

Marcel Reusch

Der Transformationsprozess im Nordosten der Bundesrepublik Deutschland

Universität Rostock
Institut für Politik- und
Verwaltungswissenschaften
Wintersemester 2008/09

Der Transformationsprozess im Nordosten der Bundesrepublik Deutschland

Schriftliche Hausarbeit zur Erlangung des akademischen Grades
Magister Artium

Verfasser:
Marcel Reusch

Ort, Datum der Abgabe: Rostock, 3. 8. 2009

Inhalt

1.	Globale und lokale Begebenheiten sowie deren Betrachtung	5
2.	Forschungsstand, Literatur- und Quellenlage	6
3.	Die Veränderung politischer Systeme	8
3.1	Das Politische	8
3.2	Das System	11
3.2.1	Systeme und Wissenschaft	12
3.2.2	Das System Mensch erkennt	16
3.3	Systeme in der Politikwissenschaft	17
3.3.1	Das allgemeine Politikmodell	18
3.3.2	Vergleichende Politikwissenschaft	23
3.4	Die Veränderung politischer Systeme	29
4.	Das Land Mecklenburg wird zu drei Bezirken der DDR	31
4.1	Die Deutschlandpolitik der Alliierten	31
4.2	Das Land Mecklenburg	32
4.3	Die Bezirke im politischen System der DDR	41
5.	Die Entstehung des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern	47
5.1	1989 – Äußere und innere Veränderungen	47
5.2	Bewegungen und Stagnationen	51
5.3	Gedanken um einen Bundesstaat DDR	55
5.4	Das zukünftige Bundesland Mecklenburg-Vorpommern	60
5.5	Mecklenburg-Vorpommern ist Bundesland in der Bundesrepublik Deutschland	76
6.	Systeme, Bezirke und Bundesländer	83
7.	Literatur/ Quellen	95

Abbildungen

Abb. 1: A Dynamic Response Model of a Political System, entnommen aus: Easton (1965: 110).	20
Abb. 2: The Political System and Its Functions, entnommen aus: Almond et al. (2007: 44).	25
Abb. 3: Merkmale von demokratischen, autoritären und totalitären Systemen, entnommen aus: Merkel (1999: 28).	29

Abkürzungen

AdHR	Archiv der Hansestadt Rostock
AfNS	Amt für Nationale Sicherheit
AHR	Archiv der Hansestadt Rostock
Art.	Artikel
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CDU	Christlich Demokratische Union
DA	Demokratischer Aufbruch
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DM	Deutsche Mark
DSU	Deutsche Soziale Union
et al.	et alii (und andere)
FDJ	Freie Deutsche Jugend
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
GB	Großbritannien
GBL. DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GöO	Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957
GöV	Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik vom 4.Juli 1985
KPD	Kommunistisch Partei Deutschlands
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LAG	Landesarchiv Greifswald
LDP	Liberaldemokratische Partei
LDPD	Liberaldemokratische Partei Deutschlands
LHAS	Landeshauptarchiv Schwerin
LS	Landessprecher
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
RB	Regierungsbevollmächtigte(r)
S.	Seite(n)
SBZ	sowjetische Besatzungszone
SDP	Sozialdemokratische Partei
SED	Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands
SMAD	Sowjetische Militäradministration
SMA (Mecklenburg)	Sowjetische Militäradministration des Landes (Mecklenburg)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SU	Sowjetunion
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
vgl.	vergleiche

1. Globale und lokale Begebenheiten sowie deren Betrachtung

Im Jahr 2009 begeht die Bundesrepublik Deutschland ihren 60. Jahrestag. Vor 60 Jahren wurde auch die Deutsche Demokratische Republik gegründet, welche 40 Jahre überdauerte. Zwischen beiden deutschen Staaten verlief der Eiserne Vorhang, welcher die Erde, bis auf wenige Ausnahmen, in Ost und West spaltete. Beide deutsche Staaten waren Vertreter gegensätzlicher gesellschaftlicher Systeme. In den Jahren 1989/90 fanden die Friedliche Revolution und die Wiedervereinigung statt. Der schwierige Eingliederungs- und Transformationsprozess der ehemaligen DDR, verdeutlicht am Beispiel der Entwicklungen in den drei nördlichen Bezirken der DDR, dem späteren Land Mecklenburg-Vorpommern, steht im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit. Es wird analysiert, was die Veränderung beeinflusste und wie sie sich vollzog.

Die zentrale Fragestellung hierzu ist: Wie veränderte sich die mittlere Staats- und Verwaltungsebene des Nordostens der heutigen Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1990?

Um sich dieser Frage zu nähern, soll zunächst ein theoretischer Teil Grundlagen der Untersuchung bilden. Zuerst müssen fundamentale Begriffe geklärt werden, so beispielsweise das „Politische“ und das „System“. Systeme bilden hierbei nicht nur strukturelle Ankerpunkte, sie sind auch methodische und theoretische Hilfen zur Untersuchung der Materie. Ein erster Schritt ist die Definition von „System“. Daraufhin gilt es, theoretische Konzeptionen von Systemen hinsichtlich des Wesens von Systemen und deren Wahrnehmung zu untersuchen. Hierbei sollen ausgehend von allgemeinen Vorstellungen konkrete, praktische Modelle politischer Systeme dargestellt werden. Das soll es ermöglichen, sehr unterschiedliche (politische) Systeme nachvollziehbar miteinander vergleichbar zu machen. Das politische System der DDR und das der BRD unterscheiden sich von Grund auf, was die Vergleichbarkeit in Frage stellen könnte:

- „1. Sozialistische Demokratie und freiheitlich-demokratische Grundordnung im westlichen Verständnis sind unvereinbar und unvergleichbar. Sie unterscheiden sich anthropologisch bereits in der Auffassung des Menschen als Kollektivwesen einerseits, als frei gestaltendes, aber sozialen Bindungen unterliegendes Individuum andererseits.
2. Das sozialistische Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ widerspricht mit seiner Machtzusammenbal- lung dem westlichen Verständnis der Machthemmung und Machtkontrolle. Der Herrschaftsanspruch einer Partei steht im Gegensatz zum westlichen Grundsatz, daß Demokratie Herrschaft auf Zeit ist.
3. Die Politik der „friedlichen Koexistenz“ ist für die marxistisch-leninistische Lehre zwar Form des friedlichen Nebeneinanderlebens der Völker und Staaten, zugleich eine andere Form des Klassenkampfes. Die friedliche Koexistenz schließt zwar den Krieg als Mittel der Politik aus (Befreiungskriege ausgenommen), ist aber „ökonomischer, politischer und ideologischer Klassenkampf“. [...]“¹

Jedoch ist es nicht das vorrangige Ziel eines Vergleiches Parallelen aufzuzeigen. Es geht darum, Unterschiede zu finden und zu untersuchen. Also müssen Systeme, so unterschiedlich sie auch sein mögen, vergleichbar sein. Problematisch ist es, die Maßstäbe und die Kriterien des Ver-

¹ Rausch/ Stammen et al. (1976: 15).

gleiches herauszuarbeiten. Folglich ist neben der Definition des Systems auch die Sichtweise(n) auf ein System zu betrachten. Das soll Methoden erschließen, welche es ermöglichen (politische) Systeme darzustellen und zu vergleichen. So muss neben der Betrachtung des Systems, auch die Betrachtungsweise des Betrachters (Forschers) problematisiert werden. Das Vergleichen wiederum soll Unterschiede aufzeigen, welche auf die Zeit bezogen Veränderung bedeuten.

Den Veränderungen im politischen Subsystem der mittleren Staats- und Verwaltungsebene im Nordosten der Bundesrepublik Deutschland, also dem Wandel der drei Nordbezirke zum Bundesland Mecklenburg-Vorpommern, soll anschließend praktisch nachgegangen werden. Hierzu werden die Bedeutung der mittleren Staats- und Verwaltungsebene in der Deutschen Demokratischen Republik, sowie die sie beeinflussende Faktoren, untersucht. Ausgangspunkt hierbei ist das von den Alliierten besetzte Nachkriegsdeutschland und der Aufbau von Verwaltungsstrukturen darin. Darauf folgend soll die Rolle der Bezirke, speziell der drei Nordbezirke, in der DDR betrachtet werden. Schließlich werden die Ereignisse um den Niedergang der DDR und die Wiedervereinigung Deutschlands, unter besonderer Berücksichtigung der Entstehung des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern, in den Fokus der Untersuchung gestellt. Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung der Forschungsergebnisse.

2. Forschungsstand, Literatur- und Quellenlage

Es ist ein sehr großer Fundus von Forschungen und wissenschaftlichen Publikationen verschiedenster Art hinsichtlich der allgemeinen Systemtheorie und systemtheoretischer Ansätze in den Natur- und Geisteswissenschaften festzustellen. Speziell in den Sozial- und Politikwissenschaften sind systemtheoretische Ansätze von allgemein-abstrakter Art (Parsons, Luhmann) bis hin zu praktisch-gegenstandsbezogen (Easton, Almond) seit Ende der 1950er Jahre publiziert und wissenschaftlich diskutiert. So ist auf ein breites Spektrum von Werken der Zugriff möglich, angefangen bei der Primärliteratur bis hin zu Einführungen in die Politikwissenschaften.

Neben systemtheoretischen Ansätzen muss auch auf konstruktivistische Ansätze verwiesen werden. Diese setzen sich ebenfalls mit Systemen auseinander, jedoch eher um die Wahrnehmung des Menschen und seine Kommunikation zu erforschen. Bei der Betrachtung von (politischen) Systemen wird in der Forschung also nicht nur das System als solches problematisiert, auch die Wahrnehmung (des Systems) ist bedeutsam. Ferner kann auf eine schier unüberschaubare Menge von (politikwissenschaftlich) vergleichender Literatur hingewiesen werden. Hierbei können Ismayrs „Die politischen Systeme Westeuropas“² oder die „Einführung in die politischen

² Ismayr, Wolfgang: Die politischen Systeme Westeuropas, 4. Aufl, VS Verlag, Wiesbaden, 2009.

Systeme Ostasiens : VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan³ exemplarisch genannt werden. Hinsichtlich der Veränderung politischer Systeme stellt sich die Literaturlage etwas anders dar. Wenngleich es eine Vielzahl wissenschaftlicher Aufsätze zu diesem Themenbereich gibt so ist doch die Zahl, welche den Wechsel politischer Systeme an sich thematisiert geringer. Als ein Beispiel kann Merkels „Systemtransformation“⁴ angeführt werden.

Auch bezüglich der deutsch-deutschen Geschichte ist sowohl chronologisch als auch thematisch eine sehr heterogene Literaturlage zu bilanzieren. So gibt es zeitliche Abschnitte der SBZ/ DDR-Geschichte, welche großes (wissenschaftliches) Interesse fanden. Hier können beispielsweise die sowjetische Besatzungszeit bis 1949, der Arbeiteraufstand 1953 oder die Ereignisse des Spätsommers 1989 genannt werden. Thematisch stießen etwa die SED, Massenorganisationen, die Beziehung von Staat und Kirche sowie Opposition in der DDR auf größere wissenschaftliche Resonanz. Die Veränderungen der mittleren Staats- und Verwaltungsebene standen weit weniger im Zentrum der wissenschaftlichen Forschung. Es kann jedoch hier auf zwei Werke verwiesen werden, die dieses Forschungsfeld aufgreifen: „Länder - Bezirke - Länder“⁵ sowie „Die Bildung des Freistaates Sachsen“⁶. Die Konzentration der Arbeit auf die drei Nordbezirke beziehungsweise das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern macht es zwingend notwendig, Archivalien und Expertengespräche in die Arbeit einzubinden. Die Betrachtung der Archivalien ist nicht unproblematisch. So ist eine einheitlich systematisierte Ablage nicht gegeben. Zu einem Forschungsaspekt kann es beispielsweise in dem Archiv, das die Akten eines Bezirkes verwaltet sehr viele Akten geben. Im Archiv, das die Akten des anderen Bezirkes verwaltet, können die Akten zum selben Thema anders abgelegt oder auch nicht vorhanden sein. Dies resultiert nicht zuletzt aus der Zeit, in der die Akten entstanden sind. So wurden etwa Akten, so sie denn angelegt waren an im Umbau befindliche Institutionen übergeben. Daraus resultiert ebenfalls, dass einige Dokumente nicht zuordenbar, somit kaum verwendbar sind. Da die Archivalien kein geschlossenes Bild ergeben ist es notwendig Expertengespräche zuführen, um Dokumente besser beurteilen zu können und gegebenenfalls neue Aspekte eines Sachverhaltes zu erschließen.

³ Heberer, Thomas/ Derichs, Claudia: Einführung in die politischen Systeme Ostasiens: VR China, Hongkong, Japan, Nordkorea, Südkorea, Taiwan, 2. Aufl., VS Verlag, Wiesbaden, 2008.

⁴ Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, Leske + Bodrich, Opladen, 1999.

⁵ Hajna, Karl-Heinz: Länder – Bezirke – Länder, europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt a. M., 1995.

⁶ Richter, Michael: Die Bildung des Freistaates Sachsen, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2004.

3. Die Veränderung politischer Systeme

3.1 Das Politische

Die Politik ist der Grundbedeutung des Wortes nach (griech. Τὰ πολιτικά) etwas die Polis betreffende – ein öffentlicher Sachverhalt. Es berührt und verpflichtet alle Bürger (polítes). Die Kunst der Führung, der Verwaltung, der öffentlichen Aufgaben im Interesse aller Bürger, folglich des Gemeinwohls, der Polis ist - πολιτική τέχνη - das Politische.⁷ Im Zuge der Zeit definierten viele Personen, etwa Philosophen, Staatsrechtler, Soziologen und Politikwissenschaftler, die Politik und das was zu ihr gehört immer wieder. Es bildete sich ein großer vielschichtiger Korpus von Definitionen mit unterschiedlichem Fokus und Erklärungsreichweite. Diese Heterogenität veranlasst einen umfänglichen, zugleich eindeutigen und alltagssprachlich verständlichen Begriff zu bevorzugen.⁸

„Politik ist jenes menschliche Handeln, das auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regelungen und Entscheidungen (d.h. von ‚allgemeiner Verbindlichkeit‘) in und zwischen Gruppen von Menschen abzielt.“⁹

Hierbei wird Politik zunächst als eine bestimmte Form menschlichen Handelns bezeichnet. Das beinhaltet die Beeinflussung des Menschen durch seine Umwelt. Er wird etwa durch Normen, Interessen, Wertvorstellungen und Weltanschauungen geleitet, aber auch durch den Kontakt mit anderen Menschen, mithin der Kommunikation. Überdies wird auf die Zielgerichtetetheit des Handelns verwiesen. Menschen interpretieren das Verhalten anderer Menschen. Das geschieht bewusst oder intuitiv und sie weisen Handlungen Sinn und somit Bedeutung zu. Diese Interaktionen mehrerer Menschen (Sinnzuschreibung und -deutung) lassen sich mit Rückgriff auf Max Weber als soziales Handeln begreifen.

„1. Soziales Handeln (einschließlich des Unterlassens oder Duldens) kann orientiert werden am vergangenen, gegenwärtigen oder für künftig erwarteten Verhalten anderer (Rache für frühere Angriffe, Abwehr gegenwärtigen Angriffs, Verteidigungsmaßregeln gegen künftige Angriffe). Die »anderen« können Einzelne und Bekannte oder unbestimmt Viele und ganz Unbekannte sein (»Geld« z.B. bedeutet ein Tauschgut, welches der Handelnde beim Tausch deshalb annimmt, weil er sein Handeln an der Erwartung orientiert, daß sehr zahlreiche, aber unbekannte und unbestimmt viele Andre es ihrerseits künftig in Tausch zu nehmen bereit sein werden). [...]“¹⁰

Soziales Handeln legt das Fundament für Handlungsschemata (Rollen), Organisationen und Institutionen. Folglich lässt sich aus dem menschlichen Handeln heraus die Bildung von sozialen Strukturen und somit sozialer Wirklichkeit begründen.¹¹

„Entsprechendes gilt für politisches Handeln als jene Teilmenge sozialen Handelns, bei der es um den Versuch geht, in oder zwischen Gruppen von Menschen allgemeine Verbindlichkeit herzustellen. Es bringt politische

⁷ Nohlen/ Schultze/ Schüttemeyer (1998: 488).

⁸ Vgl. Patzelt (2007: 20 f.).

⁹ Patzelt (2007: 22).

¹⁰ Weber (1980: 11 f.).

¹¹ Vgl. Patzelt (2007: 22 ff.).

Rollen, politische Organisationen und Institutionen hervor, was alles zusammenfassend als ‚politische Wirklichkeit‘ bezeichnet wird. Politisches Handeln ist nötig, um eine bestimmte politische Wirklichkeit überhaupt aufrechtzuerhalten; und ebenso wird politische Wirklichkeit durch politisches Handeln verändert oder zerstört. Alle jene Wissensbestände, Sinndeutungen und Handlungen, die am Prozess der Hervorbringung, Aufrechterhaltung, Veränderung oder Zerstörung politischer Wirklichkeit beteiligt sind, werden zusammenfassend ‚politische Kultur‘ genannt.“¹²

Durch diese handlungstheoretisch-konstruktivistische Herangehensweise wird auf die Tiefenstruktur von Politik hingewiesen. Hier eröffnet sich der Zugang zu wissenschaftlichen Disziplinen, welche die menschliche Wahrnehmung und Kommunikation im weitesten Sinne untersuchen. Einer von vielen dieser Forschungsbereiche ist die Kommunikationspsychologie.

„Jeder sieht offenbar die Welt so, wie er/sie sie sieht. Menschen bilden die Welt, in der sie leben, nicht einfach ab. Sie konstruieren sich vor dem Hintergrund bereits gemachter Erfahrungen ihre eigene, für ihr Handeln praktikable emotional und kognitiv ausgestaltete Wirklichkeit. Das Ergebnis dieses individuellen Konstruktionsprozesses nennen wir individuelle Wirklichkeitskonstruktionen (IK) oder individuelle Konstruktionen über die Wirklichkeit. Die individuellen Konstruktionen (Motive, Handlungsgründe, Einstellungen, Vorstellungen usw.) bilden quasi den individuellen Hintergrund für interpersonale Kommunikationen.“¹³

Die Problematisierung der Tiefenstruktur politischen und sozialen Handelns ist zumeist nicht zentraler Forschungsgegenstand der politikwissenschaftlichen Untersuchungen. Jedoch kann aus der Tiefenstruktur beachtliche Bedeutung erwachsen. So lässt sich Bezug nehmend auf den Menschen, der sich seine individuelle Umwelt konstruiert,¹⁴ die Oberflächenstruktur politischer Aktivität zumindest besser fassbar machen. Mittels menschlicher Handlungsweisen können Rollen, Strukturen, deren Entstehung, Erhaltung, Niedergang, Stabilität und Instabilität erklärbar werden. Das politische Handeln, als Teil des sozialen Handelns, erfolgt mit dem Zweck, gemeinsame Handlungsgrundlagen zu schaffen. Der nächste zentrale Bestandteil der Politik (-definition) ist die Allgemeinverbindlichkeit. Absicht der Politik ist es, dort wo Menschen zusammenleben, Regeln zu schaffen. Sie konstituieren geradezu die Gruppe. Sie beinhalten und verfestigen für die Gruppe wesentliche Aspekte des Zusammenlebens. Jene Personen, die sich nicht den allgemeinen Verbindlichkeiten, den verpflichtenden Entscheidungen und Regeln unterwerfen, distanzieren sich damit von der Gruppe und müssen mit Konsequenzen durch die Gruppe rechnen. Die Regeln können unterschiedliche Charakteristika, etwa hinsichtlich des Formalisierungsgrades, haben.¹⁵

„[...] sie können sich auf die Rechte und Pflichten der Gruppenmitglieder, auf die Beschaffenheit der Institutionen der Gruppe, auf die Eigentumsrechte, auf die Verteilung von Gütern und Dienstleistungen oder auf beliebige andere Sachverhalte beziehen; sie können auf Dauer gelten oder lediglich die allgemein verbindliche Behandlung eines Einzelfalls betreffen; und ihre Einhaltung kann mit Strafandrohungen unterschiedlichster Art und Schwere gesichert werden.“¹⁶

¹² Patzelt (2007: 24 f.).

¹³ Frindte (2001: 59).

¹⁴ Vgl. Glaserfeld (2008: 33 ff.).

¹⁵ Vgl. Patzelt (2007: 26).

¹⁶ Ebenda, S. 26.

Mit zunehmender Größe und Komplexität einer Gesellschaft, also auch Anstieg der Arbeitsteilung, erhöht sich auch die Notwendigkeit, allgemeinverbindliche Normen zu fixieren.

„Aufgrund seiner körperlichen „Mittellosigkeit“ und seiner fehlenden Instinktleistungen entbehrt der Mensch einer natürlichen, auf ihn zugeschnittenen Umwelt. Seine biologische Mängelsituation muß er durch „künstliche Mittel“ ausgleichen, deren Gesamtheit wir als „Kultur“ bezeichnen. Mit anderen Worten: Der Mensch muß sich seine „Welt“ und „Ordnung“ handelnd erschaffen. Diese Leistung gelingt jedoch nur in Gemeinschaft, die ihm Schutz vor Gefahren und Hilfe in Notlagen bietet sowie Arbeitsteilung und das Sammeln und Weitergeben von „Welterfahrung“ ermöglicht. An die Stelle der nur mangelhaft ausgeprägten Instinkte treten daher gesellschaftlich geprägte und vermittelte Verhaltensmuster, in denen sich solche Erfahrungen niedergeschlagen haben. Diese Verhaltensmuster können sich auf den Umgang mit Sachen beziehen und enthalten dann gewissermaßen Rezeptwissen, nämlich bewährte Techniken im Umgang mit der Natur, oder sie regeln den Umgang der Menschen untereinander und haben dann überwiegend den Charakter sozialer Normen. Darunter sind Verhaltenserwartungen zu verstehen, die die Mitglieder einzelner Gruppen oder ganzer Gesellschaften in bestimmten Zeiten und Situationen wechselseitig voneinander hegen und die von ihnen für verbindlich gehalten werden.“¹⁷

Größere komplexe Gesellschaften besitzen komplizierte, formalisierte Handlungen (Verfahren, Institutionen), um den Koordinierungs- und Regelungsaufgaben gerecht zu werden. Ihre umfangreiche Prüfung scheint Aufgabe der Politik. Der Fokus liegt hierbei auf der gesellschaftlichen Arbeitsteilung. Zum einen ist sie Grund für die Entstehung von Problemen, deren Lösung politisches Handeln begründet. Zweitens ist Politik (politisches Handeln) lediglich der Teil menschlichen Handelns, der die Herstellung allgemein verbindlicher Regelungen und Entscheidungen betrifft, wenngleich dieses in direkter Interaktion mit anderen Formen menschlichen Handelns steht. Politisches Handeln wirkt auf das gesamte menschliche Handeln, wie auch umgekehrt auf das politische Handeln eingewirkt wird. Hieraus begründet sich, dass das politische Handeln hinsichtlich der Verbindungen zu seiner Umwelt also auch bezüglich des Gesamtzusammenhangs untersucht werden muss.¹⁸ Außerdem ist Folgendes anzuführen:

„Allgemeine Verbindlichkeit ist ein angestrebtes, kein von vornherein gegebenes Produkt von Politik. Denn der Versuch, allgemein verbindliche Regelungen oder Entscheidungen herbeizuführen, kann gelingen oder scheitern, und natürlich stellen auch vergebliche Versuche der Herstellung allgemeiner Verbindlichkeit politisches Handeln dar. [...] Das vierte Element dieses Politikbegriffs ergibt sich aus dem bislang Gesagten: Die Grundformen von Politik sind überall zu entdecken [...]. Der Bereich der Herstellung allgemeiner Verbindlichkeit (bzw. des ‚Staatslebens‘) stellt darum nur ein besonderes Anwendungsgebiet von Methoden dar, die überhaupt der Herstellung von Verbindlichkeit dienen.“¹⁹

Die weite Definition von Politik kann problematisch sein. Sie zwingt dazu, diesen großen Bereich einzuteilen, dementsprechend Grenzen zu ziehen, ihn zu strukturieren. Ein erster Schritt dieser Art ist die Differenzierung von sozialem und politischem Handeln sowie die Klärung ihrer Beziehung zueinander. Es wird eine Grenze aufgebaut, wenngleich ihre Positionierung zu hinterfragen ist. So sind dann auch beide Seiten der Grenze zu betrachten. Der Raum „Politik“ lässt sich weiter einteilen, etwa in politische Inhalte (policy), politische Prozesse (politics) und politische Strukturen (polity). Auch hierbei beeinflussen die Teilaräume einander, wie auch den

¹⁷ Kausch (1991: 4).

¹⁸ Vgl. Patzelt (2007: 26 f.).

¹⁹ Ebenda, S. 26 f..

Gesamtraum und umgekehrt. Folglich müssen die Teilräume im Zusammenhang mit ihrer Umwelt betrachtet werden. Auf diese Weise lassen sich komplexe Wirklichkeitskonstruktionen (ab-) bilden, strukturieren und analysieren.²⁰ Auf dieser Grundlage lässt sich der ‚Schichtenbau‘ politischer Wirklichkeit konstruieren:

- „- Die unterste Schicht („Tiefenstruktur“) bilden die genetisch verankerten Wahrnehmungs-, Informationsverarbeitungs- Empfindungs- und Verhaltensrepertoires [...]
- Eine zweite Schicht besteht aus jenen kulturspezifischen Wissensbeständen, Interpretationsroutinen und Normen, die im Lauf von Erziehungs- und Sozialisationsprozessen („Enkulturation“) den heranwachsenden Menschen nahegebracht werden und die den ‚Stoff‘ jener Transformationsprozesse darstellen. Während auf der erstgenannten Schicht jegliche soziale und politische Wirklichkeit aufruft, ist diese zweite Schicht bereits eine kulturspezifische und somit vergängliche: sie ist je nach Raum und Zeit, in dem bzw. in der eine (politische) Kultur besteht und unterschiedliche Erscheinungsformen besitzt, verschieden. [...]
- Die oberste Schicht politischer Wirklichkeit stellt das mehr oder minder lose vernetzte Handlungsgeflecht aller politischen Systeme sowie der in ihnen geborgenen Organisationen und Institutionen dar: die Ebene des internationalen Systems und der transnationalen Beziehungen. [...]“²¹

Die „[...] theoretische Modellierung und empirische Analyse politischer Systeme, ihrer Strukturen, der in ihnen ablaufenden Prozesse und ihrer Beziehungen zueinander.“²² kann also als zentrale Aufgabe der Politikwissenschaft gesehen werden. Hierzu haben sich unterschiedlichste Differenzierungen des Forschungsfeldes ergeben (polity, politics und policy)²³ und verschiedenste Ansätze zur wissenschaftlichen Bearbeitung (normativ-ontologisch, historisch-dialektisch, empirisch-analytisch) herausgebildet.²⁴ Einen sehr umfassenden und gleichermaßen sehr stark konkretisierbaren Ansatz stellt die Systemtheorie dar.

3.2 Das System

Die Systemtheorie hat viele Wurzeln und sie ist durch parallele und divergierende Forschungen in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen gekennzeichnet. So scheint es auch günstig im Folgenden von systemtheoretischen Ansätzen auszugehen.

„Die Systemtheorie entwickelte sich intern aus der Soziologie (Parsons), der Kybernetik (Wiener), der Informationstheorie (Shannon und Weaver) und der Biologie (von Bertalanffy).“²⁵ „Die externen Faktoren liegen im Ausbruch zweier Weltkriege mit ihren militärischen, logistischen und ökonomischen Problemen der Kriegszeit, im Wettbewerb der Systeme in der Periode zwischen den Kriegen und in der Nachkriegsära mit ihren Auswirkungen auf die riesigen Budgets für Militärforschung und Weltraumforschung.“²⁶

Die wissenschaftliche Forschung (kognitive Wissenschaften) und der technische Fortschritt (Computer) sowie kontinuierliche Weiterentwicklung der Theorie(n) in den verschiedenen

²⁰ Vgl. Patzelt (2007: 27 ff.).

²¹ Ebenda, S. 46 f..

²² Fuhse (2005: 11).

²³ Berg-Schlosser, Stammen (2003: 33 ff.).

²⁴ Ebenda, S. 45 ff..

²⁵ Krompholz-Schink (2005: 62).

²⁶ Jensen S., Erkenntnis-Konstruktivismus-Systemtheorie, Opladen, Wiesbaden, 1999, S.359, zitiert in Krompholz-Schink (2005: 62).

wissenschaftlichen Disziplinen, etwa in der Soziologie durch Luhmann, machen die Systemtheorie schwer greifbar. Sie hat das Potenzial, Phänomene weit über eine wissenschaftliche Disziplin hinaus zu beleuchten. Oft wird sie jedoch durch die einzelnen Disziplinen und Untersuchungsbereiche angepasst und Inkompatibilitäten mit anderen Forschungen entstehen.²⁷ So ist zu bilanzieren:

„Eine allgemeine Systemtheorie, die alle kognitiven Phänomene abdeckt, existiert bisher nicht.“²⁸

Inwieweit eine solche Theorie allgemeiner Art überhaupt erreichbar ist und wie weit diese praktikabel sein kann soll hier im Hinblick auf das konkrete Forschungsziel dieser Arbeit nur am Rande problematisiert werden. Jedoch soll ein Weg zu systemtheoretischen Ansätzen der Politikwissenschaften erschlossen werden.

3.2.1 Systeme und Wissenschaft

Bereits im Altertum beschäftigten sich Philosophen mit dem Weg zur Erkenntnis, mithin der Wahrnehmung der Umwelt. Exemplarisch kann hier auf Platons Höhlengleichnis verwiesen werden.²⁹ Descartes großes Verdienst in diesem Zusammenhang war die Abgrenzung von geistiger und materieller Welt. Jenes begründete die Unterschiedlichkeit von Natur- und Geisteswissenschaft, speziell hinsichtlich der Begrifflichkeiten Realität und Erkenntnis sowie deren Beziehung zu einander. Descartes spaltet die Welt in zwei Teile, die Welt der geistigen und die der materiellen Dinge (Res cogitans/Res extensa).³⁰

„Als wahr akzeptiert Descartes nur das, was klar und deutlich als Wesen eines Gegenstandes einsichtig ist. Sein Zweifel gilt der sinnlichen Wahrnehmung. Was sie suggeriert, darf nicht als wirklich hingenommen werden. Lediglich an sich selbst kann das zweifelnde Subjekt nicht zweifeln, denn, um zweifeln zu können, muss es „sein“. Die Selbstbezüglichkeit seines Denkens gibt dem Menschen die Gewissheit zu sein: „Cogito ergo sum“ - ich denke, also bin ich.“³¹

Die Welt der materiellen Dinge ist durch den Schöpfer kreiert, ähnlich wie ein Ingenieur eine Maschine konstruiert. Der Mensch schaut von außen auf die Welt der materiellen Dinge, ähnlich einer Maschine, die mechanischen Gesetzen folgt. Er versucht durch Beobachtung Erkenntnisse zu gewinnen. Dieses verändert die „Maschine“ nicht. Der Mensch nutzt die Regeln der Vernunft um, die Regeln der Mechanik zu entschlüsseln. Die Erkenntnis ist folglich Abbild der Wirklichkeit. Hierbei ist es unbedeutend, welcher Mensch die materiellen Dinge betrachtet. Es

²⁷ Vgl. Krompholz-Schink (2005: 62).

²⁸ Ebenda, S. 62.

²⁹ Bergstrasser/ Oberndörfer (1975: 26 ff.).

³⁰ Vgl. Simon (2008: 9 f.).

³¹ Ebenda, S. 10.

gibt nur eine Wirklichkeit, eine Objektivität, welche durch jeden Betrachter entschlüsselt werden kann, sofern er in der Lage ist, die Regeln der Vernunft zu nutzen.³²

„Aus erkenntnistheoretischer Sicht ist der größte Vorzug des Reduktionismus auch sein größter Nachteil. Mit seiner Trennung von Res cogitans und Res extensa hat Descartes Beobachter und beobachtetes Objekt voneinander getrennt. Durch diesen Schachzug hat er verhindert, dass irgendwann einmal die Res cogitans selbst zum Gegenstand der Erkenntnis gemacht werden könnte. Wenn die Begriffe eingeboren sind und Gott dafür sorgt, dass die Beziehung zwischen ihnen und ihrer Bedeutung angemessen ist, so braucht man sich mit der Frage nach deren Verhältnis nicht mehr zu beschäftigen. Das Problem der Selbstbezüglichkeit der Erkenntnis, d. h. der Erkenntnis, die sich selbst zu erkennen sucht, taucht nicht auf. Und damit sind auch die Folgen, die mit derartigen Selbstbezüglichkeiten verbunden sein können, vermieden.“³³

Durch die Konzentration auf die Objekte an sich, geraten die Relationen der Objekte zueinander aus dem Fokus der Forschung, „[...] das Ganze aber ist, wie bereits Aristoteles lehrte, mehr als die Summe seiner Teile.“³⁴ Dieses Manko wird durch systemtheoretische Ansätze aufgegriffen.

„Die Systemtheorie beschäftigt sich gewissermaßen mit der „Welt der Objekte“; aber sie isoliert sie nicht aus ihren realen Zusammenhängen, sondern setzt sie in Beziehung zueinander. Und der Konstruktivismus beschäftigt sich mit dem menschlichen Erkennen, Denken, Urteilen. Nur sieht er diese Vorgänge nicht getrennt von der zu erkennenden Welt, sondern als Teil von ihr, d. h., er versucht den Blick auf die Wechselbeziehungen zwischen beidem, Erkenntnis und Erkanntem, zu richten.“³⁵

Dem Wort nach ist System (griech. σύστημα; sistema) eine Zusammenstellung, etwas aus mehreren Teilen bestehendes. Ferner sind diese Teile von anderen Teilen unterscheidbar. Das System ist begrenzt. Diese Grenze konstituiert sich aus der Anordnung (Zusammenstellung) der Elemente des Systems. Die Elemente des Systems stehen untereinander in Beziehung (interagieren), das unterscheidet sie von Elementen außerhalb des Systems und bildet die Abgrenzung. Es entsteht eine Ordnung innerhalb des Systems bei gleichzeitiger Unordnung außerhalb des Systems.³⁶

„Um eine Unterscheidung zu machen, müssen wir 1) aus der Gesamtheit gegebener Elemente einige herausnehmen oder seligieren und 2) diese Elemente in einer bestimmten Art und Weise untereinander ordnen oder relationieren. Erfüllt man diese zwei Bedingungen, dann hat man ein System. Ein System also besteht aus Elementen, die in bestimmten Relationen zueinander stehen, welche Relationen dann 3) bestimmte Operationen oder Prozesse auf Grund von Steuerung ermöglichen.“³⁷

Ein sehr einfaches System ist die Maschine. Sie besteht aus bestimmten Einzelteilen, welche vorgesehene Funktionen erfüllen. Sie hat keinen eigenen Willen. Die Funktionalität ist durch den Konstrukteur bestimmt. Das Verhalten dieses Systems, seiner Elemente, ist berechenbar, mithin vorhersagbar.³⁸ Doch eine hohe Anzahl von Elementen in einem System und die komplexen Relationen untereinander erschweren die Berechenbarkeit.

„Mit der Anzahl der einzelnen Elemente nehmen auch die Beziehungen dieser Elemente, zumal, wenn es sich bei den Elementen um Menschen handelt, wieder zu und somit auch die Komplexität, aus deren Reduzierung

³² Vgl. Simon (2008: 10 f.).

³³ Ebenda, S. 11.

³⁴ Schmidt (1991: 228).

³⁵ Simon (2008: 12).

³⁶ Vgl. Krieger (1996: 12).

³⁷ Ebenda.

³⁸ Vgl. Krompholz-Schink (2005: 64).

das System entstanden ist. [!] „Komplexität wird definiert als Fähigkeit eines Systems, in einer gegebenen Zeitspanne eine große Zahl von verschiedenen Zuständen annehmen zu können.“³⁹

Die Erforschung von (Un-)Ordnung rückt in das Interesse der (physikalischen) Forschung.

„Nach dem zweiten Hauptsatz der Thermodynamik, dem so genannten Entropiesatz, nimmt die Unordnung eines jeden von der Umwelt isolierten Systems zu, bis schließlich ein thermodynamisches Gleichgewicht erreicht ist. In der Thermodynamik wird der Begriff Entropie zur Bezeichnung und Quantifizierung des Grads der Unordnung in einem komplexen System verwendet (ein Kunstwort, gebildet aus En als Abkürzung für Energie und dem griechischen Wort trepein = umwandeln, umkehren).“⁴⁰

Hierbei wird auch die Grenze zwischen System und Umwelt hinterfragt, mit dem Ergebnis, dass Ordnung in einem System nur durch den Austausch von Energie mit der Umwelt geschieht. Der Ordnung in solchen Systemen muss eine gewisse Eigenständigkeit zugeschrieben werden, ohne jedoch menschliche Eigenschaften direkt auf dissipative Strukturen zu übertragen. Zwar können Muster wahrgenommen werden, die dazu verleiten den Elementen menschliche Eigenschaften nachzusagen, etwa die Kommunikation, um gemeinsam übergeordnete Strukturen zu bilden. Aber hier wirken lediglich Kräfte und keine Subjekte!“⁴¹

„Die Chaostheorie beruht im Wesentlichen auf drei Axiomen: Das erste ist, dass chaotische Systeme in ihrem Verhalten zwar streng deterministisch sind (d. h., ihr Verhalten ist vollkommen durch Gesetze und Regeln bestimmt), dass aber - zweites Axiom - ihr Verhalten trotzdem praktisch unberechenbar ist, weil aufgrund der unüberschaubaren Menge und Schnelligkeit von Rückkopplungsprozessen minimale Veränderungen der Ausgangsbedingungen maximale Auswirkungen haben können. Das dritte Axiom ist, dass in chaotischen Systemen nicht einfach Zufall produziert wird, sondern dass sich in derartigen dynamischen Systemen Muster und Ordnungen bilden können (die bereits erwähnten Attraktoren), wenn sie sich selbst überlassen, d. h. von der Umwelt isoliert, sind.“⁴²

In Rückgriff auf die Komplexitätsforschung vermuten, dass komplexe Systeme bestimmte Eigenschaften durch die Nähe (Offenheit) zur Umwelt besitzen. Erst diese enge Beziehung zum Chaos konstituiert sie, begründet jedoch auch, warum hierbei kleine Ursachen dramatische Wirkungen haben können.⁴³

Ein System wird also allgemein über die Beziehungen der Systembestandteile zueinander und die Abgrenzung zur Umwelt bestimmt.⁴⁴ Das System muss sich von seiner Umwelt unterscheiden. Das ermöglicht ein Chaotisches, Komplexes zu strukturieren und legt so die Basis für Erkenntnisgewinn.

„Gehen wir aus von einem Zustand absoluter Indifferenz, in dem nichts unterschieden und alles gleich gültig ist, bzw. dem klassischen Chaos. Alles ist möglich, und alles ist gleich möglich, also der absolut offene Möglichkeitshorizont. Hier ist nichts planbar, nichts voraussagbar, ein Zustand der absoluten Unberechenbarkeit und Gleichwahrscheinlichkeit.“⁴⁵

³⁹ Ulrich, H/ Probst, GJB: Anleitung zum Ganzheitlichen Denken und Handeln, 4. Aufl., Bern u. a., 1995, S. 58, zitiert in: Krompholz-Schink (2005: 64).

⁴⁰ Simon (2008: 19 f.).

⁴¹ Vgl. ebenda, S. 22 ff..

⁴² Ebenda, S. 29.

⁴³ Vgl. ebenda, S. 30 f..

⁴⁴ Vgl. Schreyer/ Schwarzmeier (2005: 36).

⁴⁵ Krompholz-Schink (2005: 62).

Die Elemente des Systems bilden durch Organisation und Struktur etwas, was über die Summe der Einzelteile hinausgeht – das System.⁴⁶ Systeme können sehr kompakt gehalten sein, mit dem Ziel, ein Aspekt, ein Phänomen oberflächlich zu klären. Aber, auch komplizierte Phänomene lassen sich durch komplexe Systeme darstellen. Doch dies begründet eine zentrale Kritik an den systemtheoretischen Ansätzen, den zu großen Grad an Allgemeinheit.

Systemtheorie ist auch eine Weltanschauung. Ihr Universalitätsanspruch hat visionären Charakter. [...] Systembildung heißt, wie gesagt, Reduktion von Komplexität. Am komplexesten ist die Ur-Umwelt absoluter Komplexität, wo alle Ereignisse gleich wahrscheinlich sind. Dies ist das Chaos vor der Weltschöpfung. Das System bildet sich gegen das Chaos als Problemlösung. Die ersten Systeme am Anfang der Welt waren rein physikalisch. Das Prinzip ihrer Organisation waren die Naturgesetze, die physikalische, chemische Systeme strukturierten. [47] Um Umweltkomplexität zu bewältigen, muß das System Eigenkomplexität durch strukturelle Differenzierung bilden. Je mehr Eigenkomplexität ein System hat, desto mehr Umweltkomplexität kann es erfolgreich reduzieren. [48][49]

Hieraus ergibt sich die Gefahr, dass das System so komplex wird wie die Umwelt, folglich keine Abgrenzung zwischen System und Umwelt mehr möglich ist und somit auch das Ende des Bestehens des Systems erreicht wird. Die Unordnung im System nimmt zu. Es zerstört sich selbst mit seiner zunehmenden Komplexität.⁵⁰ Simon verbindet verschiedene Modelle mit natur- und geisteswissenschaftlicher Basis (zum Beispiel Kybernetik, Komplexitätstheorie, Theorie autopoethischer Systeme). Weil systemtheoretische Modelle auf eine Vielzahl von Phänomenen anwendbar scheinen, beschränkt sich der Autor bilanzierend auf zehn Punkte als Leitlinie für den Umgang mit systemtheoretischen Ansätzen:

- „1. Mache dir stets bewusst, dass alles, was gesagt wird, von einem Beobachter gesagt wird! [...]
- 2. Unterscheide stets das, was über ein Phänomen gesagt wird, von dem Phänomen, über das es gesagt wird! [...]
- 3. Wenn du Informationen (be)schaffen willst, trifft Unterscheidungen! [...]
- 4. Trenne in deiner inneren Buchhaltung die Beschreibung beobachteter Phänomene von ihrer Erklärung und Bewertung! [...]
- 5. Der Status quo bedarf immer der Erklärung! [...]
- 6. Unterscheide Elemente, Systeme und Umwelten! [...]
- 7. Betrachte soziale Systeme als Kommunikationssysteme, d. h., definiere ihre kleinsten Einheiten (Elemente) als Kommunikationen! [...]
- 8. Denke daran, dass die Überlebensseinheit immer ein System mit seinen relevanten Umwelten ist! [...]
- 9. Orientiere dein Handeln an repetitiven Mustern! [...]
- 10. Betrachte Paradoxien und Ambivalenzen als normal und erwartbar! [...]“⁵¹

Es bleibt nur noch festzustellen, dass Systeme gedankliche Gebilde sind, die helfen sollen die Umwelt teilweise zu verstehen. Systeme haben keine allgemeingültigen Grenzen. Die Ziehung der Grenzen ist an das Ziel der Forschung anzupassen.⁵²

⁴⁶ Krompholz-Schink (2005: 63), mit dem Verweis auf: Vester, F.: Unsere Welt – ein vernetztes System, München, 1983, S. 19.

⁴⁷ Fußnote des Autors: Vgl. das kosmische Evolutionsszenario von Ebeling (1989). [Ebling, Werner: Chaos – Ordnung – Information, Selbstorganisation in Natur und Technik, Leipzig, 1989.]

⁴⁸ Fußnote des Autors: Erinnern wir uns an Ashby (1974: 299) Gesetz der erforderlichen Vielfalt: „... nur Vielfalt kann Vielfalt zerstören.“ [Ashby, W. Ross: Einführung in die Kybernetik, Frankfurt a. M., 1974.]

⁴⁹ Krieger (1996: 33).

⁵⁰ Vgl. ebenda, S. 33 ff..

⁵¹ Simon (2008: 113).

3.2.2 Das System Mensch erkennt

Besonders für biologische Systeme ist es geradezu unmöglich, eine absolute Abgrenzung zur Umwelt vorzunehmen. Eine solche undurchlässige Grenze würde biologische Prozesse unterbinden, mithin Leben beenden. Die Interaktion mit der Umwelt (Materie und Energie) bildet gleichsam die Basis für biologische Prozesse.

„Der Grund dafür ist leicht einzusehen; denn wenn wir um eine Katze oder um eine Maus eine energetisch undurchdringliche Hülle legen, so wird das, was innerhalb dieser Hülle sich befindet, nicht lange eine Katze oder Maus bleiben. Das heißt, dass das Konzept eines thermodynamisch abgeschlossenen Systems hier nicht brauchbar wird und man daher zu dem eines thermodynamisch offenen Systems übergehen muss.“⁵³

Diese Prozesse sind im Hinblick auf Vorgänge der Komplexitätstheorie wesentlich stärker ausdifferenziert und organisiert. Sie bilden funktional unterschiedliche Strukturen und durchlaufen regelgesteuert Entwicklungs- und Wachstumsphasen. Um sich biologischen Prozessen wissenschaftlich zu nähern, kann beispielsweise auf das Modell der Autopoiesie (griech. αὐτός; autos = selbst, ποιέω; poein = machen) verwiesen werden.⁵⁴

„Während bei Selbstorganisationsprozessen, wie sie in computersimulierten, komplexen Systemen oder bei dissipativen Strukturen zu beobachten sind, ein System seine vorgegebenen Elemente zu einer Struktur ordnet (besser gesagt: in dem die Elemente sich zu einer Struktur ordnen), organisieren autopoetische Systeme nicht nur ihre eigenen, internen Strukturen, sondern sie produzieren auch die Elemente, aus denen die Strukturen gebildet werden.“⁵⁵

Dieses auf die chilenischen Neurobiologen und Kognitionswissenschaftler Humberto Maturana und Francisco Varela zurückgehende Modell wurde von verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen (Hirnforschung, Psychologie und Sozialwissenschaften) aufgegriffen.⁵⁶ Schon Platon wies im Höhlengleichnis auf die Probleme des Beobachtens von Phänomenen hin (Beobachtung 1. Ordnung). Kognitionswissenschaftler waren es unter anderen, welche nach dem Beobachten des Beobachtens (Beobachtung 2. Ordnung) fragten. So wurde beispielsweise untersucht, ob beim Sehen eines Objektes das Objekt oder lediglich Reize wahrgenommen werden. Ferner wurde hinterfragt, ob sehen ein aktiver oder passiver Vorgang ist und ob die Eigenschaften eines Objektes in ihm selbst oder in der individuellen Wahrnehmung begründet sind. Ein Import von Informationen scheint im Hinblick auf die Hirnforschung nicht unproblematisch. Nervenzellen reagieren auf die Quantität eines Reizes, jedoch nicht auf seine Qualität. Erst durch die Zusammenführung der Reize von unterschiedlichsten Sinneszellen im Gehirn entsteht die Konstruktion einer subjektiven Wirklichkeit. (Radikale) Konstruktivisten begreifen folglich Erkenntnis oder auch Kognition als das Konstruieren einer Realität. Konstruieren ist hierbei als aktiver, rechnen-

⁵² Vgl. Imboden/ Koch (2003: 7).

⁵³ Foerster, H. von: Erkenntnistheorie und Selbstorganisation. Delfin 4, 1984, S. 12, zitiert in: Simon (2008: 31).

⁵⁴ Vgl. Simon (2008: 31 ff.).

⁵⁵ Ebenda, S. 32.

⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 32 f..

der, sich wiederholender Vorgang gemeint. Der unbestimmte Artikel vor Realität soll andeuten, dass es auch möglich ist, andere Realitäten zu errechnen.⁵⁷

„In dieser Konstruktion der Wirklichkeit gibt es viele kleine Stufen und Nuancen, und durchwegs spielt die Möglichkeit des Koordinierens und Wiederholens eine ausschlaggebende Rolle. Doch was da aufgebaut wird, ist offensichtlich nie mehr als die Erlebensweite des einzelnen Subjekts. [...]“⁵⁸

Was wir zumeist als »objektive« Wirklichkeit betrachten, entsteht in der Regel dadurch, daß unser eigenes Erleben von anderen bestätigt wird. Dinge, die nicht nur von uns, sondern auch von anderen wahrgenommen werden, gelten ganz allgemein, d. h. im Alltagsleben wie auch in der Epistemologie, als real. Intersubjektive Wiederholung von Erlebnissen liefert die sicherste Garantie der »objektiven« Wirklichkeit.⁵⁸

Maturana und Varela prägten ferner den Begriff der „Operationalen Schließung“⁵⁹ und hiermit die auch die Bestimmung der Grenze zwischen Nervensystem und Umwelt. Aufgrund der operationalen Geschlossenheit des Nervensystems ist seine Arbeitsweise weder repräsentationistisch noch solipsistisch. Eine repräsentationistische Arbeitsweise würde die wirklichkeitsgetreue Abbildung der Umwelt durch das Nervensystem bedeuten und eine solipsistische die Erfindung der Umwelt durch das Nervensystem.⁶⁰ Das Nervensystem folgt anderen Regeln als Computer:

„Das Nervensystem (oder der Organismus) ist jedoch von niemandem entworfen worden; es ist das Resultat eines phylogenetischen Drittens von Einheiten, die um ihre eigene Dynamik von Zuständen zentriert sind. Es ist daher angemessen, das Nervensystem als eine durch ihre internen Relationen definierte Einheit zu betrachten, in der die Interaktionen nur als Modulationen ihrer strukturellen Dynamik wirken - das heißt, als eine Einheit mit operationaler Geschlossenheit. Das Nervensystem empfängt keine Information“, wie man häufig sagt. Es bringt vielmehr eine Welt hervor, indem es bestimmt, welche Konfigurationen des Milieus Perturbationen darstellen und welche Veränderungen diese im Organismus auslösen.“⁶¹

Ein so definiertes geschlossenes, neuronales Netzwerk ohne Ein- und Ausgabeschnittstellen, kennt lediglich eigene Zustände relativer neuronaler Aktivität. Hierbei ist der Ursprung eines Reizes für das System unerheblich, ja unerklärlich, erst der Beobachter schreibt ihm Bedeutung zu. Also entsteht (existiert) ein Innen und Außen für den Beobachter, jedoch nicht für das System. Das Modell der operational geschlossenen Systeme ist für biologische Systeme entwickelt und darf nicht mit geschlossenen Systemen bezüglich Energie verwechselt werden. Ziel war es die Funktionsweise des menschlichen Nervensystems zu beleuchten.⁶²

3.3 Systeme in der Politikwissenschaft

Systemtheoretische Ansätze in der Politikwissenschaft sind hinsichtlich der Ausrichtung, durch ein Spektrum von allgemein-abstrakt (Parsons, Luhmann) bis gegenstandsbezogen (Easton, Almond) gekennzeichnet.⁶³

⁵⁷ Vgl. Simon (2008: 43 ff.).

⁵⁸ Glaserfeld (2008::33).

⁵⁹ Vgl. Maturana/ Varela (1987: 179 ff.).

⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 185.

⁶¹ Ebenda, S. 185.

⁶² Vgl. Simon (2008: 48 ff.).

⁶³ Vgl. Schreyer/ Schwarzmeier (2005: 36).

„Eastons Theorie soll einen starken Bezug zwischen theoretischer Ebene und Anwendungsforschung herstellen. Luhmanns Theorie hingegen ist in erster Linie ein Begriffsgerüst, dessen Stärke in der inneren Konsistenz liegt - nicht so sehr in der empirischen Anwendung. Während Easton einen Interpretationsrahmen für empirische Forschung liefern will, versucht Luhmann eine begriffliche Rekonstruktion von empirisch vorfindlichen Systemen. Luhmann geht davon aus, dass soziale Phänomene tatsächlich eine systemische Ordnung (und Dynamik) aufweisen. Diesem empirisch-rekonstruktiven Systembegriff gegenüber vertritt Easton eine analytische Perspektive auf Systeme: Systeme werden vom Forscher analytisch definiert und bilden nicht notwendig bestehende Zusammenhänge ab. [...]“⁶⁴

Die allgemein-abstrakten Theorien sind oft Grundlage spezieller Theorien. Hierbei ist etwa Parsons AGIL-Schema zu nennen. Es zeigt die vier Subsysteme (Funktionen), welche nach Parsons für den Erhalt eines Systems unabdingbar sind: sozial (Integration), kulturell (Normenerhaltung), Persönlichkeit (Zielverwirklichung) und Verhaltensorganismus (Anpassung).⁶⁵ Dieses bildet einen Ausgangspunkt für strukturfunktionalistische Ansätze.⁶⁶ Um jedoch einer systematischen Annäherung an den praktischen Forschungsgegenstand zu folgen, stützen sich die weiteren Ausführungen primär auf die gegenstandsbezogenen Arbeiten Eastons und Almonds.

3.3.1 Das allgemeine Politikmodell

David Easton sieht die Gesellschaft, mithin das soziale System, als umfassendes Hauptsystem und das politische System als ein Subsystem von diesem. Im Zentrum Eastons Forschungen stehen das politische System und seine Einflussfaktoren.⁶⁷

- „1. System. It is useful to view political life as a system of behavior.
- 2. Environment. A System is distinguishable from the environment in which it exists and open to influences from it.
- 3. Response. Variations in the structures and processes within a system may usefully be interpreted as constructive or positive alternative efforts by members of a system to regulate or cope with stress flowing from environmental as well as internal sources.
- 4. Feedback. The capacity of a system to persist in the face of stress is a function of the presence and nature of the information and other influences that return to its actors and decision-makers.“⁶⁸

Die Kernaufgabe des politischen Systems besteht nach Easton in der „authoritative allocation of values“.⁶⁹ Das meint gesamtgesellschaftlich verbindliche Herstellung und Durchsetzung von Entscheidungen im weitesten Sinne.⁷⁰ Dieser Ansicht folgend haben soziale Prozesse im Allgemeinen immer etwas mit der Allokation von Werten zu tun. Für Werte konstituierend ist, dass ihnen eine höhere Bedeutung zugeschrieben wird, zumal sie nicht in unbegrenzter Zahl verfügbar sind. Mittels sozialer Prozesse findet eine Verteilung dieser Werte statt. Die Aneinanderknüpfung von Wert und Akteur kann unterschiedlich geschehen. In der Wirtschaft reguliert der Markt die Zuordnung von Werten dezentral. Kennzeichnend für das Politische ist die zentrale, autoritative

⁶⁴ Fuhse (2005: 113).

⁶⁵ Vgl. Parsons (1972: 12 ff.).

⁶⁶ Vgl. Fuhse (2005: 12 ff.).

⁶⁷ Vgl.: Westle (2007: 104 ff.).

⁶⁸ Vgl. Easton (1965: 24 f.).

⁶⁹ Vgl. Easton (1953: 129 ff.).

⁷⁰ Vgl.: Westle (2007: 105).

Allokation von Werten. Alle Prozesse und Strukturen, die hierbei beteiligt sind, bilden das politische System.⁷¹ Easton modifizierte seine Definition von Politik, indem er den Staat als Mittler von Interessen benennt, welcher auch die Aufgabe hat, die gefundenen Entscheidungen durchzusetzen.⁷² Politik hat daher im weitesten Sinne die Aufgaben, kollektiv bindende Entscheidungen herbeizuführen und diese auch durchzusetzen. Ferner ist in Eastons Definition des Politischen Systems ein Funktionsbezug zu erkennen, wenngleich er den Funktionsbegriff nicht explizit benutzte. Er deutete an, dass politische Akteure Forderungen an das politische System hinsichtlich autoritativer Allokation von Werten stellen. Funktionen sind folglich als selbst gesetzte Ziele von Systemen zu begreifen.⁷³

„Und nur über die manifeste Orientierung von Akteuren bzw. von Kommunikation am Ziel des kollektiv bindenden Entscheidens entsteht so etwas wie ein politisches System: eine empirische Ordnung politischer Prozesse.“⁷⁴

Zur Frage, ob das politische System empirisch beobachtbar oder konstruiert ist, diskutierte Easton die Konzepte: „natürliche Systeme“ und „konstruierte Systeme“. Bei konstruierten Systemen unterschied er zwischen trivialen und interessanten Systemen. Interessante Systeme sind in der Lage, theoretische Fragestellungen zu beleuchten, triviale nicht.⁷⁵ Hiermit wird durch den Forscher das System begrenzt, damit es Phänomene klären kann. Die systemtheoretischen Ansätze sind nur durch die Beschränkung des Systems, seiner inhärenten Elemente und ihrer Beziehungen zu einander, wirkungsvoll.

„What commands our attention is the need to decide whether the set of activities is an interesting one, in the sense that it is relevant and helps us to understand some theoretical problems, or whether it is worthless or trivial from this point of view. [...]“⁷⁶

„Logically, therefore, we are free to include within a political System any range of actions at all; substantively, in the light of the objectives of research with regard to political life, we are limited by our conceptions of what is significant and relevant for an understanding of why people act in the way that they do in political situations. Because of this obvious constraint on the selections of things for inclusion or exclusion, in practice it is not an arbitrary matter, nor is it ever a matter of whim, as to how a political System is to be defined.“⁷⁷

Easton versucht mit seinem politischen System, die Interaktionen von Menschen in einem definierten Bereich zu beleuchten. Politische Handlungen (Interaktionen), die auf kollektiv bindendes Entscheiden abzielen, bilden die Basis des politischen Systems. Hierdurch werden nichtpolitische Handlungen (Interaktionen im Wirtschaftssystem) ausgeklammert. Überdies ist nicht die Person, sondern deren (politische) Interaktion im Fokus der Forschung. Akteure (Personen) sind hierbei

⁷¹ Vgl. Fuhse (2005: 28), mit Verweis auf: Easton, David: „An Approach to the Analysis of Political Systems“ in: World Politics 9, 1957, S. 383-400: 387 und Easton, David: A framework for political Analysis, Chicago, 1965: 50, 80.

⁷² Vgl. ebenda, mit Verweis auf: Easton, David: A Systems Analysis of Political Life, New York, 1965, 384 ff..

⁷³ Vgl. ebenda, S. 28 f..

⁷⁴ Ebenda, S. 29.

⁷⁵ Vgl. Easton (1965: 29 f.).

⁷⁶ Ebenda, S. 29.

⁷⁷ Ebenda, S. 33.

jedoch nicht als durch und durch passiv anzusehen. Politische Akteure bestimmen ihre Handlungen selbst. Menschen folgen nicht allein den Routinen des politischen Systems, sie bestimmen diese ebenso. Folglich ist das politische System auch durch subjektive Elemente (persönliche Erfahrungen und Ziele) bestimmt. Das politische System hat gleichsam autopoetische Aspekte. Es bestimmt in Teilen das Handeln (Interagieren) der Akteure, welche das politische System erzeugen und erhalten.⁷⁸

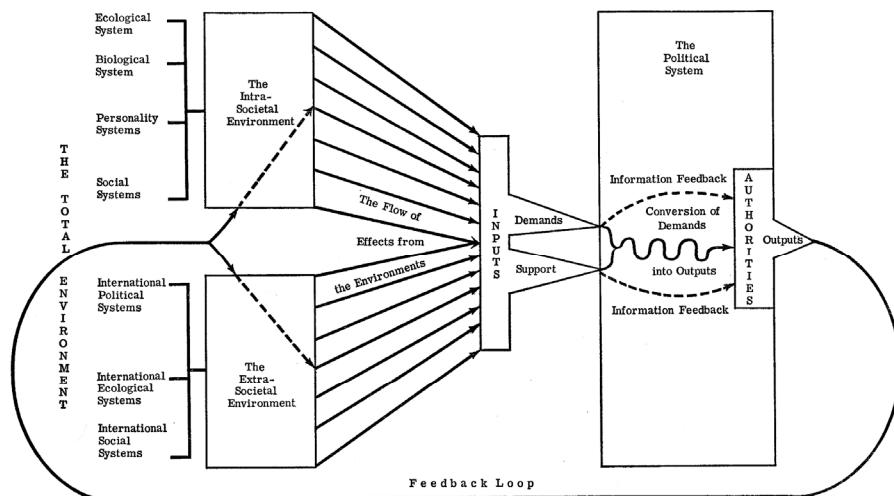


Abb. 1: A Dynamic Response Model of a Political System, entnommen aus: Easton (1965: 110).

Die Grenze dieses politischen Systems verläuft „[...] entlang der Unterscheidung zwischen auf kollektiv bindende Entscheidungen zielenden Interaktionen einerseits und anderen Interaktionen andererseits.“⁷⁹ Gebildet wird die Grenze durch die Interaktion der Elemente des Systems, welche wiederum die Unterscheidung des Systems zur Umwelt konstituieren, infogedessen die Grenze bilden.⁸⁰ Easton charakterisierte Austauschbeziehungen von System und Umwelt durch In- und Output. Der Input spaltet sich in Demands (Forderungen) und Supports (Unterstützungen). Forderungen sind hierbei das Kundtun von Interessen durch die Akteure mit der Forderung eine allgemeinverbindliche Regelung durch die Politik herbeizuführen (etwa Forderung nach Naturschutz). Mit Unterstützungen werden Interaktionen bezeichnet, welche das politische System erhalten (beispielsweise Einhaltung von Gesetzen).⁸¹ Nach der Verarbeitung entsteht der Output. Dieser ist auf die Umwelt und auf das politische System (Feedback Loop) gerichtet.

„Outputs sind im Sinne Eastons diejenigen kollektiv bindenden Entscheidungen, die das Resultat des politischen Prozesses bilden. Sie kommen aufgrund von Forderungen (Demands) aus der Umwelt des politischen Systems zustande und werden wesentlich durch die Unterstützung für politische Autoritäten bestimmt. Politische Akteure versuchen laut Easton solche Entscheidungen zu treffen, von denen sie sich eine Zunahme oder

⁷⁸ Vgl. Fuhse (2005: 31 ff.).

⁷⁹ Ebenda, S. 32.

⁸⁰ Vgl. ebenda, S. 33 f..

⁸¹ Vgl. Easton (1965: 112 ff.).

zumindest ein gleichbleibendes Niveau an Unterstützung erhoffen. Damit ist bereits die für Easton entscheidende Eigenschaft von Outputs ausgesprochen: Sie sorgen in der Konsequenz für sich verändernde Inputs (Forderungen und Unterstützung) und wirken so wieder auf das politische System zurück. Diesem Feedback Loop gilt das Hauptaugenmerk Eastons. Demgegenüber bleiben die Folgen von politischen Entscheidungen für die Gesellschaft (heute Policy-Forschung genannt) im Eastonschen Schema eher sekundär.“⁸²

In seinem Werk „A System Analysis of Political Life“ (1965) untersuchte Easton sehr ausführlich die In- und Output-Elementen seines politischen Systems und deren Untersuchung.⁸³ Mit dem politischen System an sich beschäftigte sich Easton erst viel später in „The Analysis of Political Structure“ (1990). In vorangegangenen Arbeiten unterstellte Easton die einfache Unterscheidung von Strukturen und Prozessen. Das korrigierte er in diesem Werk.⁸⁴

„As normally pursued in political science structural analysis has been concerned with the properties of objects called their structures, that is, the abstractable forms or patterns that observable political relationships may take at a given time and place [...]. Without denying the existence or significance of such structural objects, in the hands of the structuralists these surface structures decline in explanatory significance. They are now to be considered only derivative from the transformational rules of the specified system under given spatiotemporal circumstances. They represent products of the way in which a system operates under such conditions.“⁸⁵

Struktur war hiermit nicht mehr fix. Sie sind nicht allgemein als stabil und unveränderlich zu betrachten, vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Strukturen wirken zwar (einschränkend) auf Handlungen (Interaktionen), jedoch bestimmen genau jene wiederum die Strukturen. Struktur wird folglich selber dynamisch.⁸⁶

„When we speak of political structures, then, initially, as a working conception, I shall use the term to refer to patterns of relationships among such elements as individuals, groups, classes, or aggregates, not to individual elements themselves.“⁸⁷

Diese Definition führt auf die Grundeinheiten von Eastons Untersuchungen zurück – menschliche Interaktionen. Strukturen sind folglich nicht an Personen gebunden, sondern an deren Handlungen (Interaktionen, sozialen Beziehungen). Basis des politischen Systems ist ein Netzwerk aus politischen Interaktionen. Dieses Netzwerk sind die politischen Strukturen.

Eastons System des Politischen blieb nicht ohne vielfältige Kritik. Der Ansatz Eastons ist durch die historischen Ereignisse im nationalsozialistischen Deutschland, im faschistischen Italien und in der Sowjetunion geprägt. Neben diesen diktatorischen Systemen geriet auch die Untersuchung postkolonialer Gebiete Afrikas in das Forschungsinteresse. Grundfragen zielen auf die Stabilität politischer Strukturen. Ende der 1960er Jahre kam es aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen, so etwa im Zuge von Vietnamkrieg, Studentenprotesten und Bürgerrechtsbewegung, zu einer Neuausrichtung der Politikwissenschaft. Konkrete gesellschaftliche Probleme standen nun im

⁸² Fuhse (2005: 47). Vgl. ebenso Easton (1965: 126 ff.).

⁸³ Easton (1965a: 37 ff.).

⁸⁴ Vgl. Fuhse (2005: 51).

⁸⁵ Easton (1990: 116f.).

⁸⁶ Vgl. Fuhse (2005: 51 f.).

⁸⁷ Easton (1990: 60).

Forschungsinteresse und verdrängten abstrakte Modelle von der Agenda. Überdies wurden normative Ideale in die Analysen einbezogen. Unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Entwicklung bestätigte Eastin einige Kritikpunkte am bisherigen Behavioralismus und nahm eine Neujustierung vor. So sollte die zukünftige Forschung weg von der Schaffung einer Grundlagentheorie zur Untersuchung konkreter gesellschaftlicher Probleme geführt werden. Daneben fand eine Klärung der Beziehung von analytischen Modellen und normativer Orientierung statt. Beides sollten gleichermaßen Aufgaben der Politikwissenschaften sein. Jedoch das Verhältnis zu einander ist die politisch-gesellschaftliche Situation einzubeziehen.⁸⁸ Ein Kritikfeld zielte darauf ab, dass Bestandteile von Eastons Politikmodell aus anderen wissenschaftlichen Disziplinen stammen. So kritisierte John Astin in dem Artikel „Easton I and Easton II“ von 1972 das inkompatible Systembegriffe der Biologie und Kybernetik recht frei zusammengeführt wurden.⁸⁹ Das Modell soll spezifische Probleme der Politikwissenschaft beleuchten. Es verbieten sich direkte Schlussfolgerungen aus fremden Modellen (Biologie, Kybernetik), selbst wenn Elemente aus diesen Disziplinen stammen. So kritisierte Astin vor allem die theoretische Beliebigkeit des Modells, ohne die analytischen Möglichkeiten grundsätzlich anzugreifen. Jedoch wurde die Kritik fortgeführt in der Form das problematisiert wurde, ob die Anleihen aus anderen wissenschaftlichen Disziplinen geeignet sind die Besonderheiten des Sozialen zu untersuchen. Andererseits war auch die Beziehung von Individuum und Gesellschaft konfliktträchtig. Die starke Konzentration auf gesellschaftliche Strukturen bei gleichzeitiger Verkennung menschlicher Akteure wurde beanstandet. Kritikpunkt speziell war, dass statt des Menschen das System Ausgangspunkt der Forschung ist. Eine solche Herangehensweise erschien unmenschlich und unmoralisch. Hiermit stand der Vorwurf der fehlenden normativen Orientierung in engem Zusammenhang. Easton negierte hierzu nicht, dass die Suche nach ethischen Kriterien Aufgabe der politischen Theorie ist. Jedoch ging es ihm im konkreten Fall primär um die Erstellung eines analytischen Modells.⁹⁰

„Und beide Aufgaben seien zu trennen, da ethische Kriterien weder bei der wissenschaftlichen Analyse helfen noch selbst wissenschaftlich überprüft werden könnten. Insofern zielt die Kritik an Easton darauf, dass dieser die normative Seite in seiner Theorie ausblendet - was dieser aber gerade für richtig und wichtig hält.“⁹¹

Es entfaltete sich ein wesentlich größeres Problemfeld, die Beziehung von Moral und (Politik-) Wissenschaft.

„David Easton hat versucht, ein wertneutrales Modell des politischen Prozesses zu entwerfen. Und seine Kritiker sehen genau hierin eine kritiklose Haltung und letztlich eine implizite Unterstützung jedweden politischen Systems.“⁹²

⁸⁸ Vgl. Fuhse (2005: 56 f.).

⁸⁹ Vgl. Astin (1972: 730 f.).

⁹⁰ Vgl. Fuhse (2005: 58 ff.).

⁹¹ Ebenda, S. 61.

Eastons Ansatz wurde sehr allgemein, möglicherweise zu allgemein, entwickelt. Er hatte sich von praktischen Fragen der Politikwissenschaft entfernt und sehr komplexe Kritik auf sich geladen. Dessen ungeachtet hat Eastons Forschung einerseits die Entwicklung von weiteren systemtheoretischen Ansätzen, wie die von Gabriel A. Almond und S. Bingham Powell Jr. (1978) sowie Niklas Luhmann (1970, 1984) ermöglicht. Andererseits legte sie die Basis für speziellere Forschungskonzepte wie beispielsweise das Konzept des Political Support.⁹³

Ausgehend von dem Gedanken, dass alle politischen Systeme grundlegende Funktionen erfüllen müssen, gilt es, diese Funktionen wissenschaftlich zu ermitteln und deren Umsetzung in Systemen zu untersuchen. Das politische System stellt die analytische Basis, für die Entwicklung von Vergleichsmaßstäben.⁹⁴

3.3.2 Vergleichende Politikwissenschaft

Vergleichen ist so alltäglich. Radikale Konstruktivisten gehen davon aus, dass wir Menschen durch das Vergleichen überhaupt erst wahrnehmen.⁹⁵ Bisweilen ist es gerade diese Alltäglichkeit, welche zu Missverständnissen führt.

„Leider kommt es beim Systemvergleich durch unbedachten Sprachgebrauch immer wieder zu einem folgenreichen Missverständnis. Es besteht darin, ‚vergleichbar‘ für ‚ähnlich‘, ‚unvergleichbar‘ für ‚verschieden‘ und ‚Vergleichen‘ für ‚Gleichsetzen‘ zu halten. Doch in Wirklichkeit meint ‚vergleichbar‘ nur, dass man zwei oder mehr Dinge miteinander vergleichen kann; und Ergebnis gerade eines Vergleichs wird sehr oft die Einsicht sein, dass die verglichenen Dinge ziemlich verschieden sind.“⁹⁶

Politikwissenschaftler arbeiten oft vergleichend. Vergleiche ermöglichen Strukturierungen (Ordnungen) von Phänomenen, in dem sie abgegrenzt werden. - Das ist Phänomen A. Es ist bestimmt durch... . Es unterscheidet sich von Phänomen B durch... . Eines muss hierbei jedoch klar gestellt werden – Vergleichen ist nicht gleich bedeutend mit gleichsetzen. So sind beispielsweise totalitäre und autoritäre Systeme (Hitler, Stalin) vergleichbar, ohne jedoch diese gleichzusetzen. Äpfel und Birnen lassen sich vergleichen, auch wenn das Sprichwort etwas anderes behauptet. Etwa hinsichtlich Preis, Haltbarkeitsdatum und Vitamingehalt sind Äpfel und Birnen vergleichbar. Bedeutsam hierbei ist der Maßstab des Vergleiches, dass jener für beide Vergleichsobjekte anwendbar ist.⁹⁷

„In einem weiten Sinne kann jede Anwendung von Begriffen und Kategorien als Vergleich verstanden werden, da diesem jeweils ein implizites Abgleichen der Bezeichnungen mit dem empirischen Referenzbereich zugrunde liegt. Bei diesem Vorgehen handelt es sich nun in der Tat um ein ‚Gleichsetzen‘ eines Begriffes mit

⁹² Ebenda.

⁹³ Vgl. Fuchs (2006: 357 ff.).

⁹⁴ Vgl. Kevenhörster, (2008: 40).

⁹⁵ Vgl. Förster (2008: 57 ff.).

⁹⁶ Patzelt (2007: 227).

⁹⁷ Vgl. Lauth/ Pickel/ Pickel (2009: 15).

seinem empirischen Relativ. Aber um diese Erkenntnisleistung geht es gerade nicht, wenn wir vom Vergleich in der Politikwissenschaft sprechen, genauer von den Methoden des Vergleichs. Hierbei geht es um die systematische und vergleichende Untersuchung von empirischen Phänomenen (Fällen), um ein bestimmtes Erkenntnisziel erreichen zu können. Ein maßgebliches Merkmal aller komparativen Methoden besteht darin, die maßgeblichen Variablen zu kontrollieren.“⁹⁸

Vergleichen ist in der Politikwissenschaft, so lapidar dies klingen mag, wissenschaftlich begründet Unterschiede (und Gemeinsamkeiten) herauszufiltern. Wenn das politische System eines Staates isoliert betrachtet wird, ist es nicht möglich zu entscheiden, ob es allgemein üblich ist ein Parlament oder/und einen Monarchen zu haben, um die Gesetzgebung auszuüben. Beginnend mit dem Vergleich mehrerer Länder wird es eventuell möglich Besonderes und Allgemeines festzulegen. Diese Schritte sind ausschließlich beschreibend und nicht an normativen Leitbildern orientiert wertend. Ziel ist es lediglich, Gemeinsamkeiten und Unterschiede herauszuarbeiten und nicht diese zu bewerten. Das führt dazu, dass der theoretische Erkenntnisgewinn zunächst als gering einzustufen ist. Jedoch ist jede einem Vergleich zugrunde liegende Frage in ein theoretisches Konstrukt eingebettet. Die Bedeutung der Theorie für den jeweiligen Vergleich ist auf verschiedenen Ebenen ersichtlich und unterschiedlich stark ausgeprägt.

- „1. Theorien strukturieren im Sinne von Kontexttheorien die allgemeine Realitätsauffassung. Die Auswahl, welche Großtheorie eingesetzt wird (Systemtheorie, Handlungstheorien, Marxismus, Strukturalismus etc.), lenkt bereits maßgeblich die notwendige Komplexitätsreduktion, indem bestimmte Variablen (Kategorien) gebildet und selektiert werden. Zugleich werden damit bereits bestimmte Erklärungszusammenhänge verbunden.
- 2. Damit ist eine zweite Ebene angesprochen, die für den Vergleich zentral ist. Es geht um die Überprüfung von theoretisch vermuteten Zusammenhängen, die in Form von Hypothesen formuliert werden.
- 3. In der Auswahl und Prüfung von Hypothesen wird die vergleichende Studie in den allgemeinen Forschungskontext gestellt und somit der Ertrag der bisherigen Forschung berücksichtigt.
- 4. Auf diese Weise trägt die vergleichende Forschung zur Weiterentwicklung des Theoriebestands bei. Weiterhin bieten komparative Studien in der Bearbeitung des empirischen Materials die Möglichkeit, neue Hypothesen zu entwickeln.“⁹⁹

Jede Sicht auf ein politisches System erfolgt theoriegeleitet, empirische Phänomene werden bestimmten Kategorien und Strukturen zugewiesen. Dies bedingt Modelle oder kategoriale Muster, damit die Wirklichkeit erfassbar wird. Eine solche Basis in der Politikwissenschaft sind die systemtheoretischen Ansätze und Modelle, welche von Easton und Almond maßgeblich beeinflusst sind.¹⁰⁰ Almond hat, zusammen mit anderen Wissenschaftlern, das allgemeine Modell des politischen Systems Eastons aufgegriffen und weiterentwickelt. So verfasste er mit Sidney Verba „The Civic Culture“ (1963) und mit G. Bingham Powell Jr. „Comparative Politics: a Developmental Approach“ (1966) und „Comparative Politics. System, Process, and Politics“ (1978).¹⁰¹

Almond folgend, ist es die Absicht des politischen Systems, gemeinsame Ziele einer Gesellschaft zu formulieren und durchzusetzen. Das politische System besteht aus Strukturen (Systemelementen)

⁹⁸ Lauth/ Pickel/ Pickel (2009: 15).

⁹⁹ Ebenda, S. 24.

¹⁰⁰ Vgl. ebenda, S. 16 ff..

¹⁰¹ Lauth (2007: 1).

ten; politische Parteien, Interessengruppen, Verwaltungen, Gerichte, Exekutive, Legislative, ...), die Funktionen wahrnehmen, die für die Erreichung des Ziels unumgänglich sind. Das politische System steht in kontinuierlicher Interaktion mit systeminternen und systemexternen Elementen. Wenn also ein Staat als System begriffen wird, dann ist sein politisches System etwa von der Volkswirtschaft, der Kultur oder der Gesellschaft (systemintern), wie auch beispielsweise von anderen Staaten und internationalen Organisationen (systemextern) beeinflusst. Es gibt ungleiche Strukturen in unterschiedlichen politischen Systemen, jedoch müssen bestimmte Funktionen von jedem politischen System erfüllt werden.

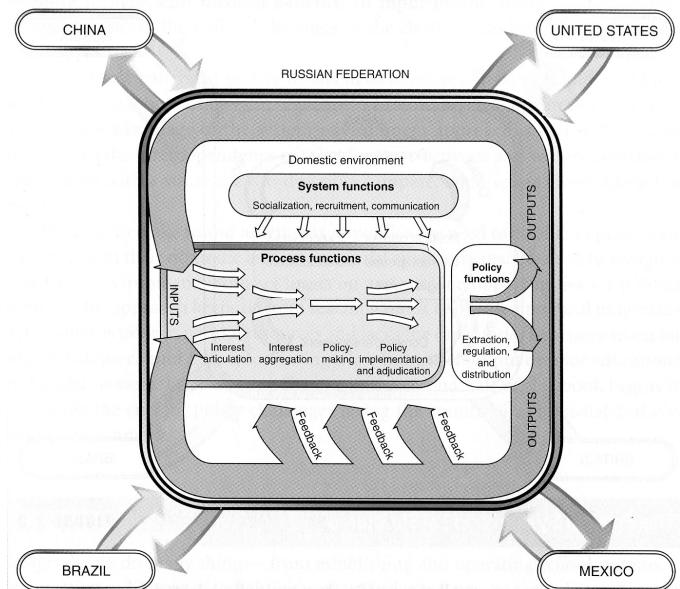


Abb. 2: The Political System and Its Functions,
entnommen aus: Almond et al. (2007: 44).

Almond charakterisierte System-, Prozess- und Policyfunktionen.¹⁰² Die Systemfunktionen begründen die Entstehung und Ausprägung politischer Einstellungen, die Bildung politischer Eliten und die die Strukturen verbindenden Kommunikationsflüsse. Sie sind nicht direkt an der Herstellung oder Durchsetzung allgemeinverbindlicher Normen beteiligt, sie stellen jedoch unabdingbare Rahmenbedingungen dar.

- “• **Political socialization** involves families, schools, communications media, churches, and all the various political structures that develop, reinforce, and transform the political culture. the attitudes of political significance in the society.[...]
- **Political recruitment** refers to the selection of people for political activity and government offices. In a democracy, competitive elections play a major role in political recruitment. In authoritarian systems, recruitment may be dominated by a single party, as in China, or unelected religious leaders, as in Iran.
- **Political communication** refers to the flow of information through the society and through the various structures that make up the political system. Gaining control over information is a key goal of most authoritarian rulers, as shown in the elaborate efforts of Chinese leaders to control content on the Internet.”¹⁰³

¹⁰² Vgl. Jahn (2006: 259).

¹⁰³ Almond et al. (2008: 45 f.).

Die politischen Prozessfunktionen verfeinern Eastons Ansatz. Sie umschreiben den politischen Prozess vom Aufwerfen von Problemen bis zur Entscheidungsfindung. Der Input wird hierbei in eine, für das politische System verständliche, Form gebracht.¹⁰⁴

- “• **Interest articulation** involves individuals and groups expressing their needs and demands.
- **Interest aggregation** combines different demands into policy proposals backed by significant political resources.
- **Policymaking** decides which policy proposals are to become authoritative rules.
- **Policy implementation** carries out and enforces public policies; **policy adjudication** settles disputes about their application.”¹⁰⁵

So wurden beispielsweise Gender- und Umweltfragen erst nach Protesten der Bevölkerung (Interessenartikulation) als Themen der Politik erkannt. Oft ist die Interessenartikulation institutionalisiert. Bestimmte Institutionen (politische Parteien, Gewerkschaften, ...) sammeln und äußern die Informationen (Meinungen, Wünsche, Klagen, ...) ihrer Mitglieder. Im nächsten Schritt werden diese Informationen für den politischen Entscheidungsprozess verdichtet. Informationen werden zusammengefasst (Interessenaggregation). Alternativen zur Lösung eines politischen Problems sollen herauskristallisiert werden. So könnte etwa die Verkehrsbelastung einer Straße durch ihren Ausbau oder den Abbau von Fahrzeugen erfolgen. Es beginnt nun das policy making, der Prozess, bei dem eine Alternative zur Lösung eines politischen Problems ausgewählt, also eine politische Entscheidung getroffen wird. Es entstehen hierdurch etwa Programme, Anweisungen oder Gesetze. Nun müssen die erlassenen Normen durchgesetzt werden (Policy implementation/ policy adjudication). Dies geschieht zumeist durch Institutionen der Exekutive, zum Beispiel der Verwaltung, oder der Judikative, so etwa durch die Gerichte. Diese Akteure können auch schon bei der Interessenartikulation und -aggregation beteiligt sein. Die Policyfunktionen beschreiben den Output des politischen Systems, also die aus dem politischen Prozess hervorgegangenen Einflussfaktoren, beispielsweise auf Gesellschaft, Kultur und Wirtschaft.¹⁰⁶

„The **outputs** are the implementations of the political process. These are the substantive impacts on the society, the economy, and the culture. They include various forms of **extraction** of resources in the form of taxes and the like, **regulation** of behavior, and **distribution** of benefits and services to various groups in the population. The **outcomes** of all these political activities reflect the way the policies interact with the domestic and international environments.[...]"¹⁰⁷

Die Policyfunktionen beinhalten dementsprechend die Regulierung von menschlichem Verhalten (beispielsweise durch Gesetze), die Ressourcenbeschaffung (etwa durch Steuern) und ebenso die Verteilung von Vorteilen und Dienstleistungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen.¹⁰⁸ Auch in

¹⁰⁴ Jahn (2006: 259).

¹⁰⁵ Almond et al. (2008: 44 f.).

¹⁰⁶ Vgl. Jahn (2006: 259 ff.).

¹⁰⁷ Almond et al. (2008: 46).

¹⁰⁸ Schmidt (2006: 177).

diesem Modell erfolgen Rückkopplungen des politischen Prozesses. Das Ergebnis des politischen Prozesses kann folgendermaßen charakterisiert werden:

„Der *output*, also die intendierte Einflussnahme mittels Verfahren, Verordnungen, Gesetzen etc., wird durch andere Umweltfaktoren und interne Ereignisse ebenfalls beeinflusst, die zusammengekommen das *outcome* bilden, das dann durch die Rückkopplungsschleifen auf die *inputs* und auf den politischen Prozess selbst Einfluss (*impact*) nimmt. Die *Policy*funktionen machen die Performanz eines politischen Systems aus, die entweder positiv sein kann und die anderen Systeme und die Gesellschaftsmitglieder befriedigt und somit zur Unterstützung des politischen Systems beiträgt, oder aber negativ ausfällt, was letztendlich zu Legitimitätseinbußen führen kann.“¹⁰⁹

Dieser Sichtweise folgend wird nach zentralen Funktionen eines politischen Systems gefragt und welche Akteure diese wie wahrnehmen (Strukturen). Die systemtheoretischen Ansätze und Modelle ermöglichen es, aus empirischen Phänomenen Variablen und Kategorien abzuleiten. Je nach Ziel der Untersuchung können Funktionen oder Strukturen stärkere Bedeutung entfalten. Handlungs- und Akteurstheorien können ebenfalls Grundlage vergleichender politikwissenschaftlicher Forschung sein. Struktur- und Handlungstheorien können kombiniert werden und hierdurch einander präzisieren.¹¹⁰

„All diese Theorien orientieren die vergleichende Untersuchung, indem sie den Untersuchungsgegenstand strukturieren. Darüber hinaus beeinflussen sie aber gleichfalls Auswahl, Formulierung und Operationalisierung der Hypothesen.“¹¹¹

Die Welt wird durch den Forscher geordnet, strukturiert – wahrgenommen. Er konstruiert (s)eine Realität. Dies begründet die Möglichkeit, dass ein empirisches Phänomen unterschiedlich wahrgenommen werden kann. Jedoch sind auch der Beliebigkeit Grenzen gesetzt, soweit wissenschaftliche Arbeit intendant ist.¹¹²

„Damit wird an eine wichtige Voraussetzung des Vergleichens erinnert: die Kenntnis über elementare Kategorien und Begriffe [...]. Deren Verwendung ermöglicht ein zentrales wissenschaftliches Anliegen: die *Reduktion von Komplexität*. Erst die Reduktion von Komplexität ermöglicht es der Wissenschaft, ein überschaubares Bild der Realität zu bekommen. Wir können unmöglich einen Fall in all seinen Einzelheiten und Facetten erfassen. Und selbst wenn wir dies könnten, würden wir uns darin verlieren. Wir wüssten nicht, welche Informationen bedeutend sind und welche nicht. Ein komparativer Blick erfordert bereits aus diesem Grund die Reduktion der Komplexität durch Auswahl (Selektion), Ordnung und Strukturierung der zentralen Merkmale. Wissenschaftlichkeit definiert sich neben ihrer Wirklichkeitsgebundenheit, die *Überprüfbarkeit* und *Reproduzierbarkeit* der Ergebnisse erfordert, ebenso durch die *Verallgemeinerbarkeit* und die *universelle Verwendbarkeit* eines Konzeptes. Für den Vergleich müssen wir darauf bedacht sein, *Begriffe* so einzusetzen, dass sie *universell* einsetzbar sind. [...]“¹¹³

Von herausragender Bedeutung für einen politikwissenschaftlichen Vergleich ist der Maßstab des Vergleichs (*tertium comparationis*). Bereits in den dem Vergleich vorangestellten theoretischen Betrachtungen muss ein Kohärenzraum aufgebaut werden. Der Forscher muss seine Wirklichkeitskonstruktion nachvollziehbar machen. Begriffe und Kategorien müssen beschrieben werden,

¹⁰⁹ Jahn (2006: 261)

¹¹⁰ Vgl. Lauth/ Pickel/ Pickel (2009: 18f.).

¹¹¹ Ebenda, S. 19.

¹¹² Vgl. ebenda, S. 19 ff..

¹¹³ Ebenda, S. 20.

ihre theoretische Einpassung muss stattfinden. Ferner könnte dies den Grundstein zur Verallgemeinerbarkeit der Forschungsergebnisse legen. Im Zentrum des Vergleiches werden Variablen in Beziehung gestellt, um sich der Beantwortung einer Frage zu nähern. Es wird nach der Ursache für ein Phänomen gefahndet.¹¹⁴

„Zu klären ist also der kausale Zusammenhang zwischen den *abhängigen* (Ursache) und *unabhängigen* Variablen (Wirkung). Inwieweit ist solch ein Schließen gerechtfertigt (*problem of inference*) und gültig (*internal validity*)? Es ist gleichfalls zu beachten, dass nicht in allen Vergleichsanlagen mit einem strengen Kausalitätsverständnis gearbeitet wird. Oftmals sind es probabilistische Annahmen, die getestet werden. Möglich ist auch die Überprüfung von Affinitäten, die strukturelle oder kulturelle Aspekte berühren und deren Beziehungen sich einem strengen Kausalitätsverständnis gleichfalls entziehen [...].“¹¹⁵

Die Theorie dient der Reduktion der Komplexität durch Auswahl von Faktoren. Überdies ermöglicht das Raster einer Theorie die eigenen Forschungen mit den Forschungen anderer kompatibel zu machen. Es bildet sich ein auf Arbeitsteilung gegründetes größeres Gesamtbild, welches zumindest ähnliche (idealtypisch gleiche) Ausgangspositionen und Begriffe verwendet. Bisherige Forschungen können helfen Faktoren zu raffinieren, welche bestmögliche Erklärungen für ein Phänomen bieten. Auch bei der Bearbeitung neuer Fragestellungen können Theorien (Theoriediskussionen) helfen. Parallelen zu bisherigen Forschungen können aufgegriffen oder allgemeine theoretische Ansätze für ein spezielles Phänomen konkretisiert werden. Vergleiche haben auch Relevanz für die Theorieentwicklung. Einerseits können bestehende Theorien im Zuge vergleichender Forschungen als nicht plausibel verworfen oder zumindest modifiziert werden, andererseits ist es auch möglich durch den Vergleich neue Ansatzpunkte aufzudecken, welche die Generation von Hypothesen fördern, folglich zur Theorienbildung beitragen können.¹¹⁶

Ein Beispiel für die Einteilung von politischen Systemen ist, die auf Herrschaft gegründete Aufteilung in demokratische, autoritäre und totalitäre Systeme.¹¹⁷ Herrschaft kann hierbei als „[...] asymmetrische soziale Beziehung mit stabilisierter Verhaltenserwartung, wonach die Anordnungen einer übergeordneten Instanz von deren Adressaten befolgt werden [...]“,¹¹⁸ verstanden werden. Die untersuchten Dimensionen der Herrschaft prägen sich in den politischen Systemen unterschiedlich aus. Ferner ist die Möglichkeit gegeben, die Systemtypen weiter zu unterteilen.¹¹⁹ Diese klare, eindeutige Unterteilung politischer Systeme darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Einteilung lediglich eine theoriegeleitete (Hilfs-) Konstruktion ist. Es existieren etwa Discrepanzen zwischen den Idealtypen (Theorie) und den Realtypen (empirische Befunde) der poli-

¹¹⁴ Vgl. Lauth/ Pickel/ Pickel (2009: 21 f.).

¹¹⁵ Ebenda, S. 22.

¹¹⁶ Vgl. ebenda, S. 22 ff..

¹¹⁷ Vgl. Merkel (1999: 25 ff.).

¹¹⁸ Nohlen (1998: 248).

¹¹⁹ Vgl. Merkel (1999: 25 ff.).

tischen Systeme. Ferner ist eine klare Klassifizier- und Differenzierbarkeit empirischer Beobachtungen und auch theoretischer Kategorisierungen zumeist streitbar.

	Demokratie	Autoritäres System	Totalitäres System
Herrschafts-legitimation	Volkssouveränität	Mentalitäten	geschlossene Weltanschauung
Herrschafts-zugang	offen (universelles Wahlrecht)	eingeschränkt (eingeschränktes Wahlrecht)	geschlossen (kein Wahlrecht)
Herrschafts-monopol	bei demokratisch legitimierten Institutionen	bei Führern / Oligarchien über Mentalitäten „legitimiert“ und über Repression abgesichert	bei weltanschaulich legitimierten und durch Repression abgesicherten Führer(n)
Herrschafts-struktur	pluralistisch (Gewaltenteilung., Gewaltenhemmung, Gewaltenkontrolle)	semipluralistisch (weitgehend eingeschränkte Gewaltenteilung, Gewaltenhemmung, Gewaltenkontrolle)	monistisch (keine Gewaltenteilung, Gewaltenhemmung, Gewaltenkontrolle)
Herrschafts-anspruch	eng begrenzt	umfangreich	unbegrenzt
Herrschaftsweise	rechtsstaatlich	rechtsstaatlich bis nicht-rechtsstaatlich, repressiv	nicht rechtsstaatlich, systematisch repressiv, terroristisch

Abb. 3: Merkmale von demokratischen, autoritären und totalitären Systemen, entnommen aus: Merkel (1999: 28).

Die Unterscheidung (Unterscheidbarkeit) autoritärer und totalitärer Systeme in Theorie und Praxis ist beispielsweise von starken (politik-) wissenschaftlichen Diskursen geprägt.¹²⁰ Dennoch ist es das Ziel und Verdienst eine Reduktion von Komplexität, wobei die Verfahrensweisen stets aufs Neue überprüft werden müssen. Ferner ist es so möglich durch ähnlich geartete Untersuchungen allgemeine Aussagen über Systemtypen zu generieren.

„Im Vergleich zu Demokratien sind autokratische Systeme partizipationsfeindlich, geschlossen, unflexibel, adaptions- und innovationsträge. Dies mindert die Leistungsfähigkeit des politischen Systems und die Möglichkeiten seiner Legitimationsbeschaffung. Beide Eigenschaften verschränken und verstärken sich wechselseitig zu einem erheblichen endogenen Destabilisierungspotential, das in entwickelteren Gesellschaften nur begrenzt durch vermehrte Repression kompensiert werden kann.“¹²¹

3.4 Die Veränderung politischer Systeme

Vergleichen (von Systemen) ermöglicht es Unterschiede herauszufinden. In Verbindung mit der Zeit erlauben es Vergleiche, Veränderungen abzubilden. Hier kann exemplarisch auf den Vergleich des politischen Systems der Sowjetunion mit dem Russlands, durch Almond und andere, hingewiesen werden. Es wurden die Charakteristika der Beteiligung an der Ausführung von Staatsfunktionen (politische Sozialisation und Rekrutierung, Interessenartikulation, Interessenaggregation, politische Kommunikation, Regelsetzung, Regelanwendung, Regelauslegung) von

¹²⁰ Vgl. Merkel (1999: 50 ff.).

¹²¹ Ebenda, S. 63.

verschiedenen Akteuren (soziale Institutionen, organisierte Interessengruppen, unabhängige Parteien, kommunistische Partei, Parlament, Massenmedien, Bürokratie, Generalsekretär/ Präsident) für die Jahre 1985 und 2000 ermittelt und mit einander verglichen.¹²² Es zeigt sich dadurch, wie zwei sehr unterschiedliche politische Systeme mit einander vergleichbar sind, ohne sie gleichzusetzen. In Verbindung mit der zeitlichen Komponente wird zumindest deutlich, dass sich das politische System Russlands verändert hat.

Eine politische Systemveränderung lässt sich vielfältig charakterisieren. So kann die Veränderung auf Regierungs-, Regime-, Staats-, oder Systemebene stattfinden. Ein Regierungswechsel stellt bereits eine Veränderung des politischen Systems dar, wenngleich die Veränderung des politischen Systems als umfassende Variante Veränderungen von Regierung, Regime und Staat beinhaltet. Auch hinsichtlich wie sich die Veränderung vollzieht, lassen sich Unterschiede benennen. Wenn sich grundlegende Funktionen und Strukturen eines Systems beginnen zu verändern, kann von Systemwandel gesprochen werden. Dieser ist charakterisiert durch einen evolutionären Verlauf und Offenheit des Endergebnisses. Ein neuer Systemtypus muss nicht die Folge eines Systemwandels sein, anders ist dies beim Systemwechsel. Wenn sich autokratische zu demokratischen Systemen entwickeln, wird dies oft als Transition bezeichnet. Transformation ist der allgemeine, alle speziellen beinhaltende, Begriff für die Veränderung von politischen Systemen. Überdies gibt es vielschichtige Transformationstheorien mit eigenen Blickwickeln und Erklärungsleistungen. Vor allem zwei große Denkrichtungen prägen die Transformationstheorien System- und Akteurstheorien. Ihre Kombination kann sehr fruchtbar sein, jedoch ist sie nicht unproblematisch.¹²³

- „• System- oder Akteurstheorien allein können weder Einleitung und Verlauf noch das Ergebnis von Systemwechseln hinreichend erklären.
- System- und Akteurstheorien haben teilweise unterschiedliche Analyseobjekte und dementsprechend auch unterschiedliche Analysestärken.
- System- und Akteurstheorien bedürfen bestimmter Verbindungskonzepte, die sie wechselseitig anschlußfähig machen und als Theoriebrücke zwischen makrosoziologischen und mikropolitologischen Ansätzen fungieren.
- Solche Verbindungskonzepte können in kultur-, struktur- und institutionentheoretischen Überlegungen gefunden werden.
- Für Politikwissenschaftler ist es vorteilhaft, bei der Analyse von Systemwechselprozessen zunächst von den Akteuren auszugehen, die innerhalb bestimmter sozioökonomischer, kultureller und institutioneller Opportunitätskontexte handeln.“

Nachdem viele theoretische Aspekte beschrieben sind, gilt es nun, eine praktische Untersuchung folgen zu lassen. Ziel soll es hierbei sein, unter Benutzung der theoretischen Erkenntnisse empirische Informationen zu erforschen.

¹²² Vgl. Almond et al. (2008: 46 ff.).

¹²³ Vgl. Merkel (1999: 71 ff.).

4. Das Land Mecklenburg wird zu drei Bezirken der DDR

4.1 Die Deutschlandpolitik der Alliierten

Das in die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik geteilte Deutschland ist gewissermaßen „Vermächtnis des Krieges“.¹²⁴ Das nationalsozialistische Deutschland und seine Verbündeten hatten den Zweiten Weltkrieg gegen viele Staaten aber vor allem Millionen Menschen geführt.¹²⁵ Das Geschehen im Deutschland der Nachkriegszeit (1945 - 1949) wurde durch die politischen Handlungen der Alliierten bestimmt. Wenngleich die Ziele der alliierten Deutschlandpolitik nicht als homogen bezeichnet werden können, so zeigten sich doch zunächst Gemeinsamkeiten. Es mussten zukünftige aggressive Aktivitäten Deutschlands verhindert werden. Überdies einte die Alliierten der Wunsch nach Bestrafung und Wiedergutmachung. Jedoch zeigten sich bereits früh Reibungen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Sowjetunion. Es entwickelte sich das Bestreben der SU ihre Ziele individuell anzugehen, jedoch ohne Kooperationen auszuschließen.¹²⁶

Die Potsdamer Konferenz (17. 7. - 2. 8. 1945) ist Indiz für die alliierte Kooperation und Konfrontation. Speziell die polnische Frage, die Reparationsfrage und die Aufteilung der deutschen Flotte waren konflikthalig.¹²⁷ Dazu entwickelte sich aus der Dreierkonferenz, nach der Abwahl des britischen Premierministers Churchill, zunehmend eine Zweierkonferenz zwischen SU und USA.¹²⁸ Die Ambivalenz von kollektiven und individuellen Interessen der Alliierten wurde in der Mitteilung über die Dreimächtekongress von Berlin (Potsdamer Abkommen) erkennbar.

„Entsprechend der Übereinkunft über das Kontrollsyste in Deutschland wird die höchste Regierungsgewalt in Deutschland durch die Oberbefehlshaber der Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika, des Vereinigten Königreichs, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und der Französischen Republik nach den Weisungen ihrer entsprechenden Regierungen ausgeübt, und zwar von jedem in seiner Besatzungszone, sowie gemeinsam in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Kontrollrates in den Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen.“¹²⁹

Einerseits übte der gemeinsam besetzte Alliierten Kontrollrat die oberste Kontrolle über Deutschland aus, andererseits lagen zentrale Entscheidungs- und Exekutivbefugnisse beim Oberbefehlshaber der jeweiligen Zone. Frankreich blieb die Teilnahme an der Potsdamer Konferenz versagt, daraufhin erkannte es die Potsdamer Beschlüsse nur teilweise an¹³⁰ und eine Bruchlinie in der

¹²⁴ Judt (2006: 29).

¹²⁵ Vgl. ebenda, S. 29 ff..

¹²⁶ Vgl. Kleßmann (1991: 28 ff.).

¹²⁷ Vgl. Benz (2005: 81 ff.).

¹²⁸ Vgl. ebenda, S. 103 ff. .

¹²⁹ Mitteilung über die Dreimächtekongress von Berlin[("Potsdamer Abkommen") vom 2. August 1945], III. A 1. : <http://www.documentarchiv.de/in/1945/potsdamer-abkommen.html> [26. 5. 2009].

¹³⁰ Vgl. Kleßmann (1991: 32 ff.).

gemeinsamen alliierten Deutschlandpolitik öffnete sich. Eine Auswirkung hiervon war die Entkräftigung des Alliierten Kontrollrates.¹³¹

4.2 Das Land Mecklenburg

Die Besetzung Deutschlands betraf nicht nur den Gesamtstaat. Auch die Gliedstaaten waren direkt betroffen. Vom Staatenbund des Deutschen Reichs blieb 1945 nicht mehr viel übrig:

„Die ehemals selbständigen deutschen Staaten, die sich unter preußischer Hegemonie zum Norddeutschen Bund (1866) und dann mit den Süddeutschen Ländern zum Deutschen Reich von 1871 zusammengeschlossen hatten, waren 1945 nur noch Verwaltungseinheiten. Durch die Weimarer Reichsverfassung und durch Erzbergers Finanzreform hatten sie nach dem Ersten Weltkrieg einen erheblichen Teil politischer Selbständigkeit eingebüßt, die »Gleichschaltung« nach der nationalsozialistischen Machtergreifung beseitigte in den Jahren 1933-1935 die letzten Reste bundesstaatlicher Qualität und Tradition.“¹³²

Nur ein geografisch dominierender Riese Preußen konnte sich bis zu diesem Moment, entgegen Bestrebungen in der Weimarer Republik und im NS-Deutschland halten. Die Veränderungen hinsichtlich des Länderzuschnittes können rückblickend als äußerst bescheiden bezeichnet werden. So wurden Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz vereinigt, die Selbständigkeit des Stadtstaats Lübeck 1937 beendet und Hamburg erweitert. Erst die Besatzungszonen teilten Preußen, da in jeder der vier Zonen ein Teil von Preußen lag.¹³³ Die bereits 1945 sichtbare Teilung wurde 1947 mit der Auflösung des Landes Preußen durch den Alliierten Kontrollrat¹³⁴ bekräftigt.

Die Gestaltung der politisch-administrativen Strukturen oblag einerseits der gemeinsamen Viermächtekontrolle (Alliierter Kontrollrat), andererseits den Besatzungsmächten der jeweiligen Zonen. In der sowjetischen Besatzungszone wurden die politisch-administrativen Strukturen sehr schnell installiert.

„Im Juli 1945 bestätigte die SMAD die personelle Zusammensetzung der Landes- bzw. Provinzialverwaltungen, die auf ihrem Territorium entstanden waren. Bis 1947 gab es den feinen, in der Praxis jedoch bedeutslosen Unterschied zwischen »föderalen Ländern« - Mecklenburg, Sachsen, Thüringen - und den Provinzen Sachsen-Anhalt und Brandenburg. Durch SMAD-Befehl waren die Gebiete als fünf neue Verwaltungseinheiten definiert worden mit jeweils einem regionalen SMAD-Chef an der Spitze.“¹³⁵

Am 4. 7. 1945 wurde durch die SMAD das Land Mecklenburg gegründet und das Präsidium der Landesverwaltung ernannt. Im Vorfeld fanden am 27. 6. 1945 Gespräche über die Bildung der zukünftigen Landesverwaltung unter der Leitung von Gustav Sobottka statt. Er war einer der Leiter der aus Moskau eingeflogenen Initiativgruppen (Walter Ulbricht, Anton Ackermann,

¹³¹ Vgl. Graml (1985: 105 ff.); Vgl. Benz (1984: 35)

¹³² Benz (2005: 119).

¹³³ Vgl. ebenda, S. 119 ff..

¹³⁴ Gesetz Nr. 46 des Alliierten Kontrollrats vom 25.2. 1947, in: Amtsblatt des Kontrollrats, S. 262.

¹³⁵ Benz (2005: 120 f.).

Gustav Sobottka).¹³⁶ Ihre primäre Aufgabe war es, auf dem sowjetischen Besatzungsgebiet Verwaltungen aufzubauen. Ab dem 6. 5. 1945 fanden Vorbereitungen nach den „Richtlinien für die Arbeit der deutschen Antifaschisten in dem von der Roten Armee besetzten deutschem Gebiet“ statt. Diese Richtlinien wurden am 5. 4. 1945 durch die Führung der Kommunistischen Partei Deutschlands in Moskau koordiniert mit der sowjetischen Staats- und Parteiführung verabschiedet. Zunächst ging die Regierungsgewalt primär von der Besatzungsmacht aus. Ein Beleg hierfür sind Befehle und ähnliche Anweisungen, die das gesellschaftliche Leben im Land Mecklenburg weitestgehend beeinflussten. Allein die SMA Mecklenburg gab in dieser Zeit 823 Befehle heraus (hinzukamen 1175 Befehle der SMAD). Ein Großteil der Befehle hatte den Verwaltungsaufbau und das Thema Landwirtschaft (Ablieferung der Ernte) zum Inhalt. Überdies wurden besonders in den ersten Nachkriegsmonaten Befehle und Instruierungen häufig mündlich erteilt. Die Wirkungen solcher Befehle zeigten sich vielfältig. Teilweise waren sie eher bürokratisch, daher nicht selten nicht erfüllbar, beispielsweise aufgrund terminlicher Fehlplanungen. Diese Nichterfüllungen bewirkten natürlich weitere Befehle, Andere Befehle waren konkret und direkt wirksam. So konnten Strafen, bis hin zu Todesurteilen, bei Nichtbefolgen von Befehlen drohen.¹³⁷

Nachdem Personalvorschläge für die Besetzung der neuen Landesregierung erarbeitet waren, begaben sich Willy Höcker (SPD, stellvertretender Oberbürgermeister von Güstrow) sowie Hans Warnke (KPD, amtierender Oberbürgermeister von Güstrow) am 28. 6. 1945 zum Sitz der SMAD nach Berlin-Karlshorst. Dort erhielten sie die Vollmachten zum Aufbau der „Provinz Mecklenburg“. Nach der Bestätigung durch die sowjetische Besatzungsmacht nahm die Landesverwaltung am 7. 7. 1945 ihre Arbeit auf. Bereits am nächsten Tag bekam sie ihren ersten Arbeitsauftrag durch den stellvertretenden Chef der (offiziell erst am 9. 7. 1945) errichteten Sowjetischen Militäradministration des Landes, Generalmajor Skossyrew.¹³⁸ Doch dies ist nur eine „Merkwürdigkeit“ in dieser Umbruchphase gewesen, auch der Name des Landes, der Provinz, war bis zur endgültigen Klärung 1947 unübersichtlich.

„In der Vollmacht Höckers zum Verwaltungsaufbau war von der »Provinz Mecklenburg« die Rede, in der Bestätigung Schukows vorn 4. Juli 1945 hieß es »Landesverwaltung Mecklenburg«. Laut Protokoll über die erste Besprechung mit Skossyrew am 8. Juli 1945 sah die SMA die »Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern« als gebildet an. In der gleichen Sitzung legte Skossyrew fest, dass der Name »zunächst Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern [laute], dann aber nur Mecklenburg.«“¹³⁹[...]

„Der Befehl Nr. 5 des Obersten Chefs der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) vom 9. Juli bestimmte, daß ein „Verwaltungsgebiet Mecklenburg“ zu bilden sei, „in dessen Grenzen der Westteil Pommerns - Stadt Stettin ausgenommen - eingeschlossen werden sollte“. Später - Anfang 1947 - wies Gene-

¹³⁶ Vgl. Weber (2006: 5).

¹³⁷ Vgl. Brunner (2003: 50).

¹³⁸ Vgl. ebenda, S. 13 ff..

¹³⁹ Brunner (2003: 15), mit Verweis auf: Dokumente 8 und 11; »Deutsche Volkszeitung«, Nr. 19, 4.7.1945.

ralleutnant Trufanow den Ministerpräsidenten an, daß „die Landesregierung infolgedessen nicht das Recht hat, sich als eine Landesregierung für das Land Mecklenburg-Vorpommern zu bezeichnen“¹⁴⁰

Zum Aufbau der Landesverwaltung wurde, so weit möglich, auf Antifaschisten aus der Zeit der Weimarer Republik zurückgegriffen. Es war augenscheinlich, dass die sowjetische Militärverwaltung Kommunisten bei der Bildung der Verwaltung den Vorzug gab. Eine allzu offensichtliche, nach außen gar undemokratisch wirkende Bevorzugung wurde jedoch vermieden. Demgemäß wurden Posten vor allem auch an Sozialdemokraten und Mitglieder neu gebildeter Parteien (Befehl Nr.2 der SMAD vom 10.6. 1945 ermöglichte die Bildung „antifaschistisch-demokratischer Parteien“) vergeben. Ein Indiz für den „demokratischen Deckmantel“ in der Ämterverteilung war auch in Schwerin ersichtlich.¹⁴¹

„Präsident der Landesverwaltung wurde der ehemalige Schweriner Landtagsvorsitzende Wilhelm Höcker (SPD). sein Erster Vizepräsident und damit der Mann der SMA Johannes Warnke (KPD). Er hatte das einflußreiche Innenressort und damit die gesamte Personalbehörde bis hinunter in die Gemeinden, die Landeskommisionen für Bodenreform und Wirtschaftsbereinigung inne. Höcker versah lediglich die allgemeine und die Finanzverwaltung.“¹⁴²

Der Wunsch einer gänzlichen Umgestaltung des gesellschaftlichen Lebens zeichnete sich ab.

„Es lag in der programmatisch mit der KPdSU abgestimmten Strategie der Partei. Deutschland zuerst „antifaschistisch-demokratisch“ umzugestalten, um dann aus gesicherten Verhältnissen heraus einen „Arbeiter-und-Bauern-Staat“ unter Führung einer marxistisch-leninistischen Partei zu errichten.“¹⁴³

Um dies zu erreichen, waren zwei Bedingungen notwendig: Wiederherstellung demokratischer, parlamentarischer Strukturen und Vereinigung mit der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Begründet wurden kann die Zielstellung mit der absoluten Ablehnung des Faschismus, hieraus resultierten der Wille nach Ausschaltung des „Monopolkapitalismus“ als Grundlage des Militarismus und Faschismus. Diesem Gedanken folgend sollte der Kapitalismus als Gesellschaftsform überwunden werden und eine Vereinigung der antifaschistischen Kräfte unter Führung einer Arbeiter-Einheitspartei geschehen. Ein erster unvollendeter Schritt wurde in der Entwicklung der Weimarer Republik gesehen. Diese Halbherzigkeit, mithin Hetze gegen die SU, wurde als Grund für den Aufstieg des Nationalsozialismus angeführt. Eine Parallele zu den anderen Besatzungszonen war die generelle Ablehnung rechter, nationalsozialistischer, militanter Parteien. Doch was die demokratischen Parteien angeht, war Pluralismus nicht angedacht.¹⁴⁴

„Die neuen Parteien führten die demokratischen Traditionen von Weimar in großen Teilen personell und programmatisch fort. Es bestand angesichts der Machtverhältnisse aber nie die Möglichkeit, die Strategie einer andern als der moskautreuen stalinistischen Kommunistischen Partei umzusetzen, so daß deren Strategie nie infragegestellt und die Ziele anderer Parteien sich dieser unterzuordnen hatten. Wer etwas anderes durchsetzen

¹⁴⁰ Müller (1999: 525 f.), mit Verweis auf: Der Ministerpräsident, 1.3.1947, Mecklenburgisches Landeshauptarchiv Schwerin (MLHA), Ministerpräsidium 1945-52, 720, 105.

¹⁴¹ Vgl. Heck (1997: 150 f.).

¹⁴² Heck (1997: 151).

¹⁴³ Ebenda, S. 152.

¹⁴⁴ Vgl. ebenda, S. 152 ff..

wollte, etwa einen pluralistische Parteienstaat. war in der sowjetischen Zone bald auf verlorenem Posten. Er wurde genauso kompromißlos behandelt wie jemand, der die Nazidiktatur wiederherzustellen beabsichtigte. nämlich als Reaktionär und Militarist. Der nächste Schritt, die Verhaftung durch den NKWD. war dann nicht mehr fern.“¹⁴⁵

In Mecklenburg vollzog sich sehr schnell die Bildung des Blocks antifaschistisch-demokratischer Parteien. Am 14. 7. 1945 schien es den unterzeichnenden Parteiführern eine gute Idee zu sein, gemeinsam die wichtigsten gesellschaftlichen Probleme zu lösen, zumal die Parteien bei gegenseitiger Anerkennung nicht ihre Selbstständigkeit aufgeben mussten. Die Blockbildung wurde in dieser Zeit als freiwillige Vereinigung antifaschistischer Einstellungen betrachtet, sollte es Unstimmigkeiten mit den anderen Parteien geben, erschien die Aufkündigung der Vereinbarung auf demokratischem Wege möglich. Es ist sehr fraglich, in wie weit die Tragweite dieser Entscheidung vorhersehbar war.¹⁴⁶

„Durch die Blockbildung wurde aber jegliche Koalition gegen die KPD unmöglich gemacht. Im Block bildeten alle Parteien gleichberechtigt, unabhängig von ihrer tatsächlichen Stärke, das Führungsgremium, den *Blockausschuß*. Der Block wurde auf Landesebene durchgebildet. Das Land Mecklenburg-Vorpommern war hier Vorreiter. Hier sandten die drei Parteien SPD, KPD und CDU - die LDP war noch nicht gegründet - am 10. Juli, vier Tage vor der Zentralebene, einen Gründungsauftrag ins Land. Am 17. August konstituierte sich der Landesblockausschuß in Schwerin.“¹⁴⁷

Im April 1946 kam es zur Zusammenführung von KPD und SPD in Mecklenburg.

„Mit den getrennt tagenden Landesparteitagen der KPD und SPD sowie dem „Vereinigungs“parteitag am 07. 04. 1946 in Schwerin erreichte die von KPD-Landesleitung und SMA gesteuerte „Einheits“kampagne ihre Zielstellung - „Vereinigung von KPD und SPD, bei gleichzeitiger Liquidierung der SPD, in Mecklenburg-Vorpommern“.“¹⁴⁸

Diese Parteienfusion geschah nicht ohne das Zutun der Besatzungsmacht¹⁴⁹ und in einer unbeständigen Zeit. Zuerst möchte die SPD in der Mitte des Jahres 1945 eine Fusion beider Arbeiterparteien, doch dies wurde von der KPD abgelehnt. Es ist denkbar, dass diese zunächst ihre Organisation stärken wollte. So wurden in Abstimmung mit der SMAD bedeutende Personalentscheidungen getroffen. Ferner erhoffte sich die KPD mit ihrem antifaschistisch-demokratisches Programm neue Anhänger zu gewinnen. Dies erwies sich als falsch. Die SPD und andere bürgerliche Parteien bekamen wesentlich mehr Zuspruch als die KPD. Ab Oktober 1945 wollte die KPD die Vereinigung mit der SPD.¹⁵⁰

„Die SPD und ihr Berliner Zentralkomitee unter Otto Grotewohl, der nun Voraussetzungen für eine Vereinigung mit der KPD stellte, gerieten unter massiven Druck der sowjetischen Besatzungsmacht; es kam auch zu Verhaftungen einzelner SPD-Funktionäre. Eine Urabstimmung unter den Parteimitgliedern über den Zusammenschluss wurde von der SMAD unterbunden. Die nur in den Westsektoren Berlins am 31. März 1946 durchgeführte Urabstimmung unter den SPD-Mitgliedern (rund 73% beteiligten sich) ergab 82,2% der Stimmen gegen eine Vereinigung mit der KPD. Doch der Zentralkomitee der SPD gab dem Druck der Verhältnisse nach.“¹⁵¹

¹⁴⁵ Heck (1997: 160).

¹⁴⁶ Vgl. ebenda.

¹⁴⁷ Ebenda.

¹⁴⁸ Michels (1999: 180).

¹⁴⁹ Vgl. ebenda, S. 181.

¹⁵⁰ Vgl. Müller (2007: 315).

nisse nach; der SPD -Parteitag der sowjetischen Zone billigte den Zusammenschluss am 19./20. April 1946, und am 21./22. April 1946 wurde dieser auf dem Vereinigungsparteitag, dem 1. Parteitag der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED), vollzogen. Den Vorsitz der SED übernahmen gemeinsam der Kommunist Wilhelm Pieck und der Sozialdemokrat Otto Grotewohl. [...]“¹⁵¹

Ab Oktober 1945 konnte die Landesverwaltung auch Gesetze erlassen (Befehl Nr. 110 der SMAD). Das war nicht unproblematisch, denn bis zur Wahl des Landtages im Oktober 1946 geschah dieses Setzen juristischer Normen ohne eine parlamentarische Kontrolle.¹⁵² Zu den bedeutsamsten Entwicklungen in dieser Zeit zählen die Entnazifizierung¹⁵³ sowie die Bodenreform und andere Enteignungen.¹⁵⁴ Vielfach erfolgten in diesem Zusammenhang Maßnahmen wider demokratischen Geflogenheiten, Widersprüche bei parlamentarischen oder juristischen Institutionen waren ausgeschlossen. Erst im Zuge des Potsdamer Abkommens, durch die von den Alliierten genehmigte Einrichtung parlamentarischer Gremien (1946), bekamen Parteien Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Gesetzgebung. Dem parlamentarischen Dilemma sollte zunächst vorübergehend mit der Ernennung einer „Beratenden Versammlung“ begegnet werden. Die beratende Versammlung bestand zwar nur aus 10 Mitgliedern von der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, jedoch durch die Hinzuziehung der Massenorganisationen waren von den 70 Beratern 36 SED-Mitglieder. Am 29. 6. 1946 fand die konstituierende Sitzung in Schwerin statt. Am 22. und 23. 7. 1946 endete mit der zweiten Sitzung das Kapitel „beratenden Versammlung“. Wie weit dieses Gremium Wirkung entfalten konnte, ist fraglich. Eine Beteiligung dieses „Vorparlaments“ bezüglich der entschädigungslosen Enteignung von Betrieben ist beispielsweise anzunehmen.¹⁵⁵

„Die zum Grundbestand gehörenden Rechte eines Parlaments besaß das Vorparlament wegen der Besatzungs-
hoheit allerdings nicht. Weder durfte es Gesetze beschließen noch einen irgendwie gearteten Haushalt geneh-
migen - dies alles konnte nur die Landesverwaltung. Schon in diesem Vorparlament setzte die SED ihre Füh-
rungsrolle weitgehend durch. Sie wurde deutlich in der Person des Präsidenten und unterstrichen durch die
Einbeziehung der Massenorganisationen mit ihren „stillen“ SED-Mitgliedern. Sie erfüllten vor allem den
Zweck, sich mit SED-Vorschlägen solidarisch zu erklären, womit ein gewisser Druck auf die bürgerlichen
Parteien entstand. der „Mehrheit aller antifaschistisch-demokratischen Kräfte“ im Parlament nicht entgegen-
zustehen. Damit zeichnete sich bereits in der ersten Phase der Geschichte des Nachkriegs-Landtags eine Ab-
weichung von der traditionellen Vorstellung vom Parlamentswesen in Mecklenburg ab.“¹⁵⁶

Am 15. 9. 1946 fanden Kommunalwahlen in der SBZ statt. Die Ergebnisse waren für die SED in Mecklenburg sehr positiv. Auf dem Land gab es oft Stimmanteile von 70 % und mehr, 30 der 59 Bürgerschaftssitze entfielen auf die SED. Hierfür lassen sich zwei Gründe anführen, zum einen die Stimmen der Neubauern (LDP und CDU wendeten sich im Wahlkampf gegen die Enteignung von Großgrundbesitz), andererseits wurden die Wahlen nicht selten durch die SMA beeinflusst

¹⁵¹ Müller (2007: 315).

¹⁵² Vgl. Heck (1997: 161).

¹⁵³ Vgl. Brunner (2003: 22 ff.).

¹⁵⁴ Vgl. ebenda, S. 68 ff..

¹⁵⁵ Vgl. Heck (1997: 161 ff.).

¹⁵⁶ Ebenda, S. 162 f..

(Versammlungsverbote, Registrierungsverweigerung, Papierbeschränkung, ...). Am 20. 10. 1946 fand die Wahl zum ersten Landtag von Mecklenburg statt.¹⁵⁷

„Die Landtagswahl war teilweise traditionell parlamentarisch eine Wahl zwischen den drei Parteien und teilweise neu zwischen Parteien und Massenorganisationen, von denen in Mecklenburg die VdgB Kandidaten aufstellte. Die Wahlbeteiligung lag mit 90 % wie in allen Ländern außerordentlich hoch. Die SED sicherte sich mit 49, 5 % der Stimmen fast die absolute Mehrheit und erreichte hier das beste aller fünf Landtagswahlergebnisse. [...]“¹⁵⁸

Am 19. 11. 1946 war seine konstituierende Sitzung in der Kammerbühne Schwerin. In der zweiten Sitzung am 10. 12. 1946 wurde die Landesverwaltung zur Landesregierung verändert. Höcker (SED) bekleidete als Erster das Amt des Ministerpräsidenten von Mecklenburg. Das Kabinett bestand aus vier Mitgliedern der SED, drei der CDU und einem der LDP. Zu den CDU-Ministern gehörte auch Otto Müller von der Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe, einer der SED nahen Organisation. Alle Kabinettsmitglieder waren keine Mitglieder des Landtages.¹⁵⁹

„Damit wurden, dem Blockprinzip folgend, alle Fraktionen an der Regierung beteiligt. Außerdem bekam der Landtag mit dem Befehl der SMAD Nr. 332 vom 27. November 1946 alle Rechte und Kompetenzen, die vorher die Landesverwaltung innehatte, insbesondere das Gesetzgebungs- und Etatrecht. Neu und damit abweichend von der rechtsstaatlichen Idee war, daß dem Landtag laut Verfassung auch die Wahl der obersten Justizorgane, also des Generalstaatsanwalts sowie der Präsidenten des Oberlandesgerichts bzw. des Obergerichts, oblag. Damit war die dritte Gewalt im Staat und die Unabhängigkeit der Gerichte beseitigt. Beredtes Zeugnis dafür ist die Person des MdL Wilhelm Bick (SED), der Mitglied der Verfassungskommission war, zum Generalstaatsanwalt gewählt wurde, 1949 zum Innenminister avancierte und 1952 bis 1958 Vorsitzender des Rates des Bezirks Schwerin war.“¹⁶⁰

Eine der ersten Aufgaben des Landtages war die Erarbeitung einer Landesverfassung. Hierbei wurde nicht wie in anderen Besatzungszonen verfahren. In der amerikanischen Zone etwa stimmte das Volk, nach circa fünfmonatiger Ausarbeitung durch die verfassungsgebende Versammlung, über die Landesverfassung ab. In der SBZ wurden richtungweisende Entscheidungen bereits vorweg getroffen. Das spiegelte sich in der Landesverfassung wider. Ein plebisцитäres Element war für das Wirksamwerden der Landesverfassung nicht vorgesehen und der gesamte Verfassungsprozess ging innerhalb von sechs Wochen von statt.

Ab dem Frühjahr 1947 setzte eine Zentralisierung der politisch-administrativen Strukturen ein. Die Kompetenzen wurden von den Ländern genommen und zusammengeführt. Besonders bedeutsam war hier der Übergang der Wirtschaftsplanung und -leitung (mit Ausnahme der Agrarwirtschaft) zu einer Zentralverwaltung. Am 4. 6. 1947 wurde die Deutsche Wirtschaftskommission gegründet und hiermit die wirtschaftspolitische Souveränität der Länder der SBZ weitgehend aufgehoben. Ferner erfolgte seit diesem Jahr eine starke Beeinflussung der Länderhaushalte durch zentrale Planvorgaben aus Berlin. Das Etatrecht des Landtages war hierdurch nahezu

¹⁵⁷ Vgl. Heck (1997: 164f.).

¹⁵⁸ Ebenda, S. 164.

¹⁵⁹ Vgl. ebenda, S. 166.

¹⁶⁰ Ebenda, S. 166.

Makulatur. Überdies schwächte die Besatzungsmacht die Landtagstätigkeit. Gesetzesvorlagen der SED wurden mit der SMA koordiniert, falls politischer Widerstand droht, konnte die SMA per Befehl oder Verordnung den Landtag umgehen.¹⁶¹

1948 wirkte die internationale „Großwetterlage“ direkt auf das besetzte Deutschland, somit auch auf die Länder der SBZ. Wenngleich in der direkten Nachkriegszeit die Beziehungen zwischen Frankreich und den anderen Alliierten eine Bruchlinie darstellten, so sollte die zunehmende Konkurrenz von Ost (unter Führung der SU) und West (unter Führung der USA) die Agenda bestimmen. Der Ausgangspunkt der Blockbildung Ost/West ist nicht unstrittig, doch ein Offenlegen oder auch eine Verschärfung ist für die Jahre 1947/48 zu bilanzieren. So führte die Ausweitung der sowjetischen Macht durch die Förderung kommunistischer Regierungen im Osten und Süden Europas zu Reaktionen der USA.¹⁶² Demgemäß hielt beispielsweise der US-Präsident am 12. 03. 1947 vor dem Kongress eine entscheidende Rede. Ihr zentrales Element war die so genannte „Truman-Doktrin“. Aufgrund der angespannten innenpolitischen Situation in Griechenland und der Türkei bat der Präsident den Kongress um finanzielle Mittel, um diese Staaten zu unterstützen und nicht zuletzt den amerikanischen Einfluss in dieser Region zu sichern. Diese Bitte war jedoch in eine nicht allzu sehr verdeckte antisowjetische Form gekleidet.¹⁶³ Die USA boten allen freien Völkern Hilfe an, welche sich durch bewaffnete Minderheiten oder äußere Akteure bedroht sehen. Ein Grundstein der amerikanischen antikommunistischen Eindämmungspolitik war gelegt.

„[...] The peoples of a number of countries of the world have recently had totalitarian regimes forced upon them against their will. The Government of the United States has made frequent protests against coercion and intimidation, in violation of the Yalta agreement, in Poland, Rumania, and Bulgaria. I must also state that in a number of other countries there have been similar developments.

At the present moment in world history nearly every nation must choose between alternative ways of life. The choice is too often not a free one.

One way of life is based upon the will of the majority, and is distinguished by free institutions, representative government, free elections, guarantees of individual liberty, freedom of speech and religion, and freedom from political oppression.

The second way of life is based upon the will of a minority forcibly imposed upon the majority. It relies upon terror and oppression, a controlled press and radio; fixed elections, and the suppression of personal freedoms. I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures.

I believe that we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way. [...]“¹⁶⁴

In Deutschland war seit 1946 die Entwicklung der Bizone (Britische und US-Zone) zu beobachten.¹⁶⁵ Eine wirksame Viermächteverwaltung wurde zunehmend schwieriger und die Blockbildung in Ost und West teilte auch Deutschland zunehmend in Interessensphären.

¹⁶¹ Vgl. Heck (1997: 167 ff.).

¹⁶² Vgl. Abelshauser (2004: 88).

¹⁶³ Vgl. Kleßmann (1991: 177 ff.).

¹⁶⁴ Truman Doctrine: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp [28. 5. 2009].

¹⁶⁵ Abkommen über die Zusammenlegung der britischen und der amerikanischen Besatzungszone vom 2. Dezember 1946, in: Sauter (2004: 217 f.).

„Das politische Umfeld der Deutschlandpolitik veränderte sich bis 1947 entscheidend. Bisher hatte Washington die Zukunft Deutschlands seinem Verhältnis zur Sowjetunion nachgeordnet und in Frankreich den Brückenkopf amerikanischer Stabilisierungspolitik in Europa gesehen. Diese Konstellation hinderte die US-Militärregierung daran, der deutschen Not mit spektakulären Maßnahmen zu begegnen oder Reparationsgläubigern deutsche Ressourcen vorzuenthalten, um sie zum Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft einzusetzen.“¹⁶⁶

Das im Herbst 1947 für die westlichen Besatzungszonen anlaufende US-amerikanische European Recovery Program (Marshallplan), an welchem die SU die Beteiligung (für die SBZ) ablehnte, heizte, in Kombination mit der vorgeschalteten Währungsreform in den Westzonen, die Situation weiter an. Am 20. 3. 1948 verließ der sowjetischen Vertreter, Marschall Sokolowski, den Alliierten Kontrollrat. Er wurde damit beschlussunfähig.¹⁶⁷ In der SBZ fand am 23. 6. 1947 ebenfalls eine Währungsreform statt. Dies war bereits sichtbares Zeichen der Zweiteilung Deutschlands in zwei Währungsbereiche. In den westlichen Besatzungszonen (Britische, Französische und US-Zone) war nun die Deutsche Mark Zahlungsmittel. Deren Einführung in den Westsektoren Berlins wurde von der SU als Provokation aufgefasst und mit der Blockade Berlins beantwortet. Hierauf reagierten die Westalliierten mit der „Luftbrücke“.¹⁶⁸ Das Auseinanderdriften der Interessen der (Ost und West-) Alliierten führte schließlich zur Bildung zweier deutscher Staaten, der Bundesrepublik Deutschland am 24. 5. 1949 sowie der Deutschen Demokratischen Republik am 7. 10. desselben Jahres.¹⁶⁹ Für die Länder der SBZ bedeutete die Gründung der DDR einen weiteren Kompetenzverlust. Die legislative Funktion des Landtages ging nahezu verloren.

„Was blieb, war eine gesetzgeberische Tätigkeit auf Gebieten, die von der Zentralregierung den Ländern überlassen wurde. Gleichzeitig wurden zahlreiche Verwaltungskompetenzen des Landes an die untergeordneten Apparate übertragen. Die Sachgebiete wurden nach den Wahlen von 1950 noch enger. Im Oktober 1950 wurden die Länderministerien für Justiz und Verkehr der Zentralregierung unterstellt. Mit dem Gesetz über das Staatshaushaltswesen wurde im selben Jahr in Anlehnung an das sowjetische Modell ein einheitlicher Etat geschaffen. Damit verlor der Landtag das ohnehin schon ausgehöhlte Budgetrecht und damit seine existentielle Daseinsberechtigung als Element eines föderalen Staatswesens vollständig.“¹⁷⁰

Daneben erfolgte die Herstellung beziehungsweise Sicherung der ausschließlichen Führungsrolle der SED. Hierfür können zwei Entwicklungen als Beleg dienen. Einerseits ist es die Gründung neuer Parteien, welche mit den Zielen der SED vereinbar waren und häufig personell durch diese unterstützt wurden. Exemplarisch sind die Demokratische Bauernpartei Deutschlands und die Nationaldemokratische Partei Deutschlands zu nennen. Andererseits war es die Ausschaltung von politischen Gegnern aus den Reihen der CDU und LDP.¹⁷¹

„Bereits im Juni 1949 floh der Geschäftsführer der CDU-Fraktion, Günther Gerke, nach Westberlin. Sein Fraktionskollege, der Grabower Stadtrat und Ludwigsluster Kreisvorsitzende Walter Müller, wurde durch die SMA sämtlicher Ämter enthoben. Sein Kreisvorstand hatte sich gegen die Wahl zum III. Deutschen Volkskongress ausgesprochen. 1951 wurde er ausgeschlossen, der gesamte Kreisvorstand zudem für aufgelöst er-

¹⁶⁶ Benz (1984: 77).

¹⁶⁷ Vgl. Eschenburg, (1983: 426 ff.)

¹⁶⁸ Vgl. Müller (2007: 321f.).

¹⁶⁹ Vgl. ebenda, S. 323.

¹⁷⁰ Heck (1997: 172).

¹⁷¹ Ebenda, S. 174.

klärt. [...] Prominentestes Opfer war Wirtschaftsminister Siegfried Witte (CDU), der als Mitglied der DWK den von der SED vorgelegten zentralen Zwei- Jahr-Plan abgelehnt und statt dessen ein alternatives Programm mit der Starkung der Privatwirtschaft eingereicht hatte. Er wurde im Januar 1950, nach einer massiven Pressekampagne, verhaftet, von seiner Partei ausgeschlossen und zum Rücktritt gezwungen. Hingestellt als Köpfe einer „reaktionären Clique“, wurden zugleich viele andersdenkende CDU- Mitglieder in Rostocker Betrieben verfolgt. [...] Besonders schwer betroffen war die LDP durch die Verhaftung (1949) und Ermordung (1951) des jungen und bei der Basis äußerst beliebten Studenten Arno Esch, für den die Landesleitung der LDP um den mittlerweile zum DDR-Minister avancierten Max Suhrbier nichts tun konnte oder wollte. Ein schlimmes Jahr war 1950. Aus dem Landtag traf es u. a. Karl-Heinz Kaltenborn, Margarete Gundlach (CDU) und Edmund Geißler (LDP). Sie wurden von ihren Parteien ausgeschlossen und verließen das Land gen Westen. Roderich Hustadt (LDP) wurde verhaftet und floh 1954 in die Bundesrepublik. Der denunzierte Wolgaster Bäckermeister Walter Kolberg, ebenfalls für die CDU im Landtag, bezahlte seine Verhaftung mit dem Leben [...].¹⁷²

Spätestens ab dieser Zeit war das Länderparlament von Mecklenburg bestenfalls ein Schatten seiner selbst. Ja, es fanden Sitzungen statt, Gesetze, Verordnungen und weitere juristische Normen wurden durch den Landtag verabschiedet. Eine Vielzahl der Beschlussfassungen geschah einstimmig. Das Parlament war nicht mehr Podium für Diskussionen. Es wurde zum Sprachrohr von SED und zentralstaatlicher Institutionen, weniger des Bürgers. Zentral vorformulierte Gesetzesvorlagen wurden nicht mehr offen diskutiert, sie wurden akzeptiert und verabschiedet. Das Maximum, was der Landtag leisten konnte, war es landestypische Aspekte zu berücksichtigen.¹⁷³ Der Landtag wurde so zusehends zu einer Exekutive, mit der Aufgabe des Helfers zur “[...] Mobilisierung der Bevölkerung zu solidarischem Einsatz [...]“¹⁷⁴ Der zweite mecklenburgische Landtag wurde am 5. 10. 1950 per Einheitsliste gewählt. Die Verteilung der Sitze war bereits im Vorfeld beschlossen. Der Wähler konnte neben der Zustimmung lediglich seinen Wahlschein ungültig machen, was nicht unproblematisch war. Wenngleich die SED nur 18 von 90 Sitzen bekam, war ihr die Mehrheit durch die Parteimitglieder in den Massenorganisationen stets sicher. Der Landtag konstituierte sich am 3. 11. 1950 und sollte der letzte Landtag vom Land Mecklenburg sein.¹⁷⁵

Mit der zunehmenden Zentralisierung staatlicher Aufgaben in der SBZ verkümmerten die ursprünglich weitgefaßten Kompetenzen des Landtags. Dieser Prozeß verstärkte sich nach der Bildung der Regierung der DDR am 7. Oktober 1949. Er prägte vor allem die Arbeit des Landtags in seiner zweiten Legislaturperiode nach den Wahlen vom 15. Oktober 1950, die als „Volkswahlen“ erstmals auf der Grundlage von Einheitslisten durchgeführt wurden und der SED den weiteren Ausbau ihrer unbeschränkten Führung ermöglichten. Während in der ersten Wahlperiode noch weitgehend die Landesgesetzgebung im Zentrum der Tätigkeit des Landtags gestanden hatte, traten in der zweiten Legislaturperiode Aufgaben zur Verwirklichung der Gesetze der Volkskammer und Verordnungen der Regierungsorgane der DDR in den Vordergrund.

In Fortführung der zentralistischen Bestrebungen wurden im Juli 1952 durch das „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR“ die fünf Länder als Verwaltungseinheiten aufgelöst. An deren Stelle traten 15 Bezirke. Die Aufgaben des mecklenburgischen Landtags gingen auf die Bezirkstage der Bezirke Neubrandenburg, Rostock und Schwerin über.¹⁷⁶

¹⁷² Heck (1997: 175 f.).

¹⁷³ Vgl. ebenda, S. 177 f..

¹⁷⁴ Ebenda, S. 178.

¹⁷⁵ Vgl. ebenda, S.178 ff..

¹⁷⁶ Röpke (2002: 41).

4.3 Die Bezirke im politischen System der DDR

Am 23. 7. 1952 verabschiedete die Volkskammer das „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR“, dadurch wurde das Gebiet der DDR in 14 Bezirke anstelle der bisherigen Länder der DDR aufgeteilt. Die Bezirke unterteilte man, wie die ehemaligen Länder, in Kreise. Diese waren jedoch kleiner als zuvor, ihre Zahl wuchs von 132 auf 217. Als Ausgangspunkt der Bezirksbildung kann die II. Parteikonferenz der SED (9. - 12. 7. 1952) gesehen werden. In dieser wurde festgelegt, in allen gesellschaftlichen Bereichen die Basis für den Sozialismus zu legen. Hierzu zählte unter anderem die Schaffung zentraler politisch-administrativer Strukturen, was die Abschaffung föderaler Elemente bedingt. Der Weg für eine, unter der Führung der SED stattfindende, zentralistische Kontrolle war nun frei.¹⁷⁷ Wenngleich die Länder ab diesem Zeitpunkt Makulatur waren, so existierten die Länderkammern noch weitere sechs Jahre bis zum 8. 12. 1958.

„Daß die Länderkammer als Vertretung der Länder im Gesetzgebungsverfahren der DDR noch bis 1958 fortbestand, ist ein staatsrechtliches Unikum. [...] Nach der Abschaffung der Länder 1952 wurden die Abgeordneten der Länderkammer ohne jegliche verfassungsrechtliche Grundlage noch zwei mal - 1954 und 1958 - durch die inzwischen bestehenden Bezirkstage in den Bezirken gewählt und in die Länderkammer entsandt. Schließlich wurde mit dem „Gesetz über die Auflösung der Länderkammer der Deutschen Demokratischen Republik“ vom 8. Dezember 1958 dieses Verfassungsorgan aufgelöst, weil es in der Tat obsolet geworden war.“¹⁷⁸

Um die Rolle der Bezirke im politischen System der DDR betrachten zu können, ist es zwingend notwendig die Staatsvorstellungen, welche die Basis des politischen Systems sind, zu skizzieren. Die aus dem Werk von Marx und Lenin hergeleiteten Staatsvorstellungen unterscheiden sich massiv von den liberal-bürgerlichen. Nach den Auffassungen des Marxismus-Leninismus befindet sich die Gesellschaft auf dem Weg vom Kapitalismus zum Sozialismus. Der Kapitalismus ist durch die Konkurrenz zweier Klassen gekennzeichnet, der herrschenden, wirtschaftlichen Elite (Bourgeoisie) und der unterdrückten Klasse, der modernen Arbeiterschaft (Proletariat). Diesen Klassenkonflikt gilt es zu überwinden.¹⁷⁹ Diesem folgend hat der Staat zunächst die Aufgabe alles zu fördern, was den Weg zum Sozialismus ebnet und alles zu verhindern, was diesen erschwert, bis der Staat selbst durch den Sozialismus, das alleinige Herrschen der proletarischen Klasse, überflüssig ist. Eine eindeutige Hierarchisierung wird deutlich. Im Verhältnis von Partei und Staat ist die Partei dem Staat übergeordnet.¹⁸⁰ Diese Hierarchie spiegelte sich nicht zuletzt in den Verfassungen der DDR wieder.

¹⁷⁷ Vgl. Herbst et al. (1994: 101 f.).

¹⁷⁸ Klaus (1995: 24 f.).

¹⁷⁹ Vgl. Oberndörfer, Jäger (1971: 180 ff.).

¹⁸⁰ Vgl. Schroeder (1999: 99 ff.).

„Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern. Sie ist die politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei. [...]“¹⁸¹

Die Monopolstellung der SED in der DDR zeigte sich unter anderem in vier Bereichen. Erstens, die Rolle des Staates an sich, der Staat wurde durch die Partei instrumentalisiert. Seine Aufgabe war es lediglich, die Ziele der Partei nach innen und außen durchzusetzen. Hierfür etablierte die Partei umfassende Mechanismen von Anleitung und Kontrolle. Der zweite Bereich sind die Massenorganisationen. Sie hatten die Aufgabe, die Bevölkerung zu mobilisieren, spezieller auch Jugendliche für die SED zu rekrutieren. Im durch die Partei festgelegten Rahmen war es ihnen möglich, Interessen ihrer Mitglieder an die Partei und den Staatsapparat heranzutragen. Zum Dritten kontrollierte die SED die Kommunikationskanäle weitestgehend. Massenkommunikationsmittel wurden zu Agitations- und Propagandamitteln der Partei. Der vierte Bereich, das waren das Parlament und die anderen Parteien.¹⁸² Hierbei kann zunächst die machtpolitische Stellung der Volkskammer betrachtet werden, schließlich war diese „das oberste staatliche Machtorgan der Deutschen Demokratischen Republik.“¹⁸³ Die Volkskammer stellte zwar formal die Verbindung zur Bevölkerung in Form des Wahlvolkes dar, war jedoch in das hierarchisch, zentralistische Entscheidungssystem eingebunden. Zentrale Bestimmungen gingen vom Politbüro und dem zentralen Parteiapparat der SED aus.

„Wenn die SED vom politischen System der DDR sprach, dann meinte sie diesen, von ihr gelenkten und kontrollierten Verbund, in dem „die marxistisch-leninistische Partei das politisch-organisatorische Zentrum der Gesellschaft“ war, von dem allein die Richtlinien der Politik ausgingen.“¹⁸⁴

Im Zentrum des Herrschaftssystems der DDR stand die SED. Sie hatte im Jahr 1987 rund 2,3 Millionen Mitglieder, das entsprach rund 13,8 % der Gesamtbevölkerung.¹⁸⁵ Die Mitglieder waren in weitreichenden Strukturen eingebunden:

„Die Mitglieder werden in knapp 60000 Grundorganisationen erfaßt, die überwiegend nach dem »Produktionsprinzip« am Arbeitsplatz und nur ausnahmsweise in Wohngebieten bestehen. Für die weiteren Organisationsebenen ist hingegen hauptsächlich das »Territorialprinzip« maßgebend. So sind von den 262 Kreisorganisationen 242 in Anlehnung an die staatliche Verwaltungsgliederung in den 191 Land- und 27 Stadtkreisen, den 10 Stadtbezirken von Berlin (Ost) sowie in 14 Stadtbezirken von Großstädten errichtet. Die 20 funktionalen Kreisorganisationen bestehen beim Zentral- apparat der SED, der FDJ und des FDGB, im Außen- und im Staatssicherheitsministerium, in besonders wichtigen wissenschaftlichen Einrichtungen und in Großbetrieben. Die Mittelstufe wird von 17 Bezirksorganisationen in den 14 Bezirken der DDR und in Berlin (Ost) sowie von der Gebietsorganisation Wismut (Uranbergbau) und der Parteiorganisation der Nationalen Volksarmee gebildet. Für die Gliederung der letzteren gelten im übrigen ebenso Sonderregelungen wie für die Par-

¹⁸¹ Art. 1 Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1974 (GBL. DDR I S. 432 – 456).

¹⁸² Vgl. Glaeßner (2006: 187 f.).

¹⁸³ Art. 48 Abs. 1 Verfassung der deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1974 (GBL.DDR I S. 432 – 456).

¹⁸⁴ Glaeßner (2006: 188).

¹⁸⁵ Vgl. Brunner (2003: 83).

teiorganisationen in den Grenztruppen, bei der Deutschen Volkspolizei und bei der Deutschen Reichsbahn. Organe der Kreis- und Bezirksorganisationen sind die Delegiertenkonferenz, die Parteileitung, das Sekretariat, die Revisionskommission und die Partekontrollkommission. [...]“¹⁸⁶

Im Mittelpunkt der SED waren das Politbüro und das Sekretariat des Zentralkomitees. Diese Institutionen stellten praktisch eine Funktionsteilung dar, das Politbüro beschloss die politischen Grundentscheidungen und das Sekretariat des Zentralkomitees vollzog den laufenden Geschäftsbetrieb.¹⁸⁷

„Eine klare Kompetenzabgrenzung ist nicht vorhanden. Um Friktionen zu vermeiden, ist das Sekretariat des ZK personell fast vollständig in das Politbüro integriert. Die einzelnen Sekretäre sind für bestimmte Sachgebiete und die Anleitung der entsprechenden Teile des sog. Apparates des ZK zuständig. Dieser Apparat besteht aus derzeit 38 Abteilungen mit ca. 2000 Mitarbeitern, den Redaktionen der zentralen Parteiorgane (»Neues Deutschland«, »Einheit«, »Neuer Weg«), der Verlagsorganisation »Zentrag« und den ideologischen Leiteinrichtungen (Parteihochschule u. a.).“¹⁸⁸

Das Prinzip des „demokratischen Zentralismus“ war auch hinsichtlich des Staatsaufbaus die Leitlinie. „Die Souveränität des werktätigen Volkes, verwirklicht auf der Grundlage des demokratischen Zentralismus, war das tragende Prinzip des Staatsaufbaus.“¹⁸⁹ Hieraus leitete sich unter anderem die Absage an föderale Strukturen her. Diese waren mit einer zentralistischen Organisation unvereinbar.¹⁹⁰

„Erst die 1968 erlassene und 1974 grundlegend revidierte, »sozialistische« Verfassung hat klar erkennen lassen, daß es sich bei den Gemeinden, kreisangehörigen Städten, Stadt- und Landkreisen, Stadtbezirken von Berlin (Ost) und sechs großen Stadtbezirken auf der lokalen und bei den 14 Bezirken und Berlin (Ost) auf der regionalen Ebene nicht um Gebietskörperschaften, sondern um territoriale Verwaltungseinheiten handelt, in denen örtliche Staatsorgane wirken. Die allgemeine Verwaltungsorganisation ist überall einheitlich und beruht auf dem theoretischen Vorrang der jeweiligen Volksvertretung. Diese bestellt als ihr kollegiales Beschlüß- und Vollzugsorgan den »Rat«, der wiederum monokratisch geleitete »Fachorgane« für einzelne Verwaltungszweige bildet. Verwaltungschef der jeweiligen Gebietseinheit ist der von der Volksvertretung »gewählte« Ratsvorsitzende. Hinsichtlich der Räte und Fachorgane tritt der »demokratische Zentralismus« in der spezifischen Gestalt der »doppelten Unterstellung« in Erscheinung. Hiernach ist jeder Rat seiner Volksvertretung und dem höheren Rat, jedes Fachorgan seinem Rat und dem höheren Fachorgan untergeordnet. Die praktische Bedeutung der Volksvertretungen ist gering. Demgegenüber verkörpern die Räte und ihre Vorsitzenden sowie die Fachorgane reale Verwaltungsmacht. Deshalb führt die »doppelte Unterstellung« der Fachorgane zu echten Spannungen zwischen allgemein-territorialen und besonderen Ressortinteressen. Einige Verwaltungszweige sind aus der allgemeinen Verwaltungsorganisation ausgegliedert und werden durch Sonderbehörden geführt. Zu ihnen gehören die Apparate der Herrschaftssicherung (Armee, Grenztruppen, Staatsicherheitsdienst, Polizei), die Zollverwaltung, die zentralgeleitete Wirtschaft, die Post und das überörtliche Verkehrswesen. Die Sozialversicherung ist den Gewerkschaften anvertraut.“¹⁹¹

Die Hierarchie von Partei und Staat zog sich durch das gesamte politische System der DDR. Die Partei (-führung) traf die Grundsatzentscheidungen. Die Staatsorgane sollten diese weiter ausarbeiten, den konkreten örtlichen Gegebenheiten anpassen und umsetzen. Natürlich geschah dies

¹⁸⁶ Brunner (2003: 83 f.).

¹⁸⁷ Vgl. ebenda, S. 85.

¹⁸⁸ Ebenda.

¹⁸⁹ Art. 47 Abs. 2 Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung des Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1974 (GBL DDR I S. 432 - 456).

¹⁹⁰ Vgl. Mampel (1997: 905 ff.).

¹⁹¹ Brunner (2003: 85 f.).

unter der Aufsicht des Parteiapparates. Die Regelung bestimmter Materien (Ideologieproduktion, die Außen-, Deutschland- und Sicherheitspolitik) war jedoch von der Partei stärker an sich gezogen als andere (Wirtschafts- und Sozialpolitik). Die Verbindung von Partei und Staat ist nicht allein auf Basis der Ideologie und darauf aufbauender (juristischer) Normen zu sehen. So war auch die Besetzung von Staatsämtern mit Parteimitgliedern (in Verbindung mit der Parteidisziplin) gewichtig.¹⁹²

„Von größter Bedeutung ist die Personalkompetenz der Partei, die über die Kaderpolitik und das Nomenklatursystem realisiert wird. In ihrem Ergebnis sind alle Staatsfunktionäre letztlich von der SED abhängig. Schließlich wird die Tätigkeit aller Staatsorgane vom hauptamtlichen Parteiapparat angeleitet und von den in diesen bestehenden Grundparteiorganisationen und Parteigruppen kontrolliert.“¹⁹³

Die Beziehung von Partei und Staat in der DDR lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

„Die Dualität von Partei und Staat ist personell, finanziell und arbeitsmäßig äußerst aufwendig und zudem die Quelle von organisationsbedingten Reibungsverlusten. Trotz ihrer nachteiligen Auswirkungen auf die Verwaltungseffizienz ist sie für die Legitimierung des Herrschaftssystems unverzichtbar, indem die alltägliche Verwaltungskunst, in der zwangsläufig Mängel vorkommen, dem Staatsapparat überlassen bleibt, hält sich die Partei aus der Gefahrenzone unmittelbar zurechenbarer Fehlentscheidungen heraus und meint ihren Unfehlbarkeitsanspruch glaubhaft behaupten zu können. Die Trennung von Machtausübung und Verantwortung ist die Grundvoraussetzung einer Parteiherrschaft, die sich nicht durch demokratische Bestätigung, sondern durch einen behaupteten Erkenntnisvorsprung gegenüber dem Volk legitimiert.“¹⁹⁴

In den Bezirken der DDR existierten also neben den Institutionen der Partei¹⁹⁵ auch die staatlichen. Beschrieben wurden die staatlichen Einrichtungen zunächst im Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18. Januar 1957.¹⁹⁶ Es wurde durch das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik vom 4. Juli 1985 ersetzt.¹⁹⁷ Die zentralen Aufgaben der örtlichen Vertretungen sind darin folgendermaßen dargestellt:

„Die örtlichen Volksvertretungen verwirklichen unter Führung der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands, im vertrauensvollen Zusammenwirken mit allen in der Nationalen Front vereinten Parteien und gesellschaftlichen Organisationen, die Politik der Arbeiter-und-Bauern-Macht zur weiteren Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft. Gemeinsam mit allen Kräften des Volkes ist es ihr Anliegen, die Deutsche Demokratische Republik allseitig zu stärken. Die örtlichen Volksvertretungen sind die von den Bürgern gewählten Organe der sozialistischen Staatsmacht in der Hauptstadt, den Bezirken, Kreisen, Städten, Stadtbezirken und Gemeinden der Deutschen Demokratischen Republik. Sie entscheiden gemäß der Verfassung, den Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften in eigener Verantwortung über alle Angelegenheiten, die ihr Territorium und seine Bürger betreffen. Grundlage der Leitung und Planung ist der demokratische Zentralismus.“¹⁹⁸

Paragraf 1 Absatz 2 GöV bestimmt noch einmal die Elemente, Beziehungen und Aufgaben der örtlichen Volksvertretungen im Lichte des demokratischen Zentralismus näher:

„Als arbeitende Körperschaften verwirklichen die örtlichen Volksvertretungen die Einheit von Beschußfassung, Durchführung und Kontrolle. Sie erfüllen ihre Aufgaben durch die Tagungen, die Tätigkeit ihrer Räte und Kommissionen sowie das Wirken der Abgeordneten. In Übereinstimmung mit den Gesetzen und anderen

¹⁹² Vgl. Brunner (2003: 88).

¹⁹³ Ebenda..

¹⁹⁴ Ebenda.

¹⁹⁵ Vgl. ebenda, S. 83 f.

¹⁹⁶ GBL. DDR 1957 I S.56 - 73.

¹⁹⁷ GBL. DDR 1985 I S.213 - 235.

¹⁹⁸ § 1 Abs. 1 GöV, GBL. DDR 1985 I S. 214.

Rechtsvorschriften fassen die örtlichen Volksvertretungen Beschlüsse, die für die nachgeordneten Volksvertretungen, die in ihrem Territorium gelegenen Betriebe, Genossenschaften und Einrichtungen sowie für die Bürger verbindlich sind.“¹⁹⁹

Aus den 1950 per Einheitsliste gewählten Landtagen gingen, auf Basis der Wahlkreise, die Abgeordneten der Bezirkstage hervor. Es fanden keine Wahlen für die ersten Bezirkstage statt, die Mandatsträger des Landtages wurden zu Abgeordneten in den Bezirkstagen. Die ersten Sitzungen der neuen Institution fanden in den drei Nordbezirken, am 29. 7. 1952 in Rostock und Schwerin sowie am 30. 7. 1952 in Neubrandenburg, statt. Sie setzen sich aus 60 bis 90 Personen zusammen. Erstmals wurden am 17. 10. 1954 Abgeordnete für die Bezirkstage per Einheitsliste gewählt. Die Bezirkstage hatten fortan 120 bis 160 Abgeordnete. Durch einen Staatsratsbeschluss wurde am 16. 3. 1981 die Anzahl der Volksvertreter in den Bezirkstagen, gewichtet nach der Einwohnerzahl im Bezirk, auf 190 bis 250 festgesetzt.²⁰⁰ Der seit 1954 alle 5 Jahre gewählte Bezirkstag war in den Bezirken die höchste staatliche Institution. Er sollte mindestens einmal im Vierteljahr zusammenentreten und zu Beginn einer Wahlperiode als seine Organe, den Rat des Bezirkes und die ständigen Kommissionen des Bezirkstags wählen (§ 6 GöV).²⁰¹

„Der Bezirkstag und der Rat des Bezirkes leiten und planen in Durchführung der Politik des sozialistischen Staates die komplexe ökonomische und soziale Entwicklung im Bezirk.“²⁰²

Der Bezirkstag sollte demgemäß etwa die Jahres-, Fünfjahres- und Haushaltspläne des Bezirkes auf Vorschlag des Rates des Bezirkes beschließen (§ 21 GöV). Die Materien, in denen der Bezirkstag Entscheidungen treffen konnte, sind in den §§ 22 bis 38 genannt. Es war beispielsweise Haushalts- und Finanzwirtschaft (§ 22 GöV), Bauwesen, Städtebau und Architektur (§ 27 GöV), Preisbildung und Preiskontrolle (§ 23 GöV), bezirksgeleitete Industrie (§ 24 GöV), Bildungswesen (§ 33 GöV), Jugendfragen (§ 35 GöV), Gesundheits- und Sozialwesen (§ 37 GöV) sowie Ordnung und Sicherheit (§ 38 GöV).²⁰³ Überdies lag es in der Hand des Bezirkstages Direktoren, Richter und Schöffen des Bezirksgerichts zu wählen oder abzuberufen. Daneben wirkte er auch bei der Besetzung weiterer staatlicher Institutionen (Arbeiter-und-Bauern-Inspektion, Fachorgane) mit. Er hatte die Entscheidungsbefugnis über die Fonds der Volksvertretung und Grundmittel, ebenfalls bestimmte er seine Geschäftsordnung. Die Bezirkstage konnten Kreistagsbeschlüsse aufheben. Bezirkstagsbeschlüsse konnten vom Ministerrat außer Kraft gesetzt werden.²⁰⁴

¹⁹⁹ § 1 Abs. 1 GöV, GBL. DDR 1985 I S.214.

²⁰⁰ Vgl. Herbst et al. (1994: 104).

²⁰¹ Vgl. Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR, Kommentar (1989: 41 ff.).

²⁰² § 21 Abs. 1 Satz 1 GöV, GBL. DDR 1985 I S. 219.

²⁰³ Vgl. Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR, Kommentar (1989: 91 ff.).

²⁰⁴ Vgl. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (1984: 221).

Das zweite Organ der örtlichen Verwaltung im Bezirk war der kollektiv zum Bezirkstag arbeitende Rat des Bezirkes. Er war ein kontinuierlich arbeitendes Gremium, im Gegensatz zur periodischen Tätigkeit des Bezirkstages.²⁰⁵ Die Mitglieder des Rates sollten im Zuge der Gewalteneinheit so weit als möglich Abgeordnete sein.²⁰⁶ Über die Besetzung und Abberufung der Ratsmitglieder beschloss der Bezirkstag (§ 7 Abs. 1 d, e, f). Im Gegenzug war der Rat gegenüber dem Bezirkstag verantwortlich und rechenschaftspflichtig.²⁰⁷ Die Räte bereiteten nicht nur die Tagungen der örtlichen Volksvertretungen vor. Sie führten ebenfalls die Entscheidungen der Volksvertretung aus, hierbei wurden sie auch durch die übergeordneten Räte (§ 9 Abs. 1 GöV) angeleitet, unterstützt und kontrolliert. Gleichermaßen hatten die Räte ein begrenztes Tätigkeitsfeld, in dem sie Entscheidungen fällen konnten.²⁰⁸

„[...] Die Räte haben das Recht, entsprechend dem demokratischen Zentralismus in Übereinstimmung mit den Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften, den Beschlüssen der übergeordneten Volksvertretungen und ihrer Räte über alle Angelegenheiten, die ihr Territorium und seine Bürger betreffen, zu entscheiden, soweit nicht die ausschließliche Kompetenz der Volksvertretung gegeben ist, Beschlüsse der Räte können durch die zuständigen Volksvertretungen und die übergeordneten Räte aufgehoben werden.“²⁰⁹

Der Aufgabenbereich der Räte umfasste „den staatlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Aufbau in ihrem Verantwortungsbereich“ (§ 9 Abs. 1 GöV) sie waren hierbei einerseits direkt an die Beschlüsse ihrer örtlichen Volksvertretung gebunden, andererseits an die übergeordneten Staatsorgane (doppelte Unterstellung). Die Räte entfalteten ihre Bedeutung hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Staatsapparates. So hatten sie beispielsweise Einfluss auf die Kaderpolitik, mithin die Besetzung von Führungspositionen und Weiterbildung von Kadern. Außerdem waren die Räte für eine möglichst effektive Arbeitsorganisation in der staatlichen Verwaltung verantwortlich,²¹⁰ und sie hatten Aufgaben der Information der Bürger bezüglich der Politik des sozialistischen Staates und der Kommunalpolitik (§ 9 Abs. 2 GöV) wahrzunehmen. Die Räte hatten die Möglichkeit, zur Erfüllung spezieller Aufgaben Fachorgane einzusetzen, deren Organisation und Kontrolle durch die Räte erfolgen sollte (§ 11 Abs. 1 GöV). Abschließend sind noch die Kommissionen darzustellen.

„Der Bezirkstag bildete für die Dauer der Wahlperiode ständige Kommissionen und für die Lösung zeitlich begrenzter Aufgaben zeitweilige Kommissionen. Diese waren dem Bezirkstag für ihre Tätigkeit verantwortlich und rechenschaftspflichtig (§ 13 Abs. 1 GöV). Ihnen oblag in Zusammenarbeit mit den Bürgern, den gesellschaftlichen Organisationen und den Ausschüssen der Nationalen Front die Beratung über Beschlussvorlagen, die Teilnahme an der Verwirklichung der Beschlüsse sowie die Kontrolle ihrer Durchführung (§ 14 Abs. 1 GöV).“²¹¹

²⁰⁵ Vgl. Herbst et al. (1994: 104). Vgl. Herbst et al. (1994: 835).

²⁰⁶ Vgl. § 10 Abs. 1 GöV (GBL DDR 1985 I S. 216 f.). Vgl. Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR, Kommentar (1989: 59).

²⁰⁷ Vgl. Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR, Kommentar (1989: 46 f.).

²⁰⁸ Vgl. Mampel (1997: 1146).

²⁰⁹ § 9 Abs. 2 GöV, GBL DDR 1957 I S. 216.

²¹⁰ Vgl. Mampel (1997: 1164 ff.).

²¹¹ Cornberg (1996: 27).

Wenngleich den Bezirksorganen ein gewisser „Ausgestaltungsspielraum“ zugestanden werden muss, so ist dies doch stets im Lichte des demokratischen Zentralismus zu sehen. So tritt dieser „Ausgestaltungsspielraum“ hinter die Staatsstruktur zurück und folgende verkürzende Darstellung der Position der Volksvertretungen scheint hinsichtlich der Institutionen im Bezirk haltbar.

„Die Volksvertretungen waren keine Institutionen aus eigenem Recht und mit eigener Verantwortlichkeit. Nach den Prinzipien des „demokratischen Zentralismus“ fungierten sie als Vollzugsorgane der marxistisch-leninistischen Partei. Einheitsstaat und demokratischer Zentralismus standen einer föderalen Gliederung des politischen Systems und kommunaler Selbstverwaltung entgegen. Die Volksvertretungen in den Bezirken, Städten, Kreisen und Gemeinden waren keine Institutionen subsidiärer Willensbildung, sondern Funktionalorgane in einem hierarchischen System der Willensbildung und Kontrolle.“²¹²

5. Die Entstehung des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern

5.1 1989 – Äußere und innere Veränderungen

Bereits die Treffen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wirkten auf die SU und auch die DDR ein, tasteten fundamentale staatliche Interessen an. Selbst wenn sich die KSZE-Schlussakte von Helsinki 1975 nur als Absichtserklärung verstehen lässt, so sind in ihr doch Aspekte etwa bezüglich der Menschenrechte und staatlicher Souveränität fixiert:

„Die Teilnehmerstaaten werden gegenseitig ihre souveräne Gleichheit und Individualität sowie alle ihrer Souveränität innewohnenden und von ihr umschlossenen Rechte achten, einschließlich insbesondere des Rechtes eines jeden Staates auf rechtliche Gleichheit, auf territoriale Integrität sowie auf Freiheit und politische Unabhängigkeit. Sie werden ebenfalls das Recht jedes anderen Teilnehmerstaates achten, sein politisches, soziales, wirtschaftliches und kulturelles System frei zu wählen und zu entwickeln sowie sein Recht, seine Gesetze und Verordnungen zu bestimmen.“²¹³

„Die Teilnehmerstaaten werden sich ungeachtet ihrer gegenseitigen Beziehungen jeder direkten oder indirekten, individuellen oder kollektiven Einmischung in die inneren oder äußeren Angelegenheiten enthalten, die in die innerstaatliche Zuständigkeit eines anderen Teilnehmerstaates fallen.“²¹⁴

„Die Teilnehmerstaaten werden die Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion achten.“²¹⁵

Der KSZE-Prozess hatte jedoch wenig konkrete Folgen gezeigt. Im Jahr 1985 wurde Michael Gorbatschow Generalsekretär der KPdSU. Es begann eine neue Ausrichtung der sowjetischen Außen- und Innenpolitik.

„Die Neubegründung sowjetischer Außenpolitik durch die Betonung des Nationalinteresses und der internationalen Interdependenz ermöglichte einen Ausgleich mit China und die Aufhebung der *Breschnew*-Doktrin. Letzteres führte zur Systemtransformation in Ostmitteleuropa und Südosteuropa, damit auch zur Auf-

²¹² Glaeßner (2006: 191).

²¹³ Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1957, S. 4:
http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_de.pdf [29. 5. 2009].

²¹⁴ Ebenda S. 6.

²¹⁵ Ebenda S. 7.

lösung der *Warschauer Vertragsorganisation* und des *Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe* sowie zur Vereinigung Deutschlands.“²¹⁶

Die Breschnew-Doktrin (benannt nach Leonid I. Breschnew; Staats und Parteichef der SU) fixierte das Machtmonopol der Kommunistischen Partei der SU. Hieraus ergab sich die führende Rolle der SU im sogenannten Ostblock, folglich auch über deren Mitgliedsstaaten. Diese „Bruderstaaten“ besaßen ihre Souveränität, soweit dieses im Einklang mit dem sozialistischen Welt- system, mithin der KPdSU, war. Das Damoklesschwert einer (militärischen) Intervention hatte somit erhebliches Gewicht hinsichtlich der Politik der Ostblockstaaten.²¹⁷ Daneben begannen innenpolitische Neupositionierungen, in Form von „Glasnost“ (Offenheit, Transparenz) und „Perestroika“ (Umgestaltung, Umstrukturierung).²¹⁸

Die Erneuerungsbestrebungen in der Sowjetunion wirkten direkt auf die Ostblockstaaten ein. Speziell in Ungarn und in Polen begannen gesellschaftliche Umwälzungen. Sie verstärkten die Notwendigkeit der Veränderung in der DDR. So führten weitreichende politische und wirtschaftliche Reformen in Ungarn²¹⁹ zum Abbau der Grenzanlagen zu Österreich im Frühjahr 1989. Das öffnete den „Eisernen Vorhang“ nicht zuletzt auch für viele DDR-Bürger im Sommer und Frühherbst 1989.²²⁰ Im Nachbarland Polen gelang es der Bewegung Solidarnosc im selben Jahr die bis dahin regierende kommunistische Partei abzuwählen und die Regierung zu stellen. Wieder muss der Blick in Richtung Sowjetunion gelenkt werden, denn diese intervenierte nicht. Der praktische Beweis für die erlangte Souveränität der Ostblockstaaten ist erbracht.

„[...] Dies war das erste Mal in der Geschichte, dass eine regierende kommunistische Partei abgewählt wurde und einer „bürgerlichen“ Regierung das Feld überließ. Dass die Sowjetunion nicht intervenierte, machte deutlich, dass sie nicht mehr, wie 1953 in der DDR, 1956 in Ungarn und 1968 in der ČSSR, in der Lage oder bereit war, ihr Imperium notfalls mit Gewalt aufrechtzuerhalten.“²²¹

Seitens der politischen Machteliten veränderte sich in der DDR zunächst nicht viel. Die Ära Honecker kann nicht als eine Zeit großer Veränderungen gesehen werden. Selbst die beschriebenen Ereignisse in der Mitte bis Ende der 1980er Jahre sind in der DDR durch Konstanz statt Veränderung gekennzeichnet. Wenngleich zunächst ein Wandel durch die Beziehung zur SU im bipolaren System des „Kalten Krieges“ weitgehend ausgeschlossen war oder zumindest sehr komplex realisierbar erschien, manifestierte sich der Reformdruck in den späten 1980ern bereits deutlich. Die Notwendigkeit für Reformen, für Reformversuche, war da. Die Betrachtung der Zeit seit Honecker Staats- und Parteichef wurde (1972), lassen den Reformwillen und die Reformfähigkeit der politischen Eliten und des politischen Systems der DDR fraglich erscheinen.

²¹⁶ Nohlen (1994: 476).

²¹⁷ Vgl. Grünbaum (2000: 24).

²¹⁸ Vgl. Grünbaum (2000: 23 ff.).

²¹⁹ Vgl. Ehrhart (1998: 170 ff.).

²²⁰ Vgl. Gläßner (2006: 244).

²²¹ Ebenda.

„[...] Diese, hier nur angedeuteten Zusammenhänge verweisen auf den Tatbestand, dass die SED in der Ära Honecker nicht nur bei dem Versuch scheiterte, eine wirtschaftliche Modernisierung zuwege zu bringen. Auch die notwendige gesellschaftliche und kulturelle Modernisierung wurde nicht in Angriff genommen. Dies hätte allerdings eine radikal andere Politik verlangt, nämlich den Abschied vom allumfassenden Organisations- und Interpretationsmonopol der marxistisch-leninistischen Parte[sic!]. Dazu war die SED-Führung weder bereit noch in der Lage. Als nach 1987 durch die sowjetische Politik von Glasnost und Perestroika ein Anstoß in dieser Richtung von außen erfolgte, sperre sie sich gegen jede Veränderung und trug damit entscheidend zu ihrem eigenen Untergang bei.“²²²

Die Reformen in der SU riefen in der DDR ein geteiltes Echo hervor. Die Parteispitze der SED war gegenüber Gorbatschows Maßnahmen kritisch eingestellt, die Basis hingegen befürwortete sie zumindest partiell. Besonders die Selbstabrechnung der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (Korruption, Ineffizienz, Willkür, ...) und die Berichterstattung in den Medien (Glasnost) waren nicht unproblematisch. Für die SED war ein Aktionismus dieser Art nicht angedacht. Diskussionen diesbezüglich wurden unterdrückt (Kontrolle der Presse) und der Blick auf die erreichten sozialistischen Errungenschaften gelenkt. Neben dem Schwanken der Partei ist ein Konservatismus zentraler Akteure feststellbar.

„Die ablehnende Haltung der Partei gegenüber den Reformversuchen erklärt sich zum Teil auch aus der Person Honeckers, der noch zum 40. Jahrestag der Partei im Frühherbst 1989 den Sozialismus und seine Erfolge gepriesen hatte. Es stellt sich ohnehin die Frage ob der Dissens im wesentlichen ein Problem war, das durch Honecker verschärft wurde. Der Zeitraum, den Gorbatschow als Periode der Stagnation, des Konservatismus, des Versagens der Partei charakterisierte, waren die 70er und 80er Jahre - Honeckers große Zeit, in der er die Geschichte der DDR bestimmte. Sollte Honecker sein Lebenswerk als Fehlentwicklung denunzieren? [...]“²²³

Neben politischem Stillstand sind weitere gesellschaftliche konfliktfördernde Elemente zu benennen. Exemplarisch kann auf die sich kontinuierlich verschlechternde wirtschaftliche Situation der DDR verwiesen werden.²²⁴ Ebenso lassen sich Defizite in der Gewährung bürgerlicher Rechte erkennen und die Machtkonzentration auf die SED zeigte Schattenseiten.

„Trotz mehrfacher Revisionen spielte die Verfassung in der politischen Praxis nur eine untergeordnete Rolle. Die gesetzgebende Funktion der Volkskammer wurde häufig umgangen, indem nicht sie, sondern der Ministerrat die entsprechenden Regelungen erließ. [...] Ein unabhängiges Verfassungsgericht [...] existierte nicht. Unter diesen Voraussetzungen konnte es sich bei den verfassungsmäßigen Grundrechten der Glaubens- und Gewissensfreiheit nur um Leerformeln handeln. Bürger, die sich gegen Übergriffe des Staates zur Wehr setzen wollten, hatten keine Möglichkeit, ihr Recht einzuklagen. Da die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu Beginn der 50er Jahre abgeschafft worden war, entzog sich staatliches Handeln jeglicher Kontrolle.

Trotz des hehren Anspruchs der SED, »die Partei der Gesetzlichkeit« zu sein, maßte sie sich weitreichende Kompetenzen an, die jeder Rechtsgrundlage entbehrten. Sofern sie ihre Parteiinteressen gefährdet sah, machte sie ihren Einfluß geltend, um die Normativität der Gesetze aufzuheben. [...]“²²⁵

Ein weiteres spezielles Element waren die Beziehungen der DDR zur BRD und umgekehrt. In Abgrenzung zu anderen sozialistischen Staaten entstand die DDR durch die Teilung Deutschlands. Ein kollektives Bewusstsein in der DDR, in Abgrenzung zum anderen Teil Deutschlands, zu schaffen erschien offensichtlich konfliktträchtig. Über vier Jahrzehnte war die „Deutsche

²²² Gläßner (2006: 240).

²²³ Icks (1995: 18).

²²⁴ Vgl. Grünbaum (2000: 36 ff.). Vgl. Langer (1999: 33 ff.).

²²⁵ Langer (1999: 38).

Frage“ weitgehend ein Tabu.²²⁶ Das bedeutete jedoch nicht, dass es keine Verbindungen zwischen den beiden deutschen Staaten gegeben hat. Speziell infolge des Grundlagenvertrages (1972) festigten sich Formen des politischen, ökonomischen und kulturellen Austauschs. In den 1980er Jahren nahm überdies der innerdeutsche Reiseverkehr stark zu. 1987 reisten 1,7 Millionen DDR-Bürger in die BRD (1,5 Millionen Rentnerreisen und 244.000 Reisende unter 60 Jahren). Austauschbeziehungen zwischen BRD und DDR schafften Vergleichsmöglichkeiten. Das Bild der BRD als ökonomisch erfolgreicher Staat, welcher seinen Bürgern mehr Freiheit und Wohlstand zubilligt als die DDR tastete massiv die Glaubwürdigkeit der SED an.²²⁷ Das von der SED dargestellte Bild der DDR, als eine der zehn führenden Wirtschaftsnationen, mit einem, dem kapitalistischen überlegenen, erfolgreichen Wirtschaftssystem,²²⁸ geriet ins Wanken.

„Diese Wahrnehmung führte zu wachsender Unzufriedenheit. Der Ausreisedruck nahm stark zu, und den Parteifunktionären gelang es immer weniger, der Bevölkerung den sozialistischen Staat als die bessere Alternative zur kapitalistischen Bundesrepublik zu vermitteln. Die SED verlor zunehmend an Glaubwürdigkeit. So betrachtet, leistete die Partei mit der Ausweitung der Beziehungen zur Bundesrepublik trotz der gleichzeitigen Abgrenzungspolitik selbst einen entscheidenden Beitrag zum Ende der eigenen Herrschaft.“²²⁹

Schließlich trafen im Jahr 1989 viele einander beeinflussende Faktoren aufeinander, welche in ihrem Zusammenwirken den Transformationsprozess in der DDR begründen. Speziell bei der Betrachtung von vier Aspekten lässt sich das Verharren der DDR-Führung in alten Denkmustern, mithin ihre Realitätsferne, feststellen. Diese Aspekte sind: das Verhalten hinsichtlich der Proteste gegen die manipulierten Kommunalwahlen im Mai 1989, die Reaktionen auf die blutige Niederschlagung der Proteste auf dem Platz des Himmlischen Friedens in China, die Rezeption der Massenausreise sowie die Vorbereitung auf den 40. Jahrestag der Gründung der DDR.²³⁰ Ferner ermöglichten die internationalen Ereignisse, welche im Zuge der sowjetischen Glasnost und Perestroika stattfanden, einerseits Oppositionellen ihre Ansichten furchtloser zu äußern und andererseits blieben der breiten Masse der Bevölkerung die Veränderungen in den sozialistischen Bruderstaaten nicht verborgen.²³¹ In dieser unbeständigen Zeit fanden in der DDR am 7. 5. 1989 Kommunalwahlen statt. Das amtliche Endergebnis bescheinigte der Einheitsliste ein historisches Tief mit 98,85 %. Bisher gab es in der DDR bei den Kommunalwahlen immer mindestens 99 % Befürworter der Einheitsliste. Ferner beteiligten sich nur unterdurchschnittliche 98,78 % des Wahlvolkes an der Abstimmung.²³²

²²⁶ Vgl. Langer (1999: 45 ff.).

²²⁷ Vgl. Grünbaum (2000: 27 ff.).

²²⁸ Vgl. Langer (1999: 33).

²²⁹ Grünbaum (2000: 29).

²³⁰ Vgl. Gläßner (2006: 241).

²³¹ Vgl. ebenda, S. 244.

²³² Vgl. Grünbaum (2000: 41).

Im Vorfeld dieser Wahlen zeigte sich ein Novum in der DDR, es gab einzelne Fälle von Protest gegen die Kandidatenaufstellung. Doch das Revolutionäre gelang einigen Bürgergruppen. Sie überwachten die Wahl und stellten deutliche Diskrepanzen zur offiziellen Auszählung fest. Die Bürgergruppen veröffentlichten ihre Erkenntnisse und schafften einen Auslöser für eine große öffentliche Diskussion. Am 4. 6. 1989 erzeugte die blutige Niederschlagung der Studentenproteste auf dem Platz des Himmlischen Friedens im Zentrum Pekings, spezieller die divergierende Beurteilung durch ost- und westdeutsche Medien und Politiker, weitere Beweggründe für ein Aufbegehren der DDR-Bevölkerung. Die Medienarbeit der SED, so Veröffentlichungen über Völkerrechtsverletzungen in der BRD im „Neues Deutschland“, konnte den Migrationsdruck in Richtung Westdeutschland nicht verringern. Sie schürte eher die Befürchtung, dass die Außengrenzen der DDR geschlossen werden und erreiche so das Gegenteil. In der DDR wurde am 7. 10. 1989 der 40. Jahrestag der DDR-Gründung gefeiert. Neben einer traditionell pompösen Außendarstellung wurde die (wirtschaftliche) Situation der DDR beschönigt und auf Erreichtes geblickt. Doch dringend notwendigen Veränderungen begegnete man mit bereits bekannten Redensarten. Geplante Richtungskorrekturen schienen nicht ersichtlich.²³³ In einer sich schnell verändernden Umwelt bleibt die Führung der DDR konstant.

5.2 Bewegungen und Stagnationen

Im Spätsommer 1989 war der kritische Punkt erreicht. Die Situation entlud sich in teils parallel stattfindenden, sich gegenseitig beeinflussenden Erscheinungen: Massenflucht, Massenproteste, Formieren von Opposition. Das führte schließlich zum Machtverlust der SED, Wechsel von Machteliten und schließlich zur Öffnung der innerdeutschen Grenze. Einer der bedeutenden Momente für das Wanken und Fallen des (politischen) Systems DDR war die Ausreisewelle im Sommer 1989. Als Gründe für die Ausreise und den Wunsch nach Ausreise können etwa soziale und politische Probleme in der DDR angeführt werden. Die Situation stellte sich stark verkürzt folgendermaßen dar:

„Der endgültige Untergang der DDR begann am 19. August 1989 mit einem Picknick. Hunderte Ostdeutsche durchbrachen im ungarischen Städtchen Sopron die Grenze zu Österreich - und bahnten damit Millionen den Weg in die Freiheit Am 27. Juni 1989 zerschnitten Ungarns Außenminister Gyula Horn und sein österreichischer Amtskollege Alois Mock in einem symbolischen Akt den Stacheldrahtzaun zwischen Ungarn und Österreich. Nicht erst seit diesem Augenblick standen viele systemverdrossene Ostdeutsche in den Startlöchern: Im Sommer des Jahres 1989 hatten 1,5 Millionen DDR-Bürger ihre Ausreise beantragt, belagerten Hunderte die westdeutschen Botschaften in Prag, Warschau und Budapest sowie die Ständige Vertretung in Ost-Berlin.“²³⁴

²³³ Vgl. Gläßner (2006: 244 ff.).

²³⁴ Spiegel, Dossier, Massenflucht aus Honeckers Sozialismus: http://wissen.spiegel.de/wissen/resultset.html?clsuchbegriff=%23sig_id_liste%3D7006167&clffilter=&quellen=&fo=SPIEGEL&vl=0&cl=0&cllabel=Massenflucht+aus+Honeckers+Sozialismus [11. 6. 2009].

Die Massenmigrationen von der DDR in die BRD über Ungarn oder diplomatische Vertretungen kann als ein deutliches Indiz für die Krise der ostdeutschen Regierungseliten gesehen werden. Die Bürger der DDR hatten ihre Wahl durch Migration eingefordert und getroffen.

„Der Mangel an Kompetenz in der Führungsriege um Honecker hatte ein Ausmaß erreicht, das dem System den letzten Rest an Loyalität der meisten Bürger entzog. Indem die Flüchtlinge den sozialistischen Staat nach innen und außen delegitimierten, trugen sie maßgeblich zum Ende des Regimes bei.“²³⁵

Neben weit über 100.000 Menschen die legal oder illegal aus der DDR ausreisten formierte sich in der DDR eine Protestbewegung und eine stärker werdende, sich institutionalisierende Opposition. Das wohl prominenteste Beispiel für Massendemonstrationen in der DDR im Jahr 1989 waren die Montagsdemonstrationen. In Leipzig versammelten sich bei den seit dem 4. 9. 1989 stattfindenden Demonstrationen bisweilen mehrere 100.000 Menschen.²³⁶

„Nachdem es seit Mai 1989 regelmäßig kleinere Protestaktionen wegen der gefälschten Ergebnisse der Kommunalwahlen gegeben hatte, spitzten sich Anfang Oktober die Verhältnisse zu. Die Zahl der Demonstrationen und der daran Beteiligten stieg sprunghaft an und entwickelte eine eigene Dynamik. [...] Die eigentliche Revolution begann. Trotz der Gefahr gewaltamen Einschreitens der Sicherheitskräfte blieben die Demonstrationen, von einigen Übergriffen der Polizei abgesehen, friedlich. Außer in Leipzig gingen auch in anderen größeren und kleineren Städten die Menschen auf die Straße. [...]“

Im Mittelpunkt der Massendemonstrationen stand das Verlangen nach einer demokratischen Umgestaltung der DDR, nach Parteienpluralismus und Zulassung oppositioneller Gruppen, nach wirtschaftlichen Reformen sowie freien Wahlen und Reisefreiheit. Der Ruf der Demonstrierenden »Wir sind das Volk!« wurde zum Symbol für die Emanzipation der Gesellschaft vom SED-Staat, für die Ablehnung des Totalitätsanspruchs der Einheitspartei. Je länger die SED an ihrer starren Haltung festhielt, desto mehr verwandelten sich die Forderungen nach Erneuerung in Proteste gegen das sozialistische System als solches.²³⁷

Begründet wurde die Protestbewegung durch die Bürgerbewegungen, unterstützt und gefördert durch die Kirchen. Die Bürgerbewegung ging vielfach sowohl personell als auch programmatisch aus kirchlich-sozialen Bewegungen hervor. So entstanden auf dem Gebiet der DDR seit den späten 1970ern Friedens- und Umweltgruppen unter dem Schutz der Kirche.²³⁸ Den Bürgerbewegungen gelang es, sich weitreichend Gehör zu verschaffen. Der Wille zur Partizipation, zur Umgestaltung der vorhandenen Verhältnisse in der DDR wurde diskutiert und artikuliert. Im Zuge der großen Demonstrationen bildeten sich neue politische Parteien und Vereinigungen. Bisher fanden oppositionelle Koordinationen lediglich im privaten Rahmen oder unter dem Schutz der Kirche statt. Nun institutionalisierte sich die Opposition.²³⁹ Zwischen August und November 1989 gründeten sich so beispielsweise die Sozialdemokratische Partei, der Demokratische Aufbruch, das Neue Forum, Demokratie Jetzt, die Vereinigte Linke und die Grüne Partei.²⁴⁰

Am 7. 10. 1989 feierte (sich) die Partei- und Staatsführung als sei nichts geschehen. Doch parallel zu Massenprotesten der Bevölkerung erschienen die großen Jubiläumsfeierlichkeiten

²³⁵ Grünbaum (2000: 45).

²³⁶ Vgl. ebenda, S. 45 ff..

²³⁷ Ebenda, S. 47 f..

²³⁸ Vgl. Probst (1991: 1295 ff.).

²³⁹ Vgl. Grünbaum (2000: 47 ff.).

²⁴⁰ Vgl. Der Fischer Weltalmanach: Chronik Deutschland 1949 – 2009 (2008: 318).

(Fackelzug der FDJ; Militärparade in Berlin) in einem ungewohnten Licht. Die Präsentation der Errungenschaften des Sozialismus traf auf eine aufgewühlte Gesellschaft.

„Parallel zu den Feierlichkeiten rund um das DDR-Jubiläum kam es in Plauen, Dresden, Leipzig, Potsdam, Karl-Marx-Stadt, Ilmenau, Torgau und elf weiteren Städten zu großen Demonstrationen mit bis zu fünfundzwanzigtausend Teilnehmern für die Herstellung demokratischer Freiheiten und für einen reformorientierten gesellschaftlichen Dialog. Wie schon bei den heftigen Auseinandersetzungen zwischen der Staatsmacht und ausreisewilligen Demonstranten am 4. Oktober in Dresden lösten die Sicherheitskräfte diese Protestkundgebungen gewaltsam auf. [...] Noch nie aber war die Partei- und Staatsführung nach innen und außen so isoliert wie in diesen Tagen. Während im Ost Berliner Palast der Republik die gespenstisch wirkende Festveranstaltung vor zahlreichen internationalen Staatsgästen ablief, Honecker die DDR als einen Staat mit einem funktionierenden sozialistischen Gesellschaftssystem beschrieb,[...] skandierten die Protestierenden vor dem Gebäude »Gorbi hilf uns!«. Zuvor hatten die westlichen Medien Gorbatschows Mahnungen zu Reformen und seinen inzwischen legendären Ausspruch verbreitet: »Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben.«“²⁴¹

Nach der Großdemonstration in Leipzig vom 9. 10. 1989 kam Bewegung in die Partei- und Staatsführung. Am 12. 10. 1989 wurde erstmals im Printmedium der SED „Neues Deutschland“ Bedauern über die Migration von DDR-Bürgern ausgedrückt. Am 18. 10. 1989 setzte ein Wechsel der Führungsriege von Partei- und Staatsführung ein. So räumten Erich Honecker und andere Eliten aus Partei- und Staatsführung ihre Posten. Doch diese „Erneuerung“ hatte keinen Rückgang der Demonstrationen zur Folge, das Gegenteil war der Fall. Am 4. 11. 1989 versammelten sich zwischen einer halben und einer Million Menschen in Ost-Berlin. Die Partei- und Staatsführung schien unfähig dieser Situation zu begegnen. Die SED erodierte. Mitglieder nahmen an den Protesten teil oder/und traten aus der Partei aus. Der Elitenwechsel setzte sich fort. Am 7. 11. 1989 trat der Ministerrat der DDR zurück, einen Tag später das Politbüro und auch das Zentralkomitee ersetzte sich. Hans Modrow wurde daraufhin neuer Regierungschef und sollte die nötigen Reformen durchsetzen.²⁴² Eine Zwischenbilanz könnte lauten:

„Wie so oft bei historischen Vorgängen handelte es sich beim Fall der Berliner Mauer um das Ergebnis eines Prozesses, der in einer dramatischen Situation eine Eigendynamik annahm und sich völlig überraschend entwickelte. Dies ändert jedoch nichts am Resultat dieses spektakulären Ereignisses deutscher Geschichte: Der Mauerfall führte auf friedliche Weise zum Ende des SED-Regimes und bildete den Ausgangspunkt für die staatliche Einheit Deutschlands.“²⁴³

Nach der Maueröffnung am 9. 11. 1989 konnten DDR-Bürger Eindrücke sammeln und so fassten auch westliche Meinungen im Osten Fuß. Es wurde Gruppen und Parteien eine bisher nicht mögliche Freiheit gegeben, politische Ziele öffentlich zu formulieren. Ab Anfang November wurde die Wiederherstellung der Länder thematisiert, erst Ende des Monats ist es die Einheit Deutschlands. Der Übergang von der Forderung nach innerer Modernisierung der DDR zur Wiedervereinigung von BRD und DDR äußerte sich etwa durch die Wandlung der Losung „Wir sind das Volk“ in „Wir sind ein Volk“ auf den Massendemonstrationen in der DDR.²⁴⁴

²⁴¹ Grünbaum (2000: 52 f.).

²⁴² Vgl. ebenda, S. 55 ff..

²⁴³ Ebenda, S. 62.

²⁴⁴ Vgl. Richter (2004: 70 ff.).

Nachdem die SED im Oktober 1989 ihre Führungsrolle verlor, war im Winter 1989/90 auch eine Erosion der staatlichen Gewalt deutlich festzustellen.²⁴⁵ Nicht nur die Auflösung des Ministeriums für Staatssicherheit/ Amtes für Nationale Sicherheit mit seinen insgesamt 91.000 Mitarbeitern im Dezember 1989 war ein Indiz hierfür. Zuvor besetzten Aktivisten aus der Bürgerbewegung Bezirksverwaltungen und Kreisdienststellen, um die Vernichtung von Akten zu verhindern. Im Dezember 1989 wurden vielerorts „Runde Tische“ gebildet. Neben dem zentralen Runden Tisch in Berlin, gab es Runde Tische beispielsweise auch in den Bezirken. Vertreter der Bürgerbewegung und des alten Systems suchten nach Wegen um die Zukunft zu gestalten und die Vergangenheit zu verarbeiten. Diese Vergangenheitsbewältigung richtete sich primär gegen die bereits abgetretenen Machteliten, weniger gegen die Modrow-Regierung, wenngleich auch diese hierdurch destabilisiert wurde. Große Bedeutung erlangte auch die Volkskammer in diesem Zusammenhang. So berichtete etwa ein Untersuchungsausschuss zu Amtsmisbrauch und Korruption von ehemaligen Machteliten (Erich Honecker, Günter Mittag, Harry Tisch).²⁴⁶ Am 1. 12. 1989 wurde durch Abstimmung in der Volkskammer der Führungsanspruch der SED aus der Verfassung der DDR gestrichen. Fundamentale Umstrukturierungen waren nun, im Rahmen des DDR-Rechts, möglich:

„Auch die Blockparteien sahen sich veranlaßt, ihre Vorsitzenden und Leitungsgremien auszuwechseln und sich von der SED zu distanzieren. So strich die Volkskammer am 1. Dezember 1989 ohne Gegenstimme und bei nur fünf Enthaltungen den Führungsanspruch der SED aus der Verfassung (Artikel 1). Dadurch bestand verfassungsrechtlich die Möglichkeit, einen wirklichen Parteienpluralismus zu schaffen, wie ihn die oppositionellen Parteien und Gruppen als Voraussetzung für zukünftige freie Wahlen gefordert hatten.“²⁴⁷

Neue Ansichten fanden den Weg in die DDR und forcierten Veränderung. In welche Richtung diese Veränderung geht, ob Wiedervereinigung, Restrukturierung der DDR, Föderalisierung, ... war zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar. In den letzten Wochen des Jahres 1989 fand eine zunehmende Verlagerung der Macht von der SED auf den Staat statt. Das veränderte die Grundstruktur des staatlichen Handelns grundlegend. Die Blockparteien, Massenorganisationen und die Volksvertretungen bekamen einen zuvor ungeahnten Handlungsspielraum. Zu dieser Zeit entstand eine zweischneidige Situation. Zunächst erhielten die Volksvertretungen der DDR, welche nicht aus freien Wahlen hervorgegangen sind, die Möglichkeit, politisch aktiv zu werden, Normen zu setzen. So wandelten sich die Abgeordneten der Blockparteien von Fürsprechern der SED zu Demokratie fördernden Akteuren. Politische Eliten vertraten somit innerhalb weniger Wochen gänzlich andere Ziele. Auf der anderen Seite gelang es der Opposition nicht, die beispielsweise

²⁴⁵ Vgl. Langer (1999: 201).

²⁴⁶ Vgl. Die Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik: Dezember 1989, Sturm auf Bezirksverwaltungen und Kreisdienststellen / Beschluss zur Auflösung des AfNS: http://www.bstu.bund.de/cln_012/nn_824422/DE/MfS-DDR-Geschichte/Revolutionsskalender/Dezember-1989/Dezember-1989_node.html_nnn=true [6. 6. 2009].

²⁴⁷ Grünbaum (2000: 57).

durch Massenproteste erlangte Macht konzeptionell, organisatorisch oder personell zu nutzen.²⁴⁸ So merkwürdig es auch klingen mag, der Fall der Mauer traf die Bürgerbewegung absolut unvorbereitet. Ein Hauptanliegen der DDR-Bevölkerung, die Forderung nach Reisefreiheit, war erfüllt. Weniger Menschen gingen auf die Straße. Der Stern der Bürgerbewegung sank. Martin Klähn aus Schwerin sagte dazu: „[...] haben wir alle übereinstimmend zur Öffnung der Mauer gesagt: ›Totale Scheiße! Damit wird uns wirklich der Wind aus den Segeln genommen.‹“²⁴⁹ Doch die Winde der Wende erfassten nicht nur Berlin, sie wehten auch in den Bezirken Neubrandenburg, Rostock und Schwerin.

5.3 Gedanken um einen Bundesstaat DDR

Die Machtkonzentration auf die SED war beseitigt, die Reisefreiheit errungen, aber die Wandlung des (politischen) Systems der DDR noch nicht beendet. Zu den Rufen nach demokratischen Rechten und Freiheiten kamen Forderungen nach dem Abschied vom demokratischen Zentralismus. In diesem Zusammenhang sollten die staatlichen Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) getrennt und die Verwaltung reformiert werden. Kommunale und regionale Selbstverwaltung war diesbezüglich ein angestrebtes Ziel. Bereits im Zuge der Massendemonstrationen des Jahres 1989 zeigte sich, dass die Beziehung der Menschen zu den historischen Regionen durch die Einführung der Bezirke nicht gebrochen werden konnte. Die Verbindungen zu den historischen Gebieten (Mecklenburg, Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Lausitz, Thüringen) waren unterschiedlich stark ausgeprägt. Zwischen Ende 1989 und Anfang 1990 entstand eine große öffentliche Diskussion zur Wiedereinführung der Länder. Dieser Diskurs beschäftigte sich zum einen mit dem Pro und Contra von Ländern gegenüber Bezirken. Die sich inzwischen abzeichnende Annäherung beider deutscher Staaten ließ eine Schaffung von Ländern mit eigener Legislative und Exekutive zielführend erscheinen. Das zweite Problem war die Anzahl der Länder, welche auf dem Gebiet der DDR gegründet werden sollen.²⁵⁰ So standen zunächst Varianten von zwei bis zwölf neue Länder zur Debatte. Überdies wurden als Mittelinstantz Regierungsbezirke diskutiert und die Landeshauptstädte problematisiert.²⁵¹ Nicht zuletzt aufgrund der Menschenmassen auf den Straßen beschäftigte sich auch die Regierung verstärkt mit dem Thema Länderneubildung und Verwaltungsreform. Nachdem die Stimmen für eine zentralistische Verwaltungsstruktur weitgehend verstummt waren, begann die Diskussion um das Wie der Länderbildung. Im Dezember 1990 wurde durch die Modrow-Regierung eine Regierungs-

²⁴⁸ Vgl. Grünbaum (2000: 63).

²⁴⁹ Langer (1999: 227); verwiesen wird auf Interview mit Martin Klähn v. 30.09.1997.

²⁵⁰ Vgl. Hajna (1995: 183 ff.).

²⁵¹ Vgl. Rutz, Werner: Denkschrift zur Länderneubildung auf dem Gebiet der gegenwärtigen DDR, Mai 1990, S. 3 ff., LHAS 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirkes Schwerin 37950 (Z123/1991) [27. 4. 2009].

kommission gebildet, diese sollte sich mit Verwaltungsreform und Länderneubildung auseinandersetzen. Leiter der Kommission war der Stellvertreter des Vorsitzenden des Ministerrates für die örtlichen Staatsorgane Dr. Peter Moreth.²⁵²

Zwischen Regierung und dem zentralen Runden Tisch entstanden in dieser Zeit größere Spannungen. Hierfür können zwei Punkte als bedeutsam charakterisiert werden: Die langsame Bewegung der Regierung in Richtung freiheitlich-demokratischer Erneuerung und der Wille der Regierung, einen staatlichen Sicherheitsdienst (Verfassungsschutz) vor den Wahlen zu etablieren. Die Haltung der Regierung trieb erneut hunderttausende Menschen auf die Straßen. Am 15. 01. 1990 fanden auf dem Gebiet der DDR 153 Demonstrationen mit über 1,5 Millionen Teilnehmern statt. Die Regierung der DDR und ebenso die Volksvertretungen gerieten unter Zugzwang, welcher zunächst mit Verharren beantwortet wurde.²⁵³

Unter dem Einfluss der Januar-Proteste verschärfte sich die Krise der Staatlichkeit. Während Räte und „Volksvertretungen“ an Bedeutung verloren, nahm der Einfluss der auf allen Ebenen entstehenden Runden Tische schnell zu. Auf Bezirksebene existierten ab Dezember 1989 mit den Bezirkstagen und den Runden Tischen teils konkurrierende, teil kooperierende parlamentarische Institutionen mit höchst unterschiedlicher Legitimation. Beide stellten keine gewählten Vertretungskörperschaften dar. Während die Runden Tische ihre Legitimität aus der revolutionären Situation herleiteten, blieb den Bezirkstagen bis zu ihrer Auflösung selbst das geringste Gütesiegel einer demokratischen Legitimierung verwehrt. Trotz dieses Mankos war der ebenfalls demokratisch nicht legitimierte Ministerrat am Erhalt der Bezirkstage interessiert, stand der Arbeit der Runden Tische skeptisch gegenüber und versuchte, deren Einfluss auf die Arbeit der bezirklichen „Volksvertretungen“ und ihrer Räte möglichst zu begrenzen. Obwohl die Regierung auf einer Beratung mit den Vorsitzenden der Räte der Bezirke am 5. Januar selbst feststellen musste, dass einige Bezirkstage, wie zum Beispiel von Karl-Marx-Stadt, nur noch bedingt handlungsfähig waren und ihre Legitimation nicht mehr anerkannt wurde, lehnte sie eine nachträgliche demokratische Legitimierung der Bezirkstage durch das Nachrücken neuer politischer Kräfte als „gesetzeswidrig“ ab und betonte die Notwendigkeit, die Bezirkstage in ihrer bisherigen Zusammensetzung bis zu den Wahlen funktionsfähig zu halten.²⁵⁴

Die Regierung lehnte eine geteilte Herrschaft strikt ab, wenngleich Kooperationen mit den Runden Tischen nicht gänzlich abgelehnt wurden. Primäre Aufgabe war es, die staatlichen Institutionen handlungsfähig zu halten. Hierfür wurde mit Partizipation der oppositionellen Akteure bezahlt. Sie bekamen jedoch bei Entscheidungen weder Stimm- noch Vetorecht.²⁵⁵ Am 10. 1. 1990 fand ein Treffen des Rates des Bezirkes, des Oberbürgermeisters der Stadt Schwerin und den Vorsitzenden der Räte der Kreise statt. Ziel des Treffens war die Auswertung der Dienstberatung vom 5. 1. 1990 beim Vorsitzenden des Ministerrates (Hans Modrow). Hierbei wurde die große Bedeutung der Volksvertretungen für die Lösung der politischen Krise betont und eine Eskalation bestimmter politischer Erscheinungen angedeutet. Ferner wurde die Grenzöffnung 1989 als richtig dargestellt – der DDR waren keine größeren Nachteile daraus entstanden. Dennoch wurde ein Anwachsen wirtschaftlicher und politischer Probleme zur Kenntnis genommen und beschrieben,

²⁵² Vgl. Diederich (2003: 214).

²⁵³ Vgl. Richter (2004: 108 ff.).

²⁵⁴ Ebenda, S. 112 f..

²⁵⁵ Vgl. ebenda, S. 113 ff..

dass die Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens in der Hand der Regierung und der örtlichen Räte liegt. Überdies wurde die enge Verbindung von Territorien und Betrieben benannt. Alles in allem zeigte sich die Regierung in der Pflicht und in der Lage, sämtliche Probleme zu lösen und Runde Tische werden dabei eher als hinderlich gesehen.²⁵⁶

„Die Mehrheit der Bürger der DDR - so Genosse Modrow - hat weiter großes Interesse an der Ausgewogenheit der Lage mit hohen Erwartungen im sozialen Bereich. Überall nimmt die Sorge zu, weil sich die wirtschaftliche Krise der DDR vertieft. Der "Runde Tisch" in Berlin will davon jedoch nichts wissen. In der Tat ist es so, daß sich nur 15 bis 20 % der Bürger an politischen Aktionen beteiligen, die Mehrheit denkt anders. Die Regierung Modrow ringt um den Fortbestand der Koalition. Sie ersucht darum, das bis unter in die Städte und Gemeinden zu tun, ohne die Arbeit anderer Parteien und Basisgruppen zu behindern. Vielmehr geht es darum, Wege zur Chancengleichheit zu ebnen.“²⁵⁷

Als ein konkretes Beispiel für Kooperation mit dem Runden Tisch im Bezirk Schwerin wurde diesem angeboten, den Fuhrpark des Rates des Bezirkes befristet mitzunutzen. Es sollte allen Kräften, die nicht in der Volksvertretung repräsentiert sind gestattet sein, an der Administration mitzuwirken, jedoch blieb die Verantwortung ausschließlich bei den Volksvertretungen. Ferner waren alle Mittel, welche einer kooperativen Sicherheitspartnerschaft mit den Runden Tischen dienen und so Gewaltlosigkeit fördern zu nutzen. Abschließend ist festzustellen, dass die Regierung alles billigte, soweit es die Handlungsfähigkeit der Volksvertretungen erhielt. Diese Handlungsfähigkeit war mit Ausnahme weniger Städte (Hagenow) noch gegeben.²⁵⁸ Zur Länderneubildung wurde hinsichtlich der Räte der Bezirke Eindeutiges ausgesprochen: „Die Bildung möglicher Länder in der DDR ist keine Tagesaufgabe. An der Diskussion dazu beteiligt sich der Rat des Bezirkes nicht.“²⁵⁹ In dieser Beratung wurde zudem das Ziel einer Vertragsgemeinschaft mit der BRD erörtert. Hierbei sollten auf die Räte der Bezirke und Kreise Koordinierungsfunktionen entfallen. Es war beabsichtigt Sondierungsgespräche mit Verwaltungen der BRD zu führen, welche festgelegten Normen, so etwa Gesetze und Verordnungen, gemäß zu erfolgen hatten.²⁶⁰

„Genosse Dr. Hempelt nennt die Vorhaben der Regierung für die Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der BRD. Sie betreffen die Bereiche Umweltschutz, Post- und Fernmeldewesen, gemeinsame Verkehrsplanung einschließlich Schiffahrt auf der Elbe, woran auch der Rat des Bezirkes und die zuständigen Räte der Kreise mitwirken und die Sanierung von Innenstädten. Die Regierung befürwortet die Bildung von Regionalausschüssen in den Bezirken der DDR und Ländern der BRD. Die Bildung eines Regionalausschusses mit dem Land Schleswig-Holstein ist für Ende Januar/ Anfang Februar 1990 vorgesehen. Zum gleichen Termin erfolgt die Arbeitsaufnahme der Kooperationsbüros in Schwerin und Kiel.“²⁶¹

Doch einer allzu positiven Einschätzung der Situation durch die Regierung vermochte sich nicht jeder anzuschließen. Die Erosionen des Regierungsapparates wurde an der Basis direkt, unmittel-

²⁵⁶ Vgl. Protokoll über die Beratung des RdB Schwerin mit dem OB der Stadt Schwerin und den Vorsitzenden der Räte der Kreise 10.1.1990, S.1: LHAS 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirkes Schwerin Vorsitzender des Rates 36659 (Z 26/1991) [27. 4. 2009].

²⁵⁷ Ebenda, S. 1.

²⁵⁸ Vgl. ebenda S. 2 f..

²⁵⁹ Ebenda, S. 3.

²⁶⁰ Vgl. ebenda.

²⁶¹ Ebenda, S. 3.

bar deutlich: „Genosse Gwosdz spricht zu Angriffen auf die Räte der Kreise und speziell die Vorsitzenden, da immer wieder Stimmen laut werden, sie sind nicht legitimiert, zu regieren.“²⁶²

Der Versuch der Stabilisierung der staatlichen Institutionen ohne die gleichwertige Einbindung aller politischen Kräfte hatte die Destabilisierung, den Autoritätsverlust der Regierung und der Volksvertretungen zur Folge. In der ganzen DDR legten Abgeordnete und Bürgermeister ihre Ämter nieder und Nachfolger zu finden gestaltete sich sehr schwierig. Diese Situation hatte zur Folge, dass bis Ende Januar die Zusammenarbeit aller Volksvertretungen mit den Runden Tischen verstärkt wurde. Am 29. 01. 1990 erfolgte die Bankrotterklärung der Modrow-Regierung. Auf der 15. Tagung der Volkskammer wurden den politischen Gruppen der Runden Tische Mitgestaltungsrechte zugebilligt und gleichzeitig die Vorverlegung der Volkskammerwahlen vom 6. 5. 1990 auf den 18. 3. 1990 bekannt gegeben.²⁶³ Ferner erfolgte durch Modrow ein Fazit der bisherigen Regierungszeit.

„Die gegenwärtige Regierungskoalition erweise sich zunehmend als zerbrechlich. Die ökonomischen und sozialen Spannungen in der Gesellschaft nähmen zu. Mit Blick auf Forderungen nach freiheitlicher Demokratie und Wiedervereinigung erklärte er, es würden in wachsendem Maße Forderungen erhoben, die „die Möglichkeiten des Staates bei weitem übersteigen und, wenn ihnen nachgegeben wird, die Existenz der DDR gefährden“. Die Lage verschlechterte sich besorgnisregend, weil Streiks, befristete Arbeitsniederlegungen, langsameres Arbeiten und andere Störungen zu erheblichen Produktionsausfällen führten. In einer Reihe von Kreisen hätten sich örtliche „Volksvertretungen“ aufgelöst oder seien nicht mehr beschlussfähig. Überprüfungen von Wahlmanipulationen während der Kommunalwahlen im vergangenen Jahr beschleunigten den Prozess der Demontage örtlicher „Volksvertretungen“. Er gebe Unsicherheit im gesamten Staatsapparat. Die Zahl von Bombendrohungen gegen Betriebe, örtliche Räte sowie öffentliche Einrichtungen nehme zu und die Ausreisewelle dauere unvermindert an. [...]“²⁶⁴

Auf Grundlage des am 20. 2. 1990 von der Volkskammer verabschiedeten Wahlgesetzes sollten rund 12 Millionen Wähler am 18. 3. 1990 in freier, allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Wahl die 400 Volkskammerabgeordneten für die Dauer von 4 Jahren bestimmen. Es stellten sich 24 Parteien, andere politische Vereinigungen und Listenverbindungen dem Wählerwillen.²⁶⁵ Es fing der Wahlkampf an und es begannen sich die Zukunftsperspektiven der DDR zu klären. Doch auch hier musste die internationale Entwicklung berücksichtigt werden. Im konkreten Fall war speziell die Positionierung der Sowjetunion zu beachten. So war noch Ende Januar 1990 die genaue Einstellung der SU betreffs Reformation der DDR oder Wiedervereinigung fraglich.²⁶⁶ Am 30. 01. 1990 besuchte Modrow den sowjetischen Staats- und Parteichef Gorbatschow. Ein Hauptergebnis der Gespräche war, dass die SU eine Wiedervereinigung grundsätzlich befürwortete. Modrow favorisierte eine schrittweise Annäherung beider deutscher Staaten, an deren

²⁶² Protokoll über die Beratung des Rdb Schwerin mit dem OB der Stadt Schwerin und den Vorsitzenden der Räte der Kreise 10.1.1990, S. 5: LHAS 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirktes Schwerin Vorsitzender des Rates 36659 (Z 26/1991) [27. 4. 2009].

²⁶³ Vgl. Richter (2004: 113 ff.).

²⁶⁴ Richter (2004: 116), mit Verweis auf: Texte zur Deutschlandpolitik, Reihe III/ band 8a – 1990 S. 45 -48.

²⁶⁵ Vgl. Archiv der Gegenwart, Deutschland 1949 bis 1999, Bd.9 (2000: 8772).

²⁶⁶ Vgl. Richter (2004: 117.).

Ende ein Deutschland stehen soll.²⁶⁷ Kurz darauf am 11. und 12. 02. 1990 besuchte Bundeskanzler Kohl Moskau. Bei seinen Gesprächen ergab sich, dass die SU Deutschland einen wesentlich größeren Entscheidungsspielraum lässt, als die Gespräche Modrows vermuten ließen.

„Während des Besuchs von Bundeskanzler Helmut Kohl in Moskau am 11. und 12. Februar gab der sowjetische Staats- und Parteichef Michail Gorbatschow den Weg zur deutschen Einheit frei. [...]“

Gorbatschow und Kohl seien sich einig darin gewesen, »daß es zur Zeit zwischen der UdSSR, der BRD und der DDR keine Meinungsverschiedenheiten darüber gebe, daß die Deutschen selbst die Frage der Einheit der deutschen Nation lösen und selbst ihre Wahl treffen müssen, in welchen Staatsformen, zu welchen Zeitpunkten, mit welchem Tempo und zu welchen Bedingungen sie diese Einheit realisieren werden«.[...]

»Es geht darum, solche Lösungen zu finden, die sowohl den Interessen der DDR und der BRD als auch den Interessen der Sowjetunion und der europäischen Staaten entsprechen und die Verantwortung der vier Mächte bei den deutschen Angelegenheiten und bezüglich West-Berlins sowie die rechtlichen und politischen Realitäten berücksichtigen. Die Völker müssen eine Garantie dafür haben, daß von deutschem Boden niemals wieder die Gefahr eines neuen Krieges ausgeht und die vor sich gehenden Veränderungen nicht zum Zusammenbruch des existierenden Kräftegleichgewichts in Europa führen. Sie müssen sich auch davon überzeugen können, daß keine Ansprüche an die Revision der Nachkriegsgrenzen in Europa gestellt werden.« [...]“²⁶⁸

Natürlich mussten neben deutsch-deutschen auch internationale Belange Berücksichtigung finden, aber der Weg zu einem Deutschland war weitestgehend frei. Durch Modrow und Kohl waren zwei von drei großen Richtungen des Wahlkampfes festgelegt. Die Partei des Demokratischen Sozialismus favorisiert einen 3-Stufen-Plan zur Wiedervereinigung.

„1. Vertragsgemeinschaft und Wirtschafts-, Währungs- und Sozialverbund; 2. Bildung konföderativer Strukturen unter Wahrung der Eigenstaatlichkeit; 3. Übergang zu einem blockfreien und entmilitarisierten Staatenbund im Rahmen einer europäischen Einigung.“²⁶⁹

Das Wahlbündnis „Allianz für Deutschland“, bestehend aus der Christlich Demokratischen Union (CDU-Ost), Deutsche Soziale Union und Demokratischer Aufbruch präferierte einen möglichst schnellen Zusammenschluss durch Beitritt der DDR nach Art. 23 Grundgesetz. So sagte der DSU-Vorsitzende Ebling auf dem Parteitag am 18. 2. 1990:

„Die Menschen in der DDR sehnten sich nach nichts mehr als nach wirklicher Freiheit und der Aussicht, sich Wohlstand erarbeiten zu können. Er kündigte an, daß nach den Wahlen vom 18. März die gewählten Volkskammerabgeordneten »umgehend« von der Möglichkeit des Grundgesetzes Gebrauch machen würden, nach Artikel 23 der Bundesrepublik Deutschland beizutreten.“²⁷⁰

Artikel 23 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland besagte:

Dieses Grundgesetz gilt zunächst im Gebiete der Länder Baden, Bayern, Bremen, Groß-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern. In anderen Teilen Deutschlands ist es nach deren Beitritt in Kraft zu setzen.²⁷¹

Zwischen diesen Positionen war die der Sozialdemokraten auszumachen, sie gaben der Wiedervereinigung nach dem Artikel 146 GG den Vorzug.²⁷²

²⁶⁷ Vgl. Archiv der Gegenwart, Deutschland 1949 bis 1999, Bd.9 (2000: 8746 ff.).

²⁶⁸ Ebenda, S. 8756 f..

²⁶⁹ Ebenda, S. 8770.

²⁷⁰ Ebenda, S. 8768.

²⁷¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23.05.1949, Art. 23: <http://www.documentarchiv.de/brd/1949/grundgesetz.html> [14. 6. 2009].

²⁷² Archiv der Gegenwart, Deutschland 1949 bis 1999, Bd.9 (2000: 8769).

„Dieses Grundgesetz verliert seine Gültigkeit an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“²⁷³

Gegenüber der Wiedervereinigung wurden Themen wie die Verfassungs-, Abrüstungs- und Friedensfrage sekundär.²⁷⁴ Bemerkenswert war ferner die materielle und personelle Unterstützung der politischen Strömungen:

„Die Wahlkampfaufwendungen der Parteien waren nach einer ADN-Meldung nicht unerheblich: die meisten Gelder standen der PDS zur Verfügung, die aus eigenen Mitteln 5, 5 Mill. Mark für den Wahlkampf verwendete. Die ostdeutsche SPD gab 0,5 Mill., die CDU 1,5 Mill., das Bündnis 90 eine Mill., die Deutsche Bauernpartei 0,25 Mill. und die Vereinigte Linke 0, 2 Mill. Mark aus. Die finanziellen Mittel in Höhe von mehreren Millionen Mark, die von den bundesdeutschen Parteien ihren Partnern in der DDR zur Verfügung gestellt wurden, sind in diesen Zahlen nicht enthalten. Allein das Bonner Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen stellte 7,5 Mill. DM zur Verfügung, die über die parteinahen Stiftungen in die DDR geleitete wurden. Von diesen Geldern erhielten die CDU 4,5 Mill., die FDP und die SPD jeweils 1,5 Mill. DM. Die Grünen erhielten keine Zuwendungen.“

Der Wahlkampf in der DDR waren nach einer Infas-Analyse weitgehend durch die Aktivitäten der bundesdeutschen Parteien geprägt, die mit Wahlwerbung und dem Auftreten von Spaltenpolitikern die Wähler in Massenkundgebungen mobilisierten. Die ursprünglichen Initiatoren der friedlichen Revolution des letzten Jahres seien zunehmend in den Hintergrund getreten. Insgesamt sei der Wahlkampf durch ein Thema bestimmt worden – die deutsche Einigung, wobei weniger über das Ob als vielmehr über das Wie und Wann der Vereinigung debattiert wurde.“²⁷⁵

Bei einer Wahlbeteiligung von 93,38 % konnte die „Allianz für Deutschland“ den Sieg für sich verbuchen (CDU 40,8 %, DSU 6,34 %, DA 0,92 %). Die SPD erhielt 21,88 % und die PDS mit 16 % der Stimmen. Durch diese Wahl fiel die (Vor-)Entscheidung über Art und Weise der Wiedervereinigung. Schließlich stimmte die Volkskammer am 23. 8. 1990 mit Zweidrittelmehrheit über den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes nach Artikel 23 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland zum 3. 10. 1990 ab. Das geschah auf Initiative der Fraktionen der CDU/DA, DSU, FDP und SDP.²⁷⁶

5.4 Das zukünftige Bundesland Mecklenburg-Vorpommern

Ein viele politischen Strömungen verbindendes Element war das Bestreben einer Länderneubildung. Dies wurde vor allem mit drei Argumentationslinien transportiert. Zum einen bedeutete Ländereinführung einen Bruch mit dem bisherigen System. Ein Neuaufbau wurde angestrebt. Zweitens bedeutete die Föderalisierung eine Annäherung an das Staatsorganisationsmodell der BRD und ist so ein Schritt zu einer Wiedervereinigung. Drittens wurden traditionelle und ethnische Ansichten ins Feld geführt.²⁷⁷ Diesem Denken folgend beschloss zuerst die Ost-CDU bereits im Dezember 1989 ihre Bezirksverbände aufzulösen und Landesverbände zu gründen.

²⁷³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23.05.1949, Art. 146: <http://www.documentarchiv.de/brd/1949/grundgesetz.html> [14. 6. 2009].

²⁷⁴ Vgl. Otto (2006 :318).

²⁷⁵ Archiv der Gegenwart, Deutschland 1949 bis 1999, Bd.9 (2000: 8773).

²⁷⁶ Vgl. Otto (2006 :318 f.).

²⁷⁷ Vgl. Hajna (1995: 190f.).

Am 20. 1. 1990 wurde der Landesverband von Thüringen gegründet. Der CDU-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern entstand am 3. 3. 1990.²⁷⁸ Die Gründung anderer Partei-Landesverbände erfolgte ebenfalls in dieser Zeit. So waren die Bildungen des PDS-Landesverbandes am 3. 3. 1990 in Schwerin,²⁷⁹ des SPD-Landesverbands am 9. 3. 1990 in Güstrow²⁸⁰ und des provisorischen Landesverbandes der LDPD am 25. 1. 1990²⁸¹ zu nennen. Ebenfalls im Frühjahr 1990 begannen die Landesverbände von den Parteien Neues Forum und Die Grünen ihre Arbeit aufzunehmen.²⁸² Doch die Gründung von Landesverbänden war nicht mit der Auflösung der bislang bestehenden Bezirksverbände gleichzusetzen.

„Die eigentliche Trennung von den Bezirksstrukturen als Verwaltungsgliederungen der DDR wurde bei den Parteien zuerst von der CDU vollzogen. Dagegen löste beispielsweise die SPD ihre Bezirksverbände in Mecklenburg-Vorpommern erst zum 31. Mai 1990, in anderen Landesverbänden noch später auf.“²⁸³

Ferner begann Anfang des Jahres 1990 in den drei Nordbezirken die Ausarbeitung von Konzepten zum Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft. Hierzu gehörte die Eigenverantwortlichkeit der Betriebe wie auch die Effektivität der Arbeit zu steigern. Die Organisation der zentralen Leitung und Planung musste zurückgebaut werden. Bereits in dieser Phase wurden nicht nur ausschließlich wirtschaftliche Kooperationen mit der BRD forciert.²⁸⁴ Am 22. 2. 1990 stellte der Schweriner Bezirkstag sein Konzept zum Übergang von Plan- zur Marktwirtschaft vor. Hierbei wurde der bisherigen Plankommission ein neues Aufgabenfeld zugewiesen. Sie sollte zu einem Amt für Regionalentwicklung und Raumordnung umgebildet werden, später sollte dieses Arbeitsfeld einer Landesbehörde zufallen.²⁸⁵ Die Umwandlung von Tätigkeitsfeldern der Bezirksverwaltungen zu Ämtern schaffte natürlich Unstimmigkeiten mit der Opposition. Diese beabsichtigte Umstrukturierungen erst, nachdem Neuwahlen demokratischen Wahlgrundsätzen folgend stattfanden. Ihre Befürchtung war es, dass durch die Umbildung der Bezirksorgane die etablierten Parteien und Machtorgane ihre Personalstruktur festigen können und so oppositionellen Kräften der Zugang zu den Ämtern verwehrt bleibt. Dem gegenüber stand die Position, dass, falls keine Umbildung von Rat des Bezirkes und Bezirkstag stattfindet, die Regierbarkeit des Bezirkes gefährdet ist. Eine vorzeitige Auflösung von Bezirkstag und Rat würde ein administratives Vakuum schaffen. Dieses vor Augen, wurde der Antrag der Bürgerrechtler zurückgezogen.²⁸⁶

²⁷⁸ Vgl. Diederich (2005: 791).

²⁷⁹ Vgl. Heinrich (2000: 117).

²⁸⁰ Vgl. Werz (2000: 75).

²⁸¹ Vgl. Werz/ Hennecke (2000: 143).

²⁸² Vgl. Schmidt (2000: 162).

²⁸³ Diederich (2005: 792), mit Verweis auf: Nikolaus Werz/ Hans Jörg Hennecke (Hg), Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern, München 2000.

²⁸⁴ Vgl. Langer (1999: 245).

²⁸⁵ Vgl. ebenda, mit Verweis auf: BT-Beschluß Nr. 82 v. 22.02.1989, LHAS, Rdb Schwerin, Z 68/91 33998.

²⁸⁶ Vgl. ebenda, S. 245 f..

Nach den Volkskammerwahlen sollten am 6. 5. 1990 Kommunalwahlen stattfinden, die Einrichtungen der Bezirke, vor allem Bezirkstag und Rat des Bezirkes, wären somit die letzten demokratisch nicht legitimierten staatlichen Institutionen in der DDR. Formal galt bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) am 17. 5. 1990 noch das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der Deutschen Demokratischen Republik vom 4. 7. 1985. Das war nicht zuletzt problematisch weil, die Räte der Bezirke als Organe der Bezirkstage Weisungsbefugnisse gegenüber den nachgeordneten Volksvertretungen hatten. Praktisch konnte diese Rechtslage jedoch kaum Wirkung entfalten zumal die Tätigkeit der Bezirkstage bisweilen stark eingeschränkt war.²⁸⁷ Maßnahmen zur (Re-) Aktivierung, zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit, der mittleren Staats- und Verwaltungsebene waren die vorzeitige Beendigung der Legislaturperiode der Bezirkstage und die Einsetzung von Regierungsbevollmächtigten. Nach der Beeidigung der Legislaturperiode der Bezirkstage hätten die Räte der Bezirke keine Legitimation mehr und sollten fortan Regierungsaufträge erfüllen. Die Räte der Bezirke, die späteren Bezirksverwaltungsbehörden, sollten im Auftrag der Regierung beispielsweise die Bildung der Länder vorbereiten, Vermittlungsfunktionen zu den kommunalen Gebietskörperschaften haben sowie Koordinierungsaufgaben und vertragsrechtliche Aufgaben wahrnehmen. Der Drahtseilakt war es die alten Strukturen funktionsfähig zu halten, um neue aufbauen zu können. Nach der Beendigung der Legislaturperiode der Bezirkstage durch die Volkskammer wurde den Räten der Bezirke zunächst ein Regierungsbevollmächtigter vorangestellt. Dieser sollte von der stärksten Partei bei den Volkskammerwahlen 1990 in den betreffenden Bezirken vorgeschlagen werden.²⁸⁸

„Die Partei, die im Ergebnis der Volkskammerwahl vom 18. März 1990 die Mehrzahl der Stimmen auf sich vereinigen konnte, unterbreitet in Abstimmung mit den Parteien, von denen ebenfalls im jeweiligen Wahlkreis Abgeordnetenmandate besetzt wurden, dem Ministerpräsidenten einen namentlichen Vorschlag zur Ernennung des Begierungsbevollmächtigten: [...]“²⁸⁹

Dies führte dazu, dass von den 14 Regierungsbevollmächtigten 12 von der CDU gestellt wurden.²⁹⁰ Ferner konnten diese Parteien dem Regierungsbevollmächtigten eine begrenzte Anzahl hauptamtlicher Stellvertreter zur Seite zu stellen. So wurde die Neubesetzung der Ressortleiter der Räte der Bezirke, durch diese Parteien, ermöglicht. Bis zur Einsetzung der Regierungsbevollmächtigten blieben die Räte der Bezirke geschäftsführend tätig. Überdies wird ein Gremium, bestehend aus den Abgeordneten der Volkskammer des jeweiligen Bezirkes, gebildet, welches im Falle komplexer Entscheidungen zusammenentreten soll. Dies soll etwaigem Mangel an demokra-

²⁸⁷ Vgl. Cornberg (1996: 28).

²⁸⁸ Vgl. Richter (2004: 316 ff.).

²⁸⁹ Beschluss des Ministerrates zum Vorschlag zur Sicherung der Regierungsfähigkeit in den Bezirken bis zur Bildung funktionsfähiger Länder vom 2.5.1990, in: Cornberg (1996: IV).

²⁹⁰ Vgl. Cornberg (1996: 36).

tischer Legitimation der Regierungsbevollmächtigten entgegenwirken.²⁹¹ Am 17. 5. 1990 beschließt die Volkskammer auf ihrer 15. Tagung unter anderem die Beendigung der Legislaturperiode der Bezirkstage zum 31. 05. 1990 sowie die Einsetzung von Regierungsbevollmächtigten.

- „1. Die Legislaturperiode der Bezirkstage wird mit Wirkung vom 31. Mai 1990 beendet.
- 2. Die Wahlperiode der Richter und Schöffen der Bezirksgerichte wird verlängert. Sie endet 3 Monate nach dem Inkrafttreten eines Richtergesetzes der DDR.
- 3. Die Bezirkstage sollen in der letzten Dekade des Monats Mai 1990 eine abschließende Sitzung durchführen, auf der auch die Haushaltsrechnung 1989 bestätigt wird.
- 4. Der Ministerpräsident wird beauftragt, zur Sicherung der Regierbarkeit des Landes bis zur Länderbildung in den Bezirken Regierungsbevollmächtigte einzusetzen und dazu die erforderlichen Regelungen zu erlassen.
- 5. Es werden beratende Gremien gebildet, sie sich aus den Abgeordneten der Volkskammer des jeweiligen Bezirkes zusammensetzen. Dieses Gremium muß regelmäßig (mindestens jedoch monatlich) vom Regierungsbevollmächtigten zusammengerufen werden. Es muß außerdem zusammengerufen werden, wenn es vom Ministerpräsidenten oder von mindestens einem Drittel der Volkskammerabgeordneten des jeweiligen Bezirkes verlangt wird.“²⁹²

Die Diskussionen zur Beendigung der Legislaturperiode der Bezirkstage hatten primär zwei Probleme als Inhalt. Erstens war fraglich, ob die Beendigung der Legislatur zwingend sein musste oder ob sie lediglich ermöglicht werden sollte. Zweitens wurde thematisiert, ob daraufhin neue Bezirkstage gebildet werden müssten.²⁹³

„Zur ersten Problematik wurde für eine unbedingte Beendigung der Legislaturperiode der Bezirkstage per 31. Mai 1990 entschieden. Dies ergab sich unter Berücksichtigung ihrer mangelnden demokratischen Legitimation und ihrer ohnehin teilweise eingeschränkten bzw. bereits eingestellten Tätigkeit und ist im Einklang mit dem Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung zu sehen. Diese Selbstverwaltung geht ja vom Zusammenspiel zwischen Kommune, Landkreis und Land ohne Bezirke aus und hat ja gerade heute von diesem Hohen Haus grünes Licht erhalten.“²⁹⁴

Eine Neubildung von Bezirkstagen wurde mit der Begründung abgelehnt, dass diese aufgrund der Länderneubildung lediglich als ein Provisorium, mit sehr begrenzter Lebensdauer, gesehen werden müssen. Überdies bestand in dieser Zeit keine legislative Aufgabe auf Bezirksebene, was die Schaffung einer Legislativinstitution ohne Funktion bedeuten würde.²⁹⁵ Stattdessen wurden Regierungsbevollmächtigte, flankiert von beratenden Gremien, bestehend aus Volkskammerabgeordneten, eingesetzt.

„Der Ministerpräsident wird beauftragt, zur Sicherung der Regierbarkeit des Landes in den Bezirken Regierungsbevollmächtigte einzusetzen und die dazu erforderlichen Regelungen zu erlassen. Dieser Einsatz wird zeitlich durch die Länderbildung auf dem Gebiet der DDR begrenzt. Es werden bezirksweise beratende Gremien gebildet, die aus den Volkskammerabgeordneten der jeweiligen Bezirke bestehen. Diese Gremien beraten mindestens monatlich mit dem Regierungsbevollmächtigten des Bezirkes [...]“²⁹⁶

Die Regierungsbevollmächtigten sollten so die Regierbarkeit des Landes bis zu seiner Bildung sichern, ferner wurde eine enge Zusammenarbeit mit der Volkskammer (deren Abgeordneten)

²⁹¹ Vgl. Richter (2004: 316).

²⁹² GBL. DDR 1990 Teil I. S. 43.

²⁹³ Vgl. Protokolle der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik 10. Wahlperiode (vom 5. April bis 2. Oktober 1990) / Nachdruck. Hrsg.: Deutscher Bundestag, Ref. Öffentlichkeitsarbeit, Berlin, 2000, Bd. 1 S. 197.

²⁹⁴ Ebenda.

²⁹⁵ Vgl. ebenda.

²⁹⁶ Ebenda.

intendiert. Die Regelungen über Stellung, Aufgaben und Befugnisse der Regierungsbevollmächtigten waren in der Verfügung des Ministerpräsidenten Nr. 1 vom 5. 6. 1990 niedergeschrieben.

„Der Regierungsbevollmächtigte organisiert, koordiniert und beaufsichtigt im Sinne der Auftragsverwaltung die Durchführung der Gesetze der Volkskammer, der Beschlüsse der Regierung und der Weisungen des Ministerpräsidenten im Territorium des Bezirkes unter strikter Achtung der Stadt- und Landkreise für den eigenen Wirkungskreis. Im Rahmen dieser Kompetenz trifft er eigenverantwortlich Entscheidungen, ist dem Ministerpräsidenten verantwortlich und rechenschaftspflichtig. Er hat den Ministerpräsidenten über alle Angelegenheiten, die für die Regierungsarbeit relevant sind, zu informieren. Durch beratende und koordinierende Tätigkeit unterstützt der Minister für Regionale und Kommunale Angelegenheiten den Regierungsbevollmächtigten bei der Durchführung von Grundfragen der Regierungspolitik im Territorium. Dem Regierungsbevollmächtigten sind Stellvertreter und Ressortchefs direkt unterstellt. Er ist Dienstvorgesetzter der Beschäftigten der Bezirksverwaltungsbehörde.“²⁹⁷

Ihre Aufgabe war die Sicherung der Funktion des gesellschaftlichen Lebens im Bezirk, mithin die Durchsetzung der Rechtstaatlichkeit und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Dann sollten sie die Umsetzung der Verwaltungsreform (kommunale Selbstverwaltung; Vorbereitung Länderbildung) betreuen und ebenso den Umstrukturierungsprozess der Wirtschaft, von der Plan- zur Sozialen Marktwirtschaft (Rahmenbedingungen schaffen; Arbeitsbeschaffungs- und Umschulungsprogramme). Natürlich lag auch die Kommunikation mit den Bürgern hinsichtlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Aspekte im Aufgabenbereich der Regierungsbevollmächtigten. Schlussendlich waren sie auch für die Durchführung des Haushaltplanes im 2. Halbjahr 1990 zuständig. Zur Unterstützung der Verwirklichung dieser vielschichtigen Aufgaben wurde ihnen ein beratendes Gremium aus den Abgeordneten der Volkskammer zu Seite gestellt. Die Regierungsbevollmächtigten hatten, neben der Befugnis zur Festlegung von Richtlinien zur Führung der bezirklichen Verwaltungsbehörde, weitreichende Ermächtigungen gegenüber anderen staatlichen Institutionen (Weisungsrecht im Rahmen der Auftragsverwaltung gegenüber den Landräten und den Oberbürgermeistern, Erlassen von Verwaltungsvorschriften für die Durchführung der übertragenen Aufgaben; Einspruchsrecht gegen Verwaltungsentscheidungen von Ministerien, die Angelegenheiten des Bezirkes betreffend, ...).²⁹⁸

In diesem Zusammenhang war auch die ebenfalls am 17. 5. 1990 durch die Volkskammer verabschiedete Kommunalverfassung zu sehen. § 98 Abs. 1 benannte, bis zur Bildung der Landesregierung, den Regierungsbevollmächtigten des Bezirkes als Rechtsaufsichtsbehörde der Landkreise. § 64 Abs. 2 bestimmte dies entsprechend für die kreisfreien Städte. Ferner wurde per Volkskammerbeschluss vom 17. 5. 1990 das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR von 1985 aufgehoben.²⁹⁹ Die Tätigkeit der Regierungsbevollmächtigten war, bis zur Konstituierung der künftigen Landesregierungen, befristet.³⁰⁰ Ein Indiz für die Schnelllebigkeit dieser

²⁹⁷ Verfügung des Ministerpräsidenten Nr. 1 vom 5.6.1990, in: Cornberg (1996: X ff.).

²⁹⁸ Vgl. ebenda.

²⁹⁹ Vgl. Cornberg (1996: 41).

³⁰⁰ Verfügung des Ministerpräsidenten Nr. 1 vom 5.6.1990, in: Cornberg (1996: X ff.).

Tage war die Besetzung und Ernennung der Regierungsbevollmächtigten. Als Erstes sollten gemäß dem Beschluss des Ministerrates vom 2. 5. 1990 die Kandidaten für den Posten des Regierungsbevollmächtigten benannt werden.

„Die Nominierung der Kandidaten in den Bezirken gestaltete sich jedoch nicht ganz einheitlich. So wurde der Regierungsbevollmächtigte für den Bezirk Neubrandenburg, Brick, vor ein Parteigremium, bestehend aus SPD, CDU, FDP, Neuem Forum, DBP, PDS und Bürgerbewegungen geladen, welches eine Anhörung durchführte, die Aufgabenstellung erläuterte und anschließend eine Entscheidung traf. [...]“

Der spätere Regierungsbevollmächtigte des Bezirkes Chemnitz wurde aus der Volkskammer angerufen und gefragt, ob er zur Übernahme des Amtes bereit wäre, während im Bezirk Schwerin der Bezirksvorstand der CDU mit der gleichen Frage an Dr. Diederich herantrat.³⁰¹

Am 6. 6. 1990 fasste der Ministerrat den Beschluss über die Besetzung der Funktionen Regierungsbevollmächtigte in den Bezirken³⁰² und bestätigte die folgenden Kandidaten für den Posten des Regierungsbevollmächtigten in den Nordbezirken. Im Bezirk Neubrandenburg wurde Martin Brick (geboren 18. 3. 1939 Diplom Veterinärmediziner, Tierarzt in Woldegk) bestätigt, im Bezirk Rostock Hans Joachim Kalendrusch (geboren 6. 1. 1939, Diplom-Ingenieur für Verkehrswesen, Mitglied des Rates des Bezirkes Rostock für Tourismus und Erholungswesen) und im Bezirk Schwerin Dr. rer. nat. Georg Diederich, (geboren 17. 12. 1949, Diplom-Biologe, Laborleiter im Bezirkskrankenhaus Schwerin).³⁰³

„Am 6. Juni 1990 wurde den Kandidaten der Beschuß des Ministerrates schriftlich mitgeteilt. Am 8. Juni 1990 wurden sie in Berlin durch den Minister im Amt des Ministerpräsidenten, Klaus Reichenbach, im Namen von de Maizière zu Regierungsbevollmächtigten ernannt.“³⁰⁴

Das Ende der Bezirkstage war durch die Volkskammer herbeiführbar, mit der Begründung, dass die Bezirkstage nicht durch freie Wahlen hervorgegangen waren und den Wählerwillen nicht widerspiegeln. Mit den nichtstaatlichen Runden Tischen (der Bezirke) verhielt es sich anders. Wenngleich die Runden Tische einen überaus großen Einfluss auf die Umgestaltung des gesellschaftlichen und politischen Lebens in der DDR hatten, so hat ihre Bedeutung doch stark abgenommen. Nach der Volkskammerwahl verloren sie ihre Legitimität und waren nun eher störende Elemente im politischen System. So beschloss die Regierung, die Runden Tische vom staatlich-exekutiven Handeln auszuschließen. Das begann damit, dass der betreffende Beschluss den Räten der Bezirke und Kreise, nicht den Runden Tischen, übermittelt wurde. Dieses war ein strittiger Punkt. Ein weiterer war die Beziehung von Regierungsbevollmächtigten und Volkskammer. Einige Volkskammerabgeordnete forderten mehr Mitsprache bei der Länderbildung. Doch einerseits waren die Volkskammerabgeordneten aufgrund ihrer hohen Arbeitsbelastung nicht selten über Länderbildungsaktivitäten wenig informiert, andererseits besaßen die Regierungsbevoll-

³⁰¹ Cornberg (1996: 36), mit dem Verweis auf die Aussagen der jeweiligen Regierungsbevollmächtigten.

³⁰² Beschuß des Ministerrates 10/26.a/90 vom 6.6.1990, in: Cornberg (1996: XIII ff.).

³⁰³ Vgl. ebenda, S. XVI f..

³⁰⁴ Ebenda, S. 37.

mächtigten einen ungewöhnlich großen Handlungsspielraum und eine effektive parlamentarische Kontrolle erschien zumindest fraglich.³⁰⁵

Die Regierungsbevollmächtigten können als Institution eigener Art gesehen werden. Bei aller Kritik muss sich die Gesamtsituation im Jahr 1990 vor Augen geführt werden. Vordringliches Ziel war es, akute Probleme und Aufgaben möglichst schnell zu lösen. Theoretische Fragestellungen mussten nachgeordnet werden. Regierungsbevollmächtigte waren kein oberstes Staatsorgan der DDR nach dem Strukturprinzip des demokratischen Zentralismus. Wenngleich dieses erst durch die Änderung der Verfassungsgrundsätze (17. 6. 1990) aus der DDR-Verfassung gestilgt wurde, so ist doch der Abschied vom demokratischen Zentralismus bereits bei der Wahl der Volkskammer (18. 3. 1990) zu sehen. Bereits ab diesem Moment war eine Veränderung der Verfassung durch das Parlament möglich und notwendig, sowie eine Bindung der Volkskammer an die DDR-Verfassung höchst fragwürdig. Regierungsbevollmächtigte könnten als Vorstufe der zukünftigen Länderinstitutionen gesehen werden, wobei (zumindest bis zur Verabschiedung des Ländereinführungsgesetzes durch die Volkskammer am 22. 7. 1990) die föderale Eigenständigkeit nicht gegeben war. Die Regierungsbevollmächtigten könnten auch als staatliche Verwaltungsbehörde gesehen werden, welche im Sinne einer Auftragsverwaltung für die Regierung der DDR mit den Mitteln ausgestattet wurde um Ihre Aufgaben zu lösen.³⁰⁶

„Die Regierungsbevollmächtigten waren vom Verwaltungsträger Staat eingesetzt, um für ihn im Sinne einer Auftragsverwaltung tätig zu werden. Sie waren in den Territorien der ehemaligen Bezirke mit Hilfe der verbliebenen Bezirksverwaltungsbehörden organisatorisch selbstständig. Nach der Verfügung des Ministerpräsidenten Nr. 1 vom 5. Juni 1990 und der Kommunalverfassung vom 17. Mai 1990 hatten die Regierungsbevollmächtigten die Aufgabe, die Durchführung der Gesetze der Volkskammer, der Beschlüsse der Regierung und der Weisungen des Ministerpräsidenten zu organisieren, koordinieren und beaufsichtigen.“

Das Recht, dazu eigenverantwortlich Entscheidungen zu treffen, gegen Verwaltungsentscheidungen von Ministerien Einspruch zu erheben und ebenso die Rechenschaftspflicht allein dem Ministerpräsidenten gegenüber machten die Regierungsbevollmächtigten als Zuordnungsobjekte von Rechten und Pflichten lediglich zu Rechtssubjekten des Innenrechts dem ihnen übergeordneten Verwaltungsträger Staat gegenüber; nach außen traten sie nicht selbstständig auf und waren daher nicht rechtsfähig.

Die Bezirksverwaltungsbehörden, die sie nach außen vertraten und zu deren Führung sie Richtlinien festlegten, stellten demgegenüber nur die zur Erfüllung der Aufgabe notwendigen Verwaltungsapparate dar.³⁰⁷

Die Regierungsbevollmächtigten hatten vielschichtige Aufgaben, zu deren Lösung ihnen ein großer Handlungsspielraum zugestanden wurde. Die Länderneubildung war lediglich ein, wenn auch nicht unwichtiger Teil ihres Aufgabenspektrums. Eine der ersten Aufgaben der Regierungsbevollmächtigten war es, die Räte der Bezirke zu Bezirksverwaltungsbehörden umzustrukturieren.³⁰⁸ Am 10. und 11. 6. 1990 ersetzen die Regierungsbevollmächtigten die Vorsitzenden der

³⁰⁵ Vgl. Richter (2004: 316 ff.).

³⁰⁶ Vgl. Cornberg (1996: 42 ff.).

³⁰⁷ Ebenda, S. 43 f..

³⁰⁸ Vgl. Richter (2004: 370 ff.).

Räte der Bezirke. Im Bezirk Schwerin wurde ein offizielles Übergabeprotokoll angefertigt,³⁰⁹ doch eine förmliche Übergabe war nicht immer der Fall. Nachdem dies geschehen war, wurden alsbald sämtliche Ressortleiter ausgetauscht. Das Bekleiden von Führungspositionen im sozialistischen System war Ausschlusskriterium für die Besetzung von Führungspositionen. Diese personelle Umbesetzung erwies sich als schwierig, nicht zuletzt weil die Tätigkeit zeitlich beschränkt war. So kam es teilweise zu einer Reduzierung der Ressorts.³¹⁰

„Die Ressortleiterposten wurden nach dem Parteienproporz, basierend auf der Kommunalwahl vom 18.Mai 1990, neu besetzt. Die Bewerber wurden von den Parteien vorgeschlagen, die letzte Entscheidung traf der Regierungsbevollmächtigte.“³¹¹

Beispielsweise wurden im Bezirk Schwerin folgende Stellvertreter und Ressortleiter ernannt:

Stellvertreter:

Dr. Gerd Krumbiegel, SPD, Ressortleiter Finanzen, Steuern, Preise
Dr. Jürgen Goltermann, F.D.P., Ressortleiter Gesundheit, Soziales, Kultur
Wolfgang Sagasser, CDU, Leiter der Kanzlei des Regierungsbevollmächtigten in der bezirklichen Verwaltungsbehörde

Ressortleiter:

Rainer Beckmann, SPD, (Wirtschaft, Gewerbe, Territorialentwicklung)
Rudolf Weinreich, CDU,(Bauwesen, Wohnungspolitik)
Dr. Ulrike Petschulat, NF,(Bildung,, Jugend und Sport)
Harald Voigt, CDU, (Land-, Forstwirtschaft und Ernährung)
Dr. Hans-Ludwig Jenssen, SPD, (Umwelt, Naturschutz und Wasserwirtschaft)
Yvette Leuschner, CDU, (Inneres)
Claus Gerloff, SPD, (Verkehr, Energie und Nachrichtenwesen)
Heinz-Herbert Schmal, BFD, (Handel und Tourismus)³¹²

Als zentrale Aufgaben und Anliegen der Bezirksverwaltungsbehörde benannte der Regierungsbevollmächtigte:

- „1. Sicherung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung im Territorium auch vor der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion.
- 2. Durchsetzung aller beschlossenen Maßnahmen zur Einführung der sozialen Marktwirtschaft.
- 3. Gewährleistung eines reibungslosen Ablaufs aller für die Währungsumstellung notwendigen Maßnahmen und Vorgänge.

Alle Aktivitäten der Bezirksverwaltungsbehörde dienen dem Ziel, die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sowie gut funktionierende, normale Beziehungen zwischen den Kommunen im Territorium zu gewährleisten. Darüber hinaus wird die Länderbildung vorbereitet.³¹³

Ein dauerhaftes Problem in den agrarisch geprägten Bezirken Neubrandenburg und Schwerin war die Vermarktung oder Entsorgung von Agrarerzeugnissen (Schlachtvieh; Milch).³¹⁴ Daneben mussten die ehemaligen volkseigenen Betriebe (VEB) privatisiert oder „abgewickelt“ werden.

³⁰⁹ Vgl. Cornberg (1996: 43 f.), mit Verweis auf: Aussage ehem. RB Dr. Diederich/ Schwerin.

³¹⁰ Vgl. ebenda, S. 45.

³¹¹ Vgl. ebenda, mit Verweis auf: Aussage ehem. RB Brick/ Neubrandenburg und Dr. Diederich/ Schwerin.

³¹² Pressemitteilung des Regierungsbevollmächtigten für den Bezirk Schwerin vom 11.6.1990: LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirk Schwerin, 37906 [27. 4. 2009].

³¹³ Ebenda.

³¹⁴ Aussage ehem. RB Brick/ Neubrandenburg [18. 5. 2009], ebenso Aussage ehem. RB Dr. Diederich/ Schwerin [16. 6. 2009]. Ferner vgl. Informationen zur Lage im Bezirk Schwerin: LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirk Schwerin, 37901 [27. 4. 2009].

Hierzu gehörte auch die personelle Besetzung der Treuhandanstalt. Überdies waren Eigentumsverhältnisse zu klären, um die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern. Nicht zuletzt lag es in der Verantwortung der Regierungsbevollmächtigten Menschen zu rehabilitieren, zu unterstützen, welche durch die DDR Unrecht erlitten hatten.³¹⁵ Hauptaufgabe der Regierungsbevollmächtigten war es, die allgemeine Sachpolitik zu bewältigen. Zur Lösung dieser Probleme wurden ihnen nicht zuletzt die finanziellen Mittel der Bezirkstage zur Verfügung gestellt. Beispielsweise waren dies im Bezirk Chemnitz von April bis September 1990 18 Millionen Mark. Die Regierungsbevollmächtigten mussten aufgaben- und zielorientiert arbeiten, auch um die Ruhe in der Bevölkerung zu bewahren. So kam es dazu, dass trotz ihres großen Gestaltungsspielraumes Vorgaben übertreten wurden. Ein Beispiel hierfür ist der Umgang mit dem Gremium, gebildet aus Volkskammerabgeordneten, welches den Regierungsbevollmächtigten zur Seite gestellt wurde um sie zu unterstützen und die parlamentarische Kontrolle zu erhalten. Nach Aussagen ehemaliger Regierungsbevollmächtigter fanden solche Treffen selten (in den Bezirken Potsdam und Chemnitz zweimal) statt oder waren wenig produktiv.³¹⁶ So kam es dazu, dass diese Konsultationen eher als Störung der Arbeit der Regierungsbevollmächtigten gesehen wurden.³¹⁷ Zumindest einige dieser Veranstaltungen hatten lediglich Informationscharakter.³¹⁸

Ab Mitte Juli 1990 gewann die Länderneugründung zunehmend an Bedeutung. Zwischen den Bezirken Rostock und Schwerin entwickelte sich eine hart geführte Debatte über die zukünftige Landeshauptstadt. Während Rostock ein zentraleres Ansiedlungskonzept für die neuen Landesinstitutionen favorisierte, bevorzugte Schwerin eine dezentrale Verteilung. Eine Befürchtung war, dass wenn Rostock Landeshauptstadt würde, gäbe es nur ein wirklich bedeutendes Oberzentrum im Land. Das wiederum würde eine Entwicklung des ganzen Landes auf dieses eine Zentrum hin orientiert nach sich ziehen. Die Ansiedelung in Schwerin hingegen bedeutete die auf mehrere Zentren ausgerichtete Landesentwicklung.³¹⁹ In dieser Kontroverse wurden Gutachten³²⁰ erstellt und Positionen gegenübergestellt. Das Problem war komplex, weil:

„[...] Kriterien wie historische Vergangenheit als Verwaltungszentrum, geographische Lage, kulturelle Besonderheiten sowie Bevölkerungsanteil und Fläche auf der einen und wirtschaftliche Leistungskraft, Infrastruktur, Verkehrswesen und städtebauliche Voraussetzungen auf der anderen Seite nicht adäquat nach einem einheitlichen Raster bewertet, addiert und gegeneinander abgewogen werden können.“³²¹

³¹⁵ Aussage ehem. RB Dr. Diederich/ Schwerin [16. 6. 2009].

³¹⁶ Vgl. Cornberg (1996: 46 f.).

³¹⁷ Vgl. Cornberg (1996: 47), mit Verweis auf Aussage des ehem. RB Brick/ Neubrandenburg.

³¹⁸ Vgl. ebenda, mit Verweis auf Aussage des ehem. RB Dr. Diederich/ Schwerin.

³¹⁹ Aussage ehem. RB Dr. Diederich/ Schwerin [16. 6. 2009].

³²⁰ Vgl. Seifert, Jürgen: Die Landeshauptstadt von Mecklenburg-Vorpommern als verfassungsrechtliches Problem und als Aufgabe politischer Entscheidung, LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirkes Schwerin 37950 (Z123/1991) [27.4.2009] und Braun, Albert/ Obernaus, Hans: Expertise zur Bildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, AHR, 2.1.1./ 8185 [9. 7. 2009].

³²¹ Hajna (1995: 207).

Dazu fehlte es am Richter für diesen Streitfall. So könnte man die Situation folgendermaßen verkürzt darstellen:

„Diese Sachargumente wurden jedoch bis zur Entscheidung von einer Vielzahl von Überspitzungen, unseriösen Vorwürfen und beschämenden Verfahrensweisen von Anhängern beider Seiten überschattet, auf die es nicht lohnt, näher einzugehen. Dabei wurde mit Gutachten und Gegengutachten u.a. viel Kraft und Zeit verbraucht, die für die Umgestaltung des Landes dienlicher gewesen wäre. Weder im Regionalausschuß zur Vorbereitung der Verwaltungsreform noch beim Treffen der Regierungsbevollmächtigten der Bezirke Rostock, Schwerin und Neubrandenburg konnte bis Mitte 1990 eine Einigung auf einen gemeinsamen Vorschlag für die künftige Hauptstadt erzielt werden. Empfehlungen seitens der Regierungskommission verboten sich in Mecklenburg-Vorpommern - wie auch in den anderen Ländern - von selbst.“³²²

Wenngleich das letzte Wort in dieser Sache durch den zukünftigen Landtag gesprochen werden sollte, musste dieser zunächst irgendwo tagen. Rostock war dafür, die Frage per Volksentscheid zu klären, dies jedoch lehnte die Regierung unter Hinweis auf den hohen finanziellen Aufwand ab. Schwerin nutzte das umstrittene Votum der Kreistage (der Kreis Röbel mit 17.000 Einwohnern und die kreisfreie Stadt Rostock mit 254.000 Einwohnern verfügen beide jeweils über eine Stimme) um bis zur Abstimmung im Landtag Schwerin als vorläufige Landeshauptstadt zu benennen.³²³

„Im Ergebnis dieser Vorabstimmung sprachen sich 17 Kreise für Schwerin und neun Kreise für Rostock aus. Aufgrund der Kompliziertheit dieser miteinander verkoppelten Abstimmung wurde das Ergebnis in elf Kreisen als ungültig erklärt. Daraufhin legte Rostock Protest ein. Wie auch immer das Verfahren zu deuten war, zumindest war eine Vorentscheidung für Schwerin gefallen.“³²⁴

Die endgültige Entscheidung für Schwerin als die Landeshauptstadt des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern fällte der Landtag am 26. 10. 1990 mit 40 zu 25 Stimmen.³²⁵ Im Vorfeld der Hauptstadtdiskussion strebte Rostock bereits den Rang einer Freien und Hansestadt an, ähnlich wie Hamburg und Bremen. Doch die Idee wurde bereits zu Beginn des Jahres 1990 verworfen.³²⁶ Später berührte die Diskussion um die Landeshauptstadt ein weiteres Problemfeld, den Status Vorpommerns.

„Der im Nachkriegsdeutschland noch verbliebene Rest des ehemaligen Pommern wurde 1945 per Dekret der sowjetischen Besatzer an Mecklenburg angegliedert. Die Vorpommern ließen sich 1990 nur schwer von einem Zusammengehen mit den Mecklenburgern überzeugen. Lieber hätten sie ein eigenes Land Vorpommern gegründet oder sich - in Erinnerung an eine glanzvolle Geschichte als preußische Provinz- Brandenburg angeschlossen. [...]“³²⁷

Zwischen Mecklenburgern und Vorpommern bestand ein Spannungsverhältnis, welches zunächst die Regierungsbevollmächtigten und später die Landtagsabgeordneten berücksichtigen mussten.

³²² Ebenda, S. 207 f..

³²³ Vgl. ebenda, S. 208.

³²⁴ Ebenda.

³²⁵ Vgl. Bestimmung des Sitzes des Landtages und der Landesregierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Vorgangsnummer 1/Dr8, Parlamentsdatenbank, Landtag M-V: <http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/> [23. 6. 2009].

³²⁶ Vgl. Diederich (2005: 975).

³²⁷ Diederich (2005: 975).

„Nicht von ungefähr kam deshalb 1989/90 auch die Forderung auf, aus Vorpommern ein eigenes neues Bundesland zu schaffen, ein Wunsch, der von den Bürgern und der Pommerschen Evangelischen Kirche mehrheitlich unterstützt wurde. Es ist wirtschaftlichen Zwängen und der Vernunft pommerscher Regionalpolitiker zu verdanken, daß diese Pläne alsbald beerdigt wurden. Schwerin täte gut daran, die kulturelle Identität der Pommern nach Kräften zu fördern, denn nur bei gerechter Behandlung werden sie sich im Bindestrich-Land Mecklenburg-Vorpommern wohl fühlen, einem Bundesland, dem sie überwiegend nicht freudig beigetreten sind. Im Kleinen stellt sich also in Mecklenburg-Vorpommern die gleiche Aufgabe, die in ganz Deutschland zu lösen sein wird: Die Menschen und die Regionen müssen erst noch zusammenwachsen.“³²⁸

Im August 1990 rückte die Vorbereitung des neuen Schuljahres auf die Agenda des Regierungsbevollmächtigten des Bezirkes Schwerin. Ferner mussten Finanz- und Arbeitsämter funktionsfähig gemacht werden. Nicht zuletzt die Währungsunion, welche am 1. 7. 1990 in Kraft trat, bewirkte Schließungen von Betrieben. Damit verbunden erhöhte sich die Arbeitslosigkeit und verschärften sich soziale Problemlagen. Die Monate September und Oktober waren markant beeinflusst durch den Aufbau der neuen Landesinstitutionen und die Abwicklung der Altbehörden.³²⁹ Unterstützung bei ihren vielfältigen Aufgaben erhielten die drei Regierungsbevollmächtigten der Nordbezirke durch den bereits am 31. 1. 1990 gegründeten vorläufigen Regionalausschuss des Landes Schleswig-Holstein mit den drei Nordbezirken. Er war gemeinsame Informationsplattform zu den Sachthemen regionaler Zusammenarbeit. Am 16. 3. 1990 normierte die „Rahmenordnung zur Bildung und Tätigkeit von Regionalausschüssen zwischen der DDR und der BRD“, erlassen vom Ministerrat der DDR, die Tätigkeit der Regionalausschüsse genauer. Regionalausschüsse waren hiernach beratende Gremien zwischen territorialen Verwaltungsstrukturen der BRD und DDR. Hierbei sollten die Bundesländer und die Bezirke der DDR (beziehungsweise ihre Institutionen) Beratungen auf den Gebieten Politik, Wirtschaft, Technik, Kultur, Soziologie und Ökologie durchführen und Vorschläge zur Lösung diesbezüglicher Probleme erarbeiten. Wirksam konnten diese Vorschläge jedoch ausschließlich durch die zuständigen örtlichen Räte werden.³³⁰ Die zentralen Tätigkeiten der Regionalausschüsse ließen sich wie folgt zusammenfassen:

- „- die Erörterung von Möglichkeiten der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unter Einbeziehung aller Eigentumsformen,
- Erörterung von Lösungen für gemeinsam interessierende Verkehrsfragen einschließlich der Verbesserung der Infrastruktur,
- Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für die Minderung globaler oder grenzüberschreitender Umweltprobleme,
- Vereinbarung von Schritten zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Gesundheitswesens, des Handels, der Dienstleistungen sowie des Finanz- und Bankwesens,
- Abstimmung kultureller Aktivitäten und
- Vereinbarung von Schritten zur Entwicklung des regionalen Tourismus.

Nicht erörtert werden sollten Fragen, die in der Kompetenz der Regierung der DDR lagen, z.B. hoheitsrechtliche Fragen oder Fragen des Grenzregimes.“³³¹

³²⁸ Lapp (1991: 185).

³²⁹ Aussage ehem. RB Dr. Diederich/ Schwerin [16. 6. 2009].

³³⁰ Vgl. Cornberg (1996: 49).

³³¹ Ebenda.

Kooperationen dieser Art führten zu weiteren Kontakten und Kooperationen. Bedeutendes Partnerland für die drei Nordbezirke war zunächst Schleswig-Holstein,³³² aber auch Nordrhein-Westfalen, Bremen und Hamburg halfen bei der Umstrukturierung der drei Bezirke.³³³ In jeder Bezirksverwaltungsbehörde war bereits ein Verwaltungsfachmann tätig.³³⁴ Im Bezirk Neubrandenburg sollte Dr. Richter,³³⁵ ein beurlaubter Richter des Oberverwaltungsgerichts, den Aufbau der Verwaltung begleiten, in Schwerin Herr Pollehn, ein Staatssekretär der Landesregierung Schleswig-Holstein.³³⁶ Der Verwaltungsaufbau in den neu zu bildenden Ländern sollte sich schließlich in das bundesrepublikanische Gesamtmodell einfügen.³³⁷ Neben der Freistellung von Beratern wurden durch bundesdeutsche Institutionen Fortbildungen für die ostdeutschen Verwaltungsgestellten ermöglicht.³³⁸ Abgesehen von der allgemeinen Sachpolitik standen also auch Fragen des Personalwesens und der zukünftigen Landesstruktur auf der Agenda der Regierungsbevollmächtigten der Nordbezirke. In der Konzeption zur kurzfristigen, personellen Vorbereitung der Landesverwaltung, dem Protokoll der drei Regierungsbevollmächtigten vom 6. 9. 1990 gemäß, wurde beispielsweise die Bildung einer überregionalen Personalkommission bestimmt. Diese sollte den absehbaren Personalfragen möglichst effektiv nach vorab definierten Gesichtspunkten (fachliche Kompetenz, moralisch-ethische Integrität, Nichtzugehörigkeit zum MfS/ AfNS) begegnen.³³⁹

Hinsichtlich der Staats- und Verwaltungsstruktur wurde von den drei Bezirksverwaltungsbehörden der Nordbezirke ein gemeinsames Struktur- und Ansiedelungskonzept in Vorbereitung der Bildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern erarbeitet. Hierin fanden bereits wesentliche Grundlagen des zukünftigen Landes Erwähnung.

„- Mecklenburg-Vorpommern als ökonomisch schwach strukturiertes und entwickeltes Land ist besonders gehalten eine sparsame staatliche Verwaltung aufzubauen. Davon ausgehend sind keine aufwendigen staatlichen Mittelinstanzen zu bilden und Sonderbehörden nur in den Fällen zu errichten, in denen die Spezifität der Aufgaben nicht durch die Ministerien oder die kommunalen Selbstverwaltungsorgane wahrgenommen werden können.“

³³² Vgl. Cornberg (1996: 50).

³³³ Vgl. Konzeption für die weitere Durchsetzung der Verwaltungsreform, insbesondere für die Bildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 2.7.1990: LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirk Schwerin, 37950 (Z123/1991) [27. 4. 2009].

³³⁴ Vgl. Cornberg (1996: 51).

³³⁵ Aussage ehem. RB Brick/ Neubrandenburg [13. 7. 2009].

³³⁶ Aussage ehem. RB Dr. Diederich/ Schwerin [14. 7. 2009].

³³⁷ Vgl. Cornberg (1996: 51).

³³⁸ Vgl. Konzeption für die weitere Durchsetzung der Verwaltungsreform, insbesondere für die Bildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 2.7.1990: LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirk Schwerin 37950 (Z123/1991) [27. 4. 2009].

³³⁹ Vgl. Konzeption zur kurzfristigen personellen Vorbereitung der Landesverwaltung (gemäß Protokoll der 3 Regierungsbevollmächtigten vom 6. 9. 1990), S. 1 f.: LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirk Schwerin 37950 (Z123/1991) [27. 4. 2009].

- Zur Sicherung kurzer Arbeitswege zwischen dem Ministerpräsidenten und den Ministerien sowie zwischen den Ministerien und um von Beginn an eine breite Kontrolltätigkeit des Parlaments gegenüber der Regierung zu ermöglichen, sind die Ministerien und der Landtag am Standort der Landeshauptstadt anzusiedeln.
- Um keine einseitige Konzentration auf die zukünftige Landeshauptstadt bzw. nur eine weitere Großstadt zuzulassen, ist bei der Ansiedlung der Landesoberbehörden und Unteren Landesbehörden grundsätzlich von einer Dezentralisierung auszugehen. Die Landesoberbehörden sind nach den territorialen Schwerpunkten künftiger Aufgaben sowie unter Berücksichtigung vorhandener Fachkräfte und Verwaltungseinheiten einzurichten.

Die Unteren Landesbehörden sind vorrangig in 4 regionalen Verwaltungsräumen (östliches Mecklenburg, Vorpommern, westliches Mecklenburg und Küste) so anzusiedeln, daß dadurch eine rationelle Wahrnehmung der Fachaufgaben im gesamten Land gesichert und gleichzeitig zur möglichst gleichmäßigen Verteilung von Arbeitsplätzen auch in der Verwaltung beigetragen wird.

- Den historischen, kulturellen, politisch-regionalen Verwurzelungen und der Identität der Bürger von Vorpommern und Mecklenburg sollte durch die Bildung von Landschaften Rechnung getragen werden. Die Landschaften sind vor allem im Sinne höherer Kommunalverbände zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben auf regionaler Ebene zu entwickeln und in begrenztem Rahmen mit staatlichen Auftragsangelegenheiten zu beauftragen.³⁴⁰

So wurde in diesem Dokument unter anderem die Ablehnung staatlicher Mittelinstanzen (Regierungsbezirke) aufgrund finanzieller Erwägungen deutlich. Ferner war der Wille, dem Parlament auch durch die Ansiedelung der Ministerien möglichst weitreichende Kontrollfunktionen einzuräumen, erkennbar. Die im Staatsaufbau unterhalb der Ministerien angesiedelten Institutionen sollten dezentral angesiedelt werden, um den künftigen Aufgaben und personalen Problemlagen gerecht zu werden. Überdies wurde die Möglichkeit der Einrichtung von Landschaften angeregt. Nicht nur hierbei beschäftigten sich die Regierungsbevollmächtigten mit Materien, welche zweiseitig zu sehen sind. Einerseits war es Zielstellung, eine möglichst effektive Anpassung an die (Rechts-)Verhältnisse der Bundesrepublik Deutschland, mithin der Sozialen Marktwirtschaft, zu fördern. Andererseits waren es vielfach Materien typischer Länderaufgaben, die durch die Regierungsbevollmächtigten lediglich in Vorausschau auf die Regelung durch die Länderinstitutionen vorbereitet werden konnten.³⁴¹

Am 22. 7. 1990 beschloss die Volkskammer das „Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik“. Im Vorfeld der Abstimmung wurden zentrale Diskussionspunkte rekapituliert. Die Anzahl der neu zu bildenden Länder wurde erörtert. Vorschläge zur Bildung von zwei bis elf Ländern wurden diskutiert. Abschließend sollten fünf neue Länder gegründet werden. Bezuglich der Ländergrenzen entschied man sich von den Bezirken auszugehen und einzelne Kreise neu zuzuordnen. Ferner blieben territoriale Anpassungen den neu zu bildenden Landtagen vorbehalten. Dann wurde noch die Hauptstadtfrage thematisiert. Hierbei war das Ergebnis, man soll es den Bürgern der neuen Länder überlassen, welche Stadt sie als

³⁴⁰ Vgl. Protokoll der Beratung der 3 Regierungsbevollmächtigten am 06.09.1990 zum vorliegenden Struktur- und Ansiedlungskonzept sowie zur weiteren gemeinsamen Arbeit der 3 Bezirksverwaltungsbehörden in Vorbereitung der Bildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, 6.9.1990, S.1 f.: LAG, Rep. 200/2.2.2.2.7 Nr.49 [17. 6. 2009].

³⁴¹ Vgl. Cornberg (1996: 47 ff.).

Landeshauptstadt wählen.³⁴² Für die drei Nordbezirke besagte das Ländereinführungsgesetz, dass mit Wirkung vom 14. 10. 1990 durch Zusammenlegung der Bezirksterritorien Neubrandenburg, Rostock und Schwerin ohne die Kreise Perleberg, Prenzlau und Templin, das Land Mecklenburg-Vorpommern gebildet wird.³⁴³ Ferner legte es beispielsweise fest, dass die Gesetzgebungsbefugnisse auf die neu gebildeten Länder übertragen werden (§§ 6 ff.) und mit der Bildung der Länder in der DDR das Vermögen der Bezirke auf diese übergehen soll (§ 21). Ähnlich wurde mit Einrichtungen und Personal verfahren (§ 21). Doch das Ländereinführungsgesetz musste in Verbindung mit dem Einigungsvertrag gesehen werden.

„Die Volkskammer beschloß abweichend von § 1 Ländereinführungsgesetz in ihrer 30. Sitzung am 23. August 1990, den Termin für die Bildung der Länder auf den 3. Oktober 1990 vorzuverlegen, was daraufhin in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Einigungsvertrag normiert wurde, um so den in der „juristischen Sekunde“ zuvor gebildeten Ländern den Beitritt zu ermöglichen.“³⁴⁴

Nach Verabschiedung des Ländereinführungsgesetzes fand eine Beratung der Regierungsbevollmächtigten mit dem Ministerpräsidenten am 30. 7. 1990 statt. In deren Zentrum stand die Organisation und Durchführung der Länderbildung nach dem Ländereinführungsgesetz. In diesem Zusammenhang sollte auch ein Landessprecher bestimmt werden. Nicht zuletzt aufgrund der Unstimmigkeiten im Zuge der Diskussion um die Hauptstadtfrage wurde für die drei Nordbezirke der Regierungsbevollmächtigte für Neubrandenburg Brick als Landessprecher bestimmt.³⁴⁵ Die „Regelungen zu Stellung, Aufgaben und Befugnissen der Landessprecher als Landesbevollmächtigte“ vom 17. 9. 1990 des Ministerrates der DDR³⁴⁶, welche auf Basis des Einigungsvertrages erlassen wurden,³⁴⁷ bestimmten die Hauptaufgabe des Landessprechers wie folgt:

„Die Landessprecher sind gegenüber der Regierung für alle mit der Länderbildung zusammenhängenden Aufgaben verantwortlich. Sie organisieren und koordinieren im Sinne von Landesbevollmächtigten dazu die Tätigkeit der Regierungsbevollmächtigten und der Bezirksverwaltungsbehörden im jeweiligen Gebiet. Vorbehaltlich künftiger Entscheidungen der Landesparlamente und Landesregierungen treffen sie Festlegungen zu den Vorschlägen der Arbeitsausschüsse zur weiteren Vorbereitung der Länderbildung nach Anhörung der anderen Regierungsbevollmächtigter.“³⁴⁸

Entsprechend dieser Aufgabe waren die Befugnisse des Landessprechers zu sehen. Hinsichtlich der Länderneugründung hatte er weitreichende Kompetenzen, jedoch abschließende Normierungen sollten durch das zu wählende Länderparlament geschehen.

³⁴² Vgl. Protokolle der Volkskammer der Deutschen Demokratischen Republik 10. Wahlperiode (vom 5. April bis 2. Oktober 1990) / Nachdruck. Hrsg.: Deutscher Bundestag, Ref. Öffentlichkeitsarbeit, Berlin, 2000, Bd. 1 S. 197.

³⁴³ Vgl. § 1 Absatz 1 Satz 1 des Verfassungsgesetzes zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik vom 22.7.1990, Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1990 Teil I S. 955.

³⁴⁴ Cornberg (1996: 49).

³⁴⁵ Aussage ehem. RB Brick/ Neubrandenburg [18. 5. 2009].

³⁴⁶ Regelungen zu Stellung, Aufgaben und Befugnissen der Landessprecher als Landesbevollmächtigte“ vom 1. 7.1990, in: Cornberg (1996: XXXIV ff.).

³⁴⁷ Vgl. Richter (2004: 778).

³⁴⁸ I.1. Regelungen zu Stellung, Aufgaben und Befugnissen der Landessprecher als Landesbevollmächtigte vom 17.9.1990, in: Cornberg (1996: XXXIV).

„Die Befugnisse der Landessprecher umfassen:

- Die endgültige *) Entscheidung über die Arbeitsergebnisse der Arbeitsausschüsse zur Vorbereitung der Länderbildung.

*) endgültig im Sinne des Vorhalts der Entscheidung des Landesparlaments bzw. der Landesregierung“³⁴⁹

Die Landessprecher waren gleichsam Vor-Ministerpräsidenten der neu zu bildenden Länder.

„Die Landessprecher in den in Artikel 1 Abs. 1 genannten Ländern und die Regierungsbevollmächtigten in den Bezirken nehmen ihre bisherigen Aufgaben vom Wirksamwerden des Beitritts bis zur Wahl der Ministerpräsidenten in der Verantwortung der Bundesregierung wahr und unterstehen deren Weisungen. Die Landessprecher leiten als Landesbevollmächtigte die Verwaltung ihres Landes und haben ein Weisungsrecht gegenüber den Bezirksverwaltungsbehörden sowie bei übertragenen Aufgaben auch gegenüber den Gemeinden und Landkreisen. Soweit in den in Artikel 1 Abs. 1 genannten Ländern bis zum Wirksamwerden des Beitritts Landesbeauftragte bestellt worden sind, nehmen sie die in den Sätzen 1 und 2 genannten Aufgaben und Befugnisse des Landessprechers wahr.“³⁵⁰

Der Landessprecher nahm zunächst eine den Regierungsbevollmächtigten übergeordnete Position ein, um gemeinsame Entscheidungen zur Bildung eines neuen Landes zu fördern. Nach der Wiedervereinigung Deutschlands am 3. 10. 1990 leiteten sie übergangsweise unter Aufsicht des Bundes die Verwaltung des Landes, gewissermaßen als Treuhänder des neu zu wählenden Ministerpräsidenten des Landes.

Die Ereignisse hinsichtlich der konkreten Vorbereitung der zukünftigen Länderinstitutionen im Zeitraum von März bis Oktober 1990 lassen sich folgendermaßen zusammenfassen. Im Zusammenwirken der Runden Tische und der Räte der drei Nordbezirke wurde schon am 2. 3. 1990 ein „Regionalausschuß Verwaltungsreform der drei Nordbezirke“ eingesetzt.³⁵¹ Dieser Ausschuss beendete seine Tätigkeit parallel mit den Runden Tischen. Anfang Mai veröffentlichte der Ministerrat einen Gesetzesvorschlag zur Bildung von Ländern auf dem Gebiet der DDR. Daraufhin wurde durch die Bezirksverwaltungsbehörden, also die ehemaligen Räte der Bezirke, Rostock, Schwerin und Neubrandenburg ein „Gemeinsamer Arbeitsausschuß Verwaltungsreform“ gebildet. Dieser sollte sich mit inhaltlichen und organisatorischen Konzeptionen zur Bildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern befassen.³⁵² Er stützte sich dabei auf (Vor-) Arbeiten und Kooperationen des im Januar 1990 gegründeten³⁵³ „Vorläufigen Regionalausschusses des Landes Schleswig-Holstein und der Bezirke Rostock, Schwerin und Neubrandenburg“ sowie weitere Vereinbarungen über Beratung und Unterstützung mit den Ländern Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Bremen und Hamburg. Koordiniert wurden diese Formen der Zusammenarbeit

³⁴⁹ I.3. Regelungen zu Stellung, Aufgaben und Befugnissen der Landessprecher als Landesbevollmächtigte vom 17.9.1990, in: Cornberg (1996: XXXV).

³⁵⁰ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) Artikel 15 Absatz 1:
<http://bundesrecht.juris.de/einigytr/> [27. 6. 2009].

³⁵¹ Konzeption für die weitere Durchsetzung der Verwaltungsreform, insbesondere für die Bildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2.7.1990: LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirk Schwerin, 37950 (Z123/1991) [27. 4. 2009].

³⁵² Vgl. Klaus (1995: 20).

³⁵³ Vgl. Cornberg (1996: 49).

über den „Unterausschuß Staats- und Kommunalverwaltung“ des „Vorläufigen Regionalausschusses des Landes Schleswig-Holstein und der Bezirke Rostock, Schwerin und Neubrandenburg.“ Der „Gemeinsame Arbeitsausschuß Verwaltungsreform“ sollte in Vorbereitung auf die Länderneugründung wichtige Rahmenbedingungen konzeptionell vorbereiten. Dies umfasste neben Konzepten bezüglich der Organisation von Landesparlament und Landesregierung auch die Erstellung von Gesetzentwürfen, so eines Landesverfassungsentwurfes und weiterer Landesstrukturgesetzentwürfe.³⁵⁴ Eine neue Qualität bekam die konzeptionelle Arbeit zur Länderneubildung in den Nordbezirken durch die Einsetzung der Regierungsbevollmächtigten und Landessprecher.

In diesem Zusammenhang gaben die Regionalbeauftragten/Regierungsbevollmächtigten Brick, Dr. Diederich und Kalendrusch am 2. Juli 1990 dem „Gemeinsamen Arbeitsausschuß Verwaltungsreform“ konzeptionelle Strukturen vor, die der weiteren Durchsetzung der Reform der Verwaltung bei der Wiedererrichtung des Landes Mecklenburg-Vorpommern dienen sollten. Die vom „Gemeinsamen Arbeitsausschuß Verwaltungsreform“ geleisteten Vorarbeiten sowie die Arbeitsergebnisse der für die künftigen Ministerien und die Verwaltung des Landtages eingesetzten Aufbaustäbe bildeten eine wichtige Grundlage für die konkrete Aufbauarbeit bei der Organisation des Landes nach dessen Wiedererrichtung.³⁵⁵

Ferner muss eine weitere Institution, im Lichte einer bewegten Zeit, genannt werden, die von der Bundesrepublik gebildete Clearing-Stelle. Diese begleitete die Tätigkeiten der Landesbevollmächtigten bezüglich der Länderneubildung. Die Landesbevollmächtigten bildeten Aufbaustäbe, besetzt mit Beschäftigten der Bezirksverwaltungsbehörden und unterstützt durch Fachberater aus den Bundesländern und Bundesministerien. Auf diese Weise wurde die Arbeit der Regionalausschüsse fortgesetzt.³⁵⁶ Die Clearingstelle wurde unter anderem im Beisein von Vertretern des Bundeskanzleramtes, der Bundesministerien des Innern, für Finanzen und Wirtschaft, der Bundesländer, der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene, der DDR-Regierung und den Landessprechern am 11. 9. 1990 unter der Leitung des Bundesinnenministers Schäuble in Bonn eingesetzt.³⁵⁷

„Es wurde beschlossen, bei den Landessprechern Beraterstäbe zu schaffen, und zwar jeweils von Bund und Ländern mindestens acht Berater für die einzurichtenden klassischen künftigen Länderressorts, sowie je ein Berater für die Staatskanzleien und künftigen Landtage. Sie sollten aus Bundesministerien und den Landesministerien der Partnerländer kommen. Neben den Landessprechern sollte es für jedes neu zu bildende Land je einen Koordinator des Bundes und je einen gemeinsamen der westdeutschen Partnerländer geben. [...] Als „Hauptarbeitsorgan, das in ständiger Besetzung die Vorbereitung der Beschlüsse der Clearing-Stelle wahrnimmt“, wurde eine Geschäftsstelle der Bund-Länder-Clearingstelle im Bundesinnenministerium gebildet, die am 19. September ihre Arbeit aufnahm. Seitens des Bundes war die Stelle mit hochrangigen Beamten aus verschiedenen Bundesministerien besetzt, außerdem entsandte jedes Bundesland zwei führende Landesbeamte. [...]

An den nun folgenden zentralen Beratungen der Bund-Länder-Clearingstelle beteiligten sich die neuen Bundesländer nach ihrer Bildung am 3. Oktober zunächst provisorisch durch ihre Landesbevollmächtigten. Erst

³⁵⁴ Vgl. Klaus (1995: 20).

³⁵⁵ Klaus (1995: 20 f.).

³⁵⁶ Vgl. Cornberg (1996: 57).

³⁵⁷ Vgl. Richter (2004: 779).

nach Bildung der Regierungen waren sie für die verbleibende Zeit mit Sitz und Stimme durch die Chefs der Staatskanzleien vertreten. [...]“³⁵⁸

Die Tätigkeitsfelder der Clearingstelle waren: Überführung sowie Abwicklung von Landeseinrichtungen, Qualifizierungs- und Weitervermittlungsmaßnahmen von Beschäftigten, Beseitigung von Investitionshemmnissen und Erarbeitung von Musterstellenplänen.³⁵⁹ Diese Einrichtung hatte primär Beratungs- und Koordinierungsfunktionen, strittig war die Positionierung der Clearingberater gegenüber den Landessprechern (Landesbevollmächtigten), ja sogar die rechtliche Positionierung der Landessprecher an sich zwischen dem 3. 10. 1990 und der Regierungsbildung in den neuen Bundesländern.³⁶⁰ Da jedoch sowohl die Entscheidungen der Landessprecher³⁶¹ als auch die der Clearingstelle³⁶² unter dem Vorbehalt der Regelungen der neu zu bildenden Länderinstitutionen standen, war diese juristische Grauzone wenig problematisch.

5.5 Mecklenburg-Vorpommern ist Bundesland in der Bundesrepublik Deutschland

Mit dem 3. 10. 1990, dem Tag der Deutschen Einheit, begannen nicht nur die neu gegründeten Länder zu existieren. Die weitere Entwicklung von Staat und Verwaltung geschieht nach Maßgabe des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland.

„Am 3. Oktober 1990 um 00.00 Uhr trat die Deutsche Demokratische Republik der Bundesrepublik Deutschland bei. In einer „logischen Sekunde“ wurden in einem „verfassungsrechtlich einzigartigen Akt schöpferischer Zerstörung“ das Verfassungs- und Rechtssystem der DDR außer Kraft gesetzt und das bundesdeutsche auf die neuen Bundesländer ausgedehnt.“³⁶³

„Mit dem Beitritt wurden diese laut Ländereinführungsgesetz in der Fassung des Einigungsvertrages automatisch als Länder der Bundesrepublik Deutschland konstituiert und damit gewissermaßen in den Bundesstaat „hineinkatapultiert“.“³⁶⁴

Es war nun nicht mehr die Aufgabe Bezirksverwaltungen handlungsfähig zu halten oder den Aufbau von Länderinstitutionen vorzubereiten. Mit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland war nun Punkt eins auf der Agenda, die Landesinstitutionen zu bilden und arbeitsfähig zu machen. Die Landessprecher waren zu dieser Zeit nicht nur mit dem Aufbau der Landesinstitutionen und der dazugehörigen Verwaltung in umfassendem Maße beschäftigt. Die Bezirksverwaltungsbehörden wurden in Regionalverwaltungs-

³⁵⁸ Richter (2004: 780).

³⁵⁹ Vgl. Cornberg (1996: 57), vgl. Richter (2004: 780).

³⁶⁰ Vgl. Richter (2004: 788 ff.).

³⁶¹ I.3. Regelungen zu Stellung, Aufgaben und Befugnissen der Landessprecher als Landesbevollmächtigte vom 17.9.1990, in: Cornberg (1996: XXXV).

³⁶² Vgl. Cornberg (1996: 57), mit dem Verweis auf: Bayer, Detlef: „Die Konstituierung der Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen“, in DVBl. 1991, S.1017.

³⁶³ Richter (2004: 737), mit dem Verweis auf: Wollmann/Derlin u. a., Die institutionelle Transformation, S. 12. Vgl. Wollmann, Institutioneller Umbruch, S. 527.

³⁶⁴ Richter (2004: 737), mit dem Verweis: Kaufmann, Bundesstaat, S. 101. Vgl. Das staatsrechtliche Prozedere für die neuen Länder (HAIT, KA, 3.1); Molodowsky, Verwaltungshilfe, S. 481; Starck, Verfassungsgebung, S. 1.

behörden umbenannt und die weitere Entwicklung der Länder, soweit es das Grundgesetz bestimmt, in die Hände der Länder gelegt.³⁶⁵

„In Mecklenburg-Vorpommern entschied man sich aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte ebenfalls für einen zweigeteilten Verwaltungsaufbau. Bereits im November 1990 wurden die Regionalverwaltungsbehörden der Fach- und Dienstaufsicht des Innenministeriums unterstellt und beauftragt, ihre Dienstgeschäfte bis zum 31 Dezember 1990 abzuwickeln, wobei für die Folgezeit ‘Beauftragte zur Abwicklung der Regionalverwaltungsbehörden’ eingesetzt wurden, die die Dienstgeschäfte bis zur Übernahme durch die zuständigen Behörden, allerdings begrenzt bis zum 30. Juni 1991, wahrnehmen sollten.“³⁶⁶

Die erste Landesinstitution Mecklenburg-Vorpommerns, welche arbeitsfähig werden musste, war der Landtag. Bereits im Frühjahr 1990 begann ein Koordinierungsausschuss, unter Vorsitz der Runden Tischen der Bezirke, die Länderneubildung vorzubereiten. Es wurden Diskussionen unter anderem hinsichtlich des Landesnamens, der Stellung der beiden Landesteile, Einteilung des Gebietes und der Hauptstadtfrage geführt. Im Mai fanden erste planerische Arbeitsvorbereitungen zur Herstellung eines funktionsfähigen Länderparlaments durch den „Arbeitskreis Landtag“ statt. Im Zuge des Ländereinführungsgesetzes im Juli 1990 startete die konkrete Vorbereitung auf die erste Landtagssitzung.³⁶⁷

„Anfang September nahm dann ein „Aufbaustab Landtags“ mit 12 Mitarbeitern aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen seine Arbeit auf. Die Aufgabe dieses Aufbaustabes bestand darin, alle räumlichen, technischen, personellen sowie inhaltlichen Voraussetzungen für die erste Sitzung des Landtages und den Aufbau der Landtagsverwaltung zu schaffen, mit dem Ziel, das neu gewählte Parlament von Mecklenburg-Vorpommern in möglichst kurzer Frist arbeitsfähig zu machen.“³⁶⁸

Hinsichtlich Organisation und Ausführung der Parlamentsarbeit konnte der Aufbaustab für den Landtag auf keinen großen Erfahrungsschatz zurückgreifen. Folglich mussten das Wissen und die Erfahrung in Form externer Experten, vor allem aus Schleswig-Holstein und Hamburg, eingeholt werden. So kam es dazu, dass bisweilen bis zu zehn Mitarbeiter des schleswig-holsteinischen Landtages und der Verwaltung der Hamburger Bürgerschaft halfen, das Landesparlament und seine Verwaltung aufzubauen. Ferner entsandte auch der Bundestag zwei Mitarbeiter für diese Aufgabe. Mit Unterstützung dieser Berater galt es, vor allem besonders dringliche Entwürfe für organisatorische Gesetze anzufertigen, welche es dem Landtag ermöglichen sollen, so schnell als möglich arbeitsfähig zu sein. Hierbei sind Entwürfe für folgende juristische Normen zu nennen: Ein vorläufiges Statut für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Abgeordnetengesetz, Ministergesetz sowie eine vorläufige Geschäftsordnung des Landtages. Natürlich durfte nicht vergessen werden, die konstituierende Sitzung vorzubereiten. So mussten die Abgeordneten eingeladen und mit Informationen versorgt werden. Es war neben vielen anderen Dingen auch notwen-

³⁶⁵ Vgl. Cornberg (1996: 59).

³⁶⁶ Ebenda, S. 60, mit dem Verweis auf: Unterrichtung durch die Landesregierung , Drucksache 1/1761, vom 28.4.1992.

³⁶⁷ Vgl. Ruthe (1991: 163 f.).

³⁶⁸ Ebenda, S. 164..

dig, eine Tagesordnung zu verfassen. Tätigkeiten, welche zumeist das „Alltagsgeschäft“ in den Landtagen und deren Verwaltungen in den Altbundesländern darstellten, zeigten sich bei der Vorbereitung der konstituierenden Sitzung des Landtages M-V als problematisch.³⁶⁹

„[...] So wurde vieles zu einem Problem, was normalerweise mit Routine und Erfahrung bewältigt wird - die Aufstellung von Gästelisten, die Zuarbeit für eine Rede des Alterspräsidenten, die Planung des Sitzungsblaufes, die Erstellung eines Sprechzettels für den vom Parlament zu wählenden Präsidenten und vieles mehr. Eine Frage wie die, wer die Abgeordneten zur konstituierenden Sitzung des Landtages einlädt, da es noch keinen scheidenden Landtagspräsidenten gab, stand plötzlich im Raum und führte zu intensiven Diskussionen. Zu allen diesen Vorbereitungen war ein komplizierter und unter äußerstem Zeitdruck stehender Abstimmungsprozeß auf dem Wege über den Landesbevollmächtigten für Mecklenburg-Vorpommern zunächst mit den Landesvorständen der Parteien, die voraussichtlich als Fraktionen in den Landtag einziehen würden, dann nach den Wahlen mit den sich bildenden Fraktionen des Landtages - CDU, SPD, LL/PDS und F.D.P. - zu bewältigen, um alle notwendigen Vorbereitungen für die konstituierende Sitzung treffen zu können.“³⁷⁰

Am 14. 10. 1990 fanden die ersten Wahlen zum Landtag des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern statt. Bei einer Wahlbeteiligung von 65 % entfielen 38% der abgegebenen Stimmen auf den Wahlsieger, die CDU. Die CDU und der spätere Koalitionspartner FDP erhielten 33 von 66 Abgeordnetenplätzen. Die SPD bekam 21 Plätze und die Linke Liste/ PDS 12, bei Stimmanteilen von 27 beziehungsweise 15,7 Prozent. Dieses politische Patt wurde durch den Austritt zunächst eines SPD-Abgeordneten beendet. Der Landtag konstituierte sich am 26. 10. 1990.³⁷¹ Er hatte in der ersten Zeit seines Bestehens eine Fülle von Aufgaben zu bewältigen. Zentral sind hierbei jedoch drei Aufgabenfelder:

- „- die grundlegende Landesgesetzgebung muß in einer kurzen Zeitspanne beraten und verabschiedet werden;
- Stellung und Bedeutung der Institution eines frei gewählten Parlaments als Eckpfeiler der parlamentarischen Demokratie und als eigenständiges Verfassungsorgan sind der Öffentlichkeit bewußt zu machen und
- das Problem einer Belastung in den Parlamenten durch eine mögliche frühere Verbindung einzelner Abgeordneter zur ehemaligen Staatssicherheit muß bewältigt werden.“³⁷²

In dieser „Sauberkeitsphase“ war es vordringliches Ziel, eine makellose, dem Bürger Vertrauen in das politische Handeln der Landesinstitutionen vermittelnde Demokratie zu etablieren. Es erfolgte eine strikte Distanzierung vom politischen System der DDR. So war und ist auch eine Vereinbarkeit von Mitarbeit im Ministerium für Staatssicherheit oder im Amt für Nationale Sicherheit mit der Abgeordnetentätigkeit im Landtag nicht gegeben.³⁷³

Innerhalb eines Jahres wurden durch den Landtag circa 800 Drucksachen bearbeitet. Diese beinhalteten etwa 45 Gesetzentwürfe, 350 Anträge, 100 Beschlussempfehlungen und Berichte der Ausschüsse, 150 Kleine und Große Anfragen sowie 140 Antworten auf Anfragen. Es fanden inner-

³⁶⁹ Vgl. Ruthe (1991: 164f.).

³⁷⁰ Ebenda, S. 165.

³⁷¹ Vgl. Heck (1997: 183 ff.)

³⁷² Ruthe (1991: 167).

³⁷³ Aussage Prachtl, ehem. stellvertretender RB/ Neubrandenburg, in den Jahren 1990-1998 Präsident des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern [4. 6. 2009].

halb dieses Jahres 31 zumeist ganztägige Landtagssitzungen statt. Besonders die gesetzgebende Tätigkeit dieser Zeit ist enorm.³⁷⁴

„32 grundlegende Gesetzentwürfe wurden bisher verabschiedet, darunter eine Reihe von Gesetzen, die institutionelle und strukturelle Grundlagenentscheidungen für den Aufbau der Gerichte, der öffentlichen Verwaltungen und der Bildungseinrichtungen des Landes betreffen. [...] Von den bereits verabschiedeten Gesetzen sind beispielhaft zu erwähnen das Hochschulerneuerungsgesetz, das Schulreformgesetz, das Landesrundfunkgesetz, das Landesrichtergesetz, das Gerichtsstrukturgesetz, das kommunale Abgabengesetz, die Landeshaushaltsordnung, das Petitionsgezetz, das Verwaltungsrechtseinführungsgesetz und das Verwaltungskostengezetz.“³⁷⁵

Bei diesem Arbeitsvolumen darf nicht vergessen werden, dass sich der Landtag noch im Aufbau befand. Hier ist nicht nur der Aufbau von Räumlichkeiten im Schweriner Schloss gemeint.³⁷⁶

„Wir hatten den Auftrag, den Landtag provisorisch einzurichten“, so Goldbeck. „Da gab es dann eben einen provisorischen Teppich im Plenarsaal. Notfalls wäre das Mobiliar mobil gewesen und hätte auch nach Rostock gebracht werden können.“ Goldbeck bezog ein Zimmer im vierten Stock des Schlosses und baute die Zukunft auf die bestehende Verwaltung des Bezirkstages Schwerin auf. Denn der tagte im Schweriner Schloss. Der Aufbaustab stand ständig unter Termindruck. Auf die Uhr schaute niemand. Walter Goldbeck ist sicher, dass die Chance, nicht nur provisorisch den Landtag beherbergen zu können, für viele Motivation genug war: „Viele hofften zu Recht auf einen Arbeitsplatz. Da wollten wir Schweriner uns nicht blamieren.“ In wenigen Wochen waren Büros vorbereitet worden. Jeder Abgeordnete fand einen Bleistift und Papier vor. 56 neue Telefonleitungen wurden im Schloss verlegt, manche Wände grau gestrichen. Toiletten eingebaut. Computer gab es noch nicht. Alte Schreibmaschinen mussten für die ersten Drucksachen herhalten. Der Teppich im Plenarsaal wurde erst am Tag der ersten Sitzung um 7.30 Uhr ausgerollt. Um zehn Uhr kamen die Abgeordneten. Es duftete noch nach Kleber.“³⁷⁷

Der personelle Aufbau des Landtages, der Ministerien, ja der gesamten Landesverwaltung war im Aufbau. Hier trafen zwei Ziele auf einander. Erstens, den Besonderheiten des Landes, den Wünschen der Bewohner, musste Rechnung getragen werden. Zweitens, und zunächst bedeutsamer, eine funktionsfähige Verwaltung musste schnell aufgebaut werden. Das wurde bei der Besetzung der Ministerien deutlich. Von acht Ministern stammen sieben aus Mecklenburg-Vorpommern. Lediglich der Justizminister kam aus den Altbundesländern. Jedoch waren sehr viele hohe Verwaltungsbeamte aus den westlichen Bundesländern. Überdies wurden Landesbedienstete häufig in den Verwaltungen von Schleswig-Holstein und Hamburg ausgebildet und umgeschult.³⁷⁸ Was den strukturellen Aufbau der Ministerien angeht, konnten die Minister auf Vorarbeiten aus der Zeit der Regierungsbevollmächtigten und Landesbevollmächtigten zurückgreifen. Sie mussten es jedoch nicht. Primäre Zielstellung war es hier, möglichst schnell, eine effektive Verwaltung aufzubauen.³⁷⁹

³⁷⁴ Vgl. Ruthe (1991: 167 f.).

³⁷⁵ Ebenda.

³⁷⁶ Vgl. Landespolitik auf der Baustelle, in: Mecklenburg-Vorpommern Landtagsnachrichten, Sonderausgabe, 10/2000, S. 4f.

³⁷⁷ Provisorischer Teppich im Plenarsaal, in: Mecklenburg-Vorpommern Landtagsnachrichten, Sonderausgabe, 10/2000, S. 2.

³⁷⁸ Vgl. Lapp (1991: 684).

³⁷⁹ Aussage Lenz, im Jahr 1990 Berater beim Regierungsbevollmächtigten für den Bezirk Schwerin, seit dem Jahr 2006 Staatssekretär im Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern [24. 6. 2009].

Zu den Aufgaben und Privilegien des neuen Landtages gehörte nach § 23 Absatz 2 des Länder-einführungsgesetzes vom 22. Juli 1990 die Aufgabe, dem Bundesland Mecklenburg-Vorpommern eine Landesverfassung zu geben. Bis zum Inkrafttreten der Landesverfassung diente ein, in der ersten Sitzung des Landtages beschlossenes, „Vorläufiges Statut“ als Übergangslösung. Es enthielt etwa Bestimmungen über das Verfahren der Gesetzgebung und ebenso eine Normierung von Verordnungen. Ferner wurden Regelungen über die Entstehung und Kompetenzen, mithin die Rechtsstellung, von Landesinstitutionen festgeschrieben.³⁸⁰ Am 23. November 1990 beschloss der Landtag eine „Kommission für die Erarbeitung einer Landesverfassung“ einzusetzen.³⁸¹ Das geschah basierend auf dem am 26. 10. 1990 durch die Fraktion der CDU eingereichten Antrag. Im Gegensatz zu den Parlamenten der anderen vier neuen Bundesländer wurden in die Verfassungskommission neben Abgeordneten und Sachverständigen der Fraktionen auch außerparlamentarische Kräfte eingebunden. Dies waren Vertreter der Arbeitsgruppe „Vorläufige Verfassung“ des Regionalausschusses, der Grünen und der Bürgerbewegung. Ferner wurde der Justizminister als Regierungsmitglied ohne Stimmrecht an den Verhandlungstisch geholt. Vorsitzender der Verfassungskommission war der Landtagspräsident Pracht.³⁸² Als Grundlagen der Verfassungsdiskussionen dienten unter anderem die Verfassungsentwürfe des Regionalausschusses, der Arbeitsgruppe Vorläufige Verfassung und der Verfassungsentwurf des Justizministers.³⁸³ Die erste Lesung des erarbeiteten Verfassungsentwurfes war am 12. 5. 1993. In der Schlussabstimmung passiert die Verfassung mit 53:9 Stimmen, ohne Enthaltungen, den Landtag. Die Gesetze über die Verfassung und ihre Verabschiedung wurden am 23. 05. 1993 ausgefertigt und verkündet. Die Verfassung erhielt zunächst einen vorläufigen Status, endgültig sollte sie von den Bürgern per Volksentscheid bestätigt werden. Dieser fand gemeinsam mit den Kommunal- und Europawahlen am 12. 6. 1994 statt. Bei der Abstimmung beteiligten sich 902.988 von 1.379.244 Wahlberechtigten. Das entspricht einer Wahlbeteiligung von 65,5 %. Die Verfassung wurde von 530.292 Personen (58,7 %) gebilligt. 351.599 Personen (38,9 %) votierten gegen die Verfassung. Am 15. 11. 1994 trat die Landesverfassung endgültig in Kraft.³⁸⁴ Das Land Mecklenburg –Vorpommern, welches formal mit seiner Gründung als Teil der Bundesrepublik Deutschland existierte, verfestigte seine Staats- und Verwaltungsstrukturen und „wuchs“ in das föderale System der Bundesrepublik Deutschland.

³⁸⁰ Vgl. Kronisch (2007: 23 f.).

³⁸¹ Vgl. Entwurf einer Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und Abschlußbericht der Kommission für die Erarbeitung einer Landesverfassung (Verfassungskommission), S. 2, Drucksache 1/3100 Landtag Mecklenburg-Vorpommern: <http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/> [9. 8. 2009].

³⁸² Vgl. Heck (1997: 187)

³⁸³ Vgl. Abschlussbericht der Kommission für die Erarbeitung der Landesverfassung, in: Landtag Mecklenburg-Vorpommern (1993: 43 ff.).

³⁸⁴ Vgl. Kronisch (2007: 31 f.).

„Einheitsstaaten wie Frankreich, Großbritannien oder Schweden haben nur eine Regierung. In der Bundesrepublik Deutschland aber sind siebzehn Regierungen am Werke: eine im Bund und sechzehn in den Ländern. Auch das unterstreicht, dass Machtaufteilung an Stelle von Machtzentration ein Markenzeichen der Bundesrepublik ist.“³⁸⁵

Die Bundesländer sind gleichermaßen ähnlich und unterschiedlich. Alle haben Elemente eines Staates. Sie haben Landesparlamente, Landesregierungen, landeseigene Verwaltungen und Landesverfassungen.³⁸⁶ Ferner besitzen alle Bundesländer ein Landesverfassungsgericht, seitdem am 10. 1. 2008 ein solches in Schleswig auch für das Bundesland Schleswig-Holstein eingerichtet wurde.³⁸⁷ Jedoch sind die deutschen Bundesländer auch sehr heterogen, beispielsweise hinsichtlich der Geografie (Flächenstaaten und Stadtstaaten), Einwohnerzahl (Bremen circa 666.000 Einwohner und Nordrhein-Westfalen rund 18 Millionen Einwohner und Wirtschaftsstärke und -struktur. Überdies ist diese Ländergemeinschaft auch durch kulturelle Unterschiede gekennzeichnet. So sind die Konfession (protestantisch und katholisch dominierte Länder) und der Grad der konfessionellen Bindung ungleich verteilt.

Trotz oder gerade aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit bilden die 16 Länder ein Deutschland. Die Bundesländer prägen die Politik der Bundesrepublik Deutschland in einem nicht zu unterschätzenden Maße. So sind die Ministerpräsidenten der Länder für die Beziehung von Bund und Land maßgeblich verantwortlich. Durch die Länderkammer, den Bundesrat, wirken die Bundesländer auf das politische Geschehen auf Bundesebene direkt ein. Diese Interessenvertretung der Bundesländer auf Bundesebene entfaltet bedeutsame Wirkungen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes (seit 1992 auch in Belangen der Europäischen Union). Der Bundesrat ist keine zweite Kammer des Parlaments wie in anderen Staaten (Schweiz, USA). Er besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen, die ein imperatives Mandat besitzen. Die gesamte Anzahl der Stimmen im Bundestag (69) bildet sich gewichtet nach der Bevölkerungsgröße des jeweiligen Bundeslandes (3 bis 6 Stimmen). Parteien sind in der Bundesrepublik Deutschland ein bedeutender Faktor. Einerseits bilden sie regionale Präferenzen ab, andererseits geht aus ihnen eine Vielzahl der politisch Aktiven hervor. Unterschiedliche politische Positionen im Bundestag und -rat können im föderalen System Deutschland eine Blockade der politischen Prozesse zur Folge haben. Sie erhöhen aber so auch die Notwendigkeit Kompromisse zu erarbeiten, soweit eine Blockade nicht beabsichtigt ist. Je nach Art des Gesetzes (Grundgesetzänderung, Zustimmungsgesetz oder Einspruchsgesetz) ist der Einfluss des Bundesrates stärker oder geringer.³⁸⁸

³⁸⁵ Schmidt (2007: 196).

³⁸⁶ Vgl. ebenda.

³⁸⁷ Vgl. Gesetz über das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht (Landesverfassungsgerichtsgesetz - LVerfGG), vom 10. Januar 2008, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein 2008, S. 25-34.

³⁸⁸ Vgl. Schmidt (2007: 196 ff.).

„Insoweit haben die politischen Institutionen der Bundesrepublik Deutschland eine strukturelle Schwäche: Sie sind anfälliger für politische Blockaden des Entscheidungsprozesses als von den Verfassungsgebern erhofft. Dass diese Schwäche bislang nur begrenzt zum Zuge kam, ist der prinzipiellen Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der wichtigsten politischen Akteure in Regierung und Opposition sowie in Bund und Ländern zu verdanken.“³⁸⁹

Der Vermittlungsausschuss soll als gemeinsamer Ausschuss von Bundestag und -rat das Blockieren von Gesetzgebungsverfahren reduzieren. Der aus je 16 Mitgliedern beider Institutionen gebildete Ausschuss soll bei Streitfällen um die inhaltliche Ausgestaltung von Gesetzen vermitteln und Alternativen ausarbeiten. Bei der Gesetzgebung in Deutschland sind die Länder also häufig beteiligt. Die Verwaltung liegt zumeist in ihrer Hand. Sie sind nicht nur für die Ausführung der eigenen Gesetze zuständig, auch Bundesgesetze vollziehen sie, soweit das Grundgesetz dies bestimmt. Lediglich Aufgabenkreise wie der Auswärtige Dienst, die Bundeswehr, die Bundespolizei und die Zoll- und Finanzverwaltung werden bundeseigen verwaltet. Die weiträumige Verteilung der exekutiven Aufgaben auf die Länderebene eröffnet für die Länder Einflussmöglichkeiten in der Vorbereitung von Gesetzen und bei der Ausführung selbiger. Ferner haben die Länder auch Einflussmöglichkeiten bei der personalen Besetzung bedeutender Entscheidungsträger (etwa Richter der obersten Bundesgerichte und des Bundesverfassungsgerichts). Dann hat der Bundesrat auch Kontrollfunktionen, welche bis zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichts (so beispielsweise Organstreitverfahren) reichen. Ferner besitzt der Bundesrat in Notsituationen herausgehobene Funktionen.³⁹⁰

„So ist die Länderkammer durch die Notstandsverfassung institutionell und verfahrensmäßig in alle Ausnahmemmaßnahmen im Notstandsfall einbezogen. Außerdem gehört der Bundesrat zu den drei Hauptakteuren im Falle des Gesetzgebungsnotstandes nach Artikel 81 des Grundgesetzes. Mit dem Gesetzgebungsnotstand kann die Bundesregierung zusammen mit dem Bundesrat und dem Bundespräsidenten unter den im Artikel 81 genannten Voraussetzungen für einen auf sechs Monate begrenzten Zeitraum am Parlament vorbei regieren.“³⁹¹

Zu den großen Vorteilen des deutschen Bundesstaates gehört die kleinteilige, mehrschichtige Aufteilung von Macht, die eine Machtkonzentration verhindern und die Demokratie stärken soll.³⁹²

„Die Elemente der Demokratie sind vielfältig, treten bei ihrer Verwirklichung aber oft in Konkurrenz zueinander. Zunächst einmal ist in einer Demokratie das Volk der Souverän, d.h. der Inhaber der Staatsgewalt („**Volkssouveränität**“). Die Regierung wird nach dem Prinzip der freien, geheimen, allgemeinen und periodisch wiederkehrenden Wahl - direkt oder indirekt - vom Volk für eine bestimmte Zeit gewählt („**Volkswahl**“). Dabei wird die Regierung bei der Ausübung ihrer anvertrauten Macht durch das Volk oder von ihm befugte Organe kontrolliert. Alle Handlungen des Staates müssen mit der Mehrheit des Volkswillens („**Mehrheitsprinzip**“) sowie mit der Verfassung und den Gesetzen („**Rechtsstaatsprinzip**“) übereinstimmen. Der Staat hat die Grundrechte des Einzelnen zu achten und zu schützen („**Menschen- und Bürgerrechte**“). Des Weiteren ist für eine Demokratie kennzeichnend, dass eine (horizontale) Gewaltenteilung (Aufteilung der Staatsgewalt in Legislative, Exekutive und Judikative) besteht. Die **Gewaltenteilung** führt zu einer gegen-

³⁸⁹ Ebenda, S. 206.

³⁹⁰ Vgl. ebenda, S. 206 ff..

³⁹¹ Ebenda, S. 208.

³⁹² Vgl. Schmidt (2006: 28).

seitigen Kontrolle und Hemmung der Staatsgewalt (checks and balances). Dadurch wird einer Machtkonzentration und einem Machtmissbrauch vorgebeugt.

Durch das Prinzip der **Gewaltentrennung** besteht ein wesentlicher Unterschied der „klassischen“ Demokratie („demokratischer Rechtsstaat“) zur „Volksdemokratie“ kommunistischer Prägung, die auf eine strenge Gewaltenteilung verzichtet und die Staatsgewalt nur durch die Volksvertretung ausübt.

Schließlich gehören zu einer Demokratie das Vorhandensein einer wirksamen parlamentarischen **Opposition** als Gegenpol der Regierung, die Meinungs- und Organisationsvielfalt (Pluralismus) und vom Staat unabhängige Organe der öffentlichen Meinung (**Presse und Rundfunk**).

Zwischen den Elementen besteht oft ein Spannungsverhältnis. Einerseits verlangt das Demokratieprinzip die Durchsetzung des Mehrheitswillens, andererseits versucht es durch Grundrechte, Minderheitenschutz, Gewaltenteilung, Rechts- und Sozialstaatlichkeit die Folgen von Mehrheitsentscheidungen abzuschwächen. Zahlreiche Verfassungen versuchen diesen Ausgleich zusätzlich durch Errichtung von Teilgewalten (Föderalismus), Differenzierung der Volkssouveränität (Mehrkammersystem) und einer unabhängigen Verfassungsgerichtsbarkeit zu erreichen.³⁹³

Neben den Vorteilen erwachsen aus dem Föderalismus auch Nachteile. So ist der Staatsapparat aufgrund vieler, in legislative, exekutive und judikative Prozesse, eingebundene Organe weniger beweglich als andere politische Systeme. Dann begünstigt das Bundesstaatsprinzip, durch die Förderung regionaler Besonderheiten, auch die Inhomogenität des Gesamtstaates. Diese Neigung zu begrenzen ist Ziel des Art. 28 I 1 GG. Weitaus bedeutsamer scheinen jedoch finanzielle Aspekte zu sein. Neben dem Bund verfügt jedes der sechzehn Bundesländer über eine Vielzahl staatlicher Institutionen. So verfügt Deutschland beispielsweise über 17 Parlamente, 17 Regierungen, 17 Verfassungsgerichtsbarkeiten. Jene Institutionen müssen vom Steuerzahler finanziert werden.³⁹⁴ Einigen offensichtlich zu engen Verknüpfungen zwischen Bund und Ländern sollte die Föderalismusreform im Jahr 2006 begegnen. In diesem Zusammenhang wurde unter anderem die Rahmengesetzgebung des Bundes aufgelöst und der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung neu formuliert.³⁹⁵

6. Systeme, Bezirke und Bundesländer

Politik bedeutet die Schaffung und Durchsetzung allgemeinverbindlicher Normen. Sie ist auf das Handeln von Menschen gerichtet und gleichermaßen durch ihr Handeln bestimmt. Ziel des politischen Handelns, als Teil des sozialen Handelns ist es, eine gemeinsame Handlungsgrundlage zu schaffen, welche das Zusammenleben geradezu konstituiert. Größere und komplexere Gesellschaften erfordern auch komplizierte, formalisierte Handlungen, um Koordinierungs- und Regelungsaufgaben bewältigen zu können. Die Untersuchung des Politischen, mittels theoretischer Modelle, auf der Grundlage hermeneutischer und/oder empirischer Forschungen, ist zentrales

³⁹³ Schmidt (2006: 30).

³⁹⁴ Vgl. ebenda, S. 29.

³⁹⁵ Vgl. Schmidt (2007: 216 ff.).

Anliegen der Politikwissenschaft. Strukturierungen bilden hier Grundlagen wissenschaftlicher Forschung.

Eine Form von Strukturierung bieten systemtheoretische Ansätze. Diese haben ihre Wurzeln in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen (Sozial- und Naturwissenschaften). So bilden sich divergierende Forschungen heraus. Die systemtheoretischen Ansätze sind sehr anpassungsfähig und entfalten auch in der Politikwissenschaft Bedeutung.

Ein erster Schritt Erkenntnisse zu gewinnen war es, Objekte zu erforschen. Doch genau hierdurch geraten die Relationen von Objekten zueinander aus dem Blickfeld des Forschers. Hier beginnt die Bedeutung der systemtheoretischen Ansätze. Sie betrachten Objekte nicht isoliert. Sie setzen diese in Verbindung miteinander. System meint somit eine Zusammenstellung von Elementen. Die Elemente innerhalb eines Systems stehen untereinander in Beziehung und hierdurch unterscheiden sie sich von Elementen außerhalb des Systems. Es entsteht eine Abgrenzung. Im System ist Ordnung, außerhalb des Systems herrscht Unordnung. So werden neben den Systemelementen und ihren Relationen auch die Systemgrenze, Ordnung und Unordnung wissenschaftlich thematisiert. Ein Problem hierbei ist es, gewonnene Erkenntnisse aus einem System auf ein anderes zu übertragen. So können etwa physikalische Systeme, die Energie mit der Umgebung austauschen, stabile, geordnete Strukturen (dissipative Strukturen) ausbilden. Doch eine Übertragung auf menschliche Eigenschaften ist sehr problematisch. Im physikalischen Modell wirken ausschließlich Kräfte. Ferner können Systeme einfach gehalten sein und so etwa ein Phänomen oberflächlich beleuchten. Komplizierte Phänomene lassen sich durch komplexe Systeme darstellen. Hierbei ist jedoch die Gefahr, dass ein System zu komplex wird und von der Umwelt nicht mehr zu trennen ist. Dadurch verliert das System seine Existenz und kann nicht mehr helfen, Sachverhalte zu erforschen.

Biologische Systeme sind etwas Eigenes. Sie interagieren mit der Umwelt, tauschen Materie und Energie aus. Das ist Grundlage für biologische Prozesse. Sie sind sehr stark ausdifferenziert und organisiert, bilden funktional mannigfache Strukturen und durchlaufen geregelte Entwicklungs- und Wachstumsphasen. Das Modell der Autopoiesie greift diese Aspekte auf. Autopoetische Systeme erzeugen sich gleichsam selbst, indem sie nicht bestimmten Vorgaben folgen, stattdessen erzeugen sie eigene Muster. Dies stellt den Wissenschaftler vor die Aufgabe seine Wahrnehmung zu hinterfragen, einen Beobachter 2. Ordnung einzubeziehen. Menschliche Nervenzellen nehmen die Quantität, aber nicht die Qualität von Reizen wahr. Durch das Zusammenführen unterschiedlichster Reize im Gehirn konstruiert der Mensch (s)eine Realität. Das menschliche Nervensystem ist operational geschlossen. Es verfügt nicht über Ein- und Ausgabeschnittstellen wie ein Computer. Der Mensch konstruiert (s)eine Umwelt, indem er Reizen (s)eine Bedeutung zuschreibt.

Einen konkreten, gegenstandsbezogenen, systemtheoretischen Ansatz verfolgt Easton mit dem allgemeinen Politikmodell. Teil des sozialen Systems ist das politische System. Seine Hauptaufgabe ist die gesamtgesellschaftlich verbindliche Bildung und Durchsetzung von Entscheidungen. Die hieran beteiligten Prozesse und Strukturen bilden das politische System. Methodisch diskutierte Easton unterschiedliche Systemkonzepte. So beschrieb er neben dem Konzept der „natürlichen Systeme“ auch die Möglichkeit, Systeme zu konstruieren. Hier unterschied er interessante Systeme, welche in der Lage waren, theoretische Fragestellungen zu beleuchten und triviale Systeme, die dies nicht vermochten.

Die zentrale Aufgabe die Easton an sein Modell heranträgt ist es, politische Interaktionen zu beleuchten. Statt der Personen rückt ihre politische Handlung in das Zentrum der Forschung. Sie folgen zwar systemischen Routinen, aber menschliche Handlungen verändern ebenso diese Muster. Das System wird durch subjektive Elemente wie persönliche Erfahrungen und Ziele gebildet und verändert, gleichzeitig verändert es jedoch auch die (Inter-)Aktionen der Menschen. Eastons politisches System definiert sich durch die auf kollektiv bindende Entscheidungen zielenden Interaktionen. Überdies werden Austauschbeziehungen mit den gesamtgesellschaftlichen Interaktionen, also der Umwelt, in Form von Input und Output problematisiert. Der Input besteht aus Demands (Forderungen) und Supports (Unterstützungen). Forderungen sind der Wunsch, allgemeinverbindliche Normierungen herbeizuführen. Unterstützungen sind Interaktionen, welche das System erhalten. Der Input wird durch das politische System verarbeitet und der Output, in Form kollektiv bindender Entscheidungen, erzeugt. Sie beeinflussen wiederum die Umwelt und den Input des politischen Systems (Feedback Loop). Ferner wird durch Easton die Beziehung von Strukturen und Funktionen beleuchtet. Strukturen wirken zwar einschränkend auf die Interaktionen (Funktionen), sie sind jedoch nicht unveränderlich. Strukturen beeinflussen Interaktionen und umgekehrt. Strukturen sind als Muster der Interaktion zu verstehen, nicht als feste spezifische Elemente des Systems. Grundlage des politischen Systems ist also ein Netzwerk aus politischen Interaktionen. Easton versucht, diese politischen Strukturen zu typisieren. Eastons Ansatz zur Erforschung des Politischen zieht komplexe Kritik nach sich. So wird aus unterschiedlichen Perspektiven kritisiert, dass das Gesellschaftliche nicht hinreichend erfasst wird. Zudem brach eine kontroverse Diskussion um die Beziehung von Moral und (Politik-)Wissenschaft aus. Dennoch schafft Eastons Forschung die Basis für weitere systemtheoretische Ansätze und spezielle Forschungskonzepte.

Eine Fortführung dieser Gedanken eröffnet den Weg zu einem fundamentalen Element der Wahrnehmung und auch der politikwissenschaftlichen Arbeit - dem Vergleich. Ziel hierbei ist es,

Dinge gerade nicht gleichzusetzen. Vielmehr sollen Unterschiede herausgefunden werden. Einen bedeutenden Einfluss auf den wissenschaftlichen Vergleich hat das Hinzuziehen von Theorien. Sie ermöglichen unter anderem Strukturierungen, Überprüfung von Hypothesen und die Einbindung anderer Forschungen. Darüber hinaus können aufgrund empirischer Untersuchungen auch Theorien entwickelt beziehungsweise modifiziert werden.

Ein systemtheoretischer Ansatz, welcher auf den Vergleich politischer Systeme abzielt, ist der von Almond und anderen Forschern entwickelte. Hiernach ist es die Absicht des politischen Systems, gemeinsame Ziele einer Gesellschaft zu formulieren und durchzusetzen. Das politische System besteht aus Strukturen, die Funktionen wahrnehmen, welche für die Erreichung des Ziels unumgänglich sind. Ferner steht das politische System in kontinuierlicher Interaktion mit systeminternen und systemexternen Elementen. Es gibt ungleiche Strukturen in unterschiedlichen, politischen Systemen, jedoch müssen bestimmte Funktionen von jedem politischen System erfüllt werden. Es wird zwischen System-, Prozess- und Policyfunktionen unterschieden. Die Systemfunktionen sind nicht direkt an der Herstellung oder Durchsetzung allgemeinverbindlicher Normen beteiligt, stellen aber zwingend notwendige Rahmenbedingungen dar. Die politischen Prozessfunktionen umschreiben den gesamten politischen Prozess. Die Policyfunktionen stellen Regulierungen des menschlichen Verhaltens, mithin den Output des politischen Prozesses dar, welcher wieder auf das politische System wirkt.

Systemtheoretische Ansätze und Modelle ermöglichen es, aus empirischen Beobachtungen Variablen und Kategorien abzuleiten. Funktionen oder Strukturen können im Zentrum der jeweiligen Untersuchung stehen. Da jeder Mensch seine Umwelt konstruiert, ist es auch notwendig, dass die Herangehensweise an eine Forschung beschrieben wird. Die Reduktion der Komplexität muss auf wissenschaftliche, nachvollziehbare Weise geschehen. Sodann ist es auch möglich, empirisch gewonnene Erkenntnisse in theoretische Kategorien einzupassen und allgemeine Aussagen zu erarbeiten. Das Vergleichen politischer Systeme erlaubt es, unter Einbeziehung der Zeit, Veränderungen aufzuzeigen. Diese lassen sich auf unterschiedliche Weise kennzeichnen. Die Umwandlung von autokratischen zu demokratischen Systemen wird oft als Transition bezeichnet, während Transformation der allgemeine Begriff für die Veränderung von politischen Systemen ist.

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik sind als eine Reaktion auf den 2. Weltkrieg zu sehen. Bereits vor Kriegsende zeigten sich neben gemeinsamen Positionen auch aufkommende Differenzen zwischen den Alliierten. Das führte zu einer schwachen Viermächtekontrolle über ganz Deutschlands. Zentrale Befugnisse hatten die Oberbefehlshaber der jeweiligen Zone inne.

In der sowjetischen Besatzungszone wurden sehr schnell politisch-administrativen Strukturen eingerichtet. So befahl die SMAD am 4. 7. 1945 das Land Mecklenburg zu gründen. Bereits im Voraus haben aus Moskau eingeflogenen Initiativgruppen damit begonnen im sowjetischen Besatzungsgebiet Verwaltungen aufzubauen. Die Richtlinie hiefür entstand durch die KPD in Moskau und der sowjetischen Staats- und Parteiführung. In den ersten Monaten nach Kriegsende erfolgte die Regierungsausübung vor allem über mündliche und schriftliche Befehle der Besatzungsmacht. So nahm die Landesverwaltung nach der Bestätigung durch die SMAD am 7. 7. 1945 ihre Arbeit auf und erhält schon am nächsten Tag den ersten Arbeitsauftrag von der sowjetischen Besatzung. Auch der Landesname „Mecklenburg“ wurde 1947 in Verweis auf SMAD-Befehl Nr. 5 geklärt. Das Land sollte „Mecklenburg“ heißen und die vorpommerschen Gebiete, ohne Änderung des Namens, zugeschlagen werden. Beim Aufbau der Landesverwaltung wurden Antifaschisten aus der Zeit der Weimarer Republik bevorzugt, jedoch vermied man Anzeichen undemokratischen Handelns. Seit dem 10. 6. 1945 war auch die Gründung von Parteien möglich. Durch die KPdSU wurde eine gänzliche Umgestaltung des gesellschaftlichen Lebens in der SBZ favorisiert. Sie strebten ein der SU ähnliches Staatsmodell an. Hierzu sollten demokratisch-parlamentarische Strukturen aufgebaut und die Verbindung von SPD und KPD forciert werden. Bereits am 14. 7. 1945 wurde in Mecklenburg der Block antifaschistisch-demokratischer Parteien gebildet, was eine Opposition zur KPD sehr erschwerte. Im April 1946 vereinigten sich KPD und SPD in Mecklenburg.

Ab Oktober 1946 durfte die Landesverwaltung Gesetze erlassen, ohne dass ein Parlament existierte. So geschahen Maßnahmen der Entnazifizierung, Bodenreform und andere Enteignungen ohne Widerspruchsmöglichkeit. Im Juni und Juli 1946 tagte die „Beratende Versammlung“, eine Art Vorparlament, in Schwerin. Bei den Kommunal- und Landtagswahlen 1946 kann die SED sehr viele Stimmen auf sich vereinigen. Als Gründe hierfür werden die Neubauernstimmen und Einflussnahmen der Besatzungsmacht angeführt. Am 19. 11. 1946 hatte der erste Landtag von Mecklenburg seine konstituierende Sitzung. Gemäß dem Blockprinzip wurden die Parteien an der Regierung beteiligt. Neben dem Gesetzgebungs- und Etatrecht bekam der Landtag auch das Recht oberste Justizorgane zu wählen. Eine Abspaltung zur rechtsstaatlichen Idee, in Form einer Gewaltenzusammenführung, ist hierdurch festzustellen. Da zentrale politische Entscheidungen bereits im Vorfeld getroffen sind, entstand die Landesverfassung innerhalb von sechs Wochen. Sie trat ohne Votum der Bürger in Kraft. Ab Frühjahr 1947 begann die Zentralisierung der politisch-administrativen Strukturen in der SBZ. Kompetenzen wurden zunehmend von den Ländern zur zentralen Verwaltung übergeben. So geschahen Wirtschaftsplanung und -leitung (mit Ausnahme der Agrarwirtschaft) fortan durch die am 4. 6. 1947 gegründete Deutsche

Wirtschaftskommission. Die Handlungsmacht des Landtages wurde ferner durch Befehle oder Verordnungen der Besatzungsmacht geschwächt.

Ab 1948 wirkte die Konkurrenz von SU und USA auf das besetzte Deutschland. Eine wirksame Viermächteverwaltung wurde zunehmend komplizierter und die Interessensphären teilten auch Deutschland. Das wurde etwa durch die Währungsreformen und die Blockade Berlins, im Zuge des European Recovery Program, deutlich. Schließlich mündete die Spaltung der Ost- und Westalliierten, das Aufkündigen einer gemeinsamen Viermächtekontrolle Deutschlands, in der Gründung von zwei deutschen Staaten.

Mit der Gründung der DDR, am 7. 10. 1949, ging ein weiterer Kompetenzverlust der Länder einher. Die Gesetzgebungskompetenz wurde weitgehend auf die Zentralregierung und Verwaltungstätigkeiten auf untergeordnete Institutionen übertragen. Parallel hierzu erfolgten die Schaffung und der Schutz der ausschließlichen Führungsrolle der SED durch die Gründung SED-freundlicher Parteien und die Ausschaltung politischer Gegner. Der Landtag von Mecklenburg wurde zum Boten der SED und zentralstaatlicher Institutionen. Offene Diskussionen waren im Landtag nicht mehr angedacht. Zentral vorgefertigte Gesetzesvorlagen wurden höchstens landestypischen Besonderheiten angepasst und verabschiedet. Der zweite mecklenburgische Landtag wurde am 5. 10. 1950 per Einheitsliste gewählt. Die SED bekommt nur 18 von 90 Sitzen, sicherte sich jedoch die Abstimmungsmehrheit durch die Massenorganisationen.

Am 23. 7. 1952 wurde durch das „Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR“ das Gebiet der DDR in 14 Bezirke, anstelle der Länder, eingeteilt. Dies war ein Schritt zum Aufbau einer zentralistischen Kontrolle, unter Führung der SED. Wenngleich noch bis 1958 Länderparlamente bestanden, so entfalteten sie doch kaum noch Wirkung. Die Bezirke waren die mittlere Staats- und Verwaltungsebene in dem, sich auf Klassiker des Sozialismus berufenden, Staat DDR. Aus den sozialistischen Gedanken wurde auch eine Überordnung der SED über den Staat hergeleitet. Das manifestierte sich unter anderem in der Rolle des Staates, der Massenorganisationen, der Kontrolle der meisten Kommunikationskanäle und im Verhältnis zur Volkskammer und zu anderen Parteien. Rund 13,8 % der Gesamtbevölkerung waren 1987 Parteimitglieder und in weitverzweigte Strukturen von Partei und Staat eingebunden. Im Zentrum von Partei und Staat standen das Politbüro und das Sekretariat des Zentralkomitees. Das Politbüro beschloss die politischen Grundentscheidungen und das Sekretariat des Zentralkomitees vollzog den laufenden Geschäftsbetrieb. Von dort ausgehend wurden die Entscheidungen an die untergeordneten Institutionen weitergegeben. Grundlage hierfür ist der demokratische Zentralismus, dieser schloss föderale Elemente aus. Die Parteiführung traf die grundsätzlichen Entscheidungen, untergeordnete

Parteiinstitutionen und staatliche Einrichtungen konkretisierten die Vorgaben und setzten diese, unter der Anleitung und Aufsicht der Partei, um. Wie stark die SED die Normierung einer Materie an sich zog und so den weiteren Ausgestaltungsspielraum beschnitt, war sehr variabel. In den Bezirken wurden die 1950 per Einheitsliste gewählten Landtagsabgeordneten, entsprechend ihrem Wahlkreis, zu Abgeordneten der Bezirkstage. Die ersten Bezirkstage konstituierten sich in den drei Nordbezirken. Erst am 17. 10. 1954 wurden Abgeordnete direkt für die Institution Bezirkstag gewählt. Der seit 1954 alle 5 Jahre gewählte Bezirkstag war die höchste staatliche Institution im Bezirk. Er sollte mindestens vierteljährlich tagen und zu Beginn der Wahlperiode den Rat des Bezirks und die ständigen Kommissionen des Bezirkstags bestimmen. Er war oberstes Beschlussorgan im Bezirk und hatte bedeutende personelle und finanzielle Kompetenzen. Im Gegensatz zum periodisch tagenden Bezirkstag arbeitete der Rat des Bezirks kontinuierlich. Die Räte führten Entscheidungen der Volksvertretung aus und haben auch ein begrenztes Tätigkeitsfeld, in dem sie Entscheidungen treffen konnten. Sie waren gleichermaßen gegenüber den örtlichen Volksvertretungen wie den übergeordneten Räten rechenschaftspflichtig. Zentrale Aufgabe der Räte war die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Staatsapparates. Hieraus folgte, dass sie gewisse personale Befugnisse (Kaderpolitik, Qualifikationen) besaßen. Ferner sollten sie dem Bürger die Politik des sozialistischen Staates und der Kommunalpolitik kommunizieren. Kommissionen und Fachorgane erfüllten spezielle Aufgaben unter Anleitung und Kontrolle der Bezirkstage beziehungsweise der Räte der Bezirke. Die staatlichen Institutionen im Bezirk müssen stets in Verbindung mit dem demokratischen Zentralismus gesehen werden. In diesem hierarchischen System von Anleitung und Kontrolle waren eigene Rechte und Verantwortlichkeiten, im Sinne föderaler Elemente, nicht gegeben.

Nachdem bereits internationale Treffen, wie der KSZE-Prozess, erste Effekte hinsichtlich der Menschenrechte und staatlicher Souveränität erzielt hatten, war die Neuausrichtung der sowjetischen Außen- und Innenpolitik, Mitte der 1980er Jahre, auslösendes Moment für Veränderungen im Ostblock. Der Abschied von der Breschnew-Doktrin, aber auch „Glasnost“ und „Perestroika“, zogen so gesellschaftliche Umwälzungen in Ungarn und Polen nach sich. Es wurde den Bürgern im Ostblock die Möglichkeit gegeben, ihren Ansichten Ausdruck zu verleihen. In der DDR sahen die Machteliten die Entwicklungen in Russland kritisch, die bisherige Politik wurde fortgeführt. Die SED-Basis befürwortet die Umgestaltungen in Russland teilweise. Außerdem erzeugten die sich verschlechternde, wirtschaftliche Lage und Mängel in der Gewährung bürgerlicher Rechte Unzufriedenheit. Ein besonderer Faktor in der DDR war die Beziehung zur BRD. Bürgern der DDR wurde es ermöglicht, Vergleiche anzustellen und so die Aussagen der Partei zu hinterfragen. Während die Partei- und Staatsführung keine Veränderung anstrehte, regte sich in der

Bevölkerung Aufbegehren. So kam es vor den Kommunalwahlen am 7. 5. 1989 zu einzelnen Protesten und Bürgerrechtsgruppen gelang es, Wahlfälschungen nachzuweisen und dieses zu veröffentlichen. Die widersprüchliche Darstellung der blutigen Niederschlagung der Studentenproteste auf dem Platz des Himmlischen Friedens in den ost- und westdeutschen Medien sowie durch Politiker trug zu weiterer Unruhe in der Bevölkerung bei. Das änderte jedoch nichts daran, dass am 7. 10. 1989 der 40. Jahrestag der DDR-Gründung traditionell aufwendig gefeiert wurde. Doch anstelle von Blicken in die Zukunft, stellte man Erreichtes dar.

Im Spätsommer 1989 wurde die Diskrepanz zwischen dem Verharren der Machteliten und dem Reformbedürfnis der Bürger zu groß. Es fanden Massenfluchten, Massenproteste und das Formieren von Opposition statt. Hunderttausende DDR-Bürger demonstrierten für Reformen. Die Protestbewegung war vielfach aus kirchlichen Gruppen hervorgegangen, beziehungsweise wurde von den Kirchen unterstützt. Zwischen August und November 1989 fand eine Institutionalisierung der Proteste statt. Es gründeten sich neue Parteien wie Sozialdemokratische Partei, der Demokratische Aufbruch, das Neue Forum, Demokratie Jetzt, die Vereinigte Linke und die Grüne Partei. Zunächst versuchten die Staats- und Parteiführung, diesen Ereignissen mit personalen Konsequenzen zu begegnen. Es fand ein Wechsel der Partei- und Staatsführung statt. Doch die Teilnehmerzahlen der Massendemonstrationen stiegen weiter an. Die SED verlor Mitglieder und Einfluss. Der Wechsel der Machteliten ging weiter. Ministerrat, Politbüro und Zentralkomitee setzten sich neu zusammen. Hans Modrow bekam den Posten des Regierungschefs.

Am 9. 11. 1989 wurde die Grenze zur BRD geöffnet. Für die Bürger der DDR eröffneten sich neue Möglichkeiten der Meinungsbildung. Nun konnten politische Gruppen und Parteien ihre Ziele in ungewohnter Freiheit äußern. Es wurden im öffentlichen Diskurs unter anderem die Ländereubildung und die Wiedervereinigung thematisiert. Der Verlust der Führungsrolle der SED zog einen Machtverlust der staatlichen Gewalt nach sich. Ab Dezember 1989 bieten Vertreter der Bürgerbewegung und des alten Systems an „Runden Tischen“ Themen der Vergangenheitsbewältigung und Zukunftsplanung. Auch die Volkskammer versuchte sich in Erneuerung, so bildete sie einen Untersuchungsausschuss zu Amtsmissbrauch und Korruption von ehemaligen Machteliten und strich den Führungsanspruch der SED aus der Verfassung der DDR. Blockparteien, Massenorganisationen und die Volksvertretungen bekamen einen großen Gestaltungsspielraum, jedoch sind hierbei gerade ehemalige Eliten von Partei und Staat eingebunden. Der Opposition gelang es weniger, politisch aktiv zu werden.

Zwischen Ende 1989 und Anfang 1990 wurde die Einführung föderaler Strukturen im öffentlichen Diskurs problematisiert. So diskutierte man, wie viele Länder auf dem Gebiet der DDR gegründet werden sollen. Bereits im Dezember 1989 setzte die Modrow-Regierung eine Regie-

rungskommission zur Verwaltungsreform und Länderneubildung ein. Zwischen der Regierung und den Runden Tischen entstanden Reibungen. Ferner wurde eine geteilte Herrschaft von der Regierung abgelehnt. Ihr Ziel war es, die staatlichen Institutionen handlungsfähig zu halten, Kooperationen mit oppositionellen Akteuren wurden zu diesem Zweck gestattet. Schwer wog der Vorwurf, dass die staatlichen Institutionen nicht demokratisch legitimiert waren. Eine Einbindung aller politischen Kräfte erfolgte zunächst nicht, doch diverse Amtsinhaber beendeten ihre Tätigkeit und ihre Nachbesetzung war kompliziert. Daraufhin folgte eine stärkere Einbindung der Runden Tische. Am 29. 1. 1990 verkündete die Volkskammer die Zubilligung von Mitgestaltungsrechten an die politischen Gruppen der Runden Tische und die Vorverlegung der Volkskammerwahlen auf den 18. 3. 1990.

Mit dem Wahlkampf begann sich auch die Richtung der Veränderung der DDR abzuzeichnen. Auch hier sind internationale Einflüsse zu beachten. So besuchten der Regierungschef der DDR Modrow und der Bundeskanzler Kohl den sowjetischen Staats- und Parteichef Gorbatschow kurz nacheinander. Beide versicherten sich, dass die SU einer Wiedervereinigung gegenüber prinzipiell nicht negativ eingestellt ist. Doch während Modrow, mithin die PDS, eine schrittweise Annäherung bevorzugte, präferierte Kohl eine möglichst schnelle Wiedervereinigung. Die Allianz für Deutschland bemühte sich um einen Zusammenschluss nach Artikel 23 GG. Zwischen diesen Positionen stand die Forderung der Sozialdemokraten, die Wiedervereinigung nach Artikel 146 GG zu vollziehen. Durch den Wahlerfolg der „Allianz für Deutschland“ (CDU 40,8 %, DSU 6,34 %, DA 0,92 %) wurde der Weg zur Wiedervereinigung gemäß Artikel 23 GG frei gemacht. Einen Bruch mit dem alten und eine Beziehung zum neuen politischen System stellte die Wieder einföhrung der Länder dar. Ferner trug dieses traditionellen und ethnischen Aspekten Rechnung. Demgemäß gründeten im Frühjahr 1990 viele Parteien ihre Landesverbände auf dem Gebiet der DDR. Daneben begann in den drei Nordbezirken die konzeptionelle Planung für den Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft. Es starteten erste Umstrukturierungen der staatlichen Institutionen in den Bezirken.

Nach der Volkskammerwahl sank die Handlungsfähigkeit der staatlichen Institutionen in den Bezirken rapide. Ferner wären nach der Kommunalwahl (6.5.1990) demokratisch nicht legitimierte Institutionen (Räte der Bezirke), demokratisch legitimierten gegenüber (Bürgermeister) weisungsbefugt. Um dem zu begegnen, beschloss die Volkskammer am 17.5.1990 die Beendigung der Legislaturperiode der Bezirkstage zum 31.05.1990 und die Einsetzung von Regierungsbevollmächtigten. Die Räte der Bezirke wurden in Bezirksverwaltungsbehörden umbenannt, deren Leiter waren die Regierungsbevollmächtigten. Ihnen wurden eine begrenzte Anzahl hauptamtlicher Stellvertreter zur Seite gestellt und die Neubesetzung der Ressortleiterstellen er-

möglich. Ferner sollte sie ein Gremium, bestehend aus den Abgeordneten der Volkskammer, bei schwierigen Entscheidungen unterstützen. Diese Maßnahme verfolgte auch das Ziel, die Legitimation von Regierungsbevollmächtigtem und Bezirksverwaltungsbehörde zu stärken. Der Regierungsbevollmächtigte sollte mittels der Bezirksverwaltungsbehörde Aufträge der Volkskammer, der Regierung und des Ministerpräsidenten im jeweiligen Bezirk erfüllen. So war es neben anderem sein Auftrag, das gesellschaftliche Leben im Bezirk zu sichern, die Umsetzung der Verwaltungsreform (kommunale Selbstverwaltung, Vorbereitung der Länderbildung) zu betreuen, wirtschaftliche Reformen zu geleiten und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte im Aufgabenbereich der Regierungsbevollmächtigten dem Bürger zu kommunizieren. Zur Wahrnehmung der Aufgaben bekam der Regierungsbevollmächtigte weitreichende Kompetenzen per Verfügung des Ministerpräsidenten. Für die Nordbezirke wurden am 8. 6. 1990 Martin Brick (Neubrandenburg), Joachim Kalendrusch (Rostock) und Dr. rer. nat. Georg Diederich (Schwerin) zu Regierungsbevollmächtigten ernannt. Am 10. und 11. 6. 1990 ersetzten die Regierungsbevollmächtigten die Vorsitzenden der Räte der Bezirke, alsbald wurden sämtliche Ressortleiter ausgetauscht. Teilweise fand eine Reduzierung der Ressorts aus personellen Gründen statt. Neben den allgemeinen Aufgaben zeigten sich in den Nordbezirken Eigenheiten. So war die Verwertung von landwirtschaftlichen Gütern in dieser Zeit ein ständiges Problem.

Ab Mitte Juli 1990 rückte die Vorbereitung föderaler Strukturen ins Zentrum der Aufmerksamkeit. So entstand in Rostock und Schwerin eine Kontroverse um die Landeshauptstadt sowie das damit verbundene Ansiedelungskonzept der Länderinstitutionen. Schließlich sollte die erste Landtagssitzung, unter Berufung auf ein umstrittenes Votum der Kreistage, in Schwerin stattfinden und die Hauptstadtfrage durch den Landtag entschieden werden. Daneben wurde der Status Vorpommerns problematisiert. In den folgenden Monaten mussten sich die Regierungsbevollmächtigten unter anderem mit folgenden Themen auseinandersetzen: das neue Schuljahr planen, Arbeitslosigkeit und sozialen Problemlagen begegnen, Aufbau der neuen Landesinstitutionen sowie die Abwicklung der Altbehörden. Unterstützt wurden sie vielfach durch Kooperationen mit bundesdeutschen Akteuren. Hier ist beispielsweise der bereits am 31. 1. 1990 gegründete vorläufige Regionalausschuss des Landes Schleswig-Holstein mit den drei Nordbezirken zu nennen. Partnerland für die drei Nordbezirke war besonders Schleswig-Holstein, aber auch Nordrhein-Westfalen, Bremen und Hamburg kooperieren mit den Nordbezirken. In den Bezirksverwaltungsbehörden war bereits ein Verwaltungsfachmann aus den Altbundesländern tätig, der beratende Funktionen erfüllte. Daneben wurden durch bundesdeutsche Institutionen Fortbildungen für die ostdeutschen Verwaltungsangestellten ermöglicht. In den Bezirksverwaltungsbehörden wurden konzeptionelle Vorarbeiten für die Landerneugründung getätigt. Beispielsweise erfolgte die

Ablehnung staatlicher Mittelinstanzen aufgrund finanzieller Erwägungen. Die im Staatsaufbau unterhalb der Ministerien angesiedelten Institutionen sollten dezentral angesiedelt werden. Dann wurde die Einrichtung von Landschaften, im Hinblick auf Mecklenburger und Vorpommern, angeregt. Es erfolgten vielfach Vorabdiskussionen und -konzeptionen über Materien, welche zumeist typische Länderaufgaben betreffen.

Mit dem am 22. 7. 1990 durch die Volkskammer beschlossenen „Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik“ nahm die Ländereinführung konkrete Züge an. So sollte aus den drei Nordbezirken ohne die Kreise Perleberg, Prenzlau und Templin, das Land Mecklenburg-Vorpommern entstehen. Auch Gesetzgebungsbefugnisse, Vermögensfragen und Personalfragen wurden geklärt. Daraufhin fand am 30. 7. 1990 eine Beratung der Regierungsbevollmächtigten mit dem Ministerpräsidenten statt. Organisation und Durchführung der Länderbildung wurden thematisiert und Landessprecher bestimmt. Für die drei Nordbezirke, also das neue Bundesland Mecklenburg-Vorpommern, wurde der Regierungsbevollmächtigte für den Bezirk Neubrandenburg Brick als Landessprecher bestimmt. Die Landessprecher wurden den Regierungsbevollmächtigten übergeordnet. Sie waren gegenüber der Regierung, für alle, mit der Länderbildung in Verbindung stehenden Anliegen, verantwortlich. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands am 3. 10. 1990 leitete der Landessprecher unter Aufsicht des Bundes die Verwaltung des Landes, bis die neuen Länderinstitutionen gebildet wurden, spezieller, bis sich das Parlament konstituiert hat und der Ministerpräsident gewählt war. Ferner begleitete die von der Bundesrepublik eingesetzte Clearing-Stelle den Länderneubildungsprozess, beispielsweise durch Qualifizierungs- und Weitervermittlungsmaßnahmen von Beschäftigten und konzeptionelle Arbeiten.

Seit dem 3. 10. 1990 ist Deutschland wiedervereinigt und die neuen Länder sind, durch den Eini-gungsvertrag in Verbindung mit dem Ländereinführungsgesetz, entstanden. Fortan geschieht die Entwicklung von Staat und Verwaltung nach den Bedingungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Nun ist es zentrale Aufgabe, die Landesinstitutionen möglichst schnell aufzubauen und handlungsfähig zu machen. Allem voran musste der Landtag seine Arbeit aufnehmen können. Fehlendes Wissen und Erfahrung wurden durch die Einbeziehung von Fachleuten vor allem aus Schleswig-Holstein und Hamburg, teilweise kompensiert. Durch die Unterstützung externer Berater galt es, auch besonders dringliche Entwürfe für organisatorische Gesetze anzufertigen. Am 14. 10. 1990 fand die Wahl des Landtags Mecklenburg-Vorpommern statt. Der sich am 26. 10. 1990 konstituierende Landtag musste schnell grundlegende Gesetze verabschieden. Dann galt es, die Bedeutung des Landtages zu kommunizieren und Überprüfungen der Abgeordneten, hinsichtlich Mitarbeit im Ministerium für Staatssicherheit oder im Amt

für Nationale Sicherheit, durchzuführen. Es sollte eine möglichst fehlerfreie, dem Bürger Vertrauen in das politische Handeln der Landesinstitutionen vermittelnde Demokratie, geschaffen werden. So ist auch eine strikte Distanzierung vom politischen System der DDR festzustellen. Beim Aufbau der Landesinstitutionen ging es in erster Linie darum funktionsfähige Verwaltungen schnell aufzubauen. Diesem Ziel wurden viele Aspekte untergeordnet, so auch zunächst Anliegen der Bürger. Beispielsweise waren zwar von acht Ministern sieben aus Mecklenburg-Vorpommern, aber sehr viele hohe Verwaltungsbeamte stammten aus den westlichen Bundesländern. Es lag in der Hand der Minister, auf Vorarbeiten aus der Zeit der Regierungsbevollmächtigten zurückzugreifen, jedoch galt auch hier, vor allem musste die Verwaltung schnell arbeitsfähig sein.

Der Landtag beschloss, sich zunächst ein „Vorläufiges Statut“ zu geben und eine Kommission zur Erarbeitung einer Landesverfassung einzusetzen. Im Rahmen dieser Arbeit wurden neben Abgeordneten und Sachverständigen der Fraktionen auch außerparlamentarische Kräfte eingebunden und verschiedene Verfassungsentwürfe diskutiert. Nachdem der hier erarbeitete Verfassungsentwurf 1993 den Landtag passiert hat, erfolgte eine Volksabstimmung am 12. 6. 1994. In dieser stimmten 58,7 % der Wähler für die Landesverfassung. Sie trat am 15. 11. 1994 in Kraft. Das Bundesland Mecklenburg Vorpommern verfestigte seine Staats- und Verwaltungsstrukturen, es passte sich in das politische System der Bundesrepublik Deutschland ein. Es ist nun ein Teil der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland.

Wenngleich die vorliegende Arbeit ein Segment des komplexen Eingliederungs- und Transformationsprozesses der ehemaligen DDR beleuchtet, so wirft sie doch gleichermaßen Fragen auf. Sie ruft nach Forschungen, die etwa die Landespolitik nach der Wiedervereinigung oder Veränderungen auf der kommunalen Ebene in den Fokus der Forschung setzen. Sie fordert ebenfalls dazu auf bestimmte Details, beispielsweise die Umwandlung der Landwirtschaft (-politik), aufzugreifen und zu thematisieren.

7. Literatur/ Quellen

Literatur

Abelshauser, Werner: Deutsche Wirtschaftsgeschichte, C.H. Beck, München, 2004.

Abromeit, Heidrun/ Stoiber, Michael: Demokratien im Vergleich, Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, VS Verlag, Wiesbaden, 2006.

Almond, Gabriel A. / Bingham Powell, Jr., J. / Dalton Russell J. / Strøm, Kaare: Comparative politics, A theoretical framework, Longman, New York, 2008.

Archiv der Gegenwart. Deutschland 1949 bis 1999, 10 Bde., Siegler Verlag, Sankt Augustin, 2000.

Astin, John D.: Easton I and Easton II, in: The Western Political Quarterly, Utah University, Salt Lake City, Vol. 25, No. 4, Dezember, 1972, 726-737.

Benz, Wolfgang: Von der Besatzungsherrschaft zur Bundesrepublik, Frankfurt am Main, Fischer, 1984.

Benz, Wolfgang: Potsdam 1945, 4. Aufl., C.H. Beck, München, 2005.

Berg-Schlosser, Dirk/ Stammen, Theo: Einführung in die Politikwissenschaft, 7. akt. Aufl., C.H. Beck, München, 2003.

Bergstrasser, Arnold (Hrsg.)/ Oberndörfer, Dieter (Hrsg.): Klassiker der Staatsphilosophie I, Koehler, Stuttgart, 1975.

Brunner, Detlev: Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern unter sowjetischer Besatzung 1945 bis 1949, Bd. 1: Die ernannte Landesverwaltung Mai 1945 bis Dezember 1946, Edition Temmen, Bremen, 2003.

Brunner, Georg: Herrschaftssystem: Partei und Staat, in: Ploetz - die Deutsche Demokratische Republik : Daten, Fakten, Analysen, Fischer, Alexander (Hrsg.)/ Katzer, Nikolaus (unter Mitarbeit), Komet Verlag, Köln, 2003, S. 83-88.

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Hrsg. (Wissenschaftliche Leitung: Hartmut Zimmermann unter Mitarbeit von Horst Ulrich und Michael Fehlauer): DDR-Handbuch, 2 Bde., 3. Auflage, Verlag Wissenschaft und Politik, Köln, 1985.

Cornberg, Joachim Freiherr v.: Die Regierungsbevollmächtigten – eine Institution der Wendezeit, Pro Universitate Verlag, Sinzheim, 1996.

Der Fischer Weltalmanach: Chronik Deutschland 1949 – 2009, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 2008.

Diederich, Georg: Deutsche Einheit - deutsche Länder, Zur Wiedergründung der Länder im Osten Deutschlands 1990, in: Deutschland-Archiv, Bertelsmann, Bielefeld, Bd. 38, 5, 2005, S. 790 - 798.

Diederich, Georg: Die Wiedereinführung der Länder im Osten Deutschlands, in: Timmermann, Heiner (Hrsg.): Die DDR zwischen Mauerbau und Mauerfall, LIT, Hamburg u. a., 2003, S. 210-231.

Easton, David: The Political System, Alfred A. Knopf, New York, 1953.

Easton, David: A framework for political Analysis, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1965.

Easton, David: A System Analysis of Political Life, John Wiley & Sons, New York u. a., 1965a.

- Easton, David: *The Analysis of Political Structure*, Routledge, New York, London, 1990.
- Ehrhart, Christof: *Transformation in Ungarn und der DDR*, Westdeutscher Verlag, Opladen/Wiesbaden, 1998.
- Eschenburg, Theodor: *Jahre der Besatzung 1945 – 1949, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Deutsche Verlags-Anstalt, 1983.
- Förster, Heinz von: Entdecken oder Erfinden Wie lässt sich Verstehen verstehen?, in: Einführung in den Konstruktivismus, 10. Aufl., Piper, München, 2008, S. 41-88.
- Frindte, Wolfgang: *Einführung in die Kommunikationspsychologie*, Beltz, Weinheim, 2001.
- Fuchs, Dieter: Die Politische Theorie der Systemanalyse, in: Brodocz, Andrè / Schaal, Gary S.: *Politische Theorien der Gegenwart I*, 2. Auflage, Verlag Barbara Budrich, Opladen, Farmington Hills, 2006, 341-366.
- Fuhse, Jahn: *Theorien des politischen Systems*, VS Verlag, Wiesbaden, 2005.
- Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen in der DDR, Kommentar, Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin, 1989.
- Graml, Hermann: *Die Alliierten und die Teilung Deutschlands*, Fischer-Taschenbuch-Verlag, Frankfurt am Main, 1985.
- Glaßner, Gert-Joachim: *Politik in Deutschland*, 2., aktualisierte Aufl., VS Verlag, Wiesbaden, 2006.
- Glaserfeld, Ernst von: Konstruktion der Wirklichkeit und des Begriffs der Objektivität, in: Einführung in den Konstruktivismus, 10. Aufl., Piper, München, 2008, S. 9-40.
- Grünbaum, Robert: *Deutsche Einheit*, Leske + Budrich, Opladen, 2000.
- Hajna, Karl-Heinz: *Länder Bezirke Länder*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 1995.
- Heck, Uwe: *Geschichte des Landtages in Mecklenburg*, Neuer Hochschulschriftenverlag, Rostock, 1997.
- Hennecke, Hans Jörg: Die CDU in Mecklenburg-Vorpommern, in: Werz, Nikolaus/ Hennecke, Hans Jörg (Hrsg.): *Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern*, Olzog, München, 2000, S. 15-65.
- Heinrich, Gudrun: Die PDS in Mecklenburg-Vorpommern, in: Werz, Nikolaus/ Hennecke, Hans Jörg (Hrsg.): *Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern*, Olzog, München, 2000, S. 114-139.
- Herbst, Andreas/ Ranke, Winfried/ Winkler, Jürgen: *Lexikon der Organisationen und Institutionen: Enzyklopädie der DDR*, So funktionierte die DDR, Rowohlt, Hamburg, 1994.
- Hofmann, Wilhelm/ Dose, Nicolai/ Wolf, Dieter: *Politikwissenschaft*, Utb, Konstanz, 2007.
- Icks, Annette: *Der Transformationsprozeß in der ehemaligen DDR 1989-1991*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 1995.
- Imboden, Dieter M/ Koch, Sabine: *Systemanalyse. Einführung in die mathematische Modellierung natürlicher Systeme*, Springer, Berlin, 2003.
- Jahn, Detlef: *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*, VS Verlag, Wiesbaden, 2006.
- Judt, Tony: *Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2006.

- Kausch, Erhard: Die gesellschaftliche Funktion des Rechts, in: Grimm, Dieter: Einführung in das Recht, 2., überarb. Aufl., C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1991, S. 1-39.
- Klaus, Helmut: Ein Land wird wieder errichtet, Stock & Stein, Schwerin, 1995.
- Krieger, David J.: Einführung in die allgemeine Systemtheorie, UTB, Stuttgart, 1996.
- Krompholz-Schink, W: Einführung in die Systemtheorie, in: Kerres, Andrea/ Seeberger, Bernd: Gesamtlehrbuch Pflegemanagement, Springer, Berlin, 2005, S. 59-87.
- Kronisch, Joachim, Entstehungsgeschichte, in: Litten, Rainer/ Wallenrath, Maximilian (Hrsg.): Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar, Nomos, Baden-Baden, 2007.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Die Vorläufige Verfassung, Hinstorff, Rostock, 1993.
- Langer, Kai: »Ihr sollt wissen, dass der Norden nicht schläft...«, Edition Temmen, Bremen, 1999.
- Lapp, Peter Joachim, Die neuen Bundesländer, I. Mecklenburg-Vorpommern, in: Deutschland-Archiv, Bertelsmann, Bielefeld, Bd. 24, 7, 1991, S. 680-685.
- Lauth, Hans-Joachim: Gabriel A. Almond/G. Bingham Powell, Comparative Politics. System, Process, and Politics, Boston/ Toronto 1978, in: Kailitz, Steffen: Schlüsselwerke der Politikwissenschaft, VS Verlag, Wiesbaden, 2007, S. 1-4.
- Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert/ Pickel, Susanne: Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft, Eine Einführung, 1. Aufl., VS Verlag, Wiesbaden, 2009.
- Mampel, Siegfried: Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, Kommentar, Keip Verlag, Goldbach, 1997.
- Maturana, Humberto R./ Varela, Francisco J.: Der Baum der Erkenntnis, Goldmann, Bern u. a., 1987.
- Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, Leske + Budrich, Opladen, 1999.
- Michels, Marko: Einheitszwang oder Einheitsdrang?!, Der Vereinigungsprozeß von KPD und SPD zwischen 1945 und 1950 in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, 1999.
- Müller, Helmut M.: Schlaglichter der deutschen Geschichte, 3. Aufl., Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2007.
- Müller, Werner: Die zwei Gründungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern 1945 und 1990, in: Timmermann, Heiner (Hrsg.): Die DDR –Politik und Ideologie als Instrument, Duncker & Humblot, Berlin, 1999, S. 523-540.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, 7 Bde., C.H. Beck, München: Bd. 6: Internationale Beziehungen, Andreas Boeckh (Hrsg.), 1994.
- Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, 7 Bde., C.H. Beck, München: Bd. 7: Politische Begriffe, Nohlen, Dieter (Hrsg.)/Schultze/ Rainer-Olaf/ Schüttemeyer, Suzanne S., 1998.
- Oberndörfer, Dieter (Hrsg.)/ Jäger, Wolfgang (Hrsg.): Klassiker der Staatsphilosophie II, K. F. Koehler Verlag, Stuttgart, 1971.
- Otto, Wilfriede: Das politische System, in: Burrichter, Clemens; Nakath, Detlef; Stephan, Gerd-Rüdiger (Hrsg.): Deutsche Zeitgeschichte von 1945 bis 2000, Karl Dietz Verlag, Berlin, 2006, S. 270-326.

- Parsons, Talcott: Das System moderner Gesellschaften, Juventa, München, 1972.
- Patzelt, Werner J: Einführung in die Politikwissenschaft, Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung, 6. erneut überarb. Aufl., Wissenschaftsverlag Richard Rothe, Passau, 2007.
- Probst, Lothar: Umbruch in Mecklenburg - Eine Regionalstudie über das Neue Forum Rostock, in: Deutschland-Archiv, Bertelsmann, Bielefeld, Bd. 24, 12, 1991, S.1249-1301.
- Rausch, Heinz (Hrsg.)/ Stammen, Theo (Hrsg.) et al.: DDR, Das politische, wirtschaftliche und soziale System, Bayrische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 3. Aufl., München, 1976.
- Richter, Michael: Die Bildung des Freistaates Sachsen, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2004.
- Röpke, Andreas (Hrsg.): Die Bestände des Landeshauptarchivs Schwerin, Band 2, Staatliches Archivgut 1945 – 1990, Landeshauptarchiv Schwerin, Schwerin, 2002.
- Ruthe, Rangar: Die Entwicklung der Landtagsarbeit und der Aufbau einer Landtagsverwaltung in den neuen Bundesländern am Beispiel des Landtages Mecklenburg-Vorpommern, in: Bundestag Bundesrat Landesparlamente, Parlamentarismus und Föderalismus im Unterricht und in der politischen Bildung, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, Rheinbreitbach, 1991, S. 162 - 184.
- Sautter, Udo: Deutsche Geschichte seit 1815, Bd. 3: Historische Quellen, UTB, Tübingen u. a., 2004.
- Schmidt, Heinrich: Philosophisches Wörterbuch, neu bearbeitet von Georgi Schischkoff, 22. Aufl., Kröner, Stuttgart, 1991.
- Schmidt, Jochen: Die Bündnis90/ Die Grünen in Mecklenburg-Vorpommern, in: Werz, Nikolaus/ Hennecke, Hans Jörg (Hrsg.): Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern, Olzog, München, 2000, S. 160-169.
- Schmidt, Manfred G.: Das politische System der Deutschlands, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2007.
- Schmidt, Rolf: Staatsorganisationsrecht, Verlag Dr. Rolf Schmidt, Grasberg bei Bremen, 2006.
- Schreyer, Bernhard/ Schwarzmeier, Manfred: Grundkurs Politikwissenschaft: Studium der Politischen Systeme, 2., durchges. Aufl., VS Verlag, Wiesbaden, 2005.
- Schroeder, Klaus: Staatsverständnis und Herrschaftsformen der SED, in: März, Peter (Hrsg.): 40 Jahre Zweistaatlichkeit in Deutschland, Olzog, München, 1999, S. 99 - 118.
- Weber, Hermann: Die DDR 1945-1990, C.H. Beck, München, 2006.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß d. verstehenden Soziologie/ Max Weber. Besorgt von Johannes Winckelmann, 5. rev. Aufl., Studienausgabe, Mohr Siebeck, Tübingen, 1980.
- Werz, Nikolaus: Die SPD in Mecklenburg-Vorpommern, in: Werz, Nikolaus/ Hennecke, Hans Jörg (Hrsg.): Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern, Olzog, München, 2000, S. 140-159.
- Werz, Nikolaus/ Hennecke, Hans Jörg: Die F.D.P. in Mecklenburg-Vorpommern, in: Werz, Nikolaus/ Hennecke, Hans Jörg (Hrsg.): Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern, Olzog, München, 2000, S. 66-113.

Westle, Bettina: David Easton, A Systems Analysis of Political Life, Chicago/London 1965, in: Kailitz, Steffen: Schlüsselwerke der Politikwissenschaft, VS Verlag, Wiesbaden, 2007, S.104-109.

Internet

Bestimmung des Sitzes des Landtages und der Landesregierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Vorgangsnummer 1/Dr8, Parlamentsdatenbank, Landtag M-V:
<http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/> [23. 6. 2009].

Die Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, Dezember 1989, Sturm auf Bezirksverwaltungen und Kreisdienststellen / Beschluss zur Auflösung des AfNS:
http://www.bstu.bund.de/cln_012/nn_824422/DE/MfS-DDR-Geschichte/Revolutionkalender/Dezember-1989/Dezember-1989_node.html_nnn=true [6. 6. 2009].

Entwurf einer Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern und Abschlußbericht der Kommission für die Erarbeitung einer Landesverfassung (Verfassungskommission), Drucksache 1/3100 Landtag Mecklenburg-Vorpommern: <http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/> [9. 8. 2009].

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23.05.1949, Art. 23:
<http://www.documentarchiv.de/brd/1949/grundgesetz.html> [14. 6. 2009].

Mitteilung über die Dreimächtekonferenz von Berlin[("Potsdamer Abkommen")vom 2. August 1945], III. A 1. , <http://www.documentarchiv.de/in/1945/potsdamer-abkommen.html> [26. 05. 09].

Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1957,
http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_de.pdf [29. 5. 2009].

Spiegel, Dossier, Massenflucht aus Honeckers Sozialismus:
http://wissen.spiegel.de/wissen/resultset.html?clsuchbegriff=%23sig_id_liste%3D7006167&clfilter=&quellen=&fo=SPIEGEL&vl=0&cl=0&cllabel=Massenflucht+aus+Honeckers+Sozialismus [11. 6. 2009].

Truman Doctrine: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp [28. 5. 2009].

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag):
<http://bundesrecht.juris.de/einigvtr/> [27. 6. 2009].

* [Datum des letzten Zugriffs]

Archivalien

Archiv der Hansestadt Rostock

Braun, Albert/ Obernaus, Hans: Expertise zur Bildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, AHR, 2.1.1./ 8185 [9. 7. 2009].

Landeshauptarchiv Schwerin

Informationen zur Lage im Bezirk Schwerin: LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirkes Schwerin, 37901 [27. 4. 2009].

Konzeption für die weitere Durchsetzung der Verwaltungsreform, insbesondere für die Bildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 2.7.1990: LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirkes Schwerin, 37950 (Z123/1991) [27. 4. 2009].

Konzeption zur kurzfristigen personellen Vorbereitung der Landesverwaltung (gemäß Protokoll der 3 Regierungsbevollmächtigten vom 6. 9. 1990): LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirkes Schwerin, 37950 (Z123/1991) [27. 4. 2009].

Rutz, Werner: Denkschrift zur Länderneubildung auf dem Gebiet der gegenwärtigen DDR, Mai 1990 LHAS 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirkes Schwerin 37950 (Z123/1991) [27. 4. 2009].

Protokoll über die Beratung des RdB Schwerin mit dem OB der Stadt Schwerin und den Vorsitzenden der Räte der Kreise 10.1.1990, S.1: LHAS 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirkes Schwerin Vorsitzender des Rates 36659 (Z 26/1991) [27. 4. 2009].

Pressemitteilung des Regierungsbevollmächtigten für den Bezirk Schwerin vom 11.6.1990; LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirkes Schwerin 37906 [27. 4. 2009].

Seifert, Jürgen: Die Landeshauptstadt von Mecklenburg-Vorpommern als verfassungsrechtliches Problem und als Aufgabe politischer Entscheidung, LHAS, 7.11-1 Bezirkstag/ Rat des Bezirkes Schwerin 37950 (Z123/1991) [27. 4. 2009].

Landesarchiv Greifswald

Protokoll der Beratung der 3 Regierungsbevollmächtigten am 06.09.1990 zum vorliegenden Struktur- und Ansiedlungskonzept sowie zur weiteren gemeinsamen Arbeit der 3 Bezirksverwaltungsbehörden in Vorbereitung der Bildung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, 6.9.1990: LAG, Rep. 200/2.2.2.7 Nr.49 [17. 6. 2009].

* [Datum der Akteneinsicht]

Expertengespräche

Brick, Martin/ ehem. RB Neubrandenburg [18. 5. 2009].

Nachfrage [13. 07. 2009].

Diederich, Dr. Georg/ ehem. RB Schwerin [16. 6. 2009].

Nachfrage [14. 7. 2009].

Lenz, Thomas/ im Jahr 1990 Berater beim Regierungsbevollmächtigten für den Bezirk Schwerin, seit dem Jahr 2006 Staatssekretär im Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern [24. 6. 2009].

Prachtl, Rainer/ ehem. stellvertretender RB Neubrandenburg, in den Jahren 1990-1998 Präsident des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern [4. 6. 2009]

* [Daum des Interviews]