Landespolitik im föderalen und europäischen Mehrebenensystem

2

2.1 Land ohne ausgeprägte Autonomietradition

Brandenburg kennt keine konsistente Tradition regionaler Autonomie. Seit Jahrhunderten fungiert der Name als Gebietsbezeichnung; es gab ein bestimmtes beständiges Kernland und seine Geschichte war lange eng mit der Preußens verbunden. Allerdings veränderten sich über die Jahrhunderte immer wieder die Größe „Brandenburgs", seine administrative Gliederung und Regierungsform. Es gehörte zu unterschiedlichen übergeordneten Herrschaftsgebilden (Materna und Ribbe 1995). Elemente der Selbstverwaltung wurden weniger aus der Region heraus erkämpft, als ihr „von oben" und von außen zugetragen oder sie entstanden aus einem Machtvakuum heraus. Gerade in der jüngsten Geschichte gab es bedeutende politische Brüche.

Nach den Napoleonischen Kriegen firmierte als Brandenburg ab 1815 eine der nun zehn Provinzen Preußens, das 1871 wichtigstes Glied des neu gegründeten Deutschen Reichs war. Seit 1808 ermöglichte eine Städtereform hier mehr kommunale Selbstverwaltung (Büchner und Franzke 2005, S. 17). 1875 erhielt die Provinz erstmals ausgedehntere Kompetenzen und eine eigene finanzielle Ausstattung. Es entstand ein eigener Landtag, der einen Provinzialausschuss und später Vertreter für den preußischen Staatsrat wählte. Die Grenzen der Selbstbestimmung zeigten sich u. a. daran, dass Brandenburg von außen verkleinert werden konnte. Die neue Reichshauptstadt Berlin erhielt einen eigenen administrativen Status. 1920 trennte der preußische Landtag Berlin endgültig von Brandenburg ab und überschrieb der neuen Stadtgemeinde zuvor brandenburgische Gebiete.

Die Phase der stärkeren brandenburgischen Eigenständigkeit währte ohnehin nicht lang und war nicht sehr intensiv. Politische Schlüsselentscheidungen waren weithin vorgegeben

Dieses Kapitel wurde verfasst von *Astrid Lorenz*.

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

A. Lorenz et al., *Politik und Regieren in Brandenburg,*
DOI 10.1007/978-3-658-07226-1_2

und folgten den Linien von der Monarchie zur Weimarer Republik als erster deutscher Demokratie. Die Nationalsozialisten schafften kurz nach ihrem Machtantritt 1933 nicht nur die Demokratie ab. Sie schalteten auch die preußischen Landtage gleich und lösten sie 1934 auf (Schreckenbach 2002; Verf Pr 1920).

Am Ende des Zweiten Weltkrieges verständigten sich die alliierten Siegermächte darauf, Preußen aufzulösen und die westlichen Gebiete Brandenburgs der sowjetischen Besatzungszone zuzuordnen. Hier fand Ende 1946 die Wahl eines brandenburgischen Landtages statt und es kam zu gravierenden politischen und wirtschaftlichen Veränderungen (Beck 1996). Der Landtag beschloss am 6. Februar 1947 – noch vor der offiziellen Auflösung Preußens durch die Alliierten – eine Verfassung für die Mark Brandenburg, die diese in Art. 1 bereits zum Teil der künftigen Deutschen Demokratischen Republik deklarierte. Die DDR-Verfassung sei bindende Rechtsnorm und setze Gesetzesbestimmungen, die ihr entgegenstehen, außer Kraft. Es wurde ein parlamentarisches System mit Elementen direkter Demokratie eingeführt, das jedoch durch die ebenfalls etablierten politischen Eingriffsmöglichkeiten im Sinne der Planwirtschaft sowie die faktische Dominanz der Sowjetunion und der Kommunistischen Partei Deutschlands (ab 1946 mit der SPD zur Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands vereinigt) konterkariert wurde (Verf DDR 1949).

Seit der Gründung der beiden deutschen Staaten 1949 vertieften sich die politischen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen der demokratisch-marktwirtschaftlich organisierten Bundesrepublik Deutschland und der sozialistisch-planwirtschaftlich organisierten DDR, zu der Brandenburg nun gehörte (siehe Kap. 3; Glaeßner 2007). Zusätzlich unterschied sich ab 1952 die territoriale Staatsorganisation. Beide Staaten waren zunächst föderal organisiert. 1952 aber schaffte die DDR die Länder per „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern“ ab. Formell blieb der Föderalismus als Grundprinzip in Art. 1 der Verfassung verankert und bis 1958 bestand eine DDR-Länderkammer. Die Länder wurden jedoch durch kleinteiligere Bezirke als reine Verwaltungseinheiten ohne politische Kompetenzen ersetzt. Dies spiegelte dann die Verfassung von 1968. Eine regionale Repräsentation erfolgte indirekt in der DDR-Volkskammer.

Brandenburg und Berlin blieben auch unter neuen politischen Vorzeichen administrativ getrennt. Auf dem Gebiet Brandenburgs entstanden die Bezirke Potsdam, Cottbus und Frankfurt (Oder). Berlin hatte als Vier-Mächte-Stadt einen rechtlichen Sonderstatus; faktisch erhielt Ost-Berlin als Hauptstadt der DDR einen bezirksähnlichen Status, während West-Berlin einen Status vergleichbar mit den Bundesländern in der Bundesrepublik Deutschland innehatte (Lorenz 2013, S. 68 ff.).

Im Zuge der friedlichen Revolution 1989 verbreitete sich in der DDR neben der Forderung nach Freiheit und Demokratie auch der nach einer Wiedereinführung der Länder. Ihre Befürworter betrachteten sie als Garantie für mehr regionale politische Autonomie und als wichtige Vorstufe für die gewünschte Einheit mit der Bundesrepublik Deutschland. In Anpassung an diese veränderten Rahmenbedingungen befasste sich auch der DDR-Staatsapparat im Bezirk Potsdam bereits Anfang 1990 mit Plänen zur politischen Gestaltung eines künftigen eigenen Landes. Trotz unterschiedlicher Vorschläge für den territorialen

Zuschnitt der neuen Länder orientierten sich deren Grenzen aus pragmatischen Gründen schließlich weitgehend an denen der einstigen DDR-Länder.

Brandenburg entstand durch die Zusammenlegung der Bezirksterritorien Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam ohne die Kreise Hoyerswerda, Jessen und Weißwasser, aber zuzüglich der Kreise Perleberg, Prenzlau und Templin. Spätere Grenzveränderungen sollten möglich sein, wenn Bürgerbefragungen auf Ebene der Gemeinde oder Kommune diesen Wunsch belegten und es einen entsprechenden Beschluss der betreffenden Kommunalvertretung gab. Während regulär der nachfolgende Abschluss eines Staatsvertrags zwischen den beteiligten Ländern vorgeschrieben wurde, sollte eine „Rückkehr" in das Land, dem eine Kommune am 23. Juli 1952 angehörte, automatisch erfolgen, sofern dadurch keine Ex- bzw. Enklaven entstünden (LEinfG, § 2 Abs. 2 und 3). Tatsächlich wechselten 1991 27 Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften, die zunächst Brandenburg zugeschrieben worden waren, zum Land Sachsen (Lapp 1991, S. 41).

Das im März 1990 frei gewählte DDR-Parlament beschloss am 22. Juli 1990 ein Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern, das diese Regelungen enthielt. Als Zieldatum sah es den 14. Oktober 1990 vor. Das Ländereinführungsgesetz deklarierte die DDR wieder zu einem Bundesstaat, machte Vorgaben für den Status, die Finanzen und das Vermögen der Länder, für die ersten Wahlen und das Kompetenzverhältnis zur künftigen Bundesebene der DDR. Das am selben Tag verabschiedete Länderwahlgesetz gab u. a. die personalisierte Verhältniswahl vor sowie die Anzahl der Parlamentssitze. Letztere errechnete sich als Anteil von DDR-weit 500 angesetzten Mandaten – bis März 1990 war dies die Zahl der Volkskammersitze – gemäß dem jeweiligen Bevölkerungsanteil. Für Brandenburg ergaben sich 88 Mandate. Diese Grundmandatszahl gilt heute noch und gewährleistet im Vergleich mit den anderen deutschen Flächenländern einen sehr guten Repräsentationsschlüssel (Mielke und Reutter 2012, S. 24).

Bereits zuvor, nach den Kommunalwahlen im Mai 1990, hatte die DDR-Regierung für jeden Bezirk einen Bevollmächtigten ernannt, der die alten DDR-Bezirkstage abwickeln und die Umwandlung in neue Verwaltungsstrukturen des künftigen Landes vorbereiten sollte. Dies waren die Regionalvorsitzenden der Parteien, die jeweils in den Wahlen vorn gelegen hatten: im Bezirk Frankfurt (Oder) Britta Schellin (heute Stark) von der neu gegründeten SPD – seit 2014 Landtagspräsidentin –, im Bezirk Cottbus der langjährige CDU-Funktionär Karl-Heinz-Kretschmer (CDU) und im Bezirk Potsdam der dortige SPD-Mitbegründer Jochen Wolf. Bis zur Bildung der ersten Landesregierung waren sie den Kommunen übergeordnet und erhielten bei ihrer Arbeit Unterstützung von der Bundesregierung in Bonn und vom Land Nordrhein-Westfalen (Gräf 2001, S. 198).

Die Abwanderung aus der DDR ließ trotz Wirtschafts- und Währungsunion nicht nach und der Wunsch nach einer schnellen Einheit in der Bevölkerung erstarkte. Die meisten Ostdeutschen erhofften sich von einem Beitritt zur Bundesrepublik Deutschland die politischen Freiheiten und soziale Absicherung einer gut funktionierenden, gestandenen Wohlstandsdemokratie (Glaeßner 2011, S. 37). Die Regierungen der DDR und der Bundesrepublik zogen daher das Datum der Einheit immer weiter vor. Die Volkskammer folgte dem und beschloss in einer Sondersitzung am 23. August 1990 den Beitritt der DDR

zur Bundesrepublik Deutschland nach Art. 23 (alt) GG bereits zum 3. Oktober. Die 17 % Nein-Stimmen kamen überwiegend aus den Fraktionen der PDS und von Bündnis 90. Bei letzteren gab es wie bei der SPD auch einige Enthaltungen (Volkskammer, PlPr 10/30). Mit dem am 31. August 1990 unterzeichneten Einigungsvertrag verloren die meisten Regelungen des DDR-Ländereinführungsgesetzes ihre Gültigkeit.

So entstand das Bundesland Brandenburg aufgrund einer Entscheidung der DDR-Volkskammer – aber nicht innerhalb der Grenzen der DDR, sondern in dem Moment, als die DDR der Bundesrepublik beitrat. Und wieder war die Gründung Ergebnis politischer Entscheidungen „von oben", d. h. einer anderen Ebene (Richter 2007). Normalerweise entstehen Bundesstaaten dadurch, dass sich Länder kraft eigener Legitimation zusammenschließen, nachdem sie sich gleichberechtigt auf die Vertragsgrundlagen geeinigt haben. Das Saarland hatte 1955 zumindest eine Volksabstimmung über den Beitritt zur Bundesrepublik durchgeführt. Anders als die Bundesländer der alten Bundesrepublik gelangten die neuen Länder, darunter Brandenburg, jedoch ohne Beschluss eines regionalen Parlaments oder Volksabstimmung zu ihrem Landesstatus, sondern durch Beschluss des nationalen Parlaments.

Aufgrund dieser Entstehungsgeschichte verfügte Brandenburg über keine Vetokapazität in den Verhandlungen über die deutsche Einheit und eigene künftige Belange innerhalb der Bundesrepublik. Die Regierungsbeauftragten waren in das Informationsnetzwerk einer eigens gegründeten Clearingstelle beim Bundesinnenministerium eingebunden und erhielten vielfache Unterstützung (Gräf 2001, S. 199), konnten aber nicht mitentscheiden. Das Ländereinführungsgesetz (§ 20) hatte noch vorgesehen, dass die Ministerpräsidenten und der Berliner Oberbürgermeister bis zur Einheit Deutschlands ein Einspruchsrecht bei Gesetzen haben, wenn sie dies mehrheitlich beschließen. Ihr Veto sollte nur durch zwei Drittel der Volkskammerabgeordneten überstimmbar sein. Dies war das für Verfassungsänderungen (einschließlich der Beitrittsentscheidung) notwendige Quorum (Art. 106 Verf DDR 1974) – ein Zeichen für die große Bedeutung, die die Volkskammer den Ländern zwischenzeitlich beimessen wollte.

Ob es sich bei der Gründung Brandenburgs 1990 um eine Neugründung handelt oder um die Wiederherstellung einer rechtlich unzulässig abgeschafften Landesstaatlichkeit, ist staatsrechtlich umstritten. Diese Differenzierung besaß ganz praktische Bedeutung, als die erste brandenburgische Landesregierung die Einführung eines Faches „Lebensgestaltung-Ethik-Religionskunde" anstelle des laut Grundgesetz (Art. 7 Abs. 3 GG) obligatorischen Religionsunterrichtes beschloss. Sie berief sich auf Art. 141 GG, der besagt, dass in einem Land, in dem am 1. Januar 1949 eine andere landesrechtliche Regelung bestand, Religionsunterricht nicht ordentliches Lehrfach in den öffentlichen Schulen sein muss.

Der Interpretation einer Wiederherstellung der Landesstaatlichkeit entsprach auch ein brandenburgisches Gesetz von 1997, mit dem der Landtag bestimmte Vorschriften, die das Land bis zum 25. Juli 1952 erlassen hatte, sowie einige sonstige Vorschriften, die vor dem 7. Oktober 1949 (der DDR-Gründung) in Kraft getreten waren, ausdrücklich in Kraft ließ (BbgGVBl I, 104, § 2 Pkt. 8). Das Bundesverfassungsgericht positionierte sich nicht dazu, welche staatsrechtliche Interpretation es teilt. Im Jahr 2001 umging es eine Entscheidung

durch einen Vergleichsvorschlag (1 BvF 1/96), der von den Klägern und vom Land Brandenburg angenommen wurde.

Angesichts der inkonsistenten Historie der Landesstaatlichkeit mag es nicht überraschen, dass die Brandenburger sich ablehnend verhielten, als sie 1996 das erste Mal per Volksabstimmung die Möglichkeit hatten, direkt über den Zuschnitt ihres Landes zu entscheiden. Die von der Landesregierung geplante Fusion von Brandenburg mit Berlin, die damals zur Wahl stand, betrachteten viele als erneut von oben durchgedrückte Zusammenführung. Sie fürchteten u. a., wieder fremdgesteuert zu werden, wenn das Land mit der bevölkerungsreicheren Hauptstadt zusammenginge. In ähnlicher Weise traf dies auf die Ost-Berliner zu, denen gerade die Berliner Einheit vorgegeben worden war und die die Fusion ebenfalls ablehnten. Die West-Berliner hingegen stimmten ihr zu (Jann und Muszynski 1997, S. 206; siehe auch Kap. 14).

2.2 Vielfache Verflechtungen mit dem Bund und Europa

Wer zur Landtagswahl geht, sollte nicht nur die landesbezogenen Pläne der kandidierenden Parteien kennen, sondern auch ihre Konzepte über das Land hinaus. Denn in vielen Fragen muss die brandenburgische Politik Allianzen mit anderen schmieden, um erfolgreich zu sein – egal ob es um politische Entscheidungen geht oder um Geld.

Das Grundgesetz als deutsche Föderalverfassung und die Einbindung Deutschlands in das Mehrebenensystem der 1993 gegründeten Europäischen Union geben Brandenburg wie den anderen Bundesländern einen allgemeinen Rechtsrahmen einschließlich Werteordnung und staatsorganisatorischer Machtverteilung vor. Der Status eines Bundeslandes in der Bundesrepublik Deutschland verleiht der subnationalen Ebene aber weit mehr Handlungsspielräume als die Verfassung eines unitarischen Staates. Der Bundesstaat kann den Ländern ihre Kompetenzen und Finanzquellen nicht einseitig entziehen, darf ihnen nicht ungefragt weitere Verantwortung aufbürden oder eigenmächtig nationale Souveränität an eine andere Ebene abtreten. Bei solchen Fragen der „Kompetenz-Kompetenz“ entscheiden die Länder über den Bundesrat mit; wesentliche Änderungen erfordern eine Zweidrittelmehrheit sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat.

Umgekehrt kann Brandenburg nicht den Verfassungsrahmen des Bundes ändern, ohne ausreichend Verbündete dafür auf Bundesebene zu mobilisieren. Beispielsweise beauftragte der Brandenburgische Landtag im Jahr 2011 auf Antrag der Regierungsfraktionen SPD und Die Linke die Landesregierung formell damit, sich im Bundesrat für die Übernahme von Leitsätzen der brandenburgischen Verfassung zu Kinderrechten in das Grundgesetz einzusetzen (LT BB, Drs. 5/4212-B). Hier sollte also die Föderalverfassung mit Wirkung für alle Bundesländer geändert werden. Dieses Anliegen fand jedoch im Bundesrat keine Mehrheit.

Welche Vorgaben macht das deutsche Grundgesetz dem Land Brandenburg? Es verfügt wie alle Bundesländer prinzipiell über eine eigene Verfassungshoheit (Magiera 1992). Art. 28 GG schreibt aber vor, dass das Land republikanisch, demokratisch, sozial-

und rechtsstaatlich im Sinne des Grundgesetzes verfasst sein muss. Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist in Deutschland im Grundsatz Sache der Länder (Art. 30 GG), aber zugleich bricht Bundesrecht Landesrecht (Art. 31 GG). Die Bundesverfassung sichert den Gemeinden zudem das Recht auf kommunale Selbstverwaltung zu (Art. 28 Abs. 2 GG).

Das Grundgesetz und seine Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht lassen Raum für unterschiedliche Interpretationen und Normierungen, insbesondere im Bereich der Staatsorganisation. So war und ist das Wahlrecht in den Ländern verschieden ausgestaltet (Leunig 2007, S. 289 f., 123 ff.). Brandenburg ermöglicht beispielsweise bereits 16jährigen Jugendlichen die Teilnahme an Landtagswahlen und liegt damit unter dem Wahlalter der meisten anderen Länder, die sich an der auf Bundesebene geregelten Volljährigkeit von 18 Jahren orientieren. Es sind Parlamente mit zwei Kammern möglich, wie sie die SPD und Bündnis 90 zunächst auch für Brandenburg im Blick hatten, oder mit nur einer Kammer usw.

Ähnlich ist es im Bereich der Grundrechte. Die im Grundgesetz formulierten Grundrechte gelten für alle Deutschen. Die Länder können aber für ihren Geltungsbereich eigene Grundrechte gewährleisten. Diese müssen in Übereinstimmung mit denen der Bundesverfassung stehen (Art. 142 GG), können jedoch anders ausgestaltet sein oder eine umfassendere Schutzleistung beinhalten. Es kann sich auch um Grundrechte handeln, die das Grundgesetz (noch) gar nicht kennt, soweit dies nicht durch anderslautendes Bundesrecht blockiert ist (Badura 2007; Stiens 1997; Dietlein 1993). Von diesen Möglichkeiten hat Brandenburg intensiv Gebrauch gemacht (siehe Kap. 4). Solche erweiterten Grundrechte müssen jedoch, um effektiv zu wirken, materiell untersetzt sein. Zudem ergeben sich teilweise Kollisionen mit Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, beispielsweise im Bereich der sozialen Sicherung.

Als Bundesland verfügt Brandenburg über eigenständige Gesetzgebungskompetenzen in bestimmten Politikfeldern, die in diesem Band besonders beleuchtet werden. Dies sind Kultur, Bildung, Hochschulen, Polizei, Verwaltung. Es ist außerdem für seine Kommunen verantwortlich, d. h. für die Städte, Gemeinden und Landkreise. Entsprechend regelt es deren Kompetenzen und Zuständigkeiten in Landesgesetzen oder gemeinsam mit Bundestag und Bundesrat in Bundesgesetzen. Beispielsweise wurde die operative Verantwortung der Länder für die Sozialhilfe an die Kommunen delegiert. Im Bereich der Justiz sind die Ausgestaltung eines Landesverfassungsgerichtes und das Verfahren der Ernennung der Landesrichter eine Sache der Länder (vgl. Kap. 8; Kap. 9). Dies ist auch für den Bund relevant. Alle Bundesrichter durchlaufen den Beginn ihrer Karriere auf Landesebene nach deren Rekrutierungsvorgaben. Ihre Ernennung erfolgt unter Beteiligung der Landesfachminister (Art. 95 Abs. 2 GG) und daher (u. a.) nach einem föderalen Schlüssel.

In den meisten Politikfeldern sind Bund und Länder in Deutschland jedoch nicht getrennt, sondern eng miteinander verbunden. Der wichtigste Grund für diese Konstruktion ist das im Grundgesetz festgeschriebene Ziel bundesstaatlichen Handelns, in Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen und die Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse zu wahren (Art. 72 Abs. 2 GG). Aufgrund dieses gemeinsamen

Ziels von Bund und Ländern verzichten letztere auf bestimmte Alleinentscheidungsrechte. Ein weiterer wichtiger Grund ist, dass die Länder nicht über die finanziellen Mittel verfügen, alle politisch gewünschten Maßnahmen selbständig umzusetzen. Daher sind sie an einer Regelung dieser Bereiche auf Bundesebene interessiert, wenn sie für die Umsetzung die entsprechenden Mittel vom Bund erhalten.

In den verflochtenen Politikfeldern ist der Bund zuständig für die Regelung per Bundesgesetz und die Länder verantworten den Vollzug der Bundesgesetze auf ihrem Territorium (Art. 83 GG). Bund und Länder teilen in Deutschland also untereinander eher die Funktionen Gesetzgebung und Umsetzung auf, weniger die Politikfelder an sich. Für die Umsetzung von Bundesgesetzen unterhalten die Länder, auch Brandenburg, eigene Fachverwaltungen, z. B. im Bereich der Sozialhilfe (Art. 84 GG). In anderen Feldern übernehmen sie die Verwaltung im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG). Bei Gemeinschaftsaufgaben – der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur, der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre, IT, Vergleichsstudien in der Verwaltung oder Grundsicherung für Arbeitsuchende (Art. 91a–e GG) – kooperieren die Länder unter Beteiligung des Bundes an Planung und Finanzierung.

Diesen Aufgaben kann sich ein Land nicht entziehen. Erfüllt es die ihm nach dem Grundgesetz oder anderen Bundesgesetzen obliegenden Bundespflichten nicht, so kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates „die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwanges zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten“. Zur Durchführung eines solchen Bundeszwanges hat die Bundesregierung das Weisungsrecht gegenüber allen Ländern und ihren Behörden (Art. 37 GG).

Wenn Bundesgesetze Auswirkungen auf die Finanzen der Länder haben, sie Vorgaben für die Umsetzung enthalten oder ihre Beteiligung explizit normiert ist, wirken die Länder auf Bundesebene an der Gesetzgebung mit (u. a. Art. 104a; 84 Abs. 1 GG). Diese sogenannten zustimmungspflichtigen Bundesgesetze muss der Bundesrat als Länderkammer mehrheitlich befürworten, damit sie in Kraft treten können. Aber auch andere Bundesgesetze werden dem Bundesrat vorgelegt, der dann gegebenenfalls seinen Einspruch erheben kann. Solche Einsprüche kann der Bundestag zwar überstimmen, doch wenn der Bundesrat dies wünscht, muss sich bei Nichtzustimmungen zu beiden Gesetzesarten der Vermittlungsausschuss aus Bundestag und Bundesrat mit der Angelegenheit beschäftigen. Er ist paritätisch mit Vertretern beider Verfassungsorgane besetzt.

Der Bundesrat kann auch selbst Anträge einbringen und Gesetze initiieren (Art. 76 Abs. 1 GG). Beispielsweise forderte er auf Initiative von Brandenburg und Baden-Württemberg bei den Beratungen des Haushaltsgesetzes 2015 die Bundesregierung dazu auf, den Deutschen Filmförderfonds besonders zu berücksichtigen (BR PlPr 929, S. 408). Hintergedanke war das Lobbying für den Filmstandort Potsdam. Der Bundesrat muss außerdem zahlreichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung zustimmen, damit sie gültig sind (Art. 80; 84 GG).

Für die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung entsenden die Landesregierungen Vertreter in den Bundesrat (Art. 51 Abs. 1 GG). Die Opposition im Landtag hat auf die Interessenvertretung des Landes im Bundesrat keinen direkten Einfluss. Sie kann sich

aber dafür einsetzen, die Landesregierung zu bestimmten Aktivitäten im Bundesrat zu verpflichten. Die Landesstimmen im Bundesrat variieren und orientieren sich dabei grob an der Bevölkerungszahl. Brandenburg hat vier der insgesamt 69 Stimmen. Im Vergleich mit den einwohnerstarken Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg ist Brandenburg – wie andere kleinere Bundesländer – deutlich überrepräsentiert. Ähnlich wie in der Europäischen Union soll dieses Prinzip der „degressiven Proportionalität" einen Ausgleich von Länder- und Bürgerrepräsentation schaffen. Trotz der leichten Bevorteilung muss Brandenburg wie jedes andere Bundesland mit anderen kooperieren, um Mehrheiten beschaffen zu können.

Die Stimmen im Bundesrat können nur einheitlich abgegeben werden (Art. 51 Abs. 3 GG). Enthaltungen wirken wie Nein-Stimmen und sind daher nicht im Interesse von Antragstellern. Wie das Land abstimmt, wenn die Koalitionspartner in einer Landesregierung unterschiedliche Positionen haben, regeln die Partner meist unterhalb der staatsrechtlichen Ebene in einer Koalitionsvereinbarung am Anfang einer Legislaturperiode. Die brandenburgische SPD einigte sich beispielsweise mit der Linken für die Legislaturperiode 2014 bis 2019 auf bestimmte Entscheidungskriterien mit dem Grundsatz der Enthaltung im Konfliktfall (SPD und Die Linke 2014, S. 69).

Solche Regelungen können ein bestimmtes Verhalten jedoch nicht erzwingen. Schon mit ihrem damaligen Koalitionspartner CDU hatte sich die brandenburgische SPD auf weitgehend identische Formulierungen geeinigt (SPD und CDU 1999, S. 23). Dennoch kam es 2002 zu dem in der Einleitung erwähnten Eklat im Bundesrat, der bewusst provoziert wurde, um bundesweite Öffentlichkeit zu erzeugen und die Abstimmungskonventionen in der Länderkammer zu ändern. Die Vertreter Brandenburgs stimmten damals dem Zuwanderungsgesetz der rot-grünen Bundesregierung nicht einheitlich zu – die SPD unterstützte es, die CDU lehnte ab. Der Sitzungsleiter, Berlins Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit (SPD), wertete dies insgesamt als Zustimmung. Mehrere CDU-geführte Landesregierungen riefen das Bundesverfassungsgericht an. Dieses kippte das Gesetz wegen des Verfahrensfehlers (2 BvF 1/02; Kap. 7).

In den meisten Belangen der konkurrierenden Gesetzgebung können die Länder zwar auch Entscheidungen treffen, aber sie sind zur Gesetzgebung nur befugt, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat und das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht berührt ist (Art. 72 Abs. 1 und 2 GG). Da der Bund immer recht aktiv in der Gesetzgebung war, hatten die Länder hier oft das Nachsehen. Beispielsweise gibt der Bund im Bereich des Dienstrechts (Beamte, öffentlicher Dienst; Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG) relativ weit reichende Normen vor. Nur in einigen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung können die Länder ausdrücklich von Bundesregelungen abweichen, so beim Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt, Hochschulzulassung (Art. 72 Abs. 3 GG).

Generell erfolgt auch in den Bereichen, in denen die Länder eigenständig agieren können, häufig eine enge Kooperation und Koordination zwischen den Ländern und mit dem Bund. Die Länder tun dies freiwillig, um sich auf bestimmte gemeinsame Standards zu

einigen, die Voraussetzung für eine höhere Chancengerechtigkeit und Mobilität ihrer Bürger sind, sowie um Reibungsverluste zu vermeiden (Behnke und Hegele 2013). So verständigte sich die Konferenz der Kultusminister der Länder auf Basisinhalte in der Ausbildung von Lehrern, auf Vorgaben für Lehrinhalte in den Schulfächern, koordiniert die Ferientermine und die Teilnahme an internationalen Vergleichsuntersuchungen, etwa den PISA-Studien. Brandenburg schloss sich außerdem 2015 einer Initiative mehrerer Länder für einheitliche Abituraufgaben im Fach Deutsch an. Auch niedrigschwelligere Maßnahmen werden genutzt, um jenseits eigenständiger Gesetzgebung Landesinteressen effektiv zu vertreten und Informationen über aktuelle Aushandlungsprozesse zu erhalten. Daher unterhält Brandenburg beispielsweise – wie andere Länder auch – eine eigene Landesvertretung in Berlin.

Der föderale Rechtsrahmen der Bundesrepublik erzwingt und fördert also einen beständigen Dialog zwischen Bund und Ländern, darunter Brandenburg, in vielen politischen Materien. Das ist v. a. dann nützlich, wenn die politischen Mehrheitsverhältnisse im Land sich von denen auf Bundesebene oder in anderen Bundesländern unterscheiden. In diesem Fall setzen sie unterschiedliche Prioritäten, die einer Vermittlung bedürfen, wollen sich die verschiedenen Ebenen nicht wechselseitig blockieren. Die Parteien sind hier wichtige Kompromissbereiter, denn sie sind auf allen Ebenen gut organisiert und ihre Verbandsorganisationen stehen untereinander in einem beständigen Kontakt (Renzsch 2000). Ein beachtlicher Teil informeller Koordination erfolgt darüber, dass Fachpolitiker einer Partei sich länder- und ebenübergreifend austauschen.

Der bundesgesetzlich vorgegebene hohe Koordinations- und Konsensbedarf bedeutet umgekehrt, dass die großen Parteien eine Einigung behindern können, wenn sie aus Wettbewerbsgründen auf ihrer jeweiligen Position beharren (Lehmbruch 1998). Gerade im Vorfeld von Wahlen werden Anträge im Bundesrat genutzt, um öffentlich auf bestimmte Themen hinzuweisen, anstatt – wie vom Grundgesetz insinuiert – originäre Länderinteressen zu vertreten. So brachten kurz vor der Bundestagswahl 2013 die von SPD bzw. Bündnis 90/Die Grünen geführten Länder Brandenburg, Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Bundesrat einen Antrag für eine deutlich parteiprogrammatisch geprägte Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts ein (BR, Drs. 461/13). Insgesamt verhält sich der Bundesrat jedoch meist konstruktiv; nur ein geringer Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze scheitert an seinem Veto (Burkhart und Manow 2006, S. 808).

Viele Politikbereiche, die für Brandenburg relevant sind, werden inzwischen auch auf Ebene der Europäischen Union verhandelt. Sie kann Verordnungen erlassen, die unmittelbar und direkt als Gesetz in den Mitgliedstaaten wirken – also auch in Deutschland und hier in den Bundesländern. Daneben kann sie Richtlinien erlassen, die den Mitgliedstaaten aufgeben, im Rahmen bestimmter Vorgaben eigene gesetzliche Regelungen zu einer Materie zu treffen. Hinzu kommen andere Rechtsakte, die Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten haben. In Fragen der Zollunion, des EU-Binnenmarktes und der Euro-Währungspolitik ist inzwischen allein die EU zuständig; in vielen Bereichen, so der Umwelt-, Sozial- oder Verkehrspolitik, können die EU und die EU-Mitgliedstaaten Rechtsakte erlassen

(Borchardt 2012; Pollak und Slominski 2012). Hier gibt dann deren Verfassung vor, wer die konkrete Gesetzgebungskompetenz hat.

Die gewachsenen EU-Kompetenzen sind für die Landes- und Kommunalpolitik unmittelbar relevant. Beispielsweise muss sich die Vergabe öffentlicher Aufträge an das EU-Vergaberecht halten, das Chancengleichheit für alle Unternehmen im europäischen Binnenmarkt gewährleisten soll. Das Land oder die Kommunen können also nicht ohne Weiteres regionale Anbieter bevorzugen, um Standortpolitik zu betreiben und die eigene Wirtschaftskraft zu stärken. Die gestiegene Bedeutung der EU schlug sich auch in einem geänderten Verfahren der Gesetzgebung nieder. Die EU-Rechtsakte werden sowohl national (Regierungen) als auch europäisch (EU-Parlament) legitimiert. In politischen Fragen, die Länderinteressen berühren, wird im EU-Gesetzgebungsverfahren häufig der Ausschuss der Regionen gehört. Dies betrifft beispielsweise Bildung, Kultur und Beschäftigung. Die deutschen Bundesländer haben jedoch auf nationaler Ebene – im Grundgesetz und über weitere Gesetze – verbindlichere Vorgaben für die Berücksichtigung ihrer Interessen in der EU-Politik durchgesetzt.

In den Ausschuss der Regionen werden von deutscher Seite 21 gewählte Vertreter der Bundesländer sowie je ein Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände entsandt. Darauf haben sich die Ministerpräsidenten der Bundesländer 1993 geeinigt. Für Brandenburg sind aktuell Helmuth Markov (Die Linke), Minister der Justiz, für Europa und Verbraucherschutz, sowie die Abgeordnete Martina Münch (SPD) als ordentliche Mitglieder vertreten. Als Informationsbroker fungiert auch Brandenburgs Landesvertretung in Brüssel. Weitere Vernetzungen bestehen innerhalb der Europaministerkonferenz der Bundesländer, die versucht, deren Interessen zu koordinieren und besser gegenüber der Bundesregierung zu vertreten, innerhalb des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland (gemeinsam mit Berlin) sowie deren Dachorganisation METREX (Network of European Metropolitan Regions and Areas). Generell sind die Regierungen der Länder besser über europäische Belange informiert als die Landesparlamente, auch wenn diese inzwischen mehr Informationen und Möglichkeiten der Kontrolle erhalten haben (Eberbach-Born 2013; Mielke und Reutter 2012).

Wie erwähnt, vertrauen die Bundesländer nicht nur auf solche informellen Kontakte oder unverbindliche Beteiligungen, um ihre Interessen auf europäischer Ebene effektiv zu vertreten. Sie ließen sich bestimmte Rechte im Grundgesetz und weiteren Gesetzen verbriefen (EUZBLG 1993; IntVG 2009). Das Bundesverfassungsgericht, das in seinen Urteilen zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon den Schutz der deutschen Verfassungsprinzipien anmahnte, hielt sie ebenfalls dazu an. Entsprechend wurde Art. 23 GG inzwischen zu einem umfangreichen „Europa-Artikel“ ausgebaut. Demnach wirken in EU-Angelegenheiten der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit, die von der Bundesregierung umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichtet werden müssen. Je nachdem, wie stark die Länder von einer geplanten EU-Entscheidung betroffen sind, ist die Bundesregierung dazu gezwungen, sich nach der Position des Bundesrates zu richten. Diese Betroffenheit richtet sich nach den beschriebenen innerdeutschen Gesetzgebungskompetenzen und der Zuständigkeit von Behörden, ist also aus dem deutschen Rechtsrahmen abgeleitet.

http://www.springer.com/978-3-658-07225-4

Politik und Regieren in Brandenburg

Lorenz, A.; Anter, A.; Reutter, W.

2016, VI, 264 S. 10 Abb. in Farbe., Softcover
ISBN: 978-3-658-07225-4