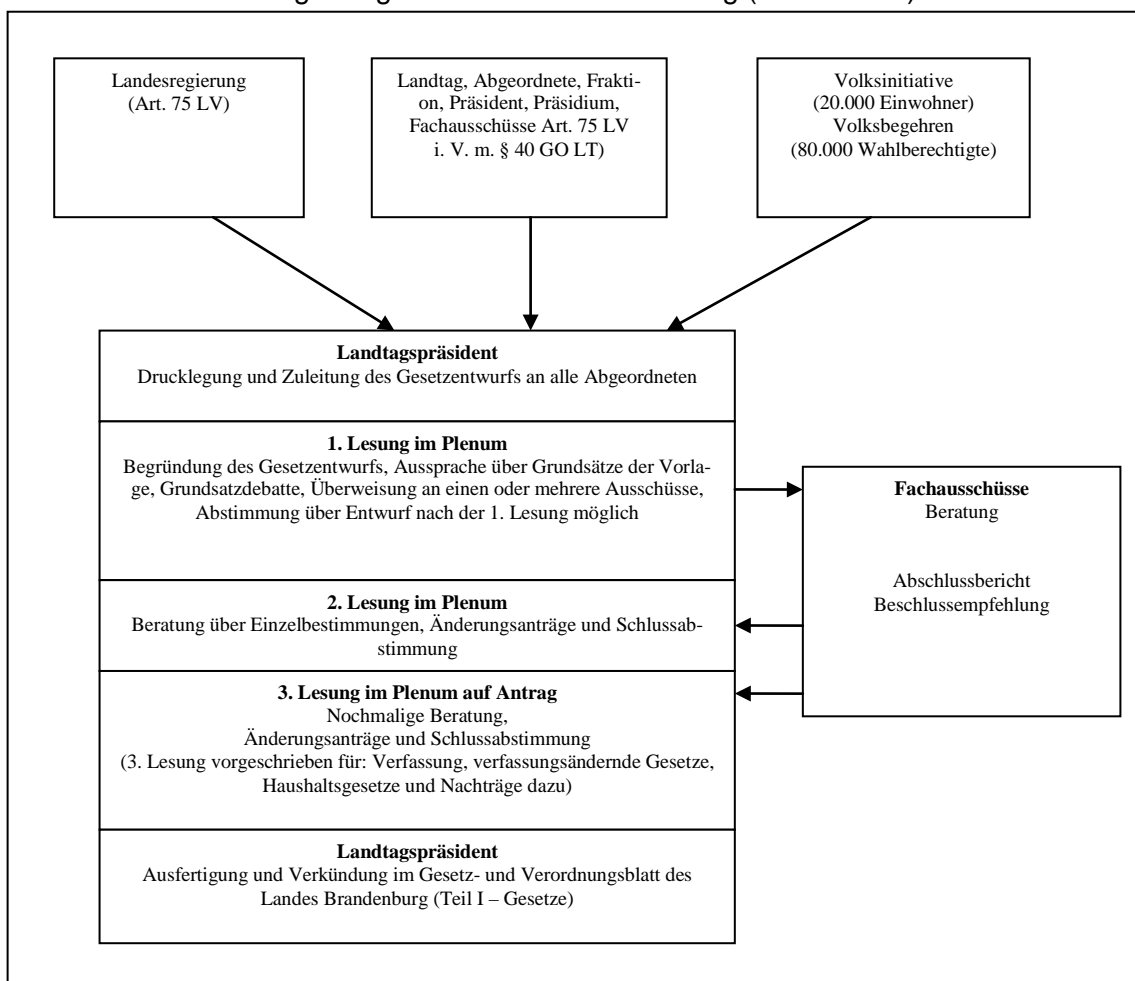
Zum anderen war der Landtag Brandenburg stets Fraktionenparlament – wenn auch in der 1. Periode noch mit Abstrichen. Gesetzesanträge aus dem Landtag wurden ganz überwiegend von Fraktionen eingebracht; Ausschüsse, Präsidium und Präsident, die ebenfalls das Recht zur Gesetzesinitiative haben, spielten in der 1. Wahlperiode bes-

112 Schüttemeyer/Lübker 2000: 598.

tenfalls eine untergeordnete Rolle. Daran ändern auch die 15 Entwürfe nichts, die gemeinsam von Abgeordneten der Regierungs- und Oppositionsfractionen eingebracht wurden. Gleichzeitig fällt auf, dass die Kohäsion des parlamentarischen Abstimmungsverhaltens sich nur sukzessive demjenigen etablierter Volksvertretungen annäherte. Doch hat die vergleichsweise geringe Kohäsion beim Abstimmungsverhalten keine Gesetzesinitiative der Regierung oder der Regierungsfraction zu Fall gebracht. Doch reicht dies nicht, um auf einen „eigenständigen Brandenburger“ Weg zu schließen. Die Ausnahmen begründen keinen eigenständigen Strukturtyp und sie werden zudem im Laufe der Wahlperioden abgeschliffen (3.2.2).

Insgesamt zeigte der Landtag also schon in der 1. Wahlperiode alle auch für den Bundestag und andere Landesparlamente wichtigen Merkmale. Die Institution erwies sich als stabil, schuf die gesetzlichen Grundlagen für Politik und Verwaltung und bildete die Rollenstrukturen aus, die für das parlamentarische Regierungssystem typisch sind.

Schaubild 5: Gesetzgebungsverfahren in Brandenburg (Stand 2006)



Quelle: Landtag Brandenburg 2006: 147.

3.2.1 Der „neue Dualismus“ und Gesetzgebung

Gesetze sind das wichtigste und einem Rechtsstaat angemessene Mittel der politischen Gestaltung. Das gilt selbstredend auch für Brandenburg. Wie die anderen ostdeutschen Bundesländer wies auch Brandenburg nach 1990 einen hohen Bedarf an gesetzgeberischer Gestaltung auf. Der Landtag Brandenburg hat diesen Bedarf erfüllt, zumindest wenn dies in quantitativer Hinsicht betrachtet wird. Er behandelte 256 Entwürfe und damit durchschnittlich genauso viele wie die anderen ostdeutschen Landtage, war aber mit 207 verabschiedeten Gesetzen das entscheidungs- und gestaltungsfreudigste Parlament sowohl der alten wie der neuen Bundesländer. Allerdings hat sich der Gesetzesoutput in Brandenburg – wie in den anderen Ländern Ostdeutschlands – danach deutlich reduziert und sich im Prinzip auf das Niveau der alten Bundesländer eingependelt, auch wenn der Landtag Brandenburg bis zur 4. Wahlperiode das legislativ aktivste Parlament in den neuen Bundesländern blieb.

Tabelle 9: Anzahl der Gesetzentwürfe und der verabschiedeten Gesetze in den ersten Wahlperioden (1990-1994) der neuen Bundesländer

	Anzahl der eingebrachten Gesetzentwürfe	Anzahl der verabschiedeten Gesetze
Brandenburg	256	207
Mecklenburg-Vorpommern	228	195
Sachsen	279	198
Sachsen-Anhalt	276	197
Thüringen	253	189
<i>Zum Vergleich</i>		
Bayern (1990-1994)	207	119
Baden-Württemberg (1992-1996)	168	105
Niedersachsen (1990-1994)	143	117

Quelle: Obrecht/Haas 2012: 87; Ewert et al. 2012: 349; Mielke/Reutter 2012: 50; Träger 2012: 390; Patzelt 2012: 540; Kropp et al. 2012: 651; Dobner 2012: 562; Lübker/Schüttemeyer 2012: 204.

Wie in anderen parlamentarischen Demokratien kam dabei der Regierung Brandenburgs eine dominierende Rolle bei der Gesetzgebung zu. Regierungen verfügen über die Ressourcen und die Expertise, um Gesetzentwürfe zu erarbeiten und vorzubereiten. Abgeordnete und Fraktionen des Landtages Brandenburg sind in dieser Hinsicht im Nachteil, ganz zu schweigen von außerparlamentarischen Initiativen und Akteuren. Schon aus diesem Grund wundert es nicht, dass in parlamentarischen Demokratien der Exekutive bei der Gesetzgebung eine häufig initiiierende Rolle wächst. Mehr noch: Mit Gesetzesinitiativen reklamiert die politische Exekutive ihren gesellschaftlichen Gestaltungsanspruch und realisiert das in Wahlen legitimierte politische Mandat. Gleichzeitig ist die Regierung und sind die Regierungsfractionen darauf angewiesen,

dass ihre Initiativen im Parlament die notwendige Mehrheit erhalten, dass also die Einheit von politischer Exekutive und parlamentarischen Mehrheitsfraktionen stabil ist.

Tabelle 10: Eingebrachte und angenommene Gesetzentwürfe im Landtag Brandenburg (1990-2009)

	1. WP (1990/94)	2. WP (1994/99)	3. WP (1999/04)	4. WP (2004/09)	1.-4. WP (1990-2009)
<i>Insgesamt</i>					
- Eingebrachte Gesetzentwürfe	256	190	193	189	828
- Verabschiedete Gesetze	207	157	146	154	664
- Erfolgsquote (in %)	80,9	82,6	75,6	81,5	80,2
<i>Landesregierung</i>					
- Eingebrachte Gesetzentwürfe	177	142	137	131	587
- Verabschiedete Gesetze	173	141	135	131	580
- Erfolgsquote (in %)	97,7	99,3	98,5	100,0	98,8
<i>Aus Parlament (einschl. Volksinitiativen)^{a)}</i>					
- Eingebrachte Gesetzentwürfe	79	48	56	58	241
- Verabschiedete Gesetze	34	19	11	23	87
- Erfolgsquote (in %)	43,0	33,3	19,6	39,7	36,1
<i>Von Regierungsfraktionen</i>					
- Eingebrachte Gesetzentwürfe	9	5	3	14	31
- Verabschiedete Gesetze	7	5	3	14	29
- Erfolgsquote (%)	77,8	100,0	100,0	100,0	93,5
<i>Von Oppositionsfraktionen^{b)}</i>					
- Eingebrachte Gesetzentwürfe	37	36	43	35	136
- Verabschiedete Gesetze	5	6	0	0	11
- Erfolgsquote (%)	13,5	16,7	0,0	0,0	8,1
<i>Lagerübergreifene Entwürfe^{c)} (alle Fraktionen)</i>					
- Eingebrachte Gesetzentwürfe	15	1	0	0	16
- Verabschiedete Gesetze	13	1	0	0	14
- Erfolgsquote (%)	86,7	100,0	0	0	87,5

a) Darin enthalten sind Entwürfe von Ausschüssen, des Präsidenten, des Präsidiums oder von einzelnen Abgeordneten sowie Entwürfe im Rahmen einer Volksinitiative; die angegebene Zahl ist also höher als die Summe aus Regierungs-, Oppositionsfraktionen und lagerübergreifenden Entwürfen b) Entwürfe, die ausschließlich von Oppositionsfraktionen eingebracht wurden; c) Entwürfe, die von allen oder einzelnen Oppositions- und Regierungsfraktionen eingebracht wurden, ohne Initiativen von Abgeordneten aus unterschiedlichen Fraktionen.

Quelle: Landtag Brandenburg, Drs. 4/8061; Drs. 3/7923; 2/6618; 1/3243; Parlamentsdokumentation

Diese Funktionszusammenhänge haben auch in Brandenburg dazu beigetragen, dass den Landesregierungen in allen vier bisher abgeschlossenen Wahlperioden eine aktive und entscheidende Rolle zukam (Tabelle 10). Die Landesregierungen haben die meisten Entwürfe eingebracht, und ihre Entwürfe wurden ganz überwiegend angenommen. Von den in den ersten vier Wahlperioden insgesamt eingebrachten 828 Gesetzentwürfen stammten 587 von den Landesregierungen; angenommen wurden davon 664, wovon wiederum 580 von den Landesregierungen stammten.¹¹³ Die Erfolgsquoten der Landesregierungen, d.h. der Anteil aller angenommenen an allen eingereichten Entwürfen, betrug damit knapp 99 Prozent, während dies für die aus dem Parlament

113 Landtag Brandenburg, Drs. 4/8061; Drs. 3/7923; 2/6618; 1/3243.

stammenden Entwürfe 36 Prozent waren. Von Oppositionsfraktionen stammten dabei 136 Entwürfe (= 16 Prozent aller Entwürfe, ein im Vergleich zum Bundestag beachtlicher Anteil), von denen lediglich 11 angenommen wurden, d.h. gerade einmal 1,6 Prozent aller verabschiedeten Gesetze hatten ihren Ursprung in Oppositionsparteien.

Diese Zusammenhänge gelten auch für die erste Wahlperiode, in der die Landesregierung 177 von insgesamt 246 Entwürfen einbrachte; davon verabschiedet wurden insgesamt 207, von denen wiederum 173 in der Landesregierung ihren Ausgang gefunden hatten. Die Brandenburger Landesregierung war damit die aktivste in den neuen Bundesländern: Sie brachte die meisten Entwürfe aller ostdeutschen Landesregierungen in den Landtag ein. Insoweit weist das brandenburgische Regierungssystem große Ähnlichkeiten mit den anderen ost- und westdeutschen Landesparlamenten auf – allerdings für die 1. Wahlperiode mit drei Besonderheiten: In ihr fanden 5 von 37 Gesetzentwürfen der Oppositionsfraktionen eine Mehrheit im Parlament, wurden insgesamt 15 Entwürfe von allen Fraktionen eingebracht und waren einzelne Abgeordnete besonders aktiv. Da Letzteres vor allem die Fraktionsdisziplin betrifft, wird darauf weiter unten eingegangen. Hier interessieren vor allem die 15 Entwürfe, die von allen Fraktionen eingebracht wurden, sowie die 5 Entwürfe der CDU-Fraktion, die eine Mehrheit im Parlament fanden.

Tabelle 11: Gesetzgebungstätigkeit ostdeutscher Parlamente in der 1. Wahlperiode (1990-1994)

	Gesetzentwürfe			Verabschiedete Gesetzentwürfe			
	Alle	Landesregierung		Alle	Landesregierung		
	Abs.	Abs.	In % aller Entwürfe	Abs.	In % aller Entwürfe	Abs.	In % der Entwürfe von LReg
Brandenburg	256	177	69,1	207	80,9	171	96,6
Mecklenburg-Vorp.	228	157	68,9	195	85,5	156	99,4
Sachsen	279	171	61,3	198	71,0	168	98,2
Sachsen-Anhalt	276	163	59,1	197	71,4	150	92,0
Thüringen	253	148	58,5	188	74,0	142	95,9
Zum Vergleich							
HES (1995-2008)	533	314	58,9	392	73,5	310	98,7
SLD (1970-2009)	943	636	67,4	774	82,1	606	95,3

Quelle: Lübker/Schüttemeyer 2012: 204; Ewert et al. 2012: 349; Patzelt 2012: 540; Dobner 2012: 562; Kropp et al. 2012: 651; Schiller 2012: 314; Rütters 2012: 497; Auskunft der Parlamentsdokumentation des Landtages Mecklenburg Vorpommern, Email vom 12.6.2012; Auskunft vom Landtag Thüringen, Email vom 18.6.2012.

In der ersten Wahlperiode wurden 15 lagerübergreifende Gesetzentwürfe eingebracht. Solche Anträge sind in parlamentarischen Regierungssystemen sicher die Ausnahme, weil sie dessen Funktionsprinzipien unterlaufen. Sie kommen aber sowohl im Bundes-

tag¹¹⁴ als auch in Landesparlamenten vor.¹¹⁵ In Brandenburg waren an den lagerübergreifenden Anträgen alle 5 Fraktionen beteiligt, also auch die PDS, zu der die anderen Fraktionen ansonsten deutliche Distanz hielten. Angenommen wurden 13 dieser Entwürfe; 2 wurden zurückgezogen. Von den verabschiedeten Entwürfen wurden 11 zu Beginn der Wahlperiode eingebracht, d.h. bis spätestens Dezember 1991, lediglich 2 im Jahre 1993. Thematisch betrafen die Gesetze Grundlagen der politischen Ordnung und des politischen Systems wie z.B. das „Gesetz zur vorläufigen Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtages und der Regierung des Landes Brandenburg“ (sowie dessen Änderung), Gesetze zur Wahlprüfung, zur Wahlkampfkostenerstattung, das Petitionsgesetz, das Fraktionsgesetz, das Abgeordnetengesetz, das Landesrechnungshofgesetz und die Landesverfassung. Außerdem wurden gemeinsam noch Gesetze zu Feiertagen, zum Staatssymbol, zu Gebühren und das Naturschutzgesetz verabschiedet. Insoweit haben diese Initiativen und Gesetzesbeschlüsse die oben beschriebene Konsensorientierung durchaus unterfüttert. Lagerübergreifende Entwürfe haben im Verlauf der Wahlperiode denn auch an Relevanz verloren, ganz zu schweigen von späteren Wahlperioden, in denen solche Entwürfe keine Rolle mehr spielten.¹¹⁶ Wie oben beschrieben, repräsentiert ein solches parlamentarisches Verhalten ein Doppeltes: Zu Beginn ist es sicherlich motiviert von der Konsensorientierung und einem „harmonisch“ geprägten Parlamentsverständnis der Abgeordneten. Innerhalb eines Jahres hat sich dieses Verhalten jedoch abgeschliffen. Es setzte sich vielmehr der aus parlamentarischen Regierungssystemen bekannte Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Opposition mit den entsprechenden Rollenzuweisungen durch, was lagerübergreifende Anträge zur Ausnahme macht.

114 Feldkamp 2005: 572; Mintzel/Wasner 2012: 131; es ist allerdings unklar, ob die interfraktionellen Anträge von allen Fraktionen eingereicht wurden, wie oft die Staatsregierung beteiligt war oder ob es sich lediglich um gemeinsame Anträge der Oppositionsfraktionen handelte.

115 Rütters 2012: 497.

116 Lediglich in der aktuellen Wahlperiode wurden bisher 3 Gesetzentwürfe von allen im Landtag vertretenen Parteien eingereicht.

Tabelle 12: Gesetzentwürfe, an denen in der ersten Wahlperiode alle im Landtag vertretenen Fraktionen beteiligt waren

	Entwurf Nr.	Drs. Datum	Thema	Gesetz vom
1.	1/6	22.10.1990	Landesregierung (Arbeitsfähigkeit)	01.11.1990
2.	1/7	22.10.1990	Wahlprüfung	01.11.1990
3.	1/40	11.01.1991	Feiertagsgesetz	21.03.1991
4.	1/41	11.01.1991	Staatssymbol	20.01.1991
5.	1/142	11.04.1991	Landesrechnungshofgesetz	27.06.1991
6.	1/202	07.05.1991	Petitionsgesetz	13.12.1991
7.	1/207	07.05.1991	Gebührengesetz	18.10.1991
8.	1/254	06.06.1991	Landesregierung (Änderung)	29.10.1991
9.	1/390	20.09.1991	Abgeordnetengesetz	15.11.1991
10.	1/541	11.12.1991	Wahlkampfkosten	02.09.1992
11.	1/625	13.12.1991	Landesverfassung	20.08.1992
12.	1/2497	24.11.1993	Naturschutzgesetz	15.12.1993
13.	1/2539	08.12.1993	Fraktionsgesetz	29.03.1994

Quelle: Parlamentsdokumentation des Landtags Brandenburg; eigene Zusammenstellung.

Die andere Besonderheit der ersten Wahlperiode betraf 5 Entwürfe, die von einer Oppositionsfraktion eingebracht wurden und die eine Mehrheit im Parlament fanden.¹¹⁷ Für Lübker/Schüttemeyer drückt sich in diesen angenommenen Gesetzen der „Kooperationswille“ der Regierung aus.¹¹⁸ Das soll nicht bestritten werden, allerdings ging die Praxis im Brandenburger Landtag keineswegs über das Übliche und aus anderen Parlamenten bekannte Maß hinaus. Denn es kommt durchaus vor, dass Oppositionsfraktionen Entwürfe in das Parlament einbringen, auch wenn sie kaum je damit rechnen können, dass ihre Initiativen von Erfolg gekrönt sind. So haben z.B. in Bayern Oppositionsfraktionen zwischen 1986 und 2008 zwischen 61 und 89 Entwürfe pro Wahlperiode eingebracht. Auch im Bundestag bringen Oppositionsfraktionen immer wieder Gesetzentwürfe ein, so etwa die PDS in der 13. und 14. WP einmal 53 und einmal 58. In Brandenburg brachten Oppositionsfraktionen in der 1. WP insgesamt 37 Entwürfe ein; davon stammten 15 von der CDU und 22 von der PDS. Von den PDS-Anträgen fand kein einziger eine Mehrheit; lediglich 5 Entwürfe der CDU wurden angenommen. Vier dieser Entwürfe wurden in den ersten sechs Monaten eingebracht, der erste am 23. Januar 1991, der letzte am 16. April 1991. Insgesamt wurden 12 der 15 Entwürfe bis Ende Dezember 1991 ins Parlament eingebracht, ein weiterer im Februar 1992 und die

117 Lübker/Schüttemeyer (2012: 206) konstatieren, dass die Regierungsmehrheit sogar die „Hälfte der Gesetzentwürfe der CDU-Fraktion mit unterstützte“, und in den „Statistischen Angaben zum Landtag Brandenburg“ Drucksache sind 5 CDU-Entwürfe genannt, die vom Landtag angenommen wurden; Landtag Brandenburg Drs. 1/3243 – Neudruck – , Anlage 2. Eine Recherche in der Parlamentsdokumentation hat jedoch ergeben, dass lediglich 3 von 15 Entwürfen der CDU-Fraktion die notwendige Mehrheit fanden. Zwei dieser von der CDU eingebrachten Entwürfe wurden jeweils in Verbindung mit einem Gesetzentwurf der Landesregierung in Ausschuss und Plenum behandelt. Dies hat dazu geführt, dass die Ausschussempfehlungen, die letztlich durch das Plenum angenommen wurden, die Entwürfe der CDU aufgenommen hat; Auskunft von Anja Wilde, Parlamentsdokumentation des Landtages Brandenburg, Email vom 18. Juni 2012.

118 Lübker/Schüttemeyer 2012: 206.

beiden restlichen im März bzw. im Juni 1994. Bei den beiden letzten Anträgen war schon aus Zeitgründen eine abschließende Behandlung nicht mehr zu erwarten. Themen (Vertriebenenenzuwendungs-gesetz und ein erneut und bereits früher abgelehntes Schulgesetz) und Zeitpunkt deuten daher darauf hin, dass es sich bereits um Wahlkampfmanöver handelte und auch die CDU nicht darauf hoffte, dass die Anträge angenommen würden; sie waren denn auch am Ende der Legislaturperiode noch offen. Hinzu kommt, dass Bündnis 90 im April 1994 die Regierung verlassen hatte. Vom Parlament abgelehnt wurden letztlich nur sechs aller von Oppositionsfraktionen eingebrachten Anträge.

Insgesamt lassen sich aus diesen wenigen Fällen wohl keine allgemeingültigen Schlussfolgerungen ziehen oder eine besondere Kooperationswilligkeit der Regierung feststellen. Immerhin passen Chronologie und Themen zu dem bereits ausgeführten Muster. Die Entwürfe wurden – von den beiden Ausnahmen abgesehen – früh in der Wahlperiode eingebracht und die angenommenen Gesetze waren ohne besonderes politisches Konfliktpotential. Dass im Laufe der Wahlperiode kaum noch solche Anträge eingebracht wurden und kein Antrag eine Zustimmung fand, unterstützt ebenfalls die These, dass in den Fraktionen Lernprozesse stattgefunden haben. Das Entwerfen von Gesetzen, die Gesetzesinitiative und die Verabschiedung von Gesetzen waren Angelegenheiten der Regierung und der sie tragenden Fraktion(en).

Insgesamt lässt sich sagen, dass bereits die Phase der Gesetzentwürfe der Logik parlamentarischer Regierungssysteme folgt, unbeschadet der durch die Verfassung und die Geschäftsordnung bestehenden Möglichkeit für Abgeordnete, Präsident, Präsidium und Ausschüsse Gesetzesinitiativen zu ergreifen. Auch im Landtag Brandenburg dominiert die Landesregierung bei der Initiative zur Gesetzgebung und zwar erfolgreich. Oppositionsparteien (CDU, PDS-LL) spielen keine andere Rolle als in anderen Landesparlamenten oder im Bundestag. Sie bringen wenige Entwürfe ein – insgesamt 37 – von denen nur 5 angenommen wurden. Und auch deren Behandlung scheinen wie die überfraktionellen Anträge eher die oben zitierte These zu belegen, dass die Abgeordneten nach einer anfänglichen Phase der Orientierung die Funktionsprinzipien des Parlamentarismus internalisiert und in ihr Antrags- und Abstimmungsverhalten übersetzt haben. Von anderen berechtigten Initianten wurden keine Gesetzentwürfe eingebracht.

3.2.2 Der Landtag als Fraktionenparlament

In parlamentarischen Regierungssystemen sind Fraktionen funktionsnotwendige Substrukturen und ist Fraktionsdisziplin eine zwingende Verhaltensnorm. Ohne Fraktionen und Fraktionsdisziplin ist eine dauerhafte Unterstützung einer Regierung nicht vorstellbar und die Umsetzung von politischen Programmen nicht möglich. Dieser Zusammenhang ist in Wahlen auch legitimatorisch grundiert, in denen Parteien mit entsprechenden Programmen antreten. In Brandenburg hat dieser fundamentale Zusammenhang auch verfassungsrechtlichen Niederschlag gefunden. Nach der Verfassung Brandenburgs – Art. 67 Abs. 1 – sind Fraktionen „selbständige und unabhängige Gliederungen“ des Parlaments und mit „eigenen Rechten und Pflichten“ ausgestattet. Den Fraktionen werden in der Verfassung noch weitere Rechte zugewiesen und im Fraktionsgesetz von 1994 wurden die Rechtsstellung, die Finanzierung, der Aufbau, die Mitgliedschaft geregelt. Doch unbeschadet der verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Sanktionierung blieben, wie dargestellt, Fraktionen und Fraktionsdisziplin in Brandenburg – wie in anderen Bundesländern – ungeliebte Kinder des parlamentarischen Regierungssystems. Deswegen ist es von besonderem Interesse, ob und inwieweit sich bei den Abgeordneten ein Verhalten feststellen lässt, das von den Rollenzuweisungen abweicht, die sich aus den Funktionsimperativen des parlamentarischen Regierungssystems ergeben. Empirisch überprüfen lässt sich dies in dreierlei Hinsicht: (a) an Fraktionswechseln oder -ausschlüssen, (b) am Abstimmungsverhalten und (c) an den von Abgeordneten eingebrachten Gesetzentwürfen.

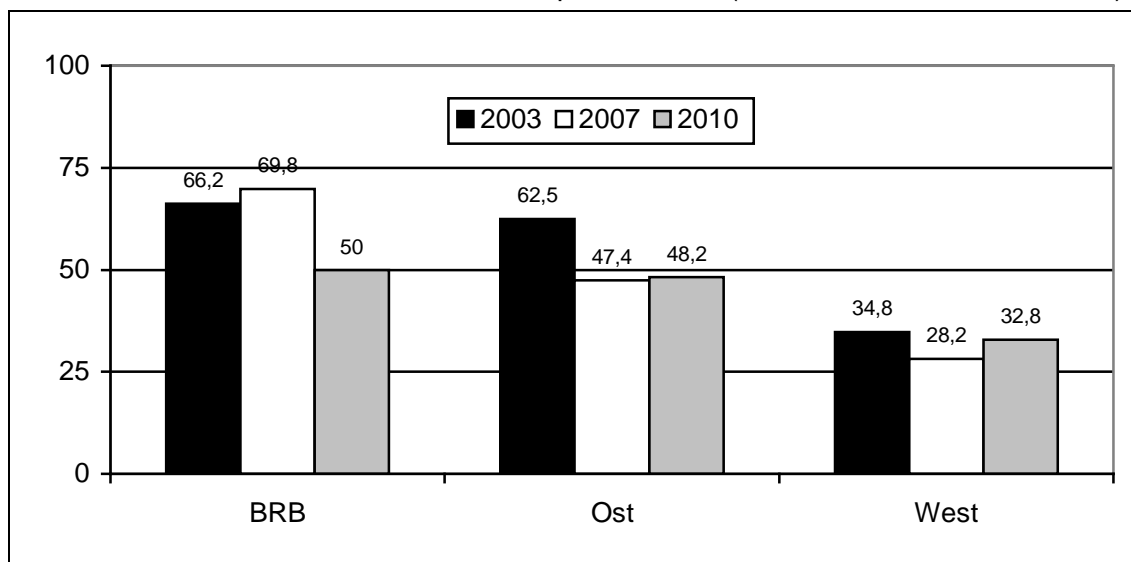
(a) Aus der Forschung ist bekannt, dass nach einem Regimewechsel in neu errichteten Parlamenten die Anzahl der Fraktionswechsel bzw. -austritte oder -ausschlüsse besonders hoch ist. Das galt z.B. auch für den Deutschen Bundestag, in dem in der 1. WP 91 Fraktionswechsel erfolgten, in der 2. WP 77 und in der dritten WP 30; erst ab der 4. WP, nachdem sich das so genannte Zweieinhalbparteiensystem etabliert hatte, ging die Anzahl der Fraktionswechsel auf 2 zurück.¹¹⁹ Darin manifestieren sich noch Unsicherheiten in der politischen Orientierung und eine vergleichsweise große weltanschauliche Offenheit von neu entstandenen Parteien. In den ostdeutschen Parlamenten und auch in Brandenburg haben sich dagegen Fraktionen rasch als stabile Einheiten entwickelt, jedenfalls gemessen an der Anzahl der Fraktionswechsel. In der 1. WP verließen im Landtag Brandenburg jeweils ein Abgeordneter aus CDU, PDS und Bündnis 90 ihre Fraktionen; bei der SPD machten dies zwei Abgeordnete. In der 2. und

119 Schinder 1999: 938.

3. Wahlperiode wurde jeweils ein Fraktionsmitglied ausgeschlossen, und in der 5. Wahlperiode sind derzeit (Stand: Juni 2012) zwei Abgeordnete fraktionslos. Insgesamt ist daher die Auffassung von Lübker/Schüttemeyer (2012) zutreffend, dass die Fraktionen in Brandenburg bemerkenswert schnell eine hohe „Stabilität“ erreicht haben.

(b) Eine immer wieder gegen Fraktionen vorgebrachte Argument ist, dass Abstimmungsverhalten einheitlich erfolgt und damit das in der Verfassung vorgesehene „freie Mandat“ der Abgeordneten verletzt würde. An dieser Stelle soll diese breite und schon oft geführte Debatte nicht noch einmal rekapituliert werden.¹²⁰ Parlamentarische Regierungssysteme hängen davon ab, dass bei Abstimmungen Geschlossenheit in den Fraktionen existiert. Dies ist auch verfassungsrechtlich vollkommen im Rahmen des freien Mandats, das verbindliche Abstimmungsaufträge ausschließt und die rechtliche Souveränität eines Abgeordneten beschreibt, nicht dessen politische oder soziale Autonomie konstituiert. Für den vorliegenden Zusammenhang ist Abstimmungsverhalten insoweit von Interesse, weil sich daran ablesen lässt, inwieweit sich Funktionsimperative des parlamentarischen Regierungssystems durchgesetzt haben – trotz der, wie dargestellt, kritischen Haltung vieler Abgeordneter gegenüber „Fraktionszwang“.

Schaubild 6: Abweichendes Abstimmungsverhalten in Brandenburg, ostdeutschen und westdeutschen Landesparlamenten (2003, 2007, 2010, in Prozent)



N = 644 (2003), 894 (2007), 1002 (2010).⁴

Fragetext: Haben Sie schon einmal bei einer für Ihre Fraktion wichtigen Abstimmung gegen ihre Fraktion gestimmt, obwohl ein einheitliche Abstimmungsverhalten erwartet wurde? (Praxis).

Quelle: sfb 580/Jenaer Parlamentarierbefragung

Es ist ein verbreiteter Mythos, dass Fraktionen stets geschlossen abstimmen. Zwar gibt es in parlamentarischen Regierungssystemen eine begründete Erwartung an die Soli-

¹²⁰ Für viele: Patzelt 1998b.

darität der Fraktionsmitglieder und an einheitliches Abstimmungsverhalten, das aber lässt sich weder erzwingen noch ist es im Landtag Brandenburg die dominierende Erfahrung der Abgeordneten. Wie erwähnt, gibt es unter den Abgeordneten nur bei einer Minderheit die Befürchtung, dass abweichendes Abstimmungsverhalten sanktioniert wird. Hinzu kommt, dass in Umfragen eine Mehrheit der Befragten angibt, schon einmal gegen die Fraktionslinie bei wichtigen Angelegenheiten gestimmt zu haben (Schaubild 7). Zwar ist der Anteil der Abweichler inzwischen auf 50 Prozent zurückgegangen, er liegt aber noch immer knapp 18 Prozentpunkte über demjenigen aus den alten Bundesländern.

Eine solche für parlamentarische Regierungssysteme eher untypische Verhaltensweise lässt sich sogar bei namentlichen Abstimmungen beobachten, bei denen der Konformitätsdruck aufgrund des nachvollziehbaren Verhaltens der Abgeordneten besonders hoch ist. Im Bundestag sind namentliche Abstimmungen keine Seltenheit. Von der 1. bis zur 14. WP gab es insgesamt 1.494 namentliche Abstimmungen, d.h. rund 106 pro Wahlperiode.¹²¹ Bei diesen Abstimmungen ergab sich zwischen der 1. und 11. Wahlperiode eine Abstimmungskohäsion der Fraktionen zwischen 80.39 (DP; 2. WP) und 99.77 (CDU/CSU, 10. WP).¹²² Anders gesagt: In keiner Wahlperiode gab es absolute Geschlossenheit der Fraktionen bei allen Abstimmungen; eine solche lässt sich nur in einzelnen Politikfeldern feststellen. Auch in Landesparlamenten ist ein von der Mehrheit abweichendes Stimmverhalten keineswegs ungewöhnlich. Besonders plastisch wird dies bei der Wahl der Regierungschefs. Sie können keineswegs darauf zählen, dass alle Koalitionsabgeordnete ihr Votum in der gewünschten Weise abgeben. Eine besondere Dramatik entfaltete dies bei der gescheiterten Wahl von Heide Simonis 2005, aber auch andere Kandidaten mussten immer wieder feststellen, dass sie nicht darauf vertrauen konnten, alle Stimmen aus dem Regierungslager zu erhalten.¹²³ Andererseits erhielt Manfred Stolpe 1994 zwei Stimmen aus Oppositionsfraktionen.

Systematisch erhoben haben S.S. Schüttemeyer und .: Lübker das Abstimmungsverhalten bei namentlichen Abstimmungen im Landtag Brandenburg.¹²⁴ Namentliche Abstimmungen müssen durchgeführt werden, wenn eine Fraktion (oder fünf Prozent der Abgeordneten) dies verlangt. Solche Abstimmungen werden immer wieder durchge-

121 Schindler 1999: 1785; Feldkamp 2005: 421. Nicht in diesen Zahlen enthalten sind Hammelsprünge.

122 Gemessen wird die Geschlossenheit bei Abstimmungen mittels des „Rice-Index of Cohesion“. Er misst die absolute Differenz zwischen dem Anteil der Fraktionsmehrheit und dem Anteil der von der Mehrheit abweichenden Mitglieder. Er kann einen Wert von 100 (absolute Geschlossenheit) und 0.0 (zu gleichen Teilen gespalten) annehmen; vgl. dazu: Saalfeld 1995; Schindler 1999: 1783; Lübker 1999:

123 W. Reutter, *Föderalismus, Parlamentarismus und ...*, S. 210ff.

124 Lübker 1999; Schüttemeyer/Lübker 2000.

führt, so in der 1. und 2. WP jeweils 97 Mal. Mit Lübker können dabei drei Verfahren unterschieden werden, um Abweichungen von der Fraktionslinie zu messen und ihre Bedeutung zu analysieren. (1) Das einfachste Maß ist der Anteil der geschlossenen Abstimmungen an allen Abstimmungen, also der Abstimmungen, bei denen kein Mitglied einer Fraktion sich enthalten hat oder von der Mehrheit abgewichen ist. (2) Es macht jedoch durchaus einen Unterschied, ob sich ein einzelnes Mitglied der Fraktionsdisziplin verweigert oder ob die Fraktion insgesamt über eine Frage gespalten ist. Dies lässt sich mit dem zweiten Indikator besser erfassen. Hier werden die abweichenden Stimmen ausgezählt und auf die „Zahl der an der Abstimmung teilnehmenden Fraktionsmitglieder bezogen. So kann man ausrechnen, wie oft ein durchschnittlicher Abgeordneter im Verlauf von 100 namentlichen Abstimmungen ein abweichendes Votum abgegeben hat.“¹²⁵ (3) Im Rice-Index werden darüber hinaus „echte Gegenstimmen“ von Enthaltungen und nicht abgegebenen Stimmen unterschieden.

Tabelle 13: Geschlossenheit der Abstimmungen in der 1. und 2. Wahlperiode

	1. WP			2. WP		
	Anteil der Abstimmungen mit vollständiger Geschlossenheit	Abweichungen pro Abgeordneter bei 100 Abstimmungen	Rice-Index	Anteil der Abstimmungen mit vollständiger Geschlossenheit	Abweichungen pro Abgeordneter bei 100 Abstimmungen	Rice-Index
SPD	38,1 %	6,4	89,19	66,0 %	4,5	92,32
CDU	62,9 %	8,6	85,07	87,6 %	1,7	97,28
PDS-LL	70,1 %	6,5	89,91	72,2 %	5,3	91,83
Bündnis 90	60,8 %	12,1	79,80	-	-	-
FDP	83,5 %	4,1	93,30	-	-	-

Quelle: Lübker 1999: 43; Schüttemeyer/Lübker 2000: 593.

In Brandenburg lassen sich auf Grundlage der vorliegenden Untersuchungen drei Schlussfolgerungen ziehen.¹²⁶

- In der ersten Wahlperiode war bei namentlichen Abstimmungen fraktionelle Geschlossenheit keineswegs immer zu erreichen. Im Gegenteil, im Vergleich zum Bundestag, wo der Rice-Index, wie erwähnt, nicht selten über 98 Prozent liegt, weist der Landtag Brandenburg geringe Werte auf. Dies liegt allerdings nicht an einem Brandenburger Weg, der einer Partei übergreifenden Konsens privilegiert oder eine Art eigenständigen Parlamentarismus begründen konnte, sondern zum einen an der heterogenen Zusammensetzung der Fraktionen, ist in dieser Hinsicht also Resultat der politischen Transformation, und zum ande-

125 Lübker 1999: 37.

126 Schüttemeyer/Lübker 2000: 593; vgl. auch Lübker 1999: 38 ff.

ren an Themen, die insbesondere bei SPD und Bündnis 90 zu abweichendem Verhalten führten (Kreisreform, Stolpe-Untersuchungsausschuss).

- Zwischen den Fraktionen existieren beträchtliche Unterschiede. Dabei fallen drei Aspekte ins Auge: (a) Zuerst die relativ hohe Kohäsion bei der PDS, deren Fraktionsmitglieder, wie erwähnt, der Fraktionsdisziplin in Umfragen eher kritisch gegenüberstanden. Dennoch haben sie – in ähnlichem Ausmaß wie die mitregierende FDP – eine relativ hohe Geschlossenheit gezeigt. Lübker führt dies auf zwei Gründe zurück: zum einen auf eine, auch durch ähnliche Biographien in der DDR vergleichsweise homogene Weltanschauung, zum anderen habe es die Fraktionsführung geschafft, insbesondere bei der Bestimmung der Kreisstädte eine hohe Geschlossenheit herzustellen, ein Thema, das bei anderen Fraktionen zu Abweichlern führte. (b) In der SPD war eine vollständige Geschlossenheit bei namentlichen Abstimmungen die Ausnahme, was Lübker auf eine innere Distanz vieler Abgeordneten gegenüber Fraktionsdisziplin und spezifisch „urdemokratische“ Vorstellungen über Meinungsbildung zurückführt.¹²⁷ (c) Bei Bündnis 90 und CDU, den beiden Fraktionen, in denen Abgeordnete am häufigsten gegen die Mehrheit votierten, machten Schüttemeyer/Lübker „erheblich[e] intern[e] Spannungen“¹²⁸ aus, und insbesondere einzelne Abgeordnete von Bündnis 90 versagten der Regierung immer wieder ihre Unterstützung.
- Diese in der 1. WP noch geringe Geschlossenheit hat sich in der 2. WP deutlich verbessert. Auch in Brandenburg hat sich Fraktionsdisziplin oder Fraktionssolidarität als verhaltenssteuernde Norm durchgesetzt. Die größere Geschlossenheit führt Lübker dabei auf drei Faktoren zurück: auf eine homogenere Zusammensetzung der Fraktionen, darauf, dass Themen, die wie Kreisreform und Stolpe-Untersuchungsausschuss abweichendes Verhalten provozierten, nicht relevant wurden, sowie auf Lernprozesse, so etwa bei der CDU, bei der einzelne Abgeordnete das schlechte Wahlergebnis von 1994 auch auf das „zerstrittene[s] Auftreten in der ersten Wahlperiode“ zurückführten.¹²⁹

(c) Wie dargestellt, entsprach im Landtag Brandenburg die parlamentarische Behandlung von Entwürfen auch in der ersten Wahlperiode den etablierten Standards einschließlich der Fraktionsdisziplin. Verfassungsrechtlich war dieses Verhalten keineswegs zwingend. Denn anders als im Bundestag und in wenigen anderen Landesparla-

127 Lübker (1999: 40f.) zitiert hier Wolfgang Klein, er über seine Erfahrungen in der SPD-Fraktion berichtet.

128 Schüttemeyer/Lübker 2000: 593; vgl. auch Lübker 1999: 38 f.

129 Schüttemeyer/Lübker 2000: 593; vgl. auch Lübker 1999: 42ff.

menten können im Landtag Brandenburg nicht nur die üblichen Initiatoren (Fraktionen, Regierung und „das Volk“) Gesetzentwürfe in den Landtag einbringen, sondern auch einzelne Abgeordnete, der Präsident, das Präsidium sowie Ausschüsse. In der Verfassungswirklichkeit wurde von diesen Möglichkeiten bisher jedoch kaum Gebrauch gemacht, und dies gilt auch für die erste Wahlperiode. In der ersten Wahlperiode wurden insgesamt nur 13 Gesetzentwürfe von einzelnen Abgeordneten eingebracht, dies waren 5,1 Prozent aller Entwürfe. Angenommen wurden davon 7, d.h. 3,4 Prozent aller verabschiedeten Gesetze gingen auf Initiativen einzelner Abgeordneter zurück.

Tabelle 14: Gesetzentwürfe von Abgeordneten in der 1. Wahlperiode

Gegenstand	Entwurf Nr. (vom)	Beteiligte Abgeordnete			Vertretene Fraktionen	Gesetz vom
		Anzahl insgesamt	aus Regierun- gs- fraktionen	aus Oppositi- ons-fraktionen		
1. Abfallgesetz	3161 (28.6.1994)	6	5	1	3	13.7.1994
2. Wahlkampfkosten	2895 (11.4.1994)	8	6	2	5	4.7.1994
3. Wahlprüfung	2894 (11.4.1994)	8	6	2	5	3.6.1994
4. Verfassungskonformität	2893 (11.4.1994)	7	5	2	4	4.7.1994
5. Kreisordnung	2737 (26.01.1994)	9	4	4 (+ 1 fraktions- loser)	5	14.2.1994
6. Verwaltungsgericht	2518 (1.12.1993)	8	5	3	5	21.12.1993
7. Sorben	2320 (21.9.1993)	3	-	2	2	Ablehnung
8. Personalvertretungsgesetz	2008 (25.5.1993)	8	6	2	5	28.5.1993
9. Landesrechnungshofgesetz - Änderung	1911 (21.4.1993)	10	6	4	5	8.7.1993
10. Spielbank	1489 (8.12.1992)	5	-	5	1	Ablehnung
11. Volksabstimmung	543 (27.11.1991)	4	3	1	3	31.3.1992
12. Schulgesetz	509 (18.11.1991)	4	4	-	2	20.12.1991
13. Landesverfassung	371 (16.9.1991)	6	4	2	3	29.10.1991

Quelle: eigene Zusammenstellung; Parlamentsdokumentation

Diese Initiativen zeichnen sich durch folgende Merkmale aus.

- Jeder Antrag wurde von mehreren Abgeordneten eingereicht; mindestens beteiligt waren 3 (Thema: Sorben) und höchstens 10 (Thema Landesrechnungshof); es gab also keinen Antrag eines einzelnen Abgeordneten.
- Die Abgeordneten gehörten stets mehreren Fraktionen an; das deutet darauf hin, dass es nicht darum ging, dass eine Minderheit in einer Fraktion ihr Vorhaben gegen die Mehrheit durchzusetzen versuchte. Vielmehr waren jeweils fraktionsübergreifende Abstimmungsprozesse notwendig.

- Von zwei Ausnahmen abgesehen, waren jeweils Abgeordnete aus Regierungs- und Oppositionsfraktionen beteiligt. Folgerichtig wurden auch die Anträge abgelehnt, bei denen kein Abgeordneter einer der Regierungsfaktionen beteiligt war. Alle anderen Anträge wurden angenommen.
- Von den an allen Anträgen insgesamt beteiligten 38 Abgeordnete waren 20 an lediglich 1 Antrag, 6 Abgeordnete waren an 2 Anträgen, 3 an 3 Anträgen, 2 an 4 Anträgen, 5 an 5 Anträgen und 2 Abgeordnete an 6 Anträgen beteiligt.
- Die meisten der an den Anträgen beteiligten Abgeordneten zogen in der zweiten Wahlperiode wieder in den Landtag ein, viele besaßen schon in der ersten Wahlperiode eine herausgehobene Position oder erlangten eine solche im Laufe ihrer parlamentarischen Karriere. So blieb W. BIRTHLER, der an 5 Anträgen beteiligt war, Fraktionsvorsitzender der SPD; M. HABERMANN (CDU) wurde Landtagsvizepräsident; Hartmut Meyer (SPD) wurde sogar Minister.
- Thematisch betrafen die Anträge vor allem Gegenstände der politischen Ordnung.

Aus diesen wenigen Fällen lassen sich kaum allgemeingültige Schlussfolgerungen ziehen. Doch insgesamt scheinen die Befunde keineswegs auf eine geringe Fraktionsdisziplin hinzudeuten. Bei den Anträgen ging es den beteiligten Abgeordneten nicht darum, sich gegen ihre Fraktionen zu profilieren und eine von der Mehrheit abweichende Meinung zu vertreten. Dagegen spricht schon, dass die meisten Anträge eine Mehrheit im Parlament gefunden haben. Anzahl, parteipolitische Zuordnung, Status der Beteiligten sowie Themen und Ergebnisse der Entwürfe deuten vielmehr darauf hin, dass die Initiativen mit den Fraktionen abgesprochen waren. Auch in dieser Hinsicht ist der Landtag wie: Fraktionenparlament.

3.3 Parlamentarische Schlüsselentscheidungen und Anpassungsgesetze

Unterteilt man die Behandlung der Entscheidungen im Landtag in: Initiative, parlamentarisches Verfahren und Verabschiedung, ergeben sich folgende Charakteristika:

- Zuerst fällt auf, dass – mit Ausnahme der Verfassung und des Gesetzes über die Verfassungsgerichtsbarkeit – alle Schlüsselentscheidungen von der Landesregierung ausgingen. Deren Gesetzentwürfe wurden auch allesamt verabschiedet. Dies gilt ebenso für die Anpassungs- und Reformgesetze. Auch die wurden von der Regierung entwickelt und eingebracht und vom Parlament verabschiedet. Die hier untersuchten Politikbereiche waren also stark exekutivisch geprägt.

Tabelle 15: Schlüsselentscheidungen und Anpassungsgesetze im Landtag Brandenburg

Gegenstand	Drs.		Eingebracht von			Anzahl der Änderungsanträge			Angenommen			Gesetz vom	Dauer des Verfahrens (Tage)
	Drs.Nr.	Datum	Regierungsfraktionen	Oppositionsfrak.	Landesregierung	Oppositionsfraktionen	Regierungsf.	Gemeinsam	Ja	Nein	Enth.		
<i>Verfassung</i>													
- Landessatzung	1/6	22.10.1990	3	2	–	–	1	2	85	0	1	1.11.1990	10
- Gesetz zur Erarbeitung einer Verfassung	1/17	15.11.1990	3	–	–	1	–	–	Einstimmig (1 Enthaltung)			13.12.1990	28
- Verfassung Brandenburg	1/625	13.12.1991	3	2	–	3	1	–	72	11	4	20.08.1992	251
<i>Berlin-Brandenburg</i>													
- Fusionsvertrag	2/678	27.04.1995	–	–	X	–	–	–	64	24	–	–	–
<i>Justizwesen</i>													
- Richtergesetz	1/1596	22.12.1992	–	–	X	5	–	–	einstimmig			24.2.1993	50
- Verfassungsgerichtsbarkeit	1/65	17.03.1993	3	2	–	5	–	–	mehrheitlich			08.07.1993	113
- Verwaltungsgerichtsbarkeit	1/1302	20.10.1992	–	–	X	1	–	–	mehrheitlich			10.12.1992	130
- Gesetz über Gerichtsstand	1/1185	11.08.1992	–	–	X	3	–	–	mehrheitlich			25.11.1992	106
<i>Polizeiwesen</i>													
- Vorschaltges. Polizeigesetz	1/490	29.10.1991	–	–	X	–	–	–	Einstimmig		1	11.12.1991	43
- Polizeiorganisationsgesetz	1/74	5.2.1991	–	–	X	–	–	–	Einstimmig		2	20.03.1991	43
- Neuordnung des Polizeirechts	2/1235	23.8.1995	–	–	X	8	–	–	Mehrheitlich			19.03.1996	209
- Polizeistrukturereformgesetz	3/3363	10.10.2001	–	–	X	1	1	–	Mehrheitlich			18.12.2001	69
- Polizeistrukturereformgesetz	5/1980	13.09.2010	–	–	X	1	–	–	51	24	1	20.12.2010	98
<i>Verwaltung</i>													
- Verwaltungsorganisation	1/77	12.2.1991	–	–	X	2	1	–	Mehrheitlich			25.04.1991	72
<i>Kommunalwesen</i>													
- Kreisneugliederungsgesetz	1/1259	22.9.1992	–	–	X	21	1	–	46	38	1	24.12.1992	93
- Kommunalrecht (Artikelges.)	1/433	1.10.1991	–	–	X	1	–	–	Mehrheitlich			19.12.1991	79
- Kommunalverfassung	1/1902	20.04.1993	–	–	X	10	–	–	42	37	1	15.10.1993	178
- Reform Kommunalverfassung	4/5056	29.08.2007	–	–	X	22	2	–	Mehrheitlich			18.12.2007	111
<i>Bildungswesen</i>													
Vorschaltges.Landesschulgesetz	1/84	18.2.1991	–	–	X	14	–	–	49	28	6	28.5.1991	99
Schulgesetz	2/1675	25.10.1995	–	–	X	10	1	–	–	32	4	12.4.1996	170
Hochschulgesetz	1/150	16.04.1991	–	–	X	1	–	–	mehrheitlich			24.6.1991	69

a) Schlüsselentscheidungen sind fett gedruckt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den Angaben in der Parlamentsdokumentation.

- Durchschnittlich dauerte die Verabschiedung eines Gesetzes rund 101 Tage (der Median beträgt 98 Tage). Das ist im Vergleich zum Bundestag, in dem ein Gesetz im Durchschnitt rund 220 Tage bis zur Verkündung braucht, was das Verfahren im Bundesrat einschließt, durchaus beachtlich. Aber auch in Bayern benötigte ein Gesetz in der 14. Wahlperiode (1998-2003) von der Einbringung bis zur Verkündung rund 173 Tage.¹³⁰ Am längsten dauerte in Brandenburg im Parlament die Verabschiedung der Verfassung (251 Tage),¹³¹ die Neuordnung des Polizeiwesens in der 2. Wahlperiode (209 Tage), das Verfahren zur Kommunalverfassung (178 Tage) sowie die Verabschiedung des Schulgesetzes (170). Am schnellsten ging es bei der – bereits vorbereiteten – Landessatzung (10 Tage), beim Gesetz zur Verabschiedung einer Verfassung (28 Tage) sowie beim Vorschaltgesetz zum Polizeigesetz und beim Polizeiorrganisationsgesetz (43 Tage). Ein belastbares Muster lässt sich aus diesen Fällen nicht erkennen, jedenfalls lässt sich nicht sagen, dass Schlüsselentscheidungen in der Regel besonders lange dauern. Aber ohnehin ist ihre Zahl zu gering, um daraus verallgemeinerungsfähige Schlussfolgerungen ziehen zu können.
- Änderungsanträge von Oppositionsfraktionen kommen zwar vor, sie werden aber wie der Gesetzentwurf insgesamt behandelt. Geht die Initiative von der Landesregierung aus (wie gesagt, die Koalitionsfraktionen brachten kein Gesetz ein außer den Verfassungsentwurf), kann es durchaus zu oppositionellen Änderungsanträgen kommen, deren Anzahl von zwei Konstellationen abhing: einerseits von der Anzahl der Oppositionsfraktionen (in der Regel stellen Oppositionsfraktionen nicht zusammen Änderungsanträge) und andererseits von der Thematik. Doch unbeschadet von diesen Details werden Änderungsanträge ganz im Sinne der Funktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems von den Mehrheitsfraktionen niedergestimmt.
- Eine Konsensorientierung hat sich auf wenige Schlüsselentscheidungen beschränkt und auch dort vor allem auf diejenigen, die zu Beginn der Wahlperiode verabschiedet wurden. Wie bereits ausgeführt, hat sich ein eigenständiger Brandenburger Weg nicht etabliert. Im Gegenteil die Behandlung der Schlüsselentscheidungen im Landtag zeigt vielmehr, dass auch bei wichtigen Gegenständen sich sukzessive die Funktionsmechanismen des parlamentarischen Regierungssystems durchsetzten. Zudem weist Brandenburg etwa im Vergleich mit dem Bundestag keinen höheren Anteil an

130 Reutter 2007: 315.

131 Hinzu kommt bei der Verfassung noch die Zeit bis zum Referendum; in Kraft getreten ist die Verfassung schließlich zum 20. August 1992.

einstimmig verabschiedeten Gesetzen auf. Reform- und Anpassungsgesetze unterlagen den gleichen mehrheitsdemokratischen Erfordernissen.

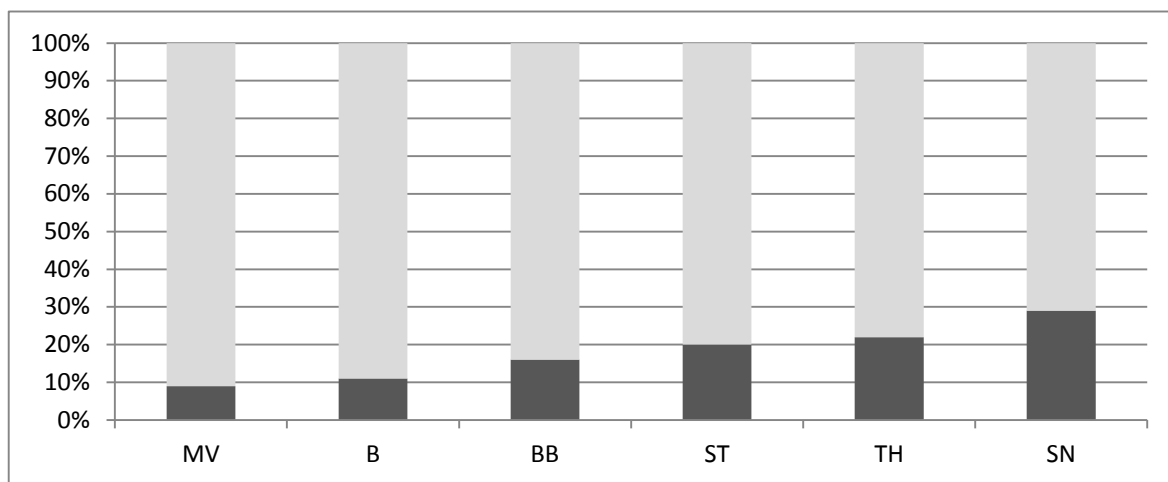
- Inhaltlich haben die Schlüsselentscheidungen Politikfelder vielfach erst konstituiert und dies durchaus nachhaltig. Mit den Schlüsselentscheidungen wurden die rechtsstaatlichen Grundlagen gelegt und die Behörden geschaffen für staatliches oder kommunales Handeln. Insoweit leisteten die Entscheidungen einen wichtigen Beitrag für die demokratische Entwicklung des Landes. Allerdings blieb kein Gesetz von Änderungen verschont. Alle Schlüsselentscheidungen wurden schon mehrfach, teilweise weitreichend geändert, revidiert und an die Zeitläufte angepasst. Dies spricht jedoch nicht gegen die demokratische Qualität dieser Entscheidungen. Im Gegenteil, Demokratie zeichnet sich auch dadurch aus, dass sie Fehler korrigieren und gesellschaftlichen Wandel verarbeiten kann.

4 SCHLÜSSELENTSCHEIDUNGEN NACH POLITIKFELDERN

4.1 Überprüfung auf Zusammenarbeit mit dem MfS (Lorenz)

In den ersten Landtagen der neuen Länder wirkten zu einem großen Anteil Abgeordnete, die in der DDR wichtige Funktionen in Politik und Verwaltung ausgeübt hatten. Der Anteil der Abgeordneten mit einer Funktionärsvergangenheit schwankte zwischen neun Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und 29 Prozent in Sachsen (Schaubild 7).¹³² Brandenburg lag im unteren Mittelfeld. Länderübergreifend waren in Ostdeutschland etwa 45 Prozent der Abgeordneten lange vor 1989 in der DDR Parteimitglieder gewesen. Nur 30 Prozent der Abgeordneten hatten sich erst im Zuge und nach der friedlichen Revolution einer Partei angeschlossen. Besonders bei der SPD waren viele Politikneulinge.¹³³ Minderheiten waren neue Kräfte hingegen in den Parteien PDS, CDU und FDP. Beispielsweise waren über 73 Prozent der CDU-Abgeordneten im ersten Sächsischen Landtag vor 1989 Altmitglieder.¹³⁴ Innerparteiliche Reformprozesse waren noch ausgeblieben oder beschränkten sich auf den Austausch der obersten Führungsspitze.¹³⁵

Schaubild 7: Anteil von Abgeordneten in den ersten Landtagen, die in der DDR systemtragende Funktionen bekleideten (in Prozent)



Quelldaten: Edinger 2004: 76.

¹³² Derlien 1997: 369ff.; Müller-Enbergs 1993: 252.

¹³³ Derlien 1997: 369ff.; Müller-Enbergs 1993: 252.

¹³⁴ Datenquelle: Handbuch des Sächsischen Landtages.

¹³⁵ Zu den alten Kräften zählten beispielsweise die Ministerpräsidenten von Thüringen und Sachsen-Anhalt, Josef Duchač und Gerd Gies, der sächsische CDU-Landeschef Klaus Reichenbach und der Dresdner Innenminister Rudolf Krause, ehemals Mitglied im Zentralrat der Freien Deutschen Jugend.

Wo der Anteil alter Kräfte hoch lag, verursachte dies nach 1990 erhebliche innerparteiliche Auseinandersetzungen zwischen alten und neuen Kräften.

Weit mehr Aufmerksamkeit als diese Konstellation wurde dem Thema MfS gewidmet, auch in der Öffentlichkeit. Alle Landesparlamente fassten Ende 1990 bis Herbst 1991 Beschlüsse zur Überprüfung der Abgeordneten auf eine Tätigkeit als informeller Mitarbeiter für das MfS. Eine solche informelle, konspirative Mitarbeit unterschied sich in ihrem Charakter von anderen, in vielen beruflichen und politischen Positionen unvermeidlichen Kontakten mit dem Ministerium für Staatssicherheit. Diese Überprüfungen erfolgten – im Kontrast zum öffentlichen Interesse – durchweg nichtöffentlich.¹³⁶

Auf Basis des heutigen Erkenntnisstandes kann als gesichert gelten, dass in den ersten Parlamenten der neuen Länder der Anteil von Abgeordneten mit MfS-Kontakten über dem Anteil von etwa 1 Prozent der gesamten ostdeutschen Bevölkerung lag, die als IMs tätig waren.¹³⁷ Aufgrund des frühen Prüfungszeitpunktes, an dem erst ein kleiner Anteil an Unterlagen des MfS von der 1991 eingerichteten Prüfungsbehörde¹³⁸ ausgewertet und zugänglich war, sowie der Überlastung der „Gauck-Behörde“ und der Schwierigkeit der Bewertung von Kontakten zur Staatssicherheit wurden manche Fälle einer konspirativen Zusammenarbeit nicht erkannt. Die erneute Recherche von Rüdiger/Catenhusen zu den Abgeordneten des ersten brandenburgischen Landtages bei der BStU in den „Zentralen Karteien“ des MfS erbrachte 19 Hinweise auf eine Zusammenarbeit mit dem MfS und damit fünf Fälle mehr als die Überprüfung der Abgeordneten während der 1. Wahlperiode 1990-1994.¹³⁹ Auch in anderen Ländern lagen bestimmte Informationen erst später vor. So trat die Belastung von Herbert Goliash, 1990 bis 1994 Fraktionsvorsitzender der CDU im Sächsischen Landtag, erst in der zweiten Legislaturperiode zutage.

Die ungesicherten Informationen und der verschwiegene Umgang mit dem Thema beförderten auch Gerüchte über eine IM-Tätigkeit, die sich nicht immer zweifelsfrei prüfen ließen. Im Zusammenhang mit solchen Vorwürfen trat beispielsweise 1991 der brandenburgische CDU-Landesvorsitzende Lothar de Maizière zurück, ebenso wie 1990 bereits sein Vorgänger Herbert Schirmer.¹⁴⁰ In Sachsen-Anhalt trat Ministerpräsident

136 In Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wurden Abschluss- oder Zwischenberichte – teilweise anonymisiert – veröffentlicht, in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern nicht (Rüdiger/Catenhusen 2011: 126).

137 Rüdiger/Catenhusen 2011: 76.

138 Die Behörde des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR wurden mit dem DDR-Unterlagen-Gesetz 1991 eingerichtet. Leiter wurde der ehemalige Rostocker Pfarrer und Bürgerrechtler Joachim Gauck.

139 Rüdiger/Catenhusen 2011: 76.

140 Menschlich bewegt, in: Der Spiegel Nr. 52, 24. Dezember 1990, S. 20–23.

Gerd Gies 1991 zurück, weil ihm zur Last gelegt wurde, er habe Abgeordnete durch die Androhung öffentlicher IM-Vorwürfe zum Mandatsverzicht gedrängt, damit er und ihm nahe stehende Personen der CDU-Landesliste, die in den Wahlen nicht zum Zuge gekommen waren, nachrücken konnten.¹⁴¹

Während die komplizierten Umstände der Beweiserhebung für alle Länder gleichermaßen zutrafen, bestanden beachtliche länderspezifische Unterschiede im Ergebnis. Die höchsten Anteile an Ausgeschiedenen im Zusammenhang mit der Stasi-Überprüfung gab es in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen (Tabelle 16); in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Berlin verblieb jeweils ein geringer Anteil an Abgeordneten, denen der Mandatsverzicht empfohlen worden war.

Tabelle 16: Unterschiedliche Ergebnisse der Prüfung auf Zusammenarbeit mit dem MfS in den Verfassungsgebenden Parlamenten (absolut und in Prozent aller Abgeordneten)

	TH		MV		BB		B		SN		ST	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Abgeordnete mit Hinweisen auf MfS-Kontakte	3	3,4	7	10,6	12	13,7	13	5,4	25	15,6	36	34,0
Während Prüfung ausgeschieden	0	0	0	0	2	2,3	3	1,2	1	0,6	6	5,7
Empfehlung zum Mandatsverzicht	0	0	0	0	0	0	^{a)4}	1,7	15	8,8	4	3,8
Nach Prüfung ausgeschieden	0	0	^{b)7}	10,6	0	0	1	2,3	10	6,3	1	0,9
Trotz Positivbescheids verblieben ^{c)}	0	0	0	0	0	0	3	1,2	5	2,5	3	2,8

a) Im Schlussbericht wurde nur noch ein Mandatsverzicht empfohlen (Pries 2008: 175f.); b) Die Abgeordneten traten nach Eintreffen der Gauck-Bescheide, aber vor der offiziellen Entscheidung darüber zurück; c) Personen, die trotz einer Empfehlung zum Mandatsverzicht nicht zurücktraten

Quelle: Pries 2008; eigene Darstellung.

Diese länderspezifischen Unterschiede ergaben sich teils aus differierenden politischen Entscheidungen dazu, welches Gremium jeweils die Abgeordneten überprüfte und anhand welcher Bewertungsmaßstäbe. Was es heißt, politisch belastet zu sein und ab wann eine solche Belastung die Ausübung eines politischen Amtes diskreditierte, wurde teils extrem unterschiedlich interpretiert. Neben den variierenden Prüfverfahren und Bewertungsmaßstäben verursachten die unterschiedlichen Erfahrungshorizonte und politische Opportunitätserwägungen, die sich aus den individuellen Machtverhältnissen ergaben, einen variierenden Umgang mit vergangenen Kontakten zum MfS sowohl vonseiten der Prüforgane als auch der betroffenen Abgeordneten und ihrer Fraktionen.

141 Die kippen wie Dominosteine, in: Der Spiegel, 29/1991, 15.07.1991.

In Thüringen beschloss der Landtag zunächst – verfassungsrechtlich problematisch¹⁴² – einen zwingenden Mandatsverlust als Folge einer wissentlichen Zusammenarbeit mit dem MfS, doch lag der Anteil an Abgeordneten, die nach Sichtung der Gauck-Unterlagen einer Einzelfallprüfung unterzogen wurden, hier und in Mecklenburg-Vorpommern an niedrigsten. In den anderen Ländern reichten bereits Anhaltspunkte aus der ersten Gauck-Recherche aus, um in den Verdacht einer Stasi-Belastung zu fallen.¹⁴³ In Sachsen-Anhalt ergaben die eingeholten Prüfbescheide der Gauck-Behörde beispielsweise bei 34 Prozent der Abgeordneten Verdachtsmomente, in Sachsen bei 16 Prozent.

Der Anteil an Abgeordneten, denen die unterschiedlichen Prüfungsgremien später einen Mandatsverzicht empfahlen (Tabelle 16), lag jedoch niedriger. In Thüringen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern betrug er 0 Prozent. Gerade Personen, die bereits in der DDR politische Ämter bekleidet hatten, stellten sich nach Eingang der Prüfbescheide aktiv hinter Abgeordnete der eigenen Partei mit MfS-Kontakten und brachten zur legitimatorischen Absicherung weitere Bewertungskriterien ins Spiel.¹⁴⁴ Aber auch parteipolitische Gesichtspunkte spielten eine Rolle. In Brandenburg bremsen die aufkommenden IM-Vorwürfe gegenüber ihrem Ministerpräsidenten Manfred Stolpe die SPD aus, die üblicherweise besonders stark gegen ehemalige Systemträger auftrat. In Mecklenburg-Vorpommern mit seinem fragilen Kräfteverhältnis wurde eine besondere Milde von CDU und FDP gegenüber einem direkt gewählten Abgeordneten der PDS beobachtet, der später aus der Fraktion austrat und der Regierungskoalition häufig eine knappe Mehrheit bei Abstimmungen sicherte.¹⁴⁵ Und dass in Thüringen fünfzehn Monate nach der Regierungsbildung Ministerpräsident Duchač, der auch ein Abgeordnetenmandat innehatte, nach dem Vorwurf zurücktrat, er habe in der DDR mit dem MfS konspirativ zusammengearbeitet, lag wohl auch daran, dass er bereits aus anderen Gründen keinen ausreichenden Rückhalt mehr in seiner Fraktion genoss; andere CDU-Abgeordnete erhielten Rückendeckung.

Unter den Personen, die ungeachtet von Positivbescheiden aus der Gauck-Behörde entlastet wurden und keine Rücktrittsempfehlung erhielten, waren Abgeordnete unterschiedlicher Parteien. In Brandenburg der FDP-Fraktionsvorsitzende Rainer Siebert, der parlamentarische Geschäftsführer der FDP, Alfred Pracht, und Heinz Vietze, stellvertretender Fraktionsvorsitzender der PDS und Mitglied des Verfassungsausschus-

142 Linck in: ders./Jutzi/Hopfe 1994: Die Verfassung des Freistaates Thüringen, Art. 52, Randnr. 7.

143 Pries 2008: 194.

144 Pries 2008: 194, 196ff. mit Belegen.

145 Pries 2008: 191.

ses. In Mecklenburg-Vorpommern zählte der Vorsitzende des Rechtsausschusses, Norbert Buske (CDU), dazu.

In den meisten Ländern verzichteten Abgeordnete, denen ein Mandatsverzicht nahe gelegt wurde, stillschweigend auf ihr Mandat. In Berlin, Sachsen und Sachsen-Anhalt folgten jedoch auf Empfehlungen zum Mandatsverzicht nicht immer Rücktritte. Zu denjenigen, die nicht zurücktraten – teils begleitet von persönlichen Erklärungen – zählten in Sachsen der Fraktionsvorsitzende der Fraktion LL/PDS, Klaus Bartl, Mitglied des Verfassungs- und Rechtsausschusses des Landtages, sowie Axel Viehweger (FDP), der wegen des Vorwurfes einer IM-Tätigkeit für das MfS bereits von seinem Ministeramt in der Regierung de Maizière zurückgetreten, war, dennoch 1990 zum Spitzenkandidaten für die Landtagswahlen gekürt worden war. Die Fraktion schloss ihn 1991 aus.

Besonders in Brandenburg und in Sachsen überschatteten die Konflikte um MfS-Kontakte die Politik. Nachdem in Brandenburg der Konflikt um die Vorwürfe gegenüber Ministerpräsident Stolpe zunächst schwelte, kam es Anfang 1992 – kurz vor Ende der Verfassungsverhandlungen und dem Volksentscheid zur Verfassung – zur öffentlichkeitsträchtigen Einrichtung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses. Stolpe bestritt Kontakte zum MfS nie und begründete sie mit seiner Position in der Kirche; er sei aber nicht konspirativ tätig gewesen. Der Fall polarisierte, zumal sich die Bevölkerung sehr stark mit Stolpe solidarisierte. Die Unterschiede in der Bewertung der Kontakte zogen sich quer durch die Fraktionen und durch die Anhänger der verschiedenen Parteien hindurch. Kritiker problematisierten, dass ausgerechnet ein Politiker der PDS, Lothar Bisky – der Konvention einer zeitlichen Zuteilung der Ausschussvorsitze nach dem Mandatsanteil folgend –, zum Vorsitzenden des Untersuchungsausschuss gewählt wurde. „Ob gewollt oder ungewollt“, so Rüdiger/Catenhusen, „– am Ende setzten sich in der öffentlichen Debatte immer mehr Stimmen durch, die meinten, dass die Stasi-Akten dem wahren Leben in der DDR nicht gerecht würden.“¹⁴⁶

In Sachsen war der Streit um den Umgang mit den MfS-Kontakten eine zentrale Konfliktlinie. Anders als in Brandenburg verlief er jedoch zwischen den Fraktionen und nicht durch sie hindurch. CDU, FDP, SPD und FORUM auf der einen und die Linke Liste-PDS auf der anderen Seiten standen sich mit jeweils polarisierten Sichtweisen auf das Thema gegenüber, „was eine Übereinstimmung in Fragen der Bewertung von

146 Rüdiger/Catenhusen 2011: 79. Der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses von 1994, der von Abgeordneten der SPD, FDP und PDS getragen wurde, kam zu dem Ergebnis, dass eine ausdrückliche Verpflichtung Stolpes zur Zusammenarbeit mit der Staatssicherheit nicht nachzuweisen sei (LT-Drs. 1/3009).

Stasi-Vergangenheit von vornherein unwahrscheinlich“ machte.¹⁴⁷ Die CDU-Fraktion protestierte gemeinsam mit FDP, SPD und FORUM gegen den Verbleib von vier stasi-belasteten PDS-Abgeordneten, die von ihrer Fraktion Rückendeckung erhalten hatten. Sie verweigerten bis 1992 geschlossen der PDS jegliche Kooperation, boykottierten und störten ihre Redebeiträge – ohne dass die betreffenden Abgeordneten von ihren Mandaten zurücktraten.¹⁴⁸ In Berlin löste die Solidarisierung der PDS mit ihren verbliebenen Abgeordneten mit MfS-Kontakten ebenfalls Empörung und Boykottaufrufe aus, doch wurden diese Erwägungen durch verfassungsrechtliche Erwägungen der „neutralen“ westlichen Abgeordneten moderiert und fallen gelassen.¹⁴⁹

Die Problematik der politischen Belastung stand auf unterschiedliche Weise im Zusammenhang mit der vorzeitigen Auflösung der ersten brandenburgischen Landesregierung und mit Rücktritten zweier Ministerpräsidenten (Sachsen-Anhalt und Thüringen) sowie der Bestimmung ihrer Nachfolger. Noch während der ersten Legislaturperiode wurden nach Kurt Biedenkopf zwei weitere Westdeutsche Ministerpräsidenten in den neuen Ländern. Auch für die Besetzung von Ministerposten spielte der Umstand eine Rolle. In einigen staatsnahen Ressorts wurde es als schwierig angesehen, Personen zu finden, die gleichzeitig Expertise mitbrachten und nicht politisch belastet waren. Alle Justizminister (außer Heitmann in Sachsen) stammten aus den alten Bundesländern. Auch die Ressorts Wirtschaft und Finanzen wurden oft von Westdeutschen besetzt.¹⁵⁰ Zudem stammten alle 62 beamteten Staatssekretäre aus dem alten Bundesgebiet.¹⁵¹

Aufgrund des unterschiedlichen Umganges mit der Problematik lässt sich nicht objektiv bewerten, ob der Anteil verbliebener belasteter Personen in Brandenburg übermäßig hoch war. Es fällt insgesamt auf, dass die ersten Landesparlamente tendenziell eher Belastungsindizien sahen und Rücktrittsempfehlungen aussprachen, wenn die stärkste Partei einen größeren Mandatsvorsprung hatte, während in Ländern mit fragmentierteren Machtverhältnissen, wie in Brandenburg, eher weniger Rücktrittsempfehlungen ausgesprochen wurden (siehe Tabelle 16). Auch in anderen neuen Ländern wurde teils nachsichtig und dabei nicht immer transparent mit Verdachtsmomenten umgegangen.

147 Pries 2008: 167.

148 Pries 2008: 152ff.

149 Pries 2008: 181. Pries zitiert u.a. aus der Stellungnahme der Justizsenatorin Jutta Limbach zur Abgeordnetenüberprüfung: „Wir dürfen in dieser historischen Ausnahmesituation nicht die Prinzipien hintanstellen, die in der Vergangenheit das Leben unter der Ägide des Grundgesetzes lebenswert gemacht haben – trotz und gerade wegen der Gerechtigkeitssehnsucht der Opfer aus der ehemaligen DDR!“ (Berliner Abgeordnetenhaus, Plenarprotokoll 12/8: 572).

150 Derlien, Elitezirkulation, a.a.O., S. 67f.

151 Derlien 1997: 375.

Deutlicher wich Brandenburg von den anderen neuen Ländern dadurch ab, dass das Amt eines „Stasi-Beauftragten“ erst 2009 eingeführt wurde. Darüber hinaus wurde am Ende der Phase der Umstellung des Öffentlichen Dienstes und der Überprüfung seiner Mitarbeiter 1995 die bereits zuvor nur selektiv gehandhabte Überprüfung auch formal auf die Überprüfung von Kandidat/innen nur für bestimmte Funktionen und ab einem bestimmten Zeitpunkt eingeschränkt. Zugleich übernahm die Neuregelung die juristische Spruchpraxis von Einzelfallentscheidungen.¹⁵² Bei der Bewertung des Grades der Abweichung ist zu berücksichtigen, dass in anderen Ländern, die sich stärker von ehemaligen Systemträgern distanzieren und die „Regelanfrage“ einführen, die Rechtspraxis durchaus variierte. In Sachsen prüften die einzelnen Ministerien das Personal mit unterschiedlichen Instrumenten und Kriterien, das Innen- und das Kultusministerium beispielsweise nur über von einer Kommission beratene Angaben aus Fragebögen. Es wurden auch MfS-Mitarbeiter übernommen.¹⁵³ Dass Brandenburg seine Herangehensweise formalisierte, ist jedoch eine offenkundige Abweichung.

In Bezug auf die öffentliche Diskussion um den Umgang mit Stasi-Belastungen unterschied sich Brandenburg eher graduell von den anderen neuen Ländern. Überall herrschte bis Mitte der 1990er Jahre in der Öffentlichkeit eine starke „Tendenz zur Delegitimation und Abrechnung mit dem SED-System und seinem Geheimdienst. Der letzte DDR-Ministerpräsident de Maizière (CDU) hatte anlässlich seines Amtsantritts noch eine kritische Haltung gegenüber allen systemtragenden Kräften gefordert, einschließlich ehemaligen Funktionären der Blockparteien:

„Nicht die Staatssicherheit war die eigentliche Krankheit der DDR, sie war nur eine ihrer Auswüchse... der diktatorische Zentralismus... war es, der eine alles gesellschaftliche Leben vergiftende Atmosphäre des Drucks erzeugte. Zwang und Druck vernichteten Initiative, Verantwortungsbereitschaft, eigene Überzeugung und machten es zu einer menschlichen Leistung, dem eigenen Gewissen zu folgen. Deshalb genügt es heute nicht, ein Problem aufzugreifen, sondern wir müssen viel tiefer ansetzen. Wir müssen uns unsere seelischen Schäden bewußtmachen, die sich in Haß, Unduldsamkeit, in neuem, nun antisozialistischen Opportunismus, in Müdigkeit und Verzweiflung äußern. Wir müssen uns gegenseitig helfen, freie Menschen zu werden.“¹⁵⁴

152 Rüdiger/Catenhusen 2011: 14f.

153 Innenminister Heinz Eggert (CDU) nannte als Grundsatz: „Belastetheit kann nicht gegen Brauchbarkeit aufgewogen werden. Maßgeblich sei aber der Grad der Belastung.“ (Sächsischer Landtag, Drs. 1/95: 6608, wiedergegeben nach Raetsch 2008: 131) Die schnelle, über Verbeamtungen zu sichernde Einsatzfähigkeit etwa der Polizei sei so wichtig, dass man nicht jahrelang auf Gauck-Auskünfte warten können. Es wurden ehemalige hauptamtliche Mitarbeiter des MfS aus dem Personenschutz, dem Technischen und dem Versorgungsbereich oder mit untergeordneten Tätigkeiten in den mittleren Polizeivollzugsdienst oder als Angestellte oder Arbeiter in entsprechenden Aufgabenbereichen eingesetzt. Für einen Überblick zu Sachsen und der Arbeit des Untersuchungsausschusses zur „Personalüberprüfung durch die Staatsregierung“ siehe Raetsch 2008: 128ff.

154 de Maizière 1991: 171.

Die öffentlichen Debatten waren aber stark politisiert und die Beurteilung der DDR war eher „Gegenstand parteipolitischer Auseinandersetzungen“ als wissenschaftlicher Deutung.¹⁵⁵ „Häufig führen taktische Überlegungen Parteien und Politiker zu der Einnahme einer bestimmten Position in diesen Debatten der Vergangenheitspolitik.“¹⁵⁶ In allen neuen Ländern erfolgte erst später eine differenziertere, fachwissenschaftlich begleitete Auseinandersetzung mit der DDR, die die Komplexität der Problematik in Rechnung stellte. Allerdings erlangte sie weit weniger öffentliche Aufmerksamkeit.

4.2 Verfassungspolitik (Lorenz)

Im Gegensatz zu den anderen neuen Ländern brachten in Brandenburg alle im Parlament vertretenen Fraktionen SPD, CDU, PDS-LL, FDP, Bündnis 90 gemeinsam den Entwurf einer vorläufigen Landessatzung ein, der sich weitgehend auf den im September 1990 vorgelegten Verfassungsentwurf der Regierungsbevollmächtigten der DDR-Bezirke Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus stützte und daher zunächst keine Festlegungen zum Verfahren der Verfassungsgebung enthielt.¹⁵⁷ Der genannte Verfassungsentwurf stammte von einer „Arbeitsgruppe Landesverfassung“, die noch vor dem Ländereinführungsgesetz am 16. Mai 1990 der Öffentlichkeit ihren Vorschlag unterbreitete. Nach Durchsicht von rund fünfhundert Vorschlägen, Hinweisen und Veränderungswünschen und drei alternativen Verfassungsentwürfen war der Entwurf bis September 1990 überarbeitet worden.¹⁵⁸

Im Hauptausschuss wurde der Antrag einvernehmlich in verschiedener Hinsicht verändert.¹⁵⁹ Neben der Verbesserung der Rechte des Parlaments, der Opposition (z.B. Untersuchungsausschuss) und der Bürger (z.B. Volksbegehren, Petitionsausschuss), die von der CDU, der SPD und Bündnis 90 vorgeschlagen worden waren, betrafen die Änderungen insbesondere das verfassungspolitische Verfahren. Die Forderung der PDS-LL, Bündnis 90 und CDU, für die vorläufige Satzung die Annahme mit Zweidrittelmehrheit festzulegen, erhielt (zunächst) keine Mehrheit. Wohl aber wurden *Änderungen* der vorläufigen Satzung an die Zustimmung durch zwei Drittel der Abgeordneten gebunden. Auf Vorschlag von Bündnis 90 wurde festgeschrieben, dass der Landtag zur Erarbeitung der Verfassung einen zur Hälfte aus Nichtparlamentariern beste-

155 Faulenbach 2000.

156 Dethloff/Pickel/Pickel 2009.

157 Landtag Brandenburg, Drs. 1/6.

158 Beate Blechinger in Tagungstranskript.

159 Landtag Brandenburg, Drs. 1/9.

henden Verfassungsausschuss beruft.¹⁶⁰ Eine solche Zusammensetzung garantiere, dass bei großer Meinungsvielfalt sich „alle gesellschaftlichen Gruppen im Lande Brandenburg vertreten fühlen können“ und die Verfassung von einem breiten Konsens getragen werde, der sie zum „Rückgrat für die Demokratie“ mache.¹⁶¹ Der Vorschlag der CDU, einen Zeitraum von zwölf Monaten für die Beratungen vorzugeben, wurde noch unterschritten. Der Verfassungsausschuss sollte dem Landtag bereits bis zum 30. Juni 1991 einen Verfassungsentwurf zur Beschlussfassung vorlegen. Nach Verabschiedung durch den Landtag sollte, wie von der PDS-LL und Bündnis 90 gefordert, ein Volksentscheid folgen.

Obwohl gemäß der Forderung der CDU jegliche Staatsziel- und Grundrechtsregelung aus dem Entwurf herausgelassen wurde, war die gemeinsam entwickelte Landessatzung anders als in den anderen Ländern bewusst darauf angelegt, nicht nur übergangsweise das Funktionieren der politischen Organe zu sichern, sondern auch entscheidende Tendenzen für die Erarbeitung der Verfassung und die Verfassungsdiskussion aufzuzeigen und damit den Charakter einer vorläufigen Verfassung zu erfüllen. Dies betraf etwa die Verankerung direktdemokratischer Elemente und entsprach eben jenem Anliegen, die in den anderen Ländern von den Oppositionsparteien vertreten wurden.¹⁶²

Trotz Einigkeit im Großen wurde durchaus kontrovers diskutiert und verhandelt. Dies indizierten zwei weitere Anträge, die alle Fraktionen – wiederum gemeinsam – nur einen Tag später einreichten. Zum einen empfahlen sie nun doch „in Anbetracht der grundlegenden Bedeutung des vorliegenden Gesetzentwurfs und zur Dokumentation des parlamentarischen Grundkonsenses“ die Annahme der vorläufigen Landessatzung mit Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten.¹⁶³ Zum anderen sollte das Verfahren der Verfassungsgebung später in einem separaten Gesetz festgeschrieben werden, das ebenfalls der Zustimmung von zwei Dritteln der Abgeordneten bedurfte. Vorerst sollte die Landessatzung nur den vom Landtag berufenen Ausschuss und die Frist zur Vorlage des Verfassungsentwurfs enthalten.¹⁶⁴ Trotz Zustimmung zur Satzung monierte die CDU weiter, der Verfassungsausschuss sei zwar eine gute Idee, seine „zahlenmäßige

160 „Die von den Fraktionen vorgeschlagenen Personen können Sachverständige oder Vertreter von im Landtag nicht vertretenen gesellschaftlich relevanten Gruppen sein. Die restlichen fünf Mitglieder des Verfassungsausschusses sind auf übereinstimmenden Vorschlag der fünfzehn parlamentarischen Mitglieder des Verfassungsausschusses zu berufen“ (§ 42 [4]).

161 So Alwin Ziel (SPD), in der Plenardebatte (Plenarprotokoll 1/2 - 1. November 1990, S. 22).

162 Landtag Brandenburg, Drs. 1/9.

163 Landtag Brandenburg, Drs. 1/11.

164 Landtag Brandenburg, Drs. 1/14

Zusammensetzung und auch der inhaltliche Anspruch, der damit erhoben werden soll“, jedoch „sehr problematisch“. „Dieses Demokratieverständnis“ werde von der Fraktion „nicht unbedingt geteilt“. Der Berichterstatter des Hauptausschusses, Markus Vette (CDU), mahnte außerdem an, „spezifisch Brandenburger Gesetze“ zustande zu bringen und nicht kritiklos Kombinationen von Gesetzen oder Verfassungsregelungen anderer Bundesländer mit „Secondhand-Charakter“ zu erzeugen.¹⁶⁵

Den vorgesehenen Entwurf eines Gesetzes zur Erarbeitung einer Verfassung brachten die Regierungsfractionen SPD, FDP und Bündnis 90 ein. Dem Verfassungsausschuss sollten fünfzehn Abgeordnete nach Fraktionsstärke, je zwei pro Fraktion nominierte Nichtparlamentarier und fünf weitere, möglichst gemeinsam nominierte Nichtparlamentarier angehören. Die Brandenburger sollten umfassend in die Erarbeitung der Verfassung einbezogen werden. Binnen zwei Monaten, nachdem der Ausschuss dem Landtagspräsidenten den Verfassungsentwurf zur Veröffentlichung zugeleitet habe, sollten sie das Recht haben, Vorschläge und Hinweise an den Ausschuss zu richten. Er berate den Entwurf unter Berücksichtigung der Vorschläge und Hinweise und leite den ggf. revidierten Entwurf bis Juni 1991 dem Landtag zu. Dieser entscheide innerhalb von drei Monaten; eine Annahme bedürfe der Zustimmung von zwei Dritteln der Abgeordneten. Danach finde ein Volksentscheid statt.¹⁶⁶

Der Hauptausschuss modifizierte diese Vorgaben insgesamt einstimmig. Insbesondere änderte er die Nominierung der Nichtparlamentarier so, dass sie, wie von der CDU angemahnt, dem in der Landtagswahl geäußerten Wählerwillen entsprach. Die Einbeziehung von Nichtparlamentariern ging daher weniger weit als in Mecklenburg-Vorpommern, wo ebenfalls eine halbparlamentarische Kommission eingesetzt wurde. (Dort hatten SPD, PDS und Bürgerrechtler im Gegensatz zum Landtag die Mehrheit.) Außerdem verschob er die Fristen entgegen dem Wunsch der PDS-LL¹⁶⁷ nach hinten. Die SPD votierte für eine noch spätere Verabschiedung der Verfassung im Jahre 1992. Als Kompromiss musste nun nur mehr der Erstentwurf des Ausschusses der in der vorläufigen Landdessatzung genannten Frist entsprechen.

Vor allem mit der durch die komplizierte Kräftekonstellation begründeten frühen Selbstbindung des Regierungslagers durch die Vorgabe der qualifizierten Mehrheit im

165 Landtag Brandenburg, Plenarprotokoll 1/2 - 1. November 1990, S. 23f.

166 Landtag Brandenburg, Drs. 1/17.

167 Landtag Brandenburg, Drs. 1/37.

Landtag¹⁶⁸ und eines Referendums unterschied sich Brandenburg von den anderen neuen Ländern. Sie förderte die Herausbildung einer Konsensatmosphäre in der einstimmig eingesetzten 30-köpfigen Verfassungskommission, die ab Februar 1991 tagte. Absprachen unter den Fraktionen gewährleisteten, dass neben den Parlamentariern alle als relevant betrachteten gesellschaftlichen Gruppen stimmberechtigt im Ausschuss vertreten waren: Vertreter der evangelischen und katholischen Kirche, ein Vertreter der Behindertenverbände, zwei Vertreter der sorbischen Minderheit, Vertreter von Sozialverbänden, Gewerkschaften und Kommunalverbänden.¹⁶⁹ Erhöhte Zustimmungshürden für die Annahme des Entwurfes im Ausschuss wurden nicht festgelegt.¹⁷⁰ Wie in den anderen Ländern auch, tagte das Gremium überwiegend unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Am 13. März 1991 wurden zwei Unterausschüsse gebildet, von denen sich einer mit der Stellung der Grundrechte und Staatsziele, der andere mit der Frage des Staatsaufbaus und der Staatsorganisation in der Verfassung beschäftigen sollte. Den Vorsitz der Kommission und des Unterausschusses I übernahm der Alterspräsident des Landtages, Gustav Just (SPD). Bereits am 31. Mai 1991 verabschiedete der Verfassungsausschuss mit den Stimmen aller Parteien einen Verfassungsentwurf. Dieser wurde veröffentlicht, bundesweit beachtet und kontrovers diskutiert. Aus dem Land selbst gingen über 400 Einsendungen von Bürgern und Organisationen oder Institutionen mit Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen oder Zustimmung ein. Die Zusendungen wurden in den Kommissionssitzungen im Zusammenhang mit den jeweiligen Artikeln besprochen, inspirierten aber – wie in den anderen neuen Ländern – extrem selten zu Änderungen.¹⁷¹ Relevant für Formulierungen und Kompromisse waren die Überlegungen aus den Fraktionen und der Regierung, die eine Stellungnahme eingebracht hatte. In den Ausschüssen und im Plenum des Parlaments wurden besonders Änderungsanträge der CDU besprochen.¹⁷² Dennoch berief sich der Verfassungsausschuss gerade auf Wünsche der Gesellschaft – sowie auf die Zustimmung der Medien.¹⁷³

168 Dass den Regierungsparteien dies bewusst war, verdeutlicht die Aussage der FDP, dass die Mitglieder des Verfassungsausschusses sich bei der Erarbeitung bereits darüber im Klaren sein müssten, dass der Entwurf der Bestätigung durch eine Zweidrittelmehrheit bedürfe und es insofern niemandem nur darum gehen könne, parteipolitische Ansätze in die Verfassung einzuarbeiten. Landtag Brandenburg Plenarprotokoll 1/7 - 13. Dezember 1990, S. 255.

169 Beate Blechinger in Tagungstranskript.

170 Wolfgang Birthler in Tagungstranskript.

171 Interview mit Klaus Finkelnburg, 28.6.2010, Berlin.

172 Thienel 2003: 58ff.

173 Landtag Brandenburg, Plenarprotokoll 1/34: 2502.

Auf Vorschlag von Peter-Michael Diestel, Fraktionsvorsitzender der CDU, beschloss die Verfassungskommission, den Entwurf entgegen der ursprünglichen Planung erst bis zum 15. Dezember 1991 vorzulegen. Solche Verzögerungen gab es in allen neuen Ländern. Am 13. Dezember 1991 legten die Regierungsfractionen gemeinsam mit der PDS-LL den Gesetzentwurf der Verfassung vor, der in der Anlage noch 26 Minderheitenvoten auswies. Die meisten stammten von der CDU.¹⁷⁴ Damit endete die Tätigkeit der Verfassungskommission. Eine Woche später überwies der Landtag die Vorlage nach erster Lesung mit Korrekturen¹⁷⁵ an den gleichzeitig neu bestellten, nun ausschließlich aus 15 Abgeordneten bestehenden Verfassungsausschuss.¹⁷⁶ Dieser wurde regulär gemäß § 21 Abs. 1 Satz 2 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Landtages nach Fraktionsproporz einstimmig besetzt. Zusätzliche Bestimmungen wurden nicht getroffen.¹⁷⁷ Dieses Procedere entsprach der oben bereits beschriebenen generellen parteipolitischen Professionalisierung im Landtag, der immer mehr gemäß konventionellen Routinen funktionierte. Die parlamentarische Beratung des Entwurfes fand in drei Lesungen am 19. Dezember 1991, 25. März 1992 und 14. April 1992 statt.

Den Vorsitz des Ausschusses erhielt erneut Gustav Just. Als er jedoch am 11. März 1992 aufgrund politischer Belastung als Abgeordneter ausschied, wurde ähnlich wie in Sachsen-Anhalt dem Fraktionsvorsitzenden der größten Oppositionsfraction, Peter-Michael Diestel (CDU), der Vorsitz im Verfassungsausschuss übertragen. Diestel hatte sich in dieser verhandlungsmäßig schwierigen letzten Phase, in der seine Partei viele Verfassungsregularien ablehnte, als offensiver Verfechter von Kompromissen ausgewiesen. Dennoch war es nicht unumstritten, der zweitstärksten Fraktion nicht nur den Vorsitz in einem Unterausschuss, sondern des ganzen Verfassungsausschusses zu überlassen. Erst das Argument, so „die CDU noch irgendwie mit ins Boot zu kriegen“, überzeugte.¹⁷⁸ Für die Regierungsparteien hatten sich nämlich aus der frühen prozeduralen Selbstbindung Nachteile ergeben, als die CDU-Fraktion in dieser Phase den Verfassungsentwurf ablehnte.

Als Ausschussvorsitzender bemühte sich Diestel um Neutralität; Kritik am Entwurf trugen daher eher die parlamentarische Geschäftsführerin Beate Blechinger und „einfache“ Abgeordnete der CDU vor. Zuletzt bemühte sich auch der Ministerpräsident, ein Einlenken der CDU zu erreichen. Dafür wurden in der Ausschusssitzung am 9. April

174 Landtag Brandenburg, Drs. 1/877.

175 Landtag Brandenburg, Drs. 1/625.

176 Landtag Brandenburg, Drs. 1/599.

177 Landtag Brandenburg, Drs. 1/663.

178 Wolfgang Birthler in Tagungstranskript.

1992 viele zuvor abgelehnte Streichungs- und Änderungsanträge der CDU und anderer Fraktionen angenommen. Die Beschlussempfehlung und der Abschlussbericht des Ausschusses vom 9. April 1992 wiesen zahlreiche Änderungen gegenüber der in der zweiten Lesung angenommenen Fassung aus, die auf Anträge aus allen Fraktionen zurückgingen und einstimmig beschlossen wurden.¹⁷⁹ Auch danach wurden in der dritten Lesung noch Formulierungen verhandelt und geändert.¹⁸⁰ Dies machte die Abstimmungsgrundlage jeweils unübersichtlich. Mit 72 von 87 Stimmen wurde die Verfassung in namentlicher Abstimmung durch die Abgeordneten angenommen, die nötige Zweidrittelmehrheit wurde mit den Stimmen der PDS-LL und einigen CDU-Abgeordneten erreicht.

Wie in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern sollte die Verfassung zusätzlich einer Volksabstimmung unterzogen werden. Abweichend von den anderen Ländern wurde sie in Brandenburg allerdings nicht mit Wahlen zusammengelegt, sondern separat am 14. Juni 1992 durchgeführt. Dadurch waren der Bevölkerung der Hintergrund und die Inhalte der Verfassung präsenter und die Abstimmung erhielt einen besonderen Stellenwert. Jedoch gingen nur 47 Prozent der Berechtigten zu diesem Sondertermin. Im Nebeneffekt fand die Abstimmung zu einem Zeitpunkt statt, als die Arbeitslosigkeit noch etwas niedriger lag als in den Jahren danach, was die recht hohe Zustimmung zur Verfassung von 97 Prozent der Abstimmenden begründet haben mag.¹⁸¹

Die Verfassungskonflikte während der Beratungen entsprachen in hohem Maße dem, was in den anderen neuen Ländern zu beobachten war; nur die Kompromissbereitschaft war größer, weil sie wegen der Kräftekonstellation größer sein musste. Die Konflikte richteten sich ganz typisch vor allem auf die Grundrechte und Staatsziele und Bürgerbeteiligung.¹⁸² Den verfassungspolitischen Zielen der friedlichen Revolution gegenüber sahen sich besonders SPD und Bürgerrechtler verpflichtet.¹⁸³ Insbesondere die Formulierungen der Grundrechte waren dadurch geprägt. Nach der Veröffentlichung des ersten Entwurfes am 31. Mai 1991 boten diese den Anstoß für eine breite Debatte über die Konformität der Landesverfassung mit dem Grundgesetz.

Kritisiert wurde u.a., dass Grundrechte vorgesehen wurden, die auf Bundesebene bereits durch das Grundgesetz umfassend geregelt sind und somit nur einen Placebo-

179 Landtag Brandenburg, Drs. 1/925.

180 Beate Blechinger in Tagungstranskript.

181 So die Vermutung von Wolfgang Birtler in Tagungstranskript.

182 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 112f., 114f.

183 Ebd., S. 114f.

Effekt erfüllen,¹⁸⁴ Grundrechte, die auf Landesebene in Ermangelung entsprechender Kompetenzen ohnehin nicht durchgesetzt werden könnten, was eine „Form von Unehrlichkeit gegenüber den Menschen“ darstelle.¹⁸⁵ Von anderer Seite wurden den Grundrechten innovatives Potenzial auch im Hinblick auf die verfassungspolitischen Entwicklungen des Grundgesetzes zugestanden. Während die SPD den Verfassungsentwurf immer wieder als „modernste deutsche Verfassung“ bezeichnete¹⁸⁶, sahen konservative Politiker und Verfassungsrechtler einen Angriff auf das Grundgesetz. Die Intensität, mit der die Debatte auch auf bundespolitischer Ebene geführt wurde, ist nur vor dem Hintergrund zu verstehen, dass gleichzeitig die Diskussion um eine Reform des Grundgesetzes im Zuge der Vereinigung stattfand, wo diese Reformansätze allerdings keine Mehrheit fanden.¹⁸⁷ Es ging somit bald nicht mehr nur um die brandenburgische Verfassung, sondern auch um die gesamtdeutsche Verfassungspolitik. Dabei schürten manche Aussagen Ängste, die im Hinblick auf die begrenzte Geltungsweite des Landesverfassungsrechts überzogen waren. So äußerte Rainer Barzel (CDU) die Befürchtung, die brandenburgische Verfassung markiere den Weg in eine „andere Republik“.¹⁸⁸

Den Kritikern ging es in erster Linie darum, mögliche verfassungspolitische Auswirkungen des brandenburgischen Entwurfs auf das Grundgesetz einzudämmen.¹⁸⁹ Angesichts der breiten Öffentlichkeit, die dieser Problematik zu teil wurde, nahm sich der Verfassungsausschuss dieser nach Ablauf der Frist für Stellungnahmen der Bürger ab Mitte September 1991 an. Neben der Modifizierung einiger Grundrechte wurde der Konflikt schließlich gelöst, indem auf Vorschlag der CDU in Art. 5 Abs. 2 der Verfassung der Satz eingefügt wurde, „Die Bestimmungen des Grundgesetzes gehen denen der Landesverfassung vor“.¹⁹⁰ Damit sollte die Subsidiarität des Bundesrechts zusätzliche Geltung bekommen, gleichzeitig aber liefen damit einige Bestimmungen der brandenburgischen Verfassung Gefahr, ins Leere zu laufen und somit nur symbolischen Charakter zu bekommen.

Der Konflikt verschärfte sich im Sommer 1991. Die CDU hatte den Verfassungsentwurf am 31. Mai 1991 noch mitgetragen, entzog aber schon vor Veröffentlichung des über-

184 Starck 1997: 395.

185 Mangoldt 1997: 23f.

186 So Gustav Just in: Land ohne Geheimdienst, in: Der Spiegel 34/1991; Differenzen quer durch Fraktionen, in Märkische Allgemeine, 25.05.1991; Moderne Verfassung, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 25.04.1992.

187 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 112.

188 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 128f; Modernster deutscher Verfassungsentwurf in der Krise, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 05.10.1991.

189 Ebd., S. 129.

190 Ebd., S. 131.

arbeiteten Entwurfs im Dezember 1991 ihre Zustimmung. Hauptgründe waren die Grundrechte bzw. mangelnde Differenzierung zwischen Staatszielen und sozialen Rechten auf der einen sowie die plebiszitären Elemente auf der anderen Seite.¹⁹¹ Während die Koalitionsfraktionen sowie die Linke Liste-PDS für eine Einbringung des überarbeiteten Entwurfes in den Landtag plädierten, verweigerte die CDU deshalb ihre Zustimmung.¹⁹² Der CDU-Fraktionsvorsitzende Peter-Michael Diestel verlautete, der Entwurf stehe im eklatanten Widerspruch zum Grundgesetz,¹⁹³ signalisierte aber trotzdem Bereitschaft zu Kompromissen.

Die Spaltung der CDU in der Verfassungsfrage erfolgte nach der ersten Lesung des Entwurfes, da mit dem neuen, aus dem alten Bundesgebiet stammenden Ulf Fink ein Verfechter der ablehnenden Haltung gegenüber dem Entwurf die Position des CDU-Landesvorsitzenden einnahm.¹⁹⁴ So hatte er schon am 15. Januar 1992 verkündet, die Verfassung solle nicht zum „Experimentierfeld für Leute werden, die sich auf Bundesebene nicht durchsetzen konnten“.¹⁹⁵ Seiner Position sowie der seiner Anhänger wird von der SPD ein maßgeblicher Einfluss westdeutscher Juristen und Politiker, insbesondere Rupert Scholz und Rainer Barzel zugeschrieben.¹⁹⁶ Während sich unter dem Fraktionsvorsitzenden Diestel ein Kompromissflügel und damit eine grundsätzlich befürwortende Linie gegenüber der Verfassung herausbildete, formierte sich unter dem Landesvorsitzenden Fink ein Ablehnungsflügel. Der Konflikt wurde daher nicht nur als Dissens zwischen verschiedenen parteipolitischen Flügeln und Vorstellungen wahrgenommen, sondern zugleich als ein Ost-West-Konflikt.¹⁹⁷ Die häufig reibungslose Mitwirkung von westdeutschen Sachverständigen in der Verfassungspolitik aller neuen Länder ist allerdings ein Beleg dafür, dass dies nicht generell galt und es hier zu Fehlinterpretationen kam. Richtig ist, dass in Brandenburg in dieser Situation der Eliten-transfer eine praktische, parteipolitische Konsequenz hatte und dass v.a. Personen, die exekutive Leitungserfahrungen aufwiesen, so wie Ulf Fink, in allen neuen Ländern eher eng am Grundgesetz ausgerichtete, weniger innovative Landesverfassungen wünschten. Es waren aber oft die Abgeordneten selbst, die dieser Linie folgten.¹⁹⁸ Dies traf in Brandenburg etwas weniger zu.

191 Beate Blechinger in Tagungsmanuskript.

192 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 131f.

193 Verfassungsentwurf wird zum Zankapfel im Landtag, 14.12.1991, Potsdamer Neueste Nachrichten.

194 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 133.

195 Zitiert in Rux 1992: 293.

196 Wolfgang Birthler in Tagungsmanuskript.

197 So auch Blechinger 2008, Tagungsmanuskript.

198 Häberle 1992: 335f.; Häberle 1994: 91.

Verstärkt wurde der innerparteiliche Konflikt zusätzlich, als Mitte März 1992 Diestel das Amt des zurückgetretenen Ausschussvorsitzenden Just einnahm und mit dieser Position zu parteipolitischer Neutralität verpflichtet wurde. Die Koalition hatte sich intern auf einen Kompromiss mit der CDU geeinigt, und dies war der bereits erwähnte Versuch, die CDU weiterhin am Verhandlungstisch zu behalten.¹⁹⁹ In der 2. Lesung am 25. März 1992 wurde die CDU dazu aufgerufen, sich nicht zum Anhängsel des Parteivorstandes degradieren zu lassen. Es wurde wieder für eine Konsenslösung zwischen den Parteien plädiert, auch wenn klar war, dass dadurch weitere Modifizierungen unumgänglich waren. Die grundsätzliche Frage für die Zukunft der Landesverfassung war, ob diese ohne CDU, dafür aber mit Stimmen der PDS-LL durchgesetzt werden sollte oder ob eine Verabschiedung mit CDU, dafür aber mit Abstrichen und Zugeständnissen, stattfinden sollte.²⁰⁰ Fink forderte eine Revidierung des Zeitplanes, da dieser den Prozess unter Druck setze und ein Referendum am 14. Juni 1992 nicht möglich mache. Diestel stimmte zwar dem Aspekt des Zeitdrucks zu, verwies aber auf die Schwierigkeit bei der Veränderung des Landtag-Beschlusses.²⁰¹

Am 9. April 1992 fand die letzte Verhandlungsrunde im Ausschuss statt, bei der im Zeichen des Kompromisses auch zahlreiche CDU-Vorschläge Eingang fanden. Schließlich einigten sich alle Parteien darauf, trotz der verbliebenen strittigen Punkte dem Landtag den Entwurf zur Annahme zu empfehlen.²⁰² Die Zustimmung Diestels wurde in der CDU allerdings nicht gutgeheißen.²⁰³ Ein letzter Versuch Finks, den Entwurf doch noch zu Fall zu bringen, stellte die einen Tag vor der abschließenden Lesung einberufene Sondersitzung von CDU-Landesvorstand, Landtagsfraktion und Kreisfunktionären dar. Dabei rief Fink zur Ablehnung der Verfassung auf.²⁰⁴ Bei der namentlichen Abstimmung am 14. April 1992 folgte allerdings nur ein Teil der CDU diesem Aufruf. Zehn Abgeordnete sprachen sich für die Annahme der Verfassung, elf dagegen aus, vier enthielten sich.²⁰⁵ So entstand die in den neuen Bundesländern einzigartige Situation, dass die Linke Liste/PDS der Verfassung zustimmte, ein Teil der CDU diese aber nicht mittrug. Diese Abweichung war jedoch eher graduell.

199 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 134; CDU übernimmt Vorsitz, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 13.03.1992; Diestel leitet jetzt Verfassungsausschuß, in: Märkische Allgemeine, 14.03.1992.

200 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 133f.

201 „CDU stellt Eckwerte vor“, in: Märkische Allgemeine, 23.03.1992.

202 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 135; „Einstimmiges Ja zum Verfassungsentwurf“, in: Märkische Allgemeine, 10.04.1992.

203 CDU-Basis „empört“ über die Diestel-Zustimmung, in: Märkische Allgemeine, 11.04.1992.

204 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 136.

205 Landtag Brandenburg, Plenarprotokoll vom 14. April 1992.

Was ihre Inhalte betrifft, so gleicht die Verfassung Brandenburgs den Verfassungen der anderen vier neuen Bundesländer darin, dass sie eine Vollverfassung ist, d.h. sie enthält außer den Abschnitten zu den Grundlagen des Staates sowie den Prinzipien der Staatsorganisation einen umfassenden Grundrechtsteil. Dem Text geht eine kurze Präambel voraus, die wie in den anderen ostdeutschen Landesverfassungen von den Erfahrungen der friedlichen Revolution geprägt ist und sich auf diese sowie die eigene Verfassungsgeschichte bezieht. Einen Gottesbezug enthält sie nicht, ebenso wie die Verfassungen von Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern.²⁰⁶

Dem ersten Abschnitt über die Grundlagen folgen Grundrechte und Staatsziele, woran schließlich der dritte Abschnitt zur Staatsorganisation anknüpft. Alle neuen Verfassungen betonen in den Grundlagenregelungen, ein Gliedstaat der Bundesrepublik zu sein und bekräftigen Art. 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes, wonach die Länder republikanische, demokratische und soziale Rechtsstaaten sind, zudem haben sie zusätzlich die Verpflichtung gegenüber den natürlichen Grundlagen mitaufgenommen. Eine ökologische Ausrichtung als Staatsprinzip, das es auf Bundesebene noch nicht gab, hatte die Volkskammer mit dem Verfassungsgrundsätze Gesetz vom 17. Juni 1990 etabliert und mit dem Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990 als Vorgabe für die Länder formuliert. Das Demokratieprinzip wird durch Hervorstreichung der Volkssouveränität und der Wahlrechtsgrundsätze besonders betont. Die brandenburgische Verfassung geht mit einer zusätzlichen Komponente sogar darüber hinaus, indem sie die Möglichkeit des Wahlrechts für „andere Einwohner“ offenlässt, soweit es das Grundgesetz zulässt (Art. 22 Abs. 1 Satz 2), und ihnen eine Beteiligung an Volksinitiativen bereits zugesteht.²⁰⁷ Die geplante Gewährleistung des sog. „Ausländerwahlrechts“ war eine der zentralen Konflikte in der Debatte um die Konformität mit dem Grundgesetz gewesen.²⁰⁸ Darüber hinaus ist eine Besonderheit der brandenburgischen Staatsvolksdefinition, dass laut Art. 3 Abs. 3 nichtdeutsche Staatsbürger mit Wohnsitz in Brandenburg den deutschen Staatsbürgern im Sinne des Grundgesetzes gleichgestellt sind. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal ist, dass Brandenburg als einzige der neuen Verfassungen die Staatsform sowie die Menschenwürde nicht in Ewigkeitsklauseln schützt.²⁰⁹

Der den Grundlagen folgende Grundrechtsteil trägt den Titel „Grundrechte und Staatsziele“, woraus erkennbar wird, dass die brandenburgische Verfassung – ebenso wie die thüringische – die Grundrechte nicht von den Staatszielen trennt und zudem einige

206 Häberle 1995: 394.

207 Ebd.; Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 117f.

208 Verfassungsentwurf geht ins Parlament, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 11.12.1991

209 Starck 1997: 366.

soziale Rechte als Staatsziele formuliert.²¹⁰ Dies wurde wiederholt auch aus der Rechtswissenschaft kritisiert. Der brandenburgische Grundrechtskatalog bleibe, so der Einwand, hinter dem modernen Grundrechtsverständnis zurück und stelle den größten Mangel der Verfassung dar.²¹¹ Einige Rechte seien vor allem wegen der finanziellen Lage Brandenburgs nicht realisierbar und stellten deshalb nur unhaltbare Versprechen dar.²¹² Daher wurde dem brandenburgischen Verfassungsgericht von Anfang an eine entscheidende Rolle bei der Interpretation von Grundrechten als nicht einklagbares Staatsziel bzw. einklagbares Grundrecht eingeräumt.²¹³ Tatsächlich hat das Gremium u.a. die umstrittenen Rechte auf soziale Sicherung, Wohnung und Arbeit „nur“ als Staatsziele konkretisiert.²¹⁴

Der Bereich der Grundrechte ist die Materie, in der die neuen Verfassungen die wohl gravierendsten Neuerungen aufweisen. So werden in den Verfassungen der Schutz der personenbezogenen Daten und ein Auskunftsrecht erteilt, welches Recht sich auch auf Umweltdaten und die öffentliche Verwaltung erstreckt. Körperliche Unversehrtheit und die Würde des Menschen werden besonders betont. In Brandenburg erstreckt sich der Würdeschutz sogar auf das Sterben (Art. 8 Abs. 1) und das ungeborene Leben (Art. 8 Abs. 2).²¹⁵ Der letztgenannten Garantie ging ein langer Streit zwischen denen voraus, die für einen Schwangerschaftsabbruch in den ersten drei Monaten Straffreiheit forderten, und denen, die dies strikt ablehnten (CDU).²¹⁶ Ehe und Familie genießen in allen Verfassungen einen besonderen Schutz, in Brandenburg wurde dieser Schutz auch für auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften anerkannt (Art. 26 Abs. 2); ein weiterer Punkt, der in den Reihen der CDU umstritten gewesen war.²¹⁷ Brandenburg hat zudem zusammen mit Thüringen eine ausdrückliche Garantie der politischen Mitgestaltung (Art. 21 Abs. 1) kodifiziert, die durch das Recht auf Wahlen, Volksabstimmung, Versammlungsfreiheit und Petitionsrecht konkretisiert wird. Als einziges neues Bundesland hat Brandenburg ein allgemeines Akteneinsichtsrecht eingeführt, wonach nach Maßgabe des Gesetzes und sofern keine öffentlichen oder privaten Interessen dem entgegenstehen, jeder Bürger in alle Akten des Landes und der Kom-

210 Ebd.

211 Starck 1997: 388.

212 Starck 1992: 26; Rux 1992: 299.

213 Mangoldt 1997: 44.

214 Finkelnburg 2004: 4.

215 Starck 1997: 390.

216 Grundrechte bleiben weiterhin umstritten, in: Märkische Allgemeine, 20.12.1991; Blechinger 2008, Tagungstranskript.

217 Beate Blechinger in Tagungstranskript.

munen Einsicht hat (Art. 21 Abs.4).²¹⁸ Wie die sächsische (Art. 6) gewährleistet die brandenburgische Verfassung (Art. 25) Minderheitenschutz für eine ethnische Gruppe, die Sorben.²¹⁹

Im Gegensatz zum Grundgesetz sind die Grundpflichten, wie beispielsweise zum Schutz der Umwelt, in den neuen Verfassungen sehr ausgeprägt, aber Brandenburg ist besonders reich an diesen. So schuldet jeder jedem die Anerkennung seiner Würde, Missbrauch wirtschaftlicher Macht ist verboten, es besteht die Pflicht zur Nothilfe in Katastrophen sowie die Pflicht der Mitbestimmung in Betrieben bei privaten Unternehmen.²²⁰ Zudem taucht der Aspekt des Umweltschutzes nicht nur in dem ausführlichen Art. 39 zum „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“ auf, sondern findet sich auch in weiteren Regelungen wieder, weshalb von einem „grünen Faden“ der brandenburgischen Verfassung gesprochen wird.²²¹

In Bezug auf das eher distanzierte Verhältnis zur Kirche, das für die Verfassung beobachtet wurde,²²² unterschritt die brandenburgische Verfassung deutlich die Berliner Verfassung, die noch weit distanzierter war, und ähnelte den Verfassungen von Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen. Es gab eine breite Debatte über die Verankerung des Religionsunterrichtes als ordentliches Schulfach in der Verfassung – ein Punkt, der im Prozess der Verfassungsgebung und beim erst 1996 verabschiedeten Schulgesetz²²³ umstritten war. Auffallend ist, dass im Osten Deutschlands nur Brandenburg und Berlin die Art. 136-141 der Weimarer Verfassung zu Religion und Kirche nicht explizit in die Landesverfassung inkorporierten.²²⁴

Die Regelungen zu den Staatsorganen ähneln sich in den neuen Verfassungen stark. Tendenziell lässt sich aber in der brandenburgischen Verfassung ein noch stärkerer Schutz von politischen Minderheiten erkennen. Der Landtag als gewählte Volksvertretung kommt an erster Stelle, allerdings hat Brandenburgs Verfassung als einzige keine explizite Funktionsbeschreibung des Parlaments, dessen Legislaturperiode fünf Jahre beträgt.²²⁵ Brandenburgs und Sachsens Landtag verfügen über ein Präsidium, dessen Rechte und Pflichten in Brandenburg in der Geschäftsordnung kodifiziert sind. Zusam-

218 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 118; Wommelsdorff o.A.: 17.

219 Häberle 1995: 397.

220 Starck 1997: 394f.

221 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 119; Wommelsdorff o. A.: 14

222 Mangoldt 1997: 83f.

223 Das Vorschaltgesetz behielt entsprechende Regelungen dem Landesschulgesetz vor. GVBl Brandenburg 1991 Nr. 10, S. 116-142; GVBl Brandenburg Teil I 1996 Nr. 9, S. 102-158.

224 Starck 1997: 392.

225 Ebd., S. 366.

men mit Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ist auch in Brandenburg eine Abwahl des Landtagspräsidenten mit Zweidrittelmehrheit möglich.²²⁶ Auch Fraktionen und die Opposition werden in den neuen Verfassungen erwähnt. In Brandenburg (Art. 55 Abs. 2), Sachsen (Art. 40) und Thüringen (Art. 59) ist letztere sogar – in Orientierung an der Verfassung Schleswig-Holsteins – „ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie“.²²⁷ Die Landtage bestehen aus Abgeordneten mit freiem Mandat, wobei Brandenburg diesen Aspekt zusätzlich betont, indem ein Fraktionszwang ausdrücklich verboten ist (Art. 67 Abs. 2).²²⁸ Dem Prinzip der Gleichheit und dem Minderheitenschutz trägt Brandenburg auch in den Ausschüssen Rechnung, indem fraktionslosen Abgeordneten das Recht zugestanden wird, in diesen mit Stimmrecht mitzuarbeiten (Art. 70 Abs. 2). Darüber hinaus werden Kontrollrechte der parlamentarischen Minderheiten dadurch gestärkt, dass ein Fünftel der Abgeordneten einen Untersuchungsausschuss beantragen kann (Art. 72).²²⁹

Brandenburg geht über das Instrument der Selbstauflösung des Landtages mit Zweidrittelmehrheit hinaus, indem sogar eine zusätzliche Option der Landtagsauflösung auf Volksinitiative durch Volksentscheid angeboten wird.²³⁰ Des Weiteren zeichnet sich das Land durch ein wichtiges parlamentarisches Kontrollrecht gegenüber der Regierung aus: laut Art. 56 Abs. 3 und 4 hat jeder Abgeordnete das Recht, Einsicht in Akten und Unterlagen anzufordern sowie Auskünfte aus Dateien einzuholen. Die Regierung darf nur dann ablehnen, wenn ein überwiegendes persönliches oder öffentliches Interesse an der Geheimhaltung vorliegt. In dem Fall besteht die Begründungspflicht.²³¹ Dieser Kontrollaspekt wird darüber hinaus dadurch gestärkt, dass laut Art. 94 eine Unterrichtungspflicht der Regierung gegenüber der Legislative besteht. Diese Auskunftspflicht spiegelt allerdings ein generell verändertes Verhältnis zwischen Parlament und Regierung wider, wie es sich nach der Verfassungsrevision in Schleswig-Holstein 1990 verbreitete, und ist auch in den anderen neuen Verfassungen zu finden.²³²

Im Bereich der Regierung weist Brandenburg außer der Unterrichtungspflicht keine besonderen Merkmale auf. Wie die anderen auch, sieht die brandenburgische Verfassung eine starke Regierung vor, das heißt, dass nur der Ministerpräsident vom Landtag ge-

226 Ebd., S. 369.

227 Starck 1992: 14.

228 Ebd., S. 368; Mangoldt 1997: 69.

229 Mangoldt 1997: 71f.

230 Ebd., S. 73; Starck 1997: 376.

231 Starck 1997: 370f.

232 Ebd., S. 371.

wählt wird, welcher dann die Minister eigenständig ernennt.²³³ Er kann nur durch ein konstruktives Misstrauensvotum abgelöst werden und es besteht keine Unvereinbarkeit zwischen Regierungs- und Abgeordnetenmandat.²³⁴

Alle Verfassungen haben von der Möglichkeit des Art. 99 des Grundgesetzes Gebrauch gemacht und Landesverfassungsgerichte geschaffen, wodurch die eigenständige Interpretation der Landesverfassung möglich wird. Allerdings erwähnt Brandenburg das Landesverfassungsgericht erst im Abschnitt „Rechtspflege“, womit der besondere Status des Verfassungsgerichtes als Verfassungsorgan nicht zur Geltung kommt.²³⁵ Zudem wählt Brandenburg als einziges Land die Verfassungsrichter nicht im Plenum des Landtages ohne Aussprache, sondern sieht nach einer Anhörung im Ausschuss eine geheime Wahl durch Abstimmung mit Mehrheit der Mitglieder des Landtages vor. Dabei gilt die Bestimmung, dass „die politischen Kräfte des Landtages angemessen mit Vorschlägen vertreten sind“ (Art. 112 Abs. 4). Dies wird von Verfassungsexperten allgemein als Möglichkeit der politischen Besetzung und damit Gefährdung der Unabhängigkeit des Gerichts gesehen.²³⁶ Die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichtes sind Organstreitigkeiten, abstrakte und konkrete Normenkontrolle, die kommunale Verfassungsbeschwerde und die Verfassungsbeschwerde gegen Grundrechtsverletzungen.²³⁷

Ein weiteres Element, das von den Erfahrungen des friedlichen Systemwechsels geprägt wurde, ist die Einführung von plebiszitären Elementen in allen neuen Ländern. Sie war im brandenburgischen Verfassungsgebungsprozess Gegenstand von Konflikten zwischen der Regierungskoalition und der CDU. Die Möglichkeit der Volksgesetzgebung besteht in allen Ländern, jedoch ist das Verfahren in Brandenburg (Art. 76, 77, 78) und Sachsen (Art. 71, 72, 73; hier wird die Initiative Volksantrag genannt) dreistufig, also ist die Volksinitiative Voraussetzung für ein späteres Volksbegehren und Volksentscheid. Damit folgen sie dem Muster der schleswig-holsteinischen Verfassung.²³⁸ Durch das Vorschalten einer Initiative wird das Verfahren allerdings erheblich verlängert und mindert damit die Chance auf eine erfolgreiche Durchführung eines Volksentscheides.²³⁹ Der Antrag auf eine Volksinitiative in Brandenburg erstreckt sich

233 Mangoldt 1997: 73. In Mecklenburg-Vorpommern besteht lediglich die Pflicht des Ministerpräsidenten, seine Entscheidungen dem Landtag anzuzeigen.

234 Ebd.

235 Starck 1997: 377, 382.

236 Mangoldt 1997: 76; Starck 1997: 377.

237 Starck 1992: 19.

238 Rux 1992: 303.

239 Starck 1997: 374; Wommelsdorff o.A.: 40f.

auf Gesetze und sogar die Auflösung des Landtages. Bei einer Initiative für ein Gesetz sind 20000, für einen Antrag auf Parlamentsauflösung 150000 Unterschriften erforderlich. Eine Besonderheit dabei ist, dass alle *Einwohner* das Recht auf Volksinitiative haben, also auch Staatsbürger anderer Staaten. Diese Bestimmung wird allerdings als Bruch mit dem Grundgesetz kritisiert.²⁴⁰ Verschiedene Materien wie Haushalt, Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben und Personalentscheidungen sind von dieser Möglichkeit ausgenommen. Anschließend befasst sich der Landtag mit der Initiative; stimmt dieser zu, ist ein Volksbegehren möglich, wofür wiederum 80.000 Stimmen notwendig sind (für Landtagsauflösung 200.000). In Brandenburg (sowie auch in Thüringen, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern) kann die Regierung nicht über Zulässigkeit des Volksbegehrens entscheiden, sondern muss dafür das Landesverfassungsgericht aufrufen.²⁴¹ Anschließend kann ein Volksentscheid stattfinden, wofür verschiedene Quoren vorgesehen sind. Für einfache Gesetze die Mehrheit der Abstimmenden, mindestens aber ein Viertel der Stimmberechtigten, für Verfassungsänderungen und Auflösung des Landtages zwei Drittel der Abstimmenden, mindestens aber die Hälfte der Stimmberechtigten. Die Quoren in den neuen Ländern sind im Allgemeinen wesentlich niedriger als in den alten Bundesländern. Am Anteil der Bevölkerung gemessen liegt die Hürde in Brandenburg bei etwa 4% am niedrigsten. In den anderen ostdeutschen Ländern liegt dieser bei immerhin 10-14%, in den westdeutschen Bundesländern dagegen bei im Schnitt etwa 20%.²⁴²

Zwei weitere Besonderheiten der brandenburgischen Verfassung im Bereich der plebiszitären Mitbestimmung sind noch zu erwähnen. Erstens ist außer dem Landtag auch den Bürgern die Möglichkeit gegeben, nach Art. 115 Abs. 2 die Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung zum Zweck der Ausarbeitung einer neuen Verfassung zu initiieren. Zweitens sieht Art. 116 den Fall der Vereinigung Brandenburgs mit Berlins vor, worüber auch die Bürger durch Volksentscheid entscheiden müssen.²⁴³

Als vergleichendes Fazit der Verfassungsgebung lässt sich festhalten, dass die inhaltlichen Kontroversen den Verfassungsdiskussionen der anderen neuen Länder ähnelten. Der Unterschied bestand im Wesentlichen darin, dass die Mehrheitsverhältnisse in Brandenburg so ausgeprägt waren, dass erstens die intellektuellen Impulsgeber des Systemwechsels die Agenda maßgeblich bestimmten und dass zweitens der Verfassungskonsens durch eine Vielparteienkoalition zustande kommen musste. Dies führte

240 Mangoldt 1997: 77; Wommelsdorff o.A.: 41.

241 Starck 1997: 375.

242 Ebd., S. 374.

243 Franke/Kneifel-Haverkamp 1994: 122f.

zu einem erhöhten Bedarf des Interessenausgleiches und dazu, dass die Konflikte offen ausgetragen und nicht frühzeitig durch die Mehrheitspartei abgeblockt wurden.²⁴⁴ Dies legte den Grundstein für eine auf Kompromiss ausgelegte Verhandlungsstrategie. Inhaltlich stellt die Ausgestaltung des Grundrechtekatalogs die wesentliche Besonderheit der brandenburgischen Landesverfassung dar.

In Bezug auf die anschließende Verfassungspolitik ist Brandenburg ein Ausreißer, denn hier wurden weit mehr Änderungen beschlossen als in den anderen neuen Ländern (Tabelle 17). Allerdings ergaben sich die Abweichungen besonders aus den Plänen einer Fusion mit Berlin (siehe Abschnitt 4.3.).

Tabelle 17: Häufigkeit und Intensität von Verfassungsänderungen im Vergleich

	Änderungsgesetze pro Jahr	Änderungen/Artikel	Änderungen/Artikel pro Jahr
Brandenburg (1992)	0,35	0,19	0,010
Mecklenburg-Vorpommern (1994)	0,13	0,09	0,006
Sachsen (1992)	0,00	0,00	0,000
Sachsen-Anhalt (1992)	0,06	0,08	0,005
Thüringen (1994)	0,27	0,06	0,004

Quelle: Eigene Berechnungen (Lorenz).

Insgesamt wurden zwischen 1992 und 2011 sieben Änderungsgesetze (1995, März und Juni 1997, 1999, 2004, 2009, 2011) verabschiedet, womit auf ein Jahr im Durchschnitt 0,35 Änderungsgesetze kommen. Im Vergleich zu den anderen Ländern weist Brandenburg damit die höchste Quote auf. Insgesamt haben diese sieben Gesetze 25 Artikel geändert, neugefasst oder außer Kraft gesetzt. Bei 117 Artikeln (zusätzlich der Präambel) kommen somit im Schnitt 0,19 Veränderungen auf einen Artikel. Auf ein Jahr heruntergebrochen ergibt dies 0,01 Änderungen pro Artikel. Damit liegt diese Quote in Brandenburg etwa doppelt so hoch wie in den anderen neuen Ländern.

Die erste Änderung der Verfassung fand bereits drei Jahre nach der Verabschiedung, 1995 statt.²⁴⁵ Dieser vergleichsweise frühe Zeitpunkt ist damit zu erklären, dass 1996 ein Volksentscheid zur Fusion Brandenburgs mit Berlin stattfand, für den rechtliche Vorkehrungen getroffen werden mussten. Auch danach fanden Änderungen relativ regelmäßig statt, wobei auch kleinere, staatsorganisatorische Veränderungen oder Ergänzungen vorgenommen wurden.²⁴⁶

Die Verfassungsänderungen differieren die Änderungen nach Materien. Die Präambel, welche in den anderen Ländern unverändert geblieben ist, wurde in Brandenburg ge-

244 Etwas anders die Bewertung der Brandenburgischen Landeszentrale für politische Bildung. URL: <http://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/verfassung-ja-bitte>.

245 Lorenz 2011: 80.

246 Ebd., S. 81.

ändert. Sehr stark geändert wurden die Bereiche Rechtspflege und Verfassungsgericht – auch diese Materien wurden in den anderen Ländern weniger verfassungsrechtlich modifiziert. Recht intensiv geändert wurden auch die Artikel der Gesetzgebung, Verwaltung und Übergangsbestimmungen. Bei der Gesetzgebung besteht eine Ähnlichkeit zu den anderen Ländern. In der Änderungsintensität folgen Festlegungen zur Regierung. Die Eigenheiten Brandenburgs sind teils, wie erwähnt, mit den Vorkehrungen für eine geplante Fusion Berlins mit Brandenburg zu erklären, teils beruhen sie wohl auch auf der Erfahrung der konsensualen Verfassungsgebungspolitik, die möglicherweise späteres gemeinsames Handeln in diesem Bereich erleichterte.

4.3 Fusion Berlin und Brandenburg (Lorenz)

Die Idee einer Fusion Brandenburgs mit Berlin entstand schon im frühen Stadium des Transformationsprozesses. Bereits im Vorfeld des Ländereinführungsgesetzes wurde die Option eines gemeinsamen Landes Berlin-Brandenburg aufgeworfen,²⁴⁷ wobei der Impuls dazu insbesondere von West-Berlins Regierendem Bürgermeister Walter Momper (SPD) kam.²⁴⁸ So wurde hier schon am 3. September 1990 der Artikel 85 der West-Berliner Verfassung mit Wirkung zum 7. September 1990 per Gesetz insofern geändert, als die Möglichkeit gemeinsamer Gerichte, Behörden, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts mit Brandenburg geschaffen wurde. Trotz der Bemühungen West-Berlins wurde die Entscheidung über ein gemeinsames Land im Zuge der Wiedervereinigung allerdings ausgespart und es wurde zunächst ein eigenständiges Land Brandenburg ohne Berlin gebildet.²⁴⁹

Der Einigungsvertrag empfahl in seinem Art. 5 allerdings eine rasche Entscheidung innerhalb von zwei Jahren über verschiedenen Fragen, die eine Veränderung des Grundgesetzes erforderten. Ein explizit ausgewiesener Bereich, welcher auf Bestreben Berlins eingefügt worden war, war die Neugliederung des Raumes Berlin-Brandenburg. Die Neugliederung konnte abweichend vom Art. 29 GG nicht durch Bundesgesetz, sondern musste durch Vereinbarung (Staatsvertrag) der betroffenen Länder erfolgen.

Nach der Wiedervereinigung blieben das Thema einer Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg sowie die Option einer Fusion auf der Tagesordnung. Die CDU-Landesverbände mit Lothar de Maizière in Brandenburg und Eberhard Diepgen in Berlin an der Spitze sprachen sich bereits im November 1990 für ein gemeinsames Land

247 Wieder fünf Länder, aber nicht in den historischen Grenzen, in: Brandenburgische Neueste Nachrichten, 26.05.1990.

248 Schubeck 1995: 2.

249 Die DDR wird wieder zu einem Bundesstaat, in: Brandenburgische Neueste Nachrichten, 28.07.1990.

bis 1995 aus. Nur so sei eine „gemeinschaftliche Entwicklung“ des Raumes gewährleistet.²⁵⁰ Ab 1989 hatte bereits ein Regionalausschuss getagt, da erkannt wurde, dass die beiden Länder wirtschaftlich auf eine gemeinsame Planung angewiesen waren. Dieser setzte seine Arbeit auch nach Oktober 1990 fort, welche in der Erarbeitung eines Staatsvertrages münden sollte.²⁵¹ Im März 1991 wurde die Arbeit im Regionalausschuss eingestellt und die Kooperation stattdessen im Rahmen des im April 1991 gegründeten Gemeinsamen Regierungsausschusses fortgeführt.²⁵²

Dass Berlin mit dem Einigungsvertrag Hauptstadt wurde und der Bundestag 1991 beschloss, die Stadt zum Parlaments- und Regierungssitz zu machen, gab der Diskussion zusätzlichen Auftrieb. Ministerpräsident Stolpe sah durch die endgültige Entscheidung für Berlin als Hauptstadt die Notwendigkeit einer stärkeren Kooperation entweder auf dem Wege einer Konföderation beider oder durch ein Vertragswerk, welches die Zusammenarbeit regelt. Die Entscheidung sollte zunächst schon bis Mitte 1992 fallen.²⁵³ Neben dem Regierenden Bürgermeister Berlins, Diepgen, wies sich somit auch der brandenburgische Regierungschef als Verfechter eines gemeinsamen Landes aus. Infolgedessen wurde die Idee einer Fusion zum Regierungsprojekt. Dass es sich dabei um ein Prestigeprojekt der Exekutiven handelte und dieses außerhalb der Regierungen nicht auf ungeteilte Zustimmung stieß, unterstrich die eher zögernde Haltung der Fraktionsvorsitzenden im Brandenburgischen Landtag nach der Verkündung des Ministerpräsidenten, möglichst rasch ein gemeinsames Land zu bilden. Zwar befürworteten die Parteien durchgehend eine engere Zusammenarbeit, doch angesichts der Transformationsprobleme hielten es die Fraktionsvorsitzenden für notwendig, zunächst die eigenen Probleme in den Griff zu bekommen und funktionsfähige Strukturen aufzubauen. Ein gemeinsames Land zum gegebenen Zeitpunkt lehnten sie ab. Auch Stolpes Parteikollege, SPD-Fraktionsvorsitzender Wolfgang Birthler, sprach sich für eine Kooperation in verschiedenen Bereichen aus, sah aber eine Vereinigung zu dem Zeitpunkt als entwicklungshemmend für die Regionen, da der Sog aus Berlin zu groß sei.²⁵⁴

Die Befürworter argumentierten in erster Linie mit wirtschaftlichen und finanziellen Vorteilen. So würden sie zusammen eine starke wirtschaftliche Einheit bilden und im Bund sowie in Europa konkurrenzfähiger werden. Finanzielle Einsparungen gepaart mit einer

250 CDU für Gemeinsamkeit – Berlin-Brandenburg bis `95, in: Brandenburgische Neueste Nachrichten, 22.11.1990.

251 Schubeck 1995: 67f.; Berlin-Brandenburg wächst zusammen, in: Brandenburgische Neueste Nachrichten, 15.03.1991; Berlin und Brandenburg stimmen ihre Politik ab, in: Brandenburgische Neueste Nachrichten, 28.03.1991.

252 Schubeck 1995: 68f.

253 Konföderation Berlin-Brandenburg in Sicht, in: Brandenburgische Neueste Nachrichten, 22.06.1991.

254 So schnell schießen die Preußen nicht, in: Brandenburgische Neueste Nachrichten, 25.06.1991.

gesteigerten Effizienz würden aus dem Zusammenlegen von Institutionen und koordinierten Politiken resultieren. Nicht zuletzt wurde auch immer auf die historische Tradition eines gemeinsamen Landes sowie das politische Gewicht verwiesen. Die Gegner zogen ebenfalls primär mit wirtschaftlichen und finanziellen Argumenten ins Feld. Brandenburg würde zum armen Hinterland Berlins werden und die Hauptstadt mitfinanzieren. Dabei würde ein gemeinsames Land weniger Gelder aus dem Bund und den Europäischen Gemeinschaften erhalten und die Schulden Berlins würden plötzlich auch die Schulden Brandenburgs werden. Nicht zuletzt wurde auch eine politische Dominanz Berlins befürchtet.²⁵⁵

Da es sich um eine Schlüsselentscheidung für die weitere Entwicklung der Region handelte, wurde bald deutlich, dass diese nicht ohne die Zustimmung der Bürger getroffen werden konnte. Matthias Platzeck, damals Minister für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (Bündnis 90), schlug vor, frühestens Ende 1992 einen Volksentscheid darüber abhalten zu lassen.²⁵⁶ Der Berliner Regierende Bürgermeister Diepgen stimmte dieser Möglichkeit zu und sprach sich dafür aus, die im Einigungsvertrag offerierte Möglichkeit eines vereinfachten *Procedere* im Grundgesetz zu verankern. Er schlug vor, den durch die Gründung des Landes Baden-Württemberg gegenstandslosen Art. 118 GG durch eine Brandenburg-Berlin-Klausel zu ersetzen, welche die Möglichkeit einer Zusammenlegung offen lassen würde und somit mehr Zeit für die Planung des Vorhabens böte.²⁵⁷ Da der Artikel 5 des Einigungsvertrages allerdings nur noch bis Ende 1992 gelte, müsse schnell eine Einigung erzielt werden. Der Hauptgrund für Diepgens Drängen war, dass ein Zusammenschluss in die Neufassung einer Gesamtberliner Verfassung Eingang finden musste und diese sich gerade in Aushandlung befand.²⁵⁸

Ende Juli 1991 bekräftigte das Kabinett Stolpe den Wunsch eines gemeinsamen Landes und ging davon aus, dass bereits bis 1994 die Rahmenbedingungen für einen Zusammenschluss geschaffen sein würden. Dazu werde eine Arbeitsgruppe der Regierung geschaffen, die Inhalt, Voraussetzungen und Verfahren eines Zusammenschlusses vorbereiten sollte. Der daraus hervorgehende Grundsatz-Staatsvertrag sollte anschließend dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.²⁵⁹

255 Siehe auch die Aufschlüsselung der Vor- und Nachteile in der Berliner Zeitung vom 17.01.1992, zitiert in: Schub-eck 1995: 71f.

256 Volksentscheid über Zusammenschluß, in: Märkische Allgemeine, 27.06.1991.

257 Volksabstimmung für Land Berlin/Brandenburg möglich, in: Brandenburgische Neueste Nachrichten, 03.07.1991.

258 Zügig zum gemeinsamen Land Berlin-Brandenburg, in: Brandenburgische Neueste Nachrichten, 04.07.1991.

259 „Zusammenschluß mit Berlin bis 1994“, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 01.08.1991.

Im Dezember 1991 fand auf Antrag der SPD eine Aktuelle Stunde zum Thema im Landtag statt. Dabei wurde erneut deutlich, dass alle Fraktionen eine enge Kooperation befürworteten und das angezogene Tempo für einen konkreten Zusammenschluss als unangemessen erachteten. Der CDU-Fraktionsvorsitzende Diestel kritisierte den mangelnden Informationszufluss und betonte, es handele sich nicht um ein Privatprojekt. Ministerpräsident Stolpe bezeichnete ein gemeinsames Land als richtigen Weg ins 21. Jahrhundert, räumte aber ein, dass zuvor die Klärung verschiedener Rahmenbedingungen, wie eine gemeinsame Landesentwicklungsplanung, Angleichung der Verwaltungs- und Verfassungsstruktur und Finanzen geklärt werden müssten. Dazu empfahl er einen gemeinsamen Ausschuss des Brandenburgischen Landtages und Berliner Abgeordnetenhauses.²⁶⁰

Auf der Sitzung des Gemeinsamen Regierungsausschusses Berlin-Brandenburg am 20. Dezember 1991 einigten sich Stolpe und Diepgen schließlich auf die Einsetzung einer gemeinsamen Regierungskommission, welche bis zum 31.12.1992 unter Beteiligung der Parlamente die Eckpunkte einer Fusion herausarbeiten sollte. Wichtige Punkte waren dabei eine gemeinsame Verfassungs- und Verwaltungsstruktur, Finanzen sowie die Landes- und Regionalentwicklung. Die letzte Entscheidung läge allerdings bei den Landtagen und bei dem Votum der Bevölkerung, welches dementsprechend erst nach 1992 stattfinden sollte. Eine Vereinigung noch im selben Jahrzehnt war angestrebt.²⁶¹ Im Vorfeld hatte Stolpe immer wieder betont, eine Entscheidung würde schon Mitte des Jahres 1992 fallen.²⁶² Zudem hatte der gemeinsame Regierungsausschuss sich auf einen Antrag zur Neufassung des Art. 118 GG geeinigt, um ein vereinfachtes Verfahren der Fusion durchzusetzen.²⁶³ Die Kommission wurde im Januar 1992 mit 14 Mitgliedern, je sieben aus Brandenburg²⁶⁴ und Berlin unter Leitung Diepgens besetzt. Zudem beschloss Brandenburg, bei jeder Kabinettsvorlage einen Passus „Auswirkungen auf Berlin-Brandenburg“ einzufügen.²⁶⁵

260 „Besorgt über mögliche Dominanz Berlins“, in: Märkische Allgemeine, 19.12.1991; „Ja zur Gemeinsamkeit mit Berlin, Fragen zum ‚Wie‘ und ‚Wann‘“, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 19.12.1991.

261 „Gemeinsame Kommission für gemeinsames Land“, in: Märkische Allgemeine, 21.12.1991; „Berlin-Brandenburg – Entscheidung noch 1992“, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 21.12.1991.

262 Stolpe: bis Mitte 1992 soll das geklärt sein, in: Märkische Allgemeine, 25.06.1991; Stolpe: Volksbefragung schon 1992 möglich, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 29.08.1991; Entscheidung bis Mitte 1992, in: Märkische Allgemeine, 17.12.1991.

263 „Noch viele ‚Stolpersteine‘ für ein Bundesland Berlin-Brandenburg“, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 09.01.1992.

264 Ministerpräsident Stolpe, Innenminister Alwin Ziel (SPD), Verkehrsminister Jochen Wolf (SPD), Umweltminister Platzeck (Bündnis 90), Wirtschaftsminister Walter Hirche (FDP), Finanzminister Klaus Dieter Kühbacher (SPD), Chef der Staatskanzlei Jürgen Linde (SPD).

265 „Ja oder nein sagen zum gemeinsamen Bundesland“, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 23.01.1992.

Auch auf parlamentarischer Ebene wurden Gremien zur Beratung eingesetzt: In Brandenburg wurde am 13. Februar 1992 mit 34 zu 30 Stimmen ein Parlamentsausschuss in Form eines Unterausschusses „Zusammenarbeit Berlin-Brandenburg“ ins Leben gerufen, welcher die Arbeit begleiten und die Abstimmung zwischen den Fachausschüssen in Berlin und Brandenburg koordinieren sollte; das Berliner Pendant war der Regionalausschuss.²⁶⁶ In Brandenburg sollte der Unterausschuss die Detailfragen behandeln. Doch dieser war nicht unumstritten: die PDS forderte eine Enquete-Kommission aufgrund der Schwere der Entscheidung, während die CDU einen ordentlichen Ausschuss wollte, um Fehler wie bei der gesamtdeutschen Vereinigung zu vermeiden.²⁶⁷

Am 29. Februar 1992 nahm die Regierungskommission ihre Arbeit auf und es wurden drei Arbeitsgruppen – Verwaltung und Verfassung, Finanzen, Regional- und Landesentwicklung – gegründet. Es wurde ein Zeitplan für die Einigung auf Eckpunkte zu einem gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm, zur Differenzierung der staatlichen und kommunalen Aufgaben sowie zu einer gemeinsamen Verfassung festgelegt. Am Ende des Prozesses, im Oktober, sollte ein Entscheidungsvorschlag zur Fusion vorliegen.²⁶⁸ Differenzen in den Präferenzlagen Stolpes und Diepgens wurden dabei hinsichtlich des tatsächlichen Vollzugs der Vereinigung deutlich: Während Ministerpräsident Stolpe als Termin 1997/98 nannte, sprach sich Berlins Regierender Bürgermeister Diepgen schon für 1995 aus. Diepgen betonte zudem, das Finanzproblem dürfe die Einigungsdiskussion nicht länger überschatten.²⁶⁹ Im Mai 1992 beantragten Berlin und Brandenburg schließlich bei der gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eine Grundgesetzänderung zur Neugliederung des Gebietes.²⁷⁰

Am 5. Dezember 1992 legte die Regierungskommission gemäß Zeitplan Eckpunkte einer für 1999 geplanten Fusion vor; der Staatsvertrag sollte spätestens im Herbst 1993 fertig sein. Der wichtigste Punkt des Berichtes waren die Finanzen. So sollte Berlins Stadtstaatenprivileg erhalten bleiben und ein System des Finanzausgleichs geschaffen werden.²⁷¹

266 „Ausschuß für Vereinigung mit Berlin“, in: Märkische Allgemeine, 24.01.1992; „Parlamente bilden Regionalausschüsse“, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 05.02.1992; „PDS-Vorschlag ist noch nicht vom Tisch“, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 14.02.1992.

267 „Kontroverse um Vereinigungsausschuß“, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 05.02.1992; „Keine Einigkeit zu Regionalausschuß“, in: Märkische Allgemeine, 07.02.1992.

268 „Finanzrisiken bei Vereinigung offen legen“, in: Märkische Allgemeine, 02.03.1992.

269 Ebd.; „Diepgen forciert Tempo“, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 02.03.1992.

270 Schubeck 1995: 85f.

271 Länderfusion/Fusionsvertrag. URL: http://berlingeschichte.de/stadtentwicklung/texte/articles/5_33_laefuwer, (04.06.2012); Schubeck 1995: 78-86.

Im Februar 1993 begannen die offiziellen Fusionsverhandlungen zwischen Berlin und Brandenburg. Auch hier blieben die Finanzen der zentrale Knackpunkt und so scheiterte die Fertigstellung des Vertrages zunächst an genau dieser Frage.²⁷² Im Juni 1994 legt die Kommission ihren ersten Entwurf zum Staatsvertrag vor. Im August fiel eine entscheidende Hürde für die Fusion, als der Bundestag das *Gesetz zur Regelung der finanziellen Voraussetzungen für die Neugliederung der Länder Berlin und Brandenburg* verabschiedete, welche die von beiden Ländern geforderte Übergangsförderung billigte. Damit behielt Berlin sein Stadtstaatenprivileg für weitere 15 Jahre, was bedeutete, dass einem gemeinsamen Land bis 2013 die Mittel zugesichert wurden, die Berlin als Stadtstaat erhielt.²⁷³ Eine weitere Hürde, die Schaffung eines verfassungsrechtlichen Rahmens, wurde im Juli 1993 genommen, als die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat dem gemeinsamen Antrag von Berlin und Brandenburg zur Neufassung des Art. 118 GG stattgab. So wurde im Oktober 1994 der Art. 118a in das Grundgesetz eingefügt, wonach die Neugliederung des Raumes Berlin-Brandenburg abweichend von Art. 29 GG durch Vereinbarung beider Länder und Beteiligung der Bürger erfolgt. Damit ist eine Neugliederung des Bundesgebietes nicht mehr nur ausschließlich durch Bundesgesetz möglich.

Anfang April 1995 fand die letzte Verhandlungsrunde über den zweiten Entwurf statt.²⁷⁴ Der schließlich aus den Verhandlungen hervorgehende Neugliederungsstaatsvertrag (kurz: Fusionsvertrag) sah ein gemeinsames Land mit dem Namen Berlin-Brandenburg mit Potsdam als Hauptstadt vor. Der Vertrag musste von je zwei Dritteln der Abgeordneten des Abgeordnetenhauses von Berlin sowie des Brandenburger Landtages angenommen und schließlich in beiden Teilen durch Volksabstimmungen bestätigt werden. Diepgen und Stolpe unterschrieben den Vertrag am 27. April 1995. Die erste Hürde in den Parlamenten nahm das Dokument am 22. Juni 1995, als zeitgleich im Abgeordnetenhaus und im Landtag Abstimmungen darüber stattfanden. In Potsdam sprachen sich 64 von 88 Parlamentariern dafür aus, wobei die PDS geschlossen gegen den Vertrag stimmte; außerdem votierten 4 SPD- und 2 CDU-Abgeordnete gegen den Zusammenschluss.²⁷⁵ Auch in Berlin fand der Vertrag die nötige Mehrheit.

Unterdessen bereitete auch Brandenburg seinen verfassungsrechtlichen Rahmen auf die Fusion vor. Im Juni 1995 wurden im Zusammenhang mit der geplanten Neugestal-

272 Gewinn für die anderen. URL: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/demografischer-wandel/70945/fusion-berlin-brandenburg>, (04.06.2012); Länderfusion/ Fusionsvertrag; Schubeck 1995: 202.

273 Schubeck 1995: 141ff, 202; Gewinn für die anderen.

274 Schubeck 1995: 202.

275 Landtag Brandenburg, PIProt. 2/17 vom 22. Juni 1995, S. 1512; „Parlamente machen Weg zur Länderfusion frei“, in: Märkische Allgemeine, 23.06.1995.

tung des Raumes Brandenburg-Berlin Verfassungsregeln zum Wahlrecht, Volksentscheid und zur Neugliederung des Raumes Brandenburg-Berlin geändert. Weitere Änderungen erfolgten im März und im Juni 1997 nach der Ablehnung des Volksentscheids zur Länderfusion.

Am 5. Mai 1996 entschieden die Bürger in Brandenburg und Berlin über die Annahme des Fusionsvertrags. Zudem sollten sie durch eine Zusatzfrage bestimmen, ab wann das gemeinsame Land geschaffen werden sollte, 1999 oder 2002. Während in Berlin 53,4 Prozent die Fusion bejahten, lehnte Brandenburg mit 62,7 Prozent ab. Mit dem negativen Votum war das Projekt eines Landes Berlin-Brandenburg zunächst gescheitert. Dieses Ergebnis kam sehr überraschend und war von den Entscheidungsträgern nicht vorhergesehen worden. Über die Gründe der Ablehnung der Brandenburger kann nur spekuliert werden. Möglicherweise wurden die Argumente der Fusionsgegner in Brandenburg als relevanter wahrgenommen als in Berlin. Im Juni 1995 war beispielsweise im Auftrag des Potsdamer Umweltministeriums ein Gutachten über die Fusion erstellt worden, welches zu dem Schluss kam, eine Vereinigung sei nur im Rahmen eines größeren Nordoststaates erstrebenswert. Die wirtschaftlichen Ausgangslagen der beiden seien zu unterschiedlich, zudem verfolge Berlin gewichtige Interessen, für die es in einer gemeinsamen politischen Struktur auch die Mehrheit hätte.²⁷⁶ Damit wurden die bis dahin angeführten Hauptargumente gegen eine Fusion – wirtschaftliche Nachteile für Brandenburg und eine politische Dominanz Berlins – gestärkt. Während die Fusionsgegner die Nachteile in einem emotionsbeladenen Diskurs den Bürgern vermitteln konnten, schienen es die Befürworter in der Politik zu versäumen, die Vorteile herauszustreichen und die Befürchtungen der Bürger zu widerlegen. Dies mag auch eine Konsequenz daraus sein, dass es sich, wie anfangs schon bemerkt, um ein ausgesprochenes Regierungsprojekt handelte. Stolpe selbst sprach noch am Abend der Abstimmung von einem „Scherbenhaufen“²⁷⁷ und es wurde deutlich, dass ein gemeinsames Land zunächst keinen Platz auf der politischen Agenda finden würde.

Trotz der Schlüsselentscheidung der Brandenburger Bürger, die Fusion abzulehnen, waren die Regierungen entschlossen, die Kooperation weiter auszubauen. Dazu wurde im November 1996 die „Vereinbarung der Regierungen der Länder Berlin und Brandenburg über ihre Zusammenarbeit und die Einrichtung eines gemeinsamen Koordinierungsrates“ unterschrieben. Damit wurden gemeinsame Sitzungen des Kabinetts und

276 Gutachten gegen Fusion Berlin-Brandenburg, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 01.06.1995; Kooperation oder Fusion?, in: Potsdamer Neueste Nachrichten, 02.06.1995.

277 Fusion Berlin-Brandenburg gescheitert, in: Die Welt, 06.05. 1006.

Senates einmal jährlich institutionalisiert sowie ein Koordinierungsrat ins Leben gerufen, um gemeinsame Projekte zu koordinieren und geteilte Interessen zu verfolgen. Mittlerweile besteht in zahlreichen Bereichen wie gemeinsame Landesplanung, öffentlicher Nahverkehr, Bildung, Polizei, öffentlich-rechtlicher Rundfunk und Wirtschaftsförderung eine intensive Zusammenarbeit, welche durch Staatsverträge geregelt ist.²⁷⁸ Mittlerweile sind es bereits 27.²⁷⁹ Die Diskussion um eine Fusion scheint allerdings etwas ins Stocken geraten zu sein, da es keine Leitfiguren wie Stolpe und Diepgen gibt, die ein gemeinsames Bundesland als eigenes Projekt verfolgen.²⁸⁰

4.4 Justizwesen (Lorenz)

Der Einigungsvertrag stellte für den Neuaufbau der Justiz in Brandenburg den entscheidenden Rahmen dar. Ziel war es, das Rechtssystem dem der Bundesrepublik anzupassen. Daraus ergaben sich für die Akteure folgende vier grundlegende Aufgaben:

- ⤴ der Umbau vom dreistufigen (Kreis-, Bezirks-, Oberstes Gericht) in ein vierstufiges Gerichtssystem (Amts-, Landes-, Oberlandes-, Bundesgericht), insbesondere die Überführung der für alle Materien zuständigen Kreisgerichte in normale Amtsgerichte;
- ⤴ die Ausbildung von Fachgerichten, also Arbeits-, Sozial-, Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit;
- ⤴ die Überprüfung der Richter und Gerichtsmitarbeiter auf persönliche und fachliche Eignung im Zuge der Überleitung in das neue Rechtssystem nach der Vereinigung, unter besonderer Berücksichtigung der Beteiligung an politischer Rechtsprechung in der DDR.²⁸¹ Die Überprüfung geht noch auf die Vorgaben des Richtergesetzes der DDR vom 5. Juli 1990²⁸² zurück, wonach die Richterausschüsse anhand der Personalunterlagen den Vorschlägen des Ministers der Justiz zustimmen müssen (§ 13).
- ⤴ die Rekrutierung von Personal im Westen, da der Bedarf „nicht in ausreichendem Maße durch Einstellung von Bewerben aus den neuen Bundesländern befriedigt werden“ konnte.²⁸³ Dies wurde notwendig, da nur etwa die Hälfte der im

278 Gewinn für die anderen.

279 Liste der Staatsverträge siehe unter: URL: <http://www.berlin-brandenburg.de/politik-verwaltung/dokumente/staatsvertraege/index.html>, (11.06.2012).

280 Berlin und Brandenburg: Wilde Länderehe, in: Der Tagesspiegel, 18.04.2010.

281 Vgl. Gutachten Wille, 1-17.

282 GBl I Nr. 42, 637-641.

283 Gesetzentwurf, LT Drs. 1/208, S. 1

November 1989 in der DDR tätigen Richter bis 1992 in Brandenburg wieder eingestellt wurden.²⁸⁴

Die Bemühungen zum letztgenannten Punkt wurden durch das *Gesetz zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit der Justiz des Landes Brandenburg*²⁸⁵ erleichtert, indem die Altersgrenze für pensionierte Richter, Staatsanwälte und Rechtspfleger aus dem Westen heraufgesetzt wurde. Aufgrund der Eile wurde hier bei den Bewerbern die Überprüfung durch die Richterwahlausschüsse ausgesetzt, „die zu keinem Zeitpunkt im richterlichen oder staatsanwaltschaftlichen Dienst der Deutschen Demokratischen Republik gestanden haben“.²⁸⁶ Diese galten als unverdächtig.

In Brandenburg wurde der Umbau der Justiz schrittweise vollzogen. Die Justizverwaltung konzentrierte sich zunächst im Wesentlichen auf die Reduzierung der Kreisgerichte (Kreisgebietsreform, s.u.) auf 25 Gerichte. Die verschiedenen Fachgerichtsbarkeiten wurden z.T. parallel vom Landtag beschlossen. Zum 1. Dezember 1993 führte der Landtag schließlich mit dem Gesetz zur Neuordnung der ordentlichen Gerichtsbarkeit und zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes im Land Brandenburg die jetzt gesamtdeutsche Gerichtsverfassung ein.²⁸⁷ Parallel zur äußeren Struktur mussten die inneren Bedingungen, wie die Rekrutierung und die Interessenvertretung der Richter und Staatsanwälte, geregelt werden (Richtergesetz, s.u.).

Als Schlüsselentscheidungen können gemäß der o.g. Kriterien vier Vorhaben bewertet werden: das Richtergesetz (zwei Gesetzgebungsverfahren, die sich auf denselben Gegenstand beziehen), das Gesetz über das Verfassungsgericht, über die Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie über die Neugliederung der Kreisgerichtsbarkeit. Bei diesen Verfahren wurden besonders intensive Konflikte in Form von Änderungsanträgen, Redebeiträgen und dem Abstimmungsverhalten deutlich. Die folgende Darstellung vergleicht aus Komplexitätsgründen nur selektiv, v.a. mit Sachsen.

4.4.1 Richtergesetz

Im Vergleich zu Sachsen, wo die Landesregierung noch im Dezember 1990 einen Gesetzentwurf vorlegte und wo das Gesetz im Januar 1991 nach nur einer Lesung beschlossen wurde,²⁸⁸ ist das Richtergesetz in Brandenburg erst verhältnismäßig spät (Entwurf im Dezember 1992, Beschluss im Februar 1993) entstanden. Damit wurde der

284 Vgl. Gutachten Wille, S. 9

285 Gesetz vom 10.07.1991 GVBl 1991 Nr. 18 29.07.1991, S. 288.

286 GEnt Drs. 1/208, S. 1, ebenso § 3 und Begründung S. 8.

287 Gesetz vom 14.06.1993, GVBl Teil I 1993 Nr. 14 B 17.06.1993, S. 198-202.

288 Landtag Sachsen, Drs. 1/71; Plenarprotokoll 1/10: 429.

durch den Einigungsvertrag gesetzte Übergangszeitraum für die Gesetzgebung knapp eingehalten und zudem – im Gegensatz zu Sachsen – dem üblichen parlamentarischen Verfahren gefolgt.

Vor dem eigentlichen Richtergesetz wurden allerdings bereits die Regelungen zu den Richterwahlausschüssen überarbeitet, die durch das *Gesetz zur Änderung des Beschlusses der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik zum Richtergesetz - Ordnung über die Bildung und Arbeitsweise der Richterwahlausschüsse vom 22. Juli 1990* vorgegeben gewesen waren und mit dem Einigungsvertrag ihre Gültigkeit beibehielten.²⁸⁹ Notwendig wurde dies aufgrund des Neuaufbaus der Justiz und der dafür benötigten Rekrutierungs- bzw. Auswahlinstrumente, der Richterwahlausschüsse. Insbesondere ihre Zusammensetzung (§ 3) und Bildung/Berufung (§ 4) mussten geregelt werden. Den Wahlausschüssen komme dabei eine entscheidende Bedeutung zu im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der Justiz und der Beruhigung der Stimmung „in der Bevölkerung und bei den betroffenen Richtern und Staatsanwälten“, erklärte der parteilose Justizminister Hans Otto Bräutigam.²⁹⁰ Neben den praktischen Erwägungen spielte eine Rolle, dass der politischen Entscheidung der Volkskammer von 1990 gefolgt wurde, DDR-Richter und Staatsanwälte nicht flächendeckend zu entlassen und nicht durch Richter und Abgeordnete zu überprüfen. Stattdessen plädierte der ehemalige Mitarbeiter im Bundeskanzleramt und Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in der DDR Bräutigam für eine „Bewältigung der Vergangenheit aus eigener Kraft hier im Land“.²⁹¹ Diese Grundüberlegung wurde von den Fraktionen nicht angezweifelt.

Diskussionen um den Gesetzentwurf der Landesregierung (GEnt Drs. 1/39) entstanden aber um die Beteiligungen der Abgeordneten der Kreis- und Stadtverordnetenversammlungen, die bisher in den Richterwahlausschüssen der Bezirke²⁹² vertreten waren,²⁹³ und den Zuschnitt der Bezirke. Diese Fragen wurden im Rechtsausschuss des Landtages weitgehend einvernehmlich geregelt (Abstimmung 5/0/1). Während die PDS dem Gesetz im Plenum zustimmte, lehnte es die CDU ab. Sie verwies in beiden Lesungen auf die Notwendigkeit eines großen Wurfes in Form eines neuen Richtergesetzes. In diesem sollten vor allem die Voraussetzungen zum Richteramt sowie die Über-

289 Gbl DDR Teil 1 Nr. 49, S. 904-906.

290 PIProt. 1/8, S. 305-306.

291 PIProt. 1/8, S. 305.

292 Richtergesetz vom 5. Juli 1990, GBl I Nr. 42, S. 638, § 12 Abs. 3.

293 Ordnung über die Bildung und Arbeitsweise der Richterwahlausschüsse vom 22. Juli 1990, GBl. I Nr. 49, S. 904, hier § 4 Abs. 2 Satz 3.

prüfungen der Richter aus der DDR-Zeit geregelt werden. Auch Detailfragen, wie die des Vorsitzes in den Wahlausschüssen oder der Einspruchsmöglichkeiten, sollten Eingang in ein komplettes Gesetz finden.²⁹⁴

Das eigentliche Richtergesetz wurde als Entwurf erst im Januar 1993 von der Landesregierung vorgelegt und verhandelt. Dabei verwies Justizminister Bräutigam vor allem auf die notwendigen Rahmengesetze, die für die Ausgestaltung des Gesetzes notwendig gewesen seien: Neben dem existierenden Deutschen Richtergesetz seien dies vor allem die neue Gesetze zu den Landesbeamten und der Landespersonalvertretung gewesen. Insbesondere das Landesbeamtengesetz sei demnach abzuwarten gewesen, da es für das neue Gesetz maßgebliche Inhalte bestimme. Damit kommt weniger dem Gesetz als Ganzes der Status einer Schlüsselentscheidung zu, als das Vorgehen beim Umbau der Justiz im Vergleich etwa zu Sachsen. Zuerst wurden notwendige Korrekturen an den Richtergesetz der DDR vorgenommen und grundlegende Gesetze zum Beamtenrecht beschlossen, bevor das Gesetz als Ganzes neu geschrieben wurde.

Den Änderungsanträgen von LL/PDS zum Gesetz wurde entsprochen. Im ersten Antrag wurde auf den Schutz der in der DDR als Richter auf Probe berufenen Richter verwiesen. Nach Ernennung auf Lebenszeit dürften diese Stellen nicht als freie Planstellen angesehen werden. Mit dem zweiten Antrag wurde die im Entwurf gewählte Definition von Befangenheit korrigiert (§ 18 Abs. 2) und im dritte Antrag sprach sich die LL/PDS unter dem Hinweis auf die Arbeitsfähigkeit für sieben statt fünf Richter in den Gesamtrichterräten aus (§ 32 Abs. 2). Diese Gremien arbeiteten als Personalvertretungen der Richter.²⁹⁵

Der erste Änderungsantrag der CDU erweiterte den Spielraum für die Wahl von Interessenvertretungen der ehrenamtlichen Richter (§ 64 Abs. 2), indem bei der einberufenen Versammlung zunächst darüber entschieden werden könne, ob die Ehrenamtlichen überhaupt eine Vertretung wollen. Erst im Anschluss sei über das Verfahren abzustimmen. Auch diesem Antrag wurde zugestimmt. Dagegen wandte sich der Landtag gegen die von der CDU geforderte Streichung von eheähnlichen Verhältnis bei § 5 *Ermäßigung der Dienstzeit und Beurlaubung aus familiären Gründen* mit dem Verweis auf den politischen Wunsch nach Gleichstellung.²⁹⁶

294 Walthers, PIProt. 1/8, S. 307-308.

295 Landtag Brandenburg, Änderungsanträge in Drs. 1/1701-1703.

296 Landtag Brandenburg, Änderungsanträge in Drs. 1/1705 und 1/1706.

Beim Verfahren um das Richtergesetz bemängelte Justizminister Bräutigam, der seinen Gesetzentwurf möglichst in einem Guss verabschiedet sehen wollte, dass noch in den Plenarsitzungen des Landtages Änderungsanträge von CDU und LL/PDS gestellt wurden.²⁹⁷ Unter den Gesichtspunkten der Zuständigkeit sowie der Effizienz wurde diese Praxis als unerwünscht dargestellt. Die Gegenstände gehörten in die Beratung in den Landtagsausschüssen. Ebenso äußerten sich in Sachsen Regierung und Regierungsfraktion beim Richtergesetz.²⁹⁸ Formal war die Praxis der Änderungsanträge entsprechend der Geschäftsordnung vom 22. Oktober 1990²⁹⁹ zulässig. Möglicherweise sollte mit der Kritik ein informeller Druck aufgebaut werden, um die inhaltliche Diskussion und eventuelle Änderungen am Gegenstand aus dem Parlament in die Ausschüsse zu verlagern.

4.4.2 Gesetz über das Verfassungsgericht

Das Gesetz wurde aufgrund der Verfassung vom 20. August 1992 (§ 112 und 113) notwendig, um die näheren Fragen und Aufgaben des mit der Verfassung eingeführten Landesverfassungsgerichts zu präzisieren. Es handelt sich dabei um ein Gesetz, welches vom Justizministerium erarbeitet, aber von allen Fraktionen gemeinsam eingebracht wurde, während das einschlägige Gesetz etwa in Sachsen von der Staatsregierung eingebracht wurde. Verschiedene Redner begründeten diesen formalen Schritt mit der besonderen Bedeutung des Sachverhaltes. Der Landtag bestätigte die von der Landesregierung vorgesehene Anbindung des Verfassungsgerichts an ein anderes hohes Gericht, nämlich an das Verwaltungsgericht Potsdam (§ 11). In dieser Entscheidung verbanden sich Orts- wie auch Effizienzerwägungen. Zum einen wurde die Nähe des Gerichtes zu den übrigen Verfassungsorganen betont, zum anderen die Effizienz „hinsichtlich der Geschäftseinrichtung“ beider Gerichte.³⁰⁰ Damit wurde in Potsdam anders entschieden als in Berlin („Berliner Lösung“) und vergleichbar mit Sachsen (Verfassungsgerichtshof am Landgericht Leipzig).

Unter dem Ziel der Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen enthielt der Entwurf eine Quotenregelung: „Frauen und Männer sollen jeweils mindestens drei der Verfassungsrichter stellen“.³⁰¹ Diese Quotierung stellte in den Erörterungen eine zentrale Frage dar, u.a. auch in der öffentlichen Anhörung, in der die Gutachter zu unter-

297 Landtag Brandenburg, Plenarprotokoll 1/62: 4751.

298 Krone, PIProt. 1/10, S. 429; Schiemann, S. 434.

299 Landtag Brandenburg, Drs. 1/1, § 73 Abs. 3.

300 Muschalla in Landtag Brandenburg, Plenarprotokoll 1/65: 5025.

301 Landtag Brandenburg, Drs. 1/1750, § 2 Abs. 2.

schiedlichen Ergebnissen kamen: "[...] zwei der Gutachter sprachen sich für die Zulässigkeit der Frauenquote aus, zwei dagegen, weil das nach ihrer Meinung grundgesetzwidrig wäre."³⁰² Letztlich blieb es bei der „Soll“-Bestimmung auch im Gesetz, die laut SPD und Bündnis 90 nicht als starre Quote verstanden werden konnte. Während die CDU in dieser Frage auf die negativen Gutachten der Anhörung verwies und die Quote als nicht praktikabel ablehnte (S. 5839), sprach sich die LL/PDS für eine Erhöhung der Quote gemäß § 12 der Landesverfassung zur Gleichstellung von Mann und Frau aus (S. 5841), auch wenn bei der Kandidatenkür im Hauptausschuss von der Partei ein Mann nominiert wird.³⁰³ Eine vergleichbare Regelung fehlte in Sachsen vollständig.

In den Lesungen wurde immer wieder darauf hingewiesen, das Gericht nicht durch die Besetzung nach Parteiproporz zu entwerfen. Allerdings fand die Richterwahl mit einer einfachen Mehrheit statt (§ 4 Satz 5), also im Zweifel mit der Regierungsmehrheit. Diese Regelung entsprach der Gesetzeslage im Partnerland NRW (GV.NW 1989 Nr. 69, S. 709, § 4 Abs. 2). Eine Zweidrittel-Mehrheit, wie die CDU mit dem Hinweis auf die Wahl am Bundesverfassungsgericht forderte³⁰⁴ und wie es in Sachsen praktiziert wurde (§ 3 Abs. 3 Satz 1), lehnte die Koalition ab. Zu einer Festschreibung einer hohen Hürde, die die Kooperation mit der Opposition notwendig macht und daher üblicherweise von Oppositionsfraktionen gefordert wird, kam es damit nicht. Die LL/PDS verwies auf ihr Beteiligungsrecht, welches Bisky aus § 112 Abs. 4 ableitete: „Es ist anzustreben, daß die politischen Kräfte des Landes bei der Wahl der Verfassungsrichter angemessen vertreten sind.“ Dieser Passus ist auch im Gesetz festgehalten (§ 4). Bei der PDS-LL ist dieser Hinweis als Reaktion auf die Nichtberücksichtigung bei der Wahl zum Verfassungsgerichtshof in Berlin zu verstehen, was angesichts der Bestrebungen einer Fusion von Berlin und Brandenburg besonders relevant war. In Berlin berücksichtigten CDU und SPD, die eine Große Koalition bildeten und als solche eine eigene Zweidrittel-Mehrheit aufbrachten, Nominierungen von FDP und Bündnis 90 bei der Benennung der Verfassungsrichter, die PDS-LL dagegen nicht. In Brandenburg wurde dagegen auch diese Partei berücksichtigt und durfte entsprechend der Stimmgewichte im Landtag auch einen Kandidaten für im gemeinsamen Vorschlag des Hauptausschusses benennen.³⁰⁵ Der gemeinsame Vorschlag wurde einstimmig im Hauptausschuss beschlossen. Bei der Wahl selbst erhielten alle Kandidaten schließlich über 80% Zustimmung im Landesparlament. In Sachsen war dagegen das Vorschlagsrecht

302 Muschalla, PIProt. 1/73, S. 5838.

303 Vorschlag des Hauptausschusses, Drs. 1/2341, S. 3.

304 Werner, PIProt. 73, S. 5839.

305 Gemeinsamer Wahlvorschlag des Hauptausschusses vom 28. September 1993, Drs. 1/2341, S. 3.

der Staatsregierung und des Landtagspräsidiums festgeschrieben, die dieses auch ausübte und eine Liste mit 18 Namen (Vorname, Name und aktuelle Tätigkeit) vorlegte.³⁰⁶ Da die Wahl selbst ohne Aussprache und Anhörung erfolgen sollte, monierte die Fraktion LL/PDS fehlende Informationen zu den Kandidaten sowie mangelnde Einflussmöglichkeiten der Fraktion im Präsidium.³⁰⁷ Dem widersprach die CDU, andere Fraktionen meldeten sich nicht zu Wort. Da die Staatsregierung keine Informationen nachreichte, verließ die Fraktion LL/PDS (17 Mitglieder) mit dem Aufruf des Tagesordnungspunktes den Saal (S. 5012). Die Liste erhielt von den Anwesenden die Zustimmung zwischen 85 und 92%.³⁰⁸

In Brandenburg kritisierten CDU und PDS-LL zudem die Möglichkeit von Gebühren bis zu 1.000 DM bei abgewiesenen Verfahrensanträgen. Dem trat der Rechtspolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Peter Muschalla, mit dem Verweis auf die Abschreckung gegenüber Missbrauch entgegen:³⁰⁹ Es beziehe sich nur auf Unbelehrbare sowie auf Anträge die als „*offensichtlich unzulässig verworfen oder als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen*“ würden.³¹⁰

Im Gesetz war die Möglichkeit zu Sondervoten enthalten (§ 27 Abs. 2) und wurde in der Verhandlung auch nicht diskutiert. Auffällig ist dies im Vergleich mit Sachsen, dessen Verfassungsgerichtsgesetz Sondervoten nicht vorsah (§ 13). Insgesamt wurden mit fünf Änderungsanträgen halb so viele wie in Sachsen gestellt – was sich aus der höheren Zahl an Regierungsbeteiligten ergibt –, aber alle abgelehnt.

4.4.3 Neugliederung der Kreisgerichtsbezirke

Drei Gründe wurden im Gesetzentwurf der Landesregierung für die Neugliederung der Kreisgerichtsbezirke³¹¹ im Zuge des Umbaus der alten dreigliedrigen zu einer viergliedrigen Gerichtsstruktur genannt: Die Notwendigkeit der Effizienz, die steigende Spezialisierung der Rechtsgebiete und die baulichen Voraussetzungen der Gerichtsgebäude. Dem stünden die Faktoren Bürgernähe und Erreichbarkeit, die Zumutungen an das Personal, historische Gründe und die noch unvollendete Kreisgebietsreform entgegen. Diese Aspekte wurden in den Debatten wiederholt genannt. Während dabei die SPD und LL/PDS gegenüber den Sachzwängen Effizienz und Spezialisierung auch immer

306 Vorschlag der Staatsregierung vom 2. Juni 1993, Drs. 1/3364.

307 Bartl, PIProt. 1/72, S. 5010.

308 Zusammengefasstes Ergebnis, PIProt. 1/72, S. 5064.

309 PIProt. 1/73, S. 5838.

310 GEnt Drs. 1/1750 § 32 Abs. 2.

311 GEnt Drs. 1/1185, auch PIProt. 1/56, S. 4136.

wieder den Faktor Bürgernähe betonten, plädierte die CDU vor dem Hintergrund des neuen Haushaltplanes für weitere Zusammenlegungen in den Änderungsanträgen.³¹² Die Landesregierung räumte in ihrem Bericht zum Umbau der Justiz vom 22. September 1992 der Bürgernähe vorrangige Bedeutung ein, ohne strukturelle Überlegungen auszublenden.³¹³

Im Endeffekt wurde eine Reduzierung der Kreisgerichte von 42 auf 25 beschlossen. Der Entwurf orientierte sich dabei an einem Gutachten, welches vom Bundesjustizminister bei der Kienbaum-Unternehmensberatung in Auftrag gegeben wurde. Der dort besonders betonte Aspekt der Effizienz beziehe sich aber nicht nur auf das Kostenargument, sondern insbesondere auf die Spezialisierung der Rechtsgebiete. Diese verlange die Zusammenfassung verschieden spezialisierter Richter an einem Standort, um alle notwendigen Rechtsgebiete auch abdecken zu können.³¹⁴ Die Spezialisierung bezog sich allerdings nicht nur auf die Richter, sondern auch auf das Fachpersonal bzw. die Qualifizierung des Fachpersonals: Die Maßnahmen seien notwendig, „*weil nichtrichterliches Personal mit einer qualifizierten Fachhochschulausbildung, Rechtspfleger an den Gerichten in Brandenburg nicht im wünschenswerten Umfang zur Verfügung stehen und die Ausbildung früherer Justizsekretäre zu sogenannten Teilbereichsrechtspflegern nur dann möglich und sinnvoll ist, wenn das einzelne Gericht groß genug ist, um eine Auslastung dieses Personals bei entsprechender fachlicher Spezialisierung zu gewährleisten.*“³¹⁵

Den Orientierungspunkt für den Zuschnitt der Bezirke bildeten die Erfahrungen des Partnerlandes NRW, auf dessen Vorgaben hier zurückgegriffen wurde (70–80.000 Einwohner pro Gericht). Da die Festlegung dem Zuschnitt im Gesetzentwurf nicht entsprach (Bad Liebenwerda: 142.531, Cottbus 247.372 Einwohner), wurde sie von der CDU beanstandet. Sie verwies darauf, dass sich dann noch weitere Einsparungen durch Zusammenlegungen erzielen ließen.³¹⁶ Diesen Argumenten trat aber die SPD mit dem Hinweis auf die Faktoren Anbindung und Erreichbarkeit entgegen. Der Faktor der Zumutbarkeit an das Personal spielte im Gesetzentwurf eine Rolle.³¹⁷

Auch die Frage nach der Verbindung zweier parallel verlaufender Prozesse, der Neugliederung der Kreisgerichtsbezirke und der Kreisgebietsreform, wurde diskutiert, aber

312 Werner, PIProt. 1/56, S. 4136–4137.

313 Bericht Drs. 1/1260, S. 4–5.

314 Drs. 1/1185, insbesondere Begründung.

315 Rademacher, PIProt. 1/56, S. 4138.

316 Werner, PIProt. 1/56, S. 4136–4137.

317 GEnt Drs. 1/1185, Begründung, Punkt 5.

in der Summe (Plenum und Ausschuss) abgelehnt, da es sich um unterschiedliche Fragen handele. Die Fusionsidee von Berlin und Brandenburg spielte in der Debatte keine Rolle. Im Bericht der Landesregierung zum Umbau der Justiz vom 22. September 1992 wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass „die Standortentscheidung so getroffen werden [muß], dass sie auch dann 'stimmt', wenn Brandenburg in seiner gegenwärtigen Form fortbesteht".³¹⁸

4.4.4 Gesetz zur Verwaltungsgerichtsbarkeit

Dieses Gesetz war wie auch die Einführung der Arbeitsgerichtsbarkeit,³¹⁹ der Sozialgerichtsbarkeit³²⁰ und der Finanzgerichtsbarkeit³²¹ Teil des Aufbaus der besonderen Gerichtsbarkeit laut Einigungsvertrag. Nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung sollten die zuständigen Kammern für Verwaltungssachen an den Kreisgerichten aufgelöst bzw. die ehrenamtlichen Richter den neuen Verwaltungsgerichten zugeordnet werden.³²²

Die Eile, mit der die Gesetze zur Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit verabschiedet worden waren, sei dem Zwang geschuldet gewesen, dass drohende Massenentlassungen im Zuge des Übergangs zur Marktwirtschaft den Anforderungsdruck in diese Fachgerichten erhöht hatten.³²³ Das war im Hinblick auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit zunächst nicht der Fall, doch zum Zeitpunkt der Verhandlung im Plenum wurde genau darauf dann verwiesen. Nach Bräutigam habe sich die Zahl der Verwaltungsrechtseingänge bereits 1991 von 114 (1. Quartal) auf rund 1.300 (3. Quartal) erhöht.³²⁴ Muschalla sprach von 3.476 neuen Verfahren, die bis zum 31. August 1992 eingegangen seien.³²⁵ Dieser Anstieg mache eine selbstständige Verwaltungsgerichtsbarkeit dringend notwendig, worin sich alle Fraktionen grundlegend einig waren.

Auch hier wurde wieder auf die schwierige Personalsituation hingewiesen, durch die der Übergang von der Allzuständigkeit der Kreis- und Bezirksgerichte erschwert und daher gestuft vollzogen werde. Bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit sähe dies Ende 1992 günstig aus.

318 Bericht Drs. 1/1260, S. 5.

319 Gesetz vom 21.06.1991 GVBI 1991 Nr. 12 01.07.1991, S. 186-187.

320 Gesetz vom 03.03.1992 GVBI Teil I 1992 Nr. 3 06.03.1992, S. 86-87.

321 Gesetz vom 10.12.1992 GVBI Teil I 1992 Nr. 27 15.12.1992, S. 504.

322 Drs. 1/1302, § 9 und 10.

323 Muschalla, PIProt. 1/56, S. 4150.

324 Bräutigam, PIProt. 1/56, S. 4148.

325 Muschalla, PIProt. 1/56, S. 4150.

Die Berücksichtigung von Strukturüberlegungen bei der Standortwahl, die hier von der CDU im Hinblick auf Eisenhüttenstadt ins Spiel gebracht wurden („*Aufwertung einer Stadt, die bisher keinen Sitz einer bedeutenden Behörde hat und den Kreissitz verliert*“³²⁶ wurde wie auch bei den Kreisgerichten abgelehnt,³²⁷ obwohl es im Bericht der Landesregierung zum Umbau der Justiz ein Kriterium darstellte.³²⁸

4.4.5 Weitere Entwicklung in den folgenden Wahlperioden

Alle Schlüsselentscheidungen zur Ausgestaltung des brandenburgischen Justizwesens wurden in der ersten Wahlperiode getroffen. Dass aber die entsprechenden Gesetze in den folgenden Wahlperioden in ungleichem Maße verändert wurden, verdeutlicht eine Varianz der strukturierenden Wirkung.

Die Gesetze zur Arbeitsfähigkeit der Justiz, der Kreisgerichtsbarkeit sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit blieben weitestgehend unverändert. Einerseits finden sich (strukturelle) Anpassungen an die vom Einigungsvertrag vorgesehene Justizstruktur, so beispielsweise mit dem „Gesetz zur Neuordnung der ordentlichen Gerichtsbarkeit und zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes im Land Brandenburg“,³²⁹ das die Kreis- in Amtsgerichte überführt. Andererseits wurden Änderungen vorgenommen, die sich auf das Problem der Personalakquise bezogen, da es der neu aufgebauten brandenburgischen Justiz an berufserfahrenen Juristinnen und Juristen fehlte. Diese Situation sollte durch Übergangsregelungen behoben werden, beispielsweise durch die Fortschreibung von Regelungen, die es ermöglichte, Richter, Staatsanwälte und Rechtspfleger im Ruhestand aus den alten Bundesländern einzustellen.³³⁰ Die beschlossenen Gesetzesänderungen sind daher der Umbruchssituation geschuldet und beinhalten keine substantiellen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen, sondern zeitlich begrenzte Anpassungen, um die angespannte Personalsituation zu lösen, sowie Anpassungen der Justizstruktur. Dennoch dürfen diese Regelungen nicht unterschätzt werden, da dieser „Elitenimport“³³¹ und der damit verbundene „Know-How-Transfer“³³² die Verwaltungstransformation beförderte.

Das Richtergesetz und das Verfassungsgerichtsgesetz wurden im Gegensatz zu diesen Gesetzen, die vor allem in den ersten Wahlperioden bearbeitet wurden, im Laufe

326 Häßler, PIProt. 1/57, S. 4230.

327 ÄA Drs. 1/1399.

328 Bericht Drs. 1/1260, S. 4-5.

329 Gesetz vom 14.06.1993 GVBl Teil I 1993 Nr. 14 B 17.06.1993 (S. 198-202).

330 GEnt Drs. 1/1990.

331 Wollmann 2001: 42.

332 Wollmann 2001: 38.

der Zeit mehrfach geändert. Diese kontinuierliche Beschäftigung hat verschiedene Ursachen. Einerseits wurden Anpassungen an EU-³³³ und Bundesrecht³³⁴ vorgenommen. Andererseits waren beide Gesetze mehrfach Gegenstand der Angleichung und Kooperation zwischen Brandenburg und Berlin (bspw. durch die Errichtung gemeinsamer Fachobergerichte),³³⁵ insbesondere im Rahmen der (gescheiterten) Fusion der Bundesländer 1996.³³⁶

Weitere Änderungen der beiden Gesetze bezogen sich auf die Wahl der jeweiligen Richterinnen und Richter. Das Richtergesetz wurde beispielsweise in der vierten Wahlperiode dahingehend verändert, dass die Wahl für die auf die Vorschlagsliste aufzunehmenden Richterinnen und Richter in Mehrheitswahlverfahren statt Verhältniswahl gewählt wurden. Dies ist keine substantielle Änderung, sondern die Übernahme der auf Grundlage der Richterwahlausschuss-Vorschlagsverordnung bereits praktizierten Mehrheitswahl in das Richtergesetz. Ein gemeinsamer Entwurf von SPD, Linken, CDU, FDP und Grünen³³⁷ zur Änderung des Richtergesetzes zur Erhöhung der Mitgliederzahl des Richterwahlausschusses von 8 auf 10, um die Mehrheitsverhältnisse der Landtagsparteien abbilden zu können und den Grünen eine Teilhabe an diesem Ausschuss zu ermöglichen, wurde von den Antragstellern zurückgezogen.

Auch das Verfassungsgerichtsgesetz wurde in Bezug auf das Wahlverfahren verändert. Hier wurde in der zweiten Wahlperiode eine Zweidrittelmehrheit für die Wahl der Verfassungsrichter eingeführt mit Verweis auf das Ansehen des Gerichts und seine parteiunabhängige Kontrollfunktion.³³⁸ Damit wurde die umstrittene Entscheidung der ersten Wahlperiode, lediglich eine einfache Mehrheit bei der Richterwahl bereitzustellen, in der darauf folgenden Wahlperiode unter veränderten Mehrheitsverhältnissen revidiert. Auffällig ist, dass diese Änderungen sich auf Personalfragen und somit auf das Binnenverhältnis bezogen. Zudem wird deutlich, dass die Änderungen im Sinne des Oppositionsschutzes vorgenommen wurden und beispielsweise durch die Einführung der Zweidrittelmehrheit bei der Verfassungsrichterwahl die Beteiligung einer breiten Mehrheit jenseits der jeweiligen Regierungskoalition gesichert werden sollte. Der

333 Gesetz vom 01.07.2003 GVBl Teil I 2003 Nr. 10 03.07.2003 (S. 185-187); Gesetz vom 24.11.2011 GVBl Teil I 2011 Nr. 28 24.11.2011.

334 Gesetz vom 14.10.1996 GVBl Teil I 1996 Nr. 22 21.10.1996 (S. 283-289).

335 Gesetz vom 16.06.2004 GVBl Teil I 2004 Nr. 11 17.06.2004 (S. 254).

336 Gesetz vom 27.06.1995 GVBl Teil I 1995 Nr. 15 03.07.1995 (S. 150-196).

337 GEnt Drs. 5/195.

338 Gesetz vom 24.06.1997 GVBl. Teil I 1997 Nr. 6 S. 68.

Antrag für diese Änderung wurde mit der CDU von einer Oppositionspartei gestellt³³⁹ und mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit des Landtages beschlossen.

Eine Hypothese zur Erklärung der unterschiedlich starken Veränderung der Gesetze lässt sich aus der politischen Bedeutung der jeweiligen Gerichtsbarkeit ableiten. Dem Richtergesetz und dem Verfassungsgerichtsgesetz wird eine höhere politische Bedeutung zugeschrieben, was sich in kontinuierlichen Änderungen niederschlägt, wohingegen die Verwaltungsgerichtsbarkeit nach einer Übergangsphase unverändert blieb. Die Tatsache, dass Änderungen sich beim Richtergesetz und dem Verfassungsgerichtsgesetz um die Besetzung der Richterstellen und die Abbildung des Parteienproporz im Auswahlverfahren drehten, stützt diese Annahme: Aufgrund der politischen Bedeutung dieser Gesetze sind die Parteien an einer angemessenen Beteiligung bei der Personalauswahl interessiert.

Dennoch lässt sich feststellen, dass neben diesen auf das Binnenverhältnis bezogenen Diskussionen Änderungen oft exogen verursacht wurden, also beispielsweise durch Anpassungen an Bundes- und EU-Recht. Grundlegende Veränderungen der in der ersten Wahlperiode verabschiedeten Gesetze sind mit Ausnahme der Einführung der Zweidrittelmehrheit bei der Verfassungsrichterwahl nicht zu beobachten.

4.5 Polizeiwesen (Reutter)

„Mit der Normierung des Polizei- und Ordnungsrechtes hat [der Landesgesetzgeber] einen wichtigen Gestaltungsauftrag in den allgemeinen Handlungsgrundlagen vor allem der Schutzpolizei“,³⁴⁰ erklärt Rainer Prätorius. Angesichts der Bedeutung dieses Politikfeldes für die Sicherheit der Bürger im Land kann es kaum verwundern, dass sich der brandenburgische Landtag in jeder der fünf bisherigen Legislaturperioden mit den gesetzlichen Regelungen bezüglich der Polizei befasste, wobei sich allerdings im Zeitverlauf die Anforderungen an die Arbeit des Landesgesetzgebers änderten: In den ersten Jahren nach der Wiedergründung Brandenburgs im Oktober 1990 ging es um die Gestaltung des Übergangs von der DDR in den Rechtsstaat der Bundesrepublik. Damals galt zunächst noch das im September 1990 von der DDR-Volkskammer verabschiedete *Polizeigesetz*, dessen Inhalte ein Jahr später mit dem *Vorschaltgesetz* weitgehend in Landesrecht überführt wurden, bevor 1996 das endgültige *Brandenburgische Polizeigesetz* in Kraft trat. Außerdem stand seinerzeit der Aufbau einer demokratischen Polizeistruktur im Mittelpunkt der politischen Entscheidungen. Auf dieses Ziel

339 GEnt Drs. 3658.

340 Prätorius 2006: 317.; vgl. auch: Gellenbeck 2008.

war insbesondere das 1991 verabschiedete *Polizeiorganisationsgesetz* ausgerichtet, das die Organisation der Sicherheitsbehörden in Brandenburg regelt.

Nach der langen Übergangs- und Transformationsphase kam es zu einem Paradigmenwechsel bei den Aufgaben des Landesgesetzgebers. Nunmehr galt es – und gilt bis heute –, die sich ändernden Rahmenbedingungen, zu denen insbesondere die demographische Entwicklung und die finanzielle Situation des Landes gehören, zu berücksichtigen und das Polizeiwesen entsprechend zu reformieren. Mit Blick auf die Struktur der brandenburgischen Polizei geschah das bisher zweimal: Im Jahr 2002 beschloss die damalige Große Koalition das *Gesetz zur Reform der Polizeistruktur*, und knapp ein Jahrzehnt später präsentierte die Regierung aus SPD und DIE LINKE ihren Plan *Polizei Brandenburg 2020*. Diese Reform wird seit Anfang 2011 auf der Basis des *Polizeireformgesetzes „Polizei 2020“* umgesetzt.

4.5.1 *Die Übergangs- und Neuformierungsphase nach der Wiedervereinigung: das DDR-Polizeigesetz und das brandenburgische Polizeiorganisationsgesetz*

Nach der Wiedergründung Brandenburgs galt zunächst das erst am 13. September 1990 – also nur wenige Wochen vor Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands – von der Volkskammer der DDR verabschiedete *Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei*.³⁴¹ Dieser Übergangszustand, der in dem Ende August 1990 ratifizierten *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands* (Einigungsvertrag)³⁴² niedergeschrieben wurde, sollte solange andauern, bis die Parlamente der neuen Länder jeweils ein eigenständiges Landesgesetz beschlossen hatten, längstens jedoch bis zum 31. Dezember 1991.

Dieser Zeitraum war allerdings – nicht zuletzt aufgrund der vielfältigen Aufgaben in der ersten Zeit nach (Wieder-)Gründung der ostdeutschen Länder – offenbar zu kurz, um eine abschließende Entscheidung herbeiführen zu können. In Brandenburg konnte keine Einigung über ein neues Polizeigesetz erzielt werden: Das von Alwin Ziel (SPD) geleitete Innenministerium legte zwar einen Referentenentwurf vor, aber über dieses Papier entstand eine „im politischen Raum geführte Diskussion“.³⁴³ In dieser Situation, in der bis zum Ende des Jahres 1991 „nicht mit einer Verabschiedung und Verkündung eines Polizeigesetzes des Landes Brandenburg gerechnet werden kann“,³⁴⁴ entschied sich die Landesregierung im Oktober 1991 – also nur knapp zwei Monate vor Auslaufen der Übergangsvorschrift –

341 Das Gesetz ist abgedruckt im Gesetzblatt der DDR (GBl. 1990 I, Nr. 61, S. 1489).

342 Der Einigungsvertrag ist abgedruckt im Bundesgesetzblatt (BGBl. 1990 II, S. 889).

343 LT-Drs. 1/490, S. 1; vgl. auch die Darstellung des Verlaufs des und der Schwierigkeiten beim Aufbau einer demokratisch kontrollierten Polizei in Brandenburg von A. Ziel 2009.

344 LT-Drs. 1/490, S. 1.

dafür, den Entwurf eines *Vorschaltgesetz[es] zum Polizeigesetz des Landes Brandenburg*³⁴⁵ in den Landtag einzubringen. Mit diesem Gesetz sollten fast alle Regelungen des DDR-*Polizeigesetzes* von 1990 übernommen und in Landesrecht umgewandelt werden.

Für die Umsetzung dieser – zeitlich unbefristeten(!) – Interimslösung bestanden sehr gute Bedingungen hinsichtlich einer Einigung zwischen den drei Koalitions- (SPD, FDP, Bündnis 90) und den beiden Oppositionsfraktionen (CDU, PDS): Bereits eine reichliche Woche nach der Vorlage des Regierungsentwurfes stimmte der Landtag am 7. November 1991 bei nur einer Enthaltung einstimmig für das *Vorschaltgesetz*,³⁴⁶ so dass dieses am 1. Januar 1992 in Kraft treten konnte. Ein Scheitern des Gesetzes, das ohnehin nur als ein Notbehelf gedacht war, wäre politisch unverantwortlich gewesen; ohne ein geltendes Gesetz hätte die Arbeit der Polizeibehörden ohne geltende gesetzliche Basis stattgefunden und damit jeder rechtsstaatlichen Grundlage entbehrt. Dazu kam es nicht, denn mit dem *Vorschaltgesetz*, das die Paragraphen 1 bis 77 und 82 bis 84 des DDR-*Polizeigesetzes* in Landesrecht umwandelte, war die Polizei weiterhin handlungsfähig.

Die zweite Schlüsselentscheidung in der Neuformierungsphase nach der Wiedervereinigung war das bereits im März 1991 verabschiedete *Gesetz über die Organisation und die Zuständigkeit der Polizei im Land Brandenburg (Polizeiorganisationsgesetz)*.³⁴⁷ Mit diesem Gesetz, dessen Entwurf die Landesregierung im Februar 1991 in den Landtag einbrachte, sollte die zentralistisch geprägte Polizeistruktur der DDR abgelöst werden. Zur Erreichung dieses Zieles wurde u.a. die „Schaffung der Voraussetzung für eine leistungsfähige, dezentrale Polizeiorganisation mit ziviler Führung, die mit den Ergebnissen der geplanten Kreisreform harmonisierbar ist“,³⁴⁸ angestrebt. Zu den wichtigsten Punkten des Gesetzentwurfes gehörte die Errichtung eines Landeskriminalamtes und von Polizeipräsidiien „in Polizeibezirken mit mindestens 250.000 Einwohnern“ (§ 2 Abs. 1 des geplanten Gesetzes); für die genaue regionale Gliederung sollte das Innenministerium eine Rechtsverordnung erlassen. In jedem Polizeipräsidium sei als „Bindeglied zwischen Bevölkerung, Selbstverwaltung und Polizei“ (§ 13 Abs. 1 Satz 1 des geplanten Gesetzes) ein Polizeibeirat mit mindestens elf Mitgliedern einzurichten, dessen Aufgabe u.a. in der Beratung des Behördenleiters bestehen sollte.

Der Gesetzentwurf wurde von den politischen und gesellschaftlichen Akteuren (u.a. Polizeigewerkschaft) begrüßt; mit CDU und PDS waren auch die beiden Oppositionsparteien an einem zügigen Aufbau einer demokratischen Polizeistruktur interessiert.³⁴⁹ Deshalb

345 LT-Drs. 1/490, S. 1.

346 Vgl. LT-PIProt. 1/28, S. 2095-2097 und LT-PIProt. 1/29, S. 2196.

347 Das Gesetz ist abgedruckt im brandenburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl. 1991, Nr. 8, S. 82-85).

348 LT-Drs. 1/74, S. 1.

349 Vgl. LT-PIProt. 1/10, S. 517-526.

kann es kaum verwundern, dass es im Innenausschuss des Landtages „eine sehr wohltuende konstruktive Arbeit an diesem Gesetz gegeben hat“,³⁵⁰ wie der sozialdemokratische Abgeordnete Christian Gilde zu Beginn der zweiten Lesung im Plenum berichtete. Die nur geringfügig veränderte Fassung des Gesetzesentwurfes wurde dann auch von allen Fraktionen mitgetragen, wobei Michael Schumann für die PDS betonte, dass dies „nicht ohne Bedenken“³⁵¹ geschehe. Letztlich votierten 67 Abgeordnete für das Gesetz, während sich zwei ihrer Stimme enthielten und 19 nicht an der Abstimmung teilnahmen.³⁵²

Diese klare Mehrheit im Parlament kann neben der oft konsensualen Stimmung zwischen den politischen Akteuren in den ersten Monaten nach der Wiedervereinigung insbesondere mit dem Interesse aller Beteiligten an einem zügigen Aufbau demokratischer und handlungsfähiger Strukturen begründet werden. Dass das insbesondere für die Polizei galt, hatte zum Zeitpunkt der zweiten Lesung im März 1991 auch einen besonders aktuellen Anlass, wie der Vorsitzende der CDU-Fraktion und letzte DDR-Innenminister Peter-Michael Diestel im Plenum erklärte:

„Aktueller Anlaß und Hintergrund (...) für dieses Gesetz sind Ereignisse, die uns alle beunruhigen. Ich möchte an das vergangene Wochenende erinnern, ich möchte an die Ausschreitungen in Rostock erinnern, meine sehr verehrten Damen und Herren. Sie wissen, daß die Kröpeliner Straße in Rostock nach einem Fußballspiel von randalierenden Rowdies fast zerstört wurde (...). Auch wir haben in einer vergleichbaren Leistungsgruppe Fußballmannschaften; dieser Kelch kann auch uns erreichen. Aus dieser Sicht ist die CDU-Fraktion von der Überzeugung getragen, daß dieses Gesetz ein notwendiges Gesetz und eine schnelle Umsetzung der Inhalte erforderlich ist.“³⁵³

Vor dem Hintergrund des von Diestel geschilderten Erfordernisses einer zügigen Realisierung des Gesetzes verwundert es, dass das Innenministerium unter Leitung von Alwin Ziel (SPD) mehr als ein halbes Jahr benötigte, um mit einer Rechtsverordnung die tatsächliche Organisationsstruktur der Polizei zu regeln. Erst im Oktober 1991 wurden neben dem Landeskriminalamt und der Bereitschaftspolizei fünf Polizeipräsidien in Potsdam, Cottbus, Frankfurt (Oder), Eberswalde und Oranienburg eingerichtet. Diese Gliederung bestand etwas mehr als ein Jahrzehnt bis zur Polizeireform im Jahr 2002 (siehe Kap. 4.5.3).

4.5.2 Das Brandenburgische Polizeigesetz von 1996

Dass das (nahezu) einhellige Abstimmungsverhalten aller Parlamentsfraktionen beim *Vorschaltgesetz* und beim *Polizeiorganisationsgesetz* eher die Ausnahme denn die

350 LT-PIProt. 1/12, S. 658.

351 LT-PIProt. 1/12, S. 660.

352 Vgl. LT-PIProt. 1/12, S. 666. Die Regierungsfractionen SPD, FDP und Bündnis 90 stellten nur 48 Parlamentarier, so dass mindestens 19 Abgeordnete von CDU und/oder PDS für das Gesetz gestimmt haben müssen.

353 LT-PIProt. 1/12, S. 659.

Regel war, wird mit Blick auf das *Brandenburgische Polizeigesetz* deutlich. Bei dessen Verabschiedung im Februar 1996 votierten die Abgeordneten hauptsächlich entlang der Linie zwischen Regierung und Opposition; es standen sich also die regierende SPD und die beiden Oppositionsparteien (CDU, PDS), die allerdings nicht gemeinsam agierten, gegenüber.³⁵⁴ Die Sozialdemokraten konnten die Änderungsanträge der Opposition verhindern und den Gesetzentwurf ihrer Regierung durchsetzen.³⁵⁵

Die Vorlage für das *Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgische Polizeigesetz; Bbg PolG)*³⁵⁶ hatte das Kabinett Stolpe im August 1995 in den Landtag eingebracht. Damit sollten das bis dahin auf mehrere Gesetze aufgeteilte Polizeirecht überarbeitet, eine „weitgehend vereinheitlichte (...) gesetzliche (...) Grundlage für die Eingriffsbefugnisse der Polizei im Hinblick auf die zunehmende Zusammenarbeit der Polizeien des Bundes und der Länder“³⁵⁷ geschaffen und das 1991 verabschiedete *Vorschaltgesetz* abgelöst werden. Der aus 72 Paragraphen in sieben Kapiteln³⁵⁸ bestehende Gesetzentwurf stützte sich

„im wesentlichen auf den von der Innenministerkonferenz am 25.11.1977 beschlossenen Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder (ME) sowie auf den am 18.04.1986 beschlossenen Vorentwurf zur Änderung des Musterentwurfs (VE), der die Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 15.12.1983 zum Volkszählungsgesetz auf die polizeilichen Datenerhebung und -verarbeitung berücksichtigt.“³⁵⁹

Außerdem waren alle Gesetzesänderungen auf Bundes- und Landesebene seit der Verabschiedung des *Vorschaltgesetzes* (siehe Kap. 3.5.1) berücksichtigt worden. Damit kann erklärt werden, dass das *Brandenburgische Polizeigesetz* den Vorschriften der anderen Bundesländer ähnelte und – strenggenommen – nur eine Bestätigung des Status quo war; die Polizei war also wie bisher schon v.a. für die Gefahrenabwehr, die Verhinderung beziehungsweise, sofern es dafür bereits zu spät war, die Verfolgung von Straftaten sowie unter den in § 2 Abs. 1 aufgeführten Bedingungen für den Schutz privater Rechte zuständig.

354 Bei der Schlussabstimmung des Parlaments über das Brandenburgische Polizeigesetz votierte von den Abgeordneten der Oppositionsfractionen nur der Christdemokrat Heinz-Dieter Nieschke für das Gesetz, während der Sozialdemokrat Andreas Kuhnert dagegen stimmte und sich fünf seiner Fraktionskollegen (darunter mit Verkehrsminister Hartmut Meyer sogar ein Kabinettsmitglied) ihrer Stimmen enthielten; vgl. LT-Prot. 2/30, S. 2824.

355 Für die Ergebnisse der Abstimmungen über die Anträge von CDU und PDS vgl. LT-PIProt. 2/30, S. 2746-2761 und S. 2822f.

356 Das Gesetz ist abgedruckt im brandenburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl. 1996, Nr. 7, S. 74-95).

357 LT-DrS. 2/1235, S. 1.

358 Die sieben Kapitel behandelten die folgenden Bereiche: „Aufgaben und allgemeine Vorschriften“, „Befugnisse der Polizei“, „Vollzugshilfe“, „Zwang“, „Entschädigungsansprüche“, „Auskunftsrecht, Akteneinsicht“ und „Schlußvorschriften“.

359 LT-Drs. 2/1235, S. 63.

Mit dem Gesetzentwurf beschäftigten sich der Innen- und der Rechtsausschuss, die auch öffentliche Anhörungen durchführten, bevor der federführend zuständige Innenausschuss im Februar 1996 seinen Bericht vorlegte. Darin wurden mehrere Änderungsvorschläge am Gesetzestext unterbreitet, die allerdings den Inhalt des Gesetzes in den zentralen Punkten nicht veränderten.³⁶⁰ Das gilt auch für einige Änderungsanträge von CDU³⁶¹ und PDS,³⁶² die aber allesamt letztlich keine Mehrheit im Parlament erreichten. Das gleiche Schicksal ereilte vier von einer der beiden Oppositionsfraktionen vorgeschlagene tiefgreifende Modifikationen am Gesetzestext: die Forderung der Christdemokraten nach einer Regelung des Rettungsschusses³⁶³ sowie die Vorschläge der Sozialisten nach einer Einschränkung des Einsatzes von Vertrauenspersonen (V-Leuten),³⁶⁴ das sichtbare Tragen der Dienstnummer durch Polizisten in geschlossenen Einheiten³⁶⁵ oder die Erweiterung der Voraussetzungen für die Durchführung verdeckter Einsätze technischer Mittel für die Aufnahme von Bildern und/oder Gesprächen in einer Wohnung („Großer Lauschangriff“).³⁶⁶

Diese vier Punkte wurden allerdings im Plenum des Landtages abgelehnt. In diesen Fällen nutzte die SPD ihre absolute Mehrheit im Parlament dafür, die Vorlage ihrer Regierung möglichst zügig und ohne elementare Änderungen zu verabschieden. Gleichwohl bleibt zu konstatieren, dass das *Brandenburgische Polizeigesetz* eine solide juristische Grundlage für die Arbeit der Sicherheitsbehörden lieferte.

Am Beispiel der weiteren Entwicklung der abgelehnten Aufnahme des Rettungsschusses in das Polizeigesetz wird die Bedeutung der parteipolitischen Mehrheit im Landtag deutlich: Hatte 1996 die damals allein regierende SPD noch eine entsprechende Änderung abgelehnt, so stimmte sie etwas mehr als drei Jahre später nach Amtsantritt der

360 Vgl. LT-Drs. 2/2133.

361 Mit ihren Änderungsanträgen wollten die CDU die Voraussetzungen für die Feststellung der Identität einer Person (§ 12 Bbg PolG) geringfügig erweitern (vgl. LT-Drs. 2/2324), die Dauer einer Freiheitsentziehung nach § 20 Abs. 1 Nr. 3 Bbg PolG von vier auf sieben oder sogar auf 14 Tage verlängern (vgl. LT-Drs. 2/2325 und LT-Drs. 2/2330).

362 Die PDS wollte – anders als die CDU – die Dauer einer Freiheitsentziehung nach § 20 Abs. 1 Nr. 3 Bbg PolG von vier auf zwei Tage verkürzen (vgl. LT-Drs. 2/2321).

363 Die Christdemokraten wollten in einem neuen § 67 Bbg PolG Vorschriften bezüglich eines Rettungsschusses in das Gesetz einfügen und führten zur Begründung ihres Vorschlages an: „Auf die Anwendung des Rettungsschusses sollte im Interesse derer, die gegebenenfalls den Schuß abgeben müssen, nicht nur in der Begründung verwiesen werden. Die Regelung ist deshalb in den Gesetzeswortlaut aufzunehmen“ (LT-Drs. 2/2326).

364 Die PDS wollte den Einsatz von Vertrauenspersonen dann verhindern, wenn es um das Anstiften zu einer Straftat, um das Verleiten zu einer Straftat mit einem höheren Strafmaß als des eigentlich geplanten Handelns oder um das Überschreiten der Befugnisse der Polizei hinsichtlich der Mittel und Methoden zur Datenerhebung ging (vgl. LT-Drs. 2/2323).

365 Vgl. LT-Drs. 2/2320.

366 Zur Begründung ihres Antrages führte die PDS an: „Mit dem großen Lauschangriff in Verbindung mit der Möglichkeit zu Bildaufzeichnungen aus Wohnungen wird das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung und damit die Privatsphäre in hohem Maße verletzt. Damit soll eine Regelung, die im Bundesrecht bisher nicht durchsetzbar war, über das Polizeirecht durch das Land eingeführt werden“ (LT-Drs. 2/2322, S. 1).

Großen Koalition mit dem Christdemokraten Jörg Schönbohm als Innenminister für die Integration des Rettungsschusses in das Polizeigesetz.³⁶⁷

4.5.3 Die wichtigsten Reformen des Polizeiwesens

Nicht nur hinsichtlich der klassischen Polizeiarbeit, sondern auch aufgrund der sich veränderten Bedingungen wie dem demographischen Wandel und die finanzielle Situation des Bundeslandes musste auch die Polizeistruktur an die jeweils neue Situation angepasst werden. Folglich ist es nur eine logische Konsequenz, dass der Landesgesetzgeber das Polizeirecht in den vergangenen Jahren mehrfach leicht modifizierte oder umfangreicher reformierte. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt kam es mit dem im Dezember 2001 verabschiedeten *Gesetz zur Reform der Polizeistruktur* und der zehn Jahre später umgesetzten Reform „*Polizei Brandenburg 2020*“ zu zwei großen Veränderungen, die den Aufbau des Polizeiwesens erheblich modifizierten.

a) Das Gesetz zur Reform der Polizeistruktur von 2001

Im Oktober 2001 – mehr als zehn Jahre nach der Verabschiedung des *Polizeiorganisationsgesetzes* – erklärte die SPD-geführte Große Koalition von Ministerpräsident Stolpe, dass die „Polizeistrukturen (...) nunmehr an geänderte Verhältnisse und praktische Bedürfnisse“³⁶⁸ anzugleichen seien. Die Herausforderungen bestanden um die Jahrtausendwende vor allem in Form des Rückgangs der Einwohnerzahl in den berlinfernen Regionen Brandenburgs und der angespannten Haushaltssituation des Landes. Vor diesem Hintergrund war ein Handeln der politischen Akteure tatsächlich erforderlich. Das seit 1999 von dem Christdemokraten Jörg Schönbohm geführte Innenministerium ließ eine Tiefenprüfung des Polizeiwesens durchführen und legte einen Entwurf für das *Gesetz zur Reform der Polizeistruktur*³⁶⁹ vor, der im Oktober 2001 in den Landtag eingebracht wurde.

Das Papier enthielt Vorschläge für eine Reform, mit der „[d]urch die (...) Straffung von Hierarchien, Verschlinkung von Führungs- und Verwaltungsebenen zugunsten der operativen Ebene (...) eine Erhöhung der Bürgernahe und zugleich eine erhebliche Senkung der Personalkosten“³⁷⁰ erreicht werden sollten. Das finanzpolitische Ziel ging die Landesregierung sehr engagiert an, indem sie für die folgenden zehn Jahre Perso-

367 Vgl. O.V.: Koalition in Brandenburg für finalen Rettungsschuss, in: Berliner Zeitung vom 4. Januar 2000, S. 26. Damals amtierte die Große Koalition, in der der Christdemokrat Jörg Schönbohm Innenminister war, weniger als ein Vierteljahr.

368 LT-Drs. 3/3363, S. 1.

369 Vgl. LT-Drs. 3/3363.

370 LT-Drs. 3/3363, S. 1.

nalkosten in Höhe von 168 Millionen Euro einsparen wollte.³⁷¹ Dafür war ein Stellenabbau in einem Gesamtumfang von 725 Stellen bis zum Jahresende 2007 erforderlich. Das sollte über eine deutliche Reduzierung der Anzahl der Polizeipräsidien auf nur noch zwei Standorte in Potsdam und Frankfurt (Oder) sowie eine Zusammenlegung der bisher 21 auf nunmehr 15 Schutzbereiche erreicht werden. Als Konsequenz aus der Verschlinkung der Struktureinheiten sah die Landesregierung eine Kompetenzverlagerung insbesondere im Bereich der Organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität von den Polizeipräsidien auf das Landeskriminalamt vor.

Über diese (und andere) Aspekte des Gesetzentwurfes beriet der Innenausschuss auf Sitzungen im November und Dezember 2001, in denen er mit den Vertretern der Polizeigewerkschaft, der Gewerkschaft der Polizei, des Beamtenbundes, des Bundes Deutscher Kriminalbeamter auch gesellschaftliche Akteure und Sachverständige anhörte. Dabei wurde offenbar kein Änderungsbedarf hinsichtlich des Gesetzestextes artikuliert, denn der Ausschuss empfahl dem Plenum per Mehrheitsbeschluss im Dezember 2001, das Gesetz in unveränderter Fassung zu beschließen.³⁷² Dieser Empfehlung folgte der Landtag nach der zweiten Lesung am 14. Dezember 2001, nachdem auf Antrag von SPD und CDU zwei redaktionelle Änderungen übernommen worden waren.³⁷³ Bei der Schlussabstimmung votierten – wie bereits 1996 bei der Verabschiedung des *Brandenburgischen Polizeigesetzes* – nur die Abgeordneten der Regierungsfractionen für das Gesetz, denn dieses war zwischen der Koalition einerseits und der in sich selbst sehr heterogenen Opposition (PDS, DVU) andererseits umstritten.³⁷⁴

Die rechtspopulistische DVU, die damals mit fünf Abgeordneten die kleinste Parlamentsfraktion bildete, hatte zwar grundsätzlich ihre Bereitschaft zur Unterstützung einer Reform des Polizeiwesens signalisiert, war aber nicht mit allen Punkten des Gesetzes einverstanden; deshalb enthielten sich ihre Parlamentarier der Stimme.³⁷⁵ Demgegenüber stellte sich die PDS komplett gegen die Reform in der gegenwärtigen Form und votierte dagegen. Zuvor waren sie mit einem umfangreichen Änderungsantrag an dem geschlossenen Votum der anderen Fraktionen gescheitert.³⁷⁶ In diesem Papier sprach sich die mit Abstand größte Oppositionspartei gegen zentrale Punkte der Re-

371 Den Einsparungen bei den Personalkosten wurden Mehrausgaben bei den Sachkosten in Höhe von knapp 27 Mio. Euro gegenübergestellt, so dass das Gesamteinsparpotential für die Haushaltsjahre 2001 bis 2011 geringfügig auf 141 Mio. Euro sank; vgl. LT-Drs. 3/3363, S. 6.

372 Vgl. LT-Drs. 3/3605.

373 Vgl. LT-Drs. 3/3718.

374 Vgl. LT-PIProt. 3/49, S. 3248-3262 und Märkische Zeitung vom 15.12.2001. Das Gesetz ist abgedruckt im brandenburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl. 2001, Nr. 20, S. 282-286).

375 Vgl. LT-PIProt. 3/49, S. 3252f.

376 Vgl. LT-PIProt. 3/49, S. 3286f.

form aus: „Die Verantwortung für Ermittlungen bei der organisierten Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität sollte nicht ausschließlich dem LKA, sondern wie bisher auch den Präsidien zugeordnet werden.“³⁷⁷ Neben weiteren Punkten forderten die Sozialisten u.a. die Beibehaltung des Präsidiums der Wasserschutzpolizei und verwiesen auf die Bedeutung der Wasserstraßen in Brandenburg.

b) Das Polizeistrukturereformgesetz „Polizei 2020“ von 2010

Die Bedingungen, die 2001 zur Reform des Polizeiwesens geführt hatten, bestanden auch am Ende des Jahrzehntes: Bis zum Jahr 2030 wurde ein deutlicher Rückgang der Einwohnerzahl Brandenburgs um mehr als zehn Prozent prognostiziert. Hinzu kam, dass das Land seinen finanziellen Handlungsrahmen an die Folgen durch den Wegfall des Solidarpaktes II zum Jahresende 2019 und die sog. Schuldengrenze für die Haushalte von Bund und Ländern anpassen muss. Vor diesem Hintergrund betrachtete es die erst seit wenigen Monaten regierende Koalition aus SPD und DIE LINKE im Januar 2010 als ihre Aufgabe, die „[ö]ffentliche Sicherheit durch eine bedarfsgerechte Personal- und Strukturplanung der Polizei [zu] gewährleisten“.³⁷⁸ Der damalige Innenminister Rainer Speer (SPD) visierte eine Stellenreduzierung bei der Polizei in einem Umfang von mehr als 1.800 Posten bis zum Jahr 2020 an.

Zur Ausarbeitung eines Konzeptes für eine Reform der Polizeistruktur wurde im Januar 2010 die 13-köpfige, aus Vertretern der Ministerien, der Polizei und der Justiz zusammengesetzte Kommission „Polizei Brandenburg 2020“ einberufen, deren Leitung Hartmut Bosch übernahm. Letzteres war eine gute Personalentscheidung: Erstens war der aus Nordrhein-Westfalen stammende Verwaltungsfachmann seit 1990 am Aufbau der Polizei in Brandenburg beteiligt gewesen und leitete bis 1998 die Polizeiabteilung im Innenministerium, so dass er die Entwicklung im Land aus erster Hand kannte. Dazu kamen – zweitens – Erfahrungen aus einem anderen ostdeutschen Bundesland, denn Bosch bekleidete zwischen 1998 und 2006 das Amt des Staatssekretärs beim mecklenburg-vorpommerschen Innenminister, konnte deshalb die Situationen in beiden Ländern vergleichen und daraus die notwendigen Schlüsse ziehen.³⁷⁹

377 LT-Drs. 3/3717, S. 2.

378 LT-DrS. 5/291, S. 1.

379 Zum beruflichen Werdegang Hartmut Bosch vgl. dessen Kurzbiografie auf der Internetseite des brandenburgischen Innenministeriums (<http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Vita_Hartmut_Bosch_mit_Foto.pdf>).

Die Kommission legte im Juli 2010 einen umfangreichen Bericht³⁸⁰ vor und empfahl eine deutliche Straffung der Struktur der Polizei: So sollten die zwei bis dahin noch bestehenden „Polizeipräsidien, das Landeskriminalamt und die Landeseinsatzeinheit zu einem Landespolizeipräsidium“³⁸¹ zusammengelegt werden; außerdem könnten die 15 Schutzbereiche zu vier Direktoren fusioniert und „die Zahl der durchgehend besetzten Polizeiwachen deutlich“³⁸² reduziert werden. Diese (und andere) Punkte nahm die Landesregierung in ihren Entwurf für das *Gesetz zur Polizeistrukturereform „Polizei 2020“ des Landes Brandenburg (Polizeistrukturereformgesetz „Polizei 2020“; BbgPolSt-RefG 2020)*, das sie am 13. September 2010 in den Landtag einbrachte, auf. Das Kernstück dieser Vorlage waren das neue *Gesetz zur Einrichtung des Polizeipräsidiums* und Änderungen des *Brandenburgischen Polizeigesetzes*, um die juristische Grundlage für die Zusammenlegung der bis dahin existierenden Einrichtungen zu einem Präsidium für das gesamte Land Brandenburg zu schaffen.³⁸³

Das Vorhaben der Regierung stieß bereits vor dem Einbringen des Gesetzentwurfes in den Landtag auf deutliche Kritik von Politik und Gesellschaft: Aus den Reihen der CDU sorgte sich beispielsweise der bis 2009 amtierende Innenminister und inzwischen aus dem Parlament ausgeschiedene Jörg Schönbohm „um die Sicherheit im ländlichen Raum“.³⁸⁴ Ebenfalls wegen der geplanten Schließungen zahlreicher Polizeiwachen und des damit verbundenen Personalabbaus strebte die Gewerkschaft der Polizei (GdP) eine Volksinitiative gegen die Reform an. Um in der Bevölkerung für ihr Projekt zu werben, führten SPD und Die Linke Regionalkonferenzen oder ähnliche Veranstaltungen durch. Außerdem reiste der neue Innenminister Dietmar Woidke, der mitten im Gesetzgebungsprozess den wegen privater Gründe zurückgetretenen Rainer Speer hatte ablösen müssen, in die verschiedenen Regionen Brandenburgs und versicherte in manchen Orten, dass die dortigen Polizeiwachen bestehen bleiben würden.³⁸⁵

380 Der Bericht der Kommission Polizei Brandenburg 2020 vom 7. Juli 2010 ist veröffentlicht unter: <http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/KommPolBB2020_Bericht.pdf>.

381 Kommissionsbericht, S. 49.

382 Ebd.

383 Vgl. LT-Drs. 5/1980.

384 Jörg Schönbohm, zit. nach Hollersen, Wiebke: Der letzte Liberale, in: Der Spiegel, Nr. 32/2010, S. 42-45, hier: S. 42.

385 Vgl. Gellner, Torsten: „Allianz soll Reform kippen“, in: Märkische Allgemeine Zeitung vom 01.09.2010; Wilisch, Joachim: „Polizei sammelt Unterschriften“, in: Märkische Allgemeine Zeitung vom 14.09.2010; Schmidt, Uta: „Nicht weniger Indianer, aber weniger Häuptlinge“, in: Märkische Allgemeine Zeitung vom 25.11.2010; und Lumert, Christine: „Um die Revierpolizisten muss sich niemand sorgen“, in: Märkische Allgemeine Zeitung vom 04.12.2010;

Und obgleich es auch in den eigenen Reihen Widerstände gegen die Reform gab,³⁸⁶ änderte die Regierung ihren Gesetzentwurf nicht. Das galt selbst, als feststand, dass die GdP ausreichend viele Unterschriften gesammelt hatte, um mit ihrer Volksinitiative erfolgreich zu sein. Am 16. Dezember 2010 votierte der Landtag mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen für das *Polizeistrukturreformgesetz „Polizei 2020“* in der ursprünglichen Fassung.³⁸⁷ Anschließend stimmten die Parlamentarier mehrheitlich für den von SPD und Die Linke vorgelegten Entschließungsantrag „Sicher leben in unserem Land – Maßgaben für eine Polizei Brandenburg 2020“, mit dem der Landesregierung einige Punkte für die Umsetzung der Reform mit auf den Weg gegeben wurden. So sollten „[d]ie Planungen zu den Standorten der 15 Polizeiinspektionen und den Polizeirevieren als weiteren Dienststellen der Polizei (...) bis zum Juli 2011“³⁸⁸ abgeschlossen werden.

Das gelang dem Innenministerium tatsächlich in den ersten fünf Monate nach Inkrafttreten des *Polizeistrukturreformgesetzes „Polizei 2020“*, so dass im Mai 2011 ein Bericht³⁸⁹ vorgelegt und die Umsetzung der Strukturreform begonnen werden konnte: Die vier Polizeidirektionen als Ersatz für die beiden zu schließenden Polizeipräsidien sind in Neuruppin (Nord), Frankfurt/Oder (Ost), Cottbus (Süd) und Brandenburg an der Havel (West) angesiedelt. In jeder kreisfreien Stadt außer Frankfurt und in allen Landkreisen mit Ausnahme von Potsdam-Mittelmark gibt es eine Polizeiinspektion. Und hinsichtlich der Standorte der Polizeireviere legte das Innenministerium im Mai 2011 fest:

„In allen Städten und Gemeinden, die nicht Sitz einer Polizeiinspektion werden und in denen sich derzeit Polizeiwachen befinden, werden Polizeireviere eingerichtet. Hier ist durch regelmäßige Öffnungszeiten und durch technische Lösungen die Erreichbarkeit der Polizei rund um die Uhr sichergestellt. In allen Polizeirevieren bildet ein Revierleiter den Ansprechpartner für die kommunalen Stellen. Daneben bleiben Sprechzimmer der Revierpolizei erhalten.“³⁹⁰

4.5.4 Fazit und Einschätzung der Ergebnisse der bisherigen Reformen

Betrachtet man die die Normierung des Polizei- und Ordnungsrechtes in Brandenburg unter der für dieses Gutachten eingenommenen Perspektive, lassen sich insgesamt vier Schlussfolgerungen treffen.

386 Vgl. O.V.: „Speers letzte Altlast“, in: Märkische Allgemeine Zeitung vom 03.12.2010; und Krause, Volkmar: „Grummeln in der Koalition“, in: Märkische Allgemeine Zeitung vom 04.12.2010.

387 Vgl. LT-PIProt. 5/26, S. 2094-2105 und S. 2122f. Das Gesetz ist abgedruckt im brandenburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl. 2010, Nr. 42, S. 1-5). Der Änderungsantrag der CDU (vgl. LT-Drs. 5/2542), die Standorte der vier Polizeidirektionen gesetzlich festzulegen, scheiterte ebenso wie der Entschließungsantrag der FDP zum Gesetzentwurf (vgl. LT-Drs. 5/2565).

388 LT- Drs. 5/2561, S. 1.

389 Ministerium des Innern Brandenburg: Polizei Brandenburg 2020. Bericht zum Stand des Behördenaufbaus und den Planungen zum Standortkonzept, Mai 2011 (veröffentlicht unter: <http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Polizeireform_Managementbericht.pdf>).

390 Bericht des Innenministeriums (vorherige Fußnote), S. 5.

- Die Schaffung des Polizei- und Ordnungsrechts in Brandenburg setzte sich aus einer Kombination von qualitativ unterschiedlichen Entscheidungen zusammen: Zeitlich befristete Übergangsgesetze regelten die Transformationsphase; danach prägte eine im engeren Sinne zentrale Schlüsselentscheidung – das Brandenburgische Polizeigesetz von 1996 – Kompetenzen, Struktur und Aufbau der Polizei in Brandenburg, und die Reformgesetze von 2001 und 2010 waren Anpassungsmaßnahmen. Ähnliche Kombinationen von Entscheidungsarten finden sich auch anderen neuen Bundesländern.
- Diese Parallelen hängen auch mit den in allen neuen Bundesländern ähnlichen Ausgangsbedingungen zusammen wie dem von der Volkskammer verabschiedeten Gesetz über Aufgaben und Befugnisse der Polizei, Regelungen im Einigungsvertrag sowie parlamentarischen Lernprozessen.
- Ein auf Konsens beruhender „Brandenburger Weg“ lässt sich bestenfalls für die erste Wahlperiode konstatieren, in der die hier interessierenden Gesetze mit übergroßen Mehrheiten und unter Einschluss von Stimmen der Opposition verabschiedet wurden. Nicht klar zu entscheiden ist allerdings, worauf dieser Konsens beruht: auf inhaltlicher Übereinstimmung oder schlicht auf Einsicht in die Notwendigkeit, weil eine Ablehnung z.B. für die Oppositionsparteien größere Nachteile gebracht hätte als eine Zustimmung. Jedenfalls lassen sich für lagerübergreifende Absprachen außerhalb der parlamentarischen Verfahren keine Belege finden.

4.6 Kommunalwesen (Reutter)

„Kommunalpolitik ist Ländersache. Da innerhalb des konsequent föderalistisch aufgebauten politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland die Gemeinden zur Ebene der Länder gehören, sind es die Länder, welche die Rahmenbedingungen für die Gemeinden festsetzen, und zwar jeweils für ihr Gebiet: die Größe und die verwaltungsmäßige Abgrenzung, den Umfang ihrer Aufgaben, die Einordnung in übergreifende Gebietsstrukturen (wie Verwaltungsgemeinschaften, Landkreise, Bezirke), vor allem aber auch für das als Innere Gemeindeordnung bezeichnete Institutionenarrangement.“³⁹¹

Grob zusammengefasst ergeben sich also für die politischen Akteure auf der Landesebene drei – im Folgenden als Fragen zusammengefasste – Aspekte, die bei der Entscheidungsfindung im Bereich der Kommunalpolitik zunächst festgelegt und später

391 Wehling/Kost 2010: 7; für die Kommunalpolitik in Brandenburg vgl. auch die informativen Darstellungen des ersten Innenministers Brandenburgs, Alwin Ziel (1992, 1993, 1993/1994), sowie Muth/Schumacher 1993; Muth 1994.

immer wieder an die sich möglicherweise verändernden Gegebenheiten angepasst werden müssen:

- Wie groß sollen Landkreise sein; wie sollen Gemeinden zusammenarbeiten?
- Welche Aufgaben sollen die Gemeinden bzw. die Landkreise und die kreisfreien Städte wahrnehmen?
- Wie soll die in Artikel 28 Absatz 1 des Grundgesetzes vorgeschriebene Vertretung des Volkes in den Kreisen und Gemeinden organisiert werden?

Diese Punkte stehen bei den folgenden Ausführungen zur Entwicklung des Kommunalrechts in Brandenburg seit 1990 im Mittelpunkt der Betrachtung.

Auch in der Kommunalpolitik bestand in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung Deutschlands und der damit einhergehenden (Wieder-)Gründung des Landes Brandenburg die wichtigste Aufgabe darin, die Transformation von einem ehemals zentralistisch organisierten zu einem vertikal aufgebauten und demokratischen System zu organisieren. In der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten der ersten *Kommunalverfassung des Landes Brandenburg* im Jahr 1993 galten – ähnlich wie beim Polizeirecht (siehe Kap. 3.5) – die von der demokratisch gewählten DDR-Regierung unter Ministerpräsident Lothar de Maizière erarbeiteten Gesetze. In diesem Fall war es das im Mai 1990 beschlossene *Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR*, das in den folgenden Jahren durch Gesetze des Landes Brandenburg, die einzelne Aspekte der Kommunalpolitik betrafen, ergänzt wurde.

Die sogenannte *Kommunalverfassung* von 1993 wurde in den zurückliegenden fast 20 Jahren mehrmals den politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten in Brandenburg angepasst. Im Jahr 2007 – in der Regierungszeit der Großen Koalition in Potsdam – fand eine große Reform statt, als der Landtag nach einem Gesetzgebungsprozess, der „langwierig und in vielen Punkten konfliktbeladen“³⁹² war, eine grundlegend überarbeitete Kommunalverfassung verabschiedete.³⁹³ Insbesondere die beiden zentralen Gesetze von 1993 und 2007 stehen neben den Projekten zur Gliederung der Städte und Kreise im Mittelpunkt der folgenden Analyse.

392 Künzel 2010: 91.

393 Eine sehr detaillierte und deshalb besonders empfehlenswerte Darstellung der Entwicklung der Kommunalpolitik in Brandenburg hat Werner Künzel (2010) vorgelegt. Einen etwas kürzeren, aber ebenso informativen und empfehlenswerten Überblick gibt es von Christiane Büchner und Jochen Franzke (2009: 82-96).

4.6.1 Die Gesetze in der Transformationsphase (1990-1993): Konstituierung der bis heute geltenden Gliederung

Bis zur Verabschiedung der ersten Kommunalverfassung des Landes Brandenburg galt gemäß der Bestimmungen des Einigungsvertrages das im Mai 1990 von der demokratisch gewählten Volkskammer beschlossene *Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR*, das „in Abstimmung mit bundesdeutschen Experten erarbeitet worden“³⁹⁴ war und deshalb den Gesetzen der westdeutschen Länder ähnelte. Das Gesetz, das in einer Gemeindeordnung und einer Landkreisordnung die wichtigsten Punkte für die lokale Gliederung und die kommunale Selbstverwaltung enthielt, bildete sowohl in den letzten Monaten der DDR als auch nach der Wiedergründung des Landes Brandenburg eine solide Grundlage für die Kommunalpolitik der ersten Stunde. Unmittelbar nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wurden die Bezirke der DDR aufgelöst; im Gebiet des späteren Brandenburg betraf das die Bezirke Potsdam, Frankfurt/Oder und Cottbus. Die bisherigen Kreise wurden zu Landkreisen umgebildet; die drei vormaligen Bezirkshauptstädte erhielten ebenso wie die Städte Brandenburg an der Havel, Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder den Status einer kreisfreien Stadt.

4.6.1.1 Die Kreisgebietsreform 1992/93

Ein Land mit etwa 2,5 Mio. Einwohnern in sechs kreisfreie Städte und 38 unterschiedlich große Landkreise, in denen teilweise nur wenig mehr Menschen als in einer größeren Kleinstadt (30.000) leben, aufzuteilen, war unter Verwaltungs- und damit auch unter finanziellen Gesichtspunkten nicht effektiv. Deshalb war es nur folgerichtig, als die brandenburgische Landesregierung im Januar 1991 beschloss, eine Kreisgebietsreform durchführen zu wollen, und im für die Kommunalpolitik zuständigen Innenministerium eine entsprechende Arbeitsgruppe einrichtete.³⁹⁵ Bereits im April 1991 legte die Regierung einen ersten Vorschlag für die Reduzierung der Gebietskörperschaften auf drei kreisfreie Städte und 13 Landkreise vor, der die Grundlage für eine intensive Diskussion mit reger Beteiligung der damals bestehenden Kreise und Kommunen bildete.³⁹⁶ Die Debatte führte dazu, dass die Regierung ihr Konzept modifizierte.

Das Kabinett von Ministerpräsident Stolpe legte dann im September 1992 – (nach Sachsen) als zweites der fünf neuen Länder, die allesamt vor ähnlichen Problemen

394 Künzel 2010: 83.

395 Vgl. LT-Drs. 1/1259, S. 1f.

396 Über die Abläufe bis zur Vorlage des Gesetzentwurfes berichtete Innenminister Alwin Ziel im September 1992 im Landtag; vgl. LT-PIProt. 1/53, S. 3858.

standen – den Entwurf für das *Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg (Kreisneugliederungsgesetz; KNG)*³⁹⁷ vor, mit dem die „bisherigen Landkreise und kreisfreien Städte (...) entsprechend den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung sowie nach verwaltungswissenschaftlichen Erwägungen und Berechnungen neu gegliedert werden“³⁹⁸ sollten. Entsprechend des darin enthaltenen Konzeptes sollten Eisenhüttenstadt und Schwedt ihren Status als kreisfreie Städte verlieren und den in ihrem Umland neu zu bildenden Landkreisen angegliedert werden; außerdem war eine so umfangreiche Zusammenlegung der Landkreise vorgesehen, dass es nach der Reform nur noch 14 Gebietseinheiten geben sollte (siehe Tabelle 19).

Das *Kreisneugliederungsgesetz*, das laut Innenminister Alwin Ziel (SPD) „wie kein anderes [Gesetz] die Organisation unseres Landes verändern und für die nächsten Jahrzehnte festschreiben“³⁹⁹ werde, war – sicherlich auch wegen seiner Langzeitwirkung⁴⁰⁰ – zwischen den politischen Akteuren nicht unumstritten. So stellte die CDU als mit Abstand größte Oppositionsfraktion im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht weniger als 21 Änderungsanträge, in denen vor allem für einzelne Regionen Brandenburgs andere Zuschnitte der Landkreise gefordert wurden. So wollten die Christdemokraten die Selbstständigkeit der Kreise Oranienburg und Senftenberg erhalten; außerdem sollte aus Perleberg, Pritzwalk, Kyritz und Wittstock der Landkreis Große Prignitz gebildet werden, und auch in den südlichen Regionen des Landes (beispielsweise hinsichtlich des Kreises Zossen) trat die CDU für Veränderungen ein.⁴⁰¹ Ob für diese Neugliederungsvorschläge parteipolitische Motive im Sinne des Erreichens einer Territorialstruktur mit möglichst vielen Kreisen mit einer Mehrheit der Christdemokraten bei den Kreiswahlen und der Wahl eines CDU-Politikers zum Landrat (mit)entscheidend waren, ist aus Sicht der Partei durchaus verständlich, kann (und soll) hier aber weder ausgeschlossen noch belegt werden. Letztlich scheiterten alle Anträge im Landtag an der Mehrheit der Koalitionsfraktionen,⁴⁰² so dass die von der Regierung in ihrem Gesetzentwurf vorgeschlagene Gliederung der Landkreise realisiert werden konnte.

397 Vgl. LT-Drs. 1/1259.

398 LT-Drs. 1/1259, S. 2.

399 LT-PIProt. 1/53, S. 3858.

400 Eine Kreisgebietsreform sollte auch langfristig wirken. Es macht schließlich sowohl aus finanziellen als auch (und dies noch weniger) aus politischen Gründen (z.B. Akzeptanz in der Bevölkerung) wenig Sinn, in relativ kurzen zeitlichen Abständen die Gebietskörperschaften umzustrukturieren.

401 Vgl. LT-Drs. 1/1457 bis LT-Drs. 1472.

402 Vgl. LT-PIProt. 1/58.

Tabelle 18: Landkreise seit der Kreisgebietsreform 1992/93

Landkreis (Kreisstadt)	Einwohnerzahl (Stand: 1992)	zusammengesetzt aus den folgenden ehemaligen Kreise und kreisfreien Städten
Barnim (Eberswalde)	151.866	Kreis Bernau Kreis Eberswalde (ohne Gemeinde Bölkendorf) Mehrere Gemeinde aus anderen Kreisen
Dahme-Spreewald (Lübben/Spreewald)	143.325	Kreis Königs Wusterhausen Kreis Lübben Kreis Luckau (ohne mehrere Gemeinden) Mehrere Gemeinden aus dem Kreis Beeskow
Elbe-Elster (Herzberg/Elster)	143.786	Kreis Bad Liebenwerda Kreis Finsterwalde Kreis Herzberg (ohne Gemeinde Schöna-Kolpien)
Havelland (Rathenow)	133.162	Kreis Nauen Kreis Rathenow
Märkisch-Oderland (Seelow)	175.816	Kreis Bad Freienwalde (ohne Gemeinde Tiefensee) Kreis Seelow Kreis Strausberg
Oberhavel (Oranienburg)	168.819	Kreis Gransee (ohne Gemeinde Keller) Kreis Oranienburg (ohne Gemeinde Zühlsdorf)
Oberspreewald-Lausitz (Senftenberg)	168.076	Kreis Calau Kreis Senftenberg
Oder-Spree (Beeskow)	195.302	Kreis Beeskow (ohne Stadt Lieberose und mehrere Gemeinden) Kreis Eisenhüttenstadt-Land Kreis Fürstenwalde (ohne zwei Gemeinden) Kreisfreie Stadt Eisenhüttenstadt
Ostprignitz-Ruppin (Neuruppin)	123.783	Kreis Kyritz Kreis Neuruppin Kreis Wittstock Mehrere Gemeinden aus mehreren Kreisen
Potsdam-Mittelmark (Bad Belzig)	174.146	Kreis Belzig Kreis Brandenburg-Land Kreis Potsdam-Land Gemeinden des Amtes Treuenbrietzen
Prignitz (Perleberg)	105.793	Kreis Perleberg Kreis Pritzwalk (ohne mehrere Gemeinden)
Spree-Neiße (Forst/Lausitz)	158.553	Kreis Cottbus-Land Kreis Forst Kreis Guben Kreis Spremberg
Teltow-Fläming (Luckenwalde)	152.002	Kreis Jüterbog (ohne mehrere Gemeinden) Kreis Luckenwalde (ohne mehrere Gemeinden) Kreis Zossen (ohne Gemeinde Telz) Gemeinden des Amtes Dahme
Uckermark (Prenzlau)	171.719	Kreis Angermünde Kreis Prenzlau Kreis Templin Kreisfreie Stadt Schwedt Gemeinde Bölkendorf aus dem Kreis Eberwalde)

Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen aus dem *Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg (Kreisneugliederungsgesetz)* und den 14 Gesetzen, in denen die Namen und Kreisstädte der Landkreise festgelegt wurden.

Demgegenüber erfuhr die Gesetzesvorlage Veränderungen auf Empfehlung des federführend zuständigen Innenausschusses. Das Gesetz wurde zum *Gesetz zur Neuglie-*

derung der Kreise und kreisfreien Städte sowie zur Änderung weiterer Gesetze (Kreis- und Gerichtsneugliederungsgesetz; KGNGBbg) ausgebaut, wobei in dem Kreisneugliederungsgesetz (KNGBBg) auch verschiedene Aspekte, die sich aus der Neugliederung ergeben, geregelt werden sollten. So wurde mit Blick auf die Behörden der bis dahin kreisfreien Städte Eisenhüttenstadt und Schwedt, deren Aufgaben auf die Ämter der neuen Kreise zu übertragen waren, in § 18 Abs. 1 KNGBBg festgelegt, dass die betroffenen Mitarbeiter (in Übereinstimmung mit der Regelung in § 128 Beamtenrechtsrahmengesetz) von den Landkreisen zu übernehmen seien. Im Zusammenhang mit der Personalsituation wurde in § 18 Abs. 3 KNGBBg eine Vorschrift hinsichtlich der Finanzierung der Versorgungsregelung in das Gesetz aufgenommen.⁴⁰³

Das Gesetz in der Fassung der Beschlussempfehlung des Innenausschusses wurde dann in der zweiten Lesung am 16. Dezember 1992 mit den Stimmen der Abgeordneten von SPD, FDP und Bündnis 90 gegen die Parlamentarier von CDU und PDS/Linke Liste beschlossen, nachdem sich Vertreter der beiden Oppositionsfraktionen noch einmal kritisch über das Gesetz selbst und über das Gesetzgebungsverfahren geäußert hatten.⁴⁰⁴ Die Kreisgebietsreform konnte nach dem Scheitern mehrerer Verfassungsbeschwerden und der Verabschiedung von 14 Einzelgesetzen, in denen jeweils für einen Kreis die strittigen Fragen hinsichtlich der Kreisnamen und -städte geklärt wurden, 1993 – als erstes Projekt dieser Art in den neuen Ländern (also noch vor Sachsen) – umgesetzt werden.⁴⁰⁵

Damalige Entscheidung der Landesregierung, Brandenburg nur noch in vergleichsweise wenige Kreise zu gliedern, die dafür aber einwohnerreicher und mit Blick auf die zu bewältigenden Verwaltungsaufgaben (Kap. 3.7) leistungstärker sind, führte dazu, dass bisher – anders als in Sachsen,⁴⁰⁶ Sachsen-Anhalt⁴⁰⁷ und Mecklenburg-Vorpommern⁴⁰⁸ – keine zweite Kreisgebietsreform erforderlich war.⁴⁰⁹ Weitere Zusam-

403 Vgl. LT-Drs. 1/1455, S. 9f.

404 Vgl. LT-PIProt. 1/58, S. 4298-4325 und S. 4397f. Das Gesetz ist abgedruckt im brandenburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl. 1992, Nr. 29, S. 546-553).

405 Vgl. Künzel 2010: 85.

406 In Sachsen wurde nach der ersten Kreisgebietsreform (1994/96) 2008 eine zweite durchgeführt; von den ursprünglich 48 Landkreise bestehen heute noch zehn, und von den ehemals sechs bzw. sieben kreisfreien Städten gibt es jetzt nur noch drei (Dresden, Leipzig, Chemnitz); vgl. Rehfeld-Staudt/ Rellecke 2010: 287-289.

407 In Sachsen-Anhalt fand 2007 die zweite Kreisgebietsreform (nach 1994) statt; von den ursprünglich 37 Landkreisen gibt es mittlerweile nur noch elf, während die Anzahl der kreisfreien Städte (Magdeburg, Halle/ Saale, Dessau-Roßlau) mit drei konstant blieb; vgl. Reiser 2010: 311-314.

408 In Mecklenburg-Vorpommern fand 2011 auf der Grundlage des ein Jahr zuvor beschlossenen Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) die zweite Kreisgebietsreform (nach 1994) statt; von den ursprünglich 31 Landkreisen bestehen jetzt nur noch sechs Großkreise, und die Anzahl der kreisfreien Städte wurde von sechs auf zwei (Schwerin, Rostock) reduziert; für weitere Informationen vgl. die vom Innenministerium Mecklenburg-Vorpommerns betriebene Internetseite <<http://www.qbus.de/kunden/verwaltungsreform/Kreisgebietsreform.802.html>>.

menschlüsse dürften eigentlich mit Blick auf die flächenmäßige Größe der bestehenden Gebietskörperschaften kaum durchsetzbar sein; selbst der kleinste Landkreis (Oberspreewald-Lausitz mit 1.216 km²) ist wesentlich größer als Berlin, Hamburg und Bremen, die jeweils als Stadtstaaten den Status eines eigenständigen Bundeslandes genießen; und in den größten Landkreis Brandenburgs (Uckermark mit 3.058 km²) würde sogar das Saarland als das kleinste Flächenbundesland Deutschlands passen. Bei noch größeren Gebietskörperschaften als den seit 1993 bestehenden dürfte es zu erheblichen Protesten der Bevölkerung kommen, weil dann die Wege zu den Behörden in der Kreisstadt immer länger werden würden, was selbst im Zeitalter des E-Government nur schwer politisch durchsetzbar wäre.

4.6.1.2 Die Bildung von Ämtern

Im Gegensatz zum *Kreisneugliederungsgesetz* war die *Amtsordnung für das Land Brandenburg*, die zu den Bestandteilen des bereits im Dezember 1991 beschlossenen *Artikelgesetzes über kommunalrechtliche Vorschriften im Land Brandenburg* gehört, nicht umstritten. Zunächst wollte sich das von Alwin Ziel geführte Innenministerium hinsichtlich der kommunalen Gliederung an der Situation in Baden-Württemberg orientieren. Allerdings entschied sich die Regierung angesichts der unterstellten Überforderung der (damals) für Brandenburg typischen Kleinstgemeinden mit teilweise weniger als 500 Einwohnern bei der Übernahme der kommunalen Aufgaben für das schleswig-holsteinische Modell und strebte den freiwilligen Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Amt an. Im Gesetzentwurf erklärte die Regierung von Ministerpräsident Stolpe:

„Auf der Suche nach geeigneten Konzepten und Wegen wurden sowohl Erfahrungen mit der in der Geschichte Preußens bewährten Institutionen der Amtsverwaltung als auch Erfahrungen aus Schleswig-Holstein, einem vergleichbar dünn besiedeltem Land wie Brandenburg, ausgewertet und berücksichtigt.“⁴¹⁰

Die Institution der Ämter griff die Landesregierung in ihrem im Oktober 1991 vorgelegten Gesetzentwurf für eine *Amtsordnung (AmtsO)* auf. Deren Ziel bestand darin, dass „die kreisangehörigen Gemeinden unter Beibehaltung ihrer Selbständigkeit in Ämter zusammengefaßt werden, um damit ihre Verwaltungskraft und zugleich ihr Recht auf Selbstverwaltung zu stärken.“⁴¹¹ Für die Aufgabenwahrnehmung durch ein aus mehre-

409 In Thüringen als dem fünften der neuen Länder, wo die letzte Kreisgebietsreform 1993 stattfand, wird seit Jahren über eine Zusammenlegung der aktuell 17 Landkreise und einiger der sechs kreisfreien Städte diskutiert, wobei die Koalitionspartner CDU und SPD unterschiedliche Positionen vertreten; vgl. dazu <<http://www.svz.de/nachrichten/home/top-thema/article/kreisgebietsreformen-in-anderen-bundeslaendern.html>>.

410 Büchner/Franzke 2009: 88.

411 LT-Drs. 1/433, S. 1.

ren Gemeinden mit zusammen mindestens 5.000 Einwohnern bestehendes Amt waren drei Varianten vorgesehen:

- die amtseigene Verwaltung, (§ 2 Abs. 1 AmtsO),
- die Durchführung der Aufgaben durch eine dem Amt angehörende Gemeinde (§ 2 Abs. 2 AmtsO) oder
- die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung an eine amtsfreie Gemeinde mit mehr als 5.000 Einwohnern (§ 2 Abs. 2 AmtsO).

Im Verlauf des parlamentarischen Verfahrens wurde das Gesetz auf Empfehlung des federführend zuständigen Innenausschusses⁴¹² an zentralen Punkten nur insofern modifiziert, als nunmehr einem Amt mindestens fünf Gemeinden (§ 3 Abs. 1 AmtsO) angehören sollten und bei der Übertragung von Verwaltungsaufgaben an eine amtsangehörige Gemeinde diese mindestens 5.000 Einwohner (§ 2 Abs. 2 AmtsO) haben sollte. Nach der zweiten Lesung im Plenum, in der die Vertreter der Oppositionsfraktionen CDU und PDS/Linke Liste weniger das Gesetz selbst, sondern vielmehr dessen Verabschiedung vor dem Beschluss einer Kreisgebietsreform als anachronistischen Ablauf kritisierten, wurde das Gesetz, dessen zentraler Bestandteil die *Amtsordnung* war, per Mehrheitsbeschluss – also wohl allein mit den Stimmen der drei Koalitionsfraktionen SPD, FDP und Bündnis 90 – beschlossen.⁴¹³

Bereits ein Jahr nach Verabschiedung des Gesetzes war die Bildung der Ämter abgeschlossen, wobei das zuständige Innenministerium nur „in 60 Fällen, nicht einmal vier Prozent aller kreisangehörigen Gemeinden“⁴¹⁴, eingreifen musste; am Jahresende 1992 gab es in Brandenburg mehr als 150 Ämter und fast 60 amtsfreie Städte.⁴¹⁵ Damit war es den politischen Akteuren in Brandenburg gelungen, innerhalb recht kurzer Zeit auf kommunaler Ebene geeignete Strukturen für eine moderne und effiziente kommunale Selbstverwaltung aufzubauen.

4.6.2 Die Kommunalverfassung von 1993

Nachdem beim Aufbau von Land und Kommunen die Grundsteine gelegt und die ersten Hürden überstanden waren, beschäftigten sich Landesregierung und Landtag mit

412 Vgl. LT-Drs. 1/540.

413 Vgl. LT-PIProt. 1/32, S. 2352-2362. Der einzige Antrag (vgl. LT-Drs. 1/608) einer Oppositionsfraktion wurde von der CDU gestellt und beschäftigte sich lediglich mit einer Übergangsvorschrift hinsichtlich der Weiterbeschäftigung von Bürgermeistern im öffentlichen Dienst, was angesichts der Bedeutung des gesamten Gesetzgebungsprojektes nur von geringer Relevanz war. Das Gesetz ist abgedruckt im brandenburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl. 1991, Nr. 47, S. 682-693).

414 Künzel 2010: 84.

415 Vgl. Künzel 2010: 84.

der Kommunalverfassung, die aufgrund ihrer politischen Bedeutung unmittelbar hinter der Landesverfassung eingeordnet und als „das ‚Grundgesetz‘ für die Gemeinden, Ämter und Landkreise“⁴¹⁶ bezeichnet werden kann. Im April 1993 erklärte die Regierung von Ministerpräsident Stolpe das im Mai 1990 beschlossene und nach der Wiedervereinigung von den neuen Ländern bis auf Weiteres übernommene *Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR* für stark veränderungsbedürftig:

„Die Wahlzeit der Landräte, Bürgermeister und Beigeordneten beträgt nach der Kommunalverfassung der DDR nur 4 Jahre. Für eine kontinuierliche, über die Wahlperioden hinausgehende Arbeit der Verwaltung in den Landkreisen und Gemeinden ist eine längere Amtszeit für Landräte, hauptamtliche Bürgermeister und Beigeordnete erforderlich. Die Kompetenzvorschriften, die das Verhältnis zwischen Gemeindevertretung und Bürgermeister und Kreistagen und Landräten regeln, müssen konkretisiert werden, damit Kompetenzkonflikte möglichst vermieden werden.“⁴¹⁷

Diese Punkte wurden neben zahlreichen anderen Aspekten in dem damals als Entwurf vorgestellten *Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung im Land Brandenburg*, das aus einer *Gemeindeordnung (GO)*, einer *Landkreisordnung (LKrO)* sowie Änderungen an *Amtsordnung* und *Landesorganisationsgesetz* bestand, aufgegriffen: Die Amtszeit von Bürgermeistern und Landräten sollte auf acht Jahre erhöht werden, wobei der Landrat (§ 50 LKrO) weiterhin nur vom Kreistag zu wählen sein würde, während für den Bürgermeister (§ 60 GO) die Direktwahl durch die wahlberechtigten Bürger eingeführt wurde. Außerdem sah der Gesetzentwurf die Installierung eines Haupt- bzw. Kreisausschusses als Kollegialorgan der kommunalen Selbstverwaltung neben der Gemeindevertretung bzw. dem Kreistag einerseits sowie dem Bürgermeister bzw. dem Landrat andererseits vor. Die Aufgaben des Haupt- bzw. Kreisausschusses sollten gemäß § 55 GO bzw. § 47 LKrO v.a. in der Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages und in dem Beschließen über Angelegenheiten, die weder Gemeindevertretung bzw. Kreistag noch Bürgermeister bzw. Landrat vorbehalten sind, bestehen. Aufgrund der Etablierung von drei Willensbildungs- und Entscheidungsträgern in den Kommunen bzw. Landkreisen ist die brandenburgische Kommunalverfassung

„am ehesten als ein Konglomerat zwischen der süddeutschen Rats-/Bürgermeisterverfassung mit direkt gewählter Gemeindevertretung und ebenfalls direkt gewähltem Bürgermeister und der niedersächsischen Kommunalverfassung mit den

416 Büchner/Franzke 2009: 83.

417 LT-Drs. 1/1902, S. 1.

drei Willensbildungsträgern Gemeindevertretung/Rat, Haupt-/Verwaltungsausschuss und Bürgermeister zu charakterisieren.“⁴¹⁸

Zu den institutionellen Aspekten der vom Kabinett Stolpe vorgeschlagenen neuen Kommunalverfassung gehört – der damaligen Entwicklung in anderen Bundesländern folgend⁴¹⁹ – auch die Einführung direktdemokratischer Elemente: Neben der bereits angesprochenen Direktwahl des Bürgermeisters sowie den Bürgerbegehren und den Bürgerentscheiden wurden Einwohnerversammlungen zu wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde (§ 17 GO), Einwohnerfragestunden in den öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung (§ 18 GO) bzw. des Kreistages (§ 16 LKrO), Einwohneranträge (§ 19 GO; § 17 LKrO) und Ausländerbeiräte (§ 24 GO; § 22 LKrO) anvisiert.

Hinsichtlich der von den Gemeinden wahrzunehmenden Aufgaben wurde in der vorgeschlagenen Fassung der Gemeindeordnung festgelegt, dass dies „alle Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft [sind], die nicht nach der Verfassung oder kraft Gesetzes anderen Stellen obliegen“ (§ 3 Abs. 1 Satz 1 GO); danach folgte eine Aufzählung der wichtigsten Selbstverwaltungsaufgaben (§ 3 Abs. 2 GO), zu denen gehörten unter anderem:

- „die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung“,
- „die Förderung von Wirtschaft und Gewerbe“,
- „die Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs“,
- „die Versorgung mit Energie und Wasser“,
- „die Verbesserung der Wohnungen der Einwohner durch sozialen Wohnungsbau“,
- „die gesundheitliche und soziale Betreuung“,
- „die Sicherung und Förderung eines breiten Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen“,
- „die Integration von Behinderten in das Leben der Gemeinschaft“,
- „die Schaffung der Grundlagen für ein von Toleranz und Humanität geprägtes Miteinander von Deutschen und Ausländern“ sowie
- „der Schutz der natürlichen Umwelt“.

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben sollten die Gemeinden gemäß § 2 Abs. 1 LKrO vom jeweiligen Landkreis unterstützt werden; und für den Fall, dass die Leistungsfähigkeit der Gemeinden überfordert wäre, sah der Gesetzentwurf eine Erfüllung der

418 Künzel 2010: 86.

419 Vgl. die Beiträge über die einzelnen Bundesländer in: Kost/Wehling 2010.

Aufgaben durch den Landkreis, der selbst „die wirtschaftliche, ökologische, soziale und kulturelle Entwicklung seines Gebietes zum Wohle der Einwohner“ (§ 2 Abs. 1 Satz 3 LKrO) zu fördern habe, vor.

Die hier aufgeführten Punkte waren natürlich auch Gegenstand der parlamentarischen Beratungen in den Ausschüssen des Landtages, die sich über mehr als vier Monate erstreckten. Der federführend zuständige Innenausschuss schlug in seiner im September 1993 vorgelegten Beschlussempfehlung⁴²⁰ mehrere Streichungen bei den Aufgaben der Kommunen vor. Das betraf „die Integration von Behinderten in das Leben der Gemeinschaft“ sowie „die Schaffung der Grundlagen für ein von Toleranz und Humanität geprägtes Miteinander von Deutschen und Ausländern“, was insbesondere mit Blick auf die gegen ausländische Einwohner gerichteten Attacken in einigen Regionen Ostdeutschlands Anfang der 1990er-Jahre (Rostock, Hoyerswerda) anachronistisch erscheint und als falsches Signal in einer gesellschaftlich angespannten Zeit interpretiert werden kann.

Weitere Änderungsvorschläge der Ausschüsse⁴²¹ betrafen Aspekte der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, von denen hier nur die wichtigsten erwähnt werden: Neben der Einwohnerversammlung sollte es „andere Formen kommunaler Öffentlichkeitsarbeit“ (§ 17 Abs. 1 Satz 1 GO n.F.) geben, und bei der Einwohnerfragestunde sei „[a]uch Kindern und Jugendlichen (...) das Rederecht zu gewähren“ (§ 18 Abs. 1 Satz 2 GO n.F.). Außerdem sprach sich der Innenausschuss dafür aus, in der Gemeinde (§ 21 GO n.F.) und im Landkreis (§ 19 LKrO n.F.) ein Petitionsrecht einzuführen.

Diese (und alle weiteren vom Innenausschuss vorgeschlagenen) Punkte fanden in der zweiten parlamentarischen Lesung die Zustimmung der Mehrheit und wurden in das Gesetz⁴²² aufgenommen. Bei der Abstimmung war – von den beiden fraktionslosen, aber eigentlich einer der drei Regierungsparteien nahestehenden Abgeordneten Detlef Grabert und Rosemarie Fuchs, die gegen das Gesetz votierten oder sich der Stimme enthielten, abgesehen – eine klare Frontstellung zwischen Koalitions- und Oppositionsfractionen erkennbar.⁴²³ Ähnliches gilt mit Blick auf die Änderungsanträge von CDU oder PDS/Linke Liste, die allesamt durch die Mehrheit von SPD, FDP und Bündnis 90 abgelehnt wurden. Das betraf beispielsweise die überlegenswerten Vorschläge der

420 Vgl. LT-Drs. 1/2231.

421 Vgl. LT-Drs. 1/2231.

422 Das Gesetz ist abgedruckt im brandenburgischen GVBl. 1993, Nr. 22, S. 398-455.

423 Für das Ergebnis der namentlichen Abstimmung vgl. LT-PIProt. 1/76, S. 6151.

Sozialisten, sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene Gleichstellungs- und (in Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern sowie in allen Kreisen hauptamtlich tätige) Behindertenbeauftragte einzusetzen.⁴²⁴ Daran wird deutlich, dass beim Gesetzgebungsverfahren für die Kommunalverfassung nicht der von anderen in der ersten Legislaturperiode nach 1990 verabschiedeten Projekten bekannte „Brandenburgische Weg“ der Konsensorientierung gegangen wurde.

4.6.3 Die Reform der Kommunalverfassung im Jahr 2007

Dass bei kommunalpolitischen Fragen zwischen den Parteien große Differenzen bestehen, wird auch mit Blick auf das 2007 verabschiedete *Gesetz zur Reform der Kommunalverfassung und zur Einführung der Direktwahl der Landräte sowie zur Änderung sonstiger kommunalrechtlicher Vorschriften (Kommunalrechtsreformgesetz; KommRRRefG)*⁴²⁵ deutlich, denn damals vertraten sogar die beiden Regierungsparteien unterschiedliche Positionen: SPD und CDU hatten sich zwar in ihrer nach der Landtagswahl 2004 beschlossenen Koalitionsvereinbarung⁴²⁶ auf eine Reform des Kommunalrechts verständigt, konnten sich danach aber lange Zeit nicht einigen, weshalb sie erst im August 2007 – also nach mehr als der Hälfte der Legislaturperiode – einen entsprechenden Gesetzentwurf⁴²⁷ vorlegten.⁴²⁸ Die intensiv geführten Diskussionen waren nach Ansicht des für die Kommunalpolitik verantwortlichen Innenministers Jörg Schönbohm sogar gut,

„denn wir müssen die Erfahrungen aus allen unterschiedlichen Politikfeldern zusammenführen (...). Die hinter uns liegenden Wochen und Monaten haben [allerdings] gezeigt: Wir haben in der Koalition Wort gehalten. Wir legen einen zukunfts- und wettbewerbsfähigen Entwurf für eine moderne Kommunalverfassung vor.“⁴²⁹

In ihrer Vorlage sprach sich die Regierung von Ministerpräsident Platzeck für eine grundlegende Reform aus, die Kommunalverfassung bedürfe „knapp 14 Jahre nach ihrem Inkrafttreten insbesondere aus den nachfolgenden, übergeordneten Gründen und Zielen einer systematischen Überarbeitung (...):

424 Vgl. LT-Drs. 1/2344; LT-Drs. 1/2345; LT-Drs. 1/2350; LT-Drs. 1/2351 und PIProt. 1/76, S. 6092-6115.

425 Das Gesetz ist abgedruckt im brandenburgischen GVBl. 2007, Nr. 19, S. 286-330.

426 Vgl. Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Brandenburg/ Christlich Demokratische Union Deutschlands, Landesverband Brandenburg: Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 4. Wahlperiode des Brandenburgischen Landtages 2004 bis 2009 (online verfügbar unter: <<http://www.brandenburg.de/media/1102/koavertrag.pdf>>), S. 27-29.

427 Vgl. LT-Drs. 4/5056.

428 Mit Blick auf die politischen Abläufe vor der Vorlage des Gesetzentwurfes berichtet Werner Künzel: „Wie prekär die Materie war, wurde nicht zuletzt darin deutlich, dass das im CDU-geführten Innenministerium erarbeitete ‚Eckpunktepapier zur Gesamtnovellierung der Kommunalverfassung‘ vom November 2005 datierte, doch erst im März 2007 der Öffentlichkeit präsentiert wurde – ein von der Presse als ‚geheime Kommandosache‘ gerühtes Verfahren“ (Künzel 2010: 91).

429 LT-PIProt. 4/53, S. 3864.

- Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen,
- Abbau von Reibungsverlusten zwischen Verwaltung und Mandatsträgern sowie Schaffung klarer Verantwortungsstrukturen,
- Klärung von Zuständigkeitsfragen und Beseitigung von Rechtsunklarheiten,
- Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements (einschließlich der ehrenamtlichen Tätigkeit),
- Erhöhung der Verwaltungseffizienz durch Abbau von Normen und Standards und Verbesserung der Anwenderfreundlichkeit durch Straffung und größere sprachliche und inhaltliche Klarheit.⁴³⁰

Zur Umsetzung ihrer Reformziele schlug die Regierung die Zusammenführung von Gemeinde-, Landkreis- und Amtsordnung vor, wobei die Gesamtnovellierung auf den folgenden drei Säulen beruhen sollte:

- „ 1. Reform des allgemeinen äußeren und inneren Kommunalverfassungsrechts,
2. Neuordnung des Gemeindefinanzrechts und
3. Einführung eines neuen kommunalen Rechnungssystems einschließlich der daraus resultierenden Änderungen in der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung.“⁴³¹

Eine zentrale Neuerung, die für die vorliegende Studie von besonderer Bedeutung ist, betraf die Direktwahl der Landräte; dieser Punkt war zwischen den Koalitionsparteien so stark umstritten, dass sich die Entscheidung darüber „zu einem Prestigekampf“⁴³² entwickelte: Die Sozialdemokraten standen einer Direktwahl reserviert gegenüber, weil sie befürchteten, im Vergleich zum bis dahin praktizierten Verfahren einer Wahl durch die häufig von SPD und Die Linke dominierten Kreistage Posten zu verlieren, während sich CDU und FDP in einigen Regionen Chancen auf den Gewinn von Landräten ausrechneten. Letztlich einigten sich die Regierungsparteien bei einer Tagung des Koalitionsausschusses im Juli 2007 auf einen Kompromiss, der eine Direktwahl erst ab Januar 2010 vorsah.⁴³³ Damit erreichten die Sozialdemokraten, dass bei der turnusgemäßen Neubesetzung der Posten im Jahr 2009 noch die Kreistage entschieden, so dass die Dominanz der SPD bei den Landräten gesichert blieb.

430 LT-Drs. 4/5056, S. 1.

431 LT-Drs. 4/5056, S. 4.

432 Göldner, Igor: Direkt oder indirekt. SPD und CDU streiten um die Landräte-Wahlen: Nur einer kann gewinnen, in: Märkische Allgemeine Zeitung vom 28.06.2007.

433 Vgl. Krause, Volkmar: CDU zieht den Kürzeren, in: Märkische Allgemeine Zeitung vom 26.07.2007, und Künzel 2010: 92.

Die Entscheidung hinsichtlich einer Direktwahl der Landräte war jedoch der einzige zentrale Punkt der Kommunalverfassungsreform, bei dem parteitaktische Erwägungen eine relevante Rolle spielten, obgleich bei mehreren Stellen erst der Koalitionsausschuss einen Kompromiss zwischen den Regierungsparteien erreichen konnte. Mit Blick auf die Beteiligung der Bürger schlug die Landesregierung im September 2007 vor, dass die Kommunen das Quorum für Einwohneranträge herabsetzen und darüber hinaus künftig selbst über ihre direktdemokratischen Verfahren entscheiden dürften; mehr Autonomie sollten die Gemeinden auch hinsichtlich ihrer Hauptsatzungen erhalten, indem einige bis dahin verpflichtende Regelungen aus dem Gesetz gestrichen wurden.⁴³⁴ Die von den Kommunen auszuübenden Aufgaben waren weitestgehend die seit 1993 bekannten; nur für die Gemeinden im sorbischen Siedlungsgebiet wurde nunmehr vorgeschrieben, „zusätzlich die sorbische Kultur und Sprache im Rahmen des Sorben (Wenden)-Gesetzes“ (§ 2 Abs. 2 Satz 3 Bbg KVerf) zu fördern.

Der Gesetzentwurf bzw. dessen Zustandekommen wurde von den Oppositionsparteien (Die Linke, DVU) kritisiert; so erklärte der innenpolitische Sprecher der Fraktion Die Linke, Hans-Jürgen Scharfenberg, in der ersten Lesung im Landtag:

„Mit großer Verspätung und unter Ausschöpfung aller Fristen, also förmlich im letzten Moment, hat die Landesregierung das größte Reformvorhaben dieser Legislaturperiode auf den parlamentarischen Weg gebracht. Man kann schon jetzt sagen, dass der ursprünglich geplante große Wurf weit verfehlt wird. Immer wieder war vom Streit zwischen den Koalitionspartnern zu hören, der aufgrund der großen inhaltlichen Differenzen mit fragwürdigen Kompromissen notdürftig geschlichtet wurde. Herausgekommen ist so etwas wie ein Durchschnitt zwischen schwer vereinbarten Positionen, der weder Fisch noch Fleisch ist. Die SPD freut sich, dass ihr Schadensbegrenzung gelungen ist; das ist, glaube ich, ein bisschen wenig.“⁴³⁵

Aufgrund des mühevoll ausgehandelten Kompromiss zwischen den beiden Regierungsparteien war ein Änderungsantrag⁴³⁶ der Sozialisten, die Direktwahlen der Landräte bereits ab 2008 zu ermöglichen, von Beginn an zum Scheitern verurteilt; denn diese Regelung erst 2010 in Kraft treten zu lassen, war ja gerade ein zentraler Bestandteil des Konsenses zwischen SPD und CDU. Das gleiche Schicksal erteilten auch die anderen Vorschläge der Oppositionsparteien Die Linke und DVU, wobei die Sozialisten mit niedrigeren Quoren für Bürgerentscheide und der Möglichkeit eines Bürger-

434 Vgl. LT-Drs. 4/5056, S. 5-7.

435 LT-PIProt. 4/53, S. 3866.

436 Vgl. LT-Drs. 4/5571.

entschiedes gegen Gebietsreformen eine Stärkung der direkten Demokratie erreichen wollten, was durchaus überlegenswert gewesen wäre.⁴³⁷

Das Gesetz wurde letztlich in der zweiten Lesung am 13. Dezember 2007 mit den Stimmen von SPD und CDU in einer vom zuständigen Innenausschuss vorgeschlagenen leicht modifizierten, aber an den für die vorliegende Studie wesentlichen Stellen kaum veränderten Fassung und mit einer eher redaktionellen Anpassung in § 2 Bbg KVerf auf Antrag der Koalitionsfraktionen verabschiedet.⁴³⁸ Damit konnte die neue Kommunalverfassung (mit Ausnahme einzelner Regelungen wie der Direktwahl der Landräte) zum 1. Januar 2008 in Kraft treten. Die Große Koalition unter Führung von Ministerpräsident Platzeck hatte also – nach der Behebung der internen Differenzen – das wichtige Reformprojekt der vierten Legislaturperiode abgeschlossen, was für die Arbeitsfähigkeit der Regierung auch in schwierigen Situationen spricht.

4.6.4 Fazit

Mit Blick auf die mehr als 20 Jahre umfassende Entwicklung der Kommunalpolitik in Brandenburg kann festgestellt werden, dass bei den wichtigen Entscheidungen häufig Differenzen zwischen den politischen Akteuren bestanden. Das betraf beispielsweise Anfang der 1990er-Jahre die Kreisgebietsreform, bei der eine intensive Diskussion mit reger Beteiligung der Landkreise und Kommunen entstand, und fast 15 Jahre später die Einführung der Direktwahl von Landräten, die sogar zwischen den Koalitionsfraktionen aufgrund parteitaktischer Motive umstritten war. Letztlich gelang es der jeweiligen (immer von der SPD geführten) Landesregierung stets, ein sinnvolles Gesetz zu verabschieden; dies war beispielsweise bei der Kreisgebietsreform und der Direktwahl der Landräte (Einführung allerdings erst zum 1. Januar 2010) aufgrund von Kompromissen möglich. Das darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die zentralen Gesetzgebungsprojekte im kommunalpolitischen Bereich nie – auch nicht in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung – auf der Basis eines Konsenses nach dem Prinzip des „Brandenburger Weges“ verabschiedet wurden, denn bei allen relevanten Beschlüssen des Landtages stimmten Koalitions- und Oppositionsfraktionen unterschiedlich ab.

437 Vgl. LT-Drs. 4/5560 und LT-Drs. 4/5562.

438 Vgl. LT-Drs. 4/5546; LT-Drs. 4/5637 und LT-PIProt. 4/59, S. 4390-4403.

4.7 Verwaltungsreform (Reutter)

Neben den durch Bundesvorgaben eingeschränkten Handlungsspielräumen der Akteure stellte der erhebliche Elitentransfer, der von West- nach Ostdeutschland stattfand, eine Abweichung von den ost- und ostmitteleuropäischen Transformationsstaaten dar. Für die Umstrukturierungsprozesse innerhalb der Verwaltungen wurde der „Elitenimport“ prägend.⁴³⁹ Insbesondere durch die Verwaltungshilfe, die in erster Linie personeller Natur war, fand eine massive Besetzung ostdeutscher Verwaltungsposten mit westdeutschen Fachleuten statt.⁴⁴⁰ Diese übertrugen ihr Know-how auf das ostdeutsche Verwaltungspersonal und halfen so bei einer raschen Übernahme der westdeutschen Strukturen. Besonders einflussreich war der Elitentransfer auf Länderebene, der sich meist im Rahmen von Länderpartnerschaften vollzog, da sich der institutionelle Aufbau der Länder an den Organisationsmustern der Partnerländer orientierte.⁴⁴¹

„Eine der ersten Aufgaben des neuen Landes Brandenburg im Jahr 1990 war die rasche Etablierung einer demokratischen Landesverwaltung. Dabei galt es, den überkommenen zentralistischen Staatsapparat der DDR in einen rechtsstaatlichen und effizienten öffentlichen Dienst umzugestalten. Zuständigkeiten mussten neu geordnet werden, die demokratische Kontrolle hergestellt, das Personal erneuert bzw. fortgebildet werden sowie neues Landesrecht geschaffen werden.“⁴⁴²

Um diese unmittelbar nach Gründung des Landes Brandenburg anstehenden Aufgaben rasch erfüllen zu können, legte die Regierung Stolpe wenige Monate nach ihrem Amtsantritt u.a. den Entwurf für ein *Landesorganisationsgesetz* vor. Dessen Inkrafttreten im Juni 1991 war ein wichtiger Meilenstein beim Aufbau der Verwaltungsstrukturen in Brandenburg.

Obgleich sich Regierung und Parlament von vornherein für die Zweistufigkeit der Verwaltung – also ohne Regierungspräsidien als mittlere Landesbehörden – entschieden hatten, konnte das 1991 beschlossene Gesetz nur der Anfangspunkt einer langen und ereignisreichen Entwicklung in diesem Politikfeld sein. Die Aufteilung der staatlichen Aufgaben auf die einzelnen Ebenen (Land, kommunale Ebene) und die Behördenstruktur mussten bzw. müssen weiterhin an die sich verändernden Gegebenheiten angepasst werden: So war es nach der Gründung von den aus mehreren amtsangehörigen Gemeinden bestehenden Ämtern erforderlich, die Aufgaben neu zu verteilen, was ab 1994 mit einer *Funktionalreform* geschah. Später musste die Verwaltung modernisiert und effizienter gestaltet werden, weshalb 2004 das *Landesorganisationsgesetz*

439 Derlien 2001.

440 Wollmann 2001: 37.

441 Ebd., S. 42.

442 Büchner/Franzke 2009: 76.

neugeregelt wurde. Außerdem kam es seit Mitte der 1990er-Jahre zu wiederholten Schließungen und/oder Zusammenlegungen von Behörden, wodurch die Verwaltungsstruktur gestrafft wurde.

4.7.1 Die Grundlage: das Landesorganisationsgesetz von 1991

Im Februar 1991 erklärte Innenminister A. Ziel (SPD) im Landtag Brandenburg:

„Die Bedeutung einer intakten Verwaltung für alle Bereiche des öffentlichen Lebens wird in Brandenburg und darüber hinaus in den fünf neuen Bundesländern besonders deutlich. Das erleben wir täglich bei der Ansiedlung von Betrieben, bei der Bauleitplanung oder Erhebung von Steuern. Der Aufbau einer funktionstüchtigen Verwaltung in Brandenburg ist daher eine vordringliche Aufgabe der Landesregierung“⁴⁴³

Damals legte die Regierung dem Parlament den Entwurf für das *Gesetz zur Verwaltungsorganisation im Land Brandenburg und zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften*⁴⁴⁴ vor. Zu den Aufgaben dieses Gesetzespaketes gehörte es u.a., die aus der DDR übernommene Organisationsstruktur mit den Bezirksverwaltungen in Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus⁴⁴⁵ abzuschaffen und eine leistungsfähige Verwaltung nach westdeutschem Muster zu errichten. Das sollte v.a. mit dem *Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz)* geschehen.

Ogleich Brandenburg seit 1990 beim Verwaltungsaufbau von Nordrhein-Westfalen⁴⁴⁶ unterstützt wurde, entschied sich das Kabinett von Ministerpräsident Stolpe gegen die im Partnerland praktizierte dreistufige Organisationsstruktur und für das zweistufige Modell nach dem Vorbild von Schleswig-Holstein, denn die Bevölkerungsstruktur Brandenburgs entsprach eher der Situation zwischen Nord- und Ostsee als der an Rhein und Ruhr.⁴⁴⁷ Vor diesem Hintergrund war es nur folgerichtig, dass die brandenburgische Regierung auf die Stufe der mittleren Landesbehörden – also auf Regierungspräsidien – verzichtete. In § 2 des vorgeschlagenen *Landesorganisationsgesetzes* stand folgende Regelung hinsichtlich des Verwaltungsaufbaus: „Landesbehörden sind die obersten Landesbehörden, die Landesoberbehörden und die unteren Landesbehörden.“

443 LT-PIProt. 1/10, S. 500.

444 Vgl. LT-Drs. 1/77.

445 Vgl. Büchner, Christiane/ Jochen Franzke: Das Land Brandenburg. Kleine politische Landeskunde, 5., überarbeitete Auflage, Potsdam 2009, S. 76.

446 Wie Innenminister Ziel im Februar 1991 im Landtag berichtete, kursierte damals „der Vorwurf der ‚Besatzungsmacht Nordrhein-Westfalen‘“ (LT-PIProt. 1/10, S. 501), dem der Sozialdemokrat vehement widersprach.

447 Vgl. Büchner/Franzke 2009: 76.

Die obersten Landesbehörden sollten „die Landesregierung, der Ministerpräsident und die Landesministerien“ (§ 3 Entwurf für *Landesorganisationsgesetz*) sein. Als Kompetenzen dieser Institutionen der ersten Organisationsstufe waren u.a. die Aufsicht über die Landesverwaltung und die eigene Ausführung von nicht an andere Behörden übertragene Verwaltungsaufgaben vorgesehen (vgl. § 5 Abs. 1 Entwurf für *Landesorganisationsgesetz*). Außerdem sollten ihnen die Landesoberbehörden und die unteren Landesbehörden als Bestandteile der zweiten Verwaltungsstufe unterstellt werden. Von den Landesoberbehörden waren in § 6 Abs. 2 des Gesetzentwurfes 24 Behörden vorgesehen; dazu gehörten u.a. das Landeskriminalamt, die Oberfinanzdirektion, das Landesjugendamt und das Landesumweltamt sowie – insbesondere aufgrund der besonderen Situation in den ostdeutschen Ländern unmittelbar nach der Wiedervereinigung – das Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen. Im Gegensatz zu den für ganz Brandenburg verantwortlichen Landesoberbehörden waren die unteren Landesbehörden nur für einzelne Regionen zuständig. Davon sollte es 14 Institutionen geben, wobei dem Landrat der Status einer „allgemeine[n] untere[n] Landesbehörde“ (§ 7 Abs. 2 Gesetzentwurf) zugewiesen wurde; außerdem waren u.a. die Polizeipräsidien, die Finanzämter und das Autobahnamt vorgesehen.

Neben den Ausführungen hinsichtlich des Behördenaufbaus sollte mit dem *Landesorganisationsgesetz* auch geregelt werden, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände an der Landesverwaltung mitwirken und an die Weisungen der Aufsichtsbehörden gebunden sind (vgl. §§ 13-15 Entwurf für *Landesorganisationsgesetz*). Andere Vorschriften beschäftigten sich mit den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (vgl. §§ 16-19 Entwurf für *Landesorganisationsgesetz*).

Der Gesetzentwurf wurde nach der ersten Lesung im Plenum in alle(!) Fachausschüsse verwiesen;⁴⁴⁸ diese berieten intensiv über die Vorlage der Regierung. Nach knapp acht Wochen legte der federführend zuständige Innenausschuss im April 1991 eine Beschlussempfehlung vor, die nur geringfügige Modifikationen am Gesetzestext vorsah.⁴⁴⁹ Diese betrafen auch nicht den Kern der oben referierten, für den Verwaltungsaufbau in Brandenburg besonders relevanten Vorschriften. Nur mit Blick auf den Zuschnitt der einzelnen Behörden schlug der Innenausschuss vor, etwa auf ein Oberbergamt als Landesoberbehörde und auf die Ämter für Wasserwirtschaft als untere Landesbehörden zu verzichten; andere Behörden wie das Landesforstamt und das

448 Vgl. LT-PIProt. 1/10, S. 517.

449 Vgl. LT-Drs. 1/137.

Landesamt für Bodenaltertümer sollten anderen Ämtern angegliedert werden.⁴⁵⁰ Damit ergab sich die folgende Verwaltungsstruktur (Tabelle 20):

- drei oberste Landesbehörden als erste Stufe sowie
- 22 jeweils für ganz Brandenburg verantwortliche Landesoberbehörden und zwölf untere Landesbehörden mit regionalen Zuständigkeitsbereichen als zweite Stufe.

Tabelle 19: Landesbehörden (1991)

Erste Stufe	Zweite Stufe	
Oberste Landesbehörden (§ 3)	Landesoberbehörden (§ 6)	Untere Landesbehörden (§ 7)
Landesregierung	Landesvermessungsamt	Landräte
Ministerpräsident	Landeskriminalamt	Polizeipräsidien
Landesministerien	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik	Präsidium der Wasserschutzpolizei
	Landesstelle für Aussiedler	Finanzämter
	Zentrale Ausländerbehörde für Asylbewerber	Landesbauämter
	Oberfinanzdirektion	Grundstücks- und Vermögensämter
	Landeshauptkasse	Eichämter
	Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen	Bergämter
	Landesamt für Personalbezüge	Versorgungsämter
	Landeseichamt	Ämter für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik
	Landesamt für Geowissenschaften und Rohstoffe	Immissionsschutzämter
	Materialprüfungsamt	Straßenbauämter
	Landesamt für Soziales und Versorgung	Autobahnamt
	Landesamt für Agrarordnung	
	Landesamt f. Ernährungs-, Land-, Fischerei- und Forstwirtschaft	
	Landesjugendamt	
	Landesumweltamt	
	Landesamt für Verkehr und Straßenbau	
	Landesprüfamt für Bauen, Bautechnik und Wohnen	
	Landesamt für Denkmalpflege	
	Landesamt für Denkmalpflege und Bodenaltertümer	
	Landesamt für Ausbildungsförderung	

Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen aus dem *Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz)*.

Diese Struktur wurde letztlich auch realisiert, denn der Landtag stimmte in der dritten Lesung am 7. Mai 1991 mit 54 Ja- bei 24 Gegenstimmen und drei Enthaltungen für die Beschlussempfehlung des Innenausschusses.⁴⁵¹ Obgleich mindestens sechs Abgeordnete aus den Reihen der Opposition – wahrscheinlich aus der PDS-Fraktion⁴⁵² – für

450 Vgl. LT-Drs. 1/137, S. 6-9.

451 Vgl. LT-PIProt. 1/16, S. 1270.

452 Für die Vermutung, dass Parlamentarier der PDS für das Gesetz stimmten, spricht zum einen, dass sich deren Fraktionsvorsitzender Michael Schumann „ausdrücklich für eine Annahme des Gesetzes ausgesprochen“ (LT-PIProt. 1/16, S. 1270) hat. Zum anderen war die CDU mit dem Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht einverstanden, denn die von den Christdemokraten in der zweiten Lesung beantragten abermaligen Beratungen in den

das *Landesorganisationsgesetz*⁴⁵³ stimmten, bestand hier im Gegensatz zu anderen Gesetzgebungsprojekten in der unmittelbaren Zeit nach der Wiedergründung des Landes Brandenburg (z.B. *Vorschaltgesetz zum Polizeigesetz des Landes Brandenburg*; siehe Kap. 3.3) kein (breiter) Konsens zwischen Regierung und Opposition. Dass es in diesem Fall nicht dazukommen würde, war spätestens seit der zweiten Lesung klar, denn damals war es letztlich wegen eines Papiers der CDU zur Dreistufigkeit des Verwaltungsaufbaus zu einem „Eklat“⁴⁵⁴ gekommen.

4.7.2 Funktionalreform und Verwaltungsmodernisierung

Die von Beginn an bestehende Zweistufigkeit der Behördenstruktur, die „den strukturellen Bedingungen Brandenburgs mit seiner niedrigen Bevölkerungszahl“⁴⁵⁵ entspricht, bewahrte das Land (wie auch Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen) vor einer späteren grundlegenden Reform mit einer Auflösung der Regierungsbezirke als mittleren Stufe der Landesverwaltung, wie sie etwa in Sachsen⁴⁵⁶ und Sachsen-Anhalt sowie in zahlreichen westdeutschen Länder erforderlich war.⁴⁵⁷ Das bedeutet allerdings keineswegs, dass es zu keinen Veränderungen kam. Bereits 1994 wurde eine umfangreiche Verschiebung der Aufgaben zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen durchgeführt. In den darauffolgenden Jahren rückte die Modernisierung der Verwaltung in den Mittelpunkt des politischen Entscheidungsprozesses, wobei es 2004 zu einer umfangreichen Neuregelung des *Landesorganisationsgesetzes* kam.

Ausschüssen wurden nicht durchgeführt, weshalb die dritte Lesung zu einer „Farce“ (LT-PIProt. 1/16, S. 1268) geriet, wie der stellvertretende CDU-Fraktionsvorsitzende Manfred Walther kritisierte. Außerdem geht die Anzahl der Neinstimmen (24) mit der Anzahl der christdemokratischen Abgeordneten (27) weitgehend konform; wobei zu berücksichtigen ist, dass nicht alle Parlamentarier an der Abstimmung teilnahmen.

453 Das Gesetz ist abgedruckt im brandenburgischen GVBl. 1991, Nr. 11, S. 148-153.

454 So formulierte es der stellvertretende CDU-Fraktionsvorsitzende Manfred Walther (LT-PIProt. 1/16, S. 1268). In der zweiten Lesung hatte der sozialdemokratische Abgeordnete Christoph Schulze gesagt: „Ich möchte noch auf die Mitarbeit der CDU im Innenausschuss eingehen. Sie haben dort ein Papier eingebracht, mit dem Sie die Dreistufigkeit durchsetzen wollten. Dieses Papier war sehr lasch, es war unvollständig, und wenn selbst man es hätte behandeln wollen – es war beim besten Willen nicht verhandlungsfähig. (...) Was Sie mit Ihrer Dreistufigkeit bezwecken, ist ja ganz klar. Sie machen eine Lobby-Politik für die Bezirksverwaltungsbehörden, Sie kommen ja selbst von dort, und ich muß sagen, es zeugt nicht von landespolitischer Verantwortungsfähigkeit“ (LT-PIProt. 1/15, S. 1221). Darauf antwortete der Christdemokrat Detlef Kirchhoff wenig später: „Ich glaube, Sie sollen versuchen, sich einen anderen parlamentarischen Stil anzugewöhnen“ (LT-PIProt. 1/15, S. 1221).

455 Künzel 2010: 86.

456 In Sachsen wurden die drei Regierungsbezirke (Dresden, Leipzig, Chemnitz) mit dem Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (vgl. Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 3/2008) durch drei Direktionsbezirke mit den gleichen Verwaltungsgebieten abgelöst. Die Direktionsbezirke bestanden ihrerseits aber nur vier Jahre, denn diese wurden im März 2012 auf der Grundlage des Gesetzes zur Neuordnung von Standorten der Verwaltung und der Justiz des Freistaates Sachsen (vgl. Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 4/2012) zur Landesdirektion Sachsen zusammengefasst.

457 In Sachsen-Anhalt löste das zum 1. Januar 2004 geschaffene Landesverwaltungsamt die drei bis dahin Regierungsbezirke in Magdeburg, Halle (Saale) und Dessau ab; vgl. Gesetz zur Neuordnung der Landesverwaltung (abgedruckt im Gesetz- und Verordnungsblatt 2003, S. 352ff.)

4.7.2.1 Die Funktionalreform (1994)

Mit der 1993 beschlossenen Kommunalverfassung (siehe dazu Kap. 3.6) wurden, wie die Landesregierung 1994 feststellte, „die Grundlagen für eine leistungsfähige Kommunalverwaltung auf Kreis- und Gemeindeebene und die Voraussetzungen für die Neuverteilung staatlicher Verwaltungsaufgaben im Land Brandenburg im Rahmen einer Funktionalreform geschaffen.“⁴⁵⁸ Dabei strebte das Kabinett von Ministerpräsident Stolpe „eine orts- und bürgernahe Verwaltung durch eine möglichst weitgehende Verlagerung öffentlicher Verwaltungsaufgaben auf die Landkreise, kreisfreien Städte, Ämter und Gemeinden“⁴⁵⁹ an. Für die Verbesserung eines bereits existierenden Gesetzentwurfes setzte die Landesregierung eine Beraterkommission ein, deren Vorsitz mit dem früheren Bundesjustizminister Gerhard Jahn ein bekannter Sozialdemokrat aus den alten Bundesländern übernahm.⁴⁶⁰ Nachdem die Kommission im Dezember 1993 ihre Empfehlungen für eine Funktionalreform vorgelegt hatte, brachte die Landesregierung im März 1994 einen Gesetzentwurf in den Landtag ein.

Das *Erste Gesetz zur Funktionalreform im Land Brandenburg*⁴⁶¹ sollte aus mehreren Gesetzen bestehen, von denen das *Gesetz zu den Grundsätzen der Funktionalreform im Land Brandenburg (Funktionalreformgrundsätze-gesetz; FRGGBbg)* von besonderer Bedeutung war. Dessen zentraler Satz lautet:

„Die den obersten Landesbehörden, den Landesoberbehörden und den unteren Landesbehörden durch Landesrecht zugewiesenen Verwaltungsaufgaben sind spätestens bis zum 1. Januar 1997 durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes auf die Landkreise und kreisfreien Städte zu übertragen, wenn dort eine sachgerechte, wirtschaftliche und effektive Aufgabenerledigung erreicht werden kann; dabei sollen auch die Möglichkeiten einer Aufgabenerledigung durch Private geprüft werden“ (§ 1 Abs. 2).

Die sogenannten Kreisaufgaben – also die an die Landkreise zu übertragenden Pflichtaufgaben – sollten gemäß § 5 FRGGBbg an die Ämter und amtsfreien Gemeinden delegiert werden, wenn diese Ebene die Kompetenzen „sachgerecht, wirtschaftlich und effektiv“ (§ 5 Abs. 1) ausüben kann, und (wenigstens) eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt wird:

- eine besondere Publikumsintensivität der Aufgaben oder Eignung „für eine orts- und bürgernahe Wahrnehmung“ (§ 5 Abs. 1 Buchstabe a),
- Bedarf an besonderen Orts- und Objektkenntnissen zur Erledigung der Aufgabe,

458 LT-Drs. 1/2839, S. 1.

459 LT-Drs. 1/2839, S. 2.

460 Vgl. LT-Drs. 1/2839, S. 3.

461 Vgl. LT-Drs. 1/2839.

- ein enger Zusammenhang der Aufgabe mit anderen kommunalen Kompetenzen oder
- wenn „die wesentlichen Grundlagen für die Erfüllung der Aufgaben von den Ämtern und Gemeinden erarbeitet und vorbereitet werden“ (§ 5 Abs. 1 Buchstabe d).

Um durch die umfangreiche Übertragung von Kompetenzen auf die kommunale Ebene keine Probleme entstehen zu lassen, schlug die Landesregierung in § 3 FRGGBbg vor, die bisher mit der Wahrnehmung der Aufgaben betrauten Angestellten in die künftig zuständige Behörde zu versetzen; dafür sollte(n) eine oder mehrere Personalüberleitungskommission(en) gebildet werden. Außerdem wurde der verpflichtende Übergang von Vermögen vorgesehen, bei dem die Landkreise und kreisfreien Städte vom Land „unentgeltlich das bewegliche Vermögen, welches bisher ausschließlich zur Wahrnehmung der übergehenden Aufgaben genutzt wurde“ (§ 4 Abs. 1 FRGGBbg), erhalten sollten.

Von den aufgeführten, für die gesamte Funktionalreform zentralen Punkten wurde im Verlauf des parlamentarischen Beratungsverfahrens nichts Wesentliches gestrichen. Vielmehr nahm der Landtag in der zweiten Lesung am 17. Juni 1994 auf Vorschlag des federführend zuständigen Innenausschusses einen Passus auf, mit dem im Gesetz die Finanzierung der Aufgabenübertragung geregelt wurde.⁴⁶² Die in den drei interfraktionellen Änderungsanträgen vorgeschlagenen Modifikationen am Gesetzestext betrafen hingegen nichts Grundlegendes der Funktionalreform.

Dass diese drei Anträge⁴⁶³ von (in einem Fall fast) allen Landtagsfraktionen gestellt worden waren, ist für das damalige Gesetzgebungsverfahren prägend. Diese Konsensfähigkeit wird auch daran deutlich, dass das Parlament überhaupt der Reform zustimmte, denn seit dem „Auseinanderbrechen der Ampelkoalition im Frühjahr 1994“⁴⁶⁴ waren SPD und FDP als die verbliebenen Regierungsparteien auf die Unterstützung der Oppositionsfraktionen angewiesen. Dazu kam es (auch) im Fall der Funktionalreform, denn diese fand die mehrheitliche Zustimmung der Abgeordneten. Das kann kaum verwundern, hatten sich doch in der Plenarsitzung auch Vertreter der Opposition positiv über das Gesetz geäußert: So bezeichnete der Christdemokrat Klaus Häßler die Reform als „eine optimale Lösung“;⁴⁶⁵ und Detlef Grabert von der Fraktion Bündnis 90

462 Vgl. LT-Drs. 1/3058.

463 Vgl. LT-Drs. 1/3079; LT-Drs. 1/3100 und LT-Drs. 3/3106.

464 Lübker/Schüttemeyer 2012: 203.

465 LT-PIProt. 1/97, S. 7948.

empfahl den Abgeordneten „die Zustimmung zu diesem Gesetz“⁴⁶⁶, obgleich er zuvor einige Kritikpunkte aufgeführt hatte. Deutlich kritischer äußerte sich Gerlinde Stobrawa von der PDS, denn sie sah „die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Gelingen der Funktionalreform (...) auf ein Minimum geschrumpft“.⁴⁶⁷

Auf die Entwicklung der Verwaltung und der Aufgabenverteilung in Brandenburg hatte die Mitte der 1990er-Jahre durchgeführte Funktionalreform⁴⁶⁸ enormen Einfluss: Bis 1997 wurden

„ca. 110 Aufgabenkomplexe mit etwa 280 Einzelaufgaben auf die Kommunen übertragen, darunter Zuständigkeiten der staatlichen Kataster- und Vermessungsämter, der Sozialhilfe, des Naturschutzes, der Landschaftspflege, des Immissionsschutzes und der unteren Wasserbehörden.“⁴⁶⁹

4.7.2.2 Das Gesetz zur Neuregelung des Landesorganisationsrechts und zur Umsetzung des Haushaltssicherungsgesetzes 2003 (2004)

Die Entwicklung der Verwaltung in Brandenburg war seit Mitte der 1990er-Jahre allerdings nicht nur dadurch gekennzeichnet, dass Aufgaben von der Landes- auf die lokale Ebene übertragen wurden. In dieser Zeit gab es auch zahlreiche Veränderungen beim Zuschnitt der Behörden, weshalb die Landesregierung 1997 eine Verwaltungsstrukturkommission einsetzte.⁴⁷⁰ Damals beschloss der Landtag das *Gesetz zur Änderung der Struktur der Agrar- und Forstwirtschaft im Land Brandenburg (Agrar- und Forstverwaltungstrukturgesetz)*.⁴⁷¹ Fünf Jahre später wurde auf der Grundlage des *Gesetzes zur Neuregelung der Zuständigkeiten für den Verbraucherschutz im Land burg*⁴⁷² das Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft eingerichtet und andere Behörden und Anstalten aufgelöst, nachdem zuvor das zuständige Ministerium als die obere Landesbehörde für diese Politikfeld umgestaltet worden war. Für diesen Schritt dürften der BSE-Skandal und die Bildung eines Verbraucherschutzministeriums auf Bundesebene von besonderer Relevanz gewesen sein. Daran wird deutlich, dass die Entwicklung der Verwaltungsstruktur in einem Bundesland nicht nur von den Bedingungen vor Ort abhängig ist, sondern auch von der allgemeinen politischen Situation. Generell ist zu konstatieren, dass ein Bedarf an kontinuierlicher Anpassung bestand.

466 LT-PIProt. 1/97, S. 7954.

467 LT-PIProt. 1/97, S. 7951.

468 Das Erste Funktionalreformgesetz ist abgedruckt im brandenburgischen GVBl. 1994, Nr. 17, S. 230-236.

469 Büchner/Franzke 2009: 77.

470 Vgl. Büchner/Franzke 2009: 78.

471 Dieses Gesetz ist abgedruckt im brandenburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl. 1997, Nr. 11, S. 112f.)

472 Dieses Gesetz ist abgedruckt im brandenburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl. 2001, Nr. 21, S. 295)

Deshalb war es nur folgerichtig, dass die brandenburgische Landesregierung – nicht zuletzt aufgrund der angespannten fiskalischen Situation – im Januar 2004 erklärte:

„Die Modernisierung der Landesverwaltung ist eine der vordringlichen Aufgaben der kommenden Jahre. Im Vordergrund stehen dabei die Verstärkung des wirtschaftlichen Handelns und der Dienstleistungsorientierung sowie die umfassende Nutzung der informations- und kommunikationstechnischen Möglichkeiten. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass das Verwaltungshandeln rechtsstaatlichen Maßstäben genügt.“⁴⁷³

Damals brachte die mittlerweile von Matthias Platzeck (SPD) geführte Große Koalition einen Entwurf für das *Gesetz zur Neuregelung des Landesorganisationsrechts und zur Umsetzung des Haushaltssicherungsgesetzes 2003*⁴⁷⁴ in den Landtag ein. Dessen zentraler Bestandteil war eine Änderung des *Landesorganisationsgesetzes*, denn dort sollten u.a. „Aussagen zur Organisation und zu den Aufgaben einer modernen öffentlichen Verwaltung“⁴⁷⁵ betroffen werden. Das geschah über die nunmehr gesetzlich zu verankernden Grundsätze der Landesverwaltung, die mit den Organisationszielen in § 2 LOG die wichtigste Ergänzung am Gesetzestext enthielten. Demnach sollte durch die Struktur der Landesverwaltung sichergestellt werden, dass:

- „ 1. die Verwaltung dienstleistungsorientiert und bürgernah handelt,
2. die gestellten Aufgaben mit geringstmöglichem Aufwand erfüllt und mit den vorhandenen Mitteln ein bestmögliches Ergebnis erzielt wird,
3. die außerhalb der Verwaltung Stehenden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mitwirken können,
4. die Eigenverantwortung der Beschäftigten gestärkt sowie
5. die Gleichstellung von Männern und Frauen verwirklicht wird“ (§ 2 LOG).

Außerdem wurde in § 3 Abs. 2 LOG eine Änderung der Zuständigkeitsbereiche bei den sonstigen unteren Landesbehörden vorgeschlagen, wofür sechs Verwaltungsregionen gebildet werden sollten. Diese bestanden aus mehreren Landkreisen (und einer kreisfreien Stadt) und hatten letztlich folgenden Zuschnitt:

- die Landkreise Prignitz, Ostprignitz-Ruppin und Oberhavel;
- die Landkreise Uckermark und Barnim;
- die Landkreise Märkisch-Oderland und Oder-Spree mit der kreisfreien Stadt Frankfurt (Oder);
- die Landkreise Dahme-Spreewald und Teltow-Fläming;
- die Landkreise Potsdam-Mittelmark und Havelland mit den kreisfreien Städten Potsdam und Brandenburg an der Havel;
- die Landkreise Spree-Neiße, Oberspreewald-Lausitz, Elbe-Elster und die kreisfreie Stadt Cottbus.

473 LT-Drs. 3/6939, S. 1.

474 Vgl. LT-Drs. 3/6939.

475 LT-Drs. 3/6939, S. 2.

Neben den dargestellten Punkten sollte in das Gesetz auch aufgenommen werden, dass die „Modernisierung der unmittelbaren Landesverwaltung [...] eine Daueraufgabe“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 LOG) sei. Für diese zentralen Punkte des Gesetzes wurden im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses keine Änderungen vorgeschlagen; das gilt sowohl für den federführend zuständigen Hauptausschuss in seiner Beschlussempfehlung für das Plenum⁴⁷⁶ als auch für die fünf von der PDS als der damals größten Oppositionspartei gestellten Änderungsanträge⁴⁷⁷. Das Gesetz wurde letztlich am 12. Mai 2004 in der zweiten Lesung mehrheitlich angenommen, nachdem sich Vertreter der Oppositionsparteien PDS und DVU teilweise kritisch geäußert hatten.⁴⁷⁸

4.7.2.3 Weitere Veränderungen an der Behördenstruktur

Wie sehr die seit 2004 im neuen *Landesorganisationsgesetz* verankerte Bezeichnung der „Modernisierung der unmittelbaren Landesverwaltung [...] eine Daueraufgabe“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1) der Realität entspricht, wird bei einem Blick auf die letzten Jahre deutlich. Seit Mitte der 2000er-Jahre fanden einige Veränderungen beim Verwaltungsaufbau statt, wobei es allerdings keine grundsätzlichen Reformen wie etwa das Gesetz von 2004 gab. Vielmehr wurden jeweils für sich genommen nur kleinere Modifikationen an der Behördenstruktur durchgeführt, wie es beispielsweise 2005 durch Umstrukturierungen bei den Liegenschafts- und Bauämtern⁴⁷⁹ sowie drei Jahre später im Bereich der Forst- und Landwirtschaft⁴⁸⁰ geschah.

Die letzte große Änderung war nach dem Amtsantritt der rot-roten Landesregierung im Herbst 2009 erforderlich, weil infolge des neuen Zuschnitts der Ministerien die Struktur der untergeordneten Behörden angepasst werden musste. Im März 2010 brachte das Kabinett von Ministerpräsident Platzeck den Entwurf für das *Gesetz zur Errichtung und Auflösung von Landesoberbehörden sowie zur Änderung von Rechtsvorschriften* in das Parlament ein und schlug darin folgende Änderungen vor:

- die Umbildung des Landesamtes für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flugneuordnung zum Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flugneuordnung;

476 Vgl. LT-Drs. 3/7473.

477 Vgl. LT-Drs. 3/7522; LT-Drs. 3/7523; LT-Drs. 3/7524; LT-Drs. 3/7525 und LT-Drs. 3/7527.

478 Vgl. LT-PIProt. 3/95, S. 6609-6613. Das Gesetz trat am 1. Juli 2004 in Kraft und ist abgedruckt im brandenburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl. 2004, Nr. 9, S. 186-196).

479 Mit dem 2005 in Kraft getretenen Gesetz zur Neuorganisation der Liegenschafts- und Bauverwaltung (GVBl. 2005, Nr. 22, S. 266) wurden die Liegenschafts- und Bauämter in Bernau, Cottbus und Frankfurt (Oder) aufgelöst und deren Aufgaben auf den Brandenburgischen Landesbetrieb für Liegenschaften und Bauen (BLB) übertragen.

480 Auf der Grundlage des Gesetzes zur Neuorganisation der Landesforstverwaltung des Landes Brandenburg (GVBl. 2008, Nr. 18, S. 267f.) wurden 2008 die Ämter für Forstwirtschaft und die Landesforstanstalt mit Sitz in Eberswalde aufgelöst und der Landesbetrieb „Forst Brandenburg“ aufgebaut.

- die Umbildung des Landesumweltamtes zum Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz; und
- die Abtretung der Kompetenzen für den Gesundheitsbereich durch das Landesamt für Soziales und Versorgung.⁴⁸¹

Die durch den Regierungswechsel nach der Landtagswahl 2009 erforderlichen Veränderungen stießen bei den Oppositionsparteien auf Widerstand. In der zweiten Lesung des Gesetzentwurfes im Juli 2010 erklärte der damalige stellvertretende Vorsitzende und innenpolitische Sprecher der CDU-Fraktion, Sven Petke, „[d]ie damalige Entscheidung, die Bereiche Landwirtschaft und Umwelt zu trennen, ist gegen jede Vernunft und jede Erfahrung erfolgt. Grundlage für Ihre Entscheidung in der Koalition war das reine machtpolitische Kalkül.“⁴⁸² Vor diesem Hintergrund kann es kaum verwundern, dass die Christdemokraten, die damals sicherlich noch nicht so recht über ihr Ausscheiden aus der Regierung hinweggekommen sein dürften, einen Antrag stellten, in dem sie die vorgeschlagenen Änderungen beim Behördenaufbau forderten.⁴⁸³ Dazu kam es allerdings nicht, denn bei nur wenigen Gegenstimmen nahmen die Abgeordneten den Gesetzentwurf der Landesregierung an,⁴⁸⁴ so dass die angestrebte Umstrukturierung bei einigen Landesämtern durchgeführt werden konnte.

Tabelle 20: Landesbehörden (2012)

Erste Stufe		Zweite Stufe	
Oberste Landesbehörden (§ 8)		Landesoberbehörden (§ 10)	Untere Landesbehörden (§ 11)
Landesregierung	Ministerpräsident	Landesministerien	Landesministerien
		Polizeipräsidium	Landräte
		Zentrale Ausländerbehörde	Finanzämter
		Landeshauptkasse	Staatliche Schulämter
		Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen	
		Landesamt für Mess- und Eichwesen Berlin-Brandenburg	
		Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe	
		Landesamt für Soziales und Versorgung	
		Landesamt für Arbeitsschutz	
		Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung	
		Landesjugendamt	
		Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz	
		Landesamt für Bauen und Verkehr	
		Landesamt für Denkmalpflege und Archäologisches Landesmuseum	

Quelle: Eigene Darstellung nach Informationen aus der im Mai 2012 geltenden Fassung des *Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz)*.

481 Vgl. LT-Drs. 5/580, S. 1.

482 LT-PIProt. 5/18, S. 1283.

483 Vgl. LT-Drs. 5/1471.

484 Vgl. LT-PIProt. 5/18, S.

4.7.3 Fazit und Einschätzung der Ergebnisse der bisherigen Reformen

Das Gesetz zur Errichtung und Auflösung von Landesoberbehörden sowie zur Änderung von Rechtsvorschriften und die Polizeireform 2020 (siehe Kap. 3.3) mit der Ablösung des Landeskriminalamtes durch ein Polizeipräsidium als Landesoberbehörden stellen die bislang letzten Schritte auf dem Weg der Modernisierung der Verwaltung in Brandenburg dar, wobei es vor allem zu einer deutlichen Verschlinkung des Behördenaufbaus im Bereich der zweiten Verwaltungsstufe kam: Bestanden 1991 22 Landesoberbehörden und zwölf untere Landesbehörden, so sind es gemäß der aktuellen (Mai 2012) Fassung des *Landesorganisationsgesetzes* nur noch 13 Landesoberbehörden und drei untere Landesbehörden.

4.8 Bildung (Anter)

Der Bildungsbereich macht den Kern der Kulturhoheit der Bundesländer aus. Daher können die Länder hier stärker als in den meisten anderen Politikfeldern eigene Akzente setzen. Nachdem das Bildungssystem der DDR auf die Allgemeinbildung und vor allem die Idee der Entwicklung „sozialistischer Persönlichkeiten“⁴⁸⁵ gerichtet war, bedurfte es einer vollständigen Neuausrichtung. Zu offensichtlich war der Zusammenhang von Bildungssystem und ideologischer Weltanschauung im „Erziehungsstaat“⁴⁸⁶ der DDR. Brandenburg stand damit wie alle neuen Bundesländer vor der Aufgabe, eine eigenständige Bildungslandschaft neu zu gestalten und gleichzeitig den Anschluss an die gesamtstaatliche Entwicklung zu finden.⁴⁸⁷

Die folgende Darstellung nimmt die Entwicklung der Bildungspolitik⁴⁸⁸ Brandenburgs seit der Wiedervereinigung in den Blick. Dabei werden vor allem zwei Handlungsfelder herausgestellt: die Schulpolitik und die Hochschulpolitik. Zunächst wird die Entwicklung des Schulwesens dargestellt, wobei in den ersten beiden Legislaturperioden mit dem Vorschaltgesetz und dem Landesschulgesetz die Struktur des sog. „stufenbezogenen Modells“⁴⁸⁹ geschaffen wurde. Ab der dritten Legislaturperiode stehen der Erhalt der Zukunftsfähigkeit des Schulsystems angesichts des demografischen Wandels und der

485 Döbert 1996: 35.

486 Dudek/Tenorth 1993: 303.

487 Bildung kann in einem umfassenden Sinne „als nie abgeschlossener Prozess der Persönlichkeitsentwicklung, der Ausbildung von Fähigkeiten und Fertigkeiten der Enkulturation definiert werden“. Bildungspolitik bezeichnet entsprechend „diejenigen Strukturen, Prozesse und Inhalte, welche die gesamtgesellschaftlich verbindliche Regelung dieses Prozesses betreffen“ (Wolf 2006: 221).

488 Zum Bereich der Bildungspolitik zählen neben der Schul- und Hochschulpolitik auch die vorschulische Bildung, das lebenslange Lernen, die berufliche Bildung, die Erwachsenenbildung sowie im weiteren Sinne auch die Gesellschafts-, Jugend- und Frauenpolitik, die auf das Bildungssystem einwirkt. (Vgl. Wolf 2006: 221).

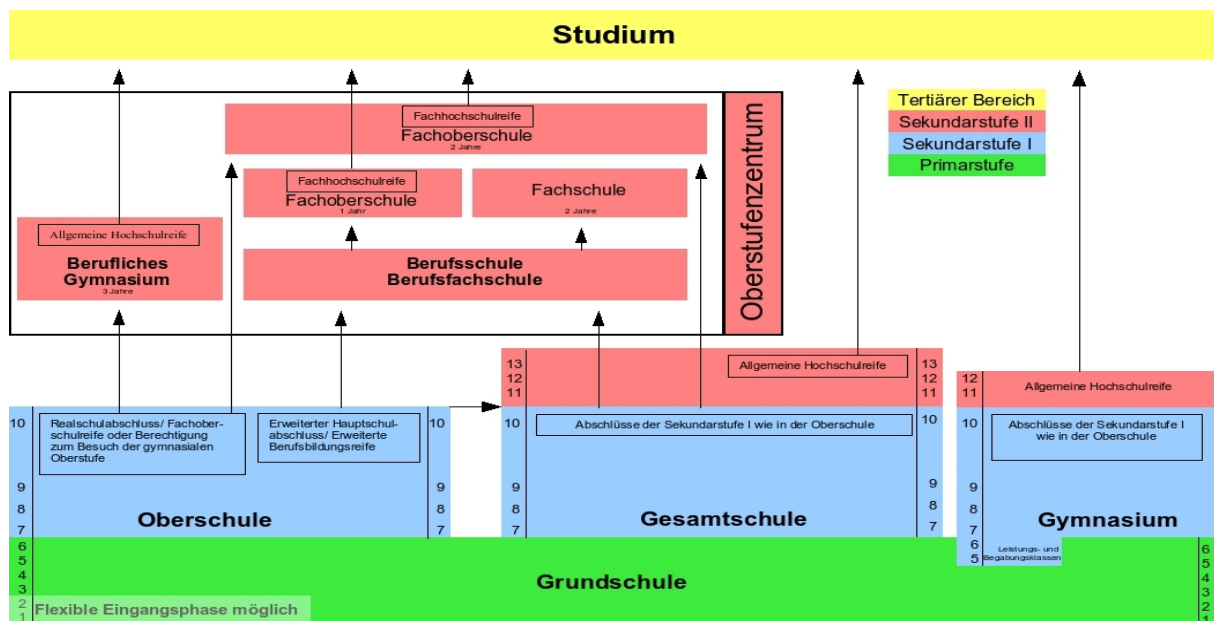
489 Vgl. Döbert 1996: 30.

Vergleich mit den übrigen Bundesländern im Zentrum der Schulpolitik. Die Hochschulpolitik in Brandenburg ist dagegen von Beginn an von dem Bemühen gekennzeichnet, sukzessive den Anschluss an die westdeutsche Hochschullandschaft zu erreichen.

4.8.1 Die Schulpolitik Brandenburgs seit der Wiedervereinigung

Aufgrund der ideologischen Instrumentalisierung der Schulen in der DDR rückte das Schulsystem im Zuge der Wende rasch in den Mittelpunkt der Reformbemühungen.⁴⁹⁰ Es entstanden zahlreiche basisdemokratische Gruppen, die zur inneren Reform des Schulwesens alternative pädagogische Konzepte diskutierten. Ihre Bemühungen beendete jedoch der Einigungsvertrag, indem er in Art. 37 den grundlegenden Rahmen der künftigen Schulstruktur vorgab. Zwar unterstrich der Vertrag in Abs. 4 die Kulturhoheit der Länder und überließ mithin den neuen Ländern die Regelungen zur Neugestaltung des Schulwesens; aber der Vertrag stellte zugleich klar, dass jene Regelungen nur auf der Grundlage des Hamburger Abkommens, in welchem sich die Ministerpräsidenten 1964 auf die Strukturen der Schulsysteme geeinigt hatten, sowie der „weiteren einschlägigen Vereinbarungen der Kulturministerkonferenz“⁴⁹¹ getroffen werden sollten. Diese Schlüsselentscheidung gab Brandenburg den Weg hin zu einem individuellen Schulwesen mit einheitlichen Grundzügen vor.

Schaubild 8: Übersicht der Schulstufen, Schularten, Abschlüsse und Bildungsgänge entsprechend Brandenburgischem Schulgesetz §§15-28



Quelle: Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg⁴⁹²

490 Vgl. Fischer 1993: 58.

491 Vgl. http://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/art_37.html; aufgerufen am 17.9.2012.

492 http://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/schulformen_brb.html; aufgerufen am 19.9.2012.

4.8.1.1 Schulpolitik in der ersten und zweiten Legislaturperiode: Der Weg zum Landesschulgesetz

In der Bildungspolitik herrschte besonderer Handlungsbedarf, da noch vor Beginn des Schuljahres 1991/92 die Grundzüge des neuen Schulwesens festgelegt werden mussten. Dazu brachte die Regierung im Februar 1991 zunächst ein Vorschaltgesetz in die parlamentarische Beratung ein. Der *Entwurf eines 1. Schulreformgesetzes für das Land Brandenburg (Vorschaltgesetz)*⁴⁹³ sollte nach dem Willen der zuständigen Ministerin Marianne Birthler (Bündnis 90) „nicht mehr und nicht weniger als das nötige Handwerkszeug, also etwas, was ganz am Anfang steht“,⁴⁹⁴ sein. Nahezu gleichzeitig legte auch die CDU-Opposition einen eigenen Gesetzentwurf vor. Damit hatten die Abgeordneten nicht nur über zwei Gesetzentwürfe zu beraten, es standen in der Diskussion auch zwei verschiedene Schulsysteme gegenüber. Von einem harmonistischen und konsensualen „Brandenburger Weg“ zwischen den im Parlament vertretenen Fraktionen konnte also in der Schulpolitik nicht die Rede sein.

Die CDU-Fraktion stellte sich mit ihrem Alternativentwurf gegen jedwede „Einheitsschule“.⁴⁹⁵ Sie schlug ein zweigliedriges Schulsystem aus Gymnasium und differenzierter Mittelschule vor, wobei letztere in zwei klar getrennten Bildungsgängen zum Haupt- und Realschulabschluss führen sollte. Auch im Berufsschulbereich folgte der CDU-Entwurf dem Leitbild einer klaren Differenzierung.⁴⁹⁶ Der schulpolitische Sprecher der CDU, Roland Sessner, fasste die Intention zusammen: „Unsere Vorstellungen sind dabei einerseits ein Kompromiss zwischen den beiden Extremen ‚Jedem Kind seine Schule!‘ und ‚Eine Schule für alle.‘ Andererseits muss auch [...] den Eltern eine echte Wahlmöglichkeit gegeben werden.“⁴⁹⁷

Demgegenüber setzte die Regierung mit ihrem Entwurf auf Gesamtschulen und, mit den Worten der Ministerin, auf „eine nicht zu frühe Einteilung der Kinder nach zu erwartenden Bildungsbiografien“.⁴⁹⁸ Ein Wechsel der Bildungsgänge sollte möglichst flexibel gestaltet und lange ermöglicht werden. Der Gesetzentwurf sah einen stufenbezogenen Aufbau des Schulwesens nach Schulstufen und eine Gliederung nach Bildungsgängen und Schulformen vor. Auf die sechsjährige Grundschule in der Primarstufe folgten in der Sekundarstufe I entweder das Gymnasium, die Realschule oder die Gesamtschule. Die Sekundarstufe II wiederum umfasste berufsbildende Schulen und Bildungsgänge

493 Vgl. LT-Drs. 1/84.

494 LT-PIProt. 1/11, S. 591.

495 LT-PIProt. 1/11, S. 590.

496 Vgl. LT-Drs. 1/78, S. 10.

497 LT-PIProt. 1/11, S. 590.

498 LT-PIProt. 1/11, S. 593.

zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife.⁴⁹⁹ Mit der Übernahme von Gymnasium und Realschule werde, so der SPD-Abgeordnete Lothar Kliesch, einerseits der Anschluss an die westdeutschen Bundesländer gesucht. Bei der Gesamtschule orientiere sich Brandenburg aber andererseits an erfolgreichen Modellen anderer westeuropäischer Staaten, nachdem die Gesamtschule in Deutschland stets nur „halbherzig“ und „im politischen Streit“ eingeführt worden sei.⁵⁰⁰ Anders als die meisten anderen neuen Bundesländer entschied sich Brandenburg für das Abitur nach 13 Jahren. Das Vorschaltgesetz der Landesregierung passierte am 25. April 1991 den Landtag. Vier PDS-Abgeordnete stimmten ebenfalls für den Entwurf der Regierung.

Auch wenn das Vorschaltgesetz von der zuständigen Ministerin noch als „Handwerkzeug“ – vorbehaltlich der weiteren bildungspolitischen Diskussion in Brandenburg – eingestuft wurde, stellt es doch die maßgebliche schulpolitische Schlüsselentscheidung dar. Die darin enthaltenen Grundentscheidungen über die Organisation des Schulwesens und der Bildungsgänge ebneten den weiteren Weg bis zum endgültigen Entwurf eines *Gesetzes über die Schulen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Schulgesetz – BbgSchulG)*,⁵⁰¹ der am 25. Oktober 1995 von der Regierung vorgelegt und am 27. März 1996 mit den Stimmen der SPD-Fraktion verabschiedet wurde. Zu einer grundsätzlichen Abkehr von dem vier Jahre zuvor eingeschlagenen Weg kam es im Regierungsentwurf der zweiten Legislaturperiode nicht mehr. Dies wurde auch in der ersten Lesung am 8. November 1995 im Redebeitrag der SPD-Abgeordneten Uta-Brigitte Müller deutlich:

„Schauen wir uns den Entwurf an, so ist deutlich das Bemühen erkennbar, Bewährtes aufzugreifen und zu vertiefen, Akzente zu setzen sowie künftige demografische und gesellschaftliche Veränderungen zu berücksichtigen.“⁵⁰²

Die Schulformen und Bildungsgänge wurden beibehalten, wenngleich die CDU eine weitere „Favorisierung und Privilegierung der Gesamtschule auf Kosten [...] von Realschule und Gymnasium“ kritisierte. Mit dem Gesetzentwurf entferne sich Brandenburg weiter „von den Normalitäten der Bundesrepublik Deutschland“ und bleibe „ein Exot in der Bildungslandschaft“, so die CDU-Abgeordnete Carola Hartfelder.⁵⁰³

Als drängendstes Problem der brandenburgischen Schulentwicklung zeichnete sich bereits in der Begründung des Gesetzentwurfs der demografische Wandel ab. Um

499 LT-Drs. 1/84, S. 3f.

500 Vgl. LT-PIProt. 1/11, S. 595.

501 Vgl. LT-Drs. 2/1675.

502 LT-PIProt. 2/23, S. 2056.

503 LT-PIProt. 2/23, S. 2053.

Schulschließungen im Grundschulbereich abzuwenden wurde in § 19 Abs. 3 BbgSchulG die Möglichkeit der sogenannten „Kleinen Grundschule“ eingeführt. Demnach können jahrgangsübergreifende Klassen gebildet werden, wenn die Schülerzahl für jahrgangsbezogene Klassen nicht ausreicht. Doch nicht nur die Grundschulen waren vom demografischen Wandel betroffen. In ihrem Bericht an den Landtag vom Januar 1999 kam die Landesregierung angesichts des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs zu folgendem Schluss:

„Rein rechnerisch würde dies bedeuten, dass im ländlichen Raum fast jede zweite Gesamtschule und Realschule und nahezu jedes dritte Gymnasium gefährdet wäre und damit das Netz der Standorte der Sekundarstufe I tendenziell auf die größeren Städte [...] konzentriert würde.“⁵⁰⁴

Daher berief die Landesregierung eine Schulstandortkommission ein, die Konzepte für die Schulstandorte im ländlichen Raum Brandenburgs entwickeln sollte.

4.8.1.2 Bildungspolitik ab der dritten Legislaturperiode: Anschluss an die westdeutsche Länder

In seiner ersten Regierungserklärung nach der Landtagswahl kündigte Ministerpräsident Manfred Stolpe (SPD) eine „Bildungsoffensive“ an, die mit einem Änderungsge-
setz des Schulgesetzes verbunden sein sollte.⁵⁰⁵ Mehr übergreifende Standards, ein stärkerer Leistungsvergleich und zentrale Prüfungen waren die Stichworte dieser Offensive. In der Tat war eine stärkere Leistungs- und Ergebnisorientierung des Brandenburger Schulwesens das dominierende Ziel der Schulpolitik der beiden Großen Koalitionen. Damit wollte man den Anschluss des brandenburgischen Schulsystems an diejenigen der westdeutschen Bundesländer erreichen.

In seiner Regierungserklärung nannte Stolpe als konkrete Handlungsfelder: die Verkürzung der Schul- und Ausbildungszeiten (diskutiert wurden das Abitur nach 12 Jahren sowie eine verkürzte vierjährige Grundschule neben der generellen sechsjährigen Grundschule), die Qualitätssicherung der Schulen durch interne und externe Evaluation von Schulen und Schülern, Abschlussprüfungen an allen Schulformen in der zehnten Klasse ab dem Schuljahr 2002/03 sowie die Einführung des Zentralabiturs ab dem Schuljahr 2005/06. Weiterhin stellte die Regierung die Einführung zentraler Rahmenlehrpläne in Aussicht sowie die verbindliche Bewertung des Arbeits- und Sozialverhaltens der Schüler.⁵⁰⁶

504 LT-Drs. 2/6024, S. 6.

505 LT-PIProt. 3/3, S. 23.

506 Vgl. LT-PIProt. 3/3, S. 23f.

Damit sollte die Sonderstellung Brandenburgs behoben werden, das als einziges Bundesland noch keine zentrale Prüfungen kannte. Zu einer flächendeckenden Schulzeitverkürzung kam es jedoch nicht, lediglich Modellversuche wurden angestoßen. Der im Mai 2001 vom Landtag beschlossene Gesetzentwurf weist die Neuerungen aus:

„Wichtige Änderungen des Gesetzes zur Umsetzung der Ziele der Schulpolitik sind die Qualitätssicherung der Schulen, die Aufgabe jeder Schule, konkrete Ziele für ihre Arbeit zu bestimmen und die erreichten Ergebnisse festzustellen, die Konkretisierung von Rahmenlehrplänen, die Abschlussprüfungen in der 10. Jahrgangsstufe ab dem Schuljahr 2002/2003, die Verkürzung von Schul- und Ausbildungszeiten sowie die Verlagerung von Aufgaben von den staatlichen Schulämtern auf die Schulen und vom Ministerium auf die staatlichen Schulämter.“⁵⁰⁷

Diese Schlüsselentscheidungen traf Brandenburg noch vor Bekanntwerden der Ergebnisse der PISA-Studie, sie sind daher auf landesspezifische Entwicklungen zurückzuführen. Laut Tillmann et al. waren einerseits die Ergebnisse eines Mathematik Leistungsvergleichs sowie andererseits die von den Schulen selbst erhobene Forderung nach zentralen Prüfungen für das Umdenken der SPD verantwortlich.⁵⁰⁸ Die damit eingeschlagene Richtung der Schulpolitik, die mit den Stichworten „Qualitätssicherung“ und „Standards“ beschrieben werden kann, wurde nach der Veröffentlichung der PISA-Studie und dem schlechten Abschneiden der Schüler Brandenburgs fortgesetzt. Mittlerweile liegen Brandenburgs Schüler im bundesweiten Vergleich im Mittelfeld.

Eng verbunden mit dieser Schwerpunktsetzung ist die Person Steffen Reiches (SPD) als Bildungsminister. Auch auf Bundesebene engagierte er sich für eine stärkere Vereinheitlichung der Bildungspolitik in Form bundesweiter Bildungsstandards, womit er sich jedoch nicht durchsetzen konnte.⁵⁰⁹ Zumindest wurde mit dem Land Berlin jedoch ein engeres gemeinsames Vorgehen in der Bildungspolitik initiiert. Die beiden Länder schlossen sich zu einer „Bildungsregion“ zusammen; im Jahr 2001 nahm eine gemeinsame Bildungskommission ihre Arbeit auf, die Empfehlungen zu einer Harmonisierung der Bildungssysteme erarbeiten sollte.⁵¹⁰ Hierzu gehört etwa die spätere Gründung eines Landesinstituts für Schule und Medien Berlin/Brandenburg.⁵¹¹

Diese Linie der Bildungspolitik wurde in der vierten Legislaturperiode beibehalten. Im Jahr 2006 folgte mit dem *Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Schulgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften*⁵¹² eine umfassende Novelle des Schulgesetzes. Die

507 Vgl. LT-Drs. 3/2371, S. 2.

508 Vgl. Tillmann et al. 2008: 107.

509 Vgl. <http://www.maerkischeallgemeine.de/cms/beitrag/10150517/62249/#>; aufgerufen am 18.9.2012.

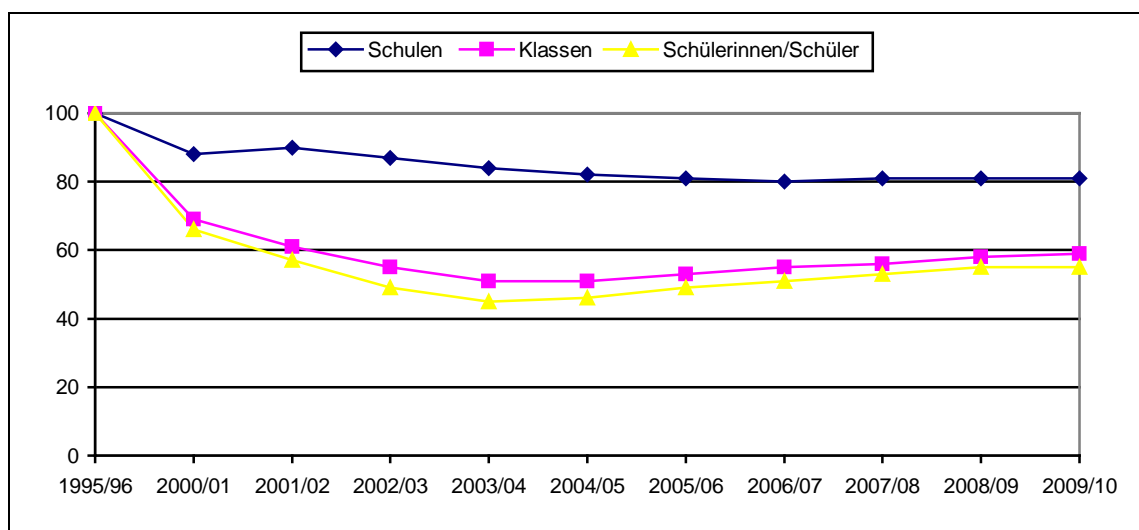
510 Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg 2003.

511 Vgl. LT-Drs. 4/2990.

512 Vgl. LT-Drs. 4/3006.

wesentlichen Neuerungen waren die Festsetzung verbindlicher Bildungsstandards und die Einführung von Leistungs- und Begabungsklassen an Gymnasien sowie des Abiturs nach zwölf Jahren an Gymnasien. Insgesamt sollte das Schulwesen stärker ergebnisorientiert ausgerichtet werden. Dazu wurden Schulvisitationen als schulaufsichtliche Qualitätsberatung eingeführt und die schulische Selbstverantwortung gefördert, indem das Gesetz eine eigenständige Mittelbewirtschaftung der Schulen ermöglichte. Letztlich sollte damit die Profilierung der Schulen und der Wettbewerb der Schulen untereinander weiter gestärkt werden. Die Bildungsoffensive wurde seither auch durch Maßnahmenpakete immer wieder fortgeschrieben.⁵¹³

Schaubild 9: Entwicklung der Anzahl der öffentlichen und privaten Schulen, Klassen und Schülerinnen und Schüler in den Jahrgangsstufen 1 bis 6 (ohne Förderschulen) (1995/96=100; in Prozent)



Quelle: Bildungsbericht Berlin Brandenburg 2010, Zusammenstellung nach Tabelle D1-1, S. 300.

Das zweite zentrale Handlungsfeld der Schulpolitik ab der dritten Legislaturperiode war die Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels (Schaubild 9). Wiederholt wurde prognostiziert, dass die Schülerzahl von 1998 bis 2015 um die Hälfte sinken würde. Angesichts dieser Prognose wurde der Erhalt von Schulstandorten kontrovers diskutiert. Bildungsminister Reiche bezog dazu in der 44. Sitzung des Landtags in Reaktion auf einen PDS-Antrag eine eindeutige Position:

513 Die folgenden acht Handlungsfelder stehen laut dem letzten Maßnahmenkatalog aus dem Jahr 2008 im Zentrum: Stärkung des Bildungsauftrags der Kindertagesstätten, bessere Verzahnung von vorschulischem Bereich und Grundschule, Verbesserung von Grundschulbildung und Lesekompetenz, wirksame Förderung von bildungsbenachteiligten Kindern und Jugendlichen sowie von Begabten, Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Unterricht und Schule auf der Grundlage verbindlicher Standards und ergebnisorientierter Evaluierung, Verbesserung der Professionalität der Erzieher- und Lehrertätigkeit, Ausbau von schulischen und außerschulischen Ganztagsangeboten sowie Verbesserung der Zusammenarbeit von Schule und Elternhaus (Ministerium für Bildung, Jugend und Sport 2008).

„Sie schreiben in der Begründung Ihres Antrages, das dringendste Problem sei der Erhalt von Schulstandorten. Dem möchte ich widersprechen. Ich wünsche mir auch den Erhalt von Schulstandorten. Aber noch wichtiger ist die Qualität von Schule. [...] Das heißt ganz deutlich: Qualitätssicherung geht vor Standortsicherung. Das sind wir den Jugendlichen schuldig, egal, aus welchem Bereich des Landes sie kommen.“⁵¹⁴

Um drohende und bereits vollzogene Schulschließungen abzufedern, beschloss der Landtag in seiner sechsten Sitzung der vierten Legislaturperiode die Einführung der sogenannten Oberschule. Mit dem *Gesetz zur Weiterentwicklung der Schulstruktur im Land Brandenburg (Schulstrukturgesetz)*⁵¹⁵ kam ein Vorhaben zum Abschluss, das bereits in der vorangegangenen Legislaturperiode nach den Empfehlungen der Schulstandortkommission im Raum stand. In der Oberschule wurden Realschulen und Gesamtschulen ohne gymnasiale Oberstufe zusammengelegt, um eine Konkurrenz der beiden Schulformen zu verhindern. Nach dem Willen der Regierung sollte dabei, dem Leitbild der selbstständigen Schule folgend, jede Schulkonferenz selbst über die innere Organisationsform der jeweiligen Oberschule abstimmen können, das heißt darüber ob eine integrative, kooperative oder gemischte Unterrichtsform gewählt wird. Generell sollte die Oberschule zwei Bildungsgänge anbieten, die zum Haupt- und Realschulabschluss führen. Für die Opposition kritisierte die PDS-Abgeordnete Gerrit Große an dem Entwurf, dass damit letztlich das gegliederte Schulsystem zementiert werde und der Gesamtschule mit gymnasialer Oberstufe „kaum mehr eine Chance“ gegeben werde.⁵¹⁶ Dagegen verteidigte der CDU-Abgeordnete Ingo Senftleben den Entwurf:

„Die Oberschule ist die einzig richtige Antwort auf die Bedingungen, die wir heute in Brandenburg vorfinden. Deswegen müssen wir sie unter Berücksichtigung der Struktur Brandenburgs als Flächenland, wegen der Verringerung der Schülerzahl, aber auch zur Sicherung von Schulangeboten im Land Brandenburg umsetzen.“⁵¹⁷

Die Entwicklung gibt Befürwortern wie Gegnern der neuen Schulform Recht: Im Mai 2005 konnte Bildungsminister Holger Rupprecht (SPD) berichten, dass rund 15 Schulstandorte durch die Einführung der Oberschule im Schuljahr 2005/06 erhalten werden konnten. Damit sah Rupprecht das „höchst schwierige Thema der Schulschließungen [...] weitgehend abgeschlossen“.⁵¹⁸ Gleichzeitig zeigt der *Bildungsbericht Berlin Bran-*

514 LT-PIProt. 3/44, S. 2912. Diese Richtung unterstreicht die Regierung nochmals in ihrer Stellungnahme zum Bericht der Kommission „Entwicklung der Schulen der Sekundarstufe I im ländlichen Raum des Landes Brandenburg“. Vgl. dazu LT-Drs. 3/5034.

515 Vgl. LT-Drs. 4/12.

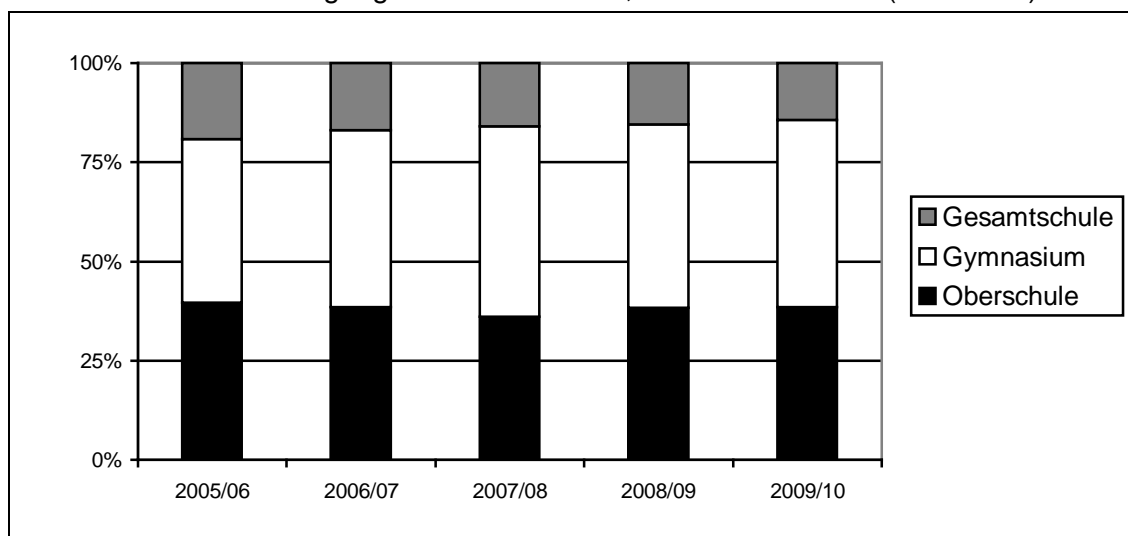
516 Vgl. LT-PIProt. 4/2, S. 46.

517 LT-PIProt. 4/2, S. 47.

518 LT-PIProt. 4/15, S. 992.

denburg 2010, dass die Gesamtschule in Brandenburg seitdem schrittweise an Bedeutung verliert (Schaubild 10).⁵¹⁹

Schaubild 10: Verteilung der Schülerinnen und Schüler, die die Grundschule nach der Jahrgangsstufe 6 verlassen, auf die Schularten (in Prozent)



Quelle: eigene Darstellung; Bildungsbericht Berlin Brandenburg 2010, Tabelle D4-2, S. 310.

4.8.2 Die Hochschulpolitik Brandenburgs seit der Wiedervereinigung

Die Hochschulpolitik nach der Wiedervereinigung hatte in Brandenburg mit besonders ungünstigen Ausgangsbedingungen zu kämpfen. Im Oktober 1990 verfügte das Bundesland über vier Hochschulen: die Brandenburgische Landeshochschule in Potsdam (vormals pädagogische Hochschule „Karl Liebknecht“), die Hochschule für Bauwesen in Cottbus (vormals Ingenieurschule Cottbus), die Hochschule für Recht und Verwaltung in Potsdam-Babelsberg (hervorgegangen aus der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR) und die Hochschule für Film und Fernsehen „Konrad Wolf“ ebenfalls in Potsdam-Babelsberg. Angesichts dieser geringen Anzahl an Hochschulen und damit auch an Studenten kam die *Brandenburgische Landeskommision für Hochschulen und Forschungseinrichtungen* zu dem Urteil: „Mit diesen vier Spezialhochschulen war Brandenburg, absolut und bezogen auf die Bevölkerung, das Bundesland mit der geringsten Hochschulausstattung.“⁵²⁰

519 Vgl. Bildungsbericht Berlin Brandenburg 2010, S. 121.

520 Brandenburgische Landeskommision für Hochschulen und Forschungseinrichtungen 1994: 19.

Tabelle 21: Gegenüberstellung der Wissenschaftssysteme der BRD und der DDR

	BRD	DDR
I. Verhältnis von universitärer und außer-universitärer Forschung	<ul style="list-style-type: none"> - Universitäten als wichtigste Träger der Grundlagenforschung - Akademien als Gelehrtenvereinigungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Konzentration der Forschung auf Akademien: arbeitsteilige Großforschungseinrichtungen - starke Anwendungsorientierung
II. Hochschulorganisation	<ul style="list-style-type: none"> - Hochschulen relativ autonome Institutionen: Professionsprinzip und akademische Selbstverwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> - Hochschulorganisation unterlag der Parteikontrolle - keine Mitsprache der Fakultäten
III. Lehrkörper	<ul style="list-style-type: none"> - differenziertes Segment von Professorenstellen und überwiegend befristeten Mittelbaustellen - Hochschulwechsel im Rahmen des universitären Aufstiegs üblich 	<ul style="list-style-type: none"> - wenige Professorenstellen, stattdessen überwiegend unbefristete Mittelbaustellen - Aufstieg in der Regel an ein und derselben Hochschule
IV. Hochschulzugang	<ul style="list-style-type: none"> - Offen 	<ul style="list-style-type: none"> - geschlossen: Planung der Akademiker nach Zahl und Fachrichtung - keine freie Studienplatzwahl: besondere Förderung der Ingenieur- und Technikwissenschaften - Ziele der Bildungspolitik von der Partei definiert
V. Hochschulstudium	<ul style="list-style-type: none"> - ungünstige Betreuungsrelation - Lehr- und Lernfreiheit, geringe Verschulung, hohe Abbruchquote, lange Studierendauer 	<ul style="list-style-type: none"> - sehr gute Betreuungsrelation - eingeschränkte Lehr- und Lernfreiheit, starke Verschulung, geringe Abbruchquote, kurze Studierendauer
VI. Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem	<ul style="list-style-type: none"> - Bildungs- und Beschäftigungssystem sind entkoppelt 	<ul style="list-style-type: none"> - gesicherter Arbeitsplatz nach erfolgreichem Studienabschluss

Quelle: Eigene Darstellung nach Schluchter 1996:68ff.

Daher war es das oberste Ziel der Brandenburgischen Hochschulpolitik, den Anschluss an das Wissenschaftssystem der westdeutschen Bundesländer zu finden (Tabelle 22). Aufgrund der gegenüber dem Schulwesen deutlich höheren Mobilität von Studierenden, Absolventen und Wissenschaftlern sind die Hochschulsysteme der Länder ohnehin weit homogener als das Schulsystem.⁵²¹ Zudem setzte bereits vor der Vereinigung ein Prozess der „Selbstanpassung“⁵²² der Hochschullandschaft ein. Im September verabschiedete der Ministerrat der DDR eine vorläufige Hochschulordnung, durch die das westdeutsche Hochschulrecht in die DDR Eingang fand. Damit war der Gestaltungsraum für Brandenburg und die anderen neuen Länder von vornherein begrenzt. Mit Blick auf den Wissenschafts- und Hochschulbereich kommt Wolfgang Schluchter daher zu dem Schluss, dass der Vereinigungsprozess ein „Prozess der Verwestlichung des Ostens, strukturell und teilweise auch personell“ war.⁵²³

521 Vgl. Lanzendorf/Pasternack 2008: 43.

522 Schluchter 1996: 63.

523 Schluchter 1996: 64.

Eine maßgebliche Rolle in diesem Prozess spielte der Wissenschaftsrat als gemeinsame Einrichtung des Bundes und der Länder, dem die Aufgabe der Evaluierung der Wissenschaftslandschaft der ehemaligen DDR zufiel. Hier ist zwischen universitären und außeruniversitären Einrichtungen zu unterscheiden. Während die außeruniversitären Forschungseinrichtungen auf der Grundlage von Art. 38 des Einigungsvertrags generell durch den Wissenschaftsrat evaluiert wurden,⁵²⁴ konnte der Rat im Bereich der Hochschulen aufgrund der Kulturhoheit der Länder nur Empfehlungen aussprechen.⁵²⁵ Dies nutzte Brandenburg, um beim Hochschulausbau eigene Akzente zu setzen. Die Prämisse der brandenburgischen Hochschulpolitik machte Ministerpräsident Manfred Stolpe in seiner ersten Regierungserklärung nach der Vereinigung deutlich:

„Hochschulen und Forschungseinrichtungen haben eine zentrale Bedeutung für die weitere Entwicklung des Landes Brandenburg. Standortentscheidungen in diesen Bereichen werden wir daher auch unter dem Gesichtspunkt der Förderung regionaler Strukturen treffen.“⁵²⁶

Unterstützung fand die Entscheidung der Regierung, die Hochschulentwicklung „als ein Instrument zur regionalen Strukturentwicklung einzusetzen“, auch bei der vom brandenburgischen Wissenschaftsministerium eingesetzten *Brandenburgischen Landeskommission für Hochschulen und Forschungseinrichtungen*.⁵²⁷

Als erstes der neuen Bundesländer verabschiedete Brandenburg im Mai 1991 ein vollständiges Hochschulgesetz und schuf damit beim Hochschulausbau Tatsachen.⁵²⁸ Bewusst habe die Regierung, so der zuständige Minister Hinrich Enderlein (FDP), auf ein Vorschaltgesetz verzichtet, um „gerade in der Aufbauphase der Hochschulen Rechtssicherheit“ zu gewährleisten. Einerseits wurde mit dem *Entwurf eines Brandenburgischen Hochschulgesetzes* die Anpassung an das Hochschulrahmengesetz vollzogen, andererseits wurden damit die hochschulpolitischen Schwerpunkte der Landesregierung gesetzlich festgeschrieben.

Umstritten waren zuvor insbesondere die Pläne der Landesregierung, drei kleine Universitäten – Universität Potsdam, TU Cottbus, Europa-Universität Frankfurt (Oder) – zu errichten und nicht eine große Volluniversität. Statt eine weitere Technische Universität zu gründen, favorisierte der Wissenschaftsrat die Umwandlung der bestehenden DDR-Hochschulen in Fachhochschulen. Der Rat sah für weitere universitäre Ingenieurwissenschaften in den neuen Ländern neben Dresden, Freiberg, Chemnitz, Ilmenau,

524 http://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/art_38.html; aufgerufen am 20.9.2012.

525 Schluchter 1993: 74ff.

526 LT-PIProt. 1/5, S. 91.

527 Vgl. Brandenburgische Landeskommission für Hochschulen und Forschungseinrichtungen 1994: 27.

528 Vgl. LT-Drs. 1/150.

Magdeburg und Rostock „weder Bedarf noch Geld“.⁵²⁹ Auch die Neugründung der 1811 geschlossenen Universität in Frankfurt (Oder) passte nicht zu der vom Wissenschaftsrat ausgegebenen Leitlinie „Erneuerung vor Neugründung“.⁵³⁰

In Brandenburg selbst konnte sich die Landesregierung jedoch der parteiübergreifenden Zustimmung ihres hochschulpolitischen Kurses sicher sein. So versicherte der CDU-Abgeordnete Roland Sessner während der zweiten Lesung des Entwurfs: „Die CDU kann den Vorstellungen des Gesetzes ohne Wenn und Aber folgen.“⁵³¹ Auch der PDS-Abgeordnete Lothar Bisky hob hervor, „dass die Art und Weise, wie dieses Gesetz erarbeitet wurde, beispielhaft ist für die Zusammenarbeit auch zwischen den Parteien.“⁵³² In der Hochschulpolitik folgten die Parlamentarier aller Parteien also zumindest in dieser grundlegenden Weichenstellung einem gemeinsamen „Brandenburger Weg“ und verabschiedeten das Gesetz einmütig bei einer Enthaltung. Gestärkt durch dieses Votum verbat sich Enderlein wenige Monate später in einer Aktuellen Stunde zum Stand des Hochschulaufbaus weitere Einmischungen in der Frage, „ob wir hier zuviel oder zuwenig oder zu große oder zu kleine Hochschulen einrichten“.⁵³³

Was die Ausstattung der Hochschulen mit Fächern anging, erfolgte der Aufbau der brandenburgischen Hochschullandschaft vor allem unter Berücksichtigung der Gegebenheiten in Berlin. So verzichtete Brandenburg gänzlich auf den Aufbau von Fächern wie Medizin, Pharmazie, Agrarwissenschaft sowie auf einen Vollaufbau von Chemie und Biologie in Cottbus.⁵³⁴ Die Lehrerausbildung erfolgt schwerpunktmäßig in Potsdam, während die Europa-Universität Frankfurt (Oder) gemäß ihrem Namen eine „Mittlerfunktion zwischen Ost- und Westeuropa“⁵³⁵ einnehmen sollte.

Nachdem sich zwischen 1991 und 1995 die Studierendenzahlen in Brandenburg sprunghaft um 11 000 Studierende auf 19 000 Studierende erhöht hatten, wurden in der zweiten Legislaturperiode indes die Grenzen dieser Hochschulpolitik deutlich. So musste Stolpe in einer Regierungserklärung im September 1995 einräumen:

„Die Entwicklung im Hochschulbau konnte damit [dem Anstieg der Studierenden] bisher nicht Schritt halten. Um dieses Defizit abzubauen, werden noch erhebliche

529 Wissenschaftsrat 1992: 11.

530 Wissenschaftsrat 1992: 11.

531 LT-PIProt. 1/18, S. 1374.

532 LT-PIProt. 1/18, S. 1375.

533 LT-PIProt. 1/31, S. 2309.

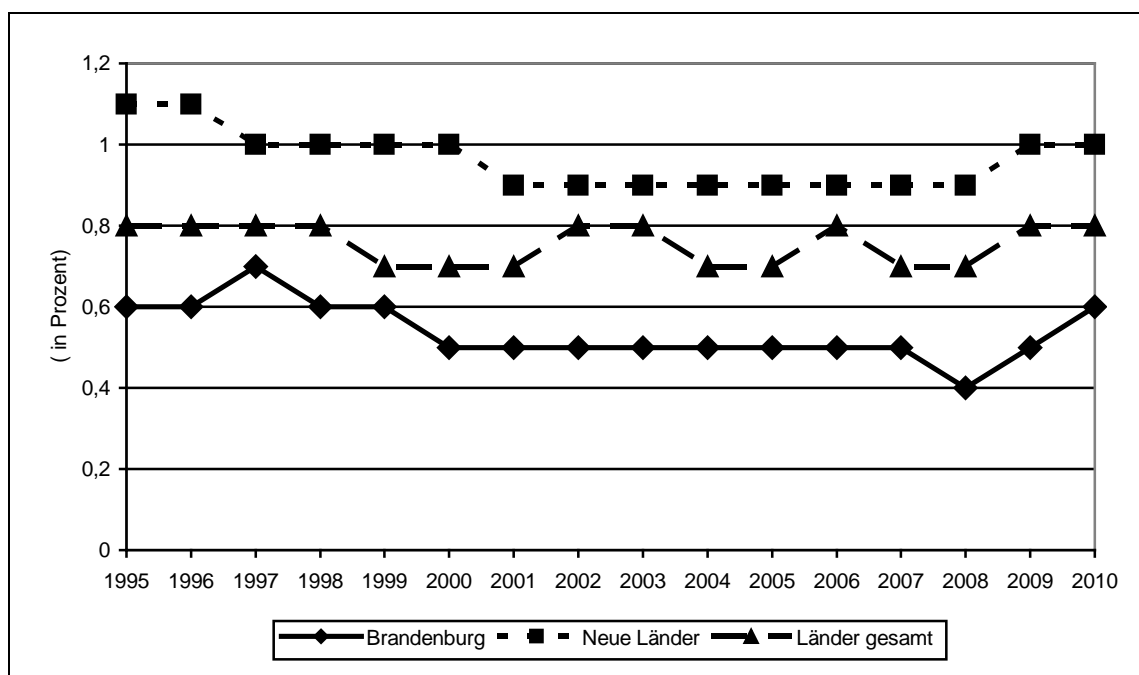
534 Vgl. LT-PIProt. 2/29, S. 2701.

535 Brandenburgische Landeskommision für Hochschulen und Forschungseinrichtungen, Empfehlungen, S. 69.

Investitionsanstrengungen nötig sein. Es wird eine der harten Prioritätsentscheidungen sein, in welchem Zeitraum wir dies erreichen.“⁵³⁶

Fortan bestimmte die desolante finanzielle Ausstattung der Brandenburger Hochschulen die hochschulpolitischen Debatten der zweiten Legislaturperiode.⁵³⁷ Im bundesweiten Vergleich gehört das Bundesland stets zu den Schlusslichtern (Schaubild 11). Während das Verhältnis von Landesregierung und Landtag in der Hochschulpolitik anfangs noch konsensual war, nahmen die Abgeordneten zunehmend ihre Kontroll- und Kritikfunktion gegenüber der Regierung wahr. So forderten SPD- und CDU-Fraktion im August 1996 die Regierung in einem gemeinsamen Antrag auf, „im Interesse der Bewahrung und Entwicklung der brandenburgischen Hochschullandschaft dem Landtag [...] eine Zielplanung vorzulegen, die [...] verbindliche Rahmendaten für die Konsolidierung und den Ausbau der Brandenburger Hochschulen enthält.“⁵³⁸

Schaubild 11: Ausgaben (Grundmittel) der öffentlichen Haushalte für Hochschulen (Anteil am Bruttoinlandsprodukt, in Prozent, 1995 bis 2011^{a)})



a) 2009 und 2010: vorl. Ist.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2011, Tabelle 2.3

Eine umfassende Novelle des Hochschulrechts erfolgte im Januar 1999 mit dem Entwurf eines *Gesetzes über die Hochschulen des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz – BbgHG)*. Der Gesetzentwurf der Landesregierung beruhte

536 LT-PIPr. 2/23, S. 2008.

537 Nach konzertierten Protesten der Brandenburger Landesrektorenkonferenz zusammen mit der IHK und den Unternehmerverbänden Berlin-Brandenburg hatte sich der Landtag im August 1996 bereits dem Thema auf Antrag der CDU-Fraktion in einer Aktuellen Stunde gewidmet. Vgl. LT-PIPr. 2/40.

538 LT-Drs. 2/2962, S. 1.

jedoch nicht auf einer eigenen hochschulpolitischen Entscheidung der Landesregierung, sondern war durch eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes nötig geworden. Diese Änderung sollte einen Reformprozess auf Länderebene in Gang setzen, um eine größere Autonomie der Hochschulen zu gewährleisten sowie Steuerungsverfahren im Sinne des New Public Management zu erleichtern. Leistungsorientierung, Wettbewerb und Evaluierung waren die wichtigsten Stichworte der Reform des Hochschulrechts. Im Wesentlichen vollzog Brandenburg die von der Gesetzesreform auf Bundesebene vorgesehenen Veränderungen im Hochschulbereich mit seiner Gesetzesnovelle nach und suchte damit den Anschluss an die anderen Bundesländer zu wahren. Es trat nicht als besonders reformfreudiges Land mit eigenen Initiativen hervor. Mit Blick auf avisierten Flexibilisierungen des Dienstrechts und der Personalstruktur hieß es im Gesetzentwurf ausdrücklich:

„Vor einer Reform auf Bundesebene wird die Landesregierung mit Blick auf die Wettbewerbssituation des Landes und die im Entwurf des BbgHG bereits angelegten Reformmaßnahmen keine isolierte Initiative für eine tiefgehende Reform ergreifen.“⁵³⁹

In der dritten Legislaturperiode folgte statt weiterer legislativer Reformen eine umfassende Bewertung und Weiterführung der bereits eingeleiteten Reform des Verhältnisses von Staat und Hochschulen. Die Landesregierung erstattete dazu verschiedene Berichte.⁵⁴⁰ Bestimmendes Thema in der Hochschulpolitik blieb die Unterfinanzierung der Brandenburger Hochschulen und deren bundesweite Wettbewerbsfähigkeit. Vor diesem Hintergrund erhöhte der Landtag den Druck auf die Regierung. In einem Antrag zur *Stabilisierung und Weiterentwicklung der Hochschulen im Land Brandenburg* forderte er die Landesregierung auf, sich in höherem Maße für die Stärkung des Hochschulsystems zu engagieren und die Hochschulen in die angekündigte Bildungsoffensive zu integrieren.⁵⁴¹ Dabei wollten die Abgeordneten bewusst eine Korrektivfunktion gegenüber der Regierung einnehmen, wie die SPD-Abgeordnete Uta-Brigitte Müller deutlich machte:

„Die Mitglieder des Ausschusses für Wissenschaft, Forschung und Kultur werden diesen Prozess begleiten und einen ersten Bericht über eingeleitete Maßnahmen und Vorhaben im Dezember erhalten. Jährlich wird dem Landtag über die Situation an den Hochschulen berichtet werden. Damit ist es uns möglich, die Entwicklung zu steuern und im Bedarfsfall zu korrigieren.“⁵⁴²

539 LT-Drs. 2/5977, S. 3.

540 Vgl. LT-Drs. 3/4492; 3/5988; 3/6249 sowie weitere Berichte an den zuständigen Ausschuss.

541 Vgl. LT-Drs. 3/2752.

542 LT-PIPr. 3/36, S. 2308.

Mit dem Antrag verpflichtete der Landtag die Regierung, die Umstrukturierung der Hochschulen in Richtung Selbstorganisation, Globalhaushalte⁵⁴³ und Leistungsorientierung weiter voranzutreiben, die Zusammenarbeit von Hochschulen und Wirtschaft zu stärken sowie die Profilbildung der Hochschulen zu forcieren. Damit erhoffte sich Brandenburg insgesamt einen effizienteren Einsatz der Haushaltsmittel.

Diese hochschulpolitische Linie fand in der vierten Legislaturperiode ihre Fortsetzung. So wurde das Berufungsrecht für Professoren vollständig auf die Hochschulen übertragen⁵⁴⁴ und die Möglichkeit geschaffen, Hochschulen in andere Rechtsformen als die übliche Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts zu überführen.⁵⁴⁵ Brandenburg folgte damit dem Weg zahlreicher westdeutscher Bundesländer, die in dieser Hinsicht bereits legislativ tätig geworden waren. Als erste Universität Brandenburgs beantragte die Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) die Umwandlung in eine Stiftung des öffentlichen Rechts.⁵⁴⁶ Sie versprach sich davon „einen Zugewinn an Autonomie“, eine „höhere Berechenbarkeit des Handlungsrahmens“ sowie eine „vergrößerte Attraktivität der Universität nach außen, vor allem bei der Einwerbung zusätzlicher finanzieller Unterstützung“.⁵⁴⁷

Zudem wurde im Jahr 2008 eine umfassende Novelle des Brandenburgischen Hochschulgesetzes notwendig, nachdem im Zuge der Föderalismusreform die ersatzlose Streichung des Hochschulrahmengesetzes beschlossen wurde. Auch dieses Gesetzesvorhaben diente dem Ziel, die Regulierung im Hochschulbereich weiter abzubauen und damit gleichzeitig den Wettbewerbsdruck auf die Hochschulen untereinander zu erhöhen.⁵⁴⁸

Mit Blick auf die Hochschulpolitik fällt auf, dass eigene Strukturentscheidungen Brandenburgs lediglich bis zum Ende der zweiten Legislaturperiode die Hochschulgesetzgebung prägten. Mit der Gesetzesnovelle im Zuge der Änderung des Hochschulrahmengesetzes des Bundes im Jahr 1999 setzte eine zunehmende Vereinheitlichungstendenz zwischen den Ländern ein. Ein konstantes Problem der brandenburgischen Hochschulpolitik ist die dauerhaft angespannte Finanzlage des Bundeslandes dar sowie der konstant niedrige Anteil der Hochschulausgaben am Bruttoinlandsprodukt des

543 Sogenannte Globalhaushalte sollen einen unbürokratischen Umgang mit den von den Ländern zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln ermöglichen. Die Merkmale von Globalhaushalten sind die Einführung einer gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel, die überjährige Übertragbarkeit von Haushaltstiteln sowie die Reduzierung der Anzahl von Haushaltstiteln. Vgl. Lanzendorf/Pasternack, Landeshochschulpolitiken, S. 57.

544 Vgl. Drittes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Hochschulgesetzes, Vgl. LT-Drs. 4/4053.

545 Vgl. LT-Drs. 4/1902.

546 Vgl. Gesetz über die Errichtung der „Stiftung Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)“, LT-Drs. 4/5174.

547 <http://stiftung.europa-uni.de/de/stiftung/index.html>; aufgerufen am 21.9.2012.

548 Vgl. LT-Drs. 4/6419.

Landes. Angesichts des begrenzten finanziellen Spielraums muss Brandenburg vor allem darum bemüht sein, den Anschluss an die anderen Bundesländer zu halten. Dieses Problem besteht bis heute fort. Ob die anfängliche Schlüsselentscheidung für drei kleine Universitäten anstelle einer Volluniversität die Lage heute verschärft, ist nur noch schwer zu beurteilen. Fest steht, dass die Konsolidierung der brandenburgischen Hochschullandschaft noch immer nicht abgeschlossen ist. Dies belegt nicht zuletzt die aktuelle Diskussion um Fächerstreichungen im Zuge der Empfehlungen der Hochschulstrukturkommission des Landes Brandenburg, die im Juni 2012 vorgelegt wurden.⁵⁴⁹

4.9 Kultur (Anter)

Im Prozess der deutschen Einigung versprachen sich Kulturpolitiker wie Kulturschaffende von der Kultur eine „identitätsstiftende und demokratiefördernde“⁵⁵⁰ Wirkung und damit einen entscheidenden Beitrag für das Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten. Die Kultur besaß also einen besonderen Stellenwert für die gesellschaftlich-politische Einigung. Gleichzeitig gestaltete sich die kulturpolitische Arbeit in den neuen Bundesländern angesichts der finanziellen Situation der Länder und Kommunen nach der Wende als ausgesprochen schwierig. Diese ungünstige Ausgangslage wurde zusätzlich verschärft durch den desolaten Zustand zahlreicher kultureller Einrichtungen und Gebäude sowie durch die Hypotheken der zentralistischen und sozialistischen Kulturpolitik der DDR.

Die folgende Darstellung beschäftigt sich mit den kulturpolitischen Aktivitäten Brandenburgs seit der Wiedervereinigung. Dabei richtet sich der Blick zunächst auf die Rolle der Kultur im Einigungsprozess und die damit verbundene politische und rechtliche Ausgangslage für Brandenburg. Die kulturpolitische Entwicklung in diesem Bundesland lässt sich in drei Phasen einteilen. Während der ersten Legislaturperiode standen die Erhaltung und Bewahrung der kulturellen Substanz des Landes im Vordergrund. Die zweite Legislaturperiode steht unter dem Eindruck der Verringerung der finanziellen Zuwendungen des Bundes, wodurch Konsolidierungen und strategische Neuausrichtungen nötig wurden. Eine kohärente kulturpolitische Strategie Brandenburgs war dabei noch nicht auszumachen. Dies änderte sich ab der dritten Legislaturperiode, in der sich eine Akzentverschiebung von einer eher verwaltenden hin zu einer gestaltenden und kooperativ angelegten Kulturpolitik vollzog. Im Zentrum der neuen Kulturpolitik

549 Vgl. Hochschulstrukturkommission 2012.

550 Davydchik 2012: 173.

steht die Bestandsaufnahme der Kultur in Brandenburg, verbunden mit einer Kulturentwicklungskonzeption, die die Zukunftsfähigkeit der brandenburgischen Kulturlandschaft angesichts der finanziellen und demografischen Entwicklung sichern soll. Die Untersuchung konzentriert sich auf parlamentarische Schlüsselentscheidungen des brandenburgischen Landtags und auf strategische Entscheidungen der Landesregierung.⁵⁵¹

Eine Vorbemerkung zum Begriff der Kultur:⁵⁵² Die folgende Darstellung geht von jenem Kulturbegriff aus, den auch das Land Brandenburg seiner Kulturentwicklungskonzeption von 2002 zugrunde legt:

„Kultur ist zum einen *Lebensäußerung des Menschen* in all seinen Lebensbezügen. Sie ist die dem Menschen eigene Art, Wirklichkeit zu erfassen und die dabei gewonnenen Erfahrungen und Hoffnungen zum Ausdruck zu bringen. Die Kultur ist Selbstwerdung des Menschen in kreativer Tätigkeit. [...] Insbesondere die *Kunst* bedarf als besonders profilierter Teil der Kultur dieses Schutzes. [...] Die Kultur bezeichnet zugleich den Umgang mit dem *materiellen und immateriellen Erbe* und hält damit die Erinnerung wach an die Hervorbringungen der Menschheit. [...] Dabei ist der dem Politikfeld Kultur zugeordnete Handlungsbereich deutlich eingeschränkt gegenüber wissenschaftlichen Kulturbegriffen. So gehören ihm etwa die Bereiche Baukultur – mit Ausnahme der Denkmalpflege – oder die Medienkultur nicht zu. Im Lande Brandenburg gilt dies auch für die Filmkultur, die hier der Wirtschaftsförderung zugeordnet ist.“⁵⁵³

4.9.1 Kultur im Prozess der deutschen Einigung

Im Juni 1990 wandten sich der Deutsche Kulturrat der Bundesrepublik und der neue Kulturrat der DDR mit einem gemeinsamen Appell an die Politiker beider deutscher Staaten:

„Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten vollzieht sich in immer rascheren Schritten. Dieser Vereinigung fehlt bislang aber etwas wesentliches: Eine geistige, kulturelle Dimension muß neben das politische Engagement und den Willen zur Schaffung wirtschaftlich effektiver Strukturen treten. Solange diese kulturelle Dimension fehlt, fehlen der künftigen deutschen Republik auch Kopf und Phantasie, die sie für ihre Zukunft dringend benötigt.“⁵⁵⁴

Die Kulturschaffenden sorgten sich angesichts der drängenden wirtschaftlichen und politischen Fragen um eine angemessene Berücksichtigung der Kultur im Einigungsprozess. Aus diesem Grund forderten sie eine „verfassungsrechtliche Absicherung der

551 Eine auf Vollständigkeit angelegte Darstellung aller Förderprogramme kann im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht geleistet werden.

552 Zu den Definitionsschwierigkeiten des allgemeinen Kulturbegriffs vgl. Armin Klein, Kulturpolitik. Eine Einführung, 3. Aufl. Wiesbaden 2009, S. 12ff.

553 LT-Drs. 3/4506, S. 4 (mit eigenen Hervorhebungen).

554 Die Erklärung „Neubeginn ohne Kultur? Erklärung zu kulturpolitischen Fragen der deutschen Einigung“ ist abgedruckt in: Kulturpolitische Mitteilungen 49 II/90, S. 46.

Verpflichtung staatlicher und kommunaler Stellen zum Schutz und zur Förderung einer vielfältigen kulturellen Entwicklung“.⁵⁵⁵

Diese Forderung erfüllte der Einigungsvertrag in Art. 35. Darin wurde Kultur als andauernde „Grundlage der fortbestehenden Einheit der deutschen Nation“ gewürdigt und gleichzeitig im zweiten Absatz festgeschrieben, dass die kulturelle Substanz in den neuen Bundesländern keinen Schaden nehmen dürfe. Für die staatlichen Organe der neuen Länder, insbesondere die Kommunen, implizierte dieser Absatz die Pflicht, „die Erfüllung der kulturellen Aufgaben einschließlich ihrer Finanzierung“ zu sichern. Mit dem Einigungsvertrag gingen alle zentral geleiteten kulturellen Einrichtungen der ehemaligen DDR in die Trägerschaft der jeweiligen Länder oder Kommunen über.⁵⁵⁶

Damit war dem Land Brandenburg eine wesentliche Schlüsselentscheidung im kulturpolitischen Bereich bereits vorgegeben. Eine weitere Vorentscheidung stellte die Übernahme der in der Bundesrepublik geltenden rechtlichen, steuerlichen und sozialen Regelungen dar, die in ihren Einzelbestimmungen auch die Rahmenbedingungen des kulturellen Lebens gestalten, wie die Sonderregelungen für Kunst und Kultur im Umsatzsteuergesetz oder die Künstlersozialkasse (KSK). Das Land bekräftigte diese Schlüsselentscheidung für den Kulturstaat noch einmal mit dem für Kunst und Kultur zentralen Art. 34 der Landesverfassung von 1992. Darin sind der besondere Schutzauftrag des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände für Kunstwerke und Denkmale sowie ein Verfassungsauftrag zum Erhalt des kulturellen Erbes enthalten.⁵⁵⁷

Im Zuge der Wiedervereinigung erlebten alle ostdeutschen Bundesländer eine Art „Kulturschock“.⁵⁵⁸ Es galt den Übergang von einer zentralistisch verwalteten und weitgehend ideologisch ausgerichteten Kulturpolitik hin zu einer subsidiär und föderal organisierten Verwaltungs- und Finanzierungsstruktur der Kultur zu vollziehen. In der Bundesrepublik beschränkte sich die Politik – bedingt durch die nationalsozialistische Erfahrung kultureller Instrumentalisierung – auf die Schaffung von Rahmenbedingungen für die Ausübung von Kultur ohne inhaltliche Steuerung. Die Kulturlandschaft der ehemaligen DDR wies zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung, in Relation zur Einwohner-

555 Ebd., S. 46.

556 <http://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/>; aufgerufen am 29.8.2012.

557 http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.23338.de#2; aufgerufen am 29.8.2012.

558 Gabriele Mutscher, Kulturentwicklung in den neuen Bundesländern, in: Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte (Hg.), Handbuch zur deutschen Einheit, Frankfurt/New York 1993, S. 420-426 (421).

zahl der Kommunen, eine größere Dichte als in den alten Ländern auf. Es ist von vier kulturellen Schichten auszugehen:⁵⁵⁹

- die bewahrte, teilweise auch von der DDR konservierte Altkultursubstanz inklusive der bekannten Einrichtungen;
- die Reservate eines Kulturlebens, das sich parallel zum oder gegen das DDR-Regime herausbilden konnte;
- die spezifisch sozialistische, durch die historische Arbeiterkultur geprägte Kultur der DDR, zu welcher auch die kulturellen Einrichtungen der Massenorganisationen sowie die betrieblichen Kulturangebote gehörten;
- das sich in der Zwischenzeit provisorisch entfaltende Kulturleben der neuen Länder.

In ihrer ersten umfassenden Bestandsaufnahme im Jahr 2002 registrierte die brandenburgische Landesregierung in allen Schichten dieser kulturellen Substanz „gravierende Veränderungen“ im Zuge der Wiedervereinigung. So führten veränderte Erwartungshaltungen in zahlreichen Einrichtungen zu deutlichen Besucherrückgängen. Trägerwechsel waren wiederum häufig mit Personalabbau, Umstrukturierung und veränderten Aufgaben verbunden. Hinzu trat die Schließung einiger Einrichtungen, vor allem aus dem Bereich des kulturellen Angebots der Massenorganisationen und Betriebe. Andere Einrichtungen wie Verlage, Kinos und Buchhandlungen mussten sich privatwirtschaftlich neu gründen. Es entstanden jedoch auch zahlreiche künstlerische Vereine in Eigeninitiative neu.⁵⁶⁰

Aufgrund der geringen finanziellen Leistungskraft konnten die neuen Länder und Kommunen allein der Pflicht zum Erhalt der kulturellen Substanz nicht nachkommen. Daher richtete der Bund zahlreiche zeitlich von 1991 bis 1993 befristete Förderprogramme für die neuen Länder mit einem Gesamtvolumen von insgesamt rund 3 Milliarden DM ein (1994 wurden sie eingestellt).⁵⁶¹ Hinzu kamen Förderprogramme der Europäischen Union. Doch auch nach Ablauf dieser Frist waren weitere Finanzierungshilfen notwendig, die zum Teil bis heute andauern.

559 Vgl. Michael Kilian, Die Sicherung der kulturellen Substanz der neuen Bundesländer, in: Kulturpolitische Mitteilungen 55 IV/91, S. 28-36 (29).

560 Vgl. LT-Drs. 3/4506.

561 Eines der ersten Programme war das „Aktionsprogramm Kulturelle Bildung“, das als Informations- und Beratungsprogramm dazu diente, zunächst eine funktionsfähige kulturpolitische Infrastruktur in den neuen Ländern aufzubauen und sich an Kulturschaffende wie auch an die kommunale Kulturverwaltung richtete. Vgl. o.A., Aktionsprogramm Kulturelle Bildung. Hilfe zur kulturellen Selbsthilfe für Kulturinitiativen und Kulturverwaltungen in der Post-DDR, in: Kulturpolitische Mitteilungen 50 III/90, S. 53-55. Zu den weiteren Programmen gehören das Substanzerhaltungsprogramm, das Infrastrukturprogramm, das Denkmalschutzprogramm und sonstige Förderprogramme wie die Kirchenbauförderung, die Künstlerförderung Kulturfonds und ein Sonderprogramm für repräsentative Bauten Ostberlins. Aufstellung bei Davydchik, Transformation der Kulturpolitik, S. 168 f. 196.

4.9.2 Kulturpolitik in der ersten Legislaturperiode: Bewahrung und Erhalt der kulturellen Substanz

Die Kulturpolitik der ersten Legislaturperiode wurde unter der Maßgabe betrieben, den Auftrag des Einigungsvertrags und der Landesverfassung zu erfüllen. Es mussten zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, die kulturelle Substanz Brandenburgs überhaupt erhalten zu können. Diesem Ziel dienten das Denkmalschutzgesetz sowie das Sorben[Wenden]-Gesetz.

Strittig war zunächst, was zur „kulturellen Substanz“ Brandenburgs zu rechnen sei. Der Abgeordnete Klaus-Dietrich Krüger (SPD) beschrieb den Schutzauftrag des Landes in der parlamentarischen Beratung zum Haushalt für das Jahr 1991 ebenso salomonisch wie allgemein: „Es soll nichts kaputtgehen, was erhaltenswert ist. Das Erhalten steht in der Kultur zunächst im Vordergrund.“⁵⁶² Konkreter wurde der zuständige Staatssekretär Jürgen Dittberner (FDP). In der Haushaltsdebatte benannte er insbesondere den Denkmalschutz, die Mahn- und Gedenkstätten zur Erinnerung an die Opfer des Nationalsozialismus, die „Zeugnisse der Hochkultur“ sowie kulturelle Einrichtungen in Form von Theatern, Musikschulen und Orchestern.⁵⁶³ Die PDS-Opposition kritisierte an dieser Schwerpunktsetzung wiederholt, dass im Haushalt allein auf Förderung der „Filetstücke höherer Kultur“,⁵⁶⁴ so der Abgeordnete Lothar Bisky, gesetzt werde.

Mit Blick auf diese Zielsetzung der Regierung stellt die rasche Verabschiedung des brandenburgischen Denkmalschutzgesetzes (*Gesetz über den Schutz und die Pflege der Denkmale und Bodendenkmale im Land Brandenburg*) in der 22. Plenarsitzung am 26. Juni 1991 eine erste parlamentarische Schlüsselentscheidung dar. Der Gesetzentwurf der Landesregierung definiert Denkmale in §1 Abs. 1 als „Quellen und Zeugnisse menschlicher Geschichte und prägende Bestandteile der Kulturlandschaft des Landes Brandenburg“.⁵⁶⁵ Dabei bringt der Entwurf zum Ausdruck, was auch im Prozess der Einigung wiederholt geäußert wurde, nämlich die Hoffnung auf die demokratie- und integrationsfördernde Kraft der Kultur. In der Gesetzesbegründung heißt es:

„Der katastrophale Zustand der historischen Baudenkmale wurde von der Bevölkerung in den vergangenen Jahren zunehmend als sichtbares Zeichen für die politischen und ökonomischen Mißstände in der damaligen DDR interpretiert. Das Denkmalpflegegesetz schafft den grundlegenden Rahmen, um hier zu einer prinzipiellen Veränderung der Situation zu gelangen. Dieses wäre ein deutlich sicht- und

562 LT-PIProt. 1/21, S. 1549.

563 Vgl. LT-PIProt. 1/21, S. 1554.

564 LT-PIProt. 1/21, S. 1551.

565 LT- Drs. 1/206, S. 6.

spürbares Zeichen für den demokratischen Neuanfang und den wirtschaftlichen und politischen Aufschwung im Land Brandenburg.“⁵⁶⁶

Auch die Opposition war davon überzeugt, dass das Gesetz „das Bewußtsein der Menschen unseres Landes stabilisieren und deren Verantwortungsgefühl herausbilden“ werde,⁵⁶⁷ wie der CDU-Abgeordnete Johannes Winter während der ersten Lesung des Gesetzentwurfs sagte. Entsprechend wurde das Gesetz – noch ganz auf der Linie des anfänglichen „Brandenburger Wegs“ – von einem breiten Konsens im Landtag getragen und lediglich bei einigen Stimmenthaltungen einstimmig beschlossen.⁵⁶⁸

Eine zweite zentrale Schlüsselentscheidung der ersten Legislaturperiode war dem Landtag von der brandenburgischen Landesverfassung bereits vorgegeben und betraf den Minderheitenschutz der Sorben. Art. 25 BbgVerf enthält das „Recht des sorbischen Volkes auf Schutz, Erhaltung und Pflege seiner nationalen Identität und seines angestammten Siedlungsgebietes“ und fordert ein Gesetz, das die Ausgestaltung der Rechte der Sorben regelt. Bereits im Oktober 1991 rief Brandenburg gemeinsam mit Sachsen und dem Bund eine Stiftung für das sorbische Volk ins Leben, mit dem Ziel, die Sprache und Kultur der Sorben zu fördern. Bis zum *Gesetz zur Ausgestaltung der Rechte der Sorben (Wenden) im Land Brandenburg (Sorben[Wenden]-Gesetz – SWG)* der Landesregierung dauerte es jedoch noch drei Jahre. Bereits im September 1993 versuchten drei Abgeordnete von CDU und PDS mit einem gemeinsamen Gesetzentwurf Druck auf die Landesregierung auszuüben, dem Verfassungsauftrag zum Schutz der sorbischen Minderheit zügig nachzukommen.⁵⁶⁹ Dem entsprach die Regierung schließlich mit ihrem Gesetzentwurf vom 15. März 1994, der in Absprache mit dem Land Sachsen und den Vertretern der sorbischen Minderheit ausgearbeitet wurde und am 17. Juni 1994 vom Landtag verabschiedet wurde.

Auch diesem Gesetz sprach die Landesregierung integrative Kraft für das Zusammenleben von sorbischer Minderheit und nicht-sorbischer Mehrheit in Brandenburg zu, wie der damalige Staatskanzleichef Jürgen Linde (SPD) vor dem Parlament sagte: „Dies ist kein Gesetz wie jedes andere, sondern es ist ein Gesetz, das der deutsche Teil des brandenburgischen Volkes mit dem sorbischen Teil des brandenburgischen Volkes gemeinsam zu vereinbaren hat.“⁵⁷⁰ Das Gesetz definiert das Siedlungsgebiet der Sorben in Brandenburg, richtet einen Rat für sorbische Angelegenheiten ein, der den

566 LT-Drs. 1/206, S. 1.

567 LT-PIProt. 1/17, S. 1326.

568 Vgl. LT-PIProt. 1/22, S. 1672.

569 Vgl. LT-Drs. 1/2320 sowie LT-PIProt. 1/76, S. 6122ff.

570 LT-PIProt. 1/90, S. 7401.

Landtag bei allen Gesetzesvorlagen berät, die die Sorben betreffen, und verpflichtet die Kommunen, Beauftragte für Angelegenheiten der Sorben zu benennen.⁵⁷¹

Neben der Schaffung von legislativen Rahmenbedingungen für den Erhalt und die Bewahrung der Kultur verpflichtete sich Brandenburg in zahlreichen Kooperationen zum Erhalt überregional bedeutsamer kultureller Einrichtungen, vor allem in Gestalt von Stiftungen. Bekanntestes Beispiel ist die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten mit Sitz in Potsdam, die das Erbe in der Tradition der 1927 gegründeten Preußischen Schlösserverwaltung wieder zusammenführen will und 1994 zu Beginn der zweiten Legislaturperiode per Staatsvertrag zwischen Brandenburg und Berlin gegründet wurde.⁵⁷² Weiter zählen hierzu die Stiftung für das sorbische Volk, die von Berlin und Brandenburg per Staatsvertrag von 1993 eingerichtete Akademie der Künste Berlin-Brandenburg⁵⁷³ sowie der Beitritt Brandenburgs 1992 zur Stiftung Preußischer Kulturbesitz, die von allen Ländern und dem Bund gemeinsam getragen wird. Darüber hinaus gründete Brandenburg 1993 mit dem Bund eine Stiftung Brandenburgische Gedenkstätten, welche ehemalige Konzentrationslager und andere Zeugnisse der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft in Brandenburg als Orte der „aktiven Auseinandersetzung mit den Ursachen von Gewaltanwendung von Menschen über Menschen, von Rassenwahn, Fremdenhass und politischer Verblendung“⁵⁷⁴ erhalten will.

4.9.3 Kulturpolitik in der zweiten Legislaturperiode: Konsolidierungen und Umstrukturierungen

Nachdem ein Großteil der befristeten Finanzierungsprogramme des Bundes für die Kultur der neuen Länder 1993 ausgelaufen war, wurde in der zweiten Legislaturperiode die Unausweichlichkeit von Konsolidierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen immer deutlicher. Die Landesregierung sprach in einer Antwort auf eine große Anfrage selbst von einem „Umbruch“ in der Kulturförderung des Landes.⁵⁷⁵ Der Wegfall eines Großteils der Bundeszuschüsse zwang die Landesregierung verstärkt zu eigenen Strategien und Programmen, die jedoch noch nicht in eine kohärente kulturpolitische Strategie mündeten.

571 Vgl. LT-Drs. 1/2848.

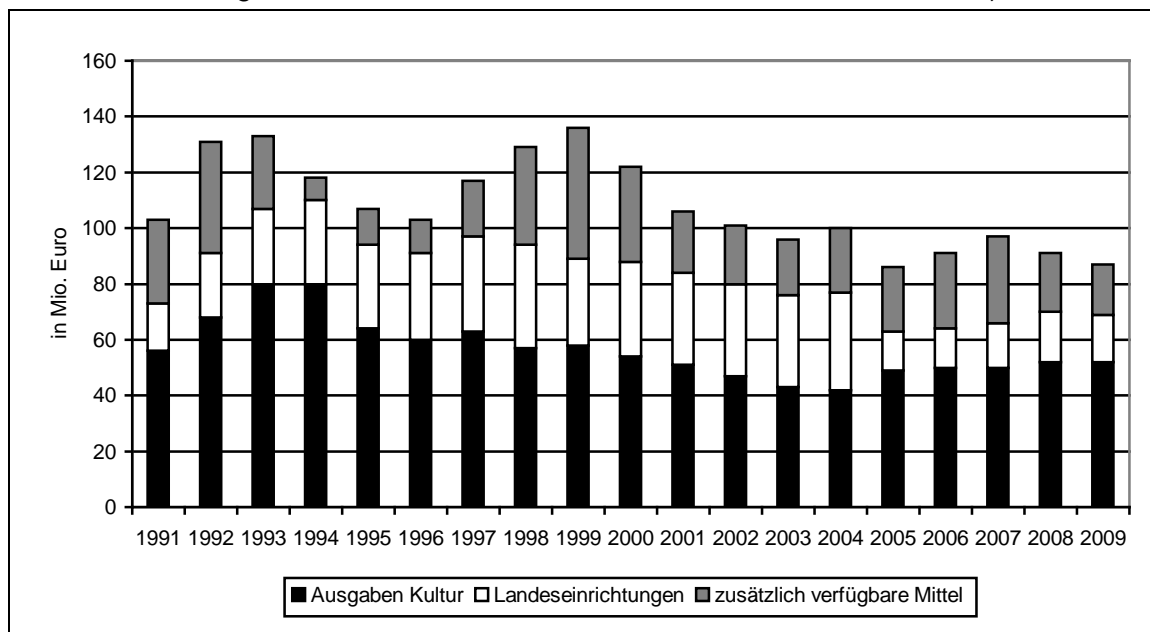
572 LT-Drs. 1/3064.

573 Die „Akademie der Künste“ ist inzwischen auf den Bund übergegangen.

574 LT-PIProt. 1/21, S. 1554.

575 Vgl. LT-Drs. 2/4306, S. 5.

Schaubild 12: Kulturhaushalt des Landes Brandenburg gesamt (zuzüglich vom Land mitgesteuerte Mittel der EU, des Bundes und der Kommunen)



Quelle: eigene Darstellung; Landesregierung Brandenburg 2009: Anlage III.

Als strukturelles Problem der Kulturpolitik erwies sich die Lage von Brandenburgs Kommunen.⁵⁷⁶ Der Erhalt von Theatern, Museen und Einrichtungen der Soziokultur liegt in der Bundesrepublik traditionell im Aufgabenbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Nachdem die Kommunen in Brandenburg jedoch weitaus länger als ursprünglich angenommen keine eigenständige Einnahmestabilität erreichen konnten, waren sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in erheblichem Maße auf Transferleistungen angewiesen. Verstärkt wurde diese Situation vielerorts durch den Bevölkerungsverlust durch Wegzug und demografischen Wandel.⁵⁷⁷

Ein (kommunales) Kulturinvestitionsprogramm unterstützt seit 1996 die Kommunen bei der Finanzierung von Investitionen in den Kultur- und Denkmalpflegebereich. Bei einem Eigenanteil der Kommunen in Höhe von 25 Prozent übernimmt das Land, unterstützt durch EU-Fördergelder, die übrigen Kosten und will damit Anreize für kulturpolitische Investitionen schaffen.⁵⁷⁸ Dieses Programm wurde seither immer wieder neu aufgelegt und läuft bis heute. Daneben traten Bemühungen um eine stärkere Verknüpfung von Kultur und Tourismus. Die vom Land Brandenburg getragene Dachkampagne „Kulturland Brandenburg“ initiiert seit 1998 unter jährlich wechselnden Themen landesweit

576 Dieses Problem stellt sich in allen neuen Bundesländern, betrifft jedoch Brandenburg stärker.

577 Vgl. Wanka 2004: 212.

578 Vgl. LT-Drs. 2/4307, S. 45.

Veranstaltungen. Erklärter Ansatz ist die Verbindung von kulturellem Erbe und touristischer Vermarktung.⁵⁷⁹

Besonders im Theaterbereich zeichnete sich darüber hinaus Handlungsbedarf ab. Bedingt durch die geringe Einwohnerzahl Brandenburgs und die großen Entfernungen zwischen den einzelnen Standorten verschlechterten sich die Auslastungszahlen der sechs Theaterstandorte zunehmend. Hinzu kam, dass die Theater- und Orchesterlandschaft in den neuen Bundesländern im Vergleich mit den alten Bundesländern eine größere Dichte aufwies. Mit dem Wegfall der Bundesmittel wurden Konsolidierungen unumgänglich. Die Landesregierung erarbeitete 1993 erstmals eine Theaterkonzeption „Grundzüge einer Strukturreform in der Theaterszene Brandenburgs“.⁵⁸⁰ Zwar hielt die Regierung darin an den sechs Theaterstandorten in Potsdam, Frankfurt (Oder), Brandenburg an der Havel, Cottbus, Schwedt und Senftenberg fest, betonte aber gleichzeitig die Notwendigkeit strukturellen Wandels. Insbesondere der Mehrspartenbetrieb in den Häusern stand auf dem Prüfstand.

Brandenburg entwickelte eine auf drei Säulen basierende Finanzierung der kommunalen Theater. Eine Schlüsselentscheidung war dabei der Beschluss des Landtages, eine sogenannte Theaterpauschale als horizontalen Finanzausgleich erstmals 1995 in das Gemeindefinanzierungsgesetz als erste Säule der Finanzierung aufzunehmen.⁵⁸¹ Daneben schloss das Land Brandenburg als zweite Säule mit den theatertragenden Kommunen seit 1996 Theaterverträge über feste Landeszuweisungen. Als dritte Säule trat die Finanzierung durch die Kommunen hinzu. Dabei übte auch der Landtag Druck auf die Landesregierung aus, diese Reformen rascher umzusetzen. Unter dem Eindruck einer Hungerstreik-Aktion von Theatermitarbeitern des Kleist-Theaters in Frankfurt (Oder)⁵⁸² forderte der Landtag die Regierung 1997 ausdrücklich dazu auf, „die begonnenen Gespräche mit den Theatern und Orchestern und deren Trägerkommunen [...] zügig zum Abschluß“ zu bringen und den Erhalt der Standorte zu gewährleisten.⁵⁸³

Nichtsdestoweniger gelang es nicht, die sechs Theaterstandorte zu stabilisieren. Nachdem es bereits zu Reduzierungen der Ensembles und Schließungen von Sparten gekommen war, leitete das Land 1997 eine umfassende Neustrukturierung der Thea-

579 Vgl. Kulturentwicklungskonzeption 2002, LT-Drs. 3/4506, S. 88.

580 Vgl. Kulturentwicklungskonzeption 2002, LT-Drs. 3/4506, S. 47.

581 Vgl. LT-PIPr. 2/5 und LT-Drs. 2/201.

582 Vgl. <<http://www.berliner-zeitung.de/archiv/das-frankfurter-kleist-theater-protestiert-gegen-kuerzungen-vor-der-kirche-hungern-tenor-und-arbeiter,10810590,9281516.html>> (Zugriff: 30. Aug. 2012). Bei dem Hungerstreik ging es zunächst um den Erhalt der Musiksparte des Theaters. Schließlich wurde jedoch das gesamte Theater mit Beschluss der Stadtverordneten vom 25. März 1999 aufgelöst.

583 Vgl. Entschließungsantrag LT-Drs. 2/4178, S. 1, angenommen in LT-PIPr. 2/64.

ter- und Orchesterszene ein. Eine Fusion und Kooperation der Städte Brandenburg an der Havel, Frankfurt (Oder) und Potsdam wurde angestrebt. Ein Jahr später erfolgte die Umwandlung der drei Standorte in Einspartenbetriebe und 1999 die Aushandlung eines Vertrages über die Errichtung und Finanzierung eines gemeinsamen Theater- und Orchesterverbundes, der schließlich bis 2001 von allen Beteiligten unterzeichnet wurde.⁵⁸⁴

4.9.4 *Kulturpolitik ab der dritten Legislaturperiode: Parlamentarischer Reformdruck und kooperative Planung der Kulturentwicklung*

Parallel zu diesen Reformbemühungen der Landesregierung erhöhte der Landtag seit der Mitte der zweiten Legislaturperiode den Druck auf die Regierung und erwies sich im Bereich der Kulturpolitik als eigenständiger Akteur gegenüber der Regierung. So verlangte der Landtag in mehreren Entschließungsanträgen in der zweiten und dritten Legislaturperiode eine kohärente kulturpolitische Strategie der Regierung und eine Bestandsaufnahme der Kultur in Brandenburg. Wesentliche Schlüsselentscheidungen der Kulturentwicklung gingen folglich auf eine Initiative des Parlaments zurück. Eine weitere Schlüsselentscheidung der dritten Legislaturperiode, das Musikschulgesetz, wurde dagegen von einer Volksinitiative angestoßen und mündete schließlich in einen Gesetzentwurf der Regierung.

In seiner fünften Sitzung beschäftigte sich der Landtag mit dem Gesetzesentwurf für ein Musikschulgesetz der Volksinitiative. Der PDS-Abgeordnete Andreas Trunschke, selbst Mitinitiator, verdeutlichte die Ziele: Es ging bei dem Gesetzentwurf erstens um den Schutz des Namens und der Qualität von Musikschulen, sodann um die Sicherung eines flächendeckenden Angebots von Musikschulen und drittens um ihre Finanzierung.⁵⁸⁵ Obwohl sich der Landtag und auch die Regierung (der Koalitionsvertrag von SPD und CDU kündigte ebenfalls ein Musikschulgesetz an) über die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung einig waren, wurde der Entwurf der Volksinitiative wegen rechtlicher Bedenken an einigen Passagen zunächst abgelehnt. Der im Juni 2000 in das parlamentarische Verfahren eingebrachte Gesetzentwurf der Regierung passierte schließlich, nach einigen Änderungen des zuständigen Ausschusses, am 13. Dezember 2000 den Landtag. Mit dem Musikschulgesetz komme „die Bedeutung und Eigenständigkeit der Musikschulen in der Bildungs- und Kulturlandschaft zum

584 Vgl. Kulturentwicklungskonzeption 2002, LT-Drs. 3/4506, S. 48.

585 Vgl. LT-PIProt. 3/5, S. 23. Siehe dazu den Gesetzentwurf in LT-Drs. 3/263.

Ausdruck“, hieß es in der Begründung des Regierungsentwurfes.⁵⁸⁶ Brandenburg ist damit das einzige Bundesland, in dem die Stellung der Musikschulen in einem eigenen Gesetz geregelt ist, lediglich in fünf weiteren Ländern gibt es überhaupt gesetzliche Regelungen zu den Musikschulen, die jedoch – bis auf diejenige in Baden-Württemberg – eher beiläufigen Charakter haben.⁵⁸⁷

Forderungen nach einer kulturpolitischen Strategie und Prioritätensetzungen in der Kulturförderung verstärkten sich indes, als deutlich wurde, dass der Anteil der Kultur im Haushalt 1996 auf einen Tiefstand von unter einem Prozent des Gesamthaushalts fiel. Dazu verabschiedete der Landtag im Januar einen Antrag zur „Bewahrung der Substanz der Kultur in Brandenburg“, der auf eine Initiative der CDU-Opposition zurückging. Darin verlangten die Parlamentarier von der Landesregierung, „die inhaltlichen und finanziellen Perspektiven der Kulturförderung in einem Bericht an den Landtag darzustellen“.⁵⁸⁸

Bereits in dieser Plenardebatte versprach der zuständige Landesminister Steffen Reiche (SPD) den geforderten Bericht und stellte gleichzeitig eine landesweite Kulturentwicklungskonzeption in Aussicht,⁵⁸⁹ wie sie in einigen Kommunen bereits angestoßen wurde.⁵⁹⁰ Als die Regierung den eingeforderten Bericht schließlich im Juli 1997 vorlegte, kündigte sie darin erneut eine Kulturentwicklungskonzeption des Landes an. Bis Ende 1998 seien in einem „prozesshaften, kommunikationsorientierten Vorgehen“ mit den Kommunen, kulturellen Landesverbänden und freien Trägern der Kultur „die begrenzten finanziellen Möglichkeiten [...] effektiv aufeinander abzustimmen“.⁵⁹¹ In diesem Bericht gab die Regierung auch die Richtung der künftigen Kulturpolitik vor:

„Insbesondere mit der finanziellen Unterstützung der Bundessonderprogramme wurde in den ersten Jahren ‚Zeit gekauft‘ für unumgängliche Strukturveränderungen zum Erhalt der übernommenen kulturellen Substanz und deren Weiterentwicklung. In dieser Zeit hat die staatliche Ebene im Bereich der Kultur zweifellos mehr Aufgaben übernommen, als es ihr letztlich zwingend zukommt. [...] Nunmehr geht es darum, die Aufgaben der Kulturförderung auf der Grundlage Art. 34 der Verfassung des Landes Brandenburg sachgerechter auf die jeweils zuständigen Ebenen zu verteilen und präziser voneinander abzugrenzen.“

586 LT-Drs. 3/1402, S. 1.

587 Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages BT-Drs. 16/7000, S. 67.

588 LT-PIPr. 2/28, S. 2516. Vgl. dazu auch LT-Drs. 2/1682 und LT-Drs. 2/1970.

589 Kulturentwicklungskonzeptionen sind Elemente des strategischen Kulturmanagements „in Zeiten knapper werdender öffentlicher Mittel und neuer Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und sog. Dritten Sektor.“ Sie dienen vorrangig dem Ziel, „langfristig wirkende Potenziale für ein künftiges Kulturangebot [...] zu entdecken, zu beschreiben und Entwicklungs- und Umsetzungsmöglichkeiten aufzuzeigen.“ Für sich genommen generieren sie keine neuen finanziellen Mittel, sondern verfolgen das Ziel vorhandene Gelder effektiver einzusetzen. Vgl. Klein 2009: 241ff.

590 Vgl. LT-PIProt. 2/28, S. 2515.

591 LT-Drs. 2/4307, S. 12.

Das Land strebte also eine Entflechtung und deutlichere Aufgabenteilung zwischen den Ebenen an. Neben den Landeskultureinrichtungen sollten künftig nur noch herausragende Kultureinrichtungen und solche, deren Anziehungskraft den lokalen Bereich überschreitet institutionell und projektmäßig vom Land gefördert werden.

Tabelle 22: Öffentliche Grundmittel für Kultur und kulturelle Bereiche 2005 nach Bundesländern⁵⁹²

Bundesland	Gesamt (in Mio. €)	Ausgaben pro Einwohner (in €)	Anteil am BIP (in %)	Anteil am Haushalt (in %)
Baden-Württemberg	898,0	83,7	0,28	2,09
Bayern	983,8	79,0	0,25	2,00
Berlin	498,3	146,9	0,63	2,34
Brandenburg	190,7	74,4	0,39	1,67
Bremen	97,5	147,1	0,40	2,49
Hamburg	251,5	144,6	0,31	2,66
Hessen	515,9	84,7	0,25	1,98
Mecklenburg-Vorp.	147,2	85,9	0,46	1,89
Niedersachsen	464,0	58,0	0,24	1,49
Nordrhein-Westfalen	1.350,8	74,8	0,28	1,73
Rheinland-Pfalz	221,9	54,7	0,23	1,43
Saarland	52,8	50,1	0,19	1,22
Sachsen	665,5	155,4	0,78	3,71
Sachsen-Anhalt	260,2	104,8	0,55	2,34
Schleswig-Holstein	151,6	53,6	0,22	1,40
Thüringen	236,2	100,7	0,53	2,42
Länder insges.	6.986,0	84,7	0,31	1,99

Quelle: Klein 2009: 135.

Die angekündigte landesweite Kulturentwicklungskonzeption ließ dennoch zunächst auf sich warten. Zwar versprach auch der Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU nach der Landtagswahl 1999 eine „Bestandsaufnahme der Kultur in Land und in den Kommunen“, auf deren Grundlage über Prioritäten der Kulturpolitik entschieden werden sollte.⁵⁹³ Doch der angekündigte Termin im Jahr 2000 verstrich. Erneut ergriff daher der Landtag selbst die Initiative. In einem von den beiden regierungstragenden Fraktionen SPD und CDU eingebrachten und in der Plenardebatte vom 5. April 2001 einstimmig angenommenen Entschließungsantrag wurde die Landesregierung aufgefordert, „eine Bestandsaufnahme der Kultur im Land Brandenburg und den Kommunen vorzunehmen und auf deren Grundlage Prioritäten für die Kulturentwicklung des Lan-

592 Der Tabelle liegt ein weiterer Kulturbegriff und damit ein größeres Aufgabenfeld von Kulturpolitik zugrunde als der Kulturentwicklungskonzeption und dem Einzelhaushalt Kultur des Landes Brandenburg. Dies erklärt, warum hier höhere Ausgaben für Kultur veranschlagt sind als in den eigenen Aufstellungen Brandenburgs.

593 Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU: Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 3. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 1999 bis 2004; in: <www.mi.brandenburg.de/media/1102/koalitionsvertrag_03.pdf> (Zugriff: 31. Aug. .2012).

des vorzuschlagen“ sowie diese in enger Abstimmung mit dem Ausschuss für Wissenschaft, Forschung und Kultur zu entwickeln.⁵⁹⁴ Die zuständige Ministerin Johanna Wanka (CDU) zeigte sich zwar „im ersten Moment verärgert, als der Antrag vorlag“,⁵⁹⁵ nachdem die geforderte Bestandsaufnahme im Ministerium in Arbeit war. Dennoch bekräftigte sie die Notwendigkeit einer kulturpolitischen Strategie um Handlungsspielräume zurückzugewinnen. Laut Wanka sei es „ein Schwachpunkt der Kulturpolitik der vergangenen Jahre [gewesen], dass zu viel aufgrund von unprüfbar Annahmen passierte und dass zu wenig auf reale Entwicklungen und nachweisbare Tatbestände reagiert wurde.“⁵⁹⁶ Zum Teil seien Gelder nach dem „Gießkannenprinzip“⁵⁹⁷ verteilt worden. Im Juni 2002 lag schließlich die erste umfassende „Bestandsaufnahme Kultur im Land Brandenburg. Vorschlag für Prioritäten (Kulturentwicklungskonzeption)“ vor.⁵⁹⁸ In der Plenardebatte vom 5. September 2002 beschrieb Ministerin Wanka das Vorgehen der Regierung:

„Vielmehr war der Ausgangspunkt der Landesregierung, die Kommunen, die Verbände, die Träger von Kultur und auch die Künstler dafür zu gewinnen, zunächst selbst über ihre Entwicklungsperspektiven nachzudenken, Vorschläge zu unterbreiten und Konzepte zu entwickeln. Diese Konzepte sind dann im Hinblick auf die Fragestellung zu bewerten, was für das Land wichtig ist. Nach der Entscheidung darüber, welche der aufgeführten Punkte für das Land wichtig sind, ist mit den Trägern, mit den Kommunen und anderen auszuhandeln, wer welche Anteile finanziert.“⁵⁹⁹

In einem diskursiven und kooperativen Verfahren wurden also Entwicklungsziele der jeweiligen Einrichtungen definiert und Finanzierungsvereinbarungen getroffen, um Verantwortungen deutlicher abzugrenzen und damit die Steuerungs- und Kontrollfunktionen der Legislative zu stärken.⁶⁰⁰ Oberstes Ziel der Kulturentwicklungskonzeption war die „Herstellung und Sicherung von Planungssicherheit und die Gewährleistung des effizienten Mitteleinsatzes, auch unter schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen.“⁶⁰¹ Die Kultur des Landes wurde dabei erstmals als ein einheitlicher Komplex betrachtet und nicht als Summe von Einzelvorhaben.⁶⁰²

594 LT-Drs. 3/2528, S. 1.

595 LT-PIProt. 3/34, S. 2156.

596 LT-PIProt. 3/34, S. 2156.

597 LT-PIProt. 3/34, S. 2157.

598 Vgl. LT-Drs. 3/4506.

599 LT-PIProt. 3/62, S. 4151.

600 Zu dieser Einschätzung gelangte die Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages, die das brandenburgische Modell beispielhaft hervorhob. Vgl. BT-Drs. 16/7000, S. 93.

601 Hajo Cornel, Die Kulturentwicklungskonzeption des Landes Brandenburg, in: Kulturpolitische Mitteilungen 124 I/2009, S. 46-48 (47).

602 Vgl. LT-PIProt. 3/62, S. 4151.

Die Opposition befürchtete indes, dass die strategische Planung allein der Kostenreduzierung dienen sollte. So fragte der PDS-Abgeordnete Andreas Trunschke die Regierung: „Kann es sein, dass Ihre Position zur Konzentration des Landes auf Projekte mit überregionaler Bedeutung gar nicht so sehr hehren kulturpolitischen Zielen folgt, sondern allein der Kostenreduzierung dienen soll, und zwar der Kostenreduzierung auf der Landesebene und nicht auf der der Kommunen?“⁶⁰³ Brandenburg lag mit seinen Pro-Kopf-Ausgaben für Kultur stets an letzter Stelle im Vergleich mit den übrigen neuen Bundesländern, aber im Durchschnitt der alten Länder. Die Landesregierung wertete diese Zahlen dagegen als Beleg für bereits erbrachte „Haushaltskonsolidierungsleistungen in erheblichem Maße“.⁶⁰⁴

Die Kulturentwicklungskonzeption entwickelte sich zu einem bewährten Instrument der brandenburgischen Kulturpolitik. Brandenburg war das erste Bundesland, das eine landesweite Entwicklungsplanung initiierte, und entfaltete damit eine Vorbildwirkung für andere Länder.⁶⁰⁵ In den Jahren 2004 und 2009 erfolgten kontinuierliche Fortschreibungen im Austausch mit den verschiedenen kulturpolitischen Akteuren. Eine zunehmend größere Bedeutung gewannen dabei die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kultur und die Zukunftsfähigkeit vor allem der publikumsabhängigen Einrichtungen.⁶⁰⁶ Auch ist derzeit ein Dialogprozess für eine kulturpolitische Strategie 2012 im Gange, die den gesellschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen Brandenburgs im Zuge des Auslaufens des Solidarpaktes und des Rückgangs der Bevölkerungszahl Rechnung tragen soll.⁶⁰⁷

603 Vgl. LT-PIProt. 3/62, S. 4153.

604 LT-Drs. 3/4506, S. 13.

605 Vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“ des Deutschen Bundestages BT-Drs. 16/7000, S. 93 Fßn. 20. Nachahmer sind vor allem die neuen Bundesländern, darunter Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen.

606 Siehe dazu: Ruben /2007; Mahnken 2009: 112ff.

607 Vgl. Entwurf einer kulturpolitischen Strategie 2012, S. 2; in: <<http://www.mwfk.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Entwurf%20der%20Kulturpolitische%20Strategie%202012%20-%20Fassung%2021.pdf>> (Zugriff: 01. Sept. 2012).

5 WELCHE EFFEKTE HATTEN DIE SCHLÜSSELENTSCHEIDUNGEN FÜR DIE LANGFRISTIGE KONSOLIDIERUNG? BRANDENBURG IM VERGLEICH (ANTER)

Die langfristigen Wirkungen der Schlüsselentscheidungen wurden in den vorstehenden Kapiteln immer wieder thematisiert und analysiert. Der Maßstab zur Beurteilung der Wirkung der Entscheidungen auf die Entwicklung Brandenburgs, speziell im Blick auf die Frage, ob sich hier ein eigener Entwicklungspfad herausbildete, waren sowohl die anderen neuen Länder als auch die alten Bundesländer. Der folgende Vergleich zwischen Brandenburg und den anderen Bundesländern schließt an diese verstreuten Befunde und Überlegungen an und soll insbesondere darüber Aufschluss geben, inwiefern es gerechtfertigt ist, seit 1990 von einem „Brandenburger Weg“ zu sprechen. Hierzu werden im Folgenden zunächst die Besonderheiten des brandenburgischen Parteiensystems aufgezeigt sowie die Ausprägung des Landesparlamentarismus in Brandenburg vergleichend betrachtet; im zweiten Teil erfolgt die Darstellung der brandenburgischen Entwicklung in den Politikfeldern Bildung, Polizei, Verwaltung, Kommunalwesen und Verfassung im Vergleich mit den anderen Bundesländern. Im Mittelpunkt stehen dabei die beiden Fragen, ob Brandenburg hinsichtlich der genannten Politikfelder eine Sonderrolle einnimmt oder ob eine zunehmende Konvergenz der Bundesländer zu verzeichnen ist sowie welche Rolle die Transformationsproblematik im Zuge der Wiedervereinigung für den Weg des Bundeslandes spielt. Die Analyse stützt sich auf einschlägige wissenschaftliche Publikationen zu den genannten Themen.⁶⁰⁸

5.1 Parteien und Landesparlamentarismus

5.1.1 Das Parteiensystem Brandenburgs im Vergleich

Das Parteiensystem Brandenburgs ist durch drei Merkmale geprägt: starke Fragmentierung, sozialdemokratische Hegemonie und gesteigerte Volatilität. Hinsichtlich der Fragmentierung entspricht das Parteiensystem der Formel „Drei plus x“.⁶⁰⁹ Seit 1990 waren die drei großen Parteien SPD, CDU und Die Linke (vormals PDS) durchgängig im brandenburgischen Landtag vertreten; in einzelnen Wahlperioden kamen FDP, Bündnis 90/Die Grünen und die rechtsextreme DVU hinzu. Darin weist Brandenburg Überschneidungen mit den anderen ostdeutschen Bundesländern (außer Sachsen) und den Stadtstaaten auf, denn auch hier sind meist mehr als drei Parteien im Landtag

608 Vgl. insbes. Freitag/Vatter 2008; Hildebrandt/Wolf 2008; Jun et al. 2008; Kost et al. 2010; Mielke/Reutter 2012.

609 Vgl. Lübker/Schüttemeyer 2012: 183ff.

vertreten, womit die Fragmentierung durchgängig höher ist als in den westdeutschen Flächenländern, die häufig als Zweieinhalbparteiensysteme bezeichnet wurden.

Im Gegensatz jedoch zu allen anderen ostdeutschen Ländern, in denen die erste Landtagswahl 1990 eine konservativ geführte Regierung hervorbrachte, wurde Brandenburg von einer Ampelkoalition aus SPD, FDP und Grünen geführt. Seitdem stellt Brandenburg die „Hochburg der Sozialdemokratie in Ostdeutschland“⁶¹⁰ dar. Die SPD ging aus allen Landtagswahlen seit der Wiedervereinigung als stärkste Partei hervor; zudem erreichte sie – auch entgegen zeitweilig anders gerichteter bundespolitischer Trends – bei allen Wahlen konstant das beste Ergebnis aller ostdeutschen Landesverbände. Die SPD nimmt damit eine hegemoniale Rolle in Brandenburg ein, eine Regierungsbildung ohne die Sozialdemokraten erscheint derzeit unmöglich.⁶¹¹

Dabei resultiert die Stärke der SPD nicht nur aus personellen und konzeptionellen Vorteilen, sondern auch aus der Schwäche ihrer Konkurrenten.⁶¹² Die Gründe dafür liegen in der gesellschaftspolitischen Transformation nach 1989. Als ehemalige Blockpartei entbrannte in der CDU zunächst ein Richtungskampf zwischen Reformern und „Blockis“, zwischen Westdeutschen und Ostdeutschen sowie zwischen Brandenburgern und Berlinern. Auch mangelte es aufgrund häufiger Wechsel in Partei- und Fraktions Spitze an personeller Konstanz. Mit nur zwei Parteivorsitzenden und drei Fraktionsvorsitzenden seit 1990 verkörpert die brandenburgische SPD dagegen Kontinuität und Stabilität. Mit Stöss kann daher zusammengefasst werden: „Der Niedergang der CDU in Brandenburg beruht letztlich auf einem „Geburtsfehler“, der in der Folgezeit so viele Nachfolgefehler produzierte, dass sich die Wählerschaft zwischen 1990 und 2005 halbierte.“⁶¹³ Eine ähnliche Entwicklung machten auch Bündnis 90/Die Grünen durch, die an der ersten Regierung noch mit zwei Ministern beteiligt waren. Nach und nach demontierte sich die Partei in ihren Richtungskämpfen zwischen Grünen und ehemaligen Mitgliedern der Bürgerbewegungen. Der FDP mangelte es in Brandenburg von Beginn an an einer liberalen Tradition und der Wählerbasis eines liberalen Bürgertums.

Das dritte Merkmal des brandenburgischen Parteiensystems ist die Volatilität. Wiederholt wurden Parteien in den Landtag gewählt, die in der vorhergehenden Wahlperiode nicht über Landtagsmandate verfügten. Die Schwankungen sind auf unbeständige Parteibindungen und fehlende strukturelle Wählerschaften zurückzuführen, was eine Fes-

610 Stöss 2008: 167.

611 Vgl. Lübker/Schüttemeyer 2012: 183.

612 Stöss zufolge verfügte die SPD in der Ära Stolpe als einzige Partei über ein „konzises Konzept zur Bewältigung der massiven Strukturprobleme des Landes“. Vgl. Stöss 2008: 187.

613 Stöss 2008: 185.

tigung der Kräfteverhältnisse verhindert. Davon ist auch die seit 1990 regierende SPD nicht ausgenommen.⁶¹⁴ Die im bundesweiten Vergleich höhere Volatilität ist indes kein Spezifikum Brandenburgs, sondern, wie auch die Fragmentierung, eine Eigenschaft der ostdeutschen Parteiensysteme sowie der Stadtstaaten.⁶¹⁵ Auch sind die Positionen der Volksparteien in den ostdeutschen Ländern nicht in ähnlicher Weise gefestigt wie im Westen, wo SPD und CDU durchgängig weit über 70 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinen. In den ostdeutschen Ländern sind es dagegen aufgrund der Linkspartei als starker dritter Kraft nur knapp über 60 Prozent.⁶¹⁶ Der Ost/West-Unterschied zeigt sich auch beim Organisationsgrad der Parteien. In allen ostdeutschen Bundesländern sind die Parteien schwächer organisiert als im Westen. So waren Ende 2009 nur knapp über ein Prozent der Wahlberechtigten zugleich Mitglied einer der im Landtag vertretenen Parteien.⁶¹⁷

5.1.2 *Der Landtag Brandenburg im Vergleich*

Die Landesparlamente haben zwar auf die Gestaltung der Politik im deutschen Exekutivföderalismus nur begrenzten Einfluss, aber sie erfüllen substantielle Funktionen für die Regierungssysteme der Länder. Sie bilden das legitimatorische Fundament für die Staatlichkeit der Länder und die bundesstaatliche Qualität der Republik.⁶¹⁸ Abgesehen von direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten auf Landesebene geht die demokratische Legitimation der Politik von den Landtagen aus. Alle politischen Schlüsselentscheidungen müssen die Zustimmung durch den Landtag erhalten.

Dabei besteht Mielke/Reutter zufolge hinsichtlich ihrer strukturellen Merkmale eine weitgehende Konvergenz der bundesdeutschen Landesparlamente.⁶¹⁹ Die Landesparlamente sind ebenso wie der Bundestag dem Typus des Arbeitsparlaments zuzurechnen. Der Schwerpunkt der parlamentarischen Tätigkeit liegt in den Fachausschüssen. Ihre Organisationsstruktur ist dreigliedrig. Neben der Leitungsebene (Präsident/Präsidium/Ältestenrat/Parlamentsverwaltung), welche die Organisation und den Ablauf bestimmt, existiert die funktionale Gliederung in Plenum und Ausschüsse sowie die politische Aufteilung in Fraktionen und Gruppen. Anders als die älteren Landesverfassungen und das Grundgesetz weist die brandenburgische Verfassung den Fraktio-

614 Vgl. Schniewind 2008: 86; ebenso Stöss 2008: 189.

615 Vgl. Schniewind 2008: 86.

616 Vgl. Schniewind 2008: 93ff.

617 Vgl. Lübker/Schüttemeyer 2012: 187.

618 Vgl. Mielke/Reutter 2012a: 25.

619 Zu den Merkmalen vgl. Mielke/Reutter 2012a: 44ff.

nen Rechte und Pflichten zu, sodass sie als „zentrale Wirkungseinheiten des Parlaments“ Anerkennung finden.⁶²⁰ Auch in der Praxis zeigt sich, dass der Landtag in Brandenburg ohne Einschränkung Fraktionenparlament ist.⁶²¹ In allen Ländern werden die Regierungschefs von den Parlamenten gewählt und sind (außer in Bayern) auch von diesen wieder abwählbar. Die Gewaltenteilungslinie folgt in allen Landtagen dem Dualismus von Parlamentsmehrheit und Regierung einerseits und parlamentarischer Opposition andererseits.⁶²² In allen Landtagen ist die Vereinbarkeit von Regierungamt und Landtagsmandat gegeben. Die Gesetzgebung schließlich liegt bei Regierung und Parlament, eine Volksbeteiligung in direktdemokratischen Verfahren ist mittlerweile in allen Bundesländern vorgesehen. Auch im Landtag Brandenburg prägen damit seit 1990 die Funktionsimperative des parlamentarischen Regierungssystems die Gesetzgebungspraxis.⁶²³

Neben diesen einheitlichen Strukturmerkmalen bestehen jedoch auch landestypische Prägungen des Parlamentarismus fort, wie das Beispiel der Landtagswahlssysteme zeigt. Hier existieren unterhalb der in allen Ländern getroffenen Grundentscheidung für ein Verhältniswahlsystem landesspezifische Unterschiede. Nach der Wiedervereinigung entschieden sich alle neuen Bundesländer für die Einführung der personalisierten Verhältniswahl mit Fünf-Prozent-Hürde und für ein ausgeglichenes Verhältnis von Direkt- und Listenmandaten. Von der Fünf-Prozent-Hürde ausgenommen ist in Brandenburg die sorbische Minderheit. (Zum Vergleich: Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein geben als ehemalige Länder der britischen Besatzungszone eine größere Anzahl an Direktmandaten als an Listenmandaten aus, was auf den Einfluss der britischen Besatzungsmacht mit ihrer Präferenz für Mehrheitswahlssysteme zurückzuführen ist.⁶²⁴ Inzwischen ist aber in allen Bundesländern ein Trend zur Angleichung der Landtags- an das Bundestagswahlssystem festzustellen.⁶²⁵

Auch die Ausgestaltung der vier Kernfunktionen von Parlamenten variiert in den Bundesländern:

(a) Die *Wahlfunktion* des Parlaments ist in allen neuen Bundesländern und Schleswig-Holstein mit der Wahl des Regierungschefs erschöpft. Dagegen muss in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und im

620 Lübker/Schüttemeyer 2012: 201.

621 Dazu ausführlich Abschnitt 3.2.2,

622 Das traditionelle Parlamentarismusverständnis geht dagegen von einer institutionellen Trennung von Regierung und sie kontrollierendem Parlament aus.

623 Dazu mit weiteren Nachweisen Abschnitt 3.2.

624 Vgl. Eder/Magin 2008: 45.

625 Vgl. Wolf/Hildebrandt 2008: 367.

Saarland das gesamte Kabinett vom Parlament bestätigt werden. Bremen sieht die Einzelwahl aller Regierungsmitglieder vor, wodurch das Parlament größtmöglichen Einfluss auf die Regierungsbildung ausübt.⁶²⁶

(b). Im Blick auf die *Gesetzgebungsfunktion*, die zentrale Funktion der Landtage, wird häufig ein „bedeutender Kompetenzverlust“⁶²⁷ konstatiert. Eigenständige Gesetzgebungskompetenzen sind den Landtagen angesichts der Kompetenzverlagerung zum Bund und vielfältigen horizontalen Verflechtungen kaum verblieben. Der Landtag Brandenburgs stellt hier keine Ausnahme dar. Zwar entfaltete er in den ersten Jahren nach der Transformation eine überdurchschnittliche legislative Aktivität, doch es galt seinerzeit die Anpassung an die bundesrepublikanische Rechtslage zu vollziehen und das Land neu zu ordnen.⁶²⁸ Der brandenburgische Landtag war dabei während der ersten Legislaturperiode das entscheidungsfreudigste Parlament der alten wie der neuen Bundesländer. Eine Besonderheit im brandenburgischen Landtag ist, dass auch einzelne Abgeordnete und Ausschüsse das Gesetzesinitiativrecht besitzen, was die Stellung des Abgeordneten aufwertet. Gleichwohl geht die Gesetzesinitiative mehrheitlich von der Regierung aus; rund 70 Prozent der Gesetze werden von ihr in die parlamentarische Beratung eingebracht. Diese Regierungsdominanz ist der Normalfall im bundesdeutschen Parlamentarismus.⁶²⁹

Ansatzpunkte für einen spezifischen „Brandenburger Weg“ – verstanden als Zusammenwirken der Abgeordneten in Sachfragen über Parteigrenzen hinweg – lassen sich allenfalls in den ersten beiden Legislaturperioden identifizieren. Vereinzelt zeigte sich ein in der parlamentarischen Praxis unübliches Verhalten der Abgeordneten im Prozess der Gesetzgebung, etwa im Fall von gemeinsamen Gesetzesentwürfen aller Fraktionen, Gesetzesvorlagen von einer regierungstragenden Fraktion allein, dem Zusammenwirken von einer Mehrheitsfraktion mit der Oppositionsfraktion bei einzelnen Entwürfen sowie Gesetzesinitiativen einzelner Abgeordneter oder übergreifender Abgeordnetengruppen. Diese kooperative Arbeitsweise hat Brandenburg verschiedentlich den Spitznamen „Kleine DDR“⁶³⁰ eingebracht und zeugt von einer anfänglichen „Skepsis gegenüber dem kompetitiven Charakter von demokratischer Politik“.⁶³¹ Lübker/Schüttemeyer sehen diese Verfahrensweise als Ausdruck eines „noch nicht mit

626 Vgl. Mielke/Reutter 2012a: S. 48.

627 Mielke/Reutter 2012a: 49.

628 Vgl. Lübker/Schüttemeyer 2012: 203ff.

629 Vgl. Lübker/Schüttemeyer 2012: 205.

630 Dittberner 2010: 178; ebenso Stöss 2008: 187.

631 Lübker/Schüttemeyer 2012: 206.

der Praxis konfrontierten Verständnisses von Politik, das stark konsensual, teilweise gar harmonistisch orientiert war und insbesondere die zentrale Rolle von Parteien und Fraktionen in der parlamentarischen Demokratie eher argwöhnisch betrachtete.⁶³² Eine Funktionsstörung des Parlamentarismus hat sich hieraus nicht ergeben; alle Gesetzesinitiativen der Regierung oder der Regierungsfraktion passierten erfolgreich den Landtag. Seit der Bildung der ersten Großen Koalition von 1999 ist indes aufgrund der parteipolitischen Konstellation ohnehin von einer weitgehenden Normalisierung der Parlamentspraxis auszugehen. Keine der Landtagsfraktionen war bereit, Entwürfe der rechtsextremen DVU-Fraktion zu unterstützen; gleichzeitig weigerte sich die regierungsbeteiligte CDU-Fraktion, Gesetzesvorlagen der PDS-Fraktion mitzutragen. Insofern reichen diese anfänglichen Abweichungen in der parlamentarischen Arbeit nicht aus, um von einem eigenen Strukturtypus des „Brandenburger Wegs“ zu sprechen.⁶³³

(c). Zur Ausübung der *Kontrollfunktion* ist der brandenburgische Landtag von der Landesverfassung mit vergleichsweise starken Informationsrechten ausgestattet. Die Regierung ist beispielsweise verpflichtet, den Landtag frühzeitig und vollständig über alle Bundesrats- und Europaangelegenheiten zu informieren. Daher verfügt der brandenburgische Landtag verfassungsrechtlich über eine bessere Ausgangslage als andere Landesparlamente, um bundespolitische Themen zu erörtern.⁶³⁴ Weiterhin kennt die Landesverfassung spezifische Oppositions- und Minderheitenrechte; sie sieht zum Beispiel niedrigere Quoren als das Grundgesetz für die Einrichtung von Untersuchungsausschüssen vor.

(d). Schließlich obliegt den Landesparlamenten die *Artikulationsfunktion*. Als einzig direkt gewähltes Organ auf Landesebene sollen sie ein Bindeglied zwischen Bürgern und politischem System darstellen. Ein Negativbeispiel stellt indes die gescheiterte Fusion der Länder Brandenburg und Berlin dar. Entgegen der Stimmung in der Bevölkerung votierte der brandenburgische Landtag für die Fusion der Länder. Die Vorbehalte in der Bevölkerung zeigten sich beim anschließenden Scheitern des Vorhabens in der Volksabstimmung. Auch wenn hieraus keine prinzipielle Krise der politischen Repräsentation entstand, spricht zumindest vieles für eine „schlechte Erfüllung der parlamentarischen Aufgabe, Responsivität und Führung auszubalancieren“.⁶³⁵ Gleichzeitig unterblieben jedoch auch Proteste aus der Bevölkerung gegen die Fusionspläne, die der Politik als Indikator für die Stimmung in der Bevölkerung hätten dienen können.

632 Lübker/Schüttemeyer 2012: 206.

633 Vgl. dazu auch ausführlich und mit weiteren Nachweisen den Abschnitt 3.2.2, S. 50ff.

634 Vgl. Lübker/Schüttemeyer 2012: 208.

635 Vgl. Lübker/Schüttemeyer 2012: 212.

Daher ist auch eine gewisse Partizipationsmüdigkeit der Brandenburger für das Scheitern der Fusion zu diesem späten Zeitpunkt verantwortlich.

Insgesamt kann die Entwicklung des Parlamentarismus in Brandenburg als Angleichung an die Funktionsweise der anderen bundesdeutschen Landesparlamente beschrieben werden: „Logik und Spielregeln des Parlamentarismus [werden] akzeptiert und praktiziert“.⁶³⁶

5.2 Ausgewählte Politikfelder im Vergleich

Wendet man den Blick auf die Staatstätigkeit der Bundesländer, so bestätigt sich zunächst der Eindruck einer zunehmenden Angleichung. Hildebrandt/Wolf beobachten insgesamt vier Konvergenztendenzen, jeweils unterschieden nach den Impulsgebern.⁶³⁷ So kommt es zwischen den Bundesländern im Sinne eines policy-Lernens zur zeitverzögerten Anpassung an die Politik eines Vorreiter-Bundeslandes oder einer Vorreiter-Bundesländergruppe. Weiterhin wird die Politik der Bundesländer wiederholt von Trends erfasst, die alle Länder gleichermaßen betreffen. Die dritte Variante stellt schließlich die sukzessive Anpassung der Länder an das Bundesmodell dar, während die vierte Vereinheitlichungstendenz die explizite Selbstkoordination der Bundesländer umfasst.

Im Folgenden wird nun die Staatstätigkeit Brandenburgs in den Politikfeldern Bildung und Hochschule, Polizei, Kommunalwesen, Verwaltung und Verfassung im Hinblick auf die beschriebenen Konvergenztendenzen sowie verbleibende landestypische Prägungen untersucht.

5.2.1 Bildungs- und Hochschulpolitik

Die Bildungspolitik gehört zu den Kernkompetenzen der Länder, wenngleich insbesondere die Schulpolitik von den beschriebenen Konvergenztendenzen erfasst wird. Der so genannte PISA-Schock traf alle Länder gleichermaßen. In Reaktion auf das schlechte Abschneiden deutscher Schüler im internationalen Leistungsvergleich erhöhte man die Anstrengungen im schulpolitischen Bereich. Die Länder führten in enger Abstimmung untereinander Reformen durch, insbesondere auf dem Weg der institutionalisierten Selbstkoordination in Form der Kultusministerkonferenz. Angestoßen wurden: die flächendeckende Einführung des Zentralabiturs (außer in Rheinland-Pfalz), die Umstellung von Input- auf Output-Steuerung über die Vereinbarung von Bildungsstan-

636 Lübker/Schüttemeyer 2012: 212.

637 Vgl. Wolf/Hildebrandt 2008: S. 366f.

dards sowie die flächendeckende Einführung des Fremdsprachenunterrichts ab der Grundschule und der Ausbau von Ganztagschulen.⁶³⁸ Nach der Wiedervereinigung wurden die neuen Bundesländer zu Impulsgebern weiterer Vereinheitlichungen im Schulwesen. Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt waren Vorbild für die Zusammenlegung von Haupt- und Realschule. Auch das Abitur nach zwölf Schuljahren verbreitete sich vom Osten in den Westen. Brandenburg war hier keine treibende Kraft. Die Schulzusammenlegung wurde nachvollzogen; auch die Regelschulzeit von zwölf Jahren an Gymnasien wurde erst ab dem Schuljahr 2009/10 wieder eingeführt.

Der Anteil von Schulabgängern mit Studienberechtigung ist in den ostdeutschen Bundesländern geringer als in den westdeutschen Ländern (mit Ausnahme Bayerns). Brandenburg steht allerdings mit einem Anteil von 39,3 Prozent im Jahr 2005 an der Spitze der neuen Länder.⁶³⁹ Typisch für ganz Ostdeutschland ist der im Vergleich zu den westdeutschen Ländern hohe Anteil vollschulischer Berufsausbildungen, der durch die geringere Leistungskraft der ostdeutschen Wirtschaft bedingt ist. Dabei ist die finanzielle Ausstattung des Schulwesens in den neuen Ländern kritisch. Trotz steigenden Anteils der Schulausgaben am Landeshaushalt nahm Brandenburg 2004 den letzten Platz im bundesweiten Vergleich ein. Zwar ergibt der Blick auf die schulpolitischen Anstrengungen in Relation zur Wirtschaftskraft zunächst ein anderes Bild: hier lag Brandenburg mit 2,34 Prozent 2004 hinter Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen auf dem fünften Platz. Gegenüber 1992 ist die Quote in Brandenburg jedoch um 1,35 Prozent gesunken und bestätigt damit einen bundesweiten Trend: Wenngleich sich das Gewicht der Schulpolitik in den Landeshaushalten vergrößert, investieren die Länder – gemessen an der wirtschaftlichen Leistung – immer weniger in die Schulpolitik.⁶⁴⁰

Zeichnet sich in der Schulpolitik insgesamt eine zunehmende Konvergenz der Bundesländer ab, ist in der Hochschulpolitik das Gegenteil der Fall. Die Reformen der Hochschulen, die durch eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes 1998 angestoßen wurden, zielen darauf, den kooperativen Kulturföderalismus der Länder zugunsten eines verstärkten Wettbewerbsföderalismus abzulösen.⁶⁴¹ Die Einführung von Formen des New Public Management soll unter den Schlagworten „Entstaatlichung“ und „Dezentralisierung“ neuen institutionellen Handlungsspielraum für die Hochschulen und

638 Vgl. Wolf 208: 31f.

639 Bundesweiter Spitzenreiter ist Nordrhein-Westfalen mit über 50 Prozent, Schlusslicht ist Mecklenburg-Vorpommern mit 31,3 Prozent. Diese und alle folgenden Zahlen entstammen Wolf 2008: 29ff.

640 Vgl. Wolf 2008: 35.

641 Vgl. Lanzendorf/Pasternack 2008: 64.

mehr Leistungswettbewerb der Hochschulen untereinander schaffen. Zu den Instrumenten zählen der Abbau von Verfahrensvorschriften in Fragen von Haushalt/Personal, die Reduzierung von Fachaufsichtsgegenständen und die Ermöglichung neuer Trägerschaften und Rechtsformen.⁶⁴² Bei der Umsetzung der Reformen zeigen sich deutliche Diskrepanzen zwischen den Ländern: Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen haben von den neuen Steuerungsmöglichkeiten offensiv Gebrauch gemacht, Brandenburg hingegen verhielt sich wie die meisten ostdeutschen Bundesländer eher vorsichtig und kompromissorientiert und setzte die neuen Steuerungsinstrumente nur zurückhaltend um.⁶⁴³ Dabei korreliert die Reformfreudigkeit teilweise mit der parteipolitischen Besetzung der Landesregierung; insbesondere SPD-geführte Landesregierungen zeigen sich zurückhaltender und tendieren dazu, den herkömmlichen Modus beizubehalten.⁶⁴⁴

Mit Blick auf die im bundesweiten Vergleich kleine Hochschullandschaft Brandenburgs ist die deutlich unterdurchschnittliche Hochschulfinanzierung auffällig. Im Ranking der Bundesländer stand Brandenburg 2005 gemeinsam mit Schleswig-Holstein mit 0,47 Prozent Anteil der Hochschulausgaben am Bruttoinlandsprodukt auf dem vorletzten Platz. (Der bundesweite Durchschnitt liegt bei 0,65 Prozent.) Daran änderten auch deutliche Zuwächse bei der finanziellen Nominalausstattung der brandenburgischen Hochschulen zwischen 1995 und 2005 nichts. (191,4 Mio. Euro im Jahr 1995 stehen 224,8 Mio. Euro zehn Jahre später gegenüber.) Denn parallel dazu verzeichnete Brandenburg, ebenso wie die übrigen ostdeutschen Bundesländer, einen enormen Anstieg seiner flächenbezogenen Studienplätze von 19.486 (1995) auf 41.036 im Jahr 2005. Dieser Anstieg ist eine Folge des einigungsbedingten Hochschulausbaus.⁶⁴⁵

5.2.2 *Polizei*

Die Polizeihochheit stellt neben der Bildungshochheit die zweite Kernkompetenz der Bundesländer dar. Jedes Land gestaltet seine Kompetenz unterschiedlich aus, sodass sich

642 Vgl. Lanzendorf/Pasternack 2008: 52.

643 Insbesondere bei der Professorenbesoldung lassen die landesgesetzlichen Regelungen in Brandenburg „den Hochschulen hingegen ausgesprochen wenig Spielraum, [...] ein eigenes Profil zu entwickeln“. Entsprechende Vergleichsdaten bei Lanzendorf/Pasternack 2008: 59f.

644 Insgesamt jedoch existieren in der Hochschulpolitik quer zu den Parteigrenzen konservative, chancenausgleichsorientierte und marktliberale Vorstellungen, die eine eindeutige Zuordnung von Reformfreudigkeit und Regierungspartei erschwert. Abgesehen von der Einführung von Studiengebühren gehört beispielsweise das traditionell konservativ regierte Bayern nicht zu den reformeifrigen Bundesländern. Vgl. Lanzendorf/Pasternack 2008: 61ff.

645 Entsprechende Vergleichsdaten bei Lanzendorf/Pasternack 2008: 45f.

vor allem hinsichtlich der Organisation der Polizei landestypische Prägungen herausgebildet haben. Grob kann zwischen dem Modell der Einheitsverwaltung und dem der Sonderverwaltung differenziert werden, worin sich unterschiedliche Vorstellungen der Polizeiarbeit ausdrücken.⁶⁴⁶ In Nordrhein-Westfalen ist der Polizeiaufbau am Modell der Einheitsverwaltung orientiert. Die Polizei ist in die allgemeine innere Verwaltung integriert; eine Ministerialabteilung steht an der Spitze des hierarchischen Aufbaus. Dagegen sieht das Modell der Sonderverwaltung, welches auch in Brandenburg eingeführt wurde, eine gesonderte Verwaltung für die Polizei mit einem Landespolizeipräsidium an der Spitze vor.

Die organisatorische Pluralität setzt sich auf der Behördenebene fort, wo mit dem Regional- und Funktionalprinzip abstrakt zwei Grundorientierungen existieren. Während beim Regionalmodell die Behörden nach örtlich zuständigen Untereinheiten gegliedert sind, orientiert sich die funktionale Gliederung an den polizeilichen Fachlichkeiten.⁶⁴⁷ Auch hinsichtlich der polizeilichen Laufbahn haben sich die Länder für unterschiedliche Wege entschieden. Brandenburg hält wie die meisten ostdeutschen Länder sowie Bayern und Baden-Württemberg an der dreigliedrigen Laufbahn (mittlerer, gehobener und höherer Dienst) fest, während hingegen in Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen der mittlere Dienst ausläuft. Auslöser der Dienstreform war ein Gutachten, wonach die Anforderungen an die tägliche Polizeiarbeit so anspruchsvoll seien, dass die Regeltätigkeit dem gehobenen Dienst entspreche.⁶⁴⁸ Zudem setzen einige Bundesländer auf Sonderformen der Polizei, wie die angestellte Wachpolizei in Berlin, Hamburg, Sachsen und Hessen. Neben Brandenburg unterstützen auch in Hessen, Baden-Württemberg, Berlin, Bayern und Sachsen ehrenamtliche Polizeihelfer die Polizeibehörden, die unter verschiedenen Bezeichnungen – in Brandenburg als „Sicherheitspartner“ – Präsenz im öffentlichen Raum zeigen sollen.

Bedingt durch den kooperativen Föderalismus ist indes auch der Polizeibereich von einer zunehmenden Konvergenz der Bundesländer gekennzeichnet. Die drei großen, sich zum Teil wechselseitig verstärkenden „Vereinheitlicher“ sind die institutionalisierte Selbstkoordination der Länder in Gestalt der Innenministerkonferenz (IMK), die als „das zentrale Koordinations- und (Vor-)Entscheidungsorgan im Politikfeld Innere Sicher-

646 In Nordrhein-Westfalen (Einheitsverwaltung) wird davon ausgegangen, dass die Anbindung an die innere Verwaltung eine größere Problemnähe, dichtere politische Verantwortlichkeiten und überschaubare Einheiten mit sich bringt. Dagegen setzt man in Hessen (Sonderverwaltung) auf eine klare politische und polizeiliche Steuerungs- und Führungsstruktur. Vgl. Frevel/Groß 2008: 72.

647 In der Praxis existieren zudem Kombinationen aus beiden Prinzipien, was zusammen mit den unterschiedlichen Begrifflichkeiten der Untergliederungen in den einzelnen Ländern die Zuordnung erschwert. Vgl. Frevel/Groß 2008: 73.

648 Vgl. Frevel/Groß 2008: 74.

heit“⁶⁴⁹ betrachtet werden kann; zweitens die polizeiliche Strafverfolgung und Gefahrenabwehr, die eine Konvergenz des Polizeirechts bedingen; und drittens die bundeseinheitliche Ausbildung des höheren Dienstes an der Deutschen Hochschule für Polizei.⁶⁵⁰

Von der IMK ging bereits Ende der 1970er Jahre die Initiative zu einem Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes der Länder aus, der sich Ende der 1980er Jahre als Grundlage für alle Polizeigesetze durchsetzte. Für einheitliche Standards sorgen weiterhin die bundeseinheitliche Regelung der Strafgesetze und Verkehrsnormen sowie die Strafprozessordnung für die repressive Polizeiarbeit. Die Polizeidienstvorschriften sind nach einem Vorschlag der IMK zudem weitgehend einheitlich geregelt. Verstärkt konvergieren seit den 1970er Jahren auch die Eingriffsphilosophien der Landespolizeien. In Abkehr vom überkommenen Leitbild der Staatspolizei folgt die Polizei dem Bild einer entmilitarisierten Bürgerpolizei.⁶⁵¹

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Unterschiede zwischen den Polizeibehörden überwiegend auf der Organisationsebene bestehen. Obschon sich gerade in der Frage der Verankerung des finalen Rettungsschusses, der Videoüberwachung oder der Schleierfahndung unterschiedliche, häufig parteipolitisch bedingte Befugnisse in den Landespolizeigesetzen finden, geht die Tendenz aufgrund der landesübergreifenden Sicherheitslage hin zu einer rechtlichen Harmonisierung: „Parteipolitische Färbungen der Polizeipolitik zeigen sich häufig mehr in der Schnelligkeit oder Verzögerung bei der Einführung von erweiterten oder neuen Gefahrenabwehr- oder Strafverfolgungsinstrumenten, bei der Laisierung der Polizeiarbeit oder bei Nuancen in der Gewichtung von Repressions- und Präventionstätigkeit.“⁶⁵²

5.2.3 Verwaltungspolitik

Seit Anfang der 2000er Jahre ist in allen Flächenländern ein Trend zu Verwaltungsstrukturereformen feststellbar, die vor allem den Bereich der äußeren Kommunalverfassung betreffen. Im Zentrum stehen die Gliederung der Selbstverwaltungseinheiten und die Zuweisung von Zuständigkeiten an diese Einheiten. Deren Straffung und Konzentration wurde aufgrund prekärer Haushalte und des Wachstums der Personal- und Pen-

649 Frevel/Groß 2008: 82.

650 Vgl. Frevel/Groß 2008: 84.

651 Dies drückt sich beispielsweise in den verbreiteten Deeskalationsstrategien bei Demonstrationen und Großveranstaltungen aus. Vgl. Frevel/Groß 2008: 78f.

652 Frevel/Groß 2008: 86.

sionslasten unausweichlich. Motor der Reform waren also fiskalische, nicht funktionale Gründe.⁶⁵³ Baden-Württemberg übernahm mit dem „großen Wurf“ einer Verwaltungsstrukturreform eine Vorreiterrolle: „Einmal in Gang gekommen, wurde dieser Lernprozess dadurch forciert, dass große Verwaltungsreformen beinahe zum Pflichtprogramm jeder Regierung als Ausweis ihrer Handlungsfähigkeit und Reformorientierung wurden.“⁶⁵⁴ Alle Landesaufgaben wurden dahingehend überprüft, ob sie gestrichen, privatisiert, kommunalisiert oder innerhalb der bestehenden Strukturen optimiert werden konnten.

Was die Geschwindigkeit der Reformen angeht, lassen sich die Flächenländer in zwei Gruppen einteilen. Während neben Baden-Württemberg auch Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt eine Strategie des „großen Wurfs“ verfolgten und die Reformen zum Teil gegen erhebliche Widerstände durchsetzten, gehört Brandenburg zur Gruppe der inkrementalistischen Reformer, die behutsam und schrittweise die Reformen auf den Weg brachten.⁶⁵⁵

Brandenburg entschied sich aus Rücksicht auf die wiedergewonnene regionale Identität zunächst gegen einschneidende Reformen. Erst im Jahr 2003 führte die Große Koalition eine Gemeindegebietsreform durch.⁶⁵⁶ Stattdessen wurden immer wieder Ämter, Verwaltungseinheiten und Kreise zusammengelegt. Zwischen 1990 und 2005 verringerte sich auf diese Weise die Zahl der Gemeinden um 77 Prozent, womit Brandenburg die höchste Zusammenlegungsrate in Ostdeutschland aufweist.⁶⁵⁷ Diesen Prozess hatten die westdeutschen Bundesländer mit den Gemeindegebietsreformen der 1960er und 1970er Jahre bereits hinter sich. Insgesamt verringerte sich zwischen 1950 und 2005 bundesweit die Zahl der Gemeinden auf ein Drittel. Mit 6.094 Bewohnern pro Gemeinde im Jahr 2005 liegt Brandenburg über dem bundesweiten Durchschnitt von 4.883 Einwohnern/Gemeinde. Gleichzeitig baute Brandenburg zwischen 1990 und 2005 kommunale Bedienstete ab, nachdem nach der Wiedervereinigung zunächst ein Großteil der ehemaligen DDR-Beschäftigten übernommen wurde. Im ostdeutschen Vergleich verringerte Brandenburg bei gleichzeitig höchstem Ausgangswert seinen Anteil der kommunalen Beschäftigten am Gesamtpersonal des Landes am radi-

653 Vgl. Bogumil/Ebinger 2008: 279.

654 Bogumil/Ebinger 2008: 281.

655 Zu dieser Gruppe gehören außerdem Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, das Saarland und Thüringen. Vgl. Bogumil/Ebinger 2008: 280.

656 Vgl. Haus 2008: 298.

657 Vgl. Magin/Eder 2008: 199.

kalsten (1990: 61,5 Prozent; 2005: 38,7 Prozent), nur Mecklenburg-Vorpommern (21,2 Prozent) und Thüringen (20,36 Prozent) weisen einen ähnlich hohen Rückgang auf.

Blickt man auf den Verwaltungsaufbau, so blieb in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Rheinland-Pfalz der dreistufige Verwaltungsaufbau unangetastet. Die Mittelebenen erfuhren durch die Reformen noch eine Stärkung und verzeichneten einen Aufgabenzuwachs. Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern verzichteten bereits seit der Wiedervereinigung auf Bezirksregierungen als mittlerer Verwaltungsebene und entwickelten mit dem zweistufigen Verwaltungsaufbau eine Innovation, die auf Schleswig-Holstein, das Saarland und Niedersachsen ausstrahlte. Zwar nähert sich Brandenburg mit dem zweistufigen Verwaltungsaufbau einer „echten Kommunalisierung“ der äußeren Kommunalverfassung.⁶⁵⁸ Diese Kommunalisierung impliziert jedoch nicht zwangsläufig einen steigenden Handlungsspielraum der Gemeinden. Gerade in Ostdeutschland ist das Gegenteil der Fall. Gemessen an der Höhe der nicht frei verwendbaren Zuweisungen an die Kommunen zeigen sich starke Zentralisierungstendenzen in den neuen Bundesländern. Im Osten machten die zweckgebundenen Zuweisungen von 1990 bis 2005 mit 28 Prozent der Gemeindeeinnahmen einen mehr als doppelt so hohen Anteil aus als im Westen, wo sie bei 13 Prozent liegen. Brandenburg liegt mit 30 Prozent über dem ostdeutschen Durchschnitt. Das kommunale Handeln unterliegt in Ostdeutschland also einer „ungleich stärkeren Lenkung durch die Landesebene“.⁶⁵⁹ Um die Wiedervereinigungsfolgen zu bewältigen und die Strukturschwäche auszugleichen, sind die Kommunen stärker als in Westdeutschland auf Zuweisungen der Länder angewiesen. Doch auch in den westdeutschen Bundesländern nimmt der Anteil frei verwendbarer Ressourcen am Gemeindehaushalt seit Anfang der 1990er Jahre stetig ab, woraus eine „Zunahme der Dominanz der Landes- gegenüber der Kommunalebene“⁶⁶⁰ resultiert.

5.2.4 Kommunalverfassungspolitik

Die bundesdeutsche Kommunalverfassung vereint als politische Verwaltung sowohl verwaltungsmäßige als auch politische Elemente. Das Verhältnis der beiden Seiten wird in der inneren Kommunalverfassung geregelt.⁶⁶¹ Nachdem bis in die 1980er Jahre

658 Vgl. Haus 2008: 298.

659 Magin/Eder 2008: 219).

660 Magin/Eder 2008: 220.

661 Bedingt durch die Konstruktion des deutschen Verwaltungsföderalismus obliegt den Ländern und Kommunen einerseits der Gesetzesvollzug, andererseits gilt die kommunale Selbstverwaltung als Einrichtung demokratisch gewählter Vertreter.

erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern existierten, ist seither eine gemeinsame Entwicklung zu verzeichnen, die als „Weg zur plebiszitären Bürgermeisterverfassung“⁶⁶² beschrieben wird. Darin drückt sich eine hegemonial gewordene Auffassung guter Kommunalverfassung aus, die eine Stärkung der politischen gegenüber den administrativen Elementen mit sich bringt. Die Entwicklung entspricht einem Trend in der verwaltungspolitischen Diskussion seit den 1970er Jahren, die sich um die Schlagworte Verwaltungsvereinfachung, Staatsrückbau und Bürgernähe dreht. Fragen des guten Regierens rückten angesichts einer in Akzeptanznöte geratenen Parteiendemokratie gegenüber den bislang dominierenden Zielen einheitlicher Lebensverhältnisse und professioneller Verwaltungsstandards in den Vordergrund.⁶⁶³

Das Modell der plebiszitären Bürgermeisterverfassung galt bis in die 1980er Jahre hinein nur in Süddeutschland. Es sieht zum einen die Direktwahl des Bürgermeisters vor, der in Personalunion politischer Repräsentant und hauptamtlicher Verwaltungschef ist, zum anderen die Personalisierung des Kommunalwahlrechts durch Kumulieren und Panaschieren der Stimmen sowie direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten der kommunalen Bevölkerung. Insbesondere die baden-württembergische Ausprägung dieses Modells entfaltete eine Vorbildfunktion für die ganze Bundesrepublik. Die Direktwahl des Bürgermeisters versprach als „Mittel gegen die zunehmende Kritik an der politischen Klasse“⁶⁶⁴ zu wirken und erschloss den politischen Parteien ein weiteres Wirkungsfeld. In Gestalt des Bürgermeisters sollte sich Effizienz und demokratische Mitbestimmung verbinden, um damit den Professionalisierungsvorsprung der unpolitischen Verwaltung einzuholen.

In den neuen Bundesländern verband sich diese Reformentwicklung mit Bestrebungen, das Transformationserbe nach der Wiedervereinigung zu wahren. „Dies gilt vor allem hinsichtlich der Einführung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten in Form von Bürgerbegehren und -entscheiden, die als institutionenpolitische Konsequenz aus der demokratischen Revolution gedeutet wurden.“⁶⁶⁵ Brandenburg blieb zunächst – wie alle neuen Bundesländer – bei der postsozialistischen Kommunalverfassung, um dann die Vorzüge der Regelungen der übrigen Bundesländer zu adaptieren. 1993/94 legten sich die fünf neuen Länder auf die Direktwahl des Bürgermeisters fest, ergänzt – in Abweichung von der süddeutschen Ratsverfassung – um plebiszitäre Abwahlregelungen. Die Kritik an der norddeutschen Ratsverfassung erklärt, warum sich Brandenburg

662 Haus 2008: 298.

663 Vgl. Haus 2008: 305.

664 Haus 2008: 299.

665 Haus 2008: 298.

am süddeutschen Modell und nicht an der Kommunalverfassung seines Partnerlandes Nordrhein-Westfalen und dessen norddeutscher Ratsverfassung orientierte.

Auch wenn damit eine faktische Vereinheitlichung der Kommunalverfassung in der gesamten Bundesrepublik eingetreten ist, bestehen in Detailfragen weiterhin Unterschiede zwischen den Ländern. So behielten Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Trennung zwischen Bürgermeister und Ratsvorsitz bei, in anderen Ländern bestehen Elemente der alten Kommunalverfassung fort (Hessen). Seit 2005 diskutiert Brandenburg über eine weitere Angleichung an das baden-württembergische Modell. Auf dem Prüfstand stehen die Abschaffung der Doppelspitze (Trennung von Bürgermeisteramt und Ratsvorsitz), die Einführung formaljuristischer Qualifikationserfordernisse und die Stärkung der hauptamtlichen Verwaltungsspitze.⁶⁶⁶

5.2.5 *Verfassungspolitik*

Das Ziel der verfassungspolitischen Anstrengungen der Bundesländer ist es, die Strukturen der Landesverfassungen zu modernisieren und an gewandelte politische Bedingungen anzupassen. In ihrem Aufbau sind sich die Landesverfassungen weitgehend ähnlich. Am Anfang steht eine Präambel; daran schließen sich ein Grundrechtskatalog und der Staatsorganisationsteil an; am Ende stehen die Übergangs- und Schlussbestimmungen. Die inhaltliche Ausgestaltung dieser Teile differiert, je nachdem ob die Landesverfassungen vor oder nach dem Grundgesetz verabschiedet wurden. Alle bis Ende 1947 in Kraft getretenen Verfassungen (Bayern, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland) beinhalten umfangreiche Grundrechtskataloge und Ausführungen zum Gemeinschaftsleben. In Baden-Württemberg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, wo die Verfassunggebung nach Verabschiedung des Grundgesetzes erfolgte, fielen die Verfassungen kürzer aus, teilweise enthalten sie keine Grundrechte und verweisen auf die Grundrechte des Grundgesetzes. Sie konzentrieren sich auf die Festlegung von Organisationsprinzipien.

Nach der Wiedervereinigung standen die ostdeutschen Bundesländer vor der Entscheidung zwischen einer knappen Organisationsverfassung und einer umfassenden materialen Grundordnung zur Förderung der Integration des Landes. Grüne und SPD setzten sich in Brandenburg dafür ein, die Ideen und Ideale der Wendezeit mit dem

666 Vgl. Haus 2008: 303.

tradierten bundesdeutschen Verfassungsrecht zu vereinen.⁶⁶⁷ Das implizierte die Befürwortung der Aufnahme von Grundrechten und Staatszielbestimmungen. In der konkreten Arbeit am Verfassungsentwurf legte sich die Regierung früh auf ein konsensuales Verfahren fest, indem sie sich mit der Vorgabe einer qualifizierten Mehrheit im Landtag und eines Referendums selbst band. Diese Konsensatmosphäre kam auch in der Einrichtung einer 30-köpfigen Verfassungskommission zum Ausdruck, die ab Februar 1991 tagte. Die Fraktionen hatten sich zuvor darauf verständigt, Vertreter aller relevanten gesellschaftlichen in den Ausschuss aufzunehmen.⁶⁶⁸

Die Verfassungsdiskussion in Brandenburg wurde vor allem durch die Frage der Aufnahme sozialer Grundrechte wie dem Recht auf Arbeit bestimmt. Am Ende fiel im Verfassungsausschuss die Entscheidung gegen ein einklagbares Recht auf Arbeit. Stattdessen verpflichtet sich das Land salomonisch in Art. 48 BbgVerf „im Rahmen seiner Kräfte durch die Politik der Vollbeschäftigung und Arbeitsförderung für die Verwirklichung des Rechts auf Arbeit zu sorgen“. Die CDU-Fraktion im Landtag verweigerte der Verfassung trotzdem ihre Zustimmung, was die nötige Zweidrittelmehrheit jedoch nicht gefährdete. Auch ein Volksentscheid nahm die Verfassung an. Weiterhin schlugen sich die Ideen von 1989 in der Aufnahme von direktdemokratischen Verfahren und im bereits angesprochenen modernen Parlamentsrecht nieder, also in der Betonung der Rolle von parlamentarischer Opposition und Fraktion sowie in der Aufnahme weitgehender Informationsrechte des Parlaments. Aus der westdeutschen Verfassungsrechtsentwicklung wurden der Daten-, Natur- und Umweltschutz in der neuen brandenburgischen Verfassung verankert.

Diese Verfassungskonflikte ähneln den Diskussionen in den anderen neuen Bundesländern; allein die Kompromissbereitschaft war in Brandenburg aufgrund der Selbstverpflichtung der Regierung auf einen konsensualen Weg größer. Über die Landesgrenze hinaus wurde der brandenburgische Verfassungsentwurf jedoch auch bundesweit diskutiert. Im Zuge der Wiedervereinigung hatte auch eine Diskussion um eine Reform des Grundgesetzes eingesetzt. Insofern ging es in den verfassungspolitischen Debatten nicht allein um die jeweilige Landesverfassung, sondern um die gesamtdeutsche Verfassungspolitik.⁶⁶⁹

Denn auch in den westdeutschen Bundesländern ist seit Beginn der 1990er Jahre eine gesteigerte Aktivität in der Verfassungspolitik feststellbar. Zwar hatte es auch zuvor

667 Vgl. Lübker/Schüttemeyer 2012: 180.

668 Vgl. ausführlich und mit weiteren Nachweisen Abschnitt 4.2.

669 Vgl. dazu ausführlicher den Abschnitt 4.2, S. 75ff.

bereits Verfassungsänderungen gegeben, Hintergrund war jedoch meist die Anpassung von Landes- an Bundesrecht oder die Vereinheitlichung des Verfassungsrechts der Länder untereinander. Im Zeitraum von 1990 bis 2005 wurden dagegen in sieben westdeutschen Bundesländern mehr Artikel geändert als in den 40 Jahren zuvor.⁶⁷⁰ Zwei Ereignisse werden damit in Verbindung gebracht:⁶⁷¹ Bereits 1987 leitete die Bartschel/Pfeiffer-Affäre in Schleswig-Holstein ein Umdenken in der Verfassungspolitik ein. In Schleswig-Holstein kam es im Zuge der Affäre zu einer umfassenden Verfassungsrevision mit Aufnahme weitreichender parlamentarischer Kontrollrechte und plebiszitärer Elemente, die sich wegweisend auf Verfassungsänderungen in den übrigen Bundesländern auswirkten. Einen weiteren Anstoß gaben dann die Verfassunggebungsprozesse in Ostdeutschland, die in zahlreichen westdeutschen Bundesländern zur Aufnahme modernerer Bestimmungen hinsichtlich der direkten Demokratie oder der Parlamentsrechte führten.

Hier zeichnet sich also erneut eine Konvergenz der Regelungen in den Bundesländern ab. Die Änderungshürde der deutschen Landesverfassungen stand dabei den Verfassungsänderungen nicht im Weg. Auch wenn kein einheitliches Änderungsverfahren in allen Ländern vorgesehen ist, genügt doch in keinem Bundesland eine einfache Mehrheit zur Verfassungsänderung.⁶⁷²

Zusammenfassend lässt sich von einem spezifischen „Brandenburger Weg“ mit Abstrichen allenfalls in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung sprechen und dies auch nur im Zusammenhang mit einem zunächst harmonistischen, gegenüber kompetitiver Politik skeptischen Parlamentarismusverständnis. Dieser „Brandenburger Weg“ wurde jedoch 1999 beendet. Geeigneter als der Begriff des „Brandenburger Wegs“ erscheint in vielen Bereichen die Rede von einem „ostdeutschen Weg“. In allen untersuchten Politikfeldern sind weitgehende Überschneidungen und Gemeinsamkeiten in der ostdeutschen Entwicklung feststellbar – mit Varianz nach den parteipolitischen Kräfteverhältnissen.⁶⁷³

- Der Einfluss der gesellschaftspolitischen Transformation ist insbesondere in den Jahren unmittelbar nach der Wiedervereinigung feststellbar und für einige Schlüsselentscheidungen, etwa für die Ausgestaltung der Verfassung, verantwortlich. Im

670 Die sieben Länder sind Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Vgl. Flick 2008: 223.

671 Vgl. Flick 2008: 223.

672 Vgl. Flick 2008: 231.

673 Einzige Ausnahme ist einmal mehr die Entwicklung Sachsens.

Verlauf der Zeit nimmt dieser Einfluss in den untersuchten Politikfeldern jedoch deutlich ab.

- In allen untersuchten Politikfeldern fällt stattdessen die zunehmende Konvergenz zwischen den Bundesländern im kooperativen Föderalismus auf.⁶⁷⁴ Freiwillige Selbstkoordinationsmechanismen der Länder wirken dabei als die größten Beschleuniger. Trotz dieser allgemeinen Konvergenz bestehen weiterhin landesspezifische Besonderheiten in den einzelnen Politikfeldern.

674 Eine Ausnahme stellt die Hochschulpolitik dar, die verstärkt auf den Wettbewerb zwischen den Ländern setzt.

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN (LORENZ/ANTER/REUTTER)

Die Frage, welche Effekte „Schlüsselentscheidungen“ für die Konsolidierung einer Demokratie in einem Bundesland aufweisen, ist nicht einfach zu beantworten. Allerdings ist vor der Vorstellung zu warnen, ein demokratisches System lasse sich quasi technokratisch durch den Aufbau einer „optimalen“ Institutionenordnung und die Verabschiedung von Maßnahmen „von oben“ dauerhaft verordnen. Demokratie ist nicht einfach gegeben und lässt sich „von oben“ nicht setzen. Als gelebte Verfassung bedarf Demokratie der kontinuierlichen und stetigen Verwirklichung und Erneuerung, zumal sie sich gerade dadurch auszeichnet, dass sie sozialen Wandel aufnehmen und produktiv verarbeiten kann.

Ziel des Gutachtens war daher zu prüfen, ob und inwieweit die getroffenen Entscheidungen die damit verknüpften Erwartungen erfüllen und inwiefern sie die weitere Entwicklung prägen konnten. Außerhalb des Untersuchungsauftrages lag die Frage, welche Wirkungen die getroffenen Entscheidungen auf die gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung hatten. Dies wurde in anderen Gutachten thematisiert, die zu durchaus kritischen Einschätzungen kommen. So verweist Jaschke in seinem Gutachten z.B. auf den relativ weit verbreiteten Rechtsextremismus und ein großes Desinteresse der Bürger an politischer Beteiligung,⁶⁷⁵ Rüdiger/Catenhausen stellen Defizite bei der Überprüfung von Abgeordneten der 1. Wahlperiode auf eine Mitarbeit beim Ministerium für Staatssicherheit fest, und Brenke et al. konstatieren, dass es die Landesregierung versäumt habe, die wirtschaftliche Entwicklung in Brandenburg aktiv zu gestalten., wobei sie allerdings davon ausgehen, dass ein „konkrete[r] Nachweis des Einflusses der Landespolitik“ in diesem Bereich ohnehin schwer falle.⁶⁷⁶

6.1 Schlussfolgerungen

Das vorliegende Gutachten kommt zu ähnlich ambivalenten Ergebnissen. Auf Grundlage der theoretischen Erwägungen und der empirischen Befunde lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen.

1. Die Etablierung einer Demokratie in Brandenburg erfolgte nicht voraussetzungslos. Historisch-kulturelle Traditionslinien, wirtschaftliche Strukturvorgaben und politisch-rechtliche Rahmenbedingungen prägten nicht nur die ersten Jahre

675 Vgl. Jaschke 2011; Brenke et al. 2011: 21.

676 Brenke et al. 2011: 21 und 41.

nach Gründung des Landes, sondern auch dessen weitere Entwicklung. Dies bedeutet aber, dass das Land Brandenburg nicht Herr über sein eigenes demokratisches Schicksal ist – und auch nicht sein sollte oder wollte. Europa, der Bund und auch globale Zusammenhänge wirken hier auf die Entwicklung Brandenburgs ein. Dessen ungeachtet bilden die Jahre 1989/90 einen Kontinuitätsbruch und für Brandenburg einen Neubeginn, der in der Verabschiedung der Verfassung einen wichtigen Ausdruck fand.

2. Vor dem Hintergrund der Transformationsforschung ist die Demokratisierung Brandenburgs insgesamt als geglückt zu bezeichnen. Das Institutionensystem funktioniert, die relevanten Parteien bekennen sich zur Demokratie im Allgemeinen und zur Verfassung im Besonderen, die politische Performanz ist weit besser als in vielen anderen Transformationsstaaten. Dass manche Performanzprobleme, etwa im Bereich der Wirtschaft oder die schwache politische Partizipation, in allen neuen Bundesländern unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen bestehen,⁶⁷⁷ verdeutlicht, dass auch der Transformationserfolg sich nicht vollständig durch Entscheidungen konkreter Akteure (Parlament, Regierungen) erklären lässt, sondern sich auch der strukturellen Einbettung in das Gesamtsystem verdankt, die die Handlungsspielräume für landespolitische Gestaltung beschränkt.
3. Die politische Ordnung Brandenburgs ist ohne Abstriche dem Typ des parlamentarischen Regierungssystems zuzuordnen, wie er auch in anderen neuen und in den alten Bundesländern besteht. Dieses verfassungsrechtliche Strukturprinzip hat sich in der Verfassungswirklichkeit niedergeschlagen und die politische Praxis nachhaltig geprägt. Die Professionalisierung der Abgeordnetenstruktur und ihres Verhaltens, Koalitions- und Regierungsbildung, Parteienwettbewerb und Parteiensystem entsprechen den anderen neuen Bundesländern, wobei lange Zeit die strikte Abgrenzung der SPD von der PDS die Regierungsoptionen prägte. Dies gilt – allerdings mit Abstrichen – auch für die erste Wahlperiode. Das parlamentarische Verhalten folgte der parlamentarischen Regierungssystemen eingewobenen Logik der „neuen Dualismus“. Insbesondere drei Merkmale stechen dabei hervor: die sich sukzessiv durchsetzende Fraktionsdisziplin, die exekutive Dominanz in der Gesetzgebung sowie das Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition. Die Durchsetzung dieser Verhal-

677 Vgl. das Gutachten von Joachim Ragnitz.

tensweisen und Funktionsprinzipien ist umso bemerkenswerter, als am Anfang bei den Abgeordneten durchaus andere Erwartungen und Verhaltensweisen existierten.

4. Die Schlüsselentscheidungen der ersten Wahlperiode haben die demokratische Entwicklung Brandenburgs ohne Zweifel nachhaltig geprägt und geformt. Dies gilt sowohl für die institutionelle Ordnung wie für die einzelnen Politikbereiche. Verfahrenstechnisch weisen sie – von wenigen Ausnahmen abgesehen - allerdings keine Besonderheiten auf. Auch sie folgten den oben beschriebenen Merkmalen, wobei generell zwischen den Schlüsselentscheidungen und den Anpassungsgesetzen keine Unterschiede existierten.
5. In allen Politikfeldern gilt, dass die Schlüsselentscheidungen durch Vorgaben des Grundgesetzes, der Volkskammer oder durch Vorschaltgesetze des Landtages vorgeprägt waren. Vielfach beinhalteten die gesetzlichen Regelungen der Volkskammer oder früh verabschiedete Vorschaltgesetze bereits die zentralen Gestaltungsprinzipien, die dann in den später verabschiedeten Gesetzen entweder übernommen oder verändert verabschiedet wurden. Abweichungen ergaben sich aber in der Verfassungspolitik. Die Landesverfassung diente in Reaktion auf Entwicklungen auf Bundesebene auch dazu, im Grundgesetz nicht abgebildeten politischen Präferenzen z.B. bei Grundrechten und Staatszielen, direkter Demokratie und Ökologie Ausdruck zu verleihen. Sie wirkte kompensatorisch in Bezug auf wahrgenommene Repräsentationsdefizite auf Bundesebene.
6. In allen hier untersuchten Bereichen prägten die Schlüsselentscheidungen die weitere Entwicklung des jeweiligen Politikfeldes. Gleichzeitig gilt erstens: Keine Schlüsselentscheidung, die in der 1. Wahlperiode getroffen wurde, blieb unverändert. Darin ist grundsätzlich kein „Versagen“ einer Regierung zu sehen, denn Demokratie zeichnet sich ganz im Sinne des von Popper entwickelten Konzepts dadurch aus, dass sie Fehler korrigieren und Wandel verarbeiten kann. Zweitens fällt in allen untersuchten Politikfeldern die zunehmende Konvergenz zwischen den Bundesländern im kooperativen Föderalismus auf.⁶⁷⁸ Freiwillige Selbstkoordinationsmechanismen der Länder wirken dabei als die größten Be-

678 Eine Ausnahme stellt die Hochschulpolitik dar, die verstärkt auf den Wettbewerb zwischen den Ländern setzt.

- schleuniger. Trotz dieser allgemeinen Konvergenz bestehen weiterhin landesspezifische Besonderheiten in den einzelnen Politikfeldern.
7. In Demokratien werden Entscheidungen kollektiv getroffen. Dies gilt auch für Brandenburg. Es ist daher nicht möglich, eine Entscheidung auf einen einzigen Akteur zurückzuführen. In der ersten Wahlperiode kam den Ministerien und den jeweiligen Ministern eine zentrale Rolle zu, auch weil Landtag und Parteien sich nur sukzessive konsolidierten und der Entscheidungsdruck in den ersten Jahren besonders hoch war. In allen Interviews wurde betont, dass Beratung „von außen“ – also durch Wissenschaftler oder durch Vertreter anderer Länder – von unschätzbarem Wert war, der Einfluss aber an keiner Stelle dominierend war oder gar die Form eines „Oktroi“ angenommen hätte. Stets wurden Kooperation und das gute Miteinander betont und stets wurde konstatiert, dass die Entscheidungen allein in Brandenburg getroffen wurden.
 8. Die Entwicklung Brandenburgs weist graduelle Besonderheiten auf, die vor allem auf die spezifische Konstellation der politischen Kräfte zu Beginn der Transformation zurückzuführen sind. Es gab keine strategische Entscheidung für einen „Brandenburger Weg“, sondern die unter diesem Etikett gefasste Bereitschaft, mit allen politischen Kräften zu sprechen, war ein strukturelles Erfordernis, das sich in der ersten Legislaturperiode aus der fragmentierten Landesregierung mit drei Koalitionspartnern ergab und bei der Verfassungsgebung aus dem Interesse an einer qualifizierten Mehrheit und Zustimmung der Bevölkerung im Verfassungsreferendum unter den gegebenen Kräfteverhältnissen. Eine besondere normative Überzeugung, dass diese Entscheidungen im Konsens erzielt werden sollen, mag zusätzlich förderlich gewesen sein. Das Gutachten hat jedoch gezeigt, dass die Einigkeit oft nur solange und soweit reichte, wie dies der SPD nötig schien, um Schlüsselentscheidungen bereitzustellen.
 9. Der identitätsstiftende Begriff vom „Brandenburger Weg“ half bei der Legitimierung von Entscheidungen im einzigen in der ersten Legislaturperiode von der SPD regierten neuen Bundesland, förderte die konstruktive Abgrenzung gegenüber ost- und westdeutschen Bundesländern und somit die Herausbildung einer eigenen regionalen Identität des Landes, das in den 1990 festgelegten Grenzen keinen historischen Vorläufer kennt. Diese sozialintegrative Funktion war für die politische und gesellschaftliche Stabilität wichtig. Politisch-institutionell jedoch verdichtete sich die Brandenburger Entwicklung auch nach

der ersten Legislaturperiode nicht zu einem gänzlich spezifischen Entwicklungspfad. Brandenburg weist weder in der politischen Ordnung noch in den demokratischen Verfahren oder in den Politikergebnissen so signifikante Eigenheiten auf, die eine solche Qualifizierung rechtfertigen lassen.

6.2 Empfehlungen

Die politische Ordnung in Brandenburg bedarf keiner strukturellen Änderung. Die politischen Institutionen funktionieren und erfüllen *cum grano salis* ihre Aufgaben. Zudem sind genuin landespolitische Gestaltungsmöglichkeiten begrenzt. Vor diesem Hintergrund werden folgende Maßnahmen empfohlen:

1. Der kooperative Föderalismus der Bundesrepublik und die europäische Integration sorgen dafür, dass viele weitreichende politische Entscheidungen nicht auf Landesebene getroffen werden, Landesakteure jedoch bei der Entscheidungsfindung durchaus weiter eine wichtige Rolle spielen. Daher sollten die Strategien der Landesregierung und anderer Akteure innerhalb des Bundes und auf Europaebene besser kommuniziert werden. Grundsätzlich sollten die Funktionsweise der Landespolitik und ihr konkreter Bezug zu Bürgerinnen und Bürger besser erklärt und vermittelt werden. In die Wahlkreisarbeit und die Präsenz der Landesregierung in den Regionen sollte entsprechend investiert werden.
2. Wie alle Landesparlamente steht auch der Landtag Brandenburg vor zwei zentralen Herausforderungen: Er muss seine Akzeptanz gegenüber Wählern und Wählerinnen stärken und gleichzeitig seine Gestaltungsmacht im bundesstaatlichen und europäischen Mehrebenensystem ausbauen. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, sollte der Landtag prüfen, ob die aktuell in Verwaltung und Parteien erprobten Beteiligungsverfahren (E-Governance, Liquid Democracy) die parlamentarische Responsivität stärken können (E-Parlamentarismus). Gleichzeitig wäre zu prüfen, wie der Landtag Verfahren der Subsidiaritätskontrolle und eine Beteiligung am Mehrebenenparlamentarismus verbessern kann. Initiiert und vorbereitet werden könnten entsprechende Veränderungen entweder durch eine Enquête-Kommission zur „Zukunft des Landtages in Brandenburg“ oder durch den Rechtsausschuss.
3. Die kommunale Selbstverwaltung sollte stärker als bisher als niedrighschwellige Schule der Demokratie ausgebaut werden, um so die Bereitschaft der Brandenburger Bürgerinnen und Bürger zu fördern, aus Verantwortungsgefühl ge-

genüber dem Gemeinwesen nicht nur gesellschaftlich (hier ist durchaus breites Engagement vorhanden), sondern auch politisch aktiv zu werden.

4. Der in Diskussionen ebenso wie in fachwissenschaftlichen Abhandlungen verwandte Begriff des „Brandenburger Weges“ hat vor allem politisch-symbolische Bedeutung. Ungeachtet seines eher diffusen Bedeutungsinhaltes lässt sich mit ihm eine regional spezifische Entwicklung betonen, und er kann so zur Integration beitragen. Zu überlegen wäre, ob sich ein neues Projekt finden lässt, das eine ähnliche integrierende Funktion erfüllen und dabei konkrete Probleme lösen könnte. Kann sich das Land zum aktiven Vorreiter künftiger Länderfusionen in Deutschland machen und die nachhaltige Entwicklung der berlin-brandenburgischen Metropolregion forcieren? Gestärkt durch das Bewusstsein einer eigenen, brandenburgischen Identität könnte eine echte institutionelle Fusion auf Augenhöhe mit dem Land Berlin eine neue, gesellschaftliche Differenzen überschirmende Fortschrittserzählung werden, die an die Erzählung vom „Brandenburger Weg“ anschließen kann.

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Auffassungen von Abgeordneten zum „Fraktionszwang“ in der eigenen und in anderen Parteien	26
Schaubild 2:	Sanktionserwartungen bei von der Fraktion abweichendem Abstimmungsverhalten (nur negative Antworten, in Prozent; 2007 und 2010).....	28
Schaubild 3:	Zufriedenheit mit der Tätigkeit als Parlamentarier/in (in Mittelwerten)	35
Schaubild 4:	Mandatszufriedenheit der Abgeordneten aus Brandenburg, ostdeutschen und westdeutschen Landesparlamenten (2003, 2007, 2010, in Prozent).....	36
Schaubild 5:	Gesetzgebungsverfahren in Brandenburg (Stand 2006).....	38
Schaubild 6:	Abweichendes Abstimmungsverhalten in Brandenburg, ostdeutschen und westdeutschen Landesparlamenten (2003, 2007, 2010, in Prozent).....	46
Schaubild 7:	Anteil von Abgeordneten in den Landtagen, die in der DDR systemtragende Funktionen bekleideten.....	55
Schaubild 8:	Übersicht der Schulstufen, Schularten, Abschlüsse und Bildungsgänge entsprechend Brandenburgischem Schulgesetz §§15-28.....	134
Schaubild 9:	Entwicklung der Anzahl der öffentlichen und privaten Schulen, Klassen und Schülerinnen und Schüler in den Jahrgangsstufen 1 bis 6 (ohne Förderschulen) (1995/96=100, in Prozent)	139
Schaubild 10:	Verteilung der Schülerinnen und Schüler, die die Grundschule nach der Jahrgangsstufe 6 verlassen, auf die Schularten (in Prozent).....	141
Schaubild 11:	Ausgaben (Grundmittel) der öffentlichen Haushalte für Hochschulen (Anteil am Bruttoinlandsprodukt, in Prozent, 1995 bis 2011)	145
Schaubild 12:	Kulturhaushalt des Landes Brandenburg gesamt (zuzüglich vom Land mitgesteuerte Mittel der EU, des Bundes und der Kommunen für Kultur)	155

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Schlüsselentscheidungen im Bundestag (1.-15 WP, Anzahl der Gesetze).....	6
Tabelle 2:	Wesentliche, wichtige und marginale Gesetze im Deutschen Bundestag (7.-11. Wahlperiode; 1972-1990).....	7
Tabelle 3:	Mindestbedarf des Interessenausgleichs bei Schlüsselentscheidungen nach der Ländergründung	22
Tabelle 4:	Bewertung der repräsentativen Demokratie durch brandenburgische Abgeordnete (1999).....	29
Tabelle 5:	Von brandenburgischen Abgeordneten bevorzugtes Regierungssystem (1999; in Prozent der Befragten)	30
Tabelle 6:	Zeitbudgets von Landtagsabgeordneten in Bayern, Berlin, in ostdeutschen Landtagen und in Brandenburg (in Wochenstunden)	31
Tabelle 7:	Zeitpunkt des Parteibitritts der Abgeordneten der 1. Wahlperiode)	32

Tabelle 8:	Neuparlamentarier und Verweildauer (in Wahlperioden) in ausgewählten Landesparlamenten	34
Tabelle 9:	Anzahl der Gesetzentwürfe und der verabschiedeten Gesetze in den ersten Wahlperioden (1990-1994) der neuen Bundesländer	39
Tabelle 10:	Eingebrachte und angenommene Gesetzentwürfe im Landtag Brandenburg (1990-2009)	40
Tabelle 11:	Gesetzgebungstätigkeit ostdeutscher Parlamente in der 1. Wahlperiode (1990-1994)	41
Tabelle 12:	Gesetzentwürfe, an denen in der ersten Wahlperiode alle im Landtag vertretenen Fraktionen beteiligt waren	43
Tabelle 13:	Geschlossenheit der Abstimmungen in der 1. und 2. Wahlperiode	48
Tabelle 14:	Gesetzentwürfe von Abgeordneten in der 1. Wahlperiode.....	50
Tabelle 15:	Schlüsselentscheidungen und Anpassungsgesetze im Landtag Brandenburg.....	52
Tabelle 16:	Unterschiedliche Ergebnisse der Prüfung auf Zusammenarbeit mit dem MfS in den Verfassungsgebenden Parlamenten (abs. und in Prozent aller Abgeordneten)	57
Tabelle 17:	Häufigkeit und Intensität von Verfassungsänderungen im Vergleich	77
Tabelle 18:	Landkreise seit Kreisgebietsreform 1992/93	111
Tabelle 19:	Landesbehörden (1991)	125
Tabelle 20:	Landesbehörden (2012)	132
Tabelle 21:	Gegenüberstellung der Wissenschaftssysteme der BRD und der DDR	142
Tabelle 22:	Öffentliche Grundmittel für Kultur und kulturnahe Bereiche 2005 nach Bundesländern.....	159

Literatur und Quellen (ohne Tageszeitungen und ohne Parlamentaria)

- Adamy, Kurt/Kristina Hübner (Hrsg.), 1998: Geschichte der Brandenburgischen Landtage, Potsdam: Verlag für Berlin-Brandenburg.
- Aktionsprogramm Kulturelle Bildung, 1990: Hilfe zur kulturellen Selbsthilfe für Kulturinitiativen und Kulturverwaltungen in der Post-DDR, in: Kulturpolitische Mitteilungen 50 III/90, S. 53-55.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2010: Statistisches Jahrbuch 2010 Brandenburg, Berlin: Kulturbuch-Verlag.
- Andersen, Uwe/Rainer Bovermann, Rainer, 2012: Der Landtag von Nordrhein-Westfalen, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 399-430.
- Baumeister, Sandra, 1999: Im Dienste des roten Adlers; „Ich bin unzufrieden, also mach' ich was“, (zwei Reportagen), in: Suzanne S. Schüttemeyer/Michael Kolkmann/Malte Lübker u. a., S. 167-170 und S. 179-182.
- Benke, Karl/Udo Ludwig/Joachim Ragnitz, 2011: Analyse der Schlüsselentscheidungen im Bereich der Wirtschaftspolitik und ihre Wirkung auf die ökonomische Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte im Land Brandenburg; Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Aufarbeitung der Geschichte und Bewältigung von Folgen der SED-Diktatur und des Übergangs in einen demokratischen Rechtsstaat im Land Brandenburg“ (EK 5/1); in: <http://www.landtag.brandenburg.de> (Zugriff: 4. Juli 2012)
- Bericht der Kommission Polizei Brandenburg 2020 vom 7. Juli 2010; in: http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/KommPolBB2020_Bericht.pdf (Zugriff: 15. Mai 2012)
- Best, Heinrich/Michael Edinger/Stefan Jahr/Karl Schmitt [2004]: Brandenburg. Zwischenauswertung der Abgeordnetenbefragung 2003/04. Sitzverteilung 3. Legislatur (1999-2004 / zum Zeitpunkt der Befragung), in: <http://www.sfb580.uni-jena.de/A3> (Zugriff: 15. Mai 2012).
- Best, Heinrich/Michael Edinger/Stefan Jahr/Karl Schmitt [2006a]: Zwischenauswertungen der Abgeordnetenbefragung 2003/04 für: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, alle in: <http://www.sfb580.uni-jena.de/A3> (Zugriff: 21. Juni 2006)
- Best, Heinrich/Michael Edinger/Stefan Jahr/Karl Schmitt [2006b]: Zwischenauswertung der Deutschen Abgeordnetenbefragung 2003/04. Gesamtergebnis, in: www.sfb580.uni-jena.de/A3 (Zugriff: 21. Juni 2006)
- Best, Heinrich/Michael Edinger/Karl Schmitt/Lars Vogel [2007]: Brandenburg. Zweite Deutsche Abgeordnetenbefragung 2007. Dokumentation zum Landtag Brandenburg, in: <http://www.sfb580.uni-jena.de/A3> (Zugriff: 15. Mai 2012)
- Best, Heinrich/Michael Edinger/Daniel Gerstenhauer/Lars Vogel [2010a]: Brandenburg. Jenaer Abgeordnetenbefragung 2010. Dokumentation zum Landtag Brandenburg, in: <http://www.sfb580.uni-jena.de/A3> (Zugriff: 15. Mai 2012)
- Best, Heinrich/Michael Edinger/Daniel Gerstenhauer/Lars Vogel [2010b]: Gesamtergebnis. Jenaer Abgeordnetenbefragung 2010 – ausgewählte Ergebnisse, in: <http://www.sfb580.uni-jena.de/A3> (Zugriff: 15. Mai 2012)
- Beyer, Jürgen, 2005: Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 34, Heft 1, Februar 2005, S. 5–21.
- Beyme, Klaus von, 1997: Der Gesetzgeber: der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bildungsbericht Berlin Brandenburg, 2010: Bildung in Berlin und Brandenburg 2010. Ein indikatorengestützter Bericht zur Bildung im Lebensverlauf. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Berlin/Potsdam, in: http://www.bildungsbericht-berlin-brandenburg.de/PDFs/Bildungsbericht_2010.pdf (Zugriff: 2. Oktober 2012).
- Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg (Hg.): Bildung und Schule in Berlin und Brandenburg.

- Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg (Hrsg.), 2003: Bildung und Schule in Berlin und Brandenburg. Herausforderungen und gemeinsame Entwicklungsperspektiven, Berlin.
- Blumenthal, Julia von, 2012: Freie und Hansestadt Hamburg: Wie die „Bürgerschaft“ regiert, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 253-292
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, 2008: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: Achim Hildebrandt/Friede Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, S. 275-288.
- Bos, Ellen, 1994: Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transformationsprozessen, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen, S. 81-110.
- Bos, Ellen, 2004: Verfassungsgebung und Systemwechsel: Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Europa, Wiesbaden.
- Brandenburgische Landeskommission für Hochschulen und Forschungseinrichtungen, 1994: Empfehlungen und Stellungnahmen zur Entwicklung der Hochschul- und Forschungslandschaft in Brandenburg, 3. Aufl. Potsdam.
- Brenke, Karl/Udo Ladwig/Joachim Ragnitz, 2011: Analyse der Schlüsselentscheidungen im Bereich der Wirtschaftspolitik und ihre Wirkung auf die ökonomische Entwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte im Land Brandenburg. Gutachten erstellt für die Enquete-Kommission: „Aufarbeitung der Geschichte und Bewältigung von Folgen der SED-Diktatur und des Übergangs in einen demokratischen Rechtsstaat im Land Brandenburg“, November 2011, Berlin usw.
- Büchner, Christiane/Jochen Franzke, 2009: Das Land Brandenburg. Kleine politische Landeskunde, 5., überarbeitete Auflage, Potsdam.
- Capoccia, Giovanni/Kelemen, R. Daniel, 2007: The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, in: World Politics 59: 3, S. 341-369.
- Cornel, Hajo, 2009: Die Kulturentwicklungskonzeption des Landes Brandenburg, in: Kulturpolitische Mitteilungen 124 I/2009, S. 46-48.
- Crawford, Beverly/Arend Lijphart, 1995: Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe. Old Legacies, New Institutions, Hegemonic Norms, and International Pressures, in: Comparative Political Studies, Vol. 28 No. 2, July 1995, S. 171-199.
- Davydchik, Maria, 2012 Transformation der Kulturpolitik. Kulturpolitische Veränderungen nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Systems in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden.
- De Mazière, Lothar, 1991 [1990]: Regierungserklärung zum demokratischen Neuanfang in der DDR-Gesellschaft und zur deutschen Einheit, in: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Texte zur Deutschlandpolitik, Reihe III/Band 8a – 1990, Bonn: Deutscher Bundes-Verlag, S. 167-195.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1997: Elitezirkulation zwischen Implosion und Integration. Abgang, Rekrutierung und Zusammensetzung ostdeutscher Funktionseleiten 1989-1994, in: Hellmut Wollmann/Klaus König/Wolfgang Renzsch/Wolfgang Seibel/Hans-Ulrich Derlien, Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland. Opladen, S. 329-415.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2001: Elitezirkulation zwischen Implosion und Integration, in: Bertram, Hans/ Kollmorgen, Raj (Hg.), Die Transformation Ostdeutschlands. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern, Opladen, S. 53-76.
- Dethloff, Manuel/Gert Pickel/Susanne Pickel, 2009: Die Bewältigung der jüngeren Vergangenheit in Ostdeutschland und ihre Auswirkung auf die politische Kultur im Spiegel der öffentlichen Meinung. In: Schmidt, Siegmund/Pickel, Susanne/Pickel, Gert (Hrsg.): Amnesie, Amnestie oder Aufarbeitung? – Zum Umgang mit autoritären Vergangenheiten und Menschenrechtsverletzungen in der Demokratie im interkulturellen Vergleich. Wiesbaden: VS-Verlag 2009, S. 67-86.
- Dierl, Brigitte/Reinhard Dierl/Heinz-Werner Höffken, 1982: Der Landtag von Nordrhein-Westfalen. 3 Bände, Bochum.
- Dittberner, Jürgen, 2010: Brandenburg – in der Tradition eines sozialdemokratischen Landes, in: Andreas Kost/Werner Rellecke/Reinhold Weber (Hrsg.), Parteien in den deutschen Ländern, München, S. 174-187.

- Döbert, Hans, 1996: Schulentwicklung in den neuen Ländern zwischen vorgegebenem Weg und Eigengestaltung, in: *Bildung im vereinten Deutschland: Bilanz und Perspektiven einer Entwicklung*, hg. v. der Deutschen Gesellschaft für Bildungsverwaltung, Heusweiler 1996, S. 27-38.
- Dobner, Petra, 2012: Der Landtag von Sachsen-Anhalt, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 549-588
- Dudek, Peter/H.-Elmar Tenorth, 1993: Transformation der deutschen Bildungslandschaft. Rückblick in prospektiver Absicht, in: Dies. (Hg.), *Transformationen der deutschen Bildungslandschaft. Lernprozess mit ungewissem Ausgang*, Weinheim/Basel, S. 301-327.
- Dürr, Hansjörg, 1977: Soziale Struktur des Bayerischen Landtags. Aspekte der Soziologie parlamentarischer Mandatsträger, in: Reinhold L. Bocklet: *Das Regierungssystem des Freistaats Bayern*. Band I/Beiträge, München, S. 211-393
- Eder, Christina/Raphael Magin, 2008: Wahlsysteme, in: Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.), *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*, Opladen usw., S. 33-62.
- Edinger, Michael, 2004: Alte Eliten in einer jungen Demokratie? Elitenzirkulation und Elitenreproduktion unter ostdeutschen Parlamentariern, in: *Alte Eliten in jungen Demokratien? Wechsel, Wandel und Kontinuität in Mittel- und Osteuropa*. Köln, Weimar, Wien, Böhlau.
- Empfehlungen zur künftigen Struktur der Hochschullandschaft in den neuen Ländern und im Ostteil von Berlin, Teil I, Köln 1992.
- Ewert, Stefan/Detlef Jahn/Hubertus Buchstein, 2012: Landesparlamentarismus in Mecklenburg-Vorpommern, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 327-359.
- Faulenbach, Bernd, 2000: Die Arbeit der Enquete-Kommissionen und die Geschichtsdebatte in Deutschland seit 1989, in: Peter Barker (Hrsg.): *The GDR and its History: Rückblick und Revision. Die DDR im Spiegel der Enquete-Kommissionen [German Monitor 49]*. Amsterdam/Atlanta, S. 21-33.
- Feist, Ursula/Hoffmann, Hans-Jürgen 1990: Die Landtagswahlen in der ehemaligen DDR am 14. Oktober 1990, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 22.1, S. 5-33.
- Feldkamp, Michael F. (unter Mitarbeit von Birgit Ströbel), 2005: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003*, Baden-Baden
- Finkelnburg, Klaus, 2004: Zehn Jahre Verfassungen der neuen Bundesländer, in: *Neue Justiz* 1/2004, S. 1-4.
- Fischer, Bernd-Reiner, 1993: Bildung, in: Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Einheit*, Frankfurt am Main/New York, S. 55-64.
- Franke, D./Kneifel-Haverkamp, R., 1994: Die brandenburgische Landesverfassung. Verfassungsgebung in einem neuen Bundesland als Teil der gesamtdeutschen Verfassungsdiskussion, in: Peter Häberle (Hrsg.), *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 42. Tübingen, S. 11-148.
- Freitag, Markus/Adrian Vatter (Hrsg.), 2008: *Die Demokratien der deutschen Bundesländer*, Opladen.
- Frevel, Bernhard/Hermann Groß, 2008: „Polizei ist Ländersache!“ – Politik der Inneren Sicherheit, in: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden, S. 67-88.
- Frye, Timothy, 1997: A Politics of Institutional Choice. Post-Communist Presidencies, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 30 No. 5, S. 523-552.
- Gellenbeck, Michael, 2008, Brandenburg, in: Groß, Hermann/Bernhard Frevel/Carsten Dams (Hrsg.), *Handbuch der Polizeien Deutschlands*, Wiesbaden, S. 120-138.
- Giegerich, Bastian, 1999: Was macht ein Volksvertreter den ganzen Tag?, in: Suzanne S. Schüttemeyer et al., S. 109-130.
- Glaeßner, Gert-Joachim, 1992: Political Structures in Transition, in: ders./Wallace, Ian (Hrsg.), *The German Revolution of 1989. Causes and Consequences*, Oxford: Berg, S. 3-22.
- Glaeßner, Gert-Joachim, 2006: *Politik in Deutschland*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Glaeßner, Gert-Joachim, 2011: Das neue Deutschland. Deutsche Einheit und Neukonstituierung der Bundesrepublik Deutschland, in: Lorenz, Astrid (Hrsg.): *Ostdeutschland und die*

- Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung. Leverkusen, S. 29-42.
- Grundeis, Stefan, 1999: Der lange Weg in den Landtag, in: Suzanne S. Schüttemeyer u. a., S. 73-90.
- Häberle, Peter, 1992: Das Problem des Kulturstaates im Prozeß der deutschen Einigung - Defizite, Versäumnisse, Chancen, Aufgaben, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 40 (1991/1992), S. 291-499.
- Häberle, Peter, 1994: Die Verfassungsbewegung in den fünf neuen Bundesländern Deutschlands 1991 bis 1992, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 42.
- Häberle, Peter, 1995: Die Schlußphase der Verfassungsbewegung in den neuen Bundesländern (1992/93), in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 43, S. 355-418.
- Haus, Michael, 2008: Kommunalverfassungspolitik der Bundesländer als lokale Institutionenpolitik, in: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf, Frieder (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden S. 289-309.
- Hildebrandt, Achim/Frieder Wolf (Hrsg.), 2008: Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hochschulstrukturkommission, 2012: Abschlussbericht der Hochschulstrukturkommission. 2., leicht korrigierte Fassung, Potsdam. in: <<http://www.mwfk.brandenburg.de/sixcms/detail.php/555458>> (Zugriff: 21.9.2012).
- Huntington, Samuel, 1991: The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman.
- Ismayr, Wolfgang, 2000: Der Deutsche Bundestag, Opladen.
- Ismayr, Wolfgang, 2008: Gesetzgebung im politischen System Deutschlands, in: ders. (Hrsg.), Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden, S. 383-430.
- Jann, Werner/Bernhard Muszynski, 1997: Brandenburg, in: Jürgen Hartmann (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bundesländer, 3. Auflage, Bonn, S. 163-207.
- Jaschke, Hans-Gerd, 2011: Analyse der politischen Kultur Brandenburgs im Hinblick auf ihre demokratiestützende oder demokratieproblematische Wirkung. Gutachten erstellt für die Enquete-Kommission: „Aufarbeitung der Geschichte und Bewältigung von Folgen der SED-Diktatur und des Übergangs in einen demokratischen Rechtsstaat im Land Brandenburg“, November 2011, [Berlin].
- Jun, Uwe/Melanie Haas/Oskar Niedermayer (Hrsg.), 2008: Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden.
- Jung, Otmar, 1997: Die Volksabstimmungen über die Länderfusion Berlin-Brandenburg: Was hat sich bewährt – wer ist gescheitert?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 28. Jg., Heft 1, S. 13-20.
- Just, Gustav, 2002: Anspruch und Wirklichkeit, in: Präsident des Landtages Brandenburg (Hrsg.), S. 35-37.
- Ketelhut, Jörn/Roland Lhotta/Mario-Gino Harms, 2012: Die Bremische Bürgerschaft als „Mitregent“: Hybrider Parlamentarismus im Zwei-Städte-Staat, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 219-252
- Keuncke, Ulrich, 2001: Die gescheiterte Neugliederung Berlin-Brandenburg, Berlin.
- Kilian, Michael, 1991: Die Sicherung der kulturellen Substanz der neuen Bundesländer, in: Kulturpolitische Mitteilungen, 55 IV/91, S. 28-36.
- Klein, Armin, 2009: Kulturpolitik. Eine Einführung, 3. Aufl. Wiesbaden.
- Koch-Baumgarten, Sigrid, 2012: Der Landtag von Rheinland-Pfalz: Vom Entscheidungsträger zum Politikvermittler?, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 431-470.
- Kolkmann, Michael, 1999: Viel mehr als nur ein Plenum: Die Arbeit der Abgeordneten, in: Suzanne S. Schüttemeyer u. a., S. 91-108.
- Kollmorgen, Raj, 2009: Umbruch ohne Revolution? Beitritt statt Transformation? Zur Deutung des ostdeutschen Wandels seit 1989 im mittelosteuropäischen Kontext, in: Berliner Debatte Initial, Jg. 20, Nr. 4, S. 90-103.
- Könen, Susanne, 2009: Wo sind die Rebellen? Dissentierendes Abstimmungsverhalten in ost- und westdeutschen Landtagen, Wiesbaden.

- König, Thomas/Thomas Bräuninger, 2005: Gesetzgebung im Föderalismus. Speyerer Forschungsberichte 237. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Kost, Andreas/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), 2010: Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden.
- Kost, Andreas/Werner Rellecke/Reinhold Weber (Hrsg.), 2010: Parteien in den deutschen Ländern, München.
- Kropp, Sabine, 2001: Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen, Opladen.
- Kropp, Sabine/Viktoria Kaina/Matthias Ruschke, 2004: Der Thüringer Landtag, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 625-666
- Künzel, Werner, 2010: Kommunalpolitik in Brandenburg, in Andreas Kost/ Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2010, S. 79-119.
- Landesregierung Brandenburg, 2002: „Bestandsaufnahme Kultur im Land Brandenburg. Vorschläge für Prioritäten“ (Kulturentwicklungskonzeption) gem. Beschluss des Landtages vom 5.4.2001, LT-Drs. 3/4506.
- Landesregierung Brandenburg, 2009: Kulturentwicklungskonzeption der Landesregierung Brandenburg. Bericht 2009, LT-Drs. 4/7524 vom 30.04.2009.
- Landtag Brandenburg, 1990 ff.: Namen, Daten, Fakten. Potsdam
- Landtag Brandenburg, 2005: So arbeitet das Landesparlament, Potsdam
- Landtag von Baden-Württemberg, 2006: Volkshandbuch. 14. Wahlperiode, Rheinbreitbach.
- Lanzendorf, Ute/Peer Pasternack, 2008: Landeshochschulpolitiken, in: Achim Hildebrandt/ Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, S. 43-66.
- Laver, Michael/Norman Shofield, 1990: Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe. Oxford.
- Leunig, Sven, 2007: Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich, Opladen.
- Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven etc.
- Limbach, Jutta, 2002: Zeiten frohen Eifers, Festrede, in: Präsident des Landtages Brandenburg (Hrsg.), S. 13-20.
- Lorenz, Astrid, 2008: Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien: Motivlagen und Aushandlungsmuster. Wiesbaden.
- Lorenz, Astrid, 2011a: Systemwechsel und Verfassungsentwicklung, in: Florian Grotz/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.): Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa: Die neuen EU-Staaten im Vergleich, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 47-67, 326-328.
- Lorenz, Astrid, 2011b: Politische Institutionen: Die ostdeutschen Landesverfassungen als dynamische Integrationsstifter, in: Astrid Lorenz (Hrsg.), Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung. Leverkusen, S. 75-98.
- Lorenz, Astrid, 2012: Explaining Constitutional Change. Comparing the Logic, Advantages and Shortcomings of Static and Dynamic Approaches, in: Detlef Nolte/Almut Schilling-Vacaflor (eds.), New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices, Farnham u.a.: Ashgate, S. 31-50.
- Lorenz, Astrid i.V.: Verfassungsgebung, in: Raj Kollmorgen/Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Wagnener (Hrsg.), Handbuch der Transformationsforschung, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lübker, Malte, 1999: Repräsentation: Abgeordnete zwischen Wählern, Gewissen und Partei, in: Suzanne S. Schüttemeyer et al., S. 21-52.
- Lübker, Malte/Schüttemeyer, Suzanne S., 2012: Der Brandenburgische Landtag, in Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), Landesparlamentarismus. Geschichte, Struktur, Funktionen, 2. Aufl. Wiesbaden, S. 177-217.
- Magiera, Siegfried, 1992: Verfassungsgebung der Länder als Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland, in: Stern, Klaus (Hg.), Deutsche Wiedervereinigung. Die Rechtseinheit, Bd. III, Köln, S. 141-163.

- Magin, Raphael/Eder, Christina, 2008: Kommunale Selbstverwaltung und Dezentralisierung, in: Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen, S. 195-220.
- Mahnken, Gerhard, 2009: Kulturpolitik im Kontext von Demografie und räumlicher Markenbildung, in: Andrea Hausmann/Jana Körner (Hrsg.), Demografischer Wandel und Kultur. Veränderungen im Kulturangebot und der Kulturnachfrage, Wiesbaden, S. 107-127.
- Mangoldt, Hans von, 1997): Die Verfassungen der neuen Bundesländer – Einführung und synoptische Darstellung. Sachsen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen. 2. Aufl.; Berlin.
- Mende, Susann, 2010: Kompetenzverlust der Landesparlamente im Bereich der Gesetzgebung. Eine empirische Analyse am Beispiel des Sächsischen Landtags, Baden-Baden
- Merkel, Wolfgang, 1999: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. Opladen.
- Merkel, Wolfgang, 2003: Transformation politischer Systeme, in: Herfried Münkler (Hrsg): Politikwissenschaft. Ein Grundkurs. Reinbek bei Hamburg, S. 207-245.
- Merkel, Wolfgang, 2010: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. 2. überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden.
- Mielke, Siegfried/Christian Bräuer, 2012: Landesparlamentarismus in Schleswig-Holstein: Vom disziplinierten Parlamentarismus zur Parlamentsregierung?, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 589-624
- Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.), 2012, Landesparlamentarismus. Geschichte, Struktur, Funktionen, 2. Aufl. Wiesbaden.
- Mielke, Siegfried/Reutter, Werner, 2012: Landesparlamentarismus in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, in: dies. (Hrsg.), S. 23-65.
- Ministerium des Innern Brandenburg, 2011: Polizei Brandenburg 2020. Bericht zum Stand des Behördenaufbaus und den Planungen zum Standortkonzept, Mai 2011, Potsdam, in: <http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Polizeireform_Managementbericht.pdf> (Zugriff: 2. Oktober 2012)
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, 2008: Laufende und geplante Maßnahmen nach PISA und im Rahmen der Bildungsoffensive in acht Handlungsfeldern (Stand: 14. November 2008), in: <http://www.mbjs.brandenburg.de/sixcms/media.php/bb2.a.5813.de/massnahmen_pisa.pdf> (Zugriff: 18.9.2012).
- Mintzel, Alf/Barbara Wasner, 2012: Landesparlamentarismus in Bayern, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 105-142
- Müller-Enbergs, Helmut, 1992: Beobachtungen zum Bündnis 90 in Brandenburg, in: Eichener, Volker u.a. (Hrsg.), Organisierte Interessen in Ostdeutschland, Marburg, S. 463-477.
- Muth, Michael, 1994: Funktionalreform: „Generalinventur“ der öffentlichen Aufgaben im Landtag, in: Brandenburg Kommunal, Nr. 9., April 1994, S. 2-5.
- Muth, Michael/Paul Schumacher, 1993: Ein „Grundgesetz“ für die Gemeinden und Kreise, in: Brandenburg Komunal, Nr. 5/6, Juli 1993, S. 4-8
- Mutscher, Gabriele, 1993: Kulturentwicklung in den neuen Bundesländern, in: Werner Weidenfeld/Karl-Rudolf Korte (Hg.), Handbuch zur deutschen Einheit, Frankfurt/New York, S. 420-426.
- Nauber, Horst, 1986: Das Berliner Parlament. Struktur und Arbeitsweise des Abgeordnetenhauses von Berlin, 5. Auflage, Berlin
- Nooke, Günter, 2010: Mann der offenen Worte, in: Andrea von Gersdorff/Astrid Lorenz (Hrsg.), Neuanfang in Brandenburg, Potsdam, S. 17-23.
- Obrecht, Marcus/Tobias Haas, 2012: Der Landtag von Baden-Württemberg, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 67-104.
- Patzelt, Werner J., 1993: Abgeordnete und Repräsentation. Amtsverständnis und Wahlkreisarbeit, Passau: Wissenschaftsverlag Richard Rohe.
- Patzelt, Werner J., 1995: Abgeordnete und ihr Beruf. Interviews, Umfragen, Analysen, Berlin.
- Patzelt, Werner J., 1996: Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstandes, der weit besser ist als sein Ruf, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 27. Jg., Heft 3, S. 462-502.

- Patzelt, Werner J., 1998a: Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: Politische Vierteljahresschrift, 39. Jg., Heft 4, S. 725-757.
- Patzelt, Werner J., 1998b: Wider das Gerede vom ‚Fraktionszwang‘! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 29. Jg., Heft 2, S. 324-347
- Patzelt, Werner J., 2012: Landesparlamentarismus in Deutschland: Sachsen, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 509-548
- Patzelt, Werner J./Karin Algasinger, 2001: Abgehobene Abgeordnete? Die gesellschaftliche Vernetzung der deutschen Volksvertreter, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 32. Jg., Heft 2, S. 503-527.
- Pergande, Frank, 2002: Auch im Abschied ein echter Stolpe, in: FAZ vom 27. Juni, S. 3.
- Peters, B. Guy/Jon Pierre/ Desmond S. King, 2005: The Politics of Path Dependency. Political Conflict in Historical Institutionalism, in: The Journal of Politics, vol. 67, no. 4, S. 1275-1300.
- Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review, vol. 94, no. 2, S. 251-267.
- Pierson, Paul, 2004: Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis. Princeton.
- Plasser, Ulrich/Petr A. Ulram/Haradl Waldrauch, 1997: Politischer Kulturwandel in Ost-Mitteleuropa: Theorie und Empirie demokratischer Konsolidierung. Opladen.
- Pracht, Alfred, 2010): Enttäuschung mit der Partei, in: Andrea von Gersdorff/Astrid Lorenz (Hrsg.), Neuanfang für Brandenburg, Potsdam, S. 159-164.
- Präsident des Landtages Brandenburg (Hrsg.), 1990 ff.: Landtag Brandenburg. Namen – Daten – Fakten. 1.-5. Wahlperiode, Potsdam: Landtag Brandenburg.
- Präsident des Landtages Brandenburg (Hrsg.), 2002: 10 Jahre Verfassungswirklichkeit im Land Brandenburg, Potsdam: Landtag Brandenburg.
- Prätorius, Rainer, 2006: Sicherheitspolitik der Länder, in: Herbert Schneider/Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder, Wiesbaden 2006, S. 316-334.
- Preuß, Ulrich K., 1995: Die Verfassung als Wertordnung, in: Ansgar Klein (Hrsg.): Grundwerte in der Demokratie. Bonn, S. 44-47.
- Pridham, Geoffrey, 1995): The International Context of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective, in: Richard Gunther/P.N. Diamandourous/ Hans-Jürgen Puhle (Hrsg.), The Politics of Democratic Consolidation. Baltimore, S. 166-203.
- Przeworski, Adam, 1992: Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge.
- Putz, Sebastian, 2008. Macht und Ohnmacht kleiner Koalitionspartner. Rolle und Einfluss der FDP als kleine Regierungspartei in vier ostdeutschen Landesregierungen (1990-1994), Baden-Baden.
- Raetsch, Anke, 2008: Der Sächsische Landtag in den ersten beiden Wahlperioden (1990 – 1999): Tätigkeit, Professionalisierung und Selbstbild seiner Abgeordneten, Chemnitz: TU Chemnitz.
- Rehfeld-Staudt, Annette/Werner Rellecke, 2010: Kommunalpolitik im Freistaat Sachsen, in Andreas Kost/ Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden, S. 282-306.
- Reiser, Marion, 2010: Kommunalpolitik in Sachsen-Anhalt, in Andreas Kost/ Hans-Georg Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden, S. 307-324.
- Reutter, Werner, 2004: Landesparlamente im kooperativen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte vom 6. Dezember 2004, B50-51/2004, S. 18-24.
- Reutter, Werner, 2005: Berlin's Republic. Parliamentary Government in a German Land, in: German Politics, Vol. 14, No. 4, S. 438-454.
- Reutter, Werner, 2006: The Transfer of Power Hypothesis and the German Länder. In Need of Modification, in: Publius: The Journal of Federalism, Vol. 36, No. 2, S. 277-301.
- Reutter, Werner, 2007: Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 38. Jg., 2007, Heft 2, S. 299-315.

- Reutter, Werner, 2008: Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie. Landesparlamente im Bundesstaat, Opladen.
- Reutter, Werner, 2012: Das Berliner Abgeordnetenhaus: Ein Stadtstaatenparlament im Bundesstaat, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 143-176
- Rüb, Friedbert W., 1996: Zur Funktion und Bedeutung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen. Eine vergleichende Betrachtung, in: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider/Dieter Segert (Hrsg.), Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie. Opladen, S. 37-72.
- Rüb, Friedbert, 1994: Die Herausbildung politischer Institutionen in Systemwechselprozessen, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen. Opladen, S. 111-140.
- Ruben, Thomas, 2009: Work in progress. Demographischer Wandel und Kulturpolitik im Land Brandenburg, in: Kulturpolitische Mitteilungen 117 II/2007;
- Rüdiger, Gisela/Hans-Christian Catenhausen, 2012, Personelle Kontinuität und Elitenwandel in Landtag, Landesregierung und –verwaltung des Landes Brandenburg. Gutachten für die Enquete-Kommission 5/1 des Landtages Brandenburg. Korrigierte und ergänzte Fassung vom 11. Juni 201 und 29. März 2012, Potsdam.
- Rütters, Peter, 2003: Daten zur Sozialstruktur des Saarländischen Landtags 1947 bis 1999, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 34. Jg., Heft 1, S. 95-115.
- Rütters, Peter, 2012: Landesparlamentarismus - Saarland, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 571-508
- Rux, Johannes, 1992): Die Verfassungsdiskussion in den neuen Bundesländern – Vorbild für die Reform des Grundgesetzes?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/1992, S. 291-315.
- Scharpf, Fritz W., 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle? Frankfurt a.M.
- Schiller, Theo, 2012: Der Hessische Landtag, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 293-326
- Schindler, Peter (Hrsg.), 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999. 3 Bände, Baden-Baden.
- Schluchter, Wolfgang, 1996: Die Hochschulen in Ostdeutschland vor und nach der Einigung. Über die Rolle von Wissenschaftsrat und Hochschulstrukturkommission im Umbauprozess, in: ders., Neubeginn durch Anpassung? Studien zum ostdeutschen Übergang, Frankfurt am Main, S. 60-89.
- Schmidt, Manfred, 2006: Demokratietheorien. 3. überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden.
- Schnapp, Kai-Uwe/Philipp Harfst, 2005: Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 35. Jg., Heft 2, S. 248-270.
- Schneider, Herbert, 1979: Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik, Opladen.
- Schniewind, Aline, 2008): Parteiensysteme, in: Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.), S. 63-109.
- Schniewind, Aline, 2008: Regierungen, in: Markus Freitag/Adrian Vatter (Hrsg.), S. 111-160
- Scholz, Rupert, 1995: Verfassungswerte und Wertewandel, in: Ansgar Klein (Hrsg.), Grundwerte in der Demokratie, Bonn, S. 40-43.
- Schubeck, Ingo, 1995: Die Diskussion um die Länderfusion Berlin-Brandenburg unter besonderer Berücksichtigung der von beiden Ländern durchgeführten Maßnahmen zur Vereinigung seit dem Einigungsvertrag. Dissertation, Berlin.
- Schulze, Carola, 1994: Der Landtag, in: Helmut Simon u.a. (Hrsg.), S. 181-191.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1986: Fallstricke der Gesetzgebungstatistik, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 1. Jg., S. 364-368.
- Schüttemeyer, Suzanne S., 1999): Parlamentarismus in einem Bundesland: Innenansichten des Brandenburger Landtages, in: dies et al., S. 9-20.

- Schüttemeyer, Suzanne S./Malte Lübker, 2000: Der Brandenburgische Landtag nach zehn Jahren – ein Parlament wie jedes andere?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 31. Jg., Heft 3, S. 585-598.
- Schüttemeyer, Suzanne S./Michael Kolkmann/Malte Lübker u.a., 1999: Die Abgeordneten des Brandenburgischen Landtages: Alltag für die Bürger, Potsdam.
- Segert, Dieter, 2011: Rückkehr des Krisenbewusstseins. Demokratisierungsforschung vor dem Hintergrund der osteuropäischen und ostdeutschen Transformationserfahrungen, in: Astrid Lorenz (Hrsg.), Ostdeutschland und die Sozialwissenschaften. Bilanz und Perspektiven 20 Jahre nach der Wiedervereinigung. Leverkusen, S. 354-371.
- Seher, Nicole M./Franz U. Pappi, 2011: Politikfeldspezifische Positionen der Landesverbände der deutschen Parteien, MZES Arbeitspapier Nr. 139, Mannheim.
- SFB 580/Jenaer Parlamentarierbefragung, Sonderauswertung vom 3. Juli 2012.
- Shepsle, Kenneth A., 1989: Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 1, no. 2, S. 131-147.
- Starck, Christian, 1992: Verfassungsgebung in den neuen Ländern, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 7. Jg., Heft 1, S. 1-27.
- Starck, Christian, 1997: Die Verfassungen der neuen Länder, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IX: Die Einheit Deutschlands – Festigung und Übergang. Heidelberg, S. 353-402.
- Statistisches Bundesamt, 2011: Bildungsfinanzbericht. Ausgaben für Bildung – Tabellenteil, Wiesbaden, in: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/BildungKulturFinanzen/BildungsfinanzberichtTabellenteil5217102117005.xls?__blob=publicationFile> (Zugriff: 7. Oktober 2012)
- Stolpe, Manfred, 1994: Demokratie wagen - Aufbruch in Brandenburg : Reden, Beiträge, Interviews 1990-1993, Marburg
- Stöss, Richard, 2008): Das Parteiensystem Brandenburgs, in: Uwe Jun et al. (Hrsg.), S. 167-191.
- Syed Ali, Anwar, 1999: Wahlkreis und Landtag: Zum Amtsverständnis der Abgeordneten, in: Suzanne S. Schüttemeyer et al., S. 155-162.
- [Tagungstranskript] Transkript der Tagung „Aufarbeitung und Neuanfang. Verfassungspolitik in den neuen Ländern und Berlin unter der Schirmherrschaft des Bundesratspräsidenten, 14./15.11.2008 im Bundesrat Berlin (unveröffentlicht, erhältlich über Prof. Dr. Astrid Lorenz).
- Thaysen, Uwe, 2004: Parlamentarismus in Niedersachsen: Der Landtag im Leineschloss, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 277-306.
- Thelen, Kathleen, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: American Political Science Review, no. 2, S. 369-404.
- Thelen, Kathleen, 2003: How Institutions Evolve, in: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hrsg.), Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. Cambridge, S. 208-240.
- Thienel, Wolfram, 2003: Der Einfluß der Parteien auf die Entstehung der Verfassung des Landes Brandenburg. O.O.: GRIN.
- Tillmann, Klaus-Jürgen et al., 2008 PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern, Wiesbaden
- Träger, Hendrik, 2012: Der niedersächsische Landtag: Regieren auch mit knapper Mehrheit, in: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hrsg.), S. 359-398
- Wanka, Johanna, 2004: Die Kultur und ihre Förderung in den neuen Ländern. Das Beispiel Brandenburg, in: Norbert Lammert (Hrsg.), Alles nur Theater? Beiträge zur Debatte über Kulturstaat und Bürgergesellschaft, Köln, S. 209-221.
- Weber, Max, 1919/1988: Politik als Beruf, in: ders., Gesammelte Politische Schriften, hrsg. von Johannes Winckelmann, 5. Aufl., Tübingen, S. 505-560.
- Wehling, Hans-Georg/Andreas Kost: Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung, in: dies. (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2010, S. 7-18.

- Wissenschaftsrat, 1992: Vorbemerkung, in: Empfehlungen zur künftigen Struktur der Hochschullandschaft in den neuen Ländern und im Ostteil von Berlin, Teil I, Köln.
- Wolf, Frieder, 2006: Bildungspolitik: Föderale Vielfalt und gesamtstaatliche Vermittlung, in: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden, S. 221-241.
- Wolf, Frieder, 2008: Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit, in: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, S. 21-43.
- Wolf, Frieder/Achim Hildebrandt, 2008: Sechzehn Länder, sechzehn Felder: Erträge des Vergleichs, in: dies. (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, S. 363-370.
- Wollmann, Hellmut, 2001: Die Transformation der politischen und administrativen Strukturen in Ostdeutschland – Zwischen „schöpferischer Zerstörung“, Umbau und Neubau, in: Hans Bertram/Raj Kollmorgen (Hrsg.), Die Transformation Ostdeutschlands. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern. Opladen, S. 33-52.
- Wommelsdorff, Jörn, [o.J.]: Die Verfassungen der „alten“ und „neuen“ Bundesländer – Ein Vergleich, o.O.
- Ziel, Alwin, 1992: Neue demokratische Strukturen für die Verwaltung in Brandenburg, in: Brandenburg Kommunal, Nr. 1, Mai 1992, S. 5-9.
- Ziel, Alwin, 1993: 14 Grundsätze für die Funktionalreform in Brandenburg, in: Brandenburg Kommunal, Nr. 5/6, Juli 1993, S. 9-10.
- Ziel, Alwin, 1993/1994: Konsens für Reformen hat Verwaltung im Land auf stabile Grundlage gestellt, in: Brandenburg Kommunal, Nr. 7/8, Dezember/Januar 1993/94, S. 2.
- Ziel, Alwin, 2009: Aufbau einer demokratisch organisierten und kontrollierten Polizei. Vortrag an der Fachhochschule der Polizei in Oranienburg am 9. November 2009, unveröff. Ms., o.O.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2011: Die Auswirkungen der Föderalismusreform I auf die Arbeit des Bundesrates, in: Uwe Jun/Sven Leunig (Hrsg.), 60 Jahre Bundesrat. Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009, Baden-Baden, S. 149-166.