

Für die drei Beispiele, bei denen der Spitzenkandidat für das Ministerpräsidentenamt kein Mandat im Landesparlament erreichte, gilt ebenfalls, dass eine Beschränkung der Kandidatur auf Mitglieder des Parlaments aus allgemein politischen Überlegungen schädlich gewesen wäre. Mit Recht hat der Gutachter *Klaus F. Gärditz* darauf hingewiesen, dass „es doch eine erhebliche Enttäuschung der Wähler (wäre), wenn durch Zufälligkeiten der Sitzverteilung oder aufgrund von Überhangmandaten ein nicht abgesicherter Spitzenkandidat auf einmal nicht im Landtag sitzt und irgendeinen außerparlamentarischen Funktionsjob übernehmen soll und nicht gewählt werden kann“<sup>73</sup>. Dadurch könne die „Akzeptanz des demokratischen Verfahrens“<sup>74</sup> Schaden erleiden.

Abschließend noch ein hypothetisches Beispiel: Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die vorläufige Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Landtages und der Regierung des Landes Brandenburg vom 1. November 1990 – der so genannten Vorverfassung – konnte der Landtag nur aus seiner Mitte den ersten Ministerpräsidenten wählen. Diese Regelung hat der Verfassungsgeber 1992 jedoch nicht in die Verfassung des Landes übernommen. Wie wäre die Geschichte Brandenburgs und die der Bundes-SPD verlaufen, wenn nach dem Rücktritt von *Manfred Stolpe* nicht *Matthias Platzeck* zum Ministerpräsidenten hätte gewählt werden können?

Eine Streichung der Regelung, dass nur Mitglieder des Landtages für das Amt des Ministerpräsidenten kandidieren können, hätte also nur Vorteile für das politische Leben. Eine Ausweitung des „Suchraumes für Ministerpräsidenten“ könnte sich auch auf die Qualität der Kandidaten auswirken. Einengungen tragen in der Regel dazu bei, dass die Suche nach dem Besten schwieriger ist.

73 Vgl. Sitzung der Verfassungskommission am 7. April 2014, LT-NRW GPr 16/4, S. 44.

74 So der Sachverständige *Klaus F. Gärditz* in seiner schriftlichen Stellungnahme, vgl. LT-NRW Stellungnahme 16/1549.

## Verfassungsgesetzgebung in Brandenburg\*

*Werner Reutter*

Verfassungsgesetzgebung in den Bundesländern wird bisher vor allem in zweierlei Hinsicht thematisiert: Zum einen wird angenommen, dass Verfassungsordnungen in den Ländern von bundesstaatlichen Vorgaben überformt werden – unbeschadet der Verfassungsautonomie, die Bundesländern grundsätzlich zusteht. Landesverfassungen, so eine verbreitete Ver-

\* Der Beitrag entstand im Rahmen eines von der DFG finanzierten Forschungsprojektes zur Verfassungspolitik in den Bundesländern an der Universität Leipzig. Ich danke *Astrid Lorenz* für die kritische Lektüre einer früheren Fassung; *Helene Bührig* und *Maria Geußner* waren unersetzlich bei der Datenrecherche. Selbstredend entbindet mich das nicht von meiner Verantwortung für Fehler und Irrtümer.

mutung, stehen im „Schatten des Grundgesetzes“<sup>1</sup>. Homogenitätsgebot (Art. 38 Abs. 1 GG) und Vorrang des Bundesrechts (Art. 31 GG) scheinen eine eigenständige Verfassungspolitik in den Ländern auszuschließen. Zum anderen können die meisten Landesverfassungen nur mit einer Zweidrittelmehrheit geändert werden<sup>2</sup>, wodurch Verfassungsänderungen kaum mehr sein können als Ergebnis von „Konsenszwängen“<sup>3</sup>. Eine solche institutionentheoretisch grundierte Theorie zur Verfassungspolitik<sup>4</sup> scheint den Mustern konsensdemokratischer Politik zu entsprechen und *Manfred G. Schmidts* These von der Bundesrepublik als „Staat der Großen Koalition“<sup>5</sup> zu belegen. Beide Erklärungsmuster unterstellen dabei ein enges Verständnis von Verfassungspolitik und beziehen sich nur auf angenommene Änderungen.

Am Beispiel Brandenburgs soll diesen Vermutungen nachgegangen werden<sup>6</sup>, wobei Verfassungspolitik hier jedoch breit verstanden wird. Einbezogen werden nicht nur Verfassungsänderungen, sondern alle Gesetzentwürfe, die bis Ende 2014 abschließend im Land-

- 1 *Markus Möstl*, Landesverfassungsrecht – zum Schattendasein verurteilt? Eine Positionsbestimmung im bundesstaatlichen und supranationalen Verfassungsverbund, in: AöR, 130. Jg. (2005), S. 350 – 391, S. 354; vgl. auch *Andreas Stiens*, Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart, Berlin 1997, S. 23 f.; *Matthias Dombert*, §27 Landesverfassungen und Landesverfassungsgerichte in ihrer Bedeutung für den Föderalismus, in: *Ines Härtel* (Hrsg.), Handbuch Föderalismus. Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Berlin u.a. 2012, S. 19 – 38.
- 2 In Hessen (Art. 123 Abs. 2 HesVerf), Baden-Württemberg (Art. 64 Abs. 2 BWVerf) und Hamburg (Art. 51 Abs. 2 HmbVerf) benötigen Verfassungsänderungen keine Zweidrittelmehrheit im Landtag. In Bayern und Hessen muss jede Verfassungsänderung in einem Referendum bestätigt werden; vgl. *Christian Pestalozza*, Einführung, in: Verfassungen der deutschen Bundesländer mit dem Grundgesetz, München 2014, S. XVII – CXLVII, S. XXXIV – XXXVII.
- 3 *Manfred G. Schmidt*, Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, Bonn 2011, S. 41 f. *Schmidt* bezieht sich allerdings nur auf das Grundgesetz.
- 4 Vgl. zu Theorien zur Verfassungspolitik: *Astrid Lorenz*, Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien. Motivlagen und Aushandlungsmuster, Wiesbaden 2008, S. 13 – 39. Auch die meisten Studien zur Landesverfassungspolitik haben eine institutionentheoretische Grundlage, vgl. *dies.* / *Werner Reutter*, Subconstitutionalism in a Multilayered System: A Comparative Analysis of Constitutional Politics in the German Länder, in: Perspectives on Federalism, 4. Jg. (2012), H. 2, S. 148 – 170, auch unter: [http://www.on-federalism.eu/attachments/141\\_download.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/141_download.pdf) (Abruf am 15. Dezember 2013); *Martina Flick*, Landesverfassungen und ihre Veränderbarkeit, in: *Markus Freitag* / *Adrian Vatter* (Hrsg.), Die Demokratien der deutschen Bundesländer, Opladen 2008, S. 221 – 236; *Sven Hölscheidt*, Die Praxis der Verfassungsverabschiedung und der Verfassungsänderung in der Bundesrepublik, in: ZParl, 26. Jg. (1995), H. 1, S. 58 – 84; *Werner Reutter*, Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsänderungen in den Ländern, in: Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, hrsg. vom Europäischen Zentrum für Föderalismusforschung, Baden-Baden 2008, S. 239 – 253.
- 5 *Manfred G. Schmidt*, Germany: The Grand Coalition State, in: *Josep M. Colomer* (Hrsg.), Comparative European Politics, Milton Park 2008, S. 55 – 93; vgl. auch *Andreas Busch*, Verfassungspolitik. Stabilität und permanentes Austarieren, in: *Manfred G. Schmidt* / *Reinut Zohlnhöfer* (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 33 – 56.
- 6 Zur Entstehung und zur Entwicklung der Verfassung in Brandenburg vgl. *Helmut Simon*, Wegweisendes Verfassungsmodell aus Brandenburg, in: Neue Justiz 1991, S. 427 – 429; *Alexander von Brünneck*, Die Verfassung des Landes Brandenburg von 1992, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 52, Tübingen 2004, S. 259 – 298; *Astrid Lorenz*, Demokratisierung in Ostdeutschland. Verfassungspolitische Weichenstellungen in den neuen Ländern und Berlin, Wiesbaden 2013; *Gunter Fritsch* (Hrsg.), 20 Jahre Landesverfassung. Festschrift des Landtages Brandenburg, Berlin 2012.

tag Brandenburg behandelt wurden.<sup>7</sup> Damit lassen sich Motive, Akteurskonstellationen und parlamentarische Entscheidungsprozesse in diesem Politikfeld umfassend erschließen. Überprüfen lässt sich mit der „rekonstruierenden Untersuchung“<sup>8</sup> mithin dreierlei: ob bundespolitische Motive für Gesetzesinitiativen ausschlaggebend waren, inwieweit sich Funktionsprinzipien des Neuen Dualismus<sup>9</sup> in diesem Politikbereich durchsetzen konnten und ob die parlamentarischen Beratungs- und Entscheidungsprozesse den üblichen Mustern im Landtag Brandenburg entsprochen haben.<sup>10</sup>

### 1. *Verfassungsänderungen in Brandenburg: Inhalte und Erfolg verfassungspolitischer Initiativen seit 1992*

Zwischen dem 20. August 1992, dem Tag des Inkrafttretens der Brandenburger Verfassung, und dem 31. Dezember 2014 wurde 21 Mal versucht, die Verfassung zu ändern (Tabelle 1). Von diesen Gesetzentwürfen waren acht erfolgreich, 13 wurden abgelehnt, 26 Artikel wurden – zum Teil mehrfach – neu gefasst, und ein Artikel wurde eingefügt (Tabelle 2).<sup>11</sup>

- 7 SPD und Die Linke haben im Dezember 2014 einen weiteren Antrag zur Verfassungsänderung in den Landtag Brandenburg eingebracht, mit dem die Anzahl der Vizepräsidenten auf zwei erhöht werden soll. Dieser Antrag ist noch nicht abschließend behandelt und wird hier nicht berücksichtigt; Landtag Brandenburg, Drs. 6/209 und 6/208 vom 3. Dezember 2014; P1Pr 6/4 vom 17. Dezember 2014, S. 154 – 159.
- 8 Grundlage der Untersuchung sind Experteninterviews sowie Parlamentaria des Landtages, die über die Parlamentsdokumentation erschlossen wurden (<http://www.parldok.brandenburg.de/starweb/LTBB/start.html>); zum Konzept der „rekonstruierenden Untersuchung“ vgl. *Jochen Gläser / Grit Laudel*, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, Wiesbaden 2010, S. 23 ff.
- 9 Der Begriff „Neuer Dualismus“ verweist auf eine spezifische Form der Gewaltengliederung in parlamentarischen Regierungssystemen, in der nicht mehr – wie im „Alten Dualismus“ – das Parlament der Regierung gegenübersteht, sondern in dem die Regierung und die die Regierung stützenden Fraktionen eine Handlungseinheit bilden, der die Opposition gegenübersteht. Vgl. dazu *Winfried Steffani*, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979; *Eberhard Schuett-Wetschky*, Haben wir eine akzeptable Parlamentarismustheorie?, in: *Jürgen Hartmann / Uwe Thaysen* (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen 1992; *Werner J. Patzelt*, Ein latenter Verfassungskonflikt? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem, in: PVS, 39. Jg. (1998), H. 4, S. 725 – 727; *Werner Reutter*, Transformation des „neuen Dualismus“ in Landesparlamenten: Parlamentarische Kontrolle, Gewaltengliederung und Europäische Union, in: *Birgit Eberbach-Born / Sabine Kropp / Andrey Stuchlik / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden 2013, S. 255 – 284.
- 10 Vgl. zum Landtag Brandenburg: *Malte Lübker / Suzanne S. Schüttemeyer*, Der Brandenburgische Landtag, in: *Siegfried Mielke / Werner Reutter* (Hrsg.), Landesparlamentarismus. Geschichte, Struktur, Funktionen, Wiesbaden 2012, S. 177 – 214; *Suzanne S. Schüttemeyer / Malte Lübker*, Der Brandenburgische Landtag nach zehn Jahren – ein Parlament wie jedes andere?, in: ZParl, 31. Jg. (2000), H. 3, S. 585 – 598; *Werner Reutter*, Gesetzgebung: Der Landtag als Entscheidungsinstitution, in: *Astrid Lorenz / Andreas Anter / ders.*, Schlüsselentscheidungen und Entwicklungspfade der politischen Transformation und Entwicklung in Brandenburg im Vergleich zu den anderen neuen Ländern. Gutachten für die Enquete-Kommission 5/1 des Landtages Brandenburg vom 5. November 2012, S. 23 – 54, auch unter: [http://www.landtag.brandenburg.de/media\\_fast/5701/Lorenz%20Anter%20Reutter%20Gutachten%20EK%20BB%202012-11-20\\_final\\_PE%2023.pdf](http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Lorenz%20Anter%20Reutter%20Gutachten%20EK%20BB%202012-11-20_final_PE%2023.pdf) (Abruf am 10. Dezember 2013).
- 11 Bisher viermal geändert haben ihre Verfassungen Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt jeweils einmal.

Die drei bisherigen Präsidenten<sup>12</sup> des Landtages erhielten folglich rund einmal jährlich einen Gesetzentwurf, mit dem eine Änderung der Verfassung angestrebt wurde. Funktionsimperative des Neuen Dualismus können sich dabei in zweierlei Hinsicht niedergeschlagen haben: bei der Einbringung von Gesetzesvorlagen (1.2.) sowie beim Abstimmungsverhalten (1.3.). Ehe jedoch diese Aspekte näher untersucht werden, werden die beschlossenen Änderungen der Brandenburger Verfassung dargestellt.

### 1.1. Verfassungsänderungen in Brandenburg

Bedeutung und Reichweite von Verfassungsänderungen variieren.<sup>13</sup> Keineswegs verfolgen alle das Ziel, den normativen Gestaltungsanspruch legislativer Grundordnungen zu ändern. Daher wird im Weiteren zwischen verfassungsändernden Gesetzentwürfen typologisch unterschieden. Eine solche Differenzierung ist voraussetzungs- und lässt sich trennscharf nur bedingt vornehmen, da Folgen von und Motive für Verfassungsänderungen nicht immer klar zu identifizieren sind. So blieb die 1968 verabschiedete Notstandsverfassung (vor allem Art. 53a, 115a ff. GG) bisher praktisch bedeutungslos. Auch die Unterstellung der APO, die Große Koalition wolle mit der Notstandsverfassung ein autoritäres Regime vorbereiten, erwies sich als haltlos.<sup>14</sup> Deswegen werden hier nur „unpolitische“ und „politische“ Gesetzentwürfe unterschieden. Erstere sind nicht von gesellschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen geprägt, sondern stellen begriffliche Änderungen dar, korrigieren Fehler oder beseitigen Unklarheiten. In Brandenburg zählen zu diesem Typ drei verfassungsändernde Gesetze:

(1) Bezeichnenderweise fällt darunter die bis dato umfangreichste Novelle. Initiiert wurde die „kleine Verfassungsrevision“<sup>15</sup> vom Hauptausschuss, der ursprünglich 14 Artikel ändern wollte; der Vorschlag, in der Präambel aus der „einen Welt“ die „Eine Welt“ zu machen, wurde im Zuge der Ausschussberatungen hinzugefügt.<sup>16</sup> Der Hauptausschuss wollte mit seiner Initiative „Unsicherheiten“ bei der Auslegung einzelner Normen beseitigen und „Schwierigkeiten“ bei der Anwendung von Bestimmungen verhindern.<sup>17</sup> Die Änderungen

12 Dr. *Herbert Knoblich* (SPD) amtierte zwischen 1990 und 2004, *Gunter Fritsch* (SPD) zwischen 2004 und 2014; seit Beginn der 6. Wahlperiode ist *Britta Stark* (SPD) Präsidentin des Landtages Brandenburg.

13 Überblicke über die Änderungen finden sich in: *Tilman Lucke*, Recherche zu Verfassungsänderungen in Brandenburg (unveröffentlichtes Manuskript); *Nadine Korte / Katrin Rautenberg*, Bisherige Änderungen der Landesverfassung auf einen Blick, [http://www.landtag.brandenburg.de/media\\_fast/5701/Verfassungsaenderungen.pdf](http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Verfassungsaenderungen.pdf) (Abruf am 15. November 2013); *Gunter Fritsch* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 6), S. 161 ff.

14 Vgl. dazu *Alexander Roßnagel*, Die Änderungen des Grundgesetzes: eine Untersuchung der politischen Funktion von Verfassungsänderungen, Frankfurt am Main 1981, S. 143 ff. Die Notstandsgesetze, die mit dem „Ermächtigungsgesetz“ von 1933 verglichen wurden, waren Voraussetzung dafür, dass die Bundesrepublik volle Souveränität erhielt (abgesehen von den Vorbehaltsrechten bei der Vereinigung 1990).

15 *Nadine Korte / Katrin Rautenberg*, a.a.O. (Fn. 13), S. 2.

16 Landtag Brandenburg, Drs. 2/5245 vom 12. Mai 1998; Drs. 2/6133 vom 15. März 1999; PlPr 2/86 vom 28. Mai 1998 (1. Lesung); PlPr 2/100 vom 17. März 1999 (2. Lesung).

17 Vgl. Landtag Brandenburg, Drs. 2/5245 vom 12. Mai 1998, S. 1.

| Tabelle 1: Verfassungsändernde Gesetzentwürfe in Brandenburg (1992 bis 2014) |             |                        |          |                             |   |                   |
|--|-------------|------------------------|----------|-----------------------------|---|-------------------|
| Lfd. Nr. <sup>a</sup>  | Wahlperiode | Antragsteller          | Drs. Nr. | Thema                       | betroffene Artikel  | Gesetz vom        |
| 1  | 2.          | Regierung              | 678      | Berlin-BB                   | 22, 66, 116   | 27. Juni 1995     |
| 2  | 2.          | PDS                    | 2375     | Wahlalter                   | 22  | -                 |
| 3  | 2.          | CDU                    | 3657     | Inkompatibilität            | 22  | 10. März 1997     |
| 4  | 2.          | CDU                    | 3658     | Verfassungsgericht          | 112   | 24. Juni 1997     |
| 5  | 2.          | CDU                    | 4133     | Landesrechnungshof          | 107   | -                 |
| 6  | 2.          | Hauptausschuss         | 5245     | diverse Themen              | Präambel, 22, 62, 65, 74, 77, 78, 81, 87, 94, 96, 97, 109, 112, 114 | 18. März 1999     |
| 7  | 3.          | DVU                    | 728      | Trennung von Amt und Mandat | 95a   | -                 |
| 8  | 3.          | PDS                    | 1386     | Verkauf von Grundstücken    | 40  | -                 |
| 9  | 3.          | DVU                    | 3244     | Gleichstellung              | 95a   | -                 |
| 10 <sup>b</sup>  | 3.          | Volksinitiative        | 3507     | Direkte Demokratie          | 76, 77, 78, 78a, 79, 81, 97a, 116                                   | -                 |
| 11   | 3.          | PDS                    | 3508     | Wahlalter                   | 22  | -                 |
| 12   | 3.          | DVU                    | 4327     | Tier- und Artenschutz       | 39  | -                 |
| 13   | 3.          | DVU                    | 4898     | Untersuchungsausschüsse     | 72  | -                 |
| 14   | 3.          | Regierung              | 7444     | Fachobergerichte Berlin-BB  | 109   | 29. Juni 2004     |
| 15   | 4.          | DVU                    | 5439     | Landeshymne                 | 4   | -                 |
| 16   | 4.          | Linke                  | 6410     | Antifaschismus              | 20a   | -                 |
| 17   | 4.          | Regierung              | 7337     | Verkündung von Gesetzen     | 81  | 7. Juli 2009      |
| 18   | 5.          | FDP                    | 1880     | Wahlalter                   | 22, 77  | 19. Dezember 2011 |
| 19   | 5.          | CDU, FDP, Grüne        | 2045     | Schuldenbremse              | 99, 103, 103a   | -                 |
| 20   | 5.          | Grüne                  | 2764     | Direkte Demokratie          | 76, 77, 78  | -                 |
| 21   | 5.          | SPD, Linke, FDP, Grüne | 7321     | Antirassismus-Klausel       | 7a, 12, 25  | 5. Dezember 2013  |

Anmerkung: Berücksichtigt sind die bis zum 31. Dezember 2014 abgeschlossenen Verfahren. Erhoben wurden die Initiativen über die Parlamentsdatenbank des Landtags Brandenburg. In die Suchmaske eingegeben wurde bei Wahlperiode: „alle“, bei Dokumenttyp: „Gesetzentwurf“ und bei Schlagwort: „Landesverfassung“. Die aufgelisteten 34 Vorgänge (Stand vom 31. Dezember 2014) wurden daraufhin überprüft, ob der darin erwähnte und abschließend behandelte Gesetzentwurf auf eine Änderung der Verfassung zielte, was bei 21 Vorgängen der Fall war.

a Die „Lfd. Nr.“ stellt keine amtliche Nummerierung der Gesetzentwürfe dar, sondern dient lediglich der Darstellung. Sortiert wurden die Entwürfe nach Wahlperiode und Drucksachenummer.

b Formal wurde lediglich darüber abgestimmt, ob sich der Landtag mit dem Anliegen der Initiative beschäftigen sollte.

Quelle: Parlamentsdatenbank des Landtags Brandenburg, eigene Erhebung.

sollten die „erforderlich[e] Rechtsklarheit“<sup>18</sup> schaffen. Der damalige Innenminister, *Alwin Ziel* (SPD), unterstützte die Vorschläge des Hauptausschusses und betonte, dass die Landesregierung die Absicht teile, „nur Verfassungsänderungen mit klarstellendem Charakter vorzunehmen, die den Kerngehalt der betreffenden Vorschriften unangetastet“<sup>19</sup> ließen. Umstritten an den Vorschlägen des Hauptausschusses war gleichwohl die Neufassung des Konnexitätsprinzips. Vorgeschlagen wurde die Änderung von Art. 97 Abs. 3 BbgVerf von der SPD-Fraktion, wobei Regelungen aus Schleswig-Holstein Pate standen. Weiterer Anstoß für die Änderung der Kostenregelung bei der Übertragung von Aufgaben auf Kommunen war ein Urteil des Landesverfassungsgerichtes.<sup>20</sup> Die Frage, wie an Kommunen übertragene Aufgaben zu finanzieren seien, wurde in den Ausschüssen und im Plenum kontrovers diskutiert.<sup>21</sup> Obwohl die Ergänzungs- und Änderungsanträge von CDU und PDS im Hauptausschuss und im Plenum abgelehnt wurden, nahm der Landtag den Gesetzentwurf mit den Stimmen von 82 der 83 anwesenden Abgeordneten an; nur der damalige Innenminister *Alwin Ziel* enthielt sich.<sup>22</sup>

(2) Auch der 1997 in Art. 22 Abs. 5 BbgVerf eingefügte Gesetzesvorbehalt sollte rechtliche Unklarheiten beseitigen. Das Landesverfassungsgericht hatte im Januar 1996 § 12 Abs. 1 Nr. 1 Kommunalwahlgesetz für verfassungswidrig erklärt, weil darin enthaltene Regelungen zur Inkompatibilität bei kommunalen Mandaten keine Grundlage in der Verfassung hätten.<sup>23</sup> Daher fügte der Landtag in Art. 22 der BbgVerf einen Gesetzesvorbehalt ein, der die im Kommunalwahlgesetz vorgesehene Bestimmung sanktionierte.

(3) Ebenfalls technischer Natur war die 2009 geschaffene Möglichkeit, Gesetze und Rechtsverordnungen in elektronischer Form zu verkünden.<sup>24</sup> Dementsprechend gestalteten sich die Plenardebatten, die insgesamt weniger als eine Stunde in Anspruch nahmen und in denen sechs Redner in zehn Beiträgen das Für und Wider der Änderung besprachen.<sup>25</sup>

18 Ebenda. So wurde festgelegt, den Landtag spätestens nach sechzig Monaten (davor: neunundfünfzig) neu, den Landesbeauftragten für Datenschutz „ohne Aussprache“ und einen neuen Ministerpräsident nach einer verlorenen Vertrauensfrage mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder zu wählen. Zudem wurden die „Europäischen Gemeinschaften“ zur „Europäischen Union“.

19 Landtag Brandenburg, PIPr 2/86 vom 28. Mai 1998, S. 7022.

20 Vgl. Verfassungsgericht Brandenburg, VfG 47/96 vom 18. Dezember 1997, [http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=5l5m1.c.57597.de&template=bbo\\_mandant\\_verfassungsgericht\\_d](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=5l5m1.c.57597.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d) (Abruf am 10. Dezember 2013).

21 Vgl. Landtag Brandenburg, Drs. 2/6133 vom 15. März 1999; PIPr 2/100 vom 17. März 1999, S. 8057 ff.

22 Vgl. Landtag Brandenburg, PIPr 2/101 vom 18. März 1999, S. 8132.

23 Das Verfassungsgericht Brandenburg hatte entschieden, dass „§ 12 Abs. 1 Nr. 1 BbgKWahlG (...) mit der Verfassung des Landes Brandenburg unvereinbar [ist], soweit danach angestellte Ärzte, welche in nichtselbständigen Einrichtungen des Kreises in nichtleitender Funktion ärztlich tätig sind, nicht dem Kreistag des Landkreises angehören dürfen“; Urteil des VfGBbg 13/95 vom 25. Januar 1995, [http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=5l5m1.c.63475.de&template=bbo\\_mandant\\_verfassungsgericht\\_d](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?id=5l5m1.c.63475.de&template=bbo_mandant_verfassungsgericht_d) (Abruf am 10. Januar 2014).

24 Vgl. Landtag Brandenburg, Drs. 4/7337 vom 12. März 2009; Gesetz vom 7. Juli 2009, GVBl Teil I, 2009, Nr. 9 vom 10. Juli 2009, S. 191.

25 Berechnet wurde die Zeit, indem die Gesamtdauer aller Plenardebatten der 4. WP (37.599 Minuten) durch die Anzahl aller Protokollseiten (6.647) dividiert und schließlich mit der Anzahl der Protokollseiten (9) multipliziert wurde, die für die Behandlung der Verfassungsänderung ausgewiesen sind. Der so ermittelte Wert von circa 50 Minuten stellt lediglich einen Näherungswert dar, schon weil sich in den Protokollen auch Inhaltsverzeichnis, Tagesordnung und Anhänge fin-

Politisch umstritten waren die anderen fünf Verfassungsänderungen, die die Fusion von Berlin und Brandenburg (1995)<sup>26</sup>, das Wahlrecht einschließlich der Volksbegehren (2011), die Wahl von Verfassungsrichtern in Brandenburg (1997), die Errichtung von gemeinsamen Fachobergerichten mit Berlin (2004) sowie die „Antirassismus-Klausel“ (2013) betrafen. Offensichtlich ist der politische Charakter bei der angestrebten Länderfusion, bei der Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre, der Erleichterung von Volksbegehren sowie bei der Antirassismus-Klausel. Die Änderung der Mehrheitserfordernis bei der Wahl von Verfassungsrichtern, die seit 1997 mit einer Zweidrittelmehrheit zu wählen sind, verschaffte den Oppositionsfraktionen Einfluss auf die Zusammensetzung des Verfassungsgerichtes. Hinter diesen Entwürfen standen identifizierbare politische Begründungen, die in den Plenardebatten auch zum Tragen kamen. Mit diesen Änderungen wurde teilweise Neuland betreten.<sup>27</sup> Mitunter hat sich dies in kontroversen Plenardebatten niedergeschlagen, wobei die Annahme der Staatsverträge im Zuge der vorgesehenen Vereinigung Brandenburgs mit Berlin besonders umstritten war. Naturgemäß standen dabei weniger die verfassungsrechtlichen Implikationen der Länderfusion im Vordergrund, als vielmehr das Ob der Fusion.

Insgesamt zeichnen sich diese Änderungen durch vier Punkte aus: (1) Sie betrafen 16 von insgesamt 18 Abschnitten der Verfassung (vgl. Tabelle 2 und 4).<sup>28</sup> Lediglich der 1. Hauptteil – „Grundlagen“ – und der Abschnitt über das Finanzwesen blieben verschont. Von inzwischen 119 Artikeln (einschließlich der Präambel) wurden 18 geändert und einer nachträglich eingefügt. Besonders reformbedürftig war Artikel 22 BbgVerf, der Regelungen zu Wahlen und Volksabstimmungen trifft; er wurde viermal geändert; zwei Änderungen erfuhr Artikel 77, 81, 109 und 112, einmal betroffen waren Artikel 12, 25, 62, 65, 66, 74, 78, 87, 94, 96, 97, 114 und 116 sowie die Präambel; neu eingefügt wurde Artikel 7a.

(2) Für die angenommenen Änderungen spielten bundespolitische Faktoren keine Rolle. Im Gegenteil, die Inhalte verweisen auf landespolitische Aspekte (wie beim Wahlrecht, der Antirassismus-Klausel und der Länderfusion) oder auf den Verfassungstext, in dem Unklarheiten beseitigt werden sollten. Bezüge zu anderen Landesverfassungen und zum Grundgesetz wurden zwar in den Begründungen immer wieder hergestellt (zum Beispiel bei der Wahl der Verfassungsrichter), aber sie dienten nur als Beleg und gewannen keine die Entscheidungen bestimmende Kraft. Die bundesstaatliche Mehrebenenstruktur hat jedenfalls für die Verfassungsänderungen<sup>29</sup> keine determinierende Rolle gespielt.

(3) Die parlamentarische Behandlung von „politischen“ und „unpolitischen“ Verfassungsänderungen weist keine signifikanten Unterschiede auf (vgl. Tabelle 3). „Unpolitische“ Änderungen provozierten zwar weniger Reden im Landtag und weniger Ausschussit-

den, die keine Plenarzeit repräsentieren; Landtag Brandenburg, Statistische Angaben zum Landtag Brandenburg, Drs 4/8061 vom 20. Oktober 2009, PlPr 4/83 vom 1. April 2009, S. 6149 ff., PlPr 4/87 vom 1. Juli 2009, S. 6471 ff., PlPr 4/88 vom 2. Juli 1999, S. 6559 ff.

26 Vgl. Landtag Brandenburg, Drs. 2/678 vom 27. April 1995, Drs. 3/7444 vom 28. April 2004.

27 Neben der Senkung des Wahlalters ist hier vor allem zu nennen, dass Einwohnern – also nicht nur wahlberechtigten Bürgern – das Recht eingeräumt wurde, sich an Volksinitiativen zu beteiligen.

28 Die 18 in der Verfassung ausgewiesenen Abschnitte wurden in Tabelle 2 und 4 zu zehn Themen zusammengefasst.

29 Vgl. *Christoph Hönnige | Sascha Kneip | Astrid Lorenz* (Hrsg.), *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*, Wiesbaden 2011.

Tabelle 2: Aufbau und Umfang der Brandenburger Verfassung (1992 und 2014)

| Aufbau <sup>a</sup>  | Ursprungsverfassung<br>(21. August 1992) |                       |                     | Aktuelle Verfassung<br>(Stand vom 31. Dezember 2014) |                       |                     |
|--|--|-----------------------|---------------------|--|-----------------------|---------------------|
|  | Anzahl der<br>Artikel                    | Anzahl der<br>Absätze | Anzahl der<br>Worte | Anzahl der<br>Artikel                                | Anzahl der<br>Absätze | Anzahl der<br>Worte |
| Präambel   | 1  | 1                     | 92                  | 1  | 1                     | 92                  |
| Grundlagen des Staates (Art. 1 bis 4)  | 4  | 12                    | 277                 | 4  | 12                    | 277                 |
| Grundrechte, Staatsziele und Gemeinschaftsleben (wie Familie, Religion etc.) (Art. 5 bis 54) | 50                                       | 159                   | 4.226               | 51   | 161                   | 4.336               |
| Parlament (Art. 55 bis 74)   | 20                                       | 49                    | 1.386               | 20   | 49                    | 1.411               |
| Gesetzgebung (Art. 75 bis 81)  | 7  | 15                    | 517                 | 7  | 15                    | 514                 |
| Landesregierung (Art. 82 bis 95)   | 14                                       | 21                    | 615                 | 14   | 22                    | 624                 |
| Verwaltung und kommunale Selbstverwaltung (Art. 96 bis 100)                                  | 5  | 14                    | 372                 | 5  | 14                    | 412                 |
| Rechtspflege/Verfassungsgericht (Art. 108 bis 113)   | 6  | 15                    | 531                 | 6  | 16                    | 568                 |
| Finanzwesen (Art. 101 bis 107)   | 7  | 12                    | 472                 | 7  | 12                    | 472                 |
| Übergangs- und Schlussbestimmungen (Art. 114 bis 117)  | 4  | 8                     | 219                 | 4  | 9                     | 251                 |
| Gesamt   | 118                                      | 306                   | 8.707               | 119  | 311                   | 8.957               |

a Angelehnt an *Martina Flick*; ausgezählt wurden die Absätze und Worte mit der Funktion „Worte zählen“ von Windows. Nicht berücksichtigt wurden Überschriften von Hauptteilen, Abschnitten und Artikeln, allerdings wurde die Artikelnummerierung mitgezählt.  
Quelle: *Martina Flick*, a.a.O. (Fn. 4); eigene Auszählung, <http://www.verfassungen.de/de/bb/brandenburg92-index.htm> (Abruf am 15. Oktober 2013); <http://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/verfassung/395894#117> (Abruf am 2. Januar 2014).

zungen als „politische“ Anträge.<sup>30</sup> Auch die Dauer von Verfahren unterscheidet sich nur unwesentlich: Bei „politischen“ Gesetzentwürfen schlugen sich die Plenardebatten auf über 32 Protokollseiten nieder, während die Debatten bei „unpolitischen“ Entwürfen im Durchschnitt lediglich acht Seiten beanspruchten. Doch geht diese Differenz vor allem auf die Diskussionen um die Fusion Berlin-Brandenburg zurück, die auf insgesamt 109 Seiten protokolliert wurde. Auffällig ist jedoch, dass bei „politischen“ Entwürfen fast immer eine öffentliche Anhörung durchgeführt wurde. Ausgenommen ist hier nur die Fusion Berlin-Brandenburg, bei der nicht die verfassungsrechtlichen Aspekte strittig waren, sondern die grundsätzliche Entscheidung, die zudem in einem gesonderten Ausschuss beraten wurde.

(4) Vergleicht man beschlossene mit erfolglosen Gesetzentwürfen, fallen unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte auf (vgl. Tabelle 4). Verabschiedete Änderungen betrafen vier Abschnitte, in denen vier beziehungsweise sieben Artikel geändert wurden. Die gescheiterten Entwürfe bezogen sich auf 24 Artikel und konzentrierten sich auf zwei Abschnitte.

30 Die Mittelwerte waren bei „politischen“ („unpolitischen“) Entwürfen für die Dauer des Verfahrens 192 (167) Tage, für die Anzahl der Reden 19,8 (9,0), für die Anzahl der Ausschusssitzungen 8,8 (5,3) und für die Anzahl der Protokollseiten 32,6 (8,0).

**Tabelle 3: Parlamentarische Behandlung von verfassungsändernden Gesetzen im Brandenburgischen Landtag (1992 bis 2013)**

| Lfd. Nr. <sup>a</sup>  | Wahlperiode | Initiator/en           | Drs. Nr. | Anzahl betroffener Artikel <sup>b</sup> | Anzahl der Ausschusssitzungen <sup>c</sup> | Öffentliche Anhörung | Dauer des Verfahrens in Tagen <sup>d</sup> | Protokollseiten gesamt | Anzahl der Reden <sup>e</sup> | Abstimmungsergebnis (nur Ja-Stimmen) |
|--|-------------|------------------------|----------|---|--|----------------------|--|------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| <b>„unpolitische“ Verfahren</b>  |             |                        |          |   |  |                      |  |                        |                               |                                      |
| 3  | 2.          | CDU                    | 3657     | 1                                       | 1  | Nein                 | 53   | 5                      | 8                             | 71                                   |
| 6  | 2.          | Hauptausschuss         | 5245     | 15                                      | 10   | Nein                 | 330  | 11                     | 8                             | 82                                   |
| 17   | 4.          | Regierung              | 7337     | 1                                       | 5  | Nein                 | 117  | 8                      | 11                            | 71                                   |
| <b>„politische“ Verfahren</b>  |             |                        |          |   |  |                      |  |                        |                               |                                      |
| 1  | 2.          | Regierung              | 678      | 3                                       | 4  | Nein                 | 61   | 109                    | 52                            | 64                                   |
| 4  | 2.          | CDU                    | 3658     | 1                                       | 5  | Ja                   | 159  | 8                      | 9                             | 61                                   |
| 14   | 3.          | Regierung              | 7444     | 1                                       | 10   | Ja                   | 62   | 10                     | 9                             | 60                                   |
| 18   | 5.          | FDP                    | 1880     | 2                                       | 20   | Ja                   | 481  | 20                     | 13                            | 62                                   |
| 21   | 5.          | SPD, Linke, FDP, Grüne | 7321     | 3                                       | 5  | Ja                   | 198  | 16                     | 16                            | 88                                   |
| <p>a „Lfd. Nr.“ vgl. dazu Tabelle 1.<br/> b Artikel, die tatsächlich geändert wurden.<br/> c Ausschusssitzungen, auf denen der Gesetzentwurf Gegenstand der Tagesordnung war und die in der Parlamentsdatenbank des Landtages dem jeweiligen „Vorgang“ zugewiesen wurden (einschließlich der Ausschusssitzungen, die vor der Überweisung durch das Plenum stattfanden).<br/> d Dauer des Verfahrens: Datum der Drucksache bis Datum des Gesetzes (in Tagen).<br/> e Alle Reden, die in der Parlamentsdatenbank dem TOP zugewiesen sind.<br/> Quelle: Parlamentsdatenbank des Landtags Brandenburg; eigene Auszählungen und Berechnungen.</p> |             |                        |          |   |  |                      |  |                        |                               |                                      |

Auch wenn die Mehrzahl der betroffenen Artikel auf zwei Gesetzentwürfe zurückgeht, stützt der Befund die Vermutung, dass Verfassungsänderungen, die von der Opposition erfolglos beantragt wurden, einen eher politischen Charakter aufwiesen. Mit ihnen sollten nicht verfassungsrechtliche Unklarheiten beseitigt oder Urteile des Verfassungsgerichts umgesetzt werden. Vielmehr wiesen die Anträge der Opposition über den verfassungsrechtlichen Status quo hinaus.<sup>31</sup>

Insgesamt zeigt die Analyse, dass Verfassungsänderungen in Brandenburg nicht nur durch Kooperation und Konsens, sondern auch von Elementen des Neuen Dualismus beeinflusst

31 Dies gilt auch für die Anträge der DVU, die eine Landeshymne in die Verfassung aufnehmen, den Tierschutz ausbauen, eine strikte Trennung von Amt und Mandat festschreiben, die Gleichberechtigung ausbauen (Art. 12 Abs. 2 BbgVerf) und Minderheitsrechte in Untersuchungsausschüssen erweitern wollte. Auch PDS/Linkspartei, FDP und Bündnis 90/Die Grünen verfolgten mit ihren Anträgen politische Ziele; vgl. dazu Landtag Brandenburg, Drs. 3/728 vom 3. März 2000, 3/3244 vom 12. September 2001, 3/4327 vom 16. Mai 2002, 3/4898 vom 26. September 2002, 4/5439 vom 30. November 2007; Landtag Brandenburg, Drs. 5/2045 vom 23. September 2010, 5/2764 vom 8. Februar 2011. Die DVU wird im Weiteren allerdings nicht in die Analyse einbezogen. Als antiparlamentarische Partei war sie nie an Absprachen mit anderen Parteien beteiligt; zudem verstand sie Verfassungspolitik lediglich als Instrument zur ideologischen Auseinandersetzung.

**Tabelle 4: Angenommene und abgelehnte verfassungsändernde Gesetzentwürfe im Brandenburgischen Landtag (betroffene Abschnitte)**

|   | Art. in BbgVerf | Anzahl der betroffenen Artikel bei ... |       |                       |       |
|---|-----------------|--|-------|-----------------------|-------|
|   |                 | angenommenen Entwürfen                 |       | abgelehnten Entwürfen |       |
|   |                 | absolut                                | in %  | absolut               | in %  |
| Präambel  | Präambel        | 1                                      | 3,7   | 0                     | 0,0   |
| Grundlagen des Staates  | 1-4             | 0                                      | 0,0   | 1                     | 4,2   |
| Grundrechte, Staatsziele und Gemeinschaftsleben   | 5-54            | 7                                      | 25,9  | 5                     | 20,8  |
| Parlament   | 55-74           | 4                                      | 14,8  | 1                     | 4,2   |
| Regierung   | 82-95           | 2                                      | 7,4   | 2                     | 8,3   |
| Gesetzgebung  | 75-81           | 5                                      | 18,5  | 9                     | 37,5  |
| Verwaltung und kommunale Selbstverwaltung   | 96-100          | 2                                      | 7,4   | 2                     | 8,3   |
| Rechtspflege/Verfassungsgericht   | 108-113         | 4                                      | 14,8  | 0                     | 0,0   |
| Finanzwesen   | 101-107         | 0                                      | 0,0   | 3                     | 12,5  |
| Übergangs- und Schlussbestimmungen  | 114-117         | 2                                      | 7,4   | 1                     | 4,2   |
| Gesamt  |                 | 27                                     | 100,0 | 24                    | 100,0 |
| a Eine Reihe von Artikeln wurde mehrfach geändert, sie wurden daher mehrmals gezählt. Dasselbe gilt für erfolglose Anträge; auch diese adressierten immer wieder dieselben Artikel.<br>Quelle: Eigene Auszählung; Parlamentsdatenbank des Landtags Brandenburg. |                 |  |       |                       |       |

waren. Zudem war Verfassungspolitik in Brandenburg vor allem Landespolitik. Eine systematische Rückbindung verfassungspolitischer Entscheidungen an das bundesstaatliche oder gar europäische Mehrebenensystem lässt sich nur bei dem gescheiterten Antrag der Opposition zur Schuldenbremse konstatieren. Ansonsten dominierten landespolitische Motive.

## 1.2. Akteurskonstellationen und Neuer Dualismus: zur Einbringung verfassungsändernder Gesetzgebungsentwürfe in Brandenburg

Im Neuen Dualismus zeichnet sich Gesetzgebung durch spezifische Merkmale aus: Die meisten Gesetzesinitiativen gehen von der Regierung aus; Mehrheitsfraktionen bringen wenige Gesetzentwürfe ein, und die Oppositionsfraktionen sind mit ihren Anträgen selten erfolgreich. Dies kennzeichnet auch die parlamentarische Praxis in Brandenburg (vgl. Tabelle 5) und beschreibt recht präzise, wie die Legislativfunktion in diesem Bundesland bisher erfüllt wurde. Hinzu kommt ein fraktionskohärentes Abstimmungsverhalten, das dem Gegensatz von Regierungsmehrheit und Opposition folgt. Verfassungsändernde Gesetzgebungsverfahren in Brandenburg entsprechen diesen Merkmalen nur teilweise, sind aber auch ebenso wenig bloßes Resultat von „Konsenszwängen“.<sup>32</sup>

32 Dieser Teil der Darstellung bezieht sich bei einfachen Gesetzen auf die Periode zwischen dem 26. Oktober 1990, dem Beginn der 1. Wahlperiode, und dem 20. Juni 2014; bis zu diesem Tag liegen statistische Angaben zum Landtag Brandenburg vor; Landtag Brandenburg, Statistische Angaben zum Landtag Brandenburg, Stand vom 20. Juni 2014, [http://www.landtag.brandenburg.de/media\\_fast/5701/Statistik-27.pdf](http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Statistik-27.pdf) (Abruf am 7. Januar 2015).

Eingebracht werden können Gesetze von der Regierung, durch Volksbegehren oder aus der Mitte des Landtages, was in Brandenburg einzelne Abgeordnete, Fraktionen, den Präsidenten, das Präsidium und die Ausschüsse meint. Funktionsprinzipien des Neuen Dualismus haben sich hier in viererlei Hinsicht niedergeschlagen. (1) Es wurden alle verfassungsändernde Gesetzentwürfe verabschiedet, die eine Regierung allein oder Regierungsfractionen in Kooperation mit Oppositionsfractionen eingebracht haben. (2) Gegen das Votum einer Regierungsfraction ist kein verfassungsänderndes Gesetz zustande gekommen. Die zwei 1997 angenommenen Entwürfe der CDU-Minderheitsfraction erhielten die Unterstützung der damals allein regierenden SPD; die 2011 verabschiedete Wahlrechtsreform, die von der FDP angestoßen worden war, wurde von den Mehrheitsfractionen so stark verändert, dass die FDP gegen die Annahme votierte. (3) Koalitionsfractionen kooperierten sowohl im Abstimmungsverhalten als auch beim Einbringen von Entwürfen. Alleingänge einer Koalitionsfraction fanden nicht statt. (4) Regierungsfractionen haben weder während der SPD-Alleinregierung (1994 bis 1999) noch während der beiden Großen Koalitionen (1999 bis 2004 und 2004 bis 2008) verfassungsändernde Gesetzentwürfe eingebracht. Lediglich in der 5. Wahlperiode waren die Koalitionsfractionen SPD und Linkspartei an dem lagerübergreifenden Entwurf zur Aufnahme einer Antirassismus-Klausel in die Verfassung beteiligt. Aus der Perspektive der Mehrheitsfractionen scheint die Gestaltung der rechtlichen Grundordnung also vor allem eine Aufgabe der politischen Exekutive zu sein. Insoweit entsprechen Akteurskonstellation und Antragsverhalten bei Verfassungsänderungen den Mustern, die auch die Verfahren für einfache Gesetze prägen und den Funktionsimperativen des Neuen Dualismus entsprechen.

Allerdings zeigen sich bei verfassungsändernden Gesetzentwürfen zwei Besonderheiten. Zum einen waren Oppositionsfractionen in diesem Politikfeld besonders aktiv. So stammten 16 von 21 verfassungsändernden Gesetzentwürfen von Fraktionen, drei von der Landesregierung und einer vom Hauptausschuss; ein Entwurf war Resultat einer Volksinitiative (vgl. Tabelle 5). Von den 17 Anträgen aus dem Parlament gingen 15 auf die Opposition zurück. Das ist ungewöhnlich, denn in parlamentarischen Regierungssystemen liegt die gesetzgeberische Initiative normalerweise bei der Exekutive, doch weicht Verfassungspolitik – auch im Bund<sup>33</sup> – von diesem Muster ab. Verfassungspolitik scheint für Oppositionsparteien die Möglichkeit zur Profilierung zu bieten und ein Instrument im Parteienwettbewerb darzustellen.

Zum anderen waren Oppositionsfractionen mit einzelnen Anträgen durchaus erfolgreich. Jedenfalls gingen drei von acht Verfassungsänderungen auf eine Initiative einer Minderheitsfraction zurück. Bei einer weiteren Verfassungsänderung – der Antirassismus-Novelle – waren die Minderheitsfractionen FDP und Grüne Mitantragsteller, denen sich schließlich auch die CDU anschloss. Damit waren in Brandenburg die Oppositionsfractionen an allen Initiativen beteiligt, die im Landtag ihren Ursprung hatten und zu einer Verfassungsänderung führten.<sup>34</sup> Die parlamentarische Minderheit war mithin frühzeitig in den

33 Vgl. dazu *Stefan Schaub*, *Der verfassungsändernde Gesetzgeber 1949-1980*, Berlin 1984, S. 140 ff.; *Astrid Lorenz*, *Föderalismusreform & Co. Warum ändert sich das Grundgesetz?*, Antrittsvorlesung am 1. November 2006, Humboldt-Universität zu Berlin 2007, S. 46 ff.

34 Das gilt für die 1997 von der CDU eingebrachten verfassungsändernden Gesetzentwürfe, die beide eine Mehrheit fanden; Landtag Brandenburg, PIPr 2/54 vom 20. Februar 1997, S. 4760; PIPr 2/64 vom 12. Juni 1997, S. 5390.

| <i>Tabelle 5: Eingebrachte und angenommene Gesetzentwürfe im Brandenburgischen Landtag (1. bis 5. WP; 1994 bis 2014)</i> |  |   |
|--|--|---|
|  | Alle Gesetzentwürfe (1. bis 5. Wahlperiode) <sup>a</sup> | Verfassungsändernde Gesetzentwürfe <sup>b</sup> |
| Insgesamt  |  |   |
| Eingebrachte Gesetzentwürfe  | 1.017 <sup>c</sup>                                       | 21  |
| Verabschiedete Gesetze   | 801  | 8   |
| Erfolgsquote (in Prozent)  | 78,8   | 38,1  |
| Landesregierung  |  |   |
| Eingebrachte Gesetzentwürfe  | 712  | 3   |
| Verabschiedete Gesetze   | 689  | 3   |
| Erfolgsquote (in Prozent)  | 96,8   | 100,0   |
| Aus Parlament (ohne Volksinitiative)   |  |   |
| Eingebrachte Gesetzentwürfe  | 305  | 17  |
| Verabschiedete Gesetze   | 114  | 5   |
| Erfolgsquote (in Prozent)  | 37,4   | 29,4  |
| Regierungsfractionen   |  |   |
| Eingebrachte Gesetzentwürfe  | 43   | 0   |
| Verabschiedete Gesetze   | 39   | 0   |
| Erfolgsquote (in Prozent)  | 90,7   | --  |
| Oppositionsfractionen <sup>d</sup>   |  |   |
| Eingebrachte Gesetzentwürfe  | 189  | 15  |
| Verabschiedete Gesetze   | 16   | 3   |
| Erfolgsquote (in Prozent)  | 8,5  | 20,0  |
| Lagerübergreifene Entwürfe <sup>e</sup>  |  |   |
| Eingebrachte Gesetzentwürfe  | 24   | 2 <sup>f</sup>                                  |
| Verabschiedete Gesetze   | 21   | 1   |
| Erfolgsquote (in Prozent)  | 87,5   | 100,0   |

a Schließt alle bis zum 20. Juni 2014 eingebrachten Gesetzentwürfe ein; davon waren 18 noch nicht abschließend im Plenum behandelt.

b Schließt alle bis zum 31. Dezember 2014 abgeschlossenen verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren ein.

c Darin enthalten sind Entwürfe von Ausschüssen, des Präsidenten, des Präsidiums oder von einzelnen Abgeordneten sowie Entwürfe im Rahmen einer Volksinitiative; die angegebene Zahl ist somit höher als die Summe der Anträge von Regierungs- sowie Oppositionsfractionen und lagerübergreifenden Entwürfen.

d Entwürfe, die ausschließlich von Oppositionsfractionen eingebracht wurden.

e Entwürfe, die von allen oder einzelnen Oppositions- und Regierungsfractionen eingebracht wurden, ohne Initiativen von Abgeordneten aus unterschiedlichen Fractionen.

f Einschließlich Entwurf des Hauptausschusses.

Quelle: Landtag Brandenburg, Drs. 4/8061 vom 20. Oktober 2009; Drs. 3/7923 vom 13. Oktober 2004; Landtag Brandenburg – Verwaltung; Statistische Angaben zum Landtag Brandenburg, Stand vom 27. Juni 2013 und vom 20. Juni 2014. Parlamentsdokumentation des Landtages Brandenburg, eigene Berechnungen; vgl. auch *Werner Reutter*, a.a.O. (Fn. 10), S. 40.

Willensbildungsprozess einbezogen. Für die Initiative der FDP, die im August 2010 beantragte, das kommunale Wahlrecht von 18 auf 16 Jahre zu senken, gilt dies allerdings nur eingeschränkt, denn ihr Entwurf wurde von den Mehrheitsfractionen „gekapert“. Nach einer Reihe von Ausschusssitzungen beschloss das Plenum auf Empfehlung des Hauptausschusses, das aktive Wahlrecht nicht nur auf kommunaler Ebene, sondern auch auf Landes-

ebene auf die von der FDP vorgeschlagenen 16 Jahre zu senken (Art. 22 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 BbgVerf). Darüber hinaus wurde die Eintragsfrist bei Volksbegehren von vier auf sechs Monate verlängert (Art. 77 Abs. 3 Satz 1) – wie von den Grünen gefordert, deren Zustimmung für die Verfassungsänderung erforderlich war.<sup>35</sup> Damit hatte die angenommene Verfassungsänderung mit dem ursprünglichen Antrag der FDP nichts mehr zu tun.<sup>36</sup> Die Fraktionsmitglieder der FDP votierten daher bei der Schlussabstimmung zu diesem Gesetzesvorhaben ebenso mit „Nein“ wie die Angehörigen der CDU-Fraktion.<sup>37</sup>

Funktionsprinzipien des Neuen Dualismus haben also die Einbringung von verfassungsändernden Gesetzentwürfen im Landtag Brandenburg geprägt. Antragsverhalten und Akteurskonstellationen entsprachen gängigen Mustern, was aber nicht durchgängig auf Oppositionsfraktionen zutraf, die sich in diesem Politikfeld besonders aktiv und erfolgreich zeigten.

### 1.3. Verfassungsändernde Gesetzentwürfe und parlamentarische Entscheidung

Prägte – von wenigen Ausnahmen abgesehen – das im Parlamentarismus systemtypische Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition die Gesetzgebung im Landtag Brandenburg (vgl. Tabelle 5)<sup>38</sup>, so lassen sich bei Verfassungsänderungen generell Mechanismen lagerübergreifender Entscheidungsprozesse finden, in die parlamentarische Minderheiten einbezogen sind. Grund sind die vorgeschriebenen qualifizierten Mehrheiten, die in der Regel die Unterstützung von nicht zur Regierungsmehrheit gehörenden Fraktionen erfordern, was Kompromisse verlangt und häufig Paketgeschäfte mit sich bringt.

Möglich wurden Verfassungsänderungen in Brandenburg aufgrund der Bereitschaft der Parteien zur Kompromissbildung. Abgesehen von der 2004 verabschiedeten Verfassungsnovelle, mit der die Voraussetzungen für landesübergreifende Fachobergerichte geschaffen wurden und die von der damals mit einer verfassungsändernden Mehrheit amtierenden Koalition aus SPD und CDU verabschiedet wurde, war bei allen anderen Änderungen die Zustimmung zumindest einer Oppositionsfraktion nötig. Dabei spielten in mindestens drei Fällen Zugeständnisse an Grüne beziehungsweise CDU und FDP eine Rolle. Bei der 2011 erfolgten Novellierung des Art. 22 BbgVerf wurde – wie von den Grünen gefordert – die Frist für die Sammlung von Unterschriften für ein Volksbegehren von vier auf sechs Monate verlängert. Bei der Antirassismus-Klausel wurden die Vorbehalte der FDP berücksichtigt, die eine vollständige Streichung des Begriffs „Rasse“ aus der Verfassung ablehnte.<sup>39</sup> Auch den Bedenken der CDU-Fraktion, die keinen Bedarf für die Klausel gesehen hatte und

35 Vgl. auch den Redebeitrag von *Ursula Nonnemacher* (Bündnis 90/Die Grünen), Landtag Brandenburg, PIPr 5/46 vom 15. Dezember 2011, S. 3875 f.; Drs. 5/2764 vom 8. Februar 2011.

36 Vgl. dazu den Redebeitrag von *Linda Teuteberg* (FDP), Landtag Brandenburg, PIPr 5/46 vom 15. Dezember 2011, S. 3873 f.

37 Für die Verfassungsänderung stimmten 62 Abgeordnete von SPD, Linke und Bündnis 90/Die Grünen sowie der seit Dezember 2009 fraktionslose *Gerd-Rüdiger Hoffmann* (früher Die Linke); Landtag Brandenburg, PIPr 5/46 vom 15. Dezember 2011, S. 3910.

38 Vgl. hierzu die in Fn. 10 angegebene Literatur.

39 Vgl. auch *Andreas Fritsche*, „Antirassismus-Klausel“ für Brandenburgs Verfassung, in: Neues Deutschland vom 23. Mai 2013, <http://www.neues-deutschland.de/artikel/822173.antirassismusklausel-fuer-branenburgs-verfassung.html> (Abruf am 6. Dezember 2013).

**Tabelle 6: Geschlossenheit bei namentlichen Abstimmungen im Brandenburgischen Landtag (1. und 2. Wahlperiode und verfassungsändernde Gesetzgebungsverfahren)**

|               | 1. Wahlperiode  |            | 2. Wahlperiode  |            | Verfassungsändernde Gesetze <sup>a</sup>                  |            |
|---------------|---|------------|---|------------|---|------------|
|               | Anteil der Abstimmungen mit vollständiger Geschlossenheit | Rice-Index | Anteil der Abstimmungen mit vollständiger Geschlossenheit | Rice-Index | Anteil der Abstimmungen mit vollständiger Geschlossenheit | Rice-Index |
| SPD           | 38,1  | 89,2       | 66,0  | 93,3       | 14,3  | 83,4       |
| CDU           | 62,9  | 85,1       | 87,6  | 97,3       | 85,7  | 96,8       |
| PDS/<br>Linke | 70,1  | 89,9       | 72,2  | 91,8       | 100,0   | 100,0      |
| FDP           | 83,5  | 93,3       | –   | –          | 100,0   | 100,0      |
| Grüne         | 60,8  | 79,8       | –   | –          | 100,0   | 100,0      |
| DVU           | –   | –          | –   | –          | 80,0  | 84,0       |

a Sieben namentliche Abstimmungen; bei FDP und Grüne ging nur eine Abstimmung in die Auswertung ein.

Quelle: *Malte Lübker*, a.a.O. (Fn. 42), S. 43; *Suzanne S. Schüttemeyer / Malte Lübker*, a.a.O. (Fn. 10), S. 593.

deren Zustimmung für die Verfassungsänderung nicht erforderlich war, wurden entsprochen.<sup>40</sup> Bei den anderen fünf verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren ließen sich keine Hinweise auf Konzessionen finden.

Zu fragen ist, wie angesichts der notwendigen Zweidrittelmehrheit bei verfassungspolitischen Verfahren Fraktionsdisziplin ausgeprägt ist. Da in den Protokollen des Plenums normalerweise lediglich ausgewiesen wird, ob die notwendige Mehrheit erreicht ist, lässt sich nur bei namentlichen Abstimmungen prüfen, ob eine Fraktion geschlossen abgestimmt hat.<sup>41</sup> Sieben verfassungsändernde Gesetzgebungsverfahren wurden mit solchen namentlichen Abstimmungen beendet. Der gebräuchlichste Indikator, um die Fraktionsdisziplin bei Abstimmungen zu messen, ist der „Rice-Index of Cohesion“, bei dem der Anteil der Enthaltungen und der abweichenden Stimmen vom Anteil der Stimmen abgezogen wird, die die Fraktionsmehrheit repräsentieren. Dieser Index, der von 100 (absolute Geschlossenheit) bis 0 (hälftig gespaltene Fraktion) reichen kann, zeigt an, ob es in einer Fraktion eine Minderheit gibt und wie relevant diese ist. Für den vorliegenden Kontext wird zudem der Anteil der Abstimmungen mit voller Fraktionsgeschlossenheit aufgeführt.<sup>42</sup>

Zieht man Befunde für alle namentlichen Abstimmungen in den ersten beiden Wahlperioden heran und vergleicht diese mit den sieben namentlichen Abstimmungen bei verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren, fällt auf, dass bei letzteren die Fraktionskohäsion im Landtag Brandenburg eher gering ausgefallen ist (vgl. Tabelle 6).<sup>43</sup> Die SPD-Fraktion

40 Vgl. auch den Redebeitrag von *Dieter Dombrowski* (CDU), Landtag Brandenburg, PIPr 5/85 vom 22. November 2013, S. 6901 f.

41 Eine namentliche Abstimmung muss schriftlich von einer Fraktion oder einem Fünftel der Mitglieder des Landtages beantragt werden (§ 67 GO), und zwar bevor die Abstimmung begonnen hat.

42 Ich folge hier *Malte Lübker*, *Repräsentation: Abgeordnete zwischen Wählern, Gewissen und Partei*, in: *Suzanne S. Schüttemeyer / Michael Kolkemann / ders.* u.a., *Die Abgeordneten des Brandenburgischen Landtages: Alltag für die Bürger*, Potsdam 1999, S. 21 – 52, S. 37.

43 Für den Bundestag vgl. *Peter Schindler* (Hrsg.), *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, 3 Bände, Baden-Baden 1999, S. 1783 ff.; entsprechende Berechnun-

**Tabelle 7: Verfassungsändernde Gesetzentwürfe im Brandenburgischen Landtag: Antragsteller und parlamentarischer Erfolg (Stand: 31. Dezember 2014)**

| Anträge von  | Gesamt | in 1. Lesung abgelehnt | in 2. Lesung abgelehnt | Angenommen |
|--|--------|------------------------|------------------------|------------|
| Regierung  | 3      | –                      | –                      | 3          |
| Oppositionsfraktionen                                  |        |                        |                        |            |
| CDU  | 3      | –                      | 1                      | 2          |
| PDS/Linke  | 4      | 2                      | 2                      | –          |
| CDU/FDP/Grüne  | 1      | 1                      | –                      | –          |
| Grüne  | 1      | –                      | 1                      | –          |
| FDP  | 1      | –                      | –                      | 1          |
| DVU  | 5      | 5                      | –                      | –          |
| Lagerübergreifender Antrag (SPD/Linkspartei/FDP/Grüne) | 1      | –                      | –                      | 1          |
| Hauptausschuss   | 1      | –                      | –                      | 1          |
| Volksinitiative <sup>a</sup>                           | 1      | 1                      | –                      | –          |
| Alle   | 21     | 9                      | 4                      | 8          |

a Formal handelte es sich nicht um die Lesung eines Gesetzentwurfs.  
Quelle: Parlamentsdatenbank des Landtags Brandenburg; eigene Erhebung.

hat nur bei einer Abstimmung geschlossen votiert, die CDU-Fraktion bei sechs von sieben. Allein die Fraktion der PDS/Linkspartei hat bei allen namentlichen Abstimmungen absolute Fraktionsgeschlossenheit gezeigt. FDP und Grüne nahmen nur an einer namentlichen Abstimmung bei verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren teil.

Die parlamentarische Behandlung von verfassungsändernden Gesetzentwürfen weist aber auch Merkmale auf, die Funktionsprinzipien des Neuen Dualismus entsprechen. In dieses Muster passt, dass alle drei Regierungsentwürfe angenommen wurden (vgl. Tabelle 7), entweder weil die amtierende Koalition über eine Zweidrittelmehrheit verfügte (1999/2004)<sup>44</sup> oder Oppositionsfraktionen die Vorhaben unterstützten.<sup>45</sup> Gleichzeitig wurde eine Reihe von Anträgen von Minderheitsfraktionen in der ersten oder zweiten Lesung mit einfacher Mehrheit abgelehnt. Die Parlamentsmehrheit verfügte also über eine Veto-

gen gibt es – außer für den Landtag Brandenburg – nur noch für den Landtag in NRW und auch hier nur bezogen auf die 15. WP; vgl. *Werner Reutter*, *Zur Zukunft des Landesparlamentarismus*. Der Landtag Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich, Wiesbaden 2014, S. 43.

44 Gegen den Gesetzentwurf für gemeinsame Fachobergerichte mit Berlin votierten 25 Abgeordnete (18 von der PDS, fünf von der DVU und zwei von der SPD); 60 stimmten dem Antrag der Regierung zu; Landtag Brandenburg, PIPr 3/96 vom 16. Juni 2004, S. 6815 (eigene Auszählung).

45 So stimmten am 22. Juni 1995 insgesamt 64 Abgeordnete für die Fusion mit Berlin, 24 votierten mit Nein, davon gehörten zwei der CDU an, drei der SPD und die restlichen 19 Nein-Stimmen kamen von der PDS; Landtag Brandenburg, PIPr 2/17 vom 22. Juni 1995, S. 1512 (eigene Auszählung). Für den Entwurf zur Änderung von Art. 81 Abs. 4 BbgVerf zählte Landtagspräsident *Fritsche* „47 Stimmen auf der linken Seite und 24 Stimmen auf der rechten Seite, in der Summe 71 Stimmen“, was bedeutet, dass zumindest einige Abgeordnete der Linkspartei und einige DVU-Abgeordnete für die Verfassungsänderung stimmten; Landtag Brandenburg, PIPr 4/88 vom 2. Juli 2009, S. 6563; vgl. auch den Wortbeitrag von *Sigmar-Peter Schuldt* (DVU) bei der 1. Lesung, Landtag Brandenburg, PIPr 4/83 vom 1. April 2009, S. 6151.

macht, an denen alle fünf von der DVU eingebrachten Gesetzesanträge ebenso scheiterten wie sieben Anträge der anderen Oppositionsparteien.<sup>46</sup>

Insgesamt hat sich also der Neue Dualismus bei verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren auf Inhalt, Akteurskonstellationen und Abstimmungsverhalten niedergeschlagen. Insbesondere drei Aspekte sind hervorzuheben: Erstens weisen die Anträge von Oppositionsfractionen einerseits und Regierung beziehungsweise Koalitionsfractionen andererseits unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte auf. Zweitens zeichnet sich die Verfassungspolitik in Brandenburg dadurch aus, dass Oppositionsfractionen zu Kompromissen veranlasst werden konnten, dass aber gleichzeitig viele Anträge von Oppositionsfractionen nicht durchsetzbar waren. Drittens manifestierte sich die Handlungseinheit von Regierung und Parlamentsmehrheit darin, dass keine Koalitionsfraction allein aktiv wurde oder einen Antrag einer Oppositionsfraction unterstützte. Zugleich weist die Verfassungspolitik in Brandenburg – im Vergleich zu einfachen Gesetzgebungsverfahren – aber auch eine Reihe von Besonderheiten auf. Die Oppositionsfractionen waren in diesem Politikfeld nicht nur besonders aktiv, sondern durchaus erfolgreich. Ihr Einfluss war jedenfalls beachtlich, was sich auf die Mehrheitserfordernis zurückführen lässt. Hinzu kommt, dass die Fraktionsdisziplin bei den einschlägigen Abstimmungen gering ausgeprägt war und immer wieder relevante Minderheiten von der Fraktionslinie abwichen. Diese Minderheiten waren aber nie entscheidungserheblich.

## 2. *Parlamentarische Behandlung von verfassungsändernden Gesetzentwürfen: Ausschüsse und Plenum*

Nach *Rudolf Steinberg* hat der „Typus Verfassungsstaat ... feste Formen für die Verabschiedung einer Verfassung ebensowenig hervorgebracht wie für deren Änderung“<sup>47</sup>. Diese zutreffende Feststellung verweist unter anderem darauf, dass sich die Verfahren zur Änderung von Verfassungen zwischen den Bundesländern unterscheiden. Zeitliche Vorgaben, Ausschlussstatbestände, Verfahrensschritte und Abstimmungsregeln – sind in den Bundesländern divergierend ausgestaltet.<sup>48</sup> Die weitere Analyse beschäftigt sich mit diesen Aspekten und untersucht insbesondere, wie sich bei verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren Ausschüsse und Plenum zueinander verhalten.

*Ausschüsse*: In Arbeitsparlamenten sind Ausschüsse Substrukturen, in denen über Gesetze beraten und Änderungen vorgeschlagen werden. Dies ist bei verfassungsändernden Gesetzentwürfen nicht anders. Nach der Geschäftsordnung kann am Schluss der ersten Lesung eines Gesetzentwurfes eine Überweisung an einen Ausschuss oder an mehrere Ausschüsse erfolgen. In Brandenburg wurden in fünf Fällen verfassungsändernde Entwürfe bereits vor

46 Zu beachten ist, dass die Grünen lediglich in der 1. und 5. Wahlperiode im Parlament vertreten waren. In der 1. WP waren sie als Regierungspartei zudem kaum in der Lage, aus dem Parlament verfassungsändernde Initiativen zu entfalten, zumal die Verfassung, an deren Zustandekommen die Grünen maßgeblich beteiligt waren, ohnehin erst im August 1992 in Kraft trat.

47 *Rudolf Steinberg*, Organisation und Verfahren bei der Verfassungsgesetzgebung in den Neuen Bundesländern, in: ZParl, 23. Jg. (1992), H. 3, S. 497 – 596.

48 Vgl. dazu *Christoph Bushart*, Verfassungsänderung in Bund und Ländern, München 1989; *Stefan Braunschweig*, Verfassungsentwicklung in den westdeutschen Bundesländern, Pfaffenhofen 1993; *Christian Pestalozza*, a.a.O. (Fn. 2), S. XXXIV – XXXVIII.

**Tabelle 8: Verfassungsändernde Gesetzentwürfe und Ausschussbeteiligung im Brandenburgischen Landtag**

| Lfd. Nr.   | WP | Antragsteller          | Drs. Nr. | Anzahl betroffener Artikel | Gesetz vom        | Anzahl der Ausschusssitzungen <sup>a</sup> | Anzahl der beteiligten Ausschüsse | Inhalt der Empfehlung |
|--|----|------------------------|----------|----------------------------|-------------------|--|-----------------------------------|-----------------------|
| <b>Verfassungsänderungen</b>   |    |                        |          |                            |                   |  |                                   |                       |
| 1  | 2. | Regierung              | 678      | 3                          | 27. Juni 1995     | 3  | 2                                 | Annahme               |
| 3  | 2. | CDU                    | 3657     | 1                          | 10. März 1997     | 1  | 1                                 | Änderung              |
| 4  | 2. | CDU                    | 3658     | 1                          | 24. Juni 1997     | 5  | 1                                 | Änderung              |
| 6  | 2. | Hauptausschuss         | 5245     | 15                         | 7. April 1999     | 10   | 2                                 | Änderung              |
| 14   | 3. | Regierung              | 7444     | 1                          | 29. Juni 2004     | 10   | 3                                 | Annahme               |
| 17   | 4. | Regierung              | 7337     | 1                          | 7. Juli 2009      | 5  | 2                                 | Annahme               |
| 18   | 5. | FDP                    | 1880     | 1                          | 19. Dezember 2011 | 20   | 4                                 | Änderung              |
| 21   | 5. | SPD, Linke, FDP, Grüne | 7321     | 3                          | 5. Dezember 2013  | 5  | 2                                 | Änderung              |
| <b>Abgelehnte Entwürfe</b>   |    |                        |          |                            |                   |  |                                   |                       |
| 2  | 2. | PDS                    | 2375     | 1                          | –                 | 10   | 4                                 | Ablehnung             |
| 5  | 2. | CDU                    | 4133     | 1                          | –                 | 6  | 2                                 | Ablehnung             |
| 7  | 3. | DVU                    | 728      | 1                          | –                 | –  | –                                 | –                     |
| 8  | 3. | PDS                    | 1386     | 1                          | –                 | –  | –                                 | –                     |
| 9  | 3. | DVU                    | 3244     | 1                          | –                 | –  | –                                 | –                     |
| 10   | 3. | Volksinitiative        | 3507     | 8                          | –                 | 5  | 1                                 | Ablehnung             |
| 11   | 3. | DVU                    | 4327     | 1                          | –                 | –  | –                                 | –                     |
| 12   | 3. | PDS                    | 3508     | 1                          | –                 | 4  | 1                                 | Ablehnung             |
| 13   | 3. | DVU                    | 4898     | 1                          | –                 | –  | –                                 | –                     |
| 15   | 4. | DVU                    | 5439     | 1                          | –                 | –  | –                                 | –                     |
| 16   | 4. | Linke                  | 6410     | 1                          | –                 | –  | –                                 | –                     |
| 19   | 5. | CDU, FDP, Grüne        | 2045     | 3                          | –                 | –  | –                                 | –                     |
| 20   | 5. | Grüne                  | 2764     | 3                          | –                 | 9  | 2                                 | Ablehnung             |
| <p>a Schließt auch Ausschusssitzungen ein, die vor der 1. Lesung des Gesetzentwurfs stattgefunden haben und in denen das Thema auf der Tagesordnung stand.</p> <p>Quelle: Parlamentsdatenbank des Landtags Brandenburg, eigene Erhebung.</p> |    |                        |          |                            |                   |  |                                   |                       |

der ersten Lesung im Plenum in einem Ausschuss beraten. So war der Gesetzentwurf zur Länderneugliederung bereits auf der Tagesordnung des Ausschusses Berlin-Brandenburg (am 10. Mai 1995) und des Hauptausschusses (am 11. Mai 1995), ehe am 17. Mai 1995 die erste Lesung erfolgte.

Im Brandenburgischen Landtag wurde bei verfassungsändernden Gesetzentwürfen, die in eine zweite Lesung gingen, stets dem Hauptausschuss die Federführung überwiesen. Welche Ausschüsse mitberatend tätig waren, ergab sich aus dem Thema der Verfassungsänderung. Die Ausschüsse sind zur baldigen Erledigung der ihnen überwiesenen Beratungsgegenstände verpflichtet, ohne dass feste Fristvorgaben bestehen. Sie sind berechtigt, Informationen einzuholen sowie Experten und Vertreter von Interessengruppen anzuhören. Solche öffentlichen Anhörungen fanden bei acht Gesetzentwürfen statt. Auch zu Inhalt und Struk-

tur der Ausschussberichte bestehen Vorgaben: Änderungsempfehlungen sind schriftlich festzuhalten, Berichte sollen eine Beschlussempfehlung beinhalten, wobei die Anträge des federführenden Ausschusses ebenso aufzunehmen sind wie die Stellungnahmen der Minderheit und der weiteren beteiligten Ausschüsse.

Abgesehen von den Entwürfen, die in der 1. Lesung abgelehnt wurden, und vom Entwurf der CDU zur Änderung des Artikels 22 (Inkompatibilität) vom 10. März 1997 wurden alle verfassungsändernden Gesetze in mindestens drei und höchstens 20 Ausschusssitzungen behandelt (vgl. Tabelle 8). Außerdem folgte das Plenum in der 2. beziehungsweise 3. Lesung in allen Fällen den Empfehlungen des Hauptausschusses, der bei fünf von acht Verfahren Änderungen und bei fünf Gesetzentwürfen die Ablehnung empfohlen hatte. Beteiligt waren neben dem Hauptausschuss meist ein weiterer Fachausschuss; bei zwei Verfahren waren vier und bei einem drei Fachausschüsse einbezogen. Auffällig ist, dass sich die durchschnittliche Anzahl der Ausschusssitzungen<sup>49</sup> bei angenommenen und abgelehnten Entwürfen kaum unterscheidet. Festzuhalten bleibt also, dass die Ausschüsse bei verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren in Brandenburg eine zu erwartende Rolle spielten. Der Landtag entspricht in dieser Hinsicht dem Typus des Arbeitsparlamentes.

*Plenum:* Verfassungsändernde Gesetze müssen nicht nur politisch verarbeitet und inhaltlich beraten, sondern auch öffentlich begründet und diskutiert werden. Dies geschieht unter anderem – aber keineswegs nur, vielleicht nicht einmal vorwiegend – im Plenum eines Parlaments. Anders als bei einfachen Gesetzen, die in zwei Lesungen verabschiedet werden können, verlangen verfassungsändernde Gesetze drei Lesungen (§ 42 Abs. 3 GO). In der ersten, die frühestens am dreizehnten Tage nach Verteilung des Gesetzentwurfes erfolgen darf, werden dessen Grundsätze beraten (§ 44 GO). In der Geschäftsordnung bleibt unklar, wer den Gesetzentwurf bei Volksinitiativen oder Volksbegehren zu vertreten hat. Die erwähnte Initiative wurde im Plenum durch Abgeordnete der PDS vertreten. Ein Recht auf Anhörung besitzen Initiatoren nur bei vom Landtag angenommenen Initiativen und nur im zuständigen Ausschuss (§ 12 Abs. 1 Volksabstimmungsgesetz).

In der zweiten Lesung, die frühestens einen Tag nach der ersten stattfinden darf (§ 45 Abs. 2 GO), sollen die Einzelbestimmungen beraten werden. Nach der Geschäftsordnung ist es möglich, den Gesetzentwurf nach der zweiten Lesung noch einmal an einen Ausschuss zu überweisen, was bisher bei verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahren noch nicht vorgekommen ist. Allerdings bestand die dritte Lesung keineswegs immer nur in der Schlussabstimmung, sondern in drei Fällen auch aus Reden und Kurzinterventionen. Es überrascht nicht, dass verabschiedete Änderungen im Parlament insgesamt mehr Redebeiträge provozierten – im Durchschnitt waren es rund 16 – und länger diskutiert wurden – im Durchschnitt rund 2,3 Stunden – als abgelehnte Entwürfe, die durchschnittlich mit nur rund sechs Redebeiträgen in rund 63 Minuten abgehandelt wurden (vgl. Tabelle 9).

### 3. Verfassungspolitik in Brandenburg

Viele messen der Landesverfassungspolitik keine eigenständige Bedeutung bei oder grenzen sie von „einfacher Gesetzgebung“ ab, weil sie entweder lediglich Resultat bundespolitischer

49 Angenommene Entwürfe wurden durchschnittlich 7,4 Mal in Ausschüssen behandelt, abgelehnte 8,6 Mal.

Tabelle 9: Verfassungsändernde Gesetzentwürfe im Brandenburgischen Landtag; Struktur der Debatten

| Lfd. Nr. <sup>a</sup>       | WP | Antragsteller          | Drs. Nr. | Thema                      | Anzahl betroffener Artikel | 1. Lesung          |                           |                         | 2./3. Lesung <sup>c</sup> |              |                         |  |
|-----------------------------|----|------------------------|----------|----------------------------|----------------------------|--------------------|---------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------|-------------------------|--|
|                             |    |                        |          |                            |                            | Datum              | Anzahl Reden <sup>b</sup> | Anzahl Protokoll-seiten | Datum                     | Anzahl Reden | Anzahl Protokoll-seiten |  |
| <b>Angenommene Entwürfe</b> |    |                        |          |                            |                            |                    |                           |                         |                           |              |                         |  |
| 1                           | 2. | Regierung              | 678      | Berlin-BB                  | 3                          | 17. Mai 1995       | 6                         | 22                      | 21. Juni 1995             | 46           | 87                      |  |
| 3                           | 2. | CDU                    | 3657     | Inkompatibilität           | 1                          | 22. Januar 1997    | 4                         | 4                       | 19. Februar 1997          | 4            | 1                       |  |
| 4                           | 2. | CDU                    | 3658     | Verfassungsgericht         | 1                          | 22. Januar 1997    | 4                         | 2                       | 11. Juni 1997             | 5            | 6                       |  |
| 6                           | 2. | Hauptausschuss         | 5245     | diverse Themen             | 15                         | 28. Mai 1998       | 4                         | 3                       | 20. November 1997         | 4            | 8                       |  |
| 14                          | 3. | Regierung              | 7444     | Fachobergerichte Berlin-BB | 1                          | 12. Mai 2004       | 4                         | 5                       | 17. März 1999             | 5            | 5                       |  |
| 17                          | 4. | Regierung              | 7337     | Verkündung von Gesetzen    | 1                          | 1. April 2009      | 6                         | 3                       | 17. Juni 2004             | 4            | 5                       |  |
| 18                          | 5. | FDP                    | 1880     | Wahlalter                  | 1                          | 8. September 2010  | 7                         | 11                      | 1. Juli 2009              | 6            | 9                       |  |
| 21                          | 5. | SPD, Linke, FDP, Grüne | 7321     | Antirassismus-Klausel      | 3                          | 5. Juni 2013       | 7                         | 7                       | 22. November 2011         | 16           | 16                      |  |
| <b>Abgelehnte Entwürfe</b>  |    |                        |          |                            |                            |                    |                           |                         |                           |              |                         |  |
| 2                           | 2. | PDS                    | 2375     | Wahlalter                  | 1                          | 28. März 1996      | 6                         | 9                       | 20. November 2013         | 6            | 8                       |  |
| 5                           | 2. | CDU                    | 4133     | Landesrechnungshof         | 1                          | 12. Juni 1997      | 4                         | 3                       | 11. Juni 1997             | 4            | 4                       |  |
| 7                           | 3. | DVU                    | 728      | Trennung Amt und Mandat    | 1                          | 16. März 2000      | 3                         | 3                       | -                         | -            | -                       |  |
| 8                           | 3. | PDS                    | 1386     | Verkauf von Grundstücken   | 1                          | 12. Juli 2000      | 3                         | 3                       | -                         | -            | -                       |  |
| 9                           | 3. | DVU                    | 3244     | Gleichstellung             | 1                          | 19. September 2001 | 3                         | 3                       | -                         | -            | -                       |  |
| 10                          | 3. | Volksinitiative        | 3507     | Direkte Demokratie         | 8                          | 22. November 2001  | 9                         | 12                      | -                         | -            | -                       |  |
| 11                          | 3. | DVU                    | 4327     | Tier- und Artenschutz      | 1                          | 29. Mai 2002       | 3                         | 3                       | -                         | -            | -                       |  |
| 12                          | 3. | PDS                    | 3508     | Wahlalter                  | 1                          | 22. November 2001  | 6                         | 5                       | 27. Juni 2002             | 4            | 5                       |  |
| 13                          | 3. | DVU                    | 4898     | Untersuchungsausschuss     | 1                          | 10. Oktober 2002   | 3                         | 2                       | -                         | -            | -                       |  |
| 15                          | 4. | DVU                    | 5439     | Landeshymne                | 1                          | 14. Dezember 2007  | 3                         | 2                       | -                         | -            | -                       |  |
| 16                          | 4. | Linke                  | 6410     | Antifaschismus             | 1                          | 9. Juli 2008       | 7                         | 7                       | -                         | -            | -                       |  |
| 19                          | 5. | CDU, FDP, Grüne        | 2045     | Schuldenbremse             | 3                          | 7. Oktober 2010    | 6                         | 5                       | -                         | -            | -                       |  |
| 20                          | 5. | Grüne                  | 2764     | Direkte Demokratie         | 3                          | 24. Februar 2011   | 6                         | 6                       | 15. Dezember 2011         | 6            | 9                       |  |

a Vgl. Tabelle 1.

b Gezählt wurden die Redebeiträge (also nicht die Redner) einschließlich der Kurzinterventionen und der Beiträge von Regierungsmitgliedern.

c Datum der 2. Lesung, Summe der Anzahl der Plenarseiten und der Redner aus 2. und 3. Lesung.

Quelle: Parlamentsdatenbank des Landtages Brandenburg; eigene Erhebungen und Auszählungen.

Vorgaben oder Funktion von Konsenszwängen sei. Die Detailanalyse von allen entsprechenden Gesetzgebungsverfahren in Brandenburg zeigt allerdings ein deutlich differenzierteres Bild, als diese generellen Einschätzungen vermuten lassen. Drei Befunde sind hervorzuheben: Erstens spielten bundespolitische Vorgaben für die Verfassungspolitik keine prägende Rolle. Das heißt nicht, dass Homogenitätsgebot und bundesrechtlicher Vorrang ohne Einfluss sind auf Landesverfassungspolitik. Doch in Brandenburg war diese primär Landespolitik und stand nicht im „Schatten des Grundgesetzes“.

Zweitens lässt sich Verfassungsgesetzgebung in Brandenburg nicht als bloße Funktion konsensdemokratischer Handlungsimperative verstehen. Vielmehr war beides relevant und prägend für Willensbildung und Entscheidungsfindung: Funktionselemente des Neuen Dualismus und Konsenszwänge. Bei angenommenen Änderungen erforderte die notwendige Zweidrittelmehrheit lagerübergreifende Kompromisse. Das hat allerdings keineswegs ausgeschlossen, dass sich im Landtag auf diesem Politikfeld Akteursverhalten durchsetzte, das typisch ist für parlamentarische Regierungssysteme. So war die Verfassungsgesetzgebung gekennzeichnet von einer spezifischen inhaltlichen Ausprägung der Gesetzentwürfe, einer stabilen Funktionseinheit von Regierung und Parlamentsmehrheit sowie einem kompetitiven Oppositionsverhalten. Vor allem die Opposition begriff Verfassungspolitik als Instrument im Parteienwettbewerb und versuchte, sich als Alternative zu amtierenden Regierungen zu profilieren. Gleichzeitig trug sie mit ihren Anträgen dazu bei, Verfassung als Gegenstand parlamentarischer Öffentlichkeit auf der politischen Agenda zu halten. Sie war damit unerlässlich zur Erfüllung der parlamentarischen Kommunikationsfunktion. Außerdem waren lagerübergreifende Gesetzentwürfe selten, und Regierungsfaktionen agierten nicht unabhängig voneinander. Wichtig war schließlich, dass gegen das Votum einer Regierungsfraktion keine Verfassungsänderung verabschiedet wurde. Es gab also in diesem Politikfeld eine „unique combination of majoritarian and consensus democracy“<sup>50</sup> – und zwar ohne die institutionelle „Zwangsjacke“ der Politikverflechtung, die Parteien auf Bundesebene zu Kompromissen „zwingt“.

Drittens: Die parlamentarische Behandlung von verfassungsändernden Gesetzentwürfen weist keine Besonderheiten auf. Wie einfache Gesetze wurden sie in Ausschüssen beraten und im Plenum öffentlich begründet. Insoweit entsprach der Landtag als verfassungsändernder Gesetzgeber der bekannten Mischung aus „Arbeits- und Redeparlament“.

Insgesamt folgt daraus, dass sich Verfassungspolitik in Bundesländern nur erschöpfend erklären lässt, wenn landespolitische Bedingungen und Konstellationen berücksichtigt werden, wenn konsens- und mehrheitsdemokratische Funktionsprinzipien herangezogen werden und wenn das Parlament als zentrale Institution demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung Berücksichtigung findet. Verfassungsgesetzgebung scheint also keineswegs „besonders“ oder grundsätzlich anders als einfache Gesetzgebung, sondern eher eine „Fortsetzung des normalen politischen Prozesses mit anderen Mitteln“<sup>51</sup>.

50 *Manfred G. Schmidt*, a.a.O. (Fn. 5), S. 87.

51 *Andreas Busch*, a.a.O. (Fn. 5), S. 51.