Einleitung 1

Seit 1990 ist Brandenburg ein Land der Bundesrepublik Deutschland. Eines von 16 Ländern und eines der fünf „neuen" ostdeutschen Länder. Knapp 2,5 Mio. Einwohner leben hier auf recht großer Fläche – deutlich weniger als in der Bundeshauptstadt Berlin, die mitten im Herzen Brandenburgs ein eigenes Bundesland bildet. Die historische preußische Residenzstadt Potsdam ist die einzige große Stadt Brandenburgs. Im Sommer ist das weite Land Ziel von Ausflüglern und Urlaubern, im Rest des Jahres eher karg. Ein Land mit wirtschaftlichen Problemen und jenen demografischen Schwierigkeiten um Abwanderung und Überalterung, wie sie inzwischen viele Regionen in Deutschland kennen. Auf den ersten Blick kein besonderes Land.

Dennoch zog die Politik Brandenburgs immer wieder überregionale Aufmerksamkeit auf sich: weil Landtag und Bevölkerung eine Verfassung verabschiedeten, deren Passfähigkeit zum Grundgesetz Kritiker in Frage stellten. Weil SPD, FDP und Grüne hier die erste „Ampelkoalition" eines Bundeslandes bildeten. Weil die brandenburgische Bevölkerung die Fusion mit Berlin ablehnte, nachdem die Landesregierungen und -parlamente diese schon beschlossen hatten. Weil der Politikstil im „roten Brandenburg" manche vermuten ließ, man wolle eine kleine DDR weiter leben lassen. Weil eine der deutschlandweit populärsten Politikerinnen, die „Mutter Courage des Ostens", Regine Hildebrandt, 1999 aus Protest gegen die Koalition ihrer SPD mit der CDU lautstark auf ihr Mandat und ein Ministeramt verzichtete. Weil die Landesregierung aus SPD und CDU 2002 im Bundesrat absichtlich gegen die Regeln verstieß, uneinheitlich beim Zuwanderungsgesetz abstimmte und dafür vom Bundespräsidenten gerügt und vom Bundesverfassungsgericht gemaßregelt wurde. Oder weil FDP und Grüne hier mehrfach an der Fünfprozenthürde scheiterten, während die rechte DVU im Landtag saß.

Dieses Kapitel wurde verfasst von *Astrid Lorenz, Andreas Anter, Werner Reutter.*

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

A. Lorenz et al., *Politik und Regieren in Brandenburg,*
DOI 10.1007/978-3-658-07226-1_1

Aber nicht nur von außen wurden in der Politik Brandenburgs immer wieder Besonderheiten wahrgenommen. Offensiv warben Landesparteien für einen „Brandenburger Weg" des Konsenses und der Integration aller politischen und gesellschaftlichen Gruppen. Sie betrachteten ihn als eine Lehre aus der DDR-Vergangenheit und der friedlichen Revolution, als Erfolgsmodell des Systemwechsels vom Sozialismus zur Demokratie. Jeder sollte mitgenommen werden, um gemeinsam bestimmte Ziele zu erreichen – „Solidarität, Regionalität und Innovation" (Stolpe 1997). Manfred Stolpe, der erste und langjährige SPD-Ministerpräsident und einstige Kirchenmann, war einer der wichtigsten Verfechter dieses Ansatzes (siehe auch Kap. 15).

Ein Effekt: Die SED-Nachfolgepartei PDS war in die brandenburgische Politik früh integriert. Nur in Brandenburg stimmte sie der Verfassung zu. Doch 1998 kündigte gerade sie den „Brandenburger Weg" auf, nachdem zwei von ihr nominierte Kandidaten für das Landesverfassungsgericht die nötige Mehrheit verfehlten (Mara 1998). Schon 1994 endete die erste Legislaturperiode mit politischen Verwerfungen und einer Minderheitsregierung aus SPD und FDP. Nachdem immer neue Dokumente ans Licht kamen, die eine Zusammenarbeit Manfred Stolpes mit dem MfS belegten, stieg Bündnis 90 aus der Koalition aus. Abgeordnete aller Fraktionen außer den Liberalen beantragten die vorzeitige Auflösung des Landtages, die jedoch scheiterte (LT BB, Drs. 1/2882, 1/2883, 1/2884; PlPr 1/91). Mit Blick auf die landespolitische Entwicklung stellt sich die Frage, ob die konsensualen Elemente, die in der ersten Legislaturperiode zu beobachten waren, es tatsächlich erlauben, von einem „Brandenburger Weg" zu sprechen.

Der vorliegende Band beleuchtet die Politik in Brandenburg seit 1990 näher, um ihre Muster, die Eigenheiten und Dynamiken dieses Landes zu vermitteln. Er befasst sich mit den Rahmenbedingungen des Regierens, mit den Parteien und Wahlen, stellt die zentralen politischen Institutionen, Verfassungsorgane und wichtige Politikfelder der brandenburgischen Politik vor. Dabei analysiert er jeweils die Entwicklung im Zeitverlauf und vergleicht diese mit anderen Bundesländern. Auf dieser Grundlage bewerten die Beiträge, wie manifest, d. h. verfestigt, die Merkmale der brandenburgischen Politik sind, was sie verursacht und inwieweit die Politik Brandenburgs im Ländervergleich spezifisch ist.

Ausgangspunkt für die Entstehung dieses Buches war ein Gutachten für den brandenburgischen Landtag, das die Verfasser im Jahr 2012 im Auftrag des Präsidenten des Landtags Brandenburg erstellten. 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" analysierte es die Schlüsselentscheidungen und Entwicklungspfade der politischen Transformation und Entwicklung in Brandenburg im Vergleich zu den anderen neuen Ländern und orientierte sich dabei an einem vom Landtag formulierten Fragenkatalog. Der Fokus lag auf der ersten Legislaturperiode. Das vorliegende Buch nimmt Teile des Gutachtens auf. Da seine beschriebenen Zielsetzungen von der Aufgabenstellung des Gutachtens abweichen, wurden diese aber erheblich überarbeitet, erweitert und aktualisiert.

Der Band untersucht zunächst die Einbettung der Landespolitik in Brandenburg in den deutschen Föderalismus und die Europäische Union. Dies ist wichtig, da die Bundes-

politik und die EU die Handlungsspielräume der Landespolitik strukturieren. Das Kapitel skizziert zunächst die historische Entstehung eines Landes Brandenburg und stellt fest, dass es vor 1990 keine verfestigte Tradition regionaler Autonomie gab. Daher mussten bestimmte Routinen erst ausgebildet werden. Zudem waren in der Bevölkerung und unter den politischen Entscheidungsträgern Ängste vor einer Überfremdung im Zusammenhang mit einer möglichen Fusion mit Berlin präsent. Das Kapitel beschreibt danach alleinige, geteilte und fehlende Kompetenzen der Landespolitik. Aus diesen formellen Vorgaben ergibt sich ein großer Bedarf von Abstimmungen über das Land hinaus. Eine erfolgreiche Landespolitik findet daher nicht nur im Landesinneren statt.

Der dritte Beitrag beschäftigt sich mit der Demokratisierung als spezifischer Rahmenbedingung der brandenburgischen Landespolitik nach 1990. Das Land entstand ja erst im Augenblick des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik Deutschland als demokratisches Gemeinwesen. Die ersten Landespolitiker hatten teilweise zuvor keine öffentlichen Ämter ausgeübt, sie waren geprägt von den Erfahrungen der DDR und der friedlichen Revolution. Der Systemwechsel, den sie mitgestalteten, führte zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten einschließlich Massenarbeitslosigkeit und zur Auflösung der angestammten Muster gesellschaftlichen Lebens, ohne dass sie dies mit ihren Entscheidungen direkt steuern oder beheben konnten. Sowohl die Erbschaften der Zeit vor dem Systemwechsel als auch dessen Eigenheiten hatten Einfluss auf die brandenburgische Landespolitik. Der Beitrag benennt als einen der Effekte das nach wie vor sehr geringe parteipolitische Engagement der Brandenburger und Brandenburgerinnen.

Kapitel 4 befasst sich mit dem wichtigsten Ausweis der brandenburgischen Landesstaatlichkeit – der Verfassung. Sie regelt Rechte und Pflichten der Bürger und Bürgerinnen gegenüber dem Land und die Kompetenzverteilung innerhalb der brandenburgischen Landespolitik. Zunächst zeichnet der Beitrag die Entstehung der Landesverfassung nach. Das gewählte Verfahren mit halbparlamentarischer Verfassungskommission, Zweidrittelmehrheit im Landtag und Volksentscheid sowie der Grad der eingegangenen Kompromisse unterschieden sich deutlich von den anderen ostdeutschen Ländern. Dies war v. a. das Ergebnis der Dreiparteienkoalition und der Oppositionsstruktur. Gravierende Konflikte bewirkten, dass nur in Brandenburg ein Teil der CDU nicht der Landesverfassung zustimmte und diese letztendlich im Parlament eine geringere Zustimmung erfuhr als die Verfassungen der anderen neuen Länder. Der zweite Teil des Kapitels beschreibt die wichtigsten Inhalte, auf die sich die Verfassungsgeber einigten. Sie ergeben eine „rot-grüne“ Handschrift.

Kapitel 5 beschäftigt sich mit den zentralen Legitimationsverfahren und den wichtigsten Institutionen, die zwischen Gesellschaft und Staat vermitteln sollen: also mit Wahlen und Parteien. Während das Wahlsystem – wie beim Bundestag gilt auch in Brandenburg die personalisierte Verhältniswahl – keine regionalen Besonderheiten aufweist, zeigen sich beim Wahlverhalten und beim daraus resultierenden Parteiensystem einige Auffälligkeiten: die „hegemoniale“ Stellung der SPD und die Schwäche der CDU gehören ebenso dazu wie die gering ausgeprägte Parteibindung der Wählerinnen und Wähler.

Der Landtag Brandenburg, Gegenstand des Kapitels 6, ist das einzige direkt vom Volk gewählte politische Organ auf Landesebene. Die Volksvertretung ist allerdings auch in Brandenburg Teil eines parlamentarischen Regierungssystems, das zwischen der politischen Exekutive und der parlamentarischen Mehrheit eine Handlungseinheit verlangt, der die Opposition im Landtag gegenübersteht. Der Landtag Brandenburg und seine Abgeordneten haben sich rasch an die daraus resultierenden Funktionsprinzipien angepasst: Der Landtag lässt sich daher ohne Abstriche als „Fraktionenparlament" einerseits und als Mischung aus Rede- und Arbeitsparlament andererseits kennzeichnen. Auch die Erfüllung der Parlamentsfunktionen entspricht den Erwartungen. Insgesamt hat der Landtag seine Aufgaben erfüllen können. Dies gilt insbesondere für die Gesetzgebung und die parlamentarische Behandlung jener Schlüsselentscheidungen, die für die politische Entwicklung Brandenburgs von herausragender Bedeutung waren.

Kapitel 7 behandelt die Rolle der Landesregierung im politischen Prozess Brandenburgs. Wie in den anderen Bundesländern dominiert auch hier die Regierung das politische Geschehen. Dies gilt insbesondere für den Ministerpräsidenten, der im Zentrum der Landespolitik steht. Durch die Ministerialverwaltung und die Staatskanzlei wird die verfassungsrechtlich starke Stellung des Regierungschefs noch verstärkt. Die Landespolitik ist durch eine ungewöhnliche Kontinuität an der Regierungsspitze geprägt. Seit 1990 hatte das Land erst drei Ministerpräsidenten, eine Konstanz, die vor allem auf der hegemonialen Stellung der SPD beruht. In starkem Kontrast zu dieser Kontinuität steht die bunte Vielfalt der Koalitionsformate: Von der Ampelkoalition, der Minderheitsregierung, der Großen Koalition und der Zweiparteienregierung bis hin zur Einparteienregierung wurden in Brandenburg fast alle denkbaren Formate praktiziert. Die ebenfalls ungewöhnliche Praxis lagerübergreifender Gesetzesentwürfe, als „Brandenburger Weg" bezeichnet, blieb jedoch eine kurze Episode; sie war im Wesentlichen auf die erste Legislaturperiode beschränkt und machte bald dem für parlamentarische Demokratien typischen Konkurrenzprinzip Platz.

Kapitel 8 beschäftigt sich mit dem brandenburgischen Landesverfassungsgericht. Die Kompetenzanalyse ergibt, dass das Gericht relativ viele Entscheidungsbefugnisse hat, aber damit im Durchschnitt der deutschen Bundesländer liegt. Der Beitrag problematisiert, wie die Richterinnen und Richter ins Amt kommen und inwieweit die Entscheidungsfindung des Gerichtes politisiert ist. Eine Zeitlang waren von der langjährigen Regierungspartei SPD vorgeschlagene Kandidaten unter den Verfassungsrichtern überrepräsentiert, dies änderte sich aber mittlerweile. Sondervoten wurden besonders häufig von Richtern abgegeben, die von der PDS bzw. Linken nominiert worden waren. Jedoch kann andererseits auch eine Mehrheitsauffassung politisch motiviert sein, wie der Beitrag zeigt. Wie in den anderen Bundesländern waren Verfassungsbeschwerden von Brandenburgern, Anträge der Opposition und zeitweise kommunale Normenkontrollverfahren im Zusammenhang mit Gebietsreformen die wichtigsten Verfahrensarten.

Im neunten Beitrag geht es um die Rechtspolitik in Brandenburg. Wie die Analyse zeigt, entspricht sie inzwischen weitgehend dem Muster einer repräsentativen parlamentarischen Demokratie. Direktdemokratische Gesetzgebung ist zwar möglich, spielte in der

Praxis aber keine Rolle. Im Vergleich zu anderen Ländern fallen die sehr häufigen Verfassungsänderungen und der lange Zeitraum auf, in dem das Justizsystem nach 1990 neu aufgebaut wurde. Trotz des Anliegens, dabei behutsam gegenüber dem Personal und der Bevölkerung vorzugehen und für Schlüsselentscheidungen eine breite parlamentarische Mehrheit zu finden, ähnelten manche Vorgänge doch den anderen neuen Ländern. So importierte die Politik in Brandenburg im Justizsektor in großem Maßstab Personal aus dem alten Bundesgebiet und Standortentscheidungen verursachten die typischen Konflikte. Die Gesetzgebung ist stark parteipolitisch geprägt und entspricht den Routinen des unitarischen Föderalismus.

Die kommunale Selbstverwaltung, die Landesverwaltung und die Polizei können Länder weitgehend autonom gestalten (Kap. 10 und 11). Alle drei Politikbereiche wurden in Brandenburg im Wesentlichen in zweistufigen Entscheidungssequenzen gestaltet: Zuerst erfolgte die Errichtung von Kommunal- und Landesverwaltung sowie des Polizeiwesens mit der Verabschiedung zeitlich unbefristeter Gesetze (Einrichtung der Kommunalverfassung einschließlich Festlegung der Kreis- und Gemeindegrenzen; Aufbau einer zweistufigen Verwaltungsstruktur; Errichtung der Polizeiorganisation). In späteren Legislaturperioden wurden sowohl Kommunal- wie Landesverwaltung umfassend modernisiert und nach zum Teil kontroversen Diskussionen beschlossen. Politisch umstritten war auch die Umgestaltung des Polizeiwesens, insbesondere der Abbau von Polizeidienstellen und die Verringerung der Anzahl der Polizisten bis 2020 stießen auf erhebliche Kritik und Widerstand und trugen dazu bei, dass 2014 die AfD in den Landtag einziehen konnte.

Das zwölfte Kapitel beschäftigt sich mit der Entwicklung der Bildungspolitik in Brandenburg seit der Gründung des Landes, wobei die Schulpolitik und die Hochschulpolitik im Vordergrund stehen. Während die Hochschulpolitik des Landes von Anfang an defizitär blieb und bis heute an einer chronischen Unterfinanzierung leidet, ist in der Schulpolitik ein positiveres Fazit zu ziehen. In Bezug auf das Schulsystem, das aufgrund der ideologischen Instrumentalisierung der Schulen in der DDR völlig neu zu gestalten war, standen sich zunächst konträre Modelle einer Neugestaltung gegenüber, bevor sich schließlich eine Pluralität von Schulformen etablierte. Auch in der Hochschulpolitik setzte Brandenburg anfangs eigene Akzente, ohne jedoch das strukturelle finanzielle Defizit der Hochschulen beheben zu können. Entsprechend gehörte das Land auf dem Gebiet der Hochschulausstattung im bundesweiten Vergleich stets zu den Schlusslichtern.

Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich auf dem Gebiet der Kulturpolitik. In Kapitel 13 werden die parlamentarischen Schlüsselentscheidungen des Landtags wie auch die kulturpolitischen Weichenstellungen der Landesregierung dargestellt, die bereits bei dem in der Landesverfassung fixierten Kulturauftrag des Landes beginnen. Das Kapitel zeigt, dass wesentliche kulturpolitische Entscheidungen auf die Initiative des Landtags zurückgingen, der sich als entschiedener Anwalt der Kultur profilierte. Gleichwohl ist die Entwicklung der Landeskulturpolitik von massiven Mittelkürzungen und Schließungen von Einrichtungen geprägt. Zwar etablierte sich eine Kulturlandschaft mit einem breiten Angebot in den verschiedensten Bereichen, aber Brandenburg rangiert bei den Pro-Kopf-Ausgaben für die Kultur unter den neuen Bundesländern dennoch stets an letzter Stelle.

Verzichtet Brandenburg freiwillig auf seine Landesstaatlichkeit und eigene Kompetenzen?, fragt Kapitel 14 mit Blick auf eine mögliche Fusion von Brandenburg und Berlin. Bereits vor der deutschen Einheit warben Politiker für dieses Vorhaben und die Gründe, die dafür ins Feld geführt werden, änderten sich im Zeitverlauf kaum. Als Motoren der Neugliederungsideen erwiesen sich die Exekutiven, während die Parlamente zurückhaltender waren. Zahlreiche Widerstände in den Parteien und auf der Bundesebene räumten die Regierungschefs aus dem Weg; sie scheiterten aber 1996 am „Nein" der Brandenburger in einem Volksentscheid. Seither fürchtet besonders die Brandenburger Politik einen neuen Fusionsanlauf, obwohl die frühere Kritikerin PDS/Linke mittlerweile wohlwollender gegenüber einer „Länderehe" ist. Die Finanzprobleme des neuen Landes und die Einwohnerstärke Berlins sind wichtige Hindernisse. Zahlreiche Kooperationsvereinbarungen beförderten inzwischen eine „Integration durch die Hintertür". Der Beitrag benennt die Vorteile dieses Status quo, problematisiert aber, dass er künftig zu Legitimations- und Kontrollproblemen führen kann.

Das letzte Kapitel des Buches befasst sich noch einmal genauer mit der Frage, ob es einen speziellen „Brandenburger Weg" der Politik gibt, wie dies immer wieder behauptet wurde. Es zeigt zunächst, wie der Begriff sich verbreitete. So schillernd und umstritten der Bedeutungsgehalt auch war, die Rede vom „Brandenburger Weg" hielt sich. Das Kapitel vergleicht daher die zentralen Befunde des Buches zur brandenburgischen Politik mit der Praxis anderer Bundesländer und kommt zu dem Schluss, dass Brandenburg eher graduelle Abweichungen vom Muster ostdeutscher Bundesländer aufweist, als einen Sonderweg beschritt. Viele Entwicklungen waren durch Faktoren vorgegeben, die nur bedingt landespolitisch beeinflussbar sind. Die Diskussionen um den „Brandenburger Weg" hatten aber einen Effekt. Sie schufen einen gut funktionierenden Gründungsmythos, der den Eintritt in das neue Gesamtdeutschland durch die Schaffung einer regionalen Gruppenidentität erleichterte, dann jedoch, als Ziel- und Selbstfindung abgeschlossen waren, an Bedeutung verlor. Der föderale Charakter der Bundesrepublik Deutschland ermöglichte diese Prozesse der Integration.

Mit seinen Analysen und Erkenntnissen leistet der vorliegende Band einen politikwissenschaftlichen Beitrag zur Forschung zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, in der die Länderebene nach wie vor noch zu wenig Beachtung findet, zur (vergleichenden) Föderalismusforschung und zur vergleichenden Regierungslehre. Seine wichtigsten Zielgruppen sind Sozialwissenschaftler, Studierende, Träger der politischen Bildung, Journalisten, Praktiker in den Landesverwaltungen und der Landespolitik.

Wir danken Jan-Hendrik König, Bastian Lindert, Sonja Priebus und Dorothee Riese, die durch Recherchen zur Entstehung des Bandes beigetragen haben. Herzlichen Dank auch an Alexandra Neumann, die bei der formellen Manuskriptlegung assistiert hat.

Literatur

LT BB [Landtag Brandenburg]. *Parlamentsdokumentation Brandenburg*. http://www.parldok.brandenburg.de/starweb/LTBB/start.html. Zugegriffen: 5. Sept. 2015.

Mara, Michael. 1998. Bisky: Nach Wahlschlappe Dahns Beziehung zu SPD auf Tiefpunkt. *Der Tagesspiegel,* 17.12.1998.

Stolpe, Manfred. 1997. „Den Brandenburger Weg neu bestimmen." Regierungserklärung des Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg, Manfred Stolpe, vor dem Brandenburgischen Landtag am 20. August 1997. http://www.stk.brandenburg.de/reden/1997/p2008a.htm. Zugegriffen: 5. Sept. 2015.

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