

Eberhard Karls Universität Tübingen  
Institut für Politikwissenschaft  
Magister SS 2008  
Betreuer: Dr. Martin Große Hüttmann und Prof. Dr. Hans- Georg Wehling  
Autor: Babak Fahimi Shemrani

# **Die Reform des Bundesstaates (Ohn) Macht des Landtags!**

**Die neuen Entscheidungskompetenzen  
in Baden- Württemberg**

**Babak Fahimi Shemrani**  
**Briegelackerstraße 44**  
**76532 Baden- Baden**  
E- mail: [bfs\\_79@hotmail.com](mailto:bfs_79@hotmail.com)  
Tel: 01791214941  
**Anzahl Wörter:**  
**25 931**  
**Hauptfächer:**  
Politikwissenschaft: FS 11  
Soziologie: FS 13  
**Abgabe:**  
16.09.2008

1.	Einleitung .....	7
1.1	Methodik Teil I.....	8
1.1.1	Teil I: Theorie.....	8
2.	Theorien .....	9
2.1	Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland.....	10
2.1.1	Relevante Föderalismustheorien .....	10
2.1.2	Politikverflechtungstheorie .....	11
2.1.2.1	Kooperativer Föderalismus .....	12
2.1.2.2	Exekutivföderalismus.....	13
2.1.3	Wettbewerbsföderalismus .....	14
2.2	Parlamentarismus .....	16
2.2.1	Parlamentarismustheorien .....	16
2.2.2	Parlamentsfunktionen in der deutschsprachigen Literatur .....	17
2.2.3	Länderparlamentarismus: Entparlamentarisierung in den Gliedstaaten.....	20
2.2.3.1	Die (Selbst-) Entmachtung der Landesparlamente.....	22
3.	Die Reform des Bundesstaates .....	23
4.	Das politische System von Baden- Württemberg .....	27
4.1	Der Ministerpräsident, die Landesregierung und der Staatsgerichtshof .....	28
4.2	Der Landtag und die Parlamentsfunktionen.....	30
4.2.1	Bevölkerungsbezogene Repräsentation.....	31
4.2.2	Regierungsbezogene Gewaltenteilung .....	32
4.2.3	Parlamentsbezogene Selbsterhaltung .....	34
5.	Methodik Teil II: Empirischer Teil .....	36
6.1	Inhaltsanalyse von Parlamentsdrucksachen .....	36
7.	Inhaltsanalyse der Parlamentsdrucksachen der 14. Legislaturperiode des Landtags von Baden- Württemberg: Materien und Kompetenzzugewinne Föderalismusreform .....	42
7.1	Verlauf und Ergebnisse der Untersuchung.....	42
8.	Hypothesenüberprüfung .....	71
8.1	Hypothese Teil I: 1 .....	71
8.2	Hypothese Teil I: 2.....	74
8.3	Hypothese Teil II: 1.....	79
8.4	Hypothese Teil II: 2.....	82
9.	Fazit:.....	85
10.	Anhang .....	87
11.	Literatur.....	92

## Verzeichnis der Tabellen und Grafiken:

### Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen:

Abbildung 1: Quelle: Nohlen D, Schultze R O:2002:233) Föderalismustheorien.....	10
Abbildung 2: Modelle und Funktionen föderaler Systeme (Quelle: Schultze R- O:1990:477): .....	11
Abbildung 3: Funktionskataloge relevanter Autoren (Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Marschall Stefan: 2005: 140 u. 141) .....	18
Abbildung 4: Funktionskatalog (Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Patzelt J. Werner:2003:22ff).....	19
Abbildung 5: Eigene Darstellung: Das politische System von Baden- Württemberg .....	28
Grafik 1: (Quelle: Homepage Landtag Baden -Württemberg Eigene Darstellung).....	42
Grafik 2: (Quelle: Eigene Darstellung nach Landtag Baden-Württemberg Stand März 2008 Abgeordnete).....	45
Grafik 3: (Quelle: Eigene Darstellung: Der Prozentuale Anteil an Bürgermeistern in den Fraktionen.....	46
Grafik 4: (Quelle: Eigene Darstellung Fraktionen nach Lagern).....	47
Grafik 5: (Quelle Eigene Darstellung: Initiativen im Landtag) .....	48
Grafik 6: (Quelle: Eigene Darstellung: Initiativen im Landtag nach Fraktionen) .....	49
Grafik 7: (Quelle Eigene Darstellung: Anträge nach Fraktionen) .....	49
Grafik 8: (Quelle: Eigene Darstellung: Prozentuale Verteilung der Anträge nach politischem Lager) .....	50
Grafik 9: (Quelle: Eigene Darstellung: Anträge nach den Themengebieten der neuen Kompetenzen) .....	51
Grafik 10: (Quelle: Eigene Darstellung: Wortfrequenz: Antrag der SPD 03.01.2007) .....	51
Grafik 11: (Quelle: Eigene Darstellung; Wortfrequenz:Antrag der Grünen vom 23.08.2006).....	52
Grafik 12: (Quelle: Eigene Darstellung: Mün. Anfragen nach Fraktionen geordnet.).....	53
Grafik 13: (Quelle: Eigene Darstellung: Die Prozentuale Verteilung der Münd. An. auf die Lager) .....	54
Grafik 14: (Quelle: Eigene Darstellung: Mün. Anf. geordnet nach den drei Themengebieten) .....	55
Grafik 15: (Quelle: Eigene Darstellung: Kleine Anfragen nach Fraktionen) .....	56
Grafik 16: (Quelle: Eigene Darstellung: Kleine Anfragen nach Lagern) .....	57
Grafik 17: (Quelle: Eigene Darstellung: Kleine Anfragen nach Themengebieten).....	57
Grafik 18: (Quelle: Eigene Darstellung: Große Anfragen nach Fraktionen geordnet).....	59
Grafik 19: (Quelle: Eigene Darstellung: Große Anfragen nach Lagern).....	59
Grafik 20: (Quelle: Eigene Darstellung: Aktuelle Debatten nach Fraktionen).....	60
Grafik 21: (Quelle: Eigene Darstellung: Aktuelle Debatten nach Lagern).....	61
Grafik 22: (Quelle: Eigene Darstellung nach Themengebieten der Föderalismusreform) .....	62
Grafik 23: (Quelle: Eigene Darstellung: Absolute Häufigkeit Wörter in der AD vom 29.06.2008).....	63
Grafik 24: (Quelle: Eigene Darstellung: Beifall für die Redner während der AD vom 29.06.2006).....	63
Grafik 25: (Quelle: Eigene Darstellung: Zwischenrufe aus den Fraktionen: AD vom 29.06.2008).....	64
Grafik 26: (Quelle: Eigene Darstellung: GE nach relevanten Themengebieten).....	65
Grafik 27: (Quelle: Eigene Darstellung: Gesetzentwürfe nach Lagern) .....	66
Grafik 28: (Quelle: Homepage Landtag Baden- Württemberg: Eigene Darstellung; ÄAntr. nach Fraktionen).....	67

Grafik 29: (Quelle: Eigene Darstellung: Prozentuale Verteilung der ÄAntr. nach Lager).....	67
Grafik 30: (Quelle: Eigene Darstellung: Wortfrequenz 1. u. 2. Beratung des Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen zu den Entwürfen der Lreg. und SPD.....)	68
Grafik 31: (Quelle: Eigene Darstellung: Gesetzbeschlüsse nach Themengebieten).....	69
Grafik 32: (Quelle: Eigene Darstellung: Beifall für die Redebeiträge der Fraktionen zu der 1. u. 2. Beratung zum GE Ladenschluss- bzw. öffnung.....)	70
Grafik 33: (Quelle: Eigene Darstellung: Zwischenrufe zu den Redebeiträgen der Fraktionen während der.....)	70

Anhang Tabelle 1: Quelle: Homepage Landtag Baden- Württemberg: Große Anfragen 14. Legislaturperiode Landtag Baden- Württemberg.....	87
Anhang Tabelle 2: Quelle Downloadbereich Homepage Landtag von Baden-Württemberg 14. Wahlperiode: Große Anfrage der Grünen Drucksache 14 / 2275 vom 23. 01. 2008: Nachhaltige Hochschulplanung für mehr Studienberechtigte, Studienanfänger, Studienplätze und deren Finanzierung.....	88
Anhang Tabelle 3: (Quelle: Homepage Landtag Baden- Württemberg, Auflistung ausgewählter AD nach Fraktionen ).....	89
Anhang Tabelle 4: Gesetzbeschlüsse des Landtags von Baden- Württemberg, 14 Legislaturperiode Untersuchungszeitraum 1.06.2006.31.04.2008.....	90
Anhang Tabelle 5: Gesetzentwurf und Gesetze der neuen Materien im Untersuchungszeitraum.....	91

## Abkürzungsverzeichnis:

BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
B- W	Baden- Württemberg
MdB	Mitglied des deutschen Bundestages
MP	Ministerpräsident
MdL	Mitglied des Landtags (ohne Zusatz von B- W)
CDU	Christlich- Demokratische Union
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Grüne	Bündnis 90/ Die Grünen
FDP/DVP	Freie Demokratische Partei/ Demokratische Volkspartei (FDP/DVP)
PartG	Parteiengesetz
AgG	Abgeordnetengesetz
GG	Grundgesetz
LV	Landesverfassung
Drs.	Drucksache
PIPr.	Plenarprotokoll
TOP	Tagesordnungspunkt
GOLB-W	Geschäftsordnung Baden- Württemberg
StaatsGH	Staatsgerichtshof (StaatsGH von B-W)
Sts.	Staatssekretär
MPK	Ministerpräsidentenkonferenz
KMK	Kultusministerkonferenz
GA	Große Anfrage
AN	Anträge
KA	Kleine Anfrage
Antrag LReg.	Antrag Landesregierung
ÄAntr.	Änderungsantrag
Mitteilung LReg.	Mitteilung Landesregierung
Münd.Anf.	Mündliche Anfrage

*Ab sofort* müssen Hausarbeiten ähnlich wie Abschlussarbeiten eine unterzeichnete Erklärung enthalten:

## Erklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig und nur mit den angegebenen Hilfsmitteln angefertigt habe und dass ich alle Stellen, die dem Wortlaut oder dem Sinn nach anderen Werken oder dem Internet entnommen sind, durch Angabe der Quellen als Entlehnung kenntlich gemacht habe. Mir ist bewusst, dass Plagiate als Täuschungsversuch gewertet werden und im Wiederholungsfall zum Verlust der Prüfungsberechtigung führen können.

---

Ort, Datum

---

Unterschrift

*Zum Verfahren:* Wenn ein Verdacht auf ein Plagiat besteht, ist dieser Verdacht zunächst mit dem Verfasser oder der Verfasserin der Arbeit zu besprechen. Bestätigt sich der Verdacht, darf kein Schein ausgestellt werden. Außerdem ist der Vorfall beim Institutssekretariat zu melden. Dabei ist darauf zu achten, dass der Vorwurf nachvollziehbar mit Angabe der Quelle des Plagiats dokumentiert wird. Bei einem erstmaligen Täuschungsversuch hat der Student oder der Studentin die Möglichkeit, den benötigten Leistungsnachweis im Rahmen einer späteren Lehrveranstaltung zu erwerben. Beim zweiten Täuschungsversuch kann das Institut dem Studenten oder der Studentin den Prüfungsanspruch entziehen und vom weiteren Studium ausschließen.

# 1. Einleitung

Infolge des Subsidiaritätsprinzips (Artikel 23 GG), der Forderung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Einheit des Rechts- und Wirtschaftsraumes (Artikel 72 (2) GG), hat der Bund in den vergangenen Jahren, auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung, den Ländern die Entscheidungskompetenz in vielen Politikfeldern weitestgehend entzogen.

Die Mitwirkung der Länder erfolgte nur noch im Bereich der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat. Der Bundesrat wurde aber im Laufe der Jahre ein immer wichtigerer Akteur im Gesetzgebungsverfahren<sup>1</sup>. „(...) *Er ist in die Nähe eines Ersatzparlaments geraten, in welchem unter Ausschluss der Öffentlichkeit weit reichende Entscheidungen getroffen werden.*“ (vgl. Harald Georgii/Sarab Borhanian: 2006:7ff)<sup>2</sup>. Diese Entwicklung war einer der zentralen Kritikpunkte der Landesparlamentarier und führte immer wieder zu Bemühungen, eine Reform der Bundesstaatlichen Ordnung auf die Agenda von Bund und Länder zu setzen. Seit Mitte der 1980er Jahre gab es etliche Versuche die bundesstaatliche Ordnung zu modernisieren. Für kurze Zeit haben diese Versuche die öffentliche Diskussion dominiert und durchaus relevante Vorschläge und Lösungswege hervorgebracht, die jedoch in ihrer Ganzheit politisch nicht durchsetzbar waren.

Die Grundforderung aller Ansätze: Die Entflechtung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten und eine Rückführung der landespolitisch relevanten Politikfelder auf die Länder. Vor allem aber soll die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Ebenen verbessert werden. Innerhalb der Länder soll der Transfer von legislativen Kompetenzen die Entmachtung der Landesparlamente aufhalten und den Landtagen wieder mehr Gewicht, hinsichtlich politischer Entscheidungen, verleihen.

Kurt Beck fordert: „*einen Wettbewerb der Ideen unter den Ländern, nicht aber einen "Wettbewerbsföderalismus"*“. (Stand 05.06.2008 <http://www.bundestag.de>). In diesem Punkt herrscht Uneinigkeit.

Es wird die Bedeutung der Reform bzw. des „*Wettbewerbsföderalismus*“ und dem vorherrschenden Exekutivföderalismus für eine Revitalisierung der Landesparlamente untersucht.

Baden- Württemberg ist als Fallbeispiel hinsichtlich der schnellen Umsetzung der Kompetenzen in Gesetzesvorhaben- und -texte (z.B. Strafvollzugsgesetz, Gaststättenrecht

---

<sup>1</sup> z.B. Artikel 77 GG und „(...) *Der Bundesrat hat faktisch die Funktion eines permanenten Vetoorgans(...)*. (vgl. Harald Georgii/Sarab Borhanian: 2006:7ff) eingenommen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat hat faktisch die Funktion eines permanenten Vetoorgans(...). (vgl. Harald Georgii/Sarab Borhanian: 2006:7ff) eingenommen. (02.06.2007 <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus/wirkung.pdf>)

usw.) interessant, weil der Landtag als „*Teilzeitparlament*“ einer voll professionalisierten Regierung mit weitreichenden Kompetenzen gegenüber steht.

Eine Parlamentsreform (z.B. Geschäftsordnung usw.) soll<sup>3</sup> das baden- württembergische Parlament in eine vollprofessionalisierte Volksvertretung umwandeln. Ob und wie schnell eine innerparlamentarische Reform, den von der Literatur postulierten Legimitätsverlust entgegenwirken kann, hängt von den Abgeordneten selbst ab.

Im Fokus dieser Arbeit steht die Funktionswahrnehmung der Abgeordneten im Parlament, d.h. welche Instrumente werden im parlamentarischen Ablaufprozess eingesetzt und werden diesbezüglich die „Kompetenzzugewinne“ im Landtag direkt messbar?

## **1.1 Methodik Teil I**

In Teil I geht es nicht nur um die Schaffung der theoretischen Grundlage für die empirische Untersuchung (Teil II). Es werden auch gleich zentrale Fragen und Hypothesen erörtert, z.B. welche Lösungsvorschläge werden bzw. wurden in die Diskussion eingebracht und umgesetzt? Oder, ob die Maßnahmen als erfolgsversprechend angesehen werden oder nicht. In Teil II der Untersuchung werde ich mit Hilfe der Untersuchungsmethode: „*Inhaltsanalyse von Parlamentsdrucksachen*“ das Arbeitsprofil des Landtags von Baden- Württemberg untersuchen.

Anschließend werde ich mit Hilfe der Ergebnisse dieser Untersuchung, die von mir aufgestellten Hypothesen, überprüfen.

### **1.1.1 Teil I: Theorie**

Es werden die wichtigsten Begrifflichkeiten definiert und anhand der Theorien und Ansätze, wird der Landtag von Baden- Württemberg im politischen Gefüge des Landes verortet.

Die Datengrundlage wird vorwiegend aus Primär- und Sekundärliteratur bestehen. Das GG, die Landesverfassung von Baden- Württemberg, die parlamentarische Geschäftsordnung von Baden- Württemberg und Primärtexte<sup>4</sup>, sind für die Erörterung des Sachverhalts unerlässlich.

### **Fragestellungen Teil I:**

- Ist der Versuch der Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Länder und zwischen den Ländern mit dem vorherrschenden Konzept dem kooperativen bzw. dem Exekutivföderalismus vereinbar?

---

<sup>3</sup> „Seit (...) dem 01. Januar 2008 soll die innere Parlamentsreform in einem Probelauf getestet werden.“ (Stand: 05.06.2008 <http://www.polixea-kommunal.de>).

<sup>4</sup> Protokolle und Dokumente zur „*Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*“ sowie die erlassenen Gesetzestexte (Artikel 23, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 143 c GG)

- Ist der geforderte Wettbewerbsföderalismus ein Konzept zur Stärkung der Landesparlamente?
- Welche Kompetenzen hat der Landtag von Baden- Württemberg?
- Welches Innovationspotenzial und welchen Innovationsspielraum hat der baden-württembergische Landtag?

### **Hypothesen im Teil I:**

- Wettbewerbsföderalismus führt nicht zwangsläufig zu mehr Mitspracherechte der Landesparlamente, sondern zu mehr Flexibilität bei der Entscheidungsfindung der Landesregierung.
- Der Kompetenztransfer im Verbund mit einer Selbstbeschränkung des Bundesgesetzgebers auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung Artikel 74 GG und den Abweichungsmöglichkeiten der Länder in den Bereichen des Artikel 72 (3, 4) GG kann zu einer Stärkung der Landesparlamente führen.

## **2. Theorien**

Der Begriff der *Politikverflechtung* ist seit Jahrzehnten mit der Entwicklung des föderativen Systems der Bundesrepublik unzertrennlich verbunden. Die Verflechtungen zwischen Bund und Länder und zwischen den Ländern sind Ausgangspunkt zahlreicher Untersuchungen.

Für die Bearbeitung der Fragestellung hinsichtlich der Verflechtungen, werde ich die relevanten Ansätze<sup>5</sup> und Begriffe zum deutschen Föderalismus aufgreifen und komprimiert wiedergeben.

Die nationalen und subnationalen Parlamente, sind immer wieder mit der These der *Entparlamentarisierung* konfrontiert, trotz des Grundgesetzes, wonach Deutschland ein parlamentszentrierter Föderalstaat ist.<sup>6</sup>

Zwei wichtige Ansätze bzw. Postulate tauchen in diesem Kontext immer wieder auf, zum einen die „*Entparlamentarisierung*“ und zum anderen die „*Stärkung der Landesparlamente*“. Da die These von der *Entparlamentarisierung* vor allem auf die Landesparlamente angewandt wird, ist eine Erörterung der originären Funktionen eines Landesparlaments<sup>7</sup> anhand einiger *Theorien parlamentarischer Vertretungskörperschaften* unumgänglich.

---

<sup>5</sup> „*Politikverflechtung*“, „*kooperative Föderalismus*“, „*Exekutivföderalismus*“ und „*Wettbewerbsföderalismus*“

<sup>6</sup> Z.B. Art. 28 GG u. Art.38 GG bis Art. 48 GG oder Art. 20 GG

<sup>7</sup> Diese Untersuchung konzentriert sich auf den Landtag von Baden- Württemberg.

## 2.1 Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland

### 2.1.1 Relevante Föderalismustheorien

Was allgemein als Definition für eine föderale<sup>8</sup> Ordnung angeführt wird, ist zunächst eine eher verfassungsrechtliche Zuordnung. Aber eine derart weit gefasste Definition wird der komplexen föderalen Struktur der Bundesrepublik nicht gerecht. Je nach Untersuchungsgegenstand und der theoretischen Grundlage ist die Vorstellung, wie eine föderale Ordnung geschaffen sein muss, recht unterschiedlich.

**Abbildung 1: Quelle: Nohlen D, Schultze R O:2002:233) Föderalismustheorien**

verfassungsrechtlich	institutionell- funktional	soziologisch- behavioristisch	sozialphilosophisch
Im→ Bundesstaat sind die drei staatl. Gewalten (Exekutive, Legislative, Judikative) im Gesamt- wie in den Gliedstaaten vorhanden, und ihre Existenz ist verfassungsrechtlich geschützt (...).	Im F. sind die staatl. Aufgaben so zwischen Gesamt- wie Gliedstaaten aufgeteilt, daß jede staatl. Ebene in bestimmten Bereichen allein verantwortlich entscheiden kann (...).	Föderal sind Gesellschaften mit territorial verfestigten ethnischen, religiösen, ökon., historisch- genetischen Gliederungen, unabhängig von ihrer polit. Organisation (...).	Föderal sind gesellschaftl. Ordnungen, die (dem→ Subsidiaritätsprinzip und dem Genossenschaftswesen verpflichtet) auf der freiwilligen Assoziation weitgehend autonomer dezentraler Einheiten aufbauen(...)

Die horizontale und vertikale Gliederung führte immer wieder zu einer kritischen Auseinandersetzung der Politik und der Politikwissenschaft, mit der föderalen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland.

Die Kooperation zwischen den Institutionen -horizontal und vertikal- wurde immer häufiger als ein strukturelles Effizienzdefizit aufgefasst. Es wurde ein Spannungsfeld erzeugt, innerhalb dessen die Gliedstaaten mit dem Bund und untereinander agierten.

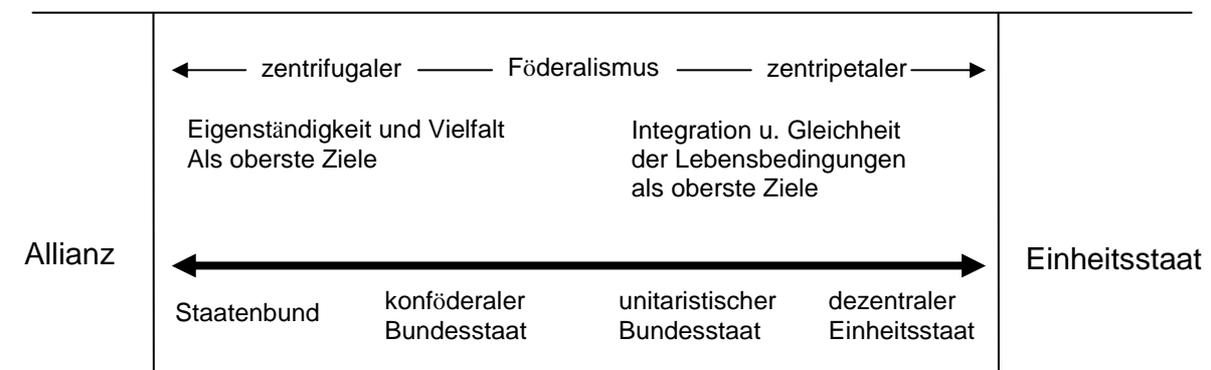
Auf der einen Seite verfassungsrechtlich<sup>9</sup> zugesicherte Eigenstaatlichkeit und Mitwirkungskompetenzen. Auf der anderen Seite der Ausbau kooperativer

<sup>8</sup> „Föderalismus (von lat. Foedus = Bund, Vertrag), eine horizontal und/oder vertikal gegliederte (polit.- staatl. oder auch gesellschaftl.) Ordnung, in der die Mitglieder des Bundes über eigene Rechte, Kompetenzen und Legitimität verfügen.“ (Nohlen Dieter, Schultze Rainer- Olaf:2002:233).

<sup>9</sup> Die Existenz der Länder (Art. 20 Abs. 1 GG) und die Beteiligung und Mitwirkung an der Gesetzgebung (Art. 79 Abs. 3 GG) ist nicht antastbar.

Aushandlungsprozesse zwischen Gliedstaaten und zwischen Gliedstaaten und Bund. Dieses Spannungsfeld kann man als ein bipolares Kontinuum<sup>10</sup> darstellen. Auf diesem Kontinuum stehen sich die Zielvorstellungen zwar diametral gegenüber, sind aber gleichzeitig vorhanden. „In der Bundesrepublik dominierten (...) bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts die zentripetalen Kräfte. (...) Seit den achtziger Jahren veränderten sich die Kräfteverhältnisse. Insbesondere unter dem Einfluss der europäischen Integration wurden zentrifugale Tendenzen gestärkt.“ (Renzsch Wolfgang:2005:91).

**Abbildung 2: Modelle und Funktionen föderaler Systeme (Quelle: Schultze R- O:1990:477):**



Integration u. Gleichheit<sup>11</sup> der Lebensbedingungen, als oberstes Ziel, führte zur „Symmetrie des deutschen Föderalismus“ (Sturm Roland:2008:31), deren konkretes Ergebnis die Politikverflechtung ist.

### 2.1.2 Politikverflechtungstheorie

Als politikwissenschaftlicher Fachbegriff geht *Politikverflechtung*<sup>12</sup> auf Fritz W. Scharpf zurück. Er beschreibt die *Mehrebenen- Verflechtung*. Die zentrale These: „(...) institutionelle Fragmentierung des → Politisch –administrativen Systems bei gleichzeitiger Wiederverflechtung.“ (Nohlen Dieter, Schultze Rainer- Olaf:2002:670).

<sup>10</sup> „In föderal verfaßten politischen Systemen geht es um die Vermittlung gegensätzlicher Zielvorstellungen, die man schematisch entlang eines bipolaren Kontinuums darstellen kann, das definiert ist durch eine auf Integration und die Gleichheit der Lebensbedingungen gerichtete zentripetale Zielvorstellung und durch eine auf Autonomie beziehungsweise Eigenständigkeit und die Vielfalt der Lebensbedingungen gerichtete zentrifugale Zielvorstellung.“ (Schultze Rainer- Olaf:1990:477)

<sup>11</sup> Bei der Föderalismusreform von 1994 durch Gleichwertigkeit ersetzt

<sup>12</sup> Politikverflechtung, ein (...) → Politisches System, in dem alle wesentlichen polit. Entscheidungen nur im Verbund der verschiedenen Systemebenen und mittels Verhandlungslösungen unter den beteiligten Akteuren getroffen und in dem die meisten öff. Aufgaben nicht autonom und getrennt von Zentral- und Gliedstaaten ausgeführt, sondern überhaupt nur in der Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften wahrgenommen werden können; horizontal durch die Kooperation der Länder untereinander, vertikal durch die Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen (...).“ (Nohlen Dieter, Schultze Rainer- Olaf:2002:670).

Die Konsequenz aus den verfassungsrechtlichen<sup>13</sup> Grundsätzen der Verschränkung der Kompetenzen, ist die Installierung eines „Zwangssystems“ (Münch Ursula:2001:117), das nicht umgangen werden kann. Die Verflechtung zwingt Gliedstaaten und Bund zur Kooperation<sup>14</sup>. Darüber hinaus hat die Institutionalisierung der Verflechtungen, zu einer zwangsläufigen Verflechtung der administrativen Strukturen geführt, das heißt ein für den Bürger intransparentes Beziehungsgeflecht<sup>15</sup> aus Bundes- und Landesverwaltungen ist entstanden. Diese Entwicklung führte dazu, dass die Verschränkung der Kompetenzen auf allen Ebenen „Nutznießer“<sup>16</sup> (Wachendorfer- Schmidt Ute:2005:28) hatte.

In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass die Politikverflechtung aus drei koexistierenden Ebenen besteht, die sich gegenseitig bedingen. Dieses Gerüst wird aufgefächert in den Ebenen *Ressourcenverflechtung*, *Entscheidungsverflechtung* und *Kompetenzverflechtung*.<sup>17</sup>

Diese Verflechtungsebenen sind die Voraussetzung für den kooperativen Föderalismus und dem Exekutivföderalismus. Wie es Münch treffend beschreibt, ist der kooperative Föderalismus zwar eine Folge der Politikverflechtung, aber nicht damit gleich zu setzen. Diese Annahme kann auch auf den Exekutivföderalismus angewandt werden (vgl. S 13 Kapitel 2.1.2.2).

### **2.1.2.1 Kooperativer Föderalismus**

Die föderale Struktur der Bundesrepublik und die bisherige Entwicklung zeigen deutlich die Bevorzugung einer kooperativen Ordnung. Die Kooperation zwischen Gliedstaaten und Bund geht hauptsächlich auf eine Verflechtung der Finanzordnung, der sogenannten *Ressourcenverflechtung*, zurück. Dies wird z.B. aus Art.91 a GG auf der Ausgabe- und Art. 106 (3) GG auf der Einnahmenseite ersichtlich.

Die Befürworter dieses Ansatzes argumentierten: „Der „kooperative Föderalismus“ (...) gewährleistet „den höchsten Grad des öffentlichen Mitteleinsatzes. Die Nutzung neuer Formen institutionalisierter Zusammenarbeit von Bund und Ländern sei „im Interesse des öffentlichen Wohls geboten (Zitierung: Gutachten zur Finanzreform 1966)“ (Pilz Frank:2000: 58ff). Als direkte Folge sehen die Anhänger dieses Ansatzes eine Reduzierung der

---

<sup>13</sup> Vgl. GG: Art. 28 GG, Art. 31 GG, Art. 37 GG, usw.

<sup>14</sup> Vgl. GG: Art. 91 b GG, Art. 104 a Abs. 4 GG usw.

<sup>15</sup> „Noch vor den offiziellen Entscheidungen stimmen sich die Behördenmitglieder außerhalb formalisierter Verfahren ab in Form von Besprechungen, Telefonaten, privaten Treffen, Teilnahme an Veranstaltungen Dritter usw.“ (Pilz Frank:2000. 84).

<sup>16</sup> Vgl. Wachendorfer- Schmidt: 2005:28 z.B. Regierende Bürgermeister (Berlin, Hamburg, Bremen. Ministerpräsidenten usw.)

<sup>17</sup> Vgl. Helms Ludger:2006:119

Vetopotenziale bei Verhandlungen und dem administrativen Vollzug der Entscheidungen. Eine Reduzierung der Vetopotenziale führt wiederum zu weniger Blockadepolitik, da Entscheidungen gemeinsam (Gemeinschaftsaufgaben z.B. Art. 91a GG) getroffen werden müssen.

Die von den Vertretern des kooperativen Föderalismus besagten Vorteile, wurden aber in den vergangenen Jahren immer häufiger kritisiert. Die Kritiker führen an, dass die *„Zentralisierungstendenzen: (...) Hoher Verwaltungsaufwand, Dominanz der vertikalen und horizontalen Fachbürokratien sowie die Bürokratisierung des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses (...) Tendenzielle Ausschaltung der Parlamente, besonders der Landtage, aus dem föderalen Entscheidungsprozeß und damit Verlust an Legitimation (...) zur Folge hat.“* (Klatt Hartmut:1991:51ff) .

Infolge dessen werden *„(...) die Länder zu Vollzugsorganen des Bundes“* degradiert (Münch Ursula:2001:116).

Auch die horizontale Kooperation hinsichtlich der *Entscheidungs- und Ressourcenverflechtung*, zwischen den Regierungen der Bundesländer, wurde durch die föderale Ordnung forciert.

Auf Grund des vorherrschenden Subsidiaritätsprinzips (Artikel 23 GG) und der Forderung der Gleichheit -Seit der Reform 1994 Gleichwertigkeit- der Lebensverhältnisse und Einheit des Rechts- und Wirtschaftsraumes (Art. 72 (2) GG) oder Rahmenvorschriften des Bundes (Art. 75 GG), wurde der Abstimmungsbedarf immer weiter ausgebaut. Entscheidungen werden in den Ministerpräsidentenkonferenzen usw. vorbereitet und sogar verbindliche Entscheidungen getroffen. Erst im Anschluss an der Entscheidungsfindung wird der parlamentarische Entscheidungsprozess in Gang gesetzt.

Eine indirekte, aber entscheidende Folge aus der Kooperation ist letztlich der Exekutivföderalismus.

### **2.1.2.2 Exekutivföderalismus**

Der Exekutivföderalismus<sup>18</sup> steht im kausalen Zusammenhang zur Ausweitung des kooperativen Föderalismus, diese sind aber als theoretische und praktische Politikbegriffe nicht kongruent. Infolge der stetig wachsenden Zahl der Zustimmungspflichtigen Gesetze, konnten die Landesregierungen ihr Vetopotenzial auf Bundesebene ausbauen. Die vertikale

---

<sup>18</sup> „Exekutivföderalismus, → Bundesstaaten, in denen sich auf bundes- wie gliedstaatl. Ebene strukturell bedingt der Vorrang bzw. dauerhaft ein Übergewicht der Regierungen im polit. Prozeß herstellen, v.a. zu Lasten der Einflußmöglichkeiten der Parlamente und unter Verlust demokratischer Legitimation.“ (Nohlen Dieter, Schulze Rainer- Olaf:2002:211).

„Entscheidungsverflechtung“ zwischen dem Bund und den Ländern, führte zur Stärkung der Landesexekutiven (vgl. Art. 77 GG).

Die fehlenden Mitwirkungsrechte der Landesparlamente im Bundesrat führen zur Exklusion der Landesparlamente im Entscheidungsprozess. Die Interessenvertretung der Länder wird faktisch auf die Landesregierungen übertragen, obwohl gemäß Art. 50 GG ausdrücklich die Mitwirkung der Länder vorgesehen ist.

Der Bundesrat besitzt keine originären parlamentarischen Funktionen. Den Mitgliedern jedoch wird ein starkes formales<sup>19</sup> Vetopotenzial zugesprochen, das stark von der *Pfadabhängigkeit* geprägt ist. Diese Möglichkeiten erlauben den Landesregierungen gezielt Einfluss auf die Bundespolitik zunehmen. Die Konsensentscheidungen bzw. die Vereinheitlichung der Gesetzgebung durch die horizontale Kooperation der Landesregierungen, beschleunigt zudem die Tendenz zur Unitarisierung. Die Kritiker stellen fest: „Die Koordination der hoch spezialisierten Fachbeamten in ihren spezifischen Politikfeldern bewirkten überdies, dass sich die Fachleute der Ressorts von Bund und Ländern vor allem in „ihren“ Aufgabenbereichen abstimmen (...).“ (Pilz Frank:2000:61).

Eine weitere These wird zur Erklärung der intensiven horizontalen Selbstkoordination<sup>20</sup> (vgl. MPK und KMK) der Gliedstaaten herangezogen. Es wird angenommen, dass ein Scheitern in der Zielvorgabe „einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse“ eine Kompetenzverlagerung auf die Bundesebene mit sich führen könnte. Eine horizontale einheitliche Abstimmung würde somit den Art. 72 (2) GG quasi aushebeln.

### 2.1.3 Wettbewerbsföderalismus

Die Begriffe *Wettbewerbsföderalismus*<sup>21</sup> oder auch *Konkurrenzföderalismus* wurden bereits zu Beginn der achtziger Jahre in die öffentliche Diskussion, als Reaktion auf die verstärkte Debatte um die wachsende Politikverflechtung in Deutschland, eingebracht.

In der Literatur wird *Konkurrenz-/ Wettbewerbsföderalismus* als ein „Konzept der „Entflechtung“ und „Reföderalisierung“ entworfen“ (Schatz Heribert, van Ooyen Robert Chr., Werthes Sascha:2000:16), welches sich uneingeschränkt am vorherrschenden *Subsidiaritätsprinzip* orientiert. Die Zielvorstellung des Wettbewerbsföderalismus, „Eigenständigkeit und Vielfalt“, sieht eine Kompetenzverlagerung vor. Die

---

<sup>19</sup> Absolutes Veto für Zustimmungspflichtige und suspensives Veto für alle anderen Gesetze (Vgl. Helms Ludger:2006:128)

<sup>20</sup> Vgl. Helm Ludger:2006:124

<sup>21</sup> Vgl. Schatz Heribert, van Ooyen Robert Chr., Werthes Sascha:2000:15ff Vgl. auch Kremer Harry Andreas:1986:32ff

Aufgabenverteilung in der Bundesrepublik soll, gemäß der *zentrifugal*- These: weg vom Zentralstaat, hin zu den Gliedstaaten, um auch der „schleichenden Entparlamentarisierung“ begegnen zu können.

In diesem Sinne sieht der Wettbewerbsföderalismus, als Konzept, eine grundsätzliche Entflechtung der drei Verflechtungsebenen, *Ressourcenverflechtung*, *Entscheidungsverflechtung* und *Kompetenzverflechtung* vor. Die Entflechtung soll einen horizontalen Wettbewerb zwischen den Ländern „um die besten politischen Lösungen“ (Münch Ursula:2001:124) forcieren. Der These folgend werden die Länder zu Experimentierfeldern, mit einem hohen Maß an *Innovations*<sup>22</sup>- und *Effizienzpotenzial*<sup>23</sup>.

Die Vertreter dieses Ansatzes forderten eine „*Streichung der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG. (...) eine Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 74a GG (...) wie auch die Streichung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG (...) und schließlich wurde die Streichung der Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 44 GG gefordert.*“ (Fischer Thomas, Große Hüttmann Martin:2001:136). Aus realpolitischer Sicht wird, wenn nicht eine Abschaffung, dann doch die explizite Reduzierung der zustimmungspflichtigen Gesetze gefordert<sup>24</sup>. Diesem Forderungskatalog<sup>25</sup> nach, entspricht der Wettbewerbsföderalismus dem Konzept eines Trennföderalismus.

Der kooperative Föderalismus impliziert Konsensentscheidungen, die oftmals nur Minimallösungen generieren. Durch eine Kompetenzverlagerung auf die Subsysteme kann die „*Konfliktverarbeitungskapazität*“<sup>26</sup> der Zentral- und Subsystemebene effizienter gestaltet werden. Entscheidungen können transparenter organisiert werden. Dabei wird angenommen, dass eine der zentralen Auswirkungen der autonomen Aufgabenwahrnehmung, die Stärkung der Landesparlamente, bei gleichzeitiger Schwächung der Landesregierungen, sein wird.<sup>27</sup>

Trotz aller Beteuerungen ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine an der *zentrifugal*- These orientierte föderale Struktur, eine asymmetrische Ordnung forciert, die dem Art. 72 (2) GG grundsätzlich diametral gegenüber steht. Eine rein kompetitive Ordnung kann nicht zeitgleich zu einer kooperativen existieren. Bei 16 Gliedstaaten kann angenommen werden, dass letztlich die Interessenlage der Länder über Kooperation oder Wettbewerb entscheidet. Der reine Wettbewerb kann der Vorgabe nach *gleichwertiger Lebensverhältnisse* oder die

---

<sup>22</sup> Vgl. Fischer Thomas, Große Hüttmann Martin:2001: 131 und Pilz Fank:2000:89

<sup>23</sup> Vgl. Zenthöfer Jochen:2006:106 und Pilz Fank:2000:88

<sup>24</sup> Pilz Fank:2000:90

<sup>25</sup> Ursula Münch sieht den Wunsch nach Reformen vordergründig bei den leistungsfähigen Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. Deren Position manifestiert sich auch in einem Positionspapier (von 1999) der drei Länder. Aber auch die liberalen, angeführt von Otto Graf Lambsdorff, setzten schon gezielt auf mehr Wettbewerb und Trennung von Kompetenzen.

<sup>26</sup> Vgl. Zenthöfer Jochen:2006:40

<sup>27</sup> Vgl. Pilz Fank:2000:89ff

*Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit* nicht garantieren, obwohl der Wettbewerbsföderalismus in der Literatur häufig, als Basisnahe Organisationsstruktur mit einer hohen Akzeptanz und Legitimation beschrieben wird.

Schon aus theoretischer Sicht ist der „Wettbewerbsföderalismus“ kein Konzept zur Stärkung des Landtags.

## **2.2 Parlamentarismus**

*Parlamentarismus* als politikwissenschaftlicher Begriff, hat sich in den vergangenen Jahren vom Begriff *Parlament* weiter ausdifferenziert. Während in der Literatur das *Parlament* als eine gewählte Repräsentation des Souveräns beschrieben wird, steht der *Parlamentarismus* für ein politisches System, welches das *Parlament* als die zentrale politische Institution, mit weitreichenden Kompetenzen und Funktionen beschreibt (vgl. Art. 38 GG bis 48 GG).

Deutschland ist qua Grundgesetz eine parlamentarische Demokratie. Trotzdem werden die Vertretungskörperschaften der Bundesrepublik, in der Literatur und in der Politik, als geschwächte Institutionen beschrieben. Obwohl der Bundestag nach wie vor „*eine zentrale Rolle im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess*“ spielt (Schmidt G Manfred:2007:134), werden Kompetenzverlagerungen und Kompetenzverluste beklagt.

Auf der Ebene der Gliedstaaten nehmen die Vertretungskörperschaften, gemäß Art. 28 GG, ebenfalls eine zentrale Rolle im politischen System des jeweiligen Landes ein, wenn auch die Kompetenzen deutlich geringer ausgeprägt sind.

### **2.2.1 Parlamentarismustheorien**

Zwei Autoren und zwei theoretische Stränge, die ihre Relevanz bis heute nicht verloren haben. Auf der einen Seite die *klassisch-liberale* Position von *John Stuart Mill* und auf der anderen die *realistische* Position von *Walter Bagehot*.

Mills zentrale These ist, „*daß menschliche Wesen nur als freie Wesen wirklich Mensch sein können. Die ideale Regierungsform ist deshalb nach Mill nur dann gegeben, wenn jeder Bürger über das aktive und passive Wahlrecht verfügt (...)*.“ (Schütt- Wetschky:1992:92ff).

Da aber in einem Nationalstaat nicht alle Bürger an der Entscheidungsfindung teilhaben können, tritt anstelle der Volkssouveränität die Parlamentsouveränität. Mit Parlamentsouveränität wird eine Fülle an Kompetenzen an die gewählten Abgeordneten übertragen. Wobei Mill „*die Regierung (...) als „Exekutivausschuß“ des Parlaments*“ (Schütt- Wetschky:1992:93) versteht. Das Parlament wiederum soll „*das Spiegelbild, die politische Landkarte“ der Nation sein*“ (Schütt- Wetschky:1992:93).

Bagehots realistischer Ansatz steht Mills Thesen diametral gegenüber. Für Bagehot sind Parteien und Fraktionen nicht ein „*unvermeidliches Übel*“ (Schütt- Wetschky:1992:95), sondern eher die Kernstruktur des Parlaments. In diesem Kontext stehen die Führungskräfte der Parteien und deren Mitglieder bei der Entscheidungsfindung im Vordergrund. Bei Mills sind Parteien als Organisationen notwendig, wobei die Fraktionen und Parteien nicht die Freiheit der Abgeordneten einschränken sollten.

Mit der Forderung nach Parteien und Fraktionen und dem daraus resultierenden Fraktionszwang (die Geschlossenheit nach außen) wird eine Trennung des Parlaments in Gruppen, mit unvereinbaren Zielvorstellungen erzwungen. Im Parlament entstehen Mehrheits- und Minderheitsgruppierungen (Regierungsbildende Mehrheit und Opposition), die um Entscheidungskompetenzen konkurrieren.

### **2.2.2 Parlamentsfunktionen in der deutschsprachigen Literatur**

Eine der wichtigsten Schriften für die systematische Analyse parlamentarischer Körperschaften wurde bereits 1867 von Walter Bagehot vorgelegt. Seine Schrift „*Die englische Verfassung*“ beschreibt fünf elementare<sup>28</sup> Funktionen parlamentarischer Körperschaften: 1. „*elective function*“, 2. „*expressive function*“, 3. „*teaching function*“, 4. „*informing Function*“ und 5. „*legislative function*“ (Walter Bagehot:1971:136ff).

Parlamentsfunktionen aktueller Autoren, orientieren sich an Bagehots Funktionskatalog. Dementsprechend variieren, in der deutschsprachigen Literatur, die Funktionskataloge<sup>29</sup> in nur wenigen Punkten. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Funktionskataloge einiger relevanter Autoren:

---

<sup>28</sup> 1. „*elective function*“: „Das House of Commons ist eine Wahlkammer; es ist die Körperschaft, die unseren Präsidenten wählt. (...) Doch weil das House of Commons neben der Vollmacht, den Premier zu stürzen, das Recht besitzt, ihn zu wählen, reißt seine Beziehung zu ihm nicht ab. Die Commons lenken ihn und er führt sie.“ (Walter Bagehot:1971:136ff).

2. „*expressive function*“: „Es ist sein Amt, die Gedanken des englischen Volkes zu allen Angelegenheiten, mit denen es konfrontiert wird, zum Ausdruck zu bringen.“ (Walter Bagehot:1971:138).

3. „*teaching function*“: „Eine große und öffentliche Körperschaft gewichtiger Männer kann nicht in die Mitte eines Gemeinwesens gestellt werden, ohne dies Gemeinwesen zu verändern. Sie sollte es zum besseren verändern, Sie sollte die Nation lehren, was sie nicht weiß.“ (Walter Bagehot:1971:138).

4. „*informing Function*“: Das Parlament trägt dem Souverän (das Volk) „die Beschwerden und Klagen partikularer Interessen vor.“ (Walter Bagehot:1971:138).

5. „*legislative function*“: Funktion der Gesetzgebung: Das Parlament ist für die „Verwaltung und Lenkung“ (Walter Bagehot:1971:139) der Nation verantwortlich.

<sup>29</sup> (vgl. Bagehot Walter 1867, Thaysen Uwe:1976; Steffani Winfried: 1979; Mayer Hans:1989; Patzelt Werner j.:2003; von Beyme Klaus: 1999, Ismayer Wolfgang)

Abbildung 3: Funktionskataloge relevanter Autoren (Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Marshall Stefan: 2005: 140 u. 141)

Autor	Uwe Thaysen (1976)	Winfried Steffani (1979)	Hans Meyer (1989)	Klaus von Beyme (1999)	Wolfgang Ismayer (2001)	Werner J. Patzelt (2003)
Funktionen	Wahlfunktion	Gouvernementale Kurations-/ Terminierungsfunktion, Rekrutierungsfunktion	Garant einer Regierung	Rekrutierungsfunktion	Regierungsbildung	Kurationsfunktion
	Gesetzgebungsfunktion	Gesetzgebungs- und Geldbewilligungsfunktion	Gesetzgeber	Gesetzgebungsfunktion	Gesetzgebung	Gesetzgebung
	Kontrollfunktion, Initiativfunktion	Kontrollfunktion	Organ parlamentarischer Kontrolle	Kontrollfunktion	Kontrolle und Initiative	Regierungskontrolle
	Artikulationsfunktion	Kommunikationsfunktion, Interessenartikulationsfunktion, Integrationsfunktion	Vertretungsfunktion, Vermittler personaler Legitimation	Repräsentationsfunktion	Repräsentation und Kommunikation	Vernetzungsfunktion, Responsivitätsfunktion, kommunikative Führungsfunktion
						Institutionelle Selbsterhaltung

Die Gegenüberstellung der Funktionskataloge verschiedener Autoren zeigt, dass die Konzepte der Autoren nur geringfügig von Bagehots Ansatz abweichen. Trotzdem hat es die Wissenschaft versäumt eine eindeutige Zuordnung der *analytischen Kategorien*<sup>30</sup>, zu den Grundfunktionen moderner demokratischer Parlamente, zu entwickeln.

Werner J. Patzelt, hat einen dreigliedrigen Funktionskatalog entwickelt, der auch auf die Analyse von Vertretungskörperschaften der Gliedstaaten angewandt werden kann. Er beschreibt drei Gruppen von Parlamentsaufgaben: „(...) *bevölkerungsbezogene Repräsentation*, → *regierungsbezogene Gewaltenteilung*, → *parlamentsbezogene Selbsterhaltung* (...).“ (Werner J. Patzelt:2003:42). Für Patzelt sind die ersten beiden Gruppen, im analytischen Sinne, originäre Parlamentsfunktionen. Die dritte Gruppe, die *institutionelle Selbsterhaltung*, wird nicht als Parlamentsfunktion beschrieben. Aus analytischer Sicht aber sind die drei Gruppen sehr eng miteinander verflochten, deshalb kann die *institutionelle Selbsterhaltung* faktisch als eine Parlamentsfunktion geführt werden. Diese drei Gruppen umfassen die folgenden Parlamentsfunktionen (vgl. Abbildung 4: S19)

<sup>30</sup> Vgl. Patzelt J. Werner:2003:17

Abbildung 4: Funktionskatalog (Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Patzelt J. Werner:2003:22ff)

Funktionsgruppen	Parlamentsfunktionen	Beschreibung der Funktionen
<b>bevölkerungsbezogene Repräsentation</b>		(1) Bindeglied- und Netzwerkfunktion der politischen Parteien im Parlament und außerhalb. Abgeordnete und ihre Netzwerke zu Parlament, Wirtschaft und andere Institutionen.
	1. Vernetzungsfunktion 2. Responsivitätsfunktion 3. Darstellungsfunktion 4. kommunikative Führungsfunktion	(2) Input gesellschaftlich relevanter Sachverhalte in das parlamentarische Entscheidungsfindungsprozess. (3) Die Präsentation der parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten nach außen. (4) Das Erläutern und Werben für parlamentarische Entscheidungen im außerparlamentarischen kommunikativen Austauschprozess.
<b>regierungsbezogene Gewaltenteilung</b>		(1) Aufsicht über fremde Amtsführung (Opposition) und Kontrolle durch mitregieren (parlamentarische Mehrheit).
	1. Regierungskontrolle 2. Gesetzgebung 3. Wahlfunktionen, ohne/ mit Kreation der Regierung	(2) Initiativrecht und Ort der Entscheidungsfindung von Gesetzen. (3) Wahl- und Abwahlfunktion für Ausschüsse, Gremien, Kommissionen.
<b>parlamentsbezogene Selbsterhaltung</b>		(1) Souveränität über Parlamentsbezogene Ablaufprozesse (Geschäftsordnung usw.).
	1. Selbstorganisation 2. normative Selbstreproduktion 3. personelle Selbstreproduktion	(2) Aufrechterhaltung von internen Normen und Werten. (3) Rekrutierung von politischem und administrativem Nachwuchs.

Es erfolgt eine weitere Ausdifferenzierung, in *latente* und *manifeste* Funktionen. *Latent* sind alle Funktionen, die über die herrschende *Leitidee* bzw. Grundfunktionen hinausgehen. Als *manifest* gelten dementsprechend alle Grundfunktionen eines Parlamentes.

Patzelt unterscheidet zudem zwischen *instrumentellen* und *symbolischen* Funktionen, die für die Legitimität einer parlamentarischen Vertretungskörperschaft unverzichtbar sind.

Die in Abbildung 4 dargestellten Funktionen, sind Patzelt zur Folge *instrumentell manifest*. *Instrumentell* sind die manifesten Funktionen, weil „(...) *Parlamente Wesentliches zur Steuerung sowie zur Integration eines politischen Systems und der von diesem (mit-) gesteuerten und (mit-) integrierten Gesellschaft (...)*“ beitragen (Patzelt J. Werner:2003:45ff). Den *instrumentellen-* stellt Patzelt die *symbolischen* Funktionen zur Seite.

Er schreibt: „(...) *erst durch eine Symbolisierung wird Repräsentation von einer an sich gegebenen sozialen Tatsache (...) zu einem Ordnungsarrangement.*“ (Patzelt J. Werner:2003:46). Mit seinem ausdifferenzierten Funktionskatalog, setzt sich Patzelt von anderen Autoren ab und führt neue Analyseebenen ein, trotz der Schwierigkeit *symbolisch-latente* Funktionen zu identifizieren.

Im Gegensatz zu Patzelt gehe ich von der Annahme aus, dass die Funktion der *personellen Selbstreproduktion* nur begrenzt auf bundesdeutsche Vertretungskörperschaften übertragen werden kann. Die innerparlamentarische Rekrutierung von politischem Personal, für

bestimmte Funktionen (Präsidium, Ausschussvorsitz usw.) erfolgt erst, wenn der „Pool“, aus dem sich das Parlament bedienen kann, bereits feststeht. Das Parlament kann nicht frei über das politische Personal entscheiden, diese werden bei der Landtagswahl bestimmt. Die freie Entscheidungskompetenz ist nur bei der Vergabe von Positionen in der Verwaltung und dem wissenschaftlichen Dienst möglich.

### 2.2.3 Länderparlamentarismus: Entparlamentarisierung in den Gliedstaaten

*Ent- bzw. Deparlamentarisierung* wird in der Literatur häufig mit *Parlamentarismuskritik* und *Post- parlamentarischer Demokratie* in Verbindung gebracht.<sup>31</sup> Die zentrale These besagt, dass die Parlamente (national und subnational) immer mehr Macht und Kompetenzen verlieren. Parlamente werden zu Ratifizierungsinstrumenten degradiert<sup>32</sup>. Entscheidungen werden, im kooperativen Föderalismus, nicht mehr in den Parlamenten sondern in komplexen Aushandlungsprozessen zwischen den Ebenen und deren Vertretern (Exekutivföderalismus) ausgehandelt und den Parlamenten (Bundestag, Landtage) zur Abstimmung vorgelegt. Somit würden „die beiden demokratischen Beiträge des Parlaments, Partizipation zu ermöglichen und Transparenz herzustellen, (...) *obsolet*.“ (Marschall Stefan:2005:267).

Wie Werner J. Patzelt<sup>33</sup> schreibt, wurde bis heute keine in sich kohärente „*Theorie des Länderparlamentarismus*“ entwickelt. Leicht verächtlich als „*Schmuddelkinder*“ des deutschen Parlamentarismus bezeichnet,<sup>34</sup> werden die Landesparlamente in der Fachwelt wenig beachtet und daher auch, als Untersuchungsgegenstand, nur eine Randerscheinung.<sup>35</sup>

In der Überzahl der Untersuchungen werden Parlamentarismustheorien herangezogen, wenn auch die Funktionen nationaler Vertretungskörperschaften mit denen der Gliedstaaten nicht kongruent sind, so sind viele Grundfunktionen<sup>36</sup> vergleichbar. Auch die Arbeitsweise der nationalen und subnationalen Vertretungskörperschaften sind vergleichbar. Beide Ebenen „(...) *sind Arbeitsparlamente in parlamentarischen Regierungssystemen*.“ (Mielke Siegfried, Reutter Werner:2004:39). Das Grundgesetz gibt, die föderative parlamentszentrierte Grundordnung der Bundesrepublik, vor. Die Existenz der Länder<sup>37</sup> und die Beteiligung und Mitwirkung an der Gesetzgebung<sup>38</sup> sind essenziell, eine parlamentarische Vertretung gemäß Art. 28 GG ist unumgänglich.<sup>39</sup>

---

<sup>31</sup> Vgl. Marschall Stefan:2005:266

<sup>32</sup> Vgl. Klatt Hartmut:2001:89

<sup>33</sup> Vgl. Patzelt J. Werner:2006:108

<sup>34</sup> Vgl. Mielke Siegfried, Reutter Werner:2004:19

<sup>35</sup> Vgl. Klatt Hartmut:2001:18 und Klatt Hartmut:1990:63 in Greß Franz (Hrsg.)

<sup>36</sup> (z.B. Wahlfunktion, Kommunikationsfunktion, Gesetzgebungsfunktion und Kontrollfunktion)

<sup>37</sup> (Art. 20 (1,2) GG und Art. 79 (3) GG)

<sup>38</sup> (Art. 70 (1) GG und Art. 30 GG)

<sup>39</sup> Vgl. hierzu Schneider Herbert:2001: 32ff und Bovermann Rainer:2003:102ff.

Die Landesparlamente sind in den entscheidenden Politikfeldern (Bundesebene, EU) unterrepräsentiert, obwohl die Gliedstaaten bei der Gründung der Bundesrepublik die entscheidende Instanz waren.

In einigen Untersuchungen wird festgestellt, dass „(...) *die Gesetzgebung zwar nicht quantitativ, aber doch qualitativ an Bedeutung für die Landtage verloren* (...) hat.“ (Bovermann Rainer:2003:128). Zwar sind die Parlamente untereinander vernetzt<sup>40</sup> und kooperieren in vielen Politikfeldern, einen äquivalenten Output, wie es die Landesregierungen erzeugen, können sie jedoch nicht vorweisen. Die Landesparlamente werden daher in den meisten Beiträgen als geschwächte und entrechtete Institutionen dargestellt.<sup>41</sup> Diese Entwicklung wird vor allem auf die Ausweitung der Zuständigkeiten des Bundes zurück geführt.<sup>42</sup>

Bovermann, Reutter und Mielke stellen einen *Funktionswandel*<sup>43</sup> fest, der zwar einen gleichzeitigen *Funktionsverlust* impliziert, aber keinen direkten Machtverlust. Es haben sich laut Bovermann *Kompensationsmöglichkeiten*<sup>44</sup>, im Bereich der „*Kontroll- und Willensbildungsfunktion der Landesparlamente* (...) aufgetan. (...) *Tatsächlich hat die Nutzung der Kontrollinstrumente quantitativ an Bedeutung zugenommen. Qualitativ ist die Kontrolle der Verwaltungen zu einem Schwerpunkt der Landesparlamente geworden* (...).“ (Bovermann Rainer:2003:129ff).

Leunig hingegen folgt Mielke und Reutter und stellt fest, dass die Leistung der Landtage, trotz der Verluste, beachtlich ist. Der Vergleich zeigt, dass sowohl der Bundestag als auch die Landtage in der Mehrzahl Ausführungs- und Anpassungsgesetze verabschieden. Neuregelungen sind eher selten.<sup>45</sup>

Es kann ein klares Defizit, hinsichtlich der Informationsbeschaffung und dem Einfluss auf die Politikgestaltung, im Landtag festgestellt werden. Die Exekutiven und deren bürokratisches

---

<sup>40</sup>Seit 1952 gibt es die INTERPARLAMENTARISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT (IPA). Ein Zusammenschluss von Abgeordneten aus den Fraktionen der Landesparlamente, des Bundestages und den deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlaments. Ziel ist die Fraktionsübergreifende Zusammenarbeit der Parlamentarier. Die Mitglieder unterstützen sich gegenseitig durch Informationstausch in relevanten Politikfeldern. (Stand 01.06.2008) <http://www.interparlamentarische.de>

<sup>41</sup> Vgl. Mielke Siegfried, Reutter Werner: 2004: 19ff, Holtschneider Rainer, Schön Walter:2007:92 und Holl Stefan: 1989:46ff

<sup>42</sup>Ausweitung der Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG), Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG), Mischfinanzierung (Art. 104 a (4) GG), Gemeinschaftsaufgaben (Art.91a und 91b GG) und die Bedürfnisklausel (Art.72 (2) GG). In Dieser Untersuchung wird die EU Ebene ausgeklammert.

<sup>43</sup> Vgl. Klatt Hartmut:2001:95

<sup>44</sup> Vgl. Mielke Siegfried, Reutter Werner:2004:43 und Reutter Werner:2006:234

<sup>45</sup> Vgl. Leunig Sven: 2007:18

Gerüst (Ministerialbürokratie) dominieren die Planungs- und Entscheidungsebenen<sup>46</sup> in den Ländern.

Für das Verhältnis von parlamentarischen Minderheitsfraktion(en) zur Regierung und Mehrheitsfraktion(en), sind nicht nur die in Artikel 21 GG festgesetzten Elemente relevant, sondern auch die Kompetenzen und Rechte<sup>47</sup> der Abgeordneten und insbesondere, die der Minderheitsfraktionen im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Der Landtag, als zentrale Politische Institution, kann deshalb nur innerhalb der ihm zugestandenen institutionellen Rahmenbedingungen einen Machtzuwachs erzielen.<sup>48</sup> D.h. eine Stärkung der Landesparlamente erfolgt nur über konkrete Mitwirkungsrechte der Minderheitsfraktionen, denn die Mehrheitsfraktion(en) nehmen vorwiegend eine Regierungsstützende Funktion wahr (Regierungsmehrheit).<sup>49</sup>

In der Literatur wird aber auch darauf hingewiesen, dass eine Verallgemeinerung nicht möglich ist: Es existieren „(...) zwischen den Landesparlamenten zum Teil beachtliche Unterschiede (...). Schon die Größe der Parlamente, die zum Beispiel Einfluss hat auf die Binnenstruktur, auf die Chancen, das jeweils vorhandene Kontrollpotenzial zu aktualisieren, oder auf die soziale Zusammensetzung (...).“ (Mielke Siegfried, Reutter Werner: 2004: 21).

### **2.2.3.1 Die (Selbst-) Entmachtung der Landesparlamente**

Die Entmachtung der Landesparlamente wird oft mit Gesetzesänderungen, zu Gunsten von Bundestag, Bundesrat und Landesregierungen, erklärt. Welche Funktionen den Parlamenten tatsächlich zur Verfügung stehen und wie diese in Anspruch genommen werden, kann relativ einfach ermittelt werden.

Einige Autoren sind der Ansicht, dass nur bedingt, die Ausweitung der Kompetenzen des Bundes für die Entmachtung der Landesparlamente herangezogen werden kann. Vielmehr

---

<sup>46</sup>Die Landesparlamente beklagen: „Auf Grund des Vereinheitlichungstrends hat auch die Koordination der Länder untereinander in deren eigenen Kompetenzbereichen immer weiter zugenommen. So werden in zahlreichen intergouvernementalen Gremien, z.B. in Ministerpräsidenten- oder Fachministerkonferenzen, gegenwärtig auf nahezu allen Gebieten der Politik einvernehmliche Lösungen gesucht, teilweise sogar verbindliche Absprachen getroffen(...). Verlierer dieser Entwicklung sind die Landesparlamente. (...) Auch sind sie von wichtigen Entscheidungen in den Exekutivgremien ausgeschlossen. Vielfach haben sie nur die Möglichkeit, bereits getroffene Vereinbarungen „abzusegnen“. Entgegen der Entscheidung des Grundgesetzes für eine Regelzuständigkeit der Länder und damit der Länderparlamente werden diese daher an der Ausübung wesentlicher staatlicher Gesetzgebungsbefugnisse gehindert.“ (Beiträge zum Parlamentarismus Band 14: 2002:17)

<sup>47</sup>„Zum Kernbestand der dem Abgeordneten kraft Verfassung zustehenden und durch Geschäftsordnungsregelungen zwar ausgestaltbaren, aber nicht entziehbaren originären Mitwirkungs befugnissen zählen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht das Rederecht, das Stimmrecht im Plenum, die Beteiligung an der Ausübung des Frage- und Informationsrecht des Plenums, das Recht, sich an den vom Parlament vorzunehmenden Wahlen zu beteiligen, parlamentarische Initiativen zu ergreifen sowie sich mit anderen Abgeordneten zu Fraktionen zusammenschließen.“ (Cancik Pascale: 2000: 27ff)

<sup>48</sup> Vgl. Patzelt Werner J.:2006:128

<sup>49</sup> Vgl. Cancik Pascale: 2000: 59ff

kann die Untätigkeit -resultierend aus der Dominanz der Exekutive- in den Ländern für die geringe Bedeutung<sup>50</sup> verantwortlich gemacht werden. Hansjörg Eisele spricht von einer „*Resignation der Landesparlamentarier*“ (Hansjörg Eisele:2006:24ff).

Zurecht stellt Klatt fest, dass „*die gegebenen Kompetenzen nur unzugänglich wahrgenommen werden, sei es von den Fraktionen der Regierungsmehrheit oder denen der Opposition. Dies gilt auf dem Feld der verbliebenen Gesetzgebungsbefugnisse (...) ebenso wie für den Einsatz parlamentarischer Instrumente, besonders im Kontroll- und Kommunikationsbereich oder bei der Wahrnehmung der föderativen Aufgaben.*“ (Klatt Hartmut:1990:89). Dieses *funktionale Defizit* ist kein Systemfehler, sondern eher eine *Resignation*, deshalb vertreten einige Autoren die These der *Selbstentmachtung*.<sup>51</sup>

Außerdem werden die Landesparlamente von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen, die mediale Präsenz fällt sehr gering aus. Nur wenn Untersuchungsausschüsse eingesetzt werden rücken die Parlamente in den Mittelpunkt der Berichterstattungen (vgl. Taschenbuch Baden-Württemberg 2004: 19ff). Es gibt aber auch Chancen, die erst von den Landesparlamenten wahrgenommen werden müssen, wenn auch die Wahrnehmung der neuen Kompetenzen weitestgehend von den Mehrheiten in den Landesparlamenten abhängig ist. Sind wie in Bayern klare Mehrheiten vorhanden (CSU), so sind Regierung und parlamentarische Mehrheit in der Lage die anderen Fraktionen zu marginalisieren. Diese haben klare Defizite<sup>52</sup> in den Bereichen Personal und Informationsbeschaffung.

Welche Rolle die Landesparlamente im föderalen Gefüge Deutschlands spielen können, hängt demnach von deren Zusammensetzung und inneren Ordnung ab. Damit ist der Oppositionsbegriff<sup>53</sup> innerhalb des Parlaments und vor allem in der Interaktion mit der Landesregierung entscheidend für die Aktualisierung des Kontrollpotenzials und der Entscheidungskompetenz des Parlaments.

### **3. Die Reform des Bundesstaates**

Bevor sich die *Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*<sup>54</sup> mit der föderalen Struktur der Bundesrepublik befasst hat, gab es auf der Länderebene mehrere

---

<sup>50</sup> Vgl. Mielke Siegfried, Reutter Werner: 2004:21

<sup>51</sup> Vgl. Klatt Hartmut:2001:90

<sup>52</sup> (...) gerade die kleineren Fraktionen sind jeweils nur mit einem oder zwei Abgeordneten in den verschiedenen Ausschüssen vertreten. Diese müssen jeweils alle in diesem Ausschuss anfallenden Themen und Gesetzesvorschläge bearbeiten.“ (Mintzel Alf, Wasner Barbara: 2004:93)

<sup>53</sup> Herrscht eine „*funktionale*“ oder „*organisatorische*“ bzw. ein institutionelles Verständnis von Opposition vor. (vgl. Cancik Pascale: 2000: 66ff).

<sup>54</sup> Vom Bundestag und Bundesrat im Okt. 2003 eingesetzte Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung unter dem Vorsitz des damaligen Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber und dem ehemaligen Fraktionsvorsitzenden der SPD Franz Müntefering.

Anläufe<sup>55</sup> Reformen, hinsichtlich der föderalen Struktur und insbesondere der „*schleichenden Entmachtung*“ der Landesparlamente, zu initiieren. Z.B. die Einsetzung der Enquete-Kommission *Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente*“ des Bayerischen Landtages vom 26.11.1998 (Beiträge zum Parlamentarismus Band 14: 2002: 6). Erwartungsgemäß initiierten, trotz der Bemühungen der Landesparlamente, die Ministerpräsidenten<sup>56</sup> der Länder eine Überprüfung der bundesstaatlichen Ordnung. Die Dominanz der Exekutiven ist unbestreitbar. Infolge dieser Entwicklung ist es auch nicht verwunderlich, dass fortan die Landesparlamente bei der Diskussion und Ausarbeitung der Reformen keine wesentliche Rolle mehr gespielt haben. Ihnen wurde nur noch der Beobachterstatus zugesprochen. Dieser Entwicklung folgend, waren bei der Einsetzung der *Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung*, nur Vertreter von Bund und Länderexekutiven (Bundesrat) beteiligt. Zunächst scheiterte<sup>57</sup> die Kommission am „Jahrhundert Projekt“. Erst nach der vorgezogenen Bundestagswahl von 2005, wurde die Kommissionsarbeit von der Großen Koalition (SPD und CDU/ CSU) wieder aufgenommen. Im Jahr 2006 wurde die Reform umgesetzt und am 1. September 2006 sind die daraus resultierenden Gesetzestexte in Kraft getreten.

Die zentralen Ziele<sup>58</sup> der Reform: Die so oft beklagte Intransparenz der Kompetenzzuständigkeiten zwischen Bund und Länder auflösen und die Stärkung der Landesparlamente<sup>59</sup>.

Die Zustimmungrechte der Länder werden über den Bundesrat vollzogen. Die Änderung des Art. 84 GG soll die Quote für zustimmungspflichtige Gesetze verringern. Aber gleichzeitig werden in Art. 104a (4) GG neue zustimmungspflichtige Komponenten eingeführt, so dass eine faktische Kompensation der Zustimmungrechte der Länder erfolgt. Optimistisch betrachtet ist eine Reduzierung der zustimmungspflichtigen Gesetze durch eine bloße Verlagerung des Vetopotenzials kaum vorstellbar. Kaum eine der drei Verflechtungsebenen (*Ressourcenverflechtung*, *Entscheidungsverflechtung*, *Kompetenzverflechtung*) wurde vollständig entflechtet. Trotzdem wird erwartet, dass diese Änderung eine „Reparlamentarisierung“ auf Bundes- und Landesebene erzeugt, da Vermittlungsausschüsse

---

<sup>55</sup> „Die Martin- Kommission (...). Die Van- Nes- Ziegler- Kommission. (...) der Föderalismuskonvent vom 31. März 2003 in Lübeck usw.. (Hansjörg Eisele: 2006:25) und vgl. Hrbek Rudolf, Eppler Annegret:2003

<sup>56</sup> Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 11./12. November. 1999 zur Erarbeitung von Reformvorschlägen Vgl. Holtschneider Rainer, Schön Walter:2007:5

<sup>57</sup> „Am 17. Dezember 2004 scheiterten die Verhandlungen zur Föderalismusreform überraschend (...). Mit der Ankündigung von Neuwahlen am 22. Mai 2005 kam das Vorhaben völlig zum Stillstand (...).“ (05.06.2008 <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus/index.html>)

<sup>58</sup> Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit, Entflechtung der Aufgabenerfüllung der staatlichen Ebenen, Transparenz in der Entscheidungsstruktur, Größere Handlungsfähigkeit der Länder impliziert die Stärkung der Landesparlamente. Vgl. Sturm Roland:2007:35

<sup>59</sup> Vgl. Sturm Roland:2007:38ff

von Bund und Bundesrat wieder seltener zum Einsatz kommen und die Länder mehr Entscheidungskompetenzen besitzen.<sup>60</sup> Bei dieser Annahme wird die Dominanz der Exekutive (Bundesregierung) im Entscheidungsfindungsgeflecht nicht ausreichend berücksichtigt.

Dennoch ist anzunehmen, dass durch die Entflechtung der Kompetenzen -Wegfall der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG)- und der Verlagerung von Kompetenzen auf die Länderebene, die Entscheidungen in die Landesparlamente hinein getragen werden.<sup>61</sup>

Die meiner Meinung nach wirkungsvollste und für die Länder effektivste Änderung im Rahmen der Reform, stellt die Erforderlichkeitsklausel in Artikel 72 (2) GG dar. Zwar fordert dieser Artikel vom Bund die Aufrechterhaltung *gleichwertiger Lebensverhältnisse* oder *die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse*, aber gleichzeitig werden Ausnahmen und Abweichungsregelungen in Artikel 72 (3) Nr. 1 bis 6 und Artikel 72 (4) GG implementiert, die einer wettbewerbsorientierten föderalen Struktur Vorschub leisten. So haben die einzelnen Länder die Möglichkeit eigenständig Gesetze zu erlassen.

Einige Sachbereiche in Artikel 72 (2) GG sind dem Subsidiaritätsprinzip<sup>62</sup> unterworfen. Allerdings mit den Ausnahmen in Artikel 74 (1) Nr. 11 GG<sup>63</sup>, die in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen sind. Weitere Kompetenztransfers mit Regionalbezug: Notariat (einschließlich Gebührenrecht ohne Beurkundungsrecht), Versammlungen (nach Art. 30, 70 GG), Flurbereinigung (nach Art. 30, 70 GG), Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr (nach Art. 30, 70 GG). Die Bodenverteilung und Raumordnung (Art. 74 (1) Nr. 30 u. 31 GG) wurden in die konkurrierende Gesetzgebung aufgenommen mit der Kompetenz für die Länder Abweichungsregelung zu erlassen. Auch das Presserecht wurde im Rahmen der Reform vollständig (Art. 30, 70 GG) in die Kompetenz der Länder übertragen. Davon unberührt bleibt bereits geltendes Bundesrecht.<sup>64</sup>

Eine klar wettbewerbsorientierte Regelung. Diese Praxis wird in der Literatur auch als *umgekehrt konkurrierende Gesetzgebung* beschrieben.

Insbesondere im Bereich des Jugendstrafvollzuges hat der Bund bis zur Reform des Bundesstaates keine konkrete gesetzliche Entscheidung getroffen. Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung, dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende

---

<sup>60</sup> Vgl. Holtschneider Rainer, Schön Walter:2007:34ff

<sup>61</sup> Vgl. Sturm Roland:2007:36

<sup>62</sup> die Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung in Artikel 74 (1) Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19 a, 20, 22, 25, 26 GG),

<sup>63</sup> Ladenschluss, Gaststätten, Spielhallen, Schaustellung von Personen, Messen, Ausstellungen und Märkte.

<sup>64</sup> Vgl. Schmitz André:2007:288ff, in Holtschneider Rainer, Schön Walter:2007

2007 gesetzt (vgl. BVerfG, 2 BvR 1673/04 vom 31.5.2006, Absatz-Nr. (1 - 77)). Durch den Kompetenztransfer, wurde die Auflage des Bundesverfassungsgerichts auf die Gliedstaaten übertragen, die auch unverzüglich entsprechende Gesetze verabschiedet haben.

Gerade die beabsichtigte Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Länder, wird von einigen Experten kritisiert. In einigen Bereichen der Reform prognostizieren die Experten eine ausufernde „Kleinstaaterei“<sup>65</sup>. Der angestrebte *Wettbewerbsföderalismus* kann unter Umständen 16 verschiedene Strafvollzugsgesetze, Ladenschlussgesetze usw. hervorrufen. Arenhövel ist der Ansicht, dass während „die Bundesregierung in Brüssel über einheitliche europäische Standards für den Strafvollzug verhandelt (...), verabschieden die Länder unterschiedliche Gesetzestexte. „(...) Das passt nicht zusammen und ist ein Rückfall in die Kleinstaaterei“, (Stand 05.06.2008 <http://www.wdr.de>).

In den Bereichen in denen ein Kompetenztransfer stattgefunden hat, sind bereits Gesetze auf den Weg gebracht worden. In Baden- Württemberg wurden bereits in den Bereichen Jugendstrafvollzug<sup>66</sup>, Landesnichtraucherschutz<sup>67</sup>, Hochschulbereich<sup>68</sup> und Ladenöffnung<sup>69</sup> Gesetze verabschiedet.

Der Strafvollzug ist nicht vollständig in die Kompetenz der Länder übergegangen. Der §§ 109 ff StVollzG (Strafvollzugsgesetz), wurde von der Reform nicht berührt. Dies macht eine Bundeseinheitliche Regelung<sup>70</sup> erforderlich. Damit wird die Kompetenz- und Ressourcenverflechtung teilweise aufrechterhalten. Eine Möglichkeit die Verflechtung zu umgehen, ist der Art.93 (2) GG. Er erlaubt den Landesparlamenten, der Regierung und dem Bundesrat die Einleitung des bundesverfassungsgerichtlichen Verfahrens zur Feststellung der Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung nach Art. 72 (2, 4) GG. Stimmt das Bundesverfassungsgericht dem Antrag zu, darf das Land eigene Gesetze erlassen.<sup>71</sup>

Viele Politiker sind der Ansicht, dass die Föderalismusreform mehr Kompetenzen für die Länderparlamente mit sich bringen wird. Die Euphorie, über die „neu gewonnene“ Bedeutung der Landesparlamente, lässt die Parlamentarier hoffen. Die Hoffnung ist so groß,

---

<sup>65</sup> „Großer Wurf oder neue Kleinstaaterei?“ (Stand: 05.06.2008 <http://www.bundestag.de> oder „Richterbund: Rückfall in die Kleinstaaterei“ <http://www.wdr.de/themen/politik/deutschland/foederalismus/060317.jhtml>

<sup>66</sup> Drucksache 14 / 1454 GesBeschl

<sup>67</sup> Drucksache 14 / 1580 GesBeschl

<sup>68</sup> Drucksache 14 / 1967 GesBeschl

<sup>69</sup> Drucksache 14/ 0934 GesBeschl

<sup>70</sup> „(...) das gerichtliche Verfahren in Vollzugssachen vor den Strafvollstreckungskammern bzw. den Oberlandesgerichten (...) Das gilt übrigens auch für den Maßregelvollzug, der zwar schon vor der Föderalismusreform in Landesgesetzen geregelt wurde, dessen Rechtsschutzbestimmungen sich aber in §§ 138 Abs. 3, 109 StVollzG befinden. (Feest Johannes:Stand 05.06.2008 <http://www.strafvollzugsarchiv.de>)

<sup>71</sup> Vgl. André Schmitz:2007:248 in Holtschneider Rainer, Schön Walter:2007

dass der baden- württembergische Landtagspräsident Straub<sup>72</sup> einen neuen Plenarsaal bauen lassen wollte, um die neue Bedeutung des Landtags zu unterstreichen.

Aber diese Einschätzung bleibt vorerst eine optimistische Interpretation, denn gemäß Art. 125a (2) Satz 1 GG können Gesetze, die als Bundesrecht nach Art. 72 (2) GG -in der Fassung von bis zum 15. November 1994- weiterhin als Bundesrecht bestehen bleiben. Den Ländern, ist auch nach dem Transfer, nicht die Möglichkeit gegeben die Materie zu ändern, bis Bundesgesetze dies ausdrücklich ermöglichen.<sup>73</sup> Eine mögliche Konsequenz dieser Regelung ist, dass der Bund mangels Interesse Kompetenzen abzugeben, den Ländern die Übertragung verweigert und damit ein Stillstand in der Materie erzwungen wird.

Im Bereich der Abweichungsgesetzgebung wird zwar ein Paradigmenwechsel in Art.31 GG explizit eingeführt. Jetzt kann Landesrecht auch Bundesrecht ersetzen. Diese Regelung hat einen kleinen Schönheitsfehler. „*Ein vom Bundesrecht abweichendes Landesgesetz setzt das Bundesrecht für das Gebiet des betreffenden Landes nicht außer Kraft, sondern hat lediglich Vorrang bei der Anwendung. Hinzu kommt, dass der Grundsatz gilt, dass das jeweils zeitlich letzte Gesetz anzuwenden ist.*“ (Sturm Roland:2007:37).<sup>74</sup> D.h. Bund und Länder könnten zeitversetzt (6 Monate) die jeweilige Gesetzgebung außer Kraft setzen. Eine echte Ressourcenentflechtung, wie es von den beteiligten suggeriert wird, ist nicht existent. Die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben führte zur Novellierung des Art. 143c GG. Darin werden in den nächsten Jahren die Materien der Gemeinschaftsaufgaben vorerst weitergeführt.

#### **4. Das politische System von Baden- Württemberg**

Das politische System von Baden- Württemberg ist in seinen Grundelementen bereits durch das GG geregelt. Baden- Württemberg ist eine parlamentszentrierte Demokratie mit *direkt demokratischen* Elementen. In der föderalen Ordnung der Bundesrepublik hat das Land die

---

<sup>72</sup> „Aus Sicht des CDU-Politikers soll ein neuer Landtag aber auch die politische Aufwertung des Abgeordnetenhauses symbolisieren. Im Zuge der Föderalismusreform werde die Volksvertretung "an Bedeutung gewinnen". Um diesem Wandel gerecht zu werden, plädiert Straub zudem dafür, mehr Sitzungstage anzuberaumen, bisher sind es jährlich 19: "Nur das Plenum ist wirklich geeignet, die politisch-parlamentarische Debatte vor den Augen der Öffentlichkeit auszutragen und die Themen, die uns angehen, in die Öffentlichkeit zu transportieren." Der Präsident will die Tätigkeit der Abgeordneten zudem durch mehr Anhörungen und mehr öffentliche Ausschussberatungen transparenter machen.“ <http://www.das-parlament.de/2006/28-29/inland/001.html> (Stand: 05.06.2008)

<sup>73</sup> Vgl. Art. 125a (2) und Holtschneider Rainer, Schön Walter:2007:93

<sup>74</sup> Vgl. Art. 72 (3) GG

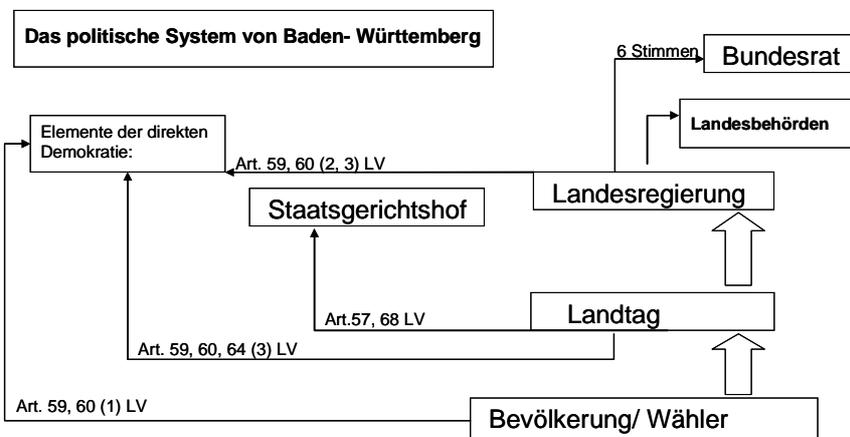
längste *direkt demokratische* Tradition.<sup>75</sup> Landesregierung, Landtag und die Bevölkerung von Baden- Württemberg können Volksentscheide initiieren.

„In drei Bereichen sieht die Verfassung des Landes (...) die Möglichkeit einer unmittelbaren Einbeziehung der Bevölkerung vor: bei der Gesetzgebung, bei Verfassungsänderungen und bei der Auflösung des Landtags.“ (Wehling Hans- Georg:2005:15). Die direkt demokratischen Elemente aber sind bedeutungslos, da entweder die Hürden zu hoch sind oder ein generelles Desinteresse an der Anwendung vorliegt. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind nur auf kommunaler Ebene relevant.<sup>76</sup>

Der Landtag von Baden-Württemberg bildet das Zentrum des politischen Systems, aus dem auch die Regierung und der Ministerpräsident hervorgehen. In der aktuellen -14 Legislaturperiode- besteht der Landtag aus CDU, SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP/ DVP.<sup>77</sup>

Mit 6 Stimmen im Bundesrat ist die Regierung auch auf Bundesebene sehr einflussreich. Der Landtag hingegen ist auf der Bundesebene eindeutig unterrepräsentiert.

**Abbildung 5: Eigene Darstellung: Das politische System von Baden- Württemberg**



#### 4.1 Der Ministerpräsident, die Landesregierung und der Staatsgerichtshof

Die Regierung und der Ministerpräsident werden vom Landtag gewählt (Art. 46 (1,3) LV). Die Entlassung eines Mitglieds der Regierung erfolgt mit einer 2/3 Mehrheit der Mitglieder

<sup>75</sup> Seit der Gründung des Bundeslandes Baden- Württemberg 1952 Vgl. Wehling Hans- Georg:2005:14

<sup>76</sup> Vgl. Wehling Hans- Georg:2005:15ff

<sup>77</sup> Legislaturperiode: von 26. März 2006 bis 31. Mai 2011 der Landtag (139 Abgeordnete) besteht aus CDU (44,2%/ Sitze:69), SPD (25,2 Sitze:38), Bündnis 90/ Die Grünen (11,7 Sitze:17), FDP/ DVP (10,7% Sitze:15) vgl Volkshandbuch Baden- Württemberg:2006:9.

im Landtag (Art. 56 LV).<sup>78</sup> In Baden -Württemberg gehören ehrenamtliche Staatsräte und Staatssekretäre zur Regierung, denen auch durch Landtagsbeschluss Stimmrecht verliehen werden kann (Art. 45 (3) LV). Die Zugehörigkeit zur Landesregierung sieht die Möglichkeit vor, Staatsräte und Staatssekretäre in den Bundesrat zu entsenden.<sup>79</sup> Diese Option untergräbt die Legitimität des Landtags und der Abgeordneten, die auf Bundesebene keine Mitspracherechte haben. Die von der Regierung entsandten und von dem Willen der Regierung abhängigen Staatsräte/ Staatssekretäre können selbst, ohne vom Landtag verliehenes Stimmrecht, im Bundesrat die Geschicke des Landes mitbestimmen.

Auf Grund des Zusammenwirkens der verschiedenen Verflechtungsebenen und der daraus resultierenden Dominanz der Exekutive, nehmen der Ministerpräsident (MP), seine Minister und Ministerialbürokratie eine überproportional wichtige Rolle im politischen System ein.

In Baden- Württemberg kann der MP -als Regierungschef- über die einzelnen Ressorts, ihre Gesamtzahl und die inhaltliche Abgrenzung der Geschäftsbereiche bestimmen.<sup>80</sup> Er kann sogar gemäß Art. 45 (4) LV ein Geschäftsbereich selbst übernehmen und ähnlich dem Kanzlerprinzip, hat der MP die Richtlinienkompetenz (Art. 49 (1) LV) im Land.

Wobei diese Option nicht überbewertet werden sollte, vor allem nicht in Koalitionen. MP werden als *Chefkoordinatoren* beschrieben, die die Einheit und den Informationsfluss, innerhalb der Regierung und nach außen, aufrechterhalten.<sup>81</sup> Diese Annahme wird durch Art. 49 (1) LV bestätigt, wonach *jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbstständig unter eigener Verantwortung* führt. Die Differenzen innerhalb der Regierung werden in der Regel im Vorfeld durch die Mitarbeiter des Staatsministeriums geklärt.<sup>82</sup> Außerdem werden in der Ministerialbürokratie Entscheidungen vor- und nachbearbeitet.<sup>83</sup> Somit wird im Staatsministerium „*agenda- setting*“ (Gebauer Klaus- Eckart:2006:195) betrieben.

Der MP nimmt die Stellung eines Staatsoberhauptes, mit der Befugnis zur Pflege der Außenbeziehungen (Bund, Länder, EU und andere Staaten vgl. Art.50 LV), ein. Obwohl die Länder nach Art.32 (1) GG, außenpolitisch nicht aktiv werden dürfen, sind die Länder über den *Auswärtigen Ausschuss des Bundesrates*<sup>84</sup> an Entscheidungen beteiligt. „*In vierteljährlichen Konferenzen der Regierungschefs der Länder (...) halbjährlich auch mit dem Bundeskanzler- werden aktuelle Politikfelder der Landespolitik, aber auch die*

---

<sup>78</sup> Vgl. Bovermann Rainer:2003: 112

<sup>79</sup> Vgl. Leunig Sven:2007:186ff

<sup>80</sup> Vgl. Schneider Herbert:2001:53

<sup>81</sup> Vgl. Schneider Herbert:2001:51ff ; Gebauer Klaus- Eckart:2006:143/ 192/195/199; Leunig Sven:2007:191

<sup>82</sup> Vgl. Schneider Herbert:2001:68ff

<sup>83</sup> Vgl. Gebauer Klaus- Eckart:2006:143

<sup>84</sup> Der Auswärtige Ausschuss des Bundesrates besteht nur aus den MP der Länder. Vlg. [www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de) und Schneider Herbert:2001:71

*Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Europa behandelt.*“ (Gebauer Klaus Eckart:2006:131). Die Ausklammerung der Landesparlamente in der Vorbereitung und in der Entscheidungsfindung beschränkt die Landesparlamente in deren originären Funktionen.<sup>85</sup>

Auf der Landesebene benötigt der MP zur Unterzeichnung von Staatsverträgen die Zustimmung von Landtag und Regierung (Art.50 LV), wodurch ein kooperativer Führungsstil begünstigt wird (Art. 49 (2) LV).

Die Exekutive führt und beaufsichtigt die Verwaltung des Landes (Art.69 LV). Der MP kann alle Landesbediensteten (Beamten, Richter) ernennen, mit Ausnahme der Richter am Staatsgerichtshof. Diese werden vom Landtag, gemäß Art. 68 (3) LV, bestimmt. Der MP kann durch ein Gesetz dieses Recht auf andere Behörden übertragen.

Die Landesregierung ist zur „*initiierenden Kraft*“ (Leunig Sven:2007:197) geworden. Die meisten Gesetzesvorschläge kommen aus den Reihen der Regierung.

Die Richter des Staatsgerichtshofs werden vom Landtag ernannt (Art. 68 (3) LV). Diese können nur auf Antrag von Landtag, Landesregierung, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Art.76 LV) aktiv werden und die Verfassungskonformität von Gesetzen überprüfen. „*Der Staatsgerichtshof besteht aus neun Mitgliedern, und zwar drei Berufsrichtern, drei Mitgliedern mit der Befähigung zum Richteramt und drei Mitgliedern, bei denen diese Voraussetzung nicht vorliegt.*“ (Art.68 (3) LV). Die Richter dürfen nicht gleichzeitig einem anderen Verfassungsorgan auf Bundes, Landes oder auch EU Ebene angehören.<sup>86</sup> Die Richter werden auf neun Jahre mit der einfachen Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Landtages gewählt. Eine Wiederwahl ist möglich. Eine der zentralen Aufgaben des Staatsgerichtshofs ist „*die Fortbildung der Landesverfassung*“ (Leunig Sven:2007:207).

Diese vielfältigen Möglichkeiten machen den Staatsgerichtshof zu einem wichtigen Kontrollinstrument: insbesondere für die parlamentarische Minderheitsfraktionen.

## **4.2 Der Landtag und die Parlamentsfunktionen**

Das Parlament selbst besteht aus dem Plenum, den Fraktionen, dem Präsidenten, dem Präsidium und der Regierung. Dabei stehen sich die parlamentarischen Mehrheitsfraktionen (Regierungsbildung) und die parlamentarischen Minderheitsfraktionen (Opposition) gegenüber.

Der Landtag wird vom Landtagspräsidenten und dem Präsidium geleitet. In der Regel werden Plenumsitzungen an zwei aufeinander folgenden Tagen pro Monat abgehalten. Tagesordnungspunkte und Redezeit wird vom Präsidenten festgelegt.

---

<sup>85</sup> Vgl. Beiträge zum Parlamentarismus:2002:46; Eisele Hansjörg:2006:15ff und Leunig Sven:2007:196ff

<sup>86</sup> Vgl. Leunig Sven:2007:202

Den Mitgliedern der Regierung und den Abgeordneten ist es gestattet sich jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnungspunkte und Rednerliste, zu Wort zu melden. Somit sind im parlamentarischen Ablaufprozess eine der wichtigsten Parlamentsfunktionen -Debatten- vorgesehen. Allerdings werden die Debatten nicht bei der Entscheidungsfindung, sondern lediglich zur Ergebniserörterung und der persönlichen Profilierung der Abgeordneten und Parteien abgehalten.

Der Landtag ist vor allem ein Arbeitsparlament. Die Entscheidungen werden durch Ausschüsse und andere Gremien vorbereitet.

Die Abgeordneten können neben ihrem Mandat noch andere Berufe ausüben. Diese Option wird mit Bürgernähe und Unabhängigkeit erklärt.<sup>87</sup> Im Landtag sitzen überdurchschnittlich viele Bürgermeister, die natürlich auch die Interessen ihrer Heimatorte vertreten müssen, ohne das ein Interessenkonflikt entsteht. Die Konsequenz: der Landtag ist ein „Teilzeit“ Parlament. Die Parlamentsfunktionen können in der Praxis nicht so leicht von einander abgegrenzt werden. Denn neben der grundsätzlichen Annahme der Gewaltenteilung existiert zwischen den Gewalten eine kausale Verflechtung. Leunig bezeichnet die institutionelle Verflechtung von Landtag, Regierung und Staatsgerichtshof als *Gewaltenverflechtung* (Leunig Sven:2007:211).

#### 4.2.1 Bevölkerungsbezogene Repräsentation

**Vernetzungsfunktion:** Da der baden- württembergische Landtag ein „Teilzeit“ Parlament ist und den Mitgliedern die Ausübung<sup>88</sup> von Berufen, neben der Tätigkeit als Abgeordneter möglich ist, haben die Parlamentarier ein enges formelles und informelles Beziehungsgeflecht zu Politik, Wirtschaft, Medien und Interessenverbänden und allen anderen relevanten gesellschaftlichen Gruppen aus den Wahlkreisen, Bund und EU usw..

Als Arbeitsparlament werden zudem über Partei- und Fraktionsgrenzen hinweg, durch Ausschüsse und andere Gremien- innerparlamentarisch -formelle und informelle Beziehungen geknüpft und vertieft.

---

<sup>87</sup> Vgl. Mielke Siegfried, Reutter Werner:2004:65 Ohne näher drauf eingehen zu wollen nehme ich an, das eine gewisse Interessen- Inkompatibilität zwischen einigen Berufen und dem Abgeordnetenstatus herrschen kann. Gemäß Art. 53 (2) LV darf kein hauptamtliches Mitglied der Regierung ein besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben. Weshalb ein Interessenkonflikt mit einer Regierungsfunktion einhergeht, nicht aber mit der Funktion eines Abgeordneten, ist nicht nachvollziehbar. Z.B. Michael Föll 1. Bürgermeister von Stuttgart.; Seine Resorts als Bürgermeister: Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen und im Landtag: Finanzausschuss, Wirtschaftsausschuss und Ausschuss Ländlicher Raum und Landwirtschaft usw.. und Groh Manfred 1 Bürgermeister in Karlsruhe, Heiler Walter Bürgermeister in Waghäusel usw..

<sup>88</sup> Siehe Geschäftsordnung Landtag B- W: § 8a GOLB-W Offenlegung beruflicher Verhältnisse. Vollständig in Anlage 1 Regeln über die Offenlegung der beruflichen Verhältnisse der Abgeordneten

**Responsivitätsfunktion:** Da jeder das verfassungsmäßig gewährleistete Recht hat, sich mit Bitten und Beschwerden an den Landtag zu wenden, muss ein Petitionsausschuss (Art. 35a LV) gebildet werden. Im Plenum wird über jede Petition entschieden. Der Petitionsausschuss bereitet die Abstimmung im Plenum vor.

Der Landtag und seine Abgeordneten sind relativ einfach zu erreichen. Adressen, Homepages und sonstige Kontaktdaten sind öffentlich zugänglich. Die Zuständigkeiten sind transparent nachvollziehbar.

Die Vernetzungsfunktion ist in gewisser Hinsicht mit der Responsivitätsfunktion verflochten. Bei der Vernetzungsfunktion nehmen die informellen Beziehungen eine weitaus bedeutendere Rolle ein. Bei der Responsivitätsfunktion geht es auch um institutionalisierte Verfahren der *agenda-setting* von außen.

**Darstellungsfunktion:** In der Geschäftsordnung des Landtags ist die Berichterstattung festgeschrieben (§ 27 GOLB-W). Die Ausschüsse müssen Auskunft über ihre Tätigkeit und Beschlussempfehlungen erteilen. Wie z.B. der Petitionsausschuss der mindestens einmal im Jahr dem Landtag mündlich über die Ausschusstätigkeit berichtet (§ 69 GOLB-W).

**Kommunikative Führungsfunktion:** Diese Funktion könnte auch als Artikulationsfunktion verstanden werden. Die parlamentarische Arbeit muss dem Wähler nahe gebracht werden. Es findet eine einseitige Darstellung der jeweiligen persönlichen und Parteipolitischen Entscheidungen statt. Diese Funktion ist nicht mit der Darstellungsfunktion deckungsgleich. Während die Darstellungsfunktion den Gesamtumfang der parlamentarischen Arbeit gegenüber Parlament, Regierung, Medien und Wähler ausdrückt, ist die kommunikative Führungsfunktion die Rechtfertigung der Entscheidungen und Profilierung der Abgeordneten, die ihre eigene Position darlegen. Vor allem dient diese Funktion der kommunikativen Außenbeziehungen von Abgeordneten und Fraktionen. Der direkte Adressat ist der Wähler.

#### **4.2.2 Regierungsbezogene Gewaltenteilung**

**Gesetzgebungsfunktion:** Der Landtag übt die gesetzgebende Gewalt aus (Art.27 (2) LV) und besitzt Gesetzesinitiativrecht (Art.59 (1,3), Art. 60, Art.64 (3) LV). Er hat Etatrecht im Parlament (Art.82 (1) LV). Die Beschlüsse müssen jedoch von der Regierung genehmigt werden. Zunächst hat jeder Abgeordneter das Recht Anträge in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einzubringen (§52 GOLB-W). Wird ein Antrag mit Gesetzentwurf eingebracht, muss eine Fraktion oder acht Abgeordnete das Vorhaben unterstützen bzw. unterzeichnen (§ 53 GOLB-W).

**Regierungskontrolle:** Der Landtag überwacht die Ausübung der vollziehenden Gewalt (Art. 27 (2) LV). Untersuchungsausschüsse werden auf Antrag von einem Viertel der Mitglieder

eingesetzt (Art.35 (1) LV). Die Regierung ist gegenüber dem Landtag auskunftspflichtig (Art.34, Art. 34a). Zu den weiteren Kontrollmöglichkeiten der Abgeordneten und Fraktionen gegenüber der Regierung zählen: Die Fragestunde (§ 58 GOLB-W), Kleine Anfrage (§ 61 GOLB-W), Große Anfrage (§ 62 GOLB-W), Aktuelle Debatte (§59 GOLB-W) und Antrag (§ 64 GOLB-W). Jedem Abgeordneten ist es gestattet Zwischenfragen in Landtagssitzungen zu stellen (§ 82 (7) GOLB-W) oder die Unvollständigkeit der Berichterstattung der Regierung zu reklamieren und Aufklärung zu verlangen (§37 (2) GOLB-W). Die Beanstandungen werden direkt an die Regierung übermittelt.

Die Parlamentarische Mitregierung (parlamentarische Mehrheit) und die Aufsicht über die Fremde Amtsführung (parlamentarische Minderheit) wird nochmals in § 49 (2) GOLB-W deutlich. Dem Parlament ist zudem eine nicht unerhebliche Finanzkontrolle gemäß Art. 83 LV möglich.

In Baden- Württemberg ist ein konstruktives Misstrauensvotum gegen den MP durch die Mehrheit der Mitglieder des Landtags möglich (Art.54 LV). Allerdings kann der Misstrauensantrag nur mit der gleichzeitigen Nominierung eines namentlich benannten Kandidaten bzw. Nachfolgers erfolgen (§ 55 GOLB-W).

Mitglieder der Regierung müssen durch Beschluss von zwei Drittel der Mitglieder des Landtags aus ihrem Amt entlassen werden (Art.56 LV) oder gemäß § 56 GOLB-W durch die Unterstützung von zwei Fraktionen. Der Landtag kann Anklage gegen Mitglieder der Regierung vor dem Staatsgerichtshof (Art. 57 LV) erwirken.

Sollten Zweifel über die Verfassungskonformität von Gesetzen herrschen kann der Landtag den Staatsgerichtshof anrufen. Das Gericht trifft *„Entscheidungen vor allem in Organstreitverfahren (Art. 68 (1) Satz 2 Nr.1 LV), in abstrakten Normenkontrollverfahren (Art. 68 (1) Satz2 Nr.2 LV), in konkreten Normenkontrollverfahren (Art. 68 (1) S. 2 Nr. 3 LV), in vorbeugenden Normenkontrollverfahren (Art. 68 (1) Satz 2 Nr. 4 i.V. mit 64 (1) Satz 3 LV), in kommunalen Normenkontrollverfahren (Art. 68 (1) Satz 2 Nr. 4 i.V. mit Art. 76 LV), über eine Abgeordnetenanklage (Art. 42 LV), über eine Ministeranklage (Art. 57 LV), über Anfechtungen von Wahlprüfungsentscheidungen (Art. 31 Abs. 2 Landesverfassung i.V.mit § 14 LWPrG), über die Anfechtung von Volksabstimmungen sowie von Entscheidungen über Zulassung und Zustandekommen von Volksbegehren (§§ 21, 27 Abs. 3 und 38 Volksabstimmungsgesetz).*“ (<http://www.baden-wuerttemberg.de/staatsgerichtshof>).

**Wahlfunktion, ohne Kreation der Regierung:** Im Landtag sind vier Parteien (CDU, SPD, Bündnis 90 /Grüne, FDP /DVP) vertreten. Diese bilden die Fraktionen, die eine besondere rechtliche Stellung im Landtag und im parlamentarischen Arbeitsprozess einnehmen. „Die

Fraktionen haben das Vorschlagsrecht oder Benennungsrecht bei einer Vielzahl von Personalentscheidungen wie z.B. Besetzung der Landtagsausschüsse, für den Vorsitz in den Ausschüssen (§ 17a (1), § 19 (2) GOLB-W usw.), für die Wahl des Präsidenten und der Vizepräsidenten (Art. 32 (1) LV). Der Landtag wählt die Richter des Staatsgerichtshofs (Art. 68 (3) LV) und kann Staatsräten und Staatssekretären gemäß Art. 45 (3) LV Stimmrecht verleihen.

**Wahlfunktion, mit Kreation der Regierung:** Der MP wird gemäß Art.46 (1) LV vom Landtag mit der absoluten Mehrheit gewählt. Der MP kann selbstständig seine Regierung zusammenstellen (Art.46 (2) LV). Für die Amtsübernahme und Berufung der Regierungsmitglieder benötigt er die Bestätigung durch den Landtag (Art. 46 (3,4) LV). Die Mitglieder der Regierung werden als Kollektiv zur Abstimmung dem Landtag vorgelegt.

#### 4.2.3 Parlamentsbezogene Selbsterhaltung

**Selbstorganisation:** Der Präsident verwaltet die wirtschaftlichen und personellen Angelegenheiten des Landtags (Art.32 (3) LV). Der Präsident übt das Hausrecht aus und hat die Polizeigewalt im Sitzungsgebäude (Art. 32 (2) LV). Die Wahlprüfung ist Sache des Landtags (Art. 31 (1) LV). Die Entscheidungen können zwar vor dem Staatsgerichtshof angefochten werden, aber die Durchführung bleibt dem Landtag überlassen. Außerdem verfügt das Parlament über eine eigene Geschäftsordnung, das den parlamentarischen Ablaufprozess<sup>89</sup> regelt. Es kann auf Antrag von einem Viertel seiner Mitglieder sich selbst auflösen (Art.43 (1) LV). Somit ist der Landtag, in seinem Bestand, unabhängig von der Regierung. Auch finanziell sind die Abgeordneten und das Parlament unabhängig. Die *Entschädigung*<sup>90</sup>, also die Einnahmen der Abgeordneten werden nicht von der Regierung bestimmt. Die Bezüge werden dem Abgeordnetengesetz nach bestimmt. (§ 5 (1) 1 AgG, § 6 (2) Satz 1 Nr. 1, § 6 (2) Satz 1 Nr. 2 AgG, § 6 (2) Satz 1 Nr. 3 AgG).

Das freie Mandat der Abgeordneten wird in Art. 27 (3) LV festgehalten. Der Abgeordnete hat die Möglichkeit, wenn auch nicht praktisch (Fraktionszwang), selbstständig zu entscheiden. Darunter fallen auch die Immunität (Art. 38 LV) und Indemnität (Art.37 LV).

Baden- Württemberg plant eine Parlamentsreform. April 2007 verkündete der baden-württembergische Landtagspräsident Straub einige Eckpunkte<sup>91</sup> der geplanten Reform. Bereits

---

<sup>89</sup> Wahl, Präsidium, Fraktion, Ausschüsse, Berichterstattung, Anträge usw. vgl. Geschäftsordnung Landtag B-W 14 Legislaturperiode.

<sup>90</sup> Diät: In Baden- Württemberg wird lediglich eine „Entschädigung“ für die Tätigkeit und Unabhängigkeit des Abgeordneten geleistet. <http://www.landtag-bw.de/abgeordnete/diaeten.asp> Stand: 03.06.2008

<sup>91</sup> Pressemitteilung (27.04.2007) Z.B. „Einführung der strengen Unvereinbarkeit zwischen Amt und Mandat(...)Einsetzung einer Arbeitsgruppe für eine Wahlkreisreform mit dem Ziel einer Angleichung der Wahlkreisgrößen und einer Systemumstellung bei der Zweitausteilung. Beauftragung einer Arbeitsgruppe zur

Ende Juli 2007 wurde ein von allen Fraktionen (CDU, SPD, GRÜNE und FDP/DVP) getragener Antrag<sup>92</sup> in den Landtag eingebracht, das seit Januar 2008 einen Probelauf<sup>93</sup> vorsieht.

**Normative Selbstreproduktion:** Der Landtag ist gemäß Art. 27 LV der legitime Vertreter des Souveräns (Volk). Die Wahlprüfung kann nur durch den Landtag selbst erfolgen (Art. 31 (1) LV). Es wird ein Ständiger Ausschuss nach Art.36 (1) LV gebildet, um die Rechte des Landtags gegenüber der Regierung wahren zu können. Schließlich wird die Dualität von Regierung und Parlament aufrecht erhalten.

Der Landtag gibt sich selbst eine Geschäftsordnung, dass den parlamentarischen Ablaufprozess und die Interaktion von Parlament zu Regierung und im Parlament selbst reguliert. Die Reproduktion von Normen und Werten, dienen der Steigerung der institutionellen Wertigkeit und der Aktualisierung der Existenzberechtigung. Die Option, die innere Struktur des Landtag Souverän gestalten zu können, verdeutlicht das Innovationspotenzial des Parlaments. Der Landtag kann sich an den aktuellen Systemanforderungen anpassen.

**Personelle Selbstreproduktion:**

*„Die Fraktionen verfügen über einen Stab von Mitarbeitern und Beratern. Im Haushalt des Landtags stehen den Fraktionen zu diesem Zweck 36 Beamtenstellen des höheren Dienstes für Parlamentarische Berater zur Verfügung. (...)“* (Landtag von Baden- Württemberg: 14. Wahlperiode Volkshandbuch:2006:14). Der Präsident entscheidet gemäß Art. 32 (3) LV über die Einstellung und Entlassung von Angestellten und Beamten des Landtags.

Eine Rekrutierungsfunktion für politische Funktionen ist nicht in der Landesverfassung und auch nicht in der GOLB-W vorgesehen. Wer Mitglied des Parlaments wird, entscheiden die Parteien in erster Instanz und die Wähler im Wahlprozess. Der Landtag als Institution bleibt außen vor. Allerdings findet innerhalb des Parlaments eine personelle Selektion statt. Die Abgeordneten wählen aus ihrer Mitte, das Präsidium und die Fraktionsvorsitzenden und die Ausschussvorsitzenden. Insofern erfolgt eine beschränkte personelle Selbstreproduktion des Landtags.

---

Vorlage von Vorschlägen für eine Geschäftsordnungsreform, die das Parlament stärkt.“ (Stand:27.6.2008 [http://www.landtag-bw.de/aktuelles/pressemitteilungen/ausgabe\\_pressemitteilungen.asp?PM=N0033\\_2007&referer=&submit=Anzeigen.](http://www.landtag-bw.de/aktuelles/pressemitteilungen/ausgabe_pressemitteilungen.asp?PM=N0033_2007&referer=&submit=Anzeigen.))

<sup>92</sup> Drucksache 14 / 1550: 24. 07. 2008

<sup>93</sup> Drucksache 14 / 1550 Probelauf der unter Punkt „4. Innere Parlamentsreform und Geschäftsordnung“ geplanten Erneuerungen.

## 5. Methodik Teil II: Empirischer Teil

Der empirische Teil dieser Arbeit besteht aus der Analyse und der inhaltlich-quantitativen Auswertung der Parlamentsdrucksachen. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 01.06.2006 bis zum 31.04.2008. Im Fokus steht die Aufgabenwahrnehmung des Parlaments in den Materien der übertragenen Kompetenzen<sup>94</sup>. In diesem Kontext ist das Oppositionsverständnis bzw. der Oppositionsbegriff und der daraus resultierende Status der Minderheitsfraktionen im Landtag essenziell.

Im Schlussteil dieser Arbeit werden dann die Ergebnisse der Analyse von Teil Eins und Zwei abschließend ausgewertet.

### 6.1 Inhaltsanalyse von Parlamentsdrucksachen

Die Methodik der Inhaltsanalyse von Parlamentsdrucksachen *„(...) ist in der Parlamentsforschung neu.(...) systematische und operationalisierte Analysen von parlamentarischen Drucksachen lassen sich (...) auch bei einer umfangreichen Literaturrecherche nicht finden.“* (Kalke Jens:2001:96) (vgl. auch Raschke und Kalke 1994).

Der Vorteil einer Inhaltsanalyse von Parlamentsdrucksachen gegenüber einer rein quantitativ-empirischen Untersuchung ist der erhöhte Informationsgewinn. Parlamentsdrucksachen ermöglichen die Einsicht in die inneren Strukturen des Landtages und den direkt beteiligten Abgeordneten. Nach Kalke kann mit der Inhaltsanalyse von Parlamentsdrucksachen *„ein fundiertes Analysekonzept für alle wichtigen Parlamentsfunktionen (...) entwickelt werden.“* (Kalke Jens:2007:97).

Zwar können nicht alle Facetten parlamentarischer Funktionen direkt ermittelt werden (Vernetzungsfunktion, informelle Beziehungen usw.), dennoch lässt die formale Struktur der Drucksachen eine Zuordnung zu. Die *Vernetzungsfunktion* kann z.B. mit der Berufstätigkeit und der Zugehörigkeit zu Ausschüssen und andere Gremien indirekt erfasst werden. Dabei wird angenommen, dass eine Tätigkeit neben dem Abgeordnetenstatus und die Akkumulierung von parlamentarischen Funktionen (Ausschüsse usw.) die *Vernetzungsfunktion* verstärkt.

*„Parlamentsdrucksachen haben den Vorteil einer neutralen Untersuchungsbasis, zudem erfassen sie die in die offizielle Parlamentsdokumentation eingegangenen Aktivitäten nach den formalen Kriterien der Geschäftsordnung. Ihr jeweiliger Wortlaut ist von den Betroffenen gebilligt.“* (Hansjörg Eisele:2006:80).

---

<sup>94</sup> Dienstrecht (Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht), Nichtraucherschutz, Ladenschluss (Gesetz über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg, in Kraft getreten am 06.03.2007), Gaststättenrecht, Jugendstrafvollzug usw.

Hierzu steht in der Geschäftsordnung des Landtags von Baden- Württemberg 14. Legislaturperiode: „(1) Jeder Redner erhält eine Niederschrift seiner Ausführungen zur Prüfung auf ihre Richtigkeit. Gibt er die Niederschrift nicht innerhalb der vom Präsidenten festgesetzten Frist zurück, so gilt sie als genehmigt.“ (GOLBW: XV. Sitzungsberichte und Drucksachen: § 102: 160)

Zur Datengrundlage<sup>95</sup>: es kommen nur die relevanten Parlamentsdrucksachen<sup>96</sup> in Frage.

### **Fragestellung Teil II**

- Führen die, an die Länder übertragenen Kompetenzen zur Stärkung des Landtags von Baden- Württemberg?

### **Hypothese Teil II**

1. Eine Stärkung der Landesparlamente erfolgt nur über konkrete Mitwirkungsrechte der Minderheitsfraktionen in den Landesparlamenten. D.h. je stärker die Minderheitsfraktionen im Landtag, desto mehr Veto- und Einflussmöglichkeiten haben die Fraktionen auf der Landesebene. Dadurch treten partielle Machtverschiebungen auf der Länderebene auf, die kontextbezogen zum Austrag kommen und eine Stärkung der Landesparlamente gegenüber den Landesregierungen bzw. parlamentarische Mehrheit begünstigen.
2. Der Landtag von Baden- Württemberg schöpft seine bestehenden Kompetenzen und Spielräume nicht aus und überlässt der Exekutive viele Kompetenzen.

### **6.1.2 Erhebung- und Auswertungsverfahren**

- **Datengrundlage:** Parlamentsdrucksachen
- **Untersuchungszeitraum:** 01.06.2006 bis 31.04.2008
- **Klassifizierung:** Einbringer, Dokumententyp, Themen, Zielgruppe und Sachgebiete.
  - **Einbringer:** Landesregierung, CDU, SPD, Bündnis 90/ Grüne, FDP/ DVP, IFR
  - **Sachgebiete:** Strafvollzug (einschließlich Jugendstrafvollzug), Hochschulbereich, Föderalismusreform: ausschließliche Landeskompetenz nach Art. 74 (1) Nr. 11, Nr. 17 GG) und Materie: Ladenschluss, Gaststättenrecht, Spielhallen, Schaustellung von Personen, Messen, Ausstellungen und Märkte, Abweichungsregelung gemäß Art. 84 (1) GG für Materien in Art. 72 (3) GG und Parlamentsreform.
- **Operationalisierung Themengebiete:**
  - 1.**Strafvollzug:** Strafe, Resozialisierung, Unterbringung, Opferschutz, Verfahren, sonstiges.

---

<sup>95</sup> Quelle: Downloadbereich Parlamentsdokumentation: Landtag Baden- Württemberg

<sup>96</sup> vorerst werde ich den Kompetenzbereich Dienstrecht, welches nicht realisiert wurde, außen vor lassen

**2.Hochschulbereich:** Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse, Hochschulbau, Projekte (Hochschulen), Wissenschaftsförderung, Studiengebühren, sonstiges.

**3.Föderalismusreform:** Ladenschluss/ Öffnung, Gaststättenrecht, Spielhallen/ Glücksspiel, Schaustellung von Personen, Messen, Ausstellungen und Märkte, Flurbereinigung; gemäß Art. 74 (1) Nr. 11, Nr 17 GG), Abweichungsregelung gemäß Art. 84 (1) GG für Materien in Art. 72 (3) GG. Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine), Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes), die Bodenverteilung, die Raumordnung, den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen, , sonstiges.

#### **4. Operationalisierung des protokollierten Beifalls und der Zwischenrufe im Plenum als Indikator für Zustimmung und Ablehnung.**

**Beifall:** Die Häufigkeit des Beifalls der Abgeordneten bzw. Fraktionen während der Redebeiträge im Plenum werden erfasst. **Ziel:** Die Lagerbildung identifizieren und die Zustimmung für die Fraktionen untereinander.

**Zwischenrufe:** Die Häufigkeit der Zwischenrufe aus den Fraktionen während der Redebeiträge im Plenum lassen Rückschlüsse auf die Zustimmung und Lagerbildung im Landtag zu.

- **Dokumenttyp:** Aktuelle Debatte, Gesetzentwurf, Gesetze, Große Anfrage, Kleine Anfrage, Initiativen, Antrag, Mün. Anfrage.

- **Auswertung:**

1. Randauszählung (Häufigkeitsverteilungen) deskriptive Vorgehensweise, wenn der Informationsgehalt der Kurzangabe der Drucksachen für eine Zuordnung nicht ausreichend ist, wird auf die Originaldrucksache zurückgegriffen. Und anschließend in Themengebiete unterteilt und nach den Sachgebieten geordnet und ausgewertet.

2. Die nähere inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Dokumenttypen erfolgt exemplarisch anhand von Auszügen und Einzelauswertungen.

#### **6.1.3 Operationalisierung und Auswertung der Parlamentsfunktionen:**

- **Regierungsbezogene Gewaltenteilung/ Parlamentsfunktion Regierungskontrolle.**
- **Mün. Anf.:** Die Mündliche Anfrage ist der Funktion Regierungskontrolle, vornehmlich der Kontrolle über fremde Amtsführung, zuzuweisen. Grundsätzlich kann

jeder Abgeordneter Mündliche Anfragen an die Regierung richten, die im Plenum beantwortet werden.

- **Kleine Anfrage:** Die Kleine Anfrage ist eine der wichtigsten parlamentarischen Kontrollinstrumente. Es kann der Funktion Regierungskontrolle zugewiesen werden, vornehmlich der Kontrolle über fremde Amtsführung. Jeder Abgeordneter kann eine Kleine Anfrage an die Regierung richten, die schriftlich beantwortet werden muss.

- **Große Anfrage:** Die besondere Rolle der Fraktionen wird in diesem Kontrollinstrument manifest. Zwei Optionen werden dem Landtag eröffnet: 1. Es werden fünfzehn Abgeordnete benötigt um eine Große Anfrage an die Regierung zu richten 2. Eine Fraktion allein kann eine Große Anfrage initiieren. Dabei besteht eine Fraktion aus mindestens sechs<sup>97</sup> Abgeordneten. Dies stärkt die Stellung der kleinen Fraktionen. Die Große Anfrage besteht in der Regel aus einem Fragenkatalog<sup>98</sup> und beschäftigt sich mit einem zusammenhängenden Themenkomplex. D.h. dieses Instrument verleiht dem Landtag eine umfassende Kontrolle der Regierung. Dieser muss Stellung beziehen.

Im weiteren Sinne ist auch diese Funktion der „kommunikativen Führungsfunktion“ zuordenbar, da durch die Große Anfrage Grundsatzdebatten im Landtag erzwungen werden können.

- **Regierungsbezogene Gewaltenteilung/ Parlamentsfunktion Gesetzesfunktion**

- **Gesetzesentwurf:** der Gesetzesentwurf kann eindeutig der Gesetzgebungsfunktion zugeordnet werden. der Gesetzentwurf bereitet ein neues Gesetz oder die Novellierung bestehender Gesetze vor. Über das Gesetzesinitiativrecht verfügen sowohl der Landtag als auch die Landesregierung.

Die Aufgliederung erfolgt hier nach Einbringer: Regierung und Fraktion und IFR. Auf diese Weise kann die Durchsetzungsfähigkeit der Minderheitsfraktionen im parlamentarischen Entscheidungsfindungsprozess festgestellt werden.

**Regierungsbezogene Gewaltenteilung/ Wahlfunktion ohne Kreation der Regierung**

- **Ausschüsse/ Gremien:** Kann direkt der Wahlfunktion ohne Kreation der Regierung zugewiesen werden. Die Zahl der Ausschüsse/ Gremien, geordnet nach Anzahl der Sitzungen, und Berichte insgesamt und in den Bereichen der neuen Kompetenzen. Die Verteilung der Vorsitzfunktion zwischen den Fraktionen und die Doppel- und Mehrfunktion in den Ausschüssen/ Gremien.

---

<sup>97</sup> Vgl. § 17 GOLB-W: Bildung der Fraktionen (1) Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens sechs Abgeordneten, die der gleichen Partei angehören. (2) Abgeordnete, die keiner Fraktion angehören, können sich einer Fraktion als ständige Gäste anschließen. Diese Gäste zählen bei der Feststellung der Zahl der Mitglieder einer Fraktion mit.

<sup>98</sup> Vgl. Kalke Jens:2001:111

- **Regierungsbezogene Gewaltenteilung/ Wahlfunktion mit Kreation der Regierung**
  - **Regierungsbildung:** Wahl/ Abwahl der Regierung bzw. Regierungsmitglieder. Die Stimmenverteilung von Parlamentsmehrheit/ Koalition und Parlamentsminderheit in absolute und relative Häufigkeit bei der Wahl und Abwahl der Regierung und Regierungsmitglieder.
- **Bevölkerungsbezogene Repräsentation/ Parlamentsfunktion Responsivitätsfunktion**
  - **Antrag:** Der Antrag kann in dieser Untersuchung sowohl unter der Responsivitätsfunktion als auch unter der Funktion Regierungskontrolle aufgeführt werden. Da aber ein Antrag keine juristisch bindende Option ist, sondern lediglich eine *politische Willensbekundung*<sup>99</sup>, die eine politische Position innerhalb des Landtags darstellt, werde ich den Antrag unter Responsivitätsfunktion verbuchen.
  - **Petitionen:** Gemäß Art. 35a LV muss ein Petitionsausschuss gebildet werden. Die Petitionen können von allen Bürgern des Landes eingebracht werden. Der Landtag entscheidet über jede Petition. Die Abstimmung wird vom Petitionsausschuss vorbereitet.
- **Bevölkerungsbezogene Repräsentation/ Parlamentsfunktion Darstellungsfunktion:**
  - **Bericht/ Mitteilung:** Dieser Dokumenttyp kann eindeutig der Darstellungsfunktion zugeordnet werden.
    - Es wird unterteilt in Bericht aus dem Landtag (Ausschüsse, Gremien, usw.) und Mitteilung der Regierung. Dabei wird angenommen, dass die Regierung eine Einheit bildet, die dem Parlament gegenübersteht.
- **Bevölkerungsbezogene Repräsentation/ Parlamentsfunktion Vernetzungsfunktion**
  - **Berufstätigkeit und Ausschusstätigkeit:** Es wird angenommen, dass die Vernetzung mit der Zahl der ausgeübten Funktionen im Parlament (Ausschüsse, Präsidium usw.) und außerparlamentarisch die Vernetzungsfunktion verstärkt wahrgenommen wird. Deshalb wird eine die Zugehörigkeit der Mitglieder des Landtags zu Gremien/ Ausschüsse und außerparlamentarische Tätigkeiten ermittelt.
- **Bevölkerungsbezogene Repräsentation/ Parlamentsfunktion kommunikative Führungsfunktion**
  - **Aktuelle Debatte:** Auf Antrag einer Fraktion kann in Angelegenheiten von allgemeinem und aktuellem Interesse eine Aktuelle Debatte im Plenum einberufen werden. (Auch kurzfristig → Probleme können zeitnah in den parlamentarischen Prozess eingespeist werden).

---

<sup>99</sup> Vgl. Kalke Jens:2001:111

- **Große Anfrage:** Kann nur dann der kommunikativen Führungsfunktion zugeordnet werden, wenn dadurch Grundsatzdebatten im Landtag initiiert werden.
- **Parlamentsbezogene Selbsterhaltung/ Parlamentsfunktion Selbstorganisation und normative Selbstreproduktion/ personelle Selbstreproduktion**

Diese Funktionsgruppe wird zusammen dargestellt, da die Datengrundlage zu den einzelnen Funktionen zu gering ist. Diese Parlamentsfunktionen können durch die Wahrnehmung einiger anderer Funktionen z.B. Gesetzentwürfe, Grundsatzdebatten, Anträge usw., die sich mit der Organisation und dem Verhältnis der Abgeordneten usw. zueinander, zur Regierung und der Öffentlichkeit befassen, ermittelt werden (z.B. Parlamentsreform, Abgeordnetengesetz usw.).

Je nach Nutzungsverhalten ist die Effizienz der parlamentarischen Instrumente unterschiedlich zu bewerten, da nur eine bestimmte Menge von Abgeordneten oder eine Fraktion von den Instrumenten Gebrauch machen können und sogar kleine Fraktionen davon profitieren, gibt das Nutzungsverhalten einen konkreten Hinweis auf die Wahrnehmung der parlamentarischen Aufgaben.

Nur die Dokumente, die im Untersuchungszeitraum (1.06.2006 bis 30.04.2008) veröffentlicht wurden, sind relevant für die folgenden Statistiken und Darstellungen. D.h. die Grundgesamtheit bezieht sich auf 44 Plenarsitzungen und den Dazugehörigen 44 Plenarprotokollen. Die Parlamentsarbeit wurde in 2759 Drucksachen festgehalten.<sup>100</sup>

Alle Daten werden EDV- gestützt ausgewertet. Erfasst werden zunächst die absolute und relative Häufigkeit der Dokumenttypen zu den Parlamentsfunktionen. Dann erfolgt eine Aufgliederung in Einbringer (Fraktionen, Abgeordnete usw.) und Themengebiete der neuen Kompetenzen.

---

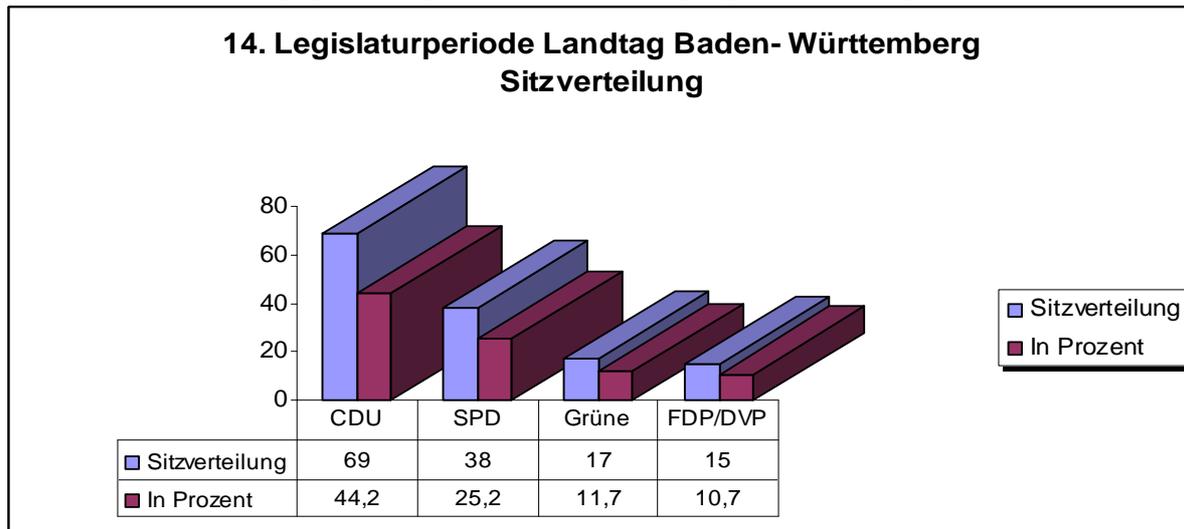
<sup>100</sup> Vgl. Homepage Landtag Baden- Württemberg:

## 7. Inhaltsanalyse der Parlamentsdrucksachen der 14. Legislaturperiode des Landtags von Baden- Württemberg: Materien und Kompetenzzugewinne Föderalismusreform

### 7.1 Verlauf und Ergebnisse der Untersuchung

#### Allgemeine Daten

Grafik 1: (Quelle: Homepage Landtag Baden -Württemberg Eigene Darstellung)



Bei der Wahl zur 14. Legislaturperiode haben vier Parteien den Einzug in den Landtag von Baden- Württemberg geschafft. Die Dominanz der CDU in Baden- Württemberg ist seit langem bekannt, deshalb ist es auch nicht weiter verwunderlich, dass von 70 errungenen Direktmandaten aus 70 Wahlkreisen, 69 auf das Konto der CDU gehen und nur ein Direktmandat<sup>101</sup> auf die SPD. Die CDU konnte sogar 11 Überhangmandate gewinnen. Die Grünen und die FDP/DVP konnten keine Direktmandate für sich gewinnen. Die Wahlbeteiligung lag bei 53,4 %, fast 10% weniger als bei der Wahl zur 13. Legislaturperiode (62,6 %). Die 139 Mandate verteilen sich wie folgt auf die vier Parteien: CDU 69, SPD 38, Grüne 17, FDP/DVP 15.

#### Bildung des Präsidiums und der Regierung<sup>102</sup>

##### Präsidium

In der ersten konstituierenden Sitzung des Landtags wurde zunächst die übergeordnete Organisationsstruktur des Parlaments, das Präsidium, erneuert. Die zweite und dritte Sitzung waren ausschließlich zur Bildung der Landesregierung vorgesehen.

<sup>101</sup> Quelle: Homepage Landtag Baden- Württemberg: Dr. Mentrup, Frank SPD Wahlkreis Mannheim I: 40,8% bei der Wahl 2006

<sup>102</sup> Plenarprotokoll 14 / 1 vom 13. 06. 2006

Die Kandidaten für das Präsidium standen schon im Voraus fest, da in der Regel die Fraktionen die Kandidaten vorschlagen. Für das Amt des Landtagspräsidenten wurde Peter Straub von der CDU vorgeschlagen. Es gab keine Gegenkandidaten. Er wurde in geheimer Wahl mit 111 von 139 Stimmen zum Landtagspräsidenten von Baden- Württemberg gewählt. Die Geschäftsordnung aus der 13. Legislaturperiode wurde übernommen.

Die Stellvertreter wurden ebenfalls von den einzelnen Fraktionen vorgeschlagen und im Plenum durch geheime Wahl gewählt. Wolfgang Drexler (SPD) 107 Stimmen und die Abgeordnete Christa Vosschulte mit 108 Stimmen. Auf einer Vorschlagsliste wurden die übrigen Mitglieder des Präsidiums kollektiv zur Wahl gestellt. Die Liste wurde einstimmig angenommen.

Die Zahlen machen deutlich, dass die Selbstorganisation des Landtags relativ unkompliziert und fast einstimmig erfolgt, damit war die Wahl nur eine Formalie. Patzelt zur Folge erfüllt der Landtag seine Funktionen, hinsichtlich der Selbsterhaltung und Selbstorganisation usw.<sup>103</sup>. Diese beiden Funktionen bewirken das der Landtag, als nahezu einheitlich handelnde Institution, agiert.

## **Regierung**

Der Ministerpräsident wird von der stärksten Fraktion gestellt. Da zur Wahl mindestens 70 Stimmen benötigt werden, ist die CDU auf die Stimmen der FDP/DVP angewiesen. Oettinger wird von der CDU als Ministerpräsident vorgeschlagen. Auf Oettinger entfielen 85 von 139 Stimmen. Lediglich zwei Abgeordnete aus den Fraktionen der SPD und/ oder die Grünen haben für einen Ministerpräsidenten Oettinger gestimmt.

Damit zerfällt der Landtag spätestens bei der Wahl des Ministerpräsidenten (MP) in zwei Lager. Die Regierungsbildende und Regierungsstützende Fraktion (en) und die Oppositionsfraktionen. Da die Regierung mit der Mehrheit der Stimmen bestätigt werden kann, reichen die Stimmen der Koalition aus CDU und FDP/ DVP,<sup>104</sup> allerdings wurden die Mitglieder der Regierung als Kollektiv zur Bestätigung dem Landtag vorgelegt, so dass nur die Optionen Zustimmung oder Ablehnung der gesamten Regierung zu lässt.

---

<sup>103</sup> Parlamentsbezogene Selbsterhaltung/ Parlamentsfunktion Selbstorganisation und normative Selbstreproduktion/ personelle Selbstreproduktion

<sup>104</sup> Vgl. Plenarprotokoll 14 / 3 vom 14. 06. 2006

## **Bedeutung der Föderalismusreform für die 14. Legislaturperiode: Antrittsrede von Landtagspräsident Straub und die Regierungserklärung von Ministerpräsident Oettinger**

Die Bedeutung der bevorstehenden Föderalismusreform für die 14. Legislaturperiode, wird in der Antrittsrede des Landtagspräsidenten besonders hervorgehoben. Es wird zwar nicht als erstes angesprochen, aber die Thematik nimmt eine prominente Stellung in der Antrittsrede von Peter Straub ein:

*„Nach vielen Jahren einer ständigen Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen an den Bund besteht jetzt die berechtigte Hoffnung, dass durch die Föderalismusreform die Landtage Gesetzgebungszuständigkeiten zurückgewinnen und neue Gesetzesmaterien übertragen bekommen. Wenn es soweit kommt, liegt es an uns, am Landtag, an den Abgeordneten und an den Fraktionen, die neuen gesetzgeberischen Gestaltungsmöglichkeiten im Interesse unserer Bürgerinnen und Bürger konsequent auszuschöpfen. In jedem Fall wird der Landtag durch die Stärkung seiner Gesetzgebungsfunktion an Bedeutung gewinnen.“* (vgl. Plpr.14/1:13.06.2006:7ff).

In der Antrittsrede spricht sich der Landtagspräsident auch gleich für eine Parlamentsreform<sup>105</sup> aus. Die Verbesserung der Organisationsstruktur und Arbeitsweise des Parlaments würde auch zu einer Stärkung der Gesetzgebungsfunktion des Landtags führen.

In der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten wird die Föderalismusreform explizit acht mal angesprochen. Oettinger spricht sich ausdrücklich für eine Stärkung des Landtags und für den Wettbewerbsföderalismus aus:

*„Was machen wir im Land aus der Föderalismusreform? Die Umsetzung bietet uns die Chance, unserer Landespolitik ein schärferes Profil zu geben und mit anderen Ländern in einen Wettbewerb einzutreten, von dem alle profitieren. Wenn die Föderalismusreform gelingt, haben wir die einmalige Chance, die Landespolitik, den Landtag, die Landesregierung, unsere Arbeit deutlich aufzuwerten. Die Regierung will dabei Partner und treibende Kraft sein. Noch im Herbst wollen wir dem Landtag konkret sagen, in welchen Rechtsgebieten wir den neuen Spielraum nach der Reform nutzen wollen. Wir werden auch unsere Zusage einlösen, die Rechtsetzung wieder zu stärken. Wichtige Fragen der Politik sollen von den gewählten Volksvertretern entschieden werden und nicht auf dem Verordnungsweg durch die Exekutive.“* (PlPr.14/4:21.06.2006:50ff)

Der Landtagspräsident beschränkt sich auf die Forderung: „Stärkung der gesetzgeberischen Kompetenzen des Landtags.“

---

<sup>105</sup> Vgl. Plenarprotokoll 14/1 Seite 7

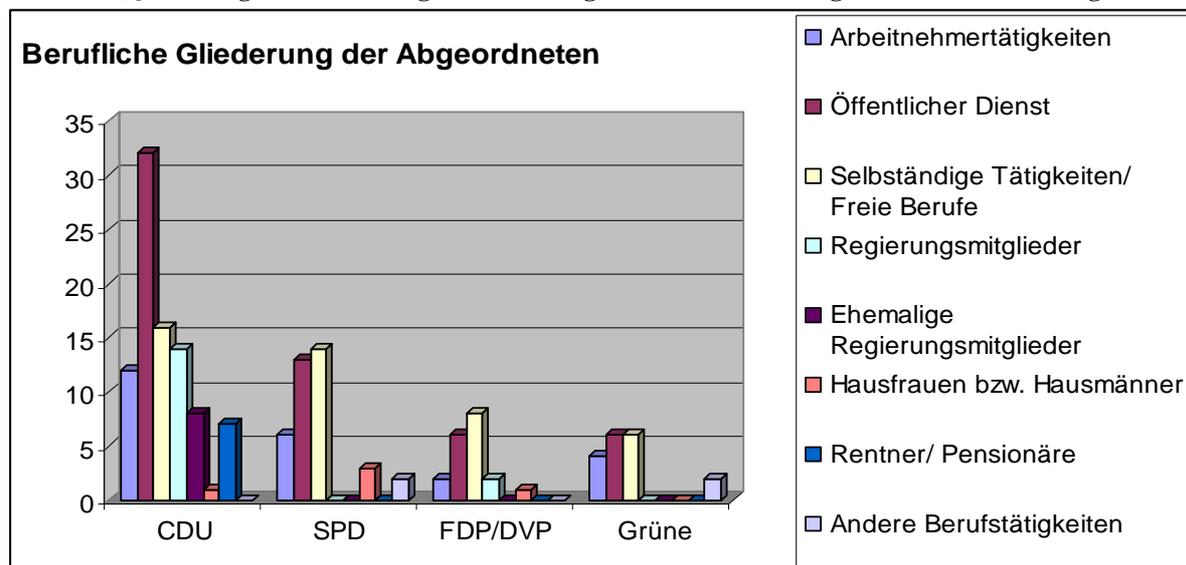
Der MP sieht weit mehr Möglichkeiten für das Land. Vom Wettbewerb zwischen den Ländern und dem daraus resultierenden politischen Bedeutungszuwachs, bis zur Ausweitung der gesetzgeberischen Möglichkeiten für den Landtag.

Die berechnete Frage ist wie die Landesregierung durch die Föderalismusreform eine Stärkung der gesetzgeberischen Kompetenzen des Landtags erreichen will. Eine Übertragung der Kompetenzen auf die Länder bietet zunächst den Landesregierungen eine stärkere Entscheidungskompetenz.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass das „Jahrhundertprojekt“ Föderalismusreform von allen Lagern als Chance für die Landesinstitutionen dargestellt wird.

### Berufliche Gliederung der Abgeordneten

Grafik 2: (Quelle: Eigene Darstellung nach Landtag Baden-Württemberg Stand März 2008 Abgeordnete)



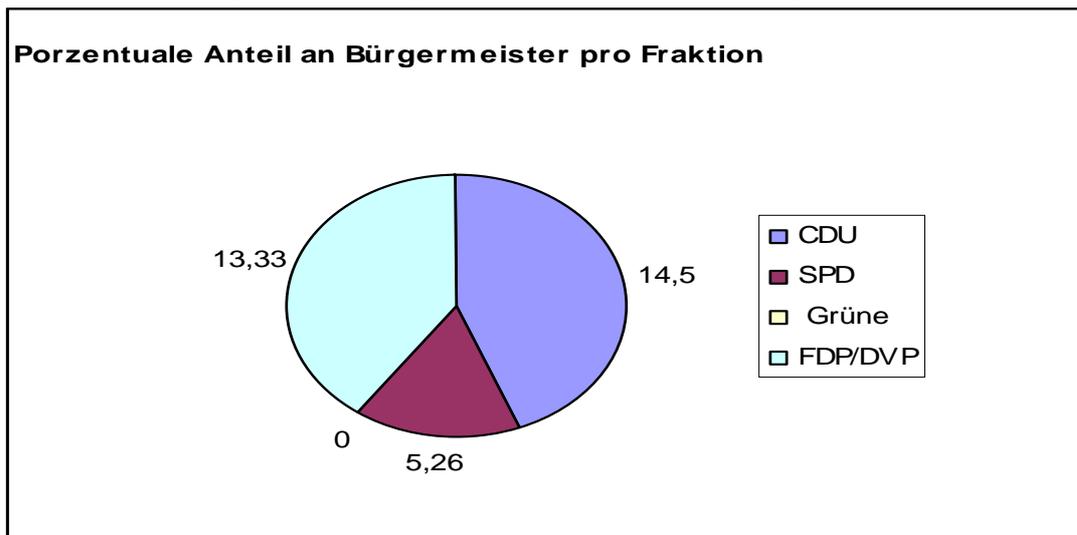
Als Teilzeit- Parlament erlaubt der baden- württembergische Landtag mehrere Tätigkeiten neben dem Mandat. Nur Regierungsmitgliedern ist eine Tätigkeit in privaten Unternehmen untersagt, aber nicht in Landeseigenen Unternehmen oder mit Zustimmung des Landtags. Wie Eisele beschreibt geht diese Regelung auf das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975 zurück.<sup>106</sup>

Die Vernetzungsfunktion kann unter der Annahme, dass die gleichzeitige Berufstätigkeit und Mandatsausübung die Vernetzung innerparlamentarisch, und noch wichtiger außerparlamentarisch, verstärkt.

<sup>106</sup> Vgl. Eisele Hansjörg: 2006:105ff

Die Berufliche Gliederung<sup>107</sup> der Abgeordneten zeigt ein deutliches Übergewicht der Berufsgruppe Öffentlicher Dienst (57), gefolgt von den Selbstständigen (44) und mit deutlichem Abstand die anderen Berufsgruppen. Eine weitere Aufgliederung<sup>108</sup> der Berufsgruppe Öffentlicher Dienst, zeigt wie viele der Abgeordneten gleichzeitig auch Bürgermeister sind.

**Grafik 3: (Quelle: Eigene Darstellung: Der Prozentuale Anteil an Bürgermeistern in den Fraktionen**



14,5% aller CDU Abgeordneten sind neben ihrem Mandat auch Bürgermeister. D.h. von 69 Abgeordneten sind 10 amtierende Bürgermeister. Mit dem Ausscheiden von Boris Palmer (Die Grünen) verlieren die Grünen ihren einzigen Abgeordneten der gleichzeitig Bürgermeister (Tübingen) ist. Aktuell sind 14 Bürgermeister im Landtag das sind 10,1% aller Abgeordneten. Man kann ohne Zweifel von einem latenten Interessenkonflikt ausgehen.

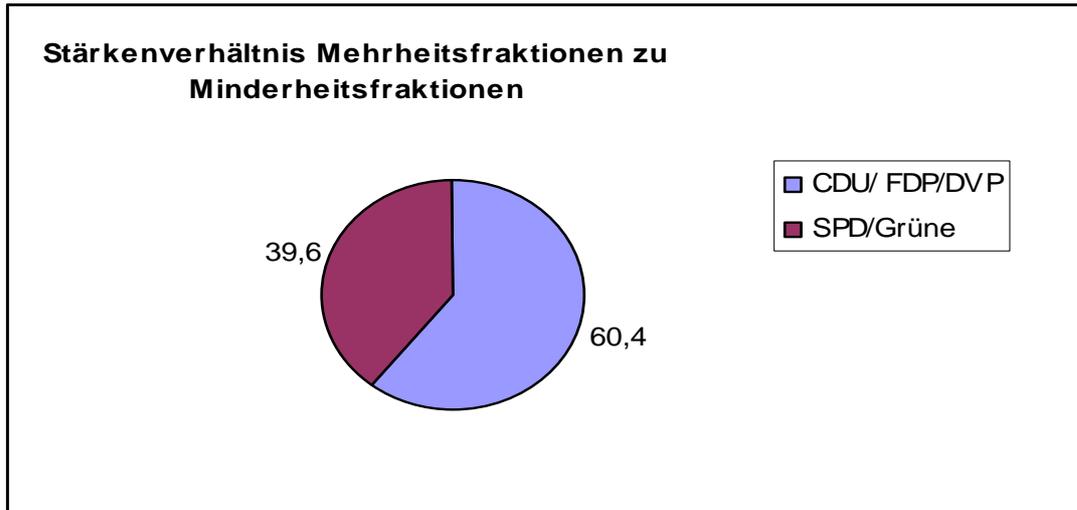
Trotz der niedrigeren Wahlbeteiligung<sup>109</sup> und dem geringeren Ergebnis für die CDU (2001 44,8%) hat sich die Differenz zwischen der Mehrheitsfraktionen bzw. Regierungsfraktion gegenüber der Minderheitsfraktionen/ Opposition deutlich gestärkt. 2001 konnte man 57% der Mehrheitsfraktion und 43% der Minderheitsfraktionen zuordnen. In der 14. Legislaturperiode kommen die Fraktionen von CDU und FDP zusammen auf 60,4%. und die Minderheitsfraktionen auf 39,6 %.

<sup>107</sup> Stand April 2008 Abgeordnete können mehreren Berufsgruppen zugeordnet sein. Daher kann in der Summe mehr als 139 zusammenkommen.)

<sup>108</sup> Eine weitere Ausdifferenzierung von Öffentlicher Dienst und Bürgermeister halte ich an dieser Stelle für nicht zielführend, deshalb wird nur kurz darauf eingegangen, weil diese Thematik ab der 15. Legislaturperiode nicht mehr aktuell sein wird. Aber die Frage nach der Vereinbarkeit von Mandat und Amt hat durchaus seine Berechtigung, da so viele Bürgermeister im Landtag sitzen.

<sup>109</sup> Vgl. auch [http://www.statistik-portal.de/Wahlen/Landtagswahl\\_2006/Land.asp](http://www.statistik-portal.de/Wahlen/Landtagswahl_2006/Land.asp) (Stand 02.07.2008)

Grafik 4: (Quelle: Eigene Darstellung Fraktionen nach Lagern)



Die Schwächung kann auf die Verluste der SPD zurückgeführt werden, die geringfügig von den Gewinnen der Grünen aufgefangen wurde.

Für den Aspekt der Stärke bzw. Macht des Parlaments ist es unerlässlich, die beiden Gruppierungen einander gegenüber zu stellen. Es ist anzunehmen, dass im Falle deutlicher Verhältnisse im Landtag die Regierung, ohne explizit auf die Fraktionsdisziplin der Mehrheitsfraktionen bestehen zu müssen, ihre Regierungsarbeit wahrnehmen kann. Dann kann das Parlament als Solches eher dem dualen Prinzip von Parlament vs. Regierung folgen und die Regierungsarbeit kontrollieren und von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen. Mehrheitsfraktion und Regierung müssen dann nicht konsequenterweise eine Handlungseinheit bilden.<sup>110</sup> Es soll nicht heißen, dass in Folge dessen die Minderheitsfraktionen eine Handlungseinheit mit der Mehrheitsfraktionen bilden, viel mehr können sich die CDU und FDP/ DVP Fraktionen erlauben nicht auf ihre Stimmen degradiert zu werden.

#### **Ausschüsse und Gremien inklusive Stellvertreter nach Fraktionen geordnet**

Abgeordnete können mehreren Ausschüssen und Gremien angehören oder Stellvertreter sein, so dass die Gesamtzahl über 139 liegt. Ausschusssitze werden nach Fraktionsstärke im Landtag vergeben und deren maximale Stärke steht schon im voraus fest, deshalb ist die Verteilung für diese Untersuchung irrelevant.

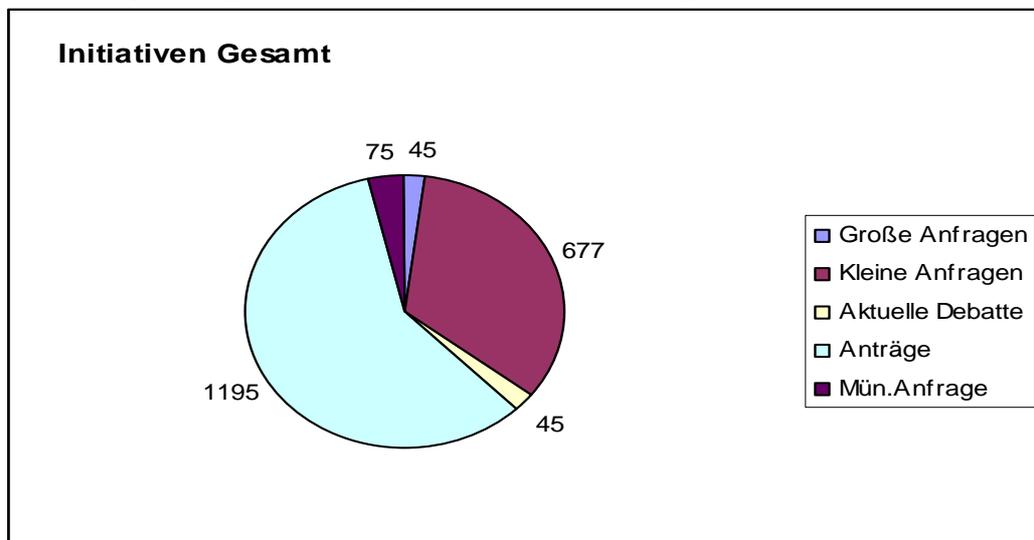
Viel mehr ist die Bildung und das Verständnis interessant. Die Ausschüsse entsprechen der Ressortbildung der Landesregierung und werden einerseits als Bindeglied zwischen Parlament

<sup>110</sup> Vgl. Eisele Hansjörg:2006:129

und Regierung und andererseits als Kontrollgremium verstanden.<sup>111</sup> Ausschüsse besitzen kein Initiativrecht. Sachverhalte müssen vom Landtag an die Ausschüsse überwiesen werden. Die Entscheidungen des Landtags werden dann in den Arbeitsgruppen vorbereitet und eine Empfehlung ausgesprochen. Z. B. der Finanzausschuss hat 20 Mitglieder, dem stehen 60 Stellvertreter aus 4 Fraktionen gegenüber, die einen generellen Zugang zu den Informationen haben. Für die großen Fraktionen bedeutet dies, dass mehr Abgeordnete Zugang zu Informationen bekommen. Die kleinen Fraktionen können den Informationsfluss nicht im selben Maße verarbeiten. Allerdings bedeutet dies nicht, dass die Kleineren per se marginalisiert werden. Die Grünen sind ein bildhaftes Beispiel für die Möglichkeiten einer kleinen Fraktion.

### Initiativen im Landtag

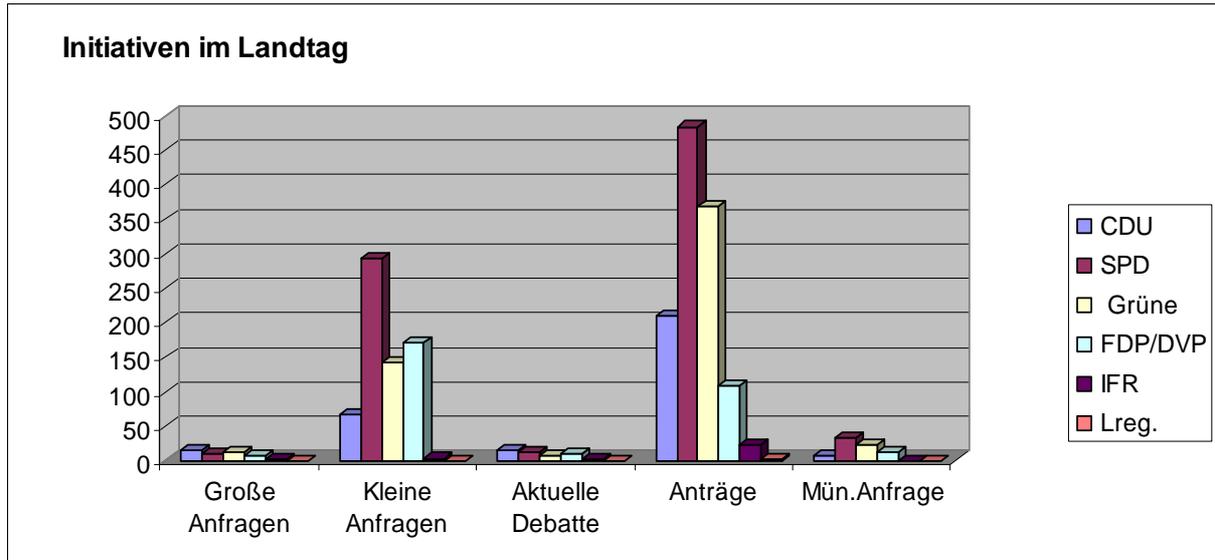
Grafik 5: (Quelle Eigene Darstellung: Initiativen im Landtag)



Grafik 5 zeigt, dass der Landtag zwar recht aktiv ist, aber bei genauem Hinsehen ist zu erkennen, dass das Parlament in der Regel auf Regierungshandeln reagiert und nicht selbst agiert. Grafik 6 stützt diese Annahme. Es zeigt eindeutig, dass die Minderheitsfraktionen die Plenumsarbeit bestimmen. Dabei kommen vorwiegend politisch nicht bindende Initiativen und Instrumente zur Kontrolle der Regierungsarbeit zum Einsatz.

<sup>111</sup> Vgl. Volkshandbuch 14. Legislaturperiode Baden- Württemberg Seite 17

**Grafik 6: (Quelle: Eigene Darstellung: Initiativen im Landtag nach Fraktionen)**

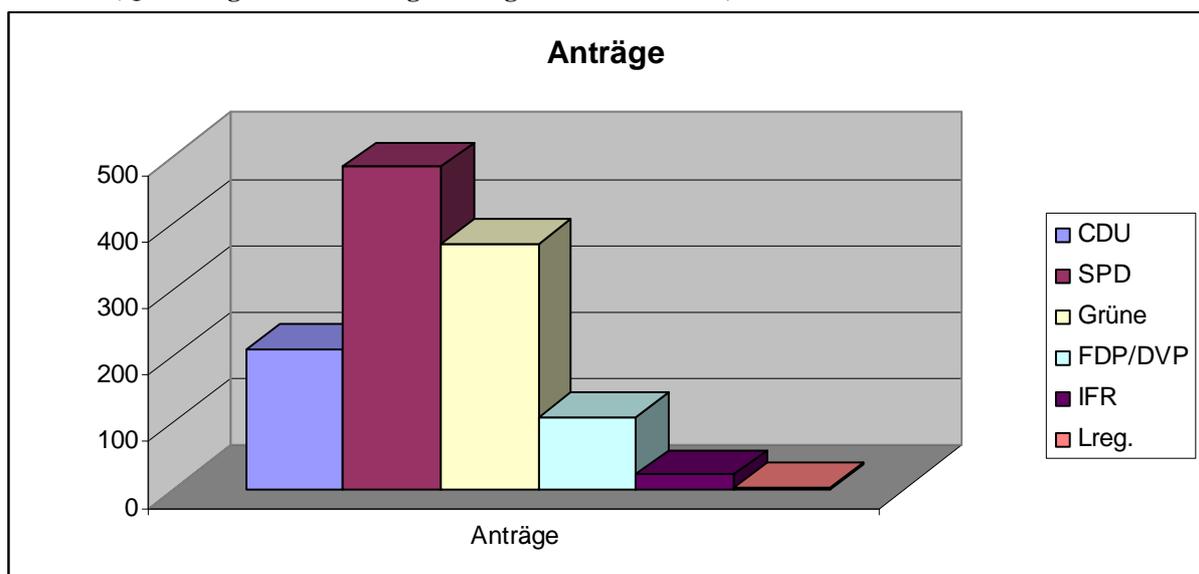


Die Mehrheitsfraktionen sind an der Gestaltung der Plenumsarbeit beteiligt, ohne dabei quantitative Akzente zu setzen. Lediglich im Bereich Aktuelle Debatte und Große Anfrage verzeichnen die Mehrheitsfraktionen ein geringfügiges Übergewicht.

### Anträge

Anträge können als Wahrnehmung der Respositivitätsfunktion verstanden werden, d.h. Darstellung politischer Präferenzen, ohne eine juristische Bindung. Mit der Summe der Anträge zeigen die Grünen Initiative und bringen ihre politischen Forderungen gegenüber der Regierung zum Ausdruck.

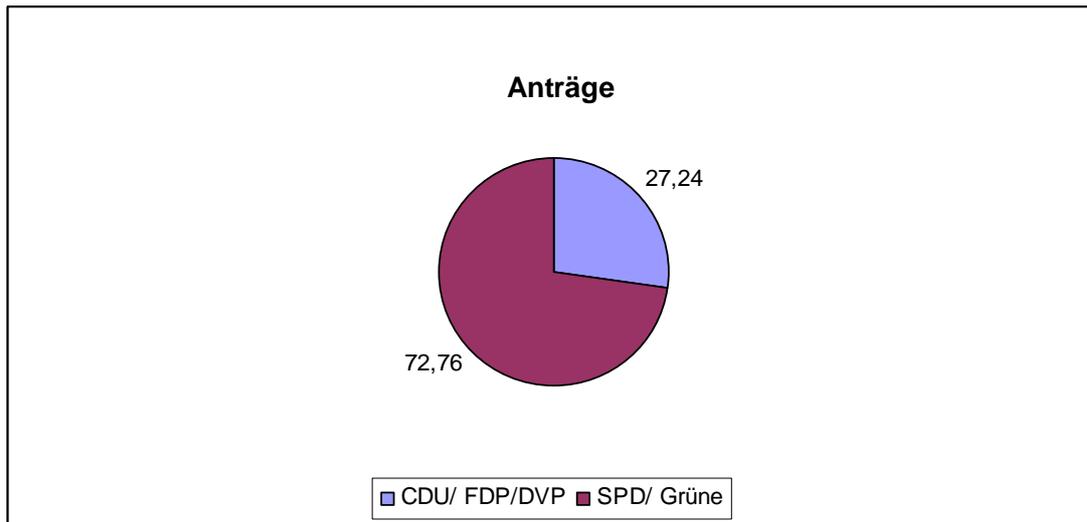
**Grafik 7: (Quelle Eigene Darstellung: Anträge nach Fraktionen)**



Die Grünen haben bis zum 30.04.2008 insgesamt 368 Anträge (AN) gestellt. Zum Vergleich, die an der Koalition beteiligte FDP/ DVP Fraktion hat im gleichen Zeitraum lediglich 109 AN

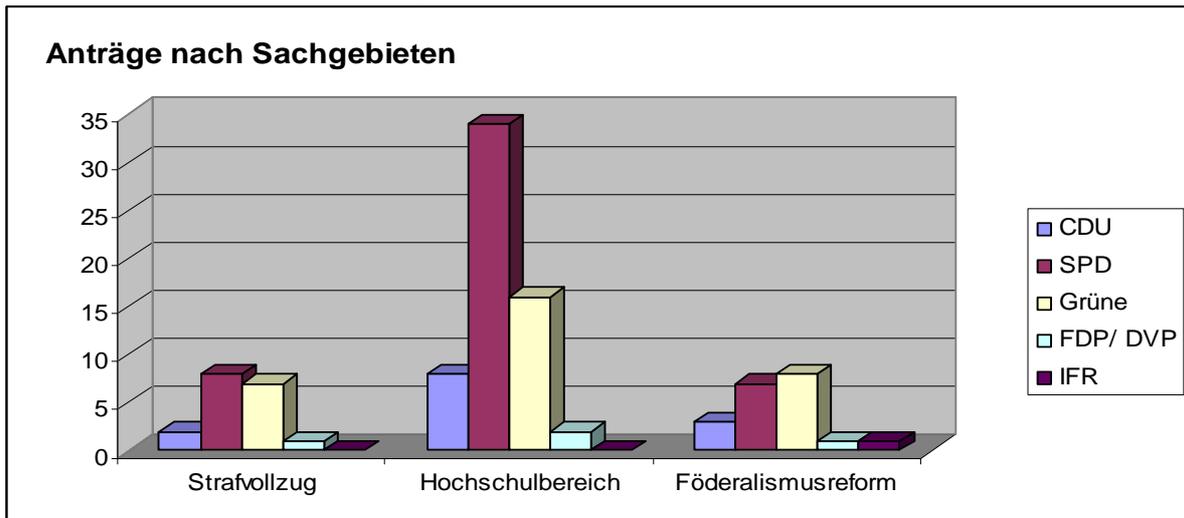
in den Landtag eingebracht. Die SPD, die über mehr als doppelt so viele Mandate verfügt, hat es lediglich auf 484 AN gebracht. Die CDU kommt auf 210 AN. D.h. 30,8% aller Anträge kamen aus den Reihen der Grünen. Eine Gegenüberstellung der Lager zeigt, dass 72,76 % aller Anträge aus dem Lager der Minderheitsfraktionen stammen. Die Grünen alleine haben mehr Anträge in den Landtag eingebracht als die beiden Koalitionspartner CDU und FDP/DVP zusammen.

**Grafik 8: (Quelle: Eigene Darstellung: Prozentuale Verteilung der Anträge nach politischem Lager)**



Von diesen 368 Anträgen befassten sich 31 (8,42 %) mit den Materien der neuen Kompetenzen. Die SPD als stärkste Oppositionsfraktion kommt auf 49 von 484 AN (10,1%). Also nur 1,68% mehr als die Grünen. Das dieses Instrument zur Bekundung politischer Ziele genutzt wird, ist daran zu erkennen, dass Anträge als Instrument der Agenda- Setting eher von den Minderheitsfraktionen genutzt werden als von den Mehrheitsfraktionen. Bei der CDU befassten sich lediglich 13 von 210 AN, dies entspricht 6,19 % der Anträge und bei der FDP/DVP sind es sogar nur 4 von 109 also 3,67%, mit den Materien der neuen Kompetenzen. Im Fokus der Anträge: Hochschulthemen wie Studiengebühren, Hochschulzulassung und-Abschlüsse sowie Studiengänge. Dabei ist die SPD mit 31 Anträgen zu Hochschulthemen am auffälligsten.

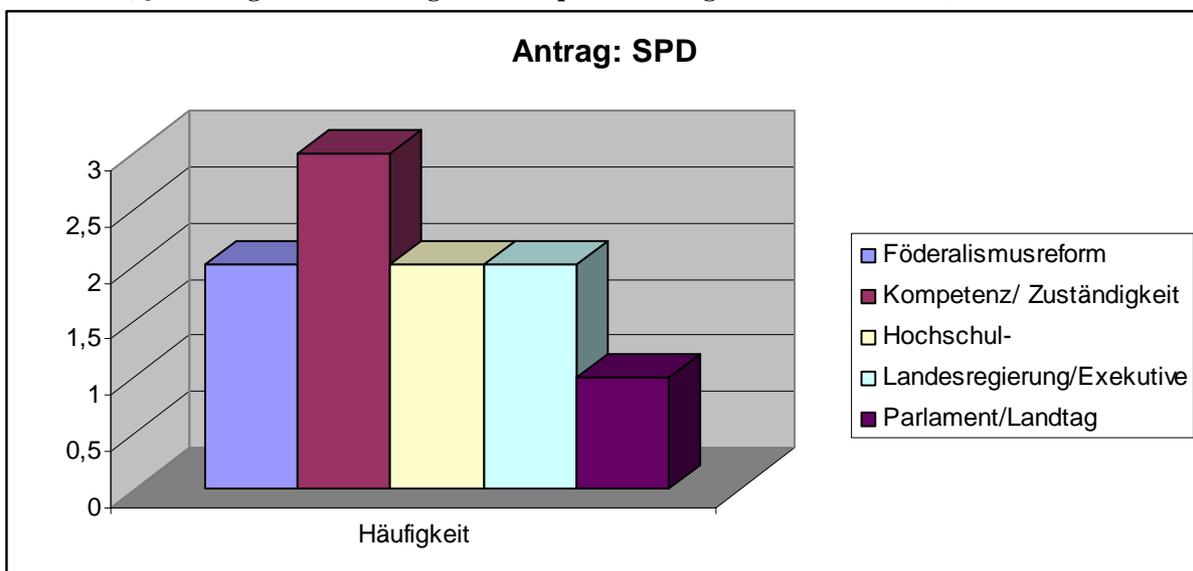
**Grafik 9: (Quelle: Eigene Darstellung: Anträge nach den Themengebieten der neuen Kompetenzen)**



**Beispiel: Begründung Antrag SPD Drs. 14/762 vom 03.01.2007:<sup>112</sup>**

Der Antrag<sup>113</sup> des SPD Abg. Johannes Stober verlangt von der Landesregierung eine Stellungnahme, zum weiteren vorgehen, nach dem Transfer der Kompetenzen im Hochschulbau. Dabei ist der Antrag knapp und scharf formuliert. In nur 131 Wörtern wird 3 mal der Kompetenzzuwachs des Landes angesprochen.

**Grafik 10: (Quelle: Eigene Darstellung: Wortfrequenz: Antrag der SPD 03.01.2007)**



<sup>112</sup> Planung und Prioritätensetzung bei Bauangelegenheiten im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst einschließlich der Berufsakademien und der Universitätskliniken

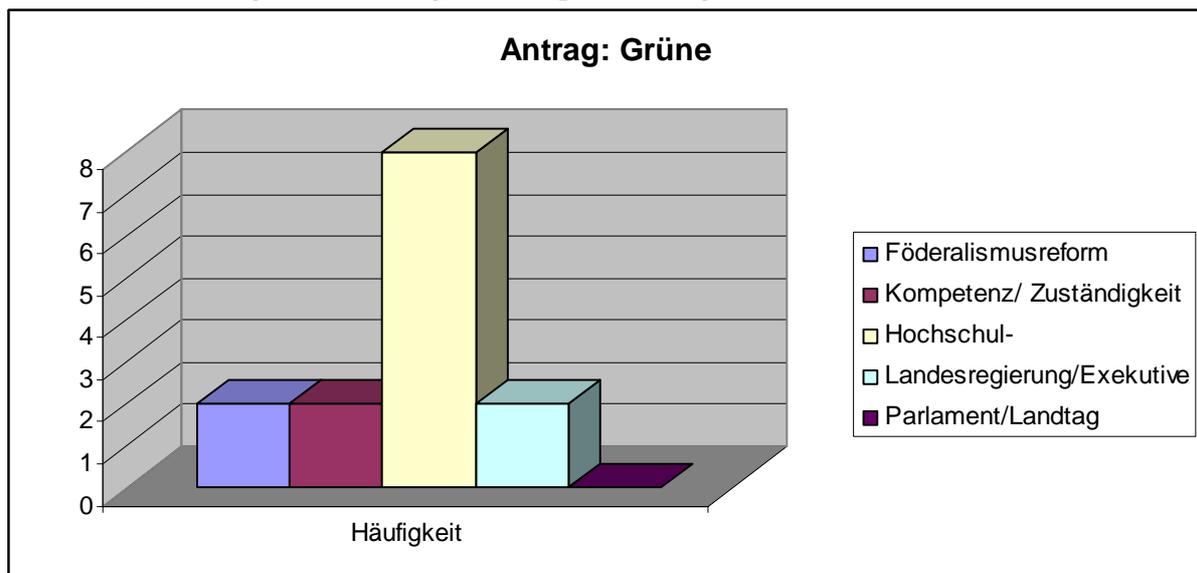
<sup>113</sup> Planung und Prioritätensetzung bei Bauangelegenheiten im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst einschließlich der Berufsakademien und der Universitätskliniken (Drs. 14/762:03.01.2007:2)

Die SPD Fraktion fordert ausdrücklich eine Beteiligung des Parlaments und damit auch der Opposition bei der Planung und Umsetzung der neuen Kompetenzen. Die Forderung der SPD: „(...) *Es ist elementar für das Gelingen dieser Föderalismusreform und auch für ihre Akzeptanz in der Bevölkerung, dass die föderalen Kompetenzzugewinne den Gestaltungsspielraum des Parlaments erweitern und nicht diffundieren in den alltäglichen Sachzwängen der Exekutive.*“ (Drs.:14/762:03.01.2007:2). Konkret fordert die SPD eine Selbstbeschränkung der Landesregierung zugunsten des Landtags.

**Beispiel: Begründung Antrag der Grünen Drs. 14/281 vom 23.08.2006:<sup>114</sup>**

Im Antrag<sup>115</sup> der Grünen vom, 23.08.2006 wird die Position der Landesregierung, zu den neuen Gestaltungsmöglichkeiten abgefragt. In den 374 Wörter umfassenden Begründung des Antrags, wird die Föderalismusreform und die neuen Kompetenzen im Hochschulbereich in den Mittelpunkt gestellt.

**Grafik 11: (Quelle: Eigene Darstellung; Wortfrequenz:Antrag der Grünen vom 23.08.2006)**



Die Antragsteller fragen zwar in der Überschrift nach den Gestaltungsmöglichkeiten des Landes, aber in der Begründung heißt es: *„Nachdem die Landesregierung die alleinige Kompetenz des Landes für den Hochschulbereich und damit diesen Gestaltungsspielraum offensiv verlangt hatte, erwarten die Antragssteller/-innen, dass das Land mit diesen Kompetenzen auch die Frauenförderung stärkt und zumindest die bisherigen Finanzmittel*

<sup>114</sup> Neuer Gestaltungsspielraum des Landes nach der Föderalismusreform; hier: Frauenförderung an Hochschulen nach Auslaufen des Bund-Länder-Programms HWP (Hochschul- und Wissenschaftsprogramm)

<sup>115</sup> „Neuer Gestaltungsspielraum des Landes nach der Föderalismusreform; hier: Frauenförderung an Hochschulen nach Auslaufen des Bund-Länder-Programms HWP (Hochschul- und Wissenschaftsprogramm)“ vom 23.08.2006 Drs. 14/281

dafür zur Verfügung stehen, d. h. dass das Land den bisherigen Bundesanteil voll übernimmt.“ (Drs. 14/281:23.08.2006:2).

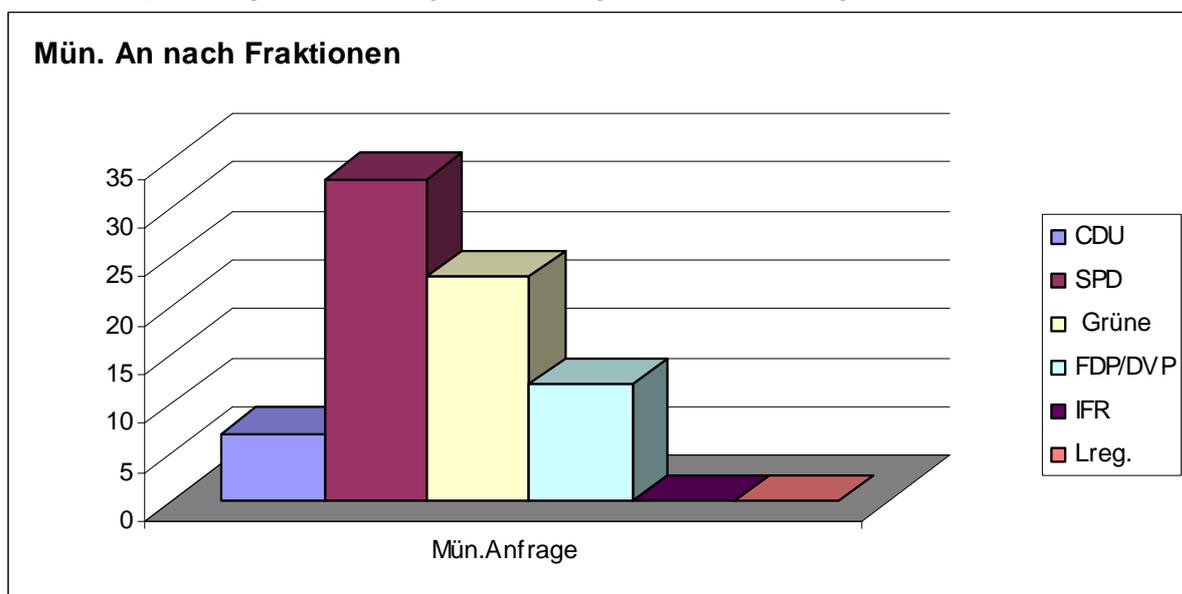
Aus dem nächsten Auszug kann entnommen werden, dass die Grünen die Föderalismusreform in seiner Intention mittragen, sich aber keine weiteren Kompetenzzugewinne für den Landtag ausrechnen. Die Exekutive ist die treibende Legislativekraft.

„Nach der Föderalismusreform ist das Land in der alleinigen Verantwortung mit einer modernen Gleichstellungspolitik, die Chancen von Frauen im Hochschulsystem nachhaltig zu verbessern, um damit die zukünftige Exzellenz der baden- württembergischen Hochschulen zu sichern.“ (Drs. 14/281:23.08.2006:3). Die Grünen sind sich bewusst, dass nach der Implementierung eines Gesetzes der Landtag keine Zugriffsmöglichkeiten mehr auf die Ausführung hat. Die Parlamentarier können nur im Vorfeld ihren Einfluss geltend machen. Die Anerkennung der Exekutive als Gesetzgeber wird auch deutlich. Mit keinem Wort wird die Beteiligung des Landtags oder die der Opposition an der Umsetzung der Vorhaben angesprochen.

Die Mehrheitsfraktionen nutzen den Antrag, als parlamentarisches Kontrollinstrument nur in geringem Maße. Insbesondere im Bereich der neuen Kompetenzen wird der Antrag von der Koalition kaum zielgerichtet genutzt.

## Mündliche Anfragen

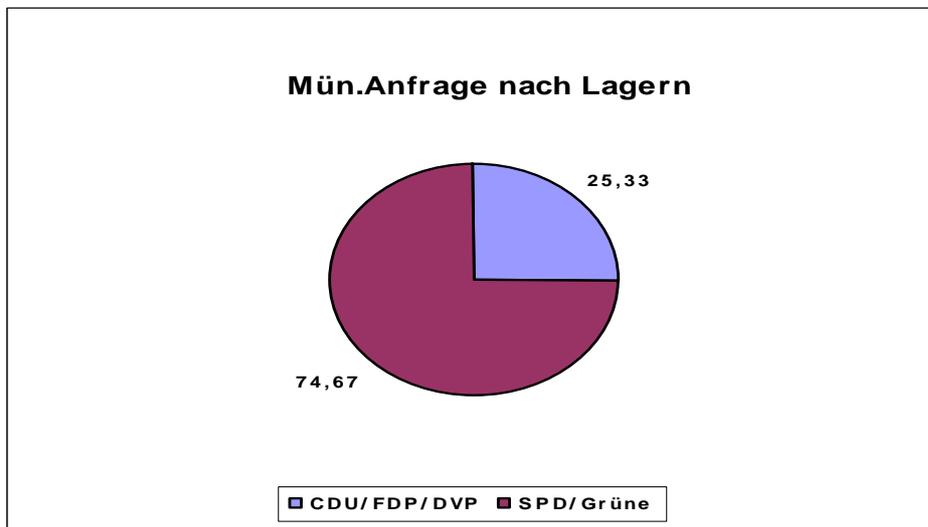
Grafik 12: (Quelle: Eigene Darstellung: Mün. Anfragen nach Fraktionen geordnet.)



Münd. Anf. werden zur Kontrolle der Regierungsarbeit eingesetzt. In der Literatur heißt es auch Kontrolle über fremde Amtsführung. Die 75 Mündlichen Anfragen lassen sich wie folgt auf die vier Fraktionen verteilen: CDU (7), SPD (33), Grüne (23) und die FDP/ DVP (12).

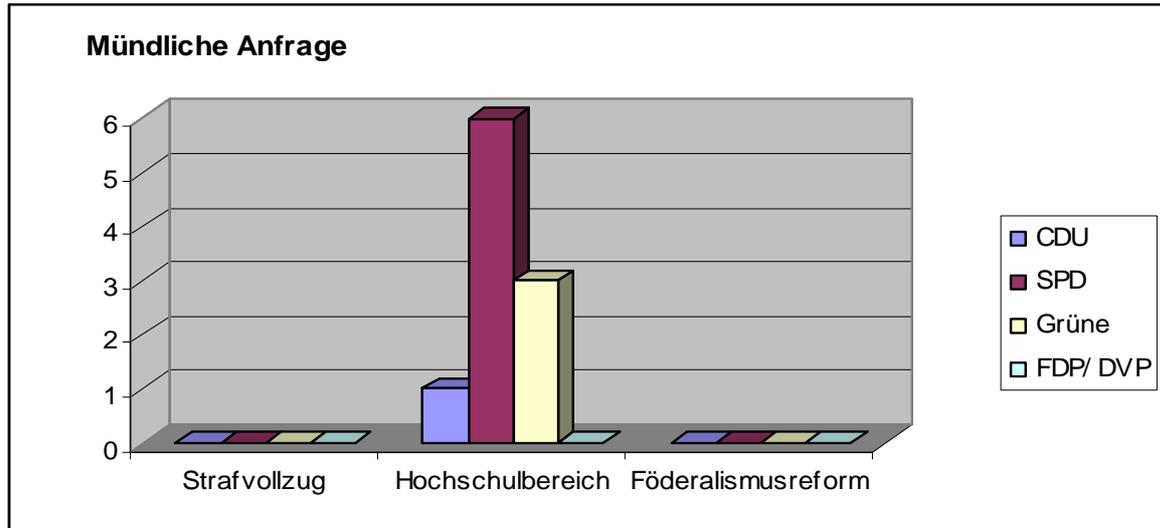
Deshalb ist es auch nicht verwunderlich, dass die Verteilung aus Grafik 12 diese Annahme stützt. Die Mehrheitsfraktionen machen kaum von diesem parlamentarischen Kontrollinstrument Gebrauch. Nahezu Zweidrittel der Münd. Anf. stammen aus dem Oppositionslager. Die beiden Mehrheitsfraktionen CDU und FDP/ DVP kommen zusammen auf 19 Münd. Anf.. Das sind lediglich 25,33 % aller Münd. Anf. im Untersuchungszeitraum.

**Grafik 13: (Quelle: Eigene Darstellung: Die Prozentuale Verteilung der Münd. An. auf die Lager)**



Als Instrument ist die Münd. Anf. vor allem ein Instrument der Oppositionsfraktionen: weil 1. Jedem Abgeordneten die Möglichkeit eingeräumt wird eine solche Anfrage an die Regierung zu stellen -Davon profitieren vor allem kleine Fraktionen- und 2. Die Regierung muss im Plenum die Anfrage beantworten. Somit sichern sich die Antragsteller Öffentlichkeit. Wichtiger aber ist die Reduzierung der Informationsdefizite gegenüber der Koalition. Gerade in der Nutzung der Mün.Anf. kann man den reagierenden Charakter des Parlaments erkennen. Erst erfolgt eine Initiative der Exekutive, die eine Reaktion des Parlaments bzw. der Opposition in Gang setzt.

**Grafik 14: (Quelle: Eigene Darstellung; Mün. Anf. geordnet nach den drei Themengebieten)**



Eine weitere Aufgliederung in den drei Themengebieten (Strafvollzug, Hochschule und Föderalismusreform) bestätigt diese Annahme. Die Kontrolle der Regierung, als originäre Aufgabe des Landtags, ist folgerichtig vor allem Oppositionsarbeit. Und im Hochschulbereich kontrolliert die Opposition die Arbeit der Landesregierung besonders stark, weil sich durch die neuen Kompetenzen auch neue Ausgabefelder und Kostenpunkte für das Land aufgetan haben (Hochschulbau, Studienplätze, Wohnungswesen usw.) Aber jede neue Kompetenz bringt auch Folgeprobleme mit sich. Für mehr Studenten müssten konsequenter Weise mehr Studienplätze zur Verfügung gestellt werden. Was unweigerlich zu einer Verschärfung der Unterkunftsproblematik in den Universitätsstädten des Landes führt. Z.B. in der Münd. Anf. des SPD Abg. Martin Rivoir: *Studentisches Wohnen am Beispiel der Hochschulstadt Ulm*. Darin stellt der Abgeordnete die folgenden Fragen:

„a) Treffen Informationen zu, dass das Studentenwohnheim Bischof- Sproll- Haus in Ulm von der Diözese Rottenburg- Stuttgart als Eigentümerin an einen privaten Investor rechtskräftig veräußert wurde? b) Welche Schritte wird die Landesregierung unternehmen, um das Zimmerangebot des Bischof- Sproll- Hauses mit akzeptablen Bedingungen für das studentische Wohnen zu erhalten bzw. es auf anderem Wege zu kompensieren?“ (Drs. 14/1405: 25.06.2007:2).

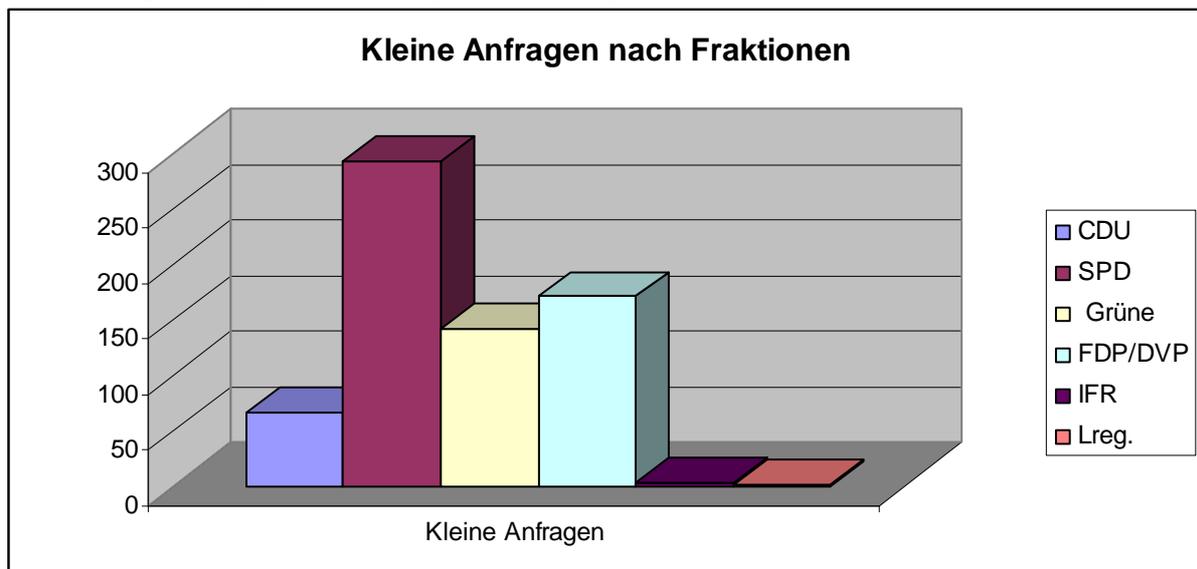
Die Antwort des Staatssekretär Dr. Dietrich Birk fällt dann auch knapp aus: „Eine Anfrage bei der Diözese Rottenburg- Stuttgart hat ergeben, dass das Bischof- Sproll- Haus noch nicht veräußert wurde, die Diözese Rottenburg- Stuttgart aber kurz vor Vertragsabschluss steht. Zu Ihrer zweiten Frage: Nach Informationen der Diözese Rottenburg- Stuttgart soll das Bischof- Sproll- Haus mittelfristig als Studentenwohnheim weitergeführt werden. Die Wohnheimplätze werden somit für Studierende erhalten bleiben.“ (PIPr 14/28:28.06.2007:1764).

Dieses Beispiel zeigt, wie Münd. Anf. von der Opposition zur Informationsbeschaffung genutzt werden, ohne eigene Ressourcen zu verwenden.

### **Kleine Anfragen**

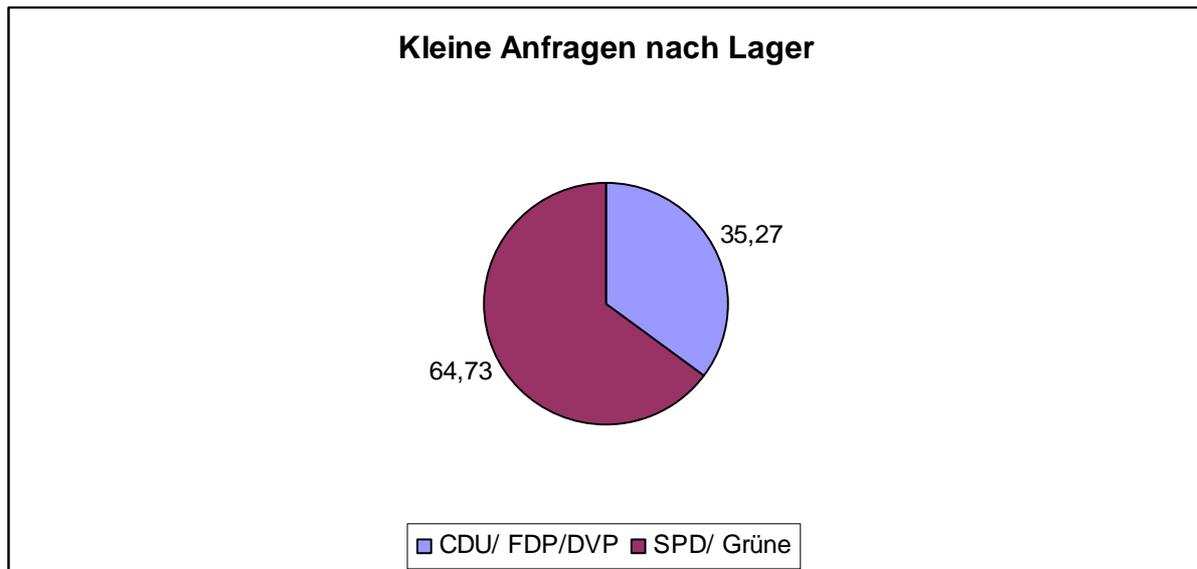
Die Kleine Anfrage (KA) ist eine der wichtigsten parlamentarischen Kontrollinstrumente. Als Instrument, zur Kontrolle fremder Amtsführung, kann es von jedem Abgeordneten genutzt werden und die Antwort muss schriftlich erfolgen. Die kleine Anfrage ist deshalb so wichtig, weil die anderen parlamentarischen Instrumente ausschließlich durch eine Fraktion oder 15 Abgeordneten genutzt werden können, so dass Abgeordnete mit der KA individuell und vor allem schnell auf tagesaktuelle Themen reagieren können. Es ist formal keine Rücksprache mit der Fraktion erforderlich.

**Grafik 15: (Quelle: Eigene Darstellung: Kleine Anfragen nach Fraktionen)**



Die Grafik 15 zeigt, dass die Abgeordneten der Minderheitsfraktionen die KA als Instrument zur Kontrolle der Regierung häufig nutzen. Die SPD führt die Liste mit 294 KA an. Aus dem Lager der Mehrheitsfraktionen ist nur die FDP/DVP (171 KA) aktiv an der Kontrolle der Regierung beteiligt. Die CDU hingegen hat im Laufe der 14 Legislaturperiode nur 66 KA an die Regierung gestellt.

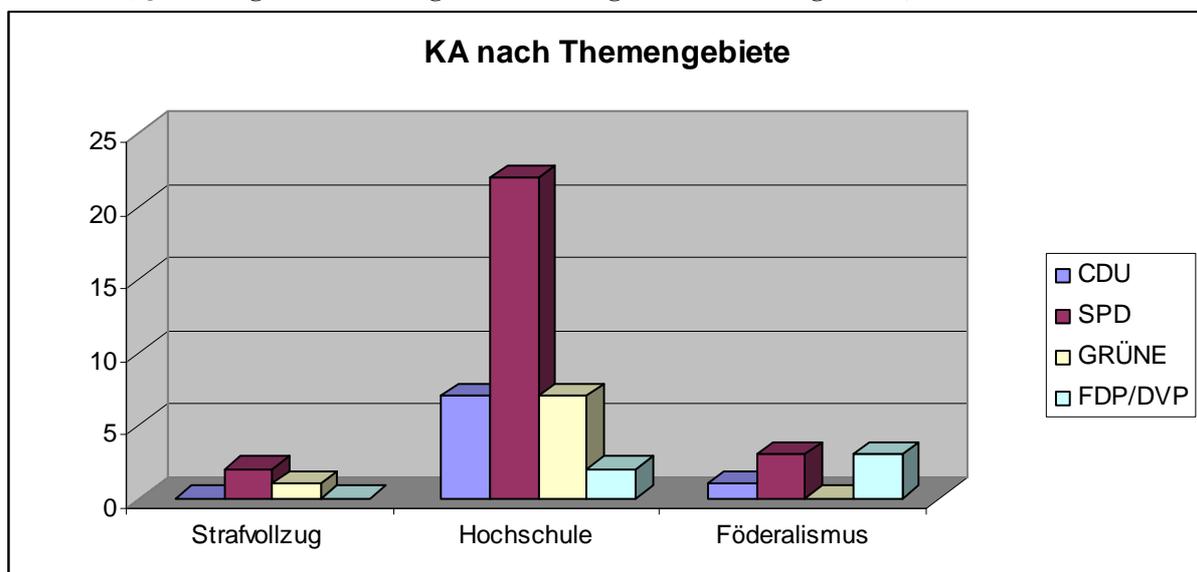
**Grafik 16: (Quelle: Eigene Darstellung: Kleine Anfragen nach Lagern)<sup>116</sup>**



Auch die Verteilung der Kleinen Anfragen auf die beiden Lager (vgl. Grafik 16) zeigt ein Übergewicht der Minderheitsfraktionen. 64,73% der Kleinen Anfragen kommen aus dem Oppositionslager. Die Minderheitsfraktionen sind somit die treibende Kraft der operativen Plenumsarbeit.

In den Themengebieten der neuen Kompetenzen dominieren ebenfalls die Minderheitsfraktionen, insbesondere Hochschulthemen werden überproportional behandelt.

**Grafik 17: (Quelle: Eigene Darstellung: Kleine Anfragen nach Themengebieten)**



Gerade in Folge der Einführung von Studiengebühren sind die Themen überproportional vertreten. Die meisten Anfragen behandeln die Themengebiete Zulassung und Abschlüsse,

<sup>116</sup> In der Grafik 16 sind die 3 Interfraktionellen Kleinen Anfragen nicht berücksichtigt worden, da die Zahl zu gering ist, als das Tendenzen zur gemeinsamen Kontrolle der Regierungsarbeit erkennbar werden.

Hochschulbau und die soziale Verträglichkeit der Studiengebühren. Dabei konzentrieren sich die Minderheitsfraktionen auf den Masterplan Hochschule 2012 der Landesregierung, der bereits im Koalitionsvertrag<sup>117</sup> zwischen CDU und FDP vereinbart wurde.

Wie stark die Kontrolle der Regierung zum Tagesgeschäft der Opposition geworden ist, ist an den 5 KA der SPD, zum Thema Masterplan Hochschule 2012, erkennbar.

**Tabelle 1: (Quelle: Homepage Landtag Baden- Württemberg; Kleine Anfragen der SPD zu Masterplan 2012**

Dr. Nr.	Datum	Einbringer	Thema
312	12.09.2006	SPD	Masterplan Hochschule 2012 Kapazitätserweiterung der Uni Ulm u. Hochschulen Ulm u. Biberach
328	21.09.2006	SPD	Masterplan Hochschule 2012/ Kapazitätserweiterung Uni, FHen u. Berufsakad. Konstanz, Ravensburg u. Weingarten
327	21.09.2006	SPD	Masterplan Hochschule 2012/Kapazitätserweiterung Hochschulen Aalen und Schwäb. Gmünd
467	19.10.2006	SPD	Masterplan Hochschule 2012/Kapazitätserweiterung Uni, PH, Hochschule für Musik und kirchliche Hochschulen Freiburg
644	29.11.2006	SPD	Masterplan Hochschule 2012/Kapazitätserweiterung Hochschule für Gestaltung, Technik und Wirtschaft Pforzheim
653	30.11.2006	SPD	Masterplan Hochschule 2012 in der Hochschulregion Neckar-Alb

Die SPD Abgeordnete Rita Haller- Haid fragt, in dem von ihr initiierten Anfrage, die Landesregierung nach der „*Umsetzung der Vorschläge über die Schaffung von zusätzlichen Studienplatzkapazitäten in den drei Tranchen hinaus, u.a. Ausbau der Bereiche Logistik und Textiltechnologie der Hochschule Reutlingen; Chancen von Kooperationen des "Kompetenzzentrums Minimalinvasive Medizin und Technik Tübingen Tuttlingen" mit Hochschuleinrichtungen in Tübingen, Reutlingen und der Region Schwarzwald-Baar; Beurteilung einer gemeinsamen Einrichtung für die studentenbezogenen Aufgaben wie Bewerbung, Zulassung und studienbegleitende Administration.*“ (<http://www.landtag-bw.de/dokumente/parlamentsdokumentation/ergebnis.asp?WP=14&Art=D&drs=653>: Stand 05.07.2008).

Als Begründung wird angeführt: „*Der Masterplan „Hochschule 2012“ eröffnet für die Hochschulen Entwicklungsmöglichkeiten, deren Verwirklichung einen Blick verlangt, der über die bloße Erhöhung der Studienplatzkapazitäten hinausreicht.*“ (vgl. Drucksache 14/653: Landtag Baden- Württemberg).

Durch die Föderalismusreform ergeben sich neue Kompetenzen, aber auch zusätzliche Belastungen für das Land, deshalb wird die von der Regierung angepeilte Hochschulpolitik von den Minderheitsfraktionen intensiv kontrolliert. Auch in diesem Fall können die Minderheitsfraktionen die Kapazitäten der Landesregierung nutzen, um den Informationsvorsprung zu verkleinern.

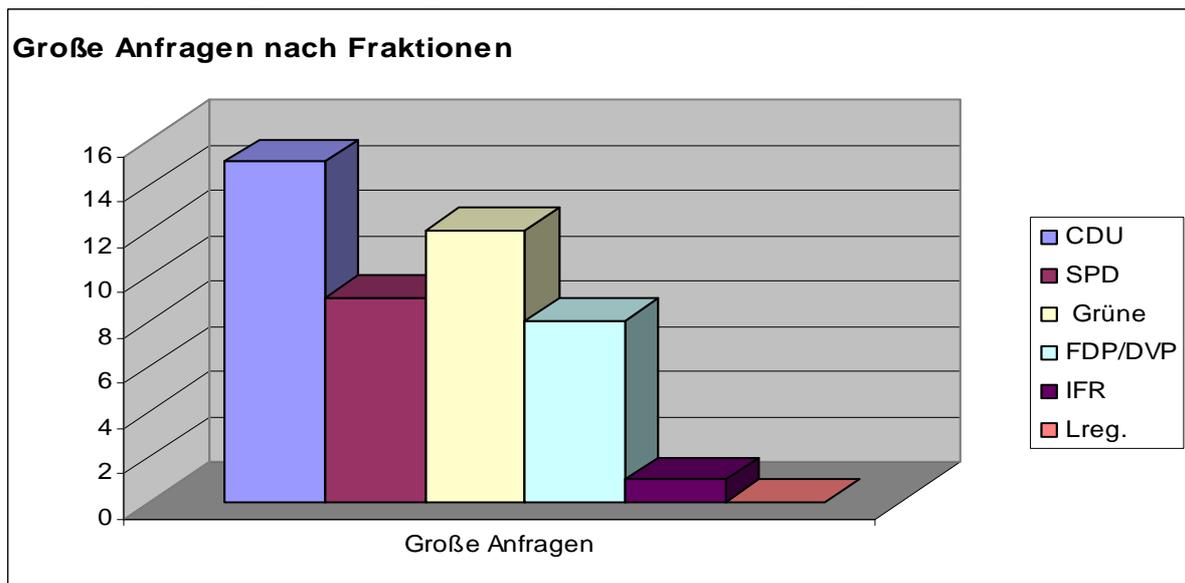
<sup>117</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU und FDP Seite31-36

## Große Anfragen

Die Große Anfrage ist eine der effektivsten parlamentarischen Instrumente zur Kontrolle der Regierungsarbeit und unter diesem Aspekt wird deutlich, dass der Landtag durchaus imstande ist seine Aufgabe als Kontrollinstanz wahrzunehmen.

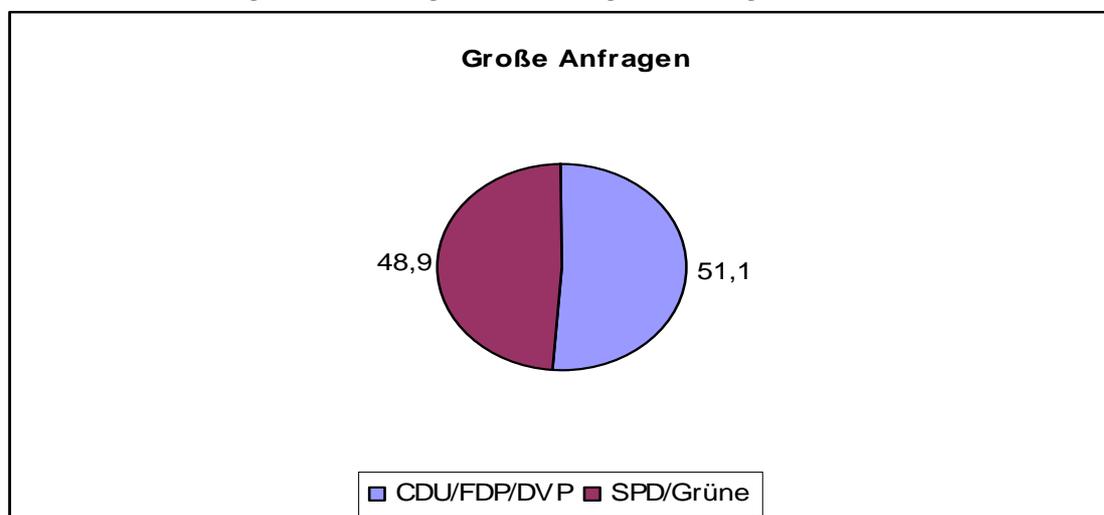
Da eine Große Anfrage (GA) nur von 15 Abgeordneten oder mindestens eine Fraktion eingereicht werden kann, ist es ein sehr effektives Instrument. Es kann Geschlossenheit in der Fraktion demonstriert werden. Aber vor allem können kleine Fraktionen von der GA profitieren, da schon 6 Abgeordnete eine Fraktion bilden können.

Grafik 18: (Quelle: Eigene Darstellung: Große Anfragen nach Fraktionen geordnet)



Eine GA besteht aus einem zusammenhängendem Themenkomplex, die umfassend von der Regierung beantwortet werden muss. Dieses Instrument kann die Opposition dazu nutzen, um eine Grundsatzdebatte im Landtag zu initiieren, dass die Position der Landesregierung öffentlich macht, ohne selbst explizit Stellung nehmen zu müssen.

Grafik 19: (Quelle: Eigene Darstellung: Große Anfragen nach Lagern)



Die Mehrheitsfraktionen kommen zusammen auf 23 GA und die Minderheitsfraktionen auf 22 GA (vgl. Grafik 19). Wichtig ist, die Tatsache, dass Große Anfragen häufiger von der Fraktion der Grünen genutzt wird, als von der SPD.

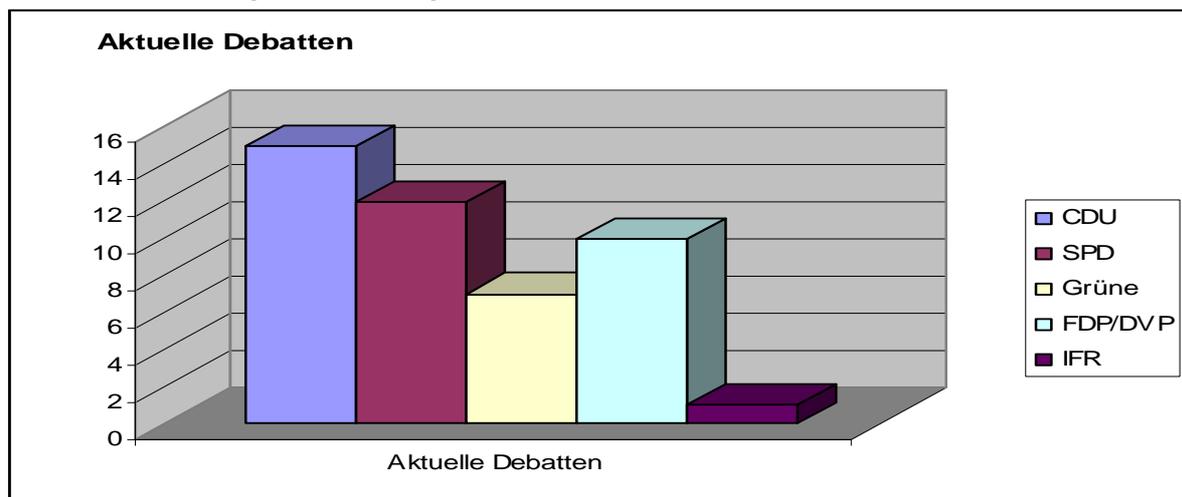
Die Daten aus Grafik 19 zeigen, dass der Landtag und damit die Fraktionen die Große Anfrage häufig nutzen, und zwar unabhängig von den Lagern. Es gibt sogar nach Lagern aufgeteilt ein leichtes Übergewicht auf Seiten der Koalition.

Die Themen der Großen Anfragen der Opposition sind aber eindeutig präziser als die der Koalitionsfraktionen.

Die Grundsatzdebatten der CDU und FDP/DVP sind allgemeiner Natur und dienen eher der Politikrechtfertigung, als Kontrolle der Regierungsarbeit. Es geht also nicht primär um Informationsbeschaffung.

## Aktuelle Debatten

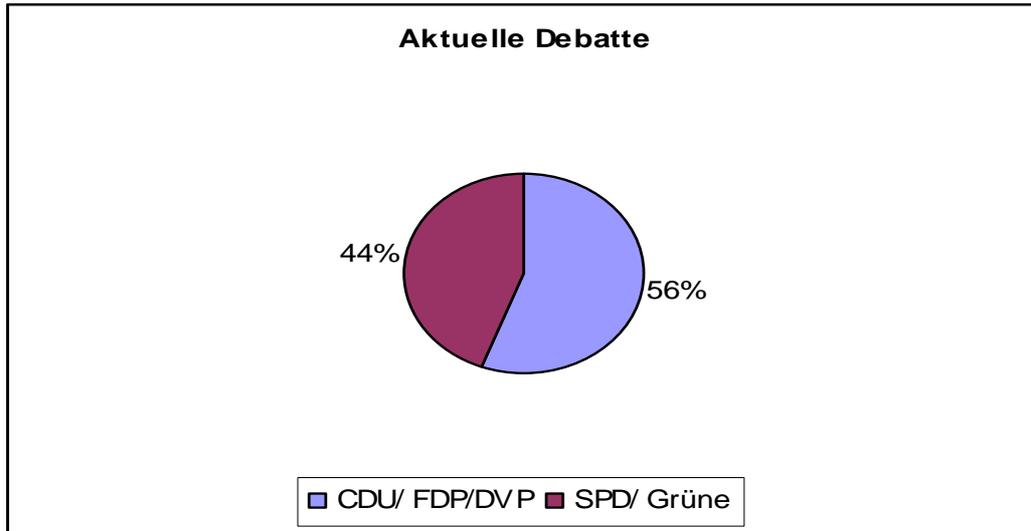
Grafik 20: (Quelle: Eigene Darstellung: Aktuelle Debatten nach Fraktionen)



Auf Antrag einer Fraktion können in Angelegenheiten von allgemeinem und aktuellem Interesse eine Aktuelle Debatte auf dem Weg gebracht werden. Der Vorteil dieses Instruments ist die schnelle Intervention. Themen können zeitnah in den parlamentarischen Prozess eingespeist werden. Die Transparenz der Parlamentsarbeit wird durch die AD erhöht. Informationen und politische Positionen werden der Öffentlichkeit zeitnah präsentiert.

56% aller Aktuellen Debatten, im Untersuchungszeitraum, kommen aus dem Lager der Regierungskoalition. Damit haben CDU und FDP/DVP deutlich häufiger die Aktuelle Debatte eingesetzt als SPD und die Grünen.

**Grafik 21: (Quelle: Eigene Darstellung: Aktuelle Debatten nach Lagern)**



Da die aktuelle Debatte als parlamentarisches Instrument zur politischen Profilierung dient, ist es nachvollziehbar, dass die Mehrheitsfraktionen häufiger davon Gebrauch machen. Es kann angenommen werden, dass die Mehrheitsfraktionen sich auf diese Weise profilieren wollen, ohne direkt in Opposition zu ihrer Regierung zu treten.

Es ist aber auch anzumerken, dass die AD von den Lagern offensichtlich unterschiedlich eingesetzt wird. Die Mehrheitsfraktionen nutzen die AD als eine Art Mitteilung bzw. Bericht der Regierungsarbeit. Während die von der Opposition initiierten AD eher einer Anklage bzw. einem Forderungskatalog entspricht.

Bei näherer Betrachtung der Titel der Aktuellen Debatten fällt auf, dass die CDU, die von ihr eingeleiteten AD unverkennbar zur Darstellung der aktuellen Politik der Landesregierung nutzt, z.B. die *„Zuwanderungsbegrenzung und -steuerung, Integration und Einbürgerung - BW als Schrittmacher in Deutschland.“* (AD14/7 :CDU:26.07.2006) Oder die *„Sicheres Baden-Württemberg - Weniger Straftaten, höchste Aufklärungsquoten.“* (AD14/24:CDU:26.04.2007)

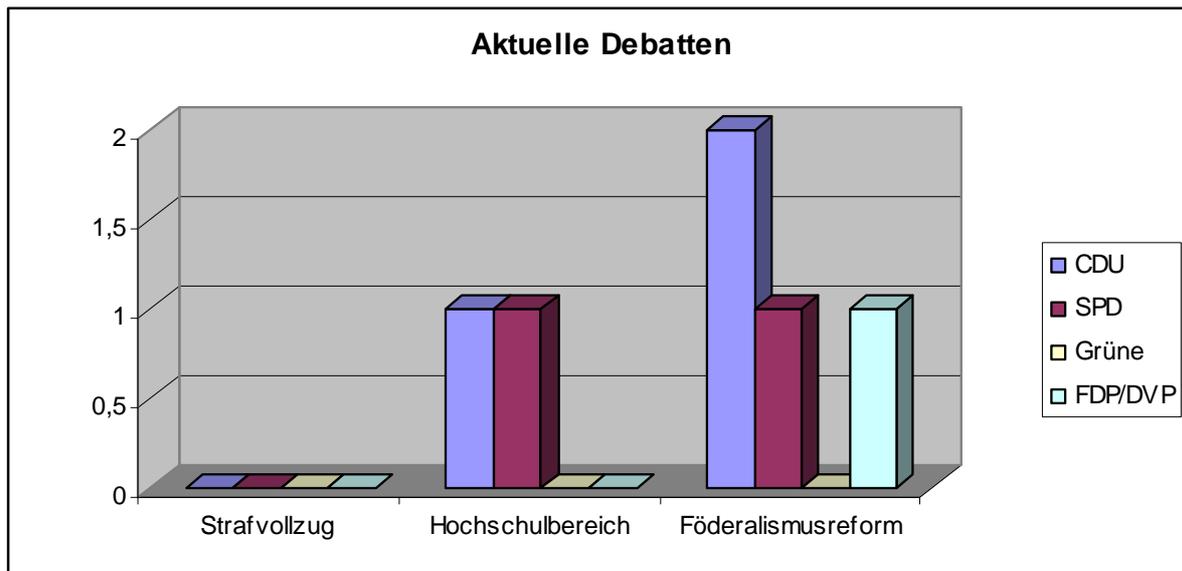
Während die Minderheitsfraktionen eher negative Wertungen vornehmen: *„Ist der "Feinkostladen" BW in Gefahr? - Was tut die LReg für die Verbraucher?“* (AD14/14:Die Grünen:07.12.2006) oder *„Zwischenbilanz - Ein Jahr nach Antritt der Regierung Oettinger“* (AD14/28:Die Grünen: 28.06.2007)

Mit Titeln wie: *„Verschlechterungen der Mieterrechte durch CDU und FDP/DVP“* (AD14/7: SPD:26.07.2006) oder *„Bessere Bildung für alle: Gleiche Bildungschancen durch längeres gemeinsames Lernen gegen den Widerstand des Kultusministers durchsetzen!“*(AD 14/26:SPD: 24.05.2007).

Es kann angenommen werden, dass eine Ursache für die geringere Zahl an Aktuellen Debatten, aus dem Lager der Minderheitsfraktionen, auf die parlamentarische Arbeitsweise der Opposition zurückgeführt werden kann. In der überwiegenden Mehrzahl reagieren die Fraktionen auf die Initiativen der Mehrheitsfraktionen.

Die AD der SPD sind viel präziser formuliert und sind, wenn nicht als politische „Anklage“, dann zumindest als intensive Oppositionstätigkeit zu interpretieren.

**Grafik 22:** (Quelle: Eigene Darstellung nach Themengebieten der Föderalismusreform)



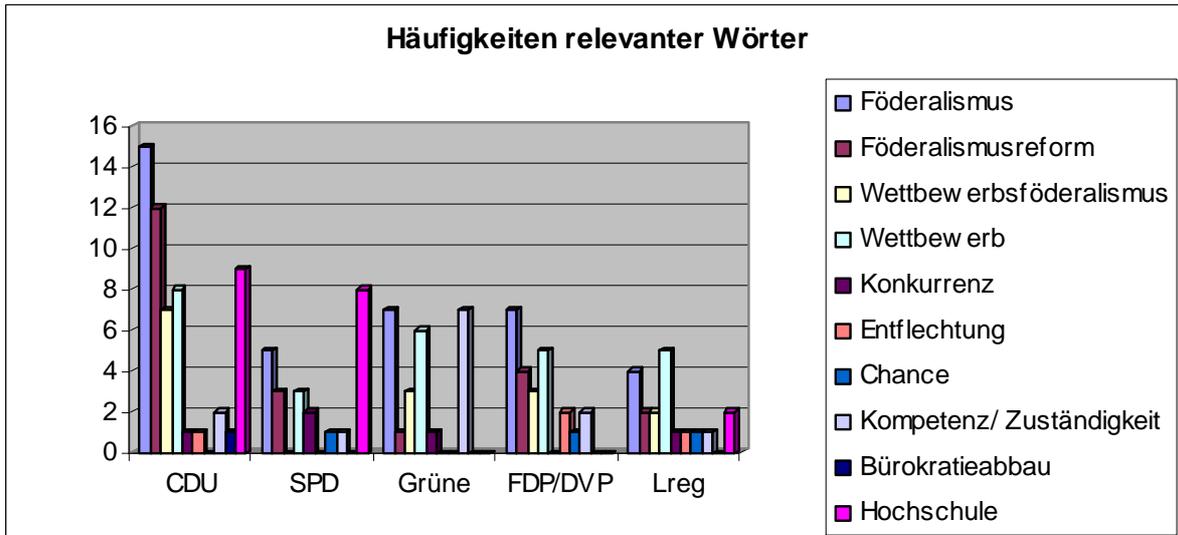
Die Anzahl an den eingebrachten AD, die sich mit der Föderalismusreform befassten (vgl. Grafik 22), ist zu gering, als dass diese zu weiteren Aussagen berechtigen. Selbst wenn, unabhängig von der Fraktion, alle AD zum Thema Föderalismusreform summiert werden, kommt man auf 6 von 45 AD. Das sind 13,33% aller AD im Untersuchungszeitraum.

Die Aktuelle Debatte, als kommunikative Führungsfunktion, ist sehr wichtig für die Plenumsarbeit. Es kann angenommen werden, dass die Föderalismusreform und dessen Bedeutung für die zukünftige Arbeit des Landtags von den Abgeordneten weitestgehend positiv bewertet wird. Zur politischen Profilierung jedoch sind viele Themen der Föderalismusreform ungeeignet.

#### **Aktuelle Debatte: Neue Chancen durch die Föderalismusreform vom 29.06.2006**

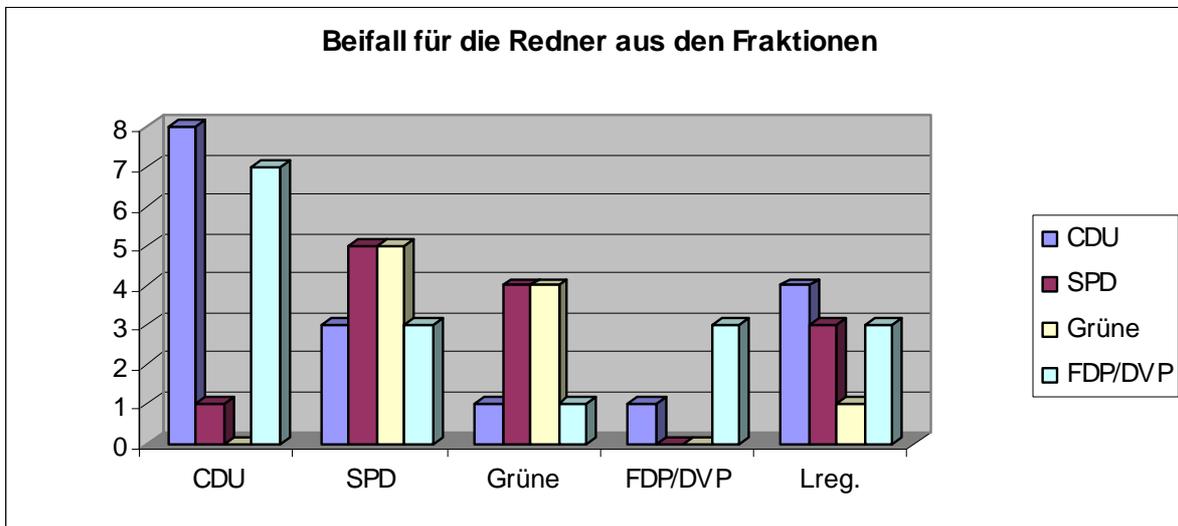
Die Redner haben in ihren Redebeiträgen vor dem Plenum, viele verschiedene Aspekte der Föderalismusreform behandelt. In Grafik 23 wurde die Häufigkeit der relevanten Wörter, in den Reden gemessen.

**Grafik 23: (Quelle: Eigene Darstellung: Absolute Häufigkeit Wörter in der AD vom 29.06.2008)**



Für die Fraktion der CDU, dem Initiator der AD, begann der Abg. Dr. Klaus Schüle. In seinen zwei Beiträgen hat der Abgeordnete der CDU insgesamt 15 mal den Begriff „Föderalismus“ und 12 mal „Föderalismusreform“ verwendet. Während die CDU 7 mal von Wettbewerbsföderalismus und 8 mal von Wettbewerb spricht, geht die SPD kein einziges mal auf den Paradigmenwechsel ein (vgl. Grafik 23).

**Grafik 24: (Quelle: Eigene Darstellung: Beifall für die Redner während der AD vom 29.06.2006)**

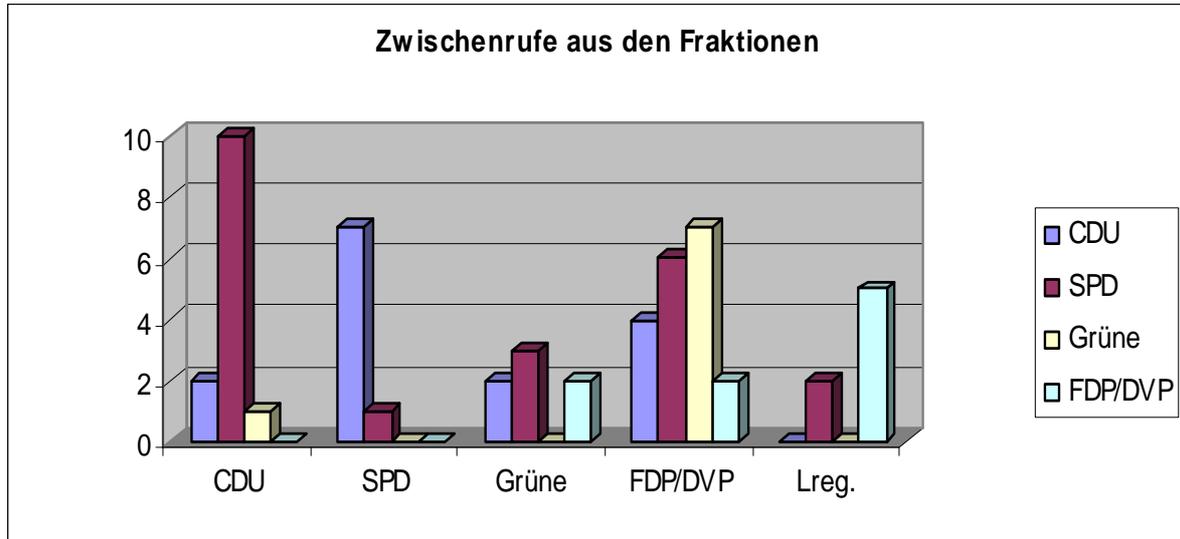


Zudem sprechen, diesbezüglich, zwei weitere Indikatoren für eine Übereinstimmung der Positionen von Landtag und Regierung: 1. Überdurchschnittlich viel Beifall bzw. Zustimmung aus den Reihen der Mehrheitsfraktionen, für die Redebeiträge der SPD (vgl. PIPr. 14/6: 29.06.2006:S 113ff).

2. Der Beifall bzw. die Zustimmung aus der Reihen der Opposition, für die Beiträge der Landesregierung. Während der Rede von Willi Stächele (Minister des Staatsministeriums und

für europäische Angelegenheiten) gab es nur einen Zwischenruf aus der SPD Fraktion, welche Zustimmung signalisierte.<sup>118</sup> Nach seiner Rede wird protokolliert: „(Beifall bei der CDU und der FDP/DVP sowie Abgeordneten der SPD und der Grünen).“ (PIPr. 14/6: 29.06.2006:S 111) genauso wie bei der Rede von Wolfgang Drexler (SPD).

**Grafik 25: (Quelle: Eigene Darstellung: Zwischenrufe aus den Fraktionen: AD vom 29.06.2008)**



Das soll nicht heißen, dass es keine Konflikte bzw. Differenzen zwischen den Fraktionen in Sachen Föderalismusreform gibt. Dies wird auch in Grafik 25 deutlich. Während der Rede des CDU Abgeordneten Abg. Dr. Schüle gab es 10 Zwischenrufe aus der SPD Fraktion, die nicht mit der Argumentation einverstanden waren. Im Gegenzug gab es 7 Zwischenrufe aus den Reihen der CDU während der Redebeiträge des Abg. Drexler. Aber gleichzeitig gab es auch 8 mal Beifall aus der CDU Fraktion für den Abg. Drexler, denn die Reform als Gemeinschaftsprojekt darf nicht scheitern. Die gemeinsamen Interessen überwiegen. Zumindest im Landtag.

Es ist zu erwarten, dass die Konflikte zwischen den Fraktionen erst nach der Umsetzung der neuen Kompetenzen ausbrechen.

### **Gesetzentwürfe und -beschlüsse im Landtag**

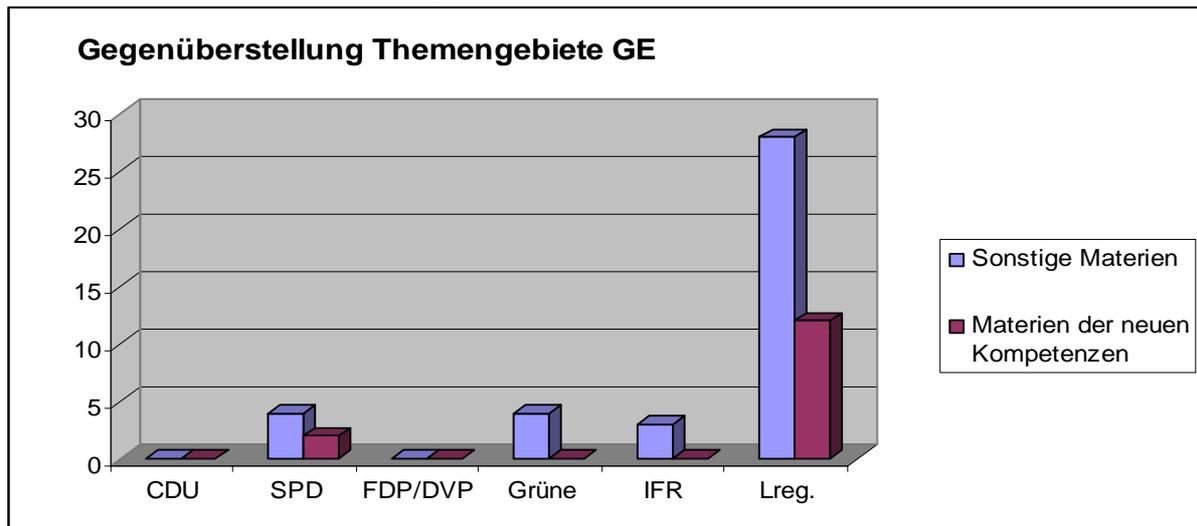
Im Untersuchungszeitraum wurden insgesamt 53 Gesetzentwürfe (GE) in den Landtag eingebracht. Auf den ersten Blick scheint der Landtag von Baden- Württemberg ein recht aktives Parlament zu sein, trotz der nicht professionalisierten inneren Struktur. Bei näherer Betrachtung wird die Diskrepanz zwischen Landesregierung, als Initiator, und dem Landtag als passiv reagierende Volksvertretung, vor Augen geführt. Zwar geht aus der Datenmenge

<sup>118</sup> Abg. Wolfgang Drexler SPD: Das ist doch der Punkt! (Plenarprotokoll 14/6: 29.06.2006:S 118)

hervor, dass die Materien der Föderalismusreform recht zügig ihren Weg in den parlamentarischen Entscheidungsprozess gefunden haben, aber auch in diesem Bereich heißt die treibende Kraft: Landesregierung.

### Gesetzentwürfe nach Einbringer im Vergleich zu den eingebrachten Entwürfen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der neuen Kompetenzen

Grafik 26: (Quelle: Eigene Darstellung: GE nach relevanten Themengebieten)

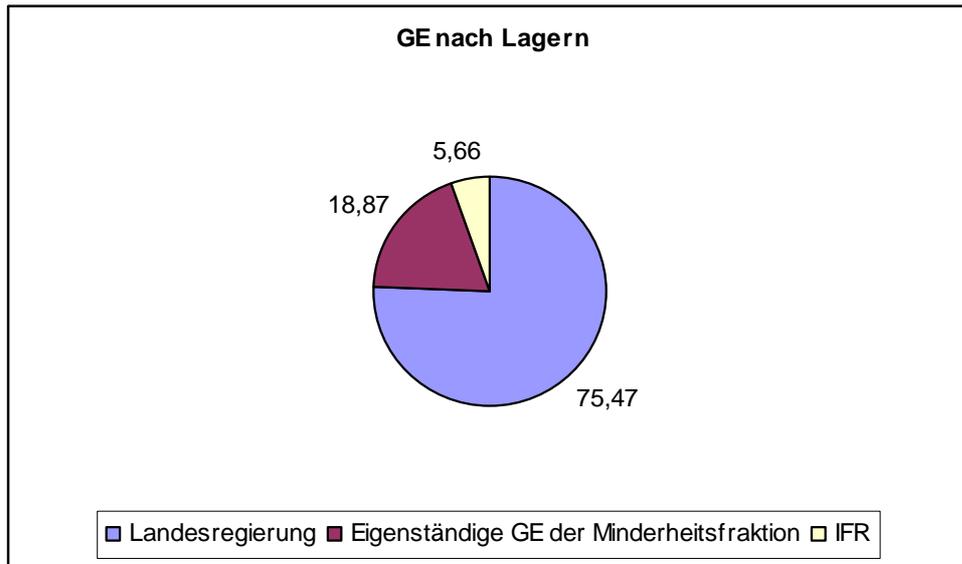


Von den 53 eingebrachten Gesetzentwürfen gehen 40 auf die Initiativen der Landesregierung zurück. Die SPD kommt auf 6 GE und die Grünen auf 4 GE. Interessant ist die Passivität der Mehrheitsfraktionen. Von der CDU und FDP/ DVP Fraktion wurde kein einziger eigenständiger Entwurf eingebracht, deshalb kann hier die Landesregierung zum Lager der Mehrheitsfraktion gezählt werden, ohne diese als Entscheidungseinheit zu begreifen. Die Entwürfe der Landesregierung werden nicht ohne eine Konsultation der Fraktionen Aussicht auf Erfolg haben.

Die Gegenüberstellung (vgl. Grafik 26) zeigt deutlich, dass die neuen Kompetenzen schnell umgesetzt werden sollen. Die Treibende Kraft ist die Landesregierung. Von den 40 GE der Landesregierung, sind 12 im Bereich der neuen Kompetenzen anzusiedeln. Zwei von sechs Gesetzentwürfen der SPD thematisierten die Materie der neuen Kompetenzen. Die Mehrheitsfraktionen haben gar keine und die Grünen im Bereich der neuen Kompetenzen keine eigenständigen Entwürfe in den Landtag eingebracht.

Die Aufgliederung in Lagern macht deutlich, wie selten die Minderheitsfraktionen das Initiativrecht des Parlaments wahrnehmen und eigene Gesetzentwürfe in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einspeisen. Fast Zweidrittel aller Entwürfe stammen aus dem Lager der Regierungsmehrheit bzw. konkreter der Landesregierung (vgl. Grafik 27).

Grafik 27: (Quelle: Eigene Darstellung: Gesetzentwürfe nach Lagern)

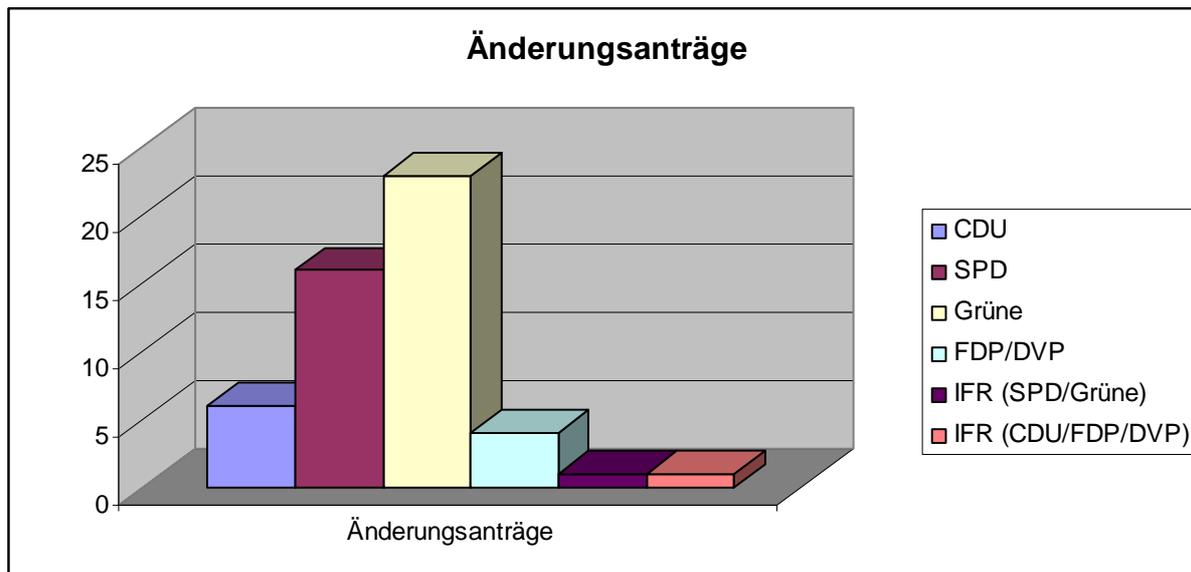


5,66% der Gesetzentwürfe wurden Interfraktionell in den Landtag eingebracht. Die Materie der Entwürfe sind in der Regel von allgemeinem Interesse und um dies zu demonstrieren, wird eine einheitliche parlamentarische Position durch den gemeinsamen Entwurf propagiert. Z.B. bei den Entwürfen zu den folgenden Gesetzen: *Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes BW vom 11.03.2008 (Drucksache 14/2490)* oder *das Gesetz zur Änderung des AbgeordnetenGes vom 19.03.2008 (Drucksache 14/2500)*. In diesen Fällen haben alle Fraktionen die Entwürfe unterstützt und verabschiedet.

Die naheliegendste Erklärung für die Passivität der Mehrheitsfraktionen: Die zentrale Funktion der Mehrheitsfraktionen, ist die Sicherung der Stimmenmehrheit der Landesregierung. Initiativen der Landesregierung können nicht gegen die Stimmen der Mehrheitsfraktionen den Landtag passieren, deshalb überlassen die Mehrheitsfraktionen der Landesregierung die Initiativefunktion im parlamentarischen Ablaufprozess, denn durch Änderungsanträge oder gar informelle Gespräche können die Fraktionen einen beträchtlichen Einfluss auf die Vorhaben der Landesregierung nehmen.

## Änderungsanträge aus den Fraktionen

Grafik 28: (Quelle: Homepage Landtag Baden- Württemberg: Eigene Darstellung; ÄAntr. nach Fraktionen)

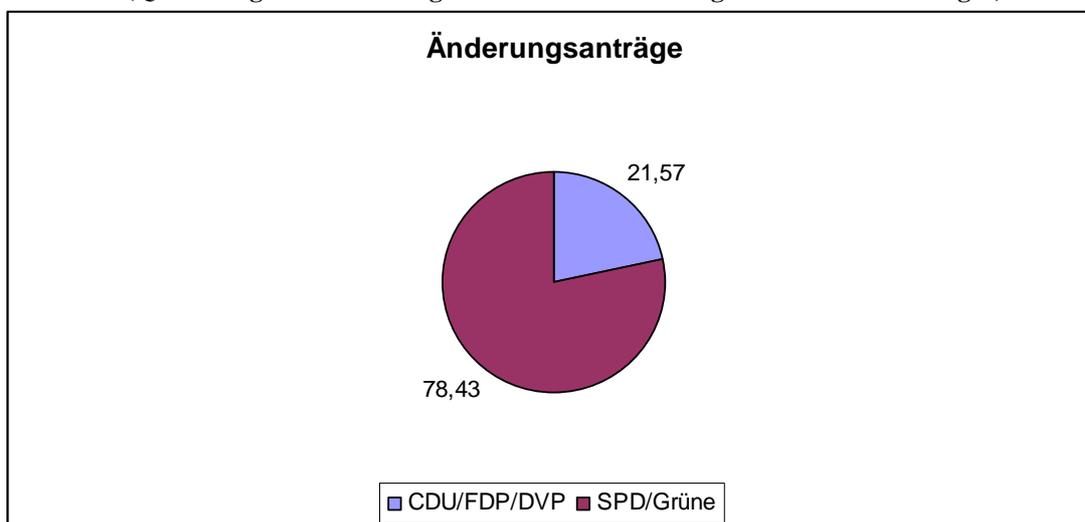


Die Aktivität der Opposition in Sachen ÄAntr. ist nicht zu übersehen. Im Untersuchungszeitraum haben die Grünen 23 ÄAntr., die SPD 16 ÄAntr. gestellt. Die CDU 6 ÄAntr. und FDP/ DVP 4 ÄAntr. Fraktion kommen zusammen auf genau 10 ÄAntr..

Ein Vergleich von Grafik 26 und 28 zeigt eindeutig, dass der Landtag auf Initiativen der Landesregierung reagiert. Die Grünen, die selbst gerade mal 4 Gesetzentwürfe in den Landtag eingebracht haben, können insgesamt 23 ÄAntr. vorweisen. Wobei keiner der ÄAntr. angenommen wurde.

Ein Blick auf die prozentuale Verteilung der ÄAntr.(vgl. Grafik 29), zeigt deutlich wie intensiv die Opposition dieses Instrument zur Anwendung bringt. 78,43% aller ÄAntr. Im Untersuchungszeitraum stammen aus dem Lager der Minderheitsfraktionen. Lediglich 21,57% der ÄAntr. stammen aus dem Lager der Koalition.

Grafik 29: (Quelle: Eigene Darstellung: Prozentuale Verteilung der ÄAntr. nach Lager)

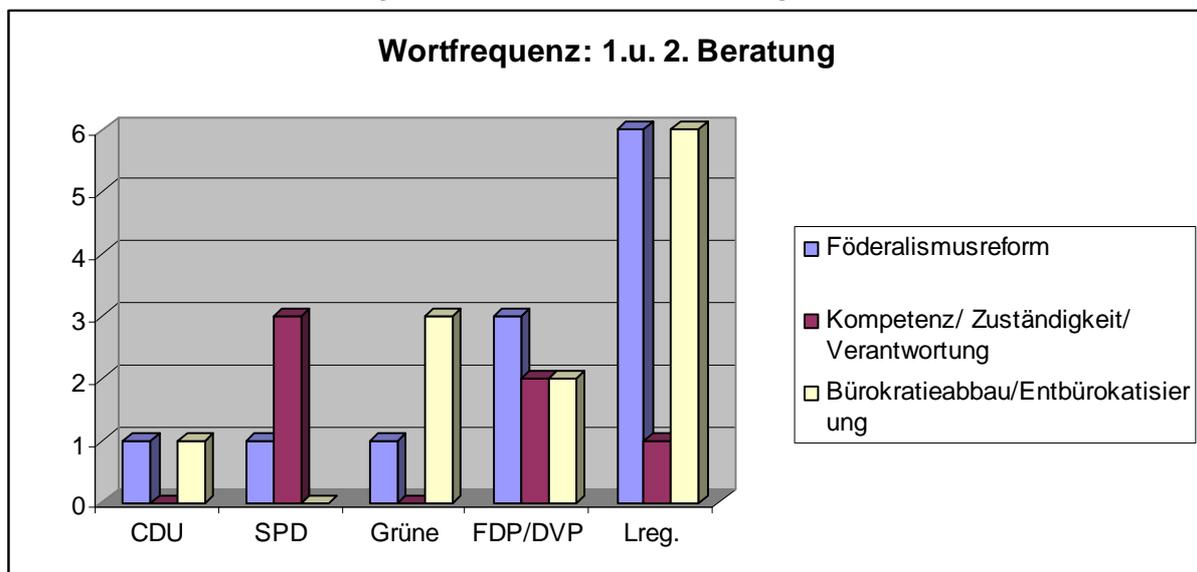


Wenn eine weitere Aufgliederung der Materien, in Materien der Föderalismusreform und Sonstige Materien erfolgt, kann man den Ergebnissen entnehmen, dass es Differenzen zwischen der Landesregierung und den Mehrheitsfraktionen gibt. Während 21,57 % aller ÄAntr. aus dem Lager der Mehrheitsfraktionen stammen beziehen sich 5 der 11 ÄAntr. der CDU auf Entwürfe aus dem Bereich der neuen Kompetenzen. Das sind 45,45% aller CDU ÄAntr.

Bei der Opposition ist es interessanterweise gegenläufig. 11 von 40 ÄAntr. der Opposition beschäftigen sich mit Materien der Föderalismusreform. Das sind lediglich 27,5% aller ÄAntr. aus den Reihen der Opposition. Es kann angenommen werden, dass in diesem Bereich, der Landtag sich einen Kompetenzzuwachs erhofft und deshalb an einer schnellen und unkomplizierten Umsetzung der Kompetenzen interessiert ist. Insbesondere die Opposition erhofft sich mehr Einflussmöglichkeiten. Dies wird auch im folgenden Beispiel deutlich.

**Beispiel:** Gesetzentwurf der SPD Fraktion; **Titel:** Baden-Württembergisches Wohnraumförderungsgesetz vom 12.04.2007. und der Entwurf der Landesregierung zum gleichen Sachverhalt (Drs.14/1139:34) **Titel:** Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen vom 25.09.2007. (Drs.14/1767:94).

**Grafik 30:** (Quelle: Eigene Darstellung: Wortfrequenz 1. u. 2. Beratung des Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen zu den Entwürfen der Lreg. und SPD

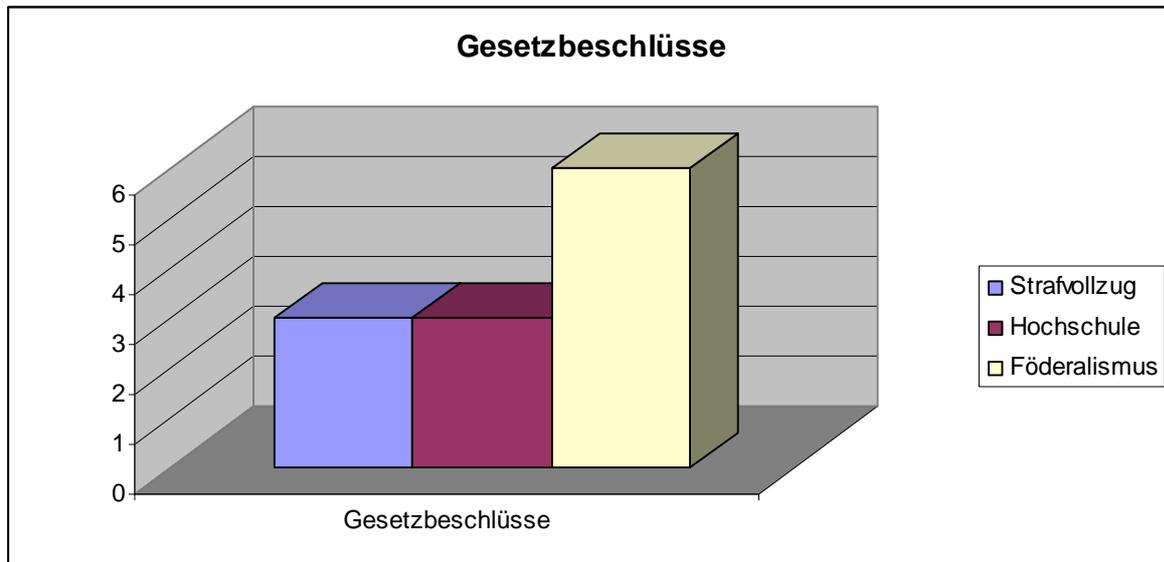


Wie sehr die Föderalismusreform als Grund für die Entwürfe der Landesregierung angeführt wird, wird aus Grafik 30 ersichtlich. Die Lreg. beruft sich auf die neuen Kompetenzen und stellt die Reform als die lang ersehnte Möglichkeit zur Entbürokratisierung der Landesgesetzgebung dar.

## Gesetzbeschlüsse

Von den 40 verabschiedeten Gesetzen -innerhalb des Untersuchungszeitraums-, befassten sich beachtliche 12 mit den Sachverhalten der neuen Kompetenzen. Das sind 30% aller verabschiedeten Gesetze des Landtags von Baden- Württemberg.

**Grafik 31: (Quelle: Eigenen Darstellung: Gesetzbeschlüsse nach Themengebieten)**

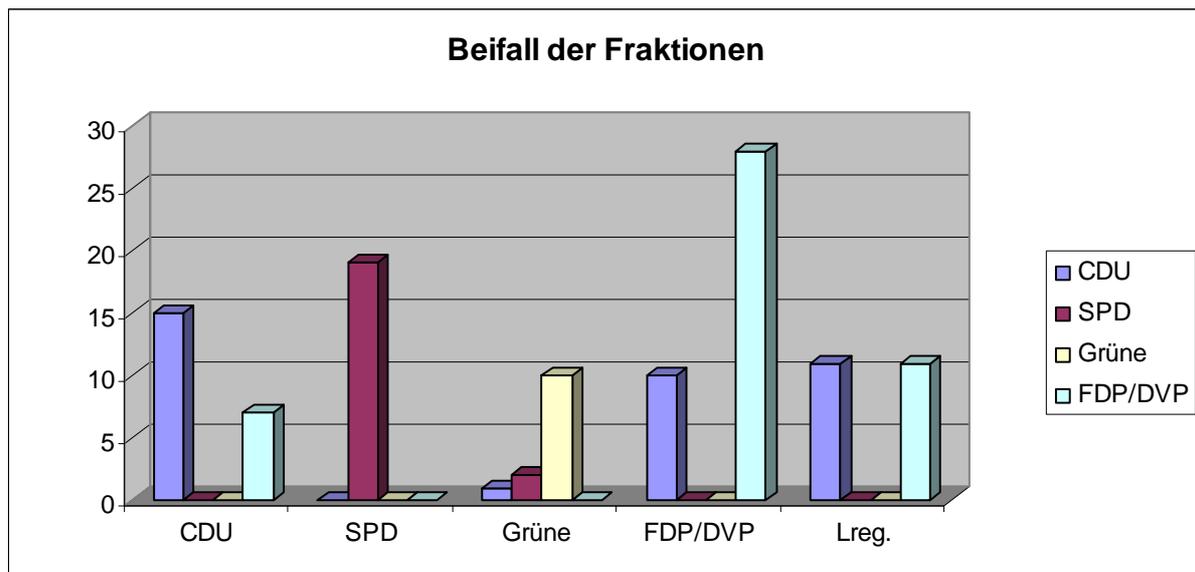


**Tabelle 2: (Quelle: Eigene Darstellung nach Homepage Landtag B- W: Gesetzesbeschlüsse: im Bereich der neuen Länderkompetenzen)**

Datum	Maßnahme
14.02.2007	Gesetz über die Ladenöffnung und zur Änderung anderer Vorschriften
25.07.2007	Gesetz zur Änderung des Film- und PopakademieGes und des Zweiten HochschulrechtsänderungsGes
06.12.2006	Gesetz zur Änderung des Film- und PopakademieGes
07.11.2007	Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich
27.06.2007	Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in BW (JugendstrafvollzugsGes - JStVollzG)
27.06.2007	Gesetz über den Datenschutz im Justizvollzug in BW (JustizvollzugsdatenschutzGes - JVollzDSG)
28.11.2007	Gesetz zur Änderung des Landesgesetzes über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug und zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung
25.07.2007	LandesnichtraucherschutzGes (LNRSchG)
29.11.2007	Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen
10.10.2007	Gesetz zur Änderung des LJagdGes
28.11.2007	Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV)
27.02.2008	Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AusführungGes zum Glücksspielstaatsvertrag - AGGlüStV)

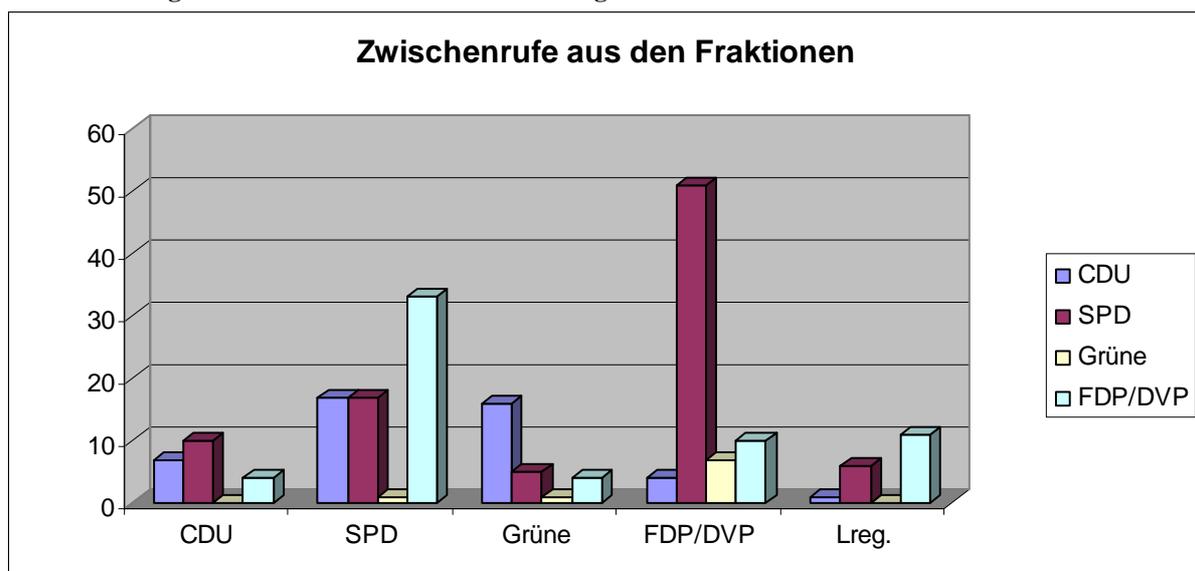
Die Beschlussfassungen der Ausschüsse und deren Bedeutung für die Entscheidung im Plenum, können exemplarisch an Hand eines Gesetzentwurfs der SPD erörtert werden.

**Grafik 32: (Quelle: Eigene Darstellung: Beifall für die Redebeiträge der Fraktionen zu der 1. u. 2. Beratung zum GE Ladenschluss- bzw. öffnung**



Die Lagerbildung im Landtag wird durch Grafik 32 veranschaulicht. Die Redebeiträge der CDU und FDP/ DVP und der Koalitionsregierung werden nur von den eigenen Koalitionsfraktionen mit Beifall bedacht. Während die SPD 19 mal und die Grünen 10 mal für die Beiträge der eigenen Fraktion applaudieren. Als eifrige Applaudierer präsentiert sich die FDP/ DVP Fraktion, mit insgesamt 28 mal für die eigenen Beiträge. Die Grünen sind passiv, nur für die eigene Fraktion wird applaudiert.

**Grafik 33: (Quelle: Eigene Darstellung: Zwischenrufe zu den Redebeiträgen der Fraktionen während der 1 u. 2 Beratung zum GE Ladenschluss- bzw. öffnung**



Zwischenrufe aus der eigenen Fraktion, drücken immer die Zustimmung für den Beitrag aus. Z.B. wurden während der 1. und 2. Beratung, zu den Entwürfen der CDU Fraktion, insgesamt 7 Zwischenrufe aus der Fraktion protokolliert. Alle weisen eine positive Wertung auf. Zum

Beitrag der CDU gab es auch 10 Zwischenrufe aus der SPD, die durchgängig als negativ gewertet werden können.

Die protokollierten Zwischenrufe im Verlauf der Redebeiträge konkurrierender Fraktionen sind nahezu immer negativ. Z.B. wurden während der Redebeiträge der SPD Fraktion von der FDP/DVP Fraktion insgesamt 33 negative Zwischenrufe protokolliert. Im Gegenzug gab es dann insgesamt 51 protokollierte Zwischenrufe von der SPD Fraktion, für die Beiträge der FDP/DVP. Auffällig ist, dass die Grünen nahezu passiv an den Beratungen teilgenommen haben. Die Beiträge der anderen Fraktionen wurden nahezu unkommentiert hingenommen.

## **8. Hypothesenüberprüfung**

### **Hypothese Teil I: 1**

*Wettbewerbsföderalismus führt nicht zwangsläufig zu mehr Mitspracherechte der Landesparlamente, sondern zu mehr Flexibilität bei der Entscheidungsfindung der Landesregierungen.*

Die selbst auferlegten Ziele, die im „Jahrhundertprojekt“ Föderalismusreform zusammengefasst wurden, verursachten in der Implementierungsphase ein Hochgefühl bei einigen Parlamentariern und Landesregierungen. Die Hoffnungen der Landesparlamentarier: mehr Gewicht im politischen Entscheidungsprozess und die der Landesregierung: mehr Entscheidungskompetenzen im Verantwortungsbereich des Landes, implizieren einen Paradigmenwechsel im föderalen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland. Die föderale Ordnung soll weg von dem Prinzip der „zentripetalen“ Grundordnung hin zum „zentrifugalen“, welches einer wettbewerbsföderalen Ordnung entspricht.

„Wettbewerb“ zwischen den Ländern ist ein selten ausgesprochenes Hauptziel der Reform. Dies wird schon in der Antrittsrede des Ministerpräsidenten Oettinger deutlich (vgl. Plpr. 14/4 vom 21.Juni.2006:50) auch in den Landtagsdebatten sprechen sich diverse Abgeordnete ausdrücklich für den Wettbewerbsföderalismus aus. Z.B. der Abg. Dr. Klaus Schüle (CDU), zum Thema Föderalismusreform: „(...) *Aber das Problem, das dahinter steht, ist die Tatsache, dass wir es im Hinblick auf den zweiten Schritt, den wir machen müssen – Finanzbeziehungen neu zu ordnen in Richtung eines echten effektiven Wettbewerbsföderalismus –, mit erheblichen Bremsern zu tun haben, insbesondere in der SPD-Bundestagsfraktion.*“ Er zitiert Thierse wie folgt: „*Mit der Föderalismusreform wird ein Paradigmenwechsel zum Wettbewerbsföderalismus eingeleitet (...) Alles läuft darauf hinaus, dass die Länder in verstärkte Konkurrenz zueinander treten.*“ *Meine sehr geehrten Damen*

*und Herren, das ist nicht die Denkweise, die wir brauchen, um im zweiten Schritt bei der Föderalismusreform voranzukommen.“ (PIPr. 14/6: 29.06.2006:112)*

Den Aussagen des CDU Abgeordneten kann entnommen werden, dass ein Paradigmenwechsel hin zum „Wettbewerbsföderalismus“ von der Landesregierung und den Regierungsstützenden Mehrheitsfraktionen forciert wurde. Der Abg. Schüle wird noch deutlicher: *„(...) Die jetzt bewältigte erste Etappe ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem effektiven Wettbewerbsföderalismus. Ein effektiver Wettbewerbsföderalismus in gerechten Bahnen ist das Ziel dieser Föderalismusreform.“ (PIPr. 14/6: 29.06.2006:111)*

Auch der Landtag d.h die Oppositionsfraktionen haben die Initiativen der Landesregierung mitgetragen: *„Ich bedanke mich für die CDU-Fraktion bei Herrn Kretschmann, der diese Föderalismusreform, Teil I, für die Grünen solidarisch mitgetragen hat. Herzlichen Dank an die Fraktion GRÜNE. Wir bedanken uns bei Herrn Drexler und bei der SPD-Fraktion, die solidarisch mitgearbeitet und zum Erfolg beigetragen hat, ferner bei unseren Freunden von der FDP/DVP, beim langjährigen Ministerpräsidenten Erwin Teufel und bei Günther Oettinger. Wir sind froh und dankbar.“ (PIPr. 14/6: 29.06.2006:112)*

Wie sehr der Paradigmenwechsel und die Föderalismusreform den Landtag beschäftigt hat, kann in mehreren Redebeiträgen<sup>119</sup> nachgezeichnet werden (vgl. Grafik 23, S63). Grafik 23 zeigt, dass die Mehrheitsfraktionen vom Wettbewerb, als Methode der Reföderalisierung, überzeugt sind. Der Bürokratieabbau, ein erklärtes Ziel der Reform und von der Landesregierung propagiert, wird erst bei der konkreten Umsetzung der Gesetzesvorhaben in den Mittelpunkt gestellt. Die Landesregierung, die Grünen und die FDP/DVP haben in der AD *„Neue Chancen durch die Föderalismusreform“* nicht ein einziges mal den möglichen Bürokratieabbau als Chance der Reform erwähnt (vgl. S 63 und exemplarisch Grafik 30, S68).

Die Lagerbildung (Mehrheitsfraktionen vs. Minderheitsfraktionen) kann erst im Plenum öffentlich wahrgenommen werden (vgl. Grafik 24, S 63). Die Plenarprotokolle bieten hier eine neutrale Basis. Es wird protokolliert, dass die Fraktionen nur für die eigenen oder für die Beiträge aus dem eigenen Lager Beifall bzw. Zustimmung bekunden. Negative Äußerungen hingegen werden nur für das gegnerische Lager abgegeben. Grafik 32, S 70 und Grafik 33, S70 unterstützen diese Annahme.

Dennoch scheint die Föderalismusreform ein „Gemeinschaftsprojekt“ zu sein (vgl. Grafik 24, S63), d.h. Es gibt nur wenige bis gar keine Konfliktpunkte, welche die Kompetenzen oder die schnelle Umsetzung betreffen. Diesbezüglich wird der Wirtschaftsminister Ernst Pfister wie

---

<sup>119</sup> Einbringer CDU: AD vom 29.06.2006 PIPr 14/6 29.06.2006 S. 111-122

folgt protokolliert: „(...) Herr Kollege Schmiedel hat zu Recht die Ergebnisse der Föderalismusreform gerühmt. Wir sind uns ja auch völlig darin einig, die Möglichkeit zu geben, dass Baden-Württemberg auch in der Wohnungsbaupolitik einen eigenen Weg gehen kann, einen Weg, der für unser Land passt.“ (PIPr. 14/ 24:26.04.2007:1432).

Nur die Politikziele besitzen Konfliktpotenziale. Ersichtlich wird dies auch im Beitrag der SPD, die die Hochschulpolitik in den Mittelpunkt gerückt haben. Seit der Reform ist ein Hauptkonfliktpunkt zwischen Regierung und Opposition die Hochschulpolitik. Aber auch andere Themengebiete entfalten ihr Konfliktpotenzial erst bei der Umsetzung. Z.B. die Entwürfe zum Thema Wohnungswesen (vgl. S 68).

Die generellen Konfliktlinien nach der Reform werden von dem Abg. Wolfgang Drexler (SPD) wie folgt formuliert: „Insofern will ich noch einmal deutlich machen: Das war ein Konflikt zwischen den Ländern und dem Bund. Diesen Konflikt zwischen den Ländern und dem Bund werden wir bei der nächsten Stufe der Föderalismusreform noch viel stärker spüren, weil dabei auch noch ein Konflikt zwischen den schwächeren und den stärkeren Ländern stattfindet.“ (PIPr. 14/6: 29.06.2006:113).

Der Wettbewerb wird eindeutig auch von der Opposition propagiert. Wobei erstaunlicherweise die Opposition und insbesondere die Grünen die CDU Fraktion und die Landesregierung auffordern, sich an der Politik von Erwin Teufel zu orientieren, d.h. mit Begriffen, die bei den anderen Ländern furcht auslösen, sparsam umzugehen.

„Aber wenn Sie, Kollege Schüle, jetzt zu dem Begriff Wettbewerb auch noch den Begriff Konkurrenz hinzunehmen, dann werden wir scheitern. Es ist nicht unsere Absicht, andere Bundesländer niederzukonkurrieren. Das kann niemals Sinn und Zweck der Politik in einem einheitlichen Bundesstaat sein, sondern unsere Absicht ist, durch gute Praxis gute Beispiele zu geben, denen andere folgen können. Nur mit einer solchen Tonlage sind Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat möglich. Deswegen hat auch Ministerpräsident Teufel das Wort „Wettbewerbsföderalismus“ absichtlich in der Kommission nie verwendet, weil das eben diese Ängste hervorgerufen hat. Deswegen bitte ich, da jetzt nicht – wie es schon der Ministerpräsident getan hat – mit einem solchen napoleonischen Gestus zu kommen oder sich auf württembergische Fürsten zu berufen.“ (PIPr.14/6:29.06.2006:115ff).

Für diesen Teil seiner Rede erhält der Abgeordnete Winfried Kretschmann, auch aus der SPD und FDP/DVP Fraktion Zustimmung.

Der Paradigmenwechsel, weg von der Verflechtung der Kompetenzebenen, hin zu einem institutionell- funktionalen Föderalismusverständnis, führt nicht wie erwartet zu mehr

Mitspracherechte für die Landesparlamente. Der Wettbewerbsföderalismus kann nicht die Kompetenzdefizite der Landesparlamente kompensieren. Die asymmetrische Ordnung reduziert lediglich die Anzahl der direkt beteiligten Akteure. In vielen Bereichen stehen sich nur noch Landesregierung und Landtag gegenüber.

Eine vollständige Entflechtung hat nicht stattgefunden. Das „Zwangssystem“ des kooperativen Föderalismus, insbesondere im Bereich der Ressourcenverflechtung ist noch nicht entflechtet (vgl. Art. 143c GG). Eine „innovative“ und eigenständige Landespolitik ohne die dazugehörigen Mittel ist kaum vorstellbar.

Ein Kernproblem wird meines Erachtens von der Wissenschaft und auch von der Politik kaum berücksichtigt. Es ist fragwürdig wie die Politik in Zukunft gleichzeitig, die Vorgabe gleichwertiger Lebensverhältnisse<sup>120</sup> und Eigenständigkeit und Vielfalt realisieren möchte. Zwei diametral entgegengesetzte Konzepte. Zudem sollen die Landesparlamente gestärkt und der Exekutivföderalismus beschränkt werden, obwohl der Großteil der Entscheidungs-Kompetenz -und Ressourcenverflechtung erhalten geblieben ist. Z.B. in Art. 91b GG.

Langfristig wird die Konfliktarme konzeptuale „Mitte“ dominieren, wenn der Bundesrat seinen immensen Einfluss auf die Bundes- und Landespolitik aufrechterhalten kann.

## **Hypothese Teil I: 2**

*Der Kompetenztransfer in Verbund mit einer Selbstbeschränkung des Bundesgesetzgebers auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung Artikel 74 GG und den Abweichungsmöglichkeiten der Länder in den Bereichen des Artikel 72 (3, 4) GG kann zu einer Stärkung der Landesparlamente führen.*

Wie der Landtagspräsident Straub bereits in seiner Antrittsrede (vgl. Auszug S. 44) feststellt, weist der Landtag gravierende Defizite im Bereich der Gesetzgebungsfunktion auf. Die Kompetenzzugewinne, in der Literatur auch als *umgekehrt konkurrierende Gesetzgebung* bezeichnet, führen seiner Meinung nach, zu einer Stärkung der Landesparlamente.

Einige Sachbereiche in Artikel 72 (2) GG sind immer noch dem Subsidiaritätsprinzip<sup>121</sup> unterworfen, wenn auch Ausnahmen in Art. 74 (1) Nr. 11 GG<sup>122</sup> vorgesehen sind. Mit Abweichungsmöglichkeiten ausgestattet, können die Länder eigenständig Gesetze aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung regeln. Die Legislativfunktion der Länder wurde

---

<sup>120</sup> Wie in Art. 72 (2) GG

<sup>121</sup> die Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung in Artikel 74 (1) Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19 a, 20, 22, 25, 26 GG),

<sup>122</sup> Ladenschluss, Gaststätten, Spielhallen, Schaustellung von Personen, Messen, Ausstellungen und Märkte.

ausgebaut (z.B. die Bodenverteilung und Raumordnung nach Art. 74 (1) Nr. 30 u. 31 GG). Selbst eigenständiges Presserecht ist im Rahmen der Reform nach Art. 30, 70 GG möglich.<sup>123</sup> Aber eine weitere erst durch die Reform zur Geltung kommende Option (Art. 93 GG) kann neue Vetopotenziale abseits des Bundesrates generieren.

Der Art. 93 (2) GG besagt, dass die Landesparlamente, Landesregierungen und der Bundesrat, die Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung nach Art. 72 (2, 4) GG, durch ein bundesverfassungsgerichtliches Verfahren, überprüfen lassen können. Am Beispiel des Art. 93 GG kann man erkennen, dass im Grunde die Exekutive gegenüber den Landesparlamenten gestärkt wurde. Den Landesregierungen wird ein doppeltes Initiativrecht eingeräumt. Denn in der Regel sind die Mehrheitsverhältnisse im Landtag auf Seiten der Landesregierungen. Die Landtage werden eindeutig benachteiligt, denn die Fraktionen werden mehr oder weniger vor vollendeten Tatsachen gestellt. Die Konsequenz: die Ergebnisse der komplexen Verhandlungen zwischen den Ländern können nicht ohne weiteres im Landtag zu Fall gebracht werden. Z. B. das Gesetz zum Staatsvertrag: zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) GesBeschl 28.11.2007, das Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AusführungGes zum Glücksspielstaatsvertrag – AGGlüStV) GesBeschl 27.02.2008 oder das Gesetz zum Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften GesBeschl 14.02.2007.

Wie den Ergebnissen dieser Untersuchung zu entnehmen ist, nutzt die Landesregierung die Gesetzgebungskompetenz weitestgehend aus. Die Opposition beschränkt sich auf die Kontrolle der Landesregierung. Selbst die Minderheitsfraktionen, insbesondere die SPD, sprechen sich ausdrücklich für eine schnelle Umsetzung der neuen Kompetenzen aus. Und zwar in Kooperation mit der Landesregierung. Dies kann dem Redebeitrag des SPD Abg. Georg Nelius, zur 2. Beratung des LJagdGes, entnommen werden: *„Hier kommt nun der Ansatz der Landesregierung, nämlich im Hinblick auf die Entbürokratisierung diese Planung in Zukunft umzustellen. Die Frage steht also im Raum: Warum hat man dies dann nicht schon längst gemacht? Die Antwort ist: Erst die Grundgesetzänderung im Rahmen der Föderalismusreform im Jahr 2006 ermöglicht jetzt konkrete Schritte auf diesem Weg.“* (PIPr.14/31:10.10.2007:2024).

Die Ergebnisse zeigen, dass die Reform keine direkte Stärkung der Legislativfunktion des Landtag mit sich bringen wird. Dies wird auch im nächsten Redebeitrag des Grünen Abg.

---

<sup>123</sup> Davon unberührt bleibt bereits geltendes Bundesrecht. Vgl. Schmitz André:2007:288ff, in Holtschneider Rainer, Schön Walter:2007

Thomas Oelmayer deutlich: „Herr Präsident, meine Damen und Herren! Das Jugendstrafvollzugsgesetz, das wir heute in zweiter Lesung beraten, war für mich – so hatte ich das für unsere Fraktion ja auch schon eingangs, zu Beginn der Beratungen, gesagt – ein gewisser Prüfstein zu der Frage, was die Föderalismusreform I denn für den Landtag – für den Landtag! – an zusätzlichen Kompetenzen bringt. Ich muss Ihnen heute noch vor Beendigung der zweiten Lesung sagen: Ich bin enttäuscht. Das scheint doch eher der Exekutivföderalismus als der Legislativföderalismus zu sein; denn das, was jetzt an Anträgen aus dem Parlament gekommen ist, kommt zu 99 % von der SPD und den Grünen; wir haben hier insgesamt zehn Anträge zur Abstimmung gestellt.“ (PIPr. 14/27:27.06.2007:1692).

Trotz der Chancenlosigkeit des SPD Entwurfs zur Wohnungsförderung, kann der Einfluss auf die weitere Entwicklung des Entwurfs der Landesregierung, nachgezeichnet werden. Deutlich wird dies z.B. im Abschnitt „Fördergrundsätze“ der Entwürfe der SPD und der Landesregierung.

Zum Entwurf der SPD sagt der Minister folgendes: „Ich stelle fest, dass das eine oder andere durchaus kongruent ist mit dem, was Sie vorgetragen haben. Der Gesetzentwurf wird im September ins Kabinett kommen. Dann können wir darüber beraten.“ (PIPr. 14/24:26.04.2007:1434). **Entwurf SPD:** „§ 8 Förderungsgrundsätze → Bei der Förderung sind insbesondere zu berücksichtigen 1. die regionalen und örtlichen wohnungswirtschaftlichen Verhältnisse (...)“ (Drs.14/1139:12.04.2007:7). **Entwurf Landesregierung:** „§2 Fördergrundsätze → Bei der Förderung sind vor allem zu berücksichtigen: 1. regional unterschiedliche wohnungswirtschaftliche Verhältnisse (...)“ (Drs.14/1767:25.09.2007:8) usw..<sup>124</sup> Oder das baden-württembergische Wohnraumförderungsges (BW WoFG)<sup>125</sup> (Drs.14/1984:29.11.2007:1). Der Entwurf der SPD mit dem Titel „Baden-Württembergisches LadenschlussGes (BWLadSchlG)“ vom 24.10.2006.<sup>126</sup> Der Entwurf wurde nach der 1. Beratung an den Sozial Ausschuss überwiesen, ein zweites mal beraten und dann abgelehnt. Dem wird der Entwurf der Landesregierung

---

<sup>124</sup> Für weitere Beispiele Vgl. die beiden Entwürfe.

<sup>125</sup> „Den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD – Drucksache 14/1139 – abzulehnen.“ Vgl. dazu <http://www.landtag-bw.de/dokumente/parlamentsdokumentation/ergebnis.asp?Art=E&WP=14&VT5=on&Fraktion=0&datvon=01.06.2006&datbis=30.04.2008> Stand 20.07.2008

<sup>126</sup> Vgl. folgende Drucksachen und Plenarprotokolle. GesEntw SPD 24.10.2006 Drs. 14/489 (15 S.), 1. Beratung PIPr 14/11, 08.11.2006 S. 511-520, BeschlEmpf und Bericht SozA 14.12.2006 Drs. 14/727 (13 S.), Beratung PIPr 14/20 14.02.2007 S. 1156-1164 (Ablehnung)

gegenübergestellt.<sup>127</sup> Die Unterschiede in den Entwürfen wird in Tabelle 3 exemplarisch dargestellt.

**Tabelle 3: (Quelle: Homepage Landtag B- W: Auszug Entwürfe/Gesetz Ladenöffnungsgesetz**

	<b>Entwurf SPD</b>		<b>Entwurf LReg.</b>		<b>Gesetz</b>
<b>§1</b>	Anwendungsbereich dieses Gesetz gilt für die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Feilhalten von Waren.	<b>§1</b>	Anwendungsbereich dieses Gesetz gilt für die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Feilhalten von Waren.	<b>§1</b>	Anwendungsbereich dieses Gesetz gilt für die Öffnung von Verkaufsstellen und das gewerbliche Feilhalten von Waren.
<b>§2</b>	Verkaufsstellen (1) Verkaufsstellen im Sinne dieses Gesetzes sind 1. Ladengeschäfte aller Art, Apotheken, Tankstellen und Bahnhofsverkaufsstellen, 2. sonstige Verkaufsstände und -buden, Kioske, Basare und ähnliche Einrichtungen, falls in ihnen ebenfalls von einer festen Stelle aus ständig Waren zum Verkauf an jedermann feilgehalten werden. Dem Feilhalten steht das Zeigen von Mustern, Proben und Ähnlichem gleich, wenn Warenbestellungen in der Einrichtung entgegengenommen werden, 3. Verkaufsstellen von Genossenschaften. (2) Zur Herbeiführung einer einheitlichen Handhabung des Gesetzes kann das Ministerium für Arbeit und Soziales durch Rechtsverordnung bestimmen, welche Einrichtungen Verkaufsstellen gemäß Absatz 1 sind.	<b>§2</b>	(1) Verkaufsstellen im Sinne dieses Gesetzes sind 1. Ladengeschäfte aller Art, Apotheken, Tankstellen und Verkaufsstellen in Bahnhöfen, auf Flugplätzen, von Genossenschaften, von landwirtschaftlichen Betrieben sowie Hofläden, 2. sonstige Verkaufsstände und -buden, Kioske, Basare und ähnliche Einrichtungen, falls in ihnen ebenfalls von einer festen Stelle aus ständig Waren zum Verkauf an jedermann feilgehalten werden. Dem Feilhalten steht das Zeigen von Mustern, Proben und Ähnlichem gleich, wenn Warenbestellungen in der Einrichtung entgegengenommen werden. (2) Gewerbliches Feilhalten ist das gewerbliche Anbieten von Waren zum Verkauf inner- und außerhalb von Verkaufsstellen. Dem gewerblichen Feilhalten steht das Zeigen von Mustern, Proben und Ähnlichem gleich, wenn dazu Räume benutzt werden, die für diesen Zweck besonders bereitgestellt sind, und dabei Warenbestellungen entgegengenommen werden. (3) Feiertage im Sinne dieses Gesetzes sind die gesetzlichen Feiertage. (4) Reisebedarf im Sinne dieses Gesetzes sind Zeitungen, Zeitschriften, Straßenkarten, Stadtpläne, Reiselektüre, Schreibmaterialien, Tabakwaren, Schnittblumen, Reisetoyettenartikel, Träger für Bild- und Tonaufnahmen, Bedarf für Reiseapotheken, persönlicher Witterungsschutz, Reiseandenken und Spielzeug geringeren Wertes, Lebens- und Genussmittel in kleineren Mengen sowie ausländische Geldsorten. Zubehör im Sinne dieses Gesetzes sind Waren, die, insbesondere bei Sport- und Kulturveranstaltungen oder in Museen, als Nebenleistung 1. einen engen Bezug zu einer nach anderen Rechtsvorschriften erlaubten oder nach diesem Gesetz zulässigen Hauptleistung aufweisen oder 2. der sofortigen Versorgung der Besucher der Hauptleistung dienen.	<b>§2</b>	(1) Verkaufsstellen im Sinne dieses Gesetzes sind 1. Ladengeschäfte aller Art, Apotheken, Tankstellen und Verkaufsstellen in Bahnhöfen, auf Flugplätzen, von Genossenschaften, von landwirtschaftlichen Betrieben sowie Hofläden, 2. sonstige Verkaufsstände und -buden, Kioske, Basare und ähnliche Einrichtungen, falls in ihnen ebenfalls von einer festen Stelle aus ständig Waren zum Verkauf an jedermann feilgehalten werden. Dem Feilhalten steht das Zeigen von Mustern, Proben und Ähnlichem gleich, wenn Warenbestellungen in der Einrichtung entgegengenommen werden. (2) Gewerbliches Feilhalten ist das gewerbliche Anbieten von Waren zum Verkauf inner- und außerhalb von Verkaufsstellen. Dem gewerblichen Feilhalten steht das Zeigen von Mustern, Proben und Ähnlichem gleich, wenn dazu Räume benutzt werden, die für diesen Zweck besonders bereitgestellt sind, und dabei Warenbestellungen entgegengenommen werden. (3) Feiertage im Sinne dieses Gesetzes sind die gesetzlichen Feiertage. (4) Reisebedarf im Sinne dieses Gesetzes sind Zeitungen, Zeitschriften, Straßenkarten, Stadtpläne, Reiselektüre, Schreibmaterialien, Tabakwaren, Schnittblumen, Reisetoyettenartikel, Träger für Bild- und Tonaufnahmen, Bedarf für Reiseapotheken, persönlicher Witterungsschutz, Reiseandenken und Spielzeug geringeren Wertes, Lebens- und Genussmittel in kleineren Mengen sowie ausländische Geldsorten. (5) Zubehör im Sinne dieses Gesetzes sind Waren, die, insbesondere bei Sport- und Kulturveranstaltungen oder in Museen, als Nebenleistung 1. einen engen Bezug zu einer nach anderen Rechtsvorschriften erlaubten oder nach diesem Gesetz zulässigen Hauptleistung aufweisen oder 2. der sofortigen Versorgung der Besucher der Hauptleistung dienen.

<sup>127</sup> GesEntw LReg 05.12.2006 Drs 14/674 (32 S.), 1. Beratung PIPr 14/15 13.12.2006 S. 781-788, BeschlEmpf und Bericht SozA 14.12.2006 Drs 14/727 (dazu ÄAntr GRÜNE) (13 S.), ÄAntr GRÜNE 13.02.2007 Drs 14/923, 2. Beratung PIPr 14/20 14.02.2007 S. 1156-1164, GesBeschl 14.02.2007 Drs 14/934.

Der Tabelle 3<sup>128</sup> kann man entnehmen, dass die beiden Entwürfe, sowohl im Gesamtkontext als auch in der Formulierung und im Inhalt, einander ähneln.

Interessant ist, dass die Opposition in ihren Redebeiträgen zu diesem Gesetzentwurf die Föderalismusreform und die neue Kompetenz gar nicht erwähnt, obwohl die Minderheitsfraktionen im Verhandlungsprozess und selbst nach der Implementierung die Reform weitestgehend unterstützt haben. Deshalb kritisiert der FDP Abg. Dr. Ulrich Noll die Haltung der Opposition scharf: *„Nun wird bei diesem Thema mit Blick auf die Konsequenzen der Föderalismusreform eigentlich schon zum ersten Mal deutlich, wie die verschiedenen Parteien aufgrund der neuen Kompetenzen zu reagieren gedenken. Wir haben dafür gekämpft, mehr Kompetenzen zu erhalten. Wie werden diese von der SPD genutzt? Sie sagt: „Wir nutzen diese Kompetenzen in der Weise, dass wir genau das fortführen, was der Bund für alle Länder vorgeschrieben hatte. Das ist nicht unser Verständnis von Föderalismus.“* (PIPr. 14/20:14.02.2007:1160)

Der Abg. Karl Rombach von der CDU begründet das Vorhaben wie folgt: *„(...)Aufgrund der Föderalismusreform im vergangenen Jahr wurde, wie Sie wissen, unter anderem die Gesetzgebungskompetenz für die Ladenöffnungszeiten auf die Länder übertragen. Davon wollen wir Gebrauch machen.“* (PIPr. 14/20:14.02.2007:1156ff). Die Ministerin für Arbeit und Soziales Dr. Monika Stolz fasst die Position der Landesregierung noch einmal zusammen: *„(...)Wir entscheiden heute über Neuregelungen im Landesrecht mit dem neuen Gesetz zur Ladenöffnung. Die Föderalismusreform hat uns diesen Weg geebnet, den wir als Chance sehen und den wir daher auch gewählt haben. Denn was hilft aller Sonnenaufgang, wenn wir nicht aufstehen?* (PIPr. 14/20:14.02.2007:1162).

Wie zu erkennen ist, haben alle Vertreter der Mehrheitsfraktionen ihren Willen, die neuen Kompetenzen schnellstmöglich umzusetzen, deutlich artikuliert. Die hohe Anzahl der Entwürfe (12 von 53 GE) der Landesregierung im Bereich der neuen Kompetenzen unterstreicht diese Aussagen.

Das Gesetz zu den Ladenöffnungszeiten ist insofern ein gutes Beispiel, weil die Lager sich hier am besten exemplarisch zuordnen lassen. Neben den beiden Entwürfen von SPD und Landesregierung, liegt dem Landtag auch ein Änderungsantrag der Grünen Fraktion zum Entwurf der Lreg. vor. Auch Änderungsanträge der Opposition wurden in den Ausschüssen behandelt, aber da die Ausschüsse ein Abbild der Fraktionsstärke im Parlament sind, kann

---

<sup>128</sup> Vgl. Auszug aus dem Entwürfen und dem Gesetz Ladenschluss-/öffnungsgesetz Gesetz über die Ladenöffnung und zur Änderung anderer Vorschriften GesEntw LReg 05.12.2006 Drs 14/674 (32 S.) und Baden-Württembergisches LadenschlussGes (BWLadSchlG) GesEntw SPD 24.10.2006 Drs 14/489 (15 S.)

angenommen werden, dass die Beschlussempfehlungen der Ausschüsse, sich am Abstimmungsverhalten der Mehrheitsfraktionen im Plenum orientiert.<sup>129</sup>

Wie exemplarisch in Grafik 32 und 33 dargestellt, ist die Fraktion der Grünen im Plenum relativ unbeteiligt, während die Koalitionsparteien und auch die SPD die Gelegenheit nutzen um sich in Szene zu setzen.

Faktisch kann der Landtag auch nach der Föderalismusreform keinen direkten Kompetenzzuwachs verzeichnen. Im Gegenzug wird der Exekutivföderalismus weiter ausgebaut. Auch die Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers wird keinen direkten Einfluss auf die Kompetenzen des Landtags haben. Die Legislativfunktion des Landtags wird nicht gestärkt, wenn die Fraktionen nicht von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen. Die Kontrollfunktion des Landtags hingegen kann in Folge der Kompetenzzugewinne weiter ausgebaut werden. Dies impliziert einen Machtzuwachs des Landtags gegenüber der Landesregierung.

## **Hypothese Teil II: 1**

*Eine Stärkung der Landesparlamente erfolgt nur über konkrete Mitwirkungsrechte der Minderheitsfraktionen in den Landesparlamenten. D.h. je stärker die Minderheitsfraktionen im Landtag, desto mehr Veto- und Einflussmöglichkeiten haben die Fraktionen auf der Landesebene. Dadurch treten partielle Machtverschiebungen auf der Länderebene auf, die Kontextbezogen zum Austrag kommen und eine Stärkung der Landesparlamente gegenüber den Landesregierungen bzw. parlamentarische Mehrheit begünstigen.*

Das Wahlergebnis zur 14. Legislaturperiode des baden- württembergischen Landtags, hat die Voraussetzungen für die Arbeitsweise des Parlaments quasi festgelegt.

Zwar hat der Landtag konkrete Mitwirkungsrechte in der Politikgestaltung, aber wie auch in der Literatur oft beschrieben, hat das Parlament ihre Veto- Kompetenzen oft nicht genutzt. Ministerpräsident Oettinger lässt bereits in seiner Antrittsrede keine Zweifel darüber, wer und vor allem wie die Kompetenzzugewinne um zu setzen sind: „ (...) *Die Regierung will dabei Partner und treibende Kraft sein. Noch im Herbst wollen wir dem Landtag konkret sagen, in welchen Rechtsgebieten wir den neuen Spielraum nach der Reform nutzen wollen (...).*“ (PIPr.14/4:21.6.2006:50 ff).

Die Mehrheitsfraktionen im Landtag und die Stimmenmehrheit ermöglichen der Exekutive die sukzessive Ausweitung der Legislativfunktion. Von den 14 GE im Bereich der neuen

---

<sup>129</sup> Vgl. ÄAntr SPD 28.11.2007 Drs 14/2045: 1, 4, 5; ÄAntr GRÜNE 28.11.2007 Drs 14/2045: 2, 6; ÄAntr SPD und GRÜNE 28.11.2007 Drs 14/2045: 3

Kompetenzen stammen 12 von der Landesregierung und nur 2 von der SPD. Alle anderen Fraktionen haben keine eigenständigen Entwürfe vorgelegt. Die Dominanz der Exekutive ist auch nach der Reform nachweislich. Dies ist bezeichnend für die qualitativ geringe Bedeutung der Opposition als parlamentarische Gruppe bei der Umsetzung der Legislativfunktion des Parlaments.

Auf der anderen Seite kann die Opposition, auf Grund der Mehrheitsverhältnisse nur beschränkt direkten Einfluss auf die Entscheidungen im Landtag nehmen. Zeitintensive „Lobbyarbeit“ ist die Basis des gesetzgeberischen Einflusses der Opposition.

Die weiteren Mitwirkungsoptionen im parlamentarischen Ablaufprozess werden durch die Geschäftsordnung detailliert festgeschrieben.

Macht -und Kompetenzzuwachs des Parlaments hängen im wesentlichen von der inneren Ordnung und dem Oppositionsverständnis des Landtags ab. D.h. konkrete Mitspracherechte der Opposition. Hierzu schreibt Eisele: *„Die Geschäftsordnung des baden-württembergischen Landtags benachteiligte die Opposition, da sie einem überholten dualistischen und nicht einem modernen gruppen -parlamentarischen Grundverständnis von der Plenumsarbeit folgte. (...) Ziel der Reform der Geschäftsordnung sollte sein, die Chancen der Opposition, Öffentlichkeitswirksam dem Regierungslager Paroli bieten zu können, zu verbessern.“* (Eisele Hansjörg:2006:374ff).

Allerdings kann ich nur bedingt diesem Postulat folgen. Der Landtag sichert sich umfangreiche Unterrichtungspflicht der Landesregierung (vgl. GOLBW 14.Legislaturperiode). Auch kann mit Sicherheit gesagt werden, dass im Plenum, die Differenzen in den Zielvorstellungen öffentlich wirksam in Szene gesetzt werden können, obwohl die Ausschussarbeit auf Konsens ausgerichtet ist. Dies ist wichtig für die Positionierung der Minderheitsfraktionen. Vor allem weil die Opposition nur im Rahmen der institutionellen Verfahren tätig werden kann.

Als parlamentarische Gruppe, wird die Opposition in der GOLBW nur beschränkt berücksichtigt (vgl. § 82 (4) und § 83a (3) GOLBW) . Durch §83 a (3)<sup>130</sup> kann die Opposition zwar aktiv in die parlamentarischen Prozesse eingreifen, aber um das Informationsdefizit ausgleichen zu können, müssen die Fraktionen auf die parlamentarischen Kontrollinstrumente (KA, Mün. Anf. usw.) zurück greifen. Dies kann den Ergebnissen der Untersuchung entnommen werden. 74,67% der Münd. Anf. 64,84% der Kleinen Anfragen und 72,76% aller Anträge gehen auf Initiativen der Minderheitsfraktionen zurück. In der Literatur wird die

---

<sup>130</sup> „Findet bei Regierungserklärungen im unmittelbaren Anschluss daran eine Aussprache statt, erhält zunächst der Vertreter/ die Vertreterin einer Oppositionsfraktion in wechselndem Turnus das Wort. Im Übrigen gilt § 82 Abs. 2 Satz 2 entsprechend.“ (GOLBW 14. Legislaturperiode:154).

Kontrolle der Regierung als die „neue“ Hauptaufgabe der Landesparlamente beschrieben. Die Untersuchung aber zeigt, dass die formale Kontrolle der Regierung überwiegend Oppositionsarbeit ist. Die Mehrheitsfraktionen nehmen, wie in der Literatur oft beschrieben, eine Regierungsstützende Aufgabe wahr deren Einfluss auf Regierungsvorhaben, besonders durch die Vernetzungsfunktion stark einzuschätzen ist.

Über die Kontrolle der Regierung hinaus ist die Opposition, durch die Optionen Änderungsanträge usw., in der Lage den Verlauf von Initiativen zu beeinflussen. Die Zahl der ÄAntr. der Opposition im Untersuchungszeitraum bestätigt diese Annahme. 29 ÄAntr. zu Gesetzentwürfen. Das sind 78,43% aller ÄAntr. im Untersuchungszeitraum. Im Vergleich die Koalition kommt auf 10 ÄAntr. (21,57%) (vgl. Grafik 28 und 29). Dies könnte daran liegen, dass die Mehrheitsfraktionen die Differenzen mit der Landesregierung nicht öffentlich im Plenum austragen, sondern im voraus die Vorhaben abstimmen.

Die Defizite der Opposition sind im vorparlamentarischen Entwicklungsprozess angesiedelt. Insbesondere die SPD möchte mehr Mitspracherechte für das Parlament in der Vorbereitungsphase. Die Fraktion ist der Ansicht, dass das Parlament nur wieder auf die Ratifizierungsrolle reduziert wird, so dass dem Landtag keine Kontrollmöglichkeit zur Verfügung steht. Dies geht aus dem Redebeitrag der Abg. Schmiedel Claus (SPD), zur 2. Beratung des Gesetzentwurfes der Landesregierung „zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen, hervor: *„(...) Wir haben keine Chance, auf das jeweilige aktuelle Wohnraumprogramm des Landes auch nur einen Hauch von Einfluss zu nehmen. Das entsteht in geheimer Logenarbeit im Ministerium und wird erst verkündet, wenn es fix und fertig ist, und dann können wir es kommentieren. Deshalb ist unsere einzige Chance als Parlamentarier, für ein wirklich zukunftsweisendes Wohnungsprogramm des Landes zu sorgen, die, dass wir im Gesetz die notwendigen Eingrenzungen vornehmen.“* (vgl. 2. Beratung PIPr 14/36 29.11.2007:2413-2425).

Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden im Redebeitrag des Abg. Schmiedel Claus treffend zusammengefasst. 1. Der Landtag bzw. die Opposition hat kaum Kompetenzen. 2. der Landtag reagiert anstatt zu agieren. 3. Die Exekutive kontrolliert alle Schritte der Politikgestaltung (vgl. Abschnitt Exekutivföderalismus).

## Hypothese Teil II: 2

*Der Landtag von Baden- Württemberg schöpft seine bestehenden Kompetenzen und Spielräume nicht aus und überlässt der Exekutive viele Kompetenzen.*

Mielkes und Reutters These von der „Selbstentmachtung des Landtags“<sup>131</sup> kann mit Blick auf die eingebrachten Gesetzentwürfe der Opposition soweit bestätigt werden. Auch die Föderalismusreform hat seit seiner Implementierung keine nennenswerten Änderungen am Arbeitsprozess des Landtags erwirkt. Nach wie vor dominiert die Exekutive die Gesetzgebung. Lediglich 10 von 53 GE sind von den beiden Minderheitsfraktionen.

Die Landesregierung dominiert dieses Feld. Obwohl Art. 27 (2) LV dem Landtag gesetzgebende Gewalt und Gesetzesinitiativrecht (Art. 59 (1,3), Art.60 und Art. 64 der LV) einräumt. Der Landtag hat sogar nach Art. 82 (1) LV Etatrecht, dass als erhebliches Machtinstrument gegenüber der Regierung bezeichnet wird. Allerdings schätzen auch Mielke und Reutter, dass 95% aller Landeseinnahmen und- ausgaben gesetzlich festgelegt sind<sup>132</sup> und somit dieses Recht in der Parlamentsarbeit keine Bedeutung hat.

Trotz der Initiativrechte des Landtags zeigen die Ergebnisse einen deutlich reagierenden Landtag, der auf Initiativen der Landesregierung hin aktiv wird.

Die Fraktion der CDU und die der FDP/DVP haben keinen einzigen Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht. 75,47% aller Entwürfe im Untersuchungszeitraum wurden von der Landesregierung eingebracht. Noch deutlicher wird dies im Bereich der neuen Länderkompetenzen 12 von 14 Entwürfen sind von der Landesregierung. Dies entspricht 85,71% aller Entwürfe in den Materien der Föderalismusreform.

Die Landesregierung ist die treibende Kraft bei der Umsetzung der neuen Kompetenzen. Faktisch ist der Landtag als Gesetzgebende Gewalt irrelevant. Obwohl gerade die Reform die Stärkung bzw. einen Kompetenzzuwachs für den Landtag mit sich bringen sollte.

Dennoch ist die Opposition nicht untätig, nur haben diese Fraktionen keine Chance ihre Entwürfe durch den Landtag zu bringen. Auch die Mehrheitsfraktionen neigen zur „Untätigkeit“ Grafik 26 macht die Diskrepanz zwischen den Lagern deutlich. Die Mehrheitsfraktionen haben keinen einzigen eigenständigen Entwurf in den Landtag eingebracht und die Entwürfe der Opposition wurden regelmäßig, von der Regierungsstützenden Mehrheit, abgelehnt.

---

<sup>131</sup> Vgl. Mielke Siegfried, Reutter Werner:2004:21

<sup>132</sup> Vgl. Mielke Siegfried, Reutter Werner:2004:41

Vielmehr hat, wie Reutter und Mielke feststellen, der Landtag und insbesondere die Opposition die Kontrolle der Regierungsarbeit zur primären Parlamentsarbeit bestimmt.

Ein Blick auf die umfangreiche Nutzung der Kontrollinstrumente unterstützt diese Annahme. Die Untersuchung zeigt, dass die aktive Kontrolle der Regierung vor allem von den Minderheitsfraktionen gestaltet wird (vgl. Grafik 6).

Von den 1195 Anträgen (vgl. Grafik 8) sind 72,76% aus dem Lager der Opposition. Ebenso weisen, die von den Lagern eigenständig eingebrachten Kleinen Anfragen ein deutliches Übergewicht auf Seiten des Oppositionslagers (vgl. Grafik 16). 64,73% der Kleinen Anfragen sind von den Fraktionen der SPD und Grünen eingereicht worden. Dieser Trend setzt sich auch bei der Nutzung der anderen Instrumente fort. Diese Ergebnisse spiegeln in keiner Weise die Mehrheitsverhältnisse im Parlament wieder, obwohl die Mehrheitsfraktionen 60,4% der Stimmen im Parlament kontrollieren, sind CDU und FDP/DVP nahezu passiv.

Auch mit den Kompetenzzugewinnen aus der Reform, hat sich an der Arbeitsweise des Landtags nichts geändert. Gerade die Unterstützung der Landesregierung durch den gesamten Landtag, während der gesamten Verhandlungsphase, zeigt den Willen zur schnellen Umsetzung der Kompetenzen. Dies spricht für die These, von der Regierungsstützenden Funktion der Mehrheitsfraktionen im Parlament. Die Stimmenmehrheit im Parlament impliziert auch einen Informationsvorsprung vor den Oppositionsparteien, so dass eine Inanspruchnahme der vorhandenen parlamentarischen Instrumente nicht zu den bevorzugten Mitteln der Mehrheitsfraktionen gehören, um an Informationen zu gelangen.

Im Gegensatz zu den Oppositionsfraktionen, die bewusst die Ressourcen der Landesregierung durch ihre Anträge und Anfragen<sup>133</sup> nutzen, um gezielt Informationen zu bestimmten Themen zu erhalten, während die Mehrheitsfraktionen die Instrumente zur Darstellung der Politik der Landesregierung nutzen. Exemplarisch in den folgenden Beispielen dargestellt:

#### **Große Anfrage der CDU Drs. 14/1075 vom 22.03.2007**

Die Fraktion der CDU fragt die Landesregierung zu folgendem Thema: „Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Baden-Württemberg.“ Es werden vier Fragekomplexe mit insgesamt 29 Fragen, die auf 17 Seiten beantwortet wurden. Das die Fragen nicht zur Informationsbeschaffung gedacht sind, kann man am folgenden Auszug erkennen: *„1. Ausgangslage und Ziele 1. Welchen Stellenwert misst die Landesregierung dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung in Baden-Württemberg bei? 2. Wie ist das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bisher in der Politik der Landesregierung verankert? 3. Welche*

---

<sup>133</sup> (vgl. S 61 Große Anfrage der Grünen Drs. 14/2275 vom 23.01.2008 und S 61 Große Anfrage der SPD Drs. 14/162 vom 20.07.2006)

*übergeordneten Absichten und welche konkreten Ziele verfolgt die Landesregierung mit einer Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Baden-Württemberg? 4. Welches Leitbild legt die Landesregierung der Nachhaltigkeitsstrategie zu Grunde? a) Von welchen Grundsätzen hat sich die Landesregierung bei ihrer Entscheidung leiten lassen? b) Welche Erkenntnisse und Überlegungen sind in dieses Leitbild eingeflossen? (Drs. 14/1075 vom 22.03.2007:1)*

Die anschließende Behandlung im Plenum bestätigt diese Annahme: der Abg. Werner Raab von CDU Fraktion: *„Herr Präsident, liebe Kolleginnen und Kollegen! In der Politik gibt es keinen Bereich, in dem Baden-Württemberg nicht mit Weitsicht und Entschlossenheit eigene Akzente setzt. Dies ist unerlässlich für den Erhalt unserer Spitzenposition auch und gerade in der Umweltpolitik. (...) Dies ist klar erkennbar der rote Faden der äußerst erfolgreichen Umweltpolitik unseres Landes, deren Erfolg wir vor wenigen Wochen bei der Feier des 20-jährigen Bestehens des Umweltministeriums von allen Rednerinnen und Rednern bestätigt bekamen. (...) Das ist ein deutlicher Ausdruck christlichen Handelns und damit ein außerhalb jeglicher Diskussion stehendes, zentrales Leitmotiv unserer Politik. (...) Zum Zweiten ist Nachhaltigkeit zwar ein Begriff, den die Vereinten Nationen geprägt haben, doch unsere Politik ist seit Jahrzehnten vom Prinzip „Global denken – lokal handeln“ bestimmt. Das heißt: Nachhaltige Entwicklung hat immer etwas Konkretes und Lokales.“*(Pl.Pr. 14/35: 28.11.2008:2322).

In diesem Redebeitrag wird die Politikbestätigung eindeutig nachweisbar. Die Opposition hingegen nutzt die GA als „Informationsbeschaffungsinstrument“ und zur Kontrolle der Regierung.

#### **Große Anfrage der Grünen Drs. 14/2275 vom 23.01.2008**

Die Fraktion der Grünen<sup>134</sup> fragt die Landesregierung zu folgendem Thema: *„Nachhaltige Hochschulplanung für mehr Studien berechtigte, Studienanfänger, Studienplätze und deren Finanzierung.“* Der Fragenkatalog besteht aus drei Fragekomplexen mit insgesamt 23 Fragen, die vom Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst im Namen der Landesregierung auf 110 Seiten detailliert beantwortet wurde.<sup>135</sup>

Die Grüne Abg. Theresia Bauer: *„Mit unserer Großen Anfrage haben wir die Zahlen überprüft und eine erste Bilanz gezogen, wie die Realität aussieht, nachdem die erste Tranche des Masterplans abgelaufen ist.“* Pl.Pr. 14/48:26.06.2008:3314).

---

<sup>134</sup> Quelle Downloadbereich Homepage Landtag von Baden-Württemberg 14. Wahlperiode: Große Anfrage der Grünen Drucksache 14 / 2275 vom 23.01.2008

<sup>135</sup> Fragenkatalog Siehe Anhang Tabelle 2

## **Große Anfrage der SPD Drs. 14 / 162 vom 20.07.2006**

Die Fraktion der SPD fragt die Landesregierung zum Thema: „*Ausbau und Förderung der erneuerbaren Energien in Baden-Württemberg.*“ Der Fragenkatalog besteht aus sechs Fragekomplexe mit insgesamt 20 Fragen, die auf 10 Seiten vom Wirtschaftsministerium und Umweltministerium in Abstimmung mit dem Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum beantwortet wurde.

In den anschließenden Beratungen im Plenum, wird die Nutzung der Landesregierung als Informationslieferant der Minderheitsfraktionen deutlich. Der Abg. Der SPD Thomas Knapp sagt hierzu in seinem Redebeitrag: „*Ich möchte zunächst einmal sagen: Die Antwort zu unserer Großen Anfrage ist sicherlich sehr detailliert, sehr gut ausgeführt. Ich glaube, wir können alle diese Zahlen verwenden und daraus Schlüsse ziehen. (...)*“ (Plpr. 14/11:08.11.2006:536).

Der asymmetrische Informationsfluss verschafft den Mehrheitsfraktionen einen Informationsvorsprung, der durch intensive Nutzung der parlamentarischen Instrumente verkleinert werden kann. Deshalb kann angenommen werden, dass die Marginalisierung kleiner Fraktionen nicht pauschalisiert werden kann.

„Ressourcenschonung“ scheint gerade bei der relativ kleinen Fraktion der Grünen wichtig zu sein. Da die Fraktion nicht über die selbe Abgeordnetenkapazität wie die CDU verfügt und in den Ausschüssen nicht relevant vertreten ist, muss die Fraktion die Last der Informationsbeschaffung und Verarbeitung anders organisieren, als die Fraktionen mit mehr Abgeordneten oder gar Regierungsbeteiligung.

## **9. Fazit:**

Der Wettbewerb der Ideen und Konzepte hat nicht die Innovationskraft, wie von der Politik suggeriert. Es gibt immer ein Kontinuum von umsetzbaren Varianten eines Vorhabens. Was ist politisch gewünscht, wie wird es in der Öffentlichkeit aufgenommen und wie unterschiedlich sind die Regelungen in den angrenzenden Ländern, Bund, EU usw. Auf diesem Kontinuum bewegen sich die Akteure, d.h. langfristig werden sich die Konzepte annähern. Mehr wird von den „Experimentierfeldern“ nicht übrig bleiben.

Je mehr Abstimmung unter den Ländern erforderlich wird, umso mehr werden die Exekutiven unter Ausschluss der Landesparlamente Vorhaben umsetzen, also die Legislativfunktion ausweiten. Die Landesparlamente werden in Folge dessen, die Kontrolle der Landesregierung verstärkt übernehmen. Die Opposition wird auf die Initiativen der Landesregierung reagieren. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Landesregierung die treibende legislative Kraft im Land war und auch nach der Reform geblieben ist. Die Art und Weise wie die Opposition

dem faktisch existenten Informationsvorsprung von Landesregierung und Mehrheitsfraktionen entgegentritt, ist bezeichnend für die Parlamentsarbeit der Opposition im Landtag. Sowohl die Geschäftsordnung, als auch die Landesverfassung können mit der Opposition als parlamentarische Gruppe nicht viel anfangen. Es gibt kaum rechtlich gesicherte Oppositionsrechte. Die einzig relevante Gruppe im Parlament ist und bleibt die Fraktion. Die Fraktion als parlamentarische Gruppe ist jedoch nicht auf die Parteien im Landtag beschränkt, ad-hoc Koalitionen über Parteigrenzen hinweg, sind ebenso denkbar. Dieses Instrument ist eine Option zur Politikgestaltung, wird aber selten angewandt.

Die Kontrolle der Regierungsarbeit dient vor allem der Informationsbeschaffung, ohne die eigenen Ressourcen einbringen zu müssen. Informationsbeschaffung ist demnach ein wesentlicher Bestandteil der Oppositionstätigkeit im Parlament.

Eine Professionalisierung des Landtags, im Zuge der Parlamentsreform, kann die legislativen Kompetenzverluste höchstens in einem langfristigen und von den Mehrheiten abhängigen Prozess ausgleichen. Der Machtzuwachs des Parlaments hängt dann vom Ausbau der Kontrollfunktion, die Inanspruchnahme der zur Verfügung stehenden Instrumente und von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament ab.

Abschließend kann gesagt werden, dass der Landtag als Institution der Volksvertretung durchaus Einfluss auf die Politikgestaltung hat. Es verfügt über Innovationskraft, kann selbstständig über die innere Struktur entscheiden und kann sogar die Regierung stürzen.

Also hat der Landtag Macht und ist Ohnmächtig zugleich. Macht hat das Parlament, weil es weitreichende Kompetenzen besitzt. Ohnmächtig, weil diese nicht oder zu selten angewandt werden.

Die Zukunft wird zeigen, ob der Landtag im föderalen Gefüge einen relevanten Platz einnehmen kann.

## 10. Anhang

**Anhang Tabelle 1: Quelle: Homepage Landtag Baden- Württemberg: Große Anfragen 14. Legislaturperiode Landtag Baden- Württemberg**

Drs.Nr.	Datum	Einbringer	Materie
58	27.06.2006	SPD	Umsetzung der Enquetekommission Demografischer Wandel
67	28.06.2006	FDP/DVP	Zukunftsgerechte Gestaltung des ÖPNV in BW
114	12.07.2006	GRÜNE	Privatisierung der Bewährungs- und Gerichtshilfe in Baden-Württemberg
162	20.07.2006	SPD	Ausbau und Förderung der erneuerbaren Energien in Baden-Württemberg
212	27.07.2006	FDP/DVP	Umsetzung der Lissabon-Strategie durch das Land
227	08.08.2006	GRÜNE	Maßstäbe und Voraussetzungen für eine qualitativ hochwertige Pflege in Baden-Württemberg
386	04.10.2006	FDP/DVP	Sicherheit im Straßenverkehr im Land Baden-Württemberg
531	08.11.2006	FDP/DVP	Die Bundeswehr in Baden-Württemberg
557	14.11.2006	GRÜNE	Stuttgart 21 und Neubaustrecke Stuttgart – Ulm
565	15.11.2006	CDU	Zukunft der Pflege in Baden-Württemberg
564	15.11.2006	CDU	Gesundheit in Europa
682	07.12.2006	CDU	Vereinbarkeit von Studium, Arbeit und Familie an den Hochschulen
757	29.12.2006	CDU	Kritische Betrachtungen zur Praxis der Pränataldiagnostik und bei Abtreibungen
889	08.02.2007	SPD	Einführung einer PKW-Vignetten-Maut in Baden-Württemberg oder im gesamten Bundesgebiet
965	26.02.2007	CDU	Brauchtum und Heimatpflege in Baden-Württemberg
964	26.02.2007	SPD	Folgen der Verwaltungsreform
1075	22.03.2007	CDU	Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Baden-Württemberg
1121	04.04.2007	GRÜNE	Perspektiven der kommunalen Daseinsvorsorge
1176	23.04.2007	FDP/DVP	Wirtschaft und Verkehr in Baden-Württemberg
1229	09.05.2007	CDU	Tourismus in Baden-Württemberg
1265	11.05.2007	CDU	Entwicklungszusammenarbeit aus Baden-Württemberg
1310	23.05.2007	GRÜNE	Stand und Entwicklung der Theater- und Kulturpädagogik in Baden-Württemberg
1402	19.06.2007	SPD	Bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit in Baden-Württemberg
1525	11.07.2007	GRÜNE	Naturschutzverwaltung den gewachsenen Aufgaben anpassen
1561	18.07.2007	SPD	Beziehungen zwischen Bund und Ländern in der Lebensmittelüberwachung
1558	18.07.2007	SPD	Ausgewählte Problematiken gewerblicher Schulen
1588	24.07.2007	CDU	Einsatz baden-württembergischer Polizei beim Weltwirtschaftsgipfel in Heiligendamm
1616	27.07.2007	IFR	Chancengleichheit für Frauen auf dem baden-württembergischen Arbeitsmarkt
1633	02.08.2007	FDP/DVP	Bodenseeraum
1759	20.09.2007	FDP/DVP	Zur Lage der Staatlichen Museen in Baden-Württemberg
1857	11.10.2007	GRÜNE	Bilanz des Anti-Terror-Kampfes in Baden-Württemberg
2092	06.12.2007	FDP/DVP	Museumslandschaft in Baden-Württemberg
2111	10.12.2007	CDU	Stärkung des ländlichen Raums in Baden-Württemberg
2177	19.12.2007	CDU	Zukunft der Milchwirtschaft in Baden-Württemberg
2176	19.12.2007	CDU	Gesundheitscheck der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)
2172	19.12.2007	GRÜNE	Der Donauraum – eine europapolitische Perspektive Baden-Württembergs
2181	19.12.2007	SPD	Situation der Gymnasien in Baden-Württemberg
2217	15.01.2008	SPD	Maßnahmen zum Schutz vernachlässigter Kinder
2275	23.01.2008	GRÜNE	Nachhaltige Hochschulplanung
2311	30.01.2008	GRÜNE	Bilanz und Reformbedarf für direkte Demokratie in Baden-Württemberg
2325	06.02.2008	CDU	Jugendkriminalität in Baden-Württemberg
2338	08.02.2008	CDU	Wissenschaftliche Weiterbildung
2364	18.02.2008	CDU	Entwicklung Indiens und Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen baden-württ. und indischen Unternehmen
2491	13.03.2008	GRÜNE	Jugenddelinquenz in Baden-Württemberg
2592	09.04.2008	GRÜNE	Integration durch Bildung

**Anhang Tabelle 2: Quelle Downloadbereich Homepage Landtag von Baden-Württemberg 14.  
Wahlperiode: Große Anfrage der Grünen Drucksache 14 / 2275 vom 23. 01. 2008: Nachhaltige  
Hochschulplanung für mehr Studienberechtigte, Studienanfänger, Studienplätze und deren Finanzierung.**

<b>I. Studienberechtigte und Bedarf an Studienplätzen</b>	<b>II. Bestand und Bedarfsentwicklung von Studienkapazitäten</b>	<b>III. Finanzierung des Studienplatzausbaus</b>
1. Wie viele Schulabsolventinnen und Schulabsolventen (Bildungsinländer) haben in den Jahren von 2000 bis 2007 in Baden-Württemberg jeweils eine Hochschulzugangsberechtigung erworben und wie lautet die aktuelle Prognose für die Entwicklung der Zahl der Studienberechtigten bis 2020?	1. Wie viele und welche Studiengänge (absolute Zahlen und Anteil) wurden seit dem Jahr 2003 mit einer lokalen oder bundesweiten Zulassungsbeschränkung oder mit einem Eignungsfeststellungsverfahren versehen, wie haben sich in Zusammenhang damit jeweils die Studienanfängerzahlen entwickelt, und wie stellt sich dies jeweils aufgeschlüsselt an den einzelnen Universitäten dar?	1. Welche nach Studienjahren differenzierten Aufwuchszahlen bei den Studienanfängern wurden für die Jahre 2005 bis 2010 gegenüber dem Bund im Rahmen des Hochschulpaktes 2020 angegeben, innerhalb dessen Baden-Württemberg die Aufnahme von insgesamt 15.544 zusätzlichen Studienanfängern zugesagt hatte, und sind darin die Berufsakademien berücksichtigt?
2. Wie hat sich im gleichen Zeitraum die Zahl der ausländischen Studienbewerber und Studienanfänger an baden-württembergischen Hochschulen, aufgeschlüsselt nach Hochschularten, entwickelt und welche Prognose gibt es hierfür für die Jahre bis 2020?	2. Wie entwickelte sich dementsprechend die Zahl der Studiengänge ohne Zulassungsbeschränkung sowie die Zahl der Studienanfänger in diesen Studiengängen (für die Universitäten differenziert nach Standort aufführen)?	2. Wie beabsichtigt die Landesregierung den zusätzlichen Aufwuchs zu bewerkstelligen, der zum einen nötig ist durch den fortgesetzten Rückgang der Anfängerzahlen seit 2005 und zum anderen durch das bundesweit vereinbarte Zieljahr 2010, während im Masterplan 2012 dieser Aufwuchs erst zwei Jahre später erreicht werden sollte?
3. Wie hoch ist die Zahl der Studienanfänger im Wintersemester 07/08, und wie hat sich diese Zahl seit dem Jahr 2000 entwickelt, aufgeschlüsselt nach Studienjahren und einzelnen Hochschulen sowie nach Bildungsinländern und ausländischen Studienanfängern?	3. Welche Studiengänge an welchen Hochschulen waren im Zeitraum 2003 bis 2007 nicht ausgelastet und wie viele Studienanfängerplätze wurden damit – aufgeschlüsselt nach Studienjahren – jeweils nicht besetzt?	3. Inwiefern ist mit Rückzahlungen an den Bund zu rechnen, wenn es nicht gelingt, die angekündigten Studienplätze im angegebenen Zeitplan auch tatsächlich zu schaffen und insbesondere, ob diese Rückerstattung von den Hochschulen selbst zu tragen ist, wenn sie sich an der Schaffung neuer Kapazitäten nicht beteiligt haben bzw. wenn sie durch ihre gesunkenen Anfängerzahlen dafür verantwortlich sind, dass auch die Hochschulen, die mehr Studienanfänger aufnehmen, die zusätzlichen Bundesmittel nicht in Anspruch nehmen können?
4. Wie wird der Bedarf an Studienanfängerplätzen für den Zeitraum bis 2020 prognostiziert und welche Korrekturen sind aus heutiger Sicht an der dem Masterplan 2020 zu Grunde liegenden Prognose vorzunehmen, wenn das veränderte Übergangsverhalten zur Sekundarstufe II und zum Studium sowie die neuen von der Kultusministerkonferenz im Jahr 2007 veröffentlichten Berechnungen der Schulabsolventenzahlen berücksichtigt werden?	4. Wie stellen sich die nicht ausgelasteten Studienkapazitäten im Zeitraum 2003 bis 2007 dar in Abhängigkeit vom jeweiligen Zulassungsverfahren und dem jeweiligen Studienabschluss?	4. Welcher Betrag wird pro zusätzlichem Studienanfänger den Hochschulen im Rahmen des Masterplans 2012 sowie im Rahmen des Hochschulpaktes 2020 zugewiesen, und insbesondere, handelt es sich dabei um einen Pauschalbetrag, der für alle Hochschularten und Studiengänge gleich ist?
5. Wie bewertet die Landesregierung die vom Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) vorgelegte aktualisierte Berechnung der Entwicklung der Studienanfängerzahlen bis 2020 und deren Interpretation der Bedarfsentwicklung in Baden-Württemberg (Arbeitspapier Nr. 100, Dezember 2007) nach denen der Bedarfsanstieg früher einsetzt, der Bedarf insgesamt deutlich höher ausfällt und insbesondere länger anhält bis über das Jahr 2020 hinaus?	5. In welchem Umfang und in welchen Studiengängen wurden an welchen Hochschulen in Zusammenhang mit der Umstellung auf Bachelor/Master Kapazitäten reduziert bzw. Überkapazitäten abgebaut und in welchem Jahr erfolgte jeweils die Umstellung?	5. Welche Stellen mit welchen Personalkategorien werden aus den Mitteln des Masterplans sowie des Hochschulpaktes finanziert und inwiefern sind diese Stellen mit einem kw-Vermerk für welchen Zeitraum versehen?
6. Welche Studienanfängerquote wurde der Bedarfsprognose des Masterplans 2012 zugrunde gelegt und wie viele zusätzliche Studienanfängerplätze wären nötig – bei konstantem Ausländeranteil – um im Jahr 2014 eine Studienanfängerquote von 40 % bzw.	6. Wie viele zusätzliche Studienanfänger nahmen im Wintersemester 07/08 tatsächlich ein Studium auf in den Studiengängen und an den Hochschulen, die im Rahmen der 1. Tranche des Masterplans einen Aufwuchs für 2007 zugesagt hatten?	6. Wie will die Landesregierung gewährleisten und transparent machen, dass die Hochschulen ihrer Verpflichtung aus dem Solidarpakt nachkommen und „die Umstellung auf das gestufte Studiensystem (Bachelor/Master) unter Beibehaltung der bisherigen Kapazitäten für erstmals in das Hochschulsystem eintretende

von 50 % eines Altersjahrgangs zu erreichen?		Studienanfänger“ (Zitat Solidarpakt II) vornehmen?
7. Wie viele zusätzliche Studienanfängerplätze will die Landesregierung vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen in Baden-Württemberg schaffen beziehungsweise erhalten bis 2010, bis 2012, bis 2016 und bis 2020?	7. In welchen Studiengängen der Universitäten war die Zahl der Studienanfänger im laufenden Wintersemester rückläufig, sodass das erste Ausbauziel des Masterplans in diesem Semester nicht erreicht wurde und auf welche Ursachen wird dies zurückgeführt?	7. Welche weiteren nachfrageorientierten Finanzierungselemente bzw. Anreiz und Sanktionssysteme setzt die Landesregierung ein, um die Aufnahme von mehr Studienanfängern und deren Begleitung bis zu einem erfolgreichen Studienabschluss zu fördern?
8. Wie hat sich der Anteil der Schulabsolventinnen und Schulabsolventen mit Hochschulzugangsberechtigung entwickelt, die seit 2000 eine Ausbildung oder berufliche Tätigkeit außerhalb der Hochschulen aufgenommen haben, insbesondere im dualen Ausbildungssystem?	8. Welchen Zusammenhang sieht die Landesregierung zwischen den rückläufigen Studienanfängerzahlen im Studienjahr 2007 – im Bundesländervergleich steht Baden-Württemberg laut Angaben des Statistischen Bundesamtes an zweitletzter Stelle – und der Einführung von Studiengebühren?	

**Anhang Tabelle 3: (Quelle: Homepage Landtag Baden- Württemberg, Auflistung ausgewählter AD nach Fraktionen )**

<b>Drs. NR. u. Datum</b>	<b>Partei</b>	<b>Betreff</b>
PIPr 14/6 29.06.2006 S. 111-122	CDU	Neue Chancen durch die Föderalismusreform
PIPr 14/7 26.07.2006 S. 161-174	CDU	Zuwanderungsbegrenzung und -steuerung, Integration und Einbürgerung - BW als Schrittmacher in Deutschland
PIPr 14/24 26.04.2007 S. 1408-1421	CDU	Sicheres Baden-Württemberg - Weniger Straftaten, höchste Aufklärungsquoten
PIPr 14/26 24.05.2007 S. 1553-1564	CDU	Sportland BW - aktiv, gesund, erfolgreich an der Spitze
PIPr 14/29 25.07.2007 S. 1842-1852	CDU	Gute Erfahrungen mit Studiengebühren? Spürbare Verbesserungen in der Lehre, Akzeptanz bei Studierenden?
PIPr 14/32 11.10.2007 S. 2052-2067	CDU	Terrorgefahr und Terrorbekämpfung in BW - Jüngste Erfolge und künftige Erfordernisse
PIPr 14/37 18.12.2007 S. 2453-2465	CDU	PISA und IGLU: Signifikante Verbesserungen der deutschen Schülerleistungen
PIPr 14/43 03.04.2008 S. 2913-2928	CDU	Steht der Landtag noch hinter der konsequenten Einhaltung des LandesnichtraucherschutzGes?
PIPr 14/24 26.04.2007 S. 1399-1408	FDP/DVP	Chancen für Handwerk und Mittelstand aus BW im Europäischen Markt
PIPr 14/25 23.05.2007 S. 1483-1494	FDP/DVP	Unternehmensnachfolge in BW
PIPr 14/27 27.06.2007 S. 1645-1655	FDP/DVP	Aktueller Handlungsbedarf für mehr Verkehrssicherheit in BW
PIPr 14/30 26.07.2007 S. 1919-1931	FDP/DVP	Fachkräfteangebot für BW sichern
PIPr 14/33 07.11.2007 S. 2146-2160	FDP/DVP	Wirtschaftliche Erfolge nutzen - Reformen in und für BW voranbringen
PIPr 14/38 19.12.2007 S. 2525-2537	FDP/DVP	Konsequenzen aus dem Waldzustandsbericht für das Land BW
PIPr 14/14 07.12.2006 S. 720-730	Grüne	Ist der "Feinkostladen" BW in Gefahr? - Was tut die LReg für die Verbraucher?
PIPr 14/28 28.06.2007 S. 1726-1747	Grüne	Zwischenbilanz - Ein Jahr nach Antritt der Regierung Oettinger
PIPr 14/7 26.07.2006 S. 175-185	SPD	Verschlechterungen der Mieterrechte durch CDU und FDP/DVP
PIPr 14/12 09.11.2006 S. 592-600	SPD	Nach dem CDU-Landesparteitag - Wird die Landes-Drogenpolitik von Ideologie oder wissenschaftlich belegten Fakten bestimmt?
PIPr 14/14 07.12.2006 S. 711-720	SPD	Adventssonntage in BW schützen!
PIPr 14/21 14.03.2007 S. 1192-1203	SPD	Handeln statt reden: Verlässliche und gute Kinderbetreuung von Anfang an!
PIPr 14/23 25.04.2007 S. 1327-1336	SPD	Die geschichtsverfälschende Trauerrede des MinPräs: Ihre Folgen für das Ansehen BW und ihre Konsequenzen für die Landespolitik
PIPr 14/26 24.05.2007 S. 1564-1586	SPD	Bessere Bildung für alle: Gleiche Bildungschancen durch längeres gemeinsames Lernen gegen den Widerstand des Kultusministers durchsetzen!
PIPr 14/28 28.06.2007 S. 1721-1726	SPD	Verwirrspiel um Führerschein mit 17 jetzt endlich beenden!
PIPr 14/29 25.07.2007 S. 1852-1868	SPD	Bessere Bildung für alle: Unterrichtsausfall an den Schulen in BW stoppen!

PIPr 14/31 10.10.2007 S. 2005-2012	SPD	Die Wohnungsnot in unseren Hochschulstädten
PIPr 14/37 18.12.2007 S. 2465-2481	SPD	Nach dem ergebnislosen Spitzengespräch vom 10. Dezember 2007: Lässt die LReg die Kommunen beim Ausbau des Kleinkindbetreuungsangebots im Stich?

**Anhang Tabelle 4: Gesetzbeschlüsse des Landtags von Baden- Württemberg, 14 Legislaturperiode  
Untersuchungszeitraum 1.06.2006.31.04.2008**

<b>Gesetz u. Datum</b>	<b>Materie</b>
GesBeschl 30.04.2008	Gesetz über Sicherheitsmaßnahmen in Häfen in BW und zur Änderung anderer Vorschriften
GesBeschl 30.04.2008	Gesetz zur Stärkung des Konnexitätsprinzips
GesBeschl 30.04.2008	Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes BW
GesBeschl 30.04.2008	Gesetz zur Änderung des AbgeordnetenGes
GesBeschl 27.02.2008	Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AusführungsGes zum Glücksspielstaatsvertrag - AGGlüStV)
GesBeschl 18.12.2007	Gesetz zur Änderung des SchulGes BW
GesBeschl 18.12.2007	Gesetz zu dem Evangelischen Kirchenvertrag BW und zu der Römisch-katholischen Kirchenvereinbarung BW
GesBeschl 18.12.2007	Gesetz zur Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes BW und zur Änderung des HaushaltsstrukturGes 2007 bzw der Landeshaushaltsordnung
GesBeschl 18.12.2007	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von BW für die Hj 2007 und 2008
GesBeschl 29.11.2007	Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen
GesBeschl 28.11.2007	Gesetz zur Änderung des Landesgesetzes über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug und zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung
GesBeschl 28.11.2007	Gesetz zur Änderung des LRichterGes
GesBeschl 28.11.2007	Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV)
GesBeschl 28.11.2007	Gesetz zur Integration der Sonderzahlungen und zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2008 und zur Änderung weiterer Rechtsvorschriften (BVAnpG 08)
GesBeschl 07.11.2007	Gesetz zur Nutzung erneuerbarer Wärmeenergie in BW (Erneuerbare Wärme-Gesetz - EWärmeG)
GesBeschl 07.11.2007	Gesetz zur Stärkung des Ehrenamts in der Jugendarbeit
GesBeschl 07.11.2007	Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich
GesBeschl 11.10.2007	Gesetz zur Änderung des LKrankenhausGes BW und des KriegsofopferGes
GesBeschl 10.10.2007	Gesetz über die Verweigerung der Zulassung von Fahrzeugen bei rückständigen Gebühren und Auslagen (Fahrzeugzulassungsverweigerungsgesetz)
GesBeschl 10.10.2007	Gesetz zur Änderung heilberufsrechtlicher Vorschriften
GesBeschl 10.10.2007	Gesetz zur Änderung des LJagdGes
GesBeschl 10.10.2007	Gesetz zu dem Staatsvertrag über die Einrichtung eines gemeinsamen Studienganges für den Amtsanwaltsdienst und die Errichtung eines gemeinsamen Prüfungsamtes für die Abnahme der Amtsanwaltsprüfung sowie zur Änderung des SchlichtungsGes
GesBeschl 25.07.2007	Gesetz zur Änderung des Film- und PopakademieGes und des Zweiten HochschulrechtsänderungsGes
GesBeschl 25.07.2007	LandesnichtraucherschutzGes (LNRSchG)
GesBeschl 27.06.2007	Gesetz über den Datenschutz im Justizvollzug in BW (JustizvollzugsdatenschutzGes - JVVollDSG)
GesBeschl 27.06.2007	Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in BW (JugendstrafvollzugsGes - JStVollzG)
GesBeschl 27.06.2007	Gesetz zur Ausführung des BerufsbildungsGes (AGBBiG)
GesBeschl 27.06.2007	Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Kommunalen Versorgungsverband BW und des LandesbeamtenGes
GesBeschl 27.06.2007	Gesetz zur Novellierung des Verwaltungszustellungsrechts des Landes BW
GesBeschl 23.05.2007	Gesetz zur Ausführung des SchwangerschaftskonfliktGes
GesBeschl 14.03.2007	Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land BW und dem Land Nordrhein-Westfalen über die Übertragung von Aufgaben nach § 9 Abs 1 und § 10 Handelsgesetzbuch zur Errichtung und zum Betrieb des gemeinsamen Registerportals der Länder

GesBeschl 14.03.2007	Gesetz über Einmalzahlungen in den Jahren 2006 und 2007 an Beamte, Richter und Versorgungsempfänger
GesBeschl 14.02.2007	Gesetz zum Neunten Rundfunkänderungsstaatsvertrag und zur Änderung medienrechtlicher Vorschriften
GesBeschl 14.02.2007	Gesetz über die Ladenöffnung und zur Änderung anderer Vorschriften
GesBeschl 14.02.2007	Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von BW für die Hj 2007 und 2008 (StaatshaushaltsGes 2007/08)
GesBeschl 09.02.2007	HaushaltsstrukturGes 2007
GesBeschl 13.12.2006	Gesetz zur Änderung des SchulGes
GesBeschl 06.12.2006	Gesetz zur Änderung des StudentenwerksGes
GesBeschl 06.12.2006	Gesetz zur Änderung des Film- und PopakademieGes
GesBeschl 11.10.2006	Gesetz zur Änderung des SteuerberaterversorgungsGes

**Anhang Tabelle 5: Gesetzentwurf und Gesetze der neuen Materien im Untersuchungszeitraum**

Maßnahme	Datum	Materie	Einbringer
GE	24.10.2006	Baden-Württembergisches Ladenschlussgesetz	SPD
GE	06.12.2006	Entwurf eines Gesetzes zur Ladenöffnung	LRG
GesBeschl	14.02.2007	Gesetz über die Ladenöffnung und zur Änderung anderer Vorschriften	LRG
GE	17.04.2007	GE zur Änderung des Film- und PopakademieG und des Zweiten HochschulrechtsänderungsG	LRG
GesBeschl	25.07.2007	Gesetz zur Änderung des Film- und PopakademieGes und des Zweiten HochschulrechtsänderungsGes	LRG
GE	24.10.2006	Gesetz zur Änderung des Film- und PopakademieGes	LRG
GesBeschl	06.12.2006	Gesetz zur Änderung des Film- und PopakademieGes	LRG
GE	16.07.2007	Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich	LRG
GesBeschl	07.11.2007	Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Hochschulbereich	LRG
GE	15.05.2007	Entwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes	LRG
GesBeschl	27.06.2007	Gesetz über den Vollzug der Jugendstrafe in BW (JugendstrafvollzugsGes - JStVollzG)	LRG
GE	15.05.2007	Gesetz über den Datenschutz im Justizvollzug in BW (JustizvollzugsdatenschutzGes - JVollzDSG)	LRG
GesBeschl	27.06.2007	Gesetz über den Datenschutz im Justizvollzug in BW (JustizvollzugsdatenschutzGes - JVollzDSG)	LRG
GE	23.10.2007	Gesetz zur Änderung des Landesgesetzes über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug und zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung	LRG
GesBeschl	28.11.2007	Gesetz zur Änderung des Landesgesetzes über die Bewährungs- und Gerichtshilfe sowie die Sozialarbeit im Justizvollzug und zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Finanzgerichtsordnung	LRG
GE	14.06.2007	Entwurf eines Landesnichtraucherschutzgesetzes (LNRSchG)	LRG
GesBeschl	25.07.2007	LandesnichtraucherschutzGes (LNRSchG)	LRG
GE	12.04.2007	Baden-Württembergisches Wohnraumförderungsgesetz	SPD
GE	25.09.2007	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen	LRG
GesBeschl	29.11.2007	Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen	LRG
GE	09.07.2007	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesjagdgesetzes	LRG
GesBeschl	10.10.2007	Gesetz zur Änderung des LJagdGes	LRG
GE	31.10.2007	GE zu dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland	LRG
GesBeschl	28.11.2007	Gesetz zu dem Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV)	LRG
GE	08.01.2008	GE zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland	LRG
GesBeschl	27.02.2008	Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (AusführungsGes zum Glücksspielstaatsvertrag - AGGlüStV)	LRG

## 11. Literatur

- <http://www.polixea-kommunal.de/index.php?module=Pagesetter&func=viewpub&tid=86&pid=85&meid=171>(Stand: 05.06.2008)
- <http://www.Mpi-fg-koeln.mpg.de> Downloadbereich (Stand 05.06.2008)
- <http://www.strafvollzugsarchiv.de>: Downloadbereich (Stand 05.06.2008)
- <http://fraktion.cdu-bw.de/showMedia.php?ID=1651&rand=1154924654>
- <http://de.geocities.com/svenleunig/> (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.foederalismus.uni.jena.de> (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.landtag-bw.de>, Downloadbereich (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.stm.baden-wuerttemberg.de/> (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.baden-wuerttemberg.de/staatsgerichtshof/> (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.justiz.baden-wuerttemberg.de>, Downloadbereich (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.jum.baden-wuerttemberg.de>, Downloadbereich (Stand ab 05.06.2008)
- [http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/fiwi/4\\_forschung/070530%20Stellungnahme%20LENK.pdf](http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/fiwi/4_forschung/070530%20Stellungnahme%20LENK.pdf) (Stand ab 05.06.2008)
- [http://www.social-science-geis.de/Information/SowiNet/sowiOnline/foederalismus/Foederalismus\\_gesamt.pdf](http://www.social-science-geis.de/Information/SowiNet/sowiOnline/foederalismus/Foederalismus_gesamt.pdf), (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.bertelsmann-stiftung.de>: Downloadbereich (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.bundestag.de> (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus/wirkung.pdf>, (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.bundestag.de/dasparlament/2006/28-29/Bundesrat/001.html> (Stand ab 05.06.2008)
- [http://www.bundestag.de/wissen/bibliothek/akt\\_lit/littipps/recht/littippfoed.pdf](http://www.bundestag.de/wissen/bibliothek/akt_lit/littipps/recht/littippfoed.pdf), (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.bundesrat.de> (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.das-parlament.de/2006/28-29/inland/001.html> (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.fes.de>: Downloadbereich (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.kas.de>: Downloadbereich (Stand ab 05.06.2008)
- <http://www.wdr.de/themen/politik/deutschland/foederalismus/060317.jhtml> (Stand ab 05.06.2008)

- <http://www.interparlamentarische.de> (Stand ab 05.06.2008)
- Berthold Norbert: 2005: Wege aus der institutionellen Verflechtungsfalle- Wettbewerb oder Kooperation?, Würzburg: <http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/wilan/wifak/vwl/vwl4/publik/DP77.pdf>, (Stand ab 05.06.2008)
- Zitierung: BVerfG, 2 BvR 1673/04 vom 31.5.2006, Absatz-Nr. (1 - 77), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060531\\_2bvr167304.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060531_2bvr167304.html) (Stand ab 05.06.2008)
- Algasinger Karin, Oertzen, Schöne Helmar:2004: Wie das Parlament die Regierung kontrolliert: Der Sächsische Landtag als Beispiel, S107-149, in Holtmann Everhard (Hrsg.), Patzelt W. J.:2004: Kampf der Gewalten, 1.Aufl., Wiesbaden.
- Arndt, Hans-Wolfgang; Benda, Ernst; Dohanyi, Klaus von; Schneider, Hans-Peter; Süßmuth, Rita; Weidenfeld, Werner (Hrsg.): 2001: Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten: Arbeitspapier, Bertelsmann Stiftung Gütersloh,
- Bagehot Walter, Streifthaus Kaus (Hrsg.):1971: Die englische Verfassung, Berlin, S 47-69; S 137- 167.
- Baus Thomas Ralf (Hrsg.), Fischer Thomas (Hrsg.), Hrbek Rudolf (Hrsg.):2007: Föderalismusreform II: Weichenstellung für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus- Forschung Band 29, Baden- Baden, S11-59 u. S131-142.
- Bayerischer Landtag (Hrsg.):2002: Reform des Föderalismus- Stärkung der Landesparlamente, Beiträge zum Parlamentarismus Band 14, München.
- Bayerischer Landtag (Hrsg.), Harry Andreas Kremer (Hrsg.):1986: Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus, München.
- Beyme von Klaus:2007: Föderalismus und regionales Bewusstsein, München.
- Bellers Jürgen, Raban Graf von Westphalen (Hrsg.): 1993: Parlamentslehre, München.
- Benz Arthur:2008: Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2008: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Band 8, Baden- Baden, S180-190.
- Benz Arthur:1992: Mehrebenen- Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsebenen, in Benz Arthur, W. Scharpf Fritz, Zintl Reinhard: 1992: Horizontale Politikverflechtung, Max- Planck- Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, Frankfurt a. M.

- Benz Arthur:2000: Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien, in Holtmann Everhard (Hrsg.):2000: Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, 1. Aufl., Wiesbaden, S215-222.
- Benz Arthur:1993: Reformbedarf und Reformchancen des kooperativen Föderalismus nach der Vereinigung Deutschlands, in Seibel, Wolfgang (Hrsg.):1993: Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung, Baden- Baden, S454- 473.
- Behnke Joachim, Behnke Nathalie, Baur Nina:2006: Empirische Methoden der Politikwissenschaft, Paderborn.
- Bovermann Rainer: Die Landesparlamente- Machtverlust, Funktionswandel und Reform, in Breit Gotthard (Hrsg.), Massing Peter (Hrsg.): 2003: Parlamentarismus in der Bundesrepublik Deutschland, Schwalbach.
- Best Heinrich, Edinger Michael, Jahr Stefan, Schmitt Karl: Delegationseliten nach dem Systemumbruch, Zwischenauswertung der Abgeordneten Befragung 2003/04, Jena.
- Brodocz André (Hrsg.), Schaal S. Gary: 2002: Politische Theorien der Gegenwart, Band I u. II, Opladen.
- Bußjäger Peter (Hrsg.): 2005: Projekte der Föderalismusreform, Wien.
- Cancik Pascale: 2000: Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen, Tübingen.
- Czada Roland:2000:Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, S23- 53, in Holtmann Everhard (Hrsg.):2000: Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, 1. Aufl., Wiesbaden,
- Diekmann Andreas: 2001: Empirische Sozialforschung, 7. durchgesehene Auflage.
- Dietsche Hans- Jörg:2006: Die „konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht für die Länder“- Zu den verschiedenen Modellen der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung eines neuen materiell- rechtlichen Gesetzgebungsinstruments, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2006: Jahrbuch des Föderalismus 2006, Band 7. Baden- Baden, S182- 219.
- Eilfort Michael (Hrsg.): 2004: Parteien in Baden- Württemberg, Landeszentrale für politische Bildung, Stuttgart.
- Eisele Hansjörg: 2006: Landesparlamente (k)ein Auslaufmodell?, Baden- Baden.
- Eicher Hermann: 1987: Der Machtverlust der Landesparlamente, Mainz.

- Ellwein Thomas:1970: Vier Thesen über Parlamentsreform, in Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen (Hrsg.):1970: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/ 1970, Baden- Baden, S76-79.
- Eppler Annegret:2008: Das materielle Abweichungsrecht in der deutschen Umweltpolitik zwischen sachpolitischer Angemessenheit und föderalem Kompensationshandel, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2008: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Band 8, Baden- Baden S238-251.
- Fischer Thomas:2005: Reformziel Aufgabenentflechtung – Die Beratungen der Föderalismuskommission zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2005: Jahrbuch des Föderalismus 2005, Band 6. Baden- Baden, S100- 163.
- Gebauer Klaus- Eckart:2006:Landesregierungen, in Schneider Herbert (Hrsg.), Wehling Hans- Georg (Hrsg.):2006:Landespolitik in Deutschland, Wiesbaden, S130- 147.
- Giani Leo Paul:1990: Was könnte besser gemacht werden? Partei, Regierung und Parlament. Die Praxis der Landespolitik, in Greß Franz (Hrsg.):1990:Landesparlamente und Föderalismus, [im Auftr. des Hess. Landtags] Wiesbaden.
- Große Hüttmann Martin, Fischer Thomas:2001: Aktuelle Diskussionsbeiträge zur Reform des deutschen Föderalismus- Modelle, Leitbilder und die Chancen ihrer Übertragbarkeit, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2001: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Band 2, S128- 142.
- Helms Ludger: 2006: Föderalismus und Bundesstaatlichkeit in Deutschland: Eine Analyse aus der Perspektive der vergleichenden Politikwissenschaft, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2006: Jahrbuch des Föderalismus 2006, Band 7. Baden- Baden, S115- 139.
- Helms Ludger: 2002: Politische Opposition: Opladen
- Holl Stefan:1989: Landtagsabgeordnete in Baden- Württemberg, Strassburg; Arlington.
- Holtschneider Reiner (Hrsg.), Schön Walter (Hrsg.): 2007: Die Reform des Bundesstaates, Baden- Baden.
- Holtmann Everhard (Hrsg.):2000: Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, 1. Aufl., Wiesbaden, S10- 23.

- Hrbek Rudolf (Hrsg.): 2005: Die unvollendete Föderalismus- Reform, Tübingen.
- Hrbek Rudolf, Eppler Annegret (Hrsg.): 2003: Deutschland vor der Föderalismus- Reform eine Dokumentation, Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen, Occasional Papers Nr. 28, Tübingen.
- Hrbek Rudolf:2006: Ein neuer Anlauf zur Föderalismus- Reform: Das Kompromisspaket der Großen Koalition, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2006: Jahrbuch des Föderalismus 2006, Band 7. Baden- Baden, S139- 157.
- Huth Ronald: 1988: Die Konferenz der Präsidenten der deutschen Landesparlamente
- Kost Andreas (Hrsg.): 2005: Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Wiesbaden.
- Kalke Jens:2001: Innovative Landtage, Wiesbaden
- Kalke Jens, Raschke Peter:2004: Regierungsmehrheit und Opposition in den bundesdeutschen Landtagen- eine quantitative Auswertung von Plenarprotokollen, in Holtmann Everhard (Hrsg.), Patzelt W. J.:2004: Kampf der Gewalten, 1.Aufl., Wiesbaden, 85- 107.
- Kinsky Graf Ferdinand:1995: ein gesamteuropäisches Modell, Bonn
- Klatt Hartmut (Hrsg.): 1989: Baden- Württemberg und der Bund. Schriften zur politischen Landeskunde Baden- Württembergs Band 15.
- Klatt Hartmut:1990: Beziehungen zwischen Bundestag und Landesparlamenten. (Selbst-) Entmachtung der Landesparlamente? Möglichkeiten und Gegenstrategien, in Greß Franz (Hrsg.):1990: Landesparlamente und Föderalismus, [im Auftr. des Hess. Landtags] Wiesbaden.
- Klatt Hartmut:1991: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland als Rahmen für das Verhältnis von Zentralstaat und Ländern, in Hirscher Gerhard (Hrsg.): 1991: Die Zukunft des kooperativen Föderalismus in Deutschland, Hanns- Seidel- Stiftung, München, S41-83.
- Kramer Andreas Harry (Hrsg.):1986: Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus, Dokumentation eines Symposions des Bayerischen Landtags und der Universität Passau am 26./ 27. Juni 1986, München.
- Kropp Sabine:2001: Regieren in Koalitionen, Wiesbaden, S35-91 u. 191-201.
- Landtag Baden- Württemberg (Hrsg.): 2007: Grundgesetz Landesverfassung, Stand März 2007.
- Landtag von Baden- Württemberg: 14. Wahlperiode Volkshandbuch, stand Nov. 2006.

- Landeszentrale für politische Bildung und Statistische Landesamt Baden-Württemberg: 2004: Taschenbuch Baden- Württemberg 2004, Stuttgart.
- Laufer Heinz:1970: Der Bundesrat als Instrument der Opposition?, in Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen (Hrsg.):1970: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/ 1970, Baden- Baden, S318-341.
- Leunig Sven:2007: Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich, Opladen.
- Margedant Udo:2008: Probleme der Föderalismusreform in Deutschland, Konrad Adenauer- Stiftung, sankt- Augustin, Berlin.
- Mann Bernhard: 1991: Ein parlamentarisches „Musterländle“? Zur Geschichte des Parlamentarismus in Südwestdeutschland, in Landeszentrale für Politische Bildung Baden- Württemberg (Hrsg.):1991: Baden- Württemberg, Schriften zur politischen Landeskunde Baden- Württembergs, Band 18, Teil II, Stuttgart, S43- 57.
- Marschall Stefan: 2005: Parlamentarismus, Eine Einführung: Baden- Baden
- Marschall Stefan:2004: Beziehungsspiele zwischen Parlament und Regierung „Rules of the Game“ und ihre Reform, in Holtmann Everhard (Hrsg.), Patzelt W.J: 2004: Kampf der Gewalten, 1.Aufl., Wiesbaden, S313-333.
- Mayntz Renate (Hrsg.), Streeck Wolfgang (Hrsg.): 2003: Die Reformierbarkeit der Demokratie, Frankfurt a. M, New York
- Mielke Siegfried (Hrsg.), Reutter Werner (Hrsg.): 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Wiesbaden.
- Mintzel Alf, Wasner Barbara: 2004: Landesparlamentarismus in Bayern, in Mielke Siegfried (Hrsg.), Reutter Werner (Hrsg.): 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Wiesbaden.
- Mols Manfred (Hrsg.), Lauth Hans- Joachim (Hrsg.), Wagner Christian (Hrsg.): 2001: Politikwissenschaft eine Einführung, 3., neu bearb. Und erweiterte Aufl., Paderborn, München, Wien, Zürich.
- Münch Ursula:2008: Materielles Abweichungsrecht der Länder und föderative Asymmetrien in der bundesdeutschen Bildungspolitik, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2008: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Band 8, Baden- Baden, S224-238.
- Münch Ursula:2001: Konkurrenzföderalismus für die Bundesrepublik: Eine Reformdebatte zwischen Wunschdenken und politischer Machbarkeit, in Europäisches

Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2001: Jahrbuch des Föderalismus 2001, Band 2, Baden- Baden, S115- 128.

- Niedobitek Matthias:2008: „Europa“ als Gegenstand der Föderalismusreform, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2008: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Band 8, Baden- Baden, S191-223.
- Nohlen Dieter, Schultze Rainer- Olaf (Hrsg.): 2002: Lexikon der Politikwissenschaft: Band 1 und Band 2, München.
- Nuscheler Franz: 1969: Walter Bagehot und die englische Verfassungstheorie, Meisenheim am Glan, S40- 80.
- Patzelt Werner J. (Hrsg.): 2005: Parlamente und ihre Macht, Baden- Baden
- Pazelt J. Werner:2003: Parlamente und ihre Funktionen, Wiesbaden.
- Pazelt J. Werner:1995: Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte, in Steffani Winfried (Hrsg.), Thaysen Uwe (Hrsg.):1995: Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente, Zeitschrift für Parlamentsfragen Sonderband zum 25jährigen Bestehen, S355-385.
- Plöhn Jürgen: 1991: Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente als Instrumente der Politik, Opladen.
- Plöhn Jürgen:1995:Parlamentsvergleich auf subnationaler Ebene. Zur Theorie und Methode am Beispiel der Untersuchungsverfahren in den deutschen Landesparlamenten, in Steffani Winfried (Hrsg.), Thaysen Uwe (Hrsg.):1995: Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente, Zeitschrift für Parlamentsfragen Sonderband zum 25jährigen Bestehen, S386- 403.
- Pilz Frank:2000: Das Politische System Deutschlands, 2. Völlig überarb. Aufl., München, Wien, S54-69 u. 82-93.
- Reinhold Weber (Hrsg.), Hans- Georg Wehling (Hrsg.): 2006: Baden- Württemberg, Stuttgart, Band 34.
- Reiter- Mayer Petra:2005: Die Ständige Konferenz der Kultusminister im föderalen System: Zur Rollenfindung und Reformfähigkeit, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2005: Jahrbuch des Föderalismus 2005, Band 6. Baden- Baden, S163- 174.
- Renzsch Wolfgang:2005: Bundesstaatsreform – nach dem Scheitern der KOMBO?, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2005: Jahrbuch des Föderalismus 2005, Band 6. Baden- Baden, S91- 100.

- Renzsch Wolfgang:2000: Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland, in Holtmann Everhard (Hrsg.):2000: Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, 1. Aufl., Wiesbaden, S53-79
- Reutter Werner:2006: Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie- Funktionswandel und Perspektiven des deutschen Länderparlamentarismus, in Sigrid Koch- Baumgarten (Hrsg.):2006: Pluralismus und Demokratie, Frankfurt a. M.
- Riescher, Gisela, Gebauer Bernt:2004:Der baden- württembergische Landtag, in Mielke Siegfried (Hrsg.), Reutter Werner (Hrsg.): 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland, Wiesbaden S53-78.
- Rohwer Götz, Pötter Ulrich:2002: Methoden sozialwissenschaftlicher Datenkonstruktion, Weinheim und München, S74- 96.
- Rührmair Alfred: 2001: Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen, Berlin
- Sebal Martin:1992: Innovation durch Opposition, in Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen (Hrsg.):1992: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2/1992, Baden- Baden, S238- 265.
- Schaich Eberhard: 1998: Schätz- und Testmethoden für Sozialwissenschaftler, 3. Auflage, München.
- Scharpf Fritz .W:1992: Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in Benz Arthur, W. Scharpf Fritz, Zintl Reinhard: 1992: Horizontale Politikverflechtung, Max- Planck- Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, Frankfurt a. M.
- Scharpf Fritz W, Reissert Bernd, Schnabel Fritz:1976: Politikverflechtung, Kronberg
- Schatz Heribert/ van Ooyeb Robert Chr./ Werthes Sascha: 2000: Wettbewerbsföderalismus, Baden- Baden
- Schmahl Stefanie:2006: Bundesverfassungsgerichtliche Neujustierung des Bund- Länder- Verhältnisses im Bereich der Gesetzgebung, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2006: Jahrbuch des Föderalismus 2006, Band 7. Baden- Baden, S220-237.
- Schmidt G. Manfred:2007: Das politische System Deutschlands, München.
- Schnapp Kai- Uwe:2004: Parlament und Ministerialbürokratie- David und Goliath oder nur ungleiche Brüder im Prozess der Gesetzentwicklung?, in Holtmann Everhard (Hrsg.), Patzelt W. J:2004: Kampf der Gewalten, 1.Aufl., Wiesbaden, S289-313.

- Schneider Herbert (Hrsg.) Wehling Hans- Georg (Hrsg.): 2006: Landespolitik in Deutschland, Aufl.1, Wiesbaden.
- Schneider Herbert: 2001: Ministerpräsidenten, Opladen
- Schneider Herbert:1996: Der Landtag- Möglichkeiten und Grenzen des Länderparlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik, in Landeszentrale für politische Bildung Baden- Württemberg (Hrsg.): 1996: Baden- Württemberg, Schriften zur politischen Landeskunde Baden- Württembergs, 4. völlig überarb. Aufl. Band1, Stuttgart, S89- 114.
- Schneider Winfried: 1986: Einflußmöglichkeiten der Landesparlamente auf die Vertretung des Landes im Bundesrat, Mannheim.
- Schnell Rainer, Hill Paul B., Eser Elke:1999: Methoden der empirischen Sozialforschung, 6. völlig überarb. Und erw. Aufl., München, Wien
- Schütt- Wetschky Eberhard:2004: Gouvernementale Parlamentskontrolle? Politische Führung, Regierungsmehrheiten und das Verhältnis von Parlament und Regierung, in Holtmann Everhard (Hrsg.), Patzelt W. J:2004: Kampf der Gewalten, 1.Aufl., Wiesbaden, S17-43.
- Schütt- Wetschky Eberhard:1992:Haben wir eine akzeptable Parlamentarismustheorie, in Hartmann Jürgen (Hrsg.):1992:Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis, Opladen.
- Schultze Rainer- Olaf:1990: Föderalismus als Alternative?, in Deutsche Vereinigung für Parlamentsfragen (Hrsg.):1990: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 3/ 1990, Baden- Baden, S475-490.
- Schwarzmeier Manfred:2004: Gouvernementale Kontrolle und parlamentarische Mitsteuerung. Wirkungsmechanismen informalen Einflusses zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit, in Holtmann Everhard (Hrsg.), Patzelt W. J:2004: Kampf der Gewalten, 1.Aufl., Wiesbaden S55- 85.
- Stehr Michael: 2001: Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat, Hannover
- Sturm Roland (Hrsg.), Zimmermann- Steinhart Petra (Hrsg.): 2005: Föderalismus, 1. Aufl., Baden- Baden.
- Sturm Roland:2008: Von der Symmetrie zur Asymmetrie- Deutschlands neuer Föderalismus, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2008: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Band 8, Baden- Baden, S27-85.
- Sturm Roland:2007:Die Föderalismus- Reform I: Erfolgreiche Verfassungspolitik?, in Baus Ralf Thomas (Hrsg.), Fischer Thomas (Hrsg.), Hrbek Rudolf (Hrsg.):2007:

Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, Baden- Baden, S34- 45.

- Stüwe, Klaus:1997: Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht, Baden- Baden, S24- 48.
- Wachendorfer- Schmidt: 2005: Politikverflechtung im Vereinigten Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden.
- Wolff Stephan:2005: Dokumenten –und Aktenanalyse, in Flick Uwe (hrsg.), Kordorff Ernst von (Hrsg.), Steinke Ines (Hrsg.):2005: Qualitative Forschung, 4. Aufl. Hamburg, S503- 579.Thyssen Uwe: 1972: Parlamentsreform in Theorie und Praxis, Opladen.
- Voelzkow Helmut:2000: Korporatismus in Deutschland: Chancen, Risiken und Perspektiven, in Holtmann Everhard (Hrsg.):2000: Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, 1. Aufl., Wiesbaden, S186-215.
- Wehling Hans –Georg: 2006: Macht- und Regierungswechsel in den deutschen Ländern Das Beispiel Baden- Württemberg, in Europäisches Zentrum für Föderalismus- Forschung Tübingen (Hrsg.): 2006: Jahrbuch des Föderalismus 2006, Band 7. Baden- Baden, S272- 285.
- Wehling Hans Georg:2005: Direkte Demokratie in Baden- Württemberg, in Kost Andreas (Hrsg.):2005: Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Wiesbaden.
- Wolff Stephan:2005:Dokumenten- und Aktenanalyse, in Flick Uwe (Hrsg.), Kordorff Ernst von (Hrsg.), Steinke Ines (Hrsg.):2005: Qualitative Forschung, Hamburg, S502- 513.
- Zenthöfer Jochen: 2006: Wettbewerbsföderalismus, Grasberg bei Bremen