Landesparlamente und Föderalismus

Hat das parlamentarische System in den Bundesländern eine Zukunft?

Fachtagung des Hessischen Landtags
und der
Hessischen Landeszentrale für politische Bildung
vom 9. bis 10. November 1988
im Hessischen Landtag, Wiesbaden

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Landesparlamente und Föderalismus. : hat das parlamentarische System in den Bundesländern eine Zukunft? ; Fachtagung des Hessischen Landtags und der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung vom 9. bis 10. November 1988 im Hessischen Landtag, Wiesbaden / [hrsg. von Franz Greß im Auftr. des Hess. Landtags]. - Wiesbaden : Hess. Landtag, 1990
(Hessische Schriften zum Föderalismus
und Landesparlamentarismus ; Nr. 1)
ISBN 3-923150-04-0

NE : Gress, Franz [Hrsg.]; Hessen / Landtag; GT

Herausgegeben von Prof. Dr. Franz Greß
im Auftrag des Hessischen Landtags
Redaktion: Bernd Friedrich, Matthias Hannes, Detlef Fechtner
Layout/Satzherstellung: Kanzlei des Hessischen Landtags
Gesamtherstellung: Johannes Weisbecker, Frankfurt am Main

ISBN 3-923150-04-0

© 1990 Hessischer Landtag, Wiesbaden, Schloßplatz 1–3

Inhalt Seite

Vorwort 7

Vorbemerkung 9

Referenten der Tagung und Teilnehmer an der Podiumsdiskussion 10

Moderation 10

Klaus Peter Möller
Aufgaben, Anforderungen und Reformansätze
des Landesparlamentarismus. Das Beispiel Hessischer Landtag 11

Aussprache zum Referat 33

Hans Meyer
Was können und was sollen die Landesparlamente leisten? 35

Aussprache zum Referat 61

Hartmut Klatt
Beziehungen zwischen Bundestag und Landesparlamenten.
(Selbst-)Entmachtung der Landesparlamente?
Möglichkeiten und Gegenstrategien 63

Joachim Lieber
Interparlamentarische Kooperation
am Beispiel der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz.
Thesen zur Kooperationsfähigkeit zwischen Bundes- und Landespartei 99

Ronald Huth
Die Konferenz der Präsidenten der Deutschen Landesparlamente.
Ergebnisse und Thesen aus einer wissenschaftlichen Untersuchung 109

Aussprache zu den Referaten von Klatt, Lieber und Huth 127

Paul Leo Giani
Was könnte besser gemacht werden? Partei, Regierung und Parlament. Die Praxis der Landespolitik 129

Aussprache zum Referat 145

Frank-Edgar Portz
Die Rolle des Bundesrates im föderativen System unter besonderer Berücksichtigung der Funktion der Landesparlamente 149

Aussprache zum Referat 161

Franz Greß
Spielt Föderalismus ein Rolle? Fragen politischer Legitimation 165

Aussprache zum Referat 195

Podiumsdiskussion
Zur Lage und den Zukunftsaussichten der Landesparlamente in Deutschland 197

Einleitende Stellungnahmen der Vertreter der Landtagsfraktionen: 197

Ruth Wagner (F.D.P.) 199

Hans-Christoph Boppel (GRÜNE) 203

Franz-Josef Jung (CDU) 207

Hans-Joachim Suchan (SPD) 211

Aussprache zu den einleitenden Stellungnahmen 213

Abschließende Stellungnahmen der Vertreter der Landtagsfraktionen: 215

Hans-Joachim Suchan (SPD) 217

Franz-Josef Jung (CDU) 221

Hans-Christoph Boppel (GRÜNE) 225

Ruth Wagner (F.D.P.) 229

Biographische Hinweise 233

Vorwort

Die gemeinsam vom Hessischen Landtag und der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung veranstaltete Fachtagung ist Ausdruck eines neu erwachten Interesses an Fragen der bundesstaatlichen Ordnung. Über aktuelle Anlässe hinaus soll sie die Dynamik der verfassungsrechtlichen wie verfassungspolitischen Entwicklung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland zum Gegenstand von Fachinformationen und Gesprächen machen, in deren Mittelpunkt die Aufgaben und Stellung der Landesparlamente und ihrer Abgeordneten stehen. Die Legitimation freiheitlicher Verfassungsstaaten beruht im Kern auf der Funktionsfähigkeit ihrer repräsentativen Organe. Deshalb ist in Bundesstaaten auch die Leistungsfähigkeit eines lebendigen Landesparlamentarismus zu fördern. Dies verlangt nicht zuletzt die Tatsache, daß die Bundesrepublik Deutschland das einzige Mitglied der Europäischen Gemeinschaft mit einem föderativen Staatsaufbau ist.

Wir danken allen Referenten und Teilnehmern für ihr Engagement; unser besonderer Dank gilt Herrn Dr. Werner Wolf und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung für die organisatorische Vorbereitung der Fachtagung. Die Landesparlamente haben mehr Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit verdient, als ihnen bisher zuteil wird. Durch die Publikation der Ergebnisse dieser Fachtagung soll hierzu ein Beitrag geleistet werden.

Die hier vorgelegte Publikation über die Fachtagung "Landesparlamente und Föderalismus" ist zugleich der Start einer neuen Veröffentlichungsreihe des Hessischen Landtags. In den "Hessischen Schriften zum Föderalismus und Landesparlamentarismus" sollen in Zukunft Abhandlungen zur Geschichte, Gegenwart und Zukunft des Föderalismus und des Landesparlamentarismus erscheinen. Die jüngste Entwicklung im anderen Teil Deutschlands,

in dem die alten Länder wiederhergestellt werden sollen, macht deutlich, daß eine föderative Ordnung auch dort als eine die Macht verteilende und demokratische Kontrolle ermöglichende Organisationsform eines demokratischen Rechtsstaats angesehen wird. Sie bestärkt die Herausgeber in ihrer Absicht, mit dieser Schriftenreihe den Ideen des Föderalismus und des Landesparlamentarismus eine noch bessere publizistische Basis zu geben.

Wiesbaden, im März 1990

Franz Greß *Klaus Peter Möller*

Vorbemerkung des Herausgebers

Die Referate wurden von den Verfassern zum Teil überarbeitet, ebenso die Beiträge der Abgeordneten des Hessischen Landtags. Die Diskussion zu den einzelnen Beiträgen wurde der besseren Übersichtlichkeit halber zusammengefaßt und strukturiert; trotzdem wurde bewußt der Charakter des gesprochenen Wortes so weit wie möglich beibehalten, dies gilt auch für die Überarbeitung der Referate. Schließlich sei für alle Referate darauf hingewiesen, daß diese in der alleinigen Verantwortung der Autoren liegen. Die Bearbeitung der Referate wurde im Frühjahr 1989 abgeschlossen, mit der Drucklegung wurde Ende 1989 begonnen.

Referenten der Tagung und Teilnehmer an der Podiumsdiskussion:

Boppel, Hans-Christoph, Mitglied der Fraktion der GRÜNEN im Hessischen Landtag

Giani, Paul Leo, Staatssekretär a.D., Rechtsanwalt

Greß, Prof. Dr. Franz, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Huth, Dr. Ronald, Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der F.D.P.-Fraktion im Hessischen Landtag

Jung, Dr. Franz-Josef, Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag und Generalsekretär der CDU Hessen

Klatt, Dr. Hartmut, Ministerialrat beim Deutschen Bundestag

Lieber, Joachim, Leitender Ministerialrat im Hessischen Justizministerium

Meyer, Prof. Dr. Hans, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

Möller, Klaus Peter, Präsident des Hessischen Landtags

Portz, Frank-Edgar, Staatssekretär beim Bevollmächtigten des Landes Hessen beim Bund

Suchan, Hans Joachim, Staatssekretär a.D., Berater der SPD-Fraktion im Hessischen Landtag

Wagner, Ruth, Mitglied der F.D.P.-Fraktion im Hessischen Landtag und Vizepräsidentin des Hessischen Landtags

Moderation:

Greß, Prof. Dr. Franz

Wolf, Dr. Werner, Direktor der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung

Aufgaben, Anforderungen und Reformansätze des Landesparlamentarismus. Das Beispiel Hessischer Landtag

Klaus Peter Möller, Präsident des Hessischen Landtags

Meine Damen und Herren, verehrte Gäste! Zur ersten Fachtagung dieser Art im Hessischen Landtag zum Thema: "Landesparlamente und Föderalismus. Hat das parlamentarische System in den Bundesländern eine Zukunft?" heiße ich Sie alle herzlich willkommen in Wiesbaden.

Das ehemalige Stadtschloß der Herzöge von Nassau, in dem jetzt der Hessische Landtag seinen Sitz hat, ist erst seit 1946 Stätte parlamentarischen Geschehens. Gleichwohl ist Wiesbaden keineswegs ohne parlamentarische bzw. vorparlamentarische Tradition. Das 1806 gegründete Herzogtum Nassau, gebildet aus den Nassauischen Teilfürstentümern Nassau-Usingen, Nassau-Weilburg, den rechtsrheinischen Besitzungen von Kurmainz und Kurtrier, erhielt bereits 1814 als erster der Staaten des Deutschen Bundes eine "Landständische Verfassung". Dies war eine Verfassung, die für die damalige Zeit recht fortschrittlich war und den ersten Zusammentritt der Landstände am 3. März 1818 - also vor 170 Jahren - im Thronsaal des ehemaligen Schlosses hier am Marktplatz in Wiesbaden ermöglichte. Aber auch die übrigen Kleinstaaten in dem Gebiet unseres heutigen Bundeslandes Hessen wurden in der Folgezeit Verfassungsstaaten, so Hessen-Darmstadt 1820 und Kurhessen schließlich 1831 als Folge der französischen Juli-Revolution 1830. Dabei bin ich mir klar darüber, daß es sich bei den damals einberufenen Landtagen nicht um parlamentarische Gremien nach heutigem Demokratie- und Verfassungsverständnis handelte. Aber hier im Herzogtum Nassau brach früher als in anderen deutschen Staaten schon Anfang März 1848 eine revolutio-

näre Massenbewegung aus, die den damaligen Herzog zur Kapitulation vor den "Neun Forderungen der Nassauer" zwang. Diese Bewegung hier und in den anderen deutschen Staaten führte schließlich recht bald zur Wahl und zum Zusammentritt der ersten Deutschen Nationalversammlung am 18. Mai 1848 in der Frankfurter Paulskirche. Vor 140 Jahren trat damit in der freien Reichsstadt Frankfurt, d.h. auf heute zum Bundesland Hessen gehörenden Boden, das erste deutsche Parlament zusammen, hervorgegangen aus allgemeinen Wahlen aller deutschen Stämme. Heinrich von Gagern, seit März 1848 Ministerpräsident im Großherzogtum Hessen-Darmstadt, wurde erster Präsident der Paulskirche. Das Scheitern der 48er-Revolution ist bekannt. Was blieb von dem großen demokratischen Aufbruch vor 140 Jahren, war die Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1849, die zwar nie in Kraft trat, die aber über ein Jahrhundert hinweg dem Bemühen um ein demokratisches Deutschland ein Vorbild war und Maßstab setzte.

Der Wiederaufbau eines demokratischen Deutschlands in den einzelnen Ländern nach dem 2. Weltkrieg ist aber weit nachhaltiger geprägt von den Lehren aus der Geschichte der zwölfjährigen Hitler-Diktatur, geprägt von dem Bemühen, institutionelle und politische Vorkehrungen dafür zu treffen, daß sich solche Geschichte nicht wiederhole. Die Verfassungen der Länder nach 1945 geben ein beredtes Zeugnis dafür. Die Schaffung parlamentarischer Demokratien in den Ländern der westlichen Besatzungszonen, später, 1949, die Gründung der Bundesrepublik Deutschland als föderaler Bundesstaat, sind unmittelbare Lehren aus dem Verlauf der Deutschen Geschichte in den vorangegangenen Jahrzehnten unseres Jahrhunderts.

Wenn wir uns heute und morgen auf unserer Fachtagung dieser Quellen und Beweggründe unserer freiheitlich-demokratischen, bundesstaatlichen Rechts- und Verfassungsordnung vergewissern,

wenn wir dabei prüfen, inwieweit sie beeinträchtigt wird oder werden kann durch faktische, insbesondere unter technokratischen Gesichtspunkten herbeigeführte Entwicklungen, die die Kompetenzen der Länder und vor allem der Länderparlamente verringern, wenn nicht gar aushöhlen, wenn wir uns fragen, wie solchen Fehlentwicklungen - so es welche sind, was festzustellen eine Aufgabe dieser Tagung sein wird -, entgegengewirkt werden kann, so ist dies sicherlich eine dem historischen Gewicht dieser Tage angemessene - ja, ich meine sogar - gebotene Beschäftigung.

Denn alle notwendige Erinnerung an die schrecklichsten Abschnitte deutscher Geschichte bleibt folgenlos, wenn wir nicht gleichzeitig bedenken, was wir heute tun müssen, um Wiederholungen dieser Geschichte zu verhindern. Das Nachdenken über die freiheitssichernden Grundlagen unseres Gemeinwesens ist dabei zweifellos eine der vornehmsten Aufgaben.

Diese Fachtagung über Länderparlamente und Föderalismus heute und morgen hier im Hessischen Landtag ist zwar - darauf wies ich eingangs hin - die erste vom Hessischen Landtag als Mitveranstalter getragene Fachtagung, doch keineswegs die erste zu diesem Thema. Bereits 1984 hat in unserem linksrheinischen Nachbarland die Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen in Zusammenarbeit mit dem rheinland-pfälzischen Landtag eine eintägige Seminarveranstaltung "Zur Lage des parlamentarischen Systems in den Bundesländern" durchgeführt und 1986 haben der bayerische Landtag und die Universität Passau ein zweitägiges Symposium zum Thema "Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus" veranstaltet. Und zu einem wichtigen Teilaspekt im Themenkomplex Länderparlamente und Föderalismus hat die Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen ebenfalls 1986 im Stuttgarter Landtag das Symposium "Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften" abgehalten. Dabei scheint es mir nicht nur der reine Zufall zu sein, daß gerade die Landtage von Rheinland-Pfalz,

Bayern und Baden-Württemberg Gastgeber bzw. Mitveranstalter derartiger Seminare oder Symposien in jüngster Zeit gewesen sind. Denn gerade aus den zuvor genannten Landtagen und von deren Landtagspräsidenten sind diese Fragen verdienstvollerweise besonders deutlich artikuliert worden, bis hin zu Beschlußfassungen der Konferenzen der Landtagspräsidenten. Ich komme darauf im weiteren noch besonders zu sprechen.

Die ersten Anregungen zu unserer heutigen Fachtagung erhielt mein Amtsvorgänger Jochen Lengemann vom Direktor der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, Dr. Werner Wolf, und von dem wissenschaftlichen Mitarbeiter der F.D.P.-Fraktion, Dr. Ronald Huth. Beiden sei dafür wie auch für die weitere hilfreiche Begleitung und Unterstützung dieser Fachtagung herzlich gedankt; ohne sie wäre diese Fachtagung sicher nicht möglich gewesen. Danken möchte ich darüber hinaus allen Referenten dieser Tagung, daß sie sich die Zeit nehmen, hier mitzuwirken, vor allem aber danke ich Ihnen, Herr Prof. Dr. Greß und Herr Dr. Wolf, daß Sie die Moderation für diese Fachtagung übernommen haben.

Wendet man sich dem Problem des Länderparlamentarismus intensiver zu, ist sehr bald festzustellen, daß Länderparlamentarismus und Föderalismus in einem engen Funktionszusammenhang stehen. Das in Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz festgelegte Bundesstaatsprinzip wird durch Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz näher ausgefüllt, indem die beiden Grundstrukturen unseres Bundesstaates, die Gliederung des Bundes in Länder und die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung für unabänderlich erklärt werden. Ratio des Grundgesetzgebers für die Gliederung des Bundes in Länder ist die Schaffung m e h r e r e r demokratisch legitimierter politischer Entscheidungszentren. Bullinger weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß neben dem Bund auch die Länder in der Lage sein müssen, "über die Durchführung politisch vorgeformter oder weiterhin unpolitischer Aufgaben hinaus Entscheidungen zu treffen,

die als richtungsweisend für das Zusammenleben in der staatlichen Gemeinschaft empfunden werden und deshalb einen tiefgreifenden Prozeß demokratischer Meinungs- und Willensbildung auszulösen vermögen, im Landesparlament, in der Tagespresse, in Versammlungen und im Versuch der Interessenten und ihrer Verbände auf die zuständigen Länderorgane einzuwirken" [1]).

Dabei kommt den Gliedstaaten des Bundes "eigene, wenn auch gegenständlich beschränkte, nicht vom Bund abgeleitete, sondern von ihm anerkannte staatliche Hoheitsmacht" zu, wie das Bundesverfassungsgericht [2]) bereits in seiner ersten Entscheidung richtungsweisend feststellt. Wesentlicher Bestandteil dieser Staatlichkeit der Länder ist ein Mindestbestand an ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz. Hieraus ergibt sich auch die Funktion, die Länderparlamente im bundesstaatlichen Ordnungsgefüge haben. Ihnen ist die Aufgabe der Gesetzgebung kraft ausdrücklicher Zuweisung in den Landesverfassungen - hier in Hessen durch Art. 116 Abs. 1 b) Hessische Verfassung - zugeordnet. Konrad Hesse hält darüber hinaus unabhängig von der positiven Normierung durch die Verfassungen "die Gesetzgebung in der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes unlösbar mit dem Parlament verbunden" [3]). Das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Gewaltenteilungsprinzip schließlich sichert die Existenz des die Gesetzgebung wahrnehmenden Organs, nämlich der Landtage, denen eine selbständige Funktion bei der Wahrnehmung politischer Leitungsgewalt in den Ländern zukommt.

Die Aufgabe des in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz verankerten Gewaltenteilungsprinzips als Mittel der Freiheitssicherung des Bürgers hat Ernst von Hippel höchst anschaulich dargestellt in dem Vergleich mit dem tapferen Schneiderlein, das die Riesen gegeneinander aufbrachte und damit selbst unbehelligt blieb [4]).

Neben dem Rechtsstaatsprinzip und dem Bundesstaatsprinzip ge-

hört auch das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 Grundgesetz) zu den Grundsätzen, die gem. Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz keiner Verfassungsänderung zugänglich sind. Über das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz hat das Demokratieprinzip auch in den Bundesländern Geltung. Damit kommt dem Parlament eine unmittelbare demokratische Legitimation durch die vom Volke gewählten Abgeordneten (Art. 75 Hessische Verfassung) zu, über die weder Exekutive noch Judikative verfügen, deren demokratische Legitimation von der Legislative "nur" abgeleitet ist. Für die Verteilung der Gewichte zwischen Legislative und Exekutive ergibt sich aus dieser höheren Rangstufe demokratischer Legitimation, die dem Parlament zukommt, daß die grundlegenden und tragenden Gemeinschaftsentscheidungen im Parlament fallen müssen [5]). Damit sind einer fortdauernden Aushöhlung der Kompetenzen der Länderparlamente deutliche Grenzen gesetzt. Im Gegensatz zu den Regierungen verkörpert das Parlament die Gesamtheit der politischen Standpunkte, die mittels der Wahlen durch das Volk als verfassungsrechtlich relevant ausgewiesen sind.

Neben der schon erwähnten Gesetzgebungsfunktion kommt dem Parlament die Öffentlichkeitsfunktion zu. Das Parlament muß "Forum für Rede und Gegenrede" sein [6]) und damit den Entscheidungsprozeß transparent werden lassen. Mit dem Austausch der gegensätzlichen Argumente von Regierungsmehrheit und Opposition und ihrem Transport durch die Medien in die Öffentlichkeit werden dem Stimmbürger und zukünftigen Wähler die Kriterien und Urteilsgrundlagen bereitgestellt, die für seine politische Willensbildung ausschlaggebend sind, anhand derer er seine nächste Wahlentscheidung treffen kann. Diese Öffentlichkeitsfunktion der Parlamente ist allerdings keineswegs nur eine Einbahnstraße vom Parlament in Richtung Bürgerschaft. Selbstverständlich nimmt auch das Parlament die Empfindungen und Erwartungen der Öffentlichkeit auf und bezieht sie in ihre Entscheidungen ein.

Verlagert sich jedoch zunehmend Entscheidungsmacht vom Parlament auf die Regierung und Bürokratie im Wege des kooperativen Föderalismus, entfällt die Transparenz des Entscheidungsprozesses, und die Öffentlichkeit erfährt nur noch das Ergebnis der zu treffenden Entscheidung. Die Entscheidungen fallen dann nicht mehr unter den Augen der kritischen Öffentlichkeit, sondern in nicht öffentlichen Kabinettssitzungen oder Konferenzen der Fachminister oder Fachreferenten. An deren Ende stehen dann zwar auch Gesetzesvorlagen, die den Parlamenten zur Beratung und Entscheidung zugeleitet werden, deren nachhaltiger Änderung in parlamentarischer Beratung aber stets das Argument des notwendigen ländereinheitlichen Wortlauts entgegenhalten wird, andernfalls das gesamte Gesetzesvorhaben zu scheitern drohe. Je mehr Entscheidungen darüber hinaus von den Landesparlamenten auf den Bundesgesetzgeber verlagert werden, umso weniger können die Landesparlamente ihrer Öffentlichkeitsfunktion substantiell gerecht werden.

Schließlich kommt den Landesparlamenten als weitere Aufgabe die Kontrollfunktion zu, d.h. das Recht der Landtage zur Kontrolle der Landesregierung. Wichtiges Ziel parlamentarischer Kontrolle ist die Sichtbarmachung und Zuordnung von Verantwortung. Politisch verantwortet werden kann dabei nur das, was auf eigener Willensentschließung und freier Entscheidung beruht. Den zahlreichen im Bereich des kooperativen Föderalismus von den Landesregierungen getroffenen Entscheidungen fehlt allerdings die konkrete Zurechenbarkeit, da diese Entscheidungen meistens Produkte mühselig ausgehandelter Kompromisse darstellen. Ähnliches gilt für die Entscheidungen im Bundesrat. Mangels konkreter Zurechenbarkeit entfällt eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame parlamentarische Kontrolle. Fehlende oder zunehmend ins Leere gehende parlamentarische Kontrolle mindert somit nachhaltig die demokratische Legitimation unserer Verfassungsordnung.

Eine weitere Funktion kommt dem Länderparlamentarismus im Hinblick auf seine die Elemente der Demokratie ergänzende und verstärkende Wirkung zu: Durch die Wahlen zu den Landtagen wird die demokratische Teilhabe des Wahlbürgers verstärkt. Der Vorteil ergibt sich dabei aus der größeren Bürgernähe, der regionalen Überschaubarkeit, als dies auf Bundesebene noch möglich wäre.

Weitere positive Gesichtspunkte des Föderalismus, die unmittelbar auch dem Landesparlamentarismus zugute kommen, sind die Möglichkeiten zum Experiment, des Wettbewerbs der Gliedstaaten untereinander und schließlich die leichtere Artikulation von Minderheiten auf Landesebene. Diese die bundesstaatlich-demokratische Ordnung verstärkenden Elemente kommen allerdings nur dann zur Geltung, wenn den Länderparlamenten substantielle Entscheidungsbereiche verbleiben.

Die eigene Wahrnehmung, die wissenschaftlichen Befunde schon seit geraumer Zeit, konstatieren einen fortschreitenden, ja einen fortgeschrittenen Kompetenzverlust der Bundesländer einhergehend mit einem Machtverlust der Länderparlamente. In der einschlägigen Publizistik nachzulesende Stichwörter wie "kooperativer Föderalismus", "gouvernementaler Bundesstaat", "Regierungsföderalismus", "Ressortkumpanei", die "Depossedierung", "Entrechtung" oder "Funktionsentleerung der Landtage" oder noch überspitzter die Rede von den Landtagen als "staatsnotariellen Ratifikationsämtern" kennzeichnen recht deutlich diese Situation.

Worin liegen nun genauer die Ursachen für diese allseits beklagte Entwicklung des Länderparlamentarismus?

Walter Rudolf erinnert zu Beginn seines Aufsatzes "Wende im Bundesstaat?" [7]) an Heinrich Triepels bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts gewonnene Erkenntnis, daß es im Bundesstaat keine Statik sondern nur Waffenruhe ohne dauernden Frieden gebe [8]) und

stellt anschließend fest, daß sich dies für die Bundesrepublik recht einseitig, nämlich zu Lasten der Bundesländer bestätigt habe. Allerdings fügt er ergänzend hinzu, daß die Bundesländer diese Positionen stets freiwillig aufgegeben haben, denn gegen den Willen der Mehrheit der Bundesländer im Bundesrat wäre der Kompetenzverlust nicht möglich gewesen[9]). Der sich daraus ergebende Machtverlust für die Länderparlamente ist an den Veränderungen des Kompetenzkataloges der Art. 70 ff. Grundgesetz und des Art. 104 a Grundgesetz festzumachen. Von den insgesamt 34 Grundgesetzänderungen zwischen 1951 und 1976 gelten alleine 24 bundesstaatlichen Verfassungsbestimmungen.

Ohne Vollständigkeit zu beanspruchen, seien jedoch wesentliche Veränderungen beispielhaft genannt:

Die einschneidendsten Veränderungen zu Lasten der Länderparlamente erfolgten durch die Finanzreformgesetze von 1969, diese enthielten u.a. die

- Einführung der Mitwirkung des Bundes bei Länderaufgaben (Gemeinschaftsaufgaben) nach Art. 91 a und 91 b Grundgesetz
- Einführung der Investitionshilfekompetenz des Bundes nach Art. 104 a Abs. 4 Grundgesetz
- Ausweitung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Bereich des Steuerrechts (Neuregelung des Art. 105 Abs. 2 und 2 a Grundgesetz) mit der Möglichkeit zur Verfolgung sozialgestaltender und wirtschaftslenkender Nebenzwecke
- Einführung einer Grundsatzkompetenz des Bundes für das Haushaltsrecht, für eine mehrjährige Finanzplanung und eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft, Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz (dies bereits durch das 15. Gesetz zur Änderung des

Grundgesetzes vom 8.6.1967 in Verbindung mit dem 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.5.1969).

Weitere Kompetenzverlagerungen von den Ländern zum Bund betrafen die

- Erweiterung der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Grundgesetz:
  - Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, Art. 74 Nr. 11 a Grundgesetz (1959)
  - Regelung der Ausbildungsbeihilfen, Art. 74 Nr. 13 Grundgesetz (1969)
  - Wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser und Regelung der Krankenhauspflegesätze, Art. 74 Nr. 19 a Grundgesetz (1969)
  - Tierschutz, Art. 74 Nr. 20 Grundgesetz (1971)
  - Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, Art. 74 Nr. 24 Grundgesetz (1972)
  - Waffen- und Sprengstoffrecht, Art. 74 Nr. 4 a Grundgesetz (1972/1976)
- Einführung konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes
  - im Verteidigungsfall für Sachgebiete, die zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören, Art. 115 c Grundgesetz (1968)
  - auf dem Gebiet des gesamten Besoldungs- und Versorgungsrechts der Landesbeamten, Art. 74 a Grundgesetz (1971)
  - für die Regelung der Rechtsstellung der Richter, Art. 98 Abs. 3 Grundgesetz (1971)

- Einführung einer Rahmenkompetenz über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens, Art. 75 Nr. 1 a Grundgesetz (1971).

Zwar ist diese Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen von den Länderparlamenten zum Bund seit 1976 zum Stillstand gekommen. Zu Recht hat aber die Enquete-Kommission Verfassungsreform in ihrem Ende 1976 abgegebenen Bericht eine Aushöhlung der Länderkompetenzen konstatiert, die bis in die Nähe des durch Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz garantierten Kernbereichs vorgedrungen sei.

Der Machtverlust der Länderparlamente verschärft sich weiterhin dadurch, daß der Bund von seiner konkurrierenden bzw. rahmensetzenden oder grundsatzgebenden Gesetzgebungskompetenz in äußerst umfassender Weise Gebrauch gemacht hat. In gleicher Richtung zu Lasten der Länder wirken Übertragungen von Landeshoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (Art. 24 Abs. 1 Grundgesetz), völkerrechtliche Verträge des Bundes über Gegenstände der Ländergesetzgebung (Art. 32 Abs. 3 Grundgesetz in Verbindung mit der Lindauer Absprache vom 14.11.1957, durch die der Bund auf Gebieten ausschließlicher Länderkompetenz Verpflichtungen des Bundes oder der Länder begründen kann) oder der Erlaß von finanziell dotierten Programmen des Bundes für Ländervorhaben.

Daß aus den Ländern, insbesondere von den Landesregierungen gegen diese Machtverschiebungen so wenig Widerstand entgegengesetzt wurde, liegt vor allem daran, daß die Landesregierungen über die Mitwirkung im Bundesrat einen erheblichen Einfluß, d.h. Machtgewinn erzielen konnten, dem ein entsprechender Machtverlust der Länderparlamente gegenübersteht.

Wie hat sich der Hessische Landtag bisher mit diesem Problem des Machtverlustes des Landesparlaments auseinandergesetzt?

Aus Zeitgründen greife ich - ohne Vollständigkeit zu beanspruchen - die wesentlichen Initiativen heraus.

Zu Ende der 8. Wahlperiode brachte die CDU-Fraktion den Antrag "betreffend Verhinderung der Ausschaltung der Landesparlamente von wesentlichen politischen Entscheidungsprozessen durch Fachministerkonferenzen" - (Hessischer Landtag, Drucksache 8/6215 vom 13.06.78*) - ein. Auslöser für diesen Antrag waren wohl die "Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der Deutschen Länderparlamente zur parlamentarischen Behandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen vor deren Unterzeichnungen vom 6. Mai 1976". Ziel des Antrags war es, dem Landtag die entsprechenden Materialien und Protokolle der Fachministerkonferenzen einschließlich deren Ausschüsse und Kommissionssitzungen laufend zugänglich zu machen, um rechtzeitig über Vorbereitung und Beratung von Staatsverträgen, Abkommen und sonstigen Vereinbarungen unterrichtet zu werden. Die Landesregierung wird dabei ersucht, dem Landtag bis zum 30. November 1978 entsprechende Vorschläge zur Verwirklichung des Antrages zu unterbreiten. In der Aussprache über diesen Antrag 8/6215 in der 82. Sitzung am 22.06.1978 erklärte sich der damalige Ministerpräsident Börner bereit, "über meinen Standpunkt bei solchen Verhandlungen - selbstverständlich unter Wahrung des eigenverantwortlichen Initiativ- und Diskretionsbereichs der Regierung - den Landtag in jedem Einzelfall auf Anfrage zu unterrichten und über mein Verhalten Rechenschaft zu geben".

Derartige Vorabinformationen hielt Ministerpräsident Börner für geeignet, das Risiko einer späteren Zustimmungsverweigerung für Staatsverträge auszuschließen oder zu vermindern bzw. das Parlament frühzeitig mit den bei Verhandlungen zu lösenden Interessenkonflikten und Kompromißspielräumen vertraut zu machen [10]).

*) Soweit im folgenden nicht anders kenntlich gemacht, handelt es sich jeweils um Drucksachen und Plenarprotokolle des Hessischen Landtags.

Der Hauptausschuß des Hessischen Landtags, dem der Antrag der CDU-Fraktion zur weiteren Beratung überwiesen worden war, gab dem Plenum die Empfehlung, die Landesregierung aufzufordern, dem Landtag bis zum 30. November 1978 Vorschläge zu unterbreiten, wie die ständige Information über die Fachministerkonferenzen nach ihren Vorstellungen erfolgen kann (8/6357 vom 05.07.1978).

Von Interesse für unser Thema ist dabei die Tatsache, daß der Regierungschef derartige Informationen über Fachministerkonferenzen allenfalls auf gezielte Anfrage im Einzelfall dem Landtag erteilen wollte, die Beratung und Beschlußempfehlung im Hauptausschuß aber wenigstens bewirkte, daß der Regierung aufgegeben wurde, Vorschläge zur ständigen Information über Fachministerkonferenzen dem Landtag zu unterbreiten. Immerhin hatte die Beschlußfassung des Hessischen Landtags auf Grund der zuvor erwähnten Empfehlung des Hauptausschusses zur Folge, daß die Landesregierung den Landtag halbjährlich über die in der Ministerpräsidentenkonferenz oder in den Fachministerkonferenzen behandelten Vorhaben unterrichtet, die zum Abschluß von Staatsverträgen führen sollen. Dieses Unterrichtungsverfahren beruht auf dem Schriftwechsel zwischen dem Ministerpräsidenten und dem Präsidenten des Landtags vom 31. Oktober/21. Dezember 1978.

In der folgenden 9. Wahlperiode richtete wiederum die CDU-Landtagsfraktion als damalige Oppositionsfraktion eine Große Anfrage an die Landesregierung betreffend Bund-Länder-Verhältnis und andere verfassungspolitische Fragen, in der die Landesregierung in einem umfassenden Fragenkatalog u.a. über ihre Auffassung zu den Ergebnissen der Enquete-Kommission Verfassungsreform, zu den Vorschlägen der die Enquete-Kommission begleitenden Länderkommission Verfassungsreform, zum Abbau der Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben sowie über

die Unterrichtungspraxis des Landtags durch die Landesregierung (9/4964 vom 09.07.1981), Auskunft geben sollte.

In der umfangreichen Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage (9/5854 vom 10.01.1982) - deren Inhalt im einzelnen hier wiederzugeben den Rahmen des Referats sprengen würde - fällt auf, daß die Landesregierung zwar die Entwicklung zum zunehmenden Machtverlust der Landesparlamente im großen und ganzen zutreffend beschreibt, aber keinerlei Anlaß sieht, daraus die notwendigen Schlußfolgerungen zu ziehen. So heißt es u.a. zu dem Vorschlag der Mitwirkung der Landtage bei Grundgesetzänderungen mit dem Ziel, Gesetzgebungskompetenzen der Länder auf den Bund zu übertragen, daß es systemwidrig sei, Elemente einer staatenbündischen Konzeption in das föderalistische Bundesstaatskonzept hineinzutragen.

Außerdem sei die Sorge unbegründet, der in den 60er und 70er Jahren eingetretene Kompetenzschwund der Landtage werde sich fortsetzen, vielmehr habe es seit Jahren keine Kompetenzverlagerungen im Bereich der Gesetzgebung zu Lasten der Landtage mehr gegeben und entsprechenden Versuchen der Bundesregierung im Bildungsbereich hätten sich die Landesregierungen mit Entschiedenheit und Erfolg widersetzt. Ähnlich sieht die Landesregierung weiter in ihrer Anwort auf die Große Anfrage auch kein Bedürfnis für die Einbeziehung der Länderparlamente in den Gesetzgebungsprozeß des Bundes bei Vorlagen aus der Mitte der Bundestages, beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch den Bund im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder oder bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder durch den Bund auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Zur Frage der Mischfinanzierungen ist die Landesregierung grundsätzlich der Auffassung, daß Fortschritte zu deren Abbau alsbald erreicht werden sollten, dies aber durch den angekündigten einseitigen Rückzug des Bundes aus mischfinanzierten Aufgabenbereichen erheblich er-

schwert würde. Verbesserungen der Unterrichtung des Landtags über die 1978 vereinbarte Praxis der halbjährlichen Unterrichtung hinaus hält die Landesregierung nicht für geboten. Die weitergehende Informationspraxis, wie sie in Rheinland-Pfalz oder Bayern auf Grund entsprechender Schriftwechsel zwischen Ministerpräsidenten und Landtagspräsidenten geübt werde, hält die Hessische Landesregierung für nicht auf Hessen übertragbar. Außerdem weist die Landesregierung zu der Frage, ob das seit 1978 praktizierte Unterrichtungsverfahren ausreichend und sachgerecht sei, darauf hin, daß seither der Landtag keine weitergehenden Informationswünsche an die Landesregierung gerichtet habe.

Eine Besprechung dieser Großen Anfrage im Landtag fand nicht statt.

In einer weiteren parlamentarischen Initiative in der 9. Wahlperiode erkundigte sich der Abgeordnete Milde (CDU) mittels einer Kleinen Anfrage nach der Beteiligung des Landes Hessen an überregionalen Gremien (9/6422 vom 03.05.1982). Die Anwort der Landesregierung (9/6806 vom 13.09.1982) brachte das für die hier zu behandelnde Frage der Gewichtsverteilung zwischen Landtag und Landesregierung so kennzeichnende Ergebnis zu Tage, daß die Hessische Landesregierung an 635, die Fachbehörden an 290 und die übrige Verwaltung an weiteren 60, insgesamt also rund 1000 überregionalen Gremien beteiligt ist. Das Beharrungsvermögen derartiger Gremien bzw. der diese Gremien einberufenden Institutionen auf Exekutivebene - seien es die Länderregierungen oder Fachbehörden - ist dabei nicht zu unterschätzen. Dies erhellt z.B. die Tatsache, daß trotz ausdrücklicher Beauftragung der Fachministerkonferenzen durch die Ministerpräsidentenkonferenz im Oktober 1975, die Zahl der überregionalen Gremien zu verringern und trotz Vorgabe eindeutiger Kriterien für deren Verringerung auf ihrer Tagung 1980 in Kronberg, von der Ministerpräsidentenkonferenz die Auflösung ganzer drei Gremien beschlossen wurde, nämlich der

Gremien für die Ordensreferenten der Länder, für die Protokollbeauftragten des Bundes und der Länder sowie des Arbeitskreises der Staats- und Senatskanzleien der Länder und des Bundeskanzleramtes [11]).

Die 10. Wahlperiode des Hessischen Landtags war auf Grund ihrer kurzen Dauer von weniger als einem Jahr infolge des Selbstauflösungsbeschlusses des damaligen Landtags und der Ansetzung von Neuwahlen am 25. September 1983 nicht dazu geeignet, grundlegende Fragen des parlamentarischen Selbstverständnisses und der Aufgaben des Landesparlaments zu diskutieren, wenngleich in der Zwischenzeit am 14. Januar 1983 die 56. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente die für unsere hier zu diskutierenden Fragen bedeutsame Entschließung über "Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente" beschlossen hatte. Gleichzeitig wurde 1983 eine interfraktionelle Arbeitsgruppe "Kompetenzen der Landtage" von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. berufen, Vorschläge zur Sicherung der Ländereigenstaatlichkeit und zur Stärkung der Landesparlamente zu machen.

Sowohl die Entschließung der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 14.01.1983 als auch erste Beratungsergebnisse der interfraktionellen Arbeitsgruppe waren zu Beginn der 11. Wahlperiode wohl Hintergrund für den Antrag der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag betreffend Stärkung der Kompetenzen des Landtags im "kooperativen Föderalismus" (11/903 v. 21.03.1984). Mit diesem Antrag sollte zum einen der Präsident des Hessischen Landtags beauftragt werden, eine Absprache zu treffen, derzufolge die Landesregierung den Landtag über abzuschließende Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, über die Beratungsgegenstände des Bundesrates, die u.a. Grundgesetzänderungen bzw. die Abgabe von Landeskompetenzen an den Bund zum Inhalt haben, sowie über die Beratungsgegenstände der

Konferenzen der Ministerpräsidenten und der Fachminister in Fällen von erheblicher politischer oder finanzieller Bedeutung unterrichten soll, und zwar so rechtzeitig, daß Empfehlungen des Landtags noch Eingang in die Willensbildung der Landesregierung finden können. Zum anderen sollte mit diesem Antrag die Landesregierung beauftragt werden, eine Ergänzung des Art. 80 Grundgesetz um einen Abs. 3 herbeizuführen, der folgenden Inhalt haben sollte:

"Soweit durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt."

Die Stellungnahme des damaligen Ministerpräsidenten Börner in der Aussprache zu dem Antrag in der 24. Sitzung am 12. September 1984 [12]) ließ allerdings sehr bald erkennen, daß die Landesregierung nicht bereit war, wesentlich über die schon in der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der CDU in der 9. Wahlperiode abgesteckte, in bezug auf die Kompetenzen des Landesparlamentes restriktive Haltung hinauszugehen. So hielt der Ministerpräsident die Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen für nicht realistisch, er vertrat die Auffassung, daß regionale, gliedstaatliche Lösungen den Anforderungen an den modernen Leistungsstaat insbesondere unter dem grundgesetzlichen Gebot der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht oder nur bedingt gerecht würden. Überdies seien den Landtagen beachtliche Kompetenzen verblieben, die sie in Zukunft nur nutzen müßten. Schließlich sei der Landtag auf die verschiedenen und wiederholten Informationsangebote der Landesregierung nie eingegangen, habe der Landtag nie zusätzliche Informationen im Hauptausschuß zu Bundesratsangelegenheiten verlangt, woraus er, der Ministerpräsident, den Schluß ziehe, daß die Landesregierung den Landtag bisher zu seiner Zufriedenheit

unterrichtet habe. Er sei aber bereit, mit dem Landtag zu erörtern, inwieweit das bisherige Informationsverfahren modifiziert werden könne. Abschließend vertrat er die Auffassung, daß Bundesstaatlichkeit heute nur noch als kooperativer Föderalismus denkbar sei und die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Bundesstaaten ein sehr erfolgreiches Föderalismusmodell entwickelt habe. Der Antrag wurde nach durchgeführter Aussprache an den Ältestenrat überwiesen, der nach einer ersten Beratung des Antrags in seiner Sitzung am 22.01.1985 den Punkt erst wieder auf die Tagesordnung setzen wollte, wenn von den Fraktionen Übereinkunft erzielt worden ist. Dazu ist es offensichtlich nicht gekommen, denn eine weitere Beratung dieses Antrags hat bis zum Ablauf der 11. Wahlperiode weder im Ältestenrat noch im Plenum stattgefunden, so daß der Antrag mit Ablauf der 11. Wahlperiode gem. § 95 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags als erledigt galt. Damit enden im Hessischen Landtag vorerst Reformansätze des Landesparlamentarismus unter Föderalismusgesichtspunkten.

Die bereits oben erwähnte interfraktionelle Arbeitsgruppe "Kompetenzen der Landtage" hat am 9. Januar 1985 eine Entschließung verabschiedet, in der sie

- eine Neuformulierung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes,
- eine Neugestaltung der Rahmengesetzgebung,
- eine Änderung des Gesetzgebungskataloges und
- eine Ergänzung des Artikels 80 Grundgesetz

für geboten hält [13]).

Mehrfache Bemühungen der baden-württembergischen, der rheinland-pfälzischen Landesregierungen und der bayerischen Staats-

regierung seit Februar 1985, auf der Ebene der Ministerpräsidentenkonferenz eine Stellungnahme zu der Entschließung zu erarbeiten, haben bisher meines Wissens noch kein Ergebnis erbracht. Auch dies macht deutlich, welche Wegstrecke bis zu einem Erfolg in dem Bemühen, die Landesparlamente zu stärken, noch zurückzulegen ist. In Teilbereichen, etwa hinsichtlich verbesserter Informationen der Landtage durch die Landesregierung können uns unsere Nachbarländer Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg durchaus als Vorbild dienen [14]).

Insbesondere werden wir mit der Landesregierung über eine angemessene Beteiligung des Landtags an der Willensbildung zu EG-Vorhaben sprechen - nachdem im Dezember 1987 die Bund-Länder-Vereinbarung zur Beteiligung des Bundesrats zustandegekommen ist.

Die Debatte, die wir hier seit einigen Monaten unter dem Stichwort "Selbstverständnis der Abgeordneten" führen, hat mit dem zuvor abgehandelten Themenkreis nur in Teilen zu tun. Eines scheint daraus aber erkennbar zu werden. In dem Ausmaß, in dem wir eine Stärkung des Landesparlamentes, gar eine Ausweitung, zumindest aber eine intensivere Wahrnehmung der Kompetenzen der Landtage anstreben, in dem gleichen Ausmaß kommen vermehrt Aufgaben und kommt auch vermehrt Verantwortung auf die Landesparlamentarier zu. Ob diesen vermehrten Aufgaben und dieser erhöhten Verantwortung ein Teilzeitparlamentarier gerecht zu werden vermag, ist zumindest mit einem Fragezeichen zu versehen. Möglicherweise läßt sich die Arbeit des Hessischen Landtags aber auch anderer Landtage noch rationeller als bisher organisieren, so daß ein Teil der Abgeordneten durchaus stärker als bisher den Kontakt mit ihrer Berufstätigkeit aufrechterhalten können; als allgemeinverbindliches Modell für alle Landtagsabgeordneten scheint mir die Forderung nach dem Teilzeitabgeordneten allerdings nicht geeignet. Von einigem Interesse ist in diesem Zusammenhang die

Feststellung des bekannten Parlamentarismusforschers Winfried Steffani zum Feierabendparlament in seinem Beitrag zur Geschichte der Hamburgischen Bürgerschaft [15]). Steffani hält das Feierabendparlament für eine Legende und begründet das mit seiner Beobachtung, daß die Hauptlast der parlamentarischen Arbeit in der Hamburgischen Bürgerschaft von einigen wenigen Abgeordneten getragen werde, die alles andere als Feierabendpolitiker seien. Um die Frage in Hamburg wie in Hessen letztlich sachgerecht beantworten zu können, ist sicherlich noch einiges an empirischer Untersuchung über die tatsächliche Arbeitsbelastung der Abgeordneten erforderlich.

Dafür wird uns - so hoffe ich - diese Tagung, aber auch die Diskussion im Landtag in den nächsten Monaten weiterführende Gesichtspunkte an die Hand geben.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Anmerkungen

1) Bullinger, Martin: Die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1970, S. 761 f.

2) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 1, 14 (34).

3) Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 16. Aufl. Heidelberg 1988, S. 195.

4) Hippel, Ernst von: Gewaltenteilung im modernen Staate. 1949. Zitiert nach: Eicher, Hermann: Der Machtverlust der Landesparlamente. Berlin 1988, S. 55.
Dieser das Thema erstmals systematisch darstellenden Studie von Eicher verdankt auch das vorliegende Referat zahlreiche Anregungen.

5) Vgl. z.B. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 33, 125 (159).

6) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 10, 4 (13).

7) Rudolf, Walter: Wende im Bundesstaat? In: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat. Festgabe zum 10jährigen Jubiläum der Gesellschaft für Rechtspolitik. München 1984, S. 343.

8) Triepel, Heinrich: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche, 1907 S. 11, zitiert nach: Rudolf a.a.O. (Anm. 7), S. 343.

9) Rudolf, Walter a.a.O. (Anm. 7), S. 343.

10) Stenographischer Bericht 8. Wahlperiode, 82. Sitzung, S. 4985.

11) Eicher, a.a.O. (Anm. 4), S. 132.

12) Plenarprotokoll 11/24, S. 1463 (1467 ff.).

13) Der Wortlaut dieser Entschließung ist z.B. abgedruckt in: Zeitschrift für Parlamentsfragen Heft 2/85 S. 180 ff.

14) Landtag Rheinland-Pfalz Drucksachen 8/2266 v. 07.07.1977 u. 8/2307 vom 20.07.1977 (Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags über Parlamentarische Behandlung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen vor deren Unterzeichnung bzw. Unterrichtung des Landtags über Bundesratsangelegenheiten); 9/946 v. 24.09.1980 (Unterrichtung durch die Landesregierung über Fachminister-

konferenzen); 10/22 v. 01.06.1983 (Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags über Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente); 10/1150 v. 09.01.85 (Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags über Kompetenzen der Landtage); 10/3098 v. 23.03.1987 (Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtags über Beteiligung des Landtages in EG-Angelegenheiten).
Landtag von Baden-Württemberg Drucksachen 6/6565 (u. a. Unterrichtung des Landtags über Staatsverträge vor ihrer Unterzeichnung, beabsichtigte Grundgesetzveränderungen); 9/3833 i.V.m. 9/4678 (Beteiligung des Landtags an der Willensbildung zu EG-Vorhaben.

15) Steffani, Winfried: Bürgerschaftsarbeit: Kein Geschäft für den Feierabend. In: Asendorf, Manfred u.a.: Geschichte der Hamburgischen Bürgerschaft - 125 Jahre gewähltes Parlament. Berlin 1984 S. 158 f.

Aussprache zum Referat von Klaus Peter Möller, Präsident des Hessischen Landtags

Gegenstand der Diskussion waren verschiedene Aspekte von Öffentlichkeit im politischen Prozeß auf Länderebene.

Ausgehend von dem Problem der geringen Wahrnehmung des Hessischen Landtags in den Medien und einem nur mäßigen Interesse der Bevölkerung an landespolitischen Themen, wurde ausführlich über bestehende Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten gesprochen. Ein erster Vorschlag ging dahin, daß die Institution des Hessischen Landtags ihre Selbstdarstellung erheblich verbessern müsse. Zum Beispiel könne man stärker mit den Schulen zusammenarbeiten und die Ressourcen der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung besser nutzen. Gegen die Betonung des Gesichtspunktes Selbstdarstellung zielte der Einwand, daß nicht nur die Verpackung relevant sei, vielmehr müsse der Landtag verbesserte inhaltliche Arbeit leisten. Hier seien für die vergangenen Jahre unter anderem im Bereich der Haushaltskontrolle, in bestimmten Politikfeldern wie z.B. bei der versäumten Anpassung des Polizeigesetzes an das "Volkszählungsurteil", erhebliche Defizite festzustellen.

Das von den Teilnehmern monierte geringe Interesse an landespolitischen Meldungen in Regionalzeitungen und -programmen führte mit zu der Einschätzung, daß mit solchen Themen nur in seltenen Fällen eine besondere Publizität zu erreichen sei, notwendig dafür sei vielmehr die Aufnahme von bundes- bzw. europapolitischen Themen. Beklagt wurde verschiedentlich, daß der politische Entscheidungsprozeß in der Regel schon vor der Debatte im Plenum des Landtags abgeschlossen ist. Zwar nehmen die Medien ihre Öffentlichkeitsfunktion in allen Bereichen der Parlamentsarbeit wahr - zum Bespiel durch das Befragen einzelner Abgeordneter -, doch ist die Vermittlung über Presse und hier besonders über die

öffentlich-rechtlichen Medien aufgrund deren Struktur nicht unproblematisch. Zudem dürfen die Chancen für Regional- und Landespolitik durch das Entstehen sowohl privater als auch öffentlich-rechtlicher regionaler Sender mit Regionalstudios nicht überschätzt werden.

Um das beklagte Defizit an Transparenz im Entscheidungsprozeß zu beseitigen und damit der Öffentlichkeitsfunktion des Landtags zu optimaler Geltung zu verhelfen, wurde die Öffentlichkeit der Ausschüsse vorgeschlagen. Die kontroverse Diskussion führte zu keinem Konsens. Die Gefahr, daß bei Ausschußöffentlichkeit die sachbezogene Arbeit in den Hintergrund und die Selbstdarstellung von Abgeordneten in den Vordergrund trete, wurde unter dem Stichwort "Fensterreden" mehrmals betont. Einen weiteren kritischen Aspekt von Ausschußöffentlichkeit stellte für viele Teilnehmer die Gefährdung der freien und unbeeinflußten Beratung der Abgeordneten dar. Das Beratungsgeheimnis wurde als unabdingbare rechtsstaatliche Notwendigkeit dafür gesehen, daß die Mandatsträger nur dem Recht und ihrem Gewissen verantwortlich sein können. Im besonderen Fall des Petitionsausschusses ergeben sich bei Ausschußöffentlichkeit, dies wurde allgemein zugestanden, nicht unerhebliche Probleme hinsichtlich des Persönlichkeits- und Datenschutzes. Gegen diese kritischen Anmerkungen wurden neben direkten Entgegnungen auch Erfahrungen in anderen Bundesländern und Staaten herangezogen, die zeigen, daß sich sowohl politisches Interesse als auch sachbezogene politische Kultur erst entwickelt, wenn entsprechende Bedingungen und Möglichkeiten der Partizipation geschaffen werden. So könnte ein erster Schritt zur Weckung von Aufmerksamkeit auch bei weiten Teilen der Landesbevölkerung durch die Eröffnung von verbesserten Zugangschancen für sogenannte "Fachöffentlichkeiten" erreicht werden.

Was sollen und was können die Landesparlamente leisten?

Hans Meyer

Bekanntlich hat es im Gefolge der Diätenaffäre und ihrer vorläufigen Bereinigung so etwas wie eine blitzartige Erleuchtung der Abgeordnetenszenerie des Hessischen Landtags gegeben: ich meine die provozierende Idee, die dem Abgeordneten-Ministerpräsidenten-Parteivorsitzenden Wallmann nicht nur in den Sinn, sondern auf die Zunge kam, den Teilzeitparlamentarier einzuführen. Der Aufschrei der Betroffenen war erwartungsgemäß unisono, und ebenso erwartungsgemäß, wenn auch nicht ganz einsichtig, haben die einen nur den Mund aufgemacht, das Schreien aber unterdrückt. Es gehört sich in der deutschen Politik offensichtlich nicht, daß eine Regierungsfraktion in einer Sachfrage - und mag sie auch nur das Parlament betreffen -, eine andere Ansicht ausdrückt als der von ihr gestellte Ministerpräsident. In zweifachem Sinne trägt der "Teilzeitparlamentarier" unmittelbar zu unserem Thema bei, als Vorstellung vom Landesparlamentarismus und als Lehrstück für die Behandlung von strittigen parlamentsbezogenen Fragen. Ich nehme an, daß ich Ihre Erwartungen nicht erfüllen würde, wenn ich mir dieses Stichwort für meinen Vortrag ganz entgehen ließe. Wie bei allen blitzartigen Erleuchtungen ist freilich die Natur der Blitze in Rechnung zu stellen: es wird sehr hell, aber man sieht nichts.

Ich werde zunächst versuchen, einen kurzen Überblick über die Funktionen des Parlaments zu geben, um sie dann im einzelnen daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie tatsächlich wahrgenommen werden, inwieweit die föderale Struktur oder besser das bundesstaatliche System zu Defiziten geführt hat und ob es Vorschläge für eine Remedur gibt.

I. Übersicht über die Funktionen der Landesparlamente

Gemeinhin werden die Parlamente mit einer ihrer Funktionen, nämlich der Gesetzgebung, identifiziert: Das Parlament, das ist der Gesetzgeber. Das gilt auch für die Landesparlamente. Den Hintergrund bildet die Gewaltenteilungslehre, wie sie uns prominent in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz formuliert zu sein scheint, wonach nämlich es im Bunde ein "besonderes Organ der Gesetzgebung" zu geben habe; gemeint ist das Parlament. Läßt man vor dieser Grundidee die Gesetzgebungstätigkeit des Hessischen Landtags Revue passieren, so würde man schnell zu dem Schluß kommen können, daß der Vorschlag einer Reduzierung des Vollzeitparlamentariers auf einen Teilzeitparlamentarier noch eine der harmlosesten Konsequenzen wäre.

Nun ist die Hessische Verfassung, obwohl älter als das Grundgesetz, in diesem Punkt moderner. Sie hält sich nicht bei dem überkommenen Schema der Gewaltenteilung auf, erklärt vielmehr in Art. 65 Hessische Verfassung ausdrücklich Hessen zu einer "parlamentarischen Republik" und etabliert damit das parlamentarische Regierungssystem, das im Grunde eine flagrante Verletzung der Gewaltenteilung ist, weil es Parlament und Regierung, also die erste und zweite Gewalt, in einer besonderen und für das Selbstverständnis des Parlaments wichtigen Weise verknüpft.

Für die Beantwortung der Frage, was die Landesparlamente leisten können und sollen, gibt also das Gewaltenteilungsprinzip wenig her. Mustert man die Verfassung durch, so wird man nur mühsam herausfinden, welche Aufgaben eigentlich der Landtag hat. Der Abschnitt über den Landtag (Art. 75 bis 99 Hessische Verfassung) enthält zur Hauptsache Organisationsbestimmungen, die den Landtag als äußerlich selbständig gegenüber der Regierung erweisen. Sachaufgaben können diesem Abschnitt nur indirekt entnommen werden. So läßt sich aus Art. 91 Satz 1 Hessische Verfassung,

wonach der Landtag und jeder seiner Ausschüsse die Anwesenheit des Ministerpräsidenten oder eines Ministers verlangen können, auf ein Kontrollrecht des Landtags gegenüber der Regierung schließen. Dies wird durch Art. 92 Hessische Verfassung bestätigt, der das Recht der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen regelt, freilich nicht sagt, zu welchem Zweck. In ähnliche Richtung geht Art. 94 Hessische Verfassung, wonach der Landtag an ihn gerichtete Eingaben der Landesregierung überweisen und "von ihr Auskunft über eingegangene Anträge und Beschwerden verlangen" kann.

Ob sich aus Art. 77 Hessische Verfassung, wonach die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind, irgendwelche Schlüsse ziehen lassen, wird noch zu erwägen sein.

Interessanter als der Abschnitt "Der Landtag" ist der Abschnitt "Die Landesregierung". In seinem Art. 101 Abs. 1 Satz 1 Hessische Verfassung wird mit dem schlichten Satz: "Der Landtag wählt ohne Aussprache den Ministerpräsidenten mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder" das parlamentarische Regierungssystem etabliert und damit die entscheidende Verknüpfung zwischen Parlament und Regierung hergestellt, die die gesamte Arbeit des Parlaments prägt. In zweifacher Weise ist die Stellung des Hessischen Landtags stärker als die einer Reihe anderer Parlamente. Der Ministerpräsident kann zwar seine Minister aus eigenem Recht ernennen, die Landesregierung insgesamt bedarf aber noch des Vertrauens des Landtags, das durch besonderen Beschluß ausgesprochen werden muß. Darüber hinaus kann der Landtag nach Art. 104 Abs. 2 Hessische Verfassung entweder durch Gesetzgebung oder durch Beschlüsse die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Landesregierung beeinflussen.

Mit dem im Abschnitt "Die Gesetzgebung" geregelten Gesetzgebungsrecht des Landtags, in dem er nur durch einen Volksentscheid verdrängt werden kann (Art. 116 Hessische Verfassung), und mit

dem im Abschnitt "Das Finanzwesen" niedergelegten Recht der Mittelbewilligung kraft Haushaltsgesetzes werden zwei weitere wichtige Handlungsmodalitäten und Funktionen des Landtags erwähnt.

Selbst wenn man alle diese Funktionen zusammenfaßt, könnte man auf die Idee kommen, die damit verbundenen Aufgaben seien spielend innerhalb von zwei Monaten eines Jahres zu bewältigen. Die Wahl des Ministerpräsidenten und die Bestätigung der Regierung kommt regelmäßig nur alle vier Jahre vor. Das Haushaltsgesetz ist jährlich oder sogar nur zweijährig zu erlassen. Selbst wenn man einen Nachtragshaushalt einkalkuliert, haben wir es nur mit zwei Gesetzen insgesamt zu tun. Die Gesetzgebungsarbeit im übrigen ist außerodentlich spärlich und die Weitergabe von Petitionen und die Entgegennahme entsprechender Berichte der Regierung dürften auch kaum ausreichen, um eine durchgehende Tagungsarbeit des Landtags zu rechtfertigen. Auch wenn man die Kontrolle der Regierung einbezieht, ließe sich eine zeitliche Konzentration durchaus vorstellen.

Hat nun die durch Reden und durch Schweigen geschlossene Front der Hessischen Landtagsabgeordneten unrecht, wenn sie darauf beharrt, daß die Arbeit eines Landtagsabgeordneten die volle Kraft eines Menschen in Anspruch nimmt? Diese Frage läßt sich nur beantworten, wenn man die Aufgaben etwas systematischer erörtert und weder bei den in der Verfassung ausdrücklich ausgeworfenen Kompetenzen stehen bleibt noch vergißt, daß der Landtag und seine Abgeordneten zwei verschiedene Größen sind. Ich werde daher im folgenden die einzelnen dem Landtag als Ganzem oder den Abgeordneten obliegenden Aufgaben durchgehen und klären, unter welchen Bedingungen sie erfüllt werden können und ob sie in unserem Lande zufriedenstellend erfüllt werden.

II. Die Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes (Art. 77 Hessische Verfassung)

Der Landtag ist nach Art. 71 Hessische Verfassung ein verfassungsmäßig bestelltes Organ, durch dessen Beschlüsse das Volk mittelbar handelt. Damit akzeptiert die Verfassung die Tatsache, daß wir nur in Randbereichen ein System unmittelbarer Demokratie haben können, im übrigen aber das Volk auf das Handeln anderer angewiesen ist. Daß das Volk durch den Landtag mittelbar handelt, wäre dennoch eine bloße Fiktion, wenn nicht durch die politischen Freiheitsrechte zusammmen mit der Gestaltung des Wahlrechts garantiert würde, daß der Wille des Volkes sich wenigstens bei der personellen Zusammensetzung des Landtags durchsetzen kann, der Landtag also nach dem berühmten Bild als das Spiegelbild des Volkes erscheint. Dies ist aber nur eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung dafür, mit Anspruch auf Glaubwürdigkeit im Landtag das Volk, und sei es auch nur mittelbar, handeln zu sehen.

Weiter führt der Hinweis in Art. 77 Hessische Verfassung, daß "die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes" sind. Hier ist nicht mehr von dem Landtag als Institution, sondern nur von seinem personellen Substrat die Rede. In zwei Richtungen ist diese Kennzeichnung als "Vertreter" von Bedeutung, in Richtung auf die Vertretenen und in Richtung auf den, gegenüber dem die Vertretung wahrgenommen wird.

Was das Verhältnis von Vertretenen und Vertreter angeht, so ist zunächst darauf zu verweisen, daß die Verfassung realistischerweise davon spricht, daß "die" Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind, nicht "der" Abgeordnete; wir wählen ja die Abgeordneten nicht wegen ihrer Person, sondern wegen ihrer Parteizugehörigkeit und können folglich schwerlich verlangen, daß der SPD-Abgeordnete die CDU-Politik und der CDU-Abgeordnete die

Politik, die die SPD-Wähler wollen, zu verwirklichen trachten muß. Die Abgeordneten sind insgesamt Vertreter des ganzen Volkes. Das hat zudem eine sehr handfeste Bedeutung: das Volk hat sich die Handlungen der Abgeordneten zurechnen zu lassen. Die Vertreter handeln, wie auch sonst im Recht, für die Vertretenen.

Zwischen dem Vertretenen und seinen Vertretern besteht auch im normalen Leben über die bloße Bestellung, also hier die Wahl, hinaus eine Dauerbeziehung; ihre Pflege ist notwendig - eine Aufgabe nicht des Landtags als Gremium, wohl aber der einzelnen Abgeordneten. Kraft des Vertretungsverhältnisses haben die Vertreter Rechenschaft zu legen, Impulse aufzunehmen, Vorschläge auf ihren Sinn zu überprüfen, insgesamt Kontakt zu halten. Wenn man so will, haben die Abgeordneten die Aufgabe, die Resonanz auf ihre Geschäftsführung zu überprüfen, wobei sie durchaus aktiv wie reaktiv vorgehen können.

Dies bringt aber eine Tätigkeit der Abgeordneten ins Blickfeld, die gemeinhin mit dem Gremium Landtag nicht in Verbindung gebracht wird, weil sie nicht im Gremium, sondern vereinzelt, individuell stattfindet. Es ist der Kontakt mit der Bevölkerung und ihren Gruppierungen. Es ist unmittelbar einleuchtend, daß diese Mandatsaufgabe sich zeitlich nicht fixieren läßt. Der Aufwand ist vielmehr theoretisch unbegrenzt. Nach Schätzungen liegt die durchschnittliche Belastung des Abgeordnetenmandats mit dieser Aufgabe bei einem Drittel der Arbeitszeit. Sie ist eine mit dem Mandat verbundene Leistung, deren politisches Gewicht und auch politische Bedeutung für das System oft genug höher zu veranschlagen ist als die Teilnahme etwa an einer Plenarsitzung. Das nicht gefüllte Haus, und dies muß gegenüber einer in diesen Punkten manchmal verständnislosen Presse gesagt werden, ist nicht immer ein Zeichen für die Faulheit der Abgeordneten, sondern kann ein Zeichen sein für die durchaus einsichtige und legitime Präferenz, die sie anderen Aufgaben aus dem Mandat zusprechen.

Diese Pflege der Beziehungen zu den Vertretenen, die ja erst ermöglicht, die Wünsche der Regierten kennenzulernen - was ja nicht immer heißen muß, daß man sie erfüllt oder auch nur erfüllen will - ist am wenigsten davon abhängig, welche Kompetenzen im föderalen System dem Land zukommen bzw. ihm im Laufe der Entwicklung zugunsten des Bundes abhanden gekommen sind. Es gibt weder Regeln über die Intensität des Kontaktes noch über die Häufigkeit, er ist aber für die Lebendigkeit des demokratischen Systems und für die Legitimation staatlichen Handelns unumgänglich.

Wendet man den Blick von diesem Verhältnis zwischen Vertreter und Vertretenem auf das Verhältnis des Vertreters zu dem, gegenüber dem er den Vertretenen zu vertreten hat, so muß man feststellen, daß im Laufe der Verfassungsgeschichte dieses Gegenüber entfallen ist.

Es war ursprünglich der Monarch, der auf der Grundlage einer anderen, nicht vom Volk abgeleiteten Legitimationsbasis seine eigene Machtstellung im Staate besaß und dem gegenüber das Volk zu vertreten war. Nachdem "alle Staatsgewalt" vom Volk ausgeht, können die Vertreter das Volk nur gegenüber dem Volk selbst vertreten, eine etwas verquälte Vorstellung, die aber einen wesentlichen Wandel des Parlamentsverständnisses signalisiert. Das Parlament ist mit dem Eintritt in die Demokratie zu einem Instrument der Herrschaft geworden. Das Parlament übt Staatsgewalt aus, und zwar gegenüber dem Volk. Die Vertreter sind also seitdem in einer etwas zwiespältigen Lage, aus der wir sie nicht befreien können.

Aus der Bundesstaatlichkeit unseres Gesamtsystems ergeben sich für diese außerordentlich wichtige Mandatsaufgabe keinerlei bedeutende Veränderungen. Es ist lediglich sicher, daß eine gute Basisarbeit dieser Art auch ihre Früchte für die politischen Freunde auf der Bundesebene einbringt.

III. Etablierung und Unterstützung der Regierung

Ich komme zur zweiten wichtigen Funktion des Landtags. Mag sich auch der gesamte Wahlkampf zum Landtag darauf zuspitzen, wem es gelingt, die für die Regierung notwendige Mehrheit zu erlangen, so erschöpft sich doch der Akt der Regierungsbildung nach der Wahl regelmäßig relativ schnell. Die personellen Entscheidungen werden in kurzer Zeit und vollständig gefällt. Gleichwohl ist mit der in der Verfassung lediglich ausgeworfenen Kompetenz der Wahl des Ministerpräsidenten und der Bestätigung der Regierung die Funktion des Landtags in dieser Hinsicht nicht erschöpft. Im Gegenteil ist mit diesen Entscheidungen erst der Startschuß für eine wichtige Dauerfunktion des Landtags gegeben, die zu einer das gesamte Verhalten des Landtags dominierenden und alle anderen Aktivitäten fundamental beeinflussenden Unterscheidung des Landtags in Regierungsmehrheit und Opposition führt. Es reicht nicht, daß sich eine Mehrheit für die Etablierung einer Regierung findet, die Mehrheit muß die Regierung während der Wahlperiode auch tragen, ihr über das Haushaltsgesetz die finanziellen Möglichkeiten zur Politik schaffen und im übrigen ihr Regierungsprogramm durch die notwendigen parlamentarischen Handlungen wie durch Gesetzgebung oder auch nur rhetorischen Schutz flankieren. Es ist evident, daß dabei die einzelnen Teile des Parlaments gegenläufige Ambitionen haben. Aus der Sicht der Opposition gibt es keinen Anlaß, die Regierung zu unterstützen. Ebensowenig hat die Mehrheit Anlaß, die Regierung öffentlich zu kritisieren. Sie weiß, daß nur eine erfolgreiche oder wenigstens erfolgreich scheinende Regierung auch für sie selbst die Chance bedeutet, die Mehrheit bei der nächsten Wahl wieder zu erringen oder gar auszubauen. Regierungsmehrheit in Parlament und Regierung sind auf Gedeih und Verderb aneinander gekettet. Diese unumstößliche Konstellation bedeutet nicht, daß im Einzelfall nicht auch die Opposition die Regierung unterstützen und die Mehrheit die Regierung kritisieren

kann, dies sind aber Ausnahmefälle. Der Alltag des Parlaments ist von dieser Zweiteilung fundamental bestimmt.

Und auch in diesem Punkte gibt es keine ausgleichende Einwirkung aus der föderalen Sphäre. Im Gegenteil kann über die Mitwirkung des Landes bei der Bundespolitik via Bundesrat, über die Mitwirkung prominenter Landespolitiker in den zentralen Gremien ihrer Bundespartei, aber auch über die Einflußnahme auf die öffentliche Meinung im Hinblick auf die Bundespolitik die Zweiteilung des Landtags durch die bundesstaatliche Aufteilung der politischen Zentren verschärft werden. So ist zum Beispiel zu bedauern, daß die Länder viel zu wenig von ihrem Recht, das Bundesverfassungsgericht auch gegen die Interessen einer "gleichfarbigen" Bundesregierung oder gegen die Interessen der eigenen Bundespartei anzurufen, Gebrauch machen. Ein positives Beispiel war das Land Hessen unter dem Ministerpräsidenten Zinn. Nach der Wende 1982/83 hat anfänglich jedenfalls das Land Bayern unter Franz Josef Strauß versucht, diese Rolle zu spielen. Ich zähle die angekündigte Klage des Landes Hessen gegen die aus dem Albrecht-Vorstoß resultierende, ihn freilich desavouierende Neuordnung der Finanzzuweisungen durch den Bund an die Länder nicht in diese Kategorie, weil das Land Hessen hier, wie ich meine berechtigt, eigene Interessen wahrnimmt.

Die Wahrscheinlichkeit, daß zwischen einem Land und dem Bund über grundsätzlichere Fragen ein Konflikt, und sei es vor dem Verfassungsgericht, ausgetragen wird, scheint mir auch darum zunehmend geringer zu werden, weil die finanziellen Möglichkeiten des Bundes, landesfreundlich oder landesunfreundlich zu wirken, außerhalb der eigentlichen Finanzverfassung erheblich zugenommen haben. Man denke an Standortentscheidungen für Bundesbehörden, Auftragsvergabe bei Großbeschaffungen, Subventionen für bestimmte Industriezweige etc.

IV. Die Gesetzgebung

Bei der Gesetzgebung haben wir es mit einigermaßen klaren Konturen zu tun. Die Gesetzgebungsmaterien sind zwischen Bund und Ländern verteilt. Auf die Einzelheiten kann ich hier nicht eingehen. Es gibt eine verbreitete Tendenz zu behaupten, im Bereich der Gesetzgebung sei die Zuständigkeit der Länder am meisten durch Abwanderung von Kompetenzen auf den Bund eingeschränkt worden. Wenn man hinzu nimmt, daß im normalen Verständnis die Landtage vor allem Gesetzgeber sind, dürfte einleuchten, daß bei einer solchen Prognose die Behauptung nicht fernliegt, das parlamentarische System in den Bundesländern drohe überflüssig zu werden.

Beides bedarf genauerer Betrachtung. Haben wir es tatsächlich mit einem relevanten Kompetenzschwund zu tun, und welche Konsequenzen hat oder hätte das für die parlamentarische Organisation der Länder? Was das erste angeht, so ist nicht zu verkennen, daß durch eine Reihe von Grundgesetzänderungen Gesetzgebungskompetenzen dem Bund zugewiesen worden sind, die ursprünglich, jedenfalls theoretisch, den Ländern zustanden. Auch wenn man den ganzen Bereich der Wehrverfassung und, wie ich meine, den Bereich der Atomenergie beiseite läßt - also Nachzügler im Hinblick auf die Handlungsfreiheit der Bundesrepublik -, bei denen man vernünftigerweise keine Landeszuständigkeit reklamieren sollte, bleibt eine Reihe von Kompetenzen, die dem Bund zugewiesen und den Ländern damit entzogen worden sind. Freilich sind alle diese Verfassungsänderungen mit Zustimmung zumindest eines Großteils der Länder verabschiedet worden, was notwendig ist, weil die Länder über den Bundesrat eine relativ leicht zu erreichende Sperrminorität bei Verfassungsänderungen besitzen. Bei einer Reihe solcher Gesetzgebungsmaterien handelt es sich im Grunde um den Versuch, den Bund an der Finanzierung von Sachaufgaben zu beteiligen. Bei anderen Materien kann man auch nachträglich

nur den Kopf schütteln, warum keiner der Ministerpräsidenten, wenn schon nicht die Landtage, gegen einen solchen Kompetenzverlust auf die Barrikaden gegangen ist. Das gilt insbesondere für die Überlassung der (konkurrierenden) Gesetzgebung über die Besoldung und Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Hier hat der Wunsch der Landesregierungen, nicht dem Druck der Müllmänner selbst ausgesetzt zu sein, zu dem Einverständnis geführt, die Entscheidung beim Bund zu etablieren. Alle anderen Begründungen, die für diese freiwillige Aufgabe von fundamentalen Kompetenzen eines Staates, nämlich über sein eigenes Personal selbst bestimmen zu können, angegeben worden sind, sind an den Haaren herbeigezogen, wie zum Beispiel die Behauptung, nur so könne verhindert werden, daß ein guter Ministerialrat sagen wir von Mainz nach Stuttgart ziehe.
Insgesamt ist also der Kompetenzverlust, in den man, sei es sachlich erzwungen, sei es auch aus Bequemlichkeit, eingewilligt hat, vorhanden.
Viel zu wenig wird dabei aber gesehen, daß die verbleibenden Kompetenzmaterien für die Länder keineswegs unbedeutend sind, und noch erstaunlicher ist, daß diese Kompetenzen sich nicht gerade großer Beliebtheit beim Hessischen Landtag erfreuen. Dies bedarf des Nachweises.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Materien, für die in den Ländern Gesetze gemacht werden können, theoretisch unbegrenzt sind. Nach der Konzeption des Grundgesetzes stehen nämlich alle nicht dem Bund zugewiesenen Materien den Ländern zur Gesetzgebung offen. Theoretisch ist also das Betätigungsfeld für einen Landtag als Gesetzgeber unbeschränkt. Dieser Theorie entspricht sinnvollerweise freilich keine Wirklichkeit.

Interessanter ist, daß die Gesetzgebung als solche über die Verfassungsrechtsprechung einen Auftrieb erhalten hat. Während man sich lange Zeit dabei beruhigte, Gesetze nur zu fordern, wenn es um

Grundrechtseinschränkungen etc. ging, hat das Bundesverfassungsgericht mit einiger Konsequenz die These entwickelt, alle wesentlichen Entscheidungen in einem System bedürften eines Gesetzes oder einer gesetzlichen Grundlage. Dies hat die Länder, insbesondere im Bereich des Schulwesens, durchaus auch zur Gesetzgebung gezwungen.

Man könnte also meinen, daß in einem gewissen Sinne für die Abwanderung von Kompetenzen auf den Bund eine Kompensation durch die verfassungsgerichtliche Aufwertung des Gesetzes als Handlungsinstrument erfolgt ist. Dieser Aufwertung steht aber erstaunlicher Weise zugleich eine gewisse Abwertung dieses Instruments gegenüber, der, wenn ich es recht sehe, nicht nur der Hessische Landtag tatenlos zugesehen hat und zusieht. Je mehr das Gesetz den Bereich der klassischen Materien wie das Zivil- oder Strafrecht überschritt, desto mehr wurde es zu einem Instrument politischer Gestaltung. Dies ist auch seine Funktion und gerade darum ist auch das Parlament für die Gesetzgebung zuständig. Man hat aber den Eindruck, daß der Hessische Landtag von der Direktionsgewalt der Gesetze und damit seinen Einwirkungsmöglichkeiten auf das politische Leben nicht sonderlich überzeugt ist. Ich werde versuchen, dies anhand der drei klassischen Hauptbereiche der Landeszuständigkeit, der Kultur, der Polizei und des Kommunalwesens zu belegen.

Was die Kultur angeht, so hat der hessische Gesetzgeber in den Bestrebungen, etwa den Universitäten eine neue Verwaltungs- und Mitbestimmungsstruktur zu geben, Gesetze gemacht, die jedenfalls teilweise nicht ernst genommen werden. Es gibt dort Instrumente etwa der Planung, die, obwohl vorgeschrieben, nie ernsthaft aktiv geworden sind und die bis heute niemand vermißt. So sieht etwa das Hessische Hochschulgesetz eine Landeshochschulkonferenz vor, die aus den Mitgliedern der Vorstände der Konvente der einzelnen Hochschulen und den Präsidenten, den Vizepräsidenten und

Rektoren der Hochschulen des Landes besteht. Es geht mir nicht darum festzustellen, ob diese Gremien sinnvoll waren oder nicht; daß sie nie aktiviert worden sind, scheint die zweite Annahme nahe zu legen. Es geht mir vielmehr darum, daß der Gesetzgeber einen gesetzgeberischen Befehl erteilt und dessen Nichtbefolgung ohne weitere Gemütsbewegung offensichtlich als einen Akt der Natur akzeptiert. Ein Gesetzgeber, der sich des Wertes seiner Gesetzgebungsarbeit bewußt ist, hätte sich die Frage stellen müssen, ob man nicht von illusionären Vorstellungen ausgegangen ist und das Gesetz nicht ändern muß. Hätte er dies getan, wäre er vermutlich darauf gestoßen, daß noch eine Reihe anderer Bestimmungen dieses und anderer Gesetze aus dem Hochschulbereich nicht erfüllt worden sind. Ich kann mir aber vorstellen, daß die Angst vor einer neuen Debatte, in die natürlich die Hochschulen notwendig einzubeziehen wären, es dem Gesetzgeber geraten sein ließ, die Finger von einem heißen Eisen zu lassen.

Ein zweites Beispiel. Das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) steht vor einer Novellierung, die ausschließlich ausgelöst worden ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Dem HSOG wird also ein datenschutzrechtlicher Teil aufgepfropft; dies ist eine mögliche Technik der Gesetzgebung. Beklagenswert aber ist, daß das HSOG, das mit Sicherheit nicht für sich in Anspruch nehmen kann, ein modernes Polizeigesetz zu sein, im übrigen in einem Zustand belassen wird, der schlicht erbarmungswürdig ist. Die rechtsstaatlichen Anforderungen haben sich seit dem ersten Erlaß dieses Gesetzes außerordentlich geändert, so daß ein selbstbewußtes Parlament statt über den Verlust der Kompetenzen an den Bund zu klagen, sich eine Ehre daraus hätte machen müssen, das Gesetz, über das es nun wirklich befinden kann, in einem ordentlichen Zustand zu halten. Ich vermute, das heikle Verhältnis von Polizei und Staatsanwaltschaft, die außeror-

dentlich komplizierten Regeln über das Verhältnis von kommunaler Selbstverwaltung und allgemeinen Polizeibehörden sowie Polizeipräsident und ähnliche zum Teil politische Streitpunkte haben auch hier es dem Gesetzgeber geraten erscheinen lassen, das Nichtstun der Aktivität vorzuziehen.

Ein drittes Beispiel ist die Hessische Gemeindeordnung. Diese Gemeindeordnung stammt aus dem Jahre 1950 und ist seitdem immer nur geändert worden, wenn irgendeine Entscheidung des Verwaltungsgerichtshof Kassel nicht paßte oder irgendeine Gruppe eine Bestimmung abzuändern wünschte bzw. wenn die Parteien Geld für ihre Fraktionsarbeit haben wollten usw. Es dürfte jedem einleuchten, daß solche ad-hoc-Änderungen immer in einem doppelten Sinne beschränkt sind. Eine durchgreifende systematische Neuordnung, die auch einbezieht, daß z.B. die politischen Parteien und Wählervereinigungen einen nicht unerheblichen Einfluß auf das gemeindliche Geschehen gewonnen haben, bleibt aus. Auch hier ist klar, daß jede Gesamtnovellierung natürlich die politische Debatte anfachen wird. Man sollte aber meinen, daß ein Parlament vor der politischen Debatte keine Scheu tragen sollte.

Auch in diesem Bereich spiegelt sich jene Teilung des Parlaments in Regierungsmehrheit und Opposition wieder. Da die Regierungsmehrheit nichts gegen die Regierung zu unternehmen pflegt, würde eine Initiative des Parlaments in diesen Bereichen bedeuten, daß das jeweilige Ministerium aus seiner, sagen wir es vorsichtig, abwartenden Haltung aufgescheucht würde. Zu den Merkwürdigkeiten unseres politischen Systems gehört, daß ein solcher Akt von der Presse und der Opposition als eine Niederlage der Regierung betrachtet würde, statt als das gute Recht der Regierungsmehrheit, in Gesetzgebungsfragen aktiv zu werden. Da ich nicht fürchte, aufgrund dieser meiner Äußerungen eine hektische Gesetzgebungsaktivität anzustoßen, erlaube ich mir den Hinweis, daß eine solche Art von ja längerfristig angelegter Gesetzgebungsarbeit parlamen-

tarisch auch eine gewisse organisatorische Absicherung verlangt. Mit Enquetekommissionen oder Sonderausschüssen ließe sich dies aber ohne große Mühe bewerkstelligen.

Es gibt eine bundesstaatliche Einwirkung auf die Landesgesetzgebung, die man in diesem Zusammenhang nicht verschweigen darf. Unter dem Stichwort des kooperativen Föderalismus haben sich Koordinierungsgremien breit gemacht, die eigentlich eine antiföderale Geisteshaltung ausdrücken. Ich meine die Fachministerkonferenzen. Sie sind sicherlich von Wert im Hinblick auf den Gedanken- und den Erfahrungsaustausch zwischen den gleichen Ressorts verschiedener Länder. Wenn aber ihre Arbeit darin übergeht, zu einem abgestimmten Gesetzgebungsverfahren in den einzelnen Ländern zu gelangen, dann haben diese Konferenzen ihren Sinn als föderales Instrument eigentlich schon verloren. Ist nämlich die Einheitlichkeit der Gesetzgebung aller Länder auf einem ureigenen Gebiet der Landespolitik ein wirklich ernsthaft zu vertretendes Postulat, dann ist dem Argument schwer zu begegnen, daß eine solche einheitliche Gesetzgebung der Bund sehr viel einfacher und sinnvoller veranstalten kann. Ich halte noch nicht einmal unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten eine solche konzertierte Gesetzgebung für sinnvoll. Dabei will ich das Verwaltungsverfahrensgesetz, bei dem eine auch verfassungsrechtliche Sonderlage bestand, ausnehmen.

Wenn es der Sinn des föderalen Systems ist, daß es nicht nur eine einheitliche Bundesgewalt, sondern elf verschiedene Landesstaatsgewalten gibt, die ihrerseits politisch organisiert sind, dann muß es auch der Sinn des Systems sein, daß jede Landesstaatsgewalt ihren eigenen politischen Stil entwickelt. Der Versuch der Abstimmung über die Landesgrenzen hinweg, kann nur den Sinn haben, törichte Fehler zu vermeiden. Er kann aber nicht den Sinn haben, das spezifische politische Gewicht eines Landes hinter einem bundeseinheitlichen Minimalkonsens verschwinden zu lassen. Anders

gesprochen, das föderale System zeigt seine Lebendigkeit dadurch, daß es unterschiedliche Landesgesetze in dem Bereich der Bauordnung, der Polizei, der Kommunalverwaltung und des Hochschulsystems - soweit das Hochschulrahmengesetz dies erlaubt -, produziert. Welchen Sinn sollte es ernsthaft haben, in allen Ländern gemeinschaftlich den sogenannten finalen Todesschuß zu regeln? Warum sollte nicht ein Land vorgehen können? Man wird ja dann sehen, ob sich irgend etwas an dem polizeilichen Verhalten oder dem Verhalten der Verbrecher ändern wird. So aber wird der Zwang zur Einheitlichkeit zu einem außerordentlich sinnlosen Anlaß für politische Bekenntnisse.

Zusammenfassend läßt sich zum Komplex Gesetzgebung sagen: Die Länder sind zu einem großen Teil an dem Kompetenzverlust selbst schuld, weil sie ihm zugestimmt haben. Zum Teil war die Zustimmung sinnvoll, weil die Materie vernünftigerweise nur bundeseinheitlich geregelt werden kann. Im übrigen nutzen die Länder das Gesetz als politisches Handlungsinstrument keineswegs aus; sie binden sich zudem unnötigerweise unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit gegenseitig. Ich sehe eine Chance für den Landesgesetzgeber, wenn er hier von dem Initiativrecht Gebrauch macht, das ihm die Verfassung im Bereich der Gesetzgebung zubilligt.

Das Land Hessen, das allen Anlaß hat, stolz zu sein, daß es das erste Datenschutzgesetz, ich glaube auf der Welt überhaupt, formuliert hat, hätte allen Anlaß, in dem Bereich der Gesetzgebung sich wieder des Slogans "Hessen vorn" zu entsinnen. Als ein reiches Land müßte es auch die Ressourcen aufbringen können, die eine ordentliche Gesetzgebung benötigt.

V. Die Kontrollfunktion des Landtags

Bei der Ausübung der Kontrollfunktion macht sich am meisten die Trennung des Landtags in Regierungsmehrheit und Opposition bemerkbar. Bis auf die seltenen Fälle, in denen zu Lasten der Regierung die Flucht nach vorne für die Regierungsmehrheit die einzig strategische Alternative ist - also in den Fällen drohender Palastrevolution -, wird die Regierungsmehrheit im Landtag kein Interesse daran haben können, Schwächen der Regierung durch Kontrollaktivitäten bloßzustellen. Im Gegenteil wird sie bestrebt sein, sich in solchen Fällen, wenn immer möglich, vor die Regierung zu stellen, denn sie weiß, daß eine erfolgreiche oder auch nur erfolgreich scheinende Regierung auch für ihre Prosperität und vor allen Dingen für die zukünftige Wahl von entscheidender Bedeutung sein wird. Genau das umgekehrte Interesse muß die Opposition haben. Bei der Kontrolle zerfällt also der Landtag in zwei divergierende, auf Angriff und Verteidigung gestimmte Gruppierungen. Zudem kann sich die Regierungsmehrheit im Landtag bei der Kontrolle vernünftigerweise nur der Maßstäbe der eigenen Politik als Meßlatte bedienen, während die Opposition sowohl ihre eigenen Maßstäbe geltend machen kann als auch die der Regierungsmehrheit, um nämlich die Diskrepanz zwischen Worten und Taten der Regierung sinnfällig zu machen.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Regierungsmehrheit bei der Kontrolle versagen muß. Sie wird sie regelmäßig nur nicht öffentlich artikulieren, sondern die informellen Wege vorziehen und dabei, je nach ihrer Stärke gegenüber der Regierung, durchaus mehr Erfolg haben können als die Opposition, deren Argumentation regelmäßig sich gegenüber der Regierung als vergeblich erweisen wird und deren Sinn vorrangig darin besteht, dem Publikum eine Alternative aufzuzeigen.

Stark vergröbert könnte man sagen, daß die Opposition mit ihrer

Kritik die Öffentlichkeit sucht und im Prinzip notwendig erfolglos bleiben muß, während die Regierungsmehrheit die Öffentlichkeit meidet und prinzipiell die größeren Chancen für die Durchsetzung ihrer Kritik hat.

Das System von Kritik, Kontrolle und Verteidigung, das erst die möglichen Optionen der Politik klarstellt und Gründe für die eine oder andere Haltung darzubieten in der Lage ist, kann jedoch nur funktionieren, wenn über die Presse eine faire und zugleich ausreichende, das heißt, in erster Linie sachverständige Begleitung und Wiedergabe erfolgt.

In diesem Punkte gibt es nach meiner Einschätzung ein nicht unerhebliches Defizit, das mit einem bundesstaatlichen Faktor zusammenhängt, der sich sozusagen außerhalb des staatlichen Systems gebildet hat, ich meine die außerordentlich zentralistische, auf die Bundespolitik fast ganz konzentrierte Wirkung der dominierenden Presseorgane, insbesondere der überregionalen Zeitungen und der beiden bedeutenden Fernsehanstalten. Landespolitik wird bei ihnen nur in seinen unterhaltsamen exotischen Aspekten dargeboten. Außer Hafenstraße und Spielbank scheint es in Hamburg und Niedersachsen an Politik nichts zu geben, wenn man sich allein auf die Presseorgane verließe. Geht man auf die regionale Presse zurück, so wird das Bild nicht etwa besser, sondern noch schlimmer. Hier gerieren sich insbesondere die Zeitungen eher als Propagandaabteilungen der einen oder anderen Partei. Eine kontinuierliche Berichterstattung über die Probleme des Landes findet nicht statt.

Hier ist ein großes Feld gegenseitiger Erziehungsarbeit von Landtag und Presse zu leisten. Ich bin sogar so optimistisch anzunehmen, daß das interessierte Publikum es goutieren würde, wenn die Regierungsfraktionen die Schwierigkeiten des Regierens und die Oppositionsfraktionen die Schwierigkeiten mancher von ihr vorge-

schlagenen Alternative darlegen würden. Kein ernsthafter Mensch kann doch annehmen, daß das eine so leicht ist wie das andere. Insofern sollte Kontrolle und Kritik nicht nur zum eigenen Vorteil in der politischen Auseinandersetzung dienen, sondern auch die Sache selbst befördern. Daß dies schon hinreichend gelungen wäre, wage ich nicht zu behaupten.

VI. Verbesserungsvorschläge

Verbesserungsvorschläge können sich einmal auf das Verhältnis von Landtag und Regierung beziehen, zum anderen darauf, ob dem Land insgesamt und damit auch dem Landtag Kompetenzen zurückgewonnen werden können, die verloren gegangen sind. Schließlich ist auf den kurzen Versuch im Nachklang der Diätenaffäre einzugehen, den Status der Abgeordneten zur Diskussion zu stellen.

Wenn wir uns zunächst dem Verhältnis von Landtag und Regierung zuwenden, so dürfte es realistisch sein, die absolute Dominanz des Ministerpräsidenten als politische Figur in jedes Kalkül einer Reform einzubeziehen. Es gibt eine Reihe von Faktoren, die diese starke Stellung des Ministerpräsidenten garantieren. Neben den institutionellen Vorzügen seiner Stellung wie der Richtlinienkompetenz, dem Vorsitz in der Landesregierung und der Leitung der Staatskanzlei, die im Idealfall einen äußerst leistungsfähigen Beamtenkörper darstellt, ist es zumeist noch die dominierende Stellung, die der Ministerpräsident, der ja regelmäßig aus der stärksten Partei des Landtags stammt, in dieser Partei wahrnimmt. Hinzu kommt, daß er bundespolitisch sowohl als Ministerpräsident als auch als Mitglied der Führungszirkel der Bundespartei gehörigen Einfluß und Ansehen hat. Politisch gilt er für Presse und Bevölkerung als der Repräsentant des Landes. Es ist auch nicht zu verkennen, daß die personelle Decke der politischen Parteien

in den Ländern äußerst knapp ist und sich nach dem Ministerpräsidenten regelmäßig eine Kluft auftut bis zum nächsten bekannteren Minister oder Politiker. Dies wiederum hat mit den politischen Karrieren zu tun, die erst bei der Analyse des Status der Abgeordneten kurz zu betrachten ist.

Trotz, nein wegen dieser Stellung des Ministerpräsidenten und den Vorzügen, die das Amt bietet, ist zu überlegen, ob nicht ernst gemacht werden sollte mit dem Gedanken, die Stellung des Ministerpräsidenten und zugleich die der Minister von der eines Abgeordneten scharf zu scheiden. Es ist zwar nach dem Verfassungsrecht nach überkommener Ansicht nicht unzulässig, zugleich Abgeordneter und Minister zu sein, es würde aber der politischen Hygiene mehr entsprechen und die Eigenständigkeit des Parlaments mehr betonen, wenn diese personelle Engführung beseitigt würde. Dies würde freilich der Opposition den Genuß nehmen, auf das dreifache Lottchen zu verweisen, wenn der Ministerpräsident als solcher, als Landesvorsitzender oder als Abgeordneter das Wort ergreift, wobei es tatsächlich schwer fällt, diese Spaltung in einer Person irgend jemandem begreiflich zu machen.

Wenn dies den Status der handelnden Personen betrifft, so geht eine andere Möglichkeit der Reform dahin, die Art der Zusammenarbeit anders zu regeln, als es bisher üblich ist. Dies gilt insbesondere für die Arbeit der Landesregierung bzw. ihrer Vertreter im Bundesrat. Man wird freilich über eine intensivere Information und die Eröffnung von Diskussionsräumen für die Tätigkeit im Bundesrat nicht hinaus gehen können. Dabei wird man zugleich annehmen müssen, daß die Teilung des Landtags in Regierungsmehrheit und Opposition auch nach einer Behandlung einer Bundesratsagende im Landtag nicht zu einem anderen Ergebnis führen wird, als dem, das die Regierung sowieso schon angesteuert hat. Auch erscheint es wenig sinnvoll, wenn die bundespolitischen Debatten, die im Bundestag ausgefochten werden, nun auch noch ein elffaches Echo

in den Landesparlamenten finden. Trotz alledem wäre hier ein Ansatzpunkt, die Eigenständigkeit der Länder gegenüber dem Bund stärker zu betonen. Es setzt aber sowohl für die Regierungsmehrheit als auch für die Opposition voraus, daß die Loyalität zum Land einen höheren Stellenwert einnimmt als die Parteiloyalität zur jeweiligen Bundespartei. Hier tut sich die Grenze einer möglichen Überforderung des Landesparlamentarismus auf.

Was die Rückgewinnung von Kompetenzen angeht, so bin ich eher pessimistisch. Der härteste Knebel, dem der Föderalismus sich ausgesetzt sieht, ist das Geld. Es wirkt so korrumpierend wie demotivierend. Wenn alle Länder gleich finanzstark wären, würde es vermutlich möglich sein, die Gemeinschaftsaufgaben, von denen eine Reihe ihre Funktionen längst erfüllt haben, wieder zu reinen Landesaufgaben zurückzuwandeln. In der derzeitigen Situation können aber die finanzschwachen Länder bei einem solchen Rückzug des Bundes aus Aufgaben und ihrer Finanzierung nur verlieren. Auch der zunehmende Verlust von Bundeskompetenzen gegenüber Europa wird den Bund schwerlich dazu bewegen, Kompetenzen an die Länder zurückzugeben, also Verluste auf beiden Seiten zu akzeptieren.

Ich meine aber, daß die Aktivitäten, die im Lande möglich sind, einen ausreichenden Handlungsspielraum auch für den Landtag gewährleisten, wenn er sich nur auf das beschränkt, wozu er sachverständig beitragen kann. Wenn Sie so wollen, plädiere ich für eine Repolitisierung der Landesagenden.

Der dritte Punkt von Verbesserungsvorschlägen betrifft des Status der Landtagsabgeordneten. Wie schon erwähnt, hat der Ministerpräsident in Anknüpfung an die Diätenaffäre die Idee eines Teilzeitabgeordneten ins Spiel gebracht. Dem hat der Landtag und wohl auch seine eigene CDU, soweit es um die Abgeordneten geht, keine allzu große Freude abgewinnen können. Die Debatte, die der

Landtag darüber geführt hat, kann man als Eingeweihter nur mit hinreichendem Schmunzeln lesen. Es ist eine Debatte, die als Muster für Schulen außerordentlich geeignet ist. Es werden alle Register rhetorischen Könnens ebenso gezogen wie argumentative Unarten vorgeführt. Sozusagen das Parlament, wie es leibt und lebt.

Läßt man die Aufgeregtheiten beiseite, so bleibt als seriöser Grund für eine Umwandlung des Abgeordnetenstatus auf den Teilzeitabgeordneten hin nur das Argument, auf diese Weise Personen für den Landtag zu gewinnen, die unter den Bedingungen des Vollzeitmandates nicht zur Kandidatur bereit sind, und der damit verbundene Gedanke, daß diese Personen zur notwendigen Repräsentanz bestimmter Bevölkerungsgruppen für die Landtagsarbeit unbedingt notwendig oder zumindest außerordentlich förderlich wären.

Mir scheint, daß diesem Gedanken ein Denkfehler zugrunde liegt. Der Landtag ist nicht dazu da, sämtliche sozialen und beruflichen Schichten des hessischen Landesvolkes durch Vertreter dieser Schichten zu repräsentieren. Wenn dies das Ziel wäre, ist das Wahlverfahren absolut inadäquat. Es müßten dann die Kandidaten schichtenspezifisch aufgestellt und gewählt werden. Es ist sicherlich richtig, daß der Unternehmer, der ernsthaft noch sein Unternehmen betreibt und dies nicht durch andere machen läßt, nicht in der Lage ist, diese Unternehmertätigkeit weiter fortzuführen und zugleich Abgeordneter zu sein. Es gibt aber viele andere Schichten des Volkes, die ebenfalls im Landtag nicht vertreten sind.

Der hinter dieser Idee stehende Vertretungsgedanke scheint mir völlig deplaziert zu sein. Das Mandat in den Landtagen der Flächenstaaten hat sich zu einem eigenständigen Beruf entwickelt, einem Beruf mit einer außerordentlich diffusen Laufbahn, ohne formalisierte Eingangsvoraussetzungen, aber durchaus mit Aufstiegs- und zum Teil lukrativen Ausstiegsmöglichkeiten, toten Geleisen und Ähnlichem, also mit viel von dem, was normale

Berufskarrieren auszeichnet. In dem Augenblick, in dem wir aber den Beruf des Politikers oder Politik als Beruf anerkennen, halte ich es für sinnwidrig, nach der Herkunft des Abgeordneten aus seiner alten Berufswelt zu fahnden. Der Fußballspieler - ein banales Beispiel - wird auch nicht daran gemessen, was er, wenn überhaupt, in einem Beruf gelernt hat, sondern allein daran, ob er gut Fußball spielen kann. Die Erfahrung, die der Abgeordnete als Abgeordneter benötigt, muß er sich durch seine Kontakte, die oben als außerordentlich wichtig beschrieben worden sind, schaffen. Spezielle Kompetenz, Sachverstand in komplizierten Angelegenheiten muß sich der Landtag extern verschaffen. In diesem Punkte könnte er im übrigen nach meinem Eindruck viel mehr tun. Daß eine intensive Berufserfahrung vor der Annahme eines Parlamentsmandats sehr wertvoll ist, ist mit dieser These durchaus vereinbar, sie ist nur keine Voraussetzung für die Aufnahme des Berufs als Politiker. Daher scheint es mir auch wenig sinnvoll, Abgeordnete, die schon 10 oder mehr Jahre im parlamentarischen System tätig sind, heute noch danach zu fragen, ob sie vorher Lehrer oder Lokomotivführer oder was immer sie gewesen sind. Wie in jedem Beruf, ist es auch im Beruf des Abgeordneten notwendig, daß man sich im Beruf selbst die spezifische Berufserfahrung aneignet. Es ist sicherlich richtig, daß diese Verwandlung eines Menschen in einen Politiker und damit oft genug auch die Irreversibilität dieser Entscheidung eine Reihe von Nachteilen hat. Die Anfälligkeit für politische Pressionen ist größer, als wenn man sich ohne Schwierigkeiten auf seinen alten Beruf zurückziehen könnte. Gleichwohl scheint mir die Professionalisierung des Politikers auch im Lande unausweichlich und daher schon die Idee eines Teilzeitpolitikers wenig sinnvoll.

Man muß im übrigen geradezu den Mut des Ministerpräsidenten für einen Vorschlag bewundern, der auf nichts anderes hinaus läuft, als darauf, die Einkommenschancen radikal zu mindern. Es wäre so, als wenn man den Berufssoldaten vorschlüge, den Generalsrang abzu-

schaffen und die Karriere beim Obersten enden zu lassen. Die einhellige Abwehr des Vorschlags durch die Mitglieder des Landtags war denn auch sicherlich mit einem gehörigen Maße an Egoismus durchsetzt. Ich meine aber, sie ist in der Sache begründet. Nicht gerne wird eine Reihe von Parlamentariern meinen Vorschlag hören, nicht nur darüber nachzudenken, ob Ministerpräsident und Minister zugleich Abgeordnete sein sollten, sondern auch darüber, ob Landtagsabgeordnete eigentlich zugleich Volksvertreter in Gemeinden und Kreisen sein sollten. Manche haben es in diesem Punkte zu einer schönen Häufung von politischen Ämtern gebracht. Ich weiß, daß dies viele Vorteile hat. Der Vorteil zu wissen, wo den Kommunen der Schuh drückt - gemeint ist, wo der eigenen Kommune der Schuh drückt -, ist aber ein Vorteil, den andere Lebensbereiche auch für sich reklamieren könnten. Das System des Multifunktionärstums scheint mir jedenfalls für ein Parlament nicht ideal zu sein.

VII. Resumee

Es ist nicht zu bezweifeln, daß es seit 1949 eine Reduzierung der Kompetenzen der Länder gegeben hat. Die Länder haben aber meist selbst eingewilligt, was nicht immer klug war, was aber in einer Reihe von Punkten unvermeidlich erschien. Ein entscheidender Punkt dieses Kompetenzverlustes liegt in der Finanzverfassung, die sich nachgerade zu einer Kompetenzusurpation durch den Bund angeboten hat. Dieser Verlust ist durch einen Zuwachs an Kompetenzen nicht aufgewogen worden.

Die Landtage hat dieser Kompetenzverlust vor allem insoweit getroffen, als er die Gesetzgebungsmaterie betraf. Gleichwohl haben die Landtage und die Länder das Recht, eine Reihe von wichtigen Gesetzgebungsmaterien selbständig zu behandeln. Hier zeigt sich aber eher ein Desinteresse an dem politischen Instrument

Gesetzgebung. Die Überlegung, daß man Gesetze auf ihre Wirkung überprüfen und daß man sie gelegentlich renovieren muß, ist in Hessen nach meiner Einsicht nicht sonderlich ausgeprägt.

In den übrigen Aufgabenbereichen geht es weniger um Bund-Länderprobleme als teilweise um die allzu zentralistische Sicht von Landesagenden. Durch den kooperativen Föderalismus wird der echte Föderalismus ad absurdum geführt.

Im Verhältnis Regierung-Landtag hat die Regierung eine Reihe von Vorteilen, die der Landtag schwer kompensieren kann. Gleichwohl wäre der Landtag trotz seiner Teilung in Regierungsmehrheit und Opposition in der Lage, durch Konzentration seiner Arbeit ein höheres Gewicht gegenüber der Regierung zu erlangen.

Die Vorstellung, die Landtagsabgeordneten auf einen Beruf zu verweisen und sie nur zur Hälfte als Abgeordnete in Anspruch zu nehmen, scheint mir antiquiert zu sein. Für die Demokratie und damit für die Stabilität des Systems ist es notwendig, daß die Abgeordneten jenseits der Arbeit im Landtag selbst Politik ins Volk und des Volkes Willen an die Regierung vermitteln. Diese Funktion ordentlich zu erfüllen, ist für einen Teilzeitparlamentarier neben den anderen Funktionen, die ihm die Parlamentsarbeit abverlangt, schwer möglich.

Aussprache zum Referat von Hans Meyer

Ausgehend von der Feststellung, daß die föderale Ordnung der Bundesrepublik in der Bevölkerung nicht besonders beliebt ist, entwickelte sich eine Diskussion um die Stichworte "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" und "Vitalisierung von Landeskompetenzen und Länderkultur".

Mehr oder weniger zufällig gezogene Ländergrenzen entsprechen häufig nicht wirtschaftlichen Notwendigkeiten, dennoch erscheint eine Länderneugliederung in keiner Weise realistisch. Zwar wird das Entstehen von regionalem Bewußtsein in der Bevölkerung konstatiert, die von einer Regionalisierung im Medienbereich begleitet werde, doch muß zugleich eine weitgehende Unfähigkeit der Parlamentarier, dies politisch umzusetzen, festgestellt werden. Dem vielfach beklagten Fehlen einer landesweiten kulturellen Identität sei unter anderem durch eine stärkere Förderung von Landeskultur durch die Landesparlamente abzuhelfen. Ein solches Gegensteuern allein reicht jedoch bei weitem nicht aus, vielmehr ist der Stellenwert des als fatal bezeichneten Stichwortes, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, neu zu überdenken. Ausgehend von der Grundüberlegung, daß eine solche Einheitlichkeit nie zu erreichen ist, wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Länder wieder als politische Zentren zu begreifen. Es gehört durchaus zu den Vorteilen eines föderalen Systems, daß in den einzelnen Ländern unterschiedliche politische Entscheidungen gefällt werden. Damit wird zugleich dem Trend, daß die Länder immer mehr zu bloßen Verwaltungseinheiten degenerieren, entgegengewirkt.

Nach Exkursen, in denen die Rolle der Presse in den Ländern kritisch beleuchtet und Skepsis am Sinn einer Trennung von Landtagsmandat und Ministeramt geäußert wurden, konkretisierte sich die Diskussion am Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben als einer wesentlichen Form des kooperativen Föderalismus.

Es wurde darauf hingewiesen, daß die Länder 1969 nicht erkannten, was die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben eigentlich bedeutete. Waren früher bilaterale Verhandlungen über Mittelzuweisungen zwischen einem Land und dem Bund notwendig, sind, wenn Bereiche den Gemeinschaftsaufgaben zuzurechnen sind, multilaterale Verhandlungen zwischen elf Ländern und dem Bund über die Mittelvergabe erforderlich. Dadurch entsteht nicht nur ein Kompetenzverlust gegenüber dem Bund sondern auch "untereinander". Am Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben regionale Wirtschaftsförderung und Hochschulfinanzierung wurde die Reformbedürftigkeit dieses Politikfeldes herausgestellt. In Bereichen, in denen Gemeinschaftsaufgaben obsolet geworden sind, sollte für eine völlige Abschaffung plädiert werden, während ansonsten eine Reformierung dahingehend erfolgen sollte, daß eine Vergabe von Mitteln an die Länder durch den Bund vorzusehen ist und diese Länder dann die Kriterien für die Einzelverteilung aufstellen. Dem wurde skeptisch entgegen gehalten, daß eine Finanzierung durch den Bund auch eine inhaltliche Bestimmung durch den Bund bedeute.

Abschließend wurde auch in dieser Diskussion im Hinblick auf die europäische Einigung betont, daß es gerade in der Natur der Sache der europäischen Integration liege, daß Kompetenzen abwandern. Allerdings sei in Konzepten, die unter dem Stichwort "Europa der Regionen" diskutiert werden, durchaus die Tendenz zur Beachtung von regionalen Besonderheiten und Interessen gegeben.

Beziehungen zwischen Bundestag und Landesparlamenten (Selbst-)Entmachtung der Landesparlamente? Möglichkeiten und Gegenstrategien

Hartmut Klatt

Betrachtet man die Diskussion über den bundesdeutschen Föderalismus, läßt sich feststellen, daß die Zusammenarbeit der Regierungen und ihrer Ministerialbürokratien im Vordergrund steht. Wissenschaft, Publizistik und Praxis haben die bundesstaatliche Ordnung bisher nahezu ausschließlich unter dem Aspekt der Beziehungen von Regierungen und Verwaltungsapparaten analysiert. Kooperation und Koordination der Länder untereinander bzw. zwischen Bund und Ländern wurden als Domäne der jeweiligen Exekutiven erkannt und entsprechend beurteilt.

Als Indiz für diese Einschätzung können die Begriffe "Exekutivföderalismus" (Gerhard Lehmbruch), "Regierungsbeziehungen im Bundesstaat" (Waldemar Schreckenberger) oder "gouvernementaler Bundesstaat" (Klaus Stern) gelten. Die Parlamente bilden dagegen keinen Gegenstand der vielfältigen Untersuchungen zum kooperativen Föderalismus, wie die bundesstaatliche Ordnung seit Einführung der Gemeinschaftsaufgaben Ende der 60er Jahre bezeichnet wird. Forschung und Lehre haben sich vielmehr auf die Stellung der Parlamente im jeweiligen politischen System konzentriert. Sie waren auf die einzelstaatliche Ebene des Bundes oder eines Landes fixiert, wobei das Verhältnis von Parlament und Regierung im Mittelpunkt des Interesses stand.

Die Tatsache, daß Bundestag und Landesparlamente einen wesentlichen Faktor der föderativen Ordnung darstellen, ist bisher allenfalls am Rande zur Kenntnis genommen worden. Im folgenden wird deshalb versucht, die Beziehungen zwischen den Parlamenten von Bund und Ländern im Rahmen des Bundesstaates zu untersuchen.

Dabei stehen folgende vier Aspekte im Vordergrund:

- Stellung der Parlamente im Bundesstaat;
- Kompetenzen von Bundestag und Landtagen;
- Aufgaben und Funktionserfüllung der Parlamente im föderativen System sowie
- Interparlamentarische Beziehungen.

Auf die Rolle von Bundestag und Landesparlamenten bei der Wahrnehmung föderativer Aufgaben soll dabei schwerpunktmäßig eingegangen werden. Am Schluß werden die Frage einer Entmachtung bzw. Selbstentmachtung der Landtage aufgeworfen und mögliche Gegenstrategien erörtert.

1. Stellung der Parlamente im Bundesstaat

1.1 Trennung der parlamentarischen Institutionen

Das zentrale Element der Regierungssysteme von Bund und Ländern sind die Parlamente. Bundestag und elf Landtage (in den Stadtstaaten Bürgerschaften und in Berlin Abgeordnetenhaus genannt) stellen die Vertretungskörperschaften auf den beiden föderalen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland dar. Die Trennung der staatlichen Ebenen von Bund und Ländern hat auch die Trennung der föderalen Parlamentsebenen zur Folge. Die parlamentarischen Körperschaften von Bund und Ländern bestehen als Verfassungsorgane und politische Institutionen nebeneinander; sie sind voneinander unabhängig. Ihre Struktur und ihre Funktionen werden von den Verfassungsordnungen des Bundes und der Länder näher bestimmt.

Personelle und organisatorische Struktur von Bundestag und Landtagen werden grundsätzlich von den jeweiligen Verfassungsvorschriften geregelt. Im einzelnen werden Organisation, personelle Zusammensetzung, Willensbildungs- und Entscheidungsmechanis-

men der Parlamente durch die Bestimmungen des sekundären Verfassungsrechts näher ausgestaltet. Hierzu zählen beispielsweise die Wahlgesetze, die Gesetze über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten und die Geschäftsordnungen. Institutionell gesehen existieren die parlamentarischen Körperschaften von Bund und Ländern mithin beziehungslos nebeneinander. Auch ihre Funktionen nehmen die Parlamente getrennt voneinander wahr, also bezogen auf das jeweilige politische System des Bundes oder eines einzelnen Landes. Hierzu gehören Wahlfunktion (Regierungsbestellung), Gesetzgebung, parlamentarische Kontrolle sowie die Kommunikationsfunktion. Aus Platzgründen kann auf diese Parlamentsfunktionen hier nicht näher eingegangen werden.

1.2 Strukturelle und funktionelle Verschränkungen

Die Verfassungsordnungen von Bund und Ländern konstituieren voneinander unabhängige und selbständige Regierungssysteme auf den beiden föderalen Ebenen. Dadurch wird auch eine Trennung der parlamentarischen Ebenen von Bund und Ländern bewirkt. Diese Trennung gilt jedoch nur im Grundsatz; sie wird durch strukturelle und funktionelle Verschränkungen im Rahmen des föderativen Systems, das im Grundgesetz als Bundesstaatsverfassung ausgestaltet ist, entscheidend modifiziert.

Durch das Doppelmandat von Abgeordneten im Bundestag und in einem Landtag werden die parlamentarischen Ebenen von Bund und Ländern miteinander verschränkt. Doppelmitgliedschaften in den parlamentarischen Körperschaften des Bundes und eines Landes sind relativ selten. In den ersten zehn Wahlperioden des Bundestages hatten 303 Abgeordnete insgesamt 322 Doppelmitgliedschaften inne. Die Restriktionen der politischen Praxis (z.B. der Druck der zuständigen Parteigliederungen auf Doppelmandatare) bewirken, daß Abgeordnete nur für eine relativ kurze

Übergangszeit zwei Parlamenten angehören. Zwar mag es dem einzelnen Politiker zugute kommen, daß er gleichzeitig Erfahrungen auf beiden föderalen Parlamentsebenen sammeln kann. Aber die kurzen Zeitabstände reichen jedenfalls nicht aus, das Doppelmandat zu einem Instrument der Kooperation zwischen Bundestag und einem Landtag zu entwickeln.

In einem weiteren Fall macht die Bundesverfassung eine Ausnahme vom Trennungsprinzip bei der Struktur parlamentarischer Organe. Bei der Wahl des Bundespräsidenten kommt es zu einer strukturellen Verschränkung zwischen dem Bundestag und allen Landtagen. Die multilateralen Beziehungen zwischen den föderalen Parlamentsebenen finden ihren Ausdruck in der Bundesversammlung. Diese konstituiert sich gemäß Art. 54 Grundgesetz in der Regel alle fünf Jahre zum Zweck der Wahl des Bundespräsidenten. Von Verfassung wegen sind Mitglieder der Bundesversammlung alle Bundestagsabgeordneten und eine gleiche Zahl von Personen, die von den elf Landtagen proportional zu ihrer Bevölkerungszahl gewählt werden. In der Regel werden von den Landesparlamenten Mitglieder des jeweiligen Landtags in die Bundesversammlung delegiert. Nur in Ausnahmefällen werden auch Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens bestimmt.

Zur Tradition des deutschen Föderalismus gehört die Verzahnung zwischen zentralstaatlicher Gesetzgebung und gliedstaatlicher Ausführung der Bundesgesetze. Während der Bund für den Großteil der gesetzgeberischen Befugnisse zuständig ist, liegt bei den Ländern nach wie vor die Verwaltungsmacht. Bezogen auf die parlamentarischen Körperschaften ergibt sich eine Beziehung zwischen dem Bundestag (neben dem Bundesrat) als Gesetzgebungsorgan und den Landtagen als Kontrollinstanz für das Verwaltungshandeln. Mit Ausnahme der in bundeseigener Verwaltung vollzogenen Gesetze führen die Verwaltungen der Länder die Bundesgesetze aus. Als Normalfall gilt Art. 83 und 84 Grundgesetz, wonach Bundesgesetze

als eigene Angelegenheit von den Ländern vollzogen werden (Aufsichtsverwaltung). Daneben tritt in Ausnahmefällen die Auftragsverwaltung, wonach die Länder Bundesgesetze im Auftrag des Bundes durchführen (Art. 85 Grundgesetz). Die parlamentarische Kontrolle des Vollzugs der Bundesgesetze liegt bei den Landtagen. Diese Verwaltungskontrolle kann jedoch nur über die Verantwortung der jeweiligen Landesregierung geltend gemacht werden. Die Verschränkung unterschiedlicher Funktionen der Parlamente im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes bedeutet, daß die Gesetzgebungsfunktion des Bundestages und die Kontrollfunktion der Landesparlamente bezogen auf den gleichen Gegenstand ausgeübt werden.

Zusätzlich zu den gerade genannten Funktionsverschränkungen, die auf der traditionellen Konstruktion der bundesstaatlichen Ordnung in Deutschland beruhen, ergeben sich weitere funktionelle Beziehungen zwischen Bundestag und Landesparlamenten im Rahmen des föderativen Systems. Kernstück des zum kooperativen Föderalismus weiterentwickelten Systems sind die echten und unechten Gemeinschaftsaufgaben. Bei diesen Gemeinschaftsaufgaben beteiligt sich der Bund an Planung, Finanzierung und Entscheidung von Landesaufgaben. Die gemeinsame Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern bedeutet nun aber nicht eine gemeinsame Funktionsausübung der Parlamente, sondern nur eine Verschränkung gleicher Funktionen zwischen Bundestag und Landesparlamenten bzw. zwischen den letzteren untereinander, bezogen auf eine bestimmte Sachmaterie. Die Parlamente von Bund und Ländern nehmen ihre Funktionen der Gesetzgebung, Etatgestaltung und Kontrolle nach wie vor getrennt wahr. Aber bezogen auf eine gemeinsame Aufgabe, z.B. einen Rahmenplan zur Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, kommt es zur Verschränkung der jeweiligen Funktionen von zwölf Parlamenten. Am Zustandekommen des Rahmenplans können Bun-

destag und Landtage durch Beratungen und Entschließungen mitwirken; seine Ausführung bedarf der Bewilligung der notwendigen Etatmittel im Rahmen des jeweiligen Haushaltsplanes; die Durchführung der geplanten Projekte und Maßnahmen unterliegt der parlamentarischen Kontrolle der genannten Körperschaften. Jedes Parlament handelt und entscheidet ausschließlich mit Bezug auf seinen speziellen Teilbereich. Die getrennte Ausübung der Parlamentsfunktionen schließt auch gemeinsame parlamentarische Organe zur Mitwirkung an der Rahmenplanung, zur Etatgestaltung oder zur Kontrolle aus.

2. Kompetenzen von Bundestag und Landtagen

Das Grundgesetz enthält neben dem Grundrechtskatalog eine Reihe von Staatsorganisationsbestimmungen für die Bundesorgane. Darüber hinaus normiert es als Bundesstaatsverfassung die föderative Ordnung, legt also das Verhältnis von Bund und Ländern fest. Kern dieses staatsrechtlichen Verhältnisses sind einerseits die Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Gesamtstaates über den Bundesrat sowie die Einwirkungsbefugnisse des Bundes auf die Länder; andererseits wird die Verteilung der Kompetenzen und Aufgaben auf die beiden föderativen Ebenen geregelt. In Staatslehre, Verfassungsrecht und Politikwissenschaft sind die Kompetenzverhältnisse bisher vorwiegend mit Blick auf deren Verteilung zwischen Bund und Ländern diskutiert worden; die Frage nach der Verbandskompetenz stand im Vordergrund der Analyse. Sodann ging man, jeweils bezogen auf die Bundes- oder Landesebene, dem staatsrechtlichen und politischen Verhältnis von Regierung und Parlament nach (Organkompetenz). Im folgenden sollen beide Kategorien miteinander verbunden und auf die parlamentarischen Organe der beiden föderalen Ebenen bezogen werden.

2.1 Verteilung und Verschiebung der Zuständigkeiten

Die Staatsform des Bundesstaates findet ihre konkrete Ausgestaltung vorrangig in der Verteilung der Zuständigkeiten. Insofern stellt sich die Kompetenzverteilung zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten von jeher als "grande affaire" des Föderalismus dar. Prinzipiell lassen sich zwei Systeme der Kompetenzverteilung unterscheiden. Die föderale Aufgabenteilung kann anhand der Sachmaterien, wie in den USA, oder nach Staatsfunktionen vorgenommen werden. Das Grundgesetz, das als Bundesstaatsverfassung die allgemeinen Regeln der Kompetenzverteilung aufstellt, kombiniert diese beiden Prinzipien. Zunächst erfolgt eine grundsätzliche Verteilung der Zuständigkeiten nach staatlichen Funktionen (Gesetzgebung; Regierung und Verwaltung; Rechtsprechung; Ausnahme: Finanzwesen); sodann werden innerhalb der jeweiligen Staatsfunktion die einzelnen Sachgebiete auf Bund und Länder aufgeteilt. Dabei geht der verfassungsrechtliche Mechanismus der Kompetenzverteilung von der Zuständigkeitsvermutung für die Länder und dem Enumerationsprinzip zugunsten des Bundes aus.

Die Trennung der beiden föderalen Parlamentsebenen, die sich in der Selbständigkeit der parlamentarischen Körperschaften als Institutionen sowie in der voneinander unabhängigen Wahrnehmung der verschiedenen Parlamentsfunktionen ausdrückt, hat Folgen für die Kompetenzverteilung. Diese Verteilung erfolgt ebenfalls nach dem Trennungsprinzip. Als Voraussetzung für die Ausübung der parlamentarischen Funktionen besteht die Zuweisung bestimmter Kompetenzen an Bundestag und Landtage. Die Verteilung und Zuweisung der Parlamentsbefugnisse wird im Grundgesetz und in den Landesverfassungen vorgenommen. Die entsprechenden Verfassungsnormen erweisen sich jedoch als unzureichend. In Einzelfällen müssen deshalb Kompetenzen der Parlamente durch Auslegung des im Verfassungstext fixierten Strukturprinzips des parlamentarischen Regierungssystems, das heißt, aus

dem Verhältnis von Parlament und Regierung, abgeleitet werden. Im einzelnen handelt es sich um folgende Kompetenzzuweisungen an die Parlamente von Bund und Ländern:

- Befugnis zur Wahl des Regierungschefs und damit zur Regierungsbestellung;
- Zuständigkeit zur Gesetzgebung (die gesetzgeberischen Befugnisse des Bundesrates und dessen Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene bleiben hierbei unberücksichtigt);
- Recht zur parlamentarischen Kontrolle;
- Kompetenz zur Wahrnehmung der Kommunikationsfunktion.

Auf die vielfältigen Fragen im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung braucht hier nicht näher eingegangen zu werden. Von Bedeutung ist allerdings der Hinweis auf Veränderungen der Kompetenzordnung zugunsten der Bundesorgane und zu Lasten der Landtage. Verfassungsänderungen mit erheblichen Kompetenzverschiebungen im Gesetzgebungsbereich von den Ländern auf den Bund, das nahezu vollständige Ausschöpfen der Kompetenztitel durch den Bund, die verfassungsgerichtlich sanktionierte Inanspruchnahme ungeschriebener Gesetzgebungszuständigkeiten durch den Bund sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu der Bedürfnisklausel des Art. 72 Grundgesetz haben zu erheblichen Verschiebungen der Kompetenzordnung geführt. Die Gesetzgebungsbefugnisse sind immer stärker beim Bund konzentriert worden; dies hat Bundestag und Bundesrat in ihrer politischen Bedeutung nachhaltig aufgewertet. Die Kompetenzeinbußen haben einen entsprechend deutlichen Bedeutungsverlust der Landesparlamente bewirkt.

2.2 Kompetenzüberschneidungen

Die oben genannten Kompetenzen werden von den Parlamenten des Bundes und der Länder selbständig und unabhängig voneinander wahrgenommen. Im Grundgesetz sind die gesetzgeberischen Befugnisse anhand eines komplizierten Verteilungssystems (Art. 70 bis 75 Grundgesetz) gegeneinander abgegrenzt. Die anderen Parlamentskompetenzen sind im Grundgesetz bzw. in den Landesverfassungen geregelt; eine konkrete Abgrenzung fehlt hier. Im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung müssen diese Zuständigkeiten jedoch aufeinander bezogen werden. Dabei zeigt sich dann, daß bei der Ausübung der Kompetenzen durch Bundestag und Landesparlamente im föderalen Kontext Friktionen auftreten, Konkurrenz- und sogar Konfliktsituationen entstehen. Die Gründe für solche Kompetenzüberschneidungen sind vielfältig. Zum einen folgt dies aus einer nicht trennscharfen Abgrenzung der jeweiligen Befugnisse. Selbst die detaillierte Abschichtung der gesetzgeberischen Zuständigkeiten im Grundgesetz konnte nicht verhindern, daß es zu kompetentiellen Überschneidungen und Überschreitungen kam. Darüber hinaus ist die Vielzahl von Fällen zu beachten, in denen die Sachmaterien bzw. Politikfelder die verfassungsmäßigen Kompetenzgrenzen überlagern oder gar sprengen. Schließlich gilt es auch, das bewußte Hinübergreifen in den Kompetenzbereich des anderen Parlaments zu berücksichtigen. Aus politischen Gründen wird dann ein bestimmtes Problem als so gewichtig angesehen, daß die Einhaltung der Kompetenzgrenzen in den Hintergrund tritt.

Die Problematik der Kompetenzüberschneidungen sollte nicht mit der unterschiedlichen Aufgabenerfüllung im Bundesstaat verwechselt werden. Differenzierte Antworten und Problemlösungen auf politische Fragen und Herausforderungen, die von den Parlamenten bzw. ihren Mehrheiten aus Regierung und Mehrheitsfraktion(en) gefunden werden, sind dem föderativen System immanent. Unterschiedliche Regelungen im Schulbereich (gegliedertes Schulwesen

bzw. Gesamtschulen in einzelnen Ländern) oder im Rahmen von Polizeiangelegenheiten (für den Bundesgrenzschutz bzw. die Polizei der Länder) entsprechen der bundesstaatlichen Ordnung: Konflikte in solchen Sachfragen sind normal und müssen ausgehalten werden. Die Kompetenzen sind dagegen verfassungsmäßig festgelegt; diesbezügliche Grenzen müssen deshalb auch von den parlamentarischen Körperschaften des Bundes und der Länder eingehalten werden. Einschlägige Fragestellungen zu diesem Problemkomplex, denen in der parlamentarischen Praxis eine zunehmende Bedeutung zukommt, während Forschung und Lehre ihnen bisher nur marginale Aufmerksamkeit gewidmet haben, seien hier stichwortartig erwähnt. Beispielsweise ist umstritten, ob vor einem Untersuchungsausschuß eines Landtags Zeugenpflicht für Personen besteht, die nicht in diesem Land wohnen, ob ein Landtag über bestimmte Themen der Außen- bzw. Verteidigungspolitik des Bundes diskutieren und Entschließungen dazu fassen kann oder ob es umgekehrt dem Bundestag erlaubt ist, Fragen der Bildungs- und Kulturpolitik der Länder im Plenum zu behandeln.

Das klassische Feld für Kompetenzüberschneidungen ist die Gesetzgebung. Diesbezügliche Auseinandersetzungen reichen von den frühen 50er Jahren bis in die heutige Zeit. Die Bürgerschaften von Hamburg und Bremen haben in der zweiten Hälfte der 50er Jahre Landesgesetze zur Durchführung von Volksbefragungen über Atomwaffen der Bundeswehr verabschiedet. Damit sollte der politische Kampf um Aufstellung und Bewaffnung der neuen deutschen Streitkräfte, der auf Bundesebene von der Regierungsmehrheit entschieden worden war, fortgesetzt werden. Aufgrund Verletzung der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes erklärte das Bundesverfassungsgericht die beiden Landesgesetze für verfassungswidrig und damit für nichtig. Aber auch die gesetzgebenden Organe des Bundes mußten sich wiederholt ein Überschreiten bestehender Kompetenzgrenzen vorhalten lassen. So wurde jüngst

das Staatshaftungsgesetz des Bundes infolge mangelnder Zuständigkeit vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Natürlich gibt es auch eine ganze Anzahl von Fällen, in denen die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Gesetzgebungsbefugnis zu positiven Ergebnissen führte.

Im Bereich der parlamentarischen Kontrolle bilden die Untersuchungsausschüsse das zentrale Objekt kompetentieller Streitigkeiten im föderalen Kontext. Eine aktuelle Gerichtsentscheidung illustriert diesen Tatbestand besonders deutlich. Mit Beschluß vom 23. 9. 1988 hat das Amtsgericht Bonn die Anträge des 1. Untersuchungsausschusses des 11. Bundestages auf Beschlagnahme von Akten bei zwei norddeutschen Firmen mit der Begründung zurückgewiesen, der Untersuchungsauftrag verstoße gegen das Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz. Das Gericht folgert dies aus dem Untersuchungsauftrag, wonach u.a. das Verhalten von Mitgliedern einiger Landesregierungen sowie von Landesbeamten aufgeklärt werden soll. Aus dem Zusammenhang der Verfassung folge, daß Untersuchungsaufträge sich im Rahmen des Aufgabenbereichs des Bundestages halten müßten und nicht andere als Bundesaufgaben betreffen dürften. Damit stehe nicht im Einklang, daß auch unmittelbar das Verhalten von Ministerpräsidenten und der Mitarbeiter von Landesministerien untersucht werden solle. Als Fazit der richterlichen Kontrolle läßt sich mithin festhalten, daß die Grenzen der Parlamentskompetenz nicht eingehalten wurden.

Auch im Bereich der kommunikativen Tätigkeit von Bundestag und Landesparlamenten treten immer wieder Kompetenzüberschneidungen auf. Nach der Flugzeugkatastrophe von Ramstein im Sommer 1988 hat der rheinland-pfälzische Landtag im Plenum die Thematik militärischer Tiefflüge diskutiert und sich mit entsprechenden Entschließungsanträgen der Fraktionen befaßt. Im Ergebnis verständigten sich alle Fraktionen auf eine gemeinsame Resolution, die unter bestimmten Bedingungen einen generellen

Verzicht auf militärische Tiefflüge vorsah. Der Bundesminister der Verteidigung, Rupert Scholz, reagierte darauf prompt mit dem Hinweis, der Landtag in Mainz sei für Fragen der Verteidigung nicht zuständig, da diese zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnissen des Bundes gehörten.

Da eine gerichtliche Klärung dieser und ähnlich gelagerter Fragen aussteht, legen die Landesparlamente auch weiterhin die Grenzen ihres Befassungs- und Entschließungsrechts zu bundespolitischen Themen selbst fest. Anhaltspunkte für die Wahrnehmung dieser Kompetenz ergeben sich jedoch aus der wissenschaftlichen Literatur sowie aus der politischen Praxis (interparlamentarische Abstimmung im Rahmen der Landtagspräsidenten-Konferenz). Danach sind die regionalen Volksvertretungen befugt, sich mit Aufgaben aus der Verantwortung des Bundes zu befassen und ggf. schlichte Parlamentsbeschlüsse dazu zu verabschieden, soweit Landesinteressen unmittelbar und direkt betroffen oder Bundesratsangelegenheiten angesprochen sind.

Aus den genannten Fallbeispielen dürfte deutlich geworden sein, daß es auch im bundesstaatlichen Verhältnis notwendig ist, die Kompetenzen der Parlamente gegeneinander abzugrenzen. Auf die Kriterien und Maßstäbe, die hierbei eine Rolle spielen, kann aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Zumindest hätte sich z.B. das Bonner Amtsgericht in dem oben genannten Fall mit dem Kriterium des Sachzusammenhangs auseinandersetzen müssen. Wie sollte denn der Bundestag und sein Untersuchungsausschuß einen Sachverhalt aufklären, wenn ihm wesentliche Tatbestände zu erforschen verwehrt wird? Generell dürfte jedenfalls feststehen, daß weder dem Bundesparlament noch den Landtagen eine Alleinzuständigkeit zufällt. Dies gilt auch und gerade im Kontroll- und Repräsentationsbereich. Andererseits dürfen die Grenzen auch nicht schematisch eng gezogen werden. Denn sonst geriete die Funktion der Parlamente, als "Foren der Nation" zu wirken und alle

bundes- bzw. landesweit bedeutsamen Fragen öffentlich zu diskutieren sowie Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, in Gefahr.

3. Aufgaben der Parlamente im föderalen Kontext und ihre Erfüllung

Die bisherige Analyse ließ zunächst darauf schließen, daß Bundestag und Landesparlamente mehr oder weniger beziehungslos nebeneinander existieren. Diese Annahme erwies sich jedoch als unzutreffend. Vielmehr bestehen im Bundesstaat eine Reihe von Beziehungen, Verschränkungen und Kooperationsformen zwischen den beiden parlamentarischen Ebenen und ihren Organen. Diese sind teils auf verfassungsrechtlicher Grundlage, teils ohne solche von der politischen Praxis ausgebildet worden. Durch die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes in ihrer Ausgestaltung als kooperativer Föderalismus werden Bundestag und Landtage (sowie die Regionalparlamente untereinander) miteinander in Beziehung gesetzt bzw. bei der Funktionsausübung verflochten. Im folgenden soll das Verhältnis der Parlamente von Bund und Ländern bei der gemeinsamen Aufgabenerfüllung analysiert und bewertet werden, ohne auf Strukturen und Funktionen des aktuellen föderativen Systems näher einzugehen.

3.1 Funktion der Politikgestaltung

Der kooperative Föderalismus als System der Planung, Entscheidung und Finanzierung gemeinsamer Aufgaben hat spezifische Funktionsmechanismen entwickelt. Sie charakterisieren die Beziehungen zwischen Bund und Ländern. Zu diesen Mechanismen gehören:

- Aushandeln als Muster der Konfliktregelung;
- Einstimmigkeit als Entscheidungsprinzip;
- Planungs- und Entscheidungsdominanz der Exekutiven sowie
- sektorale Kooperation und Koordination.

Auf die Auswirkungen des kooperativen Föderalismus kann hier nur kursorisch hingewiesen werden. Zu den strukturellen Folgen, die sich aus der gemeinsamen Aufgabenplanung und -finanzierung sowie aus der ebenenübergreifenden Verflechtung von Bund und Ländern ergeben, zählen: Hoher Verwaltungsaufwand (Bürokratisierung) und mangelnde Effektivität bei der Aufgabenerfüllung; Dominanz der Fachbürokratien; Einschränkung des Gestaltungsspielraums der beiden Ebenen; Kontrolldefizite sowie die Verwischung der Verantwortlichkeiten. Der wohl gravierendste Mangel, der im System der Politikverflechtung bewirkt wird, besteht in den überwiegend negativen Konsequenzen für die Stellung der Parlamente von Bund und Ländern. Im folgenden wird näher auf diesen letzten Aspekt eingegangen, der sich aus der Verschränkung der parlamentarischen Funktionen sowie allgemein aus der Wahrnehmung föderativer Aufgaben durch die Parlamente ergibt.

Die Wahrnehmung und Behandlung bundesstaatlicher Fragen in Bundestag und Landtagen läßt sich bereits an deren Organisation ablesen. Die arbeitsteilige Gliederung in Ausschüsse erfolgt nach Fachgesichtspunkten, wobei die Zuständigkeit des einzelnen Ausschusses mit der des entsprechenden Ministeriums korrespondiert. Die Fraktionen als handelnde politische Kräfte vollziehen diese fachspezifische Organisation nach. Die ressortmäßige Gliederung hat zur Folge, daß bundesstaatliche Probleme als solche in den Parlamenten nicht wahrgenommen und behandelt werden. Denn ein dafür spezifisches Parlamentsorgan mit Querschnittsfunktion fehlt. Gerade die Ausschüsse für Bundesangelegenheiten in Berlin und Bayern besitzen keine Querschnittsfunktion; sie befassen sich mit Angelegenheiten des Bundesrates.

Die Organisationsstruktur wirkt sich negativ auf die parlamentarische Problemverarbeitung und -entscheidung aus. Die Politikbereiche werden in den Ausschüssen und im Plenum der Parlamente nur unter fachspezifischen Gesichtspunkten, ohne föderativen Bezug,

wahrgenommen und behandelt. Bei den Plenardebatten, seltener in den Ausschußberatungen, kommt die parteipolitische Komponente hinzu. Der Bund-Länder-Aspekt wird dann in der Regel von der parteipolitischen Konfrontation zwischen Regierungsmehrheit und Opposition und/oder der fachspezifischen Sicht zur jeweiligen Aufgabenerfüllung überlagert.

Die genannte Problematik trifft insbesondere auf die Gemeinschaftsaufgaben zu, an deren Planung, Entscheidung und Finanzierung der Bund mitwirkt. Von Bund und Ländern gemeinsam geplante und finanzierte Investitionen zum Hochschulbau sowie zur Verbesserung der Wirtschafts- und Agrarstruktur werden stets im Zusammenhang mit der allgemeinen Bildungs-, Wirtschafts- bzw. Landwirtschaftspolitik gesehen, also in den Ausschüssen und im Plenum fachspezifisch behandelt. Dies gilt auch für die Haushaltsberatungen. Der föderative Aspekt der Aufgaben- und Finanzverflechtung von Bund und Ländern fällt dabei beinahe regelmäßig unter den Tisch. Zusammenfassende, inhaltliche Problemdiskussionen über das Bund-Länder-Verhältnis fanden bisher nur vereinzelt in einigen Landtagen statt. Wie groß z.B. das Desinteresse des Bundestages an den Problemen gemeinamer Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern bzw. am Komplex des kooperativen Föderalismus insgesamt ist, beweist mehr als alles andere die parlamentarische Behandlung des Berichts der Enquete-Kommission Verfassungsreform. Vom Bundestag 1970 bzw. 1972 selbst eingesetzt mit dem Auftrag, die Verfassung zu überprüfen und den geänderten Verhältnissen ohne Preisgabe seiner Prinzipien anzupassen, präsentierte die Enquete-Kommission 1976 einen umfangreichen Bericht zu den Beziehungen von Bund und Ländern mit detaillierten Änderungsvorschlägen. Die politischen Kräfte im Bundestag hielten es nicht einmal für notwendig, den Bericht zu debattieren, geschweige denn Konsequenzen daraus zu ziehen. Einige Landtage und Landesregierungen befaßten sich dagegen

eingehend mit dem Bericht und verabschiedeten Resolutionen mit Reformvorschlägen.

Über das parlamentarische Verfahren hinaus ist nach dem politischen Handlungs- und Gestaltungsspielraum der Parlamente in bundesstaatlichen Aufgabenbereichen zu fragen. Hierbei geht es zum einen um Entscheidungskompetenzen in Gesetzesform (Gesetzgebung, Zustimmung zu Staatsverträgen, Budgetbewilligung), andererseits stehen Mitwirkungsmöglichkeiten bei Planung und Programmaufstellung sowie bei parlamentsrelevanten (Verwaltungs-) Abkommen in Rede. Bei der Analyse dieses Problems erweist sich ein Vergleich als hilfreich. Schon auf einzelstaatlicher Ebene, im Verhältnis zur Regierung, haben die Parlamente Schwierigkeiten, bei der Politikformulierung und -entscheidung ihre legitime Mitsprache geltend zu machen bzw. durchzusetzen. Der Grund dafür liegt in einer vielfach beschriebenen Gewichtsverschiebung hin zur Regierung bzw. zur Ministerialbürokratie. Der Sachverstand des Verwaltungsapparates, der Informationsvorsprung sowie einige besondere Regelungstechniken (Planung, Programmerstellung) führen beinahe zwangsläufig zu einem Übergewicht der Exekutive. Zwar sieht sich die Regierung und/oder die Bürokratie mit inhaltlichen Zielvorgaben der Parlamentsmehrheit konfrontiert, an die sie sich bei der Durchsetzung ihrer Politik grundsätzlich zu halten hat. Reale Einwirkungsmöglichkeiten auf die inhaltliche Ausgestaltung der Regierungspolitik hat das Parlament bzw. seine Mehrheit aber vor allem bei Grundsatzfragen. In der Regel ist die Politikformulierung (Gesetzesvorbereitung, Planung, Programmerstellung) jedoch weitgehend bei der Regierung bzw. der ihr zugeordneten Ministerialbürokratie konzentriert. Parlamentarische Willensbildung und Regelungskompetenz besteht deshalb nicht selten in einem Nachvollziehen bereits getroffener Entscheidungen, wobei größere oder kleinere Änderungen bei der Gesetzesberatung oder im Planungsprozeß durchaus bewirkt werden.

Diese Problematik eines Funktionswandels der Parlamente, weg von eigenständiger Politikformulierung und -entscheidung und hin zu einer Mitwirkung an Gesetzgebung und Planung in Form einer Richtigkeitskontrolle, potenziert sich nun im Bund-Länder-Verhältnis. Gerade bei der gemeinsamen Planung und Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben wird deutlich, in welch großem Maße die Landtage bei Zielbestimmung und Alternativenauswahl der Aufgabenerfüllung an den Rand gedrängt werden. Die verfahrensmäßigen Beteiligungsmöglichkeiten, insbesondere die Bewilligung der notwendigen Haushaltsmittel, sind mehr oder weniger formaler Natur.

Schon in der Phase der Vorarbeiten für die Rahmenpläne (Vorplanung) zu den Gemeinschaftsaufgaben erfolgt keine Beteiligung der Landtage. Nach den Landeshaushaltsordnungen werden die Landesparlamente zwar von den Entwürfen zu den Anmeldungen vor deren Weiterleitung an die Planungsausschüsse informiert. Die Landtage haben das Recht der Sachberatung und Stellungnahme zu den Anmeldungsentwürfen der Landesregierungen. Diese Unterrichtungs- und Befassungsrechte der Landtage in der Phase der Vorplanung erweisen sich indes häufig als wirkungslos. An den planerischen Vorentscheidungen der Exekutive (Entwürfe zu den Anmeldungen der Rahmenpläne) werden nämlich von den Volksvertretungen der Länder in der Regel keine Änderungen vorgenommen. Soweit die Landtage zu den Entwürfen der Anmeldungen der Landesregierungen Stellung nehmen oder Wünsche äußern, wird dies häufig als unverbindliche Meinungsäußerung gewertet. Zudem erfolgt die Vorlage der Anmeldungsentwürfe zu den Rahmenplänen meist so spät, daß eine inhaltliche Einflußnahme auf die eigentlichen Entscheidungen in den Planungsausschüssen nicht mehr möglich ist. Darüber hinaus werden die Parlamente der Länder zwar über die sich im Bereich der Exekutive vollziehenden Vorplanungen zu den Gemeinschaftsaufgaben informiert, von dem eigentlichen Entscheidungsprozeß in den Planungsausschüssen sind sie

jedoch ausgeschaltet. Die Beratungen der Planungsausschüsse und die Feststellung der Rahmenpläne vollziehen sich in Entscheidungsgremien, in denen nur Regierungsmitglieder und Exekutivbeamte, nicht aber Abgeordnete vertreten sind. Daraus ergibt sich, daß an Aushandlungsprozessen der Exekutiven zur Aufgaben- und Finanzplanung zwischen Bund und Ländern mit den Mitteln des Kompromisses und mit dem Ziel des Konsenses die Landtage selbst nicht mitwirken können.

Neben der höchst defizitären Mitwirkung der Landesparlamente an der Rahmenplanung muß noch der faktische Verlust des Etatrechts der Landtage bei der Haushaltsgesetzgebung berücksichtigt werden. In der politischen Praxis erweist sich nämlich das Etatrecht der Parlamente insgesamt als ein "stumpfes Schwert". Die rechtliche Möglichkeit einer Kürzung oder Verweigerung der Haushaltsmittel zur Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben stellt lediglich eine theoretische Handhabe dar. Faktisch sind jedoch der Entscheidungsfreiheit der Volksvertretungen im Hinblick auf die Mittelbewilligung außerordentlich enge Grenzen gezogen. Für die Zwangssituation (Ratifikationslage) der Parlamente läßt sich eine Reihe von Gründen anführen:

- Einschränkungen parlamentarischer Prüfungsmöglichkeiten;
- Rolle der Parlamente als möglicher Störfaktor;
- finanzielle Interessenlage;
- parteipolitische Konstellation in den Parlamenten sowie
- genereller Gewichtsverlust der Parlamente beim Budgetrecht.

Resümierend kann festgestellt werden, daß die Landtage lediglich die Möglichkeiten haben, die Mittelansätze für die Gemeinschaftsaufgaben in toto anzunehmen oder abzulehnen. Da eine Ablehnung unmöglich ist, reduziert sich die Entscheidungsfreiheit auf den Zwang zur Zustimmung im Haushaltsverfahren.

Erschwerend kommen zwei weitere Momente hinzu. Auch die nachträgliche parlamentarische Kontrolle läuft im bundesstaatlichen Verflechtungssystem leer. Kontrollrechte können die Parlamente jeweils nur gegenüber den ihnen verantwortlichen Regierungen geltend machen. Ergebnisse des Entscheidungsprozesses zwischen den einzelnen Ländern bzw. zwischen Bund und Ländern zeichnen sich jedoch dadurch aus, daß die kompetenz- und ebenenübergreifende Aufgabenerfüllung zu gemeinsamer Verantwortung der Regierungen führt. Diese gemeinsame Verantwortung kann jedoch vom einzelnen Parlament nicht eingefordert werden. Dies hat zur Folge, daß z.B. der Bundestag die Ausführung von Gesetzen oder Programmen der Gemeinschaftaufgaben sowie deren Finanzierung kaum nachvollziehen kann, da es die Länder sind, die im Rahmen der Planung und Richtlinien die Aufgaben durchführen. Auch die Verwendung der bewilligten Finanzmittel läßt sich nicht kontrollieren, da das Bundesparlament keine Möglichkeiten hat, gegenüber den Länderregierungen bzw. deren Verwaltungen Sanktionen anzudrohen oder gar zu verhängen. Mit umgekehrtem Vorzeichen gilt dies auch für die Landtage. Das systembedingte Leerlaufen der ex-post-Kontrolle wirkt sich zudem negativ auf die Bereitschaft der Parlamente aus, föderative Fragen und Probleme zu diskutieren.

Schließlich gilt es, bei der Wahrnehmung föderativer Aufgaben auch die Kommunikationsfunktion der Parlamente näher zu untersuchen. Haben die Parlamente, so ist zu fragen, wenigstens Kontrolle durch Öffentlichkeit hergestellt, wenn die nachträgliche politische Kontrolle aufgrund gemeinsamer Verantwortung der Regierungen nur unzureichend geltend gemacht werden kann. Die Diskussions- und Forumsfunktion der Parlamente von Bund und Ländern weist jedoch gerade für die bundesstaatlichen Aufgabenfelder gravierende Mängel auf. Zwar werden die Gemeinschaftsaufgaben in den Ausschüssen fachspezifisch behandelt. Aber die

Vertraulichkeit der Beratungen führt zu einem Mangel an Transparenz. Zudem kommt diese Thematik nur relativ selten in Plenardebatten zur Sprache. Nur im Landtag von Schleswig-Holstein werden die Entwürfe der Anmeldungen des Landes zu den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a Grundgesetz regelmäßig im Plenum beraten. Die oben genannten fehlenden organisatorischen Voraussetzungen verstärken diesen Effekt. In Bundestag und Landtagen existiert kein problemadäquates Gremium mit Querschnittsfunktion für die föderativen Themen und Zusammenhänge. Arbeitsteilung und Spezialisierung führen zu fachbezogener Problembearbeitung hinter verschlossenen Türen, wobei die Abgeordneten vielfach vom Informationspotential der Ministerialbürokratie und der Verbandsexperten abhängig sind. Zudem schlägt die relative Wirkungslosigkeit der Parlamente bei der Politikformulierung und Alternativenauswahl sowie die definitive Erfolglosigkeit bei der nachträglichen Kontrolle negativ zu Buche. Im Ergebnis vernachlässigen die Parlamente ihre Aufgabe als öffentliche Diskussionsforen zugunsten vertraulicher, fachdifferenzierter Ausschußberatungen mit dem Ziel sachlicher Einflußnahme auf Mehrebenenplanung und Programmgestaltung.

Die aufgezeigten Funktionsmängel bei der Wahrnehmung föderativer Aufgaben durch Bundestag und Landtage lassen allerdings nicht die generelle Schlußfolgerung zu, die Parlamente hätten keine Möglichkeit, ihrer Funktion der Politikgestaltung im bundesstaatlichen Bereich gerecht zu werden. Das Urteil in der wissenschaftlichen Literatur ist ziemlich festgefügt und eindeutig: Die Parlamente werden ausgeschaltet; sie haben nichts mehr zu sagen; sie beurkunden nur noch Entscheidungen, die von den Exekutiven bereits getroffen worden sind. Die Bewertung der Parlamente als bloße "staatsnotarielle Ratifikationsämter" (Helmut Lenz) hält jedoch einer Überprüfung am Maßstab der politischen Praxis nicht stand. Unter dem Aspekt der rechtlichen Systematik erzielt und dann

dogmatisiert, muß dieses Pauschalurteil zumindest teilweise modifiziert werden. Nur in modifizierter Form kann es weiterhin Geltung beanspruchen.

Anhand von zwei Beispielen sei angedeutet, daß die Fraktionen als handelnde politische Faktoren in den Parlamenten sehr wohl Politik im föderalen Aufgabenbereich mitgestalten können, wenn sie dies wollen. Dies gilt, sicherlich mit unterschiedlichen Auswirkungen dieses Handelns, ebenso für die Regierungsfraktion(en) wie für die Oppositionspartei(en). Anfang 1988 lag der neue Rundfunkgebühren-Staatsvertrag mit einer Erhöhung der Gebühren für Rundfunk und Fernsehen zum 1.1.1989, bereits von zehn Ländern rechtsverbindlich unterschrieben, vor. Die Mehrheitsfraktion der CDU im baden-württembergischen Landtag hielt diese Gebührenerhöhung für unnötig und für politisch falsch. Unter ihrem Vorsitzenden Erwin Teufel setzte sie gegen Widerstand durch, daß der Stuttgarter Regierungschef Lothar Späth diesen Staatsvertrag nicht nur nicht unterschrieb, sondern neue Verhandlungen zwischen den Ländern aufgenommen wurden. Nach zähem Ringen konnte die Stuttgarter Regierungspartei gegen den eigenen Ministerpräsidenten und alle anderen Bundesländer eine Kompromißlösung erzwingen, die ganz auf ihrer Linie lag: Die Gebührenerhöhung wurde in ihrer Struktur verändert sowie um ein Jahr auf den 1.1.1990 verschoben. Von der sonst so häufig zitierten "Ratifikationsfunktion" der Landtage bzw. ihrer Mehrheiten bei Staatsverträgen konnte hier wahrlich keine Rede sein.

Das zweite Beispiel bezieht sich auf die Fachausschüsse in den Landtagen, die sich mit den Voranmeldungen der einzelnen Länder zu den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgaben befassen. Eine Reihe dieser Fachausschüsse wird zum Teil über viele Jahre hinweg von außerordentlich sachverständigen Vorsitzenden geleitet. Auch für die Obleute der Fraktionen gilt, daß sie viele Jahre lang ihre Funktion wahrnehmen, die Sachmaterie gut kennen und Meister des

Verhandlungsmanagements sind. Bei dieser Konstellation wird der Fachminister und sein Verwaltungsapparat nicht über die Wünsche und Vorstellungen der parlamentarischen Fachleute hinweggehen, sondern im Gegenteil alles daransetzen, daß bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen der Exekutive und den Parlamentariern ein Konsens hergestellt wird. Mit anderen Worten: Das Parlament wird bei der Willensbildung und Entscheidung föderativer Probleme von Regierung und Bürokratie nicht ausgeschaltet, sondern von Anfang an einbezogen. Parlamentarier der Regierungsfraktion(en) sowie der Oppositionspartei(en) wirken an der Rahmenplanung mit, sind mithin Teil der vertikalen "Fachbruderschaften" (Frido Wagener), die die Aufgabenerfüllung im kooperativen Föderalismus steuern. Da die Gemeinschaftsaufgaben Fachwissen und Detailkenntnisse des politischen Planungsprozesses voraussetzen, können die Parlamente in Form der zuständigen Fachausschüsse bei ihrer Erfüllung jedoch nur mitwirken, wenn die kontinuierliche Präsenz einer ausreichenden Zahl von Expertenabgeordneten sichergestellt ist. Wechseln alle vier Jahre die wichtigsten Fachleute in den entsprechenden Ausschüssen, werden die Parlamentarier nicht mehr ernstgenommen oder gar nicht erst gefragt; von Mitgestaltung der föderativen Aufgaben kann dann kaum noch die Rede sein.

3.2 Funktion der Systemgestaltung

Bundestag und Landtage stehen nicht nur bei der gemeinsamen Aufgabenerfüllung in einem besonderen Verhältnis zueinander. Sie müssen vielmehr auch als politische Institutionen bei der Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung nach dem Grundgesetz verstanden werden. Dabei ist zu analysieren, ob und in welchem Ausmaß die Parlamente von Bund und Ländern an der Gestaltung des föderativen Rahmens mitwirken, innerhalb dessen sie ihre Aufgaben erfüllen und ihre Funktionen wahrnehmen. Im einzelnen ist der Anteil des Bundestages an der Funktion der Systemgestal-

tung näher zu bestimmen, sodann die Rolle der Landtage bei Entstehung und Wandel der Bundesstaatsverfassung zu untersuchen. Hier kann nur das Ergebnis referiert werden. Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Landtage bisher am Wandel der bundesstaatlichen Ordnung durch Änderung des Grundgesetzes keinen direkten Anteil haben. Seit Inkrafttreten der Bundesverfassung am 23. Mai 1949 ist die Ausgestaltung des föderativen Systems allein durch qualifizierte Mehrheiten im Bundestag und der Landesregierungen im Bundesrat bewirkt worden. Indirekte Einwirkungsmöglichkeiten der Landtage, besonders der Parlamentsmehrheiten, über die jeweilige Landesregierung auf den Bundesrat kamen offensichtlich nicht zum Zuge; jedenfalls wirkten sie der zentralisierenden Tendenz der Verfassungsänderungen nicht entgegen. Trotz ihrer Ohnmacht waren die Landesparlamente gleichwohl die Hauptbetroffenen der durch Verfassungsänderungen herbeigeführten Kompetenzübertragung auf den Bund.

4. Interparlamentarische Beziehungen

In Forschung, Lehre und Öffentlichkeit herrscht Übereinstimmung, den kooperativen Föderalismus als aktuelle Ausprägung der bundesstaatlichen Ordnung in der Bundesrepublik anzusehen. Charakteristisch für diesen Exekutivföderalismus sind die verflochtenen Strukturen der Zusammenarbeit und gemeinsamen Aufgabenerfüllung von Bundesregierung und Landesregierungen sowie ihrer Ministerialbürokratien auf Bund-Länder-Ebene ebenso wie im Zwischenländer-Verhältnis. Die Konferenzen der Regierungschefs und Fachminister beider föderaler Ebenen, die Planungsausschüsse der Gemeinschaftsaufgaben, die (echten sowie unechten) Gemeinschaftseinrichtungen sowie die Fülle administrativer Gremien (Bund-Länder-Ausschüsse) sorgen als feste Institutionen bundesstaatlicher Wirklichkeit für Abstimmung bzw. umfassende Angleichung staatlicher Regelungen und Verfahren.

Systematisch wurde zwar anerkannt, daß es sehr wohl auch Formen der Kooperation und Koordination im Bereich der Gesetzgebungsorgane geben könnte. In Forschung und Lehre zum kooperativen Föderalismus blieb es allerdings bei vereinzelten Hinweisen auf die Konferenzen der Landtagspräsidenten sowie auf die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft (IPA). Das mangelnde Interesse wissenschaftlicher Forschung für die interparlamentarischen Beziehungen hängt wohl mit dem Verständnis des Begriffs Koordination zusammen. Koordination als ein Abstimmen unterschiedlicher Meinungen und Maßnahmen auf ein gemeinsames Ziel hin, mit der Folge eines gleichgerichteten Handelns, ist bisher generell und widerspruchslos als eine Funktion der Regierung angesehen worden. Daß auch Parlamente, einzelne Organe oder Mitglieder derselben bzw. ihre parteipolitischen Gliederungen (Fraktionen) zur Lösung bestimmter Aufgaben zusammenwirken können, und dies in der Bundesrepublik auch praktizieren, ist bisher nur unzureichend reflektiert worden.

Innerhalb der grundsätzlich getrennten Verfassungsordnungen von Bund und Ländern sowie des im Grundgesetz fixierten föderativen Systems haben Bundestag und Landtage Kontakte aufgenommen, Beziehungen aufgebaut und sich um vertikale wie horizontale Zusammenarbeit bemüht. Die von den Parlamenten ausgebildeten Kooperationsformen sind von den Verfassungen des Bundes und der Länder nicht vorgesehen, aber von ihnen auch nicht verboten. Durch diese interparlamentarischen Beziehungen werden die parlamentarische Ebene von Bund und Ländern sowie die der Länder untereinander miteinander verbunden. Die Initiative ging dabei von den Parlamenten aus, die über die föderativen Funktionseinschränkungen hinaus direkte Strukturen der Zusammenarbeit - analog zur ebenenübergreifenden Kooperation und Koordination der Exekutiven von Bund und Ländern - aufgebaut haben.

Die Formen zwischenparlamentarischer Kommunikation, Koope-

ration und Koordination sind vielfältig. Im engeren Sinne gehören hierzu die Zusammenarbeit der Funktionsträger (Parlamentspräsidenten), der Parlamentsgremien (Ausschüsse) sowie das Zusammenwirken einzelner Abgeordneter auf beiden föderalen Ebenen (z.B. im Rahmen der IPA). Im weiteren Sinne zählen auch die Fraktionen - als parteipolitische Gliederungen im Parlament, aber organisatorisch, personell und finanziell von der korrespondierenden Partei unabhängige Organisationen - zu den Instrumenten zwischenparlamentarischer Kooperation und Koordination.

Auf eine Analyse der verschiedenen interparlamentarischen Institutionen wird hier verzichtet, u.a., weil die folgenden Referate von Herrn Lieber und Dr. Huth die Fraktionsvorsitzendenkonferenzen der CDU/CSU und die Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente behandeln. Deshalb werden hier nur einige Ergebnisse zu den interparlamentarischen Beziehungen vorgestellt.

Die Instrumente parlamentarischer Kooperation und Koordination sind mit Schwierigkeiten formeller und materieller Art verbunden. Die Präsidenten ebenso wie einzelne Abgeordnete oder freiwillige Parlamentarier-Vereinigungen können nicht für das gesamte Parlament sprechen. Die Volksvertretungen sind Kollegialorgane; ihr Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß endet mit einem von der Mehrheit getragenen Beschluß. Nur Beschlüsse des Parlaments können als verbindliche Willensäußerung gewertet werden.

Hinzu kommt, daß sich die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Landtagen vorzugsweise auf parlamentsinterne Themen bezieht; so auf Stellung und Kompetenzen der Parlamente, den Status der Abgeordneten, die Geschäftsordnung, das Verfahrensrecht und den politischen Stil. Sie dient dem Meinungs- und Erfahrungsaustausch, der Formulierung gemeinsamer Positionen und in Ansätzen der Abstimmung unterschiedlicher Regelungen. Von Umfang und Bedeutung wird man diese zwi-

schenparlamentarischen Beziehungen als eher zweitrangig einschätzen müssen. Dies gilt besonders im Vergleich mit der Politikverflechtung zwischen den Exekutiven von Bund und Ländern. Eine inhaltliche Koordinierung der Politikfelder in den verschiedenen Parlamenten, z.B. in den für die Landtage wichtigen Bereichen der Bildungs- bzw. Kulturpolitik oder des Kommunalrechts, findet jedenfalls in der Präsidentenkonferenz und in der IPA nicht statt.

Die Abstimmung zur parlamentarischen Regelung bestimmter Politikfelder wird in größerem Ausmaß auf der Ebene der Fraktionen und ihrer Koordinationsgremien geleistet. Die Zusammenarbeit der Bundestags- und Landtagsfraktionen gleicher Parteizugehörigkeit stellt ein relativ neues, gleichwohl wichtiges Element dar. Das Ziel dieser interfraktionellen Kooperationsstrukturen besteht vorrangig in der Abstimmung der politischen Strategie bzw. Taktik zwischen den befreundeten Fraktionen in den jeweiligen Parlamenten. Darüber hinaus wird eine inhaltliche Koordinierung der verschiedenen Politikbereiche angestrebt, was angesichts zahlreicher Interessengegensätze jedoch nur mittelfristig und häufig auch nur annäherungsweise gelingt.

5. Zur These von der Entmachtung und Selbstentmachtung der Landtage

Entmachtung und Selbstentmachtung stellen Begriffe dar, die den totalen Funktionsverlust sowie die Kompetenzlosigkeit der Landesparlamente indizieren. Mit Blick auf die radikale Konsequenz überflüssig gewordener Volksvertretungen auf Landesebene ist die These sicherlich falsch. Gleichwohl enthält sie einen richtigen und diskussionswürdigen Kern. Zum einen müssen nämlich die erheblichen Kompetenzeinbußen genannt werden, die die Landtage erlitten haben. Sie ergeben sich aus den oben erwähnten Kompe-

tenzverlagerungen von den Ländern auf den Bund, meist durch Grundgesetzänderungen bewirkt. Mit einer Reihe gesetzgeberischer Befugnisse ging Regelungsmacht von den Landesparlamenten auf Bundestag und Bundesrat bzw. Landesregierungen über. Die Parlamente der Länder sehen sich eingezwängt zwischen der alles beherrschenden Bundespolitik einerseits, der die Bürger und ihre konkreten Lebensverhältnisse unmittelbar betreffenden Kommunalpolitik andererseits. Zwar hätten die Länder, also die Landesregierungen, im Bundesrat dem Kompetenzabfluß in Richtung Bund widersprechen können. Dies ist aus unterschiedlichen, zumeist unabweisbaren Gründen nicht geschehen. Unzweifelbar tragen jedoch die Landtage die geringste Verantwortung für diese Entwicklung. Sie wurden in aller Regel vor Verfassungsänderungen mit der Verlagerung von Gesetzgebungszuständigkeiten auf den Bund nicht gefragt, und befinden sich zudem in einem Status von Ohnmacht, den Kompetenzeinbußen wirksam entgegenzutreten.

Neben dieser objektiven Seite existiert aber noch eine subjektive Seite des Problems. Sie kann mit dem Terminus parlamentarische Funktionsdefizite umschrieben werden. Im Mittelpunkt der Diagnose steht hierbei die Feststellung, daß die gegebenen Kompetenzen nur unzulänglich wahrgenommen werden, sei es von den Fraktionen der Regierungsmehrheit oder denen der Opposition. Dies gilt auf dem Feld der verbliebenen Gesetzgebungsbefugnisse (siehe dazu die Beispiele im Referat von Professor Hans Meyer) ebenso wie für den Einsatz parlamentarischer Instrumente, besonders im Kontroll- und Kommunikationsbereich oder bei der Wahrnehmung der föderativen Aufgaben. Solche Funktionsmängel sind gewissermaßen selbstverschuldet, können also auch von den Regierungsfraktionen und Oppositionsparteien in den Landesparlamenten reduziert oder gar vollständig behoben werden. Die Landtage könnten mithin eine stärkere Position auf Landesebene einnehmen, wenn sie nur wollten.

6. Änderungsmöglichkeiten und Gegenstrategien

Diese insgesamt unbefriedigende Situation der Landtage macht Überlegungen in Richtung auf Änderungsmöglichkeiten und Gegenstrategien notwendig. Die Reformdiskussion, die in Wissenschaft und Politik geführt wird, kann hier nur anhand von Stichworten aufgezeigt werden. Dabei geht es nicht ausschließlich um Aspekte, die die Stellung der regionalen Parlamente im kooperativen Föderalismus betreffen. Bestrebungen, die Position der Landtage gegenüber der jeweiligen Landesregierung durch verfassungsrechtliche Änderungen auf einzelstaatlicher Ebene zu verbessern (vgl. dazu beispielsweise die Arbeit der Enquete-Kommission für Verfassungs- und Parlamentsreform des Landtags von Schleswig-Holstein und den inzwischen vorgelegten Schlußbericht), bedürften jedoch einer gesonderten Darstellung.

Die meisten Vorschläge zur Stärkung der Stellung der Landtage im föderalen Kontext setzen Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes voraus. In dem Katalog von Forderungen, an dessen Zusammenstellung eine Reihe namhafter Institutionen beteiligt war (u.a. die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages, die Landtagspräsidenten-Konferenz und eine Interfraktionelle Arbeitsgruppe der Fraktionsvorsitzenden-Konferenzen von CDU/CSU, SPD und FDP), bildet die Revision der Gesetzgebungskataloge in Art. 73 bis 75 Grundgesetz den Schwerpunkt. Ziel ist eine Rückverlagerung legislatorischer Befugnisse vom Bund auf die Länder und damit auf die Landtage. Daneben wird einer Neufassung der Bedürfnisklausel (Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz) sowie einer Beteiligung der Landtage bei Änderungen der Bundesstaatsverfassung, die eine Übertragung von Länderkompetenzen auf den Bund bezwecken, das Wort geredet.

Nach Art. 79 Abs. 2 Grundgesetz bedürfen Änderungen des Grundgesetzes einer Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat.

Selbst wenn die Bonner Regierungskoalition aus CDU/CSU und Freien Demokraten sich die genannten Vorstellungen zu eigen machen würde - was jedoch keineswegs der Fall ist -, könnte sie ihnen nicht zum Druchbruch verhelfen, da ihr die notwendigen qualifizierten Mehrheiten nicht zu Gebote stehen. Eine grundlegende Veränderung dieser Konstellation ist kurz- und mittelfristig nicht absehbar. Das Heil für die regionalen Volksvertretungen vom Bundesverfassungsgeber zu erwarten, dürfte deshalb ohne jede Aussicht auf Erfolg sein.

Ein zweites Maßnahmenbündel, das die parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten bei den Planungen zu den Gemeinschaftsaufgaben, bei den Verhandlungen über Staatsverträge und parlamentsrelevante Abkommen, bei den Entscheidungen der Ministerkonferenzen sowie bei anstehenden Bundesratsangelegenheiten intensivieren soll, ist auf eine verstärkte Einbeziehung der Landtage in die Entscheidungsmechanismen des kooperativen Föderalismus gerichtet. Die Beteiligung der Landtage an den bundesstaatlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen soll durch spezifische Informationsrechte gewährleistet werden. Durch Ergänzung der Landeshaushaltsordnungen bzw. durch Absprachen zwischen Landtagspräsident und Regierungschef sind in einigen Landesparlamenten bereits derartige spezifische Informationsrechte fixiert worden. Diese Reformansätze müssen jedoch weiter entwickelt werden, um die Stellung der Parlamente im Bereich bundesstaatlicher Aufgaben zu festigen.

Gerade im unmittelbaren Wirkungsbereich der Landtage läßt sich eine Reihe bisher zu wenig genutzter Möglichkeiten benennen, die die Funktionsfähigkeit positiv beeinflussen würden. Hierzu gehört vor allem eine intensivere Wahrnehmung der vorhandenen Rechte und Befugnisse, z.B. auf dem Gebiet der Gesetzgebung, politischen Planung, Programmentwicklung und sonstigen staatsleitenden Entscheidungen. Zudem sollte die Strategie konsequent verfolgt

werden, den Schwerpunkt der parlamentarischen Funktionsausübung auf Landesebene von der Gesetzgebung hin zu begleitender Kontrolle, Beteiligung an der Regierungsplanung und zu kommunikativer Betätigung zu verlagern. Schließlich sollte an den Ausbau der interparlamentarischen Beziehungen zwischen den Landtagen (sowie zwischen diesen und dem Bundestag) gedacht werden. Das Ziel besteht darin, die Funktionsfähigkeit des einzelnen Parlaments zu stärken und auftretende Kompetenzkonflikte durch gegenseitige Abstimmung beizulegen.

In die Reformüberlegungen ist als systemverändernde Variante auch ein Umbau der bundesstaatlichen Ordnung einzubeziehen. Durch eine Abschaffung, zumindest durch eine Modifizierung des kooperativen Föderalismus ließe sich eine Stärkung der Position der Landtage erzielen. Dieses Reformkonzept beinhaltet einerseits die Reduzierung der Instrumente und Gremien des Verbundsystems. Andererseits sieht es die Entflechtung der bisherigen Gemeinschaftsaufgaben und den Abbau von Mischfinanzierungen vor, flankiert von einer stärkeren Abstufung der gesamtstaatlichen Aufgaben und Entscheidungsrechte im Rahmen eines Dezentralisierungs-Modells.

Zudem müssen die Landesparlamente auch die europäische Komponente ins Kalkül ziehen. Die fortschreitende europäische Integration sowie die Vollendung des Binnenmarktes bis Ende 1992 stellen die föderale Parlamentsebene vor eine der größten Herausforderungen ihrer Geschichte. Die Europäische Gemeinschaft bildet neben dem binnenstaatlichen Föderalismus eine zweite Kooperations- und Koordinationsebene der nationalen Regierungen und ihrer Verwaltungsapparate. Fritz W. Scharf hat diese Struktur für das politische System der Bundesrepublik als "doppelte Politikverflechtung" charakterisiert. Die Konsequenzen für die regionalen Volksvertretungen in der Bundesrepublik dürften noch gefährlicher sein als die, mit denen sich die nationalen Parlamente in der Gemeinschaft

auseinandersetzen müssen. Notwendigerweise müssen deshalb entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, um die Beteiligung der Landtage am Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene zu sichern. Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat diese Problematik jüngst aufgegriffen und eine Gutachter-Kommission "Bundesstaatliche Ordnung" eingesetzt, die Wege aufzeigen soll, wie angesichts der mit der Vollendung des Binnenmarktes Ende 1992 sich abzeichnenden europäischen Einigung die föderative Ordnung innerhalb der Bundesrepublik aufrechterhalten, die Existenz des Landes gesichert und die Bedeutung der Landesparlamente gefestigt werden kann.

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert: Parlamentsrecht. Tübingen 1984

Benz, Arthur: Föderalismus als dynamisches System. Opladen 1985

Bermbach, Udo u.a. (Hrsg.): Hamburger Bibliographie zum Parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1973. Erg.Bände 1-5, 1975 ff.

Bismarck, Hans: Atomwaffenfreie Bundesländer? in: Deutsches Verwaltungsblatt 1983, S. 829 ff.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie. S. 182 ff., in: Politik als gelebte Verfassung, hrsg. von J. Jekewitz u.a. Opladen 1980

Bothe, Michael: Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht. Berlin u.a. 1977

Dörner, Dieter/Huth, Ronald: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Auswahlbibliographie. Berlin 1985

Eicher, Hermann: Der Machtverlust der Landesparlamente. Berlin 1988

Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 6. Aufl. Opladen 1987

Friedrich, Manfred: Landesparlamente in der Bundesrepublik. Opladen 1975

Hahn, Roland: Macht und Ohnmacht des Landtags von Baden-Württemberg. Kehl a. Rh. u.a. 1987

Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat. Baden-Baden 1978

Hesse, Konrad: Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe 1962

Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hrsg.): Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden 1986

Huth, Roland: Die Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente. Phil. Diss. Frankfurt/Wiesbaden 1988

Kipke, Rüdiger: Die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages. Berlin 1985

Kisker, Günter: Kooperation im Bundesstaat. Tübingen 1971

Klatt, Hartmut: Bundestag und Landtage: Legitimationsdefizite im kooperativen Föderalismus. S. 300 ff., in: Politische Willensbildung und Interessenvermittlung, hrsg. v. J. Falter u.a. Opladen 1984

ders.: Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung, S. 3 ff., in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/82 vom 7.8.1982

ders.: Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. S. 3 ff., in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/86 vom 12.7.1986

Kremer, Harry Andreas (Hrsg.): Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus. München o.J. (1987)

Landtag Nordrhein-Westfalen: Drucks. 10/2556, 10/3243, 10/3739, Plenarprot. 10/90 v. 9.11.1988, S. 8239 ff.; Landtag intern Nr. 20 v. 13.12.1988, S. 11

Landtag Schleswig-Holstein: Drucks. 12/85 v. 1.11.1988 (Zwischenbericht) und 12/180 v. 7.2.1989 (Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform), Drucks. 12/620 (neu) v. 28.11.1989 (Bericht und Beschlußempfehlung des Sonderausschusses), Plenarprot. 12/43 v. 16.1.1990, S. 2520 ff., mit Drucks. 12/637 v. 22.12.1989 und 12/638 (neu) v. 21.12.1989

Laufer, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. 5. Aufl. München 1985

Lehmbruch, Gerhard: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart 1976

Lenz, Helmut: Die Landtage als staatsnotarielle Ratifikationsämter? in: Die öffentliche Verwaltung 1977, S. 157 ff.

Lerche, Peter: Erläuterung zu Art. 83 Grundgesetz, Rdnr. 90 ff., in: Maunz - Dürig - Herzog - Scholz, Grundgesetz. Kommentar. München 1958 ff.

Lichtenstern, Elisabeth: Die Gesetzgebung im Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern. Frankfurt u.a. 1979

Loewenberg, Gerhard: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1969

Marnitz, Siegfried: Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a Grundgesetz als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation. Berlin 1974.

Mielke, Siegfried: Länderparlamentarismus. Bonn 1971

Münch, Ingo von (Red.): Probleme des Föderalismus. Tübingen 1985

Oberreuter, Heinrich: Kann der Parlamentarismus überleben? Bund-Länder-Europa. Zürich/Osnabrück 1977

Pietzcker, Jost: Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesbericht Bundesrepublik Deutschland. S. 17 ff., in: Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, Ch. Starck (Hrsg.). Baden-Baden 1988

Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Bd. 55 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Berlin 1975

Politikverflechtung oder Föderalismus heute. Heft 1/1979 der Zeitschrift "Der Bürger im Staat", hrsg. v.d. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Stuttgart 1979

Reuter, Konrad: Föderalismus. 2. Aufl. Heidelberg 1985

Schäfer, Friedrich: Der Bundestag. 4. Aufl. Opladen 1982

Fritz W. Scharpf u.a.: Politikverflechtung. Bd. 1. Kronberg 1976, Bd. 2 Kronberg 1977

Schneider, Herbert: Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik. Opladen 1979

Schneider, Hans-Peter: Das parlamentarische System. S. 258 ff., in: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, E. Benda u.a. (Hrsg.). Berlin 1983

Schreckenberger, Waldemar: Regierungsbeziehungen im Bundesstaat. S. 93 ff., in: Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, K. König u.a. (Hrsg.). Baden-Baden 1981

Steffani, Winfried (Hrsg.): Parlamentarismus ohne Transparenz. Opladen 1971

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1,2. Aufl. München 1984

Stettner, Rupert: Grundfragen einer Kompetenzlehre. Berlin 1983

Sörgel, Werner: Konsensus und Interessen. Stuttgart 1969

Schulze-Fielitz, Helmuth: Der informale Verfassungsstaat. Berlin 1984

Thaysen, Uwe: Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1976

ders. u.a. (Hrsg.) US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Opladen 1988

Vitzthum, Wolfgang Graf: Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 46 (1988), S. 7 ff.

Wagner, Frido: Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 37 (1979), S. 215 ff.

Wengst, Udo: Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948-1953. Düsseldorf 1984

Zeh, Wolfgang: Bundesstaatliches System und Parlamentsreform-Entwicklungen und Korrekturen. S. 314 ff.; in: Landtage in Schleswig-Holstein, Titzck, Rudolf (Hrsg.). Husum 1987

Interparlamentarische Kooperation am Beispiel der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz

Joachim Lieber

Die Fraktionsvorsitzendenkonferenz von CDU und CSU wurde im Jahre 1956 gegründet und ist damit die älteste Einrichtung dieser Art in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Gründung der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz beruhte auf einer gemeinsamen Initiative des damaligen Landrats, stellvertretenden CSU-Fraktionsvorsitzenden und späteren Finanzministers des Freistaates Bayern, Dr. Eberhard und des Landtagsabgeordneten und Vorsitzenden der CDU-Landtagsfraktion des Rheinlandes, Landrat Roesch. Beide Politiker gehörten damals dem Präsidium des Deutschen Landkreistages an. Einem Schreiben des Landtagsabgeordneten Roesch vom 22. Mai 1956 an seinen damaligen Fraktionsvorsitzenden, Wilhelm Johnen, ist zu entnehmen, daß die CSU-Landtagsfraktion angesichts 1 1/2-jähriger harter Oppositionsarbeit im bayerischen Landtag ohne große politische Erfolge dringend einen Meinungsaustausch mit den anderen Unionsfraktionen wünschte. Wörtlich heißt es weiter in dem Schreiben: "Die mangelnde Fühlungnahme zwischen Fraktionen der CSU/CDU der Länderparlamente sei äußerst betrüblich und es müsse mit Rücksicht auf die kommenden Bundestagswahlen zu einer baldigen Zusammenkunft kommen."

Aufgrund dieser Initiative lud bereits Ende Mai 1956 die CDU-Landtagsfraktion von Nordrhein-Westfalen alle Landtags- und Bürgerschaftsfraktionen der Union zu einer ersten Fraktionsvorsitzendenkonferenz am 5. Juli 1956 nach Düsseldorf ein. Bei dieser ersten Konferenz waren alle Landtags- und Bürgerschaftsfraktionen durch ihre Vorsitzenden oder einen ihrer Stellvertreter vertreten. Auf dieser Konferenz wurden aktuelle Fragen der Länderpoli-

tik, wie zum Beispiel die "Auswirkung der Steuersenkungen auf die Finanzlage der Länder" beraten.

Die Konferenz beschloß, daß die Fraktionsvorsitzenden und die Stellvertreter sowie die Geschäftsführer sich ständig treffen sollten. Es wurde Konsens dahingehend erzielt, bei den Konferenzen solche Probleme zu erörtern, die, ohne Bundesangelegenheit zu sein, die Länder gleichwohl gemeinsam berühren.
Der damalige Geschäftsführer der CDU-Landtagsfraktion von Nordrhein-Westfalen, Günther Gerken, wurde mit der vorläufigen Organisation der Konferenz beauftragt. Im März 1960 wurde auf der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz in München ein ständiges Koordinierungsbüro beschlossen, das seinen Sitz bei der Landtagsfraktion der CDU in Nordrhein-Westfalen erhielt und von Herrn Gerken bis zum Jahre 1985 geleitet wurde.

Das Saarland nahm zum erstenmal an der Konferenz in Stuttgart im Oktober 1957 teil. Die Basis der Fraktionsvorsitzendenkonferenz verbreiterte sich im Laufe der ersten Jahre ihres Bestehens. So nahm die Bundestagsfraktion der CDU/CSU als offizielles Mitglied zum erstenmal an der Konferenz im September 1963 in Bremerhaven teil, wenngleich sie auch schon vorher durch einen Referenten in der Konferenz vertreten war.
Bald darauf wurden auch die Parteien CDU und CSU sowie die Ministerpräsidentenkonferenz, vertreten durch den damaligen Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz, Dr. Kohl, ständig eingeladen und waren auch regelmäßig vertreten. Seit 1986 nimmt schließlich der Vorsitzende der EVP-Fraktion, Dr. Klepsch, MdEP, als Mitglied mit beratender Stimme an der Fraktionsvorsitzendenkonferenz teil.

Obwohl seit dem Jahre 1960 ein ständiges Koordinierungsbüro der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz existierte, gab es zunächst keinen "Vorsitzenden" dieser Konferenz. Die Leitung der Zusammenkünfte lag in den Händen des jeweiligen Vorsitzenden

der einladenden Landtagsfraktion. Dies änderte sich im Jahre 1973 auf der Fraktionsvorsitzendenkonferenz in Goslar. Dort wurde als "ständiger Beauftragter" der Fraktionsvorsitzendenkonferenz der damalige Vorsitzende der CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen, Heinrich Köppler, gewählt, der dieses Amt bis zu seinem viel zu frühen Tod im Jahre 1980 inne hatte.

Als Begründung für die Schaffung eines "ständigen Beauftragten" wurde darauf verwiesen, daß für die Durchführung der Beschlüsse, die die Konferenz regelmäßig mit sehr viel Arbeitsaufwand fasse, eine Institution geschaffen werden solle, die mehr Effektivität und vor allem Durchsetzungsvermögen verspreche - ähnlich wie bei der Ministerpräsidentenkonferenz, als deren Pendant sich die Fraktionsvorsitzendenkonferenz fühlte. Im April 1981 wurde der damalige Vorsitzende der Hessischen CDU-Landtagsfraktion und heutige Innenminister des Landes Hessen, Gottfried Milde, zum neuen ständigen Beauftragten gewählt. Zu seinem Stellvertreter wurde der jeweils amtierende Vorsitzende der CSU-Landtagsfraktion - damals Gustl Lang - bestellt. Von 1985 bis 1987 schließlich wechselte das Koordinierungsbüro der Konferenz nach Wiesbaden - die Geschäftsführung lag in diesem Zeitraum in meinen Händen.

Seit Oktober 1987 heißt der neue "ständige Beauftragte" der Konferenz Hartmut Perschau, der Vorsitzende der CDU-Bürgerschaftsfraktion der Freien und Hansestadt Hamburg. Das Koordinierungsbüro hat seit Dezember 1987 seinen Sitz ebenfalls in Hamburg.

Im Zeitraum von 1956 bis heute haben insgesamt 94 Fraktionsvorsitzendenkonferenzen stattgefunden. Darin eingeschlossen ist eine Anzahl von sogenannten "ad-hoc" Fraktionsvorsitzendenkonferenzen, an denen nur die Fraktionsvorsitzenden bzw. einer ihrer Stellvertreter teilgenommen haben und die zu aktuellen Themen einberufen wurden und werden. Bis zum Jahre 1975 fanden die Konferenzen dreimal jährlich, ab 1976 zweimal jährlich statt. Ab

1986 findet nur einmal jährlich eine sogenannte "große" Fraktionsvorsitzendenkonferenz statt, da die Fraktionsvorsitzenden im Jahr 1985 übereinkamen, verstärkt zu den bereits eben angesprochenen "ad-hoc" Konferenzen zusammenzukommen.

Diese Art der Konferenzen hat den Vorteil, daß die organisatorischen und die inhaltlichen Vorbereitungen kurzfristig möglich sind. Politische Probleme, die die Fraktionen aus ihrer Sicht einer Lösung zuführen möchten, können damit schnell beraten und koordiniert werden. Die Aktions- bzw. Reaktionsmöglichkeiten wurden so erheblich verbessert und damit die Chancen, in politische Entscheidungsprozesse einzugreifen, erweitert. In den letzten drei Jahren fanden u.a. zu folgenden Themen "ad-hoc" Konferenzen statt:

- "Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit",
- "Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit",
- "Verlängerung der Wehrdienstzeit",
- "Zukunft der Landwirtschaft" und
- "Aussiedlerproblematik".

Neben den "großen" und den "ad-hoc" Fraktionsvorsitzendenkonferenzen kannte die Konferenz die Einrichtung von ständigen Kommissionen, zum Beispiel in den 60er Jahren zum Thema "Finanzreform". Aus Rationalisierungsgründen wurden diese ständigen Kommissionen zunächst abgeschafft; dafür wurde gemäß Beschluß der Konferenz im Jahre 1973 in Goslar die Möglichkeit eröffnet, sogenannte "ad-hoc" Kommissionen zu bilden. Solche Kommissionen gab es zum Beispiel zu den Themen "Wohnungsbau", "Gesamtschule", "Juristenausbildung", "Rundfunk" und "Reform des öffentlichen Dienstes". Die "ad-hoc" Kommissionen bestehen in der Regel aus jeweils einem Abgeordneten pro Fraktion.
Dies ist meist der Sprecher des jeweiligen Arbeitskreises. Ihr Auftrag endet, wenn sie in einer "großen" Fraktionsvorsitzenden-

konferenz ihren Bericht abgegeben haben und die Konferenz ihren Antrag per Beschluß beendet. Mittlerweile gibt es wieder zwei ständige Kommissionen und zwar die "Finanzkommission" seit 1981 und die "Umweltschutzkommission" seit 1985.

Bei diesen Sachgebieten waren die Fraktionsvorsitzenden - wie ich meine - zu Recht der Auffassung, daß ein kontinuierlicher Informations- und Koordinationsbedarf bestehe.

Schließlich soll nicht unerwähnt bleiben, daß zum Beispiel die Fraktionsvorsitzenden aus Norddeutschland in gewissen Zeitabständen zusammentreffen, um solche politischen Themen zu beraten, die sie insbesondere in ihrer Eigenschaft als Küstenländer betreffen. Außerdem gibt es auch seit einigen Jahren eine sogenannte "Zonenrandkonferenz", bei der die Bundesländer Bayern, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Berlin Zonenrandfragen und deutschlandpolitische Themen behandeln.

Die Vorbereitung der Konferenzen liegt in den Händen der Parlamentarischen- bzw. Geschäftsführer der Unionsfraktionen im Bund und den Ländern und findet in den sogenannten Geschäftsführerbesprechungen statt. Ihnen obliegt die Aufgabe, die Themen für die Fraktionsvorsitzendenkonferenzen zusammenzustellen.

Die Fülle der angemeldeten Themen gebietet es, eine Straffung der Tagesordnungspunkte in der Gestalt vorzunehmen, daß diese auf einer insgesamt zweitägigen Konferenz abgehandelt werden können. Neben der gastgebenden Fraktion, der das Recht eingeräumt wird, zumindest ein Thema zu benennen, das möglicherweise nur sie tangiert, müssen die Themen, die behandelt werden, länderübergreifend sein. Weil seit Gründung der Konferenz der Austausch von Informationen als besonders wichtig angesehen wurde, gibt es darüber hinaus feste Tagesordnungspunkte, die diesem Anliegen Rechnung tragen. Es sind dies die "Berichte aus den Bundesländern", die jeweils von den einzelnen Fraktionen abgegeben werden

und der Bericht aus dem Bundesrat, der von dem Beauftragten der CDU/CSU-Ministerpräsidenten, dem Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz, erstattet wird.

Um die Effizienz der Fraktionsvorsitzendenkonferenz zu stärken, hat man den letzten Fraktionsvorsitzendenkonferenzen sogenannte "Schwerpunktthemen" zugeordnet. Im Jahre 1987 in Saarbrücken behandelte die Konferenz als zentrales Thema "Kohle- und Energiepolitik" und in diesem Jahr auf der Konferenz in Berlin die "Gesundheitsreform".
Es ist insbesondere wegen der Kürze der Zeit, die mir hier zur Verfügung steht, schwierig, eine umfangreiche politische Würdigung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz vorzunehmen. Es wäre sicher auch ungerecht, wenn man eine erste Bilanz der großen Zahl der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenzen ziehen will, diese nur an dem zu messen, was die Konferenzen unmittelbar bewegt und welche verbindlichen Entscheidungen sie getroffen haben.

Politische Entscheidungsprozesse laufen in der Regel kompliziert und verwirrend in den sich überlagernden Spannungsfeldern von Bund und Ländern ab, von elf autonomen Ländern mit häufig sehr unterschiedlichen Interessen, von dem sehr unterschiedlichen Gewicht der einzelnen Unionsfraktionen in den Länderparlamenten und im Parteiengefüge und nicht zuletzt von der Schlagkraft und der Durchsetzungsfähigkeit der einzelnen Fraktionen im Verhältnis zu ihrer eigenen Regierung. Bei dieser Ausgangslage zu erwarten, daß jeweils alle noch so guten oder gut gemeinten Beschlüsse der Fraktionsvorsitzendenkonferenz binnen kurzem in allen Länderparlamenten und von allen Landesregierungen umgesetzt und "geltendes Recht" werden, würde die Stellung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz und ihren Rang im Gesamtgefüge der Politik verkennen. Die Fraktionsvorsitzendenkonferenz übt gemäß dem Auftrag, den sie sich selbst gestellt hat, eine vermittelnde, kommunikative und informative Funktion aus.

Wie mein Vorredner, Herr Dr. Klatt, in einem Zwischenbericht aus dem Jahre 1982, zu Recht festgestellt hat, besitzen die zwischen den Fraktionen getroffenen Absprachen und Vereinbarungen in der Form von Empfehlungen an die einzelnen Fraktionen oder allgemeiner Resolutionen ohne spezielle Adressaten keine rechtliche Verbindlichkeit. Den Beschlüssen, die im übrigen einstimmig gefaßt werden müssen, kommt jedoch für das weitere Vorgehen der Fraktionen eine gewisse "politische Verbindlichkeit" zu. Dies gilt insbesondere für die Bereiche, bei denen die Länderparlamente die Gesetzgebungskompetenz besaßen bzw. besitzen.

In diesem Zusammenhang möchte ich auf folgende politische Themen hinweisen, die für die CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz im Laufe ihres Bestehens von besonderer Bedeutung waren und die auch aufgrund der Beschlüsse der Konferenz einer Lösung zugeführt wurden:

1. Die Mitwirkung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz bei der Besoldungsreform Ende der 50er Jahre.

2. Die Initiativen der Konferenz, ein einheitliches, öffentliches Dienstrecht zu schaffen.

3. Die verfassungsrechtliche Absicherung der Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzreform im Jahre 1969.

4. Die Reform des Schul- und Bildungswesens in den 60er und 70er Jahren.

5. Medienpolitische Grundsatzfragen z.B. "Gebührenerhöhung", "Bildschirmtext" und "neue Medien" in den 80er Jahren.

6. Der große Bereich des Umweltschutzes, als Schlagworte seien nur genannt: "Luftreinhaltung", "Bodenschutz", "Abfallbeseitigung", "Biotop- und Artenschutz", "Landwirtschaft und Umwelt".

Die CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz blieb in erster Linie ein Gremium, wie es vor ca. 30 Jahren auf Initiative der eingangs genannten Abgeordneten gegründet wurde, mit dem Ziel des Meinungs- und Erfahrungsaustausches aber auch des persönlichen Kennenlernens untereinander und nicht zuletzt des ständigen Bemühens, gemeinsame politische Vorstellungen der Unionsfraktionen zu entwickeln und durchzusetzen.

In diesem Sinne ist die Fraktionsvorsitzendenkonferenz von CDU und CSU ein gutes Beispiel für den "kooperativen Föderalismus". Bei der Beurteilung der Einflußmöglichkeiten, die eine Fraktionsvorsitzendenkonferenz besitzt, muß man die unterschiedlichen Ausgangs- und Interessenlagen der einzelnen Fraktionen berücksichtigen.

Zum einen ist da der Unterschied von Regierungs- und Oppositionsfraktionen zu nennen. Naturgemäß müssen die Regierungsfraktionen in der praktischen Arbeit stärkere Rücksichtnahme gegenüber ihren jeweiligen Regierungen üben, was eine permanente Rückkopplung mit der Exekutive voraussetzt. Ich brauche nicht zu betonen, daß die Handlungsfreiheit der Oppositionsfraktionen viel größer ist und solche "Zwänge" nicht kennt. Die Rückkopplung beschränkt sich hier beispielsweise auf vorliegende Beschlüsse der eigenen Fraktionen bzw. der Landespartei. Die Solidarität mit der Bundes- und den von der Union geführten Landesregierungen führt jedoch viel häufiger, als manche meinen, zu einer Selbstbindung auch der Oppositionsfraktionen im Rahmen der Fraktionsvorsitzendenkonferenz. Ein weiteres Kriterium in bezug auf die Selbstbindung der Fraktionsvorsitzendenkonferenz liegt in der Zusammensetzung der Bundesregierung.
Besteht in bezug zur CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz eine Konkordanz, wie bis zum Jahre 1969 und ab dem Jahre 1982, so ist in allen länderübergreifenden Themen, die den Bund berühren, ein im einzelnen abgestimmtes Verfahren notwendig und

von der Sache her geboten. Das schließt nicht aus, daß es in Einzelfragen Kontroversen zwischen der Konferenz und der Bundestagsfraktion bzw. der Bundesregierung gibt, die auch sichtbar gemacht werden.
Der Unterschied zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktion zeigt sich aber auch in der praktischen Arbeit. Es ist immer wieder festzustellen, daß die Regierungsfraktionen zu den aufgerufenen politischen Fragestellungen über einen mehr oder minder großen Informationsvorsprung verfügen, der sie in eine andere, meist bessere Ausgangsposition versetzt.

Darüber hinaus gibt es aufgrund der regionalen Gegebenheiten zwischen den einzelnen Fraktionen bezüglich der sie interessierenden Themen Unterschiede. Als Beispiel sei hier nur der "Küstenschutz" genannt, der die vier Küstenländer naturgemäß in besonderem Maße interessiert, hingegen berühren Fragen der Wirtschaftsförderung im Zonenrandgebiet vornehmlich die von mir bereits genannten Bundesländer.

Schließlich gibt es auch Unterschiede und damit möglicherweise Gegensätze zwischen den Fraktionen aus finanzstärkeren und finanzschwächeren Bundesländern.
Anhand dieser beispielhaften Aufzählung lassen sich die Schwierigkeiten ermessen, die der Beschlußfindung in den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen vorgelagert sind.
In mehr als 30 Jahren ihres Bestehens hat die CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz jedoch bewiesen, daß sie über alle Schwierigkeiten hinweg die politische Gestaltung der Bundesrepublik Deutschland durch Sacharbeit und nicht zu vergessen, durch die persönlichen Kontakte ihrer handelnden Repräsentanten, meßbarer als es den Anschein haben mag, mitbeeinflußt hat. In diesem Sinne meine ich, daß die Fraktionsvorsitzendenkonferenz von CDU und CSU auch in Zukunft ihre Aufgaben haben wird.

Die Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente. Ergebnisse und Thesen aus einer wissenschaftlichen Untersuchung

Dr. Ronald Huth

I. Vorbemerkung

Die hier zur Diskussion gestellten Ergebnisse und Thesen zur Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente - Landtagspräsidentenkonferenz - basieren auf meiner im Frühjahr 1988 abgeschlossenen und im Sommer des gleichen Jahres veröffentlichten politikwissenschaftlichen Dissertation an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt (Huth, 1988). Hauptgegenstand der Dissertation war eine Untersuchung der Tätigkeit der Landtagspräsidentenkonferenz in den Jahren 1947 bis 1980, der Geschichte und Funktion der Konferenz, insbesondere unter dem Blickwinkel des Beitrages der Konferenz zur Stärkung landesparlamentarischer Kompetenzen.

Dabei standen zur Erarbeitung der Erkenntnisse vor allem die Akten der Landtagspräsidentenkonferenzen zur Verfügung, die durch Befragungen der Konferenzteilnehmer ergänzt wurden. Ziel der Studie war es dabei, Aussagen über die Entstehung und Historie der Konferenz, ihre Organisation und Arbeitsweise zu treffen, um aufgrund einer Analyse der Tätigkeit der Landtagspräsidentenkonferenz Aufschlüsse über deren politische Bedeutung, der Auswirkungen und der Umsetzung ihrer Beschlüsse zu gewinnen.

Dies wurde von mir auch an Hand einiger Fallbeispiele in der Arbeitspraxis des Landtages Rheinland-Pfalz und des Hessischen Landtages untersucht.

Im folgenden verdient es festgehalten zu werden, daß dieser Beitrag in der Fortsetzung meiner früheren wissenschaftlichen Tätigkeit und nicht in meiner Eigenschaft als Bediensteter des Hessischen Landtages entstanden ist.

1. These:

Die Landtagspräsidentenkonferenz hat einen Funktionswandel von einem Gremium des Meinungs- und Erfahrungsaustausches zu einem Gremium der politischen Diskussion und Beschlußfassung erfahren.

Kennzeichen der Beratungen der Landtagspräsidentenkonferenz in den fünfziger Jahren war die Funktion des Gremiums als eines Forums zum Meinungs- und Erfahrungsaustausch. Bedingt durch die personelle Diskontinuität der Spitzen in den Parlamenten und in den Parlamentsverwaltungen, ergaben sich in der Praxis eine Fülle vornehmlich organisatorischer Fragen, die Gegenstand der Beratungen der Landtagspräsidenten wurden.
Ursprünglich noch hatten die Parlamentsdirektoren mit der Einberufung der Konferenz eine Wiederbelebung der alten, in der Weimarer Republik praktizierten Form der Konferenz der Parlamentsdirektoren versucht. (Vgl. hierzu Schumacher, 1974.) Sie waren aber mit ihrer Intention der Konferenz als eines berufsständischen Zwecken dienenden Gremiums auf eine abweichende Interessenlage ihrer Präsidenten gestoßen.

Die fünfziger Jahre waren im Konferenzprozeß eine Phase des Kennenlernens. Sehr oft standen Sachinformationen im Vordergrund der Beratungen. Sei dies nun etwa die Frage nach der Verfahrensweise der Petitions- und Untersuchungsausschüsse oder aber der Praxis der Finanzkontrolle durch die Landesrechnungshöfe.

Diese frühen Beratungen wurden in der Regel nicht mit politischen, nach außen getragenen Forderungen verbunden. Man befaßt sich stattdessen mit typischen Problemen eines noch jungen Parlamentarismus, den Binnenstrukturen im Parlament und Fragen der Kompetenzfindung und Kompetenzabgrenzung einzelner staatlicher Organe. Dies wird an den ausgedehnten Beratungen über die

parlamentarische Immunität der Abgeordneten und ihre praktische Anwendung besonders deutlich (Huth, 1988, S. 88 ff, 220 ff.).

In den sechziger Jahren wurde die Landtagspräsidentenkonferenz stark zu einem Arbeitsgremium, das sich in seiner Tätigkeit den aktuellen politischen Themen widmet.
Angestoßen durch die Ereignisse um den Spielbanken-Untersuchungsausschuß im Bayerischen Landtag (hierzu: Gabert, 1981) werden Kommissionen zur Erarbeitung grundlegender Regelwerke für die Einsetzung und Abwicklung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse gebildet.
Es ist generell eine verstärkt ergebnisorientierte Arbeit der Landtagspräsidentenkonferenz zu verzeichnen. Man beginnt jetzt klare Wünsche, Empfehlungen oder gar Ansprüche zu formulieren.

Die sechziger Jahre sind überdies kennzeichnend für ein hohes Maß an Produktivität der Konferenz. Deutlich wird dies an vier umfangreichen Berichten der Konferenz zu den Bereichen Untersuchungsausschußwesen (1961), parlamentarische Immunität (1963), Petitionswesen (1967) und der möglichen Einführung eines Ombudsman nach skandinavischem Muster (1968).

Mit dem Übergang zu einer verstärkten fachlich-sachlichen Arbeit ging auch eine Änderung der Konferenzstruktur einher:
Nach wie vor bestand eine Zweiteilung in Landtagspräsidenten- und Landtagsdirektorenkonferenz (letztere zur Vorbereitung der Landtagspräsidentenkonferenz).

Die Landtagspräsidentenkonferenz selbst griff aber zur Bearbeitung ihrer Themen immer stärker auf ad-hoc-Arbeitsgruppen zurück.

Auch wurde die Konferenzfolge von zwei Volltagungen der Landtagspräsidenten auf eine Volltagung pro Jahr reduziert, was andererseits aber durch eine verstärkte Beratungstätigkeit in sogenann-

ten ad-hoc-Besprechungskonferenzen zum Teil ausgeglichen wurde.

Besonders die Thematik der Wahlkampfkostenerstattung, die zu Beginn der siebziger Jahre auch um die Frage der Alimentierung der Abgeordneten erweitert wurde, nahm in den Beratungen der Landtagspräsidentenkonferenz einen breiten Raum ein und wurde mit erheblichem Aufwand an Zeit und Personal diskutiert.

Die Beratungen und die hierin mündenden Beschlußfassungen der Konferenz in den siebziger Jahren standen im Zeichen der Reformdiskussion um die zukünftige Struktur des föderativen Bundesstaates in einer Phase anhaltender zentralstaatlicher Tendenzen.
Auslöser hierzu war die im Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission Verfassungsreform, die mit ihren Beratungen über Verfassungsänderungen auf Bundesebene auf ein reges Interesse bei der Landtagspräsidentenkonferenz stieß.
Es war vor allem die Frage, wie den Veränderungen des föderativen Gefüges in der Ära der Großen Koalition in Bonn begegnet werden konnte (Böhringer, 1984, S. 173).
Hierdurch trat die traditionelle Funktion der Landtagspräsidentenkonferenz als Clearingstelle technischer Verwaltungsprobleme bei der Abwicklung des Parlamentsbetriebes zurück und die Funktion der Konferenz als eines Forums der Beratung explizit politischer Probleme in den Vordergrund.

Themen wie "Stellung der Opposition", daraus abzuleitende besondere parlamentarische Verfahrensweisen, aber auch finanzielle Vorteile von Oppositionsfraktionen bei Fraktionskostenzuschüssen oder die Einflußnahme der Landesparlamente auf die Bundesratstätigkeit der Landesregierungen markieren Fragestellungen, die trotz vorliegender Beschlußempfehlungen aus Kommissionen zu keiner Beschlußfassung der Landtagspräsidentenkonferenz führten.

Auch verdeutlichen Tagesordnungspunkte wie "Konsequenzen aus

dem Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform" (Bundestags-Drucksache VII/5294) oder dem sogenannten "Mängelbericht" der Bundesregierung über eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen im Bildungsbereich (Bundestags-Drucksache VIII/1551), daß die Landtagspräsidentenkonferenz sich politischeren Themen in ihren Beratungen widmete.
Schließlich münden die verschiedenen Anstöße zur Diskussion der Teilbereiche der Veränderungen im föderativen System in die Beratung und Verabschiedung der Entschließung "Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente" (ZParl 1983, S. 357 ff.) auf der 56. Landtagspräsidentenkonferenz im Januar 1983 in Bonn. In dieser Entschließung formulieren die Spitzen der Landesparlamente eine Reihe von politischen Forderungen zur Reform des föderativen Systems und des Landesparlamentarismus, die als Maßstab der Diskussion um die staatsorganisatorische Grundlage unseres Bundesstaates gelten können.

2. These

Die Landtagspräsidentenkonferenz ist in ihrer Tätigkeit mit anderen Kooperationsgremien wie der Ministerpräsidentenkonferenz, Fachministerkonferenzen oder Konferenzen auf Beamtenebene nicht vergleichbar.

Die Konferenz der Landtagspräsidenten verfügt zunächst über das gleiche grundlegende Wesensmerkmal wie andere Gremien (Fachministerkonferenzen, Ministerpräsidentenkonferenz) im kooperativen Föderalismus bundesdeutscher Prägung: Die Beschlüsse der Konferenz werden prinzipiell einstimmig gefaßt. Abweichungen von Beschlußlagen lassen sich nur bedingt - durch Stimmenthaltung oder Nichtbeteiligung an einer Abstimmung - dokumentieren.

Die Konferenz verfügt über keine explizite Geschäftsordnung,

praktiziert vielmehr in allerweitestem Sinne parlamentarische Gepflogenheiten.

Vorsitzender der Konferenz ist jeweils bis zur nächsten Tagung der Landtag, der Veranstalter der zurückliegenden Sitzung war.
Zur Erledigung ihrer Aufgaben bedient sich die Landtagspräsidentenkonferenz der vorhandenen Infrastruktur in den Parlamentsverwaltungen.
Eigene, spezifische Verwaltungsapparate - wie etwa im Bereich des ständigen Sekretariats der Kultusministerkonferenz (hierzu: Knoke, 1966) - bestehen nicht.

Hier könnte ein Ansatzpunkt für die Verbesserung der Schlagkraft der Konferenz liegen. Insbesondere den kleineren Parlamentsverwaltungen bereitet es oft Mühe, die mit der nunmehr einjährigen Geschäftsführung verbundenen Aufgaben und Pflichten auszuüben.

Eine Situation, die sich sehr oft auch auf die Mitarbeit in den Kommissionen übertragen läßt, da es den kleineren Parlamentsverwaltungen hier oft an den notwendigen Arbeitskapazitäten fehlt. Das Übergewicht der "großen Landtage" in den Kommissionen kann zum Teil aber durch ein "Interessiertheitsprinzip" erfolgreich aufgewogen werden.

Die bedeutenderen Strukturen für die Unterschiede zwischen Landtagspräsidentenkonferenz und den anderen hier erwähnten Kooperationsgremien liegen aber vor allem im hohen Maße an personeller Kontinuität in der Zusammensetzung.
Die Teilnahme an der Präsidentenkonferenz über einen sehr langen Zeitraum - im Falle des Bayerischen Landtagspräsidenten Hanauer über 18 Jahre (1960 - 1978), aber auch beispielsweise des Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft, Dieter Klink (seit 1971) - sind sowohl auf der Ebene der Präsidenten, als auch der Landtagsdirektoren (teilweise 20 bis zu 25 Jahre!) nicht die Ausnahme.

Wahlen der Parlamentspräsidenten und Ernennungen der Landtagsdirektoren im Verlaufe der letzten Jahre lassen aber den Schluß zu, daß mittlerweile zu einer politischeren Besetzung des Amtes übergegangen wird.
So sind die Landtagsdirektoren nicht nur von ihrer Besoldung her mittlerweile dicht an die Ebene der Staatssekretäre in den Ländern gerückt und kann eine Abkehr vom traditionellen Rekrutierungsschema des Laufbahnbeamten diagnostiziert werden.
Auch das sich herausbildende Rekrutierungsschema für Landtagspräsidenten, die in der Regel in der Rolle als "elder statesman" nach einer Zeit als Landesminister oder Fraktionsvorsitzender in die Funktion eines Parlamentspräsidenten gewählt werden, lassen sehr oft deutliche Unterschiede in der Amtsausübung und im Amtsverständnis - vor allem im Vergleich zu den fünfziger und sechziger Jahren - erkennen.

Grundlegendes Unterscheidungsmerkmal zur Ministerpräsidenten- bzw. den Fachministerkonferenzen ist allerdings die Tatsache, daß die Landtagspräsidentenkonferenz im Gegensatz zu diesen keinerlei verbindliche Beschlüsse fassen kann.

Den Landtagspräsidenten fehlt es an jenen vergleichbaren klassischen Machtmitteln zur Umsetzung etwaig gefaßter Beschlüsse, die für die Funktionsträger im Regierungsbereich mit ihren Rechtssetzungskompetenzen und Verwaltungsapparaten charakteristisch sind.
Gründe hierfür liegen allein schon in der verfassungsmäßigen Stellung der Landtagspräsidenten. So verleiht etwa die Richtlinienkompetenz eines Ministerpräsidenten oder die Ressortverantwortlichkeit eines Fachministers diesen die Möglichkeit, bestimmte Entscheidungen Kraft Amtes zu treffen (Knoke, 1966, S. 115 ff). Dem Landtagspräsidenten, qua genesis des Amtes erster unter gleichen, fehlt diese Kompetenz völlig. Er ist bei der Behandlung kontroverser oder politischer brisanter Themen in der Regel auf die

Rückendeckung zumindest seines Landtagspräsidiums oder aber seiner Fraktion, besser noch aller Fraktionen im Hause angewiesen. Dieser kooperative Ansatz der Machtausübung offenbart letzten Endes auch grundsätzliche Defizite im Aktions- und Handlungsbereich der Landtagspräsidentenkonferenz.

3. These:

Die Landtagspräsidentenkonferenz ist als Beschlußgremium tendenziell nur bedingt geeignet. Bei der Erarbeitung und der Umsetzung von Konferenzbeschlüssen gibt es einen Unterschied zwischen den internen Themen der Parlamentsverwaltung, die Verwaltung und Organisation des Parlamentes betreffen und dem externen Bereich der Wahrnehmung der Kontrollfunktion und der parlamentarischen Kompetenzen.

Für die Beantwortung der Frage nach der Realisierung der Beschlüsse der Landtagspräsidentenkonferenz ist die Unterscheidung zwischen Präsidenten, die Regierungs- oder Oppositionsfraktionen angehören, wenig hilfreich.

Bedeutsamere Aspekte für eine Antwort auf die Frage nach der Realisierung der Beschlüsse liegen in einer Reihe politisch-systematischer Kriterien.

Die Konferenz kann dabei in ihrer Tätigkeit auf Umsetzungserfolge zurückblicken, wenn sie sich Fragen der internen Parlamentsorganisation widmet, in der Landtagspräsidenten sich mehr in einer Verwaltungsfunktion als Leiter eines Verwaltungsapparates, im Bereich der Funktion eines "Regisseures" des Parlamentsbetriebes betätigen.

So ließe sich für die Wahrnehmung einer Verwaltungsfunktion beispielsweise die Schaffung von Geheimschutzordnungen und der Verfahrensrichtlinien für den Umgang mit Ausschußprotokollen anführen, die in der Landtagspräsidentenkonferenz rasch und ohne

Probleme behandelt wurden und die hinterher ihre Umsetzung in Landesparlamenten fanden.
Kritisch ist an dieser Stelle jedoch anzumerken, inwieweit nicht die Bearbeitung derartig verwaltungsspezifischer Belange der Landtagsdirektorenkonferenz oder Besprechungen auf Referentenebene zu überlassen wäre, was allerdings andererseits gleichermaßen zur Herausbildung einer administrativ-bürokratischen Grauzone der Parlamentsverwaltungen führen könnte.

Ungeteilte Zustimmung kann eine Tätigkeit der Landtagspräsidentenkonferenz als Forum des Meinungsaustausches finden, jedoch stellen sich hier recht rasch Fragen nach einer Formulierung von Ergebnissen dieser Austauschprozesse.
Die Frage, welches Gewicht der einzelne Landtag bzw. sein Landtagspräsident auf die Arbeit der Landtagspräsidentenkonferenz legt, steht bei der Bewertung der Tätigkeit der Konferenz auch in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Umsetzung der Initiativen.

Andererseits besteht aber auch die Chance, durch eine gezielte Einbindung der parlamentarischen Leitungsgremien (Präsidium bzw. Ältestenrat) die Konferenztätigkeit auf eine breitere Basis zu stellen, um eine bessere Resonanz der Ergebnisse von Konferenzberatungen in den Landesparlamenten zu erreichen.

Die Gefahren allerdings, bei politisch zu kontroversen Themen mit einem überparteilichen Anliegen der Konferenz politisch zu scheitern oder auch nur eine Beschlußlage in der Konferenz herbeizuführen, sind nicht zu verkennen.
Als Beispiel für derartige komplexe Themen mag der Bereich "Ehrenordnung für Abgeordnete" dienen, bei dem die Landtagspräsidentenkonferenz so weit gehen wollte, einen ihren Aktionsbereich überschreitenden förmlichen "Gesetzentwurf" zu erarbeiten und diesen in den Landtagen zur Diskussion zu stellen (Huth, 1988,

S. 141, 213 ff). Man begnügte sich später nach dem Scheitern dieser Initiative auch mit einer von der Wertigkeit her geringeren Formulierung der Diskussionsergebnisse in der Konferenz, indem man unverbindlichere "Verhaltensregeln" zur Einführung in den Parlamenten vorschlug, die mit ihrer Abkehr vom Prinzip eines "Gesetzentwurfes" dem System der Landtagspräsidentenkonferenz als eines in keiner Verfassung oder Geschäftsordnung erwähnten Organs adäquater erscheint.

In der jüngsten Zeit wird die Brisanz von Empfehlungen der Konferenz bei politisch zu kontroversen Themen auch in dem Bereich einer grundsätzlichen Reform des Bundesstaates deutlich.

Trotz der Verlagerung der Beratungsthemen vom internen Bereich der Parlamentsverwaltung und der Organisation des parlamentarischen Betriebes hin zu einer verstärkten Zuwendung auf den Kontrollbereich des Landesparlamentes gegenüber der Landesregierung, war doch immer auch gleichzeitig eine korrespondierende Ebene zwischen der Konferenz, ihren Beratungsergebnissen und Forderungen, und ihren Ansprechpartnern gegeben.
Mit der Zuwendung zu den unmittelbaren Landesbereich überschreitenden Fragen - etwa das Agieren der Landesregierung in einem System des kooperativen Föderalismus mit einer Vielgestaltigkeit der Grau-Zonen oder der unkontrollierten sogenannten Dritten Ebene - stellt sich für die Konferenz verstärkt die Frage ihrer Handlungsfähigkeit, der Zugriffsmöglichkeit mit ihren Forderungen auf die Ansprechpartner.

Dies ist ein Faktum, welches besonders deutlich bei den Bemühungen der Landtagspräsidentenkonferenz an einer Mitwirkung bei der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages sichtbar wurde (Lemke, 1978; ders. 1980, S. 204 ff).

Die mit viel Aufwand als Alternative betriebene Länderkommission Verfassungsreform verpuffte mit der Wirkung ihrer wichtigen

Arbeit fast völlig. Man befaßte sich in der Öffentlichkeit und in den Parlamenten nicht mit den Vorschlägen der Länderkommission Verfassungsreform, trotz wiederholter Anmahnungen durch die Landtagspräsidentenkonferenz.
Allein das Zustandekommen dieser Länderkommission ist bereits ein Indiz für die Problematik der Durchsetzung politischer Forderungen der Landtagspräsidentenkonferenz gegen einen entschlossenen Willen ihres Pendants, der Ministerpräsidentenkonferenz (Huth, 1988, S. 303 ff).

Auch die in der Folge verabschiedeten Initiativen der Konferenz mit der Zielrichtung einer maßvollen Reform des deutschen Föderalismus - hierbei sei nochmals auf die "Standortbestimmungen und Perspektiven der Landesparlamente" verwiesen - können bis jetzt noch nicht die gewünschte Wirkung aufweisen.

4. These

Ausschlaggebend für die Umsetzung einer Konferenzinitiative ist die Wahrnehmung bestehender landesparlamentarischer Kompetenzen durch die Landtagsabgeordneten. Hierbei fällt den Landtagspräsidenten eine Schlüsselrolle beim Ausschöpfen vorhandener Kompetenzen zu. Bestehende innerparlamentarische Kommunikationsstrukturen gilt es daher in diesem Sinne zu verändern.

Die Bewertung der Umsetzung der Konferenzinitiativen an der Frage der parteipolitischen Ausrichtung der Landtagspräsidenten macht deutlich, daß die "politische Farbe" in der Regel ohne Belang ist.
Als weit wichtiger stellte sich bei der Untersuchung der Fallbeispiele Bundesratspolitik, sowie Immunitäts- und Untersuchungsausschußrecht für die Länder Rheinland-Pfalz und Hessen heraus, daß der höhere Grad der Umsetzung von Konferenzinitiativen in erster Linie ein Anzeichen eines vom Klima her differieren-

den parlamentarischen Selbstverständnisses der Abgeordneten ist. Legt man bei einer Bewertung der Umsetzung der Konferenzinitiativen die Maßstäbe der politischen Realität und des parlamentarischen Handelns zu Grunde, dann scheinen die Aufgaben des Parlamentes in den untersuchten Punkten in Rheinland-Pfalz im Hinblick auf öffentlich erkennbare Anzeichen einer Inanspruchnahme parlamentarischer Kontrollmechanismen weitaus umfassender als in Hessen vorgenommen zu werden.

Dieses Ergebnis untermauern prinzipiell die intensiveren Bemühungen des Landtages Rheinland-Pfalz um eine verbesserte Ausgestaltung des Untersuchungsausschußrechts gegenüber der Landesregierung und eine Begleitung der Arbeit der Landesregierung im Bundesrat (Huth 1988, S. 350 ff).

Dabei mag in der Frage der Umsetzung der Initiativen aus der Präsidentenkonferenz sicherlich die Person und die politische Bedeutung des Landtagspräsidenten mit eine Rolle spielen. Die Möglichkeit einer offensiven, nach außen gerichteten Vertretung des Konferenzbeschlüsse stand aber wiederum allen an den Präsidentenkonferenzen teilnehmenden Landtagspräsidenten offen, zumal sie in der Regel mit ihrer Zustimmung zu Arbeitsergebnissen der Konferenz ihre Übereinstimmung mit den Initiativen dokumentierten.

Insofern betreibt ein Parlamentspräsident nicht nur Politik, sondern Politik im Sinne des Parlamentes, wenn er in einer politischen Auseinandersetzung um Beschlüsse der Präsidentenkonferenz diese Beschlüsse im kollegialen Leitungsgremium des Parlamentes (Präsidium bzw. Ältestenrat) einbringt oder er aber statt eines vom konsensuellen Verfahren geprägten Gremiums den Weg einer politischen Auseinandersetzung und Durchsetzung seiner Position in seiner Fraktion beschreitet. Sichtbar wird diese politische Funktion des Landtagspräsidenten nicht zuletzt an Handlungswei-

sen wie im Falle der Einbringung zweier Gesetzentwürfe zur Regelung des Untersuchungsausschußwesens im Landtag Rheinland-Pfalz durch den Landtagspräsidenten (Drucksache VII/2121 und 2122) oder aber bei den in Rheinland-Pfalz praktizierten "Mitteilungen des Präsidenten" als Landtagsdrucksache (hierzu beispielsweise: Drucksache IX/500 und 1560; vgl. auch § 52 der Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz).

Die Ambivalenz der Umsetzung von Initiativen der Landtagspräsidentenkonferenz in den Landtagen der beiden Länder Rheinland-Pfalz und Hessen wird im konkreten Beispiel vollends bei der Frage der Unterrichtung des Landesparlamentes über Bundesratsangelegenheiten deutlich. Ohne hier die formaljuristische Frage einer Zulässigkeit von Bundesratsinitiativen der Landesparlamente nochmals aufzugreifen, läßt sich für Rheinland-Pfalz die langjährig geübte Praxis festhalten, daß vielfältige und zahlreiche Themen aus dem Bereich des Bundesrates Gegenstand der parlamentarischen Arbeit sind. Die Intentionen der Landtagspräsidentenkonferenz zur Verbesserung des Informationsstandes der Landesparlamente über die Bundesratstätigkeit der Landesregierungen haben auf diese Art durchaus ihren Niederschlag in der parlamentarischen Arbeit gefunden.

Insgesamt enttäuschend war und ist die Haltung der Hessischen Landesregierung in diesem wichtigen Politikfeld, die sich hier unter Hinweis auf ihren eigenen Aktions- und Beratungsbereich "Bundesrat" zurückzieht (so geschehen in der Drucksache 9/5854), wenn ihr zur Entschuldigung auch zugute gehalten werden muß, daß sie mit einer umfassenderen Berichterstattung über die Bundesratsarbeit der Regierung (außer im Rahmen von Regierungserklärungen und ähnlichem) unter Umständen "künstliche Bedürfnisse stimulieren" würde.

Nicht minder drastisch muß allerdings das Urteil über den Hes-

sischen Landtag sein, der sich - ohne Widerstand! - in diesen Bereichen den kaum verbrämten Vorwurf des Desinteresses und der Faulheit gefallen läßt, wie dies der ehemalige Staatssekretär Schmidt 1984 getan hat (Zur Lage, 1984, S. 51 ff).
Dabei kann nicht übersehen werden, daß sich der Hessische Landtag und die Hessische Landesregierung in der Plenarsitzung am 19. Oktober 1988 in einer bemerkenswert niveauvollen Debatte dieser Fragen angenommen haben und der Hessische Ministerpräsident dabei eine erfreuliche Modifikation der Auffassungen früherer Landesregierungen erkennen ließ (Plenarprotokoll 12/59, S. 3094 ff).

Letztlich haben es aber die Landesparlamentarier in der Hand, inwieweit sie den Entmachtungstendenzen mit ihrem Tun und Handeln das Wort reden und den Weg bereiten wollen!

Selbstbeschränkung auf das Wesentliche einerseits, aber auch beharrliches Einfordern bestehender Rechte müssen Leitlinie der Parlamentsarbeit werden.

Literatur: [1])

Böhringer, Anton: Die Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente, in: Parlamentarische Demokratie. Bewährung und Verteidigung. Festschrift für Helmut Schellknecht zum 65. Geburtstag. Heidelberg 1984, S. 153-177.

Dau, Herbert: 30 Jahre Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente, in: Parlamentarismus und Föderalismus. Festschrift für Rudolf Hanauer aus Anlaß seines 70. Geburtstages. München 1978, S. 146-152.

Dörner, Dieter/Huth, Ronald: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Auswahlbibliographie. Berlin 1985.

Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente zur Regelung des Verfahrens von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen. Mainz 1961.

Gabert, Volkmar: Die Bedeutung der Viererkoalition und des Spielbankenuntersuchungsausschusses für die Entwicklung der politischen Verhältnisse in Bayern, in: Die Freiheit des Anderen. Festschrift für Martin Hirsch. Baden-Baden 1981, S. 187-206.

Grundsätze des Petitionsrechts. Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente, Berlin 1967 (auch in: Burhenne, Wolfgang (Hrsg.): Recht und Organisation der Parlamente. Bielefeld 1958 ff., S. 099801-099808).

Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten. Empfehlungen der Konferenz der Präsidenten der Deutschen Landesparlamente. München 1963.

1) Die nicht öffentlich zugänglichen Protokolle der Landtagspräsidentenkonferenz werden im folgenden nicht aufgeführt.

Huth, Ronald: Die Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente. Eine Studie über ihre Geschichte und Funktion unter besonderer Berücksichtigung ihres Beitrages zur Stärkung landesparlamentarischer Kompetenzen. Wiesbaden 1988.

Klatt, Hartmut: Bundestag und Landtage. Legitimationsdefizite im kooperativen Föderalismus, in: Falter, Jürgen W. (Hrsg.): Politische Willensbildung und Interessenvermittlung. Opladen 1984, S. 300-310.

Klatt, Hartmut: Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 28/1986, S. 3-21.

Knoke, Thomas: Die Kultusministerkonferenz und die Ministerpräsidentenkonferenz. Hamburg 1966.

Konferenz der Präsidenten der Deutschen Länderparlamente: Bericht und Empfehlungen zum Problem Ombudsman. Hamburg 1968.

Kremer, Harry Andreas (Hrsg.): Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus. München o.J. (1987).

Lemke, Helmut: Die Notwendigkeit einer Verfassungsreform aus der Sicht der Länderparlamente, in: Parlamentarismus und Föderalismus. Festschrift für Rudolf Hanauer aus Anlaß seines 70. Geburtstages. München 1978, S. 140-145.

Lemke, Helmut: Kompetenzen der Länderparlamente und ihre Verteidigung, in: Politik als gelebte Verfassung. Festschrift für Friedrich Schäfer. Opladen 1980, S. 200-209.

Martin, Albrecht: Möglichkeiten, dem Bedeutungverlust der Landesparlamente entgegenzuwirken, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 15. Jahrgang (1984), S. 278-290.

Schneider, Herbert: Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik. Opladen 1979.

Schumacher, Martin (Bearb.): Parlamentspraxis in der Weimarer Republik. Die Tagungsberichte der Vereinigung der deutschen Parlamentsdirektoren 1925 bis 1933. Düsseldorf 1974 (Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, III. Reihe, Band 2).

Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente - Entschließung der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 14. Jahrgang (1983), S. 357-361.

Thaysen, Uwe: Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und Stärkung der Landesparlamente, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 16. Jahrgang (1985), S. 179-187.

Zur Lage des parlamentarischen Systems in den Bundesländern - Chancen und Grenzen der Länderparlamente -, Protokoll der Seminarveranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen e.V. in Zusammenarbeit mit dem Landtag Rheinland-Pfalz am 19. März 1984 in Mainz. Mainz 1984.

Aussprache zu den Referaten von Hartmut Klatt, Joachim Lieber und Ronald Huth

Im Mittelpunkt der Aussprache stand die Koordination auf der "Dritten Ebene" des Föderalismus. Durchgängig wurde die Frage gestellt, inwieweit eine Institutionalisierung landesübergreifender Koordination durch Konferenzen und Gremien die Selbständigkeit von Länderentscheidungen gefährdet und die föderale Struktur aushöhlt.

Da die Referate den hohen Abstimmungsbedarf deutlich gemacht hatten, stand am Beginn der Diskussion die provokante Feststellung, daß die Landtage dazu tendieren, sich selbst überflüssig zu machen. Die Abstimmung einer politischen Linie vom Landtag bis zum Europaparlament dokumentiere zwar eine politische Notwendigkeit hinsichtlich der Durchsetzbarkeit, jedoch gelte es zu überlegen, Politikbereiche kompetenzrechtlich an zentrale Gremien zu überantworten, wenn der Wille zu einheitlichen Regelungen landesspezifische Interessen überwiegt, statt die horizontale Struktur des föderalen Systems durch landesübergreifende Gremien vertikal zu konterkarieren. In Gegenreden wurde vor allem auf die Gefahr hingewiesen, den Unterschied zwischen der Rahmengesetzgebung des Bundes und einer unter Ländern abgestimmten Gesetzgebung zu vernachlässigen. Die zweite Form entspreche wesentlich eher der föderalen Struktur politischer Entscheidungsfindung. Eingewandt wurde von den Referenten außerdem, daß die Landtagspräsidentenkonferenz einerseits sich vorwiegend mit Geschäftsordnungsfragen beschäftige und ihre Beschlüsse nur den Charakter von Empfehlungen haben, und daß andererseits die Fraktionsvorsitzendenkonferenzen eine vor allem vermittelnde, kommunikative Funktion haben, auch ihre Beschlüsse seien Empfehlungen. Aufgenommen wurde noch einmal der Begriff "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse": bezugnehmend auf Böckenförde gebe es zwar einen

unstrittigen Bereich von politischen Entscheidungen, die einheitliche Regelungen verlangen (u.a. Verkehrspolitik, Leistungsverwaltung), jedoch diene der Begriff auch in einigen Fällen der Bundesverwaltung als Alibi, den Landesverwaltungen Kompetenzen abzuziehen, ohne daß ein objektives Interesse von Wirtschaft und Gesellschaft bestehe.

Ansatzweise aufgegriffen wurde die Problematik der Wahrung von Länderhoheiten im Prozeß der europäischen Einigung. Bisher und absehbar verbleibe zwar die Finanzmasse weitgehend unter nationaler Kontrolle, aber mit der Einheitlichen Europäischen Akte sei es auch schon zu ersten Einbrüchen in die Kulturhoheit der Länder gekommen. Als besonders konfliktträchtiger Bereich wurde abschließend in diesem Zusammmenhang die Regionalförderung genannt.

Was könnte besser gemacht werden? Partei, Regierung und Parlament. Die Praxis der Landespolitik *)

Paul Leo Giani

Ich halte den Kompetenzverlust der Länder bzw. der Länderparlamente für einen Prozeß, der irreversibel ist, und alles Weinen, etwas zurückzuholen - etwa bestimmte Gesetzgebungskompetenzen - halte ich im Grunde für verlorene Zeit. Nicht nur, daß auf die Bundesebene viele Kompetenzen abgewandert sind, sondern sie werden zunehmend auf die europäische Ebene abwandern; man rechnet jetzt schon damit, daß in wenigen Jahren bis zu 80 Prozent aller wesentlichen strukturellen Entscheidungen in Brüssel getroffen werden und nicht im Bundestag oder in den Länderparlamenten. Die Folge davon ist - oder e i n e Folge davon ist - ein bedeutender Zuwachs an Macht für die Verwaltungen.

Damit bin ich schon beim nächsten Stichwort, was heute morgen eine gewisse Rolle gespielt hat, nämlich die Funktion des Gesetzes. Die Funktion des Gesetzes in früheren Zeiten war im Grunde ein Schutzmechanismus gegen Eingriffe der Exekutive in Freiheitsrechte des Bürgers. Mein Eindruck ist, daß in ganz wesentlichen Teilen die Funktion des Gesetzes sich nach dem Krieg - also in einer modernen, sagen wir einmal Leistungsdemokratie/Leistungsverwaltung - wesentlich geändert hat. Die wesentlichen Entscheidungen, die heute das Leben des Bürgers betreffen, sind im Grunde Verwaltungsentscheidungen; ob das die Schule ist, ob das die Ausstattung des Krankenhauses ist, ob das Verkehrswege sind (Bundesstraßen und anderes mehr). Und auch wenn das in Ge-

---

*) Anmerkung des Herausgebers:
Der Autor hat diesen Beitrag in freier Rede unter Verzicht auf ein ausformuliertes Manuskript gehalten. Die Bearbeitung hat auf ausdrücklichen Wunsch des Autors die Authentizität der freien Rede weitestgehend zu erhalten gesucht.

setzes-Form gekleidet werden sollte - etwa der Bundesverkehrswegeplan/etwa das Bundeshaushaltsgesetz -, sind es materiell im Kern Leistungsakte. Es ist ein ganz anderer Regelungsgegenstand als zu Zeiten etwa der Monarchie, auch der konstitutionellen Monarchie. Das heißt, der Kernpunkt, ich werde nachher noch darauf zurückkommen, ist für mich die Bedeutung der Verwaltung und da schließe ich Regierung und Parlament sozusagen einmal mit ein.

Die Freiräume sind in wesentlichen Punkten noch da in Länderparlamenten und das ist für mich denn auch ein wesentlicher Punkt, warum ich glaube, daß die Länder eine Bedeutung haben und ich glaube sogar eine steigende Bedeutung bekommen. Denn der zentrale Punkt, den die Länder unverändert haben, ist die Verwaltungskompetenz, die Personalhoheit, die Verwaltungshoheit, also der Vollzug und die Umsetzung von gesetzlichen Richtlinienentscheidungen - sei das in Europa oder sei dies im Bundestag. Und da ist ungeheuer viel zu tun.

Um das am praktischen Beispiel noch einmal zu verdeutlichen: Ich bin überzeugt, daß die Frage, ob Kindern eine gute Schule zur Verfügung gestellt wird, für deren Lebensweg von viel zentralerer Bedeutung ist, als die Frage, in welchem rechtsstaatlichen Verfahren Verkehrswidrigkeiten oder ähnliches sozusagen nach klassischen Gesichtspunkten des Strafrechts oder des Ordnungswidrigkeitenrechts verfolgt werden. In diesen Räumen der praktischen Gestaltung von Lebenswirklichkeit, da haben die Länder unverändert große Freiräume und ich glaube sogar, sie sind im Wachsen begriffen.

Ich will ein zweites Begriffspaar aufnehmen, was mir heute morgen gefehlt hat. Und ich will das jetzt einmal ganz provozierend sagen: Ich habe den Eindruck, bei vielen Diskussionen und Referaten, die

wir heute morgen gehört haben, lag ein viel zu technokratischer Ansatz zugrunde, (die Institution des Staates, die Institution des Parlamentes) und ein zentraler Begriff, den ich für einen zentralen Begriff halte, ist überhaupt nicht gefallen und das ist der Begriff der Macht und der Parteiendemokratie. Unabhängig davon, welche staatliche Form man hat, die Ausübung von Macht ist ein zentraler Punkt und wenn man den erst einmal versucht, empirisch zu begreifen, - wie Macht funktioniert, mit welchen Mechanismen und Mitteln Macht kontrolliert werden kann -, dann kommt man auch daran, welche Instrumente oder welche Rolle die einzelnen Institutionen - seien es Parlamente, seien es Parteien, sei es Öffentlichkeit, seien es Gerichte, seien es Untersuchungsausschüsse - dabei spielen. Das heißt, ich gehe von einem anderen Ansatz aus; ich glaube nicht, daß man lediglich sagen kann, wir haben das Parlament und wir haben die Regierung, sondern wir haben eine Parteiendemokratie und wir haben in diesen Parteien eben den Wunsch, an die Macht zu kommen und deswegen an den Wähler heranzutreten. Und von diesem Ansatz her ist auch zu erschließen, wie man das kontrollieren kann und welche Rolle die Parlamente haben. Wenn Sie so wollen ganz überspitzt, spielen die Parlamente im klassischen Sinne weder auf Landes- noch auf Bundesebene die zentrale Rolle und die Frage der Gesetzgebungskompetenz eines Landesparlaments ist für mich zunehmend eine sekundäre. Ich sehe eine Partei, die antritt, um an die Regierung zu kommen; sie will die Macht haben, um Lebenswirklichkeit zu gestalten - die natürliche Tendenz, Macht auszuüben auch dort, wo es über die Grenzen hinaus geht. Das weiß jeder, der sich mit der Geschichte beschäftigt und ich halte es für naiv, zu glauben, mit Appellen sich zu beschränken, da etwas bewirken zu können. Ich muß nüchtern die Macht im Zentrum der Analyse begreifen und muß versuchen, mit entsprechenden Mechanismen und unabhängigen Instrumenten zu sehen, wie ich die Macht dann auch möglichst wirksam

kontrollieren kann, um Mißbrauch oder sachfremde Entscheidungen zu verhindern. Der Kernpunkt ist also auch für mich die Frage, wie funktioniert diese Parteiendemokratie und welche Rolle hat dabei das Parlament. Dann glaube ich, haben gerade in einer wachsenden Europäisierung die föderalen Strukturen eine wachsende Bedeutung zur Kontrolle von Macht. Also ich sehe Föderalismus weniger in diesem klassischen Aufbau von Kompetenzen von Kommunen, Land, Bundestag - die werden durch die Realität unserer Parteiendemokratie fast alle unterlaufen.

Es kam eben für mich eine ganz spannende Diskussion auf, als vorsichtig gefragt wurde, da hätte man gehört, es gibt Fraktionsvorsitzendenkonferenzen, das ist etwas, was in der Verfassung nicht vorgesehen ist. Meine Erfahrung ist, daß alle wesentlichen Entscheidungen, die in der Politik getroffen werden, in Institutionen und Gremien getroffen sind, die alle in der Verfassung nicht genannt sind:

Es gibt keinen Koalitionsausschuß, es gibt keinen Parteivorstand, es gibt keine Koalitionsrunde, es gibt keine Spaziergänge zwischen Kiesinger und was weiß ich, wem immer. Das gibt es alles nicht. Aber in einem Land, wo man das Miteinanderreden und Kaffeetrinken und Spazierengehen nicht verbieten kann und ja wohl sinnvollerweise auch nicht verbieten will, werden die realen Entscheidungen dort getroffen, wo die "äußeren Institutionen" einfach versagen.

Börner hat mir das einmal so erzählt: als er kleiner Abgeordneter war, nein als er für ein Abgeordnetenmandat kandidiert hat, hat er gedacht, jetzt kommst du in das Zentrum der Macht. Da war er ein paar Jahre drin, da hat er gesagt, das ist es jedenfalls nicht. Dann kam er in den Fraktionsvorstand und hat gedacht, jetzt bin ich im kleinen Zentrum der Macht, da hat er sehr schnell festgestellt, das war es auch nicht. Dann wurde er sehr jung in den Parteivorstand gewählt, dann hat er gesagt, jetzt bist du aber im Zentrum der

Macht. Es hat nur zwei Sitzungen gedauert, dann hat er festgestellt, das ist es offensichtlich auch nicht. Und dann kam er in das Präsidium und da hat er gesagt, jetzt bist du aber wirklich am Nabel der Macht und hat gesagt, im Grunde ist es da auch nicht. Dort findet ein Austausch von bestimmten Meinungen statt, doch das Zentrum der Macht ist es auch nicht. Dann auf die Rückfrage von mir, alles sehr locker, hast du denn irgendwann in deinem Leben das Zentrum der Macht nun wirklich gefunden? Da hat er gesagt, nein eigentlich nicht; aber irgendwie sind halt immer wieder Entscheidungen getroffen worden. Ich bitte das so scherzhaft stehenzulassen, wie ich es dargestellt habe. Ich habe bewußt flapsig geschildert, um eigentlich nur deutlich zu machen, was ich meine, daß man an den eigentlichen Kernpunkt von Macht und Kontrolle von Macht nicht herankommt, wenn man mit den formalen Institutionen anfängt. Was nicht bedeutet, das sage ich gleich dazu, daß man sagen könnte, - wie das teilweise hier angeklungen ist - ein wachsender Funktionsverlust, der damit enden wird, daß die Landesparlamente überflüssig würden. Ganz im Gegenteil, ich glaube, wenn man sehr empirisch an diese Analyse der Macht herangeht, behalten diese ganzen Instrumente nicht nur ihren Wert, sondern sie bekommen einen steigenden Wert, man muß sie nur in dieser Funktion dann einordnen.

Was sind Kontrollinstrumente? Das ist die Presse, das ist die Opposition, da sind die Gerichte, das sind parteiinterne, fraktionsinterne und andere - sozusagen - Diskussionsprozesse, die alle unterschiedlich auf die jeweiligen Machthaber wirken.

Ich will einmal ein Beispiel etwas ausführlicher nennen: die Auseinandersetzung um die Startbahn West. Es war keine Entscheidung, wo man sagen könnte, die betraf irgendwie die Gesetzgebungskompetenz, denn ein Gesetz ist dafür nicht erforderlich. Das war eine Entscheidung, wo man sagen könnte, nach einem langen Planungsprozeß war eigentlich alles klar, denn das war durch X

gerichtliche Instanzen gegangen - und trotzdem kippte plötzlich irgend etwas. Und dieses Zusammenwirken von öffentlicher Diskussion, von Revoltieren der betroffenen Basis, von Bürgerinitiativen über Parteitage, über öffentliche Reaktionen der Presse und anderes mehr führte zu einem Diskussionsprozeß, wo ich sagen würde, die Zeit, die die damalige Regierungsfraktion diesem Thema gewidmet hat, war vermutlich länger als nahezu jedem anderen Thema, an das ich mich in den letzten zwölf, dreizehn Jahren erinnern kann. Jeder einzelne Faktor, weder die Presse allein, noch die Opposition allein, noch die Regierung hätte diesen Prozeß zustande gebracht; alle zusammen aber sehr wohl. Das heißt, dieses Zusammenwirken von unabhängigen Instrumenten und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments, sei es durch Frage-, sei es durch Entschließungsanträge; die unterschiedlichen Interessen der einzelnen Parteien - die CDU hat nun einmal das Interesse, die SPD aus der Macht zu drängen; und hat den Fraktionszwang - das haben wir damals alles durchexerziert -, selbst die eigenen Abgeordneten aus dem Gebiet dazu zu zwingen, gegen die SPD zu stimmen, also gegen die Regierung, weil nur dann möglicherweise die Regierung kippen könnte. Das hat bei der SPD zu korrespondierenden Prozessen geführt, selbst diejenigen, die mit Tränen in den Augen, mit dem Konflikt zwischen ihrer Überzeugung und der Unterstützung der Regierung kaum fertig wurden - wir haben eine Fraktionssitzung hier mit Willy Brandt und Volker Hauff gehabt, das war ja alles hochdramatisch, - und der Kernpunkt war die Frage, kippt die Regierung an dieser Frage oder nicht?

Und damit bin ich bei einem für mich entscheidenden Punkt, zu prüfen, wie man Macht kontrollieren will: was passiert, wenn ein bestimmter Mißstand nicht beseitigt wird oder eine bestimmte gestalterische Maßnahme (Lehrerversorgung/Krankenhausversorgung oder welches Thema auch immer) nicht realisiert wird. Was passiert?

Und ich glaube, daß dieser Mechanismus in der Verbindung von öffentlicher Kontrolle mit parteiinterner Kontrolle der eigentlich zentrale Punkt ist. Um ein praktisches Beispiel zu nennen, aus der Diskussion von heute morgen, was ich eben für nicht geeignet halte: Herr Meyer hat gesagt, es wäre wichtig, daß die Regierungsmitglieder eigentlich nicht mehr Abgeordnete sein sollten. Dies genau ist eine Schablone, von der ich selbst überzeugt bin, sie ist völlig wirkungslos. Denn die Frage, ob ich Parlamentarier bin oder nicht, setzt einen Machtfaktor Parlament voraus; den gibt es in toto aber nicht. Es gibt einen Machtfaktor Regierungsfraktion und gibt einen Machtfaktor Partei, und derjenige, der Ministerpräsident ist, hat seine eigentliche Machtposition als Landesvorsitzender. Indem er nämlich, wenn er in einen kontroversen Streit mit seinen Abgeordneten kommt, ihm in Zweifel androhen kann, wenn du in dieser Form nicht der Parteilinie folgst, wirst du beim nächsten Mal nicht mehr nominiert, nicht wieder nominiert. Dies ist die eigentliche politische Existenzfrage für den Abgeordneten. Und das kann dann im Wechselwirkungsprozeß so weit kommen, daß der Abgeordnete sagt, aber wenn du Regierung dich zu weit vom common sense oder von der Vernünftigkeit einer Entscheidung wegbewegst, dann drohen wir solchen Widerstand an, daß wir alle zusammen in dieser Stärke nicht mehr wiedergewählt werden - und dann droht der Machtverlust für die gesamte Partei. Dies wiederum ist dann ein internes Druckmittel auf den Regierungschef oder auf die gesamte Regierung, bestimmte Maßnahmen eben nicht zu realisieren, weil man davon fürchtet, den Machtverlust insgesamt zu haben.

Dieses Zusammenspiel, dieses Antizipieren von der Frage, was passiert, wenn ich die bestimmte Maßnahme mache oder unterlasse, dieses wirkt nach meiner Erfahrung in Regierungsfraktionen intern viel stärker als sozusagen in der Außenkontrolle durch das Parlament oder die Öffentlichkeit. Es wirkt aber in der Regierungsfraktion nur dadurch, daß es die Opposition und die

Öffentlichkeit gibt. Hier war abfällig von Schwadronieren die Rede; ich sehe die Parlamentsdebatten völlig anders, sie haben eine ganz zentrale Funktion. Nicht in der naiven Vorstellung, daß man sich da gegenseitig überzeugen könnte, sondern daß man als Opposition in einem öffentlich transparenten Prozeß den Finger auf die Wunde legt und dann anschließend die Regierungsfraktionen sich zusammensetzen und genau wissen, daß es der Finger auf der Wunde ist und entweder dann die Entscheidung korrigieren oder eben einen Erosionsprozeß innerhalb der eigenen Partei zulassen.

Praktisches Beispiel hierfür ist die CDU Rheinland-Pfalz. Hier hat man also eine Regierungspartei, eine Regierungskoalition und die internen Legitimationsverluste offensichtlich innerhalb der CDU an der Basis führen jetzt dazu, daß es ja, zu einem Schaukampf kommt, zwischen Wilhelm und Vogel innerhalb der eigenen Regierungspartei; für jemanden, der dies von außen betrachtet, mit geradezu faszinierend abenteuerlichen Zügen. Ich hätte mir bei der SPD vieles vorstellen können, aber daß in dieser Form ein offener Putsch gegen die Führung stattfindet, habe ich mir nicht vorstellen können; aber es ist auch bei der CDU relativ selten. Ich nehme das nur als Beispiel, um den Versuch zu machen, diesen Mechanismus deutlich zu machen.

Natürlich versucht die Regierung, wenn sie eine andere Position aus Macht- oder aus Sachinteresse hat, gegenüber der Öffentlichkeit oder auch gegenüber den eigenen Abgeordneten zu sagen, nein, wir ziehen das durch. Die Frage, wie stark sie ist, ist eine politische Frage und diese hängt davon ab, wie weit die Gesamteinschätzung ist, wenn wir das jetzt durchziehen, riskieren wir den Machtverlust - Startbahn nochmals als typisches Beispiel - oder in dem man sagen kann, ich ziehe das nicht durch, ich riskiere den Machtverlust nicht. Sie können das Beispiel Flugbenzin nehmen und sie können das Beispiel Wiederaufarbeitungsanlage in

Wackersdorf nehmen, wo selbst eine CSU mit 56 Prozent bei einem bestimmten Punkt nicht mehr in der Lage war, das einfach durchzuziehen.

Ich will ein zweites sehr viel aktuelleres und sehr viel kleineres Beispiel nennen: Da ist wochenlang durch die Presse gegangen, die Frage der Einschulung von zwei behinderten Kindern in eine normale Grundschule. Und ich halte dieses für eine gute Diskussion und auch für eine symptomatische Diskussion. Da hat also die Kultusbürokratie entschieden, das machen wir nicht. Da hat der Kultusminister entschieden, das machen wir nicht, aus irgendwelchen, was weiß ich, Gründen der Gesamtkonzeption seiner Schulpolitik, weil es Probleme geben wird. Aber dann sind die Betroffenen in Verbindung mit der Presse, in Verbindung mit kirchlichen und anderen Organisationen gekommen, wir unterstützen euch. Dann ist das ins Parlament gekommen, man hat also nicht die Chance, das einfach wegzudrücken. Dann haben die Oppositionsfraktionen gesagt, aber es müßte doch ... Dann haben selbst Koalitions-Fraktionsabgeordnete gesagt, aber eigentlich ist die Entscheidung nicht in Ordnung - und das Ergebnis war, daß die Entscheidung korrigiert werden mußte. Ein kleines Beispiel, aber ein Beispiel, was für mich eigentlich ganz deutlich zeigt, wie solche Kontrolle von Macht bei bestimmten Entscheidungen dann funktioniert und die Entscheidung dann revidiert werden kann.

Und mein Fazit für diese ganze Debatte "Funktionsverlust der Parlamente", ich will es noch einmal aufgreifen, ist eigentlich: Ich bin überzeugt, daß als Machtbalance das föderale System in einem wachsenden Europa mit wachsender Verbürokratisierung, mit wachsender Undurchschaubarkeit irgendwelcher anonymer, großer Organisationen, daß die föderale Struktur eine zunehmende Bedeutung bekommt, im Sinne von Machtkontrolle, im Sinne von Machtbalance. Und zweitens, daß die Frage der formalen Gesetzgebungskompetenz der Landtage an Bedeutung sehr verliert, dafür

aber die Kontrolle der Regierenden sehr stark an Bedeutung gewinnt. Und das heißt für mich in ganz praktischen Fragen, ich bin selbstverständlich der Auffassung, daß das Parlament ein umfassendes Kontrollrecht ihrer gewählten Regierung haben muß. Natürlich auch was Europa angeht, natürlich auch was den Bundesrat angeht, natürlich auch was Fachministerkonferenzen angeht; weil nämlich von meinem Modell - Parteien werden gewählt, um Macht auszuüben und andere müssen Macht kontrollieren - das gesamte Handeln dieser Regierung auf dem Prüfstand stehen muß. Letztlich mit dem Ziel, wenn sie eine wirklich falsche Politik macht, muß diese Regierung abgewählt werden. Sei es, sozusagen, regierungsintern - wenn man so will, man wechselt Spitzenfiguren oder einzelne Minister aus -; sei es durch den Wähler, in dem sie sagen, das Ergebnis paßt uns nicht, wir schicken die anderen dran.

Beispiel Staatsverträge. Ich habe auch in meiner Amtszeit, weil das Stichwort Medienstaatsvertrag fiel, es durchaus für sinnvoll gehalten, im Hauptausschuß sehr offen über den Stand der Beratungen zu berichten. Und Medienpolitik - also die elektronischen Medien Rundfunk und Fernsehen - sind noch eine der sogenannten klassischen Domänen, die den Ländern vorbehalten sind und ich halte das für gut. Und die Frage, was jetzt richtig ist oder nicht, kann man nicht durch einen Professor, ich will sagen, mit sogenanntem externen Sachverstand beantworten lassen, das sind Wertungen. Die CDU in Niedersachsen und Bayern will Privatfunk in vielen kleinen Einheiten machen, die SPD in Hessen wollte das nicht. Das muß in einem föderalen Staat doch nichts Schlechtes sein; ich würde sogar sagen, es ist etwas Gutes.

Warum sollen die Niedersachsen das nicht privat organisieren und warum sollen nicht die Hessen, wie sie es damals wollten, gesagt haben, wir lassen es den Hessischen Rundfunk machen. Das ist nicht so klar mit ja und nein zu beantworten oder mit gut oder schlecht zu beantworten, daß man das vereinheitlichen müßte,

sondern ich finde gerade die Vielfalt wichtig. Aber natürlich setzt das voraus, daß das Parlament als Kontrolleur der Regierung - und ich sage noch einmal in diesem Wechsel die Oppositionsparteien, die Öffentlichkeit und dann intern massiv auch die Regierungsfraktion - wissen muß, was die Regierung da entscheidet, wissen muß, was sie da für Staatsverträge abschließt und zwar nicht in dem Zustand, wo sie die Notarfunktion im Parlament bilden müssen, sondern vorher, wenn das Ganze im Entstehen begriffen ist. Dasselbe gilt für den Bundesrat, dasselbe gilt auch für Europa.

Nehmen Sie das Stichwort Umweltschutz, Rheinverschmutzung, Luftverschmutzung, Katalysator und anderes. Nehmen Sie das Stichwort Agrarprogramm. Die EG-Agrarbürokratie hat bestimmte Linien, sie muß das wahrscheinlich so machen, aber warum soll es ausgeschlossen sein, daß wir in Hessen beispielsweise mit einer völlig anderen Topographie als Niedersachsen nicht sagen, wir wollen keine Landschaftsbrache haben, sondern machen in Ergänzung zu dem, was da in Brüssel passiert, als sozusagen große Agrarpolitik, machen wir ein Ergänzungsprogramm, was jedenfalls bestimmte strukturelle Fehlentwicklungen - Aufgabe von kleinen landwirtschaftlichen Betrieben - versucht abzufangen, wie auch immer. Solange das nicht direkt die Brüsseler Politik konterkariert, ist das meiner Ansicht nach nicht nur zulässig, sondern geradezu notwendig.

Die Diskussion zu führen hier im Parlament als Kontrolle von Regierungshandeln und nicht von Gesetzgebungskompetenz setzt aber voraus, daß ich die Brüsseler Entscheidung mit einbeziehe. Sonst kann ich den Zusammenhang vernünftigerweise gar nicht herstellen. Und deswegen glaube ich, je stärker die Vernetzung von den sachlichen Fragestellungen wie auch von der formalen Entscheidungskompetenz von Europa oder vom Bundestag auf die Länder ist, um so notwendiger ist es, zur Kontrolle von Regierungs-

handeln alle diese Fragen in die legitime Erörterungskompetenz des Parlaments zu geben.
Weiterer Punkt, den ich in dem Zusammenhang einfach anschneiden möchte, weil auch die Frage von Verbesserung da ist. Ich denke, es wäre wichtig, aber das kann man nicht durch Gesetze regeln, wenn die Abgeordneten stärker diese politische Aufgabe realisieren würden. Der Johannes Gross hat neulich mal geschrieben, das Parlament Bundestag müßte wieder politischer werden und weniger eine Art administrativer "Geschäftshuberei". Ich halte das für ganz wichtig. "Damit ich wieder nominiert werde, muß ich nachweisen, daß ich 25 Kleine Anfragen gestellt habe." Das ist mir als Geschäftsführer passiert. Als der Landtag Datenverarbeitung eingerichtet hat, haben sie mich gefragt, kannst du mir eine Liste besorgen, was ich alles gemacht habe. Ich wußte erst gar nicht warum, das hatte Gründe im Hinblick auf den Wiedernominierungsparteitag, daß sie vorgelesen haben, was sie in der Legislaturperiode gemacht haben. Das finde ich ein extrem unpolitisches Verständnis von Kontrolle von Regierung.

Also gut, deswegen habe ich eben das Beispiel mit den zwei Kindern gebracht. Ich glaube, das ist nicht nur ein Einzelfall, sondern einer, an dem man vieles deutlich machen kann, von Kriterien von Regierungsentscheidungen, von Fragen, in welchem das alles eine Rolle spielt oder nicht und deswegen solche politischen Diskussionen das Parlament als ein öffentliches Forum führen muß, um Standpunkte klar zu machen und die Diskussion in der und außerhalb der Regierungfraktion auf den eigentlich wesentlichen Punkt hin zu konzentrieren. Und nicht die Frage, das ist heute morgen schon angesprochen worden, ob man eine Straße links oder rechts um ein Dorf herumführt, das soll ruhig auch so sein, aber ich glaube nicht, daß es der zentrale Punkt ist.

Letzte Bemerkung und dann hoffe ich einfach, daß wir in die Diskussion einsteigen.

Wenn man Kriterien, was könnte noch verbessert werden, nennen will, dann würde ich sagen, ich halte es für ganz wichtig, daß die Regierungsfraktionen und zwar besonders an der Spitze stark sind. Wir haben in Hessen häufig die Praxis gehabt, daß der Fraktionsvorsitz als so eine Art Bewährungsaufstieg zum Minister angesehen wurde. Also der Ministerpräsident hat wohlwollend den Fraktionsvorsitzenden im Parlament angeguckt und hat im nachhinein gesagt, du warst heute gut, ich habe mir das gemerkt und wenn du das noch ein paar mal machst, hast du Chancen Minister zu werden. Das ist für das Selbstverständnis einer Fraktion meiner Ansicht nach nicht gut. Mir hat immer sehr viel stärker das Modell von Wehner vorgeschwebt. Da war der erste Mann der Regierungschef und der zweite Mann war unbestritten der Fraktionsvorsitzende.

Und alle Minister haben sich dann darum gerissen, genannt zu werden als mögliche Nachfolger des Fraktionsvorsitzenden. Das ist für mich für das Selbstverständnis der Fraktion und damit für den Kontrollmechanismus ganz wichtig, das Frühwarnsystem, wie weit habe ich auch den politischen Mut, meiner Regierung zu widersprechen, sozusagen dem Disziplinierungsinstrument, das nach meiner Auffassung, ich will das bewußt so deutlich sagen, gar nichts Wertendes hat, das ist so. Ich halte jeden für naiv, der Macht damit glaubt kontrollieren zu können, daß er dem Mächtigen sagt, aber übe deine Macht nicht ganz aus. Das mag oft so sein; aber ich gehe auch vom worst case aus, daß jemand seine Macht auch ganz ausübt, weswegen die entscheidende Strukturfrage in diesem ganzen Modell ist, wie finde ich Mechanismen, daß er um seines eigenen politischen Überlebens willen die Macht nur in bestimmten Grenzen ausübt oder sich einschränken läßt. Ich muß also Gegenmächte, Balancen usw. aufbauen, und dafür ist, glaube ich, die Stärkung der Regierungsfraktion bzw. der Spitze der Regierungsfraktion ein ganz wichtiger Punkt. Es ist nicht so selten, wie das vielleicht auf den ersten Blick scheint, nehmen sie, neben dem

schon genannten Wehner, Kohl, der bis zu seiner Übernahme des Ministerpräsidentenamtes bewußt Fraktionsvorsitzender geblieben, Späth ist es auch geblieben, Farthmann hat damals gegen Rau gekämpft, als er verloren hat, ist er aus der Regierung ausgeschieden und ist in die Fraktion gegangen. Ich glaube, das ist eine im Prinzip gute Tendenz.

Zweites Kriterium, was ich in die Diskussion einbringen würde: Ich muß als Öffentlichkeit oder als Parlament sehr darauf achten, daß ich Interessengegensätze institutionell verankere. Das heißt, solange ich überzeugt bin, es gibt Leute (mit Zugang zu Informationen) - also etwa die Opposition - mit entgegengesetzten Interessen wie die Regierung, kann ich beruhigt schlafen - tendenziell. In dem Moment, wo ich sage, sie haben dieselben Interessen, - da ist die Diätenfrage ein gutes Beispiel, - da muß ich höllisch aufpassen. Weil dann der ganze Kontrollmechanismus - der automatische - sozusagen das aufklärerische Interesse an der Sache oder an der optimalen Entscheidung ist deckungsgleich mit dem politischen Überlebens- oder Existenzinteresse der verschiedenen Gruppen - nicht mehr vorhanden ist. Dann müssen andere Mechanismen helfen.

Das führt bis zur Frage der Unabhängigkeit von Medien, von Journalisten. Es gibt bestimmte Sozialisationsprozesse - auch in der Cafeteria und anderswo. Es ist etwas, was man nicht verhindern kann, wo man aber ein Auge darauf haben muß, wo Grenzen erreicht sind, wo man sagt, das ist unter Umständen ein Minus an Kontrollmechanismus. Oder ein zweites Beispiel aus dem Bereich, in dem ich seit Jahren tätig bin, was elektronische Medien angeht, die Festsetzung der Rundfunkgebühren durch die Ministerpräsidenten. Das heißt, diejenigen, die eigentlich kontrolliert werden sollen als Inhaber der Macht, setzen die Arbeitsbedingungen ihrer Kontrolleure selber fest. Das halte ich für zutiefst ungut. Wer immer das festsetzt, es sollten jedenfalls nicht diese sein. Und sie kennen

die ganze Diskussion jetzt aus der jüngsten Zeit, ich glaube, da gibt es sprechende Beispiele davon, warum das eine berechtigte Forderung ist.

Zusammenfassend will ich noch einmal wiederholen, ich halte für den zentralen Ausgangspunkt, an dem man beginnen muß, die Frage der Macht. In jedem Staat, in jedem System ist Macht eine zentrale Kategorie. Sie ist eine Tatsache, die unabhängig davon existiert, ob man das gut oder schlecht findet. Wir haben heute eine Parteiendemokratie und nicht mehr die klassische Aufteilung wie früher und man hat bestimmte, sehr subtile Mechanismen von Ausübung von Macht von Parteien, von der Bundesregierung über alle politischen Ebenen. Das mag bedauert werden, aber es ist so. Regierungschefs bei der Steuerreformgesetzgebung setzen sich im Zweifel unter Parteigesichtspunkten zusammen und handeln selbst gegen die eigenen Länderinteressen, wenn sie das übergeordnete Parteiinteresse für richtig halten. Das hat überhaupt nichts mit einzelnen Parteien zu tun, das machen alle Parteien so. Diesen Mechanismus sensibel zu untersuchen - Unabhängigkeit von Kontrollinstanzen und Funktionsfähigkeit derselben - das scheint mir das wichtige Thema.

Aussprache zum Referat von Paul Leo Giani

Zwei Komplexe standen im Mittelpunkt der Aussprache, die Kontrolle von Macht in der parteienstaatlich geprägten Demokratie und daran anschließend die Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments.

Nachdrücklich betont wurde, daß das Landesparlament die Kompetenz der "Leute vor Ort" - im Sinne lokaler Verwaltungen - nicht beschneiden sollte. Andererseits wurde auch gefordert, der Landtag dürfe seine Funktion nicht darauf beschränken, bloß generelle Regelungen zu verabschieden, vielmehr sollte er seine Öffentlichkeitsfunktion wahrnehmen und die Regierung zu Reflexion und Begründung ihrer Maßnahmen zwingen. Dem skeptischen Einwand, der von der Verkümmerung des Parlaments zur "Schaubühne" warnte, wurde das Konzept eines dynamischen Zusammenwirkens der kontrollfähigen Elemente entgegengesetzt: das Urteil eines Gerichts, das eine Maßnahme der Exekutive im Einzelfall korrigiert, wird von der Presse aufgegriffen, die entstehende öffentliche Debatte wiederum sorgt für den politischen Druck hinein in die Fraktionszimmer und damit auch zur Möglichkeit innerparteilicher Machtkontrolle. In diesem Zusammenhang wurde auf die Problematik hingewiesen, Demokratie ausschließlich als Parteiendemokratie aufzufassen. Gerade im Hinblick auf das Moment der Kontrolle wäre es gefährlich, den Souverän "Volk" auf Parteien zu reduzieren. Ebenso wurde vor der Reduktion der Diskussion auf eine funktionale Ebene gewarnt. Es gehe nicht um Geschäftsordnungsfragen, sondern um einen Gegenstand mit Verfassungsdimension, der über die Frage des Funktionierens hinaus vor allem politische Auseinandersetzung verlange. Der politische Wille sei die eigentliche Kategorie, die funktionelle Beschreibung der Realität könne nur den Ausgangspunkt bilden.

Anhand zweier Beispiele hessischer Landespolitik wurde das Problem der Legitimation ausführlich diskutiert. Atomrechtliche

Regelungen und der Bau der Startbahn-18-West in der Amtszeit Holger Börner - so wurde eingeworfen - bezeichnen eine Unifizierungstendenz im bundesrepublikanischen Föderalismus aufgrund des Machterhaltungsinteresses der Parteien. Als Indiz wurde angeführt, daß Landtagswahlen mehr und mehr den Charakter "kleiner Bundestagswahlen" annehmen. Die föderale Struktur diene den Parteien schließlich dazu, um politische Vorhaben zu realisieren: während die hessische Landesregierung den Flughafenbau lange Zeit als Landesobjekt behandelt habe, habe sie ihn mittels Gutachten in dem Moment als Bundesangelegenheit ausgewiesen, als ein Volksbegehren dagegen eingefordert wurde. Übereinstimmung bestand in der Beurteilung dieser "Legitimationsfalle", sie drückt sich darin aus, daß die Regierung mit dem Instrument der Zuständigkeit "spielt".

Eine Auflösung der "Falle", die nicht zuletzt den Bürger gegenüber einer scheinbar willkürlich agierenden Regierung politisch verdrossen macht, deutet sich nach Ansicht des Referenten am Beispiel des "Schnellen Brüters" an. Nordrhein-Westfalen habe sich in seinen Stellungnahmen gegenüber dem Bund nicht in ein Verwirrspiel der Kompetenzen eingelassen, sondern versucht, politische Mitwirkung am Entscheidungsprozeß über den Einstieg in einen auch öffentlich geführten Kommunikations- und Diskussionsprozeß zu erreichen. Eine ähnliche Strategie biete sich im Beispiel der Wohnungsfrage für amerikanische Streitkräfte, in der es gelte, eine politische Diskussion aller Beteiligten zu beleben, um einen Rückzug des Bundes auf das NATO-Truppenstatut zu verhindern.

Inwieweit in einem solchen Konzept plebiszitäre Elemente Platz finden sollen, wurde unterschiedlich bewertet. Verwiesen wurde auf der einen Seite auf das Problem der Bestimmung der Gruppe der Betroffenen und damit der Entscheidungsberechtigten sowie auf die Schwierigkeit, Mechanismen auszuschalten, die zu unsachgemäßen Entscheidungen nach dem "St. Florians-Prinzip" führen. Dieses

Prinzip sei zwar politisch legitim, aber als Entscheidungsverfahren unbrauchbar. Das Vetorecht der Betroffenen komme institutionalisiert dem Ende jeder Entscheidungsfindung gleich. Auf der anderen Seite wurde hervorgehoben, daß eine neue Kategorie politischer Entscheidungen, die Leib und Seele existenziell gefährden, von traditionellen Formen politischer Legitimation nicht erfaßt werden; hier müsse der Souverän stärker in den Prozeß der Entscheidungsfindung und auch der Entscheidungsvermittlung eingebunden werden, zumal diese Regelungen sich immer stärker von wissenschaftlich faßbaren zu wertbestimmten Urteilen wandeln.

Im Schlußwort appellierte der Referent, unter Einbezug des Beispiels der Energieversorgung, an das Landesparlament, Kommunikation stärker als bisher zum Ziel politischer Arbeit zu machen und entschiedener für die Erreichung eines Konsenses einzutreten, statt sich auf Mehrheitsentscheidungen zurückzuziehen.

Die Rolle des Bundesrates im föderativen System unter besonderer Berücksichtigung der Funktion der Landesparlamente

Frank Edgar Portz

Verfassungsrechtliche Situation

Zu den im Grundgesetz festgelegten Aufgabenbereichen des Bundesrates sind seitens der Länderparlamente immer wieder Vorstöße dahingehend gemacht worden, über die Landtage auf die Gesetzesvorhaben des Bundes einwirken zu können. Überlegung dabei ist, die Haltung der Landesregierung im Bundesrat durch Beschluß im Landtag festzulegen bzw. zu beeinflussen. Ein derartiges "Hineinwirken" in die Arbeit des Bundesrates ist aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung und der Zusammensetzung des Bundesrates nicht zulässig. Art. 50 Grundgesetz beschreibt die Funktion des Bundesrates: "Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit." Der Bundesrat ist dabei als Bundesorgan berufen, die Willensbildung des Bundes mitzuprägen. Der Bundesrat ist keine Länderkammer, sondern ein Gesetzgebungsorgan des Bundes.

Er wird nach Art. 51 Grundgesetz aus den Mitgliedern der Regierungen der Länder gebildet. Die Bundesratsmitglieder sind nicht Vertreter der gesetzgebenden Organe der Länder. Sie leiten ihre Mandate nicht aus der Delegation der Parlamente, sondern unmittelbar aus dem Grundgesetz her. Die Landtage können daher keine Weisungsbefugnisse gegenüber den Bundesratsmitgliedern ausüben. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 8, 120 ff.) sind selbst rechtlich unverbindliche Empfehlungen und Instruktionen ausgeschlossen. Das Gericht hat klargestellt, daß ein Landesparlament zwar die Landesregierung wegen ihrer Haltung im Bundesrat aufgrund ihrer parlamentarischen Verantwortlichkeit

zur Rechenschaft ziehen kann, sich jedoch nicht mit Bundesangelegenheiten im Sinne eines Hineinwirkens in die Entscheidung des Bundesrates befassen kann.

Es hat in dieser Entscheidung zugleich festgehalten, "daß eine Instruktion der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk oder auch eine bloß rechtlich unverbindliche Instruktion in der Weise, daß die Vertreter im Bundesrat sich daran orientieren und sie zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat machen, nach der Struktur des Bundesrates ausgeschlossen sind." Diese Rechtsauffassung gilt auch heute noch.

Parlamentarische Initiativen im Hessischen Landtag

Dies vorausgeschickt, hat es in den vergangenen Jahrzehnten seitens des Hessischen Landtags immer wieder Anstöße und Initiativen zu mehr Unterrichtung, Information und Mitwirkung im Bereich der Bundesgesetzgebung gegeben. Ausgelöst wurden diese durch den nicht zu verkennenden zunehmenden "Machtverlust" des Landtages, der gekennzeichnet ist durch

- eine zunehmende Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund, selbst in den Kernbereichen der Landeszuständigkeit wie z.B. auf den Gebieten der Kulturpolitik, der Planung und der öffentlichen Sicherheit;
- die Beschränkung der parlamentarischen Kontrolle im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, bei denen Bundesgesetze aufgrund von Art. 91 a Grundgesetz und zahlreicher Abkommen nach Art. 91 b Grundgesetz bereits eine Vorverfügung für die Entscheidung der Parlamente treffen;
- die vermehrten Vorschläge der Europäischen Gemeinschaften mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Landesgesetzgebung und -verwaltung.

Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Lage und der Ausweitung der Kompetenz der EG hat sich die Hessische Landesregierung immer darum bemüht - nachweislich seit 1971 - das Landesparlament über die Haltung des Landes Hessen im Bundesrat zu informieren. Für das Informationsbedürfnis und die Kontrollfunktion des Landtages ist es von entscheidender Bedeutung, welche Haltung die Landesregierung im Bundesrat zu einzelnen Gesetzesvorhaben eingenommen hat. Neben der Niederschrift des Bundesrates geben gerade die vom Bevollmächtigten des Landes Hessen beim Bund versandten ausführlichen Berichte über die bedeutendsten Tagesordnungspunkte wichtige Hintergrundinformationen. Diese werden an den Präsidenten, den Hauptausschuß sowie die Fraktionsvorsitzenden versandt.
Im Hauptausschuß des Hessischen Landtages findet daneben eine umfassende mündliche Berichterstattung durch den Bevollmächtigten des Landes Hessen beim Bund mit ausführlicher Aussprache statt.

Weitergehende Einflußmöglichkeiten, insbesondere im Vorfeld einer Abstimmung im Bundesrat, wurden zwar vielfach gewünscht, mußten aber schon angesichts der äußerst kurzen Beratungsfristen des Bundesrates verworfen werden. Die im Grundgesetz festgelegte Beratungsfrist des Bundesrates von maximal sechs Wochen ist in jedem Fall für die Befassung von Landesparlamenten sowie die Einschaltung weiterer Beschlußorgane zu kurz bemessen. Es bleibt also nur bei der parlamentarischen Verantwortung der Regierung gegenüber dem Landesparlament.

Bereits 1967 wurde ein parlamentarischer Vorstoß seitens der F.D.P.-Fraktion im Hessischen Landtag mit einem Antrag unternommen, der vorsah, daß die Landesregierung bei Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes in Form einer Regierungserklärung dem Plenum berichten sollte. Danach sollte eine Willensbildung des Landtages dazu stattfinden. Aufgrund der verfassungs-

rechtlichen Lage wurde dieses Anliegen nicht weiter verfolgt. Ein weiterer Antrag der CDU-Landtagsfraktion vom März 1984 wollte eine Stärkung der Kompetenzen des Landtages im "kooperativen Föderalismus" erreichen. Nach diesem Antrag sollte der Präsident eine Absprache dahingehend treffen, daß die Landesregierung den Landtag vor Abschluß von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen sowie über Bundesratsangelegenheiten, die Konferenzen der Ministerpräsidenten und der Fachminister informiert. Auch hier ergab sich letztendlich die Erledigung des Antrages aus verfassungsrechtlichen Gründen bzw. mit Hinweis auf die bereits bestehende Informationspolitik der Regierung gegenüber dem Landtag.

In allen Bundesländern, mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens, werden die Parlamente - zwar unterschiedlich, aber regelmäßig - über die Ergebnisse der Bundesratssitzungen unterrichtet. Dies geschieht teilweise durch Berichte der jeweiligen Landesvertretungen oder mündlich durch die Bundesratsminister. Für Bayern und Berlin findet die Berichterstattung vor einem besonderen Ausschuß für "Bundesangelegenheiten" statt.

Der Landtag von Rheinland-Pfalz hat im Februar 1979 einen umfangreichen Vorschlag zur Verfassungsreform verabschiedet. Danach sollten

- im Gesetzgebungsverfahren des Bundes die Fristen für die Stellungnahme des Bundesrates generell verlängert und auch eine Einbeziehung der Empfehlungen der Landesparlamente in den Willensbildungsprozeß bei der Bundesgesetzgebung ermöglicht werden;

- bei Initiativgesetzentwürfen aus der Mitte des Bundestages den Landesparlamenten schon vor Beschluß ein Mitberatungsrecht gegeben werden.

- Bei Grundgesetzänderungen, die die Gesetzgebungskompetenz der Länder berühren, sollte ein Zustimmungsrecht der Landesparlamente vorgesehen werden.
- Bei Rechtsverordnungen aufgrund von Bundesgesetzen sollten die Länder die Möglichkeit erhalten, eigene Gesetze zu beschließen.
- Bei der bundesgesetzlichen Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen sollte ein Zustimmungsrecht des Bundesrates eingeführt werden.
- Soweit der Bund im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder völkerrechtliche Verträge abschließt, sollte die Verpflichtung entstehen, die Länder rechtzeitig über die Aufnahme von Vertragsverhandlungen zu unterrichten.

Aus diesen umfänglichen Vorschlägen ist allerdings keine neue Initiative zur Änderung des Grundgesetzes entstanden.

Im Hessischen Landtag gab es in der 10. Wahlperiode Anfang 1983 einen erneuten Versuch, auf die Landesregierung dahingehend einzuwirken, über den Bundesrat auf ein bestimmtes Verhalten der Bundesregierung hinzuwirken. Es handelte sich dabei um einen Antrag der Fraktion der GRÜNEN betreffend Einfuhrverbot von Robbenfellen und -produktionen (Drs. 10/149). Beide Anträge zielten auf eine Instruierung der Landesregierung in Bundesratssachen ab und wurden vom Ministerpräsidenten als verfassungsrechtlich nicht zulässig erklärt.

Ein Antrag der Fraktion der GRÜNEN vom Oktober 1988 (Drs. 12/3106) verlangte, daß der Hessische Landtag eine Grundgesetzänderung von Art. 50 und 51 fordert. Danach soll das Antrags- und gesetzliche Initiativrecht im Bundesrat auf die Landesparlamente übergehen mit der Konsequenz, daß im Bundesrat durch die

Landesregierung nur noch im Auftrag der Landtage das Stimmrecht ausgeübt werden kann. Das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat sollte dabei der Kontrolle durch das Landesparlament unterliegen.

In der Diskussion zu diesem Antrag wurde immer wieder auf den Bericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1976 verwiesen. Dort wurde auch die Auffassung vertreten, daß die parlamentarische Verantwortlichkeit der Landesregierung gegenüber dem Landesparlament sich auch auf ihr Abstimmungsverhalten erstrecke. Das Grundgesetz schließe die parlamentarische Kontrolle der Regierung für diesen Bereich nicht aus, zumal nach Art. 50 Grundgesetz die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirkten. Der Landtag könne sich daher mit Bundesratsangelegenheiten befassen und insbesondere der Landesregierung Empfehlungen zum Abstimmungsverhalten geben. Seine Informationsinteressen seien hierbei in sachgemäßer Weise zu berücksichtigen. Dies gelte vor allem bei Verfassungsänderungen, die Kompetenzen der Länder auf den Bund verlagerten.

Hieraus wird gleichzeitig aber auch deutlich, daß nur parlamentarische Kontrolle und nicht Mitentscheidung von der Enquete-Kommission gemeint sein kann. Empfehlungen fallen dabei in den Bereich der parlamentarischen Kontrolle.

In der Stellungnahme der Landesregierung führte der Ministerpräsident zu diesem Antrag aus, daß die erhobene Forderung, die Landesparlamente an der Willensbildung auf Bundesebene zu beteiligen, nicht neu sei. Wiederholt sei in der deutschen Verfassungsgeschichte darüber nachgedacht worden. Der Ministerpräsident verwies darauf, daß seit fast 40 Jahren jede Landesregierung auch im Hinblick auf ihr Verhalten im Bundesrat voll der parlamentarischen Kontrolle unterliege.

Diese sei auch nirgendwo in Frage gestellt worden. Darüber hinaus unterrichte die Landesregierung z.B. den Landtag im Hauptausschuß kontinuierlich über Bundesratssitzungen. Auch im Landtag könne die Regierung jederzeit zur Rechenschaft über ihr Stimmverhalten im Bundesrat gezogen werden. Kontrolle über Bundesratsverhalten sei allerdings stets "nachträgliche Kontrolle". Eine Kontrolle wie nach der Begründung des Antrages der GRÜNEN, die faktisch auf eine Ratifizierungspflicht der Landesregierung für ihre Beschlüsse im Bundesrat hinaus laufe, sei verfassungsrechtlich nicht zulässig. Dies sei keine Kontrolle, sondern ein Mitentscheidungsrecht. Die bekannte Verfassungslage lasse ein solches "Mitregieren" nicht zu. Zum Argument der Enquete-Kommission Verfassungsreform im Jahre 1976 führte der Ministerpräsident aus, daß eine Reform des Bundesrates als Forderung von der Kommission nicht für notwendig gehalten wurde.

Länderübergreifende Initiativen

Im März 1984 hat sich dann noch einmal eine interfraktionelle, länderübergreifende Arbeitsgruppe, die auf Vorschlag der Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. eingesetzt wurde, mit der Thematik der Kompetenzerweiterung der Landesparlamente befaßt. Die Vorschläge dieser Arbeitsgruppe wurden am 30. November 1984 verabschiedet und dokumentiert. Eine gleichfalls gefaßte Entschließung "Kompetenzen der Landtage" ist bisher nur in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz inhaltlich beraten worden. In modifizierter Form wird darin das Anliegen des Landtages von Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 1979 wiederholt.

Befassung der Landesparlamente mit EG-Angelegenheiten

Die Landtagspräsidentenkonferenz strebt mit Beschluß vom 15. September 1988 an, die Landesregierungen zum Zweck der Be-

teiligung der Landesparlamente in EG-Angelegenheiten darauf zu verpflichten:

"1. den Landtag über alle Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften, die für das Land von herausragender landespolitischer Bedeutung sind und wesentliche Interessen des Landes unmittelbar berühren, zu unterrichten,

2. dem Landtag von ihrer Stellungnahme im Bundesrat zu EG-Vorhaben, die ganz oder in einzelnen Bestimmungen in die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Landes fallen, rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben,

3. falls die Landesregierung von einer Stellungnahme des Landtags wesentlich abweicht, dem Landtag die dafür maßgeblichen Gründe mitzuteilen."

Fraglich ist zunächst, was mit der "Verpflichtung" der Landesregierung auf die skizzierten Vorgehensweisen gemeint ist. Die Empfehlung der Landtagspräsidenten ist in erster Linie an die Länder gerichtet, in denen bislang keine einschlägige Regelung zwischen Landesparlamenten und Landesregierung getroffen worden ist.

Derartige Abreden bestehen derzeit in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, in Bayern wird auf der Basis eines ähnlichen Landtagsbeschlusses ohne förmliche Vereinbarung mit der Staatsregierung entsprechend verfahren. In anderen Ländern werden Abreden angestrebt. Vor diesem Hintergrund ist die Empfehlung der Landtagspräsidenten zu sehen: Gemeint sind offenbar Vereinbarungen mit der jeweiligen Landesregierung, die zu deren entsprechender Selbstverpflichtung führen soll. Soweit ersichtlich, wird in keinem Land das Tätigwerden des Landesgesetzgebers oder gar des Landesverfassungsgesetzgebers ins Auge gefaßt.

Im Verhältnis zwischen Landesregierung und Landesparlament stellt sich dementsprechend die Frage, ob die Verabredung entspre-

chender Vereinbarungen auf rechtliche Bedenken stößt. Dabei sei vorausgeschickt, daß die Empfehlung der Landtagspräsidentenkonferenz der in Rheinland-Pfalz zustande gekommenen Regelung praktisch wörtlich entspricht; die in Niedersachsen bestehende Vereinbarung geht in Nuancen über die rheinland-pfälzische Regelung hinaus. Aufgrund der Erörterungen in der Landtagspräsidentenkonferenz kann angenommen werden, daß sich das Informations- und Befassungsinteresse der Landesparlamente auf im Bundesrat behandelte EG-Sachen beschränken wird.

Auszugehen ist von der allgemeinen Erwägung, daß sich im Bundesrat behandelte EG-Angelegenheiten von sonstigen Verhandlungsgegenständen des Bundesrates nicht prinzipiell unterscheiden, soweit das Verhältnis zwischen Landesregierung und Landesparlament betroffen ist.

Auch hier gilt, daß aus dem nach Artikel 28 Abs. 1 Grundgesetz auch für die Länder vorgeschriebenen parlamentarischen Regierungssystem folgt, daß die Landesparlamente berechtigt sind, ihre parlamentarische Kontrolle der Regierungsarbeit auch auf das Verhalten der Landesregierung im Bundesrat zu erstrecken.

Zwischen der im parlamentarischen Regierungssystem notwendigen Regierungskontrolle und der Wahrung des "Kernbereiches exekutivischer Eigenverantwortung" bedarf es folglich des Ausgleichs. Mit letzterer wären rechtlich verbindliche Weisungen nicht vereinbar. Das gleiche gilt für "nur" politisch wirkende "Orientierungshilfen", wenn sie eine Dichte und Vielzahl erreichen, die der Landesregierung den eigenen Entscheidungs- und Kompromißfindungsspielraum im Bundesrat nimmt. Die auf wenige Vorgänge beschränkte Äußerung nicht verbindlicher Stellungnahmen ist den Landesparlamenten hingegen von Verfassungs wegen nicht verwehrt.

Schon unter dem Gesichtspunkt der tatsächlichen Möglichkeiten

der Landesparlamente sowohl im Hinblick auf die Zahl der EG-Vorgänge und die zu ihrer Bearbeitung zur Verfügung stehende Zeit kommt etwas anderes für EG-Angelegenheiten auch nicht in Betracht. Es begegnet auch keinen Bedenken, die Landesparlamente zur Vorbereitung solcher Stellungnahmen über EG-Vorgänge zu unterrichten, zumal sich diese regelmäßig in dem weitgehend öffentlichen Bundesratsverfahren abspielen, so daß die Unterrichtung eher den Charakter einer Aufbereitung ohnehin frei zugänglicher Information hat.

Der Beschluß der Landtagspräsidentenkonferenz begegnet daher unter Berücksichtigung der zu erwartenden tatsächlichen Umstände seiner Umsetzung und der oben dargelegten Vorbehalte keinen bundesverfassungsrechtlichen Bedenken.

Im Ergebnis wird die Rechtsauffassung von Rupert Scholz in seiner Veröffentlichung "Landesparlamente und Bundesrat" in der Festschrift für Carstens*) weitgehend geteilt:

"a) (Es) ... bleibt ... festzuhalten, daß jede Form eines verbindlichen Weisungs- oder Instruktionsrechts von Landesparlamenten gegenüber ihren Landesregierungen zu Fragen, die in die Bundesratszuständigkeit fallen, verfassungsrechtlich ausgeschlossen sind. Des weiteren bleibt festzuhalten, daß ein Landesparlament auch über das Medium einer Landesregierung und seine Mitgliedschaft im Bundesrat keine Teilhabe an Bundeszuständigkeiten unmittelbar oder mittelbarer Art erlangen kann; die diesbezüglichen Rechte der Landesregierung gründen sich auf deren Organstellung im Bundesrat, sind damit bundes- und nicht landesrechtlicher Art.

*) Rupert Scholz: Landesparlamente und Bundesrat, in: Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Karl Carstens zum 70. Geburtstag am 14. Dezember 1984. 2 Bde. Berlin u. a. 1984, S. 831 ff., 844-849.

Die Landesregierungen unterstehen zwar auch hinsichtlich ihres Verhaltens im Bundesrat dem allgemeinen parlamentarischen Kontrollrecht; dieses impliziert jedoch keine Möglichkeiten der indirekten Teilhabe an Bundeskompetenzen und schließt auch "antizipierte" Verpflichtungen oder Einflußnahmen auf eine Landesregierung hinsichtlich ihres freien Bundesratsmandats aus. Desgleichen sind landesparlamentarische Maßnahmen unzulässig, die gegenüber einer Landesregierung und ihres Verhaltens im Bundesrat einen faktischen Zwang ausüben oder ein Bedrohungsausmaß erreichen, das das freie Regierungsmandat im Bundesrat zu beeinträchtigen geeignet ist ...

c) Von anderer Qualität ist die Forderung der Landesparlamente auf Information über Bundesratsangelegenheiten durch die Landesregierungen. Entsprechende Informationen stoßen weder auf kompetenzrechtliche Schranken noch sind sie mit der föderativen und exekutivischen Struktur des Bundesrats und der Bundesratsmitgliedschaft der Landesregierung unvereinbar. Informationen auch über Bundesratsangelegenheiten bewegen sich ausschließlich im landesverfassungsrechtlichen Raum zwischen Landesparlament und Landesregierung, können von Bundesverfassungs wegen also prinzipiell nicht in Frage gestellt werden. Eine Ausnahme hiervon gilt allerdings für oktroyierte Informationspflichten. So kann z.B. kein Landesparlament durch Gesetz festlegen, daß und wie die jeweilige Landesregierung das Landesparlament über Bundesratsangelegenheiten zu informieren hat. Denn insoweit wäre kompetenzrechtlich doch der Bereich der Bundesratsangelegenheiten bzw. des Verhaltens von Bundesratsmitgliedern erreicht, auf das kein Landesparlament durch eigene Gesetzesregelung Einfluß nehmen darf. Informationen der Landesparlamente durch die Landesregierungen können also lediglich auf

der Ebene der Freiwilligkeit durch die Landesregierungen erteilt werden, wobei der verfassungspolitisch wie verfassungsrechtlich maßgebende Ordnungsaspekt bereits in der oben zitierten Regelung in Rheinland-Pfalz angesprochen ist: nämlich der Aspekt des »parlamentsfreundlichen Verhaltens«. Zwischen Verfassungsorganen besteht allgemein eine ungeschriebene, kompetenzakzessorische Pflicht zum organfreundlichen Verhalten bzw. zur gegenseitigen Organtreue. Diese Verpflichtung ist prozeduraler Art, betrifft also das verfahrensmäßige Miteinander von Verfassungsorganen bzw. Teilen von Verfassungsorganen. So gilt auch eine prinzipielle Pflicht von Regierungen zum parlamentsfreundlichen Verhalten; und zum parlamentsfreundlichen Verhalten gehören sicher und insbesondere Pflichten oder Vereinbarungen über wechselseitige Informationen."

Aussprache zum Referat von Frank-Edgar Portz

Die Diskussion konzentrierte sich im wesentlichen auf zwei Bereiche. Zunächst wurde die Bedeutung nicht im Grundgesetz ausdrücklich aufgeführter Institutionen und Gremien für den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in der Bundesrepublik Deutschland thematisiert. Hauptgegenstand der Erörterungen war dann die Frage, inwieweit die einzelnen Landesparlamente Einfluß auf die Bundesebene nehmen dürfen bzw. können.

Ausgehend von der Frage, welche Rolle das Zusammenwirken der CDU-Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler auf die Entscheidungsfindung im derzeitigen Bundesrat hat, wurden die Abstimmungsmechanismen in diesem Verfassungsorgan ansatzweise vorgestellt und auf einige, nicht in der Verfassung genannte Institutionen eingegangen. Dabei wurden die Ministerpräsidentenkonferenzen hinsichtlich ihrer Funktion der Vorbereitung von Entscheidungen herausgehoben. Daneben wurde klargestellt, daß Entscheidungen von grundlegender Bedeutung natürlich auch in den Bundesvorständen oder Präsidien der Parteien bzw. in Koalitionsausschüssen vorberaten werden, hier sind die Ministerpräsidenten nicht qua Amt, sondern aufgrund ihrer Parteifunktionen vertreten. Als Beispiel für die Komplexität der Entscheidungsvorbereitung wurde die Entwicklung zum Strukturhilfefonds für die Länder angeführt. Zwar habe es im Präsidium der CDU zu diesem Komplex intensive Vorerörterungen gegeben, doch sei es im Vorfeld nicht gelungen, Übereinstimmung innerhalb dieses Gremiums herzustellen. Daraus wurde gefolgert, daß solche Gremien zwar wichtige Beratungs- und Diskussionsfunktionen haben, die auf das Herstellen von Konsens zielen, doch letztlich dort nicht entschieden wird. Vielmehr schließt sich an diese Abklärung im Vorfeld eine formelle Entscheidung an, die entweder in den Kabinetten oder den Parlamenten getroffen wird. Daß die Partei-

zugehörigkeit dennoch für das Verhalten der jeweiligen Landesregierung im Bundesrat nicht zu unterschätzen ist, wurde an der Tatsache aufgezeigt, daß bei identischen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat der Vermittlungsausschuß kaum angerufen wird.

Eingeleitet wurde der zweite Teil der Diskussion mit der Sachinformation, daß zweimal pro Jahr die jeweilige Landesregierung dem Hessischen Landtag einen Bericht über Verwaltungsabkommen und Staatsverträge - auch in statu nascendi - vorlegt. Wie der Landtag insgesamt oder die einzelnen Fraktionen mit diesen Informationen umgehen, ist in keiner Weise festgelegt. Sinnvoll erschien es allen Diskussionsteilnehmern, daß der Landtag von den sich ergebenden Möglichkeiten umfassend Gebrauch machen sollte, was zu dem Problem führte, welche Themen der Landtag zum Gegenstand seiner Erörterungen machen und wie ein sich daraus ergebender Beschluß abgefaßt werden darf.

Von zentraler Bedeutung ist eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 8, 104 ff), die dem Landtag untersagt, der Landesregierung Instruktionen für ein bestimmtes Verhalten im Bundesrat zu erteilen. Der in mehreren Äußerungen angesprochene Rückzug von Landesregierungen auf diese formale Position wurde in zweierlei Hinsicht als fragwürdig angesehen. Einmal sei fraglich, ob unter Berücksichtigung von Verfassungsentwicklung und -wirklichkeit das Bundesverfassungsgericht heute noch so entscheiden würde. Zum zweiten sei nicht jeder Hinweis eines Landtages an eine Landesregierung zu Themen, die im Bundesrat behandelt werden, eine Instruktion, und der Rückzug auf eine formale Position sei in der politischen Auseinandersetzung wenig hilfreich. Die Verfassungswirklichkeit sei vielmehr dadurch gekennzeichnet, daß keine Instruktionen, wohl aber Empfehlungen durch die Landtage ausgesprochen werden, um politischen Druck auszuüben. Zudem wurde Vorsicht im Umgang mit dem Grundgesetz ange-

mahnt. Denn in Art. 50 spreche das Grundgesetz von der Mitwirkung der Länder, nicht von der der Parteivorstände im Bundesrat. Der Parlamentarische Rat hatte bei der Konstruktion des Bundesrates sicherlich nicht im Sinn, daß Ministerpräsidenten einer Partei nicht entsprechend ihrem grundgesetzlichen Auftrag, sondern entsprechend ihrer Parteizugehörigkeit abstimmen.

Offen blieb bis zu diesem Punkt der Diskussion, welche Themen der Landtag diskutieren und zur Entschlußfassung bringen kann. Es wurde darauf hingewiesen, daß ein Landtag Verwaltungshandeln nicht ersetzen kann, weil es u.a. am nötigen Detailwissen fehlt und die Beratungsfristen zu kurz sind. Daher könne ein Gesetzeswerk wie das Gesundheitsreformgesetz nicht in Einzelheiten, sondern nur in seinen Grundzügen beraten werden, doch sollten zweifellos auch bundespolitische Themen in den Landtagen behandelt werden. Entgegen der Auffassung, daß eine Behandlung in Landesparlamenten dann ausgeschlossen ist, wenn die betreffende Materie im Bereich der ausschießlichen Kompetenz des Bundes liegt, wurde von der Mehrzahl der Diskussionsteilnehmer gefordert, daß bei Betroffenheit des jeweiligen Landes dessen Parlamentarier geradezu die Pflicht haben, sich mit allen relevanten Politikfeldern zu beschäftigen.

Spielt Föderalismus eine Rolle? Fragen politischer Legitimation

Franz Greß

I.

Föderalismus, die Stellung und Aufgaben von Ländern, Provinzen und Einzelstaaten in bundesstaatlichen Systemen, das Verhältnis von Gliedstaaten und Gesamtstaat; die Fragen der theoretischen und praktischen Philosophie kooperativer Arbeitsteilung in komplexen Ordnungen der Gewaltenbalancierung und ihrer sozialen Wurzeln und Auswirkungen, alles dies ist keineswegs selbstverständlicher Gegenstand öffentlichen Interesses und fachlicher Diskussion. Wenn wir einen Augenblick unsere Aufmerksamkeit in die politische Geschichte zurückwenden, so finden wir nach dem Ersten Weltkrieg eine breite Strömung, die den Föderalismus für überlebt erklärte. Totalitäre Bewegungen und Regime, basierend auf den Ideologien von Rasse oder Klasse, schlossen schon vom Begriff her zentrale strukturelle Merkmale föderativer Ordnung, nämlich Komplexität und Pluralität, als gewollte politische Leitvorstellungen, aus. Aber auch unter den freiheitlichen Denktraditionen gibt es insbesondere seit den 30er und 40er Jahren (Laski 1939; Neumann 1967) eine Schule, die die Frage, "spielt Föderalismus bei der Art und Weise, wie Völker regiert werden, irgend eine unterscheidende Rolle?" (Riker 1969), mit einem klaren und entschiedenen Nein beantwortete. Föderalismus als gesellschaftspolitisches wie staatsorganisatorisches Ordnungsprinzig stand in dem Ruf, ein Hindernis des Fortschritts auf allen Gebieten zu sein. Dies galt selbst für das Mutterland des modernen Föderalismus, wo insbesondere die Haltung der Südstaaten im Hinblick auf die politische Gleichstellung der farbigen Bevölkerung solchen Argumenten Gewicht verlieh (Riker 1964, S. 253 ff).

Auch in der Bundesrepublik wurde nach der Gründungsphase der Begriff des Föderalismus rasch auf ein im wesentlichen nur verwaltungstechnisches System des "unitarischen Bundesstaates" (Hesse 1962) reduziert. Föderalismus wurde zwar als wichtiges staatsorganisatorisches Instrument der Gewaltenteilung, aber auch nur als solches, behandelt, dem praktisch-philosophischen Kontext wurde der Zugang abgeschnitten:
"Entgegenzutreten ist aber den Auffüllungen dieses Gedankens aus dem gesellschaftsorganisatorischen Ideengut, etwa in Gestalt des Subsidiaritätsprinzips, oder aus sonstigen Vorstellungen des Primats der kleineren Einheit, die - ideengeschichtlich weit ausgreifend - auch im anglo-amerikanischen, besonders anglikanischen Bereich beheimatet sind." (Lerche 1964, S. 74)
Dies soll nun in keiner Weise - und in diesen Tagen ist verstärkt Anlaß, das zu bedenken - diese aus guten historischen Gründen und pragmatischen Überlegungen erfolgte gewaltenteilige Balancierung von Staatsgewalt abwerten. Die Folge der Konzentration auf diesen Aspekt allerdings war eine weitgehende Vernachlässigung umfassenderer Reflexionen auf den Begriff und dadurch wohl auch eine größere Bereitschaft, die staatsorganisatorische Bedeutung selbst in Frage zu stellen. Die Wissenschaft erklärte das parlamentarische Prinzip für die Länder als überholt [1]). "Was könnte in den Ländern noch zu parteipolitischen Streitobjekten werden?" (Eschenburg 1967, S. 210), da es "keinen christlich-demokratischen Straßenbau und keine sozialdemokratische Wasserwirtschaft" (Hennis 1968, S. 118) gibt. Das sieht man heute gewiß anders!

Nach der Phase des Ausbaus der kooperativen Politikverflechtung seit Mitte der 60er Jahre mehrten sich jedoch zu Beginn der 70er Jahre die Stimmen, die der Frage "Haben die Länderparlamente eine Zukunft?" mit kritischer Sympathie nachgingen [2]).

Mitgewirkt hat an dieser Besinnung ein Bündel von Faktoren, von denen hier nur die wichtigsten angesprochen werden sollen:

- Die Einsetzung der Enquetekommission für Fragen der Verfassungsreform in der 6. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages und parallel dazu die Einrichtung einer Länderkommission Verfassungsreform.
- Der Zusammenhang zwischen reformorientierter Überprüfung der Verfassungsordnung und fundamentaloppositioneller Kritik am parlamentarischen System durch die außerparlamentarische Opposition.
- Der dahinter sichtbare Wertewandel von materiellen zu postmateriellen Einstellungen, der das Ende des "sozialdemokratischen Jahrhunderts" (Dahrendorf 1983) markiert [3]).
- Das für viele Beobachter unerwartete Wiedererwachen des Anspruchs auf ethnische, kulturelle und nationale Identität in westlichen Industriegesellschaften.

Umgriffen wird dieses alles von einem weitverbreiteten Einstellungswandel gegenüber Großstrukturen, deren Wachstumsgrenzen wie Leistungsdefizite zunehmend kritischer thematisiert werden. Oder anders formuliert, wenn gilt "small is beautiful" und wieder das Bewußtsein um sich greift, daß Politik "nicht den Sinn unseres Lebens stiften, sondern nur Voraussetzungen für sinnvolles Leben und Miteinanderleben sichern" (Sutor 1984, S. 116) kann, dann werden Heimat, Region, Dezentralisierung, Föderierung wieder aktuell in dem Sinne, daß sie als "Chance für ein menschenwürdiges Leben angesichts der allgemeinen Tendenzen zur Verödung und Lähmung, die ein unbegrenzt wuchernder Zentralismus in den Staaten und Gesellschaften auslöst" (Ballon 1978, S. 6), begriffen und gefordert werden. Es entsteht ein Politikfeld, auf dem sich durchaus konservative Bewahrung und "Graswurzel-Revolution" treffen (können). "Das Kleine, Überschaubare, Kontrollierbare in der Nähe ist wieder gefragt. Man mißtraut den lauten Großsprechereien aus der Ferne. Dies alles verschafft der föderativen Ordnung

neuen Auftrieb, ja eine neue Legitimation" (Maier 1985, S. 237). Zu Beginn der 70er Jahre war es Ernst Deuerlein, der mit seiner posthum veröffentlichten, großangelegten Studie über "die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips", so der Untertitel, den ersten - und bis heute in der Bundesrepublik einzigen - systematischen Versuch unternahm, der Tendenz entgegenzuwirken, "Föderalismus nur als ein Element der Staatsstrukturen zu verstehen und zu deuten" (Deuerlein 1972, S. 306). Denn alle Versuche, den Föderalismus "ausschließlich als staatsrechtliches Prinzip zu reklamieren, übersehen seine personale und sozietäre Orientierung" (Deuerlein 1972, S. 331). In der Darstellung Deuerleins gewinnt der Begriff Föderalismus auch wieder eine Qualität, die ihn gleichwertig neben andere zentrale Begriffe der politischen Philosophie stellt. Die auf dem Bund des Alten Testamentes aufbauende Föderaltheologie, die Jahrhunderte wirksame Tradition des Genossenschaftswesens, das Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre - alles dies sind auch Elemente eines breiten Stromes europäischer Geistes- und Sozialgeschichte, auf denen der Föderalismus aufbaut, bis er dann in den Vereinigten Staaten seine erste moderne politische Form findet (Elazar 1987).

Daneben wurde begonnen, mit Publikationen einzelner Landeszentralen für politische Bildung, wie z.B. der Darstellung von Laufer (1973), ein vertieftes Verständnis für die bundesstaatliche Ordnung als gleichberechtigtem Strukturprinzip des Grundgesetzes neben Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatsprinzip zu vermitteln.

Aber auch unbekanntere Traditionen traten in den 70er Jahren in das Blickfeld, so in der Rezeption des "Integralen Föderalismus" (Roemheld 1977), der auf den Überlegungen J. Proudhons aufbauend, dem Gedanken verpflichtet ist: "Alle menschlichen Beziehungen lassen sich letztlich auf zwei grundlegende Seinsweisen zurückzuführen: Subordination bzw. Koordination. Das erstere ist das

Ergebnis der Gewalt, die letztere - des Rechts" (Voyenne 1982, S. 23). In der Fortentwicklung insbesondere durch A. Marc (Aron/ Marc 1948) und dem Centre International de Formation Européenne (CIFE) wurde hier ein umfassendes Modell der Vergesellschaftung als "personaler Gruppengesellschaft" entworfen, das im politischen Föderalismus auch einen "Weg aus der Europakrise" (Kinsky 1986) sieht.

Und schließlich gehört in diesen Zusammenhang das breite Feld des theoretischen Interesses innerhalb und im Umkreis der "Neuen Sozialen Bewegungen" an Regionalismus und Föderalismus, oft in Zusammenhang mit ethnischen Konflikten und anarcho-libertären Zielen (Hahn 1975; Rüdiger 1979). In der Frage nach der "Balkanisierung für jedermann?" (Eichberg 1987) wird ein Mittel und Weg für die Graswurzel-Revolution unter gleichzeitiger "Abkoppelung" von den Super-Strukturen in Ost und West, vielleicht auch einen Weg zu einer deutschen Konföderation gesehen (Venohr, Hrsg. 1982).

Es ist vor solch einem Hintergrund und verknüpft mit solchen Änderungen der Aufmerksamkeit, daß wir in den letzten anderthalb Jahrzehnten in ganz Europa eine breite Tendenz der "Entflechtung" beobachten können. Die Diskussion um die "devolution" im Vereinigten Königreich mit dem Ziel, "Funktionen, die gegenwärtig vom Parlament (in Westminster) wahrgenommen werden, auf ein nachgeordnetes, auf geographischer Basis gewähltes Entscheidungsgremium zu übertragen" (Bogdanor 1979, S. 2), gehört in diesen Zusammenhang, ebenso wie der seit dem Gesetz über die Regionalreform von 1972 auch in Frankreich fortschreitende Prozeß der Entzentralisierung, der durch die Gesetze vom 2. März 1982 und 7. Januar 1983 nochmals eine neue Stufe erreichte (Birner 1982, Benko 1987). Auf die Neugliederung des Spanischen Staates durch die "Autonomen Gemeinschaften" (Villalon 1985; Lopez 1985) ist hierbei ebenso hinzuweisen wie auf die verstärkte

Regionalisierung Italiens seit 1972. Weiter gediehen ist die Entwicklung in Belgien, wo wir nach der Verfassungsreform von 1980 gegenwärtig einen Prozeß beobachten können, der auf eine "möglicherweise sich entwickelnde Eigenstaatlichkeit" (Mütter 1985, S. 181) der Regionen zusteuert, Belgien ist auf dem Weg zu einer "föderativen Monarchie" (Senelle 1987, S. 133). Auch föderative Systeme bleiben nicht von solchen Konflikten verschont, wie aber die abschließende Bildung des neuen Kanton Jura im Falle der Schweiz (Jenkins 1986) und die Regelung der "Quebec-Frage" in Kanada (Smiley 1980; Schultze 1982) zeigen, stehen hier Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung, die dauerhaften Ausgleich bewirken [4]).

Zwar scheint der Schwung dieser Entwicklung abgeflacht zu sein, die "devolution" scheiterte im Referendum vom März 1979 und auch der Dezentralisierungsprozeß in Frankreich ist vorerst abgeschlossen (Kinsky 1986, S. 124), dynamisch verläuft der Prozeß weiterhin in Spanien und Belgien. Zwei Hinweise jedoch bleiben auch für die nähere Zukunft von Bedeutung:

- Regionalismus als nicht-staatliche Wirkungsmacht in einer "Geschichtslandschaft", oftmals als Reaktion auf eine zentralistische Überformung tradiert geordneter Lebenszusammenhänge, belegt die ungebrochene Bedeutung von kultureller und ethnischer Identität auch und gerade im modernen Staat (Möckl 1978).
- Dies geschieht zu einem Zeitpunkt, zu dem andererseits weithin eine Überlastung der zentralen Entscheidungssysteme westlicher Demokratien konstatiert wird und die "technizistische Auffassung von Politik und Gesellschaft" (Matz 1977, S. 100) grundsätzlich in Frage gestellt wird.

Der Ausgleich des demokratischen und des herrschaftstechnischen Arguments wird für die weitere Entwicklung in und von Europa zentrale Bedeutung haben, das föderative Ordnungssystem mit der

idealtypischen Möglichkeit der "Regionalstaaten" (Esterbauer 1978, S. 50) kann hierzu seinen Beitrag leisten.

II.

Im Unterschied zu aller Dezentralisierung oder Regionalisierung bedeutet Föderalismus die Möglichkeit "konstitutioneller Selbstbestimmung" (Vitzthum 1988, S. 28) für die Gliedstaaten, unabgeleitet, in prinzipieller Gleichrangigkeit der Glieder in ihrer Staatlichkeit. "Das Phänomen des Föderalismus kann niemals allein vom Gesamtstaat her erklärt werden. Eine Auffassung, die ihn nur als eine zweckmäßige Einrichtung vom Standpunkt des Ganzen her ansieht, verletzt bereits das Grundprinzip des Föderalismus. Sie entzieht ihm die historische Legitimation, die er aus dem Bestande der Einzelglieder zieht" (VVDStRL 1964, S. 122). So formulierte U. Scheuner anläßlich der Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1962 gegen den damaligen Trend und das Bundesverfassungsgericht erklärte 1974: "Das Eigentümliche des Bundesstaates ist, daß der Gesamtstaat Staatsqualität und daß die Gliedstaaten Staatsqualität besitzen" (BVerfGE 36, S. 361). Das heißt aber, daß sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten je ihre eigene, von ihnen selbst bestimmte Verfassung besitzen und den Gliedstaaten ein "Kern eigener Aufgaben als 'Hausgut' unentziehbar" (BVerfGE 34, 20) verbleiben muß. Föderalismus als der vom Gesamtsystem unabgeleitete Bestand regionaler Institutionen mit Verfassungsautonomie, die durch die Bundesverfassung zwar beschränkt, aber nicht begründet ist, eröffnet politische Chancen, die allen anderen Formen der Dezentralisierung nur in minderem Maße oder gar nicht zu eigen sind:

- Institutionalisierte Pluralität und damit Wettbewerb als Instrument komplexer Optimierung von Entscheidungen,
- Arbeitsteilige Kooperation und damit Entlastung des Gesamt-

systems durch die Trennung von gemeinschaftlichen und gliedstaatlichen Aufgaben,

- Vervielfältigung der Möglichkeiten zur politischen Willensbildung und politischen Einflußnahme der Bürger wie auch andererseits Bürgernähe der Verwaltung und Kürze der Entscheidungswege.

Natürlich gibt es gegen jeden dieser Punkte Einwände, doch sollten die impliziten Vorzüge gegen "Politikverflechtung" wie "kooperativen Föderalismus" als den Stichworten sowohl der normativen Kraft des Faktischen wie eines weitgehend funktionalen Föderalismusverständnisses bewußt betont werden. Das kann nun nicht heißen, dezisionistisch solche Prozesse zu revidieren, sondern es gilt vielmehr, nicht nachzulassen in der permanenten und wachsamen Überprüfung der Entwicklung des Föderalismus als gegliedertem, nicht-egalitärem Prinzip, als Ausdruck des Rechts auf Unterschiedenheit im Kontext und in Spannung sowohl zu anderen grundlegenden Verfassungsnormen wie zu den die Verfassungswirklichkeit gestaltenden politischen und sozialen Faktoren.
Alles dies ruht letztlich auf der "Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart" (VVDStRL 1988) als Ausdruck der Staatlichkeit der Länder im Rahmen der Verfassungsordnung des Bundes und auf der Einsicht, daß der Verfassungsstaat eine "Politie", ein "höchst kompliziertes, zusammengesetzes, historisch zusammengewachsenes Gebilde" (Sternberger 1984, S. 1) ist. Es ist in diesem Zusammenhang durchaus auch nochmals an die grundlegende verfassungspolitische Neuordnung nach 1945, zunächst in den einzelnen Besatzungszonen und dann im Auftrag des ersten der "Frankfurter Dokumente" und den Beratungen des Parlamentarischen Rates zu erinnern (Pfetsch 1985). Heinrich von Brentano, als Mitglied im Redaktionsausschuß an wichtiger Stelle an der Arbeit des Parlamentarischen Rates beteiligt, führte im Juli 1949 im Rückblick aus: "Mir will scheinen, als ob eine echte

Demokratie nur auf der Grundlage des Föderalismus entstehen und leben könne, daß zwischen Demokratie und Föderalismus Wechselbeziehungen bestehen, die man etwa mit dem Chemischen Gesetz der Affinität vergleichen kann. Föderalismus in diesem Sinne bedeutet nichts anderes als den Aufbau des Staates von unten nach oben." (Benz, Hrsg. 1979, S. 499)

Dieser Verweis auf die Gründungsphase ist insofern von Bedeutung, als in ihm zum Ausdruck kommt, in welch entschiedener Weise das Grundgesetz - auch mit dem Föderalismus - Anschluß an das westliche Verfassungsverständnis findet. Es ist der Versuch, die Tradition des "Föderalismus in der deutschen Geschichte" (Nipperdey 1980) endgültig mit den freiheitssichernden Elementen der bundesstaatlichen und gewaltenteilenden "double security" (The Federalist Papers 1961, S. 323) zu verknüpfen und dabei jene Einsicht, die in der Auseinandersetzung um die Ratifizierung der Verfassung der USA paradigmatisch in den "Federalist Papers" Ausdruck gefunden hat, aufzunehmen, daß Pluralismus durch Repräsentativität und föderative Gewaltenteilung am nachhaltigsten geschützt wird (Vorländer 1987; Heideking 1988).

Man kann auch knapper formulieren, am Beginn der Bundesrepublik Deutschland steht kein bloß funktionales Föderalismus-Verständnis, sondern eine Wertentscheidung.

III.

So gesehen hängt die positive Beantwortung der Frage, ob Föderalismus eine Rolle spielt, auch davon ab, ob die funktionale Reduktion zumindest in Teilen wieder rückgängig gemacht werden kann. Ist also der Föderalismus, das gliedstaatliche Verfassungsrecht, der Landesparlamentarismus heute noch "lebendiger Teil" der Verfassungsordnung oder gehört dies alles, um mit W. Bagehot zu sprechen, zu den "dignified parts" der Verfassung im Gegensatz zu den "efficient parts" (Bagehot 1963, S. 61)?

Wir haben hier gestern viel Interessantes und Aufschlußreiches über die wirkungsvollen Teile der Verfaßtheit gehört, z.B. die kaum über den Kreis der Experten hinaus bekannten verschlungenen Pfade föderativer Willensbildung verfolgt. Aber liegt das Problem allein auf dieser Ebene?

Es darf nicht vergessen werden, daß legitimatorische Prozesse immer auch zu tun haben mit Glaubwürdigkeit, mit Identifikationsmöglichkeiten, Herrschaft lebt vom "Glauben an ihre 'Legitimität'" (Weber 1972, S. 122). Die Legitimation der repräsentativ-parlamentarischen Ordnung auch auf Landesebene aber - und das scheint mir nicht nur bei dieser Tagung ein breiter Konsens zu sein - liegt primär in der Öffentlichkeits- und der Kontrollfunktion der Landtage, jener parlamentarischen Doppelaufgabe, die klassisch J. St. Mill in seinen "Betrachtungen über die repräsentative Demokratie" 1861 formulierte und interpretierte:

> "Die eigentliche Funktion einer Repräsentativversammlung besteht nicht darin, die Arbeit der Regierung selbst zu verrichten, wozu sie absolut ungeeignet ist, sondern darin, die Regierung zu überwachen und zu kontrollieren, die volle Öffentlichkeit aller Regierungshandlungen herzustellen, deren Offenlegung und Rechtfertigung zu erzwingen, sobald sie irgend jemandem bedenklich erscheinen, und sie zu kritisieren, falls sie sich als verurteilenswert herausstellen. Sie muß die Mitglieder der Regierung, die ihr Amt mißbraucht oder in einer Weise ausgeübt haben, die nicht dem Willen der Nation entspricht, aus diesem Amt zu entfernen und entweder formell oder jedenfalls faktisch ihre Nachfolger ernennen ... Darüber hinaus hat das Parlament eine zweite, nicht weniger wichtige Aufgabe: es ist gleichzeitig Beschwerdeausschuß der Nation und Kongreß der Volksmeinung, ein Forum, auf dem nicht nur die vorherrschende Meinung des Volkes, sondern auch einzelner Gruppierungen und, soweit als möglich, die Meinung jeder bedeutenden Persönlichkeit aus

seiner Mitte auftreten und die Diskussion herausfordern kann; wo jeder darauf rechnen darf, einen Vertreter seiner Ansicht zu finden, der das, was er selbst denkt, ebenso gut und noch besser als er ausspricht - und zwar nicht ausschließlich vor Freunden und Parteigenossen, sondern angesichts von Gegnern, gegen deren Angriffe sich seine Meinung behaupten muß; ... " (Mill 1971, S. 101).

Die Aufgabe der Landtage, u.a. eine Vertretung des Volkes zu sein, die aus "allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen" (Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz) hervorgegangen ist, unterstreicht gegen die populäre Gleichsetzung von Öffentlichkeit und veröffentlichter Meinung, daß die Öffentlichkeitsfunktion der Landesparlamente in ihrer Repräsentativität liegt, in der "die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes" (Art. 77 Hessische Verfassung) sind. Die virtuelle Gesamtrepräsentanz in Verbindung mit begrenzter Herrschaftsdauer, der Zusammenhang, daß sich "die potentiellen und aktuellen Regierenden in verfassungsmäßig geregelter Form um die Zustimmung der Wählerschaft bewerben müssen" (Kluxen 1983, S. 190) ist der eigentliche Grund für den unauflöslichen Zusammenhang von Demokratie und individueller Freiheit, eine "bloß formale Demokratie", wie ein Lieblingsausdruck der radikalen Verfechter plebiszitärer Herrschaft lautet, gibt es nicht[5]).

Die Aufgabe von Parlamenten, repräsentative Öffentlichkeit im Wechselspiel von Artikulation und Aufklärung zu sein, setzt aber auch voraus, daß solche Prozesse von den Beteiligten als wesentlich erachtet werden. Sie müssen idealerweise Bestandteil der politischen Identität sein - das gilt für Wähler wie Gewählte. Und hier ist zu beobachten, daß im Hinblick auf diese "subjektive" Dimension politischer Herrschaft, dem Verhältnis von vorgefundenen Institutionen und deren Bedeutung im Bewußtsein der Bürger, die Länder offenbar eine zunehmende Rolle spielen. Die Forschung zur politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland wie auch die

Umfrageforschung haben in bezug auf die Länder erste Ergebnisse vorgelegt, die in diese Richtung weisen [6]).

Und das gilt nicht nur für den Freistaat Bayern, wo in der sozialwissenschaftlichen Diskussion um die "Existenz einer nicht ausschließlich durch sozialstrukturelle Kategorien erklärbaren eigenen politischen Kultur" (Falter 1982, S. 514) auch der Kritiker zugestehen mußte, daß es eine "staatsbayerische politische Kultur" (Mintzel 1987, S. 85) gibt. Im Rahmen des Bandes "Politische Kultur und politisches System in Hessen " (Schissler, Hrsg. 1981) kommt die Untersuchung von K. Schacht über "Politische Kultur und Bürgerbewußtsein in Hessen" nicht nur zu dem Ergebnis, daß es ein "deutlich profiliertes Hessen-Bewußtsein gibt" (S. 187), sondern ganz allgemein gilt, "daß die Bundesländer so etwas wie eine eigene politische Kultur und regionale Identität haben, auch wenn sich diese zum Teil erst in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben dürften" (S. 185). Ergänzend sei ferner auf das in den letzten Jahren vermehrte Interesse von Wissenschaft und Öffentlichkeit an Landesgeschichte, den Regierungssystemen der Länder, an Landesverfassungsrecht hingewiesen [7]). Auch in Untersuchungen bestimmter Politikbereiche wird bestätigt, daß dem "Subsystem Land" ein "Spielraum eigener Gestaltung" zukommt, wenn die Landespolitiker bereit sind, "sich nicht von der Bundespolitik gleichschalten zu lassen" (Fabritius 1978, S. 165). Die Unterschiede sind "nicht grundsätzlicher Natur, dennoch für die Betroffenen spürbar" (Schmidt 1980, S. 133).

Die Literatur zeichnet das Bild einer wiederentdeckten Größe Land, in der in bestimmten Bereichen durchaus deutliche Konturen eines lebendigen und selbstbewußten Föderalismus hervortreten. Um es mit dem Motto der Hessen-Bibliothek zusammenfassend zu sagen: "Regionalbewegungen und Heimatdiskussion deuten darauf hin, daß auch in der Bundesrepublik die Diskussion um die regionale Identität und Kultur der Bürger begonnen hat. Die Bundesländer

betrachten sich immer weniger als rein administrative Einheiten, sie betonen ihre historische und politische Eigenständigkeit."

Integrative Politik-Angebote landesbezogener Selbstdarstellungen wie z.B. der Hessentag oder die Öffentlichkeitsarbeit der Institutionen selbst wie z.B. der Landeszentralen für politische Bildung können hier verstärkend wirken und jene "diffuse Unterstützung" (Easton) festigen, von der Legitimität auch lebt. Und schließlich sollten angesichts solcher Anzeichen eines "lebendigen" Föderalismus auch die Parlamentarier und die Parlamente in den Ländern mehr Selbstbewußtsein zeigen.

Es mangelt ja nicht an konkreten Vorschlägen zur Verbesserung der parlamentarischen Arbeit. Die Entschließung der 56. Konferenz der Präsidenten der deutschen Länderparlamente "Standortbestimmung und Perspektiven der Landesparlamente" aus dem Jahr 1983 und die Vorschläge einer von den Fraktionsvorsitzendenkonferenzen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. berufenen interfraktionellen Arbeitsgruppe "Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und Stärkung der Landesparlamente" aus dem Jahr 1985 liegen vor, gefordert ist nun der politische Wille zur Umsetzung [8]).

Es ist selbstverständlich, daß Parlamentsreform fortwährende Aufgabe von Parlamenten ist, auch weil ihre Chancen nach allen Erfahrungen nur in "graduellem Wandel" (Thaysen 1972, S. 222) liegen und die angestrebten Lösungen nur solche sein können, "die den Nutzengewinn einer Gruppe ohne (gravierende) Kosten einer anderen Gruppe erbringen" (Thaysen 1973, S. 222). Im Wissenschaftskürzel - es sind nur pareto-optimale Lösungen zu erwarten. Allerdings gibt es Krisenlagen - oder Situationen, die als solche interpretiert werden -, in denen die Reformbereitschaft steigt. Ein jüngstes Beispiel ist die Einsetzung einer Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform durch den Landtag von Schleswig-Holstein im Juni 1988. Die Vorschläge des Schlußberichts der

Kommission vom 7.2.1989 (Drucksache 12/180) bestimmen den Landtag als "oberstes Organ der politischen Willensbildung" (S. 59) gegenüber der Landesregierung als oberstem Organ der vollziehenden Gewalt. Ob und in welcher Weise die Vorschläge im einzelnen, die insbesondere die Rechtsstellung und die Funktion der parlamentarischen Opposition als wesentlichen Bestandteil des modernen Parlamentarismus stärken sollen, aufgegriffen werden, bleibt abzuwarten, Signale für eine exemplarische Kursänderung von Seiten eines Landesparlamentes jedenfalls sind gesetzt.

Was auch immer an reformatorischen Überlegungen angestellt wird und wie auch immer die Vorschläge aussehen und welche Instrumente und Funktionen zur Verfügung gestellt werden, zu allererst muß die Bereitschaft zu einem Bewußtseinswandel vorhanden sein. Die Frage, die 1984 auf der gemeinsamen Seminarveranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen und dem Landtag von Rheinland-Pfalz gestellt wurde: "Haben wir überhaupt genügend überzeugte Föderalisten in der Bevölkerung? ... Haben wir eigentlich genügend überzeugte Föderalisten unter den Landtagsabgeordneten?" (Protokoll 1984, S. 105) zielte in diese Richtung und sie harrt auch heute noch einer präzisen Antwort.

Allerdings muß aufgrund des lückenhaften Kenntnisstandes auch vor allzu dezidierten Schlüssen gewarnt werden. So kommt z.B. die Untersuchung von R. Hahn (1987), der von 1972 bis 1984 Mitglied des Landtages von Baden-Württemberg war, im Kern zu zwei Ergebnissen: In den von ihm untersuchten Politikbereichen (Bildungsurlaub, Hochschulbau, Ausländerpolitik) muß die Politikverflechtung durchaus nicht zu Lasten der Länder und der Landtage gehen. Nicht zuletzt auch deshalb, weil eine Reihe von Indikatoren in die Richtung weist, daß weniger politische Sachzwänge als politische "Selbstentmachtung" (S. 104) zum Machtverlust der Landtage geführt hat. Alles in allem kommt der analytische

Erfahrungsbericht zu der Schlußfolgerung, "daß von einem kontinuierlichen Machtverlust des Landtags ebensowenig gesprochen werden kann, wie von einem Gewichtsverlust des Machtzentrums Land im Untersuchungszeitraum insgesamt" (S. 104). Gewiß macht diese Studie die kritische Literatur und die hier mehrfach angesprochenen Vorschläge zur Sicherung und Wiedergewinnung eines lebendigen und funktionsfähigen Länderparlamentarismus nicht zur Makulatur, nicht zuletzt weil R. Hahn selbst Empfehlungen zur Behebung von Defiziten in der parlamentarischen Arbeit macht (S. 106-109), sie zeigt jedoch, daß wir auch über einen Bereich sprechen, der viel systematischer, als das bisher geschehen ist, von Praktikern und Wissenschaftlern untersucht werden muß. Die vorliegenden Arbeiten über die Landesparlamente als regionale Volksvertretungen im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland bilden dazu erst einen Anfang. Noch trifft allgemein zu, was 1981 speziell für Hessen festgestellt wurde:

"Eine die gegenwärtige Funktion des Hessischen Landtages genau analysierende Studie ist nicht vorhanden ... Somit bleibt die wissenschaftliche Analyse des Hessischen Parlaments immer noch ein dringendes Forschungsdesiderat" (Schissler, Hrsg. 1981, S. 39)[9]).

Die Schließung solcher Lücken ist umso wünschenswerter, als der "Föderalismus als dynamisches System" (Benz 1985) sich keineswegs unilinear entwickelt. So wird mit Recht auf einen partiellen Kompetenzzuwachs der Landesparlamente in neuen Aufgabenbereichen wie Umweltschutz, Datenschutz und bei den "Neuen Medien" hingewiesen (Stober 1987, S. 20 f), der neben die hergebrachten Zuständigkeitsbereiche wie dem Polizei-, Sicherheits- und Ordnungsrecht, dem Kommunalrecht und dem Bildungs- und Kulturrecht getreten ist. Ferner gehört in diesen Zusammenhang der Komplex des Gesetzesvorbehaltes und die vom Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang entwickelte "Wesentlich-

keitstheorie", wodurch die Länderparlamente eine Verdeutlichung ihrer Kompetenzen gegenüber den Landesregierungen erfuhren. Des weiteren sind erste Ansätze zur Entflechtung und Dezentralisierung im Bund-Länder-Verhältnis nach dem Regierungswechsel in Bonn zu konstatieren (Klatt 1986, S. 13 f).

Tiefgreifende Änderungen, etwa in Form von Grundgesetzänderungen, sind jedoch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten, aber die Politikverflechtung in den 60er Jahren erfolgte ja zunächst auch erst in der Praxis. Bei solchen Prozessen der Neugewichtung handelt es sich weniger um Fragen der Mehrheit als um Fragen des Verständnisses zentraler Normen der Verfassung. Mehrfach wurde in diesem Zusammenhang auf die Problematik der Bedürfnisklausel (Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz) hingewiesen und eine stärkere Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch den Bundesgesetzgeber und das Bundesverfassungsgericht gefordert, zuletzt durch R. Stober (1987). Gleiches gilt für das dominierende Leitbild der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" (Art. 72 Abs. 2 Satz 3 Grundgesetz). Hier treffen wir auf Fragen des Selbstverständnisses eines modernen Dienstleistungs- und Vorsorge-Staates als einer Ordnung, deren Legitimität überwiegend über materielle Effektivität vermittelt wird - ein "Neuer Föderalismus", der diese Herausforderung annimmt, ist allerdings derzeit für die Bundesrepublik Deutschland nicht in Sicht [10]).

IV.

Im Rahmen unserer Tagung sollte nicht nur dargestellt, diskutiert und analysiert werden, es sollten auch Vorschläge offeriert werden, wie den Tendenzen zur Aushöhlung des Föderalismus gegengesteuert werden kann.

Wenn hier, übrigens ganz im Einklang mit der Literatur (Schneider 1979, S. 59 f), mehrfach die geringe Resonanz der Arbeit der Land-

tage in den Medien beklagt wurde, so muß auch gefragt werden, warum nicht in eigener Initiative der Landtage der Öffentlichkeit mehr Informationen geboten werden. Die kurzen Berichte in "Das Parlament" auf der Seite "Aus den Ländern" reichen bei weitem nicht aus, sie könnten aber die Richtung weisen.

Zur Verbreitung von Kenntnissen und zur Stärkung des Bewußtseins der spezifischen Aspekte föderativer Ordnung - und hier möchte ich die Landeszentralen wie die Bundeszentrale für politische Bildung ansprechen - wäre es durchaus angebracht, in Ergänzung zu den bereits vorliegenden Darstellungen des föderativen Systems auch ältere und jüngere Texte zur Theorie und Praxis des Föderalismus (wieder) zugänglich zu machen. Daß die Arbeit von E. Deuerlein ebenso wie die Übersetzung der "Federalist Papers" (Ermacora, Hrsg. 1958) nurmehr in Bibliotheken greifbar sind, es keine Textsammlung für die politische Bildungsarbeit gibt, die diese und andere Autoren - ich denke z.B. an C. Frantz - zumindest in Teilen wieder einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich macht, sagt einiges über die Pflege föderativen Bewußtsein aus.

In diesem Zusammenhang steht auch der Sachverhalt, daß es im wörtlichen Sinne ein Unding ist, daß in der Bundesrepublik keine systematische Bearbeitung von Fragen föderativer Ordnung und des föderativen Systems betrieben wird. Ein Blick über die Grenzen zeigt, daß andernorts eine Vielzahl von universitären Instituten und Quasi-Behörden als dauerhaft institutionalisierte Zentren von Diskussion und Gedankenaustausch, als Forschungs- und Beratungskapazitäten gleichermaßen zur Verfügung stehen [11]). Natürlich sind solche Einrichtungen in Aufgaben und Rechtsstellung primär auf ihre jeweiligen politisch-sozialen Ordnungen bezogen und in diesem Sinne nicht auf unsere Verhältnisse einfach übertragbar, doch der Gedanke einer kontinuierlichen, interdisziplinären und vom Austausch zwischen praktischer Politik und Wissenschaft getragenen Expertise sollte auch für die Bundesrepu-

blik Deutschland, bzw. für solche Länder erwogen werden, die sich ihrer föderativen Verantwortung nicht zuletzt auch angesichts der spezifischen Probleme der fortschreitenden europäischen Integration (Hrbek/Thaysen, Hrsg. 1986; Kremer, Hrsg. 1988) bewußt sind.

Ich sehe dies aber auch im Zusammenhang mit der Diskussion um den Status der Abgeordneten der Länderparlamente. Ob "Teilzeit-" oder "Vollzeitparlamentarier", ob "Rede-" oder "Arbeitsparlament" - wobei hier nicht die Frage beantwortet werden soll, inwieweit solche Typisierungen sinnvoll sind - wenn davon auszugehen ist, daß die Abgeordneten "nach finanzieller Entschädigung und wissenschaftlicher Assistenz angemessen und ihrer Aufgabe als Mitglied eines Verfassungsorgans entsprechend ausgestattet werden" (Plenarprot. 12/59 vom 19.10.88, S. 3120, Dr. Wallmann) müssen, dann sollte dieses ja nicht nur im engsten Sinne individueller Ausstattung verstanden werden.

Der politische Wille freilich - und das nochmals zum Stichwort "Selbstentmachtung" - kann zwar durch Infrastruktur nicht ersetzt werden, aber Überlegungen und Bemühungen, ihm sein Wollen zu erleichtern, sind einige Mühen (und auch Mittel) wert. Denn es handelt sich bei der Frage der Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Systems in den Ländern wie bei der Sicherung einer lebendigen föderalen Kultur in den Ländern letztlich um die Glaubwürdigkeit einer politischen Gesamtordnung, die angesichts der unitarischen Zwänge der modernen Industriegesellschaft und der europäischen Integration auch davon lebt, daß der für die Bundesrepublik Deutschland so lebenswichtige und vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte unverzichtbare "Verfassungspatriotismus" (Sternberger 1986) nicht - kaum daß er sich ausgebildet hat - wieder durch die Verkürzung seines föderativen Anteils elementar beeinträchtigt wird.

Anmerkungen

1) Als v. Beyme 1967 mit seiner umfassenden Darstellung der "Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa" ein Standardwerk der Parlamentarismusforschung vorlegt, finden die Bundesländer darin keinen Platz.

2) Auszüge aus dem Protokoll dieser Veranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen in Zeitschrift für Parlamentsfragen 1971, S. 277-293; "Länderparlamentarismus im Bundesstaat" bzw. "Zur Lage des parlamentarischen Systems in den Bundesländern" waren 1979 und 1984 weitere Themen von Seminaren der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen.

3) Damit ist nicht das Programm einer Partei im engen Sinne gemeint, sondern die Dominanz der Themen Wachstum, Gleichheit, Arbeit, Vernunft, Staat, Internationalismus als politische Paradigmen.

4) Überblicke zur Gesamtproblematik von Föderalismus, Dezentralisierung und Regionalismus geben Esterbauer, Hrsg. (1978); Veiter (1984); Mény/Wright, eds. (1985); Federalism and Decentralization/Fédéralisme et Decentralisation (1987); Bakvis/Chandler, eds. (1987) und Brown-John, ed. (1988) und Voigt (1989). Als Hilfsmittel zur weiteren Orientierung sei auf die Bibliographie von Burgess (1988) verwiesen.

5) Dieser Zusammenhang wird insbesondere deutlich bei J. Schumpeter, der ja dezidiert "Demokratie als eine politische Methode" (1950, S. 387) definiert, aber in die freie Konkurrenz um politische Führung u.a. notwendig Meinungs- und Pressefreiheit mit einschließt.

6) Einer der ersten Beiträge ist Bausinger (1975), der bilanzierende Sammelband Berg-Schlosser/Schissler, Hrsg. (1987) enthält ein eigenes Kapitel mit mehreren Beiträgen zu dieser Frage, ergänzt werden diese Ergebnisse durch innerinstitutionelle Umfrageergebnisse (Oberreuter 1987).

7) Aus der Vielzahl der Beiträge seien nur einige genannt, so für Hessen das Programm der Hessen-Bibliothek mit derzeit bereits über 20 Bänden, darunter Schissler, Hrsg. (1981), zuletzt Wolf, Hrsg. (1986) und Lengemann (1986), der weit über die engere Thematik hinausgreifende Sammelband zum 30jährigen Verfassungsjubiläum (Stein, Hrsg. 1976) und Lilge (1986). Auch die in größeren Abständen erscheinenden Berichte über die verfassungsrechtliche Entwicklung im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Neue Folge spiegeln diese Tendenz wieder, so in den umfangreichen Literatur-Überblicken zu Beginn der neuesten Berichte für Rheinland-Pfalz (Hennecke 1986) und für Baden-Württemberg (Feuchte 1987) z.B. im Gegensatz zum

letzten Bericht für Hessen (Gross 1980). Zur "Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart" s. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (1988) und als herausragende Gesamtdarstellung eines Regierungssystems auf Landesebene, Bocklet, Hrsg. 1977/1982. Als Hilfsmittel zur weiteren Orientierung sei auf die Bibliographie Dörner/Huth (1985) verwiesen.

8) Die "Standortbestimmung ... " ist abgedruckt in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1983, S. 357-362, die Vorschläge der Arbeitsgruppe in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1985, S. 177-185.

9) Für einen Überblick die Literatur bei Dörner/Huth (1985), die Aufzählung von Forschungsdefiziten (Schneider 1979, S. 119ff), der Katalog von offenen Fragen, den der Präsident des Hessischen Landtages im Zusammenhang mit der Diskussion um den Status der Abgeordneten vorlegte (Plenarprot. 12/59 v. 19.10.1988, S. 3095 f, Möller) unterstreichen nachhaltig den begrenzten Kenntnisstand.

10) So auch das Ergebnis der ersten systematischen Studie zum "Machtverlust der Landesparlamente", Eicher (1988). Zum "New Federalism" Falke (1984), Welz (1988), Capute/Cole/Taebel, eds. (1986) und Nathan/Doolittle (1987).

11) Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei für Europa auf das Österreichische "Institut für Föderalismusforschung" (Innsbruck), das "Institut du Fédéralisme (Fribourg), das "Forschungsinstitut für Föderalismus und Regionalstudien" (Riehen/Basel), das "Centre International du Formation Européenne" (Nizza) verwiesen. Unter den außereuropäischen Instituten sind insbesondere das "Center for Research on Federal Financial Relations" (Canberra/Australien), "Institute of Intergovernmental Relations/Institut des Relations Invergouvernementales" (Kingston/Kanada) und das "Center for the Study of Federalism" (Philadelphia/USA) hervorzuheben. Zu den quasi-behördlichen Einrichtungen gehören u.a. der "Advisory Council for Intergovernmental Relations" (Australien); das "Federal-Provincial Relations Office" (Kanada) und die "Advisory Commission on Intergovernmental Relations" (USA), die als "Hilfsorgane" der jeweiligen föderativen Systeme fungieren.

Literaturverzeichnis

Bakvis, Herman/Chandler, William H. (eds.): Federalism an the Role of the State. Toronto u.a. 1987

Ballon, Wilhelm: Vorwort zu Esterbauer, Fried: Regionalismus. Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa. Eine Einführung. München 1978 (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit)

Bausinger, Hermann: Zur politischen Kultur Baden-Württembergs. In: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde. Stuttgart u.a. 1975, S. 13-40

Benko, G.B.: French Regional Policy in the early 1980s. In: International Social Science Journal No. 112/1987, S. 233-254

Benz, Arthur: Föderalismus als dynamische System. Opladen 1985

Benz, Wolfgang (Hrsg.): Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen. Zur Geschichte des Grundgesetzes, Entwürfe und Diskussion 1941-1949. München 1979

Berg-Schlosser, Dirk/Schissler, Jakob (Hrsg.): Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung (Politische Vierteljahresschrift-Sonderheft 18/1987)

Beyme, Klaus von: Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa. München 1973

Birner, Ursula: Regionalisierung und Dezentralisierung in Frankreich. Konstanz 1982

Bocklet, Reinhold L. (Hrsg.): Das Regierungssystem des Freistaates Bayern (3 Bde). München 1977-1982

Bogdanor, Vernon: Devolution. Oxford 1979

Brown-John, Lloyd C. (ed.): Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States. Lanham u.a. 1988

Burgess, Michael (ed.): Modern Federalism. A Select Bibliography. London 1988 (Federal Trust for Education und Research)

Caputo, David A./Cole, Richard L./Taebel, Delbert A. (eds.): Assessing the New Federalism (Publius. The Journal of Federalism; Vol 16, Nr. 1/1986)

Dahrendorf, Ralf: Am Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts. In: Ders.: Die Chancen der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus. Stuttgart 1983, S. 16-24

Deuerlein, Ernst: Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips. Bonn 1972 (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Heft 94)

Dörner, Dieter/Huth, Ronald: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. Auswahlbibliographie. Berlin 1985

Eichberg, Henning: Balkanisierung für jedermann? Über Identität und Entfremdung in der Industriegesellschaft. In: Ders.: Abkoppelung. Nachdenken über die neue deutsche Frage. Koblenz 1987, S. 117-149

Eicher, Hermann: Der Machtverlust der Landesparlamente. Historischer Rückblick, Bestandsaufnahme, Reformansätze. Berlin 1988

Elazar, Daniel J.: Exploring Federalism. Tuscaloosa 1987

Eschenburg, Theodor: Parlamentarische Regierung in den Ländern. In: Ders.: zur politischen Praxis in der Bundesrepublik. Bd 1. Kritische Betrachtungen 1957 bis 1961. München 1967 (2. Aufl.), S. 208-212 (urspr. 1960)

Ermacora, Felix (Hrsg.): Der Föderalist. Wien 1958

Esterbauer, Fried: Regionalismus. Phänomen, Planungsmittel, Herausforderung für Europa. Eine Einführung. München 1978 (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit)

Fabritius, Georg: Wechselwirkungen zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik. Meisenheim a.G. 1978 (Politik u. Wähler, Bd. 19)

Falke, Andreas: Der "New Federalism": Reorganisation der Politikverflechtung oder konservative Strukturveränderung. In: Amerikastudien, 29. Jg. Heft 4/1984, S. 399-415

Falter, Jürgen W.: Bayerns Uhren gehen wirklich anders. Politische Verhaltens- und Einstellungsunterschiede zwischen Bayern und dem Rest der Bundesrepublik. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 13. Jg. Heft 4/1982, S. 504-521

Federalism and Decentralization/Fédéralisme et Decentralisation. Constitutional Problems of Territorial Decentralization in Federal and Centralized States/Problèmes constitutionnels de la décentralisation territoriale dans les états fédéraux et centraux. Boulder/ Fribourg 1987

Feuchte, Paul: Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung im Land Baden-Württemberg 1978 bis 1987. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF Bd. 36/1987, S. 315-364

Gross, Rolf: Die Entwicklung des Hessischen Verfassungsrechts von 1972 bis 1980. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF Bd. 19/ 1980, S. 353-392

Hahn, Karl: Föderalismus - Die demokratische Alternative. München 1975

Hahn, Roland: Macht und Ohnmacht des Landtags von Baden-Württemberg. Die Rolle des Landtags von Baden-Württemberg im politischen Prozeß 1972-1981. Kehl a. Rh. u.a. 1987 (Tübinger Studien zur Landespolitik und politischen Landeskunde, Bd. 1)

Heideking, Jürgen: Die Verfassung vor dem Richterstuhl. Vorgeschichte und Ratifizierung der amerikanischen Verfassung 1787-1791. Berlin 1988

Hennecke, Frank J.: Die verfassungsrechtliche Entwicklung in Rheinland-Pfalz von 1971 bis 1985. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF Bd 35/1986, S. 181-228

Hennis, Wilhelm: Parlamentarische Opposition und Industriegesellschaft. Zur Lage des parlamentarischen Regierungssystems. In: Ders.: Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre. München 1968 (2. Aufl.), S. 105-125 (urspr. 1956)

Hesse, Konrad: Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe 1962

Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hrsg.): Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen am 20./21. Juni 1986 in Stuttgart. Baden-Baden 1986

Jenkins, John R.G.: Jura Separatism in Switzerland. Oxford 1986

Kinsky, Ferdinand Graf: Föderalismus: ein Weg aus der Europakrise. Bonn 1986

Klatt, Hartmut: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 28/86 v. 12.7.1986, S. 3-21

Kluxen, Kurt: Geschichte und Problematik des Parlamentarismus. Frankfurt a.M. 1983

Kremer, Harry Andreas (Hrsg.): Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus. Dokumentation eines Symposiums des Bayerischen Landtags und der Universität Passau am 26./27. Juni 1986 in Passau. München o.J. (1987)

Kremer, Harry Andreas (Hrsg.): Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus. Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtages am 9./10. Juni 1988 in München. München 1988

Laski, Harold J.: The Obsolescence of Federalism. In: New Republic, Vol. 98/1939, S. 367-369

Laufer, Heinz: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland. München 1973, 1985 (5. Aufl.) (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit)

Lengemann, Jochen: Das Hessen-Parlament 1946-1986. Biographisches Handbuch des Beratenden Landesausschusses, der Verfassungberatenden Landesversammlung Groß-Hessen und des Hessischen Landtags 1.-11. Wahlperiode. Frankfurt a.M. 1986

Lerche, Peter: Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 21. Berlin 1964, S. 66-104

Lilge, Herbert: Hessen in Geschichte und Gegenwart. Stuttgart 1986

Lopez, Cesar Diaz: Centre-Periphery Structures in Spain: from Historical Conflict to Territorial-Consociational Accomodation? In: Mény, Yves/Wright, Vincent (eds.). (1985) S. 236-272

Maier, Hans: Föderalismus in Deutschland und Frankreich. In: Ders.: Die Deutschen und die Freiheit. Perspektiven der Nachkriegszeit. Stuttgart 1985, S. 230-241

Matz, Ulrich: Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen. In: Hennis, Wilhelm/Graf Kielmannsegg, Peter/Matz, Ulrich (Hrsg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Stuttgart 1977, Bd. 1, S. 82-102

Mény, Yves/Wright, Vincent (eds.): Centre-Periphery Relations in Western Europe. London 1985

Mill, John Stuart: Betrachtungen über die repräsentative Demokratie. Paderborn 1971

Mintzel, Alf: Gehen Bayerns Uhren wirklich anders? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 18. Jg. Heft 1/1987, S. 77-93

Möckl, Karl: Der Regionalismus und seine geschichtlichen Grundlagen. In: Esterbaur, Fried (1978), S. 17-42

Mütter, Claus W.: Die belgische Staatsreform von 1980. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF Bd. 34/1985, S. 145-193

Nathan, Richard P./Doolittle, Fred C.: Reagan and the States. Princeton 1987

Neumann, Franz L.: Zur Therorie des Föderalismus. In: Ders.: Demokratischer und autoritärer Staat. Studien zur politischen Theorie (hrsg. v. Herbert Marcuse). Frankfurt 1967, S. 207-223 (urspr. 1957)

Nipperdey, Thomas: Der Föderalismus in der deutschen Geschichte. In: Boogman, J.C./van der Plaat, G.N. (eds.): Federalism. History and Current Significance of a Form of Government. The Hague 1980, S. 125-175

Oberreuter, Heinrich: Landtage im Spannungsfeld zwischen Bürgerinitiativen und Parteiloyalität. In: Kremer, Harry Andreas, (Hrsg.) (1987), S. 83-106

Pfetsch, Frank R.: Verfassungspolitik der Nachkriegszeit. Theorie und Praxis des bundesdeutschen Konstitutionalismus. Darmstadt 1985

Protokoll der Seminarveranstaltung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen in Zusammenarbeit mit dem Landtag Rheinland-

Pfalz am 19.3.1984 "Zur Lage des parlamentarischen Systems in den Bundesländern". Bonn 1984

Riker, William H.: Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston 1964

Riker, William H.: Six Books in Search of a Subjekt or Does Federalism Exist and Does it Matter? In: Comparative Politics Vol. 2/1969, S. 135-146

Roemheld, Lutz: Integraler Föderalismus - Modell für Europa - Ein Weg zur personalen Gruppengesellschaft. Bd. 1: Geschichtliche Entwicklung. München 1977

Rüdiger, Helmut: Föderalismus. Beitrag zur Geschichte der Freiheit. Berlin 1979 (urspr. Stockholm 1947)

Schissler, Jakob (Hrsg.): Politische Kultur und politisches System in Hessen. Frankfurt a.M. 1981

Schmidt, Manfred G.: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich der Politik in den Ländern. Frankfurt a.M./New York 1980

Schneider, Herbert: Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik. Opladen 1979

Schultze, Rainer-Olaf: Politikverflechtung und konföderaler Föderalismus. In: Zeitschrift der Gesellschaft für Kanada-Studien Nr. 2/1987, S. 113-114

Schumpeter, Joseph A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. Bonn 1950

Senelle, Robert: Rolle und Bedeutung der Monarchie in einem föderativen Belgien. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF Bd. 36/1987, S. 121-134

Smiley, Donald V.: Canada in Question. Federalism in the Eighties. Toronto 1980 (3. Aufl.)

Stein, Erwin (Hrsg.): 30 Jahre Hessische Verfassung 1946-1976. Wiesbaden 1976

Sternberger, Dolf: Die neue Politie. Vorschläge zu einer Revision der Lehre vom Verfassungsstaat. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF Bd. 33/1984, S. 1-40

Sternberger, Dolf: Verfassungspatriotismus. Hannover 1986 (Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für Politische Bildung)

Stober, Rolf: Kompetenzverschiebungen zwischen den Landesparlamenten und den anderen Staatsfunktionen. In: Kremer, H.A. (Hrsg.) (1987) S. 15-50

Sutor, Bernhard: Neue Grundlegung politischer Bildung, Bd. II. Paderborn u.a. 1984

Thaysen, Uwe: Parlamentsreform in Theorie und Praxis. Opladen 1972

The Federalist Papers: Alexander Hamilton, James Madison, John Jay ed. by Clinton Rossiter. New York/Toronto 1961

Veiter, Theodor: Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im ausgehenden 20. Jahrhundert (3 Bde). München 1984 (Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit)

Venohr, Wolfgang (Hrsg.): Die deutsche Einheit kommt bestimmt. Bergisch Gladbach 1982

Villalón, Pedro Cruz: Die Neugliederung des spanischen Staates durch die "Autonomen Gemeinschaften". In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF Bd. 34/1985, S. 195-243

Vitzthum, Wolfgang Graf: Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 1988, Heft 46. Berlin/New York S. 8-56

Voigt, Rüdiger: Europäischer Regionalismus und föderalistische Staatsstruktur. Grundlagen - Erscheinungsformen - Zukunftsperspektiven. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 3/89 v. 13.1.1989, S. 19-29

Vorländer, Hans: Kontinuität und Legitimität der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika 1787-1987. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF Bd. 36/1987, S. 451-488

Voyenne, Bernard: Der Föderalismus Pierre-Joseph Proudhons. Frankfurt/Bern 1982

Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 21: Föderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip. Berlin 1964, S. 1-144

Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 46: Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart. Berlin/New York 1988, S. 8-180

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen 1972

Welz, Wolfgang: Präsidentielles System und bundesstaatliche Ordnung. Zur Reorganisation und Politisierung des föderativen Systems in der Reagan Ära. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/88 v. 28.10.1988, S. 3-14

Wolf, Werner (Hrsg.): Trümmer, Tränen, Zuversicht. Alltag in Hessen 1945-1949. Frankfurt a.M. 1986

Aussprache zum Referat von Franz Greß

Ansatzpunkt der Aussprache war die Frage, inwieweit in den Ländern ein politisch-kulturelles Bewußtsein ausgeprägt ist.

Nachdem zunächst grundsätzlich eine Sub-Identität bzw. ein kulturelles Sonderbewußtsein der Bürger eines Landes infrage gestellt wurde, wurden die Begriffe präzisiert: es handele sich keineswegs um ein ausgeprägtes "Nationalbewußtsein", vielmehr um einen an Werte gebundenen Ausdruck politischer Kultur. Diesen Umstand, der nicht überbewertet werden dürfe, gelte es nun seitens der Parlamentarier zu nutzen, um aus seiner Substanz eine Art von "Verfassungspatriotismus" auszubilden. Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei es wichtig, "Verfassungspatriotismus" als identitätsstiftenden Entwurf klar zu scheiden von "Lokalpatriotismus" im Sinne eher unpolitischer, regionaler Gebundenheit. Außerdem dürfe eine Betonung einer eigenständigen, politischen Kultur der Länder seitens der Parlamentarier nicht landesübergreifende Kooperation, insbesondere auf regionaler Ebene, ausschließen (Beispiel: Nordhessens enge wirtschaftliche Beziehung zu Niedersachsen). Gerade eine Einbindung solcher Regionalkontakte gewährleiste eine sinnvolle Ausgestaltung kooperativen Föderalismus.
Überaus kontrovers fielen die Einschätzungen aus, wie stark ausgeprägt das Bewußtsein der Bürger für das eigene Bundesland ist. In diesem Zusammenhang wurde die Funktion der Landeszentrale für politische Bildung ebenso betont wie die Notwendigkeit verstärkter Kooperation auf Wissenschaftsebene und die Berücksichtigung auch außerparlamentarischer Bewegungen in den Ländern. Anknüpfend an der Gefahr der Überverflechtung im kooperativen Föderalismus wurde die kanadische Entwicklung als Modell vorgestellt; hier sei es seit den 50er Jahren gelungen, die föderativen Strukturen, bei aller notwendigen Mitbeteiligung der Zentralinstanz, so zu organisieren, daß die Provinzen kompetenzrechtlich nicht benachteiligt werden.

Podiumsdiskussion

Zur Lage und den Zukunftsaussichten der Landesparlamente in Deutschland

Einleitende Stellungnahmen der Vertreter der Landtagsfraktionen

Ruth Wagner, MdL, Fraktion der F.D.P.

Zunächst möchte ich einige historische Reminiszenzen machen:

Der Status der hessischen Landtagsabgeordneten und die Funktion des Hessischen Parlamentes sind anders als in anderen Landesverfassungen. Als die älteste Landesverfassung nach dem Zweiten Weltkrieg, am 1. Dezember 1946 in Kraft getreten, ist sie nämlich durch ein eindeutiges Übergewicht der Exekutive gekennzeichnet. Dies resultiert aus den historischen Erfahrungen der Verfassungsväter und Verfassungsmütter aus der nationalsozialistischen Zeit und der Erfahrung der Weimarer Republik. Aus den Protokollen der verfassunggebenden Versammlung geht eindeutig hervor, daß man vermeiden wollte, daß es handlungsunfähige, mit dem Ende der Legislaturperiode auch arbeitsunfähige Regierungen geben könnte; d.h. man hatte das Bemühen, eine Kontinuität der Regierung auch über nicht mehr funktionierende Mehrheiten im Parlament hinaus zu erhalten. Dies hat ganz bestimmte Festlegungen in der Hessischen Verfassung zur Folge, wie z.B. besonders bindende Verfahren beim Mißtrauensvotum, das im Grundgesetz zwei Jahre später anders geregelt worden ist.

Dieses Übergewicht der Exekutive in Hessen hatte z.B. zur Folge, daß das Landesparlament den Bericht des Rechnungshofes jahrzehntelang nur in der kommentierten Fassung der Landesregierung erhielt.

Ausgeschlossen und als undenkbar gilt auch heute, daß das Budgetrecht des Parlamentes ohne Vorlage der Regierung ausgeübt werden könnte: In der Verfassungswirklichkeit der Länder wie des Bundes hat es noch nie einen kompletten Entwurf eines Haushaltsgesetzes aus der Mitte des Parlamentes gegeben. Der umgekehrte Weg der Beratung einer Regierungsvorlage ist die Normalität.

Eine weitere Frage der Abgabe von Kompetenz an Dritte ist die

Einrichtung von Beauftragten für besondere Fragen, wie z.B. den Wehrbeauftragten, Frauenbeauftragte, Beauftragte für Schwerbehindertenfragen, Ausländerbeauftragte, Kinderbeauftragte, insgesamt 13 auf Bundesebene und eine neue Diskussion in allen Bundesländern, ähnliche Beauftragte zu installieren.

Eine weitere Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist die Verlagerung von Entscheidungen aus den Länderparlamenten und dem Bundestag in Fachministerkonferenzen bzw. Konferenzen der Ministerpräsidenten. Hier wird die Kontrollfunktion der Landtage und des Bundesparlamentes erneut in Frage gestellt.

Interessant ist auch die Frage der eigentlichen Kontrollfunktionen des einzelnen Abgeordneten gegenüber der Regierung, sei es in Form der Innenkontrolle innerhalb einer Koalition, der Außenkontrolle der Regierung durch Informationen des Abgeordneten vor Ort oder in entsprechenden Institutionen oder durch die Kontrolle des Oppositionsabgeordneten. Hier sind vor allen Dingen Standfestigkeit und Mut des einzelnen Abgeordneten gefragt!

In der Frage der Gleichheit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik sind eine Reihe von Sachverhalten in den letzten Jahren durch Staatsverträge geregelt worden. Zu diesen Staatsverträgen können die Landesparlamente entweder global "Ja" oder pauschal "Nein" sagen. Es gibt keinerlei Möglichkeiten für Veränderungen durch Parlamentsberatungen!

Schließlich ist als alarmierende Tatsache zu werten, daß nur 3,4 v.H. der Bevölkerung der Bundesrepublik Mitglieder einer Partei sind, wohingegen in der Verfassungswirklichkeit sich ein Machtmonopol der Parteien in der Meinungsbildung herausgestellt hat. Insofern ist die Frage der Aufstellung von Kandidatenlisten für die Parlamente zur Frage der Gesamtlegitimation der Parteien geworden. Inwiefern sind die Kandidaten in bezug auf Geschlecht, Beruf, Alter Vertreter des ganzen Volkes oder Vertreter von Verbänden, Groß-

institutionen oder eben nur Parteien? Setzen sich bei diesen Entscheidungen nicht schon heute regionale und geschlechtsspezifische Quotierungen durch gegenüber der Vernachlässigung von Interessen, Neigungen, Begabungen und Erfahrung?

Mit diesen Fragen habe ich einen Problemaufriß versucht, der weitgreifender und fundamentaler ist als die vordergründig zur Zeit diskutierte Frage der Abgeordnetenentschädigung. Angesichts der europäischen Einigung ist die Frage nach dem Status von Landtagsabgeordneten, den Kompetenzen der Landtage neu zu stellen, wenn die deutschen Länderparlamente nicht auf die Stufe regionaler Parlamente wie in der Toscana oder Andalusien zurückfallen wollen.

Hans-Christoph Boppel, MdL, Fraktion der GRÜNEN

Ich will zunächst ein paar grundlegende Bemerkungen machen. Ich glaube, die Landesparlamente in der Bundesrepublik befinden sich in einer Kompetenz- und Vertrauenskrise. Für Hessen gilt dies vor dem Hintergrund der sogenannten Diätenaffäre in besonderem Maße. Diese Krise ist zum Teil selbst verschuldet, zum Teil strukturell angelegt. Ich will auf die Gründe kurz eingehen.

Punkt eins: Die Landtage kämpfen gegen einen steten Rückgang ihrer Zuständigkeiten. Da ist nicht nur die europäische Einigung, die ab 1992 zu einer weitgehenden Rechtsvereinheitlichung führen soll und die uns bereits heute in Form verschiedenster Richtlinien und Ministerratsbeschlüsse Schwierigkeiten macht, sondern der fortlaufende Zuständigkeitsverlust der Landesgesetzgeber ist bereits im Grundgesetz vorprogrammiert. Das Verfassungsprinzip der konkurrierenden Gesetzgebung, das in vielen wesentlichen Politikbereichen zur Anwendung kommt, ist im Grunde so angelegt, daß die Länder im Lauf der Zeit immer weniger gesetzlich zu regeln haben, weil der Bund von seinen Gesetzgebungsrechten immer umfassender und detaillierter Gebrauch macht. Ich muß allerdings den Vorwurf machen, daß oft die Möglichkeiten nicht voll ausgeschöpft werden, die das Landesrecht bei einer sorgfältigen verfassungsrechtlichen Prüfung bietet.

Ein zweiter Punkt: Man muß durchaus die Frage stellen, ob Föderalismus in der jetzigen Form noch eine Perspektive hat. Ist es in einer Zeit der wirtschaftlichen Konzentration und Monopolisierung denkbar, daß Bundesländer wie das Saarland oder Hamburg überleben können? Oder müssen wir uns nicht daran machen, gerade wenn wir dem Föderalismus eine Zukunft geben wollen, nach vierzig Jahren den Zuschnitt der Bundesländer zu ändern? Diese Frage stellt sich vor dem Hintergrund der europäischen Integration besonders drängend.

Ein dritter Punkt: Der Grund für den Vertrauensverlust liegt nicht zuletzt in den Parlamenten selbst. Es gibt das schlimme Wort vom "Parlament als Schwatzbude". Manchmal hat man den Eindruck, es ist wirklich so. Daß sich im Parlament Disziplinlosigkeit breit macht und die Unfähigkeit herrscht, Kommunikationsprozesse so zu organisieren, daß sie draußen überhaupt Interesse finden und wahrgenommen werden, läßt sich nicht leugnen. Langweilige Parlamentsdebatten und mittelmäßige Redebeiträge werden uns immer wieder zu Recht zum Vorwurf gemacht. Debatten werden meiner Wahrnehmung nach oft zeremoniell abgehalten, eher mit Selbstbefriedigungscharakter für die Anwesenden und weniger mit dem Anspruch, wirklich Öffentlichkeit und damit Sekundärkontrolle herzustellen. Offenkundig fehlt hier der Wille zur gründlichen Reform. Möglicherweise ist der "Schwatzbudencharakter" der Parlamente auch nur ein Reflex darauf, daß die wirklichen politischen Entscheidungen nicht im Parlament, sondern auf anderen Ebenen fallen.

Es ist ein weiteres Problem, daß sich bestimmte Berufsgruppen - Beamte, Lehrer, Juristen - im Parlament immer mehr breitmachen. Und mit dem Vormarsch der Juristen und der allgemeinen Unsicherheit darüber, was Recht ist und was nicht, geht eine zunehmende Verrechtlichung der Politik einher, die es immer schwerer macht, politische Prozesse noch lebendig-dynamisch zu gestalten.

Und - last, not least - wer das Parlament als Selbstbedienungsladen mißbraucht, wer nicht begreift, daß es auch und gerade bei der Diätenfrage darum geht, eine demokratische Institution in ihrem Ansehen und ihrer Autorität zu schützen, der tut der Demokratie einen schlechten Dienst. Wir haben den rapiden Autoritätsverfall eines Landtages anläßlich der sogenannten Diätenaffäre hier in Hessen im jetzt zu Ende gehenden Jahr erlebt.

Wie kann man aus der Misere herauskommen? Ich komme auf das zu sprechen, was Sie thematisch in den Mittelpunkt gestellt haben: die Kontrollfunktion des Parlaments. Diese gestaltet sich zunehmend schwieriger. Zum einen deshalb, weil sich Politik und Verwaltungshandeln woanders abspielt, in Brüssel, in Bonn, bei den Regierungspräsidenten, also dort, wo der Landtag keinen direkten Zugriff hat. Und das, was die Landesregierung macht, hat immer mehr den Charakter von gleichsam automatischer Administration in verwaltungsrechtlich eng abgesteckten Bahnen. Damit werden auch die Möglichkeiten einer politischen Kontrolle durch das Parlament erschwert.

Was wir brauchen, ist unter anderem bessere Akteneinsicht und die Öffentlichkeit von Ausschüssen. Wir GRÜNE haben die Vorstellung einer gründlichen Parlamentsreform: Verlagerung der vom breiten Publikum oft als langweilig empfundenen Fachdiskussionen in die Ausschüsse, Öffnung der Fachausschüsse für die fachlich interessierte Öffentlichkeit, das Parlamentsplenum als lebendiges Debattenparlament. Davon versprechen wir uns mehr Qualität, mehr Lebendigkeit, mehr Öffentlichkeitswirkung. Wir erheben unter dem Aspekt der Kontrollfunktion auch die Forderung, daß das Prinzip der Gewaltenteilung respektiert wird. Ich meine, es kann nicht sein, daß - wie hier in Hessen, aber auch im Bundestag und anderen Landesparlamenten - Minister im Parlament sitzen und sich selber kontrollieren und dafür auch noch doppelt kassieren. Die Verfassungen vieler anderer Staaten kennen das nicht. Auch hier ist Änderung angesagt.

Ich will es bei diesen Ansätzen erst einmal bewenden lassen. Ich denke, wir als Opposition sind darauf angewiesen, nicht zu Teilzeitabgeordneten degradiert zu werden, damit wir wenigstens in Ansätzen das herstellen können, was man Kontrollfunktion des Parlamentes nennt.

Dr. Franz Josef Jung, MdL, Fraktion der CDU, Parlamentarischer Geschäftsführer

Ich möchte zum Thema des heutigen Gespräches ein paar Akzente aus unserer Sicht setzen.

Wir sind mitten in einer Diskussion, in der sich gerade dieses Parlament intensiv mit seinen Aufgaben und Zukunftschancen beschäftigt. Ausgelöst durch die Vorschläge des CDU-Landesvorsitzenden zu einer Parlamentsreform, hat der Hessische Landtag über sein Selbstverständnis bereits debattiert und die unterschiedlichen Positionen ausgetauscht. Diese Diskussion muß innerhalb der Parteien und des Parlamentes weiter vertieft geführt werden.

Ohne auf die gesamte Historie und Verfassungsgeschichte einzugehen, können wir doch grundsätzlich feststellen, daß die alte Vorstellung der Gewaltenteilung im Sinne Montesquieus heute nicht mehr der Realität des Parlamentarismus entspricht. Diese strenge Kontrolle zwischen Legislative, Exekutive und Judikative spiegelt nicht mehr unsere Verfassungswirklichkeit in der Bundesrepublik Deutschland wieder. Eine wichtige Kontrollfunktion, so argumentieren führende Staatsrechtler, übernimmt jedoch der Föderalismus. Er hat sich in seinen verschiedenen Varianten im Laufe der fast 40jährigen Geschichte unseres Grundgesetzes bewährt. Die Verfassungsväter haben mit seiner Stärkung die richtige Konsequenz aus der schwachen Stellung der Länder in der Weimarer Reichsverfassung gezogen, die den Weg in die Diktatur mit begünstigt hat.

Ich möchte aber auch darauf hinweisen, daß wir als CDU sehr wohl eine Zukunft für das parlamentarische System in den Bundesländern auch im Rahmen der politischen Union Europas sehen. Ich glaube, daß unser Föderalismus vor allem deshalb eine Zukunft hat, weil er die Überschaubarkeit von politischen Entscheidungen und

die politische Kontrolle in den Grenzen eines Bundeslandes möglich macht und damit zur Partizipation des Bürgers an der Politik und zur Identifikation der Menschen mit ihrer Heimat beiträgt. Es sind gerade die kleinen überschaubaren Regionen, die das "Europa der Vaterländer" begründen und ihm seine Anonymität nehmen.

Ich will zu den aktuellen Fragen zwei, drei Stichpunkte hinzufügen.

Ich glaube, es ist durchaus zu Recht auf die kritische Haltung der Öffentlichkeit gegenüber dem, was Politiker tun, aber auch dem, was Parlamentarismus heute bedeutet, hingewiesen worden. Die Frage, die sich an uns Abgeordnete richtet, ist: Wie kann wieder mehr Vertrauen und damit auch eine größere Zukunftschance für den Parlamentarismus gewonnen werden? Ich denke, daß die Debatte, wie sie hier geführt worden ist, richtige Antworten angedeutet hat:

Wir müssen uns wieder mehr darauf konzentrieren, die politische Auseinandersetzung über die zentralen politischen Entscheidungen im Parlament herbeizuführen und dort die wirklichen Grundsatzfragen diskutieren.

Im Hinblick auf die Frage der Vitalität von Debatten sind die Redezeiten ein wichtiger Anknüpfungspunkt. Im Bundesparlament hat man kürzere Redezeiten vereinbart, um mehr Abwechslung und Interesse an den Debatten zu gewährleisten. Es gibt unter uns Kollegen übrigens schon die Aussage, man müsse möglichst lange reden, wenn man die Debatte von der politischen Blickscheibe wegnehmen will. Dies zeigt, daß die Länge der Redezeit durchaus keine Formsache ist, sondern auch unter politischen Gesichtspunkten neu überdacht werden muß. Auch die Arbeitssituation eines Abgeordneten sollte in unsere Diskussion einbezogen werden. Ein Oppositionsabgeordneter - und ich kann das beurteilen, weil ich selbst einmal auf den harten Bänken der Opposition

gesessen habe -, aber auch ein Regierungsabgeordneter ist gegenüber dem gesamten Apparat einer Verwaltung, einer Regierung oder eines Ministeriums oft in einer hilflosen Lage. Häufig ist er allein für ein Sachgebiet zuständig und muß ohne wissenschaftliche Unterstützung, ja nicht selten ohne Schreibkraft ein "Einzelkämpfer" bleiben. Die Kontrollfähigkeit und Kontrollfunktion des Landtages beginnt auch mit der Ausstattung und den Arbeitsmöglichkeiten der Volksvertreter.

Ich bin ferner der Ansicht, daß die Verengung auf bestimmte Berufsgruppen bei der Zusammensetzung des Parlamentes ein falscher Weg ist. Wir meinen, daß der Berufspolitiker nicht der einzig vollstellbare Typus des Politikers in einem Landesparlament bleiben muß. Ich bin der Auffassung, daß wenigstens die Möglichkeit der Ausübung des Berufes neben dem Mandat in einem Landesparlament gegeben sein sollte. Auch für den Hessischen Landtag gilt: Der Einstieg in die Politik sollte nicht den Ausstieg aus dem Beruf bedeuten.

Ich sage dies auch sehr persönlich: Die Erfahrungen in der Berufswelt und das Einbringen und Umsetzen dieser Erfahrungen im parlamentarischen Bereich ist ein wichtiges Element, auf das ein Landesparlament als Ganzes nicht verzichten kann. Deshalb muß die Diskussion darüber weiter intensiv geführt werden. Eine pluralistische Gesellschaft muß sich wiederfinden in ihrer Volksvertretung. Die Wahrheit ist jedoch, daß die pluralistische Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland oder des Landes Hessen nicht im Parlament repräsentiert ist. Dies ist eine Entwicklung, der man politisch begegnen muß.

Die Parteien sind hier insgesamt gefordert. Dies gilt auch hinsichtlich der Aufstellung von Kandidaten auf ihren Listen und der Möglichkeit, jemanden - ich sage es einmal salopp -, der aus beruflichen Gründen nicht die sogenannte "Ochsentour" gehen

kann, die Chance zu geben, in einer Partei zu verantwortlichen Positionen zu gelangen.

Zusammenfassend kann man daher sagen:

Der Parlamentarismus hat auch in Zukunft eine gute Chance, wenn wir uns seinen Problemen stellen und sie politisch aufarbeiten. Das gilt für die Arbeit und Zusammensetzung des Parlamentes, aber auch für die Darstellung der Volksvertretung in der Öffentlichkeit. Wenn uns dies gelingt, dann ist mir nicht bange um die Attraktivität der parlamentarischen Demokratie in Hessen und in der Bundesrepublik Deutschland.

Hans-Joachim Suchan, Berater der Fraktion der SPD

Daß jetzt wieder über Parlament und Parlamentsreform geredet wird, hängt sicher auch in Hessen mit einer Fehlleistung des Landtages zusammen. Aber wir lernen ja in der Psychologie, daß Fehlleistungen oftmals viel mehr als Leistungen über die Befindlichkeit einer Person aussagen, und wir lernen in der Organisationssoziologie, daß hier das Gleiche gilt. Es ist vielleicht zunächst einmal etwas zur Lage und den Perspektiven der Parlamente zu sagen. Was ich feststelle, ist ein - ich will es überspitzen - dramatischer Funktionsverlust der Parlamente allgemein, insbesondere auch der Länderparlamente.

Ich will versuchen, das an den beiden zentralen Punkten der Arbeit und der Arbeitsmöglichkeiten der Parlamente zu demonstrieren. Zum einen die Gesetzgebungsfähigkeit: Prof. Meyer hat gestern am Beispiel des HSOG ganz eindrücklich geschildert, wie lange es dauern kann, bis ein Parlament sich dazu aufrafft, etwas zu tun. Ich möchte dieses Beispiel vertiefen. In der letzten Legislaturperiode gab es einen Entwurf der Regierung und es gab, wie Herr Meyer gesagt und auch Herr Möller angedeutet hat, durchaus auch einen Entwurf, der aus der Mitte des Landtags kam, aber kein originärer, also auch kein origineller Entwurf, sondern ein Entwurf, der aus dem Einheitlichen Polizeigesetzentwurf abgeschrieben worden ist. Wir sind in dieser Legislaturperiode in einer ganz ähnlichen Situation. Wir haben noch nicht einmal einen Regierungsentwurf, wir haben jetzt einen Fraktionsentwurf der Regierungsfraktion, von dem ich erhebliche Zweifel habe, ob er aus der Mitte des Parlaments kommt oder ob er nicht aus anderen Gründen von der Regierung vorgegeben über das Parlament eingebracht wird. Und wir haben die Situation, daß die SPD sich auf einen alten Regierungsentwurf stützt, der seinerzeit nicht zum Gesetz geworden ist. Das heißt also: Entwürfe aus der Mitte des Parlaments, die in verschiedene Ressorts hineingehen, die rechtlich durch- und abgeprüft werden, die mit

Bundesgesetz korrespondieren müssen, sind bei dieser Komplexität der Materie offensichtlich nicht mehr möglich.

Zweiter Punkt: Kontrollfunktion. Hier erleben wir einen dramatischen Machtverlust und eine Machtverschiebung hin zu den Medien.Wer heute als Bürger, als Beamter, als Funktionsträger glaubt, einen Mißstand im Regierungshandeln auf irgendwelchen Ebenen feststellen zu können, steht vor zwei Alternativen. Er kann sich an einen Volksvertreter wenden, auf kommunaler, auf Landes- oder auch auf Bundesebene, oder er geht zu einem Medienvertreter und versucht sein Thema loszuwerden, damit er ins Meinungsfeld kommt. Ich wage folgende These: Handelt es sich eher um ein Randproblem, geht er zu seinem Abgeordneten. Glaubt er aber, eine Sensation entdeckt zu haben, geht er an die Medien. Und wenn der Abgeordnete selbst den Vorgang weitertreiben will, muß er auch selbst sich zuerst an die Medien wenden, bevor er diesen Mißstand im Parlament diskutiert. Das heißt also, daß das Parlament nicht mehr das Zentrum der Auseinandersetzungen der politschen Macht ist, sondern daß hier ein dramatischer Wandel vollzogen wurde.

Aussprache zu den einleitenden Stellungnahmen der Vertreter der Landtagsfraktionen

Thema der ersten Fragerunde war erneut die Möglichkeit parlamentarischer Machtkontrolle: Inwieweit kann ein Abgeordneter die Regierung mit der hinter ihr stehenden Verwaltung effektiv kontrollieren, inwieweit ist parlamentarische Kontrolle auf Ebenen etwa der Regierungspräsidien oder im Zweckverbandswesen durchführbar und wie lassen sich die Überlegungen zum Teilzeitabgeordneten mit dem Wollen nach besserer Kontrolle der Regierung vereinbaren?

Vorgestellt wurden zuerst einmal traditionelle Kontrollinstrumente: Kleine Anfragen, Berichtsanträge, Untersuchungsausschüsse, aber auch innerfraktionelle, institutionalisierte Arbeitskreise mit thematischer Schwerpunktbildung und fraktionelle Begleitung durch wissenschaftliche Mitarbeiter. H.C. Boppel (Die GRÜNEN) betonte, daß vollständige Kontrolle sowohl illusionär als auch nicht notwendig sei, sofern die Regierung das Gefühl habe, kontrolliert zu sein. An brisanten Punkten müsse das Parlament "Öffentlichkeit herstellen" und sich dabei auf den Resonanzboden der Medien verlassen können. Unterstrichen wurde die Forderung nach Verbesserung der Akteneinsicht auch auf Ebene der Regierungspräsidien, Ausweitung des "wissenschaftlichen Beistandes" und Angleichung der Fraktionszusammensetzung an die Berufs- und Geschlechtsstruktur der Bevölkerung. Dr. F. J. Jung (CDU) teilte die Bedenken bezüglich der parlamentarischen Kontrollfähigkeit und trat noch einmal nachdrücklich für das Konzept des Teilzeitparlamentariers ein. Er unterstrich, daß es sich nur um eine Möglichkeit für beruflich und regional günstig angebundene Parlamentarier handele. R. Wagner (F.D.P.) richtete sich mit ihrem Vorschlag an die einzelnen Abgeordneten: Gegen die Entwürfe stärkerer Spezialisierung oder institutionalisierter Kontrollkanalisierung setzte sie den Appell an den Lernwillen der Abgeordneten. Um die zeitliche Belastung der

Mitglieder des Landtags zu reduzieren, machte R. Wagner den Vorschlag, nach Absprache aller Kollegen die Anwesenheit bei unpolitischen Veranstaltungen zu reduzieren. Der Besuch rein gesellschaftlicher Veranstaltungen sei kein Ausdruck politischer Verantwortung gegenüber dem Bürger. H.-J. Suchan (SPD) beschränkte sich dezidiert auf die Forderung an die Regierung, mehr Herrschaftswissen preiszugeben.

Eine zweite Fragerunde bezog sich auf die Öffentlichkeit der Ausschüsse, das Akteneinsichtsrecht, die Informationsmöglichkeiten der Opposition, die Überlappung von Kreis- und Landtagsmandat sowie abermals auf Teilzeitparlamentarier. Diese Fragen wurden von den Politikern in ihren abschließenden Stellungnahmen aufgenommen.

Abschließende Stellungnahmen der Vertreter der Landtagsfraktionen

Hans-Joachim Suchan, Berater der Fraktion der SPD

Gestern und heute ist hier festgestellt worden, daß das Parlament schon lange nicht mehr insgesamt der Regierung gegenübersteht, sondern daß sich das immer mehr auf die Oppostion konzentriert. Dieser Befund gilt auch dann, wenn eingewandt wird, daß die Kontrolltätigkeit der die Regierung tragenden Fraktionen etwas leiser, geräuschloser, aber hin und wieder auch effizienter ablaufen kann.

Ich denke, daß die Arbeit der Opposition zum einen aus dem verbessert werden könnte, was ich vorhin selbst angesprochen hatte, nämlich eine verbesserte Möglichkeit, an das Herrschaftswissen der Regierung heranzukommen. Sollte dies nicht möglich sein, aus Gründen, über die man lange nachdenken kann, sicher auch aus verfassungsrechtlichen, dann wird es für kurz oder lang nicht ausbleiben, entweder die Aktivitäten der Oppositionsangehörigen bis an die Grenze der Belastbarkeit weiter auszudehnen oder aber analog dem, was im Bundestag geschehen ist, den wissenschaftlichen Dienst so auszudehnen, daß eine effiziente Arbeit möglich wird. Frau Wagner hat die Gentechnologie zu Recht angeführt. Hier sind Abgeordnete, wenn sie nicht selbst über Spezialwissen verfügen, schlichtweg überfordert. Die Frage der Struktur der Abgeordnetenpopulation ist sehr schwierig zu beantworten. Die SPD hat ja nun versucht, eine Quote einzuführen, um einen angemessenen Anteil Frauen in den Parlamenten zu einem bestimmten Zeitraum zu erreichen. Ich denke aber, daß alles, was darüber hinausgeht, nur mit Überzeugungsarbeit erzielt werden kann. Irgendwann wird der Bürger oder der Sympathisant der einzelnen Partei nicht mehr ertragen, daß er sich mit seinen speziellen Problemen auch aus seiner Berufsgruppe heraus dort nicht mehr repräsentiert fühlt. Also eine Rückkontrolle auch über den Wahlbürger, begleitet mit einem sanften Druck aus den Parteispitzen.

Zur Frage der Öffentlichkeit der Landtagsausschüsse.

Aus meiner Sicht: Ja; insbesondere dann, wenn es gelingen sollte, die Arbeit im Parlament insgesamt so zu konzentrieren, daß weniger Plenarsitzungen oder nur noch zentrale Themen stattfinden und daß die eigentliche Arbeit in den Ausschüssen geleistet wird. Aber wenn wir die Parlamentsarbeit im Plenum reduzieren, dann muß als Äquivalent dazu auf jeden Fall die Öffentlichkeit der Ausschüsse hergestellt werden, sei es als Medienöffentlichkeit, sei es als allgemeine Öffentlichkeit. Dabei wissen wir, daß Öffentlichkeit häufig auch nur Fiktion ist und dies auch zukünftig bleiben wird. Wir sehen das bei Gerichtsverhandlungen, die ja öffentlich sein müssen. Auch dort wird heute im Grunde genommen eine Medienöffentlichkeit hergestellt, und wir müssen uns der Entwicklung beugen, die dort eingetreten ist. Was das generelle Akteneinsichtsrecht, insbesondere bei der Landesregierung betrifft, muß man natürlich zwei Dinge abwägen. Wir erleben selbstverständlich, wenn alle Akten jederzeit offengelegt werden müssen, daß dann nicht mehr alles in den Akten enthalten ist. Es ist gestern viel darüber gesprochen worden, wie denn die Funktionsverluste von Kabinetten und in Fraktionsvorständen zustande kommen. Das hängt natürlich damit zusammen, daß es einen Trend dahin gibt, möglichst im engsten Kreis - ich will nicht sagen zu kungeln - unbeobachtet bestimmte Planungen vorzubereiten, von denen man fürchtet, wenn sie zu früh an die Öffentlichkeit kommen, sie nicht mehr durchsetzbar sind.

Die ganze Debatte begann mit dem Kreßbronner Kreis der Großen Koalition. Er wurde damals auch reichlich in der verfassungsrechtlichen Literatur besprochen, aber der Zustand ist eben so und hat sich fortentwickelt. Und die Gefahr, die ich sehe, bei allen Vorteilen der Akteneinsicht, ist eben der dann fast zwangsläufige Ablauf, daß zu viel nur noch in den Köpfen der Beamten und auch der Minister abläuft und nicht mehr in den Akten niedergelegt wird. Ob dieses

dann hinterher auch einer nachträglichen Kontrolle durch Untersuchungsausschüsse zugänglich ist, wage ich zu bezweifeln.

Ich denke also, noch als ein letztes Wort, der Landtag insgesamt als Institution muß in mehr Punkten begreifen, daß er als Verfassungsorgan gemeinsam versuchen muß, seine Rechte der Regierung gegenüber auszuloten. Er muß versuchen, das ein wenig zu verändern, was Frau Wagner aus der historischen Entwicklung der hessischen Verfassung beschrieben hat, nämlich die Übermacht der Regierung zurückzudrängen. Es kann nicht sein, daß die einzigen Kontrollmöglichkeiten des Parlaments darin bestehen, einen Minister in einen Ausschuß zu zitieren oder Anfragen zu stellen. Das Parlament muß möglicherweise auch den Verfassungskonflikt wagen, auch vor dem Staatsgerichtshof die Verfassung ausloten, um festzustellen, wieweit seine Rechte gehen können, über das hinaus, was bislang Verfassungswirklichkeit in diesem Landtag ist.

Dr. Franz Josef Jung, MdL, Fraktion der CDU, Parlamentarischer Geschäftsführer

Ich will zunächst noch einmal unseren Ansatz im Hinblick auf das Problem unterstreichen, das wir verkürzt mit dem Begriff "Teilzeitparlamentarier" umschrieben haben. Ich glaube, wir sind in der Gefahr, daß wir unsere Parlamente verbürokratisieren. Das ist meine große Sorge. Wenn das Element der freien Berufe in den Parlamenten zunehmend fehlt, dann sehe ich in diesem Mangel eine nicht ungefährliche Entwicklung für unsere parlamentarische Demokratie. Deshalb müssen vom Parlament und den Parteien gemeinsam Rahmenbedingungen geschaffen werden, die unsere Volksvertretungen für diese Berufsgruppen wieder öffnen.

Ich will dazu ein Beispiel anführen:

Wir sind im Bundestag jetzt in der großen Diskussion um die Gesundheitsreform. Sie wissen wahrscheinlich genauso gut wie ich, daß derzeit nur ein einziger Abgeordneter im Deutschen Bundestag Arzt ist. Obgleich dieser Abgeordnete natürlich sehr intensiv an der Gesundheitsreform mitwirkt, werden Sie mir sofort zugestehen, daß die Komplexität dieser Reform - etwa hinsichtlich der Belange der Ärzteschaft, der Apotheker, der Zahnärzte und der Wünsche anderer Berufsgruppen - wahrscheinlich größer ist als der Erfahrungshorizont dieses einzelnen Arztes. Dadurch kann die Gefahr nicht ausgeschlossen werden, daß sich unser Parlament aufgrund seines fehlenden Sachverstandes zu Entscheidungen drängen läßt, die es politisch nicht will. Ich finde, wir sollten deshalb sehr intensiv über die Frage nachdenken, wie der notwendige Sachverstand künftig besser in die Volksvertretungen eingebracht werden kann.

Ich will dabei nicht behaupten, Teilzeitarbeit sei die einzig denkbare Lösung. Ich stelle auch die Frage, ob es richtig ist, daß derjenige, der die Gesetze macht, also der frei gewählte Abgeordnete, finanziell schlechter gestellt sein sollte als 10.000 Landesbeamte.

Um diese und ähnliche Fragen sorgfältig zu erörtern, haben wir als CDU Hessen jetzt eine Kommission eingesetzt, in der neben Mitgliedern der Partei und Fraktion auch unabhängige Sachverständige mitwirken, die dort ihre Erfahrungen einbringen. Aufgabe dieser Kommission ist es, Konzepte zu entwickeln, die dann in den Parteigremien weiter diskutiert werden und auch im Parlament ihre Umsetzung finden können.

Sie haben die Frage nach einer öffentlichen Beratung der Ausschüsse aufgeworfen. Lassen Sie mich dazu eines sagen:

Ich selbst habe als Mitglied eines Kreisparlamentes - dem ich heute allerdings nicht mehr angehöre - erlebt, was der Wechsel von der Nichtöffentlichkeit zur Öffentlichkeit der Ausschüsse bedeutet. Meine persönliche Erfahrung war negativ. Ich kann daher nur davor warnen, auf der Landesebene die Öffentlichkeit von Ausschußsitzungen zuzulassen, weil darunter die Sachlichkeit der Beratung leiden würde. Die Wahrheit ist: Die Schaufensterreden finden dann in den Ausschüssen statt.

Zur Frage der Verwaltungs- und Akteneinsicht will ich nur darauf hinweisen, daß wir mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Kontrollfunktion besitzen, die einen einmaligen Charakter hat, wenn ich sie mit den anderen europäischen Ländern vergleiche. Im übrigen kann ich den Ausführungen Herrn Suchans nur grundsätzlich zustimmen.

Es sind noch eine Reihe anderer Fragen angesprochen worden, auf die ich in aller Kürze eingehen will.

Natürlich hat ein Abgeordneter keine 40 Stunden-Woche. Er hat in der Regel die 70-80 Stunden-Woche, wenn er seine Aufgabe ernst nimmt, wenn er seine Wahlkreisarbeit ordentlich macht. Besitzt er einen direkten Wahlkreis, so ist er meistens noch mehr gefordert. Denn er muß natürlich auch für die Bürger Sprechstunden anbieten.

Er muß ihnen die Möglichkeit geben, daß sie ihn erreichen können. Im übrigen bewerte ich auch die gesellschaftlichen Veranstaltungen nicht generell negativ. Sitze ich nur am Vorstandstisch, dann können mich die Bürger nicht erreichen. Es ist deshalb viel wichtiger, wenn ein Abgeordneter auch einmal an der Theke steht, oder einmal ein Vereins- oder Volksfest besucht, wo die Bürger ihn auch ansprechen können, ohne dabei eine große Schwellenangst überwinden zu müssen.

Es wurde ferner das Problem des sogenannten "Multifunktionärs" angesprochen. Auch hier will ich das bisher Gesagte so allgemein nicht gelten lassen. Natürlich kann der sogenannte "Multifunktionär" nicht auf allen Ebenen die gesamten Aufgaben wahrnehmen. Aber ich finde schon, daß Abgeordnete, die zugleich Mitglieder von Kreisparlamenten sind, im Landtag eine wichtige Funktion erfüllen. Damit ist in unserer Volksvertretung die Ebene der Kommunen und Kreise repräsentiert. Das ist gerade für Hessen wichtig: Denn wir haben ja im Hessischen Landtag keine Bürgermeister und Landräte mehr wie in anderen Landesparlamenten. So kommen wir auch den berechtigten Wünschen der kommunalen Spitzenverbände entgegen.

Zusammenfassend meine ich: Wir sollten diese begonnene Diskussion jetzt sehr intensiv in den Parteien fortführen und dort zu Ergebnissen kommen, die wir dann in den parlamentarischen Ablauf einbeziehen. Und ich füge hinzu, wir sollten als Politiker gemeinsam unseren Beitrag auch ganz persönlich dazu leisten, daß das Vertrauen in das Parlament und in die Politik überhaupt wieder insgesamt in der Bevölkerung gestärkt wird.

Hans-Christoph Boppel, MdL, Fraktion der GRÜNEN

Ich will das, was angesprochen wurde, kurz abhandeln. Zunächst Öffentlichkeit der Landtagsausschüsse. Das ist von uns schon in der Geschäftsordnungskommission gefordert worden. Alle drei anderen Fraktionen haben das abgelehnt. Wir fordern dies jetzt erneut.

Zweiter Punkt: generelle Akteneinsicht. Wir halten das im Prinzip für erstrebenswert. Wir haben als ersten Schritt einen Gesetzentwurf vorgelegt zum Akteneinsichtsrecht in Umweltakten, weil uns dieser Bereich besonders brisant erscheint. Das Gesetz ist in erster Lesung bereits behandelt, und nach allem, was wir von den anderen Fraktionen gehört haben, wird es in diesem Haus nicht mehrheitsfähig sein.

Dritter Punkt: unser Vorstoß für eine Grundgesetzänderung im Hinblick auf die Artikel 50 und 51. Es geht um das Bundesratinitiativrecht der Landesparlamente. Pragmatisch gesehen geht der Vorschlag zunächst ins Leere, das ist richtig. Wir halten das trotzdem strukturell für richtig und wollen hier eine Diskussion anstoßen. Wenn Sie praktikablere Vorschläge haben, wie man den unbefriedigenden status quo ändern könnte, sind wir mit Sicherheit offen dafür. Wir bringen das gerne in die weitere Diskussion hier ein.

Nächster Punkt: die Verquickung der Ebenen. Ich sehe da folgendes Problem: Wir haben mindestens in der Hälfte aller Kreistage und größeren Stadtparlamente den Zustand, daß da mindestens ein Mensch drinsitzt, der vor Ort als hauptberuflicher Politiker agiert, der aber, weil er Hinterbänkler im Landtag ist, aus der Landtagskasse sein Geld erhält. Das heißt, der Landtag bezahlt die kommunalpolitische Tätigkeit von Leuten, die hier im Landtag selbst eine ganze Legislaturperiode lang nicht reden, nicht fragen, nicht arbeiten - mit einem Wort, nichts im Sinne ihrer eigentlichen Funktion leisten. Ich halte das für abträglich für die Qualität der

Landtagsarbeit und für das Ansehen des Parlaments. Dieser Mißstand betrifft in der Regel nur die großen Fraktionen, in unserer Fraktion ist das mit Sicherheit nicht der Fall, da wir Doppelmandate nach Möglichkeit vermeiden und über Hinterbänke noch nicht verfügen.

Dann noch die Frage der Zusammensetzung der Fraktionen. Wir haben bei uns eine Quotierungsregelung: die Frauenparität. Das heißt, jeder zweite Platz auf einer Liste gehört einer Frau. Ergebnis: in allen Parlamenten, auch hier im Landtag, gibt es 50 v.H. Frauen. Ohne diese Frauenquote wäre es nicht so. Deswegen kann ich nur sagen: Wer verbal die Gleichberechtigung von Frauen fordert, soll in seiner Fraktion eine 50 v.H.-Frauenquote einführen, anstatt in Sonntagsreden die so schwer verwirklichbare Frauenparität zu beklagen.

Ansonsten ist für uns die Quotierung nach Berufen etc. nicht möglich und wird auch nicht für sinnvoll gehalten. Ich habe vorhin schon gesagt, der Repräsentativgedanke ist illusorisch. Es gibt in der Praxis andere Mechanismen, wie Leute an Mandate rankommen. Nur eines: Wenn die CDU wirklich möchte, daß Leute, die beruflich erfolgreich sind, stärker in den Parlamenten vertreten sind, dann ist der Vorschlag eines Teilzeitabgeordneten mit Teilzeitbezahlung genau das Falsche. Dann müssen Sie die Diäten verdoppeln, Herr Jung. Mit Sicherheit würde eine Verdoppelung manchen erfolgreichen Jungunternehmer dazu bewegen, einmal vier Jahre im Landtag als Lobbyist zu verbringen. Ich denke allerdings, das ist der falsche Weg. Wenn Menschen in die Politik gehen wollen, dies aber nur vom Geld abhängig machen und mit dieser doch reichen Dotierung im Landtag nicht zurechtkommen, dann haben sie eine falsche Einstellung. Dann kann man ihnen, denke ich, nicht helfen. Die Dotierung der Abgeordneten ist mit Sicherheit nicht zu niedrig. Es könnte nur strukturell verändert werden, indem die steuerfreie Aufwandsentschädigung abgesenkt wird, vielleicht sogar auf Null,

dafür aber das Grundgehalt etwas angehoben wird. Dann macht jeder mit seinem Finanzamt ab, was er an wirklichem Aufwand hat. Und wem das dann nicht genug ist, um in die Politik zu gehen, der muß halt draußen bleiben.

Zum Schluß noch ganz kurz zum Stichwort Stärkung der Kontrollfunktion: Wir können und wollen nicht wirklich Spezialisten sein, sondern allenfalls Leute, die Politik mit Expertentum zusammenbringen. Es wäre für uns in der Opposition ganz schrecklich, wenn wir nur Experten wären, wir könnten keine Politik mehr machen. Aber um die Handlungsfähigkeit, die Kompetenz der Parlamentarier zu stärken, wäre uns oft schon damit geholfen, wenn wir die Mittel hätten, um alternative Wissenschaftler und Experten mit einer bestimmten fachlichen Aufgabe zu betrauen. Die Oppositionsfraktionen bekommen einen Oppositionszuschlag. Er ist in gewissem Sinne zu niedrig, man sollte vielleicht eine spezifizierte Erhöhung vornehmen für qualifizierte, wissenschaftliche Tätigkeit durch externe Fachleute. Vielleicht wäre das ein Weg, um die inhaltliche Kompetenz der Oppositionsfraktionen, die nicht auf einen Regierungsapparat zurückgreifen können, zu stärken.

Ruth Wagner, MdL, Fraktion der F.D.P

Die Frage nach der beruflichen Kompetenz der Abgeordneten ist legitim, weil in der Tat im Parlament nur noch wenige Berufe vertreten sind. Die Frage ist, ob die Höhe der Entschädigung ein Anreiz für jeden Berufstätigen ist, ein Landtagsmandat anzustreben. Die andere Frage ist, wie weit es möglich ist, heute überhaupt noch eine Abgeordnetentätigkeit mit weiterer beruflicher Tätigkeit zu verbinden. In der F.D.P.-Landtagsfraktion haben wir insgesamt nur zwei Beamte von neun und wir haben einige Kollegen, die ihren Beruf weiter ausüben. Dies ist für uns alle eine große Bereicherung, weil deren Berufserfahrung Lebenserfahrung in unsere Parlamentsarbeit einbringt. Für die Beamten stellt sich aber eine ganz andere Problematik, daß nämlich nach der Hessischen Verfassung und dem Grundgesetz die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat gilt, d.h. wer als Beamter, als Lehrer oder als Angestellter und Arbeiter im öffentlichen Dienst ein Abgeordnetenmandat anstrebt, wie auch ein Richter, der wird in den einstweiligen Ruhestand versetzt. Das heißt, wenn ich z.B. heute meine berufliche Qualifikation wieder einholen wollte, dann müßte der Grundsatz der Inkompatibilität über Bord geworfen werden. Dies hätte aber problematischste Situationen zur Folge, daß man nämlich als Angehöriger des öffentlichen Dienstes eingebunden wäre in Beamtenrecht und Dienstpflichten und zu bestimmten anderen Zeiten sowohl als Oppositions- wie auch als Koalitionsabgeordneter nicht hinnehmbaren Loyalitätskonflikten ausgesetzt wäre.

Zur Quotenfrage gibt es eine klare verneinende Antwort der F.D.P. Die F.D.P. hat sich für einen freiwilligen Förderplan auf allen Ebenen der Partei ausgesprochen. Das hat dazu geführt, daß wir in der Landtagsfraktion zwei Frauen von insgesamt neun Mitgliedern sind, das entspricht 25 v.H., nämlich dem gleichen Anteil weiblicher Mitglieder in unserer Partei.

Die Öffentlichkeit der Ausschüsse ist in die Diskussion eingeführt worden als Bürgerkontrolle, als Kontrolle der Öffentlichkeit, und wird von ihren Befürwortern ja auch für Fraktionssitzungen gefordert. Die Fraktion der GRÜNEN tagt auf Bundesebene längst nicht mehr öffentlich, die des Landtags, glaube ich, auch nicht mehr. Hier stellt sich aber die Frage, ob jemand überhaupt an Fraktionssitzungen und Ausschußsitzungen als Berufstätiger teilnehmen kann, d.h. das Kontrollinstrument kann von seinem Grundsatz her nicht funktionieren. Außerdem ist zu befürchten, daß eine Verlagerung von Entscheidungen in wiederum andere, nichtöffentliche Gremien, stattfindet. Kommunale Erfahrung spricht im übrigen gegen diese Sache, weil bei den Ausschußsitzungen der Kommunalparlamente nahezu keine Öffentlichkeit vertreten ist.

Darüber hinaus bezweifle ich, daß die Akteneinsicht ein Mehr an parlamentarischer Kontrolle bringt. Außerdem ist zu beachten, daß der Spielraum der Exekutive selbst, Entscheidungen nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffen, nicht in jedem Falle eingehalten werden kann, wenn generell Akteneinsicht gelten soll.

Zum angesprochenen Problem der Zugehörigkeit zu Kommunalparlamenten und Landesparlament möchte ich folgendes anmerken. Ich bin 1979, als ich in das Landesparlament gewählt war, aus dem Darmstädter Stadtparlament ausgeschieden aus arbeitsökonomischen Gründen. Ich werde, so der Wähler es will, im nächsten Jahr wieder in dieses Parlament gewählt. Dies ist eine Entscheidung meiner Partei und eine Frage nach meiner Verantwortung, der ich mich stelle.

Es gab ja einen Verfassungsvorschlag der LDP 1946, eine zweite Kammer zu installieren, in der die kommunalen Gebietskörperschaften vertreten sein sollten wie z.B. die Länder im Bundesrat. Dies ist abgelehnt worden. Danach gab es bis in die 70er Jahre hinein Landräte und Kreisbeigeordnete als Landtagsabgeordnete.

Neuerdings ist jetzt ein generelles Anhörungsrecht im Hessischen Landtag verankert worden, daß die kommunalen Spitzenverbände bei allen Landesgesetzen, die kommunale Interessen tangieren, angehört werden sollen.

Abschließend noch einige Bemerkungen zu dem Problem einer besseren Auswahl durch den Bürger. Ich bin der Meinung, daß das Zweitstimmenwahlrecht in Niedersachsen wie auch in Hessen das Auswahlrecht des Bürgers verbreitern wird und nicht nur eine Chance für die kleinen Fraktionen, die GRÜNEN und die F.D.P. darstellen wird. Außerdem wiederhole ich hier einen alten Vorschlag der F.D.P., der in den süddeutschen Kommunalverfassungen verankert ist, nämlich das Kumulieren und das Panaschieren sowie die Direktwahl der Landräte und Oberbürgermeister.

Biographische Hinweise

Boppel, Hans Christoph, Diplom-Psychologe

Geboren am 11.7.1951 in Bad Bergzabern (Pfalz).

1970 Abitur in Pirmasens. Kriegsdienstverweigerung; 1971/72 Wehrersatzdienst beim Unfallrettungsdienst des Arbeiter-Samariter-Bundes Pirmasens. 1972 bis 1974 und 1976 bis 1979 Studium der Psychologie in Trier. 1980 Diplom.

1981 bis 1982 Mitarbeiter am Zentrum für Psychosomatische Medizin in Gießen. Vom 1.1.1983 bis 15.4.1985 Fraktionsassistent der Landtagsfraktion der GRÜNEN.

Mitglied des Hessischen Landtags vom 16.4.1985 bis 14.11.1989. 1987 bis 1988 Mitglied der Kommission des Ältestenrats zur Überarbeitung der Geschäftsordnung. Seit 14.11.1989 zweiter hauptamtlicher Beigeordneter im Landkreis Gießen.

Giani, Paul Leo, Staatssekretär a.D.

Geboren am 28.4.1942 in Remagen.

1961 altsprachliches Abitur. Banklehre, 1963 Bankkaufmann. 1963 bis 1969 Studium der Rechtswissenschaften, Geschichte und Philosophie in Freiburg, Bonn und Mainz. 1964 Auslandsreferent des Allgemeinen Studentenausschusses der Universität Freiburg; 1965/66 stellvertretender Vorsitzender des VDS (zusammen mit Eberhard Diepgen). 1969 erstes juristisches Staatsexamen; 1969 bis 1973 Referendarausbildung; 1973 zweites juristisches Staatsexamen.

1970/71 Leiter des Büros der "Mannschaft Wilhelm Dröscher" im rheinland-pfälzischen Landtags-Wahlkampf. 1972 wissenschaftlicher Assistent an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. 1973 bis 1975 parlamentarischer Referent der SPD-Bundestagsfraktion, dabei zuständig für die Koordination der SPD-Landtagsfraktionen.

1975 bis 1985 Geschäftsführer der SPD-Fraktion im Hessischen

Landtag, seit 1977 zugleich Landesgeschäftsführer der SPD Hessen.

1985 bis 1987 Staatssekretär, Chef der Hessischen Staatskanzlei. Von 1975 bis 1985 zugleich Rechtsanwalt und wieder seit 1987 mit Schwerpunkt Medienrecht.

Greß, Franz, Prof. Dr.

Geboren 1941 in Ulm/Donau.

Abitur 1961. Studium der Politischen Wissenschaften, Germanistik und Philosophie in Tübingen und Frankfurt am Main, Promotion 1970 in Frankfurt am Main.

1971 Studienrat i. H. an der Abteilung für Erziehungswissenschaften und seit 1972 Professor für Politik-Wissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.

Lehr- und Forschungsschwerpunkte: Grundlagen der Politischen Bildung, Politischer Extremismus, Vergleichende Regierungslehre (insbesondere Westeuropa und USA), Föderalismus.

Huth, Ronald, Dr. phil., Politologe

Geboren am 19.12.1959 in Langendiebach.

Abitur 1978. Studium der Fächer Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Soziologie und Skandinavistik von 1980 bis 1988 an den Universitäten Frankfurt und Konstanz. 1988 Promotion zum Thema "Die Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente" in Wiesbaden.

Veröffentlichungen: "Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland" gemeinsam mit D. Dörner (Berlin 1985) und "Landesparlamentarismus - Die Gesetzgebungsorgane der Bundesländer" (Heidelberg 1990, in Vorbereitung).

Seit 1.4.1988 als Verwaltungsangestellter im wissenschaftlichen

Dienst des Hessischen Landtags der F.D.P.-Fraktion zur Dienstleistung zugewiesen.

Jung, Franz Josef, Dr. jur., Rechtsanwalt und Notar, Generalsekretär der CDU Hessen

Geboren am 5.3.1949 in Erbach (Rheingau). Winzersohn.

1968 Abitur. 1968 bis 1969 Grundwehrdienst bei der Bundeswehr. 1970 bis 1974 Jurastudium an der Universität in Mainz. 1974 bis 1976 Referendarausbildung beim Landgericht in Wiesbaden.

Seit 1976 Rechtsanwalt und seit 1983 Notar in Eltville. 1978 Promotion zum Dr. jur. über die Regionalplanung in Hessen.

Seit Mai 1987 Landesgeschäftsführer und Generalsekretär der CDU Hessen. 1973 bis 1983 Bundesvorstandsmitglied der Jungen Union Deutschland. 1981 bis 1983 stellvertretender Bundesvorsitzender der Jungen Union. Kreistagsabgeordneter des Rheingau- bzw. Rheingau-Taunus-Kreises von 1972 bis 1987.

Mitglied der 9. Bundesversammlung.

Mitglied des Hessischen Landtags seit 30.9.1983. Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU-Landtagsfraktion seit Mai 1987.

Klatt, Hartmut, Dr. phil.

Geboren 1940 in Halle/Saale.

Nach dem Abitur Studium der Fächer Politikwissenschaft, Geschichte, Französisch und öffentliches Recht an der Universität Tübingen, der Freien Universität Berlin sowie der Universität Lyon (Frankreich). Abschluß mit dem ersten und zweiten Staatsexamen für das Lehramt an Gymnasien in Baden-Württemberg als Studienassessor. 1970 Promotion zum Dr. phil. mit einer Arbeit zum Parlamentsrecht bei Prof. Dr. Theodor Eschenburg, Universität Tübingen.

1970 bis 1974 Redakteur im Ressort Innenpolitik der "Stuttgarter Zeitung", Stuttgart. Seit 1974 Tätigkeit in der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Bonn, in verschiedenen Funktionen, zur Zeit als Leiter des Referats Öffentlichkeitsarbeit. 1981/82 Forschungsreferent am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Verschiedene wissenschaftliche Veröffentlichungen zum parlamentarischen System und zu den Parlamentsfunktionen, zur Medienpolitik und zur politischen Kommunikation sowie zum Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland.

Meyer, Hans, Prof. Dr.

Geboren 1933 in Aachen.

Abitur 1954. Studium in Freiburg, München und Bonn von 1954 bis 1957. Promotion 1967 zum Thema "Finanzverfassung der Gemeinden" und Habilitation 1970 zum Thema "Verfassungsordnung", beides bei Prof. Friesenhahn in Bonn.

Seit 1974 Professor für Staats-, Verwaltungs- und Finanzrecht in Frankfurt am Main.

Hauptforschungsbiete: Wahlrecht, Parlamentsrecht, Kommunalrecht, Baurecht und Verwaltungsverfahrensrecht.

Lieber, Joachim,
Leitender Ministerialrat im Hessischen Ministerium der Justiz

Geboren am 8.1.1951 in Braubach/Rhein.

1969 Abitur; Studium der Rechtswissenschaften von 1969 bis 1976 an der Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz. 1976 erstes juristisches Staatsexamen, 1978 zweites juristisches Staatsexamen in Mainz.

1978 juristischer Mitarbeiter im Rechtsamt der Stadt Mainz. Vom Mai 1979 bis Mai 1987 Justitiar der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag und der CDU Hessen, seit August 1984 persönlicher Referent des Vorsitzenden der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag, von 1985 bis 1987 Geschäftsführer des Koordinierungsbüros der CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz des Bundes und der Länder.

Seit Mai 1987 Leiter des Ministerbüros und Pressesprecher des Hessischen Ministeriums der Justiz.

Möller, Klaus Peter, Rechtsanwalt und Notar, Präsident des Hessischen Landtags

Geboren am 8.8.1937 in Darmstadt.

1957 Abitur. Ab 1957 Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in Bonn, München und Würzburg. 1963 Studium an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. 1960 erste, 1965 zweite juristische Staatsprüfung. Seit 1965 Rechtsanwalt, seit 1977 Notar.

Seit 1969 stellvertretender Kreisvorsitzender der CDU in Gießen, 1986 bis November 1987 Vorsitzender des CDU-Stadtverbandes Gießen. Stadtverordneter seit 1976 zunächst in Gießen, dann in "Lahn". Nach Auflösung der Stadt Lahn Stadtverordnetenvorsteher der Universitätsstadt Gießen bis 1989, danach stellvertretender Stadtverordnetenvorsteher.

Mitglied der 9. Bundesversammlung.

Mitglied des Hessischen Landtags seit 21.5.1977. Innenpolitischer Sprecher der CDU-Landtagsfraktion seit 1982. Stellvertretender Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion seit 5.5.1987. Vorsitzender des Innenausschusses im Landtag von Oktober 1983 bis 8.9. 1988; Vorsitzender der Untersuchungsausschüsse 12/1 und 12/2 vom 26.1.1988 bis 8.9.1988. Präsident des Hessischen Landtags seit 28.7.1988.

Portz, Frank E., Staatssekretär
beim Bevollmächtigten des Landes Hessen beim Bund

Geboren am 23.2.1943 in Trier.
Abitur in Mainz. Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in Bonn, Köln und Toulouse. 1968 erstes juristisches Staatsexamen. Während der Referendarzeit mehrmonatige Ausbildungsstationen bei der EG-Kommission in Brüssel, der Deutsch-Amerikanischen Handelskammer in New York und der Verwaltungshochschule Speyer. 1973 Assessorexamen.
1973 bis 1974 Wissenschaftlicher Referent der F.D.P.-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen. 1975 bis 1980 Referent für Innen- und Medienpolitik der F.D.P.-Fraktion im Deutschen Bundestag. Vom 1.4.1980 bis 31.12.1983 Leiter des Ministerbüros beim Hessischen Minister des Innern; 1982/83 Vertreter Hessens im Ausschuß für Innere Angelegenheiten des Bundesrates. Vom 1.1.1984 bis 26.4.1987 Geschäftsführer der F.D.P.-Fraktion im Hessischen Landtag (Leitender Ministerialrat).
Seit 27.4.1987 Staatssekretär beim Bevollmächtigten des Landes Hessen beim Bund.

Suchan, Hans Joachim, Staatssekretär a.D.

Geboren am 25.7.1945 in Gießen.
Schulzeit in Krofdorf, Hungen, Rüsselsheim und Wetzlar. Wehrdienst. Studium der Rechte. Während der Referendarzeit Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Justus-Liebig-Universität in Gießen. 1975 zunächst Rechtsanwalt in Wetzlar, dann Staatsanwalt in Limburg.
1977 bis 1984 Referent in verschiedenen Funktionen im Hessischen Justizministerium.
Vom 5.7.1984 bis 27.4.1987 Staatssekretär beim Hessischen Minister der Justiz.
Seit Februar 1988 Berater der SPD-Fraktion im Hessischen Landtag.

Wagner (Darmstadt), Ruth, Lehrerin, Studiendirektorin a.D.
Geboren am 18.10.1940 in Wolfskehlen.

1960 Abitur. Studium der Germanistik, Geschichte, Politikwissenschaften in Frankfurt am Main. 1966 Staatsexamen. Bis 1968 Referendarzeit, 1968 bis 1976 Gymnasiallehrerin in Darmstadt. Seit 1976 Tätigkeit am Hessischen Institut für Bildungsplanung und Schulentwicklung.

1969 bis 1975 stellvertretende Vorsitzende im Hessischen Philologenverband und Deutschen Lehrerverband Hessen. 1970 bis 1976 Mitglied im Hauptpersonalrat der Lehrer beim Hessischen Kultusminister. Seit 1971 Mitglied der F.D.P. Seit 1977 Kreisvorsitzende in Darmstadt. Stellvertretende Vorsitzende des Bezirksverbandes Starkenburg. Mitglied des Landesvorstandes und des Präsidiums der F.D.P. Hessen. Mitglied in zahlreichen kulturfördernden Vereinigungen und Verbänden.

Stadtverordnete in Darmstadt 1978 und seit 1989.

1984 Mitglied der 8. Bundesversammlung.

Mitglied des Hessischen Landtags vom 15.12.1978 bis 30.11.1982 und seit 4.10.1983. - Bildungs- und kulturpolitische Sprecherin der F.D.P.-Landtagsfraktion 1978 bis 1987, seit 1987 hochschul- und kulturpolitische Sprecherin, Vizepräsidentin des Hessischen Landtags seit 6.5.1987.