



HISTORISCH- POLITISCHE MITTEILUNGEN

LANDESGESCHICHTSFORSCHUNG
NACH DER WIEDERVEREINIGUNG

böhlau

SONDERBAND 2024

HISTORISCH-POLITISCHE MITTEILUNGEN

Archiv für Christlich-Demokratische Politik

Im Auftrag der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
herausgegeben von
Michael Borchard, Thomas Brechenmacher,
Günter Buchstab, Hans-Otto Kleinmann,
Hanns Jürgen Küsters und Matthias Stickler

Sonderband:
Landesgeschichtsforschung
nach der Wiedervereinigung

2024

BÖHLAU

HISTORISCH-POLITISCHE MITTEILUNGEN
Archiv für Christlich-Demokratische Politik
Sonderband 2024

Im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

herausgegeben von

Dr. Michael Borchard, Prof. Dr. Thomas Brechenmacher, Dr. Günter Buchstab,
Prof. Dr. Hans-Otto Kleinmann, Prof. Dr. Hanns Jürgen Küsters und
Prof. Dr. Matthias Stickler

Redaktion: Dr. Christopher Beckmann, Markus Lingen, Dr. Wolfgang Tischner

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Wissenschaftliche Dienste / Archiv für Christlich-Demokratische Politik

Rathausallee 12

D-53757 Sankt Augustin

Tel. 02241 / 246 2240

Fax 02241 / 246 2669

E-Mail: zentrale-wd@kas.de

Internet: www.kas.de

© 2024 Böhlau, Lindenstraße 14, D-50674 Köln, ein Imprint der Brill-Gruppe
(Koninklijke Brill BV, Leiden, Niederlande; Brill USA Inc., Boston MA, USA;
Brill Asia Pte Ltd, Singapore; Brill Deutschland GmbH, Paderborn, Deutschland;
Brill Österreich GmbH, Wien, Österreich)

Koninklijke Brill BV umfasst die Imprints Brill, Brill Nijhoff, Brill Schöningh,
Brill Fink, Brill mentis, Brill Wageningen Academic, Vandenhoeck & Ruprecht,
Böhlau und V&R unipress.

Das Werk ist als Open-Access-Publikation im Sinne der Creative-Commons-Lizenz
BY-NC-ND International 4.0 („Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine
Bearbeitung“) unter dem DOI <https://doi.org/10.7788/9783412531225> abzurufen.

Um eine Kopie dieser Lizenz zu sehen, besuchen Sie: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den durch diese Lizenz erlaubten Fällen bedarf der
vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlaggestaltung: SchwabScantechnik, Göttingen

Satz: SchwabScantechnik, Göttingen

ISSN: 0943-691X (print) ISBN: 978-3-412-53121-8 (print)

ISSN: 2194-4040 (digital) ISBN: 978-3-412-53122-5 (digital)

Bezugsbedingungen:

Erscheinungsweise: jährlich. Fragen sind zu richten an den Leserservice Brockhaus
Commission, Kreidlerstr. 9, D-70806 Kornwestheim, Tel.: (0 71 54) 13 27 92 19,
E-Mail: r.hausler@brocom.de. Preise und weitere Informationen unter
www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

Inhalt

LANDESPOLITIK AUS ZEITHISTORISCHER PERSPEKTIVE

<i>Michael Borchard</i>	5
Landespolitik aus zeithistorischer Perspektive: Zur Einführung	

I. LANDESBEWUSSTSEIN UND LANDESIDENTITÄT

<i>Guido Hitze</i>	19
Von Karl Arnold bis Hendrik Wüst – Die Bemühungen zur Stiftung eines Landesbewusstseins in Nordrhein-Westfalen	

<i>Torsten Oppeland</i>	35
„Thüringenpartei“ CDU? Zum Zusammenhang von Partei- und Landesidentität	

<i>Winfried Halder</i>	59
„Erfogsland im Osten“? Landesbewusstsein in Sachsen	

II. SCHUL- UND BILDUNGSPOLITIK

<i>Philip Rosin</i>	73
Der Ministerpräsident als Universitätsgründer. Kurt Georg Kiesinger und die Entstehung der Universität Konstanz 1959–1966	

<i>Andreas Grau</i>	85
Werner Remmers und die Schulpolitik der Regierung Albrecht 1976–1982	

<i>Nils Havemann</i>	103
Schulpolitik in Hessen: Ideologisches Experimentier- und politisches Schlachtfeld in den 1970er Jahren	
<i>Stefan Marx</i>	115
Die Auseinandersetzung um Religionsunterricht und Lebensgestaltung – Ethik – Religionskunde (LER) in Brandenburg	
III. GEBIETS- UND FUNKTIONALREFORMEN	
<i>Michael Kißener</i>	145
Helmut Kohl, die Verwaltungsreform und die Modernisierung des Landes Rheinland-Pfalz	
<i>Hans Jörg Hennecke</i>	157
Von der kommunalen Selbstverwaltung zur regionalisierten Verwaltung? Kreisgebietsreformen in Mecklenburg-Vorpommern	
<i>Alexander Olenik</i>	187
Ein Beitrag zur inneren Einheit Berlins? Der Weg zur Bezirksgebietsreform von 2001	
ZUSAMMENFASSUNGEN	207
MITARBEITER DIESES BANDES	213

Landespolitik aus zeithistorischer Perspektive: Zur Einführung*

Michael Borchard

Zu diesem Band

Es ist fast überflüssig, an den Beginn dieses Sonderbandes der Historisch-Politischen Mitteilungen eine Begründung zu setzen, warum diese Veröffentlichung lohnt, wie auch die Tagung sinnvoll war, die ihr zugrunde gelegen hat. Es kann aber gar kein Zweifel daran bestehen, dass Umfang und Intensität der zeithistorischen Forschung zur Landesgeschichte in einem gewissen Gegensatz zu der Bedeutung stehen, die das Grundgesetz unserer föderalen Ordnung und damit auch der Landespolitik beimisst. Letztere gehört viel stärker in den Blickpunkt der Forschung als das gegenwärtig geschieht.

„Bundesländer gibt es nicht, denn die Länder sind keine Ländereien des Bundes.“¹ Diesen prägnanten Satz von Bernhard Vogel, Ehrenvorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung, der wie kaum ein anderer über Erfahrungen in der Landespolitik verfügt, mag man für „Begriffsklauberei“ oder Ausdruck des ausgeprägten Selbstbewusstseins eines langjährigen Ministerpräsidenten halten. Bei näherem Blick verweist dieser Satz aber auf einen elementaren Aspekt unseres demokratischen Verfassungsstaates, wenn man ein zweites Zitat von Bernhard Vogel hinzufügt: „Erfolgreiche Landespolitik braucht die Kenntnis der Landesgeschichte.“²

Und es braucht, so könnte man hinzufügen, die Kenntnis der Verfassungsgeschichte unseres Landes. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hieß es in der ursprünglichen Präambel: „Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, seine nationale und staatliche Einheit zu wahren und als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten

-
- * Bei den Beiträgen dieses Bandes handelt es sich um die überarbeiteten Vorträge der Tagung „Landespolitik aus zeithistorischer Perspektive“, die von der Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste/Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführt wurde. Sie fand am 22./23. August 2022 im Arbeitnehmerzentrum (AZK) Königswinter statt. Ein besonderer Dank gilt Dr. Andreas Grau und Dr. Stefan Marx für die konzeptionelle sowie Frau Kerstin Klenovsky für die organisatorische Vorbereitung und Durchführung. Dass es nicht gelang, zu jedem Land einen Referenten zu gewinnen, mag als Beleg für die nachfolgend erwähnten Defizite der Landesgeschichtsforschung dienen.
- 1 Zit. nach: Dieter Althaus: „Bundesländer gibt es nicht, denn die Länder sind keine Ländereien des Bundes.“ (Bernhard Vogel), in: Hans-Gert Pöttering (Hg.): Politik ist Dienst. Festschrift für Bernhard Vogel zum 80. Geburtstag. Wien/Köln/Weimar 2012, S. 137–142, hier 137.
 - 2 Kurt Beck: „Erfolgreiche Landespolitik braucht die Kenntnis der Landesgeschichte.“ (Bernhard Vogel), ebd., S. 103–106, hier 103.

Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat das deutsche Volk in den Ländern Baden, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern, um dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beschlossen.“ Diese Formulierung macht zum einen deutlich, dass die Länder das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verabschiedet haben, seinerzeit wohlgerne die westlichen Länder mit Ausnahme des Saarlandes. Mit der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 traten Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und das vereinigte Berlin der Bundesrepublik Deutschland bei. Damit wurde auch der letzte Satz der früheren Präambel Wirklichkeit: „Das gesamte Deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“

Zugleich wurde auch der Zuständigkeitskatalog von Bund und Ländern definiert. Der Art. 30 Grundgesetz lautet: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ So wird deutlich, dass die Länder ursprünglich die Grundlage des Bundesstaates sind und eben keine abgeleitete, sondern eine eigene Staatsgewalt haben.

Das ist die Verfassungstheorie, aber wie sieht es mit der Wertschätzung dieser Grundkonstruktion unserer demokratischen Verfasstheit heute wirklich aus? Betrachtet man laufende politische Debatten, so beschleicht einen das Gefühl, es seien nicht das Coronavirus, die Rezession, die Inflation, der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine, die uns bedrohten, sondern der Föderalismus. Um nur ein paar aussagekräftige Überschriften zu zitieren: „Der deutsche Föderalismus schläft wie Dornröschen“³, gehört noch zu den netteren. „Ein Abgrund von Föderalismus“⁴, „Der Föderalismus – nur noch ein Schatten“⁵, „In der Selbstblockade“⁶, „Schluss mit dem Postkutschen-Föderalismus“⁷. Es könne so nicht weitergehen, heißt es mit Argumenten, die ja nicht einfach und mit einem Federstrich vom Tisch wegzuwischen sind: Zu viel Bürokratie, zu wenig Flexibilität,

3 Martin Große Hüttmann: „Der deutsche Föderalismus schläft wie Dornröschen“: Die Bundesstaatsreform der zweiten Großen Koalition und ihre lange Vorgeschichte, in: Petra Zimmermann-Steinhart (Hg.): Föderalismus – Devolution – Dezentralisierung. Möglichkeiten und Grenzen regionaler Selbstregierung in Europa. München 2006, S. 228–254.

4 Thomas Darnstädt: Ein Abgrund von Föderalismus, in: Der Spiegel vom 4. Juli 2010, S. 56–67.

5 R. Sturm: Der Föderalismus – nur noch ein Schatten, in: FAZ vom 11. September 2017.

6 Eric Gujer: Politik ist nicht nur gut und böse, in: Neue Züricher Zeitung vom 21. Dezember 2018, <https://www.nzz.ch/meinung/gelbwesten-brexit-europa-blockiert-sich-selbst-ld.1446693> (Abruf: 14. März 2024).

7 Oliver F. R. Haardt: Schluss mit dem Postkutschen-Föderalismus!, in: Die Zeit vom 8. Dezember 2021.

zu langwierige Entscheidungsfindung, zu undurchsichtige Entscheidungswege, zu unklare Kompetenzverteilungen.

Bei letzterem ist zu betonen, dass sich der Satz von den Ländern, die nicht des Bundes sind, auch als ausdrückliche Mahnung an die Länder verstehen lässt: Die Sonntagsreden über den besonderen Wert des Föderalismus konterkariert gelegentlich das berechtigte Unbehagen über die Tatsache, dass die Länder sich schon zu oft in der Vergangenheit mit dem „süßen Gift“ der Bundeszuwendungen originäre Länderkompetenzen im wahrsten Sinne des Wortes haben „abkaufen“ lassen und damit, das wiegt am schwersten, die Kompetenzen der Länderparlamente geschmälert haben, was gleichsam die Axt auch an das beste Argument für den Föderalismus, nämlich die größere Bürgernähe legt.

In dieser Einführung können nicht die ganzen Breiten und Tiefen der gesamten gegenwärtigen Föderalismusdiskussion ausgelotet werden, aber spannend ist jedenfalls, dass gerade in der anhaltenden Krisensituation diejenigen den Wert des Föderalismus instinktiv erkennen, für die er gemacht ist: Die Bürgerinnen und Bürger. Im Mai 2021 hat das Allensbacher-Institut festgestellt, dass der Rückhalt für das föderale System nicht etwa gesunken, sondern im Verlaufe der Krisen gestiegen ist. Wenngleich es nicht an Kritik an den langen Entscheidungsprozessen und unklaren Kompetenzaufteilungen fehlt, so ist dennoch ein steigender Prozentsatz auf bereits hohem Niveau der Auffassung, dass die Länder viele Aufgaben besser meistern, da sie die Situation vor Ort besser einschätzen können. Und im Übrigen wird auch der Landespolitik ein zunehmend besseres Zeugnis ausgestellt. Wenngleich die Fairness gebietet einzugestehen, dass diese Zufriedenheit auch damit zu tun hat, dass die Bevölkerung die Zuständigkeiten nicht klar zuordnet und Kritik eher an die Bundesregierung adressiert als an die Länder. Ebenso einzugestehen ist, dass es an der operativen Umsetzung von Beschlüssen auf der Landesebene nicht selten hapert. Unisono bestätigen die Bürgerinnen und Bürger dennoch die Relevanz der Verankerung der Politik vor Ort und die Bindung zum Land.⁸

Nicht nur deshalb stehen am Anfang unserer Tagung und dieses Bandes das Landesbewusstsein und die Landesidentität, und zwar fast unvermeidbar aus zwei Perspektiven: Die erste, die westdeutsche Perspektive, fragt, wie es über die Jahrzehnte gelingen konnte und kann, in Ländern, die zuvor in dieser Form nicht existiert haben, Identität und Bewusstsein zu stiften. Die zweite Perspektive verweist auf jene ostdeutschen Länder, in diesem Fall Thüringen und Sachsen, die im Gegensatz zur ersten Perspektive alles anderes als das sind, was in der fälschlichen Bezeichnung „neue Länder“ zum Ausdruck gekommen ist.

8 Flickenteppich versus Bürgernähe. Eine Dokumentation des Beitrags von Prof. Dr. Renate Köcher in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 115 vom 20. Mai 2021, https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte_dokumentationen/FAZ_Mai_2021_Foederalismus.pdf (Abruf: 16. Mai 2024).

Es handelt sich vielmehr um Länder mit einer ausgeprägten Landesgeschichte, die mit einem nicht minder ausgeprägten Landesbewusstsein und einer eigenen historisch fundierten Identität aufwarten können, die auch die Zentralisierungsbemühungen der DDR-Regierung in 40 Jahren nicht vernichten konnte. In beiden Fällen spielt die Landesgeschichte und ihre Darstellung eine entscheidende Rolle. Ich bin dankbar, dass Guido Hitze uns das am Beispiel Nordrhein-Westfalen noch einmal vor Augen führen wird. Ein sogenanntes Bindestrichland, das zunächst erst mühsam und bis heute doch immer deutlicher ein Landesbewusstsein und eine eigene Identität entwickelt hat. Da wir ja nun mal eine politische Stiftung sind, ist es folgerichtig, dass wir dabei auch auf die Frage schauen, welche Rolle die jeweiligen Ministerpräsidenten bis heute bei der Ausprägung dieses Bewusstseins und mithin auch der Förderung der landesgeschichtlichen Forschung und Vermittlung gespielt haben. Dass heute nur noch Kabarettisten wie Jürgen Becker beim Blick auf Rheinländer und Westfalen mit ironischem Spott auf das Trennende hinweisen: „Was Gott getrennt hat, darf der Mensch nicht verbinden“,⁹ ist ein Erfolg auch der Landespolitik.

Auch bei der zweiten Perspektive ist uns als zentraler Institution für die Erforschung der Christlichen Demokratie wichtig, den politischen Blick einzunehmen. Wir freuen uns, dass Torsten Oppelland auf die Frage geschaut hat, ob der Selbstanspruch der Thüringer CDU, die „Thüringenpartei“ zu sein, mehr war und ist als ein vielleicht anmaßender Werbeslogan und eine Anleihe bei der selbstbewussten Parteischwester CSU im benachbarten Freistaat. Zumindest in den Jahren von Josef Duchač bis Christine Lieberknecht und ganz besonders in den Regierungsjahren von Bernhard Vogel war es zweifelsohne die Thüringer CDU, die wie kaum eine andere Partei die Geschicke des Freistaates geprägt hat. Bei dieser parteipolitischen Betrachtungsweise darf die Frage nicht fehlen, welche Wechselwirkungen zwischen der Landes- und der Partei-Identität es gibt und welche Rolle die Parteien selbst dabei spielen. Nicht ausgeklammert werden darf freilich auch die Frage, welche Auswirkungen historisch und gegenwärtig die Tatsache hat, dass die Parteibindung in ganz Deutschland seit Jahrzehnten zurückgeht und gerade auch in den ostdeutschen Ländern deutlich weniger stark ausgeprägt ist.

Freilich darf sich der Blick nicht nur auf Thüringen richten. Zumal Winfrid Halder mit Sachsen nicht nur das zweite Land im Osten darstellt, das im föderalen Wettbewerb erfolgreich abschneidet, sondern auch das Land, das für sich wenigstens spätmittelalterliche Ursprünge in Anspruch nehmen kann. Die Frage, in welchem Zusammenhang der politische und wirtschaftliche Erfolg eines Landes mit dem Landesbewusstsein stehen kann, ist dabei besonders interessant.

9 Zit. nach: Guido Hitze: Geschichte und Heimat=Heimatgeschichte? Pläne für ein „Haus der Geschichte Nordrhein-Westfalen“, in: Die Politische Meinung Nr. 551 vom 9. August 2018, S. 88–93, hier 90.

Für die zweite Sektion haben wir uns ganz bewusst für ein Politikfeld entschieden, das bis heute nicht nur den Kern der landespolitischen Zuständigkeit bildet, sondern das auch immer wieder wie kaum ein anderes in der Föderalismusdiskussion in der Kritik steht – einer Kritik, die zugleich in kaum einem Bereich so ideologisch aufgeladen ist wie in diesem: Dem gesamten Bereich der Bildungs-, Schul- und Hochschulpolitik, die immer wieder auch Wahlkämpfe dominiert und Wahlen entschieden hat.

Dieses Kernfeld der Landespolitik, das wie kaum ein anderes über Wohl- und Wehe der künftigen Generationen entscheidet, das aber auch zugleich die Familien vor Ort wie kein anderes mit dem Föderalismus in Kontakt bringt, ist immer wieder zum Experimentierfeld, ja zum Vorzeigetableau des Wettbewerbsföderalismus geworden. Hier konnten Landespolitiker – Andreas Grau befasste sich mit dem Beispiel Werner Remmers in Niedersachsen – massive und bleibende Spuren hinterlassen; hier wurden die ideologischen Kämpfe über neue Schulformen und eine schrittweise Schwächung oder gar Abschaffung des gegliederten Schulsystems geführt, wie Nils Havemann am Beispiel Hessens verdeutlicht; hier wurde, was Stefan Marx am Beispiel Brandenburgs untersucht, das Ziel eines Zurückdrängens der Religionen, mithin auch der christlichen Wurzeln unserer Kultur, durch einen „Ethik-Unterricht“ angestrebt. Es ist aber auch festzustellen, dass es gerade der Föderalismus ist, der diesen Experimenten, ganz gleich ob man sie begrüßen mag oder nicht, ein Ventil gibt. Man stelle sich für einen Moment vor, eine Zentralregierung könne in einem solchen Bereich im gesamten Land „durchregieren“. Im (bildungs-)föderalistischen System kann keine Bundesregierung die Bayern zwingen, ihr Curriculum zu verwässern, aber auch keine Bundesregierung Hessen oder NRW zwingen, die Gesamtschule wieder abzuschaffen.

Der Beitrag von Philip Rosin zeigt am Beispiel Kurt Georg Kiesingers in Baden-Württemberg, wie ein Ministerpräsident neue Akzente in der Hochschul Landschaft gesetzt hat, noch dazu in einer Zeit, in der gerade die Hochschulpolitik umkämpft war.

Die dritte Sektion wiederum befasst sich mit einem Thema, das nicht nur Ambivalenzen der Landespolitik deutlich macht, sondern auch herausstellt, dass nicht nur die Bundesebene im Verhältnis zu den Ländern in einem spannungsreichen Verantwortungsfeld agiert, sondern auch die Länder wiederum ihrer Verantwortung gegenüber lebens- und leistungsfähigen, mit dem notwendigen Maß an Autonomie ausgestatteten Kommunen gerecht werden müssen. Michael Kißener behandelt die Gebietsreform Helmut Kohls in Rheinland-Pfalz. In einem Land, das damals in vielen Belangen das bundesweite Schlusslicht bildete – beim Steueraufkommen, bei der Verkehrs-Infrastruktur, im Bildungsbereich – und aufgrund seiner noch immer stark agrarischen Prägung hinterherzuhinken drohte, packte Kohl ein überaus heißes Eisen an und stellte trotz scharfer Kritik auch aus den eigenen Reihen 1974 eine tiefgreifende Gebietsreform auf die Beine.

Hans Jörg Hennecke und Alexander Olenik zeigen mit Blick auf Mecklenburg-Vorpommern und auf Berlin, dass dieses „Spielfeld“ der kommunalen Strukturveränderungen ein schwieriges und glattes politisches Terrain mit vielen „Sturzgefahren“ geblieben ist. Ein Bericht über zehn Jahre Kreisgebietsreformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt hat erst vor kurzem mit dem holprigen Reim, aber doch sprechenden Titel: „Kreise gewachsen – Bilanz durchwachsen“¹⁰ aufgewartet. Im Fall von Mecklenburg-Vorpommern war der Weg zu kommunalen Reformen überaus holprig und in Teilen durchaus verfassungswidrig, auch weil massive handwerkliche Fehler gemacht worden sind. Der Blick auf die damalige Oppositionsarbeit der CDU-Fraktion ist jedenfalls bis heute aufschlussreich. Dass durch Alexander Olenik auch Berlin mit seinen ganz besonderen Bedingungen und seiner besonderen Rolle heute aufgegriffen wird, erschien uns besonders wichtig.

Relevante Bestände im Archiv für Christlich-Demokratische Politik

Wie wichtig die Rolle landespolitischer Akteure und gerade auch der Ministerpräsidenten ist, wird auch an den Akten deutlich, die im Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP)¹¹ der Konrad-Adenauer-Stiftung in Sankt Augustin liegen. Im Folgenden seien zentrale Bestände des ACDP zur Landespolitik kurz vorgestellt.

Die Erforschung der historischen Entwicklung der CDU ist eine der Kernaufgaben der Stiftung und hier speziell des ACDP. Die Partei hat seit ihrer Gründung, die nicht durch einen zentralen Akt, sondern zunächst lokal in den Ländern vollzogen worden ist, eine starke lokale, regionale und landespolitische Verankerung.

Für alle Landesverbände der CDU existiert im ACDP mittlerweile ein eigener Archivbestand. Bei der Mehrzahl ist die Überlieferung gleichermaßen durch große Dichte wie Breite gekennzeichnet. Dadurch ermöglichen diese Unterlagen einen vertieften Einblick in die Organisation und Arbeitsweise des jeweiligen Landesverbandes und seine Entwicklung als Akteur auf der landespolitischen Bühne. Hervorzuheben sind die zahlreichen regionalen Gründungsunterlagen wie das Protokoll der Gründungsversammlung der Christlich-Demokratischen

10 Sebastian Blesse/Felix Rösel: Kreise gewachsen – Bilanz durchwachsen: Zehn Jahre Kreisgebietsreform in Sachsen und Sachsen-Anhalt, in: ifo Dresden berichtet, 2018, 25, Nr. 04, 34–36, <https://www.ifo.de/publikationen/2018/aufsatz-zeitschrift/kreise-gewachsen-bilanz-durchwachsen-zehn-jahre-0> (Abruf: 14. März 2024).

11 Bestandsübersicht des ACDP, <https://www.kas.de/de/web/wissenschaftliche-dienste-archiv/bestandsuebersicht-datenbank-recherche1> (Abruf 14. März 2024).

Partei (CDP) in Hamburg vom 1. Oktober 1945¹², die Niederschrift über die Gründung der CDP Westfalen in Bochum am 2. September 1945¹³ oder auch die Korrespondenz der hessischen CDU mit der amerikanischen Militärregierung in den Gründungs- und Anfangsjahren¹⁴ und zahlreiche weitere Dokumente, die die Gründung der CDU in den einzelnen Regionen und Kreisen dokumentieren. Diese Gründungsdokumente belegen den föderalen Aufbau der CDU, die als Bundespartei erst mit dem ersten Bundesparteitag in Goslar im Oktober 1950 ins Leben tritt.

Der föderale Aufbau der CDU sowie die historische Entwicklung der Landesverbände werden in den jeweiligen Beständen im ACDP deutlich. So ist der große Landesverband Baden-Württemberg erst 1971 durch den Zusammenschluss der vier Landesverbände Nordbaden, Nordwürttemberg, Südbaden und Württemberg-Hohenzollern entstanden. Zu diesen früheren Landesverbänden und heutigen Bezirksverbänden liegen umfangreiche Überlieferungen vor, die den Aufbau und die Entwicklung der Partei im Südwesten sehr gut dokumentieren.¹⁵ Ebenso gut dokumentiert sind die Fusionsverhandlungen zwischen den Landesverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe, die 1986 zur Gründung des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen führten.¹⁶ In Niedersachsen hat es zwar immer wieder Verhandlungen über die Bildung eines einheitlichen Landesverbandes gegeben, doch sind diese Versuche letztlich gescheitert, so dass noch heute innerhalb der CDU in Niedersachsen die Landesverbände Hannover, Oldenburg und Braunschweig existieren. Alle sind mit großen Beständen im ACDP vertreten.¹⁷

Neben der Gründung und organisatorischen Entwicklung der Landesverbände bieten deren Akten auch einen guten Einblick in das mitunter langjährige Regierungshandeln der CDU in den Ländern. In den Unterlagen der Landesverbände Hessen und Nordrhein-Westfalen befinden sich etwa die Originale von Koalitionsverträgen. Dazu gehören auch neue politische Wege, die auch

12 Abgedruckt in: Andreas Grau/Hanns Jürgen Küsters (Red.): „Ein freies Volk soll wieder-
erstehen ...“. Dokumente zur Gründung der CDU. Sankt Augustin. Berlin 2015, S. 61–63.

13 Ebd., S. 49–50.

14 Vgl. Politische Leitsätze der Christlich-Demokratischen Union, Stadtkreis Frankfurt a. M.,
genannt: „Frankfurter Leitsätze“, <https://www.kas.de/documents/252038/253252/Frankfurter+Leits%C3%A4tze+%28Quelle%29.pdf/835a1835-519c-41f3-2010-b67f7f376821?version=1.1&t=1685619730492> (Abruf: 14. März 2024).

15 ACDP 03-024 Findbuch CDU-Landesverband Baden-Württemberg, bearb. von Peter Crä-
mer, Hans-Jürgen Klegraf und Carsten Pickert, <https://www.kas.de/de/web/wissenschaftliche-dienste-archiv/publikationen/einzelteil/-/content/cdu-landesverband-baden-wuerttemberg> (Abruf: 14. März 2024).

16 ACDP 03-016 Findbuch CDU-Landesverband Nordrhein-Westfalen, bearb. von Yvonne
Ziwitza.

17 ACDP 03-007 Findbuch CDU in Niedersachsen, bearb. von Andreas Grau und Dorothea
Oelze, <https://www.kas.de/de/web/wissenschaftliche-dienste-archiv/publikationen/einzelteil/-/content/cdu-landesverband-niedersachsen> (Abruf: 14. März 2024).

bereits im wahrsten Sinne des Wortes historische Bedeutung haben: Das erste schwarz-grüne Bündnis in einem Flächenland wurde 2013 in Hessen gebildet. Ein Exemplar des Koalitionsvertrages haben wir erhalten.¹⁸ Nach 39 Jahren in der Opposition löste die CDU in Nordrhein-Westfalen 2005 die SPD in der Regierungsverantwortung ab und bildete mit der FDP eine Regierungskoalition. Dieser Koalitionsvertrag gelangte ebenfalls in das ACDP.¹⁹

Ein wichtiger und umfangreicher Teil der Unterlagen in den Beständen jedes Landesverbandes befasst sich mit der Organisation und Durchführung der Landtagswahlen, die ein wertvoller Fundus auch für die Beurteilung der landespolitischen Debatten und damit ein wichtiger Spiegel der Landesgeschichte sind. Waren die Wahlkämpfe in den Anfangsjahren der Bundesrepublik gerade auch in den Ländern noch von Papiermangel und Finanzproblemen geprägt, so ist ab den 1970er Jahren eine zunehmende Professionalisierung der Wahlkampfführung festzustellen. Dazu gehört auch der zunehmende Einsatz von Werbeagenturen. Einzelne erfolgreiche Werbekampagnen von Landtagswahlkämpfen und ihre zentralen Plakate sind sogar bundesweit bekannt geworden und stehen bis heute vor Augen: Komm aus Deiner linken Ecke: NRW 1975, Wir kommen (im Volksmund auch das Django-Plakat genannt): Hessen 1970, und der Gynäkologie-Chefarzt Wolfgang Böhmer mit dem Slogan „Wir werden das Kind schon schaukeln“ in Sachsen-Anhalt 2002 (siehe S. 13 f.). Dass wir weltweit eines der größten politischen Plakatarchive haben, übrigens zu sehr großen Teilen über Creative-Commons Lizenzen zugänglich und weitestgehend rechtfrei nutzbar, sei nicht ohne Stolz nur am Rande bemerkt.

Als wichtige Ergänzung zu den Akten der Landesverbände stehen im ACDP darüber hinaus noch die persönlichen Unterlagen vieler Ministerpräsidenten der CDU zur Verfügung. So etwa aus Schleswig-Holstein die Nachlässe von Kai-Uwe von Hassel²⁰ und Gerhard Stoltenberg²¹ und der Bestand von Peter Harry Carstensen²². Für Niedersachsen können die Bestände von Christian Wulff²³ und David McAllister²⁴ herangezogen werden. Aus NRW befinden sich der Nachlass von Franz Meyers²⁵ sowie der große Bestand von Jürgen Rüttgers²⁶ im ACDP. Unlängst wurde der landespolitische Bestand von Armin Laschet, vor allem aus seiner Zeit als Fraktionsvorsitzender, akquiriert²⁷. Für Baden-Württemberg

18 ACDP 03-020-244/6.

19 ACDP 03-016-207.

20 ACDP 01-157 (Findbuch). Im Folgenden ist jeweils vermerkt, wenn der genannte Bestand bereits über ein Findbuch erschlossen ist.

21 ACDP 01-626 (Findbuch).

22 ACDP 01-757 (Findbuch).

23 ACDP 01-901.

24 ACDP 01-902.

25 ACDP 01-032 (Findbuch).

26 ACDP 01-713 (Findbuch).

27 ACDP 01-1075.



ACDP 10-001: 1862



ACDP 10-007 : 301



ACDP 10-036 : 805

sind die Nachlässe von Kurt Georg Kiesinger²⁸, Hans Filbinger²⁹ und Erwin Teufel³⁰ zu nennen und für Hessen der Nachlass von Walter Wallmann³¹ sowie der Bestand von Roland Koch³². Für das Saarland können die Nachlässe von Johannes Hoffmann³³ und Werner Zeyer³⁴ herangezogen werden. Aus Rheinland-Pfalz und zugleich aus Thüringen steht der große und wichtige Bestand von Bernhard Vogel³⁵ zur Verfügung.

Eine landesgeschichtliche Besonderheit ist der Erwähnung wert: Die fünf ost-deutschen Landesverbände liegen im ACDP sozusagen in doppelter Dimension vor. So existierten in Brandenburg, Mecklenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ja bereits von 1945 bis zur Auflösung der Länder in der DDR 1952 Landesverbände, die auch viele Gründungsunterlagen enthalten wie die Niederschrift über die Gründungsversammlung des Landesverbandes der CDU Thüringen vom 20. Juli 1945³⁶. Diese Überlieferungen belegen, dass der Handlungsspielraum der CDU in der SBZ/DDR von Beginn an begrenzt war. Der massiv wachsende Anpassungsdruck durch die Sowjetische Militäradministration in Deutschland und die SED ist in diesen Akten ablesbar. Nach der Staatsgründung der DDR 1949 verschärfte sich der Druck bis hin zur Anpassung der Parteistrukturen an die neue Verwaltungsgliederung der DDR in 14 Bezirke. Dieser Prozess lässt sich wie auch die Säuberungswellen anhand der Landesverbandsakten in weiten Teilen nachvollziehen. Von der Forschung sind die Bestände zu den „alten“ Landesverbänden auf dem Gebiet der DDR auch schon teilweise ausgewertet worden. Man denke an wichtige Veröffentlichungen wie ein Portrait über Hugo Hickmann von Oliver Salten³⁷, die Darstellung der Politischen Verfolgung in Brandenburg von 1949 bis 1953 von Ingrid Jander³⁸ oder an das auch als Beitrag zur Aufarbeitung der Geschichte der Ost-CDU wichtige Buch von Bertram Triebel: Die Thüringer CDU in der SBZ/DDR.³⁹

28 ACDP 01-226 (Findbuch).

29 ACDP 01-688 (Findbuch).

30 ACDP 01-801 (Findbuch).

31 ACDP 01-742 (Findbuch).

32 ACDP 01-907.

33 ACDP 01-218 (Findbuch).

34 ACDP 01-487 (Findbuch).

35 ACDP 01-451 (Findbuch).

36 ACDP 03-013-199.

37 Oliver Salten: Hugo Hickmann – ein Riese unter den Zwergen? Der CDU-Landesverband Sachsen und sein Vorsitzender 1945 bis 1950, in: Neues Archiv für sächsische Geschichte 92 (2021), S. 163–212.

38 Ingrid Jander: Politische Verfolgung in Brandenburg 1949 bis 1953. Der Kampf gegen Ost-CDU, Bauern und Kirchen im Spiegel der Akten von SED und Staatssicherheit (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 59). Düsseldorf 2012.

39 Bertram Triebel: Die Thüringer CDU in der SBZ/DDR: Blockpartei mit Eigeninteresse. 2. korr. Aufl. Sankt Augustin/Berlin 2020.

Mit der Wiedergründung der fünf ostdeutschen Länder entstanden schon im Februar und März 1990 auch wieder CDU-Landesverbände, die im ACDP jeweils eigene Bestände bilden. Dass sich der Wiederaufbau vielfach schwierig gestaltete, dafür stehen exemplarisch die Unterlagen über die Auseinandersetzungen im sächsischen Landesverband zwischen „Altfunktionären“ um Klaus Reichenbach und „Erneuerern“ um Arnold Vaatz und Erich Iltgen, die 1991 mit der Wahl Kurt Biedenkopfs zum Landesvorsitzenden endeten. Darüber hinaus belegen die Akten der fünf ostdeutschen Landesverbände auch die Stärke und Verwurzelung der CDU in den neuen Ländern. So kann die Überlieferungsdichte zu den Landesverbänden in Sachsen⁴⁰, Thüringen⁴¹ und auch in Sachsen-Anhalt⁴² als gut bezeichnet werden, während die Überlieferungsdichte für Mecklenburg-Vorpommern als eher schlecht zu bewerten ist. Brandenburg liegt etwas „quer“ zur oben genannten These, weil dieser Verband für die CDU niemals ein einfacher Verband war, hier die Überlieferung aber durchaus als zufriedenstellend zu betrachten ist.⁴³

Genau wie in den alten Ländern können auch in den jungen Ländern Bestände von Ministerpräsidenten und/oder Landesvorsitzenden herangezogen und so manche Lücken in den Akten der Landesverbände geschlossen werden. So ist für Sachsen der Nachlass von Kurt Biedenkopf⁴⁴ zu nennen. In Thüringen stehen mit den Beständen von Bernhard Vogel⁴⁵ und Christine Lieberknecht⁴⁶ zwei umfangreiche Personenbestände zur Verfügung. Für Sachsen-Anhalt können die Bestände von Werner Münch⁴⁷, Christoph Bergner⁴⁸ und Wolfgang Böhm⁴⁹ herangezogen werden. Für Brandenburg kann auf den Nachlass von Jörg Schönbohm⁵⁰ zurückgegriffen werden. Insgesamt bietet sich also reichhaltiges Material für eine vertiefte landespolitische Forschung.

Im Hinblick auf die jungen Länder muss noch ein besonderes Phänomen erwähnt werden, das nach der Wiedervereinigung auftrat und sich auch in den Beständen des ACDP widerspiegelt: Die „Wanderer zwischen den Welten“ –

40 ACDP 03-053 Findbuch CDU-Landesverband Sachsen, bearb. von Oliver Salten, CDU-Landesverband Sachsen – Geschichte der CDU – Konrad-Adenauer-Stiftung (kas.de) (Abruf: 14. März 2024).

41 ACDP 03-051 Findbuch CDU-Landesverband Thüringen, bearb. von Peter Crämer, b190dcca-7928-4775-574f-6221f0b838c4 (kas.de) (Abruf: 14. März 2024).

42 ACDP 03-058 Findbuch CDU-Landesverband Sachsen-Anhalt, bearb. von Andreas Grau, <https://www.kas.de/de/web/wissenschaftliche-dienste-archiv/publikationen/einzeltitel/-/content/cdu-landesverband-sachsen-anhalt> (Abruf: 14. März 2024).

43 ACDP 03-055 (Mecklenburg-Vorpommern), ACDP 03-052 (Brandenburg).

44 ACDP 01-446 (Findbuch).

45 ACDP 01-451 (Findbuch).

46 ACDP 01-984 (Findbuch).

47 ACDP 01-499 (Findbuch).

48 ACDP 01-980 (Findbuch).

49 ACDP 01-1001.

50 ACDP 01-893 (Findbuch).

also Politiker, die erst in den alten und später in den wiedererstandenen Ländern Karriere machten. An erster Stelle ist hier an Bernhard Vogel zu denken, der der einzige Politiker in Deutschland ist, der in zwei Bundesländern – Rheinland-Pfalz und Thüringen – jeweils mehr als ein Jahrzehnt das Amt des Ministerpräsidenten ausübte. Weitere Beispiele sind Kurt Biedenkopf, der aus der nordrhein-westfälischen Landespolitik nach Sachsen wechselte, Werner Münch, der seine politische Laufbahn in Niedersachsen begann und in Sachsen-Anhalt fortsetzte, was ebenfalls für Walter Remmers⁵¹ gilt. Außerdem ist noch an Jochen Lengemann⁵² zu denken, der von Hessen nach Thüringen wechselte.

Ebenso wie die Landesverbände haben mittlerweile auch alle Landtagsfraktionen der CDU einen Archivbestand im ACDP. Dabei handelt es sich meist um größere zusammenhängende Bestände, die zum Teil bis in die Gründungsphase des Landes zurückreichen (Berlin, NRW, Rheinland-Pfalz). Diese Unterlagen ermöglichen einen vertieften Einblick in die Organisation und Arbeitsweise der Fraktion und ihre Arbeit im Landtag, im Abgeordnetenhaus, in der Bürgerschaft sowie über ihre Position als politischer Akteur im Kräftefeld von Regierung, Parlament und Partei. Das Fraktionsschriftgut eignet sich in besonderer Weise für zeithistorische Arbeiten und politikwissenschaftliche Studien. Und einiges Lesenswerte ist bereits entstanden. Verwiesen sei an dieser Stelle auf die parlamentshistorische Untersuchung von Ludger Gruber über die CDU-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen 1946 bis 1980⁵³ und die wichtige Arbeit von Guido Hitze über die nordrhein-westfälische CDU in der Opposition 1975 bis 1995⁵⁴.

Neben den typischen landespolitischen Themen wie Schulpolitik, Rundfunkpolitik und kommunale Gebietsreform werden anhand der Akten der Landtagsfraktionen auch die Besonderheiten des jeweiligen Landes deutlich: So die jahrelange Beschäftigung mit dem Bergbau in NRW und im Saarland, die Werftenkrise in Schleswig-Holstein, der Weinbau in Rheinland-Pfalz und der Umgang mit dem DDR-Unrecht in Sachsen, um nur wenige Beispiele zu nennen. Diese Aufzählung ist sicher alles andere als erschöpfend, aber sie verweist auf ein paar wichtige Grundlinien und will zu weiterer Forschung im Bereich der Landesgeschichte motivieren. Zur Unterstützung stehen die kompetenten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ACDP zur Verfügung, die mit den ihnen zugewiesenen Beständen seit langem befasst und darum bestens vertraut sind.

51 ACDP 01-510 (Findbuch).

52 ACDP 01-373 (Findbuch).

53 Ludger Gruber: Die CDU-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen 1946–1980. Eine parlamentshistorische Untersuchung (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 31). Düsseldorf 1998.

54 Guido Hitze: Verlorene Jahre? Die nordrhein-westfälische CDU in der Opposition 1975–1995 (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 45), Teil I: 1975–1985; Teil II: 1985–1990; Teil III: 1990–1995. Düsseldorf 2010.

Wir neigen in Deutschland gerne zum Fatalismus, der gelegentlich gar Züge der Selbstverleugnung trägt: Ja, der Föderalismus in Deutschland mag, wie unser gesamtes politisches System, wie jedes demokratische System, Defizite, Schwerefälle, Konfliktpotenziale aufweisen, aber wir haben auch allen Grund, auch auf diese Dimension der Gewaltenteilung stolz zu sein. Eine Gewaltenteilung und eine Absage an den Zentralismus, die nicht zuletzt auch Befürchtungen vor einem Wiedererstehen eines für seine Nachbarn bedrohlichen deutschen Zentralstaats abgewehrt hat. Auf dieser Grundlage konnte die Bundesrepublik international Vertrauen erringen und zum anerkannten Partner werden – im westlichen Bündnis wie in Europa. Von den 27 heutigen Mitgliedsstaaten der EU verfügen 18 über eine Bevölkerungszahl kleiner oder vergleichbar dem deutschen Land Baden-Württemberg. Über Jahrzehnte haben deutsche Bundesregierungen – am nachdrücklichsten unter Bundeskanzler Kohl – gewissenhaft darauf geachtet, den Nachbarn die Furcht vor dem bevölkerungsreichsten und wirtschaftlich stärksten Partner in Europa zu nehmen und dazu trägt der Föderalismus ganz gewiss in beträchtlichem Ausmaß bei.

Wenngleich der machtbewusste Rhöndorfer Patriarch und leidenschaftliche Freizeitgärtner Konrad Adenauer manche blühende Rose des Föderalismus gerne stärker zurückgeschnitten hätte als mancher Zeitgenosse, sah er im föderalen System doch nichts weniger als eine Schule der Nation. Bei seinem ersten Bundesratsbesuch sagte er: „Ich weiß aus der langen Erfahrung meines Lebens, dass der parteipolitisch orientierte Mensch, wenn er so unmittelbar an die Probleme herangeführt ist, wie sie das in ihren Stellungen sind, doch manches ruhiger und manches objektiver betrachtet und in ihm dann vor allem die Überzeugung erwächst, zusammenarbeiten zu wollen.“⁵⁵

Ich wünsche uns in diesem Sinne einen ruhigen und objektiven Blick auf die Landesgeschichte und eine gute und fruchtbringende, vor allem zu weiteren Forschungen anregende Auseinandersetzung mit der Landesgeschichte.

55 Adenauer sprach in der dritten Sitzung des Bundesrates am 20. September 1949, direkt nach der Abgabe seiner ersten Regierungserklärung im Bundestag, in: Deutscher Bundesrat, Sitzungsbericht Nr. 3/4 (21. September 1949), S. 11, https://www.bundesrat.de/Shared-Docs/downloads/DE/plenarprotokolle/1949/Plenarprotokoll-3-4.pdf?__blob=publication-File&v=8 (Abruf: 14. März 2024).

I. Landesbewusstsein und Landesidentität

Von Karl Arnold bis Hendrik Wüst – Die Bemühungen zur Stiftung eines Landesbewusstseins in Nordrhein-Westfalen

Guido Hitze

Landesbewusstsein¹ oder gar eine ausgeprägte Landesidentität sind, vergleichbar mit Nationalstolz und Patriotismus, in der Bevölkerung eines Landes, einer Region oder auch einer bestimmten Landschaft nicht aus sich heraus einfach gegeben, sondern immer auch Produkt einer entsprechenden soziokulturellen Prägung beziehungsweise politischer Vorgaben. Vor diesem Hintergrund können auch in Demokratien Landesidentität und Landesbewusstsein sowohl der Förderung stabiler sozialer wie politischer Verhältnisse dienen als auch manipulativ für parteipolitische Interessen oder für Zwecke wie Machterwerb oder Machterhalt eingesetzt werden. Insofern sind beide Phänomene in den Geschichts- und Sozialwissenschaften nicht unumstritten, laufen sie doch beständig Gefahr, propagandistisch-ideologisch überhöht, missbraucht oder fehlgedeutet zu werden. Andererseits kommen ihnen gerade in heterogenen, hybriden und mitunter antagonistischen Gemeinwesen notwendige, weil sinnstiftende und daher gesellschaftsstabilisierende Funktionen zu. Denn politisches Handeln muss, will es insbesondere in Krisen- und Umbruchszeiten dauerhaft erfolgreich sein, die davon betroffenen Menschen nicht nur kognitiv erreichen und überzeugen, sondern auch emotional ansprechen. Zu der hierfür notwendigen „Verortung“ der *Adressaten* – nicht *Objekte* – politischen Handelns im weitesten Sinne gehört ihre geographische und soziokulturelle Definierung. Aber auch sie kann nur *mit* den Betroffenen und nicht über sie hinweg erfolgen. Nur wer weiß, wer er ist und woher er kommt, vermag auch zu entscheiden, wohin er will. Nur wer eine Ahnung davon besitzt, warum und in welchem Maße er bestimmte Dinge sein Eigen nennen kann, erkennt auch ihren Wert. Selbstfindung und Selbst-

1 Zur Definition von „Landesbewusstsein“ als einer Synthese aus einem vorhandenen, jedoch unbestimmten „Landesgefühl“, also einer emotionalen Bindung an eine sich hauptsächlich „kulturell und mental definierende Gemeinschaft, und einem spezifischen „Landesgebietsbewusstsein“ in Gestalt einer vorzugsweise kognitiven Bindung bzw. einem Zugehörigkeitsempfinden zu einem administrativ festgelegten, staatlich verfassten Territorium Georg Mölich: Landesbewußtsein, in: Nordrhein-Westfalen. Landesgeschichte im Lexikon (Veröffentlichungen der staatlichen Archive des Landes Nordrhein-Westfalen). Düsseldorf 1993, S. 249–251. Vgl. ferner Rainer Bovermann: Landesbewußtsein, in: NRW-Lexikon. Politik–Gesellschaft–Wirtschaft–Recht–Kultur. Opladen 2000, S. 159–163.

vergewisserung bilden so gesehen die Grundvoraussetzungen für ein gesundes Selbstbewusstsein. Dies gilt für Individuen genauso wie für Staatswesen. Erst die Ausbildung einer eigenen Identität schließlich schafft die Basis für Wettbewerbswillen und Konkurrenzfähigkeit ebenso wie für Toleranz und Weltläufigkeit.

Die nach dem Zweiten Weltkrieg von den Alliierten aus den alten deutschen Ländern sowie dem aufgelösten Preußen vielfach neu gebildeten beziehungsweise zusammengesetzten Länder der späteren Bundesrepublik Deutschland standen sämtlich vor der Herausforderung, neben einer demokratischen Grundordnung und Haltung in der eigenen Bevölkerung auch ein neues oder wiederbelebtes politisches sowie sozialräumliches Bewusstsein zu fördern, um die Probleme nach dem Zusammenbruch der totalitären NS-Diktatur und deren vollständigem materiellen wie moralischen Bankrott angehen und lösen zu können. Nordrhein-Westfalen war demzufolge nicht das einzige „Bindestrich-Land“ der (alten) Bundesrepublik und auch nicht das einzige aus Überresten früherer Territorien neu zusammengefügte. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hessen stehen für eine ganz ähnliche Geschichte. In Niedersachsen (mit den Vorgänger-Ländern Oldenburg, Braunschweig und Schaumburg-Lippe sowie der preußischen Provinz Hannover) und Hessen (Rheinhessen, Kurhessen, Hessen-Kassel, Hessen-Nassau) begegneten sich staatliche Traditionen und kulturell-konfessionelle Eigenheiten in mindestens ebenso scharfem Gegensatz zu- und untereinander wie im späteren Baden-Württemberg (mit den ursprünglichen Ländern Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern) oder in Rheinland-Pfalz (mit der ehemals bayerischen Pfalz, dem südlichen Teil der preußischen Rheinprovinz und den rechtsrheinischen „kurhessischen“ Gebieten). Dagegen verblasste sogar der rheinisch-westfälische Gegensatz, zumal seit 1815 das Rheinland und Westfalen zwar nicht autonome, aber doch in Gestalt von Provinzen (wenn auch in anderen geographischen Grenzen) integrale Bestandteile des gemeinsamen preußischen Staates gewesen waren und sich daher zahlreiche institutionelle Verbindungen und Übergänge ergeben hatten.² Die „Künstlichkeit“ des neuen Landes erschien daher zwar zunächst evident, aber weder singular noch extrem problematisch.

Zudem stand und steht Nordrhein-Westfalen anderen Ländern in punkto Tradition und historisches Erbe in nichts nach. Doch diese Traditionen bleiben bis heute mehr oder weniger unverbunden, ja separiert; sie verdichten sich nicht zu einer sinnstiftenden Einheit. In Niedersachsen sammeln sich die Nachfahren der Welfen und Hannoveraner, der Ostfriesen und Nordhessen, der evangelischen Oldenburger und derjenigen aus dem katholischen Oldenburger Münsterland ungeachtet der bestehenden Rivalitäten unter dem „Niedersachsenroß“ und singen gemeinsam das „Niedersachsenlied“. Die Hessen definie-

2 Vgl. Kurt Düwell/Wolfgang Köllmann (Hg.): Rheinland-Westfalen im Industriezeitalter. Beiträge zur Landesgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. 4 Bde. Wuppertal 1983–1985.

ren sich bei allen regionalen Unterschieden sehr wohl als eine Art deutschen „Volksstamm“. Seit 1961 begingen sie bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie 2020 alljährlich den „Hessentag“ als „Fest der Hessen“; und 1962 erfand die hessische SPD den Slogan „Hessen vorn!“, der längst vom gesamten Land adaptiert und Ausdruck eines gut entwickelten hessischen Selbstbewusstseins geworden ist. Und erscheint es nicht als selbstverständlich, unbeschadet der Konkurrenz zwischen Trier, Koblenz, Mainz und Speyer, zwischen Westerwäldern und Rheinhessen längst von „Rheinland-Pfälzern“ zu sprechen mit Mainz als inzwischen unumstrittener Hauptstadt? „Nordrhein-Westfälinger“ dagegen mag einem nicht so recht über die Lippen kommen, und dies keineswegs allein wegen der sprachlichen Sperrigkeit.

Folgerichtig tat und tut sich Nordrhein-Westfalen auch schwer mit einer gemeinsamen, verbindenden Identität und demzufolge auch mit identitätstiftenden Symbolen.³ Gemeint sind in diesem Zusammenhang keine künstlichen, künstlerischen oder heraldischen, sondern „natürliche“ Symbole: Nordrhein-Westfalen ist polyzentrisch, nicht nur von der Zahl und Bedeutung seiner Städte her, sondern auch bezüglich seiner Landschaften. Eifel und Niederrhein, Münsterland und Warburger Börde, Wiehengebirge und Teutoburger Wald, das Sauer-, Sieger- und Bergische Land sind charakteristische Kulturlandschaften von hoher touristischer Qualität – aber welche davon könnte man ehrlich und überzeugend mit dem Attribut „typisch nordrhein-westfälisch“ versehen?

Ganz anders andere Länder: Rheinland-Pfalz mit seinen Weinbergen an Rhein und Mosel, Baden-Württemberg mit Bodensee und Schwarzwald, Niedersachsen mit Küste, Harz und Lüneburger Heide und natürlich Bayern mit den Landschaftsfugen des Bayerischen Waldes, Unterfrankens, des Allgäus oder des bayerischen Oberlandes besitzen Landschaften, über die sie sich sofort identifizieren lassen. Oder die Städte: Frankfurt und sein Römer mit der modernen Skyline des Bankenviertels stehen für Hessen und Rhein-Main ebenso unbestritten wie die Türme der Münchener Frauenkirche unter weiß-blauem Himmel und vor der Silhouette des Voralpenlandes oder König Ludwigs Märchenschlösser als Synonyme für „Bayern“ schlechthin wahrgenommen werden. Dagegen Nordrhein-Westfalen mit seinen architektonischen Besonderheiten: Der Kölner Dom, die Düsseldorfer Brückenfamilie, vielleicht auch die „Gerry-Bauten“ im Hafen, der Förderturm der Zeche „Zollverein“ in Essen, die Wuppertaler Schwebebahn – gewiss, alles charakteristische Zeugnisse von hohem regionalen beziehungsweise lokalem Rang, aber Symbole für *ganz* NRW? Ein solches war lange Zeit eventuell noch das Ruhrgebiet, das „Revier“, der „Kohlenpott“, aber das damit verbundene Image von rauchenden Schloten, Malochertum, von Staub und

3 Grundlegend hierzu Jürgen Brautmeier u. a. (Hg.): Heimat Nordrhein-Westfalen. Identität und Regionalität im Wandel. Essen 2010.

Ruß konnte kaum als besonders positiv oder attraktiv bezeichnet werden, ganz abgesehen davon, dass es falsch war.

Die süddeutschen Länder haben Nordrhein-Westfalen sehr schnell bei der Herausbildung eines Staats-, aber auch eines Landesbewusstseins hinter sich gelassen. Dies gilt vor allem für Bayern. Es wurde nach der Kapitulation von 1945 nicht neu „gegründet“, sondern als Staatswesen „wiederhergestellt“, sogar als ein Staatswesen, das älter war als das mittelalterliche und neuzeitliche Reich. Bayern verfügte also über eine lang zurückreichende Staatstradition und ein lebendiges Staatsbewusstsein, welches noch zusätzlich gestärkt wurde durch die Integration der Sudetendeutschen und ihrer Anerkennung als „vierter bayerischer Stamm“ (neben Altbayern, Franken und Schwaben).⁴ Aber auch in Hessen und Baden-Württemberg konnte man an konkrete staatliche Traditionen anknüpfen, selbst wenn sich im Laufe der Zeiten manche territorialen, dynastischen und staatsrechtlichen Modifikationen ergeben hatten. An der staatlichen Verfasstheit Badens, Württembergs oder Kurhessens war jedoch niemals zu zweifeln gewesen.

Anders in Nordrhein-Westfalen: Seit dem Mittelalter änderten sich die Herrschaften ständig, standen sich geistliche und ständische Ansprüche gegenüber, pochten Bürger und Städte auf ihre Freiheiten. Größere zusammenhängende, die Rheinlande und Teile Westfalens umfassende Gebilde wie das Herzogtum Kleve-Jülich-Berg oder das geistliche Kurköln blieben die Ausnahme oder waren zu schwach, um sich über längere Zeit hinweg behaupten zu können. Das Rheinland und auch Westfalen wurden die meiste Zeit hindurch fremdbestimmt, kannten keine eigene staatliche Verfasstheit, und wenn doch, wie im Großherzogtum Berg und dem Königreich Westfalen von Napoleons Gnaden, war diese ebenso künstlich wie kurzlebig. Der oftmals schroffe Gegensatz von geistlicher und weltlicher Macht, der Reichtum der Städte mit ihrer selbstbewussten Bürgerschaft, schließlich die mit der Französischen Revolution auf das heutige Landesterritorium aus- und übergreifende Modernisierung der Lebensverhältnisse förderten – mehr noch im Rheinland als in Westfalen – die Herausbildung horizontaler Machtstrukturen unter meist nur widerwillig ertragenem Fortbestand vertikal organisierter Herrschaftssysteme.

Diese horizontale politische Verfasstheit, Urform und historische Bedingung des berühmten „rheinischen Klüngels“, beförderte den Interessenausgleich und die produktive Lebendigkeit unterschiedlicher Meinungen untereinander, aber auch Eigensinn, Kirchturmdenken und Lokalpatriotismus. Die latente innere Auflehnung gegen Untertanentum und Uniformismus verhinderte jedoch zugleich die Entstehung eines „Staatsvolkbewusstseins“, das – zunächst verbunden mit meist dynastischen Herrschaftsformen – auch in späteren Zeiten

4 Vgl. u. a. Andreas Kraus: Geschichte Bayerns. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. 3. erw. Aufl. München 2004.

republikanischer Freiheit zu einer eigenen, umfassenden Identität hätte ausgebaut werden können.⁵

Dazu passte die populäre Nachkriegserzählung vom typischen „Bindestrich-Land“, vom durch die Willkür der britischen Besatzungsmacht vollkommen künstlich und vor allem zwangsweise zusammengefügt Konglomerat unterschiedlichster Regionen und Landschaften ohne jede gemeinsame Vorgeschichte und Tradition. Dieses Geschichtsbild war und ist sehr verbreitet und ausgesprochen wirkmächtig.⁶ Dennoch ist es falsch und stammt zudem weitgehend erst aus den 1980er Jahren.⁷ In den ersten Jahrzehnten seiner Existenz verwiesen Zeitzeugen und Landeshistoriker immer wieder darauf, dass Nordrhein-Westfalen zwar von den Briten gegründet worden war, aber dies durchaus unter Beteiligung deutscher Verwaltungsfachleute.⁸ Zudem habe es spätestens mit Beginn der Industrialisierung in der preußischen Zeit gewachsene, intensive und durchaus stabile Verbindungen der einzelnen Landesteile untereinander gegeben, die ihren Niederschlag im weitverbreiteten Adjektiv „rheinisch-westfälisch“ oder gar in der Bezeichnung „Rheinland-Westfalen“ gefunden hätten.⁹ Neuere Forschungen in Zusammenhang mit der Vorbereitung eines „Hauses der nordrhein-westfälischen Geschichte“ nahmen auf diese Erkenntnisse Bezug und konnten nachweisen, dass eine Vereinigung der nördlichen Rheinprovinz mit der Provinz Westfalen sowie dem Freistaat Lippe-Detmold bereits zu Beginn der 1920er Jahre insbesondere von der Ruhrindustrie angestrebt und anschließend Bestandteil der Pläne für eine Reichsreform beziehungsweise politische Neugliederung des Deutschen Reiches in der Weimarer Republik gewesen war.

Wie die übrigen Länder der alten Bundesrepublik – mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz – und die meisten mitteldeutschen Länder entstand auch Nordrhein-Westfalen keineswegs am grünen Verwaltungstisch alliierter Technokraten, sondern wurde bereits im Zuge der Weimarer Verfassungsdebatten von den Deutschen selbst vorgedacht und vorgeplant.¹⁰ Nur fehlten der deutschen Poli-

-
- 5 Vgl. im Überblick Ulrich Kröll: Die Geschichte Nordrhein-Westfalens. Münster 2014.
 - 6 Vgl. u. a. Ulrich von Alemann: Nordrhein-Westfalen. Ein Land blickt nach vorn. Stuttgart 2016.
 - 7 Grundlegend hierfür v. a. Rolf Steinger: Die Ruhrfrage 1945/46 und die Entstehung des Landes Nordrhein-Westfalen. Britische, französische und amerikanische Akten (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, vierte Reihe, 4). Düsseldorf 1988.
 - 8 Vgl. Karl Zuhorn: Zur Vorgeschichte der Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Erörterungen und Pläne in Westfalen und Nordrhein im ersten Halbjahr 1946, in: Westfälische Forschungen 8 (1955), S. 102–134; Wolfram Köhler: Das Land aus dem Schmelztiegel. Die Entstehungsgeschichte Nordrhein-Westfalens. Düsseldorf 1961; Walter Först: Geschichte Nordrhein-Westfalens. Bd. 1: 1945–1949. Köln 1970.
 - 9 Kurt Düwell/Wolfgang Köllmann: Einleitung der Herausgeber, in: Dies.: Rheinland-Westfalen im Industriezeitalter, Bd. 1, S. 11–18.
 - 10 Vgl. Anke John: Der Weimarer Bundesstaat. Perspektiven einer föderalen Ordnung (1918–1933) (Historische Demokratieforschung: Schriften der Hugo-Preuß-Stiftung und der Paul-Löbe-Stiftung 3). Köln/Weimar/Wien 2012.

tik seinerzeit die Entschlossenheit, der Wille und die Zeit, um besagte Pläne zu realisieren. Dies besorgten dann die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs, welche sich dabei freilich auf deutsche Quellen und Akteure der 1920er Jahre stützen konnten.¹¹

Für die Frühgeschichte des Landes besaßen diese Aspekte freilich kaum Bedeutung. In den ersten beiden Jahrzehnten seines Bestehens bedurfte Nordrhein-Westfalen kaum so etwas wie einer eigenen Landesidentität. Man genügte praktisch sich selbst. In einer Zeit, in welcher Kohle und Stahl, die Großindustrie insgesamt als Indikatoren für die Bedeutung, Stärke und Prosperität eines Staates angesehen wurden, erfüllte Nordrhein-Westfalen diese Voraussetzungen in hervorragender Weise, vor allem in der Phase des Wiederaufbaus der Republik und des „Wirtschaftswunders“. Das einwohner- und wirtschaftsstärkste Land, zugleich größter Zahler im Länderfinanzausgleich, war nicht *ein*, sondern *der* Antriebsmotor in der jungen Bundesrepublik, ihr Zentrum und ihr ökonomischer Antriebsmotor. Hinzu trat der Umstand, dass Nordrhein-Westfalen auch Sitz der (provisorischen) Bundeshauptstadt und damit der wichtigsten Verfassungsorgane war. All das reichte dafür aus, sich in dem neuen Land einigermaßen komfortabel einzurichten, seinen Wohlstand zu genießen und ansonsten seine kleinen, regionalen, ja lokalen Identitäten zu pflegen.

Weder seitens der Landesregierungen noch des Landesparlaments erblickte man nach der Verabschiedung der Landesverfassung 1950 die Notwendigkeit, politische Debatten über die eigene Staatlichkeit oder das Vorhandensein von irgendeinem „Landesbewusstsein“ zu führen.¹² Entsprechend fehlte es auch an jeglichen Auseinandersetzungen über eine „richtige“ versus „falsche“ Geschichtspolitik im und für das Land, zumal die Verantwortung für die Kultur praktisch gar nicht mehr bei der Landesregierung beziehungsweise dem Landtag selbst lag, sondern mit der Errichtung der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe 1953 weitgehend auf diese übergegangen war.¹³ Und noch ein Weiteres kam hinzu: Bis Mitte der 1980er Jahre blieben jegliche Versuche

11 Hierzu neuerdings Guido Hitze: Eine britische Erfindung? Neue Thesen und Fragestellungen zum deutschen Anteil an der Vor- und Gründungsgeschichte des Landes Nordrhein-Westfalen, in: *Geschichte im Westen* 35 (2020), S. 199–225 sowie ders.: Am Anfang war Weimar. Alte und neue Erkenntnisse und Quellen zur Neubildung der Länder nach 1945 unter besonderer Berücksichtigung Nordrhein-Westfalens, in: *Historisch-Politische Mitteilungen* 27 (2020), S. 181–263.

12 Vgl. im Gesamtüberblick ders.: Von „Wir in NRW“ bis „Nordrhein-Westfalen kommt wieder“. Landesbewusstsein und Landesidentität in den landespolitischen Integrationsstrategien von Regierungen, Parteien und Parlament, in: Brautmeier u. a. (Hg.): *Heimat Nordrhein-Westfalen*, S. 89–117. Vgl. auch Kröll: *Geschichte Nordrhein-Westfalens*, S. 585–591.

13 Zu den beiden Landschaftsverbänden und ihren Rollen und Funktionen Bernd Walter: *Die Landschaftsverbände. Partizipation – Repräsentation – Identität*, in: Jürgen Brautmeier/ Ulrich Heinemann (Hg.): *Mythen – Möglichkeiten – Wirklichkeiten. 60 Jahre Nordrhein-Westfalen* (Düsseldorfer Schriften zur neueren Landesgeschichte und zur Geschichte Nordrhein-Westfalens 77). Essen 2007, S. 61–78.

aus, mit Hilfe einer landeshistorischen Identitätspolitik die Vorherrschaft einer Partei in Nordrhein-Westfalen zu begründen beziehungsweise zu rechtfertigen.¹⁴ Zwar dominierte die CDU – wie von den Briten, aber auch den Parteien selbst schon früh vermutet – die Landespolitik in den ersten beiden Jahrzehnten, doch waren die einzelnen Landesteile politisch viel zu „bunt“, als dass man hätte vom „schwarzen Nordrhein-Westfalen“ sprechen können. Dagegen stand allein schon spätestens zu Beginn der 1960er Jahre das „rote Ruhrgebiet“. Entgegen anderslautenden Behauptungen hat Nordrhein-Westfalen daher bis heute niemals eine durchgängige „parteipolitische Identität“ besessen: Es wurde knapp zwanzig Jahre von der CDU und beinahe doppelt so lange von der SPD regiert und doch nie zum „Stammland“ einer der beiden Volksparteien. Dazu waren beide jeweils kommunalpolitisch zu stark verankert und auch bei Bundestagswahlen differenzierten die Ergebnisse in aller Regel von denen der Landtagswahlen.

Die fehlende parteipolitische Homogenität hatte einen wesentlichen Anteil daran, die Herausbildung eines nachhaltigen Landesbewusstseins zu verhindern. Gesicht und Gestalt erhielt die Landespolitik vielmehr in erster Linie durch die Mitglieder der jeweiligen Kabinette, vor allem aber durch die Ministerpräsidenten und ihre zentralen Botschaften: Karl Arnold formulierte das Selbstverständnis Nordrhein-Westfalens als „Kernland“ der jungen Bundesrepublik und ihr „soziales Gewissen“.¹⁵ Franz Meyers¹⁶ erkannte nicht nur frühzeitig die Notwendigkeit eines langfristigen und durchgreifenden ökonomischen Strukturwandels, sondern auch das Desiderat eines auch durch Rückschläge und Krisen tragenden Identifikations- und Zusammengehörigkeitsgefühls der Bevölkerung. Bereits 1960 führte er vor dem Düsseldorfer Landtag aus: „Es wird immer gesagt, Nordrhein-Westfalen habe keine Tradition. Das ist zweifellos richtig. Wir haben Tradition in den einzelnen Landschaften unseres Landes, in seinen einzelnen Teilen, wir haben jedoch keine gemeinsame Tradition. Aber jede Tradition hat immer irgendwo einen Anfang. Man kann Traditionen schaffen, oder man kann die Entstehung von Traditionen verhindern. Ich bin dafür, dass wir verantwortlich unsere eigene Tradition schaffen.“¹⁷ Seine Versuche, das von ihm zutreffend diagnostizierte Desiderat durch landesbezogene Symbole (Großes Landeswappen, Landeshymne, Landesmuseum, Landesverdienstorden,

14 Vgl. auch Christoph Cornelißen: Historische Identitätsbildung in einem Bindestrichland, in: Stefan Goch/Karsten Rudolph (Hg.): Wandel hat eine Heimat. Nordrhein-Westfalen in Geschichte und Gegenwart. Oberhausen 2009, S. 18–40.

15 Vgl. u. a. Detlev Hüwel: Karl Arnold. Eine politische Biographie (Düsseldorfer Schriften zur Neueren Landesgeschichte und zur Geschichte Nordrhein-Westfalens 1). Wuppertal 1980.

16 Stefan Marx: Franz Meyers 1908–2002. Eine politische Biographie (Düsseldorfer Schriften zur neueren Landesgeschichte und zur Geschichte Nordrhein-Westfalens 65). Essen 2003.

17 Landtag NRW, Plenarprotokoll 4/48 vom 18. Oktober 1960, S. 1717.

Landeskulturpreis) zu beseitigen, schlugen jedoch mehr oder weniger fehl.¹⁸ Sein Nachfolger Heinz Kühn wiederum trug zu Beginn der von ihm seit Dezember 1966 geführten sozialliberalen Koalition eine regelrechte „Reformeuphorie“ in das Land, die mithalf, aus dem „Trennungsstrichland“ zumindest ein „Bindestrichland“ zu machen.¹⁹ Sein Nachfolger Johannes Rau legte seinerseits einen wesentlichen Schwerpunkt auf Heimatverwurzelung und Bodenständigkeit. Sein „Wir in Nordrhein-Westfalen“ wurde zum unverwechselbaren Markenzeichen seiner Ministerpräsidentschaft und eines ganz spezifischen Politikstils.²⁰

Die Image-Kampagne „Wir in NRW“ war ohne Zweifel erfolgreich. Sie war es, weil ihre einfache Aussage die in einem „Bindestrich-Land“ unvermeidlichen Gegensätze nicht aussparte oder gar übertünchte, sondern der unterschiedlichen Herkunft und Geschichte seiner Bewohner bewusst Raum ließ. Außerdem implizierte sie regionale Besonder- und landsmannschaftliche Eigenheiten und beschwor keinen unveränderlichen Status quo. Stattdessen zeigte sie sich vielmehr in jeder Hinsicht offen und flexibel für neue Entwicklungen und schloss dabei niemanden aus. Sie postulierte ein „Land für alle Bürger“ und beschrieb die offensichtlichen Probleme eines landsmannschaftlichen, kulturellen und regionalen „Gemischtwarenladens“, wobei sie eben diese Probleme geschickt umwandelte in die Vorzüge einer sich in Vitalität und Optimismus ausdrückenden, positiven, weil aus Vielfalt und produktivem Gegensatz herührenden inneren Spannung.²¹ „Wir in Nordrhein-Westfalen“ klang schließlich auch sprachlich eleganter, ungekünstelter als etwa „Wir Nordrhein-Westfalen“. Aber die Erfolgsstory des Slogans, der bald zu einer Art „corporate identity“ von Land und Landesregierung avancieren sollte, vermochte nicht zu verdecken, dass „Wir in Nordrhein-Westfalen“ zuallererst eine negative Abgrenzung zum Ausdruck brachte und erst danach die eigenen, positiv-schöpferischen Eigenschaften betonte. Als neben Hessen einziges SPD-regiertes Flächenland der Bundesrepublik ging man seitens der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen nach dem Bonner Machtwechsel im Herbst 1982 offiziell auf strikten Abgrenzungs- und Oppositionskurs zur neuen christlich-liberalen Bundesregierung.

-
- 18 Vgl. zur „Landesbewusstseinspolitik“ von Meyers besonders Stefan Marx: Stiftung von Landesbewusstsein – das Beispiel des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Franz Meyers, in: *Geschichte im Westen* 16 (2001), S. 7–19 sowie Dieter Düding: Parlamentarismus in Nordrhein-Westfalen 1946–1980. Vom Fünfparteien- zum Zweiparteienlandtag (Handbuch der Geschichte des deutschen Parlamentarismus). Düsseldorf 2008, S. 438–443.
- 19 Zu Kühn Dieter Düding: *Heinz Kühn 1912–1992. Eine politische Biographie* (Düsseldorfer Schriften zur neueren Landesgeschichte und zur Geschichte Nordrhein-Westfalens 61). Essen 2002.
- 20 Guido Hitze: *Die Parteien und das Land: Der Mythos vom „sozialdemokratischen Stamm-land“ NRW. Johannes Rau (1931–2006) als Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen*, in: Brautmeier/Heinemann (Hg.): *Mythen – Möglichkeiten – Wirklichkeiten*, S. 153–171.
- 21 Vgl. auch Andreas Kost: *Nordrhein-Westfalen. Vom Land aus der Retorte zum „Wir-Gefühl“*, in: *Der Bürger im Staat* 49 (1999), S. 66–70.

Man kultivierte das „Anderssein“ im Kontrast zur angeblich spießig-konservativ-nationalen Ausrichtung der Bundespolitik.

Mit dem „Wir in Nordrhein-Westfalen“ versuchte die Regierung Rau gleichzeitig, zum einen das Gefühl der Solidarität gegen eine äußere, übelwollende „Macht“ zu befördern, zum anderen aber auch das Unterlegenheitsgefühl zu kompensieren, das daher rührte, von eben dieser „Macht“ existentiell abhängig zu sein und auf sie weiterhin in sogar steigendem Maße angewiesen zu bleiben, wollte man die Trendwende zum Besseren schaffen. „Wir in Nordrhein-Westfalen“ versuchte schließlich, in einer Art Trotzreaktion den Eindruck zu revidieren, das Land falle auf praktisch allen Feldern im Kreis der großen Bundesländer immer weiter zurück, bleibe hoffnungslos in einem unvollendeten Strukturwandel stecken und entspreche doch noch immer dem Zerrbild der verschmutzten, monotonen Industrieinöde. Das dem Slogan inhärente Aufbegehren gegen die Rolle des „ewigen Verlierers“ beziehungsweise des „Schmuddelkindes“ der Republik mag mitentscheidend dafür gewesen sein, ihn weit über die Klientel der Regierungspartei hinaus popularisieren zu können.²²

Gleichwohl mangelte es dem Motto langfristig an Substanz und Nachhaltigkeit. Schuld daran war zunächst die Ambivalenz seiner gezielten parteipolitischen Instrumentalisierungen. Zwar gelang es den kongenialen „Erfindern“ des Slogans, Ministerpräsident Johannes Rau und dem Landesgeschäftsführer der NRW-SPD, Bodo Hombach, in schwierigen politischen Zeiten für die Regierungspartei ein Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen Bevölkerung und SPD zu kreieren, ja sogar den (falschen) Mythos vom „sozialdemokratischen Stammland NRW“ in die Köpfe der Menschen einzupflanzen. Langfristig haben es die Sozialdemokraten ungeachtet entsprechender Anstrengungen allerdings nicht vermocht, eine wirkliche Synthese von „Land“ und „Partei“ herzustellen.²³ Die SPD ist zu keinem Zeitpunkt die „CSU Nordrhein-Westfalens“ geworden. Nichts unterstreicht diesen Sachverhalt mehr als die nachlassende Strahlkraft des Ministerpräsidenten Rau, mit dessen Popularität und Charisma der Erfolg von „Wir in NRW“ engstens verbunden war, sowie der allmähliche Niedergang der nordrhein-westfälischen Sozialdemokraten und die schleichende Erosion ihrer Milieus ab Mitte der 1990er Jahre. Gegen Ende des 20. Jahrhunderts verblasste die Binde- und Integrationswirkung des „Wir in Nordrhein-Westfalen“ zusehends, zusätzlich befördert durch den Regierungswechsel auf Bundesebene 1998, welcher bei zwei parallel amtierenden rot-grünen Koalitionen der Düssel-

22 Vgl. Guido Hitz: Geburtsstunde einer politischen Identifikationskampagne – „Wir in Nordrhein-Westfalen“ und der Landtagswahlkampf 1985, in: *Geschichte im Westen* 20 (2005), S. 89–123.

23 Vgl. ferner den Essay von Ulrich Reitz: Nordrhein-Westfalen – Eine politische Landeskunde, Abschnitt V. Wir in Nordrhein-Westfalen, in: Bodo Hombach (Hg.): *Heimat & Macht. Von Arnold bis Rau, von Clement bis Laschet – Eine kurze Landesgeschichte NRW*. Baden-Baden 2019, S. 11–163, hier 74–96.

dorfer Variante weitgehend die Möglichkeit des politischen Kontrastprogramms nahm. „Wir in Nordrhein-Westfalen“ hatte sich schlicht selbst überdauert; von Ministerpräsident Wolfgang Clement wurde die Kampagne alsbald eingestellt und durch dessen Nachfolger Peer Steinbrück dann auch nicht wiederbelebt.

„Wir in Nordrhein-Westfalen“ stellte gewiss den Anfang einer vielversprechenden Landesidentitätspolitik dar. Aber er reichte schlicht nicht aus. Der Hauptgrund hierfür lag in der fehlenden Vorstellung davon, was denn diese Landesidentität überhaupt im Kern ausmachen sollte. So kann man sicherlich eine ausgeprägte Diversität als Stärke des Landes definieren und den spezifischen nordrhein-westfälischen Polyzentrismus als Vorzug. Aber doch nur dann, wenn diese bunte Vielfalt und dieser Polyzentrismus sinnvoll mit- und untereinander verbunden werden, wenn sie eingebettet sind in eine harmonische Ordnung und nach dem Prinzip kommunizierender Röhren funktionieren. Ansonsten bleiben es bloße Versatzstücke, hübsche Leerformeln. Dabei ist es ja richtig, dass Nordrhein-Westfalen im deutschen wie im europäischen Maßstab bei allen strukturellen Defiziten eine Spitzenstellung zukommt: Kein anderes Land im Sinne einer Region zählt in Europa mehr Einwohner, ist ökonomisch bedeutender, weist einen derart hohen Urbanisierungsgrad auf. Und nirgends ist die Integration verschiedener Kulturen und Mentalitäten derart augenfällig und kennzeichnend geworden wie hier.

Der „Rheinländer an sich“ ist eine spezielle Mischung aus angestammten Germanen, römischen Legionären, angelsächsischen Missionaren, verfolgten religiösen Minderheiten und französischen Besatzungssoldaten. Im Ruhrgebiet prägten traditionell landfremde Zuwanderer – zunächst als „Ruhrpolen“, später als sogenannte „Gastarbeiter“ – Arbeitswelt und kulturellen Charakter der Region und ermöglichten nicht zuletzt ihren wirtschaftlichen Aufstieg. Nach dem Zweiten Weltkrieg nahm Nordrhein-Westfalen zusammen mit Niedersachsen und Bayern die meisten vertriebenen Landsleute und Flüchtlinge aus dem historischen deutschen Osten auf; Millionen von Schlesiern, Ostpreußen, Pommern und Ostbrandenburgern fanden zwischen Rhein und Weser eine neue Heimat, ohne ihre alte zu vergessen. Hinzu kamen bis zum Mauerbau 1961 fast eine Million Flüchtlinge und Übersiedler aus der SBZ/DDR. Doch der vermeintliche Vorteil multikultureller Verschiedenartigkeit drohte sich mitunter angesichts einer auf Landesebene faktisch jahrzehntelang nicht existenten Integrationspolitik in einen handfesten Standortnachteil und ein gesellschaftliches Risiko zu wandeln.²⁴

Auch verfügt Nordrhein-Westfalens zweifellos über eine ausgesprochen günstige geographische Lage. Sie prädestiniert das Land als „Brückenregion“

24 Vgl. im Überblick Carmen Teixeira (Hg.): Geschichte der Zuwanderung in Nordrhein-Westfalen. Flucht, Vertreibung, Aussiedlung, Arbeitsmigration. Herausforderungen an Integration, Teilhabe und Zusammenhalt im Wandel. Bonn 2022.

nicht nur im nationalen, sondern auch im europäischen Maßstab. Düsseldorf liegt von Paris ungefähr so weit entfernt wie von Berlin. Nordrhein-Westfalens wichtigste Verkehrsachsen verlaufen nicht nur von Nord nach Süd, sondern vorzugsweise in West-Ost-Richtung, verbinden Kerneuropa mit den östlichen EU-Beitrittsstaaten und Osteuropa. Gleichzeitig war Nordrhein-Westfalen nicht nur ein „Katalysator“ der europäischen Integration, sondern bereits über den Ministerpräsidenten Karl Arnold und die Montan-Union zum Zeitpunkt seiner Entstehung aufs Engste mit der europäischen Idee verbunden.²⁵

Allein, diese Vorzüge und Errungenschaften werden kaum mit der Existenz des Landes an sich verbunden. Ähnlich ist es mit der jahrzehntelangen Abfolge gleich mehrerer ökonomischer und sozialer Strukturwandel, wie sie in dieser Form und Intensität kein anderes Land der Bundesrepublik zu bewältigen hatte und hat. Bis heute werden eher die damit verbundenen Schwierigkeiten, Probleme und Defizite thematisiert als die in solchen Herausforderungen enthaltenen Chancen. Und ist es nicht eine bemerkenswerte Stärke dieses Landes und seiner Bevölkerung, trotz des permanenten Wandels eine derartige politische Stabilität bewahrt zu haben? Nordrhein-Westfalen ist also durchaus ein eindrucksvolles Beispiel gelungener Demokratie.

Geeignete Ansätze für die Herausbildung eines nordrhein-westfälischen „Selbstbewusstseins“, ja einer eigenen „Landesidentität“, wären also reichlich vorhanden. Beides bleibt bislang jedoch ein Desiderat. Immerhin kam es dank der Kampagne „Wir in Nordrhein-Westfalen“ zur Etablierung eines gefestigten nordrhein-westfälischen Staatsbewusstseins. Niemand stellt mehr – wie noch in den 1980er Jahren zeitweise in Westfalen – ernsthaft die Existenz des „Bindetrich-Landes“ zur Disposition oder propagiert die offene Separation. Auch das Wort vom „Provisorium“ ist schon längst aus dem politischen Sprachgebrauch verschwunden. Ein „Staatsbewusstsein“ zu haben reicht für ein Land als identitätsstiftendes Merkmal aber nun einmal nicht aus. Dabei hat es den Anschein, als ob die politische Klasse dieses Landes in der Vergangenheit selbst alles daran gesetzt habe, eine allzu enge Verbindung von Staats- und Landesbewusstsein zu verhindern. Während der „Staat“ sich kühl, nüchtern, technokratisch inszenierte und damit unfreiwillig dem gängigen Klischee vom angeblich künstlichen, seelenlosen „Konstrukt NRW“ entsprach, wurden die Menschen dieses Landes durchweg mittels vermeintlich „weicher“, staatsferner, beinahe unpolitischer, auf jeden Fall gefühlsbetonter Kategorien angesprochen. So, als ob das einzige die unterschiedlichen regionalen und kulturellen Identitäten Nordrhein-Westfalens wirklich einigende Band in einer Art Gegenentwurf zu seiner staatlichen Verfasstheit bestünde.

Zugleich dokumentierte das Land selbst sein gebrochenes Selbstbewusstsein: Die Staatskanzlei, die Lenkungszentrale einer Körperschaft mit immerhin

25 Vgl. u. a. Hüwel: Arnold, S. 175–180.

18 Millionen Einwohnern, residierte unter den Ministerpräsidenten Clement, Steinbrück, Rüttgers und Kraft unscheinbar als einer von mehreren Mietern im Düsseldorfer „Stadttor“, einem modernen Geschäftshochhaus, ehe Armin Laschet sie wieder in das traditionsreiche Landeshaus am Horionplatz zurückverlagerte²⁶; die Erweiterung der renommierten „Kunstsammlung NRW“ firmiert ausgerechnet im traditionsreichen Ständehaus, dem ehemaligen Landtag am Düsseldorfer Schwanenspiegel, seltsam anonym als „K 21“ – unter Verzicht auf die Erwähnung des Landesnamens. Die Liste ließe sich fortsetzen.

Spätestens seit 2017 hat in Nordrhein-Westfalen allerdings ein Umdenken eingesetzt. In den Koalitionsvertrag der neuen schwarz-gelben Landesregierung ließ der designierte Ministerpräsident Laschet das Projekt eines „Hauses der Geschichte Nordrhein-Westfalen“ hineinschreiben²⁷ und übertrug die Aufgabe der Realisierung einer beim Landtag angesiedelten Planungsgruppe unter der Leitung des Verfassers²⁸. Konkreter Anlass für diese Maßnahme war das größtenteils desaströs inszenierte 70jährige Landesjubiläum im Vorjahr gewesen, bei welchem die Regierung Kraft in geballter Form Inkompetenz und Lieblosigkeit bezüglich der Geschichte des eigenen Landes demonstriert hatte.²⁹ So etwas sollte sich mit Blick auf das 75. Gründungsjubiläum Nordrhein-Westfalens 2021 nicht wiederholen.

Doch Laschet war keineswegs der Urheber der Idee eines nordrhein-westfälischen Hauses der Geschichte. Ein erste Initiative sozialdemokratischer Landtagsabgeordneter führte bereits zu Beginn der 1980er Jahre immerhin zu konkreten Planungen für eine große nordrhein-westfälische Landesausstellung, die zum Kern eines späteren Museums hätte werden können. Der Streit zwischen Historikern und Politikern über die Inhalte der Ausstellung – die einen wollten sich auf die eigentliche Landesgeschichte inklusive der Vorgeschichte Nordrhein-Westfalens konzentrieren, die anderen präferierten die Betonung der Faktoren Arbeit, Soziales und Gesellschaft –, vor allem aber akuter Geldmangel verhinderten schließlich 1982 die Eröffnung. Ein erneuter Vorstoß des CDU-Spitzenkandidaten Bernhard Worms im Landtagswahlkampf 1985 für ein nordrhein-westfälisches Landesmuseum inklusive Bürgerforum verhallte auch angesichts des Wahldebakels der Union völlig wirkungslos. Ein „Land ohne Geschichte“ brauche kein Landesmuseum, für das überdies kein Geld vorhanden sei, hieß es parteiübergreifend und in den Kommentaren der Medien. Solche Argumente verrieten nicht nur eine bemerkenswerte Kurzsichtigkeit, sondern auch den geringen Stellenwert von „Landesidentitätspolitik“ im damaligen Nordrhein-Westfalen.

26 Reitz: Nordrhein-Westfalen, S. 67 f.

27 Ebd., S. 68.

28 Zur Genese dieses Projekts ausführlich Guido Hitze: Das „Haus der Geschichte Nordrhein-Westfalen“. Ein Werkstattbericht, in: Westfälische Forschungen 69 (2019), S. 407–438.

29 Ebd., S. 420.

Eine weitere Initiative von Worms und der CDU-Opposition für eine Kombination aus Staatskanzlei und Landesmuseum in Zusammenhang mit der Neugestaltung des alten Ständehauses am Düsseldorfer Schwanenspiegel nach dem Umzug des Landtags in den Neubau am Rheinufer 1988 fand zunächst die Sympathie des Ministerpräsidenten, kam dann aber erneut aufgrund der zu hohen Planungs- und Baukosten nicht zum Zuge. Als daraufhin das Ständehaus infolge Leerstand zunehmend verfiel, scheiterte zu Beginn der 1990er Jahre eine fraktionsübergreifende Initiative unter Führung der sozialdemokratischen Landtagspräsidentin Ingeborg Friebe zur Nutzung des alten Landtags als Begegnungsort und landesgeschichtlicher Ausstellungsraum am Veto der Haushaltspolitiker sowie am Begehren der Kulturpolitiker, sich einen repräsentativen Standort für die Erweiterung der Kunstsammlung des Landes (K 21) zu sichern.³⁰

Ministerpräsident Jürgen Rüttgers von der CDU nahm sich nach dem Regierungswechsel 2005 von der SPD zur Union des Themas Landesidentität und Landesbewusstsein mit Entschlossenheit und in der Erkenntnis an, den großen Transformationsprozess, vor dem er das Land sah, geschichtspolitisch begleiten und absichern zu müssen. Er kreierte den Slogan „NRW kommt wieder“, begründete die Tradition eines „Nordrhein-Westfalen-Tages“ und erneuerte den alten Anspruch Karl Arnolds von Nordrhein-Westfalen als dem „Kernland“ der Bundesrepublik Deutschland. Vor allem aber sah er sich in der Nachfolge seines großen Vorgängers Johannes Rau in der Rolle eines integrativen Landesvaters. Doch alle diese Bemühungen inklusive des Vorhabens, nun doch endlich ein „Haus der Geschichte NRW“ zu errichten, gerieten spätestens ab 2008 unter den Druck der durch die internationale Finanzkrise ausgelösten ökonomischen Erschütterungen und wurden unter Rückfall in traditionelle nordrhein-westfälische Denkweisen und Verhaltensmuster wieder zurückgefahren beziehungsweise auf die nächste Legislaturperiode verschoben.³¹ In dieser aber trug dann nicht mehr Jürgen Rüttgers Regierungsverantwortung, sondern seine sozialdemokratische Herausforderin Hannelore Kraft als Chefin eines rot-grünen Minderheitskabinetts. Und das setzte andere Prioritäten. Schließlich griff der damalige christdemokratische Landtagspräsident Eckhard Uhlenberg die Idee eines nordrhein-westfälischen Landesmuseums im Jahre 2011 wieder auf und machte sie sich fortan engagiert zu eigen, doch die vorgezogene Neuwahl des Landtags im Frühjahr 2012 unterbrach die bereits angelaufenen Vorbereitungen, die von der im Amt eindrucksvoll bestätigten rot-grünen Landesregierung dann nicht mehr fortgesetzt wurden.³²

30 Ebd., S. 410–416.

31 Vgl. ders.: Von „Wir in NRW“ bis „Nordrhein-Westfalen kommt wieder“, S. 107–114.

32 Vgl. ders.: Haus der Geschichte, S. 417–420 sowie Kröll: Geschichte Nordrhein-Westfalens, S. 591 f.

Dennoch blieben die Vorarbeiten und Bemühungen Eckhard Uhlenbergs keineswegs folgenlos. Als Landtagsvizepräsident konnte er 2016 in der Villa Horion das kleine, aber feine „Haus der Parlamentsgeschichte“ mit einer äußerst innovativen, fast ausschließlich auf digitale Inszenierungen setzenden Dauer Ausstellung eröffnen, die Uhlenberg selbst als „Embryo“ eines kommenden großen Landesmuseums betrachtete.³³ Nicht zuletzt dieses Beispiel zeigte einmal mehr, welche Bedeutung einer landesbezogenen Erinnerungskultur für die Ausbildung von gemeinsamer Identität und Landesbewusstsein in einem „Bindestrich-Land“ zukommt, in dem die Menschen, wie viele angeben, gerne leben, von dem aber die wenigsten behaupten würden, es sei „ihre Heimat“. Heimat wird gerade zwischen Rhein und Weser regional, ja manchmal auch nur lokal definiert, nicht jedoch als Synonym für das eigene Bundesland. Man kann problemlos in Nordrhein-Westfalen heimisch werden, doch diese Tatsache reicht bislang noch lange nicht aus, das ganze Land als seine Heimat zu begreifen.³⁴

Ohne Zweifel ist ein Landesbewusstsein, also das Bewusstsein seiner selbst, demzufolge unmittelbar mit einem wie auch immer gearteten „Heimatgefühl“ verbunden und gehört damit zur politischen Kultur eines Landes, zu seinem Selbst-Verständnis. So wenig eine positive gemeinsame Identität jedoch ohne dauerhaften gemeinsamen Erfolg denkbar ist, so wenig ist sie es ohne gemeinsame historische Erinnerung. Wer also den kritischen, aber konstruktiven Blick in die eigene Geschichte wagt, investiert zugleich in die Zukunft. Die sinnvolle, wenn nicht notwendige Anstrengung, Nordrhein-Westfalen zu einem gestärkten Landesbewusstsein und damit zu einer wirklichen „Landesidentität“ zu verhelfen, mündete deshalb geradezu folgerichtig in die Initiative zur Errichtung eines „Hauses der Geschichte Nordrhein-Westfalens“.³⁵ Der zu diesem Zweck vom Landtag eingesetzten und durch ein Kuratorium begleiteten Planungsgruppe „Geschichte, Politik und Demokratie Nordrhein-Westfalens“ war es von Anfang an wichtig, nicht nur Ausstellungsformate zu planen und geeignete Objekte zu sammeln, sondern sich auch konstruktiv-kritisch mit Begriffen wie „Landesbewusstsein“, „Landesidentität“ und „Heimat“ auseinanderzusetzen. Hierzu diente unter anderem auch ein großer Fachkongress am 5. Oktober 2018 im Plenarsaal des nordrhein-westfälischen Landtags mit über 150 Experten aus Instituten, Archiven und Museen, wo neben ersten konkreten Überlegungen für ein „Haus der Geschichte“ auch der geschichtspolitische Sinn beziehungsweise Unsinn einer staatlich geförderten Identitätsvermittlung kontrovers diskutiert wurde.

33 Hitze: Haus der Geschichte, S. 420.

34 Vgl. hierzu insgesamt Brautmeier u. a. (Hg.): Heimat Nordrhein-Westfalen sowie bei Reitz: Nordrhein-Westfalen, Abschnitt IV „Heimat“, S. 49–74.

35 Zu dessen theoretischen Vorbedingungen und Grundlagen auch Kröll: Geschichte Nordrhein-Westfalens, S. 591–598, bes. 591–593.

Der Planungsgruppe kam bei ihrer Arbeit zugute, dass sie ganz bewusst nicht bei der Exekutive angesiedelt worden war, sondern beim Parlament, was ihrer Tätigkeit eine gewisse „Regierungsferne“ und damit eine größere Neutralität verlieh. Binnen eines guten Jahres gelang es dem Zug um Zug auf 15 Personen angewachsenen Team unter Begleitung des Kuratoriums und eines 2019 berufenen Wissenschaftlichen Beirates, neben drei Konzepten für eine Jubiläumsausstellung im Jahr 2021 anlässlich des 75. Jahrestages der Landesgründung eine mobile „Teaser-Ausstellung“ zur Popularisierung des Museumsprojekts sowie für die eigentliche spätere Dauerausstellung auch einen konkreten Standortvorschlag – den Behrensbau am Düsseldorfer Rheinufer – und den Entwurf eines Stiftungsgesetzes für eine unabhängige Landesstiftung „Haus der Geschichte Nordrhein-Westfalen“ zu erarbeiten. Zudem wurde intensiv historisch geforscht, eine renommierte Agentur für die Jubiläumsausstellung ausgewählt und ein wissenschaftliches Netzwerk mit den einschlägigen rheinischen und westfälisch-lippischen Forschungseinrichtungen, Museen und Instituten aufgebaut.³⁶

Nach Verabschiedung des Stiftungsgesetzes im Dezember 2019 durch den Landtag entschieden sich die politisch Verantwortlichen, das Vorhaben in andere, neue Hände zu legen. Zum Vorsitzenden des nebenamtlich fungierenden Stiftungspräsidiums wurde der Präsident des Hauses der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Hans Walter Hütter, berufen, zu seinen Stellvertretern der Direktor des Ruhrmuseums Essen, Theo Grütter, und die Leiterin des LVR-Landesmuseums in Bonn, Gabriele Ülsberg. Damit hatte man die Leitungen von drei Spitzenmuseen in Nordrhein-Westfalen gewonnen, verbunden mit den daraus resultierenden Synergieeffekten. Im Gegenzug fehlte es in der Stiftungsführung nunmehr an ausgewiesenen Landeshistorikern und die Person des vorsitzenden Präsidenten warf zumindest die Frage auf, inwieweit sich unter kulturföderalistischen Gesichtspunkten ein leitender Beamter des Bundes an der Spitze mit dem Anspruch des Landes Nordrhein-Westfalen vertragen konnte, unabhängig und selbstständig seine eigene Geschichte aufzuarbeiten und auszustellen. Das neue Präsidium jedenfalls stoppte unverzüglich das Konzept der Planungsgruppe für eine Jubiläumsausstellung und eröffnete nach gut einjähriger Vorbereitungszeit im August 2021 pünktlich zum 75. Landesgeburtstag im Behrensbau eine in wesentlichen Teilen völlig neu konzipierte Ausstellung unter dem Titel „75 Jahre – Unser Land“.³⁷ Wegen der Corona-Pandemie um drei Monate verlängert, blieb sie genau ein Jahr geöffnet, ehe sie im August 2022 wieder abgebaut wurde. Obwohl sie vom Publikum durchaus angenommen

36 Zur Einsetzung und Arbeitsbilanz der Planungsgruppe Hitze: Haus der Geschichte, S. 421–437.

37 Stiftung Haus der Geschichte Nordrhein-Westfalen (Hg.): Unser Land. 75 Jahre Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2021.

und positiv bewertet wurde, muss die Frage, ob es „75 Jahre – Unser Land“ tatsächlich gelungen ist, das Land Nordrhein-Westfalen und seine Geschichte der Bevölkerung näher zu bringen und eine spezifische Landesidentität zu fördern, angesichts einer bis heute nicht stattgefundenen Evaluation vorerst offen bleiben.

Auch unter dem seit Oktober 2021 amtierenden und bei der Landtagswahl vom 15. Mai 2022 deutlich bestätigten neuen Ministerpräsidenten Hendrik Wüst setzen Präsidium und Stiftung ihre Tätigkeit kontinuierlich fort.³⁸ Für 2028 ist die Eröffnung des eigentlichen Landesmuseums mit seiner Dauerausstellung auf knapp 3.000 qm im dann fertig umgebauten ehemaligen Mannesmann-Verwaltungsgebäude geplant. Bis dahin tourt eine kleine partizipative landesgeschichtliche Ausstellung als „Museum mobil“ durch alle Regierungsbezirke und sämtliche Landkreise sowie kreisfreie Städte, um das künftige Museum überall bekannt zu machen und geeignete Exponate zu akquirieren. Das im Stiftungsgesetz neben der Ausstellung als zweiter Stiftungszweck genannte Forschungs- und Dokumentationszentrum zur nordrhein-westfälischen Landeszeitgeschichte wurde dagegen bisher nicht realisiert.

Nordrhein-Westfalen ist auf dem langen Weg vom einstigen angeblichen „Kunststaat“ über die Ausbildung eines „Staatsbewusstseins“ bis hin zur Ausprägung einer im besten Wortsinn selbstbewussten Landesidentität unter den Ministerpräsidenten von Karl Arnold bis Hendrik Wüst also ein gutes Stück vorangekommen. Es ist aber noch längst nicht am Ziel. Bis Regierung, Parlament, Parteien, Medien, Wirtschaft, Verbände und Gesellschaft ein wirklich für das Land gleichermaßen bewusstseinsprägendes wie identitätsstiftendes Gemeinsamkeitsempfinden entwickelt haben werden, bedarf es noch viel Geduld, weiterer Forschung, kreativer Ideen und eines langen Atems sämtlicher Akteure.

38 Vgl. den entsprechenden Tätigkeitsbericht: Stiftung Haus der Geschichte Nordrhein-Westfalen: Bericht 2020/2021. Düsseldorf 2022.

„Thüringenpartei“ CDU? Zum Zusammenhang von Partei- und Landesidentität

Torsten Oppelland

Die CDU in Thüringen hat in den 1990er und frühen 2000er Jahren große Wahlerfolge feiern können, die im zweimaligen Gewinn einer absoluten Mehrheit (1999, 2004) und folglich einer Alleinregierung gipfelten. Bereits die zeitgenössische Wahlforschung hat verschiedene Faktoren herausgearbeitet, die diese Wahlergebnisse erklären können. Neben der bekannten Rolle der jeweiligen Ministerpräsidenten – in Thüringen regierte von 1992 bis 2003 Bernhard Vogel – spielte insbesondere bei der Wahl von 1999 die politische Gesamtkonstellation, namentlich die sehr rasch eintretende Desillusionierung von Teilen der Wählerschaft hinsichtlich der auf Bundesebene neu regierenden rot-grünen Koalition, eine wichtige Rolle. Diese verstärkte die politisch-strategischen Fehler der thüringischen SPD, die sich über die Frage, ob man die große Koalition mit der CDU unter Vogel fortsetzen oder eine Koalition mit der PDS in Erwägung ziehen sollte, heillos zerstritten hatte.¹ Ein Faktor, der in der langfristigen strategischen Orientierung der thüringischen CDU eine erhebliche Rolle spielte, die Selbstdarstellung als „Thüringenpartei“, hat bei den Wahlanalysen eher eine randständige Rolle gespielt und soll deshalb hier näher beleuchtet werden.

Dazu muss zuerst einmal geklärt werden, was eigentlich unter „Identität“, in diesem Fall einer spezifischen Landesidentität, mit der sich die CDU zu verknüpfen trachtete, zu verstehen ist. Sodann ist auf die regionalen Besonderheiten Thüringens, die die Inhalte dieser Identitätskonstruktion prägten, kurz einzugehen. Im Hauptteil dieses Beitrags soll untersucht werden, wie und warum die thüringische CDU es unternommen hat, sich als *die* „Thüringenpartei“ zu inszenieren. Denn die Gründe dafür lassen sich nicht ausschließlich in dem naheliegenden Ziel verorten, die Landtagswahlen zu gewinnen, sondern es lagen dieser Strategie durchaus auch Erwägungen zugrunde, die auf die Partei selbst, auf den thüringischen Landesverband zielten. Abschließend soll – angesichts des geringen Forschungsstandes eher spekulativ – darauf eingegangen werden, warum die wahlpolitischen Ziele auch mit Hilfe dieser Strategie bis in die 2000er Jahre erreicht wurden und warum diese seitdem aber kaum mehr funktioniert.

1 Karl Schmitt: Die Landtagswahlen 1994 im Osten Deutschlands. Früchte des Föderalismus: Personalisierung und Regionalisierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 26 (1995), S. 261–295; ders.: Die Landtagswahlen in Brandenburg und Thüringen vom 5. und 12. September 1999: Landespolitische Entscheidungen im Schlagschatten der Bundespolitik, in: ZParl 31 (2000), S. 43–68; Hendrik Träger/Torsten Oppelland: Amtsbonus bei Landtagswahlen? Die Bewertung amtierender Ministerpräsidenten, in: Jahrbuch des Föderalismus 22 (2021), S. 207–220.

1. Identität und Identitätskonstruktionen von Parteien

Parteien sind unabhängig von der Größe der Mitgliederzahl komplexe Organisationen mit spezifischen strukturellen Problemen.² Elmar Wiesendahl nennt zuerst das Freiwilligkeitsproblem: Mitglieder opfern ihrer Partei Ressourcen, zumindest den Mitgliedsbeitrag, je mehr sie sich in der Partei engagieren darüber hinaus Zeit und Mühe; dazu müssen sie motiviert und vom Sinn des Engagements überzeugt werden. Hinzu kommt, dass Parteien wenig Kontrolle darüber haben, ob die Mitglieder bleiben oder die Partei wieder verlassen. Das lässt sich am thüringischen Landesverband der CDU zeigen: Ende 1990, also im Jahr des Beitritts der Landesverbände der (Ost-)CDU zur nunmehr gesamtdeutschen Partei, gab es in Thüringen über 30.000 Mitglieder und trotz der großen, eingangs erwähnten Wahlerfolge während der 1990er Jahre hatte sich diese Zahl ein Jahrzehnt später halbiert. Und es blieb bei einer sinkenden Tendenz; aktuell liegt die Zahl bei 8.335 [31.12.2021].³ Parteien muss also sowohl daran gelegen sein, neue Mitglieder zu werben als auch die vorhandenen Mitglieder zu halten.

Ein weiteres spezifisches Organisationsproblem von Parteien liegt in den Zielunklarheiten und -widersprüchen. Neben strukturellen Basis-Führung-Zielkonflikten – den einen geht es eher um Inhalte, den anderen tendenziell mehr um Ämter und Mandate – treten Divergenzen zwischen verschiedenen Parteiflügeln oder -gliederungen auf. Derartige Probleme waren in den Jahren nach der Wiedervereinigung in den CDU-Landesverbänden sehr verbreitet. Denn in der CDU waren nicht nur Angehörige mehrerer ehemaliger Blockparteien (CDU und DBD), deren Rolle in der – inzwischen ehemaligen – DDR von verschiedenen Kräften innerhalb dieser Parteien sehr unterschiedlich beurteilt wurde, sondern auch erst in der Friedlichen Revolution politisierte, aus neu gegründeten Parteien wie dem Demokratischen Aufbruch kommende Mitglieder unter einem parteipolitischen Dach vereint, die erst einmal eine gemeinsame Basis und politische Linie finden mussten.

Parteien haben schließlich auch ein Grenzsicherungsproblem, denn sie können – anders als die meisten Verbände – nur in sehr begrenztem Maße kontrollieren, wer der Partei beitrifft. Auch dieses allgemeine Problem hatte in den Jahren unmittelbar nach der Friedlichen Revolution eine sehr spezifische Kontur: Konnte Bernhard Vogel, als er 1992 zum Ministerpräsidenten Thüringens gewählt wurde und wenig später den CDU-Landesvorsitz übernahm, wissen, wie viele seiner Parteifreunde vielleicht früher informelle Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR gewesen waren? Was hätte es

2 Zum Folgenden Elmar Wiesendahl: Parteien in Perspektive. Theoretische Ansichten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien. Opladen 1998, S. 189–219, das Zitat 194.

3 Oskar Niedermayer: Parteimitgliedschaften im Jahr 2021, in: ZParl 53 (2023), S. 382–408, hier 389.

für den Wahlkampf bedeutet, wenn (wie beim Demokratischen Aufbruch vor der freien Volkskammerwahl im März 1990) kurz vor einer Landtagswahl eine prominente Persönlichkeit entlarvt worden wäre?

Was können Parteien tun, um mit diesen Problemen fertig zu werden? Sie konstruieren in einem mehr oder weniger permanenten Prozess, der mal mehr, mal weniger erfolgreich verlaufen kann, kollektive Identität, die überhaupt erst eine soziale Gruppe mit wahrnehmbaren „Wahrheits- und Gewissheitsbarrieren gegenüber der Außenwelt“ konstituiert. Der Begriff der kollektiven Identität, verstanden als die sozial konstruierte Identität von Gruppen, die nicht in erster Linie auf objektiven, sondern auf subjektiv für wichtig erachteten Kriterien beruht,⁴ ist zentral in der politischen Kulturforschung, insbesondere wenn das weite, über die auf Individualdaten beruhende empirische politische Kulturforschung hinaus gehende Verständnis von politischer Kultur in der Tradition von Karl Rohe zugrunde gelegt wird.⁵

Häufig wird kollektive Identität durch geteilte soziale Interessen erzeugt, insbesondere im Falle von Klassen- oder Klientelparteien. Je größer aber eine Partei wird und je größer ihr Anspruch, verschiedenen Interessen gerecht zu werden, also sich zu einer Volkspartei zu entwickeln, desto weniger taugen die sozialen Interessen als Kitt, vielmehr führen sie zu innerparteilichen Konflikten. Identitätsstiftung geschieht in erster Linie über Inhalte, die in Parteiprogrammen, besonders Grundsatzprogrammen festgeschrieben werden. Bei deren Gestaltung können die Mitglieder häufig direkt einbezogen werden, was per se schon motivierend und identitätsstiftend wirken kann. Der Bezug zu den beschriebenen Organisationsproblemen wird schnell deutlich: Indem Grundsatzprogramme die Ziele und Werte explizit machen, liefern sie in erster Linie der Parteibasis Motivation und Anreize, sich für deren Verwirklichung einzusetzen. Zugleich wird mit dieser expliziten Ausformulierung von Zielen und Werten ein Selbstbild und damit natürlich implizit auch ein Fremdbild der Anderen entworfen. „Wir setzen uns für X, Y ein“ – das denkt immer mit, dass die anderen Parteien das nicht oder in unzureichendem Maße tun. Es werden Abgrenzungen zu den konkurrierenden Parteien vorgenommen, die die Voraussetzung für jegliche kollektive Identitätsbildung sind.

Auch gemeinsame Geschichtsbilder können zur Identitätskonstruktion von Parteien beitragen, weshalb die meisten Parteien beispielsweise Webseiten unterhalten, auf denen sie ihre eigene Vergangenheit deuten.⁶ Aber hier geht es um einen anderen Zusammenhang, der sich mit den Worten der Schriftstellerin

4 Richard Jenkins: *Social Identity*. London/New York 3. Aufl. 2008.

5 Karl Rohe: *Politische Kultur und ihre Analyse*, in: *Historische Zeitschrift* 250 (1990), S. 321–346, hier bes. 330 ff.

6 Dazu ausführlicher Torsten Oppelland: *Parteien als geschichtspolitische Akteure*, in: Antonius Liedhegener/Torsten Oppelland (Hg.): *Parteiendemokratie in der Bewährung*. Festschrift für Karl Schmitt. Baden-Baden 2009, S. 57–72.

Angelika Overath beschreiben lässt: „[...] , was wir Identität nennen, hat immer mit dem zu tun, was wir als Zuhause verstehen. Und Heimat kann vieles sein, ein Fußballverein, ein Café, ein Chor, ja, eine Speise, ein Lied. Und natürlich die Stadt, die Gegend, in der wir geboren wurden oder heimisch geworden sind und uns wohlfühlen.“⁷ An das so beschriebene konkrete heimatliche Identitätsgefühl anzuknüpfen, kann insbesondere für Landesparteien ein Ziel sein.

2. Der Freistaat Thüringen – ein neues Bundesland?

Der Ostbeauftragte der Bundesregierung, der Erfurter SPD-Bundestagsabgeordnete Carsten Schneider, beschrieb in einem Streitgespräch der Wochenzeitung *Die Zeit* sein Verhältnis zur thüringischen Identität folgendermaßen: „In der DDR habe ich mich nie als Thüringer empfunden, weil es Bundesländer damals nicht gab. Wir hatten nur Bezirke. In den Neunzigern bildete sich dann eine Thüringer Identität.“⁸ Damit verweist er auf die kaum vorhandene Kontinuität des Gebietes, das wir heute als Thüringen kennen und das vor der deutschen Wiedervereinigung als eine politische Einheit nur für wenige Jahrzehnte existierte.⁹ Der thüringische „Flickenteppich“ spiegelte in seiner Kleinteiligkeit gewissermaßen im Kleinen die Entwicklung in der deutschen Geschichte insgesamt wider. Bezeichnend dafür war, dass nach der Gründung des Deutschen Reichs 1871 nicht ein thüringischer Staat, sondern deren sieben im Bundesrat vertreten waren, wobei große Gebiete des heutigen Freistaats einschließlich der heutigen Landeshauptstadt Erfurt zu Preußen gehörten. Letzteres galt auch noch für den in den ersten Jahren der Weimarer Republik gelungenen Zusammenschluss der sieben inzwischen ihrer monarchischen Struktur entkleideten Fürstentümer, die zusammen das Land Thüringen bildeten¹⁰ – selbstverständlich ohne den preußischen Regierungsbezirk Erfurt, denn Preußen existierte als territorial und teilweise politisch dominierender Staat innerhalb des Deutschen Reichs noch immer. Nach der nationalsozialistischen „Machtergreifung“ wurde auch Thüringen, das erste Land, in dem die NSDAP an der Regierung beteiligt gewesen war, gleichgeschaltet. Kurz vor Ende des Zweiten Weltkriegs wurde Thüringen von amerikanischen Truppen besetzt und erst am 1. Juli 1945 entsprechend den alliierten Vereinbarungen zur Verwaltung des besiegten Deutschlands an die sowjetische Militärverwaltung übergeben.

7 Angelika Overath: Die poetische Architektin, in: FAZ vom 8. April 2023.

8 Wird der Osten unterdrückt?, in: *Die Zeit* vom 30. März 2023.

9 Für eine knappe Darstellung des historischen Hintergrunds s. Steffen Raßloff: *Geschichte Thüringens*. München 2020.

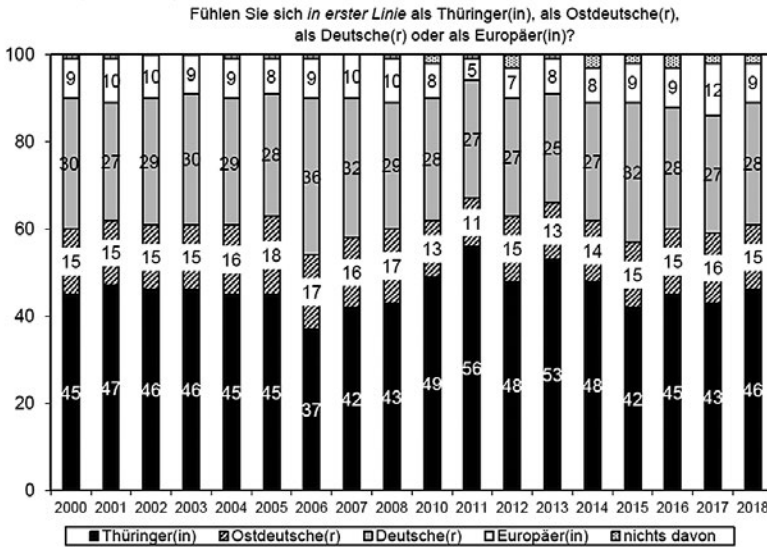
10 Vgl. die aus Anlass des Gründungsjubiläums von der KAS herausgegebene Broschüre: *100 Jahre Freistaat Thüringen. Rückblicke, Einblicke, Ausblicke von Menschen, die ihre Heimat lieben* (Handreichung zur politischen Bildung 29). Hg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. Berlin 2020.

Erst jetzt, in der Sowjetisch Besetzten Zone und dann in der DDR, entstand das Land Thüringen mehr oder weniger in der heutigen Form. Jedoch wurde dieses neue Land wie auch die anderen Länder der DDR bereits 1952 wieder aufgelöst und durch die neu gegründeten Bezirke Erfurt, Gera und Suhl ersetzt. Vor diesem Hintergrund ist Carsten Schneiders Äußerung, es habe keine Bundesländer und von daher auch keine thüringische Identität gegeben, durchaus verständlich.

Auf der anderen Seite ist diese Äußerung insofern überraschend, als Forderungen nach der Zerschlagung der Bezirke als Symbole des für die SED-Herrschaft prägenden „demokratischen Zentralismus“ und nach der Wiedereinführung der Länder schon sehr frühzeitig während der Friedlichen Revolution in der DDR aufkamen. Am 5. Dezember 1989, also nicht einmal einen Monat nach der Maueröffnung, berichtete die Thüringische Landeszeitung, der Vorsitzende des Rates des Bezirks Erfurt, Arthur Swatek, habe auf Journalistenfragen eine Auflösung der Bezirke nicht ausgeschlossen und die Wiedereinführung des Landes Thüringen als möglich bezeichnet, wenn es dafür politische Mehrheiten gebe.¹¹ Diese gab es ganz offensichtlich, denn bereits wenig später begannen die Planungen für eine umfassende Verwaltungsreform, in deren Mittelpunkt die Wiedereinführung der Länder in der DDR stehen sollte.¹² Die Tatsache, dass derartige Forderungen zur Wiedererrichtung Thüringens so schnell aufkamen und auch umgesetzt wurden, verweist darauf, dass es eben doch so etwas wie eine thüringische Identität bei den Bürgerinnen und Bürgern der früheren thüringischen Kleinstaaten gab. Deren Verbundenheit hatte sich im Übrigen schon lange vor der Gründung des Landes Thüringen in der Kooperation bei gemeinsamen Interessen gezeigt, die über die Möglichkeiten ihrer Kleinstaaten hinausreichten, etwa was den Unterhalt der „Landesuniversität“ Jena betraf. Der erste Inhaber des Jenaer Lehrstuhls für mittelalterliche thüringische Landesgeschichte wies Anfang der 1990er Jahre in seiner Antrittsvorlesung nach, dass es so etwas wie ein Gefühl, ein Thüringer zu sein, bereits seit der Zeit der Landgrafschaft Thüringen im 12. Jahrhundert gegeben hatte.¹³ Insofern unterscheidet sich Thüringen trotz der geringen politisch-territorialen Kontinuität nicht grundsätzlich von Bundesländern wie Sachsen oder Bayern, die auf eine viel größere staatliche Kontinuität zurückblicken können.

-
- 11 Zit. nach Immo Rebitschek (Hg.): Die Thüringer Landesgründung. Der Weg zum Freistaat über Wunsch, Programm und Reform 1989–1993 (Quellen zur Geschichte Thüringens). Erfurt 2010, S. 33.
 - 12 Dass Carsten Schneider von diesen Dingen wenig mitbekommen hat, mag daran gelegen haben, dass er zur Zeit der Wende erst 13 Jahre alt war.
 - 13 Matthias Werner: „Ich bin ein Durenc.“ Vom Umgang mit der eigenen Geschichte im mittelalterlichen Thüringen, in: ders. (Hg.): Identität und Geschichte (Jenaer Beiträge zur Geschichte 1). Weimar 1997, S. 79–104.

Unabhängig von der Frage, auf welcher historischen Fundierung eine thüringische Identität basiert, hat der jährlich durchgeführte Thüringen-Monitor, mit dem seit 2000 die politische Kultur in diesem Bundesland untersucht wird, gezeigt, dass sich die Bürgerinnen und Bürger sowohl über die Zeit als auch über Generationen hinweg stark mit ihrem Land identifizieren.



Quelle: Thüringen-Monitor 2018, S. 42.¹⁴

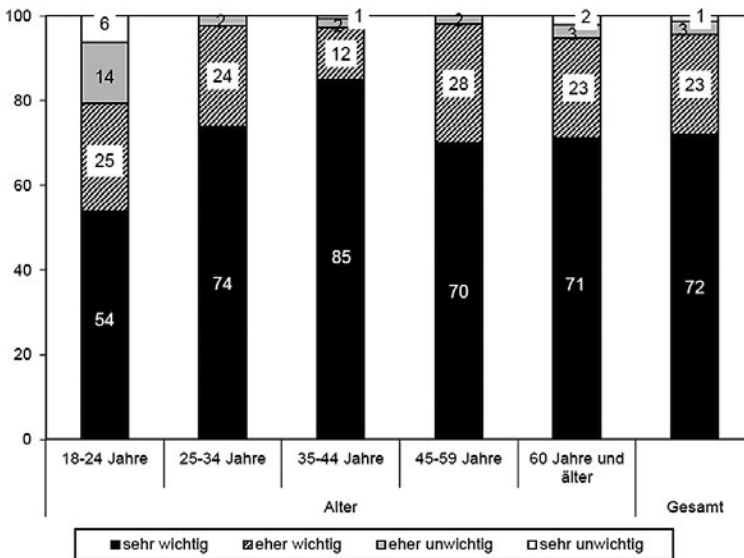
Von wenigen Ausreißern nach unten abgesehen, haben stets annähernd die Hälfte der befragten Thüringer und Thüringerinnen angegeben, sie fühlten sich in erster Linie als Thüringer.¹⁵ Mit deutlichem Abstand folgte die Identifizierung mit Deutschland als Nation.¹⁶ Nur durchschnittlich ungefähr 10 Prozent

14 Marion Reiser u. a.: Politische Kultur in Thüringen. Heimat Thüringen. Ergebnisse des Thüringen-Monitors 2018. Jena 2018.

15 Wichtig ist, dass danach gefragt wurde, als was sich die Menschen „in erster Linie“ empfanden; denn selbstverständlich ist jeder Mensch Träger verschiedener Identitäten, angefangen vom Geschlecht über die Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Minderheiten, die Berufstätigkeit und das Freizeitverhalten bis hin zum gesellschaftlich-politischen Raum. Diese verschiedenen Identitäten des Individuums stehen in der Regel nebeneinander, ohne Konflikte hervorzurufen, vgl. Jenkins: Social identity, bes. Kap. 7, S. 74–89.

16 Es ist keineswegs üblich, dass bei derartigen Umfragen das Bundesland öfter als die Nation genannt wird, vgl. Christoph Nonn: Landesbewusstsein und Identitätspolitik, in: Norbert Kartmann (Hg.): Hesse ist, wer Hesse sein will ...? Landesbewusstsein und Identitätspolitik seit 1945. Wiesbaden/Marburg 2017, S. 35–46, hier 37 f.

der Befragten identifizierten sich zuerst als Europäer, aber immerhin zwischen 10 und 20 Prozent gaben an, sich als Ostdeutsche zu fühlen. Insbesondere zu letzterem gäbe es einiges zu sagen, was allerdings weniger für den Zusammenhang, um den es hier geht, relevant wäre.¹⁷



Quelle: Thüringen-Monitor 2018, S. 40 (Frage nach der Wichtigkeit der „Heimat“).

Auch wenn der Begriff der „Heimat“ deutlich weniger klar definiert ist als die Identifizierung mit dem eigenen Bundesland, so lässt doch die hohe Bedeutung der Heimat für die Befragten, von denen annähernd die Hälfte angegeben hat, sich in erster Linie als Thüringer oder Thüringerin zu fühlen, darauf schließen, dass sich die „Heimat“ in hohem Maß auf den Freistaat bezieht. Interessanterweise ist der Anteil derjenigen, die die Heimat als „sehr wichtig“ bezeichnen, nicht bei der ältesten, sondern der mittleren Generation am höchsten; dass dieser Anteil bei den jüngsten Befragten am niedrigsten ist, scheint weniger über-

17 Das jüngst veröffentlichte, etwas polemische Buch eines Leipziger Germanisten (Dirk Oschmann: Der Osten: eine westdeutsche Erfindung. Wie die Konstruktion des Ostens unsere Gesellschaft spaltet. Berlin 2023) war der Anlass für das erwähnte Streitgespräch mit Carsten Schneider in der Wochenzeitung Die Zeit.

raschend als die Tatsache, dass es auch hier über die Hälfte sind, die Heimat als „sehr wichtig“ empfinden.¹⁸

Vor diesem Hintergrund ist es offensichtlich, dass es für eine politische Partei sehr vorteilhaft wäre, gelänge es ihr, in der Wahrnehmung der Bevölkerung ein Teil der thüringischen Identität zu sein.

3. Die aktive Konstruktion der Identität der Thüringer CDU als „Thüringenpartei“

a. Die Wahlkampfdimension

In der Geschichte der „alten“ Bundesrepublik finden sich zahlreiche Vorbilder für die parteipolitische Strategie, die eigene – regierende – Partei als „Staatspartei“ darzustellen, die allein in der Lage sei, die Landesinteressen adäquat zu vertreten. Das offensichtlichste und vor allem langfristig erfolgreichste Beispiel ist zweifellos die CSU in Bayern, die überdies ausschließlich in diesem Freistaat existiert.¹⁹ Andere Beispiele sind die hessische SPD, die beginnend mit der Landtagswahl vom November 1950 bis in die 1980er Jahre mehrmals mit absoluten Landtagsmehrheiten allein regierend die Landesregierung anführte²⁰, oder die SPD Nordrhein-Westfalens unter der Führung von Johannes Rau ebenfalls in den 1970er und 1980er Jahren. Wenn Identität sozial konstruiert wird, dann muss es auch Akteure geben, die ein Interesse an einer solchen Landesidentität haben und die aktiv an deren Konstruktion mitwirken. In den 1980er Jahren wurde von der damaligen SPD-geführten Landesregierung eine Image-Kampagne in Auftrag gegeben, die genau diesem Interesse der Landesregierung am Auf- beziehungsweise Ausbau einer Landesidentität entsprach. Der Slogan dieser „Wir in NRW“-Kampagne wurde auch deshalb berühmt, weil er von der SPD in ihrem Landtagswahlkampf 1985 fast wörtlich übernommen wurde und diese damals eine absolute Mehrheit gewann.²¹ Das ist einer der „klassischen“ Fälle der Verbindung von Landes- und Parteiidentität.

18 Für eine insgesamt skeptischere Sicht auf Landesidentitäten siehe Nonn: Landesbewusstsein und Identitätspolitik. Diese Skepsis mag zum Teil daher rühren, dass Nonn vorwiegend aus einer nordrhein-westfälischen Perspektive argumentiert, wo die großen Regionen, aus denen sich das Bundesland zusammensetzt, sehr viel stärkeres Gewicht haben und eher als „Heimat“ empfunden werden als das „Bindestrich-Land“.

19 Anton Preis: Das Kapital der Geschlossenheit: Die CSU als Verkörperung regionaler Identität in Bayern und Deutschland, in: Martin Sebaldt/Gerhard Hopp/Benjamin Zeitler (Hg.): Christlich-Soziale Union. Politisches Kapital und zentrale Herausforderungen der CSU im 21. Jahrhundert. Wiesbaden 2020, S. 23–40.

20 Christoph Cornelissen: Zur Wahlkampfkultur unter „hessischen Verhältnissen“, in: Kartmann (Hg.): Hesse ist, wer Hesse sein will ...? S. 105–114, hier 106 f.

21 Guido Hitze: Geburtsstunde einer politischen Identifikationskampagne: ‚Wir in Nordrhein-Westfalen‘ und der Landtagswahlkampf 1985, in: Geschichte im Westen 20 (2005), S. 89–123 sowie Nonn: Landesbewusstsein und Identitätspolitik, S. 36 f., der den Erfolg jener Image-Kampagne bezweifelt. Siehe auch den Beitrag von Guido Hitze in diesem Band.



Abb. 1: Landtagswahlplakat der CDU, 1990
(Quelle: ACDP 10-037-1).

Äußerlich betrachtet hat die Thüringer CDU 1990 etwas Vergleichbares angestrebt, denn sie trat zur ersten Landtagswahl nach der Wiedervereinigung mit dem amtierenden Landessprecher, Josef Duchač, der im Juni von der Regierung de Maizière zum Regierungsbevollmächtigten für den Bezirks Erfurt und damit zum Hauptverantwortlichen für die Errichtung des neuen Landes ernannt worden war, als Spitzenkandidat an.²² Und in ihrem Wahlkampf, der unter dem Motto „Aus Liebe zu Thüringen“ stand (Abb. 1), versuchte sie, von einem vorausgesetzten Landespatritismus zu profitieren. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch schnell, dass dieser CDU-Landtagwahlkampf von der glatten Pro-

22 Dessen Gegenkandidat war – kurioserweise – ausgerechnet der frühere Vorsitzende der SPD-Landtagsfraktion aus NRW, Friedhelm Farthmann; vgl. Matthias Bettenhäuser/Sebastian Lasch: Die SPD, in: Karl Schmitt/Torsten Oppelland (Hg.): Parteien in Thüringen. Ein Handbuch (Handbücher zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien). Düsseldorf 2008, S. 139–221, hier 155 f.

fessionalität einer westdeutschen Image-Kampagne weit entfernt war. Dies wird besonders im hektografierten, nur sieben Seiten umfassenden Wahlprogramm deutlich, in dessen Präambel es hieß:

„Durch die Wahlentscheidung im März 1990 [zur Volkskammer] hat sich die Bevölkerung in den Ländern der Noch-DDR dem Auftrag des Grundgesetzes gestellt, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden. Mit den Landtagswahlen im Oktober 1990 werden die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen wieder Wirklichkeit, nachdem sie Jahrzehnte hindurch nur in den Köpfen und Herzen der Menschen existieren durften. Damit Thüringen eine handlungsfähige Regierung bekommt, die mit Verantwortungsbewusstsein und Augenmaß die Probleme anpackt [...]“²³

Diese gradlinigen Formulierungen verweisen eher darauf, dass die Wiedereinführung des Landes Thüringen ein Herzensanliegen bei vielen Mitgliedern der CDU war, die offenbar auch im Osten eine Tradition des Föderalismus und der Subsidiarität bewahrt hatten, als auf ein politisches Kalkül. Der Erfolg des CDU-Wahlkampfes war 1990 wohl eher auf das zu diesem Zeitpunkt in der Bevölkerung noch verbreitete Vertrauen in die von Helmut Kohl geführte Bundesregierung zurückzuführen als auf die wenig bekannten regionalen Politiker.²⁴ Eine wie auch immer geartete Verknüpfung von Landes- und Parteiidentität konnte zu diesem Zeitpunkt erst am Anfang stehen.

Die zweite Landtagswahl vom 16. Oktober 1994, die mit der Volksabstimmung über die Annahme der Thüringer Landesverfassung verbunden wurde, fand unter völlig anderen Umständen statt. Nach kaum mehr als einem Jahr war der erste Ministerpräsident Duchač gescheitert und durch Bernhard Vogel, der zu diesem Zeitpunkt nach seinem Rücktritt vom Amt des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung war, Anfang 1992 ersetzt worden. Die restliche Legislaturperiode war trotz aller wirtschaftlichen Probleme, unter denen auch Thüringen in dieser Phase der Deindustrialisierung und damit einhergehender Massenarbeitslosigkeit zu leiden hatte, hinreichend lange, dass Vogel sich etablieren, auch den Landesvorsitz der CDU übernehmen und sich zumindest ansatzweise ein Image als Landesvater aufbauen konnte. Insofern wurde bereits der Wahlkampf 1994 von der CDU in hohem Maße per-

23 Wahlplattform der CDU Thüringen zur Landtagswahl am 14. Oktober 1990, https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_file_storage_file_25398_1.pdf/296539b7-06c6-6dda-7969-74a8fc5c0365 (Abruf: 17. Mai 2024), S. 1.

24 Thomas Sauer: Die CDU, in: Karl Schmitt/Torsten Oppelland (Hg.): Parteien in Thüringen, S. 41–137, hier 62 f. und 121. Duchač' Nominierung zum Spitzenkandidaten kam auch etwas improvisiert zustande; ursprünglich war der Landesvorsitzende Willibald Böck nominiert worden, der allerdings diese Aufgabe an Duchač abgab, als sich im Landesvorstand Widerstand aufgetan hatte.



Abb. 2: Landtagswahlplakat der CDU, 1994 (Quelle: ACDP 10-037-108).

sonalisiert und auf Vogel zugeschnitten. Das zentrale Wahlkampfmotto „Thüringen, wir schaffen es!“ deutete zumindest an, dass die Zeiten nicht einfach waren und der Aufbau Ost nicht so reibungslos verlief, wie die Menschen sich das anfangs von der Wiedervereinigung erhofft hatten. Dennoch war der Gesamttenor des Wahlkampfes selbstverständlich ein positiver:

„Angesichts der Erblast, die uns zwei Diktaturen hinterlassen haben, wurde eine gewaltige Aufgabe von uns beherzt angepackt. Vieles ist bereits erreicht, vieles war schwieriger und ist teurer, als wir dachten. Aber nur wer böswillig oder ideologisch fixiert ist, kann leugnen: Der Aufbau hat begonnen, die Richtung stimmt [...]“²⁵

25 CDU-Programm zur Landtagswahl 1994, https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_file_storage_file_25128_1.pdf/1e39ea66-4936-17fd-8a7e-e23dfb1436b8 (Abruf: 17. Mai 2024), Präambel, S. 2.

Im abschließenden Kapitel dieses immerhin schon 48 Textseiten umfassenden Wahlprogramms wurde unter der Überschrift „Unsere Heimat Thüringen“ und der Unterüberschrift „Stolz auf Thüringen“ der Bezug auf die Landesidentität besonders deutlich:

„40 Jahre Sozialismus haben es nicht vermocht, die Erinnerung an Thüringen auszulöschen und seinen Bürgern den Stolz auf ihre Heimat zu nehmen. Die Verwurzelung mit dem Land, den Traditionen, geschichtlichen Erfahrungen und der Kultur hat den Thüringern Orientierung und Motivation für den Neuaufbau nach dem Fall der Mauer gegeben.“²⁶

Ein Wahlprogramm hat immer auch den Zweck, die verschiedenen Akteure in der Partei auf eine Sprachregelung festzulegen und in diesem Programm wurde immer wieder betont, dass das Erreichte keineswegs nur das Verdienst der CDU sei, sondern der Thüringer und Thüringerinnen. Damit versuchte man, die gedankliche Verbindung zwischen den Leistungen der Bürger auf der einen Seite und der CDU-geführten Regierung auf der anderen Seite herzustellen. Mit solchen Ansprachen hat die CDU unter Bernhard Vogel die angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage zu erwartenden Verluste bei der Wahl auf wenige Prozentpunkte beschränken können und blieb mit einem Abstand von über zehn Prozentpunkten vor der SPD stärkste Kraft im Landtag. Zwar wäre eine Landtagsmehrheit von SPD und PDS möglich gewesen, da 1994 sowohl die FDP als auch Bündnis 90/Die Grünen an der Fünfprozenthürde gescheitert waren. Dies war aber innerhalb der SPD so kurz nach der Friedlichen Revolution keine mehrheitlich akzeptable Option, so dass es in der zweiten Legislaturperiode zu einer großen Koalition von CDU und SPD kam.²⁷

Bernhard Vogel konnte einerseits durch seinen integrativen Führungsstil in der großen Koalition, der es ihm ermöglichte, die Rolle des „Landesvaters“ immer überzeugender auszufüllen, die Grundlagen für zukünftige Wahlerfolge legen.²⁸ Andererseits trat er in seiner zweiten Amtszeit als Ministerpräsident stärker mit identitätspolitischen Maßnahmen hervor, die ihm aus der „alten“ Bundesrepublik beziehungsweise aus seiner Zeit als Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz natürlich sehr vertraut waren. Als wichtigste einzelne neue Institution ist hier der Thüringentag zu nennen.²⁹ Von 1996 jährlich beziehungsweise seit 2007

26 Ebd., S. 43

27 Bettenhäuser/Lasch: Die SPD, S. 158 f.

28 Karl Schmitt: Regieren mit absoluter Mehrheit. Bernhard Vogel und Dieter Althaus (1999–2009), in: Torsten Oppelland (Hg.): Politik und Regieren in Thüringen. Institutionen, Strukturen und Politikfelder im 21. Jahrhundert. Wiesbaden 2018, S. 115–139, hier 116 f.

29 Als Vorbild könnten dabei die 1961 von Georg-August Zinn eingeführten „Hessentage“ fungiert haben; vgl. Eckart Conze: Einführung in das Tagungsthema, in: Kartmann (Hg.): Hesse ist, wer Hesse sein will ...?, S. 21–31, hier 25 f.

alle zwei Jahre wird in einer anderen Stadt des Freistaats ein Volksfest gefeiert. Wie es auf der Webseite der Thüringer Staatskanzlei noch heute heißt, ist das „Ziel des Thüringentages [...], das Zusammengehörigkeitsgefühl und die Identifikation der Thüringerinnen und Thüringer mit ihrem Land zu fördern sowie Heimatgedanken und Brauchtum zu pflegen. Der Thüringentag ist dabei nicht nur ein fröhliches Volksfest, sondern insbesondere eine große Leistungsschau auf wirtschaftlichem, gesellschaftlichem, sportlichem und kulturellem Gebiet und ein beliebter Treff für Vereine, Verbände und Institutionen, die während des Festwochenendes zeigen wollen, wo und wie sie sich für ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger engagieren und was sie dabei zu leisten imstande sind.“³⁰



Abb. 3: Landtagswahlplakat der CDU, 1999 (Quelle: ACDP 10-037-302).

30 <https://www.schmalkalden.de/thuringentag-2023/> (Abruf: 10. April 2023). Bei seiner Würdigung Bernhard Vogels anlässlich dessen 90. Geburtstags war dem aktuellen Ministerpräsidenten Bodo Ramelow der Thüringentag wichtig genug, um darauf hinzuweisen, dass dieser Vogel zu verdanken sei (<https://www.staatskanzlei-thueringen.de/medienservice/medieninformationen/detailseite/191-2022> (Abruf: 10. April 2023)). Nonn weist darauf

Es wurde eingangs bereits auf die besondere Situation des Wahlkampfs von 1999 hingewiesen, der ein Jahr, nachdem die Union auf Bundesebene nach der verlorenen Bundestagswahl erstmals seit sechzehn Jahren wieder die Oppositionsrolle einzunehmen gezwungen war (aber wenige Monate, bevor die CDU aufgrund der Parteienspendenaffäre in schwere Turbulenzen geriet und erstmals seit der Bundestagswahl wieder Landtagswahlen zu verlieren begann), stattfand. Der Thüringer CDU gelang im Wahlkampf eine schwierige Gratwanderung. Denn einerseits verfolgte sie eine Polarisierungsstrategie, also einen Wahlkampf gegen die Parteien der Bundesregierung, ähnlich wie die hessische CDU es in sehr viel schärferer Form mit einer Unterschriftenaktion gegen die rot-grüne Reform des Staatsbürgerschaftsrechts im Februar 1999 erfolgreich vorgemacht hatte,³¹ und zugleich eine „Rote-Socken-Kampagne“, das heißt die Fokussierung auf die tatsächlich keineswegs unrealistische Möglichkeit einer rot-roten Koalition von SPD und PDS.³² Andererseits durfte sie nicht zu scharf polemisieren, da sie sonst das geradezu überparteiliche Image von Bernhard Vogel als Landesvater, das vielleicht das wichtigste Pfund im Wahlkampf, hätte konterkarieren können.

Das Wahlprogramm spiegelte diesen Balanceakt wider. Es begann in einer ganz ungewöhnlichen Form mit einem Brief Bernhard Vogels an die Bürger und Bürgerinnen Thüringens, der überschrieben war mit den Worten: „Sie können sich auf mich verlassen!“³³ Darin erläuterte er in einer persönlichen Ansprache der „Mitbürger und Mitbürgerinnen“ den Titel des Programms „Die Zusage“. Zusage heiße, die CDU werde Arbeit schaffen – wobei zuvor eine sehr positive Bilanz des bislang schon Erreichten gezogen worden war –, die Infrastruktur ausbauen, das Bildungssystem entwickeln, Recht und Ordnung sichern, die „Thüringer Identität stärken“ und Chaoten und Extremisten stoppen. Zudem wurde die Bedeutung der Landtagswahl als Richtungsentscheidung betont. Diese Form des Briefes ist Ausdruck der extremen Personalisierung der Wahlkampfstrategie, die

hin, dass ein Interesse an der Identifizierung der Bürger eines subnationalen Territoriums mit diesem Territorium, also an der Konstruktion von Landesidentität, bereits bei den großen Herrscherdynastien der vordemokratischen Epochen entstanden war, die „durch Feste und Jubiläen, durch Denkmäler, Ordensverleihungen und Hofgeschichtsschreibung (...) versuchten (...) eine Identität von Land und Bevölkerung herzustellen, die Loyalität ihrer Untertanen zu gewinnen und so ihre Herrschaft auf eine solidere Grundlage zu stellen.“ (Nonn: Landesbewusstsein und Identitätspolitik, S. 41). Die Mittel der Identitätskonstruktion haben sich gar nicht so sehr verändert!

- 31 Rüdiger Schmitt-Beck: Die hessische Landtagswahl vom 7. Februar 1999: Der Wechsel nach dem Wechsel, in: ZParl 31 (2000), S. 3–17. So hängte die CDU in Thüringen Plakate auf, auf denen gegen eine Benzinpreiserhöhung (die Grünen hatten vor der Bundestagswahl einen Benzinpreis von 5 DM gefordert) und gegen den „Rentenbetrug“ der rot-grünen Bundesregierung polemisiert wurde, s. ACDP 10-037-303 und 10-037-304.
- 32 Zu den damaligen Auseinandersetzungen in der SPD s. Bettenhäuser/Lasch: Die SPD, S. 159 ff.
- 33 CDU-Wahlprogramm 1999, https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_file_storage_file_25129_1.pdf/94c75c6a-8f7a-8f63-a8b1-e920384f8258 (Abruf: 17. Mai 2024), S. 3.

auch in dem Slogan „Arbeit, Zukunft, Vogel“ zum Ausdruck kam.³⁴ Allein die wörtliche Erwähnung der Thüringer Identität zeigt schon, dass die Verbindung von Land und Partei, in diesem Fall symbolisiert durch den CDU-Vorsitzenden und Ministerpräsidenten, ein zentraler Bestandteil des Personalisierungsstrategie war. Im Text des Programms wurde dies immer wieder deutlich. Zuerst wurde ausführlich die erfolgreiche wirtschaftliche Aufbauleistung der letzten Jahre geschildert; Thüringen habe im Vergleich aller „jungen“ Länder – Bernhard Vogel lehnte es stets ab, von neuen Ländern zu sprechen, weil die Länder eben nicht neu seien, sondern jung an Jahren, was den Beitritt zur Bundesrepublik betraf – einen „Spitzenplatz“ (Abb. 3 „Top Thüringen!“) errungen. Und die wichtigste Antwort auf die Frage, warum Thüringen Spitze sei, war: „Wegen der Thüringerinnen und Thüringer“, die in all den Veränderungen beherrscht die neuen Chancen seit der Wiedervereinigung genutzt hätten.³⁵

Kam in solchen Formulierungen die positive Botschaft des Wahlkampfs zum Ausdruck, so verzichtete das Programm doch nicht auf die negative Botschaft: „Politische Experimente, Klassenkampf und das Beharren auf ideologische Dogmen sind nach unserer festen Überzeugung die falschen Konzepte für die Zukunft.“³⁶ Das strategische Ziel, dass Bernhard Vogel seine Politik nur fortsetzen könne, wenn nach der Wahl nicht gegen und ohne die CDU regiert werden könne, wurde ganz offen kommuniziert. Diese Art der Kombination von Personalisierung und Verbinden der Partei mit der Thüringer Identität sollte fortan immer wieder, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg, die Wahlkampfstrategie der CDU dominieren.

In den kommenden Wahlkämpfen gab es insofern eine etwas andere Akzentuierung, als die Spitzenkandidaten nun nicht nur „für“ Thüringen agierten, sondern tatsächlich auch aus Thüringen stammten. Denn Bernhard Vogel hatte ohne große innerparteiliche oder sonstige Friktionen erst den Parteivorsitz (2000) und dann auch das Amt des Ministerpräsidenten an den langjährigen „Kronprinzen“ Dieter Althaus abgegeben, damit den erwartenden Generationswechsel vollziehend.³⁷

Besonders mit dem Plakat, das Althaus gemeinsam mit seiner Frau zeigte (Abb. 4) und mit der Textzeile „In Thüringen gerne zuhause“ überschrieben war, setzte der CDU-Wahlkampf, an der Personalisierungsstrategie festhaltend, auf die thüringische Herkunft des neuen Spitzenkandidaten. Zwar wurde daneben auch auf Eigenschaften wie Führungsstärke und die Fähigkeit, die Interessen Thüringens auch gegen die (noch immer) rot-grüne Bundesregierung durchzusetzen, betont und in Plakaten visualisiert (Abb. 5 u. 6), aber eine einfache

34 Wahlplakat mit Bild von Bernhard Vogel, ACDP 10-037-301.

35 CDU-Wahlprogramm 1999, S. 6.

36 Ebd.

37 Karl Schmitt: Die thüringische Landtagswahl vom 13. Juni 2004. Glückliche Bestätigung eines gelungenen Stabwechsels, in: ZParl 37 (2006), S. 126–144.



Abb. 4: Landtagswahlplakat der CDU, 2004 (Quelle: ACDP 10-037-603).

Wortzählung im Landtagswahlprogramm erweist, dass „Thüringen“ und „Thüringer“ 166 beziehungsweise 52 mal vorkommen.³⁸ Das ist bei dem Anlass einer Landtagswahl natürlich nichts Ungewöhnliches, allerdings wird mehrfach auch die thüringische beziehungsweise „regionale Identität“ erwähnt, die zu erhalten und zu stärken ein besonderes Anliegen der CDU sei, wodurch man die Verknüpfung von Partei und Landesidentität zu aktualisieren versuchte.³⁹ Wie zuvor bei den Wahlen mit Bernhard Vogel als Spitzenkandidat war die Wahlkampfstrategie der CDU auch 2004 erfolgreich; unter Althaus konnte man die absolute Mehrheit der Landtagssitze trotz deutlicher Stimmenverluste (- 8 Prozentpunkte)

38 „Thüringerinnen“ dagegen nur zweimal – diese Form des Genderns hatte sich offenbar noch nicht ganz durchgesetzt; Landtagswahlprogramm vom 1. Mai 2004, https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_file_storage_file_25130_1.pdf/75c4e763-6840-ebb5-9975-612d75a64dd1 (Abruf: 17. Mai 2024).

39 Ebd., S. 15 u. 39.



Abb. 5: Landtagwahlplakat der CDU, 2004 (Quelle: ACDP 10-037-602).



Abb. 6: Landtagwahlplakat der CDU, 2004 (Quelle: ACDP 10-037-605).

knapp verteidigen, was angesichts der kurzen Amtszeit von Althaus und des entsprechend geringer ausfallenden Amtsbonus⁴⁰ als großer Erfolg gewertet wurde.

Bevor auf die weiteren Landtagswahlen eingegangen wird, bei denen die Verknüpfung von Partei- und Landesidentität weitaus weniger erfolgreich verlief, soll noch ein Blick auf die zweite, eher innerparteiliche Dimension dieses Vorgehens geworfen werden.

b. Die innerparteiliche Dimension

Der Reformprozess der Block-CDU der DDR, der in gewisser Weise von Thüringen seinen Ausgang nahm, die Zusammenarbeit und die sich anschließende Fusion von zwei Blockparteien, der CDU und der Deutschen Bauernpartei und zwei aus den Bürgerbewegungen der Friedlichen Revolution hervorgegangenen Parteien, des Demokratischen Aufbruchs und der DSU, sind häufig beschrieben worden und müssen hier nicht erneut dargelegt werden.⁴¹

⁴⁰ Schmitt: Regieren mit absoluten Mehrheiten, S. 125–127.

⁴¹ Sauer: Die CDU, S. 55–63; Bertram Triebel: Die Thüringer CDU in der SBZ/DDR. Blockpartei mit Eigeninteresse. Berlin/Sankt Augustin 2019, S. 134–163.

Allein die Zahl der beteiligten Parteien lässt erkennen, wie heterogen der bereits im Januar 1990 gegründete Thüringer Landesverband der CDU zum Zeitpunkt der ersten Landtagswahl im Herbst 1990 war. Tatsächlich war die innerparteiliche Heterogenität sogar noch größer, denn die Distanz und das gegenseitige Misstrauen zwischen denjenigen, die den Reformprozess der Ost-CDU angestoßen hatten, und denjenigen, die in den Kadern dieser der SED eng verbundenen Blockpartei ein gewisses Maß an Karriere gemacht hatten, war erheblich und prägte die ersten Jahre nach der Wiedervereinigung – trotz der Wahlerfolge, die in dieser Zeit freilich in hohem Maße auf den Namen der Partei zurückgingen, der eben derselbe war wie der der führenden Regierungspartei in Bonn unter Bundeskanzler Helmut Kohl. Bezeichnend für die Instabilität der thüringischen CDU war der bereits nach einem knappen halben Jahr vollzogene Rücktritt des ersten gewählten Landesvorsitzenden, der von dem einflussreichen Eichsfelder Regionalpolitiker Willibald Böck ersetzt wurde; dieser wiederum gab kurze Zeit nach seiner Wahl zum CDU-Landesvorsitzenden die Spitzenkandidatur für die Landtagswahl angesichts innerparteilicher Kritik wieder auf.⁴²

Als in einem öffentlichen Klima, in dem das Verhalten von CDU-Politikern in der Blockpartei oft ohne allzu viel Verständnis und Differenzierung skandalisiert wurde, und auch in der CDU eine Debatte über die „Altlasten“ aus der Ost-CDU vom damaligen Generalsekretär der Bundespartei, Volker Rühle, angestoßen wurde, erwies sich der thüringische Landesverband als so zerstritten, dass der erste Ministerpräsident Josef Duchač ohne den Rückhalt seiner Partei schon nach etwas über einem Jahr aufgab und zurücktrat. In dieser Situation, in der man sich innerparteilich kaum auf einen Nachfolger einigen konnte, war es letztlich Bundeskanzler Kohl, der den Ausschlag dafür gab, Bernhard Vogel mit dem Amt zu betrauen.⁴³ Es ist wiederum bezeichnend für dessen gouvernementales Politikverständnis, dass Vogel nicht zugleich nach dem CDU-Landesvorsitz griff.⁴⁴ Erst als sich im Laufe von 1992 erwies, dass der Landesverband unter der Führung von Willibald Böck, gegen den sich zahlreiche innerparteiliche Angriffe richteten, nicht zur Ruhe kommen würde, erklärte sich Vogel bereit, auch den thüringischen CDU-Vorsitz zu übernehmen, den er dann im Jahr 2000, drei Jahre vor dem Amt des Ministerpräsidenten, an Dieter Althaus abgab.

Später konnte bilanziert werden, es sei Vogel dank seines „auf Konsens, Kompromiss und Integration gerichtete[n] Politikstil[s] [...] gelungen [...], eine tief zerklüftete CDU wieder zusammenzuführen“.⁴⁵ Zu der erfolgreichen Befriedung des Landesverbandes gehörte selbstverständlich in erster Linie ein sensibler Umgang mit den verschiedenen innerparteilichen Fraktionen und die

42 Vgl. oben Fußnote 24.

43 Zu den Vorgängen ausführlich Sauer: Die CDU, S. 63–65.

44 Karl Schmitt: Bernhard Vogel zum 70. Geburtstag, in: Die Politische Meinung 12/2002, S. 17–22, hier bes. 20 f.

45 Ebd., S. 21.

Fähigkeit, diese auszubalancieren, beispielsweise in der Zusammensetzung des Kabinetts und des Landesvorstands. Zu der erwähnten Integration gehörte aber auch, dass Vogel geschickt an den vorhandenen Thüringen-Patriotismus anknüpfte und die bereits begonnene Identifizierung der CDU mit dem Land fortsetzte. Vogels seit 1992 in den schwierigen „Thüringer Verhältnissen“ gerne zitiertes Motto, das er von dem baden-württembergischen Ministerpräsidentenkollegen Erwin Teufel übernommen hatte, lautete: „Erst das Land, dann die Partei, dann die Person.“⁴⁶ Den politischen Dienst am Land, eben Thüringen, in den Vordergrund zu rücken, konnte als ein Baustein dazu beitragen, die innerparteilichen Gegensätze zu relativieren und durch die Berufung auf das alle Rivalitäten überwölbende Gemeinwohl die Integration des Landesverbandes voranzubringen. Für eine bürgerlich liberalkonservative Partei wie die CDU ist das sicherlich eine nahe liegende Strategie, die allerdings voraussetzt, dass sie glaubwürdig vertreten wird – was Bernhard Vogel offensichtlich gelang.

4. Das Scheitern der Verknüpfung von Partei- und Landesidentität

In gewisser Weise beruhte der Erfolg der Strategie, die CDU-Identität in Thüringen mit der Landesidentität zu verknüpfen, auf einer (Auto-)Suggestion, die wie eine *selffulfilling prophecy* wirkte, in der sich die einzelnen Elemente gegenseitig verstärkten beziehungsweise zu Glaubwürdigkeit verhalfen. Im Laufe der 1990er Jahre hatte die CDU eine Position errungen, die sie zu einer fast konkurrenzlos starken Kraft außerhalb der großen Städte machte, sie stellte fast alle Landräte und gewann bei Wahlen fast alle Direktmandate.⁴⁷ In dem Moment, wo einzelne Elemente aus diesem Zusammenhang herauszubrechen drohten, bestand die Gefahr, dass die ganze Strategie ihre Glaubwürdigkeit verlieren und schließlich geradezu anmaßend wirken würde. Dieser Moment trat bei der Landtagswahl des Jahres 2009 ein.

46 So lautete auch der Titel des Beitrags seines Bruders zur Festschrift anlässlich des 80. Geburtstages: Hans-Jochen Vogel: „Erst das Land, dann die Partei, dann die Person“. (Erwin Teufel), in: Hans-Gert Pöttering (Hg.): Politik ist Dienst. Festschrift für Bernhard Vogel zum 80. Geburtstag. Wien/Köln/Weimar 2012, S. 297–301.

47 Allerdings beruhte letzteres auch darauf, dass sich die Hauptkonkurrenten im Parteiensystem, die PDS und die SPD – seit 1999 hatte die PDS die SPD auf der Landesebene in der Wählergunst überholt –, gegenseitig die Stimmen im linken Lager abspenstig machten. Außerdem erwiesen die Bundestagswahlergebnisse insbesondere in der Ära Schröder, dass die CDU keine vollständig hegemoniale Position im Parteiensystem des Freistaats besaß. Zwischen den Landtags- und Bundestagswahlen bestand in jener Phase eine enorme Diskrepanz, denn bei den Bundestagswahlen von 1998, 2002 und 2005 war die SPD jeweils nach Zweitstimmen stärkste Partei mit teilweise erheblichem Abstand vor der CDU; vgl. Karl Schmitt/Torsten Oppeland: Gelungene Konsolidierung? Parteien und Parteiensystem in Thüringen 1990–2007, in: dies. (Hg.): Parteien in Thüringen, S. 471–493, hier bes. 475 f.

Die CDU verlor fast 12 Prozentpunkte. Sie blieb zwar mit 31,8 Prozent die stärkste Kraft im Landtag, aber alle anderen Parteien hatten zugelegt.⁴⁸ Die Linke – in der Nachfolge der PDS – hatte ihre Position als zweitstärkste Fraktion gefestigt und die kleineren Parteien waren wieder in den Landtag einbezogen. Aus Sicht der CDU war das schlimmste daran, dass eine Regierungsbildung ohne beziehungsweise gegen sie nicht nur in den Bereich des Möglichen rückte, sondern zu einer realen Option wurde. Vor allem die SPD war in die Rolle des Königsmachers eingerückt; sie war zwar erneut nur drittstärkste Kraft geworden, bei dem Wahlergebnis war aber eine Regierungsbildung ohne die Sozialdemokraten offensichtlich unmöglich, da eine Koalition von CDU und Linken ausgeschlossen war, CDU und FDP aber über keine Mehrheit verfügt hätten. Am Ende konnte die CDU nur durch ein geradezu waghalsiges Manöver die Regierungsmacht und vor allem das Amt des Ministerpräsidenten erhalten. Als klar wurde, dass die SPD nicht bereit war, in eine Koalition mit der von Althaus geführten CDU einzutreten und mit den anderen Parteien des linken Lagers Verhandlungen aufgenommen hatte, trat Althaus überraschend zurück und Christine Lieberknecht, die seit 1990 in verschiedenen Positionen zum Führungspersonal der CDU gehört hatte, übernahm die Initiative und Führung. Ihr gelang es, vom Scheitern der Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und Die Linke zu profitieren und erstere für eine schwarz-rote Koalition zu gewinnen. Dafür musste sie erhebliche inhaltliche Zugeständnisse beispielsweise in der Bildungspolitik machen, die der SPD weitgehend überlassen wurde.⁴⁹

Die Wahlniederlage der CDU hatte selbstverständlich zahlreiche Ursachen. Während seiner Regierungszeit nach der gewonnenen Wahl von 2004 hatte Dieter Althaus stark an Popularität verloren, zugleich aber seine Führung der Partei so gefestigt, dass er im November 2008, nicht einmal ein Jahr vor der nächsten Landtagswahl, mit 100 Prozent der Stimmen auf dem Landesparteitag zum Vorsitzenden wiedergewählt wurde. Damit war klar, dass der kommende Wahlkampf erneut ganz auf den Spitzenkandidaten fokussiert werden würde. Als am 1. Januar 2009 bekannt wurde, dass Althaus während seines Urlaubs einen Ski-Unfall verursacht hatte, bei dem eine Person ums Leben gekommen war und er selbst ein schweres Schädel-Hirn-Trauma erlitten hatte, war die thüringische CDU nicht in der Lage, einen alternativen Plan für den Fall zu entwickeln, dass ihr Vorsitzender nicht rechtzeitig rekonvaleszieren würde, um die

48 Heiko Gothe: Die thüringische Landtagswahl vom 30. August 2009: Desaster für Althaus-CDU mündet in schwarz-rottem Bündnis, in: ZParl 41 (2010), S. 305–322, hier bes. 306–310. Zu den längerfristigen Ursachen der Niederlage und den Problemen der Regierung Althaus vgl. Schmitt: Regieren mit absoluter Mehrheit, S. 125–133.

49 Zur Person Lieberknechts vgl. Martin Debes: Thüringens erste Ministerpräsidentin. Christine Lieberknecht (2009–2014), in: Oppelland (Hg.): Politik und Regieren in Thüringen, S. 141–159, zu den Vorgängen, die der Bildung der schwarz-roten Koalition vorausgingen bes. 142–144.

Spitzenkandidatur zu übernehmen. Althaus wurde im März 2009 in Abwesenheit von der Landesdelegiertenversammlung nominiert, nachdem er von einer Klinik am Bodensee aus erklärt hatte, zur Verfügung zu stehen.⁵⁰ Unter diesen Umständen war der Wahlkampf trotz einer objektiv positiven Bilanz des Regierens, insbesondere was die Haushaltskonsolidierung betraf, für Althaus und die CDU außerordentlich schwierig. Dennoch hatte man das Ausmaß der Niederlage nicht erwartet.

Die Strategie, die Parteiidentität mit der Landesidentität zu verknüpfen, war zweifellos nicht der Hauptgrund für diese Wahlniederlage, aber sie war damit auch eindeutig gescheitert. In dem Maße, wie die SPD als Koalitionspartner die Verantwortung für zentrale Bereiche dessen übernahm, was im Verantwortungsbereich der Bundesländer liegt, also besonders die Bildungspolitik, verlor der Anspruch der CDU, die „Thüringenpartei“ zu sein, an Plausibilität. Im Wahlkampf 2014 versuchte man zwar wiederum, die bekannten Strategieelemente Personalisierung, fokussiert auf die ebenfalls aus Thüringen stammende und hier tief verwurzelte Ministerpräsidentin, und Thüringen-Identität zu kombinieren. Aber eine Wirkung war kaum mehr erkennbar. Das Ergebnis war zwar gegenüber 2009 etwas verbessert, ohne aber etwas an dem strategischen Dilemma, der Angewiesenheit auf die Kooperations- und Koalitionsbereitschaft der SPD, zu ändern.⁵¹ 2014 war ein neuer Aspekt hinzugekommen, der die Umsetzung des CDU-Anspruchs, die Thüringenpartei zu sein erschwerte: die Konkurrenz von rechts durch die AfD. Deren xenophob akzentuierter Patriotismus ist zwar in erster Linie national beziehungsweise nationalistisch ausgerichtet, aber die nationale und die Landesebene lassen sich in dieser Hinsicht nicht so sauber unterscheiden, als dass die AfD der CDU nicht Teile ihres Wählerpotentials abspenstig machen würde.⁵² Die Ursache für den Machtverlust der CDU nach der Wahl von 2014 war jedoch in erster Linie die Entscheidung der SPD, aufgrund der erheblichen Stimmverluste nach der schwarz-roten Koalition nunmehr die Seiten zu wechseln und die rot-rot-grüne Koalition unter der Führung des linken Ministerpräsidenten Bodo Ramelow zu ermöglichen. Ohne die Regierungsverantwortung jedoch hatte sich der hohe Anspruch der CDU, die Thüringenpartei zu sein, weitgehend erübrigt.

50 Karl Schmitt: Regieren mit absoluter Mehrheit, S. 131 f.

51 Torsten Oppelland: Die thüringische Landtagswahl vom 14. September 2014: Startschuss zum Experiment einer rot-rot-grünen Koalition unter linker Führung, in: ZParl 46 (2015), S. 39–56.

52 Bei der Landtagswahl 2019 hat die AfD sich jedoch stärker als noch 2014 auch als Thüringenpartei zu inszenieren versucht; so war das Wahlprogramm mit „meine Heimat, mein Thüringen“ überschrieben und die Thüringer Identität wurde dort sowohl im Kontext der Migrations- wie auch der Kulturpolitik behandelt; Wahlprogramm der AfD, verabschiedet auf dem Landesparteitag von Arnstadt am 19. August 2019, S. 50, 53, 73, 80.

5. Fazit

Seit den grundlegenden Werken von David Easton zur politischen Systemtheorie und von Gabriel Almond zur politischen Kultur aus den 1960er Jahren ist es fast schon eine Binsenwahrheit, dass politische Herrschaft – nicht nur in Demokratien – auf die Zustimmung und Unterstützung der Beherrschten angewiesen ist. Zustimmung kann in erster Linie dadurch gewonnen werden, dass die von den Beherrschten an das System herangetragenen Bedürfnisse erfüllt werden (Output). Unterstützung wird in zwei verschiedene Formen unterteilt: spezifische Unterstützung, also die Anhängerschaft und Gefolgschaft zu bestimmten Personen, Parteien oder Politikinhaltungen, und diffuse Unterstützung, die sich weniger auf konkrete Politik als auf den Staat, das Land oder die Gesellschaft bezieht, aber indirekt den Herrschenden nutzen kann.⁵³ Wenn es also einer politischen Partei gelingt, ihre eigene mit der Identität des Landes zu verknüpfen, kann ihr das enorm helfen, diffuse politische Unterstützung zu mobilisieren.

Am Beispiel der CDU Thüringen konnten drei Dinge gezeigt werden. Zum einen gelang es der Partei, die nicht ohne eigenes Zutun, aber auch nicht aufgrund eigener Verdienste nach der Wiedervereinigung zur führenden Regierungspartei geworden war, sich als die politische Kraft zu inszenieren, die am besten zu der vorhandenen Identifikation der Bürger mit ihrer thüringischen Heimat passte. Insbesondere seit der Übernahme des Ministerpräsidentenamtes durch Bernhard Vogel ist erkennbar, dass die CDU sich nicht nur in Wahlkampfzeiten auf Plakaten und in Programmen als „Thüringenpartei“ präsentierte, sondern die Regierungsmacht auch konkret nutzte, um nach dem erprobten Vorbild westlicher Bundesländer die Identitätskonstruktion des Freistaats Thüringen zu fördern – und möglichst mit der der Regierungspartei zu verknüpfen.

Des Weiteren wurde gezeigt, dass diese Verbindung von Partei- und Landesidentität auch dazu genutzt wurde, um zur Befriedung des heterogenen und zum Teil zerstrittenen Landesverbandes zu beizutragen. Und schließlich wurde drittens gezeigt, dass eine derartige Verknüpfung von Partei- und Landesidentität kein „Selbstläufer“ ist, sondern dass sie verspielt wurde, als die Regierung, geführt durch das Regieren mit absoluter Mehrheit, in der Bevölkerung unpopuläre Projekte wie beispielsweise die aus mehreren Gesetzen bestehende Thüringer Familienoffensive durchgezogen und dadurch an Ansehen eingebüßt hat. In dem Maße, wie die CDU auf die Koalitionsbereitschaft der SPD angewiesen war, um

53 Vgl. zu den wesentlichen Inhalten und mit einer knappen Darstellung der Rezeption Max Kaase: Gabriel A. Almond/Sidney Verba: *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton 1965 und Bettina Westle: *David Easton: A Systems Analysis of Political Life*. Chicago/London 1965, beide in: Steffen Kailitz (Hg.): *Schlüsselwerke der Politikwissenschaft*. Wiesbaden 2007, S. 4–8 bzw. 104–109. Vgl. auch Michael Edinger/Andreas Hallermann: *Politische Kultur in Ostdeutschland. Die Unterstützung des politischen Systems am Beispiel Thüringens*. Frankfurt a. M. u. a. 2004.

an der Regierung zu bleiben, verlor der Anspruch, die „Thüringenpartei“ zu sein, an Glaubwürdigkeit. Mit dem Verlust der Regierungsmacht bei der Wahl 2014 und der neu entstandenen Konkurrenz durch die AfD war dieser Anspruch kaum mehr aufrecht zu erhalten. Bei der Landtagswahl 2019 zeigten Umfragen, dass die CDU zwar noch immer als die kompetenteste Partei in Wirtschaftsfragen und bei der Bekämpfung der Kriminalität wahrgenommen wurde; aber bei der Vertretung thüringischer Interessen und Lösung der Probleme Thüringens lag die Partei des Ministerpräsidenten, Die Linke, vor der CDU.⁵⁴

Aktuell, nach drei Jahren, in denen die CDU einer Minderheitsregierung aus Die Linke, SPD und Grünen immer wieder zu legislativen Mehrheiten verhalf, um einen Einfluss der AfD auf die Gesetzgebung zu verhindern, hat sie jenen Anspruch deutlich erkennbar reduziert. Indem die Zugeständnisse, die für die Tolerierung der Minderheitsregierung erzielt wurden, hauptsächlich den Kommunen, das heißt in erster Linie den Landkreisen, zugutekommen, zielt die CDU vor allem darauf, ihre immer noch starke Position im ländlichen Raum zu verteidigen. Die Kommunalwahlen 2024 müssen erweisen, ob die Stellung als „Thüringenpartei“ wenigstens dort erhalten werden kann.

54 Infratest dimap, zit. nach: Torsten Oppeland: Die thüringische Landtagswahl vom 27. Oktober 2019: Das nächste Experiment – eine rot-rot-grüne Minderheitsregierung mit Verfallsdatum, in: ZParl 51 (2020). S. 325–348, hier 332.

„Erfogsland im Osten“? Landesbewusstsein in Sachsen

Winfried Halder

I. Ein besonders beständiges „Landesbewusstsein“ in Sachsen?

Am 19. Dezember 1989 hielt Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl vor der Ruine der Frauenkirche in Dresden seine nachmals berühmte Rede¹, die als wichtige Etappe auf dem Weg zur Herstellung der deutschen Einheit im Folgejahr gilt. Film- und Fotoaufnahmen von diesem Ereignis zeigen das schwarz-rot-goldene Fahnenmeer – zumeist ohne das DDR-Symbol von Hammer und Zirkel im Ährenkranz –, auf das der westdeutsche Regierungschef und seine Begleitung blicken konnten. Deutlich erkennbar waren aber auch weiß-grüne Fahnen, die traditionellen Farben Sachsens also.² Wie wiederholt bezeugt wurde, tauchten weiß-grüne Fahnen bereits früher auf, etwa im Rahmen der seit September 1989 stattfindenden Massenproteste gegen das SED-Regime in Leipzig, auf den sogenannten Montagsdemonstrationen also, und anderswo.³

Die sächsische Fahne war auf den ersten Blick überraschend schnell wieder präsent – vor allem, wenn man in Rechnung stellt, dass dies nach knapp vier Jahrzehnten staatlicher Nicht-Existenz Sachsens geschah. Bekanntlich sind die fünf 1945 gebildeten Länder in der DDR nach dem Willen der SED-Machthaber, allen voran des Sachsen Walter Ulbricht, im Sommer 1952 aufgelöst und durch 14 Bezirke ersetzt worden.⁴ Nur die über 50-Jährigen unter den Demonstranten konnten im Herbst 1989 also eine persönliche Erinnerung an Sachsen als eigenständiges Land haben.

Zur Präsenz der sächsischen Farben passt sehr gut, dass gerade in Sachsen im Zuge des fortschreitenden Zusammenbruchs der DDR die Wiedergründung als Land überaus rasch als politisches Ziel formuliert wurde – und zwar bezeichnenderweise gleich von mehreren, zeitweilig konkurrierenden Seiten. Einmal wollte dies etwa die aus der Oppositionsbewegung hervorgegangene „Gruppe der 20“ in Dresden, der im Umbruchprozess 1989/90 eine wichtige Rolle zu-

1 Vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundeskanzlers-auf-der-kundgebung-vor-der-frauenkirche-in-dresden-790762> (Abruf: 16. August 2022).

2 Vgl. <https://www.bundeskanzler-helmut-kohl.de/seite/deutsche-einheit/> (Abruf: 20. April 2023). Hier findet sich auch ein aussagekräftiges Video.

3 Vgl. Michael Richter: Die Neubildung Sachsens 1989/1990 und der Festakt am 3. Oktober 1990 auf der Albrechtsburg in Meißen, in: *Sächsische Heimatblätter* 61 (2015), S. 333–341, hier 333.

4 Vgl. Horst Pötzsch/Winfried Halder: *Deutsche Geschichte von 1945 bis zur Gegenwart. Die Entwicklung der beiden deutschen Staaten und das vereinte Deutschland*. Reinbek/München 2015, S. 136 f.

fallen sollte. Die überwiegende Mehrheit der Angehörigen der „Gruppe der 20“ war übrigens deutlich zu jung, um sich selbst der staatlichen Existenz Sachsens vor 1952 entsinnen zu können.⁵ Aber auch Vertreter des bisherigen Regimes auf der Bezirksebene unternahmen Schritte in diese Richtung.⁶ Die staatliche Wiederherstellung Sachsens scheint also für viele Menschen damals mit einer gewissen Selbstverständlichkeit auf der Tagesordnung gestanden zu haben. Dies legt den Schluss nahe, dass es ein „Landesbewusstsein ohne Land“ gab, und zwar nicht zuletzt in den Generationen, deren politische und historische Sozialisation erst nach der Beseitigung Sachsens als territoriale Einheit 1952 stattgefunden hat. Im Folgenden werde ich den Versuch unternehmen, dafür Erklärungsansätze zu entwickeln.

II. Grundlagen des sächsischen Landesbewusstseins – Außergewöhnliche Kontinuitäten

1. Sachsen – 1.000 Jahre historische Kontinuität

Eine wesentliche Bedingung für das Überdauern des „Landesbewusstseins ohne Land“ scheint mir einerseits die ungewöhnliche hohe territorialgeschichtliche Kontinuität des sächsischen Kerngebiets, die kennzeichnend für die sächsische Geschichte ist, und, zweifellos verknüpft damit, die dauerhafte Existenz einer wissenschaftlich fundierten und verhältnismäßig frühzeitig institutionell verankerten Landesgeschichtsforschung zu sein. Das Landesbewusstsein fußte auf einem spezifisch sächsischen Geschichtsbewusstsein – und wer sich ernsthaft für die Geschichte des Landes interessierte, fand auch nach 1952 eine Vielzahl von Möglichkeiten, sich darüber zu informieren. Wie noch zu zeigen sein wird, spielte dabei auch eine bemerkenswerte personelle Kontinuität eine bedeutende Rolle – und zwar nicht zuletzt in der Gestalt und dem Wirken Karlheinz Blaschkes (1927–2020). Darauf wird zurückzukommen sein.

Die Herausbildung und Fortschreibung der sächsischen Landesgeschichtsforschung wurde, wie schon angedeutet, dadurch begünstigt, dass sie – anders als mindestens bei einem Teil der „neuen“ Bundesländer seit 1990 – einen historisch vergleichsweise stabilen und homogenen territorialen Bezugsrahmen in den Blick nehmen konnte. Das heutige Bundesland Sachsen stellte – mit Ausnahme eben jener Jahre zwischen 1952 und 1990 – in nahezu identischer territorialer Gestalt eine politische Einheit bereits seit 1815 dar. Aber auch vor dem gravierenden Einschnitt in den Gebietsstand des damaligen Königreichs Sachsen

5 Vgl. https://www.dresden.de/de/leben/stadtportrait/stadtgeschichte/ereignisse/dresden89/03_gruppe_der_20.php (Abruf: 16. August 2022).

6 Vgl. Richter: Neubildung Sachsens, S. 333–341 u. ders.: Die Entstehung des Freistaates Sachsen 1990, in: Konstantin Hermann (Hg.): Sachsen seit der Friedlichen Revolution. Tradition, Wandel, Perspektiven. Leipzig 2010, S. 71–77.

durch den Wiener Kongress bildete das „Rest-Sachsen“ von 1815 zuvor schon über viele Jahrhunderte weitgehend eine politische Einheit.⁷

Bereits die sich seit der ersten Hälfte des 10. Jahrhunderts herausbildende Markgrafschaft Meißen wies ein hohes Maß an territorialer Deckungsgleichheit mit dem heutigen Bundesland Sachsen auf. Zur territorialen Stabilität kam eine außergewöhnliche dynastische Kontinuität: im Jahre 1089 wurde mit Heinrich I. erstmals ein Angehöriger des Hauses Wettin Markgraf von Meißen. Seit Konrad I. 1123 – nach einer kurzen Unterbrechung der Herrschaftsträger aus dem Haus Wettin – die Markgrafschaft Meißen unter seine Herrschaft gebracht hatte, blieben dessen Nachkommen Landesherrn bis zum Ende der Monarchie 1918.⁸

Auch wenn es bei den Wettinern wie bei anderen Dynastien Erbteilungen gegeben hat, deren wichtigste und folgenreichste wohl die von 1485 war, so blieb doch unbeschadet dessen ein hohes Maß an territorialer und herrschaftlicher Kontinuität erhalten – insbesondere im albertinischen Teil Sachsens.⁹

1815 trat dann im Wesentlichen der heutige territoriale Zustand ein; zwar wurde damals das bisherige Kurfürstentum beziehungsweise Königreich Sachsen drastisch verkleinert, das Kerngebiet der mittelalterlichen Markgrafschaft Meißen blieb jedoch als politische Einheit erhalten.¹⁰

Das betroffene Gebiet firmierte zwar unter verschiedenen Namen (Markgrafschaft Meißen, Herzogtum Sachsen, Kurfürstentum Sachsen, Königreich Sachsen, Freistaat Sachsen), zugleich war es ein knappes Jahrtausend politisch miteinander verbunden. Die sächsische Landesgeschichte hatte und hat also einen im Vergleich zu anderen deutschen Regionen ziemlich stabilen Bezugsrahmen in territorialer Hinsicht, anders als etwa landesgeschichtliche Bestrebungen im heutigen Sachsen-Anhalt.

In gewissermaßen wörtlichem Sinn werden territorialgeschichtliche Kontinuität im Falle Sachsens und territorialgeschichtliche Diskontinuität in Falle Sachsen-Anhalts sichtbar durch die heutigen Landeswappen. Sachsen zeigt heute noch ein Wappen, das schon im 11. Jahrhundert Verwendung fand und das seit dem 15. Jahrhundert von den Wettinern übernommen wurde. Das Wappen wurde durch ein vom sächsischen Landtag am 25. Oktober 1991 beschlossenes Gesetz als offizielles Symbol des Freistaates Sachsen festgelegt.¹¹

7 Vgl. Gerhard Köbler: Historisches Lexikon der deutschen Länder. Die deutschen Territorien vom Mittelalter bis zur Gegenwart. 8. Aufl. München 2019, S. 635–639 sowie Katrin Keller: Landesgeschichte Sachsen. Stuttgart 2002, S. 18–28.

8 Vgl. Frank-Lothar Kroll (Hg.): Die Herrscher Sachsens. Markgrafen, Kurfürsten Könige 1089–1918. München 2007, passim.

9 Vgl. Reiner Gross: Geschichte Sachsens. 2., durchges. Aufl. Leipzig 2002, S. 31–33.

10 Vgl. Keller: Landesgeschichte Sachsen, bes. Karten S. 23 u. 25.

11 Vgl. https://www.protokoll-inland.de/SharedDocs/downloads/Webs/PI/DE/BeflaggungsregelungenLaender/SN/Gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Abruf: 17. April 2023) u. https://www.freistaat.sachsen.de/wappen-und-flaggen-3916.html?_cp=%7B%22accordion-

Alle anderen Landeswappen der „neuen Bundesländer“ sind – mit Ausnahme Brandenburgs – mehr oder weniger heterogene heraldische Neuschöpfungen, worin sich eben auch die territorialgeschichtliche Uneinheitlichkeit spiegelt. Als Beispiel sei hier lediglich das Wappen Sachsen-Anhalts angeführt. Dieses wurde bezeichnenderweise für das heutige Bundesland erst mehr als acht Jahre nach dem sächsischen Landeswappen förmlich gesetzlich festgelegt.¹² Sachsen-Anhalt ist eben eine Kompilation aus den zwar geographisch benachbarten, politisch jedoch lange Zeit voneinander getrennten geschichtlichen Landschaften Sachsen (nördlicher Teil), Anhalt und Teilen der preußischen Konkursmasse aus dem 20. Jahrhundert.¹³ Dementsprechend wurde das neue Landeswappen aus älteren, heraldisch ursprünglich voneinander unabhängigen Wappen zusammengestellt. Ähnlich verhält es sich im Falle Thüringens, noch bis ins 20. Jahrhundert hinein „Musterland der deutschen Kleinstaaterei“¹⁴ und – territorialgeschichtlich weniger kleinteilig – im Falle Mecklenburg-Vorpommerns.¹⁵ Außer im Falle Thüringens deutet schon der Umstand, dass es sich um „Bindestrich-Bundesländer“ handelt, an, dass hier früher politisch getrennte Gebiete miteinander verbunden wurden. Lediglich Brandenburg weist ähnlich dauerhafte territorialgeschichtliche Kontinuitätslinien auf wie Sachsen – ist indes aber lediglich ein Fragment des früheren, heute nicht mehr existierenden preußischen Staates, hat also nicht im gleichen Sinne wie Sachsen eine „eigene“ Geschichte.¹⁶

Ein weiteres Indiz für die besondere territorialgeschichtliche Kontinuität im Falle Sachsens ist, dass bei der Wiedergründung des Landes kein Zweifel daran bestand, dass Dresden wieder die Funktion der Landeshauptstadt übernehmen würde, obwohl die Stadt seit 1952 – wie auch Leipzig und Chemnitz (1953–1990 Karl-Marx-Stadt) – lediglich den Status einer Bezirkshauptstadt in der DDR gehabt hatte. Dresden hatte in der sächsischen Geschichte Haupt-

content-4040%22%3A%7B%220%22%3Atrue%7D%2C%22previousOpen%22%3A%7B%22group%22%3A%22accordion-content-4040%22%2C%22idx%22%3A0%7D%7D (Abruf: 18. April 2023).

- 12 Vgl. https://www.protokoll-inland.de/SharedDocs/downloads/Webs/PI/DE/BeflagungsregelungenLaender/ST/Gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abruf: 17. April 2023).
- 13 Vgl. Mathias Tullner: *Geschichte Sachsen-Anhalts*. München 2008, S. 7–12; vgl. auch ders.: *Sachsen oder Mitteldeutschland? Ein kritischer Blick auf Identitäts- und Neugliederungsdebatten*, in: Hermann (Hg.): *Sachsen seit der Friedlichen Revolution*, S. 59–70.
- 14 Vgl. Antonio Peter: *Geschichte Thüringens*, in: Werner Künzel/Werner Rellecke (Hg.): *Geschichte der deutschen Länder. Entwicklungen und Traditionen vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 723)*. Überarb. Neuaus. Bonn 2008, S. 389–410, hier 389.
- 15 Vgl. Heinrich-Christian Kuhn: *Geschichte Mecklenburg-Vorpommerns*, in: Künzel/Rellecke: *Geschichte der deutschen Länder*, S. 211–228.
- 16 Vgl. Werner Künzel: *Geschichte Brandenburgs*, in: Künzel/Rellecke (Hg.): *Geschichte der deutschen Länder*, S. 123–154 u. Peter-Michael Hahn: *Geschichte Brandenburgs*. München 2009, bes. S. 9–11.

stadtrang spätestens seit die wettinischen Herrscher im späten 15. Jahrhundert die Elbestadt schrittweise zu ihrer dauerhaften Residenz gemacht hatten.¹⁷ Unbeschadet der jahrhundertlang überragenden wirtschaftlichen Bedeutung der Messe-, Handels- und Universitätsstadt Leipzig für ganz Sachsen und darüber hinaus¹⁸ war doch unumstritten, dass das politische Zentrum des Landes Dresden war. Viel weniger eindeutig war die Situation etwa in Thüringen: Nachdem das Land in seiner modernen Form erst infolge des Ersten Weltkriegs staatlich konstituiert worden war, hatte Weimar als Hauptstadt fungiert, dies auch noch zwischen 1945 und 1952. 1990 indes wurde Erfurt zur Landeshauptstadt gekürt – das territorialgeschichtlich mit Weimar wenig gemein hat. Auch in Sachsen-Anhalt konnte es angesichts der heterogenen territorialgeschichtlichen Voraussetzungen keine „Hauptstadttradition“ geben. Dort hatte 1947 bis 1952 Halle/Saale als Landeshauptstadt fungiert, 1990 fiel die Wahl jedoch auf Magdeburg – nicht ohne vorausgehende kontroverse Auseinandersetzungen, in denen zeitweilig auch Dessau (die frühere Hauptstadt des Fürstentums Anhalt-Dessau) als weitere mögliche Landeshauptstadt in Betracht gezogen worden war.¹⁹ Und auch in Mecklenburg-Vorpommern konnte die frühere Residenz des Herzog- beziehungsweise Großherzogtums Mecklenburg-Schwerin, nämlich Schwerin, keineswegs von vornherein einen Vorrang vor der alten Hansestadt Rostock oder der pommernschen Universitätsstadt Greifswald beanspruchen.²⁰

2. Landesgeschichte versus Regionalgeschichte

Die vergleichsweise sehr große territorialgeschichtliche und dynastische Kontinuität Sachsens gab der landesgeschichtlichen Forschung, die als geschichtswissenschaftliche Disziplin an der Universität Leipzig insbesondere durch Rudolf Kötzschke (1867–1949)²¹ begründet wurde²², einen klaren Bezugsrahmen. Dementsprechend erschien 1935, von Kötzschke jahrzehntlang vorbereitet und gemeinsam mit Hellmut Kretzschmar (1893–1965)²³ verfasst, die erste

-
- 17 Vgl. Karlheinz Blaschke: Der Weg zur Residenzstadt, in: Geschichte der Stadt Dresden. Bd. 1: Von den Anfängen bis zum Ende des Dreißigjährigen Krieges Hg. von Karlheinz Blaschke unter Mitwirkung von Uwe John. Stuttgart 2005, S. 420–458, hier 420–432.
- 18 Vgl. Geschichte der Stadt Leipzig. 4 Bde. Hg. v. Enno Bünz u. a. unter Mitwirkung von Uwe John. Leipzig 2015–2019.
- 19 Vgl. Tullner: Geschichte Sachsen-Anhalts, S. 106–110.
- 20 Vgl. hierzu insgesamt auch Konstantin Hermann: Vom Irrweg einer Nation. Historische Hintergründe sächsischer Besonderheiten, in: Sächsische Heimatblätter 64 (2017), S. 11–15.
- 21 Vgl. Herbert Helbig: Kötzschke, Rudolf, in: Neue Deutsche Biographie 12 (1980), S. 415–416 [Online-Version] (Abruf: 10. Oktober 2022).
- 22 Vgl. Enno Bünz: Landesgeschichtsforschung in Sachsen. Zur Institutionalisierung des Fachs vom Ende des 19. bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Institut für Sächsische Geschichte und Volkskunde 1997–2017. Hg. v. Institut für Sächsische Geschichte und Volkskunde. Dresden 2017, S. 26–46, hier bes. 29–35.
- 23 https://research.uni-leipzig.de/catalogus-professorum-lipsiensium/leipzig/Kretzschmar_490/ (Abruf: 17. August 2022).

umfassende moderne Landesgeschichte.²⁴ Diese ist, trotz ihres Erscheinungsdatums, nur wenig von „Zeitgeist“ des NS-Regimes berührt.

Kötzschke und Kretzschmar waren Bürgerlich-Konservative mit einer gewissen Reserve gegenüber der NS-Ideologie und erst recht der politischen Praxis der NS-Diktatur.²⁵ Ein Indiz dafür dürfte sein, dass Kretzschmar, seit 1928 Mitarbeiter und seit 1937 Direktor des Sächsischen Hauptstaatsarchivs in Dresden, erst 1938 – als letzter wissenschaftlicher Mitarbeiter des Archivs – der NSDAP beitrug. Kötzschke, seit 1905 Professor an der Leipziger Universität und 1935 emeritiert, beließ es bei der Mitgliedschaft in der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt. Er konnte 1946 – also nach der Schaffung der Sowjetischen Besatzungszone –, von den nunmehr bestimmenden Kommunisten offenbar als „minder belastet“ eingeschätzt, seine Lehrtätigkeit an der Leipziger Universität wieder aufnehmen und bis zu seinem Tod 1949 fortführen. Auch Kretzschmar wurde von den sowjetischen Machthabern beziehungsweise den Verantwortlichen der inzwischen errichteten SED-Diktatur bis zum Übergang in den Ruhestand in seiner Leitungsposition im Hauptstaatsarchiv und in seinem Leipziger Lehrauftrag belassen. Prägende Erfahrungen bei Kötzschke und Kretzschmar als Leipziger Student aber machte Karlheinz Blaschke.²⁶ Blaschke war Kötzschkes letzter Schüler, der kurz nach dessen Tod promoviert wurde. Kretzschmar war es, der über die erste Berufsphase Blaschkes seine schützende und fördernde Hand hielt, denn dieser wurde 1951 Mitarbeiter des Hauptstaatsarchivs in Dresden. Andere Schüler Kötzschkes – etwa Walter Schlesinger oder Heinz Quirin – konnten universitäre Karrieren einschlagen, allerdings in Westdeutschland.²⁷

Nach Kretzschmars Ausscheiden in den Ruhestand wurden die Verhältnisse für Blaschke, der sich selbst einmal als „bürgerlicher Historiker am Rande der DDR“ bezeichnete, immer schwieriger. Seine Mitgliedschaft in der Ost-CDU hatte er bereits 1956 aufgegeben, da ihm der Kurs der Blockpartei zu SED-konform war. Trotz erfolgreicher Habilitation – natürlich mit einem landesgeschichtlichen Thema – blieb ihm eine *Venia legendi* an der Universität Leipzig verwehrt. Hinderlich war für Blaschke zweifellos auch sein beständig durchgehaltenes Bekenntnis zum evangelisch-lutherischen Christentum²⁸, alles andere als ein Vorzug aus Sicht des atheistischen Regimes. Er mußte zusehen, wie die Landesgeschichte im Sinne Kötzschkes und Kretzschmars durch die von den Machthabern favorisierte, nicht auf einen überkommenen territorialen Rahmen

24 Hier verwendete Ausgabe: Rudolf Kötzschke/Hellmut Kretzschmar: *Sächsische Geschichte*. Lizenzausgabe Augsburg 1995 [Reprint der Ausgabe Frankfurt a. M. 1965].

25 Vgl. ebd., S. 5 f. [Vorbemerkung von Harald Schiek].

26 Vgl. André Thieme: Nachruf auf Karlheinz Blaschke, in: *Sächsische Heimatblätter* 68 (2021), S. 116–123, hier 117.

27 Vgl. Bünz: *Landesgeschichtsforschung*, S. 37 f.

28 Vgl. Thieme: Nachruf, S. 118.

ausgerichtete und dem marxistischen historischen Materialismus verpflichtete „Regionalgeschichte“ verdrängt wurde.²⁹

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die wissenschaftliche Karriere von Karl Czok (1926–2013)³⁰, der – nur unwesentlich älter als Blaschke – als bekennender Marxist in Leipzig zu denen gehörte, die an der Universität und in der – auch während der DDR-Zeit weiterbestehenden – Sächsischen Akademie der Wissenschaften das Paradigma der Regionalgeschichte etablierten. Anders als der vom SED-Regime marginalisierte Blaschke hatte Czok die Möglichkeit, in der Akademie zu arbeiten und an der Universität zu lehren. Und Czok war eine der treibenden Kräfte bei der Entstehung des repräsentativen „Gegen-Buches“ gegen das landesgeschichtliche Standardwerk von Kötzschke und Kretzschmar. Letzteres wurde 1965 – also 30 Jahre nach seinem Erscheinen – neu aufgelegt, jedoch in Westdeutschland durch den aus Chemnitz stammenden Verleger und „überzeugten Sachsen“ Wolfgang Weidlich, der die DDR 1951 aus politischen Gründen verlassen hatte.³¹ In der DDR kam dergleichen nicht infrage. Czok und andere arbeiteten vielmehr an der „Geschichte Sachsens“³², die als marxistische Gegendeutung und im Sinne ihrer Autoren auch als Ersatz für das Standardwerk von Kötzschke/Kretzschmar firmieren sollte. Der großzünftig, weithin farbig illustrierte und ausgestattete 624-Seiten-Band kam allerdings just im Sommer 1989 heraus – als die DDR und mit ihr auch die in der Wissenschaft tonangebende kommunistische Staatsdoktrin immer rascher ins Wanken geriet. Dass die Zerschlagung Sachsens als staatliche Einheit und seine Zerlegung in drei Bezirke hier als „im Interesse einer ganz neuen Stufe sozialistischer Demokratie, eines weiteren Heranführens der Werktätigen an die Staatsmacht“ gerechtfertigt wurde³³, sei am Rande vermerkt. Dennoch: Der für DDR-Verhältnisse mit 59 Mark arg teure Band war rasch vergriffen, denn es gab ja das „Landesbewusstsein ohne Land“.³⁴ Und der Band von Kötzschke und Kretzschmar war den an sächsischer Geschichte Interessierten nur bedingt zugänglich.

29 Vgl. Winfried Müller: Das Institut für Sächsische Geschichte und Volkskunde (ISGV) 1997–2017, in: Institut für Sächsische Geschichte und Volkskunde 1997–2017: Spurensuche (Geschichte und Kultur Sachsens 7). Dresden 2017, S. 7–25, hier 7 f.; vgl. auch ders.: Der Neubeginn der sächsischen Landesgeschichte nach 1990, in: Sächsische Heimatblätter 62 (2015), S. 422–424.

30 Vgl. https://research.uni-leipzig.de/catalogus-professorum-lipsiensium/leipzig/Czok_1180/markiere:Czok/ (Abruf: 21. April 2023).

31 Vgl. <http://www.chemnitzgeschichte.de/pers-kat-liste-top/314-wolfgang-weidlich> (Abruf: 20. April 2023).

32 Vgl. Karl Czok (Hg.): Geschichte Sachsens. Weimar 1989.

33 Vgl. Manfred Unger: Sachsen am Beginn des sozialistischen Aufbaus in der Deutschen Demokratischen Republik (1949–1952), in: Czok (Hg.): Geschichte Sachsens, S. 577–585, hier 584.

34 Vgl. Ulf Morgenstern: Vom Verschwinden und der Wiederkehr Sachsens in der DDR. Ein Spurensuche, in: Sächsische Heimatblätter, 62 (2015), S. 324–332, hier 329 f. u. ders.: Sächsische (Dis-)Kontinuitäten und die „Sachsenrenaissance“. Vom Verschwinden und Wieder-

Durch die unfreiwillige Randstellung ließ sich Karlheinz Blaschke jedoch nicht entmutigen. Immer mehr beiseitegeschoben, auch zunehmend von den Publikationsmöglichkeiten innerhalb der DDR ausgeschlossen – Blaschke nutzte allerdings, so weit möglich, Veröffentlichungsmöglichkeiten in Westdeutschland³⁵ – zog er jedoch 1969 die Konsequenzen und verließ aus eigener Initiative das Dresdner Hauptstaatsarchiv. Blaschke wechselte an das Lutherische Theologische Seminar in Leipzig – eine der lediglich drei nicht-staatlichen Ausbildungsstätten für evangelische Theologinnen und Theologen in der DDR, das vergleichsweise große Distanz zum SED-Regime wahrte.³⁶ Dort lehrte er Geschichte – natürlich auch Landesgeschichte. Ungezählte künftige Pfarrerrinnen und Pfarrer in Sachsen hörten also seine Vorlesungen.

3. Landesgeschichte rediviva

Karlheinz Blaschke, der Erbe Kötzschkes und Kretzschmars, hatte einen längeren Atem als die SED-Diktatur. Allen Einschränkungen zum Trotz war er niemals aus der landesgeschichtlichen Lehr-, Forschungs- und Publikationspraxis ausgeschieden, konnte also, als er infolge der Wiedergründung Sachsens als Land innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und der daran anschließenden Reorganisation des Hochschulwesens 1992 endlich einen (neu errichteten) Lehrstuhl für sächsische Landesgeschichte an der Technischen Universität Dresden erhielt, gewissermaßen bruchlos an die Umsetzung seiner „Mission“ gehen: nämlich die Landesgeschichte im Sinne seiner Lehrer Rudolf Kötzschke und Hellmut Kretzschmar wiederzubeleben und universitär zu verankern. An Ruhestand war da für den 65-jährigen Blaschke offenbar nicht zu denken, Karl Czok dagegen war 1988 emeritiert worden.

Blaschke bildete in den kommenden Jahren bis zu seiner Emeritierung im Jahre 1998 – mit 70 Jahren – in Dresden nicht nur historischen Nachwuchs aus, sondern verfolgte auch mit großer Hartnäckigkeit andere wichtige Pläne. Einen konnte er schon 1993 verwirklichen, und zwar die Wiederbegründung des Neuen Archivs für Sächsische Geschichte, welches ursprünglich als landesgeschichtliche Fachzeitschrift schon 1863 geschaffen, 1942 kriegsbedingt ein-

kehr Sachsens in den vier Jahrzehnten der DDR, in: Hermann: Sachsen seit der Friedlichen Revolution, S. 28–45.

35 Vgl. zum wahrhaft imposanten geschichtswissenschaftlichen Werk Blaschkes Michael Gockel: Bibliographie Karlheinz Blaschke 1952–1997, in: Uwe John/Josef Matzerath (Hg.): Landesgeschichte als Herausforderung und Programm. Karlheinz Blaschke zum 70. Geburtstag. Stuttgart 1997, S. 799–831.

36 Vgl. Thieme: Nachruf, S. 118–120. Mit Spannung dürfen die Ergebnisse eines derzeit laufenden Forschungsprojektes zur Geschichte des Seminars erwartet werden; vgl. https://www.uni-siegen.de/phil/evantheo/mitarbeiter/albrecht-birkner/projekt_theologisches_seminar.html (Abruf: 19. April 2023).

gestellt worden war.³⁷ Blaschke als neuer Herausgeber trat auch hiermit die Nachfolge von Hellmut Kretschmar an, der diese Funktion seit 1937 ausübte. Langwieriger war die Umsetzung des zweiten strategischen Vorhabens Blaschkes, nämlich der Schaffung einer eigenen Forschungsinstitution für sächsische Geschichte und Volkskunde. Das gelang ihm schließlich auch – die Gründung des Instituts für Sächsische Geschichte und Volkskunde³⁸, die durch einen bemerkenswerterweise einstimmigen Beschluß des Sächsischen Landtages erfolgte, gehört sicherlich zu Blaschkes größten Erfolgen. In diesem Gründungsbeschluss vom 23. Mai 1996 heißt es, die Aufgabenstellung der neuen Einrichtung bestehe darin, „die reichen Kulturgüter Sachsens, das Leben und die Lebensverhältnisse des Volkes in den verschiedenen Regionen Sachsens sowie die sächsische Landesgeschichte mit Hilfe einer außergewöhnlich gut erhaltenen schriftlichen Überlieferung im sächsischen Archivwesen unter den Bedingungen freier Forschung zu erkunden, die geschichtliche Leistung und Bedeutung Sachsens im deutschen und europäischen Rahmen zu erforschen und darzustellen und damit zugleich einen wichtigen Beitrag zur Förderung des Geschichts- und Heimatbewusstseins als Bestandteil der regionalen Identität seiner Bewohner zu leisten“. Hier ist also ganz ausdrücklich von Landesidentität die Rede.³⁹

4. „Sachsens Glanz“ – Weitere Faktoren für das Überdauern des „Landesbewusstseins ohne Land“

Neben der Fortexistenz der Landesgeschichte als Disziplin waren gewiss noch andere Faktoren wirksam, die dazu beitrugen, dass ein spezifisch sächsisches Eigenbewusstsein bei zahlreichen Menschen vorhanden und auch wirkungsmächtig blieb. Sie sind allerdings im Einzelnen im geschichtswissenschaftlichen Sinne nur schwer zu belegen. Gleichwohl seien hier einige Aspekte immerhin angedeutet.

Die Auflösung des Landes in die drei Bezirke Dresden, Leipzig und Chemnitz 1952 überdauerte in den Grenzen des Königreichs Sachsen von 1815 beziehungsweise des Freistaates Sachsen von 1922 die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Sachsens.⁴⁰ Dadurch blieb ein territorialer Bezugsrahmen erhalten, der wohl auch ein Stück weit identitätswahrend wirkte. Nicht unwichtig mag in

37 Vgl. <https://www.isgv.de/publikationen/kategorie/neues-archiv-fuer-saechsische-geschichte> (Abruf: 21. April 2023).

38 Vgl. Müller: Institut, S. 8–10.

39 Vgl. zur Entstehung und Entwicklung des Instituts auch dessen Internetseite, die u. a. eine Online-Ausstellung zum 25-jährigen Bestehen enthält, <https://www.isgv.de/> (Abruf: 21. April 2023).

40 Vgl. <https://www.ekd.de/Evangelisch-Lutherische-Landeskirche-Sachsens-11445.htm> (Abruf: 21. April 2023) u. Gerhard Graf/Markus Hein: Kleine Kirchengeschichte Sachsens. 4. verb. Aufl. Leipzig 2009.

diesem Zusammenhang gewesen sein, dass zahlreiche Pfarrerinnen und Pfarrer der sächsischen Landeskirche ihre (kirchen-)geschichtliche Bildung während des Studiums am – verhältnismäßig regimiefernen – Lutherischen Theologischen Seminar in Leipzig erhielten, wo, wie bereits erwähnt, der in dieser Beziehung maßgebliche Lehrende kein anderer als Karlheinz Blaschke war. Die mit der sächsischen Geschichte in besonderer Weise verbundene Identität (nicht nur, aber auch) der sächsischen Landeskirche wurde auch durch das großaufgezogene „Luther-Jahr“ 1983 gestärkt, wenn auch ganz entgegen den Intentionen des SED-Regimes. Dieses sorgte etwa für die großzügige Erneuerung von Luther-Stätten, so der Wartburg, verfolgte damit indes ganz andere geschichtspolitische Absichten. Dennoch betrachteten kirchliche Akteure das Luther-Jahr noch rückschauend als unbeabsichtigtes „Geschenk“ der eigentlich kirchenfeindlichen SED-Machthaber.⁴¹

Natürlich erreichte die sächsische Landeskirche vor dem Hintergrund ihres fortschreitenden, vom Regime geförderten Bedeutungsverlustes während der Existenz der DDR nur einen immer geringer werdenden Teil der Bevölkerung. Auffällig ist aber, dass eine beträchtliche Anzahl derjenigen, die an der „selbstverständlich“ erscheinenden Wiedergründung Sachsens als Staat maßgeblich beteiligt waren, aus ihren Reihen kam.⁴²

Auch andere geschichts- beziehungsweise kulturpolitische Maßnahmen des Regimes mögen – ohne dass dies das eigentliche Ziel gewesen wäre – zur Erhaltung des sächsischen Selbstbewusstseins beigetragen haben. Das Denkmal für den vermutlich im kollektiven Gedächtnis prominentesten, vielleicht bis in die Gegenwart populärsten Wettiner-Herrscher, nämlich für August den Starken⁴³, wurde bereits 1956 wieder auf seinen unübersehbaren angestammten Platz auf dem Dresdner Neumarkt zurück verbracht. August der Starke blieb auch in einer Vielzahl von populärwissenschaftlichen Publikationen präsent. Überhaupt war es wohl der geschichts- und selbstbewussten Denkmalpflege in Dresden zu verdanken, dass eine ganze Reihe von „sächsischen Erinnerungsorten“ erhalten blieben oder sogar aufwendig restauriert wurden.⁴⁴ Dies gilt etwa für den „Fürstenzug“, der alle wettinischen Herrscher Sachsens seit dem Mittelalter darstellt, ebenfalls im Herzen Dresdens. Auch wenn das frühere Residenzschloss der wettinischen Herrscher, zu dem der „Fürstenzug“ gehört, weitgehend in den kriegsbedingten Trümmern verblieb, so wurde dieser selbst doch 1978/79 restauriert. Unweit davon wurde 1985 der Wiederaufbau der

41 Vgl. <https://www.luther2017.de/wiki/jubilaeum/altbischof-leich-honecker-feierte-das-lutherjahr-1983-mit-einer-traene-im-knopfloch/index.html> (Abruf: 15. April 2023).

42 Vgl. Konstantin Hermann: Die Rolle der Kirchen bei der Wiederherstellung des Freistaates Sachsen, in: ders. (Hg.): Sachsen seit der Friedlichen Revolution, S. 210–216.

43 Vgl. André Thieme: Sächsische Mythen und sächsische Mentalitäten. Historische Anmerkungen zu Landesbewußtsein und Identität in Sachsen, ebd., S. 13–27.

44 Vgl. Morgenstern: Verschwinden, S. 327.

Semperoper, ein Prestigeprojekt des SED-Staates par excellence, vollendet und öffentlich gefeiert, ganz bewusst über die DDR hinaus. Damit wurde aber auch an die Tradition der einstigen sächsischen Hofoper und zugleich natürlich an die großartige, zweifellos ein Stück weit identitätsstiftende sächsische Musikkultur angeknüpft.⁴⁵

Nicht unterschätzt werden sollten auch Elemente der Populärkultur und ihr Beitrag zur Wahrung des sächsischen „Landesbewusstseins ohne Land“. Eine derartige Wirkung war wiederum bestimmt nicht beabsichtigt, als die Verantwortlichen des SED-Regimes über das letztlich teuerste aller je in der DDR produzierten (Fernseh-)Filmprojekte der „volkseigenen“ Filmproduktionsgesellschaft DEFA entschieden. Es handelte sich um die zunächst auf vier Teile angelegten, später aufgrund des großen Publikumserfolges auf sechs Teile erweiterten Fernsehfilmserie „Sachsen Glanz und Preussens Gloria“, welche die Zeit Augusts des Starken als buntes Kostümdrama darbot. Gedreht vielfach an sächsischen Originalschauplätzen, die somit wirksam „ins Bild gesetzt“ wurden, erfolgte die Erstausstrahlung im DDR-Fernsehen um Weihnachten 1985 herum.⁴⁶ Nicht von ungefähr wird die Filmreihe auch als wichtiger Teil eines freilich „inoffiziellen Sachsen-Booms“ in der DDR der 1980er Jahre gesehen.⁴⁷

Es wäre wohl auch ein Fehler, die identitätsstiftende Wirkung eines vorderhand vermeintlich ganz unpolitisch daherkommenden Liedes wie „Sing, mei Sachse, sing“ des Kabarettisten Jürgen Hart (1942–2002)⁴⁸ zu verkennen. Denn unpolitisch war Hart sicherlich ganz und gar nicht. Erstaunlich jedenfalls bleibt, mindestens auf den ersten Blick, dass sein Lied 1979/80 den Sprung an die Spitze der DDR-Hitparade schaffte. Die begrenzten Produktionskapazitäten der DDR-Wirtschaft sorgten dafür, dass Harts Lied auf Schallplatte „nur“ in rund 600.000 Exemplaren verkauft wurde.⁴⁹ Ein derartiges Phänomen hatte sicherlich auch mit der Wahrung einer „selbstbestimmten kulturellen Identität“ zu tun, ja mit einer in der späten DDR unverkennbaren Renaissance des Heimatbegriffs und der Folklore, die sich von der vom Regime forcierten Identität der regionale Unterschiede negierenden „sozialistischen Nation“ absetzte.⁵⁰ Harts Textzeile vom sangesfreudigen Sachsen, der nach (Ost-)Berlin kommt,

45 Vgl. Heinrich Magirius: Die Geschichte der Denkmalpflege Sachsens 1945–1989. Hans Nadler zum 100. Geburtstag (Arbeitsheft 16 des Landesamtes für Denkmalpflege Sachsen). Dresden 2010.

46 Vgl. <https://www.mdr.de/tv/sachsens-glanz-und-preussens-gloria-100.html> (Abruf: 19. April 2023).

47 Vgl. Morgenstern: Verschwinden, S. 331 f.

48 Vgl. <https://www.bundesstiftung-aufarbeitung.de/de/recherche/kataloge-datenbanken/biographische-datenbanken/juergen-hart> (Abruf: 16. April 2023).

49 Vgl. Morgenstern: Verschwinden, S. 325.

50 Vgl. Gerd Dietrich: Kulturgeschichte der DDR. Bd. III: Kultur in der Konsumgesellschaft 1977–1990 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 10446). Bonn 2019, S. 1671.

aber dort „gönn’se ihn nich leiden“, wurde sicherlich von vielen auch politisch verstanden – eben auch als Distanzierung vom politischen Machtzentrum, das ideologisch bestimmte Vorgaben für das Selbstverständnis der Menschen in der DDR zu machen bestrebt war und dabei nur bedingt erfolgreich war. Dass der sich hemdsärmelig und naiv gebende Hart mit Hilfe populärer Sendungen des DDR-Staatsfernsehens ein Millionenpublikum erreichte⁵¹, gehört wohl zu den Paradoxa der SED-Diktatur.

III. Resümee

Die rasche, offenbar auch von sehr vielen Menschen als mehr oder weniger selbstverständlich betrachtete „Wiedergeburt“ Sachsens als territoriale und staatliche Einheit 1989/90 wurde auch dadurch ermöglicht, dass identitätsstiftende Elemente der politischen und kulturellen Geschichte Sachsens im Bewusstsein breiter Kreise erhalten geblieben waren. Sie hatten die nahezu vier Jahrzehnte der formalen staatlichen Nicht-Existenz Sachsens überdauert, weil sie einerseits auf einer vergleichsweise sehr weit zurückreichenden territorial-geschichtlichen Kontinuität fußten, einer Kontinuität, die andere der „neuen“ Bundesländer so nicht aufwiesen. Das Fortbestehen einer methodisch versierten, selbstbewussten Landesgeschichtsschreibung, die trotz gegenläufiger Vorgaben des SED-Regimes nicht verschwand und 1989/90 bruchlos an die eigene Tradition anknüpfen konnte, hat ihr Teil dazu beigetragen. Die Jahre zwischen 1952 und 1989/90 waren für die Repräsentanten der überkommenen sächsischen Landesgeschichte gewiss schwierig und zweifellos auch mit hohen persönlichen Belastungen verbunden. Sie waren aber nicht lang genug, um die unmittelbare persönliche Kontinuität zwischen der Generation der noch vor 1933 geprägten Landeshistoriker und denen, die an deren Forschungsansätze nach dem Ende der DDR wieder anknüpfen konnten, völlig abreißen zu lassen. Eine besondere Bedeutung kam in diesem Zusammenhang Karlheinz Blaschke zu, der – wenngleich eigentlich schon im Rentenalter – hohen persönlichen Einsatz nicht scheute, um eine jüngere Generation an die Traditionslinie von Kötzschke und Kretzschmar heranzuführen. Blaschkes persönliche Leistung bleibt bewunderungswürdig, auch wenn er natürlich nicht die allein maßgebliche Gestalt bei der akademischen Re-Installation der sächsischen Landesgeschichte war.

51 Wer auf einer populären Internetplattform recherchiert, findet unschwer sogleich mehr als ein Dutzend Aufnahmen des Liedes, einige davon Fernsehmitschnitte mit Jürgen Hart selbst. Zusammengenommen kommen diese – überschlägig gerechnet – auf deutlich über zwei Millionen Abrufe in den letzten Jahren, was auf ein beachtliches Maß andauernder Popularität schließen lässt, auch rund 20 Jahre nach Harts frühem Tod; https://www.youtube.com/results?search_query=sing+mei+sachse+sing (Abruf: 18. April 2023).

Jenseits der Fortexistenz eines gewissermaßen „akademisch untermauerten“ Landesbewusstseins sind auch bestimmte Erscheinungen in der Populärkultur nicht außer Acht zu lassen, die ein solches Landesbewusstsein ihrerseits stützten. Die Reichweite der wissenschaftlichen Landesgeschichtsschreibung war begrenzt, sie erreichte vermutlich in der Hauptsache nur Teile der Bildungselite. Vermeintlich „unpolitische“, bewusst „sächsische“ Folklore dagegen hat, auch wenn das schwer messbar ist, wohl weit breitere Bevölkerungsschichten erreicht. Das Publikum eines Jürgen Hart – der höchst hintergründige „Folklore“ darbot – bemaß sich offenbar nach Millionen.

Bis in die Gegenwart hinein existiert ein sächsisches Landesbewusstsein, der Autor, der rund anderthalb Jahrzehnte seines akademischen Lebens in Dresden zugebracht hat (als „Zuwanderer“ nicht-sächsischer Herkunft), hatte Gelegenheit, dies gewissermaßen ganz unwissenschaftlich, aber deutlich wahrzunehmen. Der persönliche Kontakt zu Karlheinz Blaschke, längere Zeit der direkte „Nachbar“ im Institut für Geschichte der TU Dresden, hat da durchaus auch eine Rolle gespielt, jenseits aller empirischen Belegbarkeit. Blaschke war eine Persönlichkeit mit Ausstrahlung, seine Beharrlichkeit, die im Alter vielleicht gelegentlich auch Züge von Starrsinn annehmen konnte, nötigte und nötigt Respekt ab.

Eine Schattenseite des beständigen Sonderbewusstseins in Sachsen ist in jüngster Zeit freilich dessen versuchte Instrumentalisierung von rechtsextremer Seite.⁵² Dem steht indes eine bemerkenswerte rechtsstaatliche und demokratische Tradition in Sachsen entgegen, an die nicht oft genug erinnert werden kann.⁵³

Und Karlheinz Blaschke? 1997 wurde der 70-Jährige emeritiert, was seine Aktivitäten für die sächsische Landesgeschichte nur sehr bedingt einschränkte. Für mich persönlich bleibt eine Erinnerung besonders wichtig: Als 1997 ein sich beleidigt fühlender Autor wegen einer zugegeben harschen Kritik an seinem Buch in einer Rezension im Neuen Archiv für sächsische Geschichte gar mit dem Rechtsanwalt drohte, hat sich der Herausgeber ohne Zögern und vorbehaltlos vor den Rezensenten gestellt, den Assistenten vom Nachbarlehrstuhl. Für Blaschke war es offenkundig eine Selbstverständlichkeit, mit Ruhe und Umsicht den jüngeren Kollegen – bei aller Unterschiedlichkeit von Herkunft und Prägung – in Schutz zu nehmen. Er sorgte für ein folgenloses Ende der Angelegenheit.

52 Vgl. Sächsischer Verfassungsschutzbericht 2021. Hg. v. Sächsischen Staatsministerium des Innern. Dresden 2022, bes. S. 56 ff. Zur komplexen Problematik rechter und rechtsextremer Strömungen in Sachsen vgl. insgesamt die unter der Fragestellung „Ist Sachsen anders?“ versammelten Beiträge der Sächsischen Heimatblätter 64 (2017), H. 4.

53 Vgl. Suzanne Drehwald/Christoph Jestaedt: Sachsen als Verfassungsstaat. Hg. v. Thomas Pfeiffer (Sonderausgabe der Sächsischen Landeszentrale für politische Bildung). Leipzig 1998.

Anfang 2021 sandte mir ein alter, enger Freund, der langjährige Redakteur des Neuen Archivs für sächsische Geschichte Uwe John, den Nachruf auf Karlheinz Blaschke. Dieser ist am ersten Weihnachtstag 2020 mit 93 Jahren verstorben. Bei dessen Lektüre habe ich eine Menge erfahren und gelernt, was meine Hochachtung vor Blaschke noch gesteigert hat. Und mein Blick fiel, zugegeben erstmals bewusst, auf seinen Geburtsort – nämlich das Städtchen Schönlinde. Dieses aber heißt heute Krásná Lípa und gehört zur Tschechischen Republik. Blaschke, der Bannerträger der historischen Identität Sachsens war also – ein Böhme! Denn der Ort liegt zwar nicht weit von der sächsischen Grenze, aber dennoch eben auf der böhmischen Seite. Zu Sachsen hat er territorialgeschichtlich nie gehört.⁵⁴

Einmal mehr bewahrheitet sich: Identität konstituiert sich nicht allein durch Geburtsorte, sondern auch und wohl mehr durch bewusste Identifikation.

54 Vgl. Rudolf Hemmerle: Sudetenland. Wegweiser durch ein unvergessenes Land. Lizenzausgabe Augsburg 1996, S. 368–370.

II. Schul- und Bildungspolitik

Der Ministerpräsident als Universitätsgründer. Kurt Georg Kiesinger und die Entstehung der Universität Konstanz 1959–1966

Philip Rosin

Die 1960er Jahre: „Dynamische Zeiten“ in der Hochschulpolitik

Am Beispiel des Engagements Kurt Georg Kiesingers¹ als Ministerpräsident von Baden-Württemberg bei der Gründung der Reformuniversität Konstanz soll im Folgenden aufgezeigt werden, dass die Erneuerung und die Ausweitung des Hochschulwesens in der Bundesrepublik Deutschland nicht etwa ein unmittelbares Ergebnis der 68er-Revolution oder gar sozialdemokratischer Bildungsexperimente in den 1970er Jahren war, sondern bereits zuvor betrieben wurde. Neben Baden-Württemberg ist das bis 1966 ebenfalls CDU-regierte Nordrhein-Westfalen unter Ministerpräsident Franz Meyers und den Kultusministern Werner Schütz und Professor Paul Mikat hervorzuheben. Im Jahr 1962 wurde dort die Ruhr-Universität Bochum gegründet,² 1965 die Medizinische Akademie Düsseldorf zur Universität erhoben³, parallel wurden Errichtungsbeschlüsse für die Gründung der Technischen Universität Dortmund (1962)⁴ sowie für die Universität Bielefeld (1965)⁵ gefasst. Zurecht stellt der Mannheimer Historiker Philipp Gassert fest: „Ausgerechnet die beiden Bundesländer, die die ehrgeizigsten

-
- 1 Siehe zur Biographie Kiesingers und seinem politischen Wirken Philipp Gassert: Kurt Georg Kiesinger 1904–1988. Kanzler zwischen den Zeiten. München 2006; Günter Buchstab/Philipp Gassert/Peter Thaddäus Lang (Hg.): Kurt Georg Kiesinger 1904–1988. Von Ebingen ins Kanzleramt. Freiburg i. Br. 2005; Otto Rundel: Kurt Georg Kiesinger. Sein Leben und sein politisches Wirken. Stuttgart 2006; Klaus Hildebrand: Kurt Georg Kiesinger. Kanzler der Großen Koalition, in: Historisch-Politische Mitteilungen 11 (2004), S. 229–241.
 - 2 Stefan Marx: Franz Meyers 1908–2002. Eine politische Biographie (Düsseldorfer Schriften zur neueren Landesgeschichte und zur Geschichte Nordrhein-Westfalens 65). Düsseldorf 2003, S. 290.
 - 3 Max Plassmann/Hans Süßmuth (Hg.): Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Von der Gründung bis zur Exzellenz. Düsseldorf 2015, S. 58–60.
 - 4 Marx: Meyers, S. 290 f.
 - 5 Moritz Mälzer: Auf der Suche nach der neuen Universität. Die Entstehung der „Reformuniversitäten“ Konstanz und Bielefeld in den 1960er Jahren (Bürgertum Neue Folge. Studien zur Zivilgesellschaft 13). Göttingen 2016, S. 240–242. Die neue Universität sollte im Landesteil Ostwestfalen-Lippe entstehen; den konkreten Standortbeschluss für Bielefeld fällte die Landesregierung am 9. November 1965.

Gründungspläne verfolgten und zu Trendsettern der Hochschulreform wurden, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, wurden Anfang der sechziger Jahre von der CDU regiert.“⁶

Im Rückblick und mit der Fokussierung auf „68“ und die Studentenproteste wird heute zudem leicht übersehen, dass eine öffentliche Diskussion über das deutsche Bildungs- und Universitätswesen bereits weitaus früher geführt wurde, und die Erkenntnis, dass auf dem Feld der Hochschulpolitik Reformbedarf bestand, sich schon in der ersten Hälfte des Jahrzehnts etablierte.⁷ Bereits 1960 veröffentlichte der neu gegründete Wissenschaftsrat ein vielbeachtetes Gutachten mit dem Titel „Empfehlungen zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen“;⁸ 1963 betonte der bekannte Soziologe Helmut Schelsky in seinem Buch „Einsamkeit und Freiheit. Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reformen“⁹ die Notwendigkeit von Veränderungen, 1964 prägte dann der Philosoph und Pädagoge Georg Picht die plakative Formulierung von der „deutschen Bildungskatastrophe“,¹⁰ und im Jahr darauf veröffentlichte schließlich Ralf Dahrendorf seinen bekannten Essay „Bildung ist Bürgerrecht“.¹¹ So fügt sich die Hochschulpolitik ein in eine neuere Sichtweise der historischen Forschung auf die 1960er Jahre, die dieses Jahrzehnt nicht etwa als erstarrt oder veränderungsresistent, sondern ganz im Gegenteil als modern und reformfreudig bewertet, als „[d]ynamische Zeiten“¹² eben.

Die Initiative des Ministerpräsidenten: Kiesingers Vision für Konstanz

Der 1958 von Bonn nach Stuttgart gewechselte neue Ministerpräsident Kurt Georg Kiesinger war ein Bildungsbürger; der promovierte Jurist war als Anhänger humanistischer Bildung an Wissenschaft und Forschung besonders interessiert. In seinem neuen Amt wurde er zu einem „Bildungspolitiker aus Leidenschaft“.¹³

-
- 6 Gassert: Kiesinger, S. 358.
 - 7 Christian Hillgruber: Die Zeit der permanenten Hochschulreform (1965–1991), in: Dominik Geppert (Hg.): Forschung und Lehre im Westen Deutschlands (Geschichte der Universität Bonn 2). Göttingen 2018, S. 293–405, hier 294 f.
 - 8 Mälzer: Suche, S. 110–116.
 - 9 Vgl. Helmut Schelsky: Einsamkeit und Freiheit. Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reformen. Reinbek bei Hamburg 1963.
 - 10 Vgl. Georg Picht: Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation. Freiburg i. Br. 1964.
 - 11 Vgl. Ralf Dahrendorf: Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik. Hamburg 1965.
 - 12 Vgl. Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften (Hamburger Beiträge zur Sozial- und Zeitgeschichte 37). Hamburg 2000.
 - 13 Paul Feuchte: Zum 100. Geburtstag von Kurt Georg Kiesinger, in: Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins 152 (2004), S. 503–553, hier 503.

Ralf Dahrendorf, einer ihrer ersten Professoren, hat die Entstehung der Universität Konstanz rückblickend als „Fürstengründung“¹⁴ bezeichnet. Damit spielte er auf die zentrale Rolle an, die Kiesinger in deren Entstehungsprozess gespielt hat. Dahrendorfs ironische Bezeichnung ins Positive gewendet, kann man in der Tat ohne Übertreibung feststellen: Ohne Kiesinger würde die Universität Konstanz heute nicht existieren. Das bezieht sich sowohl auf die Ursprungsidee als auch auf das jahrelange Ringen um die Realisierung des Projekts.

Denn völlig unvermittelt und ohne vorherige Absprache mit Mitarbeitern oder Ministern äußerte Kiesinger seine Idee einer Universitätsgründung am 6. September 1959 bei einer Ansprache vor Mitgliedern des Gemeinderats der südbadischen Stadt Singen.¹⁵ Bei einer Anschlussveranstaltung mit Vertretern der Bauernschaft informierte Kiesinger den Landrat des Kreises Konstanz mit einer kurzen handschriftlichen Notiz: „Ich habe vorhin (Stadtrat) den Gedanken – falls neue Universitätsgründungen notwendig werden – Konstanz für unser Land vorgeschlagen.“¹⁶ Es handelt sich hierbei um die erste Schriftquelle zur Konstanzer Gründungsgeschichte.

Die unerwartete Äußerung des Ministerpräsidenten in Singen war die Initialzündung des Projekts. Allerdings fand Kiesinger zunächst kaum Mitstreiter für seine Idee. Von einer „Traumuniversität“ und von „Hochschulspekulationen“ war in der Presse die Rede.¹⁷ Die Südwestdeutsche Rektorenkonferenz fand den Plan zwar generell begrüßenswert, betonte jedoch zugleich, dass der Ausbau der bereits bestehenden Hochschulen selbstverständlich Vorrang haben müsse.

In der Stuttgarter Allparteienkoalition sahen der Landesvorsitzende der SPD, Axel Möller, und FDP-Finanzminister Karl Frank beide keine finanziellen Möglichkeiten zur Umsetzung des Vorschlags. Letzterer kritisierte im Ministerrat, dass er es bevorzugt hätte, „wenn schon vor einer öffentlichen Verlautbarung die Möglichkeit bestanden hätte, die Angelegenheit im Ministerrat zu erörtern“.¹⁸ Kultusminister Professor Gerhard Storz von der CDU fühlte sich ebenfalls übergangen, darüber hinaus stellte der Vorschlag seine bisherige Hochschulpolitikkonzeption infrage. Die Bundesländer hatten sich gerade erst auf eine für Baden-Württemberg vorteilhafte Verteilung von Finanzmitteln für den Ausbau der bereits bestehenden Universitäten geeinigt.¹⁹

14 Mälzer: Suche, S. 153.

15 Thomas Schnabel: Bildungspolitik in der Ära Kiesinger, in: Buchstab/Gassert/Lang (Hg.): Kurt Georg Kiesinger 1904–1988, S. 341–369, hier 348.

16 Rückblick (Aufzeichnungen Kiesingers vom Februar 1983), in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), Nachlass Kurt Georg Kiesinger 01–226–421.

17 Mälzer: Suche, S. 155 f.

18 Auszug aus der Ministerratssitzung vom 4. November 1959, in: ACDP 01-226-421.

19 Schnabel: Bildungspolitik, S. 348 f.

Noch in seinen 1976 erschienen Erinnerungen merkt man Storz seine reservierte Haltung deutlich an: „In Kiesingers beweglichem, geschichtskundigem Geist mochte der Anblick der Reichenau das Zukunftsbild einer Universität in Konstanz ausgelöst haben. Auch täuschte sich sein politischer Instinkt nicht. Denn die akademische Fata Morgana am Bodenseehorizont riß die südbadische Irredenta zur Begeisterung hin. In Stuttgart wirkte sie anders: Der Ministerrat war nicht nur überrascht, sondern auch befremdet.“²⁰

Zeitgenössisch brachte Storz seine ablehnende Haltung in einem Schreiben an Kiesinger zum Ausdruck. Zum Anlass nahm er Äußerungen des Konstanzer Oberbürgermeisters, der den Vorschlag des Ministerpräsidenten enthusiastisch begrüßt hatte. Es bereite ihm, so Storz, „einige Sorge“, dass vielleicht falsche Hoffnungen geweckt würden, denn: „[...] die Situation an den drei Universitäten und vier Hochschulen unseres Landes erlaubt m. E. die ernsthafte Planung einer weiteren Universität auf geraume Zeit nicht.“²¹

In seinem Antwortschreiben beruhigte Kiesinger sein Kabinettsmitglied einerseits, indem er darauf verwies, dass seine Überlegungen derzeit noch nicht spruchreif seien. Andererseits ließ er aber auch keinen Zweifel daran, dass er das Ziel einer Universitätsgründung in Konstanz weiterverfolgen werde: „Im übrigen meine ich meinen Vorschlag sehr ernst, auch wenn er sich erst in einigen Jahren verwirklichen läßt.“²²

Gerade, weil der Vorschlag Kiesingers 1959 überraschend und scheinbar spontan erfolgte, ist viel über die damaligen Motive des Ministerpräsidenten gerätselt worden. Bei Zeitgenossen und in der Forschung haben sich drei wesentliche Motive herauskristallisiert:

1. Nur wenige Jahre nach der Zusammenführung Württembergs und Badens 1952 handelte es sich um eine bewusste Geste gegenüber den Badenern, von denen viele dem neuen Südweststaat weiterhin mit Skepsis, wenn nicht gar Ablehnung begegneten. Das peripher gelegene Bodenseegebiet im Dreiländereck sollte ein geistiges Zentrum erhalten. Der Gründungsrektor der Universität Konstanz, Gerhard Hess, fasste Kiesingers Intention später als die Absicht zusammen, „in einem unter dem Aspekt der heutigen Industriegesellschaft nicht sehr lebhaften Gebiet eine Stätte geistiger Bewegtheit und wissenschaftlicher Impulse zu schaffen [und] damit zugleich letzte altbadische Unruhen zu sänftigen“.²³

20 Gerhard Storz: Zwischen Amt und Neigung. Ein Lebensbericht aus der Zeit nach 1945. Stuttgart 1976, S 221.

21 Schreiben von Kultusminister Storz an Ministerpräsident Kiesinger vom 23. September 1959, in: ACDP 01-226-419.

22 Schreiben von Ministerpräsident Kurt Georg Kiesinger an Kultusminister Storz vom 29. September 1959, ebd.

23 Gerhard Hess: Die Universität Konstanz. Reform als ständige Aufgabe (Konstanzer Universitätsreden 16). Konstanz 1968, S. 5.

Von einem „Geniestreich“ des Ministerpräsidenten spricht treffend Kiesingers Biograph Philipp Gassert, denn „[d]er integrationspolitische Erfolg wurde auf einem wichtigen Reformfeld gesucht“²⁴, nämlich der Bildungspolitik.

2. Dem Bildungsbürger Kiesinger war die Situation an den Schulen und Universitäten und deren künftige Entwicklung ein zentrales Anliegen, denn, so der Ministerpräsident, „[die] Anpassung unseres Bildungswesens an die Probleme unseres Zeitalters umspannt das ganze Gebiet der Erziehung und des Unterrichts von der Volksschule über alle sonstigen Schularten bis zur Hochschule. Alle diese Bildungsbemühungen haben das Ziel, unserer jungen Generation das Wissen zu vermitteln, das unsere schwierige Zeit von ihnen verlangt“.²⁵ Eine „konservative Reformpolitik“ in Kiesingers Sinne beinhaltete ein Zurück zu den Idealen Wilhelm von Humboldts mit der Einheit von Forschung und Lehre.²⁶ Nach damaliger bürgerlicher Einschätzung verkommen die Universitäten immer mehr zu reinen Ausbildungsstätten, insofern galt es den Forschungsaspekt zu stärken und die Lehre zu verbessern. Das Vorbild sahen der Ministerpräsident und andere bürgerliche Bildungspolitiker in den USA²⁷ mit der breiten College-Ausbildung, aber zugleich der späteren Fokussierung des „PhD“ nur auf die Absolventen, die auch wirklich eine Karriere in der Wissenschaft anstreben.

3. Darüber hinaus nennt Gassert noch ein persönliches Motiv des geschichtsbewussten Kiesingers, der gern in größeren Zeitlinien dachte. Es ging ihm zwar nicht um einen kurzfristigen politischen Profit, aber er wollte ein wichtiges politisches Projekt verwirklichen, das langfristig mit ihm verbunden bleiben würde, und „hoffte, sich mit Konstanz ein Denkmal zu setzen“.²⁸ Das ist gerade für einen Politiker, der gestalterisch wirken möchte, ein durchaus legitimes und nachvollziehbares Motiv, zumal, wenn es wie im Falle von Konstanz von gewichtigen Sachargumenten begleitet wird. Anlässlich einer Ehrung zum zehnjährigen Bestehen der Universität Konstanz bekannte Kiesinger im Rückblick selbstbewusst: „Es gibt im Leben des öffentlich Wirkenden Entscheidungen, von denen er sagen kann, was da steht, wäre nicht, wenn du nicht gelebt hättest. Das darf ich von der Universität in Konstanz mit einigem Stolz bekennen.“²⁹

24 Gassert: Kiesinger, S. 355.

25 Kurt Georg Kiesinger: Regierungserklärung vor dem Baden-Württembergischen Landtag am 25. Juni 1964, in: Ders.: Stationen 1949/1969. Tübingen 1969, S. 143–177, hier 150.

26 Gassert: Kiesinger, S. 414 f.

27 Ebd., S. 418 f.

28 Ebd., S. 416.

29 Ausgewählte Reden von Kurt Georg Kiesinger zur Universität Konstanz, in: Horst Sund/Manfred Timmermann (Hg.): Auf den Weg gebracht. Idee und Wirklichkeit der Gründung der Universität Konstanz, Konstanz 1979. S. 3–10, hier 10.

Der schwierige Entscheidungsprozess

In der Stuttgarter Allparteienregierung besaßen Kiesingers Pläne bis in die eigene Partei hinein wie gezeigt erstmal keine Realisierungschance; ab 1960 forcierte er jedoch seine Überlegungen. Die CDU hatte (mit leichten Verlusten) im selben Jahr unter seiner Führung die Landtagswahlen gewonnen, er war nun durch Wahlen selbst legitimiert.

Die vor allem im badischen Landesteil erfolgten Stimmverluste der CDU waren seinem Universitätsvorschlag paradoxerweise eher noch förderlich, zudem konnte der Ministerpräsident nun in einer kleinen Koalition mit der FDP und dem Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE/GB) regieren, was die Regierungspraxis teilweise erleichterte. Trotz der bestehenden Differenzen beließ Kiesinger Kultusminister Storz im Amt, der sich nun als loyaler Unterstützer für die Konstanzer Pläne engagierte, bevor er 1964 auf eigenen Wunsch hin in die Wissenschaft zurückkehrte.³⁰ Sein Nachfolger, der Theologieprofessor und frühere Rektor der Universität Heidelberg, Wilhelm Hahn, unterstützte Kiesingers Universitätspläne und hatte sich bereits vor seiner Ernennung zum Kultusminister in einem Expertengutachten für Konstanz als Standort ausgesprochen.³¹

Hinzu kam, dass wie erwähnt der Wissenschaftsrat 1960 sein vielbeachtetes Gutachten zum Aus- und Neubau von Universitäten präsentierte und das Thema somit in der Öffentlichkeit war. Das große Problem aus der Sicht Kiesingers bestand allerdings darin, dass das Gutachten sein Eintreten für Konstanz argumentativ überhaupt nicht unterstützte: Genannt wurden als Standorte für Neugründungen München, Norddeutschland sowie das Ruhrgebiet. Konstanz wurde hingegen nicht empfohlen.³² Baden-Württemberg verfügte mit Freiburg, Heidelberg, Tübingen bereits über drei anerkannte Universitäten, so dass im Südwesten kein vorrangiger Bedarf für eine Neugründung gesehen wurde.

Zudem erfüllte die Region Konstanz kaum die Kriterien, die der Wissenschaftsrat an einen künftigen Universitätsstandort anlegte³³: Sie verfügte damals weder über gute technische Infrastruktur und eine gute Verkehrsanbindung noch über eine besonders lebendige künstlerische Szene.

Umgekehrt zum Ansatz des Wissenschaftsrates bestand Kiesingers Vision eben gerade darin, durch gezielte Integrations- und Strukturpolitik ein eher rückständiges Randgebiet zu einem Wissens- und Forschungsstandort aufzubauen und die Grenzlage im Dreiländereck Westdeutschland, Schweiz, Österreich dabei als verbindendes Element zu nutzen. In diesem Sinne äußerte er 1961 in einem Aufsatz: „Zwar ist im Zuge der historischen Entwicklung für jeden der

30 Gassert: Kiesinger, S. 416 f.

31 Wilhelm Hahn: Ich stehe dazu. Erinnerungen eines Kultusministers. Stuttgart 1981, S. 176 f.

32 Gassert: Kiesinger, S. 417.

33 Ebd.

Anrainerstaaten der Bodenseeraum zu einem Randgebiet geworden, zu einem Grenzland mit allen Nachteilen einer peripheren Lage. [...] Um das gemeinsame dieser Landschaft wieder bewußt und aus sich heraus wirksam werden zu lassen, bedarf es aber eines geistig kulturellen Mittelpunkts. Aus dieser Erkenntnis heraus habe ich vor zwei Jahren den Vorschlag gemacht, in Konstanz eine Universität zu gründen.³⁴

In seinem Gutachten hatte der Wissenschaftsrat allerdings eine weitere Möglichkeit der Gründung eröffnet, die sich mit den Gedanken Kiesingers und Anderer zu möglichen Reformen des deutschen Hochschulwesens traf: Zusätzlich zu den Neugründungen, die primär der zunehmenden Überfüllung und dem Trend hin zu „Massenuniversitäten“ entgegenwirken sollten, sollte eine von vornherein in Studenten- und Fächerzahl begrenzte „Modelluniversität“ dem Gedanken der Universitätsreform Rechnung tragen und zur Umsetzung bringen. Insofern trat der Reformaspekt bei der Gründung der neuen Universität erst nach und nach in den Mittelpunkt, sorgte dann aber dafür, dass das Projekt die notwendige Durchschlagskraft erhielt.³⁵

Vor diesem Hintergrund wurde Konstanz schließlich ganz bewusst als künftige Modelluniversität konzipiert und mit diesem „Siegel“ beworben. Im Frühjahr 1961 gab Kiesinger bei Kultusminister Storz ein Gutachten zur Zukunft Hochschulen des Landes und einer möglichen Neugründung in Auftrag.³⁶

Ein weiteres Problem entstand aus der Perspektive Kiesingers freilich dadurch, dass Ulm – immerhin eine alte Reichsstadt – als alternativer Standort in die Diskussion gebracht wurde, zudem gab es Forderungen nach einem Ausbau der Wirtschaftshochschule in Mannheim. Kiesinger sah jedoch nur in Konstanz gute Realisierungschancen für sein Projekt und reagierte daher auf die Alternativvorschläge ablehnend.³⁷ Mit seiner klaren Festlegung für die südbadische Randregion machte sich der Ministerpräsident in dem noch jungen und landsmannschaftlich gespaltenen Bundesland nicht nur Freunde – gerade in Ulm trug man ihm seine Haltung lange nach.³⁸

Am 16. April 1963 veröffentlichte die Landesregierung die „Denkschrift über die Errichtung von wissenschaftlichen Hochschulen in Baden-Württemberg“, in Anlehnung an die Empfehlungen des Wissenschaftsrates war eine reformierte sogenannte „Studienhochschule“ mit nur drei Fakultäten vorgesehen: Philo-

34 Aufsatz von Ministerpräsident Kurt Georg Kiesinger: Bodenseeraum und Konstanzer Universitätsplan, in: Staatsanzeiger für Baden-Württemberg Nr. 70 vom 6. September 1961, in: ACDP 01-226-419.

35 Mälzer: Suche, S. 153.

36 Staatsministerium Baden-Württemberg. Pressemitteilung: Universität Konstanz. Idee und Verwirklichung (eine chronologische Darstellung), 14. Juni 1966, in: ACDP 01-226-421.

37 Gassert: Kiesinger, S. 419.

38 Vgl. Barbara Schäuuffelen: Sag niemals nie! Wie sich die Ulmer ihre Universität errotzten. Ulm 2003.

sophische, Sozialwissenschaftliche und Naturwissenschaftliche Fakultät.³⁹ Ulm sollte eine Medizinische Akademie erhalten, zudem die Medizinische Fakultät der Universität Heidelberg, angesiedelt im benachbarten Mannheim, ausgebaut werden.

Wie in dem Gutachten betont wurde, habe die neue Reformuniversität gerade nicht die Aufgabe, der Überfüllung der Universitäten abzuwehren, sondern eine qualitative Verbesserung von Lehre und Forschung zu erreichen, „denn eben die Überfüllung und zugleich die dadurch in den Vordergrund tretende Ausbildungsfunktion hindern die Universitäten daran, die Erwartungen Humboldts von Tun der Universität zu verwirklichen“.⁴⁰ Am 27. Februar 1964 stimmte der Baden-Württembergische Landtag den Gründungen einer Universität in Konstanz und einer Medizinischen Akademie in Ulm zu, und es kam zur Bildung von Gründungsausschüssen für die beiden neuen Einrichtungen.⁴¹

Nach der erfolgreichen Landtagswahl im April 1964 (die CDU gewann 6,7 Prozent hinzu auf 46,2 Prozent) betonte Kiesinger in seiner Regierungserklärung am 25. Juni 1964 mit Blick auf Konstanz und Ulm, „daß diese neuen Gründungen nicht nur zur Entlastung unserer bestehenden Hochschulen dienen sollen, sondern daß wir von ihnen Pionierarbeit für die Hochschulreform erwarten“.⁴² Der Reformgedanke wurde nun also deutlich nach vorne gerückt – und die Messlatte dabei recht hoch gelegt.

Trotz der Zustimmung durch den Landtag wurden die weitreichenden Gründungs-Pläne noch „auf eine harte Probe“⁴³ gestellt. Die Eintrübung der Konjunktur und die hierdurch verschlechterte Haushaltslage Mitte der 1960er Jahre gefährdeten plötzlich die Realisierung der Hochschulprojekte, zumal die Anhänger Ulms zwischenzeitlich noch durchgesetzt hatten, dass der Standort ebenfalls zur Universität erhoben und darüber hinaus ja auch in Mannheim die Medizinische Fakultät der Universität Heidelberg ausgebaut werden sollte. Nach dem Abschluss der organisatorischen Vorarbeiten durch die Gründungsausschüsse stellt sich die Frage, ob der letztendliche Schritt zur Gründung nun wirklich vollzogen werden sollte. Es ging, in der rückblickenden Einschätzung von Kultusminister Hahn, darum, „trotz der Rezession den großen Wurf zu wagen und alle drei Projekte sogleich in Angriff zu nehmen“.⁴⁴

39 Mälzer: Suche, S. 179.

40 Denkschrift über die Errichtung von wissenschaftlichen Hochschulen in Baden-Württemberg, in: ACDP 01-226-419.

41 Haus der Geschichte Baden-Württemberg (Hg.): Geschichte von Baden-Württemberg 1952–2002. Stuttgart 2002, S. 119–121.

42 Kiesinger: Regierungserklärung 1964, S. 153.

43 Paul Feuchte: Die Geburt des Konstanzer Universitätsplanes und seine Durchsetzung in Wissenschaft und Politik, in: Sund/Timmermann (Hg.): Auf den Weg gebracht, S. 39–53, hier 48.

44 Hahn: Erinnerungen, S. 177.

In der Ministerratssitzung am 25. Januar 1966 kam es zum Schwur. Finanzminister Hermann Müller von der FDP wies darauf hin, dass sich die Finanzlage seit den Beschlüssen von 1963 deutlich verändert habe. Dem müsse in angemessener Rechnung getragen werden. Kiesinger jedoch lehnte eine zeitliche Verschiebung der Gründung insbesondere in Konstanz strikt ab. Das Problem seien nicht die Ausgaben für die Hochschulen, sondern, so äußerte der Ministerpräsident laut Protokoll, „dass wir vor allem auf dem sozialen Gebiet über unsere finanziellen Verhältnisse hinausgegangen seien. Wenn unsere Bevölkerung dies wünsche, müsse sie eben die Kosten tragen.“⁴⁵ Der Ministerrat stimmte schließlich den Universitätsgründungen in Konstanz (sofort) und Ulm (im Jahr 1967) zu.⁴⁶ Bei deren weiterer Ausgestaltung sollte verstärkt auf Einsparmöglichkeiten geachtet werden. Darüber hinaus sollten generell Einsparungen in anderen Politikbereichen vom Finanzministerium geprüft werden.

Die Anfänge der Universität Konstanz: Eine Ministerpräsidenten-Gründung

Der Ministerpräsident hatte sich in der Hochschulfrage einmal mehr gegen Widerstände durchgesetzt. Der Weg für Konstanz war nun endgültig frei. Im Februar 1966 erfolgten der Erlass einer vorläufigen Grundordnung für die Universität Konstanz sowie die Ernennung des Heidelberger Romanisten und Kiesinger-Vertrauten Gerhard Hess zum Gründungsrektor.⁴⁷ Bereits zum Sommersemester 1966 nahm die neue Universität den provisorischen Lehrbetrieb im Inselhotel auf. Zuvor hatte Kiesinger am 26. März 1966 im Rathausaal Konstanz bereits den ersten sieben Professoren ihre Ernennungsurkunde überreicht.⁴⁸ Darunter befanden sich auch der später berühmte Soziologe Ralf Dahrendorf und der aufstrebende Politologe Waldemar Besson.

An der neuen Modellhochschule wurde die Zahl der Studierenden bewusst auf zunächst 3.000 begrenzt, um dem Trend zur „Massenuniversität“ entgegenzuwirken.⁴⁹ Besonders umstritten war, dass die Rechtswissenschaften Bestandteil der Sozialwissenschaftlichen Fakultät wurden und durch die Kooperation mit anderen Fächern der Fakultät – insbesondere der Soziologie – ein besonderes Profil erhalten sollten.⁵⁰ Ein klassisches juristisches Vollstudium war hingegen

45 Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Ministerrats vom 25. Januar 1966, in: ACDP 01-226-419.

46 Ebd.

47 Staatsministerium Baden-Württemberg. Pressemitteilung: Universität Konstanz. Idee und Verwirklichung (eine chronologische Darstellung), 14. Juni 1966, in: ACDP 01-226-421.

48 Ebd.

49 Paul Harro Piazzolo: Zur Entstehung, Gestaltung und Auswirkung einer Reformuniversität, in: Sund/Timmermann (Hg.): Auf den Weg gebracht, S. 83–94, hier 88.

50 Feuchte: Geburt, S. 48.

nicht vorgesehen. Darüber hinaus wies die neue Universität weitere folgende Besonderheiten auf⁵¹:

- Beschränkung auf die Philosophische Fakultät, die Sozialwissenschaftliche Fakultät und die Naturwissenschaftliche Fakultät,
- statt Instituten und Seminaren bildeten die untere Ebene die Fachbereiche, die auch mehrere Fächer umfassen konnten,
- die Studienzzeit bis zum Magister sollte auf acht Semester begrenzt werden; daran konnte ein Aufbaustudium von 4 Semestern angeschlossen werden,
- bei herausragenden Leistungen konnte die Promotion zugleich als Habilitation anerkannt werden,
- die Soziologie sollte als eine Art moderne Leitwissenschaft dienen und interdisziplinär betrieben werden,
- innerhalb der Naturwissenschaften erhielt die Biologie eine herausgehobene Bedeutung als Zukunftswissenschaft,
- der Rektor wurde ohne Amtsdauerbegrenzung (bis zum Erreichen der Altersgrenze) gewählt und erhielt durch diese herausgehobene Stellung große Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit.

Am 21. Juni 1966 fanden der Akademische Festakt zur Gründung und die feierliche Grundsteinlegung für den neuen Campus der Universität auf dem Gießberg statt. Der Ministerpräsident sprach bei der Grundsteinlegung den Richtspruch: „Den Ahnen verbunden, der Gegenwart verpflichtet, der Zukunft geöffnet.“ Nicht nur an diesem Satz zeigte sich, dass die Gründung der Reformuniversität Konstanz in einem bürgerlichen Geist erfolgte, denn – was nur wenige Jahre später kaum noch denkbar gewesen wäre – der Festakt wurde mit dem Verlesen von Zitaten aus Wilhelm von Humboldts zentraler Schrift „Über die innere und äußere Organisation der höheren wissenschaftlichen Anstalten in Berlin“ durch den Intendanten des Stadttheaters Konstanz eingeleitet.⁵² Diese Textauswahl war in einem traditionellen geschichtsbewussten Sinne durchaus sinnvoll, handelte es sich doch um eine zentrale Schrift im Vorfeld der Gründung der Universität Berlin 1810, die als Reform-Hochschule ihrer Zeit für das frühe 19. Jahrhundert Modellcharakter erlangen sollte.⁵³ Die Antrittsvorlesung des Politologen Bes-

51 Staatsministerium Baden-Württemberg. Zur Denkschrift des Gründungsausschusses für die Universität Konstanz, 1. Juni 1965, in: ACDP 01-226-419; vgl. auch Mälzer: Suche, S. 219–226.

52 Konstanzer Universitätszeitung und Hochschulnachrichten Nr. 10 vom 12. August 1966, S. 2.

53 Hartmut Boockmann: Wissen und Widerstand. Geschichte der deutschen Universität. Berlin 1999, S. 192 f. In seinen Erinnerungen nahm Kultusminister Hahn direkt auf die Berliner Gründung Bezug, indem er betonte, sein damaliges Ziel sei eine Modelluniversität gewesen, „die beispielhaft für die anderen Universitäten werden konnte, wie einst im Jahre

son am Ende der Veranstaltung hatte mit „Die grossen Mächte“⁵⁴ ebenfalls ein klassisches, an Leopold von Ranke angelehntes Thema der Internationalen Beziehungen zum Inhalt.⁵⁵

In seiner Festansprache erinnerte Kiesinger daran, dass die deutsche Universität im 19. und frühen 20. Jahrhundert international an der Spitze der Hochschulen gestanden habe – auch er nahm hier indirekt auf die Humboldtsche Universität Bezug, was er am Ende seiner Rede wiederholte. Als „beispielgebend“ in der Gegenwart nannte er die amerikanischen Universitäten. Des Weiteren wies er darauf hin, dass es sich bei Konstanz um die erste neue regionale Universität seit der vor fast einem halben Jahrtausend von Graf Eberhard von Württemberg gestifteten Alma Mater in Tübingen handle. Der baden-württembergische Ministerpräsident schloss seine Ansprache mit recht pathetischen Worten, die die historische Bedeutung des Tages nochmals unterstreichen sollten:

„So wage ich das Wort des letzten Universitätsgründers im Südwesten aufzunehmen, das Wort vom verheißungsvollen und glücklichen Anfang der neuen Pflanzung, das er im Jahr 1477 sprach. Die Geschichte hat ihm und den anderen fürstlichen Gründern recht gegeben. Möge dasselbe in Konstanz entstehen! Möge hier entstehen ein weithin leuchtender Ort des Forschens und Lehrens und des Zusammenschlusses von Lehrern und Studenten im Humboldtschen Sinne, und möge entstehen ein ausstrahlender, geistiger Mittelpunkt dieser uralten Kulturlandschaft rings um den Bodensee!“⁵⁶

Fazit

Kiesingers Vision war, wenige Monate vor seinem Wechsel ins Bundeskanzleramt, Realität geworden. Der Ministerpräsident hat in der Universitätsfrage einen langen Atem und Durchsetzungsfähigkeit bewiesen. Hinzu kam die Errichtung von neun Pädagogischen Hochschulen in Freiburg, Weingarten, Heidelberg, Esslingen, Karlsruhe, Ludwigsburg, Reutlingen, Schwäbisch Gmünd und Lörrach.⁵⁷ Und gewissermaßen als „Kollateralnutzen“ wurden Anfang 1967 die Universität Ulm gegründet sowie der Standort Mannheim ausgebaut und bald darauf ebenfalls zu einer eigenständigen Hochschule erhoben. Der „Aufbruch

1810 Berlin für alle anderen deutschen Universitäten. Deshalb sollte die neuzugründende Universität die Impulse der Hochschuldebatte aufnehmen und verwirklichen“, Hahn: Erinnerungen, S. 176.

54 Vgl. Waldemar Besson: Die grossen Mächte. Strukturfragen der gegenwärtigen Weltpolitik (Konstanzer Universitätsreden 2). Konstanz 1966.

55 Konstanzer Universitätszeitung und Hochschulnachrichten Nr. 10 vom 12. August 1966, S. 2.

56 Ausgewählte Reden von Kurt Georg Kiesinger zur Universität Konstanz, S. 10.

57 Schnabel: Bildungspolitik, S. 353 f. Die offizielle Einweihung der PH Lörrach erfolgte im Dezember 1966 wenige Tage nach Kiesingers Wahl zum Bundeskanzler.

in der Bildungspolitik⁵⁸ des noch jungen Bundeslandes Baden-Württemberg bleibt mit seinem Namen verbunden.

Es ging Kiesinger bei seiner Universitätspolitik im gut bürgerlichen Sinne um Bewahrung und Reform, um Evolution statt Umsturz. Er „bewies, daß konservative Politik, wenn es notwendig ist, konstruktive und vorwärtsweisende Maßnahmen zu ergreifen bereit ist, ohne dabei die eigenen Grundprinzipien zu verleugnen“.⁵⁹ Dass er damit als Christdemokrat mitnichten alleine stand, verdeutlicht im gleichen Zeitraum die erfolgreiche Hochschulpolitik der NRW-Landesregierung unter Ministerpräsident Franz Meyers mit der Gründung der Ruhr-Universität Bochum, der Erhebung der Medizinischen Hochschule Düsseldorf zur Universität, der Gründung der Technischen Universität Dortmund sowie dem Errichtungsbeschluss für die Universität Bielefeld. Die aktive christlich-demokratische Hochschulpolitik in den frühen und mittleren 1960er Jahren und deren Protagonisten in den Ländern verdiente daher deutlich mehr Anerkennung und auch mehr Beachtung durch die historische Forschung.

Freilich bleibt auch die Erkenntnis, dass die 68er-Proteste und die Radikalisierung von Teilen der Studentenschaft durch diese innovative Politik nicht vermieden worden sind. Der Ansatz der linken Revolution setzte sich – zumindest temporär – gegen den der bürgerlichen Reform durch. Als Kiesinger anlässlich des zehnjährigen Bestehens der Konstanzer Gründung 1976 ob seiner Verdienste – unter lautstarkem studentischen Protest – die Ehrenbürgerschaft von Stadt und Universität verliehen wurde, äußerte er nicht ohne Bitterkeit:

„Wer meint, daß eine glückliche Entwicklung der deutschen Universität nur möglich sein werde, wenn die gegenwärtige gesellschaftliche und staatliche Ordnung in unserem Lande zerstört sei, den bitte ich, mich als seinen entschiedenen Widersacher zu betrachten. Ich glaube nicht nur daran, daß die Entwicklung der Universität, die notwendigen Reformen, durch die gegenwärtige gesellschaftliche und staatliche Ordnung nicht nur nicht gestört wird, sondern daß die Freiheit der Universität gerade in ihr ihre Bürgerschaft findet.“⁶⁰

58 Haus der Geschichte Baden-Württemberg (Hg.): Geschichte, S. 116.

59 Wilhelm Hahn: Ministerpräsident Kurt Georg Kiesinger und der Beginn der Bildungsreform in Baden-Württemberg, in: Sund/Timmermann (Hg.): Auf den Weg gebracht, S. 55–61, hier 60.

60 Ausgewählte Reden von Kurt Georg Kiesinger zur Universität Konstanz, S. 11.

Werner Remmers und die Schulpolitik der Regierung Albrecht 1976–1982

Andreas Grau

In diesem Beitrag soll die Schulpolitik in Niedersachsen unter Kultusminister Werner Remmers dargestellt werden. Zunächst wird die Ausgangslage in Niedersachsen zu Anfang der Ära Albrecht 1976 beschrieben und danach die Entwicklung von Remmers Schulpolitik und die bildungspolitischen Vorstellungen der CDU bis 1982 dargestellt. Im zweiten Teil werden die Auseinandersetzungen, zu denen es durch die Schulpolitik von Remmers innerhalb der Unionsparteien in den Jahren 1976 bis 1982 gekommen ist, aufgezeigt.

Die Ausgangssituation

Durch die „Sensation von Hannover“ übernahm die CDU in Niedersachsen 1976 überraschend die Regierungsverantwortung. Nach dem Rücktritt von Ministerpräsident Alfred Kubel sollte eigentlich Helmut Kasimier (SPD) zum Nachfolger gewählt werden. Doch fiel dieser bei der Wahl durch und stattdessen wurde der Gegenkandidat der CDU, Ernst Albrecht, gewählt. Mit dessen Wahl zum Ministerpräsidenten einer CDU-Minderheitsregierung am 6. Februar 1976 endete die seit 1946 bestehende SPD-Dominanz im Land.¹

In der von Albrecht daraufhin gebildeten Landesregierung übernahm Werner Remmers die Ämter des Kultus- und des Wissenschaftsministers. Dies war nicht weiter verwunderlich, da Remmers, der seit 1967 dem Landtag angehörte, schon seit 1972 kulturpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion war. Außerdem war er seit 1974 stellvertretender Fraktionsvorsitzender² und gehörte im Wahlkampf 1974 bereits zur Regierungsmannschaft von Wilfried Hasselmann³. Mit dem evangelischen Vorsitzenden der CDU in Niedersachsen verband den katholischen Emsländer Remmers allerdings ein schwieriges Verhältnis. So erwog er 1975 – bei der Neuwahl des Fraktionsvorstandes – gegen Hasselmann zu kandidieren. Dies wurde ihm allerdings von Albrecht ausgeredet.⁴

Als neuer Kultusminister war Remmers dann 1976 vor die fast unlösbare Aufgabe gestellt, die über viele Jahre von der SPD geprägte Kulturpolitik radikal ändern zu sollen, obwohl die Regierung Albrecht ja zunächst über keine Mehr-

1 Vgl. Rolf Zick: Ein starkes Land im Herzen Europas. Die CDU in Niedersachsen 1945 bis 2015. Sankt Augustin/Berlin 2016, S. 152–156.

2 Vgl. zu seiner Wahl Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP) Landtagsfraktion Niedersachsen, 05-005-006/2.

3 Vgl. Klaus Wallbaum: Ernst Albrechts politisches Erbe. Wie Niedersachsen bis heute von der Wahl des Ministerpräsidenten 1976 geprägt wird. Berlin 2021, S. 116 f.

4 Vgl. Ernst Albrecht: Erinnerungen, Erkenntnisse, Entscheidungen. Göttingen 1999, S. 45.

heit im Parlament verfügte. Erst Anfang 1977 wurde eine Koalitionsregierung mit der FDP gebildet.

Die Amtszeit von Werner Remmers fiel in eine Phase emotional geführter Bildungsdebatten. Seit den 1960er Jahren hatte die Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland einen großen Aufschwung erlebt. Alle Parteien setzten sich für die Demokratisierung des Bildungswesens, für Bildungsplanung, den sozialen Aufstieg durch Bildung und das Bürgerrecht auf Bildung ein.⁵ Schulen und Hochschulen wurden verstärkt ausgebaut. Zu Beginn der 1970er Jahre kam es dann zu einer zunehmenden Re-Ideologisierung der Politik, die auch vor der Bildungspolitik nicht Halt machte. Hatte der Bildungsrat 1969 noch mit allgemeiner Zustimmung die Einführung von Gesamtschulen als „Experiment“ vorgeschlagen, so forderte die sozial-liberale Bundesregierung in ihrem Bericht zur Bildungspolitik von 1970 die Einführung der Gesamtschule als „Normalschule“. Im daraufhin von der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung nach langen Verhandlungen 1973 vorgelegten „Bildungsgesamtplan“ wurde nur noch der Dissens zwischen SPD/FDP einerseits und der Union andererseits hinsichtlich der Gesamtschule sowie der Orientierungsstufe und der Lehrerbildung festgestellt.⁶

In Niedersachsen war die Bildungspolitik zu Beginn der 1970er Jahre vor allem durch den Kultusminister Peter von Oertzen (1970–1974) im Sinne der SPD geprägt worden. In seiner Amtszeit hatte sich der Etat des Kultusministeriums fast verdoppelt.⁷ Mit Beginn des Schuljahres 1971/72 startete in Niedersachsen die Einführung der Integrierten Gesamtschule und ein Jahr später wurden 25 Orientierungsstufen mit eigenen Gebäudekomplexen eröffnet. In diesen Orientierungsstufen wurden die Schüler der Klassen 5 und 6 gemeinsam unterrichtet und auf die weitere Schullaufbahn vorbereitet.⁸ Bis zum Schuljahr 1974/75 waren landesweit dann schon 212 Orientierungsstufen eingerichtet worden. Außerdem wurde im Schulgesetz vom 30. Mai 1974 die Orientierungsstufe als Regelschule nach der Grundschule festgeschrieben.⁹ Kommunen waren jetzt dazu verpflichtet, bei Bedarf Gesamtschulen einzurichten. Mit einem entsprechenden Erlass des Kultusministeriums konnten diese sogar die tradi-

5 Vgl. Edgar Wolfrum: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart. Stuttgart 2006, S. 243 f.

6 Vgl. ebd., S. 131 f.

7 Vgl. Philipp Kufferath: Peter van Oertzen 1924–2008. Eine politische und intellektuelle Biographie. Göttingen 2017, S. 397 f.

8 Vgl. ebd., S. 432.

9 Vgl. Isabell Schönecker: Ein holpriger Start. Die Einführung der Orientierungsstufe in Niedersachsen, in: Sabine Graf/Gudrun Fiedler/Michael Hermann (Hg.): 75 Jahre Niedersachsen. Einblicke in seine Geschichte anhand von 75 Dokumenten. Göttingen 2021, S. 231–233.

tionellen Schulformen ersetzen.¹⁰ Mit ihrer einseitigen Ausrichtung auf die Orientierungsstufe und darauf aufbauend auf die Gesamtschule glaubte die SPD in Niedersachsen die Bildungschancen der Kinder verbessern zu können.¹¹

Die Schulpolitik der CDU in Niedersachsen

Die Vorstellungen der CDU in Niedersachsen zur Schulpolitik lassen sich gut am Bad Lauterberger Programm von 1973 ablesen, das von Werner Remmers maßgeblich mitverfasst worden war.¹² Darin sprach sich auch die CDU für Bildung als ein Bürgerrecht aus. Die unterschiedlichen Anlagen und Neigungen der Menschen müssten aber berücksichtigt werden. Dem Menschen sei ein „bestimmtes Maß an Freiheit“ eigen und Leistung gehöre zu einem sinnerfüllten Leben. Die plurale Gesellschaftsstruktur müsse sich auch im Bildungswesen niederschlagen. Um alle Schulformen für die Kinder zugänglich zu machen, wurden Lernmittelfreiheit und die Übernahme der Schülertransportkosten durch das Land gefordert. Die CDU hielt in dem Programm am gegliederten und differenzierten Schulsystem mit Grundschule – Orientierungsstufe – Hauptschule/ Realschule oder Gymnasium fest. Die gymnasiale Oberstufe sei entsprechend den Vereinbarungen der Kultusminister umzugestalten. Daneben zeigte sich die CDU aber auch offen für eine begrenzte Zahl neuer Schul- und Unterrichtsformen. So wurde die Gesamtschule „nicht grundsätzlich“ abgelehnt; doch sollte erst ihre „gründliche Erprobung“ abgewartet werden. Auch Ganztageschulen wurden befürwortet.¹³

Die niedersächsische Schulpolitik in der Ära Albrecht 1976 – 1982

In seiner Regierungserklärung vom 25. Februar 1976 machte Ernst Albrecht sogleich die große Bedeutung der Schulpolitik für das Land deutlich. Direkt, nachdem er auf die hohe Arbeitslosigkeit in Teilen Niedersachsens eingegangen war, nahm der Ministerpräsident zur Schulpolitik Stellung, weil es hier in den letzten Jahren eine „katastrophale Entwicklung“ gegeben habe. Vor allem der Unterrichtsausfall sei besorgniserregend. Die Prioritätenliste der neuen Landesregierung laute daher: „Sanierung der Staatsfinanzen, Schaffung neuer

-
- 10 Vgl. Hans-Georg Herrlitz: Der Streit um die Gesamtschule in Niedersachsen. Ein dokumentarischer Rückblick auf die Landtagsdebatten 1967–2012. Göttingen 2013, S. 13.
 - 11 Vgl. Hermann Bröring/Heiner Schüpp: Ein katholischer „Politikerklärer“ aus dem Emsland – Werner Remmers zum 90. Geburtstag, in: Emsland-Jahrbuch 67 (2021), S. 11–42 hier 28.
 - 12 Vgl. Manfred von Boetticher: Die Ära Albrecht (1976–1990), in: Gerd Steinwascher (Hg.): Geschichte Niedersachsens. Bd. 5. Von der Weimarer Republik bis zur Wiedervereinigung. Hannover 2010, S. 737–806, hier 249.
 - 13 Das Bad Lauterberger Programm in: ACDP, CDU in Niedersachsen, 03–007-215/14.

Arbeitsplätze und Bewältigung der Schulkrise.“ In der Schulpolitik seien die allgemeine Unzufriedenheit und der Unwille mit Händen zu greifen. Seine Regierung werde daher ihre Möglichkeiten zu „einer Bestandsaufnahme und Kurskorrektur“ nutzen. Die dringlichste Aufgabe sei die Bekämpfung des Unterrichtsausfalls. Deshalb werde die Landesregierung im Haushaltplan für 1976 die Anstellung neuer Lehrer vorschlagen. Um wieder Ruhe in die Schulen zu bringen, würden vorerst keine weiteren Reformen angegangen, sondern die bisherigen zunächst konsolidiert. So werde es „keine zusätzlichen Gesamtschulversuche“ geben. Eine „schleichende Einführung eines integrierten Schulsystems“ sei unter seiner Regierung ausgeschlossen, so Albrecht. Bei den Grundschulen und Orientierungsstufen sollten die bisherigen Konzentrationsprozesse zunächst überprüft werden. Die flächendeckende Einführung der Orientierungsstufe werde aus finanziellen Gründen noch hinausgezögert.¹⁴

Angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Landtag und der beschriebenen Ausgangslage blieb dem neuen Kultusminister Remmers zunächst nichts Anderes übrig, als mit seiner Schulpolitik „am Mittelstreifen der Straße entlang zu fahren“. Wie er einem Freund Ende 1977 darlegte, wollte er den Konflikt in der Bildungspolitik nicht weiter anheizen, sondern ausgleichen. Viel wichtiger als die Frage der Schulform seien für ihn die Ausbildung und die pädagogischen Fähigkeiten der Lehrer. Die Orientierungsstufe lehne er nicht grundsätzlich ab und glaube, „daraus etwas Gutes machen zu können.“ Da sie schon zu 65 % in Niedersachsen eingeführt sei, werde er daran festhalten. Doch werde er sich bemühen, hier einen Kompromiss herbeizuführen zwischen den Eltern, die ein gegliedertes Schulsystem wollten und denjenigen, die ein integriertes System bevorzugten. Was der Schule am meisten schade, sei die „parteiische Politisierung“ und die „Konfrontation“ der letzten Jahre. Er wolle daher „eine Befriedung der schulpolitischen Szenerie“ erreichen.¹⁵

Viele CDU-Anhänger hingegen wollten jetzt einen grundsätzlich anderen Kurs – ein Rollback. Ende 1976 etwa warf der CDU-Stadtverband Osterode Remmers vor, er setze nur die Schulpolitik der SPD fort. In seiner Antwort wies der darauf hin, dass das Niedersächsische Schulgesetz die Orientierungsstufe vorschreibe. Er Sorge allerdings dafür, dass sie nicht zur Vorstufe eines integrierten Schulsystems werde. Außerdem habe die Landesregierung schon eine Reihe von Veränderungen vorgenommen: So habe sie die Konzentration im Grundschulbereich beendet, wolle am gegliederten Schulsystem festhalten, habe die Existenz der bestehenden Realschulen und Gymnasien abgesichert

14 Regierungserklärung von Ernst Albrecht vom 25. Februar 1976, Plenarprotokoll, Niedersächsischer Landtag, 8. Wahlperiode.

15 Brief von Werner Remmers vom 15. Dezember 1977, in: ACDP, Bestand Bundesgeschäftsstelle, 07-001-11919.

und richte keine neuen Gesamtschulen ein. Vor allem aber habe sie die Unterrichtsversorgung enorm verbessert.¹⁶

Durch die Koalition mit der FDP und deren Eintritt in die Regierung am 19. Januar 1977 verfügte die Regierung Albrecht nun über eine stabile Mehrheit im Landtag. Bei den Koalitionsverhandlungen war die CDU den Liberalen weit entgegengekommen.¹⁷ So hielt die FDP im Koalitionsvertrag am bisherigen Schulgesetz fest und auch an der weiteren Einführung der Orientierungsstufe. Neue Versuche mit der Integrierten Gesamtschule wurden jedoch von den Koalitionspartnern abgelehnt.¹⁸ Die „aufgeklärte Schulpolitik“ von Werner Remmers sei für die FDP ein wichtiger Grund gewesen, eine Koalition mit der CDU einzugehen, notierte Finanzminister Walther Leisler Kiep in seinem Tagebuch.¹⁹ Außer dem Eintritt von zwei FDP-Ministern in die Landesregierung gab es Anfang 1977 aber noch eine weitere Veränderung: Im Februar 1977 übergab Remmers das Wissenschaftsministerium an den parteilosen Professor Eduard Pestel aus Hannover.²⁰

Die Enttäuschung vieler CDU-Mitglieder und -anhänger über den schulpolitischen Kurs der Landesregierung aber zeigte sich auf dem Landesparteitag in Emden im September 1977, bei dem zahlreiche Anträge zum Thema Schule auf der Tagesordnung standen. So beantragten etwa der Landesverband Oldenburg und der Kreisverband Göttingen eine Novellierung des Niedersächsischen Schulgesetzes, um Alternativen bei der weiteren Einführung der Orientierungsstufe zu ermöglichen. Der Landesvorstand konnte diese Anträge jedoch so abändern, dass nur eine Novellierung des Schulgesetzes „so schnell wie möglich“ gefordert wurde. Dabei sei die Gestaltung der Orientierungsstufe „zu überprüfen“ und es sollten eindeutige Aussagen zur Gliederung des Schulwesens und zur Gesamtschule getroffen werden.²¹

In seiner Rede auf dem Parteitag ging Albrecht explizit auf die Kritik an der Schulpolitik ein. Die Erwartungen in diesem Bereich hätten nur teilweise erfüllt werden können. So habe seine Regierung nicht alles rückgängig machen können, aber wenigstens den „Marsch in die integrierte Gesamtschule in Niedersachsen gestoppt“ und die räumliche Konzentration der Schulen beendet. In Rekordzeit habe man „den Unterrichtsausfall an unseren Schulen aus der Diskussion gebracht“ und in nur einem Jahr über 4.000 Lehrer eingestellt. Die noch bestehenden Schwierigkeiten mit der Orientierungsstufe seien aus finanziellen

16 Vgl. Brief der CDU Osterode und Antwort von Remmers vom 27. Dezember 1976, in: ACDP 03-007-109/2.

17 Vgl. Manfred von Boetticher: Die Ära Albrecht. Hannover 2010, S. 751 f.

18 Vgl. dazu Brief von Remmers vom 15. Dezember 1977, in: ACDP 07-001-11919.

19 Walther Leisler Kiep: Was bleibt ist große Zuversicht. Erfahrungen eines Unabhängigen. Ein politisches Tagebuch. Berlin/Wien 1999, S. 191.

20 Vgl. Zick: Ein starkes Land im Herzen Europas, S. 161.

21 Zu den Anträgen beim Landesparteitag in Emden siehe ACDP 03-007-024/7.

und koalitionspolitischen Gründen nicht so bald zu lösen. Doch habe Kultusminister Remmers eine Reihe von Rahmenrichtlinien für verschiedene Fächer kurzerhand „in den Papierkorb geworfen“.²²

Auch beim nächsten Landesparteitag in Oldenburg Anfang März 1978 stand ein Antrag zur Orientierungsstufe auf der Tagesordnung – diesmal vom Bezirksverband Lüneburg. In der Debatte verwies Remmers auf die bisherigen Erfolge seiner Politik und warnte davor, immer nur auf die Orientierungsstufe zu schauen. Auch Ministerpräsident Albrecht verteidigte wieder die Schulpolitik. Es sei richtig gewesen, an der Orientierungsstufe festzuhalten und nun müsse man sie im Sinne der CDU umgestalten. Daraufhin schloss sich der Parteitag mit großer Mehrheit einem vom Landesvorstand modifizierten Antrag zur Orientierungsstufe an. Die bisher von Remmers durchgeführten Verbesserungen wurden darin begrüßt und weitere angekündigt.²³

Hauptthema auf dem Oldenburger Parteitag war allerdings das Programm für die bevorstehende Landtagswahl am 4. Juni 1978. Zur Schulpolitik hieß es darin, die CDU wolle das gegliederte Schulwesen zielstrebig weiterentwickeln und ihren Kurs „einer Beruhigung der schulpolitischen Auseinandersetzung im Interesse der Eltern und insbesondere der Schüler fortsetzen“. Die Schule müsse aus dem Parteienstreit herausgehalten werden. Bei der Grundschule solle ein ortsnahes Angebot erhalten bleiben. Die Orientierungsstufe werde so umgestaltet, dass „sie allen Schülern gerecht“ und nicht zur Vorstufe einer integrierten Gesamtschule werde. Die Hauptschule solle weiter gefördert werden und ein praxis orientiertes Profil erhalten. Der Fortbestand des Gymnasiums als Einheit werde garantiert. Die Versuche mit Gesamtschulen würden zwar fortgesetzt, aber einer genauen Prüfung unterzogen; sie werde nicht zur Regelschule. Die Berufsbildung müsse aus ihrem Schattendasein herausgeholt und ausgebaut werden, vor allem durch die Einführung eines Berufsgrundbildungsjahres. Außerdem werde die CDU dafür sorgen, dass die Elternbeiträge für den Schülertransport abgeschafft würden.²⁴

Dass man in Niedersachsen insgesamt mit der Politik der Regierung Albrecht – und offenbar auch mit der Schulpolitik von Werner Remmers – sehr zufrieden war, zeigte die Landtagswahl 1978: Mit 48,7 % ging die CDU als eindeutige Siegerin aus der Abstimmung hervor, während die SPD 42,2 % erreichte und die FDP den Einzug in den Landtag verpasste.²⁵ Gestützt auf die absolute Mehrheit der Sitze im Parlament konnte die CDU nun ihre Politik in der nächsten Legislaturperiode ohne Rücksicht auf einen Koalitionspartner umsetzen.

22 Rede von Ernst Albrecht auf dem Landesparteitag in Emden, ebd.

23 Vgl. zum Landesparteitag in Oldenburg ACDP 3–007-022/2 sowie Weser-Kurier vom 6. März 1978.

24 Vgl. zum Programm Albrecht-Politik: Das Programm für uns in Niedersachsen 1978, in: ACDP 03-007-215/5.

25 Vgl. Zick: Ein starkes Land im Herzen Europas, S. 180.

Dementsprechend beschloss die CDU-Landtagsfraktion Ende November 1978, das neue Schulgesetz schneller zu verabschieden als ursprünglich geplant. Damit ein Teil des Gesetzes bereits zum Schuljahr 1979/80 in Kraft treten konnte, sollten notfalls auch zwei Novellierungen erfolgen.²⁶

Ziel des neuen Gesetzes war es, das gegliederte Schulwesen in Niedersachsen klarer und präziser zu beschreiben, den Status der Gesamtschule exakter zu definieren, die Berufung von Schulleitern zu vereinfachen und deren Stellung zu stärken sowie die Schulaufsicht neu zu regeln.²⁷

Ob Kultusminister Remmers mit einem neuen Schulgesetz aber alle seine Kritiker zufrieden stellen konnte, schien fraglich. So hatte sich unmittelbar nach der Landtagswahl der Kreisverband Göttingen an den Landesvorsitzenden Wilfried Hasselmann gewandt und kritisiert, dass der Wahlerfolg sicher „noch höher hätte ausfallen können, wenn die Aussagen zur Schulpolitik noch klarer gewesen wären“. Der Kreisverband fordere nach dem Gewinn der absoluten Mehrheit nun „eine nicht verwässerte Schulpolitik der CDU“. So seien „weite Teile der Elternschaft“ über den heutigen „Lehrernachwuchs beunruhigt“. Die Landesregierung müsse sich mehr „um die Lehrerausbildung und Lehrerfortbildung“ kümmern. Außerdem würden häufig Schulleiter ausgewählt, auf deren Ernennung die Eltern mit „Unbehagen und zum Teil mit Unverständnis“ reagieren. Schließlich dürfe die Orientierungsstufe nicht zu Zwecken missbraucht werden, die „dem gegliederten Schulsystem entgegenstehen“.²⁸ In der Antwort, die vom Kultusminister selbst kam, bezweifelte dieser, dass das Wahlergebnis bei anderen Aussagen zur Schulpolitik „noch besser hätte ausfallen können“. Mit ihrer „gemäßigten Schulpolitik“ richte sich die Landesregierung nicht nur an eine bestimmte Wählergruppe, sondern wolle sich „auf eine möglichst breite Masse in unserem Lande beziehen.“ Zwar unterschätze er die „Unzufriedenheit einiger Elternteile mit der Schulpolitik“ nicht und sicher sei die Orientierungsstufe „nach wie vor verbesserungsbedürftig“, aber der von der Landesregierung zu Beginn der Wahlperiode vorgestellte Kompromiss werde „den Realitäten in unserem Lande am ehesten gerecht“. Die Kritik der CDU Göttingen an der Lehreraus- und Weiterbildung teile er jedoch und werde deshalb 1979 ein eigenes Institut zur Lehrerbildung gründen. Was hingegen die Ernennung von Schulleitern angehe, so sei es ihm durch das Niedersächsische Schulgesetz nicht möglich, „noch frei zu entscheiden“, wenn in anderen Gremien bereits Beschlüsse gefasst worden seien. Außerdem sei es schwer, „qualifizierte Schulleiter zu gewinnen, die der CDU angehören“.²⁹

26 Vgl. Protokoll der Fraktionssitzung am 21. November 1978, in: ACDP, CDU-Landtagsfraktion Niedersachsen, 05-005-011/1.

27 Vgl. Pressemitteilung des niedersächsischen Kultusministeriums vom 10. November 1978.

28 Brief des KV Göttingen an Hasselmann vom 19. Juni 1978, in: ACDP, KV Göttingen, 02-340-026/3.

29 Brief von Remmers an den KV Göttingen vom 24. Juli 1978, ebd.

Seine zum Teil ganz praktischen Vorstellungen zur Schulpolitik in einem Flächenland wie Niedersachsen legte Remmers nochmals ausführlich auf dem Bauernkongress der CDU Ende Februar 1980 in Oldenburg dar. Die Bildungspolitik in den vergangenen Jahren sei vor allem auf Wachstum eingestellt gewesen, so der Minister. Die kommenden geburtschwachen Jahrgänge seien auch ein pädagogisches Problem und dürften nicht zu einem Rückzug der Schule aus der Fläche führen. Es liege weder im Interesse der Bildungspolitik noch der Regionalpolitik, das breitgefächerte Bildungsangebot auf dem Land aufzugeben. Die Schule sei für eine Gemeinde ein Stück Lebensqualität. Eine Trennung von Schule und Wohnort müsse zu einer Entfremdung der Kinder von den Familien führen. Für die Schulversorgung im ländlichen Raum müssten deshalb ortsspezifische Modelle entwickelt werden. Bei den Grundschulen in Niedersachsen sei dies schon erfolgt. Die Schule dürfe die allgemeine Verstärkung nicht weiter vorantreiben. Dabei könne auch der Ausbau der beruflichen Bildung helfen, weshalb die Landesregierung ein Berufsgrundbildungsjahr einführen werde.³⁰

Welche langfristigen Visionen Remmers von der Schule hatte, machte er kurze Zeit später beim Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaften deutlich. Dabei stellte er dem aktuellen Schulwesen insgesamt ein schlechtes Zeugnis aus, da es über-bürokratisiert sei. Leistungsstandards würden mit der „Mikrometerschraube“ gemessen und ungewöhnliche Ideen „in Modellversuchen domestiziert“. Problemnahe Lösungen würden durch „dogmatische Intoleranz und den Hang zu perfektionistischen Lösungen“ verhindert. Das Ergebnis seien einerseits „zur pädagogischen Ratlosigkeit verurteilte Lehrer“ und andererseits „zutiefst gelangweilte Schüler“. Aus der „tödlichen Regelungsflut“ komme man nur wieder heraus, wenn der Schule „eine erlassfreie Selbständigkeit“ zugemutet werde. Dafür müsse aber zunächst geklärt werden, was Schule eigentlich leisten solle. Der bildungspolitische Streit gehe zumeist an den „eigentlichen Nöten der Schule“ vorbei, so Remmers. In den letzten Jahren habe sich die Schule immer weiter vom Leben entfernt. Die Bildungspolitik legitimiere heutzutage „nicht selten auch den größten Unfug“. Als Lösung schlage er deshalb eine erlassfreie Schule vor. Dabei solle jede Schule in Eigenverantwortung ein Gesamtkonzept erstellen und die Schulaufsicht solle nur „Rahmendaten und Mindeststandards“ vorgeben. Alles, was die Schule selbst entscheiden könne, solle auch von ihr entschieden werden. Zusätzlich schlug der Kultusminister die Bildung von Schulvereinen vor, in denen die örtlichen kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Einrichtungen vertreten seien. Dadurch sollten die Gemeinden ihre Schulen selbst tragen und mitgestalten. Das Kultusministerium müsse dann nur noch gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden, den Landesbehörden und den Berufsverbänden,

30 Vgl. Rede von Remmers auf dem Bauernkongress in Oldenburg, in: ACDP 07-001-407/5.

die Voraussetzungen für die erlassfreie Schule schaffen. Allerdings könne diese neue Schulart nicht einfach verordnet werden, sondern müsse sich nach und nach entwickeln, so Remmers. Er hoffe jedoch, mit seiner Vision eine entsprechende Diskussion auszulösen.³¹

Hintergrund dieser Ideen war Remmers Vorstellung vom mündigen Bürger beziehungsweise vom mündigen Lehrer, der durch die Gesetzes- und Erlassflut des Staates drangsaliert werde. Statt sie mit immer neuen Vorschriften einzuengen, sollten die Lehrer eigene Konzepte entwickeln können. Mit dieser Idee konnte Remmers allerdings nur am bürokratischen Rechtsstaat scheitern, der ja gerade genaue Vorgaben und verbindliche Regeln einfordert.³²

Trotz solch unkonventioneller Ideen und manch politisch unkorrekter Aussage blieb Werner Remmers als Kultusminister in Niedersachsen unumstritten. So konnte er sich in der CDU-Landtagsfraktion sowohl bei der Abstimmung über die Ausgestaltung der Orientierungsstufe im Dezember 1979 als auch über das neue Schulgesetz im Mai 1980 klar gegen seine konservativen Kritiker um den Celler Rechtsanwalt Edzard Blanke durchsetzen.³³ Der SPD-Opposition im Landtag nahm er mit seinem Kurs der Mitte in der Schulpolitik ebenfalls den Wind aus den Segeln, indem er darauf verwies, dass er die unter Ministerpräsident Alfred Kubel (SPD) eingeführte Orientierungsstufe und auch die Gesamtschulen weiterführe. Und als Schülerverbände im März 1980 zum Streik gegen das neue Schulgesetz aufriefen, fand der Aufruf bei den Schülern nur „spärlich“ Beachtung.³⁴

Das novellierte Schulgesetz wurde dann auch im Sommer 1980 ohne Schwierigkeiten vom Landtag verabschiedet. Darin waren unter anderem Haupt- und Realschulen sowie das Gymnasium als Regelschulen festgeschrieben. Gesamtschulen blieben Angebotsschulen. Grundsätzlich war die Gründung neuer Gesamtschulen aber möglich. Außerdem übertrug das Schulgesetz die Verantwortung für die Leitung der Schule von der Schulkonferenz zurück auf die Schulleitung.³⁵

Die Vorstellungen von Werner Remmers zur Schulpolitik fanden auch Eingang in die Fortschreibung des Bad Lauterberger Programms der CDU, das im März 1981 verabschiedet wurde. Darin heißt es in Kapitel XII „Grundrecht auf Bildung“: Die Schulpolitik stehe im Spannungsfeld zwischen den Ansprüchen des Einzelnen und denjenigen der Gesellschaft. Die CDU wolle jedem Bürger einen Bildungsgang anbieten, der seinen Neigungen, Fähigkeiten und Begabungen gerecht werde. In der Schulpolitik wolle man den Schwerpunkt nun auf die inhaltliche Weiterentwicklung legen und weniger auf die organisa-

31 Rede von Remmers in Göttingen am 17. März 1980, in: ACDP 03-007-286/6.

32 Vgl. Bröring/Schüpp: Werner Remmers zum 90. Geburtstag, S. 33.

33 Vgl. die Protokolle der Fraktionssitzungen am 18. Dezember 1979 und am 15. Mai 1980, in: ACDP 05-005-011/1.

34 Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 31. März 1980.

35 Vgl. von Boetticher: Die Ära Albrecht, S. 791.

torische. Zum gegliederten Schulwesen gebe es zur Zeit keine überzeugende Alternative. Die integrierte Gesamtschule müsse sich erst noch bewähren. Die kooperative Gesamtschule könne in Ausnahmefällen die bessere Organisationsform sein. Mit dem Konzept der „Kleinen Schule“ habe die CDU bereits auf die geburtenschwachen Jahrgänge reagiert. Lehrer sollten nicht nur Vermittler von Fachwissen sein, sondern in erster Linie Erzieher. Die Schule müsse auch Möglichkeiten zur kreativen und musischen Entfaltung bieten. Durch eine Mitbestimmung der am Schulleben beteiligten Gruppen könnten neue Erfahrungen eingebracht werden. Dazu müsse jedoch die „verwaltete Schule“ abgebaut werden. Bei der Berufsausbildung habe sich das duale System bewährt und es werde durch die flächendeckende Einführung des Berufsgrundbildungsjahres weiterentwickelt. Allgemeine und berufliche Bildung seien gleichwertig.³⁶

Insbesondere das Berufsgrundbildungsjahr war eine Lieblingsidee von Remmers. Einerseits sollte dadurch nämlich die damals angespannte Situation auf dem Lehrstellenmarkt entzerrt und andererseits die Schüler gezielt auf ihren späteren Beruf vorbereitet werden. Auf Bundesebene war die Einführung eines verpflichtenden Berufsgrundbildungsjahres allerdings an der Ablehnung von CDU und CSU vorerst gescheitert.³⁷

Die unideologische Schulpolitik von Remmers blieb trotz vereinzelter Kritik bei den Wählern in Niedersachsen populär: Bei der Landtagswahl im März 1982 wurde die Regierung Albrecht erneut bestätigt – diesmal sogar mit absoluter Mehrheit (CDU: 50,7 %, SPD: 36,5 %, Grüne: 6,5 % FDP: 5,9 %). Obwohl Werner Remmers durch seine Arbeit als Kultusminister sicher mit zu diesem Wahlerfolg beigetragen hatte, schied er nun auf eigenen Wunsch aus dem Kabinett aus. Er war nach sechs Jahren zermürbt von den Auseinandersetzungen um die Bildungs- und insbesondere die Schulpolitik und wollte zukünftig lieber die Führung der Landtagsfraktion übernehmen. Remmers hoffte in seinem neuen Amt auf mehreren Politikfeldern wirken zu können und wollte der Landtagsfraktion außerdem zu mehr Einfluss verhelfen. Ende April 1982 wurde er mit 50:36 Stimmen gegen Edzard Blanke zum neuen Fraktionsvorsitzenden gewählt.³⁸

In seiner Regierungserklärung vom 22. Juni 1982 stellte Ministerpräsident Ernst Albrecht dem scheidenden Kultusminister ein gutes Zeugnis aus: Der Ausbau des Schulwesens sei nun weitgehend abgeschlossen. Es seien in Niedersachsen klare Schulstrukturen geschaffen und die Unterrichtsversorgung so verbessert worden, dass das Land im bundesweiten Vergleich gut dastehe. Weil die organisatorischen und strukturellen Grundlagen im Schulwesen nun gelegt

36 Vgl. Zick: Ein starkes Land im Herzen Europas, S. 168 f. sowie das Bad Lauterberger Programm von 1981 in: ACDP 03-007-215/9.

37 Vgl. Bröring/Schüpp: Werner Remmers zum 90. Geburtstag, S. 30.

38 Vgl. Zick: Ein starkes Land im Herzen Europas, S. 169 f.

seien, wolle sich die Landesregierung in Zukunft verstärkt um die Unterrichtsinhalte kümmern.³⁹

Wie Albrecht im weiteren Verlauf der Debatte bekräftigte, wolle er an der bisherigen Schulpolitik im Grundsatz festhalten. Das gegliederte Schulsystem werde beibehalten und auch den Gesamtschulen eine faire Chance eingeräumt. Da es in der Gesellschaft keinen bildungspolitischen Konsens mehr gäbe, müsse hier eine gewisse Großzügigkeit an den Tag gelegt werden.⁴⁰

Werner Remmers kehrte bereits nach vier Jahren an der Spitze der Landtagsfraktion 1986 wieder in die Landesregierung zurück. Er wurde der erste Umweltminister Niedersachsens und machte auch in seinem neuen Ministerium, das nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl gegründet worden war, mit unkonventionellen Ideen von sich Reden. Aber dies ist eine andere Geschichte.

Werner Remmers Kampf mit den „Parteifreunden“

Während Remmers seine schulpolitischen Vorstellungen in Niedersachsen also weitgehend durchsetzen konnte, zeigt ein Blick hinter die Kulissen, wie sehr „Parteifreunde“ aus anderen Ländern seine Politik ablehnten. Im November 1977 geriet er etwa mit dem Vorsitzenden der CDU Rheinland und Fraktionsvorsitzenden im Düsseldorfer Landtag, Heinrich Köppler, aneinander. Grund der Auseinandersetzung war der Kampf der CDU-Opposition in NRW gegen die von der SPD/FDP-Landesregierung geplante Einrichtung von Kooperativen Gesamtschulen mit Orientierungsstufe. Die CDU in NRW unterstützte gegen diese Pläne seit Herbst 1977 die „Bürgeraktion Volksbegehren gegen die Kooperative Schule“.⁴¹ In einem Interview im November 1977 goss Remmers jedoch Öl ins Feuer als er erklärte, die Orientierungsstufe und die damit verbundene spätere Entscheidung über die weitere Schullaufbahn, tue vielen Kindern gut und sei im westlichen Ausland ganz normal. Die CDU in Nordrhein-Westfalen solle sich doch fragen, ob sie nicht der Orientierungsstufe zugestimmt hätte, wenn sie dafür eine Koalition mit der FDP hätte schließen können.

Das Interview sei eine „massive Einmischung“ in die Auseinandersetzung über die KOOP-Schule in NRW, schrieb ihm daraufhin Köppler am 29. November 1977 gereizt. So wie er Verständnis für die Kulturpolitik in Niedersachsen habe, erwarte er auch umgekehrt eine entsprechende Zurückhaltung von Remmers. Schließlich unterstütze er ja auch nicht Elternorganisationen in Niedersachsen gegen die dortige Schulpolitik. Noch deutlicher wurde der Landtags-

39 Vgl. Regierungserklärung von Ernst Albrecht vom 22. Juni 1982, Niedersächsischer Landtag, Plenarprotokoll, 10. Wahlperiode, S. 34f.

40 Vgl. Herrlitz: Die Gesamtschule in Niedersachsen, S. 22.

41 Vgl. Stefan Marx: Heinrich Köppler (1925–1980). Politik aus christlicher Verantwortung (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 51). Düsseldorf 2006, S. 270–274.

abgeordnete Helmut Elfring, der Remmers schrieb, sein Interview habe bei „Mitgliedern und Freunden der CDU in Nordrhein-Westfalen Enttäuschung, Zorn und sogar Verbitterung ausgelöst“. Auch die Stimmung in der CDU-Landtagsfraktion sei „explosiv“.⁴²

In seiner Antwort an Köppler führte Remmers die Kritik vor allem auf die Unkenntnis über die Ausgestaltung der Orientierungsstufe in Niedersachsen zurück. Hier sei die Orientierungsstufe seit 1972 von der SPD eingeführt worden und inzwischen zu fast 80 % etabliert. Er habe die Orientierungsstufe jetzt verbindlich auf das gegliederte Schulsystem ausgerichtet. Eine KOOP-Schule wie in NRW gäbe es in Niedersachsen gar nicht. Die Zielvorgaben für die Orientierungsstufen in NRW und Niedersachsen seien völlig unterschiedlich. Er sei daher jederzeit bereit, die Parteifreunde in NRW in ihrem Kampf gegen die integrierte Gesamtschule zu unterstützen.⁴³

Trotz dieses versöhnlichen Schreibens beschwerte sich Köppler im CDU-Bundesvorstand am 27. Februar 1978 über Remmers. Außer dessen Interview habe vor allem das Gesetz über die weitere Einführung der Orientierungsstufe im Niedersächsischen Landtag der CDU in NRW das Leben schwer gemacht. Dass die Verabschiedung des Gesetzes während des laufenden Volksbegehrens gegen die KOOP-Schule stattgefunden habe, hätten viele Parteifreunde als „Illoyalität“ empfunden. Dem Vorwurf von Köppler schloss sich auch der Parteivorsitzende Helmut Kohl an.⁴⁴

Mit einem bewusst provokanten Diskussionspapier zur künftigen Bildungspolitik der CDU, das er für die Klausurtagung des Bundesfachausschusses Kulturpolitik der CDU im Mai 1979 verfasste, fachte Remmers die Diskussion wieder an. Ausgehend von der Feststellung, dass SPD und FDP mit ihrer Bildungspolitik offenbar in vielen Bundesländern Mehrheiten gewinnen könnten, stellte er die Frage, ob die CDU mit ihrer Bildungspolitik nicht Kompromisse ermöglichen müsse zwischen Ländern mit CDU-Mehrheiten und solchen Ländern, in denen die CDU traditionell in der Opposition wäre? Provozierend fragte er, ob die CDU nicht vielleicht ein „bildungspolitisches Godesberg“ bräuchte? Weil die Schulpolitik derzeit überwiegend von ideologischen Auseinandersetzungen bestimmt werde, sollte die CDU diese beenden und sich auf den konkreten Schulalltag konzentrieren. Durch eine behutsame Schulpolitik müsse sie „Vorreiter einer neuen breiteren Konsensbildung“ sein, damit die Schule wieder von der Gesellschaft

42 Interview von Remmers mit dpa sowie Briefwechsel mit Köppler und Elfring in: ACDP, CDU-Landtagsfraktion NRW, 05–009-1152.

43 Vgl. Brief von Remmers an Köppler vom 9. Dezember 1977, in: ACDP, NL Köppler, 01–258-018/3.

44 Vgl. Sitzung des Bundesvorstands am 27. Februar 1978, in: Helmut Kohl: Stetigkeit, Klugheit, Geduld und Zähigkeit. Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1976–1980, I. Halbband. Bearb. von Günter Buchstab (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 68). Düsseldorf 2018, S. 857 f.

bejaht werde. Die Bevölkerung habe kein Vertrauen mehr in die Bildungspolitik, weil die prognostizierten Ergebnisse der bisherigen Bildungsreformen nicht eingetreten seien. Hier könne die CDU neues Vertrauen stiften. Statt nur die „überdimensionierten bildungsreformerischen Verheißungen“ des politischen Gegners zu bekämpfen, müsse sie endlich auch neue Wege prüfen. Dazu gehörten Konzepte für die Gestaltung der Schule, für den Abbau von Vorschriften und „Raum für Eigeninitiative und Eigenverantwortung“. Gesamtschulen sollten dort akzeptiert werden, wo sie schon bestünden, und neue zugelassen werden, wo Eltern dies wünschten. Auch sollten Ganztageseschulen eingerichtet werden und die Voraussetzungen für „einen seriösen Leistungsvergleich“ zwischen der Gesamtschule und dem gegliederten Schulwesen geschaffen werden. Letztlich müsse die Schule vor allem die Schüler zum Umgang mit Aufgaben und Problemen befähigen. Deshalb forderte Remmers die CDU konkret zur „mutigen Bevorzugung der Hauptschule“, zur Stärkung „lebenspraktischer und berufsorientierender Inhalte“ in der Sekundarstufe I, zu kindgerechter Gestaltung von Schulgebäuden und Schulhöfen, zur Neuordnung der Schülerbeförderung und zum Ausbau der beruflichen Bildung auf.⁴⁵

Wie zu erwarten, rief er mit diesem Papier Kritik hervor. Der Vorsitzende des CDU-Stadtverbandes Göttingen, Hartwig Fischer, reagierte erstaunt auf die Presseberichte und meinte, die Aussagen von Remmers würden nicht zur „Sicherheit unserer Mitglieder“ beitragen. Wolle der Minister tatsächlich „Grundpositionen unserer Politik aus wahltaktischen Gründen aufgeben“? Er möchte darauf hinweisen, dass die klare Haltung der CDU „gerade in der Frage der Gesamtschulen, maßgeblich zu unserem Wahlerfolg“ beigetragen habe. Die spontanen Reaktionen vieler CDU-Mitglieder und Bürger auf die Aussagen von Remmers hätten jedenfalls die CDU Göttingen in ihrer „Meinung zur Schulpolitik bestärkt“.⁴⁶

Widerspruch riefen die Thesen von Remmers auch bei seinen Ministerkollegen hervor. Viele meinten nämlich mit einer strammen CDU-Bildungspolitik vom „Rückenwind der öffentlichen Meinung“ profitieren zu können.⁴⁷ Außer den Kultusministern in Rheinland-Pfalz (Laurien) und Baden-Württemberg (Herzog) kritisierte vor allem die CSU Remmers wegen dessen Haltung zur Gesamtschule und seines Verhaltens in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung scharf.⁴⁸

Der Streit um das genannte Papier von Remmers ist allerdings auch vor dem Hintergrund der zu dieser Zeit geführten Diskussionen über eine mög-

45 Abdruck in Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 9. Juni 1979.

46 Brief von Hartwig Fischer an Remmers vom 14. Juni 1979, in: ACDP 02-340-096/1.

47 Vgl. Jäger: Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1974, S. 134, in: Karl-Dietrich Bracher/Wolfgang Jäger/Werner Link (Hg.): Republik im Wandel. Die Ära Brandt 1969–1974 (Geschichte der Bundesrepublik 4). Stuttgart 1986.

48 Vgl. Kiep: Was bleibt ist große Zuversicht, S. 240.

liche Kanzlerkandidatur von Franz Josef Strauß zu sehen. Schließlich konnten sich aber CDU und CSU in der Bildungspolitik – auch beim Thema Gesamtschule – einigen.⁴⁹

Auseinandersetzungen um die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung

Die schon genannte Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung war ein Koordinierungsgremium, in dem Remmers das Amt des stellvertretenden Vorsitzenden innehatte. Die Kommission verhandelte 1979 über die Fortschreibung des Bildungsgesamtplans von 1973 und die Anerkennung von Gesamtschulabschlüssen, da deren wechselseitige Anerkennung durch die Länder 1981 auslief. Zunächst hatten sich die Kultusminister der Union darauf verständigt, die Abschlüsse auch weiterhin anzuerkennen, sofern eine bessere Vergleichbarkeit der Abschlüsse von Gesamtschulen und solchen des gegliederten Schulwesens gegeben sei. Dieser Kompromiss wurde allerdings von der SPD als Anerkennung der Gesamtschule durch die Union verstanden, während die Unionsseite nun den Kompromiss an sich kritisierte. Aus der CDU/CSU-Fraktion wurde sogar gefordert, auf die Fortschreibung des Bildungsgesamtplanes zu verzichten, da vor der Bundestagswahl 1980 eine Konfrontation in der Bildungspolitik nützlicher sei.

Obwohl auch Remmers die Haltung der SPD kritisierte, die etwa in Hamburg die Gesamtschule zur Regelschule erklärt hatte, bemühte er sich, beide Seiten zu einem Kompromiss zu bewegen. Als er jedoch merkte, dass sowohl die Union als auch die SPD eher die Konfrontation suchten, trat er am 16. Oktober 1979 als stellvertretender Vorsitzender der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung zurück. Als Nachfolger empfahl er seinen Kollegen Roman Herzog, weil dieser die CDU-Bildungspolitik auf Bundesebene besser vertreten könne.⁵⁰

Der Rücktritt von Remmers löste ein großes Medienecho aus und führte vor allem in der Union zu Verärgerung. Als in der Presse berichtet wurde, der eigentliche Grund für den Rücktritt läge in der Haltung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, teilte ihm der Parteivorsitzende Kohl mit, dass die Fraktion nur auf seine Anweisung gehandelt hätte. Sollte sich Remmers tatsächlich so geäußert haben, könne er das nicht nachvollziehen. Schließlich habe er bisher immer dessen „schwierige Position in Niedersachsen in der Gesamtpartei verteidigt“.⁵¹

49 Vgl. dazu Protokoll der Bundesvorstandssitzung am 25. Juni 1979 in: Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1976–1980, 2. Halbband, S. 1871.

50 Vgl. Brief von Remmers an die CDU-Landtagsfraktion Niedersachsen vom 17. Oktober 1979, in: ACDP 05-005-048/1.

51 Brief von Kohl an Remmers vom 26. Oktober 1979, in: ACDP, CDU/CSU-Fraktion, 08–007-068/1.

Auch der bildungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Anton Pfeifer, fühlte sich von Remmers desavouiert. Er könne dessen jüngste Äußerungen nicht mehr verstehen. Mit viel Mühe habe er immer die schwierige Position von Remmers in der Bundestagsfraktion erläutert. Jetzt entstände aber bei vielen Kollegen der Eindruck, Remmers wolle sich nur auf Kosten der Union profilieren. Außerdem sei er der festen Überzeugung, die Union habe eine klare bildungspolitische Strategie und erschöpfe sich nicht nur in der Ablehnung anderer Vorstellungen.⁵²

Um sich gegen diese Vorhaltungen zu verteidigen, ließ der niedersächsische Kultusminister Anfang November 1979 den Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion eine umfangreiche Dokumentation zukommen, in der die Kritik von SPD, FDP und Gewerkschaften an der niedersächsischen Schulpolitik – und insbesondere an der Gesamtschule – aufgeführt wurde.⁵³

Wohl aufgrund dieser Dokumentation kam die Schulpolitik von Remmers im Bundesvorstand der CDU am 5. November 1979 erneut zur Sprache. Kohl versuchte den Streit zu entschärfen und erklärte, die jüngsten Äußerungen von Remmers seien ebenso zu verurteilen, wie diejenigen Kollegen, die nicht die unterschiedlichen Ausgangspositionen der CDU in den Ländern berücksichtigen würden. Allerdings könne man die schwierige Lage in Niedersachsen auch darstellen, ohne den Eindruck zu erwecken, die CDU sei etwa bei der Gesamtschule „in einer totalen Diskrepanz“. Es sei doch unstrittig, dass die Modellversuche mit der Gesamtschule „in einer Vorwärtsstrategie aus der Welt geschafft“ werden sollten. Beim gegliederten Schulsystem habe die CDU eine klare Position und treffe hiermit auch auf „breite Zustimmung“ in der Bevölkerung – wie das KOOP-Volksbegehren in NRW jüngst gezeigt habe.⁵⁴

Für die weiteren Verhandlungen mit der Bundesregierung und den SPD-regierten Ländern über die künftige Bildungspolitik hatten die CDU/CSU-Bundestagsfraktion sowie Bildungspolitiker aus den Landtagsfraktionen am 18. Oktober 1979 in Fulda „Eckpunkte der CDU/CSU zur Bildungspolitik“ beschlossen. In neun Punkten war darin die Position der Union zur Schulpolitik festgehalten worden: Nur ein „vielfältig gegliedertes“ und in sich differenziertes Schulsystem könne ein „hohes Bildungsniveau und soziale Chancengleichheit garantieren“. Deshalb sei „die Leistungsfähigkeit des gegliederten Schulwesens in Hauptschule, Realschule und Gymnasium zu stärken und nicht durch nivellierende Integration zu beeinträchtigen“. Auch die Orientierungsstufe dürfe „nicht

52 Vgl. Brief von Pfeifer an Remmers vom 24. Oktober 1979, ebd.

53 Vgl. Bericht von Nordreport vom 3. November 1979, in: ACDP 03-007-228/6.

54 Sitzung des Bundesvorstands am 5. November 1979, in: Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1976–1980, 2. Halbband, S. 2059 f. Siehe zum KOOP-Volksbegehren: Marx: Köppler, S. 274–276.

leistungsnivellierend wirken und zu einer eigenen Schulart werden“. Die bisherigen Versuche mit der Gesamtschule gäben keinen Anlass, sie als Regelschule einzuführen. Ein 10. Pflichtschuljahr an Hauptschulen werde ebenso abgelehnt, wie „isolierte gymnasiale Oberstufenzentren“ und ein Einheitsabschluss in der Mittelstufe. Die Zustimmung der Union zum Bildungsgesamtplan hänge von einer Rahmenvereinbarung der Kultusminister über die Vergleichbarkeit der Abschlüsse von gegliedertem Schulwesen und Gesamtschule ab.⁵⁵

Die in den Eckpunkten erhobene Forderung nach Vergleichbarkeit der Bildungsabschlüsse wurde von Werner Remmers allerdings nicht in gleicher Weise mitgetragen. Der Streit sei doch nur ein politischer Vorwand, erklärte er im Dezember 1979. Bei allen Schulen gäbe es doch große Unterschiede. Außerdem bräuchten die Schulen gewisse pädagogische Spielräume, um sich zu entwickeln. Mit mehr Gelassenheit könne man zwar keine vollkommene Gerechtigkeit herstellen, aber vielleicht den Schülern gerecht werden. Angesichts stark schrumpfender Schülerzahlen müssten die Länder jetzt vor allem flexible Schulkonzepte auflegen.⁵⁶

Im März 1981 sorgte Remmers dann mit seinem Vorschlag für Wirbel, die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung ganz aufzulösen. Die Kommission mit ihrem großen Apparat sei in Zeiten knapper Kassen überflüssig. Was noch zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich zu koordinieren sei, könne auch die Kultusministerkonferenz übernehmen. Unter den Ländern gäbe es schon länger ein Unbehagen über die Kommission. Niedersachsen werde deshalb demnächst das entsprechende Verwaltungsabkommen über die Bund-Länder-Kommission von 1970 kündigen.⁵⁷ Der Vorstoß des niedersächsischen Kultusministers führte zwar zu Rascheln im Blätterwald und einer kleinen Anfrage der SPD im Bundestag,⁵⁸ scheiterte aber letztlich am Widerstand von SPD, GEW und auch der Bundesregierung.⁵⁹

Als die Verhandlungen der Kultusministerkonferenz über die gegenseitige Anerkennung von Gesamtschulabschlüssen an der starren Haltung der Länder Bayern und Baden-Württemberg zu scheitern drohten, stellte sich Remmers im Februar 1982 sogar gegen seine Partei. Notfalls werde Niedersachsen eben bilaterale Vereinbarungen mit den Ländern treffen, die dazu bereit seien, erklärte er. Damit würde zwar vom Prinzip der Einstimmigkeit in der Kultusministerkonferenz abgewichen, aber er wolle den Streit um die Gesamtschule nicht auf dem Rücken der Schüler austragen.⁶⁰

55 UiD-Dokumentation Nr. 40 vom 22. November 1979.

56 Vgl. Interview mit Remmers in der Sozialen Ordnung vom 3. Dezember 1979.

57 Vgl. Die Welt vom 24. März 1981.

58 Vgl. Stenogr. Bericht des Bundestages vom 1. April 1981, 9. Wahlperiode.

59 Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 3. April 1981.

60 Vgl. Stuttgarter Nachrichten vom 12. Februar 1982 und Frankfurter Rundschau vom 13. Februar 1982.

Wegen dieser Äußerungen wurde Remmers im CDU-Bundesvorstand am 18. März 1982 erneut heftig kritisiert. Anton Pfeifer, der über die Verhandlungen zur Anerkennung der Gesamtschulabschlüsse referierte, nannte die Äußerung von Remmers einem „Stoß in den Rücken der Länder, in denen die CDU in der Opposition ist“. Remmers würde damit eine Diskussion über den „Kultur-föderalismus“ auslösen, die die Union „gar nicht durchstehen könne“. Auch der hessische Oppositionsführer Alfred Dregger meinte, die CDU/CSU solle sich nicht dadurch schwächen, dass „da jemand laut nachdenkt“. Die Linie der Union in dieser Frage sei richtig und deswegen müssten auch Spitzenpolitiker sich „auf der Unionslinie [...] bewegen.“ Zwar schloss sich der Parteivorsitzende Kohl der Haltung von Pfeifer an, allerdings musste er auch zugeben, dass die Schulpolitik der Union im Moment „total auseinanderläuft“. Die Grundeinstellung der Partei in dieser Sache sei leider „wenig überzeugend“. Er sei zwar ein „leidenschaftlicher Föderalist“ so Kohl, aber dass die Kulturpolitik „von Jahr zu Jahr immer dissonanter“ werde, sei unerträglich.⁶¹

Schließlich konnten Ende Mai 1982 doch noch die Verhandlungen in der Kultusministerkonferenz abgeschlossen und eine Rahmenvereinbarung zur Anerkennung der Gesamtschulzeugnisse vorgelegt werden.⁶²

Mit diesem Streit endete die Zeit von Werner Remmers als Kultusminister in Niedersachsen. Bereits vor der Landtagswahl im März 1982 hatte er durchblicken lassen, dass er amtsmüde sei und gerne andere Aufgaben übernehmen wolle. In der Hoffnung, dem Parlament mehr Einfluss zu verschaffen und seinen weitgespannten Interessen nachgehen zu können, übernahm Remmers wie geschildert ab 1982 das Amt des Fraktionsvorsitzenden.

Fazit

In einer Zeit bildungspolitischen Auseinandersetzungen war Werner Remmers ein eher untypischer Kultusminister. Mit seiner auf Pragmatismus und Gelassenheit ausgerichteten Bildungspolitik erwarb er sich beim politischen Gegner Respekt, während sie bei seinen Parteifreunden häufig zu Konflikten führte. Sein unkonventioneller Politikstil orientierte sich an den Erfahrungen und Beobachtungen in seinem Wahlkreis und nicht an Parteiprogrammen. Er hatte keine Schwierigkeiten damit, Kompromisse einzugehen, wenn die Ergebnisse den Schulen und ihren Schülern zugutekamen. Indem er sich gegen jede politische Polarisierung in der Schulpolitik wandte, wollte er dazu beitragen, die ideologisch aufgeladene Diskussion zu versachlichen.⁶³ Dieser auf die Pra-

61 Protokoll der Bundesvorstandssitzung am 18. März 1982, in: Helmut Kohl: Gelassenheit und Zuversicht. Die Protokolle des CDU-Bundesvorstands 1980–1983. Bearb. von Günter Buchstab (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 70). Düsseldorf 2018, S. 764 ff.

62 Vgl. Neue Osnabrücker Zeitung vom 4. Juni 1982.

63 Vgl. Bröring/Schüpp: Werner Remmers zum 90. Geburtstag, S. 28 f.

xis ausgerichtete Politikansatz machte ihn im Kreise der Kultuspolitiker von CDU und CSU zu einem Außenseiter. Zusammengefasst lautete sein Credo zur Schulpolitik: „Schule muss in erster Linie für die Kinder glücken, und nicht für die Bürokraten, Technokraten, Ideologen oder Planer und auch nicht für die Eltern.“⁶⁴

64 Jutta Elies u. a. (Hg.): Mensch Remmers. Bilder und Sprüche eines Kultusministers. Hildesheim 1980 (ohne Paginierung).

Schulpolitik in Hessen: Ideologisches Experimentier- und politisches Schlachtfeld in den 1970er Jahren

Nils Havemann

Bedeutung von Schulpolitik auf Länderebene

Nur wenige Bereiche repräsentieren den bundesdeutschen Föderalismus so stark wie das Bildungswesen. Nach dem deutschen Grundgesetz sind die einst elf, heute 16 Bundesländer weitgehend allein dafür zuständig. Zwar stellt die im politischen Alltag gängige Formel, Bildungspolitik sei Ländersache, die Verhältnisse zu vereinfachend dar,¹ weil auch die Länder in diesem Hoheitsbereich nicht vollkommen frei sind, sondern unter anderem die höherrangigen Vorgaben des Grundgesetzes (insbes. Art. 6 Abs. 2 GG, Art. 7 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG) zu berücksichtigen haben.² Tatsache bleibt aber, dass es nur wenige Themen gibt, in denen der politische Gestaltungsspielraum der Bundesländer derart groß ist wie in der Bildungspolitik.

Wesentlicher Teil der Bildungspolitik ist die Schulpolitik, die nahezu jeden Bürger – sei es als Schüler, Eltern oder Lehrkraft – betrifft. Gerade weil sie unmittelbar den Lebensbereich so vieler Menschen berührt, eröffnet sie den Parteien auf Landesebene die Möglichkeit zur politischen Profilierung. Mehr noch: Unterschiedliche Konzepte in der Schulpolitik sind immer auch Ausdruck unterschiedlicher Menschenbilder,³ anhand deren Parteien ihre fundamentale Ausrichtung leichter vermitteln können als auf komplexeren Feldern wie beispielsweise der Finanzpolitik. Die Kehrseite der großen Bedeutung der Schulpolitik ist, dass sich etwaige Fehlentscheidungen auf diesem Gebiet kaum verbergen lassen, weil Eltern, Schüler und Lehrkräfte die Folgen handwerklich schlecht gemachter Reformen unmittelbar zu spüren bekommen. Das Verärgerungspotenzial ist derart groß, dass unpopuläre Weichenstellungen oder offenkundige Versäumnisse wahlentscheidend sein können.

-
- 1 Hierzu auch Anna Juliane Heinrich: Die sozialräumliche Bildungslandschaft Campus Rütli in Berlin-Neukölln. Begründungen und Bedeutungen aus der Perspektive gestaltender Akteure. Wiesbaden 2018, S. 34 f.
 - 2 Michael Wrase: Bildungsrecht – wie die Verfassung unser Schulwesen (mit-) gestaltet, in: Bundeszentrale für politische Bildung vom 4. Dezember 2013, <https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/174625/bildungsrechtwie-die-verfassung-unser-schulwesen-mit-gestaltet?p=all> (Abruf: 8. Mai 2022).
 - 3 Vgl. Hartmut von Hentig: Menschenbilder in Bildung und Erziehung, in: Rolf Oerter (Hg.): Menschenbilder in der modernen Gesellschaft. Konzeptionen des Menschen in Wissenschaft, Bildung, Kunst, Wirtschaft und Politik. Stuttgart 1999, S. 143–149.

Exemplarisch für diesen herausragenden Stellenwert von Schulpolitik auf Länderebene ist Hessen. Die Entwicklungen und Entscheidungen, die ab den späten 1960er Jahren auf diesem Gebiet getroffen wurden, waren geeignet, die gesamte politische Tektonik des Bundeslandes nachhaltig zu verändern.

Hessen als sozialdemokratische Hochburg

Hessen war in den 1960er Jahren fest in sozialdemokratischen Händen.⁴ Die Mehrheiten der SPD waren derart stabil, dass die Vorstellung, eine andere Partei könnte irgendwann einmal die Landesregierung stellen, dem Reich der Phantasie entsprungen zu sein schien. Nachdem sie bereits bei der ersten Landtagswahl im Dezember 1946 mit 42,7 Prozent der abgegebenen Stimmen die mit Abstand stärkste Kraft geworden war, gelang es ihr bei den Urnengängen von 1962 und 1966, mit 50,8 Prozent und 51 Prozent sogar die absolute Mehrheit zu erringen. Allerdings machte sie davon erst 1966 Gebrauch. Zuvor hatte sie mit dem Gesamtdeutschen Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) koalitiert.

Die Gründe für die Dominanz der SPD in Hessen waren vielfältig. Als „Mitgliederpartei“ besaß sie eine breite Basis, die auf jeder Ebene – den Bezirken, Unterbezirken und Ortsvereinen – ein Eigenleben unabhängig von den machtpolitischen Konjunkturen im Parteienwettbewerb führte.⁵ Durch diese vergleichsweise feste organisatorische Verankerung konnten innerparteiliche Konflikte ausgetragen werden, ohne die Mobilisierungsfähigkeit in der Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner zu beeinträchtigen. Dies erwies sich als enormer Vorteil in einem Bundesland, dessen Bevölkerung insgesamt weder eindeutig dem liberal-konservativen noch dem sozialdemokratisch-sozialistischen Lager zuneigte. Zwar gab es klassische Hochburgen der SPD, die in den größeren Städten und in Nordhessen zu verorten waren. Aber wie wenig die Menschen ihre Entscheidung an der Urne von traditionellen Bindungen abhängig machten, offenbarten die hessischen Ergebnisse der Kommunal- und Bundestagswahlen, in denen die sozialdemokratische Majorität nicht so komfortabel ausfiel wie bei den Wahlen zum Landtag. In einem solchen Umfeld war eine Persönlichkeit wie Georg-August Zinn, der ab 1950 das Amt des Ministerpräsidenten bekleidete, für die hessische SPD mit Gold nicht aufzuwiegen. Er verfügte über die im politischen Geschäft erforderliche Härte und Durchsetzungskraft, ohne seine herzliche Art zu verlieren. Sie verschaffte

4 Hierzu und zum Folgenden grundsätzlich Wolfram Pyta/Nils Havemann: Alfred Dregger. Zeitpolitiker der Wiedervereinigung und Anwalt des Parlamentarismus. Wien/Köln 2023, S. 126–128.

5 Vgl. hierzu und zum Folgenden auch Wolfgang Schroeder: Die hessische SPD zwischen Regierung und Opposition, in: Ders. (Hg.): Parteien und Parteiensystem in Hessen: Vom Vier- zum Fünfparteiensystem? Wiesbaden 2008, S. 77–106.

ihm in der Bevölkerung auch deshalb hohe Popularitätswerte, weil sie mit dem „behäbig-ironisch gefärbten Dialekt eines Frankfurters“⁶ einherging.

Im Vergleich zur hessischen SPD befand sich der Landesverband der CDU in einem kümmerlichen Zustand.⁷ Dies lag nicht zuletzt daran, dass sie in ihren Anfängen programmatisch von der SPD kaum zu unterscheiden war. Ihr „christlicher Sozialismus“⁸ motivierte sie Ende der 1940er Jahre zu einer engen Zusammenarbeit mit den Sozialdemokraten und handelte ihr gleichzeitig heftige Konflikte mit dem CDU-Bundevorsitzenden Konrad Adenauer ein.⁸ Als sich die Ausrichtung der hessischen CDU schließlich ab 1952 unter Wilhelm Fay dem wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs der Bundespartei annäherte,⁹ saß die SPD fest im Sattel und verfügte mit Zinn über eine Galionsfigur, die sich als ebenso kompetenter wie volksnaher Landesvater in der Bevölkerung großer Beliebtheit erfreute. Überdies erweckte es bisweilen den Eindruck, als hätte sich die CDU-Fraktion im hessischen Landtag mit der Rolle der Opposition weitgehend abgefunden, obgleich schon damals rechnerisch eine bürgerliche Mehrheit jenseits der SPD möglich gewesen wäre.¹⁰

Die Hilflosigkeit der hessischen CDU äußerte sich unter anderem in Wahlkampfstrategien, die auf einen Großteil der Wählerschaft anachronistisch wirkten. Im Landtagswahlkampf von 1962 versuchten die Christdemokraten beispielsweise mit einer Art „Rote-Socken-Kampagne“, antikommunistische Ängste zu schüren. „Diese Wahl“, so meinte Fay, „wird darüber entscheiden, ob die nach unserer Ansicht überlebte sozialistische Landesregierung von Kräften abgelöst wird, die mit Schwung und neuen Ideen die Landespolitik in Hessen gestalten werden. Vom Sozialismus, gleich in welcher Erscheinungsform, ob in der des sogenannten freiheitlichen Sozialismus oder des demokratischen Sozialismus oder des Sozialismus der produktiven Arbeit ist keine Antwort auf die Herausforderung des Bolschewismus, der uns die Freiheit nehmen will, zu erwarten.“¹¹ Mit solchen Parolen vermochte Adenauer in den 1950er Jahren auf Bundesebene die SPD an den Rand zu drängen: In Hessen hingegen, wo

6 Ernst Glaeser: Köpfe und Profile. Zürich u. a. 1952, S. 172.

7 Hierzu und zum Folgenden Pyta/Havemann: Alfred Dregger, S. 127–133.

8 Vgl. Josef Schmid: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus. Opladen 1990, S. 95; Rudolf Uertz: Christentum und Sozialismus in der frühen CDU. Grundlagen und Wirkungen der christlich-sozialen Ideen in der Union 1945–1949. Stuttgart 1981; Eike Hennig: „Ohne Zellenleiter und Blockwart“: Die Staatsgründung des Landes Hessen (1945–1954), in: Michael Th. Greven/Hans-Gerd Schumann (Hg.): 40 Jahre Hessische Verfassung – 40 Jahre Politik in Hessen. Wiesbaden 1989, S. 47–70, hier 66.

9 Arijana Neumann: Parteiensystem und Wählermilieus in Hessen, in: Wolfgang Schoeder/dies. (Hg.): Politik und Regieren in Hessen. Wiesbaden 2016, S. 229–247, hier 233.

10 Vgl. dies./Josef Schmid: Die Hessen-CDU: Kampfverband und Regierungspartei, in: Schroeder (Hg.): Parteien und Parteiensystem, S. 107–141, hier 109.

11 Fay: Wahlprogramm für die Landtagswahl 1962, in: Archiv für Christliche Demokratische Politik (ACDP), 01–824-229/3.

die Bevölkerung der sozialdemokratisch geführten Landesregierung Anfang der 1960er Jahre mehrheitlich eine gute Arbeit attestierte, konnte die CDU damit keine neuen Anhänger gewinnen. Folglich fiel ihr Ergebnis bei der Landtagswahl 1962 mit 28,8 Prozent ziemlich deprimierend aus.

Hessen als bundespolitische Avantgarde in der Schulpolitik

Unter diesen Voraussetzungen stellte es sich für die hessische CDU als Glücksfall heraus, dass in den 1960er Jahren Bildung zu einem zentralen Thema in der gesamten Bundesrepublik wurde. Die Diskussionen über die „deutsche Bildungskatastrophe“ wurden insbesondere durch das gleichnamige Buch von Georg Picht aus dem Jahr 1964 befeuert.¹² Die Forderung nach einer „Bildungsexpansion“ schien damals umso berechtigter zu sein, als sie nicht nur den Ansprüchen eines wirtschaftlich prosperierenden Industrielandes nach dem Ende der Wiederaufbauphase entsprach, sondern auch perfekt zum Ziel einer weiteren Demokratisierung der Gesellschaft passte.¹³ Während der Studentenrevolte, die sich 1967/1968 an marxistischen Emanzipationstheorien erfreute, stießen Ideen für umfassende Reformen bei einem Teil der Wählerschaft auf große Begeisterung. Sie nährten Hoffnungen auf einen „Aufstieg durch Bildung“, den sich die Sozialdemokratie in den frühen 1960er Jahren auf ihre Fahnen geschrieben hatte.¹⁴ Von dieser Warte aus war es konsequent, dass die sozialliberale Koalition auf Bundesebene ab 1969 einen Schwerpunkt ihrer Politik auf die Bildung legte und sich zum Ziel setzte, die Zahl der jungen Menschen, die ein Hochschulstudium absolvieren, drastisch zu erhöhen. Dieses Ziel wurde erreicht: Lag die Zahl der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland Anfang der 1970er noch bei rund 385.000, so wuchs sie im folgenden Jahrzehnt auf circa 972.000.¹⁵

Hessen gehörte in den frühen 1960er Jahren zu den Bundesländern, in denen der Reformbedarf vergleichsweise gering zu sein schien. Unter der regierenden SPD waren – teilweise mit Zustimmung der Opposition – frühzeitig einige Gesetze in Kraft getreten, die es zum Vorreiter in der gesamten Bundesrepublik

12 Zu Inhalt und Rezeption dieses Buches vgl. u. a. Torsten Gass-Bolm: *Das Gymnasium 1945–1980. Bildungsreform und gesellschaftlicher Wandel in Westdeutschland*. Göttingen 2005, S. 192–194.

13 Hierzu Andreas Hadjar/Rolf Becker: *Erwartete und unerwartete Folgen der Bildungsexpansion in Deutschland*, in: Rolf Becker (Hg.): *Lehrbuch der Bildungssoziologie*. 3. Aufl. Wiesbaden 2017, S. 211–232.

14 Vgl. Hans Werner Fuchs/Lutz R. Reuter: *Bildungspolitik in Deutschland. Entwicklungen, Probleme, Reformbedarf*. Opladen 2000, S. 29.

15 Vgl. Statista: *Anzahl der Studenten an Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland in den Wintersemestern von 1947/48 bis 1989/90*, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1113491/umfrage/anzahl-der-studenten-an-deutschen-hochschulen/> (Abruf: 4. Februar 2023).

machten. Hierzu zählte das 1958 vom hessischen Landtag verabschiedete Lehrer- bildungsgesetz, das die Befähigung zum Lehramt für alle Schulstufen – ähnlich wie in Bayern – von einem Studium abhängig machte.¹⁶ Scharfe landespolitische Kontroversen begleiteten hingegen den Aufbau voll ausgebauter Mittelpunktschulen, welche die kleinen Volks- und Zwergschulen auf dem Land ersetzen und das Bildungsgefälle zwischen Stadt und Land überwinden sollten.¹⁷ Aus Sicht der oppositionellen CDU war die Stärkung der Mittelpunktschulen zumindest zweischneidig: Sie erkannte darin eine erhebliche Schwächung der traditionellen Dorfkultur und befürchtete, dass diese Zentralisierung die Entstehung einer sozialistischen Einheitsschule nach östlichem Muster begünstigen könnte.¹⁸

Dabei erwies sich das Mittelpunktschulprojekt in der Praxis insgesamt als Erfolgsmodell, weil es zum Abbau der Bildungsdivergenzen zwischen Stadt und Land beitrug. In dieses Konzept fügten sich die sukzessive Einführung des neunten Pflichtschuljahres bis 1966 und der Ausbau des Zweiten Bildungsweges nahtlos ein. Die fünf zwischen 1959 und 1964 gegründeten Hessenkollegs, an denen Schüler mit abgeschlossener Berufsausbildung das Abitur oder die Fachhochschulreife erwerben konnten, förderten die Durchlässigkeit innerhalb des Schulsystems. All diese Maßnahmen zeitigten erstaunliche Zahlen, mit denen Hessen hinsichtlich der Abiturientenquote zum Spitzenreiter unter den bundesdeutschen Flächenländern avancierte: 1966 erlangte fast jeder zehnte Schüler in diesem Bundesland die Hochschulreife. Und die Zahl der Studierenden an den vier hessischen Universitäten kletterte von 1950 bis 1970 von rund 11.000 auf circa 36.000.

Die Gesamtschule im Zentrum des schulpolitischen Kulturkampfes

Die Wogen, die der Streit um das Mittelpunktschulprojekt aufwarf, glätteten sich aufgrund des kaum zu leugnenden Erfolges vergleichsweise rasch. Dafür geriet Ende der 1960er Jahre in Hessen die Gesamtschule zum Kernpunkt des Konflikts zwischen sozialdemokratischer Regierung und christdemokratischer Opposition. Ihre Einführung war die Konsequenz aus der Kritik, die sich am gegliederten Schulsystem der Bundesrepublik entzündet hatte. Als Argument dienten unter anderem positive Erfahrungen mit der Gesamtschule im Ausland, vor allem in England und Schweden.¹⁹ Die Forderungen nach einer Ver-

16 Vgl. Anne Rohstock: Von der „Ordinarienuniversität“ zur „Revolutionszentrale“? Hochschulreform und Hochschulrevolte in Bayern und Hessen 1957–1976. München 2010, S. 29.

17 Vgl. Andreas Galonska: Landesparteiensysteme im Föderalismus. Rheinland-Pfalz und Hessen 1945–1996. Wiesbaden 1999, S. 196 f.

18 Hierzu und zum Folgenden Walter Mühlhausen: Georg August Zinn – Baumeister des modernen Hessen. Wiesbaden 2016, S. 13 f.

19 Vgl. Silvia-Iris Lübke: Schule ohne Noten. Lernberichte in der Praxis der Laborschule. Opladen 1996, S. 60.

änderung der Struktur des Schulsystems gingen mit Zweifeln an den traditionellen Unterrichtsprinzipien, Methoden, Bildungszielen und Inhalten einher. Die Reformwünsche wurden unter den ebenso wohlklingenden wie mehrdeutigen Schlagwörtern wie „Modernisierung“, „Demokratisierung“, „soziale Gerechtigkeit“, „Chancengleichheit“ und „Integration benachteiligter Gruppen“ propagiert.²⁰ In Berlin trieb die SPD bereits nach dem Erfolg bei den Abgeordnetenhauswahlen von 1963 entsprechende Planungen voran, so dass dort 1968 mit der Walter-Gropius-Schule die erste Gesamtschule der Bundesrepublik ihren Betrieb aufnahm.²¹ Der Deutsche Bildungsrat forderte 1969, das Gesamtschulkonzept in der Praxis zu testen und entsprechende Versuche wissenschaftlich zu begleiten.²² Die Kultusminister-Konferenz erklärte 1972, nach zehn Versuchsjahren entscheiden zu wollen, ob die Gesamtschule das bessere Konzept sei.²³

Bekanntlich war Hessen nicht das einzige Bundesland, in dem um die Gesamtschule erbittert gestritten wurde. Ein Höhepunkt dieses Konfliktes war 1978 der Versuch der SPD/FDP-Landesregierung in Nordrhein-Westfalen, die kooperative Gesamtschule flächendeckend einzuführen. Die oppositionelle CDU verbündete sich mit Lehrer- und Elternorganisationen und erfuhr dabei die Unterstützung von Kirchen und konfessionellen Interessenverbänden, die allesamt die Gesamtschule als ein Mittel zur Einführung des Sozialismus durch die Hintertür ablehnten.²⁴ Im Zuge von Großkundgebungen und Flugblattaktionen erfuhr die Initiative „Stoppt das Schulchaos“ enormen Auftrieb und sammelte 1978 innerhalb von zwei Wochen fast vier Millionen Unterschriften gegen die kooperative Gesamtschule – weitaus mehr als die 20 Prozent, die für ein Volksbegehren erforderlich waren.²⁵

So groß die Gräben auch waren, die der Kampf um die Gesamtschule in Nordrhein-Westfalen aufriss: In Hessen entwickelte sich diese Schlacht derart intensiv, dass sie dort – im Gegensatz zum nordwestlichen Nachbarn – sogar die politische Vorherrschaft der Sozialdemokraten schwer erschütterte. Grund dafür waren nicht zuletzt die politischen Protagonisten, die stellvertretend für die unterschiedlichen Richtungen in der Schulpolitik standen. Die Gesamt-

20 Zu Sprache und Begriffen im Streit um die Gesamtschule vgl. Linda Yoksulabakan: „Gesamtschule wird beste Schule“ oder doch „Schulabwacker am Werk“? Eine diskurslinguistische Analyse der Debatte um Gymnasium versus Gesamtschule. München 2018.

21 Monika Mattes: Das Projekt Ganztagschule. Aufbrüche, Reformen und Krisen in der Bundesrepublik Deutschland (1955–1982). Köln/Weimar/Wien 2015, S. 194–203.

22 Vgl. hierzu Klaus Jürgen Tillmann: Strukturen und Strukturreform im Schulsystem: Die bildungspolitische Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland (unter besonderer Berücksichtigung der Gesamtschule), in: Ulrich Steffens/Hartmut Ditton (Hg.): Makroorganisatorische Vorstrukturierungen der Schulgestaltung. Grundlagen der Qualität von Schule 5. Bielefeld 2022, S. 85–104, hier 88 f.

23 Fuchs/Reuter: Bildungspolitik in Deutschland, S. 51.

24 Hierzu grundlegend Benjamin Seifert: Reformoptimismus und Bürgerwut. Das Volksbegehren gegen die „kooperative Schule“ in Nordrhein-Westfalen. Stuttgart 2013.

25 Vgl. Hans-Ulrich Grunder: Schulreform und Reformschule. Bad Heilbrunn 2014, S. 131.

schule in Hessen wurde vor allem vom Kultusminister Ludwig von Friedeburg vorangetrieben, der 1969 vom hessischen Ministerpräsidenten Albert Osswald in dieses Amt berufen wurde. Friedeburg wuchs in einer Familie mit nationalsozialistischen Überzeugungen auf.²⁶ Sein Vater war Kommandierender Admiral der deutschen Unterseeboote. Der Sohn wurde im Krieg jüngster U-Bootkommandant. Nach der deutschen Kapitulation landete er auf Umwegen in einem Studium der Psychologie und begann auf diesem Gebiet seine Karriere, die ihn schließlich in das Institut für Sozialforschung in Frankfurt am Main führte. Um die Frage, wie Friedeburg überhaupt Kultusminister werden konnte, ranken sich viele Gerüchte. Eines besagt, dass Ministerpräsident Osswald den in Frankfurt lehrenden Psychoanalytiker Alexander Mitscherlich um Rat gefragt habe und erst durch ihn auf Friedeburg gekommen sei. Unabhängig vom Wahrheitsgehalt dieses Gerüchtes: Der Ruf ins hessische Kabinett kam allem Anschein nach selbst für Friedeburg überraschend.

Die Wochenzeitung „Die Zeit“ beschrieb ihn als einen Mann, der „auf die Rationalisierbarkeit eines radikalliberalen Sozialismus gesetzt“ habe.²⁷ Gemeint war damit, dass er durch die Renaissance marxistischer Theorien, die mit der „68er-Bewegung“ einherging, wichtige Anregungen für seine Bildungspolitik erhielt. Allerdings zeigte er sich erschrocken über den zum Teil zerstörerischen „Irrationalismus chaotischer Pseudo-Marxisten, denen die Universität nichts anderes“ war „als eine geeignete Ausgangsbasis für eine utopische Revolution“. Friedeburg, so heißt es weiter, habe stets „an die Machbarkeit des Vernünftigen“ geglaubt.

An der Frage, ob die von ihm forcierten Reformen tatsächlich „vernünftig“ waren, entzündete sich ein fast zwei Jahrzehnte langer Kulturkampf. Unter von Friedeburg als Kultusminister beschloss die hessische Landesregierung, die fünfte und sechste Klasse in schulformübergreifende Förderstufen umzuwandeln und weiterführende Schulen zu Gesamtschulen umzuformen.²⁸ Damit einher gingen die Neufassung der Lehrplaninhalte in Deutsch und die Abschaffung des Geschichtsunterrichts zu Gunsten eines neuen Fachs Gesellschaftslehre, wobei die inhaltlichen Vorgaben für diese beiden Fächer nicht mehr einem traditionellen Bildungskanon folgten, sondern emanzipatorischen und gesell-

26 Eine wissenschaftliche Biografie über von Friedeburg ist ein Desiderat. Die folgenden Informationen stammen im Wesentlichen aus dem Überblicksartikel von Claudia Baumgart: Ludwig von Friedeburg. Vom U-Bootkommandanten zum Soziologen. Ein Mann mit vielen Talenten, in: UniReport 6/2001, S. 14, https://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/1245/file/UR601_14.pdf (Abruf: 11. Mai 2022), sowie aus dem Artikel: Selbst gezählt, in: Der Spiegel vom 26. Oktober 1969.

27 Dieses und die folgenden Zitate von Rudolf Walter Leonhardt: Sündenbock für Genossen und Gegner, in: Die Zeit vom 8. Februar 1974.

28 Vgl. hierzu u. a. Rohstock: Von der „Ordinarienuniversität“ zur „Revolutionszentrale“?, S. 318f.

schaftskritischen Sozialisations- und Kommunikationstheorien gehorchten.²⁹ Damit verbunden war der Anspruch, die Unterrichtsinhalte in einen modernen gesellschaftlichen Zusammenhang zu stellen, der einer demokratischen und offenen Gesellschaft angemessen sei. Die Befürworter feierten das Projekt als einen „Beitrag zur Demokratisierung des Schulwesens und zur Durchsetzung der Chancengleichheit“, ohne allerdings gesicherte Erkenntnisse darüber zu haben, ob diese hehren Ziele damit tatsächlich verwirklicht werden konnten.³⁰

Kritik der hessischen CDU an der Schulpolitik

Die Reformen lösten in Hessen einen Sturm der Entrüstung aus. Von Friedeburg trieb die Einrichtung neuer Förderstufen und Gesamtschulen oft gegen den erbitterten Widerstand der betroffenen Schulen und Eltern voran. Seine Schulpolitik polarisierte derartig, dass der spätere Ministerpräsident Roland Koch (CDU) meinte: „Ludwig von Friedeburg hat der CDU Hessen wahrscheinlich mehr neue Mitglieder zugeführt als jeder andere.“³¹

Dass die hessische CDU die unzufriedenen Wähler aufsammeln konnte, lag vor allem an Alfred Dregger, dem damaligen Vorsitzenden der hessischen CDU. Dregger war ein kantiger, rhetorisch äußerst begabter Politiker, der die offene Flanke, welche die hessische SPD mit ihrer Bildungspolitik bot, sofort erkannte und ein Gesamtkonzept entwarf, mit dem die sozialdemokratische Herrschaft in Hessen gebrochen werden sollte. Allerdings wäre es viel zu kurz gegriffen, in der Reaktion auf die sozialdemokratische Bildungspolitik lediglich ein wahltaktisches Manöver im Kampf um parlamentarische Mehrheiten zu erblicken. Vielmehr erkannte der glühende Antikommunist Dregger in den Reformen den plumpen Versuch, schon den Nachwuchs mit sozialistischen Ideen zu infiltrieren. Er war sich einig mit führenden Köpfen der bundesdeutschen Industrie, die der SPD vorwarfen, über diese „emanzipatorischen“ Unterrichtsinhalte „die Jugend den mancherorts noch guten Einflüssen der Eltern zu entziehen“ und durch antikapitalistische Hetze „neue Jahrgänge als Linkswähler“ produzieren zu wollen.³² Dregger bezeichnete es in diesem Zusammenhang als die „größte Gefahr“, dass revolutionär gesinnte Kräfte an den Schulen „alle Schwächen unserer marktwirtschaftlichen Ordnung dazu benutzen, um sie zum Vorwand der Systemveränderung zu nehmen“.³³

29 Hierzu u. a. Neumann/Schmid: Die Hessen-CDU, S. 111.

30 Johannes Knewitz: Bildung! Aber welche? Bundesdeutsche Bildungskonzeptionen im Zeitalter der Bildungseuphorie (1963–1973) und ihr politischer Niederschlag am Beispiel von Bayern und Hessen. Göttingen 2019, S. 305.

31 Zit. nach Neumann/Schmid: Die Hessen-CDU, S. 111.

32 Quandt am 20. Dezember 1972 an Dregger, in: ACDP 01-347-201.

33 Dieses und die folgenden Zitate aus Dregger am 10. Januar 1973 an Quandt, ebd.

Die „Chancengleichheit“, mit der die Einführung der Gesamtschule in Hessen oft begründet wurde, hielt Dregger für eine Mogelpackung. Der verheißungsvolle und dadurch scheinbar konsensfähige Begriff kaschierte aus seiner Sicht nur mühsam den Versuch, das Leistungsprinzip zur Verwirklichung jener Utopie abzuschaffen, die sich Marxisten in ihren schönsten Träumen ausmalten: War es erst einmal ausgehebelt, würden allmählich jene Strukturen verschwinden, die unterschiedliche Klassen, Besitzverhältnisse und Privilegien erzeugt hätten.³⁴ Dabei lag es Dregger fern, das angebliche Klassensystem in kapitalistischen Gesellschaften zu zementieren. Vielmehr sollte das Leistungsprinzip es jedem Individuum ermöglichen, unabhängig von seiner sozialen Herkunft wirtschaftlich und gesellschaftlich aufzusteigen. Wie ihm der Blick auf die wirtschaftlich armseligen Verhältnisse in sozialistisch regierten Ländern verdeutlichte, ließen sich technischer Fortschritt und materieller Wohlstand nicht maximieren, wenn Talente aufgrund fehlender Anreize vergeudet würden. Daraus erwuchs für ihn als logische Konsequenz, im Bildungssystem anstatt für eine Nivellierung von Noten und Abschlüssen für ein hohes Maß an Durchlässigkeit sorgen zu müssen, damit jeder Lernende entsprechend seinen Begabungen im Sinne der „Chancengerechtigkeit“ die richtige Förderung erfuhr.

Folgerichtig verschloss sich die hessische CDU nicht grundsätzlich den Reformen und zeigte sich selbst beim Thema Gesamtschule insofern gesprächsbereit, als sie sich eine „kooperative“ Variante durchaus vorstellen konnte. Die drei weiterführenden Schultypen sollten, wo immer dies möglich war, „räumlich und organisatorisch“ enger zusammengeführt werden: räumlich durch den Bau von Schulzentren, in denen die verschiedenen Formen zu Nachbarn wurden, und organisatorisch durch eine Gesamtleitung, die ihre Kooperation gewährleistete. Diese enge Zusammenarbeit sollte den Schülern den Übergang zu den ihnen gemäßen Bildungsformen erleichtern. Selbst eine „integrierte Gesamtschule“ lehnte die hessische CDU damals nicht grundsätzlich ab, aber sie wollte zunächst einmal die angekündigten „Schulversuche“ abwarten und „Erfahrungen“ mit diesem gänzlich neuen Schultyp sammeln, bevor sie ihre flächendeckende Einführung befürworten konnte. Sie bezeichnete es als „gefährlich“, diese Frage „ideologisch, berufsständisch oder aus sonstigen bildungs- und erziehungsfremden Aspekten zu beurteilen“.³⁵

Zur Kritik an den ideologischen Zielen der sozialdemokratischen Schulpolitik kam der Verdruss über die hektische Umsetzung. Nach Dreggers Überzeugung waren die Neuerungen bereits Mitte der 1970er Jahre größtenteils auch deshalb krachend gescheitert, weil bei der Realisierung der utopischen Entwürfe von

34 Vgl. hierzu Wulf Hopf: Bildungsexpansion und der Wandel des Regimes sozialer Selektion, in: Ullrich Bauer u. a. (Hg.): Expansive Bildungspolitik – Expansive Bildung? Wiesbaden 2014, S. 217–242, hier 219.

35 Dregger u. a.: Referat Kassel (ohne Datum), in: ACDP 01-347-147/2.

„antiautoritären“ Schulen und „selbstbildenden“ Schülern, die ohne „Leistungsdruck“ lernen sollten, eine tiefe „Vertrauenskrise zwischen hessischen Eltern und Staat“ erzeugt worden sei.³⁶ Die sozialdemokratisch geführte Landesregierung habe sich „mit sozialistischen Rahmenrichtlinien“ aufgehalten und dabei „überall neue Experimente“ angefangen.³⁷ Die Menschen seien es aber „satt, jeden Tag neue Reformversprechen zu hören, bevor die alten befriedigend erfüllt“ worden seien. Die Schule sei kein chemisches Labor, in dem Versuche misslingen dürften. Es gehe um junge Menschen, „die nur eine Schulzeit“ hätten und nun unter Unterrichtsausfall vor allem in den naturwissenschaftlichen Fächern bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit unter Lehrern zu leiden hätten. Und das Geld reiche „vorn und hinten nicht, um die praktischen Probleme des Schulwesens anzugehen“. Gerade wegen der schulpolitischen Sprunghaftigkeit und der damit verbundenen Verunsicherung von Eltern und Schülern beabsichtigte Dregger für den Fall seiner Wahl zum Ministerpräsidenten, die vielen gegründeten Gesamtschulen nicht sofort wieder einzustampfen, sondern sie „in einer Phase der Beruhigung und Vernunft“ zu leiten: „Es geht um eine ruhige Entwicklung für die Schulversuche, die wissenschaftliche Begleitung, die Herbeiführung von Vergleichbarkeit mit anderen Schulen und vor allem darum, nicht jeden Tag neue Gesamtschulen zu errichten, bevor sich die alten bewährt haben.“

Landespolitische Folgen und Ende des hessischen Schulkampfes

Die Folgen des hessischen Schulkampfes für die politische Statik des Bundeslandes waren enorm. Die hessische CDU legte bei den beiden Landtagswahlen 1970 und 1974 um insgesamt 20,9 Prozentpunkte zu. Sie avancierte dadurch zur stärksten politischen Kraft in Hessen und wurde nur dadurch von der Übernahme der politischen Macht abgehalten, dass die FDP weiterhin mit der SPD koalierte, die im gleichen Zeitraum rund 8 Prozentpunkte verlor. Friedeburg wurde 1974 nicht mehr als Kultusminister in die hessische Landesregierung berufen. Sein Nachfolger Hans Krollmann nahm nach den dramatischen Verlusten der SPD in der Landtagswahl 1974 Teile der Reformen wieder zurück. Friedeburg kehrte auf seine wissenschaftliche Stelle im Institut für Sozialforschung zurück.

Diese Entwicklung vermochte aber den Unmut der Elternschaft in Hessen nicht sonderlich zu mildern. Zu dem Groll darüber, dass die Kinder nach dem Eindruck vieler zu schulpolitischen Versuchskaninchen geworden waren, gesellte sich die Frustration über die mangelhafte finanzielle Ausstattung. Der Ärger darüber kulminierte 1981 in dem sogenannten Boykott von Eschenstruth, mit dem die dortigen Eltern gegen das personelle Chaos an den hessischen

36 Dregger am 28. Juli 1978 an Bahr, in: ACDP 01-347-098/2.

37 Dieses und die folgenden Zitate aus Spots Dr. Dregger für Hessischen Rundfunk zur Bundestagswahl 1976, in: ACDP 01-347-202.

Schulen protestierten.³⁸ Fluktuation und Personalmangel waren an einigen Schulen derart groß, dass manche Kinder angeblich nicht einmal wussten, wie ihre Lehrer hießen.

Was die Gesamtschulen anbelangte, so erfolgte 1982 die bei ihrer Einführung versprochene Evaluierung.³⁹ Wie nicht anders zu erwarten war, blieb die Bewertung höchst strittig. Während die Fachleute, die der SPD zuneigten, die Versuche als grandiosen Erfolg bezeichneten, erklärten die Experten der Union das Experiment zu einem katastrophalen Fehlschlag. Dennoch vereinbarte die Kultusministerkonferenz am 28. Mai 1982 eine Rahmenvereinbarung für die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen an integrierten Gesamtschulen, wobei diesem Beschluss scharfe Kontroversen vorausgegangen waren.⁴⁰ Damit waren Gesamtschulabschlüsse auch in Bundesländern wie Bayern gültig, die das Modell Gesamtschule nicht fortführten.

1987 übernahm schließlich die CDU gemeinsam mit der FDP erstmals die Regierungsverantwortung in Hessen und begann als eine der ersten Amtshandlungen unter dem neuen hessischen Kultusminister Christean Wagner mit der Teilrückabwicklung der Schulreformen.⁴¹ „Der Spiegel“ schrieb damals in seiner gewohnt spöttischen Art, dass er damit wohl dem „Klassenkampf“ in den Klassenzimmern Einhalt gebieten wolle. Wagner wolle mit seiner Reform der Reformen, die er als „Schulfreiheitsgesetz“ bezeichnete, suggerieren, dass von nun an wieder die Eltern darüber bestimmen könnten, auf welche Schule ihre Kinder gehen. Zwar wurde das dreigliedrige Schulsystem wieder gestärkt, aber die von der SPD eingeführte obligatorische Förderstufe, die Eltern und Schülern Wahlfreiheit bis nach dem sechsten Schuljahr beließ, wurde abgeschafft. Also musste nach Klasse vier wieder die wegweisende Entscheidung darüber fallen, auf welche Schule das Kind kam. Dies war aber insofern verkraftbar, als das Schulsystem durchlässig blieb. Die Entscheidung für Real- oder Hauptschule musste also nicht gleichbedeutend mit dem Verzicht auf das Abitur sein, das immer noch nachgeholt werden konnte. Vom Stundenplan strich Wagner auch die umstrittene Gesellschaftslehre, die nach Ansicht der hessischen CDU in besonders schamloser Form dazu missbraucht worden war, den Schülern sozialistische Vorstellungen zu vermitteln.

38 Schlimmes Ding, in: Der Spiegel vom 28. Juni 1981.

39 Vgl. Helmut Fend: Gesamtschule im Vergleich. Bilanz der Ergebnisse des Gesamtschulversuchs. Weinheim/Basel 1982. Hierzu auch Werner W. Wittmann: Evaluationsforschung. Aufgaben, Probleme und Anwendungen. Berlin u. a. 1985, S. 129–131; Désirée Donzallaz Schnyder: Qualität der Schule – ein Reformprogramm. Eine historische Analyse des Konzepts Qualität der Schule seit der großen deutschen Bildungsreform. Norderstedt 2017, S. 392 ff.

40 Vgl. hierzu im Detail Albin Dannhäuser: Bildung für eine humane Welt. Zur Ideen- und Wirkungsgeschichte des BLLV. Bad Heilbrunn 2020, S. 181 ff.

41 Hierzu und zum Folgenden: Das Auge des Herrn, in: Der Spiegel vom 22. November 1987; ergänzend: Harter Knochen, in: Der Spiegel vom 22. Mai 1988.

Verlierer des gesamten Konflikts um die Gesamtschule war nicht nur die SPD, deren Schulpolitik wesentlich dazu beitrug, dass ihre scheinbar uneinnehmbare landespolitische Festung geschleift wurde. Nicht minder litt eine Generation von Eltern und Kindern unter diesen Auseinandersetzungen – vor allem dann, wenn sie während der Schulzeit von Hessen in ein anderes Bundesland zogen und sich dort oft vollkommen anderen schulpolitischen Gegebenheiten und Lehrinhalten anzupassen hatten. Für sie erwiesen sich der bildungspolitische Föderalismus und der damit verbundene schulpolitische Flickenteppich nicht als Segen.

Die Auseinandersetzung um Religionsunterricht und Lebensgestaltung – Ethik – Religionskunde (LER) in Brandenburg

Stefan Marx

Die Auseinandersetzung um die Einführung des Schulfaches „Lebensgestaltung–Ethik–Religionskunde“ (LER) im Land Brandenburg und damit verbunden die Frage nach der Stellung des Religionsunterrichts ist ein gesellschafts- und verfassungspolitischer Streit, der nicht nur mehr als ein Jahrzehnt die Landespolitik in Brandenburg beschäftigt, sondern weit über die Grenzen dieses Bundeslandes hinaus hohe Wellen schlägt, begleitet von viel Kulturkampfrhetorik.¹ Das LER-Problem ist eben nicht, wie Richard Schröder unterstreicht, „bloß ein Übergangsproblem des Ostens auf dem mühseligen Weg in westliche Verhältnisse, vielleicht gar bloß eine Trotzreaktion gegen westlichen Anpassungsdruck“.² Auch geht es hier um weit mehr als einen schulpolitischen Streit. In dieser Auseinandersetzung stehen vielmehr Grundfragen des Verhältnisses von Staat und Kirche in Deutschland zur Diskussion.

Beginnend mit einer kurzen Darstellung der bildungspolitischen Reformdebatte in der Wendezeit 1989/90, die dem Streit um LER vorausgeht, wird der Konflikt zwischen der Brandenburgischen Landesregierung und der SPD-Mehrheitsfraktion im Landtag auf der einen Seite und den christlichen Kirchen sowie der CDU-Opposition auf der anderen Seite untersucht. Über einen Zeitraum von mehr als 13 Jahren erstreckt sich diese Auseinandersetzung, die im Herbst 1990 ihren Anfang nimmt, als SPD, FDP und Bündnis 90 in ihrer Koalitionsvereinbarung beschließen, ein integriertes Unterrichtsfach LER als verpflichtendes Schulfach für alle Schülerinnen und Schüler einzuführen, nicht jedoch den traditionellen konfessionellen Religionsunterricht. Als zu Beginn des Jahres 2004 das Bundesverfassungsgericht letzte Klagen einzelner Eltern gegen die Einführung des Schulfaches LER abweist, findet dieser Streit seinen Abschluss.

-
- 1 Grundlegende Darstellungen zur Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht im Bundesland Brandenburg sind Kai Oliver Thielking: Die Kirche als politischer Akteur. Kirchlicher Einfluss auf die Schul- und Bildungspolitik in Deutschland. Baden-Baden 2005, S. 229–313; Nils Ole Oermann/Johannes Zachhuber: Einigkeit und Recht und Werte. Der Verfassungsstreit um das Schulfach LER in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion. Vorwort von Richard Schröder (Religion – Staat – Kultur. Interdisziplinäre Studien aus der Humboldt-Universität zu Berlin 1). Münster 2001, S. 23–110.
 - 2 Oermann/Zachhuber: Einigkeit und Recht und Werte, S. 5.

Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche im geteilten Deutschland

Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche entwickelt sich nach 1945/49 im geteilten Deutschland grundlegend verschieden.³ In der Bundesrepublik ist diese Beziehung durch eine partnerschaftliche Kooperation gekennzeichnet. Die Zusammenarbeit wird in Staatskirchenverträgen rechtlich geregelt. Die herausgehobene Stellung der Kirchen im Bildungswesen wird im Grundgesetz durch Artikel 7 Absatz 3 unterstrichen: Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach an öffentlichen Schulen. Dies alles trägt dazu bei, dass in der Bundesrepublik in den 40 Jahren der staatlichen Teilung volkscirchliche Strukturen aufrechterhalten werden können.

Ganz anders stellt sich die Situation nach 1945 in Ostdeutschland dar. In der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) wird „die Diskriminierungs- und Marginalisierungspolitik gegenüber Kirchen und Religionsgemeinschaften“⁴ aus der Zeit des Nationalsozialismus fortgesetzt. Dies gilt auch und gerade für das Bildungswesen. In der ersten Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949 wird den Kirchen das Recht auf Erteilung von Religionsunterricht in den Schulen zugestanden und von der Staatsführung in einem Kommuniqué vom 10. Juni 1953 nochmals bestätigt. Doch in der Praxis erlangt diese Zusicherung keine Bedeutung. Im Gegenteil, in den 1950er Jahren verstärken sich anti-kirchliche Tendenzen. Mit der „Anordnung zur Sicherung von Ordnung und Stetigkeit im Erziehungs- und Bildungsprozess der allgemeinbildenden Schulen“ vom 12. Februar 1958, dem sogenannten „Lange-Erlass“, wird das Recht der Kirchen zur Durchführung von Religionsunterricht in den Schulen erheblich eingeschränkt. Ihnen wird die Möglichkeit genommen, für die Teilnahme am Religionsunterricht zu werben, und die Schulleitung entscheidet vierteljährlich über die Zulassung von Lehrern zum Religionsunterricht, die jederzeit widerrufen werden kann.

Mit dem „Lange-Erlass“ wird eine Entwicklung eingeleitet, die zu einer „bewussten Eliminierung und Negativierung von Glauben und Kirche in der Schule der DDR“⁵ führt. In der Neufassung der DDR-Verfassung vom 6. April 1968 wie in ihrer Änderung und Ergänzung vom 7. Oktober 1974 finden die Kirchen und ihre Mitwirkungsrechte im Bildungswesen und hier insbesondere der Religionsunterricht keine Berücksichtigung mehr. Sie werden also „regelrecht aus der Schule herausgeschmissen“⁶ und verschwinden damit im

3 Vgl. Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 231 f.

4 Oermann/Zachhuber: Einigkeit und Recht und Werte., S. 71.

5 Gebhard Mehrle: Trennung vom Staat – Mitarbeit in staatlichen Institutionen. Militärseelsorge und Religionsunterricht in den neuen Bundesländern (Universitätsreihe: Recht 3). Berlin 1998, S. 173.

6 Rolf Wischnath: Geht die Kirche noch zur Schule? Erfahrungen und Anfragen aus Brandenburg, in: Michael Langer/Armin Laschet (Hg.): Wertorientierung im Wandel. Religionsunterricht und LER in der Diskussion. Kevelaer 1998, S. 36–62, hier 38.

Bereich der Bildung aus dem öffentlichen Leben. Die Erteilung von Religionsunterricht ist nur noch in den Kirchengemeinden selbst möglich. Daraufhin bilden die Kirchen Katecheten aus, die innerhalb ihrer Gemeinden katechetischen Unterricht erteilen, welcher in der evangelischen Kirche als „Christenlehre“ bezeichnet wird. Religion wird in der DDR „eine reine Privatangelegenheit“⁷. Die Kirchen sind in einem Staat, der den Atheismus zu einem seiner Grundprinzipien erklärt hat, nicht mehr Volkskirche, sondern finden sich in der Rolle einer Minderheitskirche wieder.

Die bildungspolitische Reformdebatte in der DDR in der Wendezeit 1989/90

In der Wendezeit 1989/90 ändert sich die Rolle der Kirchen, die den Reformprozess in der DDR nicht nur moderierend am Zentralen Runden Tisch und vielen lokalen Runden Tischen begleiten. Sie bringen sich auch aktiv mit eigenen Vorschlägen in die Reformdebatten ein. Der umfassende, ja radikale Umbau des einheitlichen sozialistischen Bildungswesens mit seiner weltanschaulichen Erziehung zählt zu den vordringlichen Aufgaben, denn „ein katastrophales Erbe übernehmen wir von der SED-Herrschaft auch im Bildungswesen“⁸, wie der erste und zugleich letzte frei gewählte Ministerpräsident Lothar de Maizière in seiner Regierungserklärung vom 19. April 1990 betont. Die kirchliche Bildungsverantwortung hat die Schule insgesamt im Blick, weshalb auch Kirchenvertreter anfangs zurückhaltend bis ablehnend gegenüber Forderungen nach Einführung eines Religionsunterrichts sind, denn dieser soll „nicht der Knochen sein, mit dem die Kirchen in einer so desaströsen bildungspolitischen Situation abgespeist werden“⁹.

Die Frage nach dem Religionsunterricht gewinnt nach der Volkskammerwahl vom 18. März 1990 an Bedeutung. Der Erfolg der in der „Allianz für Deutschland“ zusammengeschlossenen Parteien CDU, Deutsche Soziale Union (DSU) und Demokratischer Aufbruch (DA) stellt ein Votum für einen raschen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes dar. Die katholische Kirche bringt die Erwartung zum Ausdruck, dass mit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der Religionsunterricht gemäß Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes als ordentliches Lehrfach festgelegt und in den Verfassungen der neuen Bundesländer im Sinne der grundgesetzlichen Bestimmung gewährleistet werde.¹⁰ Sie tritt damit für die Übernahme des bundesdeutschen Staatskirchenmodells im Beitrittsgebiet ein. Die evangelische Kirche in der DDR tut sich in diesen Fragen schwerer, eine Mehrheit

7 Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 231.

8 Volkskammer der DDR, 10. Wahlperiode, Protokolle, 3. Tagung am 19. April 1990, S. 48.

9 Oermann/Zachhuber: Einigkeit und Recht und Werte, S. 22.

10 Vgl. Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 237; Mehrle: Trennung vom Staat, S. 181.

spricht sich sogar zunächst dagegen aus, Religionsunterricht gemäß Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes einzuführen.¹¹

Im Wesentlichen sind es zwei Argumente, die diese Position bestimmen und den Bund der Evangelischen Kirchen in der DDR (BEK) gegenüber Ministerpräsident de Maizière fordern lässt, sich bei den Verhandlungen über den zweiten Staatsvertrag, den Einigungsvertrag, dafür einzusetzen, dass die Frage des Religionsunterrichts den künftigen Ländern und den Kirchen überlassen bleibe und damit die grundgesetzliche Regelung „für die Länder in der DDR nicht zur Anwendung kommen“ könne.¹² Zum einen möchte man sich nicht dem Vorwurf aussetzen, mit der Einführung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach „die ‚rote‘ durch eine ‚schwarze Staatsbürgerkunde‘ ersetzen“ zu wollen und damit eine „neuerliche Ideologisierung der Schule“ zu betreiben.¹³ Das zweite Argument hebt darauf ab, dass 1989/90 in der DDR weniger als 30 Prozent der Bevölkerung noch einer der beiden Großkirchen angehört. Dieser Entwicklung Rechnung tragend, plädiert der BEK im Mai 1990 in einem Schreiben an den Minister für Bildung und Wissenschaft, Hans Joachim Meyer, für die „Einführung eines obligatorischen Unterrichtsfaches ‚Ethik‘“, verbunden mit dem Wunsch, in den zukünftigen Landesverfassungen die Möglichkeit einzuräumen, „Religionsunterricht als Wahlfach anzubieten“.¹⁴

Die evangelischen Landeskirchen in der Bundesrepublik reagieren mit größtem Bedauern auf die Stellungnahme der Glaubensgeschwister in Ostdeutschland, ist doch „die Angst vor einer bundesweiten Aushöhlung des Prinzips des konfessionellen Religionsunterrichts“¹⁵ groß. Deshalb versucht die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), in der Frage des Religionsunterrichts auf den BEK einzuwirken, welcher auch durch die eindeutige Positionierung der katholischen Kirche und der Festlegung der Bundesregierung bezüglich der Geltung des Artikels 7 Absatz 3 des Grundgesetzes in den neuen Bundesländern unter Druck gerät. Im Sommer 1990 kommt es im Ministerium für Bildung und Wissenschaft zwischen den beiden großen Kirchen und Minister Meyer zu einem Grundsatzgespräch zu Fragen des Religionsunterrichts, über das das Ministerium in einer Presseerklärung informiert. Darin wird die Gewährleistung von Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes betont und das Recht auf Religionsunterricht unterstrichen, ohne allerdings die Bezeichnung „ordentliches Lehr-

11 Vgl. Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 234 f.; Mehrle: Trennung vom Staat, S. 180 f.

12 Zitiert aus einem Schreiben des BEK an Ministerpräsident de Maizière vom 30. Juli 1990 nach Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 235.

13 Mehrle: Trennung vom Staat, S. 178.

14 Für den Wortlaut des Schreibens vom 23. Mai 1990 vgl. Hans-Werner Fuchs/Lutz R. Reuter (Hg.): Bildungspolitik seit der Wende. Dokumente zum Umbau des ostdeutschen Bildungssystems (1989–1994). Opladen 1995, S. 113–114, hier 113.

15 Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 236.

fach“ expressis verbis anzuführen. Zu dieser Zeit ist im Ministerium die von der Regierung de Maizière eingesetzte Kommission „Ethische Bildung“ tätig, die am Vorabend der Wiedervereinigung eine „Empfehlung zur Einführung eines Unterrichtsfaches ‚Lebensgestaltung/Ethik‘ in den Schulen ostdeutscher Länder“ vorlegt.¹⁶ Die Notwendigkeit zur Einführung eines solchen Faches wird mit der „Existenz einer Sinn- und Wertkrise in der ehemaligen DDR und aus spezifischen Defiziten der Bildungspolitik und -praxis in den Schulen“¹⁷ begründet. Es soll ein bekenntnisfreies Pflichtfach sein und anstelle des Religionsunterrichts nach grundgesetzlichem Muster eingeführt werden.

Der schul- und verfassungspolitische Sonderweg Brandenburgs

Nach der Wiedervereinigung und den Landtagswahlen im Oktober 1990 wird diese Empfehlung in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nicht umgesetzt.¹⁸ Diese Länder entscheiden sich für die Einführung des konfessionellen Religionsunterrichts gemäß der Regelung im Grundgesetz. In den öffentlichen Schulen erfolgt die Einführung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach und des Faches Ethik beziehungsweise Philosophie als alternatives Wahlpflichtfach. Währenddessen ist in Brandenburg von Anfang „ein Abrücken vom grundgesetzlichen Modell“¹⁹ zu beobachten. Als einziges ostdeutsches Bundesland macht man sich dort die Vorschläge der Kommission des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft der DDR zu eigen und beschreitet damit einen schul- wie verfassungspolitischen Sonderweg. Die Regierungskoalition aus SPD, FDP und Bündnis 90 vereinbart in ihrem Koalitionsvertrag vom 19. November 1990, „an den Schulen einen breit angelegten Unterricht in Religions- und Lebenskunde durchzuführen, die konfessionelle Unterweisung aber in Verantwortung der Kirchen zu belassen“.²⁰

Daraufhin beginnt das federführende Ministerium für Bildung, Jugend und Sport mit konzeptionellen Überlegungen, die in sogenannten „Arbeitsstandpunkten“ des Ministeriums für ein „Unterrichtsfach (Lernbereich) ‚Lebensgestaltung–Ethik–Religion‘ im Land Brandenburg“ münden. Sie werden am 15. Februar 1991 von Bildungsministerin Marianne Birthler, die selbst Katechetin gewesen ist und der Bürgerrechtsbewegung in der DDR angehört hat, vorgestellt. Als Aufgabe der Schule in Brandenburg bezeichnet sie es, „einen Bei-

16 Für den Wortlaut vgl. Fuchs/Reuter (Hg.): Bildungspolitik seit der Wende, S. 144–147.

17 Ebd., S. 144.

18 Vgl. Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 238 f.

19 Mehrle: Trennung vom Staat, S. 198.

20 Für den Wortlaut vgl. Werner Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht im Bundesland Brandenburg. Dokumentation und Beiträge. Mainz 2002/2007, S. 5, Onlinepublikation, https://www.relpaed.kath.theologie.uni-mainz.de/files/2017/10/Simon_AuseinandersetzungLER_2017.pdf (Abruf: 8. Februar 2024).

trag zur Befähigung der Heranwachsenden zu leisten, ein selbstverantwortetes Leben zu führen und ihre soziale Einsicht und Handlungsfähigkeit zu stärken“.²¹ Dafür sei es auch notwendig, „die jahrzehntelange Ausgrenzung von Fragen der individuellen Lebensbewältigung, von Angeboten pluralistischer Ethik und der Religion aus der Schule zu überwinden“. Die Kirchen lädt BIRTHLER ausdrücklich zur Mitarbeit ein: „Der Charakter des Unterrichtsfaches schließt eine geregelte Zusammenarbeit mit den regionalen Kirchen und Religionsgemeinschaften ein. Dies bezieht sich u. a. auf die Mitgestaltung der Rahmenpläne (Erarbeitung des Curriculums), Beteiligung an der Erarbeitung von Kriterien für die Auswahl der Lehrer und bei ihrer Qualifizierung, Beteiligung an Schulversuchen.“ Das neue Fach soll zunächst in einem dreijährigen Modellversuch in jedem Kreis an einer Schule erprobt werden, um danach über seine endgültige Einführung als verpflichtendes Unterrichtsfach zu entscheiden.

Die Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg und das Erzbistum Berlin nehmen im April 1991 zu den Vorschlägen aus dem Bildungsministerium Stellung.²² Auf die Unterstützung der beiden großen Kirchen kann BIRTHLER nicht bauen. Sie fordern vielmehr unter Berufung auf die entsprechenden grundgesetzlichen Regelungen die Einführung des konfessionellen Religionsunterrichts auch in Brandenburg. Im politischen Raum wird die Position der Kirchen durch die CDU-Opposition im Brandenburger Landtag unterstützt. Gegenüber den beiden großen Kirchen unterstreichen Oppositionsführer Peter-Michael Diestel und die Parlamentarische Geschäftsführerin der Landtagsfraktion, Beate Blechinger, die Position der CDU-Fraktion, dass Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes „einen klaren Auftrag auch an den brandenburgischen Gesetzgeber enthält, den Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an den öffentlichen Schulen Brandenburgs einzuführen“.²³ Entsprechend versucht die Märkische Union, konfessionellen Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach in der Verfassung des Landes Brandenburg zu verankern, scheitert jedoch mit diesem Antrag im Landtag an der Mehrheit der Koalitionsfraktionen und der PDS.²⁴

Währenddessen entwickelt das Bildungsministerium seine ersten konzeptionellen Überlegungen, die zitierten sogenannten Arbeitsstandpunkte, fort und legt am 15. Oktober 1991 ein Grundsatzpapier für die öffentliche Diskussion vor.²⁵ In dieser Ausarbeitung mit dem Titel „Gemeinsam leben lernen: Modellversuch

21 Für den Wortlaut vgl. ebd.

22 Vgl. Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 241.

23 Für den Wortlaut vgl. die Schreiben von Peter-Michael Diestel an Johannes Tobei, Generalvikar des Bistums Berlin, vom 21. Juni 1990 und Beate Blechinger an Reinhardt Richter, Generalsuperintendent des Sprengels Cottbus der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg, vom 23. Mai 1991, in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), Depositem Carola Hartfelder, 01-976-009.

24 Vgl. Mehrle: Trennung vom Staat, S. 200.

25 Vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 6.

des Landes Brandenburg zu einem neuen Lernbereich ‚Lebensgestaltung–Ethik–Religion‘ werden nochmals die Gründe und Ziele für die Einführung dieses in der deutschen Schullandschaft völlig neuen Unterrichtsfaches LER dargelegt. Das Papier enthält die ausdrückliche Einladung an die Kirchen zur Mitwirkung an dem Modellversuch, der auch ein Diskussionsbeitrag zu der Frage sein sollte, „wie Kirche in einer weitgehend säkularisierten Gesellschaft Mitverantwortung für die schulische Bildung übernehmen kann“.²⁶

Die CDU-Opposition reagiert auf dieses Papier aus dem Birtler-Ministerium scharf. Die Parlamentarische Geschäftsführerin Blechinger äußert „die Befürchtung, dass mit dem Unterrichtsfach ‚Lebensgestaltung/Ethik/Religion‘ die Tür dafür aufgestoßen werden soll, dass Inhalte an unsere Kinder herangeführt werden, die zumindest die Gefahr einer neuen Indoktrination, diesmal im grün-alternativen Sinne, und einer neuen Bevormundung enthalten“.²⁷ Die CDU-Fraktion werde daher eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht veranlassen, sollte in Brandenburg das Fach „Lebensgestaltung/Ethik/Religion“ als Pflichtfach eingeführt werden.

Die Einführung von LER im Rahmen eines Modellversuchs

Ungeachtet dieser Drohung beschließt die Brandenburgische Landesregierung in ihrer Kabinettsitzung am 2. Juni 1992 einen auf drei Jahre begrenzten, wissenschaftlich begleiteten Modellversuch „Lebensgestaltung–Ethik–Religion“.²⁸ Damit wird mit Beginn des Schuljahres 1992/93 LER an 44 ausgewählten Schulen des Landes (eine Schule in jedem Landkreis) als verpflichtendes Unterrichtsfach der Sekundarstufe I zunächst für Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufe 7 eingeführt. Gleichzeitig erhalten die Kirchen die Möglichkeit, in eigener Verantwortung konfessionellen Religionsunterricht in den Schulen anzubieten.

Das Erzbistum Berlin äußert von Anfang seine Bedenken gegen das neue Fach und unterstreicht seine Forderung nach Einrichtung eines eigenständigen Faches Katholische Religionslehre, sodass es nicht überraschen kann, dass die Verhandlungen zwischen dem Bildungsministerium und dem Erzbistum Berlin über eine Mitwirkung der katholischen Kirche an dem Modellversuch scheitern.²⁹ Die Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg beteiligt sich hingegen nach anfänglicher Ablehnung an dem Modellversuch. Unter Wahrung der unterschiedlichen Rechtsauffassungen und daraus abgeleiteter Positionen zum Religionsunterricht vereinbart man mit der Landesregierung im Juli 1992 Regelungen für die Teilnahme der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg,

26 Für den Wortlaut vgl. ebd.

27 Für den Wortlaut vgl. Erklärung von Beate Blechinger vom 29. November 1991, in: ACDP 01–976-009.

28 Vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 6.

29 Vgl. Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 246.

die „allein dem Ziel [dienen], den Beginn des Evangelischen Religionsunterrichts und die Mitwirkung der Kirche im Modellversuch an Schulen im Land Brandenburg zu ermöglichen“.³⁰ Von einer gleichberechtigten Mitwirkung am Schulversuch kann jedoch nicht die Rede sein. In dem Zwischenbericht seiner Landeskirche vom Mai 1994 zeigt sich Bischof Wolfgang Huber enttäuscht über den Verlauf des Modellversuchs, der „nicht oder nur unzureichend geprägt [sei] von der Gleichrangigkeit und Gleichbehandlung des Unterrichts in Evangelischer Religion und Lebensgestaltung/Ethik“.³¹ Auch sei die Einbeziehung der kirchlichen Lehrkräfte in die inhaltliche und organisatorische Planung in den Schulen „im Allgemeinen nicht gelungen“.³²

Die Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg steigt schließlich aus dem Modellversuch aus, auch weil ein deutlicher Politikwechsel seitens des Ministeriums spürbar ist. Während Bildungsministerin Birthler um eine Kooperation mit den Kirchen, die in den Modellversuch eingebunden werden sollen, bemüht ist, kann davon unter ihren Nachfolgern Roland Resch (1992–1994) und Angelika Peter (1994–1999) nicht mehr die Rede sein.³³ In der Amtszeit von Resch wird „die Begrenzung kirchlicher Handlungsmöglichkeiten zum profiliertesten Akzent“³⁴ des Ministers. Der Lernbereich entwickelt sich zum Pflichtfach LER. Religionsunterricht soll nur außerhalb der Stundentafel angeboten werden können und damit keinen ordentlichen Platz im Schulbetrieb finden. Konsequenterweise wird diese Politik von Reschs Nachfolgerin Peter, die sich selbst als „ein typisches DDR-Gewächs“ bezeichnet, das „religionsfrei erzogen“ worden sei.³⁵ Hinter der Ministerin und früheren DDR-Schulleiterin steht der atheistische Flügel der SPD-Landtagsfraktion, der mit einer Entschlossenheit LER als neues Pflichtfach durchsetzen will, die Fragen aufwirft. Wird damit ein Pilotprojekt gestartet, das perspektivisch auch auf andere Bundesländer übertragen werden soll mit dem Ziel, den Religionsunterricht dauerhaft aus den Schulen hinauszudrängen?

30 Zit. nach Simon: Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 6f.

31 Zit. ebd., S. 7f.

32 Zit. ebd., S. 8.

33 Vgl. Dieter Fauth: Religion als Bildungsgut – Sichtweisen in Staat und evangelischer Kirche. Religionspädagogik im bildungspolitischen Diskurs um das Schulfach Lebensgestaltung–Ethik–Religionskunde (LER) und den Religionsunterricht im Bundesland Brandenburg. Würzburg 2000, S. 24–34.

34 Ebd., S. 26.

35 Zit. ebd., S. 28.

Widerstand gegen Pläne der Landesregierung und der SPD-Mehrheitsfraktion zur Einführung von LER als Pflichtfach

Am 28. Januar 1995 stellt Bildungsministerin Peter die Leitlinien zum Brandenburgischen Schulgesetz mit der Einführung von LER als Pflichtfach in der Sekundarstufe I vor.³⁶ Zusätzlich könne konfessioneller Religionsunterricht in Verantwortung der Kirchen außerhalb der Studentafel angeboten und erteilt werden. Daraufhin fasst am 21. März 1995 die SPD-Landtagsfraktion, die nach der Landtagswahl von 1994 über eine komfortable parlamentarische Mehrheit verfügt³⁷, den Beschluss, LER zunächst, das heißt im Schuljahr 1995/96, als Schulversuch fortzuführen und danach mit Beginn des Schuljahres 1996/97 als Pflichtfach einzuführen.³⁸ Damit werden noch vor Abschluss des Modellversuchs am 31. Juli 1995 und der Vorlage des Abschlussberichts der wissenschaftlichen Begleitung Vorschläge unterbreitet und Beschlüsse gefasst – offensichtlich bewusst, denn dieser Abschlussbericht, der dem Bildungsministerium am 31. März 1995 vorgelegt wird, empfiehlt ein einjähriges Moratorium, um Grenzen und Möglichkeiten des neuen Faches zu bedenken, entstandene Fragen zu klären und Vorbehalte hinsichtlich seiner Einführung als Pflichtfach an den öffentlichen Schulen in Brandenburg auszuräumen.³⁹ Diese Empfehlung findet keine Beachtung.

Auch der Versuch von Bischof Wolfgang Huber, zwischen den Positionen der Evangelischen Kirche und denen der Landtagsmehrheit zu vermitteln, bleibt erfolglos. Im Juni 1995 wendet er sich schriftlich an alle Mitglieder des Landtags Brandenburg und gibt dabei seinen Eindruck wieder, „dass in der Öffentlichkeit häufig die kontroversen Standpunkte so dominierend dargestellt sind, dass wichtige Gemeinsamkeiten nicht oder nicht hinreichend zur Geltung kommen“.⁴⁰ Deshalb wolle er mit diesem Schreiben die Überlegungen der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg darstellen und erläutern. Huber betont, auch seine Landeskirche sei der Ansicht, dass Religionsunterrichtsmodelle, wie es sie in der alten Bundesrepublik gebe, „nicht einfach auf die ganz andere Situation Brandenburgs übertragen werden können“. Ein gleichberechtigtes, aber unver-

36 Vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 8.

37 Bei den Landtagswahlen am 11. September 1994 erreicht die SPD nach einem Zugewinn von 15,9 Prozentpunkten mit einem Stimmenanteil von 54,1 Prozent die absolute Mehrheit. Weitere Parteien im Landtag mit einem Stimmenanteil von jeweils 18,7 Prozent sind die CDU und die PDS. Vgl. Absolute Mehrheiten für Biedenkopf und Stolpe, in: FAZ vom 12. September 1994; Stolpe und Biedenkopf triumphieren bei den Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen, in: Der Tagesspiegel vom 12. September 1994.

38 Vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 8.

39 Vgl. Oermann/Zachhuber: Einigkeit und Recht und Werte, S. 27 f.

40 Für den Wortlaut des Schreibens von Bischof Wolfgang Huber an die Mitglieder des Landtags Brandenburg vom 19. Juni 1995 vgl. Evangelisches Landeskirchliches Archiv in Berlin (ELAB), Vorlass Wolfgang Huber, 144–1287.

bundenes Nebeneinander von Ethik/Philosophie und Religionsunterricht lehne sie als „keine überzeugende Lösung“ ebenfalls ab, da die Trennung der Schülerinnen und Schüler nicht wünschenswert sei, kein Gespräch zustande käme und die am Ethik/Philosophieunterricht Teilnehmenden dann den Bereich Religion überhaupt nicht kennenlernen würden. Der Lösung, die von der Bildungsministerin und der Landtagsmehrheit mit der Einführung von LER als Pflichtfach angestrebt wird, kann Huber aber auch nicht zustimmen, denn „der weltanschaulich neutrale Verfassungsstaat überschreitet seine Kompetenz, wenn er wertorientierten Unterricht in einem solchen Fach für alle verpflichtend erteilt. Ganz besonders im Bereich Religion und Weltanschauung sind ihm Wertungen nicht erlaubt, sie sind ihm auch nicht möglich. Wertorientierung hat bewusst oder unbewusst mit Wertung zu tun. Ebenso wenig wie es einen für alle Schülerinnen und Schüler verpflichtenden Religionsunterricht geben darf, darf es ein wertorientierendes staatliches Pflichtfach geben.“

Den Befürwortern von LER, die dieses Fach als „bekenntnisfreien Unterricht“ charakterisieren, hält der Berliner Bischof entgegen, dass, wenn der Unterricht „wertorientierte und praktische Lebenshilfe“ geben solle, es nicht ausreiche, „Positionen, Weltanschauungen und Religionen als bunte Vielfalt eines großen Angebotes bekanntzumachen“. Die Möglichkeit, sich an anderen Standpunkten zu reiben, widersprechen oder zustimmen zu können, ist nach Hubers Ansicht mit dem Fach LER vollständig aufgegeben. Mit unterschiedlichen Positionen könnten sich die Jugendlichen nur dann auseinandersetzen, wenn sie selbst einen Standpunkt hätten oder zumindest auf dem Wege dahin seien. Aus diesen Überlegungen zieht Huber den Schluss, dass dem in Brandenburg entwickelten Ansatz eines Lernbereiches „Lebensgestaltung–Ethik–Religion“ grundsätzlich zuzustimmen sei. Der Lernbereich müsse allerdings als Fächergruppe konzipiert werden, und zwar „mit mehreren eigenständigen ordentlichen Unterrichtsfächern, mit einem gemeinsamen Rahmenplan, der die beteiligten Fächer in ihrer Spezifik ausweist und mit projektbezogenen integrativ-kooperativen Phasen, in denen der ganze Klassenverband miteinander arbeitet“. Dabei stellt sich die evangelische Kirche vor, in den Jahrgangsstufen 1 bis 4 Religionsunterricht als fakultatives Fach anzubieten, in den Klassen 5 bis 10 die Schülerinnen und Schüler zwischen den ordentlichen Lehrfächern Ethik/Philosophie oder Religion wählen zu lassen und in der Oberstufe die Belegung von Religion oder Philosophie zu ermöglichen.

Auf das Schreiben Hubers an die Abgeordneten des Brandenburgischen Landtags antwortet der Arbeitskreis Bildung, Jugend und Sport der SPD-Landtagsfraktion Anfang Juli 1995 mit einem Offenen Brief.⁴¹ Darin betonen die SPD-Bildungsexperten ihre Auffassung, dass „ein ‚Brückenschlag‘ zur Verständigung möglich und im Interesse der Brandenburger Bürgerinnen und Bür-

41 Für den Wortlaut vgl. ACDP 01-976-002.

ger auch wünschenswert“ sei. Um aber überhaupt ins Gespräch zu kommen und Gemeinsamkeiten finden zu können, hält es der Arbeitskreis für wichtig, dass „alle an der Diskussion zu LER Beteiligten im Interesse der Sache darauf verzichten, unsachliche bis unfaire Formen der Auseinandersetzung zu wählen“. Als solche versteht er beispielsweise den Vorwurf, „mit der Einrichtung eines obligatorischen Faches LER wolle die Landesregierung ‚einen staatlichen Monopol-Anspruch auf die Vermittlung von Lebens-Orientierung und auch auf die Vermittlung religiöser Kenntnisse‘ erheben und sich zum ‚Träger eines Weltanschauungsfaches‘ machen“. Das Fach LER sei im Gegenteil von „Pluralismus, Kontroversität und Authentizität“ geprägt, führt der Arbeitskreis in seinem neunseitigen Brief an Huber aus. Auch in Zukunft stünden den anerkannten Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften die Schultüren in Brandenburg offen, heißt es in dem Brief weiter. Die SPD-Bildungspolitiker lehnen den von Huber vorgeschlagenen Wahlpflichtbereich mit den Fächern Ethik/Philosophie sowie Religion ab. Dies setze weiter auf eine Trennung der Fächer, was jedoch dem Prinzip der Integration im LER-Konzept zuwiderlaufe. Daher stellten diese Überlegungen „noch keine tragfähige Basis“ dar. Dagegen hält der Arbeitskreis „an einem gemeinsamen Unterricht von Schülerinnen und Schülern unterschiedlicher kultureller und weltanschaulicher beziehungsweise religiöser Sozialisation als notwendig und unersetzlich fest“. Dieser Unterricht könne durch zusätzliche Angebote der Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften außerhalb der Stundentafel ergänzt werden. Dies habe in keiner Weise mit einem Monopolanspruch des Staates auf Werteerziehung zu tun, wie Huber es unterstelle. In dem Brief werden auch konzeptionelle Überlegungen zur Zukunft des Faches LER dargelegt, so die Ausweitung des Schulversuchs auf die Primarstufe und die Gymnasiale Oberstufe. Allein schon die Tatsache, dass hier die Form des Offenen Briefes gewählt wird, zeigt, dass die SPD-Landtagsfraktion, zumindest ihre Mehrheit, an keiner Verständigung interessiert ist, sondern es ihr vor allem darum geht, die eigene Position zu rechtfertigen.

Die Überlegungen der Ministerin vom 28. Januar 1995 und der Beschluss der sozialdemokratischen Landtagsfraktion vom 21. März 1995 führen schließlich am 24. Oktober 1995 im Landeskabinett zur Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzentwurfs für ein Brandenburgisches Schulgesetz.⁴²

Auch wenn eine Möglichkeit zur Befreiung von der Teilnahme am Unterricht in LER eröffnet wird⁴³, kommt von der CDU-Opposition im Potsdamer Landtag heftige Kritik an diesem Gesetzentwurf. Für die Bildungspolitische Fraktionssprecherin Carola Hartfelder, zugleich Landesvorsitzende der Mär-

42 Vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 9 f.

43 Die Befreiungsmöglichkeit ist innerhalb der regierenden SPD sehr umstritten. Im Zusammenspiel mit der SPD-Landtagsfraktion versucht Ministerin Peter sie zu verhindern, scheidet jedoch am Widerstand von Ministerpräsident Stolpe. Der Ministerpräsident reagiert auf eine Intervention des parteilosen Justizministers Hans Otto Bräutigam, der ver-

kischen Union, sucht die Landesregierung mit diesem Gesetzesvorhaben „die direkte Konfrontation mit den christlich orientierten Menschen“ in Brandenburg.⁴⁴ Sie komme nicht um den Vorwurf herum, „dass hier ein antikirchliches Feindbild auftaucht, das mit Methode den Weg in eine anders verfasste Republik will und sucht“.⁴⁵

Kritik aus den Reihen der Opposition ist zu erwarten, aber auch innerhalb der SPD ist der schulpolitische Kurs der Landesregierung und der Landtagsfraktion nicht unumstritten, doch sitzen die maßgeblichen Kritiker außerhalb des Parlaments und verfügen daher nur über begrenzte Einflussmöglichkeiten. Richard Schröder, Mitglied der Grundwertekommission der SPD, Mitglied des Rates der EKD und Verfassungsrichter des Landes Brandenburg, zeigt sich nach seiner Teilnahme an der Anhörung des Landtagsausschusses für Bildung, Jugend und Sport vom 21. September 1995 „einigermaßen schockiert“, wie er seine Parteifreunde im Brandenburger Landtag schriftlich wissen lässt.⁴⁶ In seinem Brief bemängelt er die einseitige Auswahl der Sachverständigen und hebt insbesondere darauf ab, dass kein einziger ostdeutscher Religionspädagoge zu Wort gekommen sei. Er findet klare Worte der Kritik: „Es ist kein großes Kunststück, sich Berater zu suchen, die das sagen, was man hören will. Aber es ist sehr unklug.“ Empört ist er auch über „das Ausmaß antikirchlicher, ja antichristlicher Affekte“, die er während der Anhörung vernimmt. Schließlich fordert Schröder seine Parteifreunde dazu auf, einen Kompromiss mit den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu suchen und keinen Prozess vor dem Bundesverfassungsgericht zu riskieren. Eine Niederlage vor dem höchsten deutschen Gericht in Karlsruhe bedeute, dass „der Brandenburger Versuch, auf dem Gebiet etwas Neues zu versuchen, bloß noch ein Scherbenhaufen“ sei. Anfang März 1996 meldet sich auch Wolfgang Thierse, stellvertretender Bundesvorsitzender der SPD und Vorsitzender ihrer Grundwertekommission, zu Wort. In einem Interview mit der Katholischen Nachrichten-Agentur warnt er vor dem Heraufbeschwören eines Verfassungskonfliktes und mahnt, „noch eine Regelung (zu) finden, die diesen Konflikt vermeidet“.⁴⁷

Wie das weitere Gesetzgebungsverfahren zeigt, sind die Landesregierung und die sie tragende Mehrheit im Landtag nicht bereit, auf die Kritiker des Gesetz-

fassungsrechtliche Risiken bei einer Verabschiedung des Schulgesetzes ohne Gewährung einer Befreiungsmöglichkeit sieht. Vgl. Oermann/Zachhuber: Einigkeit und Recht und Werte, S. 29 f.; Fauth: Religion als Bildungsgut, S. 30.

44 Für den Wortlaut vgl. Presseinfo Nr. 307/95 der CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg vom 25. Oktober 1995, in: ACDP 01-976-011.

45 Ebd.

46 Für den Wortlaut des Schreibens von Richard Schröder an die Abgeordneten der SPD im Brandenburger Landtag vom 25. September 1995 vgl. ELAB 144–1287.

47 Für den Wortlaut vgl. Der Streit um das Schulfach LER. Stationen des Konfliktes um das neue Pflichtfach LER und den Religionsunterricht in Brandenburg. Hg. von der Katholischen Nachrichten-Agentur. Sonderdienst LER/August 1996, S. 15.

entwurfs zuzugehen und nach einer Kompromisslösung zu suchen. Daraufhin sucht die CDU-Opposition im Landtag die Unterstützung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Im Januar 1996 kommt deren Justitiar Reinhard Göhner zu einem Gespräch mit dem Vorsitzenden der CDU-Landtagsfraktion, Peter Wagner, und der CDU-Landesvorsitzenden Hartfelder nach Potsdam.⁴⁸ Da die Landtagsfraktion vor dem Bundesverfassungsgericht nicht klagebefugt ist, wird vereinbart, dass die Bundestagsfraktion auf Bitten der Landtagsfraktion und auch der Kirchen in Karlsruhe Normenkontrollklage erhebt, falls der Schulgesetzentwurf tatsächlich in der Form vom Landtag beschlossen wird, wie er von der Landesregierung im Entwurf vorgelegt worden ist.

Brandenburgische Schulpolitik als Thema im Deutschen Bundestag

Die Auseinandersetzung über die Einführung von LER als ordentliches Lehrfach und das Hinausdrängen des konfessionell gebundenen Religionsunterrichts als zusätzliches freiwilliges Angebot in die Randstunden ist längst nicht mehr nur ein Thema der brandenburgischen Landespolitik, sondern beschäftigt inzwischen auch die Bundespolitik, wie ein bis dahin einmaliger Vorgang in der Geschichte der Bundesrepublik zeigt.

Am 15. März 1996 findet im Deutschen Bundestag auf Antrag der christlich-liberalen Regierungskoalition eine Debatte über die laufende Schulgesetzgebung in Brandenburg statt.⁴⁹ Es ist eine kontrovers geführte Aussprache voller Emotionen, in der die Oppositionsparteien den Regierungsfractionen ein Überschreiten bundesstaatlicher Kompetenz vorwerfen. Der Grünen-Politiker Volker Beck spricht von einem „Anschlag auf den Föderalismus und die kulturelle Eigenständigkeit der neuen Länder“.⁵⁰ Nicht weniger deutliche Worte findet die PDS-Abgeordnete Dagmar Enkelmann: „Abgesehen von dem konkreten Problem wird ein gefährlicher Präzedenzfall des Überschreitens bundespolitischer Kompetenz geschaffen. Das erinnert verdammt an Weimarer Verhältnisse.“⁵¹ Ihr Parteigenosse Gregor Gysi konstruiert gar einen Ost-West-Konflikt und greift in diesem Zusammenhang den Unionsfraktionsvorsitzenden Wolfgang Schäuble an: „Ich behaupte, bei der gleichen Auseinandersetzung zur Schulgesetzgebung in Baden-Württemberg, in Rheinland-Pfalz oder in einem anderen alten Bundesland hätten Sie diese Debatte nie gewagt. Sie führen sie nur bei einem neuen Bundesland, weil Sie das Gefühl haben, dort noch belehren

48 Vgl. Vermerk von Reinhard Göhner vom 25. Januar 1996, in: ACDP 01-976-003.

49 Für den Wortlaut der Aussprache über den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP „Verfassungsgebundene Einführung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach in Brandenburg“ (Drucksache 13/4073) vgl. Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Stenographische Berichte, 96. Sitzung am 15. März 1996, S. 8539–8566.

50 Ebd., S. 8556.

51 Ebd., S. 8539.

zu müssen und weil Sie dort eine ganz andere, pharisäerhafte Haltung an den Tag legen.“⁵²

Schäuble weist diese Kritik zurück und betont, dass es nicht darum gehe, dass Brandenburg als neues Land in einem Schulgesetz eigene Vorstellungen entwickle, sondern um die verfassungsmäßige Verpflichtung aller Länder, der Forderung des Grundgesetzes nach Einführung des Religionsunterrichtes Folge zu leisten. Fragen von Ost und West seien also nicht Gegenstand der Debatte. Vielmehr gehe es „um das Schicksal des Religionsunterrichts an unseren öffentlichen Schulen insgesamt [...], um die Menschen, um ihre Orientierungsfähigkeit gerade in Existenzfragen und vor allem um die jungen Menschen“.⁵³ Angesichts von Anzeichen einer in Ost und West tief empfundenen Wertekrise gefährde das Brandenburger Vorhaben „Grundvoraussetzungen staatlich-geregelten Zusammenlebens in unserer freiheitlich-pluralistischen Demokratie“.⁵⁴ Mit der Einführung des Faches LER wolle der Staat sich an die Stelle der Kirchen setzen. Deren Aufgabe der Sinnstiftung und Vermittlung grundlegender Werte könne er aber nicht übernehmen. Deshalb appelliert Schäuble an den brandenburgischen Gesetzgeber: „Überheben Sie sich nicht, überheben Sie nicht den staatlichen Anspruch! Lassen Sie den Kirchen, was Sache der Religionsgemeinschaften ist! Verzichten Sie auf staatliche Wertevermittlung an Stelle des von den Kirchen zu verantwortenden Religionsunterrichts!“⁵⁵ In der Einführung von LER als ordentliches Lehrfach in Brandenburg sieht er „eine Einladung an totalitäre Versuchung und Verführung“.⁵⁶

Diese Ausführungen sorgen in den Reihen der Opposition im Deutschen Bundestag ebenso für große Unruhe wie die Aufforderung von Rainer Eppelmann an Ministerpräsident Manfred Stolpe und die SPD in Brandenburg: „Herr Stolpe, wer te Kolleginnen und Kollegen der SPD in Brandenburg, legalisieren Sie bitte nicht nachträglich mit Ihrer parlamentarischen Praxis die von der SED gewollte Entchristianisierung“.⁵⁷ Mit diesem Schulgesetz drohe die Gefahr, dass inmitten des vereinten Deutschlands „ein kulturelles und anti-religiöses Restteilchen der DDR“⁵⁸ bestehen bleibe.

Für die brandenburgische Landesregierung weist der parteilose Justizminister Hans Otto Bräutigam diese Vorwürfe zurück und beklagt, dass der Deutsche Bundestag „zu politischen Pressionen gegen das Land Brandenburg“⁵⁹ veranlasst werden solle. An die Bonner Regierungsfractionen richtet er die Bitte:

52 Ebd., S. 8551.

53 Ebd., S. 8541.

54 Ebd.

55 Ebd., S. 8544.

56 Ebd.

57 Ebd., S. 8560 f.

58 Ebd., S. 8561.

59 Ebd., S. 8545.

„Reden Sie nicht einen Kulturkampf oder einen Kirchenkampf herbei!“⁶⁰ Vehement bestreitet er, das neue Pflichtfach solle den kirchlichen Religionsunterricht ersetzen oder aus der Schule vertreiben. Das Gesetz sehe ausdrücklich die Befreiungsmöglichkeit von LER zugunsten der Teilnahme am Religionsunterricht vor, der auch künftig angeboten und vom Land finanziert werde. Die Verantwortung dafür läge aber bei den Kirchen, denn „es gibt eine ‚Allergie‘ gegen staatlichen Religionsunterricht in den neuen Ländern“.⁶¹

Nach einer streckenweise mit scharfen Worten geführten Debatte fordern CDU, CSU und FDP mit ihrer Mehrheit im Deutschen Bundestag das Land Brandenburg auf, den eingebrachten Schulgesetzentwurf in der vorgelegten Form nicht zu verabschieden. Er sei bundesunfreundlich, und die Verfassung gebiete die Einführung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach nach Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes auch in Brandenburg.

Die Verabschiedung des Brandenburgischen Schulgesetzes 1996 und die Reaktionen in Politik und Kirche

Diese Intervention verfehlt allerdings ihre Wirkung wie auch ein Appell Brandenburger Sozialdemokraten unter Federführung von Richard Schröder an die SPD-Landtagsfraktion, den Beschluss über die Einführung von LER als ordentliches Lehrfach auszusetzen und sich auf Kompromissuche mit den Religionsgemeinschaften zu begeben.⁶² In namentlicher Abstimmung verabschiedet der Landtag Brandenburg am 28. März 1996 mit den Stimmen der SPD-Mehrheit das neue Schulgesetz. Von den insgesamt 88 Abgeordneten des Landtags nehmen 80 an der Abstimmung teil. Für das Gesetz stimmen 44 Abgeordnete, 32 votieren dagegen, vier enthalten sich.⁶³ Damit wird an den öffentlichen Schulen des Landes mit Beginn des Schuljahres 1996/97 in den Jahrgangsstufen 5 bis 10 das Fach LER als Pflichtfach schrittweise eingeführt. In den Jahrgangsstufen 1 bis 4 sollen entsprechende Lerninhalte Teil des Sachunterrichts sein. Die Schulleitung kann einen Schüler oder eine Schülerin auf Antrag der Eltern – oder, wenn er oder sie das 14. Lebensjahr vollendet hat, auf eigenen – von der Teilnahme an LER befreien, wenn ein wichtiger Grund dies rechtfertigt. Näheres soll das Bildungsministerium durch Verwaltungsvorschriften festlegen. Nach fünf Jahren findet eine Überprüfung dieser Bestimmungen statt. Wegen dieser Befreiungsklausel verweigert die PDS-Fraktion, die die Einführung von LER grundsätzlich befürwortet, dem Gesetz ihre Zustimmung, denn damit werde

60 Ebd., S. 8549.

61 Ebd., S. 8547.

62 Vgl. Verschiebung, in: FAZ vom 5. März 1996; Eberhard Vogt: Land der Heiden?, in: Focus vom 25. März 1996.

63 Vgl. Landtag Brandenburg, 2. Wahlperiode, Protokolle, 33. Sitzung am 28. März 1996, S. 3119.

„nicht nur das Gelingen des reformpädagogischen Ansatzes von LER aufs Spiel gesetzt, sondern das Fach auch rechtlich gefährdet“, wie der Abgeordnete Harald Petzold während der 2. Lesung des Gesetzentwurfs erklärt.⁶⁴

In der 3. Lesung prallen die unterschiedlichen Positionen von SPD und CDU nochmals aufeinander. Während der SPD-Fraktionsvorsitzende Wolfgang Birthler die Einführung des Faches LER als „ein Reformprojekt“ bezeichnet, „auf das Brandenburg auch ein wenig stolz sein kann“⁶⁵, kritisiert Carola Hartfelder für die CDU-Fraktion scharf das Vorhaben, „ein staatliches Pflichtfach für den wertorientierten Unterricht“ einzurichten, mit dem sich der Staat ein Zugriffsrecht auf alle Schüler sichere.⁶⁶ Die Bildungspolitische Sprecherin der CDU-Fraktion erhebt den Vorwurf, „dass hier offenkundig eine staatliche Weltanschauung propagiert werden soll, der sich die Kinder möglichst nicht entziehen dürfen“.⁶⁷

Die Reaktionen auf den Landtagsbeschluss reichen über die Landesgrenzen Brandenburgs hinaus. Der Generalsekretär der CDU Deutschlands, Peter Hintze, bezeichnet den Beschluss als eine „verhängnisvolle Entscheidung“.⁶⁸ Mit ihr werde die schon von der DDR-Führung betriebene Zerschlagung der christlichen Kultur fortgesetzt.

Selbst Papst Johannes Paul II. nimmt zu der Auseinandersetzung um den Religionsunterricht Stellung. Bei der Seligsprechung von Karl Leisner und Bernhard Lichtenberg im Berliner Olympiastadion im Juni 1996, bei der auch Brandenburgs Ministerpräsident Manfred Stolpe anwesend ist, fordert der Papst unmissverständlich, das Fach „Religion“ an den Schulen in Brandenburg zuzulassen: „Bei Wahrung gegenseitiger Freiheit und Unabhängigkeit ist das Verhältnis zwischen Kirche und Staat in Deutschland auf Kooperation hin angelegt und nicht auf Trennung. Die geschichtlich gewachsene Beziehung verpflichtet den Staat zum Schutz der Institutionen, die gesellschaftlich wichtige Aufgaben wahrnehmen, und verbietet jegliche Form von staatlichem Eingriff. In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass der vollen Durchsetzung des Grundgesetzes sowohl dem Geist als auch dem Buchstaben nach auch in den neuen Bundesländern Rechnung getragen wird. Unter Berücksichtigung der Dienstfunktion des Staates ist die Religionsfreiheit zu gewährleisten, vor allem im erzieherischen Bereich und in der religiösen Erziehung. Neutral ist der Staat und nicht der Religionsunterricht.“⁶⁹

64 Für den Wortlaut vgl. ebd., 32. Sitzung am 27. März 1996, S. 2962.

65 Für den Wortlaut vgl. ebd., 33. Sitzung am 28. März 1996, S. 3051.

66 Für den Wortlaut vgl. ebd., S. 3047.

67 Für den Wortlaut vgl. ebd., S. 3048.

68 Zit. nach: Beide Kirchen kündigen Verfassungsbeschwerde gegen LER an, in: FAZ vom 30. März 1996.

69 Für den Wortlaut vgl. Der Streit um das Schulfach LER, S. 23.

Auf die Verabschiedung des Schulgesetzes in Brandenburg reagiert auch Bundeskanzler Helmut Kohl, der in seiner Rede auf dem Bundesparteitag der CDU am 21. Oktober 1996 die Politik in diesem Bundesland heftig attackiert: „Dort wird der Religionsunterricht aus den Schulen entfernt. Meine Damen und Herren, das haben wir in Deutschland schon einmal erlebt. Die Folgen kennen wir alle. Und ich finde, es gibt viel zu wenig Stimmen gegen diesen Skandal. Wir müssen das den Menschen sagen: Wir haben es zweimal in diesem Jahrhundert erlebt, in einer braunen und in einer roten Diktatur.“⁷⁰

Die Antwort der brandenburgischen Bildungsministerin Angelika Peter folgt prompt. Sie wirft Kohl eine „unverantwortliche Entgleisung“ sowie eine „Beleidigung der Brandenburgerinnen und Brandenburger“ vor.⁷¹ Gegen diese Kritik nimmt Carola Hartfelder den Bundeskanzler, der darauf hingewiesen habe, an welchen Stellen in der deutschen Geschichte bisher der Religionsunterricht abgeschafft worden sei, in Schutz und attackiert ihrerseits die brandenburgische Ministerin: „Frau Peter kann diese historischen Realitäten nicht aus der Welt schaffen, auch nicht mit einer Erklärung, die weder in Stil noch in Inhalt mit der Würde und dem Ansehen eines Mitglieds der Landesregierung vereinbar ist. Die politisch Verantwortlichen in Brandenburg selbst haben sich in eine schlimme Tradition gestellt, als sie dem Religionsunterricht in Brandenburg die Stellung verweigerten, die ihm das Grundgesetz zubilligt. Dieses gilt um so mehr, als die Weigerung, den Religionsunterricht als ordentliches, gleichberechtigtes Wahlpflichtfach an Brandenburger Schulen zuzulassen, eindeutig politisch motiviert ist.“⁷²

Parallele Entwicklungen: Der Gang vor das Bundesverfassungsgericht und die schrittweise Einführung von LER als Pflichtfach in Brandenburg

Im Herbst 1996 wird der Streit über die Schulgesetzgebung in Brandenburg längst nicht mehr nur auf der politischen Bühne ausgetragen. Beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe sind mehrere Klagen gegen das Brandenburgische Schulgesetz anhängig.⁷³ Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag macht im Mai 1996 mit einer Normenkontrollklage den Anfang. Damit soll nach den Worten ihres Justitiars Reinhard Göhner die „grundgesetz-

70 Für den Wortlaut vgl. 8. Parteitag der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Protokoll. Hannover. 21.–22. Oktober 1996. Hg. von der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Bundesgeschäftsstelle. Bonn 1996, S. 19.

71 Für den Wortlaut vgl. Pressemitteilung Nr. 123/96 des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg vom 22. Oktober 1996, in: ACDP 01-976-003.

72 Für den Wortlaut vgl. Presseinfo Nr. 231/96 der CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg, ebd.

73 Vgl. Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 253; Oermann/Zachhuber: Einigkeit und Recht und Werte, S. 31.

konforme Ordnung des Schulwesens in Brandenburg“ wiederhergestellt werden.⁷⁴ Der Landtag habe das Gesetz unter Missachtung der Grundrechte von Eltern, Schülern und Kirchen durchgesetzt. Die Klage richte sich auch gegen Bestrebungen andernorts, den Religionsunterricht zur Disposition zu stellen. Der Klage der Unionsfraktion folgen im Juli 1996 das Erzbistum Berlin und die Bistümer Görlitz und Magdeburg sowie die Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg mit einer Verfassungsbeschwerde, der sich im selben Monat auch eine Gruppe evangelischer und katholischer Eltern sowie Schülerinnen und Schüler anschließen.

Ungeachtet dessen ist am 12. April 1996 das Brandenburgische Schulgesetz in Kraft getreten. Auf dieser Grundlage beginnt mit dem Schuljahr 1996/97 die schrittweise Einführung von LER als Pflichtfach an den weiterführenden Schulen. Zunächst sind es 12.782 Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I, die in 507 Klassen an 69 Schulen von 159 Lehrenden unterrichtet werden.⁷⁵ Hinsichtlich der Erteilung von Religionsunterricht geht die Landesregierung einen Schritt auf die Kirchen zu. Das Bildungsministerium erkennt im September 1996 die Erteilung von katholischem Religionsunterricht in den Pfarrgemeinden als hinreichenden Unterricht im Sinne des Schulgesetzes für die Schülerinnen und Schüler an, die sich von der Teilnahme am Unterricht in LER befreien lassen.⁷⁶ Mit der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg verständigt sich das Bildungsministerium im März 1997 auf spürbare Verbesserungen für die Unterrichtung evangelischer Religionslehre an den brandenburgischen Schulen.⁷⁷ Der Religionsunterricht, der in den Jahrgangsstufen 1 bis 13 angeboten werden kann, wird besser in den Schulalltag integriert, soll vor allem nicht mehr auf unattraktive Randstunden gelegt werden. Erleichtert wird für die Kirche die Möglichkeit, in den Klassen für den Religionsunterricht zu werben. Weiter sollen schulorganisatorisch die Voraussetzungen geschaffen werden, dass Schülerinnen und Schüler sowohl an LER wie auch am Religionsunterricht teilnehmen können. Schließlich enthält die Vereinbarung die Zusage des Landes über einen Personalkostenzuschuss in Höhe von 1,6 Millionen DM. Mit dieser Vereinbarung wird für schulische Lehrkräfte die Qualifizierung zur Erteilung von Religionsunterricht eine Option, denn Lehrerinnen und Lehrer können bis zu acht Stunden Religionsunterricht als Pflichtstundenanteil geltend machen.

Dieses Entgegenkommen der Landesregierung findet nicht die ungeteilte Zustimmung der SPD-Landtagsfraktion.⁷⁸ Der LER-Lobby in der Mehrheits-

74 Zit. nach: Beide Kirchen kündigen Verfassungsbeschwerde gegen LER an, in: FAZ vom 30. März 1996.

75 Vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 11.

76 Vgl. ebd.

77 Vgl. ebd., S. 12.

78 Vgl. Thorsten Metzner: Trotz Verfassungsklage ein kleiner Kompromiss. Ministerin und Bischof schließen Vereinbarung zu LER, in: Der Tagesspiegel vom 4. März 1997.

fraktion des Landtags sind besonders die staatlichen Zuschüsse für den nur von einer Minderheit besuchten kirchlichen Religionsunterricht ein Dorn im Auge, zumal gleichzeitig wegen der angespannten Haushaltslage die flächendeckende Einführung des favorisierten Pflichtfaches LER zeitlich gestreckt werden muss. Doch offensichtlich ist der Landesregierung an einem guten Verhältnis zu den Kirchen gelegen. Im November des vorausgegangenen Jahres hat sie nach mehrjährigen Verhandlungen einen Kirchenstaatsvertrag mit der Evangelischen Kirche geschlossen.⁷⁹ Vereinbarungen über den Religionsunterricht in den Schulen, die wesentlich zu einem solchen Vertrag zwischen Staat und Kirche gehören, sind allerdings ausgeklammert.

Bewegung in den Konflikt um das umstrittene Pflichtfach LER kommt mit der Landtagswahl 1999. Die SPD verliert bei den Wahlen vom 5. September 1999 ihre absolute Mehrheit im Landtag.⁸⁰ Ministerpräsident Stolpe strebt daraufhin eine Große Koalition mit der zweitplatzierten CDU an, die während des Wahlkampfes in der Person ihres Fraktionsvorsitzenden im Landtag, Wolfgang Hackel, vollmundig angekündigt hat: „Die Gleichstellung von Religion als Wahlpflichtfach wird eine der grundlegenden Forderungen der Union bei Koalitionsverhandlungen sein.“⁸¹ Während der Koalitionsverhandlungen wird die CDU von Bischof Wolfgang Huber an dieses Wahlversprechen erinnert.⁸² Doch mit ihrer Forderung nach Einführung von Religionsunterricht als gleichberechtigtes Wahlpflichtfach neben LER an den brandenburgischen Schulen stößt die CDU auf den erbitterten Widerstand der SPD. An dieser Frage lässt die Märkische Union, die erstmals Aussicht auf eine Regierungsbeteiligung in Brandenburg hat, die Koalitionsverhandlungen nicht scheitern. Ihr Landesvorsitzender Jörg Schönbohm erklärt zu der Forderung Hubers, die Kirche könne nicht verlangen, dass die CDU jetzt erreiche, was die evangelische Kirche in den Verhandlungen mit dem Land Brandenburg über den Staatskirchenvertrag nicht habe erreichen können.⁸³ Die unterschiedlichen Positionen von CDU und SPD in dieser schulpolitischen Frage bleiben auch nach Bildung einer

79 Vgl. Kirchenstaatsvertrag für das Land Brandenburg geschlossen, in: FAZ vom 9. November 1996.

80 Vgl. Bei der Landtagswahl am 5. September 1999 verliert die SPD nach Verlusten von 14,8 Prozentpunkten ihre absolute Mehrheit und landet bei nur noch 39,3 Prozent. Die CDU wird nach Gewinnen von 7,8 Prozentpunkten mit 26,6 Prozent zweitstärkste Partei, gefolgt von der PDS mit einem Stimmenanteil von 23,3 Prozent. Mit 5,3 Prozent zieht erstmals die DVU in den Potsdamer Landtag ein. Vgl. Schwere Verluste für die SPD bei den Wahlen in Brandenburg und im Saarland, in: Die Welt vom 6. September 1999; Schwere Niederlage für die Sozialdemokraten, in: Handelsblatt vom 6. September 1999; Schönbohm und Bisky glücklich, die SPD entsetzt, in: FAZ vom 6. September 1999.

81 Zit. nach: Klaus-Dieter Eule: Wahlpflichtfach LER soll abgelöst werden, fordern Kirche, Eltern und CDU, in: Die Welt vom 30. Juli 1999.

82 Vgl. Bischof Huber erinnert die CDU an ihr Wahlversprechen über LER, in: FAZ vom 28. September 1999.

83 Vgl. ebd.

gemeinsamen Regierungskoalition unverändert bestehen. „LER bleibt Pflichtfach“, stellt Stolpe in seiner Regierungserklärung am 24. November 1999 klipp und klar fest.⁸⁴ In der Aussprache zu der Regierungserklärung betont die neue Vorsitzende der CDU-Fraktion, Beate Blechinger, dass sich der Religionsunterricht „als Orientierungs- und Sinngebungsinstanz“ bewährt habe, weshalb die CDU „einen Wahlpflichtbereich LER/Religion“ anstrebe.⁸⁵ Da es hierzu unterschiedliche Auffassungen der Koalitionspartner gebe, bleibe die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abzuwarten.

Die mündliche Anhörung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Juni 2001

Es vergehen aber noch mehr als eineinhalb Jahre, bis der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts am 26. Juni 2001 erstmals in einer öffentlichen Anhörung die Normenkontrollklage der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag und die Verfassungsbeschwerden der Kirchen sowie betroffener Eltern und Schülerinnen und Schüler verhandelt.⁸⁶ Das lange Abwarten des höchsten deutschen Gerichts hat wiederholt Kritik der beiden großen Kirchen hervorgerufen. Für den Berliner Erzbischof Georg Kardinal Sterzinsky wird durch das Ausbleiben eines Urteils die von den Kirchen angestrebte Einführung von Religionsunterricht als reguläres Schulfach in Brandenburg erschwert.⁸⁷ Die Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg kritisiert, dass ohne eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vollendete Tatsachen geschaffen würden.⁸⁸ Zum Zeitpunkt der ersten Anhörung in Karlsruhe, im Schuljahr 2000/01, ist die Einführung von LER als Pflichtfach in der Tat weit vorangeschritten. 65.401 Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I nehmen in 2.650 Klassen an 350 Schulen am Unterricht in LER teil, der von 707 Lehrerinnen und Lehrern erteilt wird.⁸⁹ Damit werden bereits 43,7 Prozent aller Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I in dem neuen Schulfach unterrichtet, bei den Schülerinnen und Schülern der Jahrgangsstufe 7 sind es fast 80 Prozent.

Die grundsätzliche, weit über Brandenburg hinausreichende Bedeutung des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht wird durch die Anwesenheit der beiden höchsten Kirchenvertreter in Deutschland, Präses Manfred Kock und Bischof Karl Kardinal Lehmann, bei der ersten Anhörung in Karlsruhe unter-

84 Für den Wortlaut vgl. Landtag Brandenburg, 3. Wahlperiode, Protokolle, 3. Sitzung am 24. November 1999, S. 24.

85 Für den Wortlaut vgl. ebd., S. 57.

86 Vgl. Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 257; Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 13.

87 Vgl. Gericht weist Kritik von Erzbischof zurück, in: Der Tagesspiegel vom 31. Juli 1999.

88 Vgl. Kirche kritisiert Ausweitung von LER, in: FAZ vom 1. Juli 1998.

89 Vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 12.

strichen.⁹⁰ Geklärt werden muss die Frage, und das steht im Zentrum der juristischen Auseinandersetzung, ob das Land Brandenburg die sogenannte Bremer Klausel, Artikel 141 des Grundgesetzes, für sich in Anspruch nehmen kann und damit in diesem Bundesland Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes, der zur Einführung von Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach verpflichtet, keine Anwendung findet.⁹¹ Die Liste der Gutachter, die sich in verteilten Rollen ein juristisches Duell auf höchstem Niveau liefern, liest sich wie das Who-is-Who der deutschen Staats- und Kirchenrechtler: Peter Badura, Martin Heckel, Joseph Isensee, Christoph Link, Fritz Ossenbühl, Bodo Pieroth, Ulrich K. Preuß, Bernhard Schlink und Christian Starck.⁹²

Passend dazu treten in der ersten Anhörung die führenden Vertreter der Prozessbeteiligten auf. Für die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag erinnert ihr Vorsitzender Friedrich Merz daran, dass das Grundgesetz den Staat zu weltanschaulicher Neutralität verpflichte. Der Staat könne keine verbindlichen Werte schaffen oder vorgeben. Dies habe aus der Gesellschaft heraus zu erfolgen, und dabei komme den Kirchen eine herausragende Bedeutung zu. Durch den Religionsunterricht in den Schulen nähmen die Kirchen einen unverzichtbaren Bildungs- und Erziehungsauftrag wahr, den der Staat nicht erfüllen könne. „Deshalb muss der Staat mit den Kirchen kooperieren und sie in der Form des Religionsunterrichts in die Schule integrieren“, fordert Merz⁹³, der die Berufung des Landes Brandenburg auf Artikel 141 des Grundgesetzes für unzulässig hält. Ministerpräsident Manfred Stolpe bestreitet dies und führt als Argument für die Einführung von LER als Pflichtfach an, dass nur 20 Prozent der brandenburgischen Schülerinnen und Schüler kirchlich gebunden seien.⁹⁴ Es sei nicht die Pflicht, aber das Recht des Gesetzgebers, darauf zu reagieren und die Verfassungsnorm mit dem bevölkerungsstatistischen Wandel in Einklang zu bringen.

Auf die Verfassung nehmen auch die beiden kirchlichen Vertreter Manfred Kock und Karl Lehmann Bezug, die beklagen, dass der Religionsunterricht in Brandenburg keine dem Grundgesetz entsprechende Stellung erhalte. In seiner Stellungnahme vor dem Bundesverfassungsgericht betont Kock, dass konfessioneller Religionsunterricht „weder eine großzügige Geste des Staates noch ein

90 Vgl. Heike Schmoll: Gilt die Bremer Klausel für Brandenburg?, in: FAZ vom 28. Juni 2001; Thielking: Die Kirche als politischer Akteur, S. 257.

91 Ausführlich hierzu Oermann/Zachhuber: Einigkeit und Recht und Werte, S. 78–85.

92 Zur Erläuterung der Gutachten vgl. ebd., S. 86–106.

93 Für den Wortlaut vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 58.

94 Vgl. Heike Schmoll: Gilt die Bremer Klausel für Brandenburg?, in: FAZ vom 28. Juni 2001.

Privileg der Kirchen⁹⁵ sei. Aus der Perspektive des Grundrechtsartikels 4, der das Recht auf Freiheit des Glaubens und der Weltanschauung garantiert, dient der Religionsunterricht nach Artikel 7 des Grundgesetzes nach Überzeugung des rheinischen Präses und Ratsvorsitzenden der Evangelischen Kirche in Deutschland „der Sicherung der Grundrechtsausübung durch den Einzelnen“. Damit gewährleiste der Staat die Grundrechte der Schülerinnen und Schüler, ihrer Eltern und der Religionsgemeinschaften und erkenne seine eigene Säkularität an. Die Frage nach der religiösen Bildung und Erziehung greift Lehmann in seiner Stellungnahme auf. Eindringlich warnt der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz davor, das Erziehungsziel entscheidend zu verkürzen, wenn „die religiöse Dimension eliminiert oder aus ihrem authentischen Kontext herausgelöst“ werde. Die Bindung des Religionsunterrichts an ein bestimmtes Bekenntnis, also an eine identifizierbare Kirche oder Religionsgemeinschaft, sei deshalb „keine einschränkende Fessel, sondern eine notwendige Grundlage für das Gelingen seines pädagogischen Auftrags“.⁹⁶

*Der Vergleichsvorschlag des Bundesverfassungsgerichts
vom 11. Dezember 2001*

Nach Auswertung der mündlichen Anhörung regt das Bundesverfassungsgericht eine einvernehmliche Regelung an und will dabei als Vermittler auftreten.⁹⁷ Es bietet seine Mithilfe an, einen konkreten Vorschlag für eine einvernehmliche Verständigung zu unterbreiten, und bittet daher alle Prozessbeteiligten bis zum 5. November 2001 um eine Erklärung, ob sie grundsätzlich zu einer Verständigung bereit seien. Mit Ausnahme eines Prozessvertreters einzelner evangelischer Eltern, Schüler und Schülerinnen erklären sich alle Beteiligten mit diesem Verfahrensvorschlag einverstanden, sodass der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts am 11. Dezember 2001 einen Verständigungsvorschlag macht.⁹⁸ Im Kern sieht dieser eine Aufwertung des Religionsunterrichts vor, wozu auch eine vereinfachte Abmeldemöglichkeit von LER zählt.

95 Für den Wortlaut vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 57.

96 Für den Wortlaut vgl. ebd.

97 Vgl. Verfassungsgericht regt Einigung im LER-Verfahren an, in: FAZ vom 21. Juli 2001; Karlsruhe will bei LER vermitteln, in: Frankfurter Rundschau vom 21. Juli 2001.

98 Vgl. Karlsruhe wertet Religion auf, in: Frankfurter Rundschau vom 12. Dezember 2001; Karlsruhe regt Aufwertung des Religionsunterrichts an, in: FAZ vom 12. Dezember 2001; Bundesverfassungsgericht schlägt Vergleich im Streit um LER vor, in: Die Welt vom 12. Dezember 2001; Karlsruhe für Religionsunterricht in Brandenburg, in: Süddeutsche Zeitung vom 12. Dezember 2001.

LER soll aber unverändert Pflichtfach bleiben und Religionsunterricht nur ein zusätzliches Angebot sein.⁹⁹

Im Einzelnen enthält der Vorschlag des Bundesverfassungsberichts folgende Regelungen: Der Religionsunterricht wird in Lerngruppen mit einer Teilnehmerzahl von mindestens zwölf Schülerinnen und Schülern durchgeführt und in die regelmäßige Unterrichtszeit integriert. Durch die zeitliche Gestaltung des Stundenplans soll ermöglicht werden, dass Schülerinnen und Schüler, die den LER-Unterricht besuchen, zusätzlich auch am Religionsunterricht teilnehmen können. Lehrkräften, die neben dem staatlichen Unterricht im Auftrag von Kirchen oder Religionsgemeinschaften Religionsunterricht erteilen, wird dieser mit bis zu acht Unterrichtsstunden auf die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung angerechnet. Eine religionspädagogische Fortbildung soll ihnen ermöglicht werden. Beauftragte der Kirchen, die Religionsunterricht erteilen, ohne staatliche Lehrer zu sein, sollen auch dann an den Beratungen der schulischen Mitwirkungsgremien teilnehmen können, wenn sie nicht in einem Dienstverhältnis zum Land Brandenburg stehen.

Die Leistungen der Schülerinnen und Schüler im Religionsunterricht können nach dem Verständigungsvorschlag des Bundesverfassungsgerichts von denjenigen, die diesen Unterricht erteilen, entsprechend den Grundsätzen des Schulgesetzes bewertet werden, sofern dies von den Kirchen gewünscht wird. Auf Antrag der Eltern wird die Note auch in das staatliche Zeugnis aufgenommen. Durch Rechtsverordnung auf der Grundlage des Brandenburgischen Schulgesetzes soll auch bestimmt werden können, welche Bedeutung die Religionsnote für die Versetzung der Schülerin oder des Schülers und für den Erwerb von Abschlüssen habe. Für die Kirchen ist die Gewährung staatlicher Zuschüsse nach Maßgabe des Haushalts vorgesehen. Zu den wichtigsten vorgeschlagenen Regelungen gehört die erleichterte Abmeldung von LER durch eine einfache Erklärung für die Schule. Nach dem Vorschlag des Gerichts wären alle Schülerinnen und Schüler von der Teilnahme an LER befreit, deren Eltern gegenüber der Schule erklären, dass ihr Kind wertorientierten Unterricht allein in Form des Religionsunterrichts erhalten soll, und den Besuch dieses Unterrichts nachweisen. Außerdem schlägt das Bundesverfassungsgericht vor, eine Schiedsstelle einzurichten, die Meinungsverschiedenheiten ausräumen soll.

Nach dem Vergleichsvorschlag müsste sich die brandenburgische Landesregierung verpflichten, rechtzeitig vor Beginn des nächsten Schuljahrs einen Gesetzentwurf in den Landtag einzubringen, der die Organisation des Religionsunterrichts regelt. Die Gegenseite würde sich verpflichten, ihre Verfassungsbeschwerden und Anträge nach dem Inkrafttreten eines solchen Schulgesetzes zurückzunehmen. Bis Ende Januar 2002 sollen alle Beteiligten dem Gericht

99 Für den Wortlaut der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Dezember 2001 vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 31–33.

mitteilen, ob ihnen eine Verständigung auf der Grundlage des Vergleichsvorschlags möglich erscheint. Der Vorsitzende des Ersten Senats, Hans-Jürgen Papier, bekräftigt, alle Beteiligten seien frei, sich über einen anderen Kompromiss zu verständigen. Die Erarbeitung eines weiteren Kompromissvorschlages wird nicht angestrebt. Im Gegenteil, die ersten Reaktionen auf den Karlsruher Vorschlag deuten bereits darauf hin, dass alle Beteiligten die Möglichkeit einer einvernehmlichen Verständigung sehen.¹⁰⁰ Ministerpräsident Stolpe lobt den Vorschlag des Gerichts als ausgewogenen Kompromiss, der der Lebenswirklichkeit in Brandenburg entspreche. Bischof Huber äußert sich zuversichtlich, dass auf der Grundlage dieses Vorschlags der Streit um den Religionsunterricht in Brandenburg beigelegt werden könne. Auch Unionsfraktionschef Merz sieht in dem Vergleich einen Weg zu einer befriedigenden Lösung. Voraussetzung sei, dass der Gesetzgeber im Land Brandenburg den Vorschlag auch eins zu eins umsetze.

Lediglich einzelne Eltern haben Vorbehalte und wollen an ihrer Klage festhalten, während die anderen Prozessbeteiligten am 31. Januar 2002 dem Bundesverfassungsgericht mitteilen, dass ihnen eine einvernehmliche Verständigung auf der Grundlage des Vergleichsvorschlags vom 11. Dezember 2001 möglich erscheint.¹⁰¹ Daraufhin erklärt das höchste deutsche Gericht, es gehe „nunmehr davon aus, dass die Landesregierung Brandenburg auf der Grundlage einer Verständigung einen Gesetzentwurf in den Landtag einbringen wird und nach Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes diese Verfahren ihre Erledigung finden“.¹⁰²

Die landesrechtliche Umsetzung des Vergleichsvorschlags des Bundesverfassungsgerichts

Für die Landesregierung besitzt der Vergleichsvorschlag des Bundesverfassungsgerichts „eine hohe Autorität, ja zuweilen sogar so etwas wie eine kanonische Unantastbarkeit“¹⁰³, weshalb sie den Vorschlag auch nahezu eins zu eins umsetzt und am 17. April 2002 dem Landtag einen entsprechenden Gesetzentwurf zur 1. Lesung vorlegt.¹⁰⁴ Die Debatte macht noch einmal die unterschiedlichen Positionen von SPD und CDU in der Auseinandersetzung um LER und

100 Vgl. Richter wollen Religion als Fach aufwerten, in: Rheinische Post vom 12. Dezember 2001; Kompromiss im Glaubenskrieg, in: Wiesbadener Kurier vom 12. Dezember 2001; Religionsunterricht soll aufgewertet werden, in: Sächsische Zeitung vom 12. Dezember 2001.

101 Vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 14.

102 Für den Wortlaut vgl. ebd.

103 Wolfgang Huber/Steffen-R. Schultz: Wird endlich gut, was lange währt? Zum Religionsunterricht in Brandenburg, in: Zeitschrift für Pädagogik und Theologie 55 (2003), S. 2–17, hier 5.

104 Vgl. Landtag Brandenburg, 3. Wahlperiode, Protokolle, 54. Sitzung am 17. April 2002, S. 3608–3612 in Verbindung mit der Drucksache 3/4148.

Religionsunterricht offenbar. Das Bundesverfassungsgericht habe die Rechtsstreitigkeiten nicht beendet, unterstreicht Bildungsminister Steffen Reiche in seiner Einbringungsrede, aber mit dem Vergleichsvorschlag, dem die Landesregierung folge, „eine Grundlage zum Miteinander von Staat und Kirche in dieser Angelegenheit“ geschaffen.¹⁰⁵ An dieser Stelle beeilt sich der Sozialdemokrat festzustellen, dass die Regelungen für das Fach LER im Brandenburgischen Schulgesetz unberührt blieben und damit „gegen alle Anwürfe, gegen alle Vorwürfe, gegen alle Unterstellungen klar [ist]: LER ist nicht verfassungswidrig“.¹⁰⁶ Mit LER habe also das Land Brandenburg in verfassungskonformer Weise seine Möglichkeiten genutzt, ein Fach an allen Schulen Brandenburgs als ordentliches Lehrfach einzuführen. Dies zu betonen, ist auch Ingrid Siebke wichtig, die als Sprecherin der SPD-Fraktion in dem Vorschlag des Bundesverfassungsgerichts eine Grundlage für „eine einvernehmliche, faire Regelung“ sieht.¹⁰⁷

Die Bildungspolitische Sprecherin der CDU-Fraktion, Carola Hartfelder, zeigt sich hingegen enttäuscht, dass sich die Karlsruher Richterinnen und Richter nicht hätten durchringen können, „eine umfassende rechtliche und tatsächliche Gleichstellung der Unterrichtsfächer LER und Religion anzuregen“.¹⁰⁸ Gleichwohl erkennt sie an, dass mit dem Vergleichsvorschlag und in der Folge durch den Gesetzentwurf der Religionsunterricht „erheblich gestärkt“¹⁰⁹ worden sei: „Insbesondere begrüßen wir die Klarstellung, dass Religionsunterricht ein Angebot für alle Schulformen und alle Schulstufen darstellt. Wir begrüßen die Integration von Religionsunterricht in die regelmäßige Unterrichtszeit, die Einbeziehung der Religionslehrer in die Lehrerkollegien, die Möglichkeit der Benotung, aber auch die Betonung der staatlichen Mitverantwortung für die Finanzierung dieses Angebots.“¹¹⁰ Dennoch bleibe der vorgeschlagene Kompromiss für die CDU schmerzhaft, was viele in der Partei offensichtlich ebenso sehen, denn nach der 1. Lesung des Gesetzentwurfs besteht noch großer Gesprächsbedarf bei den Christlichen Demokraten.

In Gesprächen mit dem sozialdemokratischen Koalitionspartner bemüht sich die CDU um weitere Verbesserungen des Religionsunterrichts und macht sich dabei zum Fürsprecher der Kirchen.¹¹¹ Dabei steht die Frage nach der

105 Ebd., S. 3608.

106 Ebd.

107 Ebd., S. 3610.

108 Ebd., S. 3611.

109 Ebd., S. 3612.

110 Ebd.

111 Vgl. hierzu das Ergebnisprotokoll über das Gespräch vom 24. Mai 2002, an dem die Fraktionsvorsitzenden Beate Blechinger und Gunter Fritsch, die Bildungspolitischen Sprecherinnen Carola Hartfelder und Ingrid Siebke, sowie Bildungsminister Steffen Reiche und dessen Staatssekretär Frank Szymanski teilnehmen, und den Vermerk über das vorläufige Verhandlungsergebnis des Gespräches der Koalitionsparteien bei Ministerpräsident Manfred Stolpe vom 11. Juni 2002, in: ACDP 01-976-008.

Leistungsbewertung im Religionsunterricht im Vordergrund. Die SPD trägt den Antrag der CDU zur Änderung des Schulgesetzes mit, dass die Religionsnote nicht nur auf Antrag der Eltern auf dem Zeugnis erscheint, sondern generell Niederschlag im Zeugnis findet. Damit wird einer Forderung der Kirchen entsprochen. Nicht durchsetzen kann sich die CDU mit ihrer Forderung, dass die Religionsnote versetzungsrelevant ist beziehungsweise Bedeutung für den Erwerb von Abschlüssen und Berechtigungen haben soll, weil der Religionsunterricht damit aus Sicht der Sozialdemokraten in den Rang eines ordentlichen Lehrfaches erhoben werden würde. Trotzdem wirbt der Landesvorsitzende der Märkischen Union, Innenminister Jörg Schönbohm, im Landesvorstand und in der Landtagsfraktion für eine Zustimmung zum Gesetzentwurf der Landesregierung mit der vorgesehenen Änderung. In der Landesvorstandssitzung am 14. Juni 2002 bekräftigt die CDU ihr Ziel, dass Religion in Brandenburg ordentliches Lehrfach werde. Der auf der Grundlage des Vergleichsvorschlags des Bundesverfassungsgerichts gefundene Kompromiss, der Gesetzentwurf der Landesregierung also, sei „ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu diesem Ziel“.¹¹² Deshalb trägt der Landesvorstand diesen Kompromiss auch einstimmig mit. Das Votum wird der Landtagsfraktion mitgeteilt, die in ihrer Sitzung am 18. Juni 2002 die abschließende Lesung des Entwurfs der Landesregierung zur Novellierung des Schulgesetzes vorbereitet.¹¹³

Im Vorfeld haben Schönbohm und die Fraktionsvorsitzende Beate Blechinger in einem gemeinsamen Schreiben an alle Fraktionsmitglieder mit großem Nachdruck um Zustimmung gebeten.¹¹⁴ Ausführlich beschreiben sie die Kompromiss-suche mit dem sozialdemokratischen Koalitionspartner auf der Grundlage des Vergleichsvorschlags aus Karlsruhe und gehen dabei auch und insbesondere auf die Verhandlungen zur Verbesserung des Gesetzentwurfs ein. Sie warnen vor weitreichende Konsequenzen, sollte die CDU-Fraktion dem Gesetzentwurf die Zustimmung verweigern. Es würde keine Änderung des Schulgesetzes und damit keine Grundlage für die Kirchen geben, ihre Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht zurückzuziehen. Die Folge wäre ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts mit allen damit verbundenen Risiken. „Dann steht uns eine Diskussion über die Grundfesten unseres Gemeinwesens bevor“, befürchten Blechinger und Schönbohm, „die sich für ganz Deutschland als in höchstem Maße riskant erweisen wird.“ Die Fraktion stimmt schließlich mit 18 Ja-Stimmen gegen drei Nein-Stimmen bei vier Enthaltungen zu. Nicht zustimmen kann unter anderem Dieter Dombrowski, der sein Abstimmungsverhalten der

112 Für den Wortlaut vgl. Protokoll der Landesvorstandssitzung der CDU Brandenburg am 14. Juni 2002, in: ACDP, Bestand CDU-Landesverband Brandenburg, 03–052-019.

113 Vgl. Protokoll der Sitzung der CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg am 18. Juni 2002, in: ACDP, Bestand CDU-Landtagsfraktion Brandenburg, 05–014-077.

114 Vgl. Schreiben von Beate Blechinger und Jörg Schönbohm an die Abgeordneten der CDU-Fraktion im Landtag Brandenburg vom 13. Juni 2002, in: ACDP 01-976-008.

Fraktionsvorsitzenden bereits vier Tage zuvor schriftlich mitgeteilt hat. Seine Ablehnung möchte er nicht als Kritik an der Verhandlungsführung der CDU verstanden wissen. Ihm sei völlig klar, dass diese für ihn unbefriedigende Situation „allein durch unseren Koalitionspartner verursacht“ sei. Aber er könne „aus Gewissens- beziehungsweise Glaubensgründen“ dem Gesetzentwurf nicht zustimmen, da er „in meinen Augen eine Diskriminierung der Teilnehmer am Religionsunterricht an den Brandenburger Schulen und damit eine weitere Diskriminierung der Christen in Brandenburg darstellen würde“.¹¹⁵

In der abschließenden Lesung des Gesetzentwurfs zeigt sich, dass der CDU trotz des eindeutigen fraktionsinternen Votums die Zustimmung zu dem gefundenen Kompromiss deutlicher schwerer fällt als dem Koalitionspartner.¹¹⁶ Als „ausgewogen und vernünftig“ bewertet Ingrid Siebke den Gesetzentwurf, der – was für die SPD-Fraktion entscheidend sei – „das integrative Unterrichtsfach Lebensgestaltung–Ethik–Religionskunde als reguläres, ordentliches Schulfach an Brandenburger Schulen“ bestätige.¹¹⁷ Sie geht davon aus, dass damit „die Angriffe gegen das Fach LER beendet sein werden“ und „eine dauerhafte Rechtssicherheit für LER und Religionsunterricht an Brandenburger Schulen geschaffen wird“.¹¹⁸ Wie schon in der 1. Lesung betont Hartfelder, dass aus Sicht der CDU-Fraktion der Kompromiss schmerzlich sei. Man sei nach wie vor fest davon überzeugt, dass „auch im Land Brandenburg Artikel 7 Abs. 3 des Grundgesetzes zu gelten hätte“, weshalb sie auch ausdrücklich an ihrem Ziel festhalte, dass „sich im Geiste der wohl vornehmsten preußischen Tugend, der Toleranz, konfessioneller Religionsunterricht und LER ‚auf Augenhöhe‘ als ordentliche Schulfächer an den Schulen Brandenburgs begegnen“.¹¹⁹ Die Zustimmung zu dem Gesetzentwurf falle ihrer Fraktion „zweifellos schwer“, doch stehe für sie das Ziel im Vordergrund, „nach einem Jahrzehnt der politischen Kontroverse und nach sechsjährigem Rechtsstreit in Karlsruhe im Interesse unserer Schüler und im Interesse unserer Eltern und Lehrer endlich Rechtsfrieden in Sachen Religionsunterricht zu schaffen“.¹²⁰ Aus diesem Grund erfolgt also die Zustimmung der großen Mehrheit der CDU-Fraktion, die damit die Mehrheit der Koalitionsparteien für den Gesetzentwurf der Landesregierung sichert, der gegen die Stimmen der Opposition im Landtag verabschiedet wird.

Aus genau entgegengesetzten Gründen lehnen die PDS-Fraktion und die DVU-Fraktion das Gesetz ab. Während für die PDS-Fraktion das Gesetz

115 Vgl. Schreiben von Dieter Dombrowski an Beate Blechinger vom 14. Juni 2002, ebd.

116 Zum Verlauf der 2. Lesung des Gesetzentwurfs der Landesregierung zur Änderung des Brandenburgischen Schulgesetzes vgl. Landtag Brandenburg, 3. Wahlperiode, Protokolle, 58. Sitzung am 26. Juni 2002, S. 3874–3879.

117 Ebd., S. 3874.

118 Ebd.

119 Ebd., S. 3876.

120 Ebd.

„eine nicht vertretbare Aufwertung des nichtstaatlichen Religionsunterrichts“ beinhaltet¹²¹, vermisst die DVU-Fraktion in diesem Gesetz „eine völlige Gleichstellung der Fächer LER und Religion“¹²².

Das Änderungsgesetz zum Brandenburgischen Schulgesetz tritt am 1. August 2002 zusammen mit einer Vereinbarung über die Durchführung des Religionsunterrichts in Kraft.¹²³ Diese Durchführungsverordnung regelt Fragen der curricularen Vorgaben, der Leistungsbewertung und der Information der Eltern, Schülerinnen und Schüler, den Rahmen des Religionsunterrichts (Teilnahme, Organisation, Lehrkräfte) sowie die Zusammenarbeit der Kirchen mit den staatlichen Schulämtern, die staatlichen Zuschüsse und die religionspädagogische Weiterbildung. Nach Inkrafttreten der Novelle zum Brandenburgischen Schulgesetz geben alle Beteiligten mit Ausnahme von zwölf evangelischen Eltern, Schülerinnen und Schüler, die ihre Verfassungsbeschwerde aufrechterhalten, die in dem Vergleichsvorschlag des Bundesverfassungsgerichts vorgesehene verfahrensbeendende Prozessklärung ab, woraufhin der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts am 31. Oktober 2002 das Verfahren über die Religionsunterricht und LER betreffenden Bestimmungen des Brandenburgischen Schulgesetzes durch einen entsprechenden Beschluss beendet.¹²⁴ Ihren endgültigen Abschluss findet die juristische Auseinandersetzung am 8. Januar 2004, als das Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde von 60 evangelischen Eltern, Schülerinnen und Schüler als nicht ausreichend begründet ablehnt.¹²⁵

Schlussbetrachtung

Bei der Beilegung des mehr als ein Jahrzehnt währenden Streits um die Einführung von LER als Pflichtfach an den Schulen Brandenburgs und die Rolle des Religionsunterrichts im staatlichen Schulwesen hat das Bundesverfassungsgericht eine wichtige, vielleicht sogar die entscheidende Rolle gespielt und damit einmal mehr ein Beispiel für „die Befriedungs- und Integrationsfunktion des Rechts“¹²⁶ gegeben. Das höchste deutsche Gericht hat zwar keine Entscheidung getroffen, aber das Verfahren in Karlsruhe ist „nicht ergebnislos“ geblieben.¹²⁷

121 Ebd., S. 3875 (Beitrag Gerrit Große).

122 Ebd., S. 3877 (Beitrag Birgit Fechner).

123 Vgl. Simon: Die Auseinandersetzung um LER und Religionsunterricht, S. 15 f.

124 Vgl. ebd., S. 16 f.

125 Vgl. ebd., S. 19.

126 Roland Lhotta: Vermitteln statt Richten: Das Bundesverfassungsgericht als judizieller Mediator und Agenda-Setter im LER-Verfahren, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 12 (2002), S. 1073–1098, hier 1078.

127 Ralf Poscher: Entscheidungs-, aber nicht ergebnislos: Das verfassungsrechtliche Verfahren um das Lehrfach Lebensgestaltung–Ethik–Religionskunde (LER), in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 50 (2002), S. 380–388, hier 386.

Mit seinem Vergleichsvorschlag vom 11. Dezember 2001 ist es dem Bundesverfassungsgericht offensichtlich gelungen, „ein die gegensätzlichen Interessen so weit als möglich ausgleichendes Lösungskonzept zu erarbeiten“.¹²⁸ Wie die Entwicklung in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten zeigt, ist mit diesem Vergleichsvorschlag und seiner landesrechtlichen Umsetzung „eine solide Basis“ geschaffen worden, „auf deren Grundlage ein gedeihliches Miteinander von Religionsunterricht einerseits und LER andererseits in der Schule möglich ist“.¹²⁹

Rechtlich besteht unverändert ein abgestuftes Verhältnis beider Fächer, was sich im Schulalltag allerdings nicht niederschlägt. Seit der Novellierung des Brandenburgischen Schulgesetzes im Sommer 2002 besteht faktisch „ein Wahlrecht zwischen dem staatlichen LER-Unterricht und dem staatlich organisierten und mitunterhaltenen kirchlichen Unterricht über Religion nach dem bekenntnismäßigen Selbstverständnis der Grundrechtsträger“.¹³⁰ Der Religionsunterricht ist heute ein fester Bestandteil des staatlichen Schulwesens in Brandenburg. Im Schuljahr 2021/22 besuchen 38.457 Schülerinnen und Schüler evangelischen Religionsunterricht und 4.959 katholischen Religionsunterricht, in der Summe also 43.416.¹³¹ Damit nehmen 29,49 Prozent aller Schülerinnen und Schüler Brandenburgs am Religionsunterricht teil. Diese Zahlen sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass in Brandenburg lediglich 17,47 Prozent aller Einwohnerinnen und Einwohner einer der beiden großen Kirchen angehören.¹³² Die Zahl der Teilnehmenden am Religionsunterricht belegt, wie groß das Interesse der Schülerinnen und Schüler beziehungsweise deren Eltern an religiösen Fragen in Brandenburg ist. Der Religionsunterricht als Vermittler von allgemeinen Werten in einer zunehmend säkularisierten Gesellschaft hat also nach wie vor seine Existenzberechtigung.

128 Jutta Limbach: Das Bundesverfassungsgericht. 2. überarb. Aufl. München 2010, S. 74.

129 Norbert Janz: Neuere Entwicklung der schulischen Wertevermittlung in Brandenburg. Eine glückliche ménage à trois?, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht 53 (2008), S. 41–56, hier 54.

130 Martin Heckel: Der Rechtsstatus des Religionsunterrichts im pluralistischen Verfassungssystem. Tübingen 2002, S. VI.

131 Schriftliche Auskunft des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg gegenüber dem Verfasser vom 20. März 2023.

132 Berechnungen des Verfassers auf der Grundlage der Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg. Vgl. Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hg.): Statistisches Jahrbuch 2019: Brandenburg. 2. korrigierte Aufl. Berlin 2019, S. 33 (Einwohnerzahl) und 176 (Kirchenmitgliedschaft).

III. Gebiets- und Funktionalreformen

Helmut Kohl, die Verwaltungsreform und die Modernisierung des Landes Rheinland-Pfalz

Michael Kißener

„Landtag und Landesregierung [von Rheinland-Pfalz, d. Verf.] können, obgleich sie die weiteren Aufgaben in puncto Verwaltungsvereinfachung keineswegs verkennen, ohne ‚Selbstbeweihräucherung‘ gemeinsam stolz darauf sein, als erstes und einziges Bundesland Reformmaßnahmen auf so breiter Grundlage und derart durchgreifend in einer geschlossenen politischen Anstrengung verwirklicht und zu einem einstweiligen Abschluss gebracht zu haben“ – so formulierte schon 1971, noch vor Abschluss der Reformmaßnahmen, der damalige Chef der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei Willibald Hilf und gab damit dem hohen Selbstbewusstsein der gerade einmal seit zwei Jahren amtierenden Landesregierung unter Helmut Kohl berechten Ausdruck.¹

Die tatsächlich mit hohem politischem Einsatz und bisweilen erheblichem politischen Druck auf widerstrebende Akteure durchgesetzte rheinland-pfälzische Verwaltungsreform der 1960er und 1970er Jahre, deren positive Wirkungen Helmut Kohl nicht müde wurde zu betonen, und deren Erfolg er ziemlich unbescheiden alleine für sich reklamierte,² hatte in der Tat nicht nur für das Land eine besondere Bedeutung, sondern sicherte auch ihrem „Macher“ Helmut Kohl eine überregionale Bekanntheit, war mithin für seine fernere politische Karriere von Bedeutung. Sie wurde in der Folgezeit zu einer Art Markenzeichen, ja zu einem zweitem Gründungsmythos des Landes, das erst jetzt durch den jugendlichen, agilen Modernisierer Kohl jene Gestalt erhalten habe, durch die es überhaupt überlebens- und zukunftsfähig geworden sei.

Dass ein in der Praxis doch überwiegend verwaltungstechnischer und bürokratischer Vorgang eine solche Wirkung entfalten konnte, mag auf den ersten Blick erstaunlich sein und bedarf einer Erklärung, die im Folgenden versucht wird. Dazu soll wenig bis gar nicht auf die verwaltungs- und rechtsgeschichtlichen Details dieses Vorganges eingegangen werden, die bereits zeitgenössisch

-
- 1 Willibald Hilf: Einführung, in: Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz. Eine Dokumentation, Bd. 4. Hg. von der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz. Mainz 1971, S. XIII–XV, hier XV. Willibald Hilf (1931–2004), MdL, 1969–1976 Staatssekretär, Leiter der Staatskanzlei, vgl. Monika Mülhausen: Hilf, Willibald, in: Die Stellvertreter des freien Volkes. Die Abgeordneten der Beratenden Landesversammlung und des Landtags Rheinland-Pfalz von 1946 bis 2015. Hg. vom Präsidenten des Landtags Rheinland-Pfalz. Mainz 2015, S. 300 f.
 - 2 Helmut Kohl: Erinnerungen 1930–1982. München 2004, S. 218–222.

große Aufmerksamkeit erfahren haben und Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Publikationen in den Verwaltungs- und Rechtswissenschaften geworden sind.³ Auch die geographischen Perspektiven auf das Phänomen stehen nicht im Fokus. Aus historischer Sicht soll vielmehr der Blick auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen der Reformpolitik, sodann auf die spezifische Ausgangssituation des Nachkriegsbundeslandes Rheinland-Pfalz gerichtet werden, um dann den Vorgang vor allem mit einem starken Blick auf die sozial- und gesellschaftspolitischen Folgewirkungen der Neustrukturierung darzustellen. So kann – hoffentlich – deutlich werden, welche erhebliche Bedeutung dieser regionale Vorgang auch überregional gehabt hat und wie prägend (in vielerlei Hinsicht) er auch für einen Mann wie Helmut Kohl in seiner weiteren politischen Entwicklung gewesen ist.

Reform in einer gesellschaftlichen Wendezeit

Dass zwischen 1966 und 1974 ganze 18 Gesetze in Rheinland-Pfalz zu einer grundlegenden Veränderung der kommunalen wie regionalen Verwaltungsstrukturen erlassen werden konnten, ist wohl kaum ohne den Hintergrund einer massiven gesellschaftlichen Umbruchssituation zu verstehen. In den sogenannten „langen 60er Jahren“ wurde ein doch recht grundlegender gesellschaftlicher Wandel bemerkbar, der sich keineswegs nur in der Chiffre „1968“ fassen lässt.⁴ Im politischen Bereich markierte Willy Brandts Diktum bei seiner Regierungserklärung 1969 von „mehr Demokratie wagen“ ein stärkeres Verlangen nach größerer politischer Partizipation in der Bevölkerung. Das beeinflusste die staatliche Tätigkeit in jeder Hinsicht, zumal nunmehr der moderne Vorsorgestaat entstand, der sich um die „Daseinsfürsorge“ der Bürger kümmern sollte und zum Beispiel in Rheinland-Pfalz mit sog. „goldenen Alten-“ oder „Sportplänen“ seinen Niederschlag fand.⁵ Zugleich fand ein Wertewandel in der Gesellschaft statt,

-
- 3 Siehe dazu die aufgeführten zeitgenössischen Schriften bei Heinz Rüschenschmidt: Die Verwaltungsreform im Lande Rheinland-Pfalz unter besonderer Berücksichtigung der Territorialreform auf der Ebene der Kreise und Gemeinden. Trier 1975; Werner Thieme/Günther Prillwitz: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform (Die kommunale Gebietsreform 2). Baden-Baden 1981 und Christina Steinbicker: Zwischen „Postkutschenszeit“ und „Technokratie“. Modernisierungsprozesse in der Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz 1965–1974. Münster 2009.
 - 4 Michael Kißener: „1968“ in Rheinland-Pfalz. Probleme und Erträge einer historischen Spurensuche, in: Jahrbuch für westdeutsche Landesgeschichte 35 (2009), S. 559–608. Siehe auch den Themenband „Mainz ’68“ der Zeitschrift Volkskunde in Rheinland-Pfalz 32 (2017).
 - 5 Michael Kißener: Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz 1945–2005. Wege zur Integration eines „Nachkriegsbundeslandes“ (Regionalgeschichte – fundiert und kompakt 18). Karlsruhe 2006, S. 109–115.

der traditionelle Prägungen wie Pflichterfüllung und Unterordnung zugunsten von Individualisierung und Freiheit zurückdrängte.⁶

All dies hatte eine jüngere Politikergeneration umzusetzen, die allmählich jene schon alten Vorgänger ablöste, die zwischen 1945 und 1960 als überwiegend über 60- oder gar 70-Jährige den Wiederaufbau geleistet hatten, weil die bei Kriegsende mittlere Generation im Krieg gefallen oder politisch kompromittiert war. Folglich drängten nun sehr junge Politiker (noch kaum Politikerinnen) wie Helmut Kohl nach vorne, der 1960 gerade einmal 30 Jahre alt war und seine Partei auf einen neuen, zeitgemäßen Kurs bringen wollte.⁷ Sie wurden in ihrem politischen Streben von Medien begleitet, die sich ebenfalls von der traditionellen Regierungsberichterstattung lösten und nunmehr einen kritischen politischen Journalismus in der Presse, im Rundfunk und im immer wichtiger werdenden Fernsehen anstrebten, der einen hohen Wirkungsgrad in der politischen Meinungsbildung breiter Bevölkerungsteile erlangte.⁸ Der engagierte Aufbruch junger Politiker wie Kohl oder auch Bernhard Vogel bediente sich einer wissenschaftlich fundierten Politiksteuerung, die allgemein als politische „Planungseuphorie“ bezeichnet wird und in den 1960er bis 1970er Jahren geradezu einen Siegeszug antrat, nachdem der Planungsbegriff „entideologisiert“ war. Ebenso unbeschwert von Erinnerungen an machtstaatliche Eingriffe in die Kommunale Selbstverwaltung im Nationalsozialismus wie von der verpönten kommunistischen Planwirtschaft im Osten galten dieser jungen, fortschrittsoptimistischen Politikerrriege die Leitbegriffe „Planung – Prosperität – Partizipation“, so Michael Ruck, gleichsam als Garanten einer guten Zukunft.⁹

Reformbedarf in Rheinland-Pfalz

In welcher Situation befand sich das Bundesland Rheinland-Pfalz in dieser Umbruchszeit? Die meisten deutschen Bundesländer sind Produkte der Besatzungszonengeografie der Nachkriegszeit. Aber Rheinland-Pfalz mag man in dieser Hinsicht als einen besonders schwierigen Fall ansehen, weil hier auf Befehl der französischen Besatzungsmacht in der *Ordonnance* Nr. 57 vom 30. August 1946 ein Land gegründet worden war, in dem nicht nur historisch gar nicht verbundene Landstriche zusammengefasst wurden, sondern auch Regio-

6 Helmut Klages: Wertedynamik. Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen. Zürich u. a. 1988, S. 48–51.

7 Kißener: Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 109–115.

8 Dagmar Lorenz: Journalismus (Sammlung Metzler 337). Stuttgart u. a. 2002, S. 51–53.

9 Michael Ruck: Planung – Prosperität – Partizipation. Planende Politikgestaltung in der Bundesrepublik Deutschland, in: INDES. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft 9/3 (2020), S. 77–88. Siehe dazu grundlegend ders.: Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammer (Hg.): Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften. Hamburg 2000, S. 362–401.

nen, deren wirtschaftliche Grundlage von jeher prekär war, weil sie überwiegend linksrheinisch in unmittelbarer Nachbarschaft zu dem bis dato als „Erbfeind“ geltenden Frankreich lagen. Wer wollte schon in der ehemals bayerischen Pfalz investieren, die weitab vom bayerischen Kernstaat lag und gerade in der Westpfalz an der Grenze ein wirtschaftlich völlig unterentwickeltes Gebiet besaß?

Viel besser sah es auch im südlichen Teil der ehemals preußischen Rheinprovinz, also in der Gegend um Koblenz und Trier, nicht aus, wo keine Montanindustrie wie im Ruhrgebiet war und in der Eifel oder im Hunsrück geradezu rückständige Landschaften existierten. Das ehemals hessische Rheinhessen war ebenso ein eher ungeliebter Teil des ehemaligen Volksstaates Hessen gewesen und weitab vom Kernland lag auch die Oldenburgische Exklave Birkenfeld, die erst 1937 dem preußischen Staatsverband einverleibt worden war. Die rechtsrheinischen Teile von Rheinland-Pfalz, die dem 1866 aufgelösten Herzogtum Nassau angehört hatten, waren zwar schon länger in den preußischen Staatsverband inkorporiert worden, doch bestanden auch dort noch ein starkes regionales Eigenleben und besondere Traditionen.¹⁰

Nachdem die erste Landesregierung unter Wilhelm Boden wegen eines Skandals um die Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen nicht ins Amt kommen konnte, wuchs dem katholisch geprägten Peter Altmeier nach der ersten Landtagswahl am 18. Mai 1947 die Aufgabe zu, das Land neu aufzubauen und durch diverse Existenzkrisen zu führen. Von Anfang an, schon im zweiten Frankfurter Dokument, in dem die alliierten Militärgouverneure eine Neuordnung des westdeutschen Staatsgebietes angeregt hatten, stand bei allen Neugliederungsdiskussionen die Existenz speziell von Rheinland-Pfalz immer wieder in Frage.¹¹ Als man Ende der 1960er Jahre die Gebietsreformen in Rheinland-Pfalz diskutierte, protestierten Bayern und Hessen dagegen, weil noch zu dieser Zeit einige Volksentscheide ausstanden, in denen über eine Abtretung von Teilen von Rheinland-Pfalz an andere Bundesländer entschieden werden musste.¹²

Peter Altmeier, der das Land 22 Jahre regieren sollte, gelang es, nicht zuletzt mit der Hilfe von Historikern wie Eugen Ewig, die die historischen Wurzeln und Kohärenzen dieses Raumes nachzuweisen suchten, das Land zu erhalten. Damit bestätigte er das Bonmot des berühmten französischen Außenministers Charles-Maurice de Talleyrand, dass nichts so dauerhaft sei wie Provisorien. Die erst nach

10 Michael Kißener: Grundzüge der historischen Entwicklung, in: Friedrich Peter Kahlenberg/ders. (Hg.): Kreuz-Rad-Löwe. Rheinland-Pfalz. Ein Land und seine Geschichte. Bd. 2: Vom ausgehenden 18. bis 21. Jahrhundert. Mainz 2012, S. 57–150, hier 121–139.

11 Beate Dorfey: Die Teilung der Rheinprovinz und die Versuche zu ihrer Wiedervereinigung (1945–1956). Das Rheinland zwischen Tradition und Neuorientierung (Dokumente und Darstellungen zur Geschichte der Rheinischen Provinzialverwaltung und Landschaftsverbandes Rheinland 8). Köln 1993, S. 226–232.

12 Walter Rummel: Verfassung, Verwaltung und Justiz, in: Kahlenberg/Kißener (Hg.): Kreuz-Rad-Löwe, S. 179–258, hier 240–245.

der Reform 1975 durchgeführten noch ausstehenden Volksentscheide brachten am Ende übrigens die weitere Existenzsicherung des Landes, die Helmut Kohl als Bestätigung seiner Politik und der Integration des Bundeslandes wertete.

Entscheidend dafür war, dass Altmeier sehr bald nach seiner Ernennung zum Ministerpräsidenten daran ging, eine Rechtsvereinheitlichung in diesem so heterogenen Gebiet Rheinland-Pfalz umzusetzen. Doch wurde schnell klar, dass es dabei sehr vorsichtig vorzugehen galt, weil sonst die Fliehkräfte in den Landesteilen so groß würden, dass der Landeszusammenhalt nicht mehr gewahrt werden konnte. Die Erinnerung an Vereinheitlichungsversuche im Nationalsozialismus wie die deutsche Gemeindeordnung von 1935, die alle regionalen Besonderheiten in diesem Raum einzuebnen versucht hatte, oder die Auflösung regionaler Repräsentationsorgane wie des rheinhessischen Provinziallandtages durch den NSDAP-Gauleiter Jakob Sprenger waren allen noch in lebendiger Erinnerung. Eine Landesregierung, die mit einer nur knapp vom Wähler bestätigten naturrechtlich begründeten Verfassung antrat, in der ursprünglich sogar einmal eine zweite Kammer vorgesehen war, um den Kreisen und Kommunen Einfluss auf die Landespolitik zu verschaffen, und die das Subsidiaritätsprinzip hochhielt, konnte hier wahrlich nicht gleichsam mit der Brechstange vorgehen, um das Land durch neue, vereinheitlichende Rechtssetzung zu einen. Die in Art. 78 der Verfassung festgeschriebene Sonderstellung der ehemals bayrischen Pfalz, die einen eigenen Bezirkstag und eigene kulturelle und medizinische Institutionen erhielt, mahnte zudem zur Vorsicht.

Und doch gelang es Peter Altmeier, im September 1948 ein eigenes rheinland-pfälzisches Selbstverwaltungsgesetz mit einer Gemeinde-, Amts- und Kreisordnung zu beschließen, das nach Meinung des in der jungen Bundesrepublik weithin bekannten Politikers Franz-Josef Wuermeling¹³ das wichtigste Gesetz neben der Verfassung von Rheinland-Pfalz war. Denn dieses Gesetz versuchte die verschiedenen Verwaltungstraditionen der Teilregionen zu integrieren und diese nur über Genehmigungsvorbehalte des Staates zumindest einzuhegen, sah in der Gemeindeordnung schon einen starken Bürgermeister vor und versuchte das Amt des Landrates nach preußischen Traditionen zu prägen, das heißt ihn staatlicherseits einzusetzen.¹⁴ Die Grenzen der Vereinheitlichungsbemühungen wurden dabei allerdings auch sehr bald sichtbar: Als man im Vorlauf dieses Gesetzes einmal versuchte, die preußische Amtsordnung, die mehrere Einzelgemeinden zusammenfasste und unter die Führung eines hauptamtlichen Bürgermeisters stellte, auf ehemals hessen-nassauische Gebiete auszudehnen, entwickelte sich sofort heftigster Widerstand. Der ehrenamtliche Bürgermeister von

13 Franz-Josef Wuermeling (1900–1986) war Mitbegründer der CDU Linz, 1947–49 Staatssekretär im Innenministerium RLP, 1949–69 MdB, 1949–50 Staatssekretär im Bundeskanzleramt, 1953–62 Bundesfamilienminister, MdBLV, 1947–51 MdL RLP. Siehe Monika Mühlhausen: Wuermeling, Franz-Josef, in: Die Stellvertreter des freien Volkes, S. 767 f.

14 Rummel: Verfassung, Verwaltung und Justiz, S. 235–245.

Sayn, der sein Amt nicht verlieren wollte, protestierte: „Nassauische Gemeindeordnung bedeutet politische Freiheit und Mitarbeit der Bürger. Rheinische Amtsordnung bedeutet Untätigkeit und preußische Befehlsergebenheit. Man wähle! In einem Staate, der der Demokratie entgegen arbeiten will, darf diese Wahl nicht schwer sein.“¹⁵

In der Besorgnis um den Bestand des Landes schreckte die Landesregierung auch nach 1948 bei Versuchen, die preußische Amtsverfassung nach und nach auch in der Pfalz, wo man unbedingt den eigenen Gemeindevorsteher behalten wollte, oder in Rheinhessen einzuführen, immer wieder zurück und beließ es bei dem Altgewohnten. Auch als 1949 eine neue Bezirksordnung durch den Landtag beschlossen worden war, konnte diese allein in der Pfalz durchgesetzt werden, andernorts war man schlicht nicht interessiert. Erfolgreich waren andererseits das Finanzausgleichsgesetz von 1951, das Kommunalabgabengesetz von 1954, das Zweckverbandsgesetz und das Polizeiverwaltungsgesetz aus dem gleichen Jahr, die eine gewisse Rechtsvereinheitlichung im Lande schufen.

Beständig virulent aber blieb die Diskussion um die Frage einer grundlegenden Verwaltungsreform für das verwaltungsmäßig so uneinheitlich aufgestellte Land. Altmeier nannte sie eine „populäre Dauerdiskussion“, andere sprachen schon davon, Rheinland-Pfalz werde wie „in der Postkutschenzeit“ des 19. Jahrhunderts verwaltet.¹⁶ Hinzu kam aber im Laufe der Jahre, dass die durch diese Verhältnisse konservierten Kleinstgemeinden in aller Regel nicht mehr die Aufgaben einer modernen Verwaltung erfüllen konnten. Wer den grundgesetzlichen Anspruch auf gleiche Lebensverhältnisse überall in Deutschland verwirklichen wollte, der musste auf effiziente Strukturen setzen können, um all das umzusetzen, was nun unter der Daseinsvorsorge des Staates verstanden wurde. Eine sich der ökonomischen Entwicklung anpassende Infrastrukturversorgung war so ebenfalls nicht effizient zu leisten. Und überhaupt hielt eine solch rückständige Verwaltung mit den Erfordernissen einer sich immer rascher entwickelnden Ökonomie und ihren steigenden fachlichen und auf verwaltungstechnische Effektivität zielenden Ansprüchen offensichtlich nicht mehr stand.

Vermutlich ohne es zu wollen stieß die Landesregierung mit den Mitte der 1960er Jahren eingeleiteten Schul-¹⁷ und Universitätsreformen¹⁸, deren Dringlichkeit immer offensichtlicher wurde, letztlich auch die Verwaltungs-

15 Zit. ebd., S. 236.

16 Rummel: *Verfassung, Verwaltung und Justiz*, S. 235–239.

17 Dazu jetzt Markus Raasch: „Ein fürchterlicher Verrat“? Katholischsein und die Abschaffung der staatlichen Konfessionsschulen in Rheinland-Pfalz 1963–1973 (Veröffentlichungen der Kommission für Zeitgeschichte, Reihe B: Forschungen 144). Paderborn 2023.

18 Michael Kißener: Auf dem Weg zur demokratischen „Massenuniversität“. Die JGU in den 1960er-Jahren, in: 75 Jahre Johannes-Gutenberg-Universität Mainz. Universität in der demokratischen Gesellschaft. Hg. vom Präsidenten der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Regensburg 2021, S. 74–89.

reform an, denn die Abkehr von der allzu oft als Zwergschule arbeitenden Bekenntnisschule erforderte neue, mit den alten Strukturen kaum noch zu leistende und kostenintensive Anpassungen, die nur durch eine neue Verwaltung in neu zugeschnittenen Verwaltungsorganisationen umzusetzen waren.¹⁹ Doch die Angst vor den Fliehkräften blieb bei der Regierung Altmeier, die über Jahre hinweg ihre Erfahrungen mit den Widerständen im Land gemacht hatte. Der Ministerpräsident sprach deshalb nach der Wahl von 1963 auch nur ganz vorsichtig davon, eine „Verwaltungsvereinfachung“ angehen zu wollen; das unweigerlich Erregung hervorrufende Wort „Verwaltungsreform“ vermied er geflissentlich.

Doch die wurde aufs Gleis gesetzt, und zwar schon 1965, vier Jahre, bevor Helmut Kohl das Ministerpräsidentenamt übernahm. Was hier vorgedacht wurde, war nichts weniger als ein großer Wurf mit Vorreiterfunktion für die ganze Bundesrepublik: Regierungsbezirke und Landkreise sollten neu gegliedert, der Bezirksverband der Pfalz sollte aufgelöst werden, die Bezirke der Gerichte (Amts-, Arbeits-, Verwaltungs- und Sozialgerichte) sollten neu definiert, viele staatliche Aufgaben näher an die Bürger auf die unterste Ebene in professionalisierte Verwaltungsstrukturen verlagert und die Leistungskraft der Kommunalverwaltung sollte gerade da, wo sie zu kleinteilig war, durch Schaffung von Kommunalverbänden gesteigert werden. Diese Ideen entfalteten nun eine enorme Dynamik in Rheinland-Pfalz.²⁰ Aber auch andernorts, zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, begann man schon 1967 mit der Umsetzung ähnlicher erster Neugliederungsmaßnahmen.²¹ Man sieht also, dass solche Reformen gleichsam in der Luft lagen.

Die Rolle Helmut Kohls in dieser Frühphase ist schwerer zu fassen, als es manche Kohl-Biographen gelegentlich vorgeben. Ob er hier als Erfinder gelten kann oder mehr doch, wie seine Gegner auch in der CDU meinten, als

19 Rudolf Rumetsch: Die kommunale Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz 1968–1974, in: Hans Peter Kürten/Oskar Böhm/Reimer Steenbock (Hg.): 36 Jahre Kommunalpolitik. Festschrift für Walter Bogner (Schriftenreihe des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz 1), Mainz 1988, S. 45–61, hier 49.

20 Rummel: Verfassung, Verwaltung und Justiz, S. 239.

21 Rainer Frey: Entwicklungsplanung als kommunale Aufgabe, in: Ders. (Hg.): Kommunalpolitik zwischen Krise und Reform. Festschrift für Oberkreisdirektor Dr. Lothar Voit (Programme. Analysen. Tatbestände. Schriftenreihe des Kreises Unna 4). Köln 1976, S. 205–229, hier 206 f. und zum Zusammenhang Sabine Mecking: Kommunale Gebietsreform(en) in der Bundesrepublik in den 1960er und 1970er Jahren. Forschungsstand und Untersuchungsperspektiven, in: Westfälische Forschungen 54 (2004), S. 415–432. Siehe auch dies./Janbernd Oebbecke: Die kommunale Neugliederung als gesellschaftliche und rechtliche Herausforderung in Vergangenheit und Gegenwart, in: Dies. (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive (LWL-Institut für westfälische Regionalgeschichte Landschaftsverband Westfalen-Lippe Münster. Forschungen zur Regionalgeschichte 62). Paderborn u. a. 2000, S. 1–30.

hyperaktiver Störenfried, der sich mit immer neuen, vor allem öffentlichkeitswirksamen Aktionen als Modernisierer und energischer Macher in Szene zu setzen wusste, muss Forschungen über Kohls politische Frühphase in Rheinland-Pfalz vorbehalten bleiben, die noch ganz am Anfang stehen. Wie scharf jedenfalls der innerparteiliche Streit um das Vorgehen war, lässt sich erahnen, wenn man die Tagebuchaufzeichnungen des damaligen Chefs der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei Fritz Duppré liest. Am 8. September 1967 notierte er:

„In der Verwaltungsreform mimt Dr. K. den starken Mann, der zu allem entschlossen ist. Sollten sich die parlamentarischen Gremien bzw. einzelne Parteikreise, die speziell betroffen sind, den Notwendigkeiten widersetzen, so sei er bereit, einen ausserordentlichen [*sic*] Parteitag einzuberufen, um sich von diesem die notwendige Autorität für die unpopulären Massnahmen [*sic*] zu holen. Das wirkt bombastisch, ist aber im Grunde gelogen. Fest steht, dass er beispielsweise bei Bekanntwerden der Regierungsvorlage selber in Zell die Beruhigungsrede gehalten und die Nichtauflösung versprochen hat. Wie will dieser Mann über all diese Augenblicksmanipulationen hinwegkommen, wenn wirklich zur Kasse geschritten wird?“

Am 29. März 1968 vermerkte er:

„Im übrigen besteht zwischen Fraktion und Regierung so gut wie kein Kontakt. Während der ganzen Sitzungsdauer haben Dr. K und A. kein Wort miteinander gewechselt. ... Im übrigen pflegt Dr. K. die gesamte Politik mit seinen Monologen zu bestreiten. In dieser Hinsicht macht sich bereits ein gewisser Unmut breit. Trotzdem wagt noch niemand offen den Mund aufzumachen.“²²

Man sieht, wie umstritten in der CDU das Vorgehen war, wird aber sicher nicht fehlgehen, Kohl, wie auch immer man ihn einschätzt, zumindest als einen wichtigen Motor zu sehen, der zum Gelingen, zu jenem Ruck, der nunmehr doch notwendig war, Wichtiges beigetragen hat.

Verwaltungsreformen in Rheinland-Pfalz

Was nun in Rheinland-Pfalz in jenen 18 Gesetzen zwischen 1966 und 1974 umgesetzt wurde, bewirkte eine bis dahin nicht gekannte Dynamik in der regionalen Verwaltungsgeschichte, auch wenn die hohen Ziele der ursprünglichen Planungen nicht alle erreicht werden konnten. Als Zielsetzung durchzog alle Gesetze, die Verwaltung effizienter und *zugleich* (darin lag zumindest die Gefahr eines Widerspruchs!) bürgernäher zu machen, die Lebensverhältnisse in der Stadt und auf dem Land einander anzugleichen und Ressourcen zu mobilisieren,

²² Tagebuch Fritz Duppré, Privatbesitz, demnächst im Archiv des Landtages Rheinland-Pfalz.

um Kosten zu sparen. Die Mittel der Wahl waren dabei einerseits eine Territorialreform, die den Zuschnitt von Verwaltungsgebieten änderte und Zusammenlegungen einst getrennter Verwaltungseinheiten bezweckte, und zum anderen eine Funktionalreform, mit der Zuständigkeiten zumeist nach weiter unten in der Verwaltungshierarchie verlagert und damit bürgernäher wurden. Hier ist zu spüren, wie die damals viel diskutierten Erträge der wissenschaftlichen Raumplanung, insbesondere die Theorie der zentralen Orte von Walter Christaller, das Denken vieler beschäftigte.

Die allgemeine Planungseuphorie erfasste dabei sogar Vertreter der älteren Generation, die schon lange in den Kabinetten von Peter Altmeier Funktionen ausgeübt hatten, wie Innenminister Wolters, der 1965 formulierte: „Worum es geht, ist dies: Die Verwaltungsorganisation der Gemeinden soll so rationalisiert werden, dass sie in der Lage ist, die Aufgaben der Zukunft zu bewältigen. Wir wollen ja nicht den Lebensstandard der Gemeinden konservieren, unser erklärtes Ziel ist es, ihn ständig zu heben. Das Schwimmbad, die Kanalisation, die Kläranlage, die Turnhalle, die immer noch Besonderheiten bevorzugter Kommunen darstellen, müssen in den kommenden Jahren Allgemeingut, um nicht zu sagen Selbstverständlichkeiten werden.“²³

Der organisatorische Anstoß für all dies kam von nicht weniger als drei Gremien, die die Reform begleiteten und bestimmten: Zum ersten setzte die Regierung unter Peter Altmeier schon 1963 einen Interministeriellen Sachverständigenausschuss für die Verwaltungsreform ein, der vom Chef der Staatskanzlei Fritz Duppré geleitet wurde und den Rahmen vorgab, in dem die Reform erfolgen sollte. Die hier ausgearbeiteten Vorschläge waren aber noch zurückhaltend und sehr von den negativen Gegenreaktionen der Betroffenen in den 1940er Jahren geprägt. Auf Initiative der SPD-Opposition wurde zweitens ein „Sonderausschuss für Verwaltungsreform“ durch das Landesparlament eingesetzt, unter dessen 13 Mitgliedern sich auch Helmut Kohl befand, der von hier aus in dieser Zeit noch ohne Regierungsamt wohl am besten wirken konnte und Druck gegenüber den Zögerlichen auch in seiner Partei aufbaute. Der Sonderausschuss holte selbst drei wissenschaftliche Gutachten ein und beauftragte eine Feldstudie. Weit mutiger als im Interministeriellen Sachverständigenausschuss ging man hier die Reform an und wirkte wie eine Art Antreiber des Geschehens.²⁴ Und schließlich initiierte Innenminister August Wolters 1965 eine „Studienkommission ‚Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden‘“, die sich auch auf den Rat externer Experten stützte. Aus den Beratungen dieser Studienkommission ging die Idee der Verbandsgemeinde hervor, die ihren Sitz an einem Zentralort haben sollte.²⁵

23 Zit. nach Rummel: *Verfassung, Verwaltung Justiz*, S. 240.

24 Steinbicker: „Postkutschenzeit“, S. 100–104.

25 Ebd., S. 109.

Was bei alledem herauskam, konnte sich sehen lassen: Die Gerichtsbezirke wurden vergrößert, 1968 wurden die Regierungsbezirke Koblenz und Montaubaur sowie Rheinhessen und Pfalz zusammengelegt und das Land in die drei Regierungsbezirke Koblenz, Trier und Rheinhessen-Pfalz eingeteilt. Ehemals 39 Landkreise wurden auf 24 reduziert und damit vergrößert. Bis 1974 gelang es, 2.905 Landgemeinden auf 2.320 zu reduzieren, durch Eingemeindungen 12 kreisfreie Städte zu bilden und 166 Verbandsgemeinden zu gründen, die so etwas wie ein Markenkern der rheinland-pfälzischen Reform werden sollten. Verbandsgemeinden waren Gemeindeverbände mit mindestens 7.500 Einwohnern, die übergreifende Zuständigkeiten besitzen sollten, deren einzelne Gemeinden aber nach wie vor selbständig bleiben konnten mit eigenem Bürgermeister und Gemeinderat. Den in Nordrhein-Westfalen eingeschlagenen Weg zur Großgemeinde wollte man hier ausdrücklich nicht mitgehen, um die bürgerschaftliche Initiative auf unterster Ebene und das damit verbundene Ehrenamt nicht abzuwürgen. Nur 304 Klein- und Kleinstgemeinden wurden aufgelöst und im Rahmen der Reform der kreisfreien Städte eingemeindet oder gar zu neuen größeren Gemeinden zusammengeschlossen.²⁶

Durchgesetzt wurden diese Reformen, vor allem in der Zeit Helmut Kohls als Ministerpräsident, in einer eigentümlichen Mischung von Bürgerbeteiligung und demokratischen Partizipationsangeboten in „Anhörungsverfahren“ einerseits, andererseits aber auch mit dem klaren Willen zur Durchsetzung eines einmal gefassten Beschlusses. 1970 etwa formulierte der Gemeinderat von Wackernheim bei der Frage, ob man eine Verbandsgemeinde mit anderen bilden sollte oder nach Mainz eingemeindet werden wolle, man habe den Eindruck, „dass ausschließlich die Aufsichtsbehörden zu wissen meinen, was dem Wohl der Wackernheimer dienlich sei“.²⁷ Es verwundert daher kaum, dass nicht wenige Betroffene den Klageweg wählten, was zu einer bis dahin nicht gekannten Prozessflut vor dem Verfassungsgericht Rheinland-Pfalz führte: die meisten der 58 klagenden Gemeinden erreichten ihr Ziel einer Aufhebung der durchgesetzten Maßnahmen aber nicht; nur zwei waren wegen Formfehlern im Verfahren, drei wegen inhaltlicher Mängel im Vorgehen erfolgreich.²⁸

Dass Ministerpräsident Helmut Kohl mit seiner Vorgehensweise schließlich Erfolg erzielte, lag sicher nicht nur daran, dass er sich selbst vor Ort den oftmals erregten und aggressiven Diskussionen stellte, sondern auch daran, dass es ihm gelang, die modernisierungsbereite SPD-Opposition und auch die FDP ins Boot zu holen. Legendär war sein „Pfeifenkabinett“, ein Gesprächskreis von rauchenden CDU- und SPD-Politikern, die sich jenseits des öffentlichen Politikbetriebes auf gemeinsame Ziele, die man für das Land erreichen wollte,

26 Rummel: Verfassung, Verwaltung und Justiz, S. 240.

27 Zit. ebd., S. 243.

28 Ebd., S. 244.

pragmatisch verständigen konnten. Hinzu kam, dass es auch in der SPD-Opposition durchaus Kräfte gab, die bei allem „mehr Demokratie wagen“ schon auch die Meinung vertraten, dass man am Ende doch einmal zu einer Entscheidung kommen müsse und in so wichtigen Angelegenheiten Führungsstärke gegen alle Widerstände gefordert sei. Dies gelte umso mehr, wenn wissenschaftlich erwiesen ein Weg zielführend sei. So formulierte etwa der SPD-Landtagsabgeordnete Karl Thorwirth einmal, dass es wohl auch eine Überforderung der Kommunalpolitiker sei, wenn man von ihnen verlange, ganz freiwillig und womöglich frohen Mutes ihre eigene Gemeindegemeinschaft aufzuheben. Da müsse man anders vorgehen: „Zu Recht musste der Gesetzgeber hier die Initiative ergreifen [...]. Ein Parlament darf nicht zimperlich sein.“²⁹

Helmut Kohl hielt noch in seinen Erinnerungen fest, dass sein kompromissloses Vorgehen letztlich vom Wähler honoriert worden sei, wie die Landtagswahl 1971 gezeigt habe. Nur in den Regionen, in denen man Kompromisse bei der Verwaltungsreform gemacht habe, sei der Zuspruch für die CDU am Ende geringer geworden.³⁰

Es liegt nahe, angesichts eines solchen Befundes danach zu fragen, was gerade diese Erfahrung wohl für die weitere Entwicklung des politischen Denkens bei Helmut Kohl bedeutet haben mag, zumal er selbst in seinen Erinnerungen festhielt: „Ich kann auch im Rückblick nicht genug betonen, wie sehr mir die Landespolitik am Herzen lag, wie sehr mich die gesetzgeberische Reformarbeit in Mainz befriedigte.“³¹ Doch das bedarf weitergehender historischer Forschungsarbeit.

29 Ebd.

30 Kohl: Erinnerungen, S. 274 f.

31 Ebd., S. 276.

Von der kommunalen Selbstverwaltung zur regionalisierten Verwaltung? Kreisgebietsreformen in Mecklenburg-Vorpommern

Hans Jörg Hennecke

1. Einleitung

Politische Grenzen sind auch in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung nicht belanglos geworden. Sie definieren Räume und führen zu kollektiven Erfahrungen, aus denen sich Identitäten bilden können. Wenn man sie überschreiten darf, gewähren sie aber auch Freiheit durch den Zugang zu einer erreichbaren Alternative politischer Ordnung und fördern damit den institutionellen Wettbewerb.¹ Unter demokratischen Bedingungen schaffen sie in kommunaler oder funktionaler Selbstverwaltung überschaubare Erfahrungsräume für individuelle Selbstbestimmung und politische Mitbestimmung.²

Die Debatten um kommunale Gebietsreformen nach der Wiedervereinigung spiegeln generelle Probleme der Staats- und Verwaltungsreform wie insbesondere die Debatte um die Entflechtung des Föderalismus, den Abbau von Fehlanreizen in der Finanzverfassung, die Neuordnung der Aufgabenaufteilung zwischen Land und Kommunen (Funktionalreform), die ersten Ansätze zu E-Government und Digitalisierung und nicht zuletzt Reformbestrebungen zur Ausgestaltung kommunaler Demokratie. Während in der alten Bundesrepublik die Reform der kommunalen Gebietskörperschaften in einem gedrängten Zeitraum von etwa zehn Jahren bis etwa 1975 umfassend erfolgte und seither noch punktuelle Veränderungen vorgenommen wurden,³ boten die ostdeutschen Bundesländer nach 1990 neues Anschauungsmaterial über Notwendigkeit und Grenzen kommunaler Gebietsreformen.⁴ In diesem

-
- 1 Zur ordnungstheoretischen Diskussion siehe Roland Vaubel: Zwischenstaatlicher politischer Wettbewerb. Berlin 2017.
 - 2 Hans Jörg Hennecke: Demokratischer Dezentrismus, Subsidiarität und Entflechtung als Strategien der Reform, in: Volker Kronenberg/Jakob Horneber (Hg.): Die repräsentative Demokratie in Anfechtung und Bewährung. Das „Wir“ organisieren. Wiesbaden 2019, S. 155–164.
 - 3 Dazu mit regionalem Fokus, aber mit umfassender Einordnung David Merschjohann: „Umgekrempt“. Die kommunale Gebietsreform in Ostwestfalen-Lippe. Paderborn 2022.
 - 4 Zum zeitgenössischen Diskussionskontext der 2000er Jahre siehe: Sabine Mecking/Janbernd Oebbecke (Hg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive. Paderborn u. a. 2009 und Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann (Hg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden 2010.

Kontext ist die politische Geographie Mecklenburg-Vorpommerns im deutschen Föderalismus allerdings ein ausgesprochener interessanter Fall, der einige landesspezifische Bedingungen aufweist.⁵

2. Landesspezifische Bedingungen

Unvollkommene Landesidentität: Zuallererst ist festzuhalten, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern 1990 kaum über belastbare Traditionen einer gemeinsamen Landesidentität verfügte. Problematischer als für den größeren und wirtschaftlich dominanten Landesteil Mecklenburg, der auf eine lange Tradition der Staatlichkeit zurückblicken konnte, war dies für das kleinere und randständigere Vorpommern, das nach langer schwedischer Vorherrschaft erst 1815 Teil der preußischen Provinz Pommern geworden war. Schon der Name „Pommern“ beziehungsweise „Vorpommern“ war nach 1945 inopportun, weil er die Erinnerung wachhielt, dass der größere Teil der preußischen Provinz nunmehr auf polnischem Gebiet lag. Die 1952 geschaffenen Bezirke Rostock, Neubrandenburg und Schwerin durchschnitten in voller Absicht die Grenzen der historischen Landesteile. Vor dem Hintergrund eines zu DDR-Zeiten unterdrückten Sonderbewusstseins regten sich 1989/90 auch Rufe nach der Bildung eines eigenen Bundeslandes Vorpommern.⁶ Nachwirkungen hatte dies insofern, als die Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern ausdrücklich von den Landesteilen Mecklenburg und Vorpommern spricht und die Bildung von eigenen Landschaftsverbänden „zur Pflege und Förderung insbesondere geschichtlicher, kultureller und landschaftlicher Besonderheiten der Landesteile Mecklenburg und Vorpommern“ offenhält. Ausfluss dieses regionalen Sonderbewusstseins war 2016 die Ernennung eines eigenen Parlamentarischen Staatssekretärs für Vorpommern-Angelegenheiten in der Staatskanzlei.

Mangel an Traditionen kommunaler Selbstverwaltung: Zweitens konnte in Mecklenburg-Vorpommern kaum an prägende Traditionen kommunaler Selbstverwaltung angeknüpft werden – am ehesten noch in Rostock als der größten Stadt des Landes.⁷ Die beiden mecklenburgischen Staaten wiesen bis 1918 noch eine ständestaatliche Ordnung auf, die weit von modernen demokratischen Vorstellungen entfernt war und keinen Freiraum für eine starke kom-

5 Zur verwaltungswissenschaftlichen Einordnung Henning Biermann: *Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern: Grundlagen, Entwicklungen, Perspektiven*. Berlin 2011.

6 Dazu mit weiteren Verweisen Norbert Buske: *Die Rolle Vorpommerns im verständigungs-politischen Prozeß zwischen Deutschland und Polen und beim Zusammenwachsen in der Europäischen Union (Forum für Pommern 2)*. Schwerin 2000.

7 Zu Rostock siehe Ingrid Ehlers/Bodo Keipke: *Rostocks Bürger auf dem Weg zur Demokratie. Von der mittelalterlichen Stadtverfassung zur kommunalen Selbstverwaltung*. Rostock 1999.

munale Selbstverwaltung bot. Die kurzen Erfahrungen der Selbstverwaltung in der Weimarer Republik oder unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg waren von der Überwindung und Überwältigung durch totalitäre Regime geprägt – biographisch ablesbar beispielsweise an dem 1949 vertriebenen Rostocker Oberbürgermeister Albert Schulz.⁸ Zwar gab es zu DDR-Zeiten kommunale Gebietskörperschaften, sie waren aber dem zentralen Führungsanspruch der Partei- und Staatsleitung bis zuletzt untergeordnet.⁹

Demographischer Wandel: Ein drittes Spezifikum ist die erhebliche Abwanderung junger Menschen, die Mecklenburg-Vorpommern nach der Wiedervereinigung zu verkraften hatte. In dem agrarisch geprägten Mecklenburg, das erst im 20. Jahrhundert nennenswerte Ansätze zur Industrialisierung entwickelte, hatte diese eine lange Tradition. Dagegen war das preußische Vorpommern auch dank der im 19. Jahrhundert etablierten Verkehrsinfrastruktur auf Berlin ausgerichtet und verfügte mit Stettin über ein eigenes bedeutendes Oberzentrum. Nach 1945 veränderte der Zustrom von Flüchtlingen und Vertriebenen die Demographie dramatisch. Es kam innerhalb weniger Jahre zu einem zeitweiligen Bevölkerungswachstum und zu einem dauerhaften Bevölkerungsaustausch, wie er in diesem Ausmaß keine andere deutsche Region erfasste. Zu DDR-Zeiten führte die gezielte Industrialisierung zu einer starken Zuwanderung aus den südlichen Bezirken der DDR, insbesondere in der industriellen Kernregion Rostock. Diese Migrationsbewegungen zogen notwendigerweise ein Verblässen regionaler und lokaler Identitäten nach sich. Nach der Öffnung der Mauer 1989 war die Zeit bis etwa 2015 wieder von einer massiven Abwanderung vor allem junger Menschen geprägt – mit strukturellen Folgen, die in den Debatten um kommunale Gebietsreformen stets im Zentrum der Argumentation standen: Bevölkerungsrückgang, Überalterung und niedrige Geburtenraten.¹⁰ Die Einwohnerzahl lag 1990 noch bei 1,9 Mio. Einwohner und nahm bis 2015 auf 1,6 Mio. ab, um sich seitdem leicht über diesem Niveau zu stabilisieren. Diese Schrumpfung ging einher mit einer massiven Alterung: Der Anteil der über 75-Jährigen stieg von 5,1 % im Jahre 1990 auf 13 % im Jahr 2020 an.¹¹

8 Klaus Schwabe: Albert Schulz. Ein Leben für soziale Gerechtigkeit und Freiheit. Schwerin 1997.

9 Herbert Kröger: Einführung, in: Günter Albrecht: Zur gesellschaftlichen und staatlichen Entwicklung und zum Staatsaufbau in der Deutschen Demokratischen Republik. Materialsammlung. Berlin 1954, S. 4–12, hier 11; Dieter Schröder: Verantwortung der Kommunen. Vom demokratischen Zentralismus zur Selbstverwaltung im Rechtsstaat, in: Stefan Creutzberger/Fred Mrotzek/Mario Niemann (Hg.): Land im Umbruch. Mecklenburg-Vorpommern nach dem Ende der DDR. Berlin 2018, S. 136–153.

10 Zu den historischen und demografischen Aspekten siehe Nikolaus Werz/Reinhard Nuthmann (Hg.): Abwanderung und Migration in Mecklenburg-Vorpommern. Wiesbaden 2004.

11 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Hg.): Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern 2021, <https://www.laiv-mv.de/static/LAIV/Statistik/Dateien/Publikationen/Statistisches%20Jahrbuch/Z011%202021%2000.pdf>, S. 27 und 30 (Abruf: 28. November 2021).

Geringe Siedlungsdichte: Eine vierte Besonderheit ist die dünne Besiedlung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Mit einer Bevölkerungsdichte von 78 Einwohnern pro Quadratkilometer herrschten hier Ende der 1990er Jahre nahezu skandinavische Verhältnisse.¹² Bis 2020 hatte sich die Entwicklung noch weiter zugespitzt: Während die Bevölkerungsdichte bundesweit aufgrund von Wanderungsgewinnen auf 233 Einwohner pro Quadratkilometer leicht angestiegen war, ging sie in Mecklenburg-Vorpommern auf nur noch 69 Einwohner zurück.¹³ Übliche Vorstellungen von Mindesteinwohnerzahlen oder Höchstausdehnungen an Fläche, wie sie in anderen Bundesländern handlungsleitend waren, sind auf Mecklenburg-Vorpommern nicht anwendbar. Das Land hat eine ähnliche große Fläche wie Nordrhein-Westfalen, verfügt aber nur über ein Zehntel der Bevölkerung. Innerhalb des Landes kann nur Rostock ohne Abstriche als Oberzentrum klassifiziert werden. Der idyllischen Landeshauptstadt Schwerin mangelt es an wirtschaftlicher und kultureller Anziehungskraft. Der Mangel an Zentren und die großen Entfernungen sorgen bei schwacher Wertschöpfung unweigerlich für deutlich höhere Kosten zur Aufrechterhaltung der Infrastruktur und der Versorgungsfunktionen.

Schwache Traditionen bürgerschaftlichen Engagements: Die politische Kultur Mecklenburg-Vorpommerns war nach 1990 wie in ganz Ostdeutschland durch die schwache Ausprägung bürgerschaftlichen Engagements geprägt.¹⁴ Neben der fehlenden kommunalen Selbstverwaltung unterlag auch das kirchliche und gesellschaftliche Leben unter den Bedingungen der Diktatur starken Einschränkungen. Unternehmertum als Impulsgeber und Träger von bürgerschaftlicher Selbstwirksamkeit und politischer Partizipation fehlte weithin. Aus den historischen Prägungen ergab sich eine erhöhte Präferenz dafür, dem Staat eine aktive Rolle zuzuweisen, anstatt auf die Selbstordnung und Selbst-

12 Dieter Schröder: Mecklenburg-Vorpommern als Strukturproblem in einer Republik der Städter – Zum Beispiel die kommunalen Strukturen, in: Nikolaus Werz/Hans Jörg Hennecke (Hg.): Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern. München 2000, S. 239–266, hier 239 ff.

13 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: Statistisches Jahrbuch 2021, S. 33.

14 Lothar Probst: Chancenstrukturen für bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland, in: Gudrun Heinrich (Hg.): Beiträge zu Fragen von Zivilgesellschaft und Rechtsextremismus (Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung 25). Rostock 2005, S. 9–19; Nikolaus Werz: Die Zivilgesellschaft in den neuen Bundesländern – unter besonderer Berücksichtigung von Mecklenburg-Vorpommern, in: Alexandra Gräfin Lamsdorff/Martin Benkenstein (Hg.): Die Entdeckung der Zivilgesellschaft – ohne Bürger keine Wirtschaftsentwicklung. Rostock 2006, S. 49–70; ders.: Die Bürger- und Zivilgesellschaft in Mecklenburg-Vorpommern, in: Herbert-Quandt-Stiftung (Hg.): Auf der Suche nach dem WIR-Gefühl. Begünstigende Faktoren für bürgerschaftliches Engagement in Mecklenburg-Vorpommern. Bad Homburg 2013, S. 116–135; Michael Großheim/Steffen Kluck/Henning Nörenberg: Das Gefühl im Land. Annäherungen an das Leben in Mecklenburg-Vorpommern. Rostock 2014.

regulierung der Gesellschaft aus einer Kultur der Eigenverantwortung und aus subsidiären Strukturen heraus zu setzen. Gerechtigkeit bei der Zuteilung materieller Güter und bei der Wertschätzung durch höhere Einheiten war und ist daher für die politische Identität prägender als die Forderung nach Selbstverantwortung und Selbstwirksamkeit.

3. Vom Ende der DDR zur ersten Kreisgebietsreform 1994

Im ersten Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung mussten erst einmal die Grundlagen für eine kommunale Demokratie gelegt werden.¹⁵ Ausgangspunkt dafür waren die Kommunalwahlen des Jahres 1990, die ein Jahr nach den letzten, von der SED gelenkten Pseudowahlen vom Mai 1989 stattfanden. Deren Ergebnisse bestätigten im Großen und Ganzen die Kräfteverhältnisse, die sich in den drei Nordbezirken der DDR schon bei der Volkskammerwahl vom 18. März 1990 ergeben hatten – freilich mit dem Unterschied, dass „Sonstige“ mit 24 Prozent einen großen Anteil ausmachten und dass deshalb vor allem die CDU einige Einbußen hinnehmen musste. Diese wurde aber mit 27,8 Prozent vor der SPD mit 20,6 Prozent stärkste Kraft in den Kreisen und kreisfreien Städten. Für die Entfaltung der kommunalen Demokratie bildete fortan das „Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR“ vom 17. Mai 1990 die Grundlage. Es galt auch nach der Wiedervereinigung weiter und bot über seinen § 79 auch eine Möglichkeit für territoriale Neuordnungen.¹⁶ Bald zeichnete sich zudem ab, dass eine schnelle Wiedervereinigung angestrebt wurde und dass es zu einer Wiedergründung der von 1945 bis 1952 bestehenden Länder kommen sollte. Mit der Einrichtung der Länder durch das Ländereinführungsgesetz vom 22. Juli 1990 ging die Auflösung der Bezirke einher.¹⁷ Das war zugleich eine Vorentscheidung darüber, dass es in dem künftigen Bundesland keine staatliche Mittelinstanz zwischen Landesoberbehörden und kommunaler Ebene geben würde – anders als dies in Sachsen-Anhalt und Sachsen zunächst geschah.

Die Landtagswahl vom 14. Oktober 1990 brachte ein politisches Patt hervor, das sich durch den Übertritt eines als Kandidat der SPD gewählten Abgeordneten in eine denkbar knappe Mehrheit für eine Koalition von CDU und FDP unter dem Ministerpräsidenten Alfred Gomolka umwandelte. Die knappe Mehrheit und interne Konflikte führten Anfang 1992 zum Rücktritt Gomolkas und zur Wahl des bisherigen CDU-Generalsekretärs Berndt Seite zum neuen Ministerpräsidenten. Der für Kommunalpolitik zuständige Innenminister Georg Diet-

15 Ebd.

16 Wilfried Erbguth: Landes- und Kommunalverfassung, in: Nikolaus Werz/Jochen Schmidt (Hg.): Mecklenburg-Vorpommern im Wandel: Bilanz und Ausblick 1998. München 1998, S. 67–84, hier 80.

17 <http://www.verfassungen.de/ddr/laendereinfuehrungsgesetz90.htm> (Abruf: 27. November 2021).

rich wurde durch den glücklosen Lothar Kupfer, dieser wiederum 1993 durch den erprobten rheinland-pfälzischen Politiker Rudi Geil ersetzt.

Im Windschatten der turbulenten und instabilen Koalitionspolitik wurden wichtige Weichen der Kommunalpolitik gestellt. Das drängendste und zugleich hartnäckigste Problem war die kommunale Finanzausstattung, die mit dem Kommunalabgabengesetz vom 11. April 1991 und dem Finanzausgleichgesetz vom 15. April 1991 geregelt wurde. Die dahinter stehende Problematik war die schwache eigene Finanzausstattung der Kommunen.¹⁸ Das Gewerbesteueraufkommen war niedrig, umso größer war die Abhängigkeit der Kommunen von den kommunalen Anteilen am Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer sowie von der Grundsteuer. So hatten die Kommunen ein hohes Interesse an Zuweisungen des Landes und an Zuschüssen des Bundes. Dies führte nahezu zwangsläufig zu einer hohen Abhängigkeit der Kommunen vom Solidarpaket I (1995–2004) und vom seither geltenden Solidarpaket II – und dies verknüpft mit wachsendem Druck zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Verbesserung der Kostenstrukturen der Kommunalverwaltung.¹⁹

Die Frage der kommunalen Finanzausstattung hing unauflöslich mit der Frage zusammen, welche Aufgaben den Kommunen überhaupt als eigene Zuständigkeit übertragen werden sollten und in welchen Bereichen die Landkreise – anstelle von Sonderbehörden des Landes – als untere staatliche Behörde fungieren sollten. Damit hing wiederum die Frage zusammen, welche Gebietsstrukturen gleichermaßen eine leistungsfähige Verwaltung und eine lebendige Selbstverwaltung gewährleisten konnten. Auch stand die Frage im Raum, ob zwischen Land und Kommunen auf regionaler Ebene Landschaften als Selbstverwaltungskörperschaften zu bilden seien.²⁰ Zu klären war auch, wo die Regionalplanung zu verorten sei.²¹

Offenkundigen Handlungsbedarf gab es auf der gemeindlichen Ebene. So bestanden im Jahre 1990 insgesamt 1.124 Gemeinden, von denen die weit überwiegende Zahl nicht groß genug war, um eine leistungsfähige Verwaltung zu unterhalten. Die Frage nach einer grundlegenden Gebietsreform oder wenigstens eines forcierten Fusionsprozesses stand daher von Beginn an auf der Tagesordnung. Hier gelang es, unter Einsatz von Zuckerbrot und Peitsche im Laufe der Jahrzehnte Fusionen anzustoßen. Bis 1994 hatte sich die Zahl der Gemeinden erst auf 1.080 verringert, danach gewann der Prozess an Fahrt: 2014 bestanden

18 Schröder: Verantwortung der Kommunen, S. 139.

19 Ders.: Strukturproblem.

20 Entwurf einer Verfassung für Mecklenburg-Vorpommern erarbeitet im Auftrage der Bezirksverwaltungsbehörden Schwerin, Rostock und Neubrandenburg, Juli 1990.

21 Gerd Schmidt-Eichstaedt: Gemeindeverwaltungsreform und Kreisgebietsreform in den neuen Ländern. Stand und Perspektiven, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 31 (1992), S. 1–22.

noch 752 Gemeinden, bis 2020 ging deren Zahl auf 726 zurück²², ohne dass seitens des Landes eine durchgreifende Gemeindegebietsreform als planvolle Flurbereinigung von oben durchgesetzt worden wäre, wie dies in vielen westdeutschen Bundesländern in den 1960er und 1970er Jahren geschehen war. Erreicht wurde dies einerseits durch Fusionsanreize, andererseits durch die Etablierung einer Ämterordnung nach dem Vorbild Schleswig-Holsteins im März 1992.²³

Die Ämterordnung legte fest, dass Gemeinden zwar selbstständig bleiben konnten, aber bei weniger als 3.000 Einwohnern gezwungen waren, die hauptamtliche Verwaltung an ein Amt zu übertragen. 2009 wurde der Schwellenwert auf 5.000 Einwohner angehoben.²⁴ Die freiwillige Fusion von Gemeinden mit anderen amtsangehörigen Gemeinden oder die Transformation von Ämtern in größere Einheitsgemeinden war darin als schleichender, freiwilliger Prozess angelegt. Bestanden 1994 noch 122 Ämter und 55 amtsfreie Gemeinden, so war deren Zahl bis 2020 auf 76 Ämter beziehungsweise 38 amtsfreie Gemeinden zurückgegangen.²⁵

Mit Blick auf Fragen der Funktionalreform und Kreisgebietsreform eröffnete die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern neue Möglichkeiten. Der Entwurf, der im Mai 1993 vom Landtag beschlossen wurde, danach vorläufig in Kraft trat und schließlich in einem Volksentscheid im Juni 1994 bestätigt wurde, enthielt neben einer landesverfassungsrechtlichen Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in Artikel 75 auch die Möglichkeit, Landschaftsverbände in den beiden Landesteilen einzurichten. Dies war Ausfluss der grundlegenden Feststellung aus Artikel 1, wonach das Bundesland sich aus zwei Landesteilen konstituierte: „Mecklenburg und Vorpommern bilden gemeinsam das Land Mecklenburg-Vorpommern.“

Von Beginn der Wahlperiode an stand auch die Kreisgebietsreform auf der Agenda. In einer Landtagsdebatte am 12. März 1992 erläuterte Innenminister Georg Diederich Zeitplan und Problemstellungen der Kreisgebietsreform. Schon zu diesem Zeitpunkt stand die Zahl von 12 statt 31 Landkreisen im Raum. Das Schicksal der kreisfreien Städte Greifswald und Wismar war noch offen, ebenso die Frage, ob Kreissitze bevorzugt in kreisangehörigen Mittelzentren oder in angrenzenden, kreisfreien Städten angesiedelt werden sollten. Aus Sicht der Opposition war die Klärung der Fragen zur Funktionalreform vordringlich, um die Leistungsfähigkeit der künftigen Landkreise zu steigern.²⁶

22 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: Statistisches Jahrbuch 2021, S. 26.

23 Erbguth: Landes- und Kommunalverfassung, S. 83 f.

24 Schröder: Verantwortung der Kommunen, S. 146 f.

25 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: Statistisches Jahrbuch 2000. Schwerin 2000, S. 35 und Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: Statistisches Jahrbuch 2021, S. 26.

26 Landtag Mecklenburg-Vorpommern: Plenarprotokoll der 45. Sitzung vom 12. März 1992, S. 2291–2300.

Die hitzige Debatte um die Kreisgebietsreform wurde mit der Entscheidung des Landtags über das Landkreisneuordnungsgesetz am 1. Juli 1993 beendet.²⁷ Die bisher 31 Landkreise, von denen Rügen als größter etwa 80.000 Einwohner aufwies und Röbel als kleinster gerade einmal 18.000 Einwohner, wurden zu zwölf Landkreisen zusammengefasst. So wurde die angestrebte Richtgröße von 100.000 Einwohnern in den meisten Fällen erreicht – allerdings um den Preis, dass einige der Landkreise eine Ausdehnung vergleichbar mit dem Saarland erreichten. Nur der Landkreis Rügen blieb aufgrund seiner Insellage unverändert. Unangetastet blieb der Status der sechs kreisfreien Städte, was zumindest im Hinblick auf die kleinen Städte Wismar, Stralsund, Greifswald inkonsequent war. So blieb die Reform einerseits hinter manchen Erwartungen zurück. Weder kam es zur Bildung eines Umlandkreises für Schwerin noch zur Einkreisung der kleinen kreisfreien Stadt Wismar und auch nicht zur Bildung von zwei sektoralen Kreisen Bad Doberan und Ribnitz-Damgarten um die Hansestadt Rostock, so dass die vieldiskutierten Stadt-Umland-Problematiken fortbestanden. Andererseits mangelte es auch nicht an Kritik, dass die große Flächenausdehnung der künftigen Landkreise den politischen Identitätsmustern der Bevölkerung zuwiderlaufe und in diesen großen Gebietskörperschaften kein örtlicher Zusammenhang mehr bestünde. Ungeeignet waren die künftigen Kreisstrukturen für die Übernahme der Funktionen der Regionalplanung. Deshalb wurden vier Landesämter für Raumordnung und Landesplanung in den Regionen Westmecklenburg, Mittleres Mecklenburg/Rostock, Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern geschaffen.²⁸ Diese Vierteilung des Landes bestimmte fortan die Überlegungen derer, die eine noch weiter gehende Kreisgebietsreform befürworteten.

Kreisgebietsstrukturen 1994–2011²⁹

Landkreis/ kreisfreie Stadt	Einwohner zum 31.12.1995	Fläche Quadratkilometer	Bevölkerungsdichte (Einwohner/ Quadratkilometer)
Bad Doberan	100.866	1.362	74
Demmin	99.016	1.922	52
Greifswald (kreisfrei)	60.772	50	1.215

27 Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Landkreisneuordnungsgesetz, Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 1993, S. 631, <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/XKVGVB9316.pdf>, (Abruf: 9. April 2023). Der Gesetzentwurf mit Begründung s. LT-Drs. 1/2681.

28 Hennecke: Rahmenbedingungen, S. 29 f.

29 Angaben nach: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern: Statistisches Jahrbuch 2006. Schwerin 2006, S. 367.

Landkreis/ kreisfreie Stadt	Einwohner zum 31.12.1995	Fläche Quadratkilometer	Bevölkerungsdichte (Einwohner/ Quadratkilometer)
Güstrow	116.524	2.058	57
Ludwigslust	126.349	2.517	50
Mecklenburg- Strelitz	86.296	2.089	41
Müritz	70.481	1.713	41
Neubrandenburg (kreisfrei)	80.483	86	936
Nordvorpommern	118.342	2.168	55
Nordwest- mecklenburg	113.914	2.075	55
Ostvorpommern	114.785	1.910	60
Parchim	107.437	2.233	48
Rostock (kreisfrei)	227.535	181	1.257
Rügen	79.260	974	81
Schwerin (kreisfrei)	114.688	130	882
Stralsund (kreisfrei)	65.977	39	1.692
Uecker-Randow	89.991	1.624	55
Wismar (kreisfrei)	50.368	41	1.228
Mecklenburg- Vorpommern	1.823.084	23.171	79

Bevor aber überhaupt die erste Kreisgebietsreform in Kraft trat, war das Jahr vor der Landtagswahl 1994 geprägt von den Auseinandersetzungen um die Kommunalverfassung und um die Funktionalreform, mit der die Aufgabenzuordnung zwischen Landesebene und Kommunen festgeschrieben wurde. Der Kabinettsentwurf zur Kommunalverfassung wurde im Oktober 1993 vorgelegt. Ende Januar 1994 beschloss der Landtag das Gesetz. Bemerkenswert war, dass darin einerseits eine recht starke Stellung des Bürgermeisters beziehungsweise Landrats festgeschrieben wurde, andererseits aber die Leitung der Gemeindevertretung oder des Kreistags einem Mitglied dieses Gremiums übertragen wurde. Direktdemokratische Elemente bewahrten Impulse aus der friedlichen Revolution von 1989/1990. Zur Erleichterung künftiger Fusionen auf gemeindlicher Ebene wurden Ortsteilvertretungen ermöglicht. Schlusspunkt der kommunalpolitischen Leitentscheidungen der ersten Wahlperiode war im Mai 1994 die Funktionalreform. Da auf die Einrichtung von Landesmittelbehörden mit brei-

tem Aufgabenspektrum verzichtet wurde, kam die Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen in erster Linie den Landkreisen und den kreisfreien Städten zugute.³⁰

Die Kommunalwahlen vom Juni 1994, die wie auch die weiteren Kommunalwahlen bis 2009 zeitgleich mit der jeweiligen Europawahl stattfanden, brachten keinen klaren Sieger hervor: Auf Kosten der „Sonstigen“ konnten sowohl die CDU, die SPD als auch die PDS einige Zugewinne verzeichnen, wobei die CDU mit 30,6 Prozent stärkste Kraft auf kommunaler Ebene blieb. Bei den Direktwahlen in den Landkreisen etablierte sich ein West-Ost-Graben zwischen CDU und SPD. Zugleich verschob sich die Tektonik im Parteienwettbewerb: Hatte die CDU Anfang 1994 noch 21 der 31 Positionen besetzt, so waren es am Ende des Jahres nur noch 5 von 12. Die SPD dagegen hatte deutlich Boden gut gemacht. Statt 4 von 31 Landräten stellte sie nun die Hälfte der 12 Amtsinhaber.³¹

4. Auf dem Weg zu Großkreisen 1994–2007

Bei der Landtagswahl 1994 erzielte die CDU wider Erwarten ein stabiles Ergebnis. Da aber die FDP den Wiedereinzug in den Landtag verpasste, wurden CDU und SPD unter das Joch einer Großen Koalition gezwungen. Noch schreckte die SPD – anders als in Sachsen-Anhalt – vor einer Kooperation mit der PDS/LINKE zurück. So war die Koalition von Beginn an antagonistisch geprägt und stand einige Male am Rande des Scheiterns.

Die SPD hatte im Wahlkampf auf mehr Schlüsselzuweisungen an die Kommunen und auf Fusionen zwischen Kommunen gepocht.³² Im Koalitionsvertrag war aber nur von einer inhaltlich nicht näher bestimmten Funktionalreform die Rede. Am konkretesten war die Verständigung darüber, dass auf Druck der SPD die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen in Konkurrenz zur Privatwirtschaft erleichtert werden sollte. Die kommunalen Gebietsstrukturen wurden nicht weiter problematisiert.³³ Zu wesentlichen Änderungen der Kommunalverfassung oder der kommunalen Gebietsstrukturen kam es auf dieser Grundlage nicht, obwohl die Diskussion um Abwanderung, wirtschaftliche Struktur-

30 Hubert Meyer: Funktionalreform als pragmatischer Prozeß, in: Landes- und Kommunalverwaltung 4 (1994), S. 422–426.

31 Hans Jörg Hennecke (Bearb.): Ausgewählte Daten zur Landespolitik, in: Werz/Hennecke (Hg.): Parteien und Politik, S. 267–277, hier 275–277.

32 SPD-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern: Regierungsprogramm 1994 der SPD in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 1994, <https://spd-mvp.de/downloads-presse> (Abruf: 5. Dezember 2021), S. 60 f.

33 Vereinbarung zwischen der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Mecklenburg-Vorpommern, und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Mecklenburg-Vorpommern, über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 2. Legislaturperiode des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 1994, <https://spd-mvp.de/downloads-presse> (Abruf: 5. Dezember 2021), S. 36–39.

probleme und begrenzte Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen anhielt. Vor allem die Diskussion um die demographische Entwicklung spitzte sich zu.³⁴

Strukturelle Veränderungen für die Kommunalpolitik ergaben sich aus dem Finanzausgleichsgesetz 1995. Es wurde ein interkommunaler Finanzausgleich etabliert, der in der Folgezeit verschiedene Modifikationen erfuhr.³⁵ Eine zweite Leitentscheidung dieser Wahlperiode war die Einführung von Direktwahlen der Bürgermeister und Landräte, die mit den Kommunalwahlen 1999 erstmals umgesetzt wurde. Dies führte einerseits zu einer politischen Stärkung der kommunalen Spitzenbeamten, andererseits ergaben sich daraus politische Konstellationen, bei denen Hauptverwaltungsbeamter und Ratsmehrheit nicht an einem Strang zogen.

1998 kam es nach der für die SPD erfolgreichen Landtagswahl zur Bildung einer rot-roten Koalition unter SPD-Chef Harald Ringstorff, mit der erstmals seit der Wiedervereinigung die ehemalige SED in eine Landesregierung eintrat. Das zuständige Innenministerium fiel in der neuen Koalition an den SPD-Politiker Gottfried Timm, der seit 1990 als zweiter Mann hinter dem Landesvorsitzenden Harald Ringstorff galt und zusammen mit Finanzministerin Sigrid Keler Wortführer der SPD in den bisherigen kommunalpolitischen Auseinandersetzungen mit der CDU gewesen war.

Der Regierungswechsel veränderte die Rolle der Gebietsreformdebatte im Parteienwettbewerb.³⁶ Während die SPD auf Landesebene durch die Gleichzeitigkeit von Bundes- und Landtagwahl in den Jahren 1998 und 2002 jeweils stark vom positiven Bundestrend profitieren konnte, musste sie bei den Kommunalwahlen 1999 und 2004, die gleichzeitig mit den Europawahlen stattfanden, empfindliche Einbußen hinnehmen.³⁷ Mit schwachen Kommunalwahlergebnissen ausgestattet und als neugegründete Partei auf eine nur sehr schmale Mitgliederbasis gestützt, verfügte die SPD auf kommunaler Ebene nur über geringen Rückhalt, während CDU und PDS kommunalpolitisch besser verankert waren – die CDU vor allem im kreisangehörigen Raum, die PDS vor allem in den ehemaligen Bezirkshauptstädten.

Vor diesem Hintergrund ging die SPD nun deutlich offensiver daran, über größere Gebietszuschnitte auf Kreisebene nachzudenken. Dagegen waren CDU und PDS, die vor Ort mehr an politischer Verankerung zu verlieren hatten, in dieser Hinsicht wesentlich skeptischer. Im rot-roten Koalitionsvertrag von 1998

34 Werz/Nuthmann: Abwanderung.

35 Stefan Koriath: Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, in: Landes- und Kommunalverwaltung 7 (1997), S. 385–390.

36 Zur Entwicklung des Parteiensystem im ersten Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung siehe Werz/Hennecke: Parteien und Politik.

37 Steffen Schoon: Die Wahlen zu den Kreistagen und Bürgerschaften/Stadtvertretungen der kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern am 13. Juni 2004, in: Bürgerschaft und Kommunalwahl in der Hansestadt Rostock. Rostock 2004, S. 9–17.

fanden sich zwar einige kommunalverfassungsrechtliche Ankündigungen: so die Einführung von Direktwahlen und die Absenkung des kommunalen Wahlalters auf 16 Jahre, die Verankerung des Konnexitätsprinzips, demzufolge das Land zusammen mit der Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen auch die damit verbundenen Belastungen ausgleichen müsse, dazu die Fortentwicklung der Funktionalreform, Möglichkeiten zur Abweichung von Standards kommunaler Aufgabenerledigung, den Einsatz neuer Steuerungsmodellen. Zu Gebietsreformen auf Kreisebene fanden sich angesichts divergierender Positionen von SPD und PDS keine präzisen Ankündigungen.³⁸

Während dieser Wahlperiode veränderten sich die bundespolitischen Rahmenbedingungen. Der 2001 zwischen Bund und Ländern vereinbarte „Solidarpakt II“ legte fest, dass die vom Bund bereitgestellten Finanzmittel von 1,1 Mrd. Euro im Jahre 2005 sukzessive auf 220 Mio. Euro im Jahre 2019 zurückgehen würden. Es kam zwar mit Unterstützung der oppositionellen CDU zur Einführung des Konnexitätsprinzips in die Landesverfassung im April 2000 und zur Durchführung der ersten kommunalen Direktwahlen 2000/2001³⁹, aber die Erörterung der kommunalen Gebietsstrukturen wurde im Juli 2000 in eine Enquêtekommision verlagert.⁴⁰ Sie befasste sich vorrangig mit der Gemeinde- und Funktionalreform und erweiterte nach einer verfassungsrechtlich erforderlichen Neukonstituierung ihre Fragestellungen um E-Government. Der Abschlussbericht der Kommission hatte keine konkreten Auswirkungen, prägte aber die Entwicklungen der nächsten Wahlperiode vor.⁴¹ Per Landesverordnung setzte die Koalition immerhin bessere Anreize für Fusionsprozesse von kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern.⁴² Die Frage einer erneuten Gebietsreform auf Kreisebene stand deutlich im Raum.⁴³ Allerdings fehlte dazu der politische Konsens innerhalb der Koalition.⁴⁴

38 Vereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Mecklenburg-Vorpommern, und der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, einerseits (im Folgenden beide SPD genannt) und der Partei des Demokratischen Sozialismus, Landesverband Mecklenburg-Vorpommern, und der Fraktion der Partei des Demokratischen Sozialismus im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern andererseits (im Folgenden beide PDS genannt) über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 3. Legislaturperiode des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 1998, S. 27 f.

39 Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften: Kommunale Direktwahlen.

40 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 3/1350.

41 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 3/2959.

42 Landesverordnung über die Gewährung von Zuweisungen bei Auflösung von Gemeinden und der Neubildung von Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften vom 20. April 2000.

43 Frank Berg: Die Mitte-Links-Koalition in Mecklenburg-Vorpommern. Teil I: Politikfeldanalysen (Manuskripte der Rosa-Luxemburg-Stiftung 18). Berlin 2001, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Manuskripte/manuskripte18.pdf (Abruf: 1. Dezember 2021).

44 Nikolaus Werz: Die rot-rote Koalition in Mecklenburg-Vorpommern, in: Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften: Kommunale Direktwahlen, S. 7–22, hier 14 f.

Erst nach der Landtagswahl 2002 nahm die Entwicklung Fahrt auf.⁴⁵ Der eindrucksvolle Wahlsieg der SPD unter Ministerpräsident Harald Ringstorff – bei gleichzeitiger Schwächung von CDU und PDS – mündete in einen Koalitionsvertrag, der eine ehrgeizige Aufgabenübertragung an die Kommunen ankündigte und dazu die Kreisstrukturen auf den Prüfstand stellte.⁴⁶

Bereits am 21. Januar 2003 folgte ein wegweisender Beschluss der Landesregierung, der eine Konzentration auf vier Verwaltungsregionen vorsah.⁴⁷ Mit ihrem Reformvorschlag zu den Kreisstrukturen zielte die Landesregierung auf ein Bündel von Aufgaben: die Schulentwicklungsplanung, Einrichtungen der sogenannten Daseinsvorsorge, Bündelung der kommunalen Wirtschaftsförderung, Kostenverteilung und Qualitätssicherung von Kultureinrichtungen, Krankenhausstrukturen sowie die Vernetzung des Personennahverkehrs.

Die Landesregierung entschied sich zu einem Vorschlag, der sich weitgehend an den vier Regionalplanungsregionen orientierte und um die vier Zentren Rostock, Schwerin, Neubrandenburg sowie Stralsund/Greifswald angelegt war. Demnach sollten im Westen des Landes die Landkreise Nordwestmecklenburg, Parchim und Ludwigslust mit den bislang kreisfreien Städten Schwerin und Wismar zu einem Regionalkreis Westmecklenburg zusammengefasst werden. Der Regionalkreis Mittleres Mecklenburg sollte neben der Hansestadt Rostock die Landkreise Bad Doberan und Güstrow umfassen. Im Regionalkreis Vorpommern wurden die Hansestädte Stralsund und Greifswald sowie die Landkreise Rügen, Nordvorpommern und Ostvorpommern zusammengefasst. Der vorpommersche Landkreis Uecker-Randow wurde indes dem Regionalkreis Mecklenburgische Seenplatte zugeordnet, der darüber hinaus die Landkreise Demmin, Mecklenburg-Strelitz und Müritz sowie die Stadt Neubrandenburg umfassen sollte. Dieser Regionalkreis geriet zwar besonders groß, aber so wurde auch hier eine Bevölkerungszahl von 400.000 Einwohnern knapp erreicht. Ergänzt wurde der Vorschlag um die Ankündigung, auch die Zuständigkeitsbezirke der Landesverwaltung neu auszurichten und neue Zielgrößen für Gemeinden und Ämter zu definieren, um zu einer weiteren Konzentration zu kommen.

45 Schröder: Verantwortung der Kommunen, S. 147.

46 Vereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Mecklenburg-Vorpommern, und der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, einerseits (im Folgenden beide SPD genannt) und der Partei des Demokratischen Sozialismus, Landesverband Mecklenburg-Vorpommern, und der Fraktion der Partei des Demokratischen Sozialismus im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern andererseits (im Folgenden beide PDS genannt) über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 4. Legislaturperiode des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 2002, S. 45.

47 Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hg.): Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung im Land Mecklenburg-Vorpommern. Dokumentation des Beschlusses der Landesregierung vom 21.03.2003. Schwerin 2003 (Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 4/205).

Kreisgebietsstrukturen gemäß Eckpunktepapier von 2003⁴⁸

Regionalkreis	Bisherige Gebietskörperschaften	Einwohner	Fläche Quadrat-kilometer	Bevölkerungsdichte (Einwohner/Quadrat-kilometer)
1 Westmecklenburg	Ludwigslust, Nordwestmecklenburg, Parchim, Schwerin, Wismar	506.963	6.997	72
2 Mittleres Mecklenburg	Bad Doberan, Güstrow, Rostock	428.888	3.601	119
3 Vorpommern	Nordvorpommern, Ostvorpommern, Rügen, Greifswald, Stralsund	419.250	5.142	82
4 Mecklenburgische Seenplatte	Demmin, Mecklenburg-Strelitz, Müritzt, Uecker-Randow, Neubrandenburg	404.776	7.433	54
Mecklenburg-Vorpommern		1.759.877	23.173	76

Der Reformvorschlag war ein Paukenschlag, der sowohl in der Parteienlandschaft als auch in den Kommunen und bei verwaltungswissenschaftlichen Beobachtern ausgesprochen kontrovers aufgenommen wurde. Für die weitere Diskussion war entscheidend, dass sich innerhalb der PDS wachsender Widerstand gegen den Vorschlag der eigenen Landesregierung regte. Auch hier erkannte man die Notwendigkeit von Strukturveränderungen an, aber man sorgte sich um die Gewährleistung der Selbstverwaltung in den vorgeschlagenen Regionalkreisen. Für die PDS mit ihrer nach wie vor starken Stellung in den kreisfreien Städten und in Vorpommern war die Reform aus machtpolitischen Gründen wenig attraktiv. Auch die CDU konnte sich von einer solchen Reform keinen Vorteil erwarten – anders als die SPD.

Im Mai 2003 sprach sich die PDS ausdrücklich gegen das Vier-Regionen-Modell aus und plädierte für ein Modell von 7 bis 8 Regionen, also mit deutlich kleineren Gebietszuschnitten.⁴⁹ In den folgenden Monaten rang die Koalition

48 Angaben nach Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 4/205.

49 Heinz u. a.: Die Kreisgebietsreform 2011, S. 115.

um einen Kompromiss, der im Dezember 2003 auch vom Kabinett förmlich beschlossen wurde. Die Lösung bestand darin, Vorpommern – nun wieder unter Einbeziehung des Uecker-Randow-Kreises – in zwei Regionalkreise aufzuteilen. Im politischen Kalkül der PDS, die hier ihre kommunalen Hochburgen hatte, lag diese Lösung durchaus. Allerdings führte der Kompromiss dazu, dass nun ausgerechnet im rückständigen Landesteil Vorpommern zwei Regionalkreise gebildet werden sollten, die an Größe und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit deutlich hinter den drei überwiegend mecklenburgischen Regionalkreisen zurückblieben.

In der Folgezeit machte sich die Koalition zunächst an die Ausarbeitung einer „Grundkonzeption einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform“, die im Mai 2004 vom Landtag beschlossen wurde.⁵⁰ Hierbei ging es um die Kommunalisierung bisheriger Landesaufgaben, um das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung und um die Sicherung und Stärkung des ehrenamtlichen Engagements als Ziele einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung. Auf dieser Basis legte die Landesregierung im August 2004 ein Organisationsgesetz und im Mai 2005 einen Entwurf für eine Kreisgebietsreform vor.

Nach intensiven Beratungen im Landtag und einigen Änderungen wurde das Verwaltungsmodernisierungsgesetz kurz vor Ende der Wahlperiode im Frühjahr 2006 beschlossen.⁵¹ Demzufolge wurden den Kreisen verschiedene Aufgaben im Sinne des „übertragenen Wirkungskreises“ als kommunale Aufgaben übergeben. Das betraf die Ämter für Umwelt und Natur, für Landwirtschaft, die Straßenbauämter, die Eichämter und die Seemannsämter. Als untere staatliche Behörde, also weiter mit Fachaufsicht des Landes und nicht als Selbstverwaltungsaufgabe, wurden den Kreisen die Aufgaben der bisherigen Ämter für Arbeitsschutz, der Versorgungsämter und der Schulämter zugewiesen. Auf der anderen Seite wurden einige Aufgaben im Rahmen der „Funktionalreform II“ interkommunal von den Kreisen auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden übertragen. Dies betraf gewerbe- und handwerksrechtliche Angelegenheiten, das Personenstandswesen und das Schornsteinfegerwesen. An den seit Ende 2003 politisch innerhalb der Koalition fixierten Gebietsstrukturen wurden keine Änderungen mehr vorgenommen.

50 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 4/1184.

51 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 4/1710.

Kreisgebietsstrukturen gemäß Gesetz von 2006⁵²

Landkreis/ kreisfreie Stadt lt. Gesetzentwurf	Bisherige Gebietskörper- schaften	Einwohner	Fläche Quadrat- kilometer	Bevölke- rungsdichte (Einwohner/ Quadrat- kilometer)
1 Mecklenburgi- sche Seenplatte	Neubrandenburg, Müritz, Demmin, Mecklenburg- Strelitz	311.764	5.809	54
2 Mittleres Mecklenburg- Rostock	Rostock, Bad Doberan, Güstrow	425.562	3.601	118
3 Westmecklenburg	Schwerin, Wismar, Nordwestmecklen- burg, Ludwigslust, Parchim	498.413	6.997	71
4 Nordvorpom- mern-Rügen	Stralsund, Nord- vorpommern, Rügen	246.214	3.182	78
5 Südvorpommern	Greifswald, Ost- vorpommern, Uecker-Randow	244.092	3.584	68

Der anhaltende Widerstand der oppositionellen CDU wäre nicht weiter problematisch gewesen, wenn die Kritiker der Reform nicht auch juristisch vorgegangen wären. Nicht nur – mit einer Ausnahme – die Abgeordneten der CDU beschränkten nun den Weg der landesverfassungsrechtlichen Überprüfung der Reform, sondern außer Ludwigslust auch elf der zwölf Landkreise sowie die kreisfreien Städte, also auch solche, in denen SPD und PDS über Mehrheiten verfügten.

Bezweifelt wurde von den Klägern die Vereinbarkeit der Reform mit der grundgesetzlich verankerten Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Unklar blieb aus Sicht vieler Kritiker, ob eine Gebietsreform auf Kreisebene überhaupt geeignet sei, die in der Begründung der Reform genannten Probleme und Zielsetzungen zu adressieren. Der Elefant im Raum war die These, dass das geeignetere Instrument eine Länderneugliederung sein könnte. Gerade angesichts der besonderen Problemlagen in Vorpommern war die dort gewählte Lösung im Rahmen des kompromisshaften 5er Modells argumentativ angreif-

52 Angaben nach Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 7/1710, S. 555.

bar. Schwer von der Hand zu weisen war auch die Kritik, dass durch die neuen Gebietszuschnitte und durch die Übertragung staatlicher Aufgaben – ohne deren echte Kommunalisierung – die Kreise zu überwiegend staatlichen Verwaltungseinheiten mutierten, in denen die eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben an Gewicht verloren.⁵³ Hier standen unterschiedliche Konzeptionen zur Diskussion: Sollten die Kreise überwiegend „übergemeindliche Aufgaben“ wahrnehmen, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nicht von Gemeinden selbst erfüllt werden können, oder sollten die Kreise anstelle originärer Selbstverwaltung regionale Aufgaben der staatlichen Verwaltung bündeln? Letzteres war verfassungsrechtlich heikel und hätte jedenfalls eine Rückverlagerung von Aufgaben an die kreisangehörigen Kommunen nahegelegt und zu diesem Zweck leistungsfähige Strukturen im kreisangehörigen Raum erfordert. Verfassungsrechtlich nicht zu unterschätzen war auch die Frage, inwieweit in solch großen Gebietsstrukturen kommunales Ehrenamt unter vertretbarem Aufwand ausgeübt werden konnte.⁵⁴

So mischten sich in der Diskussion politische Positionen und rechtswissenschaftliche Bedenken, und es war durchaus damit zu rechnen, dass das Landesverfassungsgericht die Reform nicht ohne weiteres einfach durchwinken würde. Das Verfahren schwebte also von nun an wie an Damoklesschwert über der Landespolitik und prägte damit auch die Stimmung vor der Landtagswahl 2006 entscheidend mit, in der sich die CDU als erklärte Kritikerin der Reform scharf von der Landesregierung abgrenzen konnte. Die Wahl brachte der SPD, die ein Jahr zuvor das Kanzleramt verloren hatte und bundesweit an den Nachwehen der „Agenda 2010“ litt, einen massiven Verlust von über zehn Prozentpunkten gegenüber dem herausragenden Ergebnis der Wahl 2002. Sie landete mit 30,2 Prozent der Stimmen nur knapp vor der CDU, die allerdings auch leichte Verluste hinzunehmen hatte und auf 28,8 Prozent kam. Stabil war dagegen das Ergebnis der PDS mit 16,8 Prozent. Da die FDP erstmals seit 1990 wieder in den Landtag einzog und mit der NPD eine rechtsextremistische Partei die 5-Prozent-Hürde überwand, verfügte die rot-rote Koalition nur noch über eine hauchdünne Mehrheit. In dieser Situation entschied sich die SPD, die im Wahlkampf offensiv für die Verwaltungsreform geworben hatte,⁵⁵ für einen Partnerwechsel und ging mit der CDU eine Koalition ein. Ministerpräsident Ringstorff kalku-

53 Meyer 2006, S. 121.

54 Zur rechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion siehe u. a. Dieter Schröder: Großkreise und Funktionalreform in dünn besiedelten Regionen: vergleichende Betrachtungen zur Diskussion in Mecklenburg-Vorpommern, in: Hans Jörg Hennecke (Hg.): Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern. Rostock 2004, S. 45–56; Hubert Meyer: Funktional- und Gebietsreform aus Sicht der Landkreise, ebd., S. 23–36; Stephan Urgast: Die Reform der kommunalen Gebietsstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern. Rostock 2005 (unveröffentlichte Magisterarbeit).

55 SPD Landesverband Mecklenburg-Vorpommern (Hg.): Zukunft aus eigener Kraft. SPD-Regierungsprogramm für Mecklenburg-Vorpommern. V. Legislaturperiode, Schwerin 2006.

lierte damit, dass er die CDU auf diese Weise in die Mitverantwortung für die weitere Ausgestaltung der Gebietsreform nehmen konnte.⁵⁶ Zum Schlüsselakteur der neuen Wahlperiode wurde daher Lorenz Caffier, der bis dahin profilierteste Kritiker der Gebietsreform. Er übernahm das Innenressort und trug damit für alles Weitere die unmittelbare Verantwortung.

Im Koalitionsvertrag nahm die Gebietsreform erwartungsgemäß einen prominenten Platz ein, denn der Dissens der beiden Partner hierüber wurde offen konstatiert. Für beide Seiten gesichtswahrend war die Verständigung darauf, sich um eine verfassungsgemäße Reform zu bemühen, sollte die Landkreisneuordnung vom Landesverfassungsgericht gekippt werden.⁵⁷ Diese Verabredung sprach dafür, dass sich auch die SPD des Bestands der von ihr vorangetriebenen Reform nicht ganz sicher war. Zugleich konnte sich die CDU nicht mit einer proaktiven Revision der Reform durchsetzen. Der Ausgang des Verfahrens vor dem Landesverfassungsgericht blieb abzuwarten.

5. Die Reform der Reform 2007–2011

Das mit Spannung erwartete Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26. Juli 2007 erklärte die Landkreisneuordnung kurzerhand für verfassungswidrig und stellte dazu vor allem auf die nicht ausreichende Würdigung der kommunalen Selbstverwaltung ab. Es sei, so die Richter, nur ungenügend nach milderen Alternativen gesucht worden. Ein zweites Argument war der Hinweis darauf, dass durch die enorme Ausdehnung der neuen Kreise eine unzumutbare Mehrbelastung für ehrenamtliche Kreistagsmitglieder zu befürchten sei. Damit zielte das Gericht nicht nur auf die Probleme, die durch große Distanzen und lange Fahrtwege innerhalb der geplanten Kreise entstanden, sondern auch auf die Aufgabenfülle, die sich bei so großen Gebietszuschnitten zwangsläufig ergeben musste.⁵⁸ In der juristischen Diskussion über das Urteil stand jedoch im Vordergrund, dass das Gericht eine sorgfältige Abwägung und Begründung solch weitreichender Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung verlangte,

56 Steffen Schoon/Nikolaus Werz: Die Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern 2006 – Die Parteien im Wahlkampf und ihre Wähler (Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung 27). Rostock 2006.

57 Vereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Landesverband Mecklenburg-Vorpommern und der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern einerseits und der Christlich Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Mecklenburg-Vorpommern und der Fraktion der Christlich Demokratischen Union Deutschlands im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern andererseits über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 5. Wahlperiode des Landtages Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 2006, <https://www.cdu-mecklenburg-vorpommern.de/fileadmin/redaktion/pdf/programme/koalitionsvertrag-2006.pdf>, (Abruf: 11. April 2023), S. 41.

58 Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern: Urteil vom 26. Juli 2006, www.landesverfassungsgericht-mv.de/presse/aktuelle/download/LVFG9-17u.pdf (Abruf: 1. April 2023).

weniger die materiellen Einwände, die gegen das Ergebnis an sich vorgebracht wurden. Der Auftrag an die Landesregierung war eindeutig: Sie musste sich an eine neue Reform machen, die weniger stark in die kommunale Selbstverwaltung eingriff, die aber in jedem Fall in ihren Begründungen und Alternativ-erwägungen sorgfältiger herzuleiten wäre.

Über das Urteil zeigte sich die SPD naturgemäß enttäuscht, aber auch gefasst. Aus Sicht der CDU war das Urteil eine Bestätigung ihrer Kritik, zugleich aber auch der Auftrag, keine Grundsatzopposition in der Koalition gegen jedwede Gebietsreform zu betreiben, sondern selbst Verantwortung für eine sorgfältig abgewogene Reform zu übernehmen. Ausgerechnet dem Wortführer der Kläger im Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht, Lorenz Caffier, fiel diese Aufgabe nun zu.

Zur Fundamentierung des Diskussionsprozesses in der parlamentarischen Arena wurde das Aufgabenfeld einer bereits eingesetzten Enquete-Kommission, die sich gemäß den Verabredungen im Koalitionsvertrag mit der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung befasste, erweitert um eine Untersuchung der Kreisstrukturen.⁵⁹ Im Rahmen der nun wieder geltenden 12+6-Struktur und der soeben verworfenen 4+0-Lösung befassten sich die Enquête-Kommission und die Landesregierung mit insgesamt 13 verschiedenen Modellen, so einem 6+1-Modell, bei dem nur Rostock den Status der Kreisfreiheit behalten hätte, und einer 8+2-Lösung, bei der auch Schwerin kreisfrei geblieben und die Zahl der Kreise gegenüber der soeben verworfenen Reform immerhin verdoppelt worden wäre.⁶⁰ In den Fokus der juristischen und der politischen Diskussionen geriet insbesondere die Frage, welche Auswirkungen die verschiedenen Varianten auf die Ausübung des Ehrenamts auf Kreisebene haben würden.⁶¹ Aus Sicht des Landesrechnungshofs waren demgegenüber vor allem die erwartbaren finanziellen Auswirkungen einer künftigen Gebietsstruktur von Belang.⁶²

Nach den Kommunalwahlen im Juni 2009, bei denen die CDU bei starken Verlusten stärkste Kraft bleibt, wagte sich die Landesregierung aus der Deckung und legte sich in ihrem Gesetzentwurf vom 8. Juli 2009 auf ein 6+2-Modell fest. Auch diese Variante fiel aus dem Rahmen der bis dahin üblichen Gebietsstrukturen in Deutschland: Fünf der neuen Kreise übertrafen den bis dahin größten deutschen Landkreis Uckermark an Ausdehnung. Drei Kreise waren zudem

59 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 5/821.

60 Maximilian Heinz u. a.: Die Kreisgebietsreform 2011, in: Martin Koschkar/Christopher Scheele (Hg.): Die Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern 2011 – Die Parteien im Wahlkampf und ihre Wähler (Rostocker Informationen zur Politik und Verwaltung 31). Rostock 2011, S. 112–122, hier 118 f.

61 Joachim Jens Hesse/Alexander Götz: Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße. Baden-Baden 2009.

62 Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Sonderbericht Kreisgebietsreform. Schwerin 2009, <https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Sonderberichte/D05-2180.pdf> (Abruf: 11. April 2023).

größer als 4.000 Quadratkilometer. Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte umfasste eine doppelt so große Fläche wie das Saarland.

Kreisgebietsstrukturen gemäß Gesetzentwurf 2009⁶³

Landkreis/ kreisfreie Stadt lt. Gesetzentwurf	Neue Kreisnamen	Einwohner	Fläche Quadrat- kilometer	Bevölke- rungsdichte (Einwohner/ Quadratkilo- meter)
Nordwest- mecklenburg	Nordwest- mecklenburg	163.689	2.117	77
Mittleres Mecklenburg	Landkreis Rostock	221.439	3.421	65
Nordvorpommern	Vorpommern- Rügen	237.191	3.188	74
Südvorpommern	Vorpommern- Greifswald	272.839	4.369	62
Mecklenburgische Seenplatte	Mecklenburgische Seenplatte	262.198	5.208	52
Südwest- mecklenburg	Ludwigslust- Parchim	226.058	4.750	48
Rostock		200.413	181	1.105
Schwerin		95.855	131	734
Mecklenburg- Vorpommern		1.679.682	23.185	72

Zwar blieb DIE LINKE (ehemals PDS) als Oppositionspartei gegenüber diesen Plänen skeptisch, aber die Gebietsstruktur stellte angesichts der unterschiedlichen Tendenzen innerhalb der beiden Koalitionsparteien SPD und CDU einen ausgewogenen Kompromiss dar, dessen Begründung nun auch belastbarer ausfiel. Der Streit um Symbolik und Identität war damit aber nicht ganz ausgestanden. Unterschiedliche Auffassungen bestanden insbesondere noch über die Namen und Verwaltungssitze der künftigen Kreise.

In dem Gesetz zur Schaffung zukünftiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) vom 12. Juli 2010, über das und über zahlreiche Änderungsanträge der Land-

⁶³ Angaben nach Heinz u. a.: Kreisgebietsreform 2011, S. 120.

tag am 7. Juli 2010 nach intensiver Diskussion entschied,⁶⁴ fand die Koalition zu diesen Fragen letztlich einen Kompromiss. Parallel wurde im Gesetz über die Zuordnung von Aufgaben im Rahmen der Landkreisneuordnung eine Funktionalreform beschlossen, in der etliche bisher von der landeseigenen Verwaltung wahrgenommene Aufgaben wie Immissionsschutz, Fischereiangelegenheiten, Wasser- und Bodenrecht, Natur- und Artenschutz oder Denkmalschutz den Kreisen und kreisfreien Städten als staatliche Aufgaben zugewiesen wurden. Als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises wurde die Schulentwicklungsplanung kommunalisiert.⁶⁵

Für die eigentliche Gebietsreform bestimmte der Landtag die Kreissitze, aber die Kreistage konnten mit Zweidrittelmehrheit einen anderen Kreissitz festsetzen. Auch für Kreisnamen konnten bis Juni 2011 alternative Vorschläge gemacht werden. Gleichzeitig mit den Kommunalwahlen und der Landtagswahl 2011 fanden in den sechs neuen Kreisen Volksabstimmungen hierüber statt, die zumindest in zwei Fällen, dem Landkreis Rostock und dem Landkreis Ludwigslust-Parchim, recht knapp ausfielen. Nur in zwei Fällen – Nordwestmecklenburg und Mecklenburgische Seenplatte – wurde der provisorische Planungsname bestätigt. In dem Gesetz wurden weitere wichtige Rahmenbedingungen der Gebietsreform festgelegt. So wurde geregelt, dass die Aufgaben der bisher kreisfreien Städte an die Landkreise fielen – allerdings mit Ausnahme des Straßenverkehrsrechts, des Immissionsschutzrechts, des Baurechts und des Denkmalschutzrechts, so dass fortan eine stärkere Differenzierung der Aufgaben innerhalb des kreisangehörigen Raums erfolgte. Dabei wurde auch die Option eröffnet, einige der eingekreisten Aufgaben wieder an die ehemals kreisfreien Städte zurückzuverlagern. Die Übertragung von Aufgaben an die Kreise zog nach sich, dass gegen einen angemessenen Wertausgleich Vermögensübertragungen bisher kreisfreier Städte auf den Kreis, dem sie zugeordnet wurden, vertraglich auszuhandeln waren. Bei übertragenen Aufgaben war auch ein Übergang des für diese Aufgaben zuständigen Personals zu regeln. Die neuen Kreise erhielten zudem die Möglichkeit, für die Altfehlbeträge der bisherigen Kreise eine Umlage von den jeweils zugehörigen Gemeinden zu erheben. Schließlich sah das Kreisstrukturgesetz noch verschiedene Finanzierungshilfen des Landes vor.

Die Akzeptanz der Reform in der Bevölkerung war nur schwach ausgeprägt.⁶⁶ Ein Zugeständnis war die Regelung, dass die bislang kreisfreien Städte sowie der bisherige Inselkreis Rügen ihre Kfz-Kennzeichen behalten durften. Damit

64 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Plenarprotokoll 5/99 vom 7. Juli 2010 (Abruf: 9. Juni 2023).

65 Gesetz über die Zuordnung von Aufgaben im Rahmen der vom Landkreisneuordnung Vom 12. Juli 2010, in: GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 200–11, http://service.mvnet.de/_php/download.php?datei_id=43774 (Abruf: 9. Juni 2023).

66 Heinz u. a.: Kreisgebietsreform 2011, S. 120 f.

wurde teilweise vorweggenommen, was bald auf Bundesebene zur allgemeinen Regel erhoben wurde: nämlich die Möglichkeit, auch die Kennzeichen früher bestehender Gebietskörperschaften wieder ausgeben zu können. Mehrere Gebietskörperschaften – die einzukreisenden Städte Wismar und Greifswald sowie die Landkreise Ludwigslust, Müritz, Ostvorpommern, Rügen und Uecker-Randow erhoben Klage beim Landesverfassungsgericht. Diesmal blieben die Klagen erfolglos, auch wenn die Entscheidung bezüglich der Landkreise am 18. August 2011 mit 4:3-Richterstimmen knapp ausfiel. So war die Reform nun politisch und juristisch entschieden. Aber der verfassungsrechtlichen Diskussion über Ausmaß und Begründungspflichtigkeit von kommunalen Gebietsreformen war damit kein Schlusspunkt gesetzt.⁶⁷

6. Kreisstrukturen seit 2011

Die neuen politischen Verhältnisse in den Landkreisen wurden bei den Kommunalwahlen 2011 gleichzeitig mit der Landtagswahl geschaffen.⁶⁸ Die Zusammenlegung der beiden Wahltermine erwies sich als vorteilhaft für die SPD, die sich in ihrem Wahlprogramm die Verwaltungsreform selbstbewusst auf die Fahnen schrieb.⁶⁹ Sie erzielte auf Kreisebene einen deutlichen Zuwachs auf 27,5 %, während die CDU bei erneuten Verlusten mit 29 Prozent nur noch knapp stärkste kommunalpolitische Kraft blieb. Die LINKE landete mit leichten Verlusten bei 19,2 Prozent. Drei der sechs Landräte, nämlich von Nordwestmecklenburg, Landkreis Rostock und Ludwigslust-Parchim, wurden nun von der SPD gestellt. Die CDU konnte sich nur in Mecklenburgische Seenplatte und in Vorpommern-Rügen durchsetzen, während die LINKE im Landkreis Vorpommern-Greifswald reüssierte.

Bei der Landtagswahl 2011 baute die SPD unter dem neuen Ministerpräsident Erwin Sellering ihre Stellung als stärkste Kraft auf 35,6 Prozent der Stimmen aus, während die CDU unter ihrem Spitzenkandidaten und Landesvorsitzenden Lorenz Caffier nur noch 23 Prozent erreichte. Beide setzten ihre Koalition fort – nun mit einem klaren Übergewicht der SPD.⁷⁰ Im Koalitionsvertrag spielte die

67 Landesverfassungsgericht Mecklenburg- Vorpommern, Urteile vom 18. August 2011 (Az. 21/10, 22/10 und 23/10), <https://www.mv-justiz.de/gerichte-und-staatsanwaltschaften/landesverfassungsgericht/Entscheidungen/> (Abruf: 9. Juni 2023). Zur weiteren Diskussion siehe z. B. Hubert Meyer: Ergebnisse und Perspektiven der Gebiets- und Funktionalreformen des letzten Jahrzehnts, in: Hans-Günter Henneke (Hg.): *Kommunale Selbstverwaltung in der Bewährung* (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht 45). Stuttgart 2013, S. 157–218.

68 Christopher Scheele: Die Kommunal- und Direktwahlen 2011 in Mecklenburg-Vorpommern, in: Koschkar/Scheele (Hg.): *Landtagswahl 2011*, S. 123–134.

69 Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Mecklenburg-Vorpommern: *Regierungsprogramm 2011–2016*. Schwerin 2011, S. 47.

70 Koschkar/Scheele (Hg.): *Landtagswahl 2011*.

Kreisgebietsreform keine hervorgehobene Rolle mehr. Am greifbarsten war noch die Ankündigung, die Höhe der kommunalen Aufwandsentschädigungen anzupassen. Angekündigt wurde auch, dass die Gerichtsstrukturen den kommunalen Gebietsstrukturen angepasst werden sollten. Bei vier Landgerichtsbezirken in Rostock, Schwerin, Neubrandenburg und Stralsund mit jeweils zwei bis drei Amtsgerichtsbezirken wurde das Prinzip der Einräumigkeit jedoch in der Folgezeit nicht konsequent umgesetzt. Neben dem Dauerbrenner Kommunalfinanzen sollte die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen noch einmal auf den Prüfstand, sofern sich bei der Umsetzung des Aufgabenzuordnungsgesetzes neue Erkenntnisse ergeben würden.⁷¹ Angekündigt wurde die Erarbeitung eines Orientierungsrahmens für freiwillige Fusionen auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden. Ein entsprechendes „Gemeinde-Leitbildgesetz“ wurde im Juni 2016 verabschiedet.⁷²

Gleichwohl blieb in dieser Wahlperiode die Umsetzung der Kreisgebietsreform noch ein Thema, das viel politische Aufmerksamkeit auf sich zog. Nach dem Urteil des Verfassungsgerichts war die Landesregierung verpflichtet, die Folgen der Reform sorgfältig zu beobachten. So erhielt der Verwaltungswissenschaftler Joachim Jens Hesse den Auftrag, als Gutachter die Entwicklungen im Auge zu behalten. Nach zwei Zwischenberichten lag sein Abschlussbericht im November 2016 vor.⁷³

Orientiert an den Hesse-Gutachten erstattete auch die Landesregierung gemäß den Vorgaben des Landesverfassungsgerichts Berichte an den Landtag zum Stand der Umsetzung, den ersten im Juli 2013, den zweiten im Januar 2015.⁷⁴ Erwartungsgemäß zog die Landesregierung darin eine positive Zwischenbilanz. Insgesamt seien in den sechs Kernverwaltungen 73 Stellen abgebaut worden, im Bereich der Jobcenter sogar 322 Stellen. Die Finanzsituation der neuen Kreise habe sich deutlich verbessert, so dass vier der sechs Landkreise ihre Kreisumlage reduzieren konnten. Allerdings stellte die Landesregierung auch klar, dass weitere Einsparpotentiale durch Entscheidungen der kommunalen Selbstverwaltung erschlossen werden könnten. Mögliche Effekte der Kreis-

71 SPD/CDU 2011: Koalitionsvereinbarung 2011–2016. Vereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Landesverband Mecklenburg-Vorpommern und der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern einerseits und der Christlich Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Mecklenburg-Vorpommern und der Fraktion der Christlich Demokratischen Union Deutschlands im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern andererseits über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 6. Wahlperiode des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 2011, <https://www.cdu-mecklenburg-vorpommern.de/fileadmin/redaktion/pdf/programme/koalitionsvertrag-2011.pdf>, (Abruf: 8. Juni 2023).

72 GVOBl. M-V 2016, S. 461.

73 Joachim Jens Hesse: Gefährdete Selbstverwaltung? Die „Großkreise“ in Mecklenburg-Vorpommern. Baden-Baden 2015.

74 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 6/3638.

gebietsreform auf die Kommunalfinanzen wurden überlagert durch die höheren Aufwendungen zur Jugend- und Sozialhilfe, bei denen die Kommunen von bundesrechtlichen Regelungen abhängen.

Der Gutachter Hesse bilanzierte in seinem Abschlussbericht die Gebietsreform ebenfalls positiv. Er konstatierte, dass die 2007 formulierten Zielsetzungen der Reform weitestgehend eingelöst worden seien und es gelungen sei, die Grundlogik des Reformansatzes konsensfähig zu machen. Beim Blick auf das Ehrenamt überwog nach seiner Einschätzung die Kontinuität des Engagements deutlich. Es gebe eine erstaunlich stabile Mitwirkungs- und Beteiligungsbereitschaft in den neuen Strukturen. Allerdings stellte er auch fest, dass die Mandatsträger deutlich höheren Anforderungen gerecht werden müssten: mehr Mobilitätsaufwand, höhere zeitliche Belastung, größerer Abstimmungsbedarf und mehr geforderte Kenntnisse. Hier registrierte er durchaus, dass die Rolle hauptamtlicher Unterstützung wichtiger wurde und dass es innerhalb des kreislichen Ehrenamts zu einem größeren Gewicht von beruflich in Politik und Verwaltung Tätigen komme. Potentiale zur Nachsteuerung der Reform sah er in einer flankierenden Landesplanung und Regionalplanung, in der komplementären Ausrichtung zivilgesellschaftlicher Strukturen und kultureller Einrichtungen, in einer Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit sowie im Ausbau ortsnahe und digital gestützter Bürgerservices.⁷⁵

Die politische Landschaft in den Kreisen hatte sich mit den Kommunalwahlen 2014 wieder verändert. Die auf Landesebene dominierende, aber in den Kommunen weiterhin strukturschwache SPD konnte ihr starkes Ergebnis von 2011 nicht halten, die CDU dagegen festigte ihre Stellung als führende Kommunalpartei wieder.⁷⁶ Als es nach der Landtagswahl 2016⁷⁷ zu einer Fortsetzung der Koalition zwischen SPD und CDU mit nochmals deutlich stärkerem Gewicht der SPD kam, kamen die Kreisstrukturen im Koalitionsvertrag nicht mehr zur Sprache.⁷⁸ Lediglich die Strukturen der kreisangehörigen Gemeinden blieben im Fokus, indem auf die Anwendung des soeben beschlossenen Gemeinde-Leit-

75 Joachim Jens Hesse: Auswirkungen der Landkreisneuordnung. Beobachtungsauftrag nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011. Abschlussbericht (2014/2015). Berlin 2015, in: Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 7/71, 16. November 2016.

76 Christian Nestler/Christopher Scheele (Hg.): Die Kommunalwahlen 2014 in Mecklenburg-Vorpommern (Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung 33). Rostock 2014.

77 Martin Koschkar/Jan Müller/Christian Nestler (Hg.): Die Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern 2016 – Die Parteien im Wahlkampf und ihre Wähler (Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung 36). Rostock 2016.

78 Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Landesverband Mecklenburg-Vorpommern und der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern einerseits und der der Christlich Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Mecklenburg-Vorpommern und der Fraktion der Christlich Demokratischen Union Deutschlands im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern andererseits über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 7. Wahlperiode

bild-Gesetzes zur Forcierung freiwilliger Fusionen verwiesen wurde. Im Laufe der Wahlperiode sollte auch der Landesrechnungshof wiederholt die Potentiale von Fusionen und Kooperationen in der kleinteiligen Gemeindestruktur problematisieren.⁷⁹

Zwar gab es noch vereinzelt Kritik an den Folgen der Kreisgebietsreform, so etwa von dem Greifswalder Geographen Helmut Klüter, der insbesondere den hohen Zentralisierungsgrad und die räumliche Distanz zu den zentralen Orten kritisierte und dies mit geringen Wahlbeteiligungen und hohen Stimmenanteilen für die AfD im ländlichen Raum in Verbindung brachte.⁸⁰ Aber solche Analysen stießen nur auf wenig politischen Widerhall. Eine Landtagsdebatte zur Bilanz der Reform im Januar 2017 wirkte eher wie ein Nachhutscharmützel, das noch einmal die eine oder andere Kritik zu Tage förderte und auch aus Sicht der Landesregierung Nachsteuerungsbedarf in der Umsetzung erkennen ließ.⁸¹ Eine grundsätzliche Infragestellung der Reform erfolgte daraus nicht mehr, auch wenn die Opposition noch das eine oder andere Mal Honig aus dem Thema zu saugen versuchte.⁸² So waren auch im Umfeld der Landtagswahl 2021 die Kreisgebietsstrukturen kein relevantes Thema mehr. Lediglich die FDP erneuerte ihre deutliche Kritik an der Reform des Jahres 2011 und forderte eine wissenschaftliche Evaluierung.⁸³ Im Koalitionsvertrag, den die dominierende SPD unter Ministerpräsidentin Manuela Schwesig nicht mehr dem bisherigen Juniorpartner CDU, sondern mit DIE LINKE abschloss, wurde das Thema nicht mehr angesprochen.⁸⁴

des Landtages Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 2016, https://www.cdu-mecklenburg-vorpommern.de/fileadmin/redaktion/pdf/programme/Koalitionsvereinbarung_2016.pdf (Abruf: 11. April 2023).

- 79 Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2019. Teil 2: Kommunalfinanzbericht. Schwerin 2019, https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/KFB_2019.pdf (Abruf: 10. April 2023) und ders.: Jahresbericht 2020. Teil 2. Kommunalfinanzbericht. Schwerin 2020, https://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Jahresberichte/KFB_2020.pdf (Abruf: 10. April 2023).
- 80 U. a. Helmut Klüter, „Die Kreisgebietsreform verstößt gegen den Gleichheitsgrundsatz“. Interview vom 31. August 2021, <https://katapult-mv.de/artikel/kreisgebietsreform-interview> (Abruf: 9. Juni 2023).
- 81 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Plenarprotokoll 7/6 vom 25. Januar 2017, S. 74–85.
- 82 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Plenarprotokoll 7/27 vom 15. Dezember 2017, S. 46–63.
- 83 Freie Demokratische Partei Landesverband Mecklenburg-Vorpommern: Wahlprogramm der Freien Demokraten zur Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern am 26. September 2021. Schwerin 2021, https://www.fdp-mv.de/sites/default/files/2021-08/Wahlprogramm_FDPMV_Landtagswahl_2021_0.pdf (Abruf: 10. April 2023), S. 84, 86.
- 84 Koalitionsvereinbarung 2021–2026. Vereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands Landesverband Mecklenburg-Vorpommern und der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Landtag Mecklenburg-Vorpommern einerseits und DIE LINKE im Landtag Mecklenburg-Vorpommern andererseits über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 8. Legislaturperiode des Landtags Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 2021.

7. Eine Bilanz in zwölf Thesen

(1) Die Gebietsreform von 1994 war nötig, aber inkonsequent.

Die Kreisgebietsreform von 1994 war unvermeidbar, um unter den Bedingungen des kooperativen Föderalismus leistungsfähige Strukturen hervorzubringen. Sie war aber in der Sache nicht konsequent genug angelegt, weil die Probleme der Abwanderung und der Überalterung in der Entscheidungsphase 1992/1993 noch nicht voll überblickt wurden. Hemmend wirkte auch der erhebliche Personalüberhang in den Kommunalverwaltungen.

(2) Die versuchte Gebietsreform von 2006 war überambitioniert, zu wenig begründet und wurde daher zu Recht als verfassungswidrig eingestuft.

Die angestrebte Kreisgebietsreform des Jahres 2006 war ein radikaler Neuordnungsversuch, bei dem zweifelhaft war, ob sich die so geschaffenen Gebilde tatsächlich noch als kommunale Selbstverwaltung mit örtlichem Bezug begreifen ließen oder ob hier nicht der Schritt hin zu einer Regionalisierung anderen Charakters beschritten wurde. Es wäre daher zumindest folgerichtig gewesen, auch eine ambitionierte Bündelung der Gebietskörperschaften auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden, der Ämter und der Verwaltungsgemeinschaften vorzunehmen. Übers Ziel hinaus schoss die Einkreisung sämtlicher kreisfreier Städte. Das weit über Mecklenburg-Vorpommern hinaus rezipierte Verfassungsurteil aus dem Jahre 2007 mahnte aus guten Gründen eine sorgfältigere Prüf- und Begründungspflicht an.⁸⁵

(3) Die Gebietsreform von 2011 war vermutlich im Sinne der Selbstverwaltung zu weitgehend, stieß aber auf politische Akzeptanz.

Die schließlich umgesetzte Kreisgebietsreform von 2011 blieb hinter dem verfassungsgerichtlich verworfenen Versuch von 2006 zurück. So notwendig ein zweiter Schritt zur Straffung der Gebietsstrukturen auch war, so schoss vermutlich auch dieser über das Ziel hinaus. Zwar blieben mit Rostock und Schwerin zwei kreisfreie Städte erhalten, aber es trat eine Diskrepanz zu den weiterhin kleinteiligen Gebietsstrukturen innerhalb des kreisangehörigen Raums zutage. Es ist allerdings zu konstatieren, dass der Widerstand gegen die Gebietsreform im Laufe der Jahre verebbte und lediglich von der FDP noch konsequent artikuliert wurde. Die drei großen Parteien des Landes haben mit dem Ergebnis ihren Frieden gemacht. Insofern handelt es sich um eine im Ergebnis konsensfähige und akzeptierte Reform.

85 Vgl. dazu Sabine Werner: Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen kommunaler Gebietsreformen in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Landes Brandenburg. Berlin 2002 und Andreas Engels: Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung: eine dogmatische Rekonstruktion. Tübingen 2014.

(4) Einspareffekte durch die Reform sind nachweisbar, aber nicht hinreichend für eine Stabilisierung der Kommunalfinanzen.

Einspareffekte als Folge der Gebietsreform sind ausweislich der Berichte der Landesregierung und des Landesrechnungshofes durchaus zu verzeichnen.⁸⁶ Es stellt sich allerdings die Frage, ob ähnliches nicht auch durch das mildere Mittel flexibler und sachbezogener Kooperationen erreichbar gewesen wäre. Zudem sind die Effekte inzwischen aufgezehrt worden durch die anhaltende Aufgaben-, Kosten- und Bürokratedynamik, der die kommunale Selbstverwaltung ausgesetzt ist. Die prekäre Situation der Kommunalfinanzen wurde durch die Gebietsreform vorübergehend gemildert, konnte aber in ihren finanzverfassungsrechtlichen Ursachen bisher nicht gelöst werden. Freilich steht Mecklenburg-Vorpommern damit nicht allein.

(5) Gebietsreformen können Aufgabenkritik und Bürokratieabbau nicht ersetzen und sollten zumindest zu einer konsequenten Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben genutzt werden.

Gebietsreformen erregen zwar großes Aufsehen und tangieren lokale Identitäten empfindlich.⁸⁷ Doch gemessen an dem politischen Durchsetzungsaufwand ist ihr Nutzen recht gering. Dringlicher als Gebietsreformen, die nur in begrenztem Maße Effizienzpotentiale freisetzen, wären Aufgabenkritik und Bürokratieabbau. Zu klären ist vorrangig, welche Aufgaben überhaupt erledigt werden und, wenn ja, welche Standards und Anforderungen dafür definiert werden müssen. Dazu gehört auch die Frage, welche staatlichen Aufgaben in die Verantwortung der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne einer echten Kommunalisierung gegeben werden können. Wo dies geschieht, erlebt die Selbstverwaltung einen echten Substanzgewinn. Wo aber staatliche Aufgaben nicht wirklich kommunalisiert werden, sondern die Kommunalverwaltungen lediglich für die staatliche Aufgabenerledigung in Anspruch genommen werden und weisungsgebunden agieren, verschiebt sich die Balance zwischen übertragenen Aufgaben mit staatlicher Fachaufsicht einerseits und eigenem Wirkungskreis der Selbstverwaltung mit bloßer Rechtsaufsicht andererseits.

(6) Gebietsreformen können keine Finanzverfassungsreform ersetzen.

Die Effizienzgewinne durch Gebietsreformen ersetzen auch keine Finanzverfassungsreform, die den kommunalen Körperschaften echte Autonomiepielräume eröffnet und im Gegenzug die Politik des goldenen Zügels durch Zweckzuweisungen und die Fesselung durch Ko-Finanzierungen und wenig nachhaltige Projektkulturen eindämmt. Wirtschaftliche Dynamik einer Region

86 Z. B. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 7/2357, 7/2378 und 7/6351.

87 Kritisch zu den Effekten Mona Förtsch/Felix Rösel: Gebietsreformen reduzieren das Heimatgefühl (ifo Dresden berichtet 1/2020). Dresden 2020.

und politische Kreativität erwachsen nicht aus größeren Gebietskörperschaften und aus zentraler Steuerung durch Förderstrukturen, sondern aus dem Wettbewerb und der Autonomie dezentraler Akteure. Ein großer Teil des regelmäßig diskutierten Fusionsdrucks auf kleine Einheiten erwächst erst durch die um sich greifende Verwaltungsverflechtung und Bürokratiebelastung. Wenn es an einer eigenverantwortlich steuerbaren Finanzausstattung mangelt und viel Verwaltungskraft zum Einwerben von Fördermitteln aufgebracht werden muss, entsteht ein Sog zu größeren Einheiten, denen dann nichtsdestotrotz der Spielraum für kreative und eigenverantwortliche Entscheidungen der Selbstverwaltung fehlt. Ordnungspolitische Reformen zu mehr Autonomie und Eigenverantwortung mögen unpopulär sein, aber sie setzen mehr als bloße Gebietsreformen die kreativen Kräfte des politischen Wettbewerbs auf kommunaler Ebene frei und sind damit langfristig wohlstandsfördernd und laden zu bürgerschaftlichem Engagement ein.

(7) Die Bedeutung von Gebietsstrukturen wird durch die Digitalisierung der Verwaltung schwinden.

Die Potentiale der Digitalisierung für die öffentliche Verwaltung haben sich in den letzten Jahren massiv erweitert. Die technische Dynamik, auf denen diese beruht, wird weiter anhalten. Standardisierbare Tätigkeiten werden über kurz oder lang standardisiert werden. Damit stößt die Logik des kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik an Grenzen, die auf der Vorstellung beruht, dass höhere Ebenen Regeln setzen und niedrigere Ebenen für deren administrative Umsetzung mit eigenem Gestaltungsspielraum zuständig sind. Digitalisierung wird eine Standardisierung und damit eine Zentralisierung von administrativen Abläufen nach sich ziehen und zugleich die ortsungebundene Verfügbarkeit von Verwaltungsdienstleistungen ermöglichen. In der Logik dieser Entwicklung liegt eine allmähliche Transformation von einem kooperativen Föderalismus zu einem Trennföderalismus. Künftige Funktionalreformen werden sich daran ausrichten, wie sich digitale Prozesse möglichst effizient gestalten lassen und damit Zuständigkeitszuordnungen und Kooperationserfordernisse hinterfragen. Die für die Regelung einer Aufgabe zuständige Ebene wird dann sinnvollerweise auch die administrative Umsetzung detaillierter steuern müssen. Kommunale Selbstverwaltung wird als Erfahrungsraum für Selbstbestimmung und Selbstverantwortung dann umso mehr auf eigene, autonom gestaltbare Regelungs- und Umsetzungskompetenzen angewiesen sein. Bei rein staatlicher Aufgabenerfüllung wird der lokale Gestaltungsspielraum schwinden.

(8) Die Reform hat zu einer problematischen Professionalisierung des kommunalen Ehrenamtes geführt.

Die Großkreise in Mecklenburg-Vorpommern stellen zweifelsohne ein Hemmnis für bürgerschaftliches Engagement dar und treiben die Professionalisierung

des kommunalen Ehrenamtes voran.⁸⁸ Auf Kreisebene muss sich ein hoher Anteil der Mandatsträger beruflich mehr oder weniger stark auf die politische Betätigung ausrichten und bedarf in stärkerem Maße der Unterstützung durch hauptamtliche Strukturen in den Fraktionen. Deutlich zu erkennen ist seither der landespolitische Bedeutungsgewinn der Landräte. In einem Land, das mehr Minister als Landräte kennt, werden letztere noch mehr zur Führungsreserve für die Landesebene. Auch umgekehrt liegt der Wechsel von Landespolitikern auf die Kreisebene nahe, wenn sie dort mittels Direktwahl eine unabhängige Machtbasis erringen können.

(9) In der Logik der Kreisstrukturen lägen leistungsfähige Strukturen auf gemeindlicher Ebene.

Es besteht weiterhin eine Diskrepanz zwischen den großflächigen Kreisstrukturen und den kleinteiligen Strukturen innerhalb des kreisangehörigen Raums, so dass jeder der Großkreise eine hohe Zahl von kreisangehörigen Gemeinden hat. Es spricht viel dafür, unter diesen Umständen die Mindestgröße von Gemeinden heraufzusetzen.⁸⁹ Der Druck zu Fusionen dürfte aus finanziellen Gründen weiter anhalten. Die Ämterverfassung ist dabei ein Weg, Verwaltungen von leistungsfähiger Größe hervorzubringen und gleichzeitig Selbstverwaltungsstrukturen kleinerer, erlebbarer Einheiten aufrechtzuerhalten. Denkbar ist allerdings auch, dass sich Ämter zunehmend zu Einheitsgemeinden transformieren. Auch größere Nachbargemeinden, denen die Ämter oder einzelne Gemeinden ihre Verwaltung übertragen haben, können zum Nukleus von Einheitsgemeinden werden. In beiden Fällen wächst die Bedeutung von identitätswahrenden Ortsteilverfassungen.

(10) Nach dem Verlust an „Örtlichkeit“ auf Kreisebene werden starke kreisangehörige Gemeinden für die Herausbildung lokaler Identitäten wichtiger.

Der häufige Wechsel der kommunalen Gebietsstrukturen war für das Herausbilden lokaler Identitäten eher hinderlich. Die heutigen Kreise in Mecklenburg-Vorpommern sind so groß, dass sie von der Bevölkerung nicht mehr als der örtliche Zusammenhang wahrgenommen werden, innerhalb dessen sich ein Großteil ihres Lebens abspielt. Wenn überhaupt ist die Stärkung lokaler Identitäten von starken kreisangehörigen Gemeinden zu erwarten, zumal diese dann auch eher als Träger kommunalisierter Aufgaben in Betracht kommen.⁹⁰

88 Herbert-Quandt-Stiftung: WIR-Gefühl, S. 46 und 104.

89 So Landrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern: Jahresbericht 2015 – Teil I – Kommunalfinanzbericht. Im Tenor auch wiederholt eine Konsolidierung der Gemeindestrukturen befürwortend Schröder: Strukturproblem, und ders.: Verantwortung der Kommunen, S. 153 f.

90 Zur Bedeutung lokaler Identitäten siehe Mona Förtsch/Felix Rösel: Ehrenamt und Toleranz brauchen lokale Wurzeln (ifo dresden berichtet 6/2019). Dresden 2019.

(11) Die Gebietsreformen haben nicht zur Herausbildung einer bestimmten Landesidentität beigetragen.

Zu einer Herausbildung einer übergreifenden Landesidentität haben die kommunalen Gebietsreformen wenig beigetragen. Der kulturelle Dualismus zwischen Mecklenburg und Vorpommern wirkt bis die Gegenwart fort. Bestärkt durch die kontroverse Entscheidung, dem Sendegebiet des Norddeutschen Rundfunks beizutreten, wächst, je weiter westlich, desto stärker, ein norddeutsches Selbstverständnis des Landes. Mit ihm konkurriert aber gewissermaßen ein auf Berlin und nach Süden ausgerichtetes ostdeutsches Landesverständnis. Allein die im Lande wenig diskutierten Regierungsbeteiligungen der LINKEN von 1998 bis 2006 und seit 2021 unterstreichen dies. Gleiches gilt für die jahrelang von der Landesregierung unter Dominanz der SPD betriebene Sonderaußenpolitik mit besonderer Anlehnung an Russland, die innerhalb der Landesgrenzen viel weniger umstritten war als aus dem westlich dominierten Blickwinkel der Bundespolitik und offensichtlich ostdeutsche Identitäten repräsentierte. Eigensinn und Unempfindlichkeit gegenüber „westlichen“ Erwartungen charakterisieren die politische Kultur des Landes.

(12) Dem administrativen Sozialkonstruktivismus durch Gebietsreformen sind Grenzen gesetzt.

Insgesamt ist mit Blick auf die windungsreiche Entwicklung der kommunalen Gebietsstrukturen, aber auch mit Blick auf administrative Experimente wie einen eigenen Staatssekretär für den Landesteil Vorpommern Skepsis gegenüber naiven Vorstellungen eines Sozialkonstruktivismus angebracht.⁹¹ Politische Identitätsbildung ist ein komplexer Vorgang, der sich weder durch administrative Gebietskulissen noch durch politische Bildung künstlich herbeischaffen lässt. Für das Land Mecklenburg-Vorpommern wird entscheidend sein, ob es selbst aus seinem Selbstverständnis als „Land am Rand“ und der ländliche Raum sein Selbstverständnis als „Rand vom Rand“ überwinden und zu einer Kultur der Selbstwirksamkeit finden kann. Starke kommunale Selbstverwaltung ist dafür in jedem Fall eine begünstigende Rahmenbedingung.

91 Michael Großheim/Steffen Kluck/Henning Nörenberg: Kollektive Lebensgefühle. Zur Phänomenologie von Gemeinschaften (Rostocker Phänomenologische Manuskripte 20). Rostock 2014.

Ein Beitrag zur inneren Einheit Berlins? Der Weg zur Bezirksgebietsreform von 2001

Alexander Olenik

Die Debatte über den inneren Zuschnitt Berlins hat Tradition und kommt offenbar niemals ganz zur Ruhe. Nach der misslungenen Durchführung der zeitgleich stattfindenden Wahlen zum Deutschen Bundestag, zum Berliner Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksvertretungen sowie Abstimmungen über diverse Volksbegehren im Jahr 2021 flackerte sie zuletzt erneut kurz auf. So polemisierte Klaus Wowereit im Oktober 2021 im RBB-Fernsehen: Die Stadt sei „heute schlechter aufgestellt als jede Kreissparkasse“. Der ehemalige Regierende Bürgermeister mutmaßte, die Bezirke würden durch ihre Eigenständigkeit eine straffe Verwaltungsführung durch den Senat konterkarieren. Pflichtschuldig wurde im neuen Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke eine Verwaltungsreform angekündigt.¹ Auch die neue CDU-geführte Landesregierung, die nach der Neuwahl des Abgeordnetenhauses vom 12. Februar 2023 die Geschäfte übernahm, wird das Thema aufgreifen müssen. Hierdurch sind einige Dauerkonfliktfelder hinsichtlich der Verwaltungspolitik aufgezeigt. Ihr systemischer Ursprung liegt jedoch mehr als 100 Jahre zurück in Berlins Geschichte.

Am Anfang dieses Aufsatzes steht deshalb ein Exkurs in die Verwaltungsgeschichte der Stadt, insbesondere hinsichtlich der postrevolutionären Ereignisse von 1919/1920. Die Weichenstellung für die dezentrale Einheitsgemeinde Groß-Berlin, deren Entstehung mit den Namen von Paul Hirsch, Hugo Preuß und Adolf Wermuth verbunden ist, blieb über die Verwerfungen der nationalsozialistischen Diktatur und die vierzigjährige Teilung der Stadt hinweg prägend. Das Hauptaugenmerk liegt anschließend auf den Debatten über eine Bezirksgebietsreform in den 1990er Jahren, die zunächst durch andere Themen wie die projektierte Fusion Berlins mit Brandenburg überlagert wurde, lange Zeit unkonkret in der Schwebe blieb, um 1997/1998 unter dem Druck der politischen Begebenheiten in ein Gesetz gegossen zu werden. Abschließend soll das Reformergebnis, welches 2001 in Kraft trat, dargestellt, bewertet und eingeordnet werden.

1 Siehe Christine Richter: Warum Wowereits Standpauke notwendig war, in: Berliner Morgenpost vom 21. Oktober 2021, <https://www.morgenpost.de/meinung/article233639745/Wowereits-Standpauke.html> (Abruf: 26. November 2021). Für den Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke siehe Zukunftshauptstadt Berlin. Sozial. Ökologisch. Vielfältig. Wirtschaftsstark. Entwurf zur Beschlussfassung des Koalitionsvertrages zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Berlin und Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Berlin und DIE LINKE Landesverband Berlin über die Bildung einer Landesregierung für die Legislaturperiode 2021–2026.

Schwerpunktmäßig werden die Diskussionen im Abgeordnetenhaus und in der medialen Öffentlichkeit betrachtet. Die Unterlagen der Berliner Verwaltung befinden sich noch innerhalb der Aktensperrfrist und sind somit nicht zugänglich. Bei den Parteien ist dies ähnlich, zum Teil sind sie noch nicht an die Archive der parteinahen Stiftungen abgegeben worden: eine Benutzung der Parteiakten schied somit ebenfalls aus.² Aus kommunikationshistorischer Sicht bedeutet das letzte Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts zudem den Beginn des Übergangs von der papiergestützten zur elektronischen Aktenführung.

Einzelne Protagonisten der Ereignisse haben aber ihre Memoiren bereits publiziert.³ In der Fachliteratur findet sich insgesamt aber nur wenig Spezifisches über die innere Neugliederung Berlins. Die jüngste Gesamtdarstellung zur Stadtgeschichte von Jens Bisky ignoriert im Kapitel für die Zeit nach 1989 die Bezirksreform völlig.⁴ Die Geschichtsschreibung des wiedervereinten Berlins ist noch vom Miterleben der Autoren geprägt. Es gibt jedoch eine politikwissenschaftliche Monografie von Sebastian Rudolph aus dem Jahr 2008, welche den Reformkomplex Funktional-/Verwaltungs-/Gebietsreform beschreibt.⁵

Das Groß-Berlin-Gesetz von 1920 als Revolution der Raumordnung an Havel und Spree

Mit der Novemberrevolution von 1918, die in Berlin zwar nicht ihren Ausgang nahm, aber doch ihren Höhepunkt erlebte, war auch das Fenster für eine Neuordnung des Raums an Havel und Spree aufgestoßen worden. Das Gebiet, welches anderthalb Jahre später zu einer Großgemeinde zusammengelegt werden sollte, bestand bei Kriegsende aus acht Städten, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirken. Gedanklich (Wettbewerb Groß-Berlin von 1912), nominell (Präfix „Berlin-“) sowie auch verwaltungsseitig war die Region zwar schon ein Jahrzehnt mit ihrer Raumordnung befasst. Aber es brauchte die günstige Konstellation von sozialistischer preußischer Staatsregierung, bürgerlicher Kommunalexpertise und der kurzzeitigen Verdrängung alter Hemmnisse durch

- 2 Von der CDU Berlin liegen noch keine Akten vor. Von der SPD sowie den Oppositionsparteien FDP, Grüne und PDS sind – nach Auskunft der jeweiligen parteinahen Archiveinrichtungen – die Unterlagen der jeweiligen Landesverbände und der Abgeordnetenhausfraktionen entweder noch nicht oder nur für den Beginn des Untersuchungszeitraums an die parteinahen Archive abgegeben oder bisher nicht tiefenverzeichnet worden.
- 3 Vgl. etwa Eberhard Diepgen: *Zwischen den Mächten. Von der besetzten Stadt zur Hauptstadt*. Berlin 2004; Jörg Schönbohm: *Wilde Schwermut. Erinnerungen eines Unpolitischen*. Berlin 2009.
- 4 Jens Bisky: *Berlin. Biographie einer großen Stadt*. 4. Aufl. Berlin 2020. Im Kapitel „Wahnsinn der ersten Tage. 1989 bis heute“ wird die Bezirksgebietsreform nicht behandelt. Bei Bernd Stöver: *Geschichte Berlins*. 2., aktualisierte Aufl. München 2021, S. 122, findet sie nur knapp Erwähnung.
- 5 Siehe Sebastian Rudolph: *Ist Berlin noch zu retten? Eine Analyse der Bezirks-, Verwaltungs- und Funktionalreform in Berlin*. Göttingen 2008.

die Revolution. Bereits die Herausforderungen des Weltkrieges überführten eine bisher an kommunalen Grenzen ausgerichtete Praxis temporär in größere Organisationseinheiten. Wie richtungweisend das Groß-Berlin-Gesetz war, wird dadurch unterstrichen, dass im preußischen Landtagswahlkampf 1921 die Frage seiner Aufhebung schon keine Rolle mehr spielte.⁶

Groß-Berlin besaß nach dem Gesetz von 1920 die Stellung und Funktionen eines Stadtkreises, eines Regierungsbezirks und einer preußischen Provinz zugleich. Die Gesetzgeber strebten mit dieser Regelung gegenüber anderen staatlichen Einrichtungen eine „rechtliche Klarheit“ über die Kompetenzen der Stadtgemeinde an. Stadtintern suchte man ebenfalls einen Modus vivendi zwischen der Zentralregierung und dem Selbstverwaltungsanspruch der zwanzig neugeschaffenen Bezirke. Über das Ausmaß der Dezentralisation oblag nach dem Groß-Berlin-Gesetz der Stadtregierung das „Hauptbestimmungsrecht“, so dass durch die Politik in den Bezirken nicht die Einheitlichkeit der Verwaltung unterlaufen werden konnte.⁷ Mit der Gesetzesnovelle von 1931 wurde das Amt des in der Bezirksversammlung stimmberechtigten Bezirksbürgermeisters geschaffen und die Sitzungen für nicht-öffentlich erklärt. Die Nationalsozialisten entmachteten zwei Jahre später die kommunale Selbstverwaltung – per „Gesetz über die Verfassung der Hauptstadt Berlin“ vom 29. Juni 1934 sanktioniert.⁸

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die alliierten Besatzungssektoren auf Grundlage der Bezirksgrenzen gebildet.⁹ Im Sinne des Groß-Berlin-Gesetzes von 1920 genehmigten die Alliierten im September 1945 ein Bezirksverwaltungsstatut, welches die zweistufige Verwaltungsstruktur Berlins wiederherstellte. Diese Arbeitsgrundlage wurde durch die gesamtstädtische Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin ein Jahr später abgelöst. Unter starkem alliierter Einfluss – man könnte so weit gehen und die Alliierte Kommandantur, die Viermächteverwaltung für Berlin, zur Miturheberin des Verfassungstextes erklären – behielt sie die Regelungen bezüglich der Bezirke des 1920er-Gesetzes bei. Generell galt eine subsidiäre Aufgabenverteilung. Der Magistrat sollte aber im Interesse der Gemeinschaft oder bei Befugnis-Überschreitungen eingreifen dürfen. Der Umfang der bezirklichen Aufgaben durfte von Bezirk zu Bezirk zudem variie-

6 Vgl. Detlef Lehnert: Kommunale Politik, Parteiensystem und Interessenkonflikte in Berlin und Wien 1919–1932. Wohnungs-, Verkehrs- und Finanzpolitik im Spannungsfeld von städtischer Selbstverwaltung und Verbandseinflüssen. Berlin 1991, S. 32.

7 Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin. Vom 27. April 1920. Mit Einleitung und Erläuterungen versehen von Paul Hirsch. Berlin 1920, S. 24, 38.

8 Vgl. Werner Breunig: Verfassungsgebung in Berlin 1945–1950 (Beiträge zur Politischen Wissenschaft 58). Berlin 1990, S. 37 f.

9 Dies geschah entsprechend der Vereinbarungen der Europäischen Beratenden Kommission in London 1944, vgl. Arthur Schlegelmilch: Hauptstadt im Zonendeutschland. Die Entstehung der Berliner Nachkriegsdemokratie 1945–1949. Mit einem Geleitwort von Otto Büsch (Schriften der Historischen Kommission zu Berlin 4). Berlin 1993, S. 25.

ren.¹⁰ Die Verfassung von Berlin, die am 1. Oktober 1950 im Westteil in Kraft trat, jedoch stets für die Gesamtstadt Gültigkeit beanspruchte, bestätigte sowohl die Einteilung in 20 Bezirke als auch die Dezentralisation in Haupt- und Bezirksverwaltungen. Eine Neuerung stellte der Rat der Bürgermeister dar, über den die Bezirksverwaltungen zu gesamtstädtischen Fragen Stellung nehmen konnten.¹¹

Der Ost-Berliner Magistrat fügte in seinem Geltungsbereich mit den Neubaugebieten Marzahn, Hellersdorf und Hohenschönhausen bis 1985 drei neue Stadtbezirke mit jeweils circa 100.000 Einwohnern hinzu. In West-Berlin war der Viermächtestatus die Bestandsgarantie für die 12 Bezirke, da die westlichen Alliierten zu einer Veränderung angesichts der berlinpolitischen Implikationen nicht bereit waren.

Über die 100 Jahre ist auch eine weitere Konstante erhalten geblieben, die quellenmäßig schwer fassbare, aber wirkmächtige lokale Ebene der Kieze, die unabhängig von der staatlichen Verwaltungsstruktur den Alltag ihrer Bewohner prägen und das politische Urteil beeinflussen.

Der lange Weg zur Gesetzvorlage

Der Auftakt für eine mehr als zehnjährige Debatte über die Reform der Bezirksstruktur in Berlin ist dem damaligen Finanzsenator Norbert Meisner (SPD) zuzuschreiben. Im August 1990 ventilierte er den Gedanken, die 23 Bezirke, aus denen sich Gesamt-Berlin nach der Wiedervereinigung der beiden Stadthälften am 2. Oktober 1990 zusammensetzen werde, auf „[d]reizehn Bezirke, die langfristig ähnliche Bevölkerungszahlen und Entwicklungschancen haben“, zu reduzieren. Meisner argumentierte, dass die verbliebenen Bezirke ein höheres politisches Gewicht erhalten würden und somit die „Bürgernähe“ der Verwaltung zunehme. Nach seiner Vorstellung sollte die Neugliederung anhand historischer und stadträumlicher Kriterien vorgenommen werden. Das bedeutete für den Finanzsenator, dass innerhalb des S-Bahn-Rings vier Bezirke liegen und Ost-West-Bezirke gebildet werden sollten. Nach Wegfall der alliierten Einspruchsrechte sah Meisner die Zeit zum Handeln gekommen.¹²

Zum Gegenstand der konkreten Tagespolitik wurde das Thema erst vier Jahre später unter veränderten Vorzeichen. Die CDU bildete zusammen mit der SPD seit 1991 eine Große Koalition, die angesichts mangelnder alternativer Koalitionsoptionen eine Verlegenheitslösung darstellte. Für die Bewältigung der Wiedervereinigung auf städtischer Ebene bot sie nichtsdestoweniger eine breite parlamentarische Mehrheit.

10 „Prinzip unabhängiger Dezentralisation“, vgl. Breunig: Verfassunggebung, S. 229 f.

11 Vgl. ebd., S. 420–422.

12 Vgl. o. V.: Bald nur noch 13 Bezirke im vereinigten Berlin? Norbert Meisner: Neueinteilung fördert Bürgernähe, in: Berliner Stimme. Sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur vom 25. August 1990.

Am 27. Januar 1994 erklärte der Regierende Bürgermeister Eberhard Diepgen (CDU) unter dem Eindruck der Entscheidung des Bundesfinanzministers, die Berlinförderung der Bundesregierung zu streichen, „die durch den Sparzwang mobilisierten Kräfte offensiv nutzen [zu] wollen und [zu] müssen“. Unter anderem eine Reform des Bezirksgebiets sei hierdurch wieder aktuell geworden. Diepgen strebte eine Umsetzung noch in der laufenden Legislaturperiode an.¹³ Die Bundeshilfen für Berlin hatte die Bundesrepublik im Hinblick auf die exponierte Lage West-Berlins im Ost-West-Konflikt eingeführt. In den 1980er Jahren lag deren Anteil bei über 50 Prozent des Haushalts der eingemauerten Teilstadt.¹⁴ Die Kürzungen mussten also dramatische Auswirkungen auf die Landespolitik haben. Angesichts der Bonner Entscheidung präsentierte die SPD-Abgeordnetenhausfraktion ein Sparkonzept. Durch eine Zusammenlegung der Bezirke erwarteten die Sozialdemokraten Kosteneinsparungen von bis zu 200 Millionen D-Mark pro Jahr. Gleichwohl regte sich in den bezirklichen Parteiorganisationen Widerstand, so dass die Fraktion nur festlegte, das Thema in dieser Legislaturperiode behandeln und über eine Volksabstimmung entscheiden zu wollen. Eine parteiinterne Arbeitsgruppe sollte Vorschläge für eine Bezirksgebietsreform ausarbeiten.¹⁵

Im April 1994 verkündete der Senator für Inneres, Dieter Heckelmann, schriftlich, „[i]n nächster Zukunft“ konkrete Reformvorschläge dem Rat der Bürgermeister vorzulegen.¹⁶ Im Juli des Jahres war es so weit. Der Senat nahm einen Vorschlag Heckelmanns zur Kenntnis, wonach es ab 1999 nur noch zwölf statt 23 Bezirke geben solle, fasste jedoch keinen förmlichen Beschluss.¹⁷ Dass die Landesregierung relativ unverbindlich blieb, obwohl eine Zielvorstellung formuliert wurde, hatte mit der größeren Richtungsentscheidung der „Großen Koalition“, der Länderfusion zwischen Berlin und Brandenburg, zu tun. Nach diesen Plänen wäre Berlin eine kreisfreie Stadt in dem neuen Bundes-

13 Vgl. Erklärung des Regierenden Bürgermeisters zum Thema „Entscheidungen der Bundespolitik im Januar 1994“, in: Parlamentsdokumentation des Abgeordnetenhauses von Berlin (PARDOK), Plenarprotokoll 12/61, 27. Januar 1994, 61. Sitzung, S. 5241D-B.

14 Vgl. Ralf Ahrens: Stadt am Tropf. Die Bundeshilfe für West-Berlin und das Subventionssystem der Berlinförderung, in: Deutschland Archiv vom 20. Dezember 2017, www.bpb.de/262043 (Abruf: 11. Dezember 2021).

15 Vgl. U. H.: SPD-Sparkonzept soll den Landeshaushalt sanieren. Vorschläge der Fraktion treffen alle Ressorts – Bezirkszusammenlegungen sind noch umstritten, in: Berliner Stimme. Sozialdemokratische Zeitschrift für Berlin und Brandenburg vom 29. Januar 1994; plu: „CDU ist verbraucht“, in: taz vom 16. Februar 1994.

16 Vgl. Nicht behandelte Mündliche Anfrage Dr. Peter-Rudolf Zotl (PDS) über Gebietsreform, Antwort der Senatsverwaltung für Inneres vom 21. April 1994, in: PARDOK, Plenarprotokoll 12/65, 65. Sitzung, 21. April 1994, S. 5632C–D.

17 Vgl. [Ulrich Zawatka-Gerlach]: Mit spitzen Fingern, in: Der Tagesspiegel vom 14. Juli 1994; Dirk Wildt: „Das geht so nicht“. SPD-Fraktion will Senatsbeschlüsse zum Doppelhaushalt in Frage stellen/CDU mit Ergebnissen dagegen zufrieden, in: taz vom 26. August 1994.

land geworden. Streit entwickelte sich innerhalb der Koalition wie auch innerhalb der Koalitionsparteien über eine Festschreibung der Bezirksgebietsreform im Fusionsstaatsvertrag. Darüber hinaus warfen die nächsten Abgeordnetenhauswahlen im Oktober 1995 ihre Schatten voraus. Der Senat beabsichtigte sich vertraglich zu verpflichten, die Bezirke bis zur Bildung des gemeinsamen Landes mit Brandenburg neu zuzuschneiden (Art. 21, Abs. 4 Neugliederungsvertrag). Aus den Regierungsfractionen wurden jedoch verschiedene Modelle vorgeschlagen.¹⁸

In der Öffentlichkeit machte sich angesichts des uneinheitlichen Auftretens der Regierungsfractionen Kritik breit. Brigitte Grunert vom Tagesspiegel beklagte, CDU und SPD würden sich „wie Verteidigungsgemeinschaften ihrer ‚Bezirksfürstentümer‘ aufführen“.¹⁹ Schließlich hieß es im Fusionsstaatsvertrag, Artikel 21, Absatz 4: „Mit dem Ziel der Stärkung seiner Leistungskraft führt das Land Berlin unter gleichzeitiger Überprüfung der Bezirksanzahl eine Bezirksgebietsreform durch, die spätestens mit Bildung des gemeinsamen Landes in Kraft tritt.“ Die journalistischen Beobachter waren wenig überzeugt.²⁰ In seiner Erklärung zum Fusionsstaatsvertrag vor dem Abgeordnetenhaus am 6. April 1995 gab sich Eberhard Diepgen optimistisch, die Zusammenlegung Berlins und Brandenburgs als Katalysator für die Berliner Verwaltungsreform nutzen zu können.²¹

Bei den Wahlen zum Abgeordnetenhaus spielte die Bezirksgebietsreform indes nur eine untergeordnete Rolle. Amtsinhaber Diepgen und seine Herausforderin von der SPD, Ingrid Stahmer, bekannten sich zwar beide zu dem Vorhaben, wollten mit Rücksicht auf die jeweiligen innerparteilichen Gegner die Diskussion aber nicht öffentlich führen.²² In ihr Wahlprogramm nahm lediglich die FDP die Forderung nach zehn Bezirken mit politischem Bezirksam auf.²³

Vor den Wahlen einigte sich der Senat noch auf die Neufassung der Landesverfassung, die den Bürgern am 22. Oktober 1995 zur Abstimmung vorgelegt

-
- 18 Vgl. Brigitte Grunert: Mit weniger Bezirken in die Fusion, in: Der Tagesspiegel vom 16. März 1995. Siehe auch Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes (Neugliederungs-Vertrag, in: PARDOK, Drucksache 12/5521, 27. April 1995.
 - 19 Brigitte Grunert: Viele Gesichter, ein Wasserkopf. Eine Reform der 1920 geschaffenen Bezirksstruktur ist überfällig, in: Der Tagesspiegel vom 23. März 1995.
 - 20 Vgl. dies.: Geben die Parteien Teile ihrer „Exerzierplätze“ auf? Die Diskussion über die Zusammenlegung von Bezirken ist uralte, in: Der Tagesspiegel vom 27. April 1995.
 - 21 Vgl. PARDOK, Plenarprotokoll 12/84, 84. Sitzung, 6. April 1995, S. 7215B–7220C.
 - 22 Siehe Interviews mit den Kandidaten; o. V.: Ist Zehlendorf Ihr Lieblingsbezirk?, in: Der Tagesspiegel vom 31. März 1995; [Brigitte Grunert]: Berliner SPD will Koalitionsaussage vorerst offenhalten, in: Der Tagesspiegel vom 1. April 1995.
 - 23 Vgl. Wahlprogramm zur Abgeordnetenhauswahl 1995 der Freien Demokratischen Partei Landesverband Berlin. „Berlin braucht die liberale Stimme“ (Beschl. vom Landesausschuß am 19., 20. und 27. Juni 1995), S. 53, in: Archiv des Liberalismus (AdL), Druckschriftenbestand, D1-3317.

wurde. Auch nach dieser Verfassung von Berlin, die am 23. November 1995 in Kraft trat, gilt die kommunale Selbstverwaltung für die Bezirke nicht in vollem Umfang. Zwar nehmen die Bezirke ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung wahr. Aber ihnen fehlen vor allem die Finanzhoheit und das Satzungsrecht. Sie haben keine eigenen Steuereinnahmen, sondern erhalten eine Globalsumme. Monatlich bespricht sich ein Rat der Bürgermeister mit dem Regierenden Bürgermeister (Art. 68 VvB). In Artikel 4 blieben die 20 Bezirke namentlich genannt. Dass die Bezirksgebietsreform nicht als Verfassungsauftrag aufgenommen wurde, war auf Bedenken der SPD zurückzuführen.²⁴

CDU und SPD setzten ihre Koalition unter der Führung Eberhard Diepgens notgedrungen fort.²⁵ Nach der Regierungsbildung wurde in den Richtlinien der Regierungspolitik eine Senkung der Bezirkszahl auf 18 anvisiert. In seiner Rede, in welcher der Regierende Bürgermeister um die Billigung dieser Richtlinien warb, wurde Diepgen nicht konkreter. 18 sei „eine der Zielvorstellungen“ des Senats, für „vergleichbar leistungsfähige Bezirke“, ohne die historische Orientierung aufzugeben.²⁶ Der Senatsbeschluss vom 12. März 1996 adaptierte die Koalitionsvereinbarung zur Bezirksgebietsreform. Zum Wahltag 1999, also zum Ende der Legislaturperiode, wollte man die Zahl der Bezirke von 23 auf 18 reduzieren und hierfür den Art. 4 VvB anpassen. Die Reduktion, so hielten es dieser Beschluss und auch alle weiteren Beschlüsse fest, sollte durch Zusammenlegung bestehender Bezirke, aber nicht durch Ziehung neuer Bezirksgrenzen erfolgen. Alles weitere, Zuschnitt und Benennung der neuen Bezirke, sollte nach der Verfassungsänderung erfolgen. Eine Volksabstimmung über die Reform sah der Beschluss nicht vor.²⁷

Welche aus Regierungssicht unangenehme Dynamik ein Plebiszit auslösen kann, zeigte der Volksentscheid über den Fusionsstaatsvertrag vom 5. Mai 1996, der in Brandenburg durch Ablehnung scheiterte. Damit hatte sich der Kontext

-
- 24 Vgl. [Brigitte Grunert]: Bürger haben das letzte Wort. Neue Berliner Verfassung soll noch in diesem Jahr in Kraft treten, in: *Der Tagesspiegel* vom 18. Mai 1995.
- 25 Zur schwierigen Koalitionsbildung siehe Hermann Rudolph: *Berlin – Wiedergeburt einer Stadt. Mauerfall, Ringen um die Hauptstadt, Aufstieg zur Metropole*. Köln 2014, S. 302.
- 26 Vgl. Vorlage – zur Beschlussfassung – über Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik gemäß Artikel 58 Abs. 2 der Verfassung von Berlin, 29. Februar 1996; Plenarprotokoll 13/4, 4. Sitzung, 29. Februar 1996, S. 142D–149C, Vorlage – zur Beschlussfassung – über Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik gemäß Artikel 58 Abs. 2 der Verfassung von Berlin, S. 144, in: DPARDOK, Drucksache 13/143. Am 14. März 1996 wurden die Richtlinien mit großer Mehrheit gebilligt, siehe Plenarprotokoll 13/5, 5. Sitzung, 14. März 1996, S. 218A–241A, Beratung der Vorlage – zur Beschlussfassung – über Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik gemäß Artikel 58 Abs. 2 der Verfassung von Berlin.
- 27 Vgl. [Brigitte Grunert]: 1999 soll es nur noch 18 Bezirke geben, in: *Der Tagesspiegel* vom 13. März 1996. Nach den Vorstellungen des Senats sollten vor allem im Ostteil Bezirke zusammengelegt werden; hinzu kam ein „Citybezirk“, der mit Tiergärten und ggfs. Kreuzberg auch West-Berliner Bezirke einbeziehen sollte.

für die Bezirksgebietsreform grundsätzlich geändert.²⁸ Am 9. Mai 1996 versuchte der Regierende Bürgermeister, die veränderten Rahmenbedingungen nach der geplatzten Länderfusion dem Abgeordnetenhaus zu erklären. Wenngleich Diepgens Rede und die anschließende Aussprache größtenteils um die rückblickende Kritik am Fusionsvorhaben kreisten, verlangte die oppositionelle PDS die Pläne für die Bezirksgebietsreform sofort offenzulegen und ebenfalls eine Volksabstimmung hierüber zuzulassen. In seiner Wortmeldung reagierte der SPD-Fraktionsvorsitzende mit einer Absage. Laut Böger sei eine Reform bereits ausreichend diskutiert worden. Eine bezirkliche Neugliederung gehöre für ihn „zu einem notwendigen Programm, bürokratisch-administrative Leitungen einzusparen, um Mittel zu öffnen für eine reformfähige Politik“. In Richtung des Koalitionspartners appellierte er, eine Entscheidung zu treffen. Weder der Regierende Bürgermeister noch die CDU nutzten die Aussprache, um das Thema anzusprechen.²⁹ Der Rat der Bürgermeister weigerte sich, den Senatsbeschluss zur Kenntnis zu nehmen. Den Parteien auf Bezirksebene fehlte vonseiten des Senats ein Plan für die räumliche Gestalt der neuen Bezirke.³⁰

Am 22. Oktober 1996 urteilte Brigitte Grunert, Journalistin des Tagesspiegels, angesichts der gefühlten Verschleppung der Beratungen seit März vernichtend: „Das Thema wird langsam lächerlich.“³¹ Gespräche im September von Innenminister Jörg Schönbohm (CDU) und Finanzsenatorin Annette Fugmann-Heesing (SPD) mit der Fraktionsführung der Grünen, die Verhandlungsbereitschaft signalisiert hatten, führten ebenfalls nicht weiter.³²

Fugmann-Heesing und Schönbohm erhielten Ende Oktober jedoch die Unterstützung des SPD-Fraktionsvorsitzenden Klaus Böger. Dieser setzte dem Senat gegenüber in einer Klausursitzung durch, dass die Landesregierung einen neuen Reformversuch in Sachen Bezirkszusammenlegung startete. Die finanzielle

28 Vgl. Detlev Noack: Reform des Föderalismus in Deutschland. Schwierigkeiten, Hemmnisse, Perspektiven. Das Beispiel Berlin und Brandenburg (Region – Nation – Europa 65). Berlin 2010, S. 116–265, führt als Gründe für das Scheitern v. a. die Sorge vor der Dominanz Berlins, die ökonomischen Rahmenbedingungen, die Ausgrenzung der PDS-Opposition aus den Fusionsverhandlungen sowie den späten Referendumstermin an. Die Bezirksgebietsreform spielte beim Abstimmungsverhalten der Berlinerinnen und Berliner keine Rolle.

29 Vgl. Erklärung des Regierenden Bürgermeisters zum Thema „Politische Perspektiven der Region Berlin-Brandenburg“ in Verbindung mit Aktuelle Stunde zum Thema „nach der Ablehnung des Neugliederungs-Vertrages die Kooperation in der Region organisieren“, in: PARDOK, Plenarprotokoll 13/8, 8. Sitzung, 9. Mai 1996, S. 482B–495D.

30 Vgl. Brigitte Grunert: Bezirksreform vor dem Aus? Änderungsentwurf schmort im Rat der Bürgermeister, in: Der Tagesspiegel vom 9. Mai 1996; [Dies.]: Zahl der Drogentoten drastisch gestiegen. Vervielfachung auf 94 im ersten Halbjahr/Zwischenbilanz von Innenminister Schönbohm, in: Der Tagesspiegel vom 26. Juli 1996.

31 Dies.: Nur noch Stillstand, in: Der Tagesspiegel vom 22. Oktober 1996.

32 Vgl. Ulrich Zawatka-Gerlach: „Kein Mehrheitsbeschaffer zum Null-Tarif“. Bezirksgebietsreform: Grüne knüpfen ihr Ja-Wort an Bedingungen, in: Der Tagesspiegel vom 24. September 1996.

Lage Berlins zwingt zu einer Paketlösung bestehend aus Verwaltungsreform, Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Landes- und Bezirksregierungen, Parlamentsverkleinerung und Bildung von zwölf Bezirken. Böger wollte nur die einwohnerstärksten Bezirke Neukölln, Reinickendorf und Spandau unverändert erhalten. Die restlichen Bezirke sollten zu zweit oder zu dritt zusammengelegt werden.³³ SPD-interner Widerspruch aus den Bezirken wurde sofort laut,³⁴ da Bögers Vorpreschen einer Brüskierung der SPD-Kreisparteien gleichkam. Denn Kreispartei- und Bezirksgrenzen in Berlin waren identisch.³⁵ Aus der CDU wurde ebenfalls widersprochen. Heribert Gawin, der Vorsitzende der Kommunalpolitischen Vereinigung der Berliner Union, kritisierte die Vermischung haushalterischer und verwaltungspolitischer Argumente. Gawin, der stellvertretend für die CDU-Bezirksvertreter sprach, verlangte zur Koalitionsvereinbarung zurückzukehren.³⁶ Auch die Öffentlichkeit zweifelte an der Umsetzung. Die Zahl zwölf sei „eine kalkulierte Provokation“.³⁷

Der Innensenator meinte es am Jahresende jedoch ernst. Am 9. Dezember 1996 billigte der Senat Schönbohms Vorlage eines Gebietsreformgesetzes. Mitte-Kreuzberg-Tiergarten, Friedrichshain-Lichtenberg, Wedding-Prenzlauer Berg, Charlottenburg-Wilmersdorf, Zehlendorf-Steglitz, Schöneberg-Tempelhof, Treptow-Köpenick, Marzahn-Hellersdorf und Weissensee-Pankow-Hohenschönhausen wären neben Neukölln, Reinickendorf und Spandau die neuen Bezirke. Die Verfassung sollte zudem dahingehend geändert werden, dass keine wörtliche Aufzählung der Bezirke mehr vorkomme. Nach der Reform hätten die Bezirke durch ihre Größe ein höheres politisches Gewicht und könnten neue Aufgaben leistungsfähig erfüllen.³⁸ Gegenwind kam postwendend aus

33 Vgl. Schönbohms Erläuterungen in: PARDOK, Plenarprotokoll 13/17, 17. Sitzung, S. 1138B–1139D; Brigitte Grunert: Böger: Heutige Zahl der Bezirke führt mit zur Finanzkatastrophe. Neuer Anlauf zur Verringerung/Kampf zwischen Parteien und Fraktionen erwartet, in: Der Tagesspiegel vom 3. November 1996.

34 Vgl. (AX): SPD berät Mitte Januar auf Parteitag über Haushaltslage. Fugmann-Heesing hofft auf weitere Einsparvorschläge, in: Der Tagesspiegel vom 5. November 1996.

35 Vgl. Christian Füller: Herumhantieren an der Verfassung. Der Senat überlegt, ob er die Bezirksreform mit einfacher statt mit Zweidrittelmehrheit durchsetzen kann, in: taz vom 12. November 1996; [Ulrich Zawatka-Gerlach]: Ohne Fingerspitzengefühl. Wer ein heisses Eisen ungeschickt anfasst, kann sich daran verbrennen, in: Der Tagesspiegel vom 16. November 1996.

36 Vgl. Ulrich Zawatka-Gerlach: „Eine Gebietsreform macht gegenwärtig keinen Sinn“. Heribert Gawin lehnt „schematische Zusammenlegung“ von Bezirken ab, in: Der Tagesspiegel vom 22. November 1996.

37 Ders.: Im Dutzend billiger?, in: Der Tagesspiegel vom 8. November 1996.

38 Vgl. Brigitte Grunert: Schönbohm erwartet von der Bezirksreform 220 Millionen Mark zum Nulltarif, in: Der Tagesspiegel vom 8. Dezember 1996; [Dies.]: Kreuzberg und Tiergarten sollen künftig Mitte heißen. Senat beschließt Gebietsreform, in: Der Tagesspiegel vom 11. Dezember 1996. Eine Bevölkerungsprognose der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz unterstützte die Beschlussfassung, vgl. Klaus Krakat: Regionale Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Die Bezirksreform in

den Fraktionen im Abgeordnetenhaus. CDU, SPD, Grüne und PDS sprachen sich gegen die beabsichtigte Verfassungsänderung aus. Der Hintergrund war: Nach einer Zweidrittelentscheidung für die von Schönbohm vorgeschlagene Formulierung („Berlin ist in Bezirke gegliedert.“) hätte die Neubestimmung der Bezirksgrenzen mit einfacher Mehrheit erfolgen können. Die Vertreter einer Minderheitsmeinung in den Regierungsfractionen fürchteten übergangen zu werden. Die „Große Koalition“ besaß zwar vier Abgeordnete mehr als für eine Zweidrittelmehrheit benötigt wurden, angesichts der innerparteilichen Spannungen bei CDU und SPD war diese jedoch höchst instabil. Die Idee der Volksabstimmung wurde deshalb von den Fraktionen einmütig ins Spiel gebracht.³⁹

Wie unterschiedlich die Fraktionsspitzen von CDU und SPD sich zur Bezirksgebietsreform verhielten, unterstrich ein Doppelinterview mit Klaus-Rüdiger Landowsky und Klaus Böger im Tagesspiegel vom Jahresende 1996. Während der CDU-Fraktionsvorsitzende „den Reformwert einer solchen Bezirksreduzierung relativ verhalten“ einschätzte, erklärte sein SPD-Kollege in kämpferischem Tonfall, die Bezirksreform zum „Pilotprojekt“ für alle weiteren Strukturreformen, von dem er auch das Fortbestehen der Koalition abhängig machte.⁴⁰ Diese Diskrepanz war nur eine unter vielen, die zum wiederholten Mal in der Öffentlichkeit das Bild entstehen ließ, das CDU-SPD-Zweckbündnis stünde vor dem Aus. „Im rauen Wind der Berliner Verwaltungsreform“⁴¹ galt es für die Koalitionäre die Klippe des sozialdemokratischen Landesparteitags im Januar 1997 zu umschiffen. Die politischen Beobachter zweifelten jedoch am Erfolg dieses Manövers. Denn die SPD-interne Verwaltungsreform-Arbeitsgruppe kritisierte den zu bestätigenden Senatsbeschluss.⁴² Wider Erwarten billigte der Sonderparteitag der Berliner SPD den Vorschlag des Parteivorstandes, der mit großer Mehrheit (16 zu drei sowie zwei Enthaltungen) wenige Tage zuvor

Berlin – eine notwendige Maßnahme zur Entwicklung der Hauptstadtfunction und Umlandverzahnung?, in: Karl Eckart/Konrad Scherf (Hg.): Deutschland auf dem Weg zur inneren Einheit (Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung 87). Berlin 2004, S. 119–173, hier 140.

- 39 Vgl. Ulrich Zawatka-Gerlach: Berliner sollen über ihre neuen Berliner Bezirke selbst entscheiden, in: Der Tagesspiegel vom 12. Dezember 1996. Offen Widerspruch gegen das Ansinnen des Parlaments äußerte der Innensenator, vgl. o. V.: Möglicherweise Volksabstimmung. Verkleinerung der Zahl der Berliner Bezirke/Weniger Funktionäre, in: FAZ vom 14. Dezember 1996.
- 40 Vgl. Brigitte Grunert/Axel Bahr: Im Interview [Klaus-Rüdiger Landowsky und Klaus Böger], in: Der Tagesspiegel vom 27. Dezember 1996. Das Interview schlug überregionale Wellen, siehe o. V.: Atmosphärische Spannungen in Berlin, in: FAZ vom 28. Dezember 1996.
- 41 Brigitte Grunert: Im rauen Wind der Berliner Verwaltungsreform, in: Der Tagesspiegel vom 31. Dezember 1996.
- 42 Siehe z. B. [Ulrich Zawatka-Gerlach]: Keine schnelle Gebietsreform, Bewag-Totalverkauf ade?, in: Der Tagesspiegel vom 10. Januar 1997.

zustande gekommen war. Der politische Kurs von Finanzsenatorin Annette Fugmann-Heesing und Fraktionschef Klaus Böger war damit abgesichert.⁴³

Nichtsdestoweniger sollte erst noch eine weitere Phase an „Gequatsche“⁴⁴ folgen, welche in den Wochen um den CDU-Landesparteitag Ende April 1997 kulminierte. Mit der abfälligen Situationsbeschreibung des Tagesspiegels war gemeint, dass eine Richtungsentscheidung der politischen Gremien nicht erfolgte. Selbst Senatsmitgliedern galt die Bezirksgebietsreform als Synonym für langwierige, nicht nachahmenswerte Regierungsarbeit.⁴⁵ Einzig der Rat der Bürgermeister gab sein nicht-bindendes Votum ab, in dem er die Vorstellungen des Senats hinsichtlich einer Bezirksgebietsreform ablehnte. Er wollte, dass die Anzahl der Bezirke „eindeutig“ in der Verfassung festgeschrieben werde.⁴⁶ Am 4. April 1997 bekräftigte der Senat seine Haltung und wies die Einwände der Bezirksbürgermeister zurück.⁴⁷ Im Hintergrund blieb aber die Sorge vor einem Offenbarungseid durch Verfehlen der Zwei-Drittel-Mehrheit im Abgeordnetenhaus. Dass dieses Gefühl nicht unbegründet war, demonstrierte besagter CDU-Landesparteitag: Trotz der zeitgleichen „Ruck-Rede“ von Bundespräsident Roman Herzog am 26. April 1997 im Hotel „Adlon“, die Strukturreformen anmahnte, wurde die Bezirksgebietsreform nicht debattiert. Die Haltung der CDU blieb also unklar.⁴⁸

Gegenüber der deutschen Öffentlichkeit zeigte sich der Regierende Bürgermeister weiterhin zuversichtlich. Diepgen erklärte am 15. Mai 1997 in der Süddeutschen Zeitung, dass das Abgeordnetenhaus in diesem Jahr eine Entscheidung über das Reformvorhaben treffen werde.⁴⁹ Bis Anfang Juni 1997 hatte man sich CDU-intern der von der SPD und dem eigenen Innensenator gesetzten Zielmarke von zwölf Bezirken angenähert. Gleichwohl herrschte innerhalb der christdemokratischen Fraktion Uneinigkeit über den Zeitpunkt

43 Vgl. [Brigitte Grunert]: Ja zur Verwaltungsreform, in: Der Tagesspiegel vom 12. Januar 1997 und o. V.: Zur Konsolidierung des Berliner Haushalts, in: Süddeutsche Zeitung vom 16. Januar 1997.

44 Vgl. Lorenz Maroldt: Gequatsche, in: Der Tagesspiegel vom 28. April 1997.

45 Beispielsweise Brigitte Grunert: „Beitrag der Beamten ist noch nicht ausreichend“ [Interview mit Finanzsenatorin Annette Fugmann-Heesing], in: Der Tagesspiegel vom 23. Juni 1997.

46 Vgl. PARDOK, Drucksache 13/1872, Anlage 6, A, 20. Februar 1997.

47 Vgl. [Brigitte Grunert]: Senat bleibt bei der Bezirksreform hart. Kritik der Bürgermeister zurückgewiesen/Spätestens 1999 wirksam, in: Der Tagesspiegel vom 5. April 1997.

48 Vgl. Brigitte Grunert: Keine neuen Ufer in Sicht, in: Der Tagesspiegel vom 28. April 1997. Die Rede findet sich unter https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Roman-Herzog/Reden/1997/04/19970426_Rede.html (Abruf: 15. Mai 2024). Zu Beginn seiner Rede gibt sich Herzog überzeugt: „In Berlin wird Zukunft gestaltet.“

49 Vgl. Marianne Heuwagen: Interview mit dem Regierenden Bürgermeister von Berlin, Eberhard Diepgen (CDU), in: Süddeutsche Zeitung vom 15. Mai 1997.

des Inkrafttretens der Bezirksreform. Vor allem Landowsky profilierte sich als Fürsprecher eines späteren Termins (2003).⁵⁰ Unter diesen Vorzeichen gingen die Spitzen der Großen Koalition in die entscheidenden Gespräche am Monatsende. Im Koalitionsausschuss setzte die SPD dann das Jahr 1999 als Zusammenlegungstermin durch. Die Reaktionen auf Bezirksebene fielen erwartungsgemäß negativ aus.⁵¹

Die vorgesehene Verfassungsänderung betraf zuallererst Art. 4 Abs. 1 VvB, in dem bisher die 23 Bezirke Berlins aufgezählt wurden. Mit der Änderung des Wortlauts auf „Berlin gliedert sich in zwölf Bezirke“ sollte in den Augen der Landesregierung der tatsächlichen Situation der Stadt seit der Wiedervereinigung Rechnung getragen werden. Die Aufzählung der Bezirksnamen habe ihren politischen Zweck, im Kalten Krieg von westlicher Seite den Rechtsanspruch auf die Regierung der Gesamtstadt zu untermauern, verloren. Eine Bestandsgarantie der 23 Untergliederungen ergebe sich nach Art. 4 Abs. 2, wonach die Grenzen der Bezirke durch ein einfaches Gesetz geändert werden können, nicht. Außerdem bekundete der Senat, dass spätere Gesetzgeber nicht durch eine Grenzziehung im Verfassungsrang beeinträchtigt werden dürften, falls eine abermalige Neugliederung erforderlich werde. Wenngleich die Verfassungsänderung erst am Wahltag für die 14. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses in Kraft treten sollte, würde der verbliebene Zeitraum bis dahin „für die Vorbereitung und Durchführung“ aufgewendet.⁵² Die Beschlussvorlage eines „Gesetzes über die Verringerung der Zahl der Berliner Bezirke (Gebietsreformgesetz)“ beinhaltete zusätzlich den Verweis auf „[d]ie angespannte Haushaltslage Berlins“, welche eine Überprüfung der bestehenden Struktur erzwungen habe. Die Senkung der Kosten durch die Zusammenlegung wurde mit „rund 203 Mio. DM jährlich“ beziffert.⁵³

Als Drucksachen 13/1871 und 13/1872, datiert auf den 16. Juli 1997, wurden die Vorlagen von der Senatsverwaltung für Inneres dem Parlament zugeleitet. Drei Änderungsanträge (zwei von den Grünen, einer von der PDS) zum Gesetz zur Verfassungsänderung und einer der Grünen zum Gebietsreformgesetz wurden bis zur ersten Lesung eingereicht. Am 28. August 1997 beriet sie das Abgeordnetenhaus zusammen mit einem Gesetzentwurf der Grünen für eine Volksabstimmung über die Bezirksgebietsreform. Die Grünen führen also zweigleisig.

50 Vgl. [ul.]: CDU uneins über Berliner Bezirksreform, in: FAZ vom 6. Juni 1997; Axel Bahr: Koalition signalisiert Entscheidung über die Bezirks-Zusammenlegung, in: Der Tagesspiegel vom 8. Juni 1997.

51 Vgl. Eva-Maria Vochazer: Jungfernheider müssten zum Fehrbelliner Platz. Bezirkspolitiker lehnen das „12er-Modell“ ab, in: Der Tagesspiegel vom 26. Juni 1997.

52 Vgl. Vorlage – zur Beschlußfassung – über Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin, 16. Juli 1997, in: PARDOK, Drucksache 13/1871.

53 Vgl. Vorlage – zur Beschlußfassung – über Gesetz über die Verringerung der Zahl der Berliner Bezirke (Gebietsreformgesetz), 16. Juli 1997, in: PARDOK, Drucksache 13/1872.

Zum einen beantragten sie für Art. 4 Abs. 1 VvB einen anderen Wortlaut als der Senat vorgeschlagen hatte (Drucksache 13/1871-1): „Die Zahl und die Grenze der Bezirke [wird] durch Volksabstimmung festgelegt“. Zum anderen präsentierten die Grünen einen Antrag, wonach der Senat eine Volksabstimmung vorbereiten solle, in der „über die Frage der Zustimmung oder Ablehnung sowie über die Anzahl und den Zuschnitt der Bezirke und das Inkrafttreten einer möglichen Bezirkszusammenlegung abgestimmt“ werde (Drucksache 13/1906). In der Begründung zur erstgenannten Drucksache argumentierte die Fraktion mit dem Legimitationsplus eines direkten Volkstotums gegenüber einem parlamentarischen Verfahren. Eine Volksabstimmung läge zudem „in der Logik des politischen Systems der Bundesrepublik“, da das Grundgesetz bei Neugliederung des Bundesgebiets einen Volksentscheid vorsieht.⁵⁴ Darüber hinaus beantragten Grüne und PDS jeweils die Änderung zusätzlicher Verfassungsartikel, welche die Stellung der Bezirke im Staatsgefüge Berlins aufwerten würden.⁵⁵ Der bündnisgrüne Änderungsantrag zum Gebietsreformgesetz (Drucksache 13/1872-1) zielte ebenfalls auf eine Volksabstimmung zu Umfang und Zeitpunkt der Reform. Darüber hinaus sollte die Mitglieder des Bezirksamts von den Mehrheiten in der Bezirksverordnetenversammlung abhängig gemacht werden.⁵⁶

Die Beratungen im Abgeordnetenhaus

Im Vorfeld der Parlamentsberatungen vertrat Eberhard Diepgen seine Haltung zur Zusammenlegung der Bezirke zunehmend selbstbewusst. Der Regierende Bürgermeister hatte seine bisher an den Tag gelegte Zurückhaltung abgelegt, als er im Tagesspiegel-Interview zwei Wochen vor der ersten Lesung verkündete: „Die Bezirksgebietsreform wird nicht scheitern.“ Nur beim Zuschnitt der neuen Bezirke schloss er Änderungen nicht aus.⁵⁷ Gleichwohl deutete der Verlauf des

-
- 54 Vgl. Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Vorlage – zur Beschlußfassung – über Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin, 20. August 1997; Drucksache 13/1906, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen über Gesetz über eine Volksabstimmung über eine Gebietsreform in Berlin, 20. August 1997, in: PARDOK, Drucksache 13/1871-1.
- 55 Siehe Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Vorlage – zur Beschlußfassung – über Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin, 26. August 1997, in: PARDOK, Drucksache 13/1871-2; Änderungsantrag der Fraktion der PDS zur Vorlage – zur Beschlußfassung – über Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin, 27. August 1997, ebd., Drucksache 13/1871-3.
- 56 Siehe Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Vorlage – zur Beschlußfassung – über Gesetz über die Verringerung der Zahl der Berliner Bezirke (Gebietsreformgesetz), 26. August 1997, in: PARDOK, Drucksache 13/1872-1.
- 57 Vgl. Brigitte Grunert/Gerd Appenzeller: „Wir wollen den Staat auf seine Kernaufgaben konzentrieren“ [Interview mit dem Regierenden Bürgermeister Eberhard Diepgen], in: Der Tagesspiegel vom 13. August 1997.

SPD-Landesparteitags im August an, dass eine kritische Minderheit nicht restlos überzeugt werden konnte. Parteitaktische Vorbehalte wurde unverhohlen artikuliert.⁵⁸

In der ersten Lesung der Doppelgesetzesvorlage am 28. August 1997 gaben die Redner von CDU und SPD zurückhaltende Stellungnahmen ab, die nicht zur Unterstützung des Innensenators beitrugen. Über die Zahl der Bezirke und das politische Bezirksamt gab es koalitionsintern noch Gesprächsbedarf. Grüne und PDS witterten macht- und parteipolitisches Interesse hinter der Reform und zweifelten am Einsparungspotential und der Stärkung der Bezirke. Allseits wurde die Reihenfolge von Verwaltungs- und Bezirksreform angesprochen. Innensenator Schönbohm selbst schloss für die kommenden Parlamentsberatungen Änderungen am Gesetzestext nicht aus.⁵⁹

Nach der Parlamentsdebatte erhöhte die SPD den Druck, als Fraktionschef Klaus Böger das Weiterbestehen der „Großen Koalition“ an den Erfolg der Bezirksgebietsreform knüpfte.⁶⁰ Im Dezember 1997 legte Böger nach und verlangte eine Parlamentsentscheidung bis spätestens Februar 1998.⁶¹ Denn innerhalb der Koalitionsparteien rumorte es, insbesondere bei den Christdemokraten. Der CDU-Landesvorstand erklärte Ende Oktober 1997, die Zahl der Bezirke statt explizit auf zwölf, wie es in der Senats-Gesetzesvorlage stand, „um mindestens ein Drittel“ ohne Nennung des Zuschnitts zu verringern.⁶² Trotz erheblichen Drucks von außen passierte dieser Vorstandsbeschluss mit knapper Mehrheit den Landesparteitag am 8. November. Der Regierende Bürgermeister wurde hierbei von außen als sehr still wahrgenommen.⁶³ Gleichwohl handelte es sich um das erste verbindliche Votum der CDU Berlin für die Bezirksgebietsreform! So deutete auch Eberhard Diepgen die Abstimmung.⁶⁴ Während der Expertenanhörung im Innenausschuss des Abgeordnetenhauses bekräftigte Jörg Schönbohm einen Monat später wieder das 12-Bezirke-Modell.⁶⁵ Widerspruchsfrei war in der CDU zu diesem Zeitpunkt vermutlich nur die Bildung eines Haupt-

58 Zu lesen in [Lt.]: Berliner SPD will sich bei Privatisierungen nicht festlegen. Knappe Mehrheit für Wehrpflicht/Landesparteitag, in: FAZ vom 18. August 1997.

59 Vgl. PARDOK, Plenarprotokoll 13/31, 31. Sitzung, 28. August 1997, S. 2409D–2418A.

60 Vgl. ADN: Böger: Gebietsreform darf nicht scheitern, in: taz vom 22. September 1997.

61 Vgl. Brigitte Grunert: Die Grundübel der Koalition. Klaus Böger, SPD-Fraktionsvorsitzender im Abgeordnetenhaus, über Perspektiven der Landespolitik, in: Der Tagesspiegel vom 8. Dezember 1997.

62 Vgl. dies.: Berlins CDU setzt auf Verzögerung, in: Der Tagesspiegel vom 27. Oktober 1997.

63 Vgl. [Ulrich Zawatka-Gerlach]: Dämpfer für Diepgen. Landes-CDU knapp für Bezirksreduzierung um ein Drittel, in: Der Tagesspiegel vom 9. November 1997; Barbara Junge: Die CDU-Basis pfeift auf Führungsstärke, in: taz vom 10. November 1997.

64 Vgl. Brigitte Grunert/Gerd Appenzeller: „Die Stadt braucht eine Durchlüftung“, in: Der Tagesspiegel vom 23. November 1997.

65 Vgl. Ulrich Zawatka-Gerlach: Alle für einen, in: Der Tagesspiegel vom 2. Dezember 1997.

stadtbezirks in Berlins Mitte.⁶⁶ Eine Probeabstimmung über das Gebietsreformgesetz in der SPD-Fraktion Anfang Februar 1998 förderte hingegen nur eine Gegenstimme zutage.⁶⁷

Anfang Februar 1998 war auch klar: der 26. März 1998 würde der Entscheidungstag im Abgeordnetenhaus sein. Vor dem Koalitionsausschuss am 15. Februar stellte sich die Lage der Regierung wie folgt dar: Landes-CDU und -SPD schienen sich auf den Umsetzungstermin 1999 festgelegt zu haben, Anzahl und Zuschnitt der Bezirke waren aber noch offen. Mächtige Bezirksparteiorganisationen wie die Weddingener SPD oder die Tempelhofer CDU blieben stur.⁶⁸ Über die Umsetzung trafen die Koalitionsspitzen keine Entscheidung, bekräftigten aber den Abstimmungstermin 26. März. Am Donnerstag, dem 27. Februar, kam der Koalitionsausschuss erneut zusammen. Man einigte sich auf die Zahl zwölf und die offizielle Bildung der Bezirke 1999, aber die Fusion sollte bis 2001 gestreckt werden. Außerdem gab es zwei gewichtige Änderungen beim Zuschnitt: Der Hauptstadtbezirk würde aus Mitte, Tiergarten und Wedding gebildet, Kreuzberg sollte mit Friedrichshain fusionieren. Koalitionsintern konnten sich also die (CDU-)Kräfte durchsetzen, welche die Reform erst zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt wissen wollten.⁶⁹ Jetzt signalisierte auch der mächtige CDU-Fraktionsvorsitzende Klaus-Rüdiger Landowsky sein klares Bekenntnis zum Kompromiss. Als Gewinner dieser Entscheidung fühlte sich auch Weddings Bezirksbürgermeister Hans Nisble (SPD). Kreuzbergs bündnisgrüner Bezirksbürgermeister Franz Schulz sprach hingegen von einem „Treppenwitz“.⁷⁰ Dieppen tröstete die Kritiker wenige Tage später mit dem Hinweis „Idealzuschnitte gibt es nicht“.⁷¹

Am 12. März 1998 hatten schließlich die Regierungsfaktionen die Beschlüsse des Koalitionsausschusses in einen Antrag über die Änderung der Verfassung von Berlin gegossen. In Art. 4, Abs. 1 VvB sollten die zwölf neuen Bezirke nun doch namentlich aufgezählt werden. Ein neuer Artikel 99a regelte den Über-

66 Siehe [Ders.]: Keine Angst vor Neuwahlen, Gebiets- und Verwaltungsreform: Neue Pakete werden geschnürt, in: Der Tagesspiegel vom 8. Januar 1998.

67 Vgl. Lt.: Scheitert die Große Koalition in Berlin an der Gebietsreform?, in: FAZ vom 3. Februar 1998.

68 Vgl. Barbara Junge: Bezirkspoker am Wochenende, in: taz vom 12. Februar 1998.

69 Vgl. (wvb): Zwölf Bezirke im Jahr 2001. Berliner Koalition einigt sich auf Reform/Neue Zuschnitte, in: Der Tagesspiegel vom 27. Februar 1998; o. V.: Berliner Koalition einigt sich über Bezirksreform, in: FAZ vom 27. Februar 1998.

70 Vgl. (ul.): Weiter Widerstand gegen die Bezirksreform. Neue Vorschläge, in: FAZ vom 28. Februar 1998; Eva-Maria Vochazer: Griff in die Glückstrommel oder Treppenwitz? Gebietsreform: Heulen und Zähneknirschen in den Bezirken, in: Der Tagesspiegel vom 28. Februar 1998.

71 Zit. nach: Gerd Appenzeller/Lorenz Maroldt: „Wir brauchen Verstärkung von außen und den Generationswechsel.“ Der Regierende Bürgermeister Eberhard Dieppen zur Zukunft der Berliner CDU, in: Der Tagesspiegel vom 1. März 1998.

gangszeitraum bis zum 1. Januar 2001.⁷² Die Zweidrittelmehrheit aus eigener Kraft zu erzielen waren Christ- und Sozialdemokraten sich jetzt sicher. Die Meinung der Bevölkerung Berlins war laut Infratest-Umfrage vom 19. März gespalten. Nur unter CDU-Anhängern gab es deutliche Zustimmungswerte, während nur knapp jeder zweite SPD- und Grünen-Anhänger die Reform befürwortete. Im Umfeld der PDS lehnte man das Vorhaben mehrheitlich ab.⁷³ Durch den Neuzuschnitt der Bezirke befürchtete die Partei im Ostteil der Stadt Mehrheiten für CDU beziehungsweise SPD.

Die endgültige Entscheidung fiel am 26. März 1998 im Abgeordnetenhaus. Diepgen, dessen Rede nicht nur von Zwischenrufen der Opposition, sondern auch von einem Stromausfall unterbrochen wurde, und Schönbohm warben in der zweiten Lesung für die Bezirksgebietsreform. Die Fraktionsführer von CDU und SPD leisteten diesmal tatkräftige Unterstützung. Konrad Schuller von der FAZ ging so weit zu behaupten, Landowsky habe „seine Libido wiedergefunden“.⁷⁴ Noch in den Sitzungspausen hatten sie die Zweifelnden im eigenen Lager bearbeitet.⁷⁵ Regierungsseitig wiederholte man nochmals die Argumente: Verschlinkung der Verwaltung („Wir drängen den Staat zurück“ (Landowsky)), Beitrag zur „inneren Einheit“ (Berlin als „Werkstatt der Einheit“ (Diepgen)), Anschub für die Verwaltungsreform, Vorbereitung auf die Hauptstadtrolle („Die sogenannte Berliner Republik wird sich durch Reformbereitschaft und Reformfähigkeit auszeichnen und daran messen lassen müssen“ (Diepgen)), Stärkung der Selbstverwaltung in den Bezirken sowie die Aufgabentrennung zwischen den Verwaltungsebenen. Vonseiten der SPD wurde zusätzlich bekräftigt, die Bezirksgebietsreform sei Teil einer Paketlösung.

Die Redebeiträge der Opposition konzentrierten sich vor allem auf das Entkräften der Regierungsargumente. Man attestierte dem Senat, aber vor allem den Regierungsparteien, macht- und parteipolitische Willkür und schreckte auch vor eigenwilliger Rhetorik nicht zurück: „Der jetzt gefundene Gebietszuschnitt jedenfalls macht ungefähr so viel Sinn wie die Grammatik von Giovanni Trapattoni“ (Wolf, PDS). Die Voraussetzungen für eine Bezirksreform seien nicht erfüllt. Bei der Schlussabstimmung stimmten die CDU-Fraktion geschlossen für, Grüne und PDS geschlossen gegen die Gesetzesvorlage. Bei der SPD wichen zwei Abgeordnete von der Fraktionslinie ab und stimmten dagegen. Die notwendige Zweidrittelmehrheit wurde nichtsdestoweniger erreicht.⁷⁶

72 Vgl. PARDOK, Drucksache 13/2567, Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU über Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 12. März 1998.

73 Vgl. Ulrich Zawatka-Gerlach: Kein klares Votum der Berliner zur Neugliederung der Bezirke, in: Der Tagesspiegel vom 19. März 1998.

74 Konrad Schuller: Wunder geschehen in Berlin: Die Verabschiedung der Bezirksreform ist geglückt, in: FAZ vom 28. März 1998.

75 Siehe Sigrid Kneist: Es blieb spannend bis zuletzt, in: Der Tagesspiegel vom 27. März 1998.

76 Vgl. PARDOK, Plenarprotokoll 13/43, 43. Sitzung, 26. März 1998, S. 3304D–3331B.

Mit der Verfassungsänderung war der Weg frei für das Gebietsreformgesetz, welches am 28. Mai 1998 beraten und verabschiedet wurde. Die neuen Bezirkszuschneidung wurde beschlossen. Dabei ließ man die Namensgebung der Fusionsbezirke aber offen. Zugleich übertrug das Abgeordnetenhaus den Bezirken Aufgaben, die bisher beim Senat angesiedelt gewesen waren.⁷⁷ Die Monate bis 2001 standen im Zeichen der Umsetzung der Reformen durch die wiedergewählte „Große Koalition“. Kritik kam vor allem aus den Fusionsbezirken und von der Opposition. Kurz nach Inkrafttreten der Bezirksgebietsreform am 1. Januar 2001 räumte Innenstaatssekretär Rüdiger Jakesch (CDU) ein, dass bei der Umstellung Probleme aufgetreten seien. Gleichwohl wies er den Vorwurf, es herrsche Chaos, entschieden zurück.⁷⁸ Trotz großer Betriebsamkeit ab September 2000 stand teilweise der Bezug neuer Verwaltungsstandorte noch aus, gab es Kompatibilitäts- und Kommunikationsprobleme, zudem war die Einführung zusätzlicher Dienstleistungsangebote noch in Arbeit.⁷⁹ Sinnbildlich war es, dass noch im März 2001 nur vier der neun Fusionsbezirke einen Wappenvorschlag – immerhin ein wichtiges Repräsentationsmerkmal nach außen – eingereicht hatten.⁸⁰

Am 18. Januar 2001 debattierte das Abgeordnetenhaus über die Neuerungen. PDS und Grüne legten den Finger in die Wunde fehlender oder noch nicht eingespielter Verwaltungsabläufe. Außer der Verschiebung der Bezirksgrenzen sei nichts geschehen. Die Regierung formulierte demgegenüber den Anspruch, den Dieter Nippert (CDU) auf den Punkt brachte: Mit der Bezirksgebietsreform sei „[e]ine wesentliche Etappe“ geschafft, die Bezirke „Dienstleister für die Bürger und die Unternehmen“ werden zu lassen. Die Leistungsfähigkeit werde sich noch einstellen, so der zweckoptimistische Grundton von CDU und SPD. Am Erfolg der Reform wollte auch der Senator für Inneres Eckart Werthebach (CDU) nicht zweifeln und führte unter anderem die ersten neugeschaffenen Bürgerämter ins Feld.⁸¹

Ergebnis und Einordnung

Im Ergebnis wurde das Berliner Stadtgebiet erstmals seit 1920 neu gegliedert, denn die Alliierten hatten die Bezirksstruktur nicht angetastet. Die zwölf neuen Großbezirke waren hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl stärker miteinander vergleichbar und die finanzielle Ausstattung einander angenähert. Ihr politi-

77 Vgl. (dpa): Berliner Abgeordnetenhaus beschließt Verwaltungsreform, in: FAZ vom 13. Juni 1998; siehe auch Rudolf: Ist Berlin noch zu retten?, S. 250 f.

78 Vgl. o. V.: Interview mit Innenstaatssekretär Rüdiger Jakesch (CDU) zur Bezirksfusion, in: Berliner Morgenpost vom 4. Januar 2001.

79 Vgl. Krakat: Regionale Aktivitäten, S. 162 f.

80 Vgl. Vasco Boenisch: Nur vier Bezirke haben Entwürfe abgegeben, in: Die Welt vom 24. März 2001.

81 Vgl. PARDOK, Plenarprotokoll 14/21, 14. Sitzung, 18. Januar 2001, S. 1205B–1214C.

sches Gewicht zu stärken, war zwar intendiert, das „politische Bezirksamt“ kam jedoch bisher trotz Verfassungsauftrag nicht zum Tragen. „Zwölfmal Mannheim“⁸², also zwölf eigenständige politische Einheiten, gibt die kommunale Selbstverwaltung in Berlin nach der Reform nicht her. In der Verfassung wurden die Bezirke schließlich namentlich aufgezählt und somit in ihrer Bedeutung bestätigt. Die Verwaltungsstruktur im alt-neuen Regierungsviertel war hingegen rechtzeitig für den Umzug von Bundestag und Bundesregierung vereinheitlicht worden. Die neuen Bürgerämter sollten in der Fläche eine höhere Qualität an Bürgernähe als bisher gewährleisten. Ihre Einrichtung verzögerte sich aber.

Für eine Bewertung im Lichte der geschilderten Entwicklung sind die folgenden Punkte wichtig:

1919/20 und in den 1990er Jahre existierten zwei ‚windows of opportunity‘ für eine tiefgreifende Reform des Stadtgebildes. Medien und Politik bezogen sich immer wieder auf das Groß-Berlin-Gesetz. In der Tradition dieses einmaligen Neuordnungsprojekts zu stehen, motivierte Politikerinnen und Politiker von CDU und SPD gleichermaßen.⁸³ Der Begriff „Jahrhundertreform“, den Hermann Rudolph noch verhalten benutzt, hat nicht nur für das Groß-Berlin-Gesetz, sondern auch für die Bezirksgebietsreform seine Berechtigung.⁸⁴

In der Regierung wurde die Umsetzung aber mit unterschiedlichen Taktiken verfolgt. Während sich die SPD und ihr Spitzenpersonal forsch als Reformeure präsentierten, operierte die CDU zurückhaltend. Ein Grund hierfür war der unterschiedliche Blick auf das Regierungsbündnis. Trotz des Fremdelns mit dieser für (West-)Berlin seit 1963 untypischen Großen Koalition unter den einfachen Parteimitgliedern beider Lager empfand sie besonders die SPD als „Fessel“. Sowohl 1995 als auch 1999 verloren die Sozialdemokraten als kleinerer Koalitionspartner zudem die Wahlen zum Abgeordnetenhaus.⁸⁵

Medien und Senat befanden sich darüber hinaus in einer weiteren Interessenskongruenz: „Um eine Bezirksgebietsreform komm[e] Berlin nicht herum“⁸⁶, lautete das Medienecho. Mehr und mehr entwickelte sich das Reformprojekt zur Schicksalsfrage der „Großen Koalition“ von Eberhard Diepgen. Der Regierende Bürgermeister bewertete die Schlussabstimmung am 26. März 1998 nicht ohne Grund als „historischen“ Leistungsnachweis seiner Regierung.

82 Marianne Heuwagen: Zwölfmal Mannheim ist genug, in: Süddeutsche Zeitung vom 4. Dezember 1996.

83 Zur anfänglichen Faszination des Aufbruchs nach 1990 vgl. Diepgen: Zwischen den Mächten, S. 307.

84 Vgl. Rudolph: Berlin – Wiedergeburt einer Stadt, S. 339 f., das Zitat 340.

85 Vgl. Rudolph: Berlin – Wiedergeburt einer Stadt, S. 334 f. Die Profilierung der SPD wurde vonseiten der Christdemokraten als unangenehm und verkomplizierend wahrgenommen, siehe Diepgen: Zwischen den Mächten, S. 307–309.

86 Ulrich Zawatka-Gerlach: Die Zukunft verwalten, in: Der Tagesspiegel vom 28. Februar 1995.

Die Bezirksgebietsreform stand als Vorhaben im Kontext einer Verwaltungsmodernisierung, die der damaligen politischen Grundströmung einer wirtschaftsliberalen Staatsaufgabenkritik folgte. Sie wurde als Teil einer Paketlösung aus Verwaltungsreformen kommuniziert. Im Hintergrund dominierte der Gedanke, dem Wandel gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und technischer Strukturen Rechnung zu tragen. Ein neues Dienstleistungsverständnis stand hier ebenso Pate wie die angespannte Haushaltslage Berlins. Es verwundert somit nicht, dass Eberhard Diepgen in seinen Memoiren den Erfolg der Reform unter der Überschrift „Sparergebnisse“ abhandelt.⁸⁷ Dieser Spareffekt sei eingetreten, bestätigt Sebastian Rudolph in seiner Studie von 2008.⁸⁸

Ein wichtiges Element der Reformdebatte waren die Beharrungskräfte in den Bezirksparteiorganisationen, deren Funktionäre sich durch die Gebietsreform existentiell bedroht sahen. Parteinahen Beamten drohte der Arbeitsplatzverlust. Hinsichtlich der Wahlämter waren die Sozialdemokraten, die gut 40 Prozent ihrer Bezirksamtsposten verloren, die PDS, der fast die Hälfte ihrer Bezirksstadträte verlustig ging, und die Grünen, die sieben ihrer zwölf Amtsstellen einbüßten, am stärksten betroffen. Die CDU verlor wiederum nur knapp 15 Prozent ihrer Bezirksamtsmitglieder.⁸⁹

Einmalig war der zeitgenössische Umstand, dass Berlin als „eine zweimalige Stadt“⁹⁰ vorlag, die noch zusammenwachsen musste. Die Wiedervereinigung der beiden Stadthälften prägte als Zielvorgabe auch die Bezirksthematik. Die „innere Einheit“ Berlins wurde bei der Grenzziehung der neuen Bezirke besonders in der Innenstadt berücksichtigt. Sowohl in der medialen als auch in der parlamentarischen Debatte hatte sie jedoch nur eine nachgeordnete Bedeutung. Die Bezirksgebietsreform lässt sich auf ihren Beitrag zur inneren Einheit Berlins somit nicht verengen. Wie sehr dies in den Planungen des Senats eine Rolle spielte, müsste ein Blick in die Akten erhellen.

Noch ein Satz zu den Akteuren: Hier ist auffällig, dass aufseiten von CDU und SPD jeweils nicht-gebürtige Berliner (Externe) wie Schönbohm oder Böger die Reform vorantrieben, die durch innerparteiliche Besitzverhältnisse nicht vorbelastet waren.

87 Vgl. Diepgen: Zwischen den Mächten, S. 281 f.

88 Vgl. Rudolph: Ist Berlin noch zu retten?, S. 264.

89 Vgl. Krakat: Regionale Aktivitäten, S. 153.

90 Hanns-Uve Schwedler: Berlin – eine zweimalige Stadt. Stadtplanung im Spannungsfeld vieler Interessen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B34-35/2001, S. 25–30.

Zusammenfassungen*

Michael Borchard: Landespolitik in zeithistorischer Perspektive: Zur Einführung (S. 5–18)

Umfang und Intensität der deutschen zeithistorischen Forschung zur Landespolitik entsprechen weithin nicht der Bedeutung, die das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland der föderalen Ordnung und damit den Ländern als eigenständigen Akteuren beimisst. Vor diesem Hintergrund widmet sich, wie in dieser Einführung erläutert wird, der vorliegende Band den Themenkomplexen Landesbewusstsein und Landesidentität, der Schul-, Hochschul- und Bildungspolitik sowie dem komplexen Gebiet kommunaler Verwaltungsreformen als Feldern landespolitischer Auseinandersetzungen. Daran anschließend stellt der Beitrag für weitere Forschungen einschlägige Bestände des Archivs für Christlich-Demokratische Politik knapp vor.

Guido Hitze: Von Karl Arnold bis Hendrik Wüst – Die Bemühungen zur Stiftung eines Landesbewusstseins in Nordrhein-Westfalen (S. 19–34)

Einem eigenständigen Landesbewusstsein oder einer ausgeprägten Landesidentität kommt gerade in heterogenen Gemeinwesen eine sinnstiftende und damit gesellschaftsstabilisierende Funktion zu. Sie sind allerdings nicht aus sich selbst heraus existierende Phänomene, sondern immer auch Produkt entsprechender soziokultureller Prägungen und politischer Vorgaben. Erfolgreich können sie nur sein, wenn es gelingt, die betroffene Bevölkerung einzubinden. Das nach dem Zweiten Weltkrieg gebildete, polyzentrisch geprägte und in mehrfacher Hinsicht heterogene Nordrhein-Westfalen tat sich hier lange Zeit schwer. Der Beitrag rekonstruiert und bewertet die entsprechenden Bemühungen: von den ersten Ansätzen in den 1960er Jahren über die von der Landesregierung unter Johannes Rau forcierte „Wir in NRW!“-Kampagne bis hin zu den in den vergangenen Jahren vorangetriebenen Bemühungen zur Etablierung eines nordrhein-westfälischen Hauses der Geschichte.

Torsten Oppeland: „Thüringenpartei“ CDU? Zum Zusammenhang von Partei- und Landesidentität (S. 35–57)

Der Beitrag untersucht, welche Rolle bei den großen Wahlerfolgen der thüringischen CDU in den 1990er und frühen 2000er Jahren neben anderen Faktoren deren Selbstdarstellung als „Thüringenpartei“ spielte. In den Landtagswahlkämpfen 1994, 1999 und 2004 gelang es, im Rahmen der stark auf die Minister-

* Erstellt von Christopher Beckmann.

präsidenten Bernhard Vogel und Dieter Althaus zugeschnittenen Wahlkämpfe die thüringische „Identität“ in den Vordergrund zu rücken, die zu erhalten und zu stärken ein besonderes Anliegen der CDU sei und so eine Verknüpfung von Partei- und Landesidentität herzustellen. Dies diene zugleich der Integration des heterogenen CDU-Landesverbandes. Als die Partei ab 2009 auf eine Koalition mit der SPD angewiesen war, um an der Regierung zu bleiben, verlor der Anspruch, die „Thüringenpartei“ zu sein, an Glaubwürdigkeit und war mit dem Verlust der Regierungsmacht 2014 kaum mehr aufrecht zu erhalten.

Winfried Halder: „Erfolgsland im Osten“? Landesbewusstsein in Sachsen (S. 59–72)

Die rasche „Wiedergeburt“ Sachsens als territoriale und staatliche Einheit im Zuge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten wurde auch dadurch ermöglicht, dass identitätsstiftende Elemente der politischen und kulturellen Geschichte Sachsens im Bewusstsein breiter Kreise die nahezu vier Jahrzehnte der formalen staatlichen Nicht-Existenz überdauert hatten. Dieses fußte auf einer weit zurückreichenden territorialgeschichtlichen Kontinuität und einem damit eng verbundenen spezifisch sächsischen Geschichtsbewusstsein. Letzteres wurde durch eine auch in der DDR fortexistierende selbstbewusste Landesgeschichtsschreibung gefördert, die besonders mit dem Historiker Karlheinz Blaschke verbunden war. Daneben hatten auch Elemente der Populärkultur – Film, Fernsehen, Lieder – zum Überdauern eines sächsischen „Landesbewusstseins ohne Land“ beigetragen.

Philip Rosin: Der Ministerpräsident als Universitätsgründer. Kurt Georg Kiesinger und die Entstehung der Universität Konstanz 1959–1966 (S. 73–84)

Die Erneuerung und der Ausbau des Hochschulwesens in der Bundesrepublik Deutschland waren nicht etwa Ergebnis der 68er-Revolution oder sozialdemokratischer Bildungsexperimente in den 1970er Jahren, sondern wurden bereits zuvor vorangetrieben, unter maßgeblicher Beteiligung CDU-geführter Landesregierungen. Der Beitrag schildert die entscheidende Rolle, die der damalige baden-württembergische Ministerpräsident Kurt Georg Kiesinger bei der Initiierung und Durchsetzung der am 21. Juni 1966 gegründeten Universität Konstanz spielte. Sie wurde – Kiesingers Wunsch entsprechend – von vornherein als in Studenten- und Fächerzahl begrenzte „Modelluniversität“ konzipiert.

Andreas Grau: Werner Remmers und die Schulpolitik der Regierung Albrecht 1976–1982 (S. 85–102)

Im Februar 1976, in einer Zeit politisch-ideologisch stark aufgeladener bildungspolitischer Debatten, übernahm Werner Remmers das Amt des Kultusministers von Niedersachsen. Nicht nur dort wurde intensiv um die Einführung der von der SPD präferierten Orientierungsstufen und Gesamtschulen als Regelschule gerungen, während die CDU am gegliederten Schulsystem festhalten und allenfalls „Schulversuche“ mit Gesamtschulen zulassen wollte. Remmers versuchte einen Kompromiss zwischen den Befürwortern des gegliederten Schulsystems und den Verfechtern eines integrierten Systems herbeizuführen, um eine „Beruhigung der schulpolitischen Auseinandersetzung im Interesse der Eltern und insbesondere der Schüler“ zu erreichen. Mit diesem Kurs stieß er, dem vor allem an einer Entbürokratisierung und Entideologisierung der Bildungspolitik gelegen war, in seiner eigenen Partei auf zum Teil erheblichen Widerstand, fand aber ausweislich der Wahlergebnisse viel Zustimmung in der Wählerschaft.

Nils Havemann: Schulpolitik in Hessen: Ideologisches Experimentier- und politisches Schlachtfeld in den 1970er Jahren (S. 103–114)

Die bildungs- und schulpolitischen Auseinandersetzungen der 1970er Jahre waren in Hessen, wo die fest verankerte und organisatorisch sehr gut aufgestellte SPD seit Kriegsende die dominierende politische Kraft war, besonders heftig. Ab Ende der 1960er Jahre wurde dort die Gesamtschule zum Kernpunkt eines regelrechten „Kulturkampfes“ zwischen sozialdemokratischer Regierung und CDU-Opposition. Die von SPD-Kultusminister Ludwig von Friedeburg in hohem Tempo vorangetriebenen Maßnahmen – Schaffung von schulformübergreifenden Förderstufen sowie Gesamtschulen, Einführung des neuen Fachs Gesellschaftslehre anstelle des Geschichtsunterrichts, Neufassung von Lehrplaninhalten nach emanzipatorischen und gesellschaftskritischen Sozialisations- und Kommunikationstheorien – polarisierten stark. Sie boten damit der Union unter Alfred Dregger, die ihrerseits die Notwendigkeit bildungspolitischer Reformen keineswegs leugnete, zahlreiche Angriffspunkte. Nicht zuletzt infolge der in diesem Beitrag beschriebenen Auseinandersetzungen konnte die CDU stark zulegen und zur stärksten politischen Kraft in Hessen werden.

Stefan Marx: Die Auseinandersetzung um Religionsunterricht und Lebensgestaltung–Ethik–Religionskunde (LER) in Brandenburg (S. 115–143)

Der Beitrag behandelt den Konflikt zwischen der Landesregierung und der SPD-Mehrheitsfraktion im Landtag auf der einen Seite und den christlichen Kirchen

sowie der CDU-Opposition auf der anderen Seite um die Einführung des verpflichtenden Schulfaches „Lebensgestaltung – Ethik – Religionskunde“ (LER) im Land Brandenburg. Die mehr als ein Jahrzehnt währende Auseinandersetzung sorgte bundesweit für Aufmerksamkeit und Diskussionen und wurde auch im Deutschen Bundestag thematisiert, da es um Grundfragen des Verhältnisses von Staat und Kirche im wiedervereinten Deutschland ging. Maßgeblichen Anteil am Zustandekommen eines allgemein akzeptierten Kompromisses hatte das von verschiedenen Seiten angerufene Bundesverfassungsgericht, dessen Vergleichsvorschlag vom 11. Dezember 2001 es vermochte, für einen weitgehenden Ausgleich der widerstreitenden Interessen zu sorgen.

Michael Kißener: Helmut Kohl, die Verwaltungsreform und die Modernisierung des Landes Rheinland-Pfalz (S. 145–155)

Die Verwaltungsreform der 1960er und 1970er Jahre, die zu einer Art „zweitem Gründungsmythos des Landes“ wurde, hatte erhebliche Bedeutung auch über Rheinland-Pfalz hinaus. Sie verschaffte Ministerpräsident Helmut Kohl, der das Hauptverdienst daran für sich zu reklamieren wusste, eine überregionale Bekanntheit und Reputation, die seiner zukünftigen bundespolitischen Karriere zugutekam. Der Beitrag skizziert die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen und stellt die sozialen und gesellschaftlichen Folgewirkungen der Neustrukturierung dar. Um die Kommunalverwaltungen effizienter und bürger-näher zugleich zu machen, entstanden – anders als in Nordrhein-Westfalen, wo der Weg zur Großgemeinde beschritten wurde – die Verbandsgemeinden als „Markenkern“ der rheinland-pfälzischen Reform.

Hans Jörg Hennecke: Von der kommunalen Selbstverwaltung zur regionalisierten Verwaltung? Kreisgebietsreformen in Mecklenburg-Vorpommern (S. 157–186)

Angesichts landesspezifischer Bedingungen wie einer unvollkommenen Landesidentität, schwach ausgeprägten Traditionen kommunaler Selbstverwaltung und bürgerschaftlichen Engagements und geringer Siedlungsdichte bei durch Abwanderung schrumpfender und alternder Bevölkerung standen die Diskussionen um Kreisgebietsreformen in Mecklenburg-Vorpommern vor besonderen Herausforderungen. Der Beitrag analysiert die sich über Jahre hinziehende Gebietsreformdebatte. Eine im Rahmen eines im Frühjahr 2006 verabschiedeten Verwaltungsreformgesetzes beschlossene Landkreisneuordnung wurde vom Landesverfassungsgericht wegen nicht ausreichender Würdigung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung für verfassungswidrig erklärt. Ein neues, entsprechend angepasstes Kreisstrukturgesetz konnte 2001 schließlich in Kraft treten. Abschließend zieht der Beitrag eine Bilanz hinsichtlich der

konkreten Entwicklungen in Mecklenburg-Vorpommern, aber auch der generellen Auswirkungen, Möglichkeiten und Grenzen von Gebietsreformen.

Alexander Olenik: Ein Beitrag zur inneren Einheit Berlins? Der Weg zur Bezirksgebietsreform von 2001 (S. 187–205)

Nach der Wiedervereinigung entwickelte sich auch in Berlin – zunächst überlagert durch die geplante, letztlich aber gescheiterte Fusion mit Brandenburg – eine mehr als zehn Jahre andauernde Debatte über eine Bezirksgebietsreform, mit der die jahrzehntelang geteilte Stadt neu gegliedert werden sollte. Ihre Befürworter versprachen sich sowohl eine Effizienzsteigerung als auch die Reduktion von Kosten. Die vom Autor geschilderten Auseinandersetzungen in den 1990er Jahren zogen sich auch deshalb hin, weil sowohl innerhalb der SPD als auch der CDU die Meinungen zwischen den Parteiführungen und den Fraktionsspitzen auf der einen und den Vertretern der traditionell starken Stadtbezirksverbände auf der anderen Seite auseinandergingen. Umstritten waren unter anderem Zahl und Zuschnitt der zukünftigen Stadtbezirke. Mit der Verabschiedung des Gebietsreformgesetzes durch die große Koalition aus CDU und SPD am 28. Mai 1998 wurde das nach der Wiedervereinigung geöffnete „window of opportunity“ für eine Neuordnung des Stadtgebietes genutzt, die nach dem Urteil des Verfassers das Prädikat „Jahrhundertreform“ durchaus verdient.

Mitarbeiter dieses Bandes

Michael Borchard, Dr. phil., Leiter der Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste/Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Berlin

Andreas Grau, Dr. phil., Referent, Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste/Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Sankt Augustin

Winfried Halder, Dr. phil., Direktor der Stiftung Gerhart-Hauptmann-Haus Düsseldorf, apl. Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Nils Havemann, Dr. phil., Historiker und Lektor, assoziierter Mitarbeiter an der Universität Stuttgart

Hans Jörg Hennecke, Dr. phil., Hauptgeschäftsführer von HANDWERK.NRW, apl. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Rostock

Guido Hitze, Dr. phil., Leiter der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Michael Kißener, Dr. phil., Professor für Zeitgeschichte an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Stefan Marx, Dr. phil., Referent, Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste/Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Berlin

Alexander Olenik, M. A., Geschäftsführer der Gesellschaft für Rheinische Geschichtskunde, Bonn

Torsten Oppelland, Dr. phil., Leiter des Arbeitsbereichs Vergleichende Regierungslehre und apl. Professor an der Friedrich-Schiller-Universität Jena

Philip Rosin, Dr. phil., Referent, Hauptabteilung Wissenschaftliche Dienste/Archiv für Christlich-Demokratische Politik der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Berlin