

Der Landtag in der Bayerischen Verfassung von 1946

hg. v. Ferdinand Kramer

Der Landtag in der Bayerischen Verfassung von 1946

Beiträge zum Parlamentarismus



München 2009

Bayerischer Landtag
Abteilung Parlamentarische Dienste
Maximilianeum, 81627 München

www.bayern.landtag.de

Beiträge zum Parlamentarismus
Band 15

Der Landtag in der Bayerischen Verfassung von 1946

hg. v. Ferdinand Kramer



Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei der Deutschen Bibliothek
erhältlich.

ISBN 978-3-927924-27-7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
Prof. Dr. Ferdinand Kramer, Bayerische Landesgeschichte, LMU München Die Entstehung der Bayerischen Verfassung und die Rolle des Landtags in der Verfassung	5
Prof. Dr. Christian Pestalozza, Staats- und Verwaltungsrecht, Freie Universität Berlin Der Bayerische Landtag. Verfassung und Verfassungswirklichkeit	25
Prof. Dr. Klaus Stüwe, Politikwissenschaft, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt Der Stellenwert der Landesparlamente im nationalen und internationalen Vergleich	58

Vorwort

In der Aula der Ludwig-Maximilians-Universität München tagte von Juli bis Oktober 1946 die kurz zuvor gewählte Verfassungsgebende Landesversammlung und erarbeitete eine neue bayerische Konstitution. Der 60. Jahrestag dieses Ereignisses gab den Anlass zu einem Kolloquium des Instituts für Bayerische Geschichte der LMU München in Verbindung mit dem Präsidium des Bayerischen Landtages, das Historiker, Verfassungsjuristen und Politikwissenschaftler zu einem interdisziplinären und vergleichenden Gedankenaustausch über Genese, Verfassung und Verfassungswirklichkeit mit spezifischem Blick auf die Rolle des Landtages in der Aula der LMU zusammenführte.

Ich danke dem Präsidenten des Bayerischen Landtages a.D., Alois Glück sowie Frau Präsidentin Barbara Stamm für die Kooperation und Unterstützung, außerdem seinen Mitarbeitern, allen voran Dr. Berndt Jäger. Besonderer Dank gilt den Kollegen Christian Pestalozza und Klaus Stüwe für die weitergehende Ausarbeitung der Vorträge. Dr. Claudia Friemberger hat den vorliegenden Band am Institut für Bayerische Geschichte der LMU redaktionell betreut. Mitgeholfen haben außerdem die studentischen Hilfskräfte Bernhard Kleber und Tobias Greiff.

Über die tiefere Einsicht in Verfassung und Verfassungsleben hinaus, sei mit dem Band ein Anliegen verbunden, das die jüngere Geschichte Bayerns seit 1945 betrifft: Die Landesgeschichte und die allgemeinen Geschichtswissenschaften haben mit ihren Forschungen inzwischen beachtliche Erkenntnisse zur bayerischen Nachkriegsgeschichte erarbeitet. Dem steht augenfällig ein Defizit in der Sammlung, Bewahrung und Präsentation der dinglichen Überlieferung der Geschichte des Freistaates in den Nachkriegsjahrzehnten gegenüber. Es ist an der Zeit, die Zeugnisse der Nachkriegsjahrzehnte zu sichern. Sie sprechen von praktizierter Demokratie und von den Entfaltungsmöglichkeiten der Bürger in einem freiheitlichen Rechts-, Sozial- und Kulturstaat in einer Epoche tiefgreifender gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Veränderungen. Vieles davon haben die Verfassungsväter erhofft.

Ferdinand Kramer

Die Entstehung der Bayerischen Verfassung und die Rolle des Landtags in der Verfassung

Von Ferdinand Kramer

Sich mit der Entstehungsgeschichte der Verfassungen der Länder nach dem Zweiten Weltkrieg zu beschäftigen hat unterschiedliche Relevanz. Erstens ist darauf hinzuweisen, dass der Neuaufbau des politischen und öffentlichen Lebens sowie die gewaltigen existentiellen Probleme in der unmittelbaren Nachkriegszeit von den Ländern und Kommunen aus bewältigt wurden. Von den Ländern aus wurde die Staatlichkeit in Deutschland erneuert und 1949 die Bundesrepublik gegründet. Erfahrungen bei der Erarbeitung der Länderverfassungen flossen in die Entwicklung des Grundgesetzes ein. Zweitens: Aus der Perspektive unserer Tage lässt die Beschäftigung mit der Geschichte der Länderverfassungen, hier konkret mit der Bayerischen Verfassung, Bezüge zur Föderalismusreformdiskussion zu, wenn etwa teilweise behauptet wurde, dass die föderale Struktur der Bundesrepublik vor allem dem Willen der Amerikaner bzw. der Besatzungsmächte zu danken, also gleichsam – bei allen Unterschieden in der Konzeption der Siegermächte – von außen auferlegt worden sei.¹⁾ An der politischen Entwicklung, etwa an der Parteienzulassung und der Genese der Verfassung in Bayern kann man freilich sehen, dass die Besatzungsmächte weitergehende föderalistische Kräfte in Deutschland und entsprechende Optionen teilweise auch beschränkt haben. Drittens: Mit dem spezifischen Fokus auf den Landtag wird man fragen können, ob die vielfach konstatierte politische Gewichtsverlagerung in Bayern von der Legislative hin zur Exekutive, insbesondere zum Ministerpräsidentenamt, in der Verfassung von den Entstehungsvorgängen her immanent ist oder ob sich eine solche Verlagerung als eine Entfremdung der Verfassungswirklichkeit vom ursprünglichen Verfassungsauftrag darstellt. Die Entstehung der Bayerischen Verfassung von 1946 wie der Verfassung der Länder insgesamt war in den letzten Jahren Gegenstand vielfältiger historischer und politikwissenschaftlicher Forschung.²⁾ Umfangreichere Monographien von Walter Siegel, Annette Zimmer, Eduard Schmidt und Barbara Fait haben sich mit der Bayerischen Verfassung beschäftigt. Zusätzlich hat Karl-Ulrich Gelberg im Handbuch der Bayerischen Geschichte, dann durch die Edition der Ministerratsprotokolle des Jahres 1945/46 und der Protokolle des Ver-

fassungsausschusses sowie der Protokolle der SPD-Fraktion in der Verfassunggebenden Landesversammlung wesentliche Grundlagen geschaffen.³⁾ Inzwischen lassen sich in einem vergleichenden methodischen Zugriff die Motive und Schritte der Genese der Verfassung von den Plänen der Emigranten vor Kriegsende, Vorhaben der ersten Landesregierung, über den Vorbereitenden Verfassungsausschuss, die Verfassunggebende Landesversammlung und deren Ausschuss bis hin zu den späteren Verfassungskommentaren der Väter der Konstitution⁴⁾ sehr gut verfolgen.

Auch in der Historiographie spiegeln sich die oben benannten Kontroversen wider. Da wird etwa die eigenständige bayerische Verfassunggebung oder der Einfluss der amerikanischen Besatzer stärker akzentuiert. Oder es wird vor dem Hintergrund der NS-Diktatur der Wille zur Demokratisierung und damit zu einem von Gewaltenteilung und Parlamentarismus bestimmten politischen System hervorgehoben und andererseits als starkes Motiv der Verfassunggebung die Erfahrung aus der Weimarer Republik mit der mangelnden Kompromiss- und Handlungsfähigkeit der Parteien in den Parlamenten und ein starker Wille zu stabilen Regierungsverhältnissen mit entsprechender Exekutive betont. Insgesamt fällt auf, dass die Politik der unmittelbaren Nachkriegszeit in der Regel zunächst aus der Perspektive der Alliierten betrachtet wird, was bisweilen dazu führte, dass die eigenständigen Elemente der länger wirkenden Kräfte in Deutschland, zumal in den Ländern, weniger Beachtung fanden. Diesbezüglich bietet gerade die Genese der Länderverfassungen wichtige Zugänge.

I. Zur Genese der Verfassung

Aus den Forschungen zur Genese der Verfassung kennen wir die Grundlagen sehr gut: Die vom Nationalsozialismus unbelasteten politischen Kräfte in Deutschland wollten nach der totalen Niederlage und der bedingungslosen Kapitulation sowie dem Verlust der Souveränität die demokratische Erneuerung der Staatlichkeit und die Einheit des Landes in föderaler Struktur. Die Besatzungsmacht wollte auch aus fiskalischen Gründen mit der relativ raschen Ermöglichung der Verfassunggebung die Voraussetzung schaffen, immer mehr Kompetenzen an demokratisch legitimierte deutsche Stellen übergeben zu können. Die Erneuerung des politischen und staatlichen Lebens entsprach auch dem fundamentalen Ziel der USA, die dauerhafte Beseitigung des Nationalsozialismus und die nachhaltige Demokratisierung Deutschlands zu erreichen.

Föderale Strukturen in Deutschland sollten dazu beitragen. Sie sollten außerdem verhindern helfen, dass sich wieder eine in preußischen Traditionen entwickelte zentrale Machtstaatlichkeit ausbilden konnte. Rasch hinterließ zudem die Systemkonkurrenz mit der Sowjetunion und ihrer Politik in der Ostzone Spuren. In den Grundanliegen gab es eine starke Übereinstimmung der US-Besatzer mit großen Teilen der deutschen bzw. bayerischen Kräfte, die in den westlichen Besatzungszonen und Ländern die Verfassungen entwickelten. Bei den Verfassungsvätern und wenigen -müttern handelte es sich ganz überwiegend um Personen, die in Distanz zum Nationalsozialismus gestanden und unter der NS-Herrschaft zu leiden gehabt hatten. Nicht selten hatten sie schon in der Weimarer Demokratie aktiv am politischen Leben teilgenommen und wollten nun wie die Besatzungsmacht eine Staats- und Gesellschaftsordnung auf der Basis der Achtung von Menschenwürde, Rechtsstaatlichkeit und parlamentarischer Demokratie aufbauen. Dazu kam, dass die amerikanischen Militärregierungen überall in den Ländern auf eine „kompetente, tatkräftige und wirkungsvolle Mitarbeit ihrer deutschen Partner mindestens so angewiesen [waren] wie diese umgekehrt auf die Unterstützung, den guten Willen und das Vertrauen der Besatzungsoffiziere.“⁵⁾

Dissens zwischen der Besatzungsmacht und den Kräften in Bayern bestand zunächst wegen des frühen Zeitpunktes der Erneuerung des politischen Lebens, der von General Lucius D. Clay ausging, während bayerische Politiker der ersten Nachkriegsmonate vor allem die politische Apathie der Bevölkerung wahrnahmen und deswegen vor zu frühen Wahlen warnten, die für die demokratische Legitimation einer Verfassunggebung notwendig sein würden. Zunächst ließen die Amerikaner seit August 1945 Parteien auf lokaler Ebene zu, im Januar 1946 fanden dann Kommunalwahlen statt. Für die am 30. Juni 1946 durchgeführte Wahl zur Verfassunggebenden Landesversammlung konnten sich die Parteien dann landesweit organisieren. Aus späterer Perspektive gesehen, hatte die rasche Erneuerung des demokratischen politischen Lebens zur Folge, dass beim rigideren Entnazifizierungskurs der Amerikaner am Anfang der Besatzung vormalige Nationalsozialisten kaum eine Chance hatten, sich am Neuaufbau von Staat und politischem Leben in den Kommunen und Ländern zu beteiligen.⁶⁾ Nicht unterschätzen wird man die Bedeutung der früh notwendigen landesweiten Parteienbildung und der ersten landesweiten Wahlen für die innere Integration Bayerns. Denn in Teilen Schwabens und Frankens waren auch Stimmen

zu hören, die die Zugehörigkeit zu Bayern in Frage stellten.⁷⁾ Insofern wurde die Verfassunggebung einmal mehr auch ein Integrationsprozess für das Land.

Die Tatsache, dass die Alliierten von den Ländern aus den Neuanfang des staatlichen Lebens ermöglichten, fand bei den politischen Kräften in Deutschland hohe Akzeptanz, wenngleich vor allem Teile der SPD um Kurt Schuhmacher eine zentralstaatliche Lösung für die Erneuerung Deutschlands propagierten, nicht ohne Widerspruch aus den eigenen Reihen, etwa des bayerischen SPD-Vorsitzenden Wilhelm Hoegner. Vielfach spannten sich Diskussionen um die Begriffe „Separatismus“, „Föderalismus“ und „Unitarismus“ oder „Zentralismus“, wobei die Abtrennung vom oder gar die Auflösung des 1871 geschaffenen Reiches nur Splittergruppen betrieben, während mehrheitlich – bei vielen konzeptionellen Varianten und unterschiedlichen territorialen Traditionen – ein föderal organisierter Bundesstaat als Zielvorstellung entwickelt wurde.⁸⁾ Die von den Ländern ausgehende Staatlichkeit entsprach tief verwurzelter deutscher Staatstradition. Die Besinnung darauf spielte nach dem Krieg wieder eine stärkere Rolle, gerade auch weil die Nationalsozialisten die Länderstaatlichkeit im Zuge der Gleichschaltung aufgehoben hatten und die Zentralisierung von Macht im Einheitsstaat als eine der Grundlagen für das verbrecherische NS-Regime galt. Der Neuaufbau von den Ländern her entsprach also ganz wesentlich eigenen, nun wieder möglichen und bekräftigten Traditionen der Staatlichkeit in Bayern und Deutschland und nicht nur westalliierten Interessen oder amerikanischen Vorbildern.⁹⁾ Dies personifizierte sich im übrigen auch in einem großen Teil der Verfassungsväter und -mütter in Bayern, die den schleichenden Verlust von staatlichen Rechten Bayerns schon im „Wilhelminismus“ des späten Kaiserreiches, und dann den weitergehenden Verlust im Zuge des Umbruches von 1918/19 nicht wirklich akzeptiert hatten.¹⁰⁾ Die Erneuerung der Staatlichkeit des Landes in einem künftigen, bundesstaatlich organisierten Deutschland war eigenes, breit getragenes Anliegen und die Überzeugung der ganz überwiegenden Mehrheit der Verantwortlichen in Bayern.

Blicken wir auf den Entstehungsprozess der bayerischen Verfassung selbst. Die Erneuerung eines demokratischen politischen Lebens in Deutschland hatte ihre Keimzellen, noch vor dem Einmarsch der Besatzungstruppen, vor allem in Kreisen von Emigranten, die entsprechende Diskussionen geführt und auch Verfassungsentwürfe entwickelt hatten. Für Bayern wurde dabei von besonderer Bedeutung, dass der vormalige sozialdemokratische Landtags- und Reichs-

tagsabgeordnete Wilhelm Hoegner in der Schweiz Ideen zum künftigen Staatsaufbau mit einem Kreis von Emigranten entwickelt hatte, darunter mit dem ehemaligen Reichskanzler Joseph Wirth¹¹⁾, dem vormaligen preußischen Ministerpräsidenten Otto Braun¹²⁾ und dem aus München emigrierten Staatsrechtler Hans Nawiasky¹³⁾, der sich unter anderem mit Studien über den Bundesstaat und über die bayerische Verfassung von 1919 einen Namen gemacht hatte. Hoegner, der vormalig auch dem Verfassungsausschuss des Landtages angehört hatte, stellte sowohl Überlegungen zu einer Reichsverfassung wie zur künftigen Staatlichkeit Bayerns an.¹⁴⁾ Als er im Juni 1945 nach München zurückkehrte und im September durch die amerikanische Militärregierung zum Ministerpräsidenten bestellt wurde, bekamen seine verfassungspolitischen Erfahrungen, Überlegungen und Überzeugungen große Relevanz für die künftige Entwicklung Bayerns.

Die Möglichkeit, Ideen und Entwürfe zur Neugestaltung des staatlichen Lebens und auch einer Verfassung umsetzen zu können, hing nach der Kapitulation des Deutschen Reiches zunächst von der Besatzungsmacht ab, an die die Souveränitätsrechte und die Regierungsgewalt übergegangen waren. Die amerikanische Militärregierung bestellte bereits im Mai 1945 einen bayerischen Ministerpräsidenten und delegierte damit unter strengem Vorbehalt eine Reihe von Aufgaben an eine erste bayerische Regierung unter Ministerpräsident Fritz Schäffer. Faktisch hatte die bayerische Regierung in dem von der Besatzungsmacht vorgegebenen Rahmen bis zum Inkrafttreten der Verfassung am 8. Dezember 1946 exekutive, legislative und judikative Gewalt. Der Neuaufbau des staatlichen und politischen Lebens, soweit er von bayerischen Kräften schon mitgestaltet werden konnte, ging also zunächst von der Exekutive aus und rückte früh den Ministerpräsidenten stark in den Vordergrund. Dies änderte sich auch nicht, als im September 1945 die Militärregierung ihre Besatzungszone formal in die als Staaten bezeichneten Verwaltungsgebiete Groß-Hessen, Württemberg-Baden und Bayern gliederte. Für Bayern war dieser Akt der Militärregierung insofern von größter Bedeutung, als es so in der Kontinuität seines angestammten Staatsgebietes (Ausnahmen zunächst Lindau und – dauerhaft – die Pfalz¹⁵⁾) die Erneuerung des politischen Lebens entwickeln und damit auch den Kontinuitätsanspruch seiner Staatlichkeit stark legitimieren konnte, wie dann in der Präambel der Verfassung mit dem Verweis auf eine über tausendjährige Geschichte zum Ausdruck gebracht wurde.

In der Forschung zur bayerischen Verfassung von 1946 wurde wenig beachtet, dass die bayerische Regierung unter Ministerpräsident Hoegner bereits im Oktober 1945, noch vor entsprechenden Anstößen der Amerikaner, konkrete Arbeiten für eine vorläufige Verfassungsordnung und für eine neue Verfassung für das Land Bayern begann, als der Ministerrat nicht nur ein „Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt in Bayern“ verabschiedete¹⁵⁾, sondern auch die Arbeiten an einer neuen Verfassung einleitete. Im Protokoll der einschlägigen Ministerratsitzung wurde formuliert: „Nach Unterzeichnung des Gesetzes stellt Ministerpräsident Dr. Hoegner abschließend fest, dass nunmehr eine verfassungsmäßige Grundlage für die Regierung des Staates Bayern gegeben sei.“¹⁶⁾ Das am 20. und 22. Oktober 1945 beraten, beschlossene und von den Ministern unterzeichnete Gesetz hielt in Artikel 4 (1) fest: „Die bayerische Regierung ist die Treuhänderin des bayerischen Volkes. Sie bereitet eine neue freiheitliche und demokratische Verfassung vor.“¹⁷⁾ Deutlich bevor also die Amerikaner Ende Januar 1946 Hoegner informierten¹⁸⁾, dass alsbald die Verfassunggebung begonnen werden sollte und dann am 8. Februar Entsprechendes anordneten, hatte die bayerische Regierung solche Maßnahmen initiiert.

Das vom bayerischen Ministerrat beschlossene Gesetz wurde von der Militärregierung nicht genehmigt, trotzdem wurden Teile davon in einem eigenen Gesetz verabschiedet und umgesetzt. Es sah unter anderem einen Beratenden Landesausschuss vor, der mit vom Ministerpräsidenten berufenen Mitgliedern als Vorläufer des künftigen Landtages dienen sollte.¹⁹⁾ Dieser wurde am 26. Februar 1946 – in der Aula der Universität München – konstituiert, setzte sich aus bis zu 130 Vertretern verschiedener Parteien und gesellschaftlicher Gruppen zusammen und diskutierte Fragen bayerischer Politik. Damit sollte früh eine parlamentarische Kultur und ein Verfassungsleben entwickelt werden. Symbolische Kraft musste entfalten, dass Georg Stang, der letzte Präsident des Bayerischen Landtages vor dessen Ausschaltung 1933, nun zum Präsidenten des Beratenden Landesausschusses bestellt wurde.

Die Verfassunggebung selbst hatte folgende wesentliche Entwicklungsstufen, die in den drei Ländern der amerikanischen Besatzungszone, in Bayern, Groß-Hessen und Württemberg-Baden, teilweise zeitgleich abliefen und gegenseitig rezipiert wurden. Seit Ende Januar wusste Hoegner, dass die Amerikaner die Verfassunggebung einleiten würden. Am 8. Februar 1946 beauftragte die amerikanische Militärregierung in Bayern Ministerpräsident Hoegner

einen Vorbereitenden Verfassungsausschuss einzuberufen, der Materialien für eine Landesverfassung zusammenstellen und eine politische und öffentliche Diskussion über eine Verfassung in Gang setzen sollte. Dann wurde mit der ersten landesweiten Wahl nach dem Krieg am 30. Juni eine Verfassunggebende Landesversammlung konstituiert, die am 15. Juli in der Aula der Universität München zusammentrat und in den folgenden Monaten die Bayerische Verfassung ausarbeiten sollte. Die Landesversammlung bestellte aus ihren Reihen einen Verfassungsausschuss mit 21 Mitgliedern, der in der Staatskanzlei in der Prinzregentenstraße in München zusammentrat und die eigentlichen Sachfragen beriet und klärte. Zusätzlich suchte eine interfraktionelle Arbeitsgruppe nach gemeinsamen Lösungen und Kompromissen. Am 26. Oktober konnte die Vollversammlung die Verfassung mit 136 Ja- zu 14 Neinstimmen mit großer überparteilicher Mehrheit verabschieden. Die Verfassung sollte schließlich durch Volksentscheid am 1. Dezember angenommen werden und dann am 8. Dezember 1946 in Kraft treten. Bei einer Wahlbeteiligung von 75 Prozent, stimmten 70,7 Prozent der Bayern für die Verfassung. Am 16. Dezember 1946 konstituierte sich der erste bayerische Nachkriegslandtag in der Aula der Universität München, der am 21. Dezember Dr. Hans Ehard zum Ministerpräsidenten wählte und damit die erste demokratisch legitimierte Nachkriegsregierung installierte. Die formelle Erneuerung der konstitutionellen Fundamente des staatlichen und politischen Lebens sowie der Demokratie in Bayern war damit gelungen.

Von besonderer Bedeutung für die Verfassungsentwicklung wurde ein kleiner Kreis von Persönlichkeiten, die in den entsprechenden Gremien Wortführer waren. Die Parteien waren zum Zeitpunkt der Verfassunggebung weder programmatisch noch organisatorisch soweit konsolidiert, dass sie ihren Einfluss hätten stärker geltend machen können.²⁰⁾ Der Wirkungsgrad der Parteien und Fraktionen war auch insofern begrenzt²¹⁾, als man bei der Verfassunggebung einen möglichst weitgehenden überparteilichen Konsens anstrebte.

Für die Vorarbeiten sowie den Vorbereitenden Verfassungsausschuss, der vom 8. März bis 24. Juni 1946 15 mal tagte, ist zunächst noch einmal auf Wilhelm Hoegner²²⁾ zu verweisen. Von ihm ging nicht nur die parteiübergreifende Zusammensetzung des Gremiums mit Vertretern seiner Regierung, sondern auch der entscheidende inhaltliche Impuls für die ganze weitere Verfassunggebung aus. Mitglieder des Vorbereitenden Verfassungsausschusses waren Innen-

minister Josef Seifried (SPD) und Arbeitsminister Albert Roßhaupter (SPD), Sonderminister Heinrich Schmitt (KPD), die Staatssekretäre Hans Ehard (CSU) und Anton Pfeifer (CSU), außerdem die beiden Münchner Bürgermeister Karl Scharnagl (CSU) und Thomas Wimmer (SPD). Als Sachverständiger kam auf Vorschlag von Hoegner schließlich der parteilose Staatsrechtler Hans Nawiasky dazu.²³⁾

Hoegner, der den Ausschuss leitete, hielt sich nicht an den Auftrag der Amerikaner, nur Material zu sammeln. Als der Vertreter der amerikanischen Militärregierung nach der formalen Konstituierung und Eröffnung des Vorbereitenden Verfassungsausschusses am 8. März 1946 den Raum verlassen hatte, legte Hoegner einen vollständig ausgearbeiteten Entwurf für eine bayerische Verfassung vor. Dieser Entwurf wurde nun zentrale Grundlage der Ausschussberatungen. Bei nur wenigen Modifikationen wurde er später an die verfassungsgebende Landesversammlung als Arbeitsgrundlage übergeben und auch dort – sieht man von redaktionellen Änderungen ab – nur in wenigen wichtigen Passagen modifiziert. Mit dem Vorgehen Hoegners, einen vollständigen Verfassungsentwurf zu präsentieren, konnte von vorneherein auch der Einfluss der Besatzungsmacht in gewisse Grenzen gewiesen werden, zumal die Verfassungsgebende Landesversammlung seit dem 30. Juni durch allgemeine Wahlen demokratisch legitimiert war. Die Amerikaner haben in einzelnen Fragen ohne Zweifel auf die Verfassungsgebung Einfluss genommen²⁴⁾, doch waren sie klug genug, sich insgesamt zurückzuhalten.²⁵⁾ Eine dezidierte Frontstellung von Besatzern und bayerischen Verfassungsvätern ist auch in den genannten Einzelfragen nicht zu erkennen. Gerade im Bereich der Verfassungsgebung kann man sehen, wie sich aus dem Dualismus von Siegern und Besiegten vielfach ein an Sachfragen zielorientierter kooperativer Dialog entwickelt hatte. Dies hatte zur Folge, dass die Akzeptanz der Verfassung sowohl in den verfassungsgebenden Gremien²⁶⁾ als auch in der breiten politischen Öffentlichkeit in Bayern nie in Frage gestellt wurde.

In der Verfassungsgebenden Landesversammlung selbst traten dann neben Ministerpräsident Hoegner weitere Persönlichkeiten mit in den Vordergrund. Zu nennen sind vor allem Alois Hundhammer und Hans Ehard von der CSU. Die drei klärten viele Sachfragen informell ab, bevor sie im Verfassungsausschuss und im Plenum der Landesversammlung diskutiert und abgestimmt wurden. Dazu kam laufend der Rat von Hans Nawiasky. Hundhammer wurde zum Fraktionsvorsitzenden der CSU in der Landesversammlung gewählt. Er hatte sich in

den frühen 1930er Jahren in seinen gegen die Nationalsozialisten gerichteten Staatsbürgerlichen Vorträgen intensiv auch mit Verfassungsfragen auseinandergesetzt. Er war kurze Zeit im KZ Dachau inhaftiert gewesen und brachte sich und seine Familie dann als Schuhhändler in München durch. Nach dem Krieg gehörte er zu den Gründern der CSU.²⁷⁾ Hundhammer konnte sich mit der CSU in der Verfassungsgebenden Landesversammlung auf eine solide Mehrheit stützen. Sie war mit 58% als eindeutiger Sieger aus den Wahlen hervorgegangen und stellte von 180 Vertretern in der Landesversammlung 109 Mandatsträger, gefolgt von der SPD mit 28,8% und 51 Mandaten, neun Mandaten für die KPD, acht für die Wiederaufbauvereinigung (WAV) und drei für die FDP. Hundhammers Partei hatte zwar die absolute Mehrheit, doch sollten sich gerade auch im Zuge der Verfassungsgebung scharfe innerparteiliche Konfliktlinien mit dem Parteivorsitzenden Josef Müller auftun, die sich in der Kontroverse um die Schaffung des Amtes eines Bayerischen Staatspräsidenten in der Verfassung zuspitzten. Hundhammer bemühte sich um die Durchsetzung des Fraktionszwanges, war aber gerade in dieser für große Teile der Verfassungskonstruktion wichtigen Kontroversfrage nicht erfolgreich. Dagegen stärkte sein Einfluss die auf die Eigenstaatlichkeit Bayerns ausgerichteten Positionen, die Verankerung eines christlichen Menschenbildes sowie die Punkte, die das Verhältnis von Staat und Kirche betrafen. Mit Hundhammer akzeptierte die CSU den vom Sozialdemokraten Hoegner ausgehenden Verfassungsentwurf als zentrale Arbeitsgrundlage. „Dem Hoegner-Entwurf“, so eine Formulierung Hundhammers, wurde kein eigener CSU-Entwurf gegenüber gestellt.

Eine spezifische Bedeutung erlangte Hans Ehard.²⁸⁾ Er war einst stellvertretender Staatsanwalt im Hitler-Prozess gewesen und bald nach Kriegsende Staatsrat und als Staatssekretär Leiter des Justizministeriums in Bayern geworden. Auf CSU-Seite war er der einzige Vertreter, der schon im Vorbereitenden Verfassungsausschuss mitgewirkt hatte und dann auch dem neuen Verfassungsausschuss der Landesversammlung angehörte. Auch in diesem übernahm er die Funktion des Schriftführers, so dass ihm aus seiner Erfahrung und durch die Notwendigkeit exakter Formulierungen eine einflussreiche Funktion bei der Verfassungsgebung zuwuchs, zumal er sich als eine Person des Ausgleiches erwies, was ihn später in das Ministerpräsidentenamtsamt und an die CSU-Spitze führen sollte.

Schließlich ist Hans Nawiasky²⁹⁾ hervorzuheben, der als Spezialist für Fragen der Bundesstaatlichkeit und der bayerischen Verfassung schon die Verfassungsreformdiskussionen der Weimarer Zeit begleitet hatte. Nawiasky stand aus der früheren Zusammenarbeit einerseits führenden Kräften der CSU nahe, andererseits aus dem Schweizer Exil auch Wilhelm Hoegner. Nach der Mitwirkung im Vorbereitenden Ausschuss erwirkte Hoegner dann auch seine Beteiligung im Verfassungsausschuss der Landesversammlung. Sein Einfluss trug unter anderem dazu bei, dass in Abgrenzung zur Bamberger Verfassung von 1919 fortan die Staatsregierung und vor allem das Ministerpräsidentenamt³⁰⁾ eine gestärkte Stellung in der neuen Verfassung bekommen sollte.

II. Zum Stellenwert des Landtages

Wie wirkten sich die Umstände der Verfassungsentwicklung auf die Rolle des Landtages in der Verfassung aus? Zunächst kann man aus den Protokollen der verfassungsgebenden Gremien³¹⁾ entnehmen, dass auch in diesen Fragen der Erfahrungshorizont der Verfassungsgeschichte der Länder der westlichen Welt, durch das Exil Nawiaskys und Hoegners spezifisch der Schweiz, dann im speziellen die der deutschen Verfassungsgeschichte vor allem seit 1871, und dabei besonders der Weimarer Reichsverfassung, und der bayerischen Verfassungen von 1818 und 1919 eingeflossen sind.³²⁾ Vor allem ist die Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik mit Blick auf die Rolle der Parteien und der Parlamente in die Diskussion eingegangen.

Dann ist festzuhalten, dass die Einrichtung eines von den Bürgern frei gewählten Parlamentes so selbstverständlich war, dass es darum keine Kontroversen gab. Im Wesentlichen fand in diesen Passagen der Hoegner-Entwurf breite Zustimmung, entsprechend finden wir den Kernbestand seiner Bestimmungen zum Landtag in der bis heute gültigen Verfassung. Aus den Debatten in den verfassungsgebenden Gremien kann man erkennen, dass manche Modifikation, die der Hoegner-Entwurf im Laufe der Beratungen erfuhr, wie etwa, dass die Spitze des Landtages „Präsident“ und nicht „Obmann“ genannt wurde, eher begrifflich präzisierender oder auch symbolischer Natur waren. Generell war es das Ziel der Verfassungsväter, Stabilität des politischen Systems insbesondere hinsichtlich der Parteien im Parlament zu erreichen und, so Hans Ehard, „auch [sic!] das Ansehen des Parlamentes in der neu zu schaffenden Demokratie verfassungsmäßig zu untermauern.“³³⁾

Nach den Aufgaben des Staates wird der Landtag im zweiten Abschnitt der Verfassung behandelt, noch vor der Staatsregierung. Auch damit wird die vom Souverän ausgehende Bedeutung des Landtages zum Ausdruck gebracht. Gestärkt wurde der Landtag hinsichtlich seiner Gesetzgebungskompetenz. Über die Verfassung von 1919 hinaus sollten sämtliche, für alle Bürger verbindlichen Gebote und Verbote, also Rechtsnormen, der Form eines Gesetzes und damit der Zustimmung des Landtages bedürfen. Darauf legte Hoegner besonderen Wert. Ausdrücklich wurde festgehalten, dass das Recht der Gesetzgebung nicht – auch nicht auf die Ausschüsse – übertragen werden konnte.³⁴⁾

Da der Grundkonsens über die den Landtag betreffenden Passagen in der Verfassungsgebung sehr hoch war und deswegen wenig Diskussionen auslöste, müssen wir die Intentionen der Verfassungsgeber bezüglich des Landtages im Verfassungsgefüge spiegelbildlich auch dort rekonstruieren, wo es in anderen Teilen der Verfassung Kontroversen gab und diese sich auf die gesamte innere Tektonik der Verfassung, also auch auf den Landtag auswirkten. Drei dieser Kontroversen gewähren uns hier einen Einblick.

Zunächst ist der legendäre Streit um das Amt eines bayerischen Staatspräsidenten zu beleuchten, der letztendlich von der Landesversammlung mit nur einer Stimme Mehrheit abgelehnt wurde. Dann ist auf den Konflikt um den Senat als zweite Kammer zu verweisen, der mit dem Kompromiss einer berufsständischen Zusammensetzung bei im Wesentlichen nur beratender Funktion endete.³⁵⁾ Schließlich ist die Kontroverse um das Wahlrecht, die Frage Verhältniswahl und Mehrheitswahl samt Sperrklausel und die Frage eines Misstrauensvotums zum Sturz des Ministerpräsidenten und der Regierung zu nennen. Nicht zu vergessen sind die Diskussionen um die Ausgestaltung von Elementen der direkten Demokratie.

Gerade beim spiegelbildlichen Blick auf die Rolle des Landtages wird ein von den Verfassungsgebern aus der Weimarer Erfahrung abgeleiteter Zielkonflikt deutlich: Demokratisierung und Parlamentarismus einerseits und die Gewährleistung stabiler Regierungen und stabiler politischer Verhältnisse andererseits. Dabei assoziierte man in den Verfassungsberatungen mit Parteien und Parlament stärker Instabilität und mit einer gestärkten Exekutive vor allem Stabilität. Andererseits hat gerade die Erfahrung der Notverordnungen und des Präsidialregimes dazu geführt, dass der Landtag das alleinige Gesetzgebungsrecht zugewiesen bekam. Das Stabilitätsargument hatte in den Diskussionen zur Verfas-

sunggebung im Jahr 1946 zentrale und sogar wachsende Relevanz.³⁶⁾ Die tiefreichende wirtschaftliche und soziale Krise im Land stand deutlich vor Augen, der massenhafte Zustrom von Vertriebenen war schon erkennbar.³⁷⁾ Angesichts der Probleme musste der Erfolg der politischen und staatlichen Erneuerung alles andere als selbstverständlich erscheinen.

Bei der Diskussion der Wahlrechtsfrage richtete sich das Stabilitätsargument vor allem gegen eine mögliche Zersplitterung des Parteiensystems.³⁸⁾ Da war in den verfassungsgebenden Gremien von „Parteienelend“ und „parlamentarischem Kuhhandel“³⁹⁾ der Weimarer Zeit die Rede. Ein Mehrheitswahlrecht, und als Resultat davon wenige stärkere Parteien, sollte dies vor allem nach Überzeugung von Teilen der CSU, insbesondere von Karl Scharnagl, unterbinden. Andererseits wäre damit ein großer Wähleranteil vermeintlich nicht repräsentiert gewesen. Besonders die schwächeren und kleineren Parteien, SPD, WAV, FDP und KPD, setzten sich deswegen für das Verhältniswahlrecht ein. Letztlich wurde ein verbessertes Verhältniswahlrecht mit Mehrheitswahl im Wahlkreis und Verhältniswahl über Listen festgeschrieben, woraus sich jeweils die Hälfte der Abgeordneten rekrutieren sollte. Dies wurde dann auch von der CSU mitgetragen, weil eine Sperrklausel eingeführt wurde, wobei sich bei den diskutierten Alternativen 5 Prozent, 10 Prozent oder gar 15 Prozent schließlich eine 10 Prozent-Klausel auf Wahlkreisebene (Regierungsbezirk) durchsetzte. Erst 1973 wurde dies in eine landesweite 5 Prozent-Klausel verändert.

Bemerkenswert ist, dass im Zusammenhang mit dem passiven Wahlrecht immer wieder auch hohe Altersgrenzen, nach dem ursprünglichen Vorschlag von Hoegner das 30. Lebensjahr, diskutiert wurden. Auch für andere Mandate und Ämter, etwa beim Senat oder beim Ministerpräsidentenamt standen relativ hohe Altersgrenzen zur Diskussion. Schließlich wurden für das aktive Wahlrecht 21 Jahre, für das passive 25 Jahre und für das Ministerpräsidentenamt 40 Jahre in der Verfassung festgeschrieben. Auch das höhere Alter galt als Möglichkeit, um eher sachbezogene Arbeit und politische Stabilität gewährleisten zu können.⁴⁰⁾ Mit Blick auf das Stabilitätsargument hatten Anregungen der WAV und der KPD auf Verkürzung der Wahlperiode auf drei oder gar zwei Jahre keine Chance.

Bei den heftigen Diskussionen um das Staatspräsidentenamt und um den Senat kamen verschiedene Motivlagen durch. Einerseits waren diese Themen bei den Protagonisten vorbelastet, da sich schon in der Weimarer Zeit konser-

vative Kräfte dafür und die SPD dagegen positioniert hatten. Das Staatspräsidentenamt galt als exponiertes Symbol bayerischer Staatlichkeit⁴¹⁾, was auch Hoegner unterstützte, anders als den Senat, der in seinem ursprünglichen Verfassungsentwurf nicht vorgesehen war, aber im Sinne einer Kompromissfindung dann doch Hoegners Billigung fand. Hinsichtlich der Auswirkungen auf den Landtag erkennt man bei der Analyse der Protokolle der verfassunggebenden Gremien⁴²⁾ einerseits die Sorge, mit einem Staatspräsidenten neben einem gestärkten Ministerpräsidenten könnte die Exekutive gegenüber der Legislative zu stark werden. Andererseits wirkte die Befürchtung aus der Weimarer Erfahrung nach, die Parteien im Parlament könnten sich zu wenig kompromissfähig zeigen und zu wenig die Sacharbeit in den Vordergrund rücken. Dem sollten unter anderem die überparteiliche integrative Funktion des Staatspräsidenten und die an Verbänden orientierte Zusammensetzung einer zweiten Kammer als „Stabilisierungsfaktor“ entgegenwirken. Bemerkenswert ist, dass ein Teil der Verfassungsväter Sorge vor schneller bzw. vorschneller, kurzfristigem Zeitgeist und engen Parteiinteressen geschuldeter Gesetzgebung hatten.⁴³⁾ Sachbezogenheit und Gründlichkeit der Gesetzgebung sollten durch die 2. Kammer des Landtages gestärkt werden. Ehard sprach einmal in anderem Zusammenhang davon, Ziel sei der Aufbau einer „sachlichen, disziplinierten Demokratie.“⁴⁴⁾

Andererseits sollte der Senat den demokratisch legitimierten Landtag in seinen Kompetenzen nicht einschränken können. Das war ein besonderes Anliegen der SPD. Den dann gefundenen Kompromiss erläuterte Ehard vor der Verfassunggebenden Landesversammlung wie folgt: „Der Senat greift durch seine Tätigkeit nicht in die Entscheidungen des Landtags als der politischen Vertretung des Volkes ein. Der Landtag bleibt in seiner Souveränität völlig unangestastet. Durch die ihm [dem Senat] übertragenen Zuständigkeiten kann er ausgleichen und vorbeugen; er wird immer fördernd wirken können.“⁴⁵⁾ Schließlich sollte auch der Staatspräsident mit Zweidrittelmehrheit vom Landtag gewählt werden und im Falle des dem Amt zugewiesenen Notstandsrechtes musste der Staatspräsident unverzüglich den Landtag einberufen, diesem berichten und auf Beschluss des Landtages gegebenenfalls getroffene Maßnahmen wieder zurücknehmen. Nicht zuletzt sollte der Landtag den Staatspräsidenten vor dem Verfassungsgerichtshof verklagen können.⁴⁶⁾

Die Diskussion um die Rolle des Landtages bezüglich des Ministerpräsidentenamtes bringt die Sorgen vor einem Übergewicht eines womöglich zu sehr

von Parteiinteressen dominierten Parlamentes ebenfalls deutlich zum Ausdruck. Hier setzte man sich spürbar von der Bamberger Verfassung von 1919 ab, die eine überaus starke Rolle des Parlamentes definiert hatte. In Hoegners erstem Verfassungsentwurf war noch vorgesehen, dass der Ministerpräsident durch ein Misstrauensvotum jederzeit vom Landtag entlassen werden konnte. Vor allem Hans Nawiasky stellte sich schon im Vorbereitenden Verfassungsausschuss dagegen.⁴⁷⁾ Er hatte sich schon in den 1920er Jahren für eine deutliche Stärkung des Ministerpräsidentenamtes unter anderem durch die Richtlinienkompetenz ausgesprochen⁴⁸⁾ und brachte seine diesbezüglichen Überzeugungen nun erfolgreich in die Verfassungsdiskussion ein. Auch Hoegner schloss sich ihm im Laufe der Verfassungsberatungen an. In einem Artikel im Bayerischen Staatsanzeiger, der die Öffentlichkeit über die Grundanliegen der Verfassungsgebung informieren sollte, sprach Hoegner in dem Zusammenhang gar von der „Überwindung des parlamentarischen Systems“.⁴⁹⁾ Andernorts war vom „verbesserten Parlamentarismus“ die Rede.⁵⁰⁾ Hoegner verteidigte in der Verfassungsgebenden Landesversammlung die Ausgestaltung des Ministerpräsidentenamtes gegen den Vorwurf der „Diktatur des Ministerpräsidenten“.⁵¹⁾ Dahinter verbarg sich das fehlende Misstrauensvotum. Wollte man stabile Verhältnisse erreichen, mache es keinen Sinn, die Regierung zu wechseln, solange der gleiche Landtag bestehe. Ohnehin könne die Staatsregierung nur mit einem mehrheitlich übereinstimmenden Landtag zusammenarbeiten, so die Argumente, die sich durchsetzten.⁵²⁾ Hoegner betonte in Gegenüberstellung der Rechte des Ministerpräsidenten die Kompetenzen des Landtages: „In Wirklichkeit soll der Ministerpräsident vom Landtag gewählt und seine Ministerliste vom Landtag bestätigt werden. Diese Regelung entspricht wörtlich dem § 58 der bayerischen Verfassungsurkunde von 1919. Der Ministerpräsident soll sodann zwar die Richtlinien der Politik bestimmen, wie es in der Weimarer Verfassung dem Reichskanzler zustand. Er hat jedoch seine Politik dem Landtag gegenüber zu verantworten. Einzig und allein der Landtag, nicht die Regierung hat das Recht der Gesetzgebung. Der Landtag kann die Verwaltung durch Einsetzung von Untersuchungsausschüssen kontrollieren. Er kann der Regierung die Steuern verweigern und sie damit zur Abdankung zwingen oder durch Selbstauflösung die Neuwahl der Staatsregierung herbeiführen. Schließlich kann der Landtag gegen jedes Mitglied der Staatsregierung wegen vorsätzlicher Verfassungs- oder Gesetzesverletzung die Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshof erhe-

ben.⁵³⁾ Zusammenfassend ist festzuhalten, dass man gerade bei der Positionierung von Staats-, Ministerpräsidentenamt und Senat gegenüber dem Landtag erkennen kann, wie in der Verfassunggebung keineswegs restaurative ständestaatliche Absichten oder gar autoritäre Traditionen zur Geltung kamen. Vielmehr ging es angesichts der Erfahrungen in der Weimarer- und NS-Zeit sowie der akuten Krisenerfahrungen und -erwartungen 1946 vor allem um Stabilität der neuen Demokratie, die bei aller Stärkung der Exekutive ihr institutionelles Fundament im Landtag hatte.

Schließlich tangierten die Elemente der unmittelbaren Demokratie den Landtag. In dieser Frage überwog bei Hoegner und Nawiasky die positive Schweizer Erfahrung gegenüber der schwierigen Weimarer Erfahrung, die Thomas Dehler stärker betonte. Dahinter stand die Hoffnung auf eine lebendige, die Bürger aktiv miteinbeziehende Demokratie. Der Verfassungsentwurf und dann die Verfassung sahen vor, dass mit einer Million Wählerstimmen der Landtag per Volksentscheid aufgelöst werden konnte. Der Landtag wurde im Vorfeld von Volksentscheiden mit einbezogen und konnte Alternativen vorschlagen, was den Landtag bei Volksentscheiden durchaus stärkte. Strittig war vor allem, ob der Landtag selbst mit 2/5 der Abgeordneten Volksentscheide herbeiführen sollte. Besonders Hans Ehard stellte sich letztlich mit Erfolg dagegen. Er fürchtete einen Ansehensverlust des Parlamentes und betonte, dass das „Volk von sich aus mit einem gewissen Achtungsgefühl auf das Parlament aufsehen“ wolle.⁵⁴⁾ Schließlich ist auf Verfassungsänderungen zu verweisen, die nur durch Gesetz in der Kombination von Zweidrittelmehrheit im Landtag und einer Mehrheit im Volksentscheid beschlossen werden sollten.

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend wird man festhalten können, dass die Bayerische Verfassung von 1946 aus dem Kontext der Verfassungstraditionen in Bayern, Deutschland und der westlichen Welt entwickelt wurde und Traditionen der Staatlichkeit Bayerns und föderaler Staatlichkeit in Deutschland fortschrieb, trotz und gerade wegen der Entstehung in der Ausnahmesituation amerikanischer Besatzung. Initiativen und Vorbereitungen zur Verfassunggebung in Bayern durch politische Kräfte des Landes sind deutlich vor der einschlägigen Initiative der Besatzungsmacht zur Verfassunggebung erkennbar. Protagonisten wie Wilhelm Hoegner, Alois Hundhammer und andere kannten das bayerische

Verfassungsleben als Abgeordnete im Landtag vor 1933. Hans Nawiasky hatte sich als Staatsrechtsprofessor schon in der Zwischenkriegszeit an Diskussionen um die Fortentwicklung der bayerischen Verfassung engagiert beteiligt. Die Eigenständigkeit des Verfassungsentwurfes von 1946 ist auch aus diesen unmittelbaren Erfahrungshorizonten wichtiger Verfassungsväter zu erklären. Auch deswegen ist die bayerische Verfassung von 1946, trotz des unstrittigen, vor allem im kooperativen Sachdialog eingebrachten Anteils der Besatzungsmacht, in der Genese und dann in der politischen Kultur des Freistaates Bayern seit 1946 zu Recht stets als Ergebnis des eigenen politischen Willens verstanden⁵⁵⁾ worden, wobei die zentralen Ziele die Erneuerung der parlamentarischen Demokratie und der bayerischen Staatlichkeit sowie die Gewährleistung von politischer Stabilität waren. Dazu trug auch die Legitimation durch große überparteiliche Mehrheiten bei den Abstimmungen in der Verfassungsgebenden Landesversammlung und beim folgenden Volksentscheid bei. Angesichts der Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus und konfrontiert mit einer tiefgreifenden akuten, ja 1946 absehbar weiter sich zuspitzenden Krisensituation wurde Stabilität für die erneuerte Demokratie und das Staatswesen zu einem herausragenden Leitmotiv der Verfassunggebung. In der Verfassung mit ihren historischen Bezügen, der Betonung der Staatlichkeit des Landes, mit ihrem christlichen Menschenbild, dem Verweis auf die Naturschönheiten und anderem mehr fand sich auch die Eigenart des Landes wieder.

Besonders die Erfahrungen mit und offensichtlich noch erkennbare Vorbehalte gegen eine Zersplitterung des Parteiensystems, der Partikularisierung von Interessen und dem Parteienstreit im Parlament, aber auch die Tatsache, dass die politischen Anfänge ab Mai 1945 stark von der Exekutive aus angegangen werden mussten, haben neben dem Landtag letztlich vor allem das Ministerpräsidentenamt schon in der Genese der Verfassung stark zur Geltung gebracht. Ähnliche Feststellungen wurden für andere Länderverfassungen gemacht. Dennoch blieben dem Landtag als zentralem Verfassungsorgan große Spielräume, um sich etwa mit einer breiten Zuständigkeit in der Gesetzgebung deutlich zu positionieren. Das setzt jedoch voraus, dass sich die Abgeordneten und die Fraktionen auch über Parteiinteressen hinweg eigenständig und erkennbar zur Geltung bringen.

- ¹⁾ „Die Alliierten hatten dieses föderale System uns ja mehr oder weniger angedient und aufgezwungen, weil sie nun eben gerade nicht wollten, dass eine starke Zentralregierung entsteht, die nochmal so viel Unsinn macht wie in der Vergangenheit.“ – Hans Werner Sinn, in: Fall Deutschland: 1. Das Wirtschaftswunder, ZDF, 8. Juni 2005; dagegen das Ergebnis bei Adolf M. Birke, Die aufgezwungene Demokratie? Zur Verfassungspolitik in den westlichen Besatzungszonen, in: Jürgen Heideking, Gerhard Hufnagel, Franz Knipping (Hrsg.), Wege in die Zeitgeschichte, Berlin 1989, S. 151–164; Ders., Der Beitrag der Alliierten zur Neuordnung der Kommunal- und Länderverfassungen in Deutschland, in: Ders. (Hrsg.), Deutschland und Großbritannien: historische Beziehungen und Vergleiche, München 1999, S. 206–221.
- ²⁾ Paul Feuchte, Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg, Stuttgart 1983; Arno Mohr, Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Frankfurt a. Main 1987; Wolfgang Krings, Machtfragen. Die Entstehung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Frankfurt a. Main 1987; Werner Breunig, Verfassungsgebung in Berlin 1945–1950, Berlin 1990; Sybille Walther, Die Entstehung der Landessatzung von Schleswig-Holstein vom 13.12.1949, Frankfurt a. Main 1988; Gerhard Braas, Die Entstehung der Länderverfassungen in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1946/47, Köln 1987; Armin Scherb, Präventiver Demokratie-schutz als Problem der Verfassungsgebung nach 1945, Frankfurt a. Main 1987; Wolfgang Knigge, Verfassungsgenese. Die Entstehung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947, Frankfurt a. Main 1993; Helmut Berding, Die Entstehung der Hessischen Verfassung von 1946, Wiesbaden 1996; Ulrich Schnakenberg, Democracy-building. Britische Einwirkungen auf die Entstehung der Verfassungen Nordwestdeutschlands 1945–1952, Hannover 2007.
- ³⁾ Walter Siegel, Bayerns Staatswerdung und Verfassungsentstehung. Ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Problematik bei der Entstehung der Verfassung des Freistaates Bayern von 1946, Bamberg 1978; Annette Zimmer, Demokratiegründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Verfassung des Freistaates Bayern von 1946, Frankfurt a. M. 1987; Eduard Schmidt, Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946, 2 Bde., München 1997; Barbara Fait, Auf Befehl der Besatzungsmacht? Der Weg zur Bayerischen Verfassung, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), Neuanfang in Bayern 1945 bis 1949, München 1988, S. 36–63; Diess., Demokratische Erneuerung unter dem Sternenbanner. Amerikanische Kontrolle und Verfassungsgebung in Bayern 1946, Düsseldorf 1998 (Diskussionsbeitrag dazu von Walter Ziegler, in: Archiv für Sozialgeschichte 40 (2000), zu finden unter <http://library.fes.de/fulltext/afs/htmrez/80063.htm>, abgerufen am 08.09.2008); Karl-Ulrich Gelberg, Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 8. Dezember 1946, in: Max Spindler/Alois Schmid (Hrsg.), Handbuch der Bayerischen Geschichte, Bd. IV, 1, 2. Aufl. München 2003, S. 701–725; Ders., Das Kabinett Hoegner I. 28. September 1945 bis 21. Dezember 1946 (Die Protokolle des Bayerischen Ministerrats 1945–1954), 2 Bde., München 1997; Ders., Die Protokolle des vorbereitenden Verfassungsausschusses in Bayern 1946 (Quellentexte zur bayerischen Geschichte 3), München 2004; Ders., Die Protokolle der SPD Fraktion in der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung 1946, in: ZBLG (60) 1997, S. 1051–1093.
- ⁴⁾ Hans Nawiasky, Claus Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946. Systematischer Überblick und Handkommentar, München und Berlin 1948.
- ⁵⁾ Klaus-Jürgen Matz, Reinhold Maier (1889–1971). Eine politische Biographie, Düsseldorf 1989, S. 206.
- ⁶⁾ Vgl. Thomas Schlemmer, Aufbruch, Krise und Erneuerung. Die Christlich-Soziale Union 1945 bis 1955, München 1998, S. 71–89.
- ⁷⁾ Vgl. Ausführungen von Ministerpräsident Wilhelm Hoegner bei der Eröffnung der Verfassungsgebenden Landesversammlung am 15. Juli 1946, in: Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung 15. Juli bis 30. November, Stenographische Berichte Nr. 1 bis 10, München 1946, S. 4.

- ⁸⁾ Z.B. unterschiedliche Vorstellung von Ministerpräsident Hoegner und Ministerpräsident Maier, in: Matz, wie Anm. 5, S. 311–312.
- ⁹⁾ Vgl. Kringe, wie Anm. 2, S. 85–87; Schnakenberg, *Democracy-building*, S. 58–65; W. Hölscher (Bearb.), *Nordrhein-Westfalen*, S. 81; Kringe, wie Anm. 2, S. 21; G. Braas, *Entstehung*, wie Anm. 2, S. 55–78; Michael Stolleis, *Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945–1948*, in J. Isensee, P. Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, Heidelberg 1987, S. 173ff.
- ¹⁰⁾ Vgl. unter vielen anderen vergleichbaren Äußerungen die von Karl Scharnagel, in: wie Anm. 7, S. 120.
- ¹¹⁾ Ulrike Hörster-Philipps, *Joseph Wirth 1879–1956. Eine politische Biographie*. Paderborn 1998, S. 619–663.
- ¹²⁾ Hagen Schulze, *Otto Braun oder Preußens demokratische Sendung*, Frankfurt a. Main 1977, S. 805 und S. 808–809.
- ¹³⁾ Hildegard Kronawitter, *Wirtschaftskonzeptionen und Wirtschaftspolitik der Sozialdemokratie in Bayern 1945–1949*, München 1988, S. 219, Anm. 11.
- ¹⁴⁾ Peter Kritzer, *Wilhelm Hoegner. Politische Biographie eines bayerischen Sozialdemokraten*, München 1979, S. 154–168; Fait, wie Anm. 3, S. 122–125.
- ¹⁵⁾ Fait, wie Anm. 3, S. 126.
- ¹⁶⁾ Protokoll der Ministerratssitzung vom 22. Oktober 1945, in: wie Anm. 3, S. 19.
- ¹⁷⁾ Wie Anm. 16, S. 7.
- ¹⁸⁾ Wie Anm. 16, S. 309–310.
- ¹⁹⁾ Wie Anm. 16, S. 11.
- ²⁰⁾ Vgl. Klaus D. Henke, Hans Woller (Hrsg.), *Lehrjahre der CSU*, Stuttgart 1984, S. 56.
- ²¹⁾ Schlemmer, wie Anm. 6, S. 119–148.
- ²²⁾ Peter Kritzer, wie Anm. 14; Gerhard A. Ritter, *Wilhelm Hoegner (1887–1980)*, in: Ferdinand Seibt (Hrsg.), *Gesellschaftsgeschichte. Festschrift für Karl Bosl zum 80. Geburtstag*, Bd. 2, München 1988, S. 337–360.
- ²³⁾ Gelberg, wie Anm. 3, S. 19.
- ²⁴⁾ Vgl. Schmidt, wie Anm. 3, Bd. 1, S. 63–115, hier S. 114–115; Fait, wie Anm. 3, S. 569–570; Zimmer, wie Anm. 3, S. 217–224; Gelberg, *Verfassung des Freistaates Bayern*, S. 721–724; Ders., *Bayerischer Senat*, S. 33–34; wie Anm. 7, S. 70–123 und S. 227–232; weitgehend ungeklärt ist die Frage, ob Vorschläge der Amerikaner tatsächlich stets von ihnen selbst ausgingen, oder ob bisweilen auch verantwortliche bayerische Kräfte die Militärregierung für ihre Ideen zu instrumentalisieren wussten, vgl. dazu die Bemerkungen des unter Hoegner in der Staatskanzlei, vormals im diplomatischen Dienst tätigen, Hans v. Herwarth, *Von Adenauer zu Brandt*, Berlin/Frankfurt 1990, S. 18; in der Quellenkritik ist auch zu beachten, dass wir mehrfach nur in der Version Hoegners, des wichtigsten bayerischen Ansprechpartners der Militärregierung, deren Anregungen kennen.
- ²⁵⁾ Fait, wie Anm. 3, S. 503.
- ²⁶⁾ Vgl. die Stellungnahmen von Hans Ehard, Hundhammer, Thomas Dehler, Richard Scheringer u.a. zu den Änderungswünschen der Amerikaner, in: *Verhandlungen der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung 15. Juli bis 20. November 1946*, München 1946, S. 227–239.

- ²⁷⁾ Oliver Braun, *Konservative Existenz in der Moderne. Das politische Weltbild Alois Hundhammers (1900–1974)*, München 2006; ders. (Bearb.), *Die staatsbürgerlichen Vorträge von Alois Hundhammer aus den Jahren 1930 und 1931*, München 2005.
- ²⁸⁾ Gelberg, Hans Ehard. *Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946–1954*, 1992, S. 35–37.
- ²⁹⁾ Hans Zacher, Hans Nawiasky, in: *Neue Deutsche Biographie*, Bd. 19 (1999), S. 4–6.
- ³⁰⁾ Isabella Kratzer, *Der Bayerische Ministerpräsident. Bedeutungswandel des Amtes im Spiegel der Geschäftsordnungen der Staatsregierung (1918–2001)*, (=Forschungen zur Landes- und Regionalgeschichte), St. Ottilien 2003.
- ³¹⁾ Gelberg, *Protokolle des Vorbereitenden Verfassungsausschusses*, S. 101–106 und S. 113–134; *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung*, Bd. 1, München 1946, S. 78–131; wie Anm. 7, S. 70–123.
- ³²⁾ Wie Anm. 31, Bd. 1, München 1946, 7. Sitzung, 29. Juli, S. 164.
- ³³⁾ Wie Anm. 31, Bd. 1, München 1946, 8. Sitzung, 30. Juli, S. 182.
- ³⁴⁾ Wie Anm. 32, S. 164–165.
- ³⁵⁾ Gelberg, *Die Entstehung des Bayerischen Senats in Verfassung und Senatsgesetz 1946/47*, in: Helga Schmöger (Bearb.), *Der Bayerische Senat. Biographisch-statistisches Handbuch*, Düsseldorf 1998, S. 23–60.
- ³⁶⁾ Gelberg, wie Anm. 31, S. 30.
- ³⁷⁾ Wie Anm. 31, Bd. 1, München 1946, 4. Sitzung 24. Juli 1946, S. 83.
- ³⁸⁾ Wie Anm. 37, S. 79 und S. 87.
- ³⁹⁾ *Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung*, Bd. 1, München 1946, S. 90f.
- ⁴⁰⁾ Wie Anm. 31, Bd. 1, München 1946, S. 87–89.
- ⁴¹⁾ Wie Anm. 7, S. 72.
- ⁴²⁾ Gelberg, wie Anm. 31, S. 135–140.
- ⁴³⁾ Gelberg, wie Anm. 35, S. 39; Fait, wie Anm. 3, S. 269.
- ⁴⁴⁾ Wie Anm. 31, Bd. 1, München 1946, 8. Sitzung 30. Juli 1946, S. 182; wie Anm. 7, S. 71f.
- ⁴⁵⁾ Wie Anm. 41, S. 72.
- ⁴⁶⁾ Wie Anm. 41, S. 73f.
- ⁴⁷⁾ Gelberg, wie Anm. 31, S. 154–156.
- ⁴⁸⁾ Nawiasky, *Die Stellung des bayerischen Ministerpräsidenten*, in: *Bayerische Verwaltungsblätter* 74 (1926), S. 113–122.
- ⁴⁹⁾ Wilhelm Hoegner, *Der bayerische Verfassungsentwurf von 1946*, in: *Bayerischer Staatsanzeiger* Nr. 2/1. Jg., 8. Juni 1946, S. 1f.
- ⁵⁰⁾ Zimmer, wie Anm. 3, S. 167.
- ⁵¹⁾ Wie Anm. 41, S. 4.
- ⁵²⁾ Wie Anm. 31, Bd. 1, München 1946, 24. Sitzung, 28. August 1946, S. 513–518; Wie Anm. 41, S. 74.

⁵³⁾ Wie Anm. 41, S. 5.

⁵⁴⁾ Wie Anm. 31, Bd. 1, München 1946, 8. Sitzung, 30. Juli 1946, S. 182.

⁵⁵⁾ Vgl. Wie Anm. 41, S. 227–239; Berichterstattung der Süddeutschen Zeitung, 15.10.1946, 22.10.1946, 25.10.1946, 5.11.1946, 3.12.1946.

Der Bayerische Landtag. Verfassung und Verfassungswirklichkeit¹⁾

Von Christian Pestalozza

Nachdem sich der Verfassungsgeber entschieden hatte, den Grundrechten einen ersten Hauptteil über den Staat voranzustellen²⁾, damit der lesende Bürger wisse, wer ihm die Grundrechte garantiere, war es geboten, gleich nachdem die „Grundlagen des Bayerischen Staates“, darunter Demokratie (Art. 2) und Gewaltenteilung (Art. 5), genannt und gelegt waren, den Landtag als *das* zentrale Verfassungsorgan in einem demokratischen Freistaat zu verfassen.

Dabei stellten sich dem Verfassungsgeber drei miteinander zusammenhängende Hauptfragen: Wer kreiert wie den Landtag? Wie wird der Landtag verfasst? Welche Funktionen soll der Landtag, allein, neben oder gemeinsam mit Anderen ausüben?

Die beiden ersten Fragen beantwortet die Verfassung knapp, die dritte ausführlicher und dennoch zwangsläufig besonders unvollständig.

Je knapper die Antwort, um so mehr sind später die Verfassungsorgane, ja alle Verfassungsanwender, auf sich selbst und auf Einvernehmen miteinander angewiesen, um so grösser auch die Chance und Wahrscheinlichkeit eines Verfassungsalltags, der, im Kernschatten der Verfassung grundsätzlich geborgen, sich auch ins verfassungsrechtlich Unbehütete, in die Gefilde auch des nicht oder nur undeutlich Gesagten hinauswagt und damit auch Verfassungsrisiken eingeht, oft bis die Verfassungsgerichte ein so oder so klärendes Wort – sei es auch ein erfundenes – sprechen.

Manches Mal hat der verfassungsändernde Gesetzgeber ein Einsehen und greift ein. Bisher Dunkles wird aufgehellt, ausdrücklich verboten, geboten oder doch erlaubt; gelegentlich geht er über das im Verfassungsalltag schon ohne deutlichen Halt in der geschriebenen Verfassung Gewagte und Praktizierte noch hinaus.

Weil dies so ist, werfe ich zunächst einen vergewissernden Blick auf den Ausgangsbefund 1946, soweit er den Landtag betrifft, frage dann nach den Spielräumen, die er der Verfassungswirklichkeit belässt, und skizziere anschließend den Beitrag der Verfassungsänderungen zum Verhältnis von Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Am Ende steht ein kurzes Wort zu der fast unum-

gänglich fragmentarischen Natur einer Landesverfassung, die sich einzufügen hat in einen nationalen Bund und überdies in eine internationale Gemeinschaft.

Der ursprüngliche Befund: Gelegenheit und Anstoß zur Distanz zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit

Der Ausgangsbefund, der uns Aufschluss geben soll, in welchem Maße die Verfassung von 1946 Anstoß gegeben hat zu Distanzen zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit, findet sich vor allem in den Artt. 13–33, deutlich angelehnt an die Verfassungsurkunde von 1919.³⁾ Andere Vorschriften säumen den Abschnitt, vor allem solche, die primär anderen Verfassungsorganen gelten wie Artt. 43–59 zur Staatsregierung, Artt. 60–69 zum Verfassungsgerichtshof, früher auch Artt. 34–42 zum Senat. Hinzu treten weitere Bestimmungen, die nicht primär die Organisation, sondern die Funktionen des Freistaates im Auge haben wie Artt. 70–76 zur Gesetzgebung und Artt. 77–83 zur Verwaltung. Aber auch die folgenden Hauptteile der Verfassung berufen immer wieder den Landtag, vor allem in seiner Funktion als Gesetzgeber.⁴⁾

Qualifikation, Wahl und Rechtsstellung des Abgeordneten

Art. 13 Abs. 1 verrät uns, zusammen mit Art. 14 Abs. 2, der den mindestens 25jährigen Staatsbürger nannte, und Art. 7 Abs. 1, der den Staatsbürger definierte, aus welchen, wenn auch nicht aus wie vielen Personen der Landtag bestehen sollte. Freilich, ganz in der schweigsamen Verfassungstradition⁵⁾ stehend, kein Wort zu Näherem wie Geschlecht, Höchstalter, Qualifikation oder Wiederwählbarkeit. Und noch ehe die Verfassung uns sagt, wie man denn Abgeordneter wird, garantiert und fordert der Absatz 2 des Art. 13 dessen Unabhängigkeit, vielleicht etwas ungerecht gegenüber den politischen Parteien und zudem den Parteilosen vergessend.

Einzelheiten zur Rechtsstellung der einzelnen Abgeordneten tragen dann Artt. 27–32 nach. Die Wortkargheit des Art. 31 zur Aufwandsentschädigung ist dabei vielleicht ein Indiz⁶⁾ der wahren Funktion von Diäten.⁷⁾ Und zusammen mit dem Schweigen jedenfalls dieses Abschnitts⁸⁾ zu der Unvereinbarkeit des Mandats mit privaten und amtlichen Tätigkeiten, das durch den Gegensatz zu Art. 57 im Abschnitt über die Regierung recht beredt wirkt, entfaltet sich hier vielleicht von Anfang an⁹⁾ zwar schemenhaft, aber wie selbstverständlich das Bild des ehrenamtlichen, jedenfalls nebenberuflichen Abgeordneten. Art. 14 widmet

sich vergleichsweise eingehend der Wahl (wenn auch nicht ihrer Freiheit, insoweit schweigsam wie Berlin¹⁰), dabei – anders als drei Jahre später der unglücklich schweigende Art. 38 GG¹¹), aber ähnlich wie sieben andere Länder¹² – auch die Sperrklausel thematisierend. Zur Kandidatenkür folgte nur Negatives in Gestalt des Art. 15, im Übrigen offenbar gänzliche Freiheit voraussetzend und alles dem fast unregelmäßigen Alltag, später dann dem einfachen, Art. 21 Abs. 3 GG realisierenden Bundesrecht, überlassend. Den vorzeitigen Verlust der Mitgliedschaft noch während der Wahldauer spricht Art. 19 an. Die Abgeordnetenanklage thematisiert erst Art. 61.

Wahldauer, Gliederung und Alltag des Landtags

Die Lebensspanne des Landtags, einmal gewählt, behandeln Art. 16 und 18. Vier Jahre regulär, vorzeitiger Tod (der bislang nicht zu beklagen war) durch wie auch immer motivierte unmittelbare Selbstauflösung (Art. 18 Abs. 1), durch mittelbare obligatorische¹³ Selbstauflösung¹⁴ im Falle des Art. 44 Abs. 5 (Art. 18 Abs. 2) oder schließlich dank Abberufung durch den Souverän (Art. 18 Abs. 3).

Weitere Bestimmungen nahmen sich des Alltags an, regeln Gliederung und Verfahren. Zum Präsidium und Präsidenten verhielt sich Art. 21, Ausschüsse werden (z.B. in Art. 24) als selbstverständlich vorausgesetzt, Untersuchungsausschüsse behandelt Art. 25, den Zwischenausschuss Art. 26. Von den Fraktionen und sonstigen Gruppierungen ist nicht die Rede. Da musste notgedrungen die Geschäftsordnung¹⁵ einspringen, zu deren Erlass Art. 20 Abs. 3 mit dürren Worten und – anders als noch der beredtere § 28 Abs. 1 Satz 1 der Verfassungsurkunde von 1919 – ohne Kontur ermächtigt. Das Schweigen der Verfassung zu den Fraktionen hat den Verfassungsgerichtshof nicht daran gehindert, sie dreißig Jahre später¹⁶ in einer, wie es hieß, „die Verfassungswirklichkeit berücksichtigenden Betrachtungsweise“ als „in der *Verfassung* mit eigenen Rechten ausgestattete Teile“ des Landtags im Sinne des Art. 64 anzusehen.

Die grundsätzliche Öffentlichkeit der Verhandlungen spricht Art. 22 Abs. 1 an, Mehrheiten und Beschlussfähigkeit behandelt Art. 23, der Abweichungen allein der Verfassung, nicht auch dem einfachen Gesetz oder der Geschäftsordnung, vorbehält.

Aufgaben des Landtags

Anders als noch die Verfassungsurkunde von 1919¹⁷⁾ verzichtet der 2. Abschnitt auf eine *zusammenfassende Darstellung der Aufgaben und Rechte des Landtages*.¹⁸⁾ Schade nicht nur für den jungen Leser, der auf diese Weise auch nicht davon erfahren kann, dass der Landtag ungeachtet der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten zum führenden öffentlichen Ideen-Forum des Freistaates berufen ist. Art. 24 Abs. 1 thematisiert allein das Recht, das Erscheinen von Mitgliedern der Staatsregierung zu verlangen, und Art. 26 Abs. 1 Satz 1 erwähnt „Rechte der Volksvertretung gegenüber der Staatsregierung“, ohne uns zu sagen, worum es näherhin geht.

Die Rolle des Landtages als *Kreationsorgan* wird erst aus dem 4. und 5. Abschnitt deutlich. Der Landtag installiert den Ministerpräsidenten und dann dessen Team, Artt. 44–46, sowie den Verfassungsgerichtshof, Art. 68 Abs. 2 lit. a), Abs. 3 Satz 1. Zudem sollte die Staatsregierung dem Landtag verantwortlich¹⁹⁾ und auf sein Vertrauen angewiesen sein, Art. 44 Abs. 3 Satz 2. Wann frei-lich das Vertrauensverhältnis relevant – nämlich mit der Folge des obligatorischen Rücktritts des Ministerpräsidenten und mit ihm der Regierung (Art. 44 Abs. 3 Satz 3) – gestört ist, wusste und weiß niemand.²⁰⁾ Die optimistische Verfassung überantwortet hier alles der politischen Vernunft und Unvernunft der Beteiligten, letztlich dem Verfassungsgerichtshof²¹⁾, dessen Wort in solcher Sache glücklicherweise noch nicht gebraucht wurde.²²⁾ In der Hoffnung, dass es dabei bleibt, mag man eine diesbezügliche Reform, die auf Formalisierung zu setzen hätte²³⁾, zurückstellen können.

Näheres zur zentralen Zuständigkeit des Landtags, zur *Gesetzgebung*, dann in Artt. 70–76, die, der Ankündigung des Art. 5 Abs. 1 folgend, die beiden Gesetzgeber des Landes, Volk und Landtag, nebeneinander stellen und miteinander verknüpfen. Das Initiativrecht auch der Staatsregierung und des Senats thematisiert Art. 71; näher vom Senat als Mitgesetzgeber sprachen – an ganz anderer Stelle – Artt. 39–41.

Räume für Mutmaßungen bleiben vielfältig und groß. Beispiele: Wie viele *Lesungen* braucht ein Parlamentsgesetz?²⁴⁾ Art. 72 Abs. 2²⁵⁾: In welcher Form sollte der Landtag *Staatsverträgen* „zustimmen“²⁶⁾, und wann ist ein solcher Vertrag „abgeschlossen“?²⁷⁾ Art. 75 Abs. 1: Welche „*demokratischen Grundgedanken*“ hegt denn die Verfassung?²⁸⁾ Art. 76 Abs. 1: Nur die „verfassungsmäßig

zustande gekommenen" Gesetze sollte der Ministerpräsident ausfertigen. Welcher Begriff und welche Kompetenz stehen dahinter?²⁹⁾

Verbands- und Organkompetenz

Verbandskompetenz

Der Frage, welcher *Themen* sich der Gesetzgeber sollte annehmen dürfen, musste und konnte die Verfassung 1946 – lange vor der Errichtung eines begrenzenden Bundesstaates – nicht generell beantworten. Gesetzgebungsermächtigungen und -aufträge ergaben sich allerdings aus den anderen Hauptteilen der Verfassung; sie alle setzten natürlich voraus, dass ihre Wahrnehmung in der Kompetenz des Bayerischen Gesetzgebers lag. Nur hinsichtlich der Staatsverträge deutete Art. 181 (und mit ihm dann auch Art. 72 Abs. 2) auf Kompetenzgrenzen³⁰⁾, die er allerdings nicht charakterisierte, so dass der Hinweis aus sich selbst heraus unverständlich bleiben musste.³¹⁾

Organkompetenz

Die Verbandskompetenz ist das eine, die *Organkompetenz* das andere. Der weiteren Frage, was – im vorausgesetzten Rahmen der Verbandskompetenz, also der Zuständigkeit des Freistaates überhaupt – in die ausschließliche oder konkurrierende Zuständigkeit des Verfassungsorgans Landtag fällt, widmete sich die Verfassung dagegen intensiv.

Im Bereich der Gesetzgebung

Dies gilt vor allem für die Gesetzgebung, die die Verfassung maßgeblich dem Volk oder dem Landtag konkurrierend, aber auch dem Volk und dem Landtag zur gemeinsamen Wahrnehmung zuweist. Keine Verfassungsänderung ohne Volksentscheid, wohl aber Gesetze und Verfassungsänderung ohne Landtag. Drei der bisher elf Verfassungsänderungen³²⁾ brachte der Volksgesetzgeber eigenständig zuwege. Die spezifisch bayerische Ausprägung der Rundfunkfreiheit (Art. 111a – 1973³³⁾), das kommunale Plebiszit (Art. 12 Abs. 3 – 1995³⁴⁾) und das Ende des Senats (Streichung der Artt. 34–42 – 1998³⁵⁾) verdanken sich allein Volksbegehren und Volksentscheid. Dass der verfassungsändernde Volksentscheid, der einem Volksbegehren folgt, der Zustimmung von mindestens einem Viertel der Stimmberechtigten bedarf, hat uns 1999 der Verfassungsgerichtshof

klar gemacht³⁶⁾ – ein schöpferischer Beitrag zur Verfassungswirklichkeit, der, ob man ihn mag oder nicht, in den Verfassungstext gehoben werden sollte.³⁷⁾ Im Zentrum der Parlamentsgesetzgebung steht natürlich der Landtag. Er und nur er beschließt seine Gesetze. Aber die Initiative konnten Volk, Staatsregierung und Senat in gleicher Weise ergreifen, und am späteren Verfahren war der Senat nochmals beteiligt, und die Ausfertigung durch den Ministerpräsidenten stand notwendig am Schluss. Speziellere Vorschriften gelten der Haushaltsgesetzgebung.³⁸⁾

Im Bereich der Verfassungshut

Jedes Staatsorgan ist auch Hüter der Landesverfassung, auch der Landtag. Aber der oberste Hüter ist der Verfassungsgerichtshof, wengleich wie alle Gerichte von der institutionellen Schwäche geprägt, nicht von Amts wegen tätig werden zu dürfen, und auch sonst – etwa hinsichtlich Verfassung, Zuständigkeit und Entscheidungswirkungen – gänzlich vom Gesetzgeber, notfalls dem verfassungsändernden, abhängig. Solange aber der Landtag (ggf. im Zusammenwirken mit dem Souverän) an den institutionellen Rahmenbedingungen des Gerichtshofs nicht rührt, muss auch er – wie die sonstige Landesstaatsgewalt oder der Bürger – sich dessen letzte Worte³⁹⁾, wenn sie denn erbeten werden, gefallen lassen.⁴⁰⁾ Wahl- und Mandatsprüfung (Artt. 15 Abs. 2, 33, 62, 63), Gesetzeskontrollen im Rahmen der Popularklage (Art. 98 Satz 4), der Richtervorlage (Artt. 65, 92) und mittelbar im Rahmen der Verfassungsbeschwerde (Artt. 66, 120) betreffen ihn, an Verfassungsstreitigkeiten (Artt. 64, 75 Abs. 3) kann er beteiligt sein.

Konkretisierungs- und Entwicklungsspielräume für die Verfassungswirklichkeit

Der Überblick zeigt: Insgesamt ließen die einschlägigen Regelungen der Verfassung von 1946 über den Landtag manches offen. Einiges durch Schweigen, anderes durch Ermächtigungen, von der sie nicht wissen konnte, ob und wie sie genutzt werden würden, wieder anderes durch Deutbarkeit der Formulierungen. Alles drei gibt Raum für ein Verfassungsleben unter, mit und neben der Verfassung, das man als „Verfassungswirklichkeit“ bezeichnen mag. Neben das Wort „Verfassung“ gestellt, scheint das Etikett auf gespannte Distanz zur Verfassung zu deuten. Aber das trifft wohl nur einen Teil der Wahrheit.

Drei Varianten mindestens der Beziehung zwischen Norm und Leben, auch zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit, mögen sich unterscheiden lassen, zwei davon natürlich, ja gut, nur eine wirklich kritisch, aber auch dies nicht endgültig.

Die erwartete Ergänzung der Verfassung durch die Wirklichkeit

Erstens: Die Verfassung, auch die Bayerische, ist z.T. von Haus aus auf Vollständigkeit angelegt, erwartet sie wie selbstverständlich von den Verfassungsakteuren, hier vor allem vom Landtag. Die sie ergänzende Verfassungswirklichkeit ist verfassungsgeboden oder doch –erwartet. Die Ergänzung ist regulativ oder faktisch.

Regulative Ergänzung der Verfassung

Regulatives Beispiel: Irgendjemand musste, wenn es die Verfassung nicht tut, die *Zahl der Mitglieder des Landtages*, wenn nicht im Voraus festlegen, so doch nachvollziehbar berechenbar machen. Es muss eine „gesetzliche Mitgliederzahl“ geben.⁴¹⁾ Das heißt nicht, dass sie ins Belieben des Gesetzgebers gestellt wäre. Aus verschiedenen Erwägungen, darunter wohl auch solchen verfassungsrechtlicher Art, lassen sich akzeptable Mindest- und Höchstgrenzen ableiten⁴²⁾; der Wahlgesetzgeber war in all den Jahrzehnten weise genug, sich – mit anfangs 180, dann 204 Mitgliedern – weit von ihnen entfernt zu halten.⁴³⁾ Oder: *Fraktionen* sind seit mehr als 150 Jahren geläufige und nicht zu entbehrende Gliederungen der Parlamente. Man mag sich wundern, wie lange dennoch viele Verfassungen zu ihnen geschwiegen haben⁴⁴⁾ oder sich mit Partiellem begnügen⁴⁵⁾, denn am Regelungsbedürfnis und –bedarf besteht kein Zweifel. Und so hat sich auch in Bayern die Geschäftsordnung des Landtags von Beginn an des Themas angenommen⁴⁶⁾, bis dann schließlich manches ins förmliche Gesetz⁴⁷⁾ gehoben wurde.

Ein weiteres regulatives Beispiel: Über die Zahl der *Gesetzentwurf-Lesungen* und ihren zeitlichen Abstand sagt die Verfassung nichts. Zwei sind das weithin akzeptierte Normale, drei jedenfalls auf Verlangen Usus. So sah es von Beginn an auch die Geschäftsordnung.⁴⁸⁾ 2005 sind Anregungen aus Mecklenburg-Vorpommern hinzu gekommen, die über Weiteres in diesem Zusammenhang nachsinnen lassen.⁴⁹⁾ Und vielleicht noch dies: „Aus der *Mitte des Landtags*“ können Gesetzesvorlagen eingebracht werden⁵⁰⁾, und die Verfassung erwartet vom

Landtag, dass er sich dazu näher erklärt. Zur Not könnten es auch Vorlagen *eines einzelnen* Abgeordneten sein⁵¹⁾, aber auch die begrenzenden Lösungen, die die Geschäftsordnung⁵²⁾ zunächst vorsah⁵³⁾, halten sich im Rahmen der Verfassungsvorstellungen.

Faktische Ergänzungen der Verfassung

Und auch für die nur faktische Verfassungswirklichkeit gibt es Beispiele. Erstens: 1946 zählte der Landtag fünf Frauen und 175 Männer, heute 48 Frauen und 132 Männer. Von 2,7% stieg der *Frauenanteil* auf immerhin (oder sollte man, nachdem im Freistaat fast 300 000 mehr Frauen als Männer leben und nur der Baden-Württembergische Landtag einen geringeren Frauenanteil hat, sagen: nur auf) 26,7%.⁵⁴⁾

Die Verfassung verbietet kein Männer-Plenum, sie gebietet kein „Frauenhaus“, sie war und ist – wie auch sonst hinsichtlich der Zusammensetzung des Landtags – enthaltsam. Insofern entfernte sich die Verfassungswirklichkeit der ersten Wahlperiode nicht weiter von ihr als die heutige. Und doch will es mir, wenn ein Zusatzwort gestattet ist, scheinen, als wenn jedenfalls heute, im Licht des Art. 118 Abs. 2, die Wirklichkeit auch insofern regulativ gesteuert werden müsste, so wie dies in anderen Bereichen des öffentlichen Lebens auch geschieht.⁵⁵⁾ Dass die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hier Geringeres erlauben mag als anderswo, übersehe ich dabei nicht.

Zweitens: Es war wohl vorauszusehen, dass auch unter der neuen Verfassung die meisten *Gesetzesvorlagen* dem Kopf und Schoße der *Staatsregierung* entspringen würden. Die Verfassung steuert hier – von dem Initiativmonopol beim Haushaltsgesetz einmal abgesehen – nichts. Sollten sich Zahlen und Gewichte einmal, warum auch immer, verschieben, hätte sie nichts einzuwenden. Die faktische Verfassungswirklichkeit⁵⁶⁾ entfernt sich nicht von der Verfassung, sie entspricht ihr, wie immer sie aussieht. Dass eine unverzagte Opposition sich auch in diesem Punkte nicht entmutigen lässt, auch insofern ihren seit 1998 ausdrücklichen Auftrag ernst nimmt⁵⁷⁾, wird ihr allerdings besonders gefallen.

Die tolerierte Ergänzung der Verfassung durch die Wirklichkeit

Anderes sieht die Verfassung nicht voraus, würde von ihr aber wohl gebilligt: verfassungstolerierte Verfassungswirklichkeit, ins Leben gerufen durch

Umstände, die die Verfassung übersah oder noch nicht kennen konnte, die aber ihr Recht fordern, auch während die Verfassung noch schweigt. Hier stehen oft auch oder nur die Verfassungsgerichte Pate.

Beispiel: Das Bundesverfassungsgericht hat vor Jahren eronnen, dass den *Haushaltsgesetzgeber* des Bundes für bestimmte Regelungen eine *Begründungs- und Darlegungslast* treffe.⁵⁸⁾ Genügt er ihr nicht, fällt das Gesetz, mag es noch so gut sein. In jüngerer Zeit hat das Gericht noch Dokumentationslasten des Abgabengesetzgebers hinzugefügt.⁵⁹⁾ Das Grundgesetz weiß davon nichts und von der Last, irgendwelche anderen Staatsakte zu begründen, wenig. Auch der Bundesgesetzgeber war arglos. Mittlerweile hat die Idee, auf die Landesgesetzgeber übertragen, Freunde bei den Verfassungsgerichten in Niedersachsen⁶⁰⁾, Berlin⁶¹⁾, Mecklenburg-Vorpommern⁶²⁾ und in Hessen⁶³⁾ gewonnen. Alle ihre Verfassungen schweigen dazu. Auch die Bayerische, aber das muss nichts hindern, wenn es der Verfassungsgerichtshof nur wollte und Gelegenheit erhalte, das Gewollte zu sagen. Der Gedanke mag so nahe liegen, dass man meinen möchte, die Verfassung toleriere ihn, ohne ihn zu kennen.

Weiteres Beispiel: Die *Abgeordneten* haben sich, auch in Bayern, *Verhaltensregeln* auferlegt, die zur Offenbarung, z.T. auch Publizierung bestimmter Tätigkeiten, Verbindungen und gelegentlich auch von Einkünften anhalten.⁶⁴⁾ Nichts davon steht in den Verfassungen, manches im Gesetz⁶⁵⁾ oder in der Geschäftsordnung, Konkreteres – angesichts des Gesetzesvorbehalts wohl zu viel davon – in darauf beruhenden Sätzen eigener Art. An derartiges hat die Bayerische Verfassung – wie die meisten anderen Verfassungen – nicht gedacht. Dennoch wird sich sagen lassen, dass sie die Regelungspraxis im Kern toleriert. Sie ist angesichts der an der Verfassung vorbei gewandelten Stellung des Abgeordneten im Kern vernünftig und auch im Interesse des Abgeordneten selbst. Im Detail mag über vieles – jedenfalls solange das Bundesverfassungsgericht über die einschlägige Bundesregelung noch nicht entschieden hat⁶⁶⁾ – gestritten werden können. Außer Streit sollte stehen, dass das Thema in den Verfassungstext gehört – jedenfalls nach einer gewissen Zeit einfachrechtlicher Erprobung.

Die gewillkürte Ergänzung der Verfassung durch die Wirklichkeit

Es bleibt ein kleiner Rest an Praxis vorstellbar, der sich mit der Verfassung nicht zu vertragen scheint und sie daher auf eine Weise ergänzt, die man als gewillkürt, wenn nicht gar – aus der Sicht einer verstimmtten Verfassung – will-

kürlich, bezeichnen könnte. Zwei Wege der Versöhnung liegen nahe: Entweder wird die Praxis aufgegeben, notfalls mit richterlichem Zuspruch, oder die Verfassung macht sie sich mehr oder weniger zu Eigen.

Ein Beispiel aus diesem wegen der Verfassungsexpertise und -treue der Beteiligten ohnehin schmalen Sektor des Verfassungslebens: Die *Finanzierung und Versorgung der Abgeordneten*⁶⁷⁾ hat mit der Aufwandsentschädigung, von der der Art. 31 noch immer spricht, seit langem nichts mehr zu tun.⁶⁸⁾ Dass Art. 31 nicht einmal eine gesetzliche Grundlage fordert, ist schon Indiz genug, dass Verfassungstext und aktuelle Praxis an je anderes denken.

Und wenn ein weiteres Beispiel für die Aufweichung der verfassungsrechtlichen Strenge in der Verfassungswirklichkeit gestattet ist: Die in der Geschäftsordnung von Beginn an⁶⁹⁾ niedergelegte *Vermutung der Beschlussfähigkeit* des Landtages⁷⁰⁾ verträgt sich mit Art. 23 nicht.⁷¹⁾

Ein Drittes: Die Vollziehung legen Artt. 5 Abs. 2, 55 Nr. 2 in die Hand vor allem der Staatsregierung. *Verordnungsvertretende Gesetzgebung*⁷²⁾ kannte und kennt die Verfassung nicht. Die modernere Praxis des Landtags geniert dies, wohl auch unter dem Eindruck gemeindeutscher Gepflogenheiten,⁷³⁾ nicht: Verordnungen durch Gesetz sind auch im Freistaat keine Seltenheit mehr⁷⁴⁾, und die gesetzlich angeordnete „Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang“ macht die Kompetenzüberschreitung nicht ungeschehen. Verfassungswirklichkeit und Verfassung klaffen auseinander, und dies seit kurzem mit Generalabsolution aus Karlsruhe.⁷⁵⁾

Für alle drei Fälle gilt: Die Diskrepanz muss beseitigt, jedenfalls gemildert werden – und zwar unabhängig davon, ob man die Verfassungswirklichkeit für verfassungswidrig oder verfassungsgemäß hält. Wer die Praxis im Grundsatz oder im Detail beibehalten will, wird gute Gründe dafür haben. Es müsste also ein Leichtes sein, verfassungsändernde Mehrheiten für die Konstitutionalisierung der Praxis zu gewinnen. Hier müssen die Beteiligten weniger an sich, die sie sich ohnehin auskennen, denken als an den Bürger, dem sie einen Verfassungstext zu präsentieren gehalten sind, der klärt und erklärt statt schweigend oder redend zu verdunkeln.

Verfassungswirklichkeit und Verfassungsänderungen

Gelegentlich holt der verfassungsändernde Gesetzgeber die Wirklichkeit ein und macht sie sich zu Eigen, überholt sie zuweilen sogar. Von den bislang elf

Verfassungsänderungen zwischen 1968 und 2003 betrafen fünf den Landtag unmittelbar als Institution; eine traf ihn – durch den Fortfall des Senats – mittelbar in einer seiner wichtigsten Funktionen.

Beiseite gelassene Verfassungsänderungen

Wir können folgende Änderungen beiseite lassen: von 1968 Volksschulen (Art. 135)⁷⁶⁾; von 1973 die Bayerische Rundfunkfreiheit (Art. 111a)⁷⁷⁾; von 1984 Umwelt, Kultur und Bildung (Artt. 3 Abs. 2 neu, 131 Abs. 2, 141)⁷⁸⁾; von 1995 Verankerung des kommunalen Plebiszits in der Verfassung (Art. 12 Abs. 3)⁷⁹⁾; von 1998 Weiterentwicklung der Grundrechte und Staatsziele (Artt. 3a, 47 Abs. 4 Satz 2, 118 Abs. 2, 118a, 125 Abs. 1 Satz 1, 131 Abs. 4, 140, 141)⁸⁰⁾; ebenfalls 1998 Rechnungshof (Art. 80) und Anhörung kommunaler Spitzenverbände (Art. 83 Abs. 7)⁸¹⁾; Änderungen von 2003 (Artt. 83 Abs. 3 und 6, 100, 125 Abs. 1, 126 Abs. 3 Satz 1).⁸²⁾ Erlaubt sei, weil der Landtag dies mitverantwortet und es von grundsätzlicher Bedeutung für das Verständnis der Beziehung von Verfassung und Verfassungswirklichkeit ist, am Rande nur ein Wort zum 2003 vorgenommenen Tausch des Art. 100 gegen Art. 1 Abs. 1 GG⁸³⁾: Man fürchtete seinerzeit, der Satz, dass die Würde der menschlichen Persönlichkeit in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege zu achten sei, könnte anders als mutmaßlich die abweichend formulierte Grundgesetzbestimmung und als bestimmte bio-ethisch kritisierte Entwicklungen fördernd oder doch tolerierend verstanden werden.⁸⁴⁾ So viel Gewissheit und so viel Verzagtheit waren nie. Gewissheit über den Inhalt des nicht minder allgemeinen Art. 1 Abs. 1 GG. Verzagtheit, was das landeseigene Grundrecht, fortentwickelt und geprägt durch ein halbes Jahrhundert landesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung, anlangt. Kein guter Tag für den selbstbewussten Eigenstand des Freistaates.⁸⁵⁾

Änderungen 1970 und 1973

Aber zurück zu den hier unmittelbar einschlägigen Verfassungsänderungen: Die Änderung von 1970⁸⁶⁾ passte das Mindestalter des Staatsbürgers (Art. 7) und des Landtagskandidaten (Art. 14 Abs. 2) an bundesrechtliche Vorstellungen an.⁸⁷⁾ Die Änderung von 1973⁸⁸⁾ zog Konsequenzen aus zwischenzeitlichen Bevölkerungsentwicklungen, Erfahrungen und verfassungsgerichtlichen Erkenntnissen zu den Anforderungen an Wahl- und Stimmkreis (Art. 14 Abs. 1 Sätze 2–4) und modifizierte die Sperrklausel (Art. 14 Abs. 4) nach bundesrecht-

lichem Vorbild.⁸⁹⁾ Vor allem die zweite Änderung nahm tatsächliche Entwicklungen auf, deren Nichtberücksichtigung die bisherigen Verfassungsregelungen mindestens rechtspolitisch, vielleicht sogar bundesrechtlich fragwürdig erscheinen lassen konnten.

Änderungen 1998

Reform von Landtag und Regierung

Entscheidende Veränderungen wurden 1998 vorgenommen. Zunächst sei auf das Verfassungsreformgesetz zur „Reform von Landtag und Staatsregierung“⁹⁰⁾ verwiesen, soweit es den Landtag betrifft⁹¹⁾. In Teilen eilte es der Verfassungswirklichkeit im Freistaat innovativ voraus, indem es außerbayerische Erfahrungsschätze auswertete und hoffnungsvoll für sich nutzte. Andere Teile des Gesetzes hoben Erfahrungen und Regelungen der bayerischen Staats-Praxis in die Verfassung, brachten insofern den Verfassungstext auf die Höhe der aktuellen Verfassungswirklichkeit. Wieder andere Teile korrigierten die einheimische Praxis, die sich unterhalb der nur knappen Verfassungsnorm hatte ausbilden können.

Normrezipierende Innovationen

Zum Ersten: Erstmals nahm die Verfassung – wie zuvor schon fünf andere Landesverfassungen⁹²⁾ und später noch eine weitere⁹³⁾ – die *Zahl der Abgeordneten* in ihren Text auf und kehrte bei der Gelegenheit dank einer Kombination von Sparwillen und Effizienz Hoffnung zur ursprünglichen Größe des Landtags in der ersten Wahlperiode zurück, nur relativiert durch die Möglichkeit von Überhang- und Ausgleichsmandaten, die damit zugleich verfassungsrechtlich geädelt wurden (Art. 13 Abs. 1, 14 Abs. 1 Satz 6). Die redaktionell nicht optimal gelungene Reduzierung des in dreizehn Wahlperioden Gewohnten um weit mehr als 10% war riskant, weil es zu stärkeren Belastungen jedes der künftigen Abgeordneten, der nicht zugleich Mitglied der Staatsregierung sein würde, führen musste und die Wahrnehmung der begehrten Kontrollkompetenz vor allem gegenüber der Staatsregierung erschweren konnte. Der Landtag scheint es mit Fassung und Erfolg zu tragen. Hinzu trat die Verlängerung der *Wahlperiode* um ein Jahr. Der Freistaat gehört damit zu den vierzehn Ländern, deren Parlament für *fünf Jahre* gewählt werden.⁹⁴⁾ Die Neuerung war sachgemäß und überfällig, hatte sich in anderen Ländern auch bereits bewährt. Sie garantiert nichts,

macht aber manches – vor allem für den noch „ungelernten“ Abgeordneten – möglich, kann auch dafür sorgen, dass schwierige Reformvorhaben nicht unnötig der Diskontinuität zum Opfer fallen. Wer befürchtet, der Souverän als Wähler gerate dadurch in den Hintergrund, übersieht, dass er sich als Gesetzgebungskonkurrent (heute in allen Bundesländern) stets bemerkbar machen, zur Not (allerdings nur in acht Ländern, darunter Bayern⁹⁵⁾) auch den Landtag vorzeitig abberufen kann.

Auch die erstmalige Erwähnung (wenngleich nicht auch Definition) der sog. *Enquete-Kommissionen*⁹⁶⁾ (Art. 25a), mit der Bayern fünf anderen Ländern⁹⁷⁾ folgt, mag in diesem Zusammenhang genannt werden dürfen.⁹⁸⁾ Zwar wurde schon vorher nicht bezweifelt, dass die Berufung solcher Kommissionen nicht verfassungswidrig sei. Dennoch ist die Klarstellung im Verfassungstext vor allem wegen der damit verbundenen Minderheitenrechte und möglicher Außenwirkungen des Kommissionshandelns wichtig. Sie hat schon bald zu bedeutsamen und z.T. folgenreichen Untersuchungen ermuntert.⁹⁹⁾

Realitätsrezipierende Reform

Zum Zweiten, der Rezeption der Verfassungswirklichkeit durch das Reformgesetz:

Art. 14 Abs. 1 Satz 5 macht sich die Präferenz des Verfassungsgerichtshofs¹⁰⁰⁾ für eine etwa gleich große Zahl von Wahlkreis- und Stimmkreismandaten zu Eigen. Art. 14 Abs. 1 Satz 6 segnet die einfachgesetzlich bereits zugestandenen Überhang- und Ausgleichsmandate verfassungsrechtlich ab.

Art. 16a verhält sich erstmals zur *Opposition* im Landtag, dabei auch zu den Oppositionsfraktionen und ihrem bislang nur einfachgesetzlichen Finanzierungsanspruch. Die Rolle der parlamentarischen Opposition hoben mit variierender Formulierung zuvor schon zehn andere Landesverfassungen – mit Hamburg als Vorreiter seit 1971 – ausdrücklich hervor;¹⁰¹⁾ im Jahr 2000 folgte noch Rheinland-Pfalz.¹⁰²⁾ Auch eine Verfassung mag Selbstverständliches in einem Anflug von Courtoisie unterstreichen dürfen, selbst wenn es rechtlich folgenlos bleibt.¹⁰³⁾

Von den *Fraktionen* sprechen die Landesverfassungen, beginnend mit Berlin, erst seit fünfzehn¹⁰⁴⁾ Jahren, regelmäßig wohl, um den grundsätzlichen Finanzierungsanspruch, der als solcher gänzlich unbestritten ist, der Disposition und den etwaigen Launen des einfachen Gesetzgebers zu entziehen. Dagegen ist

nichts einzuwenden. Bayern ist nun eines von zehn Ländern, die derartiges kennen.¹⁰⁵⁾ Freilich griff die bayerische Reform zu kurz. Es geht nicht nur um die opponierenden Fraktionen, und es geht nicht nur um das Finanzielle. Einer Verfassung steht es an, Allgemeineres und Grundsätzliches¹⁰⁶⁾ zu diesen selbstverständlichen Gliederungen des Parlamentes zu sagen, zumal wenn sie – wie vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof¹⁰⁷⁾ lange vor dem Bundesverfassungsgericht¹⁰⁸⁾ – trotz Nichterwähnung in der Verfassung als mit eigenen Verfassungsrechten ausgestattete Teile des Verfassungsorgans Landtag angesehen werden.

Realitätskorrekturen

Zum Dritten, der verfassungsrechtlichen Korrektur der Verfassungswirklichkeit: Das Reformgesetz stärkte die Untersuchungsausschüsse und die Rechte der Landtags- und Ausschussminderheiten über das bisher durch einfaches Gesetz und Verfassungsgerichtshof zugestandene Maß¹⁰⁹⁾ hinaus¹¹⁰⁾ (Art. 25).

Die Abschaffung des Senats

Den zweiten großen Einschnitt brachte 1998 das Volksgesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senats.¹¹¹⁾ Artt. 34–42 wurden¹¹²⁾ ersatzlos gestrichen. Der Verfassungsgerichtshof¹¹³⁾ bestätigte die Streichung; sie verstoße nicht gegen Art. 75 Abs. 1 Satz 2. Und der Landtag hatte, weil sein Rettungsvorschlag¹¹⁴⁾ dem Souverän weniger gefiel¹¹⁵⁾, seinen Juniorpartner verloren. Verfassung und Verfassungswirklichkeit hatten gleichermaßen das Nachsehen. Die Reform ist auf zweifache Weise einzig geblieben: Sie hat eine in Deutschland singuläre Einrichtung beseitigt und damit den Bundesstaat als solchen ärmer gemacht; und sie ist, wenn ich recht sehe, die einzige deutsche Verfassungsänderung, deren Opfer ein Verfassungsorgan war. Wie auch immer, der Landtag, der unterdessen seit einigen Jahren auf sich selbst gestellt ist, hat die Amputation – wenn einem Außenstehenden dieser Eindruck möglich und ihn zu äußern erlaubt ist – mit Bravour überstanden. Die Gesetzgebungsverfahren können zügiger durchgeführt werden, und ich erkenne – zumal wenn ich Siege und Niederlagen des Bayerischen Gesetzgebers vor den Verfassungsgerichten¹¹⁶⁾ zum Maßstab nehme – keinen Qualitätsverlust. Phantomschmerzen werden vielleicht bleiben. Ich will nur hoffen, dass die Operateure von 1998, die ja auch Ökonomisches im Sinne hatten¹¹⁷⁾, nicht auch noch auf den Gedanken kommen, sich des ebenfalls

nicht ganz kostenlosen Verfassungsgerichtshofs zu entledigen, indem sie¹¹⁸⁾ das Bundesverfassungsgericht nach Art. 99 GG an seiner Stelle berufen.

Änderungen 2003

Ein letzter Blick gilt den einschlägigen Reformen des Jahres 2003. Aus dem einen Gesetz sei die Herabsetzung des Wahlbarkeitsalters auf 18 Jahre erwähnt (Art. 14 Abs. 2), eine verständliche Anpassung an das Bundeswahlrecht.

Aus dem anderen Reformgesetz des Jahres 2003 ist der neue Satz 2 des Art. 55 Nr. 3 hervorzuheben, nach dem die *Unterrichtung des Landtags durch die Regierung* einer Vereinbarung zwischen Landtag und Regierung auf gesetzlicher Grundlage vorbehalten bleibt; er geht auf Anregungen der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ vom März 2002¹¹⁹⁾ zurück. Das einschlägige Parlamentsinformationsgesetz¹²⁰⁾ und die Vereinbarung dazu¹²¹⁾ kamen noch im Jahr der Reform zustande. Die Reform sicherte den Informationsanspruch des Landtags gegenüber der Staatsregierung nun auch verfassungsrechtlich deutlich ab und erlaubte zudem, ihn über das bisher in der Praxis aufgrund der Geschäftsordnung der Staatsregierung und einer älteren Vereinbarung hinaus auszudehnen und zu intensivieren – eine Reform also, die die Verfassungswirklichkeit rezipierte und zugleich perfektionierte. Dennoch kann diese Änderung nicht das letzte Wort sein. Der Kern dessen, was im Gesetz und in der Vereinbarung steht, gehört in die Verfassung, und zwar nicht erst oder nur in den Abschnitt über die Staatsregierung, sondern in das Umfeld des Art. 24. Umfang und Inhalt des Unterrichtsanspruchs wird durch Art. 55 Nr. 3 Satz 2 gänzlich im Vagen gelassen, und der Zusammenhang mit Satz 1 könnte Befürchtungen aufkommen lassen, dass er bereits von Verfassungs wegen zu eng gedeutet wird.

Landesverfassung und landesfremde Verfassungswirklichkeit

So sehr sich der verfassungsändernde Gesetzgeber auch müht, durch vorausseilende Entwicklungen mit der Verfassungswirklichkeit Schritt zu halten oder umgekehrt ihr Schrittmacher zu sein – nie wird die Landesverfassung das Ganze abbilden und formen. Sie wird immer Teilverfassung bleiben, weil große Teile des Verfassungslebens auch der Länder und in den Ländern von der überwältigenden Teilverfassung des Bundes geprägt wird und auch dies nach der optimistischen Öffnung Deutschlands zum Internationalen, vor allem zum

Europäischen hin nur noch teilweise. Nicht nur das. Die Landesverfassung – und mit ihr der Landtag – hat auch hinzunehmen, dass sich dieser von ihr nicht gespiegelte Bereich ohne ihr Zutun entwickelt. Wie weit Verfassung und Verfassungswirklichkeit jenseits der Grenze im Einklang stehen, diese von jener eingeholt und überholt wird, bildet der Landestext nicht ab und kann er nicht beeinflussen.

Dieses natürliche Defizit jeder Landesverfassung trifft auch und besonders einen Schwerpunkt des Wirkens des Landtags, die Landesgesetzgebung. Erst das Grundgesetz gibt Auskunft, welche Zuständigkeiten dem Landesgesetzgeber konkurrierend oder ausschließlich bleiben, und diese Auskunft ist oft undeutlich und vor allem im Sektor der ausschließlichen Landeskompetenz meist mittelbar und deshalb diffus. Hinzu kommt, dass Gegenstand und Ausmaß der Landeszuständigkeit sich von Grundgesetzänderung zu Grundgesetzänderung ändern können, ohne dass sich diese Dynamik im Text der Landesverfassung auch nur andeutungsweise widerspiegelt.

Zwar kommt keine dieser Änderungen ohne die Mitwirkung der Länder zustande. Aber die Länder werden im Bundesrat von den Regierungen, nicht von ihren Parlamenten vertreten, und die Regierungsvertreter dort sind zwar an die Weisungen ihrer Regierungen gebunden, aber die Regierungen bei diesen Weisungen nicht an Aufträge ihrer Parlamente. Das ist, wenn es um Grundgesetzänderungen geht, die die Gesetzgebungskompetenzen mehren oder mindern¹²²⁾, überraschend. Über das Gewicht, das die zentrale Zuständigkeit des Landesparlaments hat, sollten eigentlich die Landesparlamente entscheidend mitreden. Dass die Landesregierungen ihren Parlamenten politisch verantwortlich und auf ihr Vertrauen angewiesen sind, das auch anlässlich solcher Vorgänge verloren gehen kann, ist ein kärglicher Ausgleich.

Abhilfe ist denkbar (auch die Enquete-Kommission des Landtags „Reform des Föderalismus“ hat darüber nachgedacht¹²³⁾), aber wenig wahrscheinlich. Für den Fall länderrelevanter Grundgesetzänderungen könnte die Landesverfassung den Landtag zu Weisungen an die Vertreter der Staatsregierung im Bundesrat ermächtigen; es könnte das Grundgesetz die Landesparlamente den Regierungspart im Bundesrat übernehmen lassen oder vorschreiben, dass zusätzlich die Zustimmung einer bestimmten Mehrheit der Landesparlamente einzuholen sei. Das Erste könnte durch eine Änderung der Landesverfassung ins Werk gesetzt werden, das Zweite und Dritte spielte sich auf höherer Ebene ab.

Unabhängig davon sollte der Landesgesetzgeber erwägen, auch dasjenige in den Text seiner Verfassung aufnehmen, was der Sache nach – übrigens auch in den Augen der Verfassungsgerichte – ohnehin ihr, wenngleich unsichtbarer, weil andernorts, nämlich im Grundgesetz, geschriebener Bestandteil ist. Und dazu gehören zentral die Zuständigkeiten des Landesgesetzgebers. Erst ein solches Abbild der grundgesetzlich bestimmten Aufgaben und Befugnisse des Landesgesetzgebers im Text der Landesverfassung würde dem Leser eine realistische Vorstellung von der Bedeutung auch seines Landtages vermitteln. Es wäre instruktiv, wenngleich anders als der Rest des Textes nicht konstitutiv. Wer besorgt ist, es müsste dann nach jeder einschlägigen Grundgesetzänderung auch die Landesverfassung geändert werden, könnte sich mit dem Minimal-schritt einer dynamischen Verweisung auf die Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes, die in einer amtlichen Fußnote dem Text der Landesverfassung beigefügt werden, behelfen.

Aber befriedigender wäre doch die Integration der Kompetenzverteilung in die Landesverfassung. Dazu wären mindestens Artt. 72, 74 und 84 GG, aber auch Art. 71 und vor allem Art. 80 Abs. 4 GG zu kopieren und ein Katalog ausschließlicher Zuständigkeiten des Landesgesetzgebers zu verfassen.

Erste Hilfe bei der Erstellung des Katalogs leistet das Grundgesetz, z.B. wenn es wie im Falle des Art. 73 Abs. 1 Nr. 2, der Staatsangehörigkeit *im Bunde*, oder der neuen Nummer 33 des Art. 74 Abs. 1 GG („Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse“), zum Umkehrschluss drängt, oder wenn es aus benannten Kompetenztiteln ausdrücklich Teile aussondert wie etwa in den alten Nummern 18 („ohne das Recht der Erschließungsbeiträge“) und 23 („mit Ausnahme der Bergbahnen“) oder in den neuen Nummern 11 („ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schausstellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte“), 24 („ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm“) und 27 („mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung“) des Art. 74 Abs. 1 GG.

Alles Weitere müsste der Landesgesetzgeber aus Eigenem hinzufügen und dem bislang Unbenannten Namen geben. Das wird ihm nach einem Blick in den Fundus seiner Gesetze¹²⁴⁾ nicht schwer fallen. Die Bayerische Verfassung setzt zu Ähnlichem seit jeher in den vielen über die Verfassung verstreuten Ermächtigungen des einfachen Landesgesetzgebers an¹²⁵⁾, die ja doch unter der Prämisse seiner vom Grundgesetz gebilligten Zuständigkeit stehen. Da Vollstän-

digkeit schwer zu erreichen und nachzuweisen sein wird, muss ein redaktioneller Vorbehalt (wie „insbesondere“ oder ähnliches) vorangestellt werden. Landesverfassung und Grundgesetz zusammen würden dann ein Gesamtbild der Gesetzgebungszuständigkeiten bereithalten – so wie es einige wenige Bundesstaaten seit langem in einer einzigen Urkunde, der Bundesverfassung, zu präsentieren wissen.

Nicht der geringste Ertrag einer solchen Reform würde im Zwang zur Inventur bestehen. Darüber hinaus könnte sie das Selbstbewusstsein des Landes in den offenbar unvermeidbaren kompetentiellen Dauerfehden mit dem Bund stärken; ich erinnere pars pro toto an die aktuelle Bedrohung des Heilberufsrechts des Landes durch das wohl bevorstehende¹²⁶⁾ neue Vertragsarztrecht des Bundes.¹²⁷⁾

Auch eine so vervollständigte Landesverfassung würde freilich keine Auskunft geben, ob, in welcher Weise und in welchem Umfange der Landtag die ihm damit sichtbar eingeräumten Möglichkeiten nutzt. Auch sie würde die beispielhafte Qualität etwa der Bauordnung, des Polizeiaufgabengesetzes, des Heilberufsrechts – um mir nahe stehende Beispiele zu nennen – nicht dokumentieren können, auch nicht die gelegentliche Experimentierfreude, wie sie sich auch in spröderen Sektoren – ich nenne das Widerspruchsverfahren¹²⁸⁾ – spiegelt. Sie würde uns auch nichts über das Kooperationsverhältnis des Landtags mit den Verfassungsgerichten mitteilen können, dessen Eigenart an der Disziplin abgelesen werden kann, mit der die Vorstellungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes umgesetzt werden¹²⁹⁾, aber auch an dem beharrenden Selbstbewusstsein gegenüber Karlsruhe.¹³⁰⁾

Ausblick

Es gibt viel zu tun, gerade für den Gesetzgeber. Manche kleine Verfassungsänderung mag nahe liegen, aber noch wichtiger sind im Alltag Pflege und Vervollkommnung des vorhandenen reichen einfachgesetzlichen Fundus. Das Grundgesetz reicht dem Landtag dabei die Hand: Art. 80 Abs. 4 GG, der seit 1994 im Wachkoma liegt¹³¹⁾, bietet Chancen, und die jüngste Föderalismusreform, die dem Landtag manch neue Befugnis und zudem die Abweichungskompetenz¹³²⁾ beschert hat, fordert heraus.

Wie auch immer, der Bayerische Landtag ist in einem ansehnlichen Verfassungsbau zu Hause, den er in fünfzehn Wahlperioden instand gehalten, vervollkommnet und sich zu eigen gemacht hat.

- ¹⁾ Der folgende Text lag dem am 26. Oktober 2006 gehaltenen Vortrag zugrunde. Die Fußnoten sind anlässlich der Publikation aktualisiert worden (Stand: 9. April 2008, vereinzelt 1. April 2009).
- ²⁾ So schon Wilhelm Hoegners Vorentwurf einer „Verfassung des Volksstaates Bayern“ vom 8. März 1946 (abgedruckt z.B. Hans Nawiasky/Karl Schweiger/Franz Knöpfle, Hrsg., Die Verfassung des Freistaates Bayern, München, sub Ia [Stand Juli 2008]). Für die Beibehaltung dieses Aufbaus plädierte im Verfassungsausschuss der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung neben Hoegner (Stenographische Berichte, Band II, München 1946, S. 381) insbesondere Hans Nawiasky (Ebenda, S. 382. In seinem Handkommentar zur Verfassung des Freistaates, München 1948, S. 29, erwähnt er Hoegners Rolle in diesem Zusammenhang nicht. Auch Hoegner selbst erwähnte später [in seinem Beitrag „Professor Dr. Hans Nawiasky und die bayerische Verfassung von 1946“, in: Staat und Wirtschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Hans Nawiasky, Einsiedeln u.a. 1950, S. 1–16, S. 5] bescheiden nur Nawiaskys Einsatz in dieser Frage.).
- ³⁾ §§ 26–56.
- ⁴⁾ Überblick über die einschlägigen Verfassungsregelungen aus erster Hand bei Hoegner, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, München 1949, S. 39–74.
- ⁵⁾ Vgl. §§ 35–41 der Verfassungsurkunde 1919. Aus dem Reichsrecht: Artt. 29–31 RVerf. 1871, Artt. 21, 36–40 RVerf. 1919.
- ⁶⁾ Das vom Gesetz Nr. 66 über die Aufwandsentschädigung der Abgeordneten des Bayerischen Landtages vom 12. Mai 1947 (GVBl. S. 123) noch wahrgenommen worden ist.
- ⁷⁾ Zum älteren Verständnis des Abgeordnetenmandats und damit auch des Art. 31 vgl. partiell und beiläufig BayVerfGH 20, 95 (100f.) – 1967; 22, 19 (22) – 1969. Zum faktischen Wandel der Diäten zur Vollalimentation, der den Wandel des Mandats zum „Vollzeitberuf“ flankierte, und zum daraus folgenden (und dadurch legitimierten) Wandel der Auslegung des Art. 31 vgl. 1982 umfassend und tragend BayVerfGH 35, 148 (157–169), ersichtlich auch ermuntert durch BVerfGE 4, 144 (151) – 1955; 32, 157 (164f.) – 1971; 40, 296 (310–315) – 1975. Regelungsnachweise bei Hans Zacher, Verfassungsentwicklung in Bayern 1946 bis 1964, JöR n.F. 15 (1966), S. 321 – 406, hier S. 349; Christian Pestalozza, Aus dem Bayerischen Verfassungsleben 1964 bis 1988, JöR n.F. 37 (1988), S. 335–414, hier S. 353f.; dems., Aus dem Bayerischen Verfassungsleben 1989 bis 2002, JöR n.F. 51 (2003), S.121–192, hier S. 140–144. BVerfGE 118, 277 fügte 2007 dem Bild des Bundestagsabgeordneten neue Facetten hinzu; auch sie werden landesrechtlich Schule machen.
- ⁸⁾ Nicht auch des Art. 38 Abs. 1 (Ausschluss der Senatoren) und des Art. 68 Abs. 3 Satz 2 (Ausschluss des Präsidenten und der Berufsrichter im Verfassungsgerichtshof). Erst seit 1990 schließt das einfache Gesetz (Art. 5 Abs. 2 VfGHG vom 10. Mai 1990, GVBl. S. 122) sämtliche Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs vom Abgeordnetenmandat aus, damit die zuvor geltende elegante Zwischenlösung des älteren Verfassungsgerichtshofgesetzes (zu ihr Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, München, 3. Auflage 1991, § 23 RN 16 mit RN 7–9) ersetzend, die an Art. 68 Abs. 2 angeknüpft und sich überdies besser mit dem unverändert engeren Art. 68 Abs. 3 Satz 2 vertragen hatte. Daher krit. zur an sich sachgemäßen Neuregelung Pestalozza, Das neue

Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof, NVwZ 1991, S. 1059–1062, hier S. 1061. Zust. dagegen Gerhard Vill, Das Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof, BayVBl. 1991, S. 353–359, hier S. 354, und besonders entschieden Walter Schmitt Glaeser, Das neue Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof, NVwZ 1992, S. 443–446, hier S. 445f.

Es mag daran erinnert werden dürfen, dass die (unveränderte) verfassungsrechtliche Regelung (Art. 68 Abs. 2, Abs. 3 Satz 2) und die ursprüngliche, der Verfassung folgende einfachgesetzliche Regelung auf amerikanische Vorhaltungen zurückgehen, dass Landtagsabgeordnete nicht an Entscheidungen des Gerichtshofes über Gesetze mitwirken sollten; vgl. Hoegner, wie Anm. 2, Band III, S. 736, und Hans Ehard, ebenda, S. 736f.

- ⁹⁾ Aus der Sicht der Verfassungsgerichte: von Anfang an und nur anfangs – ein weiteres eindrucksvolles Beispiel für die verfassungsnormändernde Kraft der Verfassungswirklichkeit.
- ¹⁰⁾ Berlin Art. 39 Abs. 1.
- ¹¹⁾ Unglücklich nenne ich das Schweigen des Art. 38 GG deswegen, weil der Parlamentarische Rat sich sicher war, es schließe – zusammen mit der in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ausdrücklich gewährleisteten Gleichheit der Wahl – die einfachgesetzliche Einführung einer Sperrklausel unmissverständlich aus (vgl. die 1. Lesung des Art. 47 [des Vorläufers des Art. 38] in der 2. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates vom 11. November 1948, in: Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 7–10; 3. Lesung vom 9. Februar 1949, ebenda, S. 629–631). Bundeswahlgesetzgeber und Bundesverfassungsgericht haben recht früh demonstriert, wie trügerisch diese Zuversicht war.
- ¹²⁾ Bayern Art. 14 Abs. 4, Berlin Art. 39 Abs. 2, Bremen Art. 75 Abs. 3, Niedersachsen Art. 8 Abs. 3 und Thüringen Art. 49 Abs. 2 schreiben sie vor; Baden-Württemberg Art. 28 Abs. 3 Satz 2, 3, Hessen Art. 75 Abs. 3 Satz 2 und Rheinland-Pfalz Art. 80 Abs. 4 Satz 2 ermächtigen den Gesetzgeber, sie einzuführen.
- ¹³⁾ Das Wort „kann“ in Absatz 2 räumt im Gegensatz zum selben Wort in Absatz 1 und in Absatz 3 kein Ermessen ein, sondern beschreibt lediglich eine Zuständigkeit des Landtagspräsidenten, der von ihr ausweislich des Art. 44 Abs. 5 Gebrauch machen muss. Wie Art. 44 Abs. 5 sollte auch Art. 18 Abs. 2 deswegen das Wort „muss“ verwenden. Zweifel an der Auflösungsverpflichtung sind trotz des missverständlichen Wortlauts des Absatzes 2 bisher wohl auch nicht aufgetaucht; vgl. Anm. 4, S. 84; Erich Köhler, Die staatsrechtliche Stellung des Präsidenten des Bayerischen Landtages, BayVBl. 1988, S. 33–40, hier S. 33; Theodor Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern. Handkommentar, München, 4. Auflage 1992, Art. 45 RN 6; Karl Schweiger, in: Hans Nawiasky/Karl Schweiger/Franz Knöpfle, Hrgs., Die Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar, München, Art. 45 RN 9 (Stand 1999).
- ¹⁴⁾ Zwar veranlasst in diesem Fall der Landtagspräsident die Auflösung (daher von mir „mittelbare“ genannt), doch ist sie der Sache nach eine Selbstauflösung, weil der Landtag selbst seine Auflösung (zwar nicht vornimmt, aber doch) „verschuldet“ (vgl. Art. 44 Abs. 5).
- ¹⁵⁾ Vgl. §§ 6, 7 der Geschäftsordnung vom 29. April/12. Mai 1948, abgedruckt bei Nawiasky, wie Anm. 2, S. 275–288.

¹⁶⁾ BayVerfGH 29, 62 (81).

¹⁷⁾ §§ 44–56 („Aufgaben, Rechte“), die freilich auch nicht vollständig waren.

¹⁸⁾ Ebenso enthaltsam das Grundgesetz und die Verfassungen Berlins, Brandenburgs, Bremens, Hamburgs, Hessens und Nordrhein-Westfalens.

Den Ansatz einer (unterschiedlich) zusammenfassenden Beschreibung der Parlamentsaufgaben und -befugnisse enthalten dagegen Baden-Württemberg Art. 27 Abs. 2, Mecklenburg-Vorpommern Art. 20 Abs. 1 Sätze 2–4, Niedersachsen Art. 7 Satz 2, Rheinland-Pfalz Art. 79 Abs. 1 Satz 2, Saarland Art. 65 Abs. 2 und 3, Sachsen Art. 39 Abs. 2, Sachsen-Anhalt Art. 41 Abs. 1 Sätze 2–4, Schleswig-Holstein Art. 10 Abs. 1 und Thüringen Art. 48 Abs. 2.

Angemessen wäre allein ein vollständiger und ggf. genaue Verweisungen auf andere einschlägige Verfassungsstellen enthaltender Katalog etwa nach Art der portugiesischen Verfassung (Artt. 161ff.).

¹⁹⁾ Vgl. Art. 47 Abs. 2: Verantwortung des Ministerpräsidenten gegenüber dem Landtag für die Bestimmung der Richtlinien der Politik.

²⁰⁾ Optimistischer Nawiasky, dem wir – aus gut nachvollziehbaren historischen Erwägungen – die Vorschrift verdanken (wie Anm. 2, Band II, S. 515): „Ich kann mir eigentlich nicht vorstellen, dass hier auf längere Zeit gesehen Unklarheiten [über die Unmöglichkeit vertrauensvoller Zusammenarbeit] bestehen. Nach vierzehn Tagen sehen wir, dass die Regierung nicht bleiben kann. Das ist für den Ministerpräsidenten, das ist für die Parteien und das ist auch für den Verfassungsgerichtshof klar. Daran müssen wir uns gewöhnen und nicht sagen, was heißt das: Vertrauensvolles Zusammenarbeiten ist nicht möglich? Die kleinen Kinder werden es wissen; die Frauen werden es mit ihrem natürlichen Instinkt wissen. Wir Männer, besonders wir Juristen, sind sehr verbildet und fragen immer nach genauen Formulierungen“ (wie Anm. 2, Band II, S. 516f.).

²¹⁾ Der Landtag kann den Rücktritt selbst dann nicht (z.B. durch Abwahl) erzwingen, wenn Einigkeit über die Unmöglichkeit eines vertrauensvollen Zusammenarbeitens besteht. Er ist auf ein erfolgreiches Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof (Artt. 59, 61 – Anklage oder, wahrscheinlicher, Art. 64 – Verfassungsstreitigkeit) angewiesen. So war es gedacht (vgl. Nawiasky, wie Anm. 2, Band II, S. 516f; Hoegner, ebenda, S. 517). Auf Kinder und Frauen (wie Anm. 20) wollten sie sich denn doch nicht verlassen, und so wird es auch heute noch überwiegend gesehen (vgl. etwa Nawiasky, wie Anm. 2, S. 121; wie Anm. 4, S. 84; Meder, wie Anm. 13, Art. 44 RN 3; Claus Leusser, Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946, JöR n.F. 3 [1954], S. 149–177, hier S. 154; Schweiger, wie Anm. 13, Art. 44 RN 5 [Stand 1999]; Josef Franz Lindner, in: Josef Franz Lindner/Markus Möstl/Heinrich Amadeus Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar, München 2009, Art. 44 RN13. Einschränkungen bei Ernst Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 [1958], S. 9–73, hier S. 56. Keine gerichtlich entscheidbare Rechtsfrage sehen Theodor Maunz/Hans-Jürgen Papier, Verfassungs- und Verfassungsprozessrecht, in: Wilfried Berg u.a., Hrsg., Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, Stuttgart u.a., 6. Auflage 1996, S. 51. Offen Bernhard Kempen, Bayerisches Verfassungsrecht, in: Ulrich Becker u.a., Hrsg., Öffentliches Recht in Bayern, München, 4. Auflage 2008, S. 42).

- ²²⁾ Ministerpräsident Hoegner trat am 8. Oktober 1957 aus eigenem Antrieb, d.h. ohne politische oder verfassungsgerichtliche Nötigung, zurück, nachdem er die Situation, die Art. 44 Abs. 3 Satz 2 im Auge hat, besorgte (vgl. Zacher, wie Anm. 7, S. 357 mit Nachweisen). Fünf Jahre zuvor hatte Ministerpräsident Ehard den Justizminister Josef Müller aus den Gründen des Art. 44 Abs. 3 Satz 2 entlassen (!); vgl. Nawiasky/Hans Lechner, Ergänzungsband zum Handkommentar (wie Anm. 2), München 1953, S. 48.
- ²³⁾ Etwa nach Art des § 59 Abs. 2 Satz 2 (2. Halbsatz) Verfassungsurkunde 1919 („müssen zurücktreten, wenn ihnen das Misstrauen des Landtages ausgesprochen wird.“).
- ²⁴⁾ Nach gemeindeutschem Parlamentsrecht sicher regelmäßig mindestens zwei. Aber wann mehr, wann möglicherweise weniger? § 28 Abs. 3 Verfassungsurkunde 1919 regelte das Minimum: „Über Gesetzentwürfe findet mindestens eine doppelte Lesung in der Vollversammlung statt.“
Wie die Bayerische Verfassung schweigen auch elf weitere Landesverfassungen und das Grundgesetz zum Thema. Anders – in wechselnder Weise – nur Berlin Art. 59 Abs. 4, Hamburg Art. 49, Mecklenburg-Vorpommern Art. 55 Abs. 2 (dazu LVerfG M-V, Urteil vom 7. Juli 2005, LVerfGE 16, 353 [S. 363–368]; Pestalozza, Vom hohen Rang des Verfassungsverfahrensrechts, NJ 2006, S. 1–6, hier S. 4f.) und Sachsen-Anhalt Art. 77 Abs. 3.
- ²⁵⁾ Klar und angemessen differenzierend § 50 Verfassungsurkunde 1919: „Der Landtag genehmigt die Staatsverträge. Sie sind, wenn sie Rechtssätze enthalten, hinsichtlich ihres Rechtsinhaltes als Gesetze zu beschließen.“ Was hinderte 1946 die Verantwortlichen daran, das 27 Jahre zuvor erreichte Niveau zu bewahren? Die Schwierigkeiten, zu denen die Vagheit des Art. 72 Abs. 2 führt, werden bei Helmut Kalkbrenner, Zuständigkeitsübertragung durch Staatsvertrag nach der bayerischen Verfassung, BayVBl. 1965, S. 109 und S. 149, besonders anschaulich.
- ²⁶⁾ Die Verfassungsberatungen sind unergiebig. Die Einordnung des Absatz 2 in den Abschnitt „Die Gesetzgebung“ und die Nachbarschaft zu Absatz 1 („Die Gesetze werden vom Landtag ... beschlossen.“) sprechen für eine Zustimmung durch Gesetzesbeschluss; aus denselben Gründen ähnlich Schweiger, wie Anm. 13, Art. 72 RN 4 (Stand 1995): „besonderes Gesetzgebungsverfahren“, speziell in Art. 72 Abs. 2 geregelt. Der Umstand, dass normative Vertragsinhalte vielleicht gar nicht anders in Bayerisches Recht transformiert werden könnten (wenn man nicht ein gesondertes Transformationsgesetz – sei es nach Abschluss des Vertragsverfahrens, sei es nach Inkrafttreten des Vertrags – nachschieben wollte) sowie der Gesetzesvorbehalt des Art. 70 Abs. 1 sprechen jedenfalls in derartigen Fällen zusätzlich dafür, dass der Landtag durch Gesetzesbeschluss zustimmen muss, also für die (auch von Hoegner, wie Anm. 4, S. 106, befürwortete) Rückkehr zur Differenzierung des § 50 Verfassungsurkunde 1919 (vgl. Anm. 25).
Etwas weniger anspruchsvoll indessen die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, nach der die Zustimmungsbeschlüsse (und ihre Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt) den in einem Staatsvertrag vorgesehenen allgemein verbindlichen Geboten oder Verboten innerstaatliche Rechtswirkung mit Gesetzeskraft vermitteln – mit der prozessualen Folge, dass sie mit der Popularklage angegriffen werden können; vgl. nur etwa BayVerfGH 38, 152 (157).
BVerfGE 90, 60 (84–86); BVerwGE 74, 139 (139–143) sehen – dem entsprechend – in der praktischen Handhabung des Art. 72 Abs. 2 (keine Beteiligung des Senats [bis 2000]; keine Publikation des Beschlusstextes – also kein förmliches Gesetzgebungs-

verfahren) keinen Verstoß gegen Bundesrecht. Prozessual stellt das Bundesverfassungsgericht den Zustimmungsbeschluss einem förmlichen Gesetz im Sinne des Art. 100 Abs. 1 GG gleich; BVerfGE 37, 191 (197). BVerfGE 90, 60 verschwendet darauf kein einziges Wort mehr.

Nach der Beseitigung des Senats sind Unterschiede zwischen der Handhabung des Art. 72 Abs. 2 und einem „normalen“ Gesetzgebungsverfahren – abgesehen von der Reduzierung der Landtags-Optionen auf Ja oder Nein und von dem Umstand, dass der Zustimmungsbeschluss als solcher nicht publiziert, sondern sein Erlass mit der Bekanntgabe des Vertragstextes im Gesetz- und Verordnungsblatt berichtet wird (vgl. aus dem Jahre 2007 etwa GVBl. S. 2, 9, 132, 239, 556, 559, 906) – kaum noch sichtbar.

- ²⁷⁾ Auch insofern geben die Verfassungsberatungen keinen Aufschluss. Deutungsversuche etwa bei Schweiger, wie Anm. 13, Art. 72 RN 4b (Stand 1976); Meder, wie Anm. 13, Art. 72 RN 7.
- ²⁸⁾ Der Verfassungsausschuss sah von einer Aufzählung ab, u.a. weil man fürchtete, sie würde nicht vollständig sein können (wie Anm. 2, Band I, S. 187–192). Hoegner, wie Anm. 4, S. 67, stellte 1949 einen präzisen Minimalkatalog auf. Im Jahr 2000 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof (zwar nicht die Gesamtheit, aber doch) wichtige Teilbereiche der „Grundgedanken“ fixiert (BayVerfGH 53, 42 (60–65)), das Sondervotum (ebenda, S. 74–80) ihre Einschlägigkeit bestritten. Angesichts eines solchen hochrangigen Dissenses wünschte ich mir doch, die Verfassung sagte eindeutig und abschließend, welche ihrer Teile sie als unabänderlich schützen will. Aber auch ohne eine solche Erklärung hätte ich mir vor 2000 nicht vorstellen können, dass man überhaupt auf den Gedanken verfallen kann, Selbsterfundenes und in der Verfassung nicht Geschriebenes zu ihren „Grundgedanken“ zu zählen.
- ²⁹⁾ Für eine umfassende Prüfungszuständigkeit und -verpflichtung des Ministerpräsidenten (die, wenn ich recht sehe, in den Beratungen nicht thematisiert wurden) plädieren z.B. Hoegner, wie Anm. 4, S. 86; Nawiasky, wie Anm. 2, S. 157; Meder, wie Anm. 13, Art. 76 RN 1; Schweiger, wie Anm. 13, Art. 76 RN 3 (Stand 1976); Maunz/Papier, wie Anm. 21, S. 48. Dass sein „materielles Prüfungsrecht“ strittig sei (Kempfen, wie Anm. 21, S. 39), sehe ich nicht.
- ³⁰⁾ „im Rahmen seiner Zuständigkeit“.
- ³¹⁾ Im Grund machte er lediglich darauf aufmerksam, dass die Staatsvertrags-Zuständigkeit des Freistaats seinerzeit irgendwie – und zwar zunächst nur durch Besatzungsrecht – begrenzt war (Vgl. Hoegner, wie Anm. 2, Band III, S. 678: „denn diese Zuständigkeit ist im Augenblick sehr unsicher und wird solange unsicher bleiben, bis durch eine neue Bundesverfassung die Zuständigkeit zum Abschluss von Staatsverträgen genau umgrenzt ist. Meiner Ansicht nach kann [Bayern] zum Mindesten Staatsverträge abschließen, erstens im Inland mit jedem einzelnen Staatsangehörigen, zweitens im nachbarlichen und im Grenzverkehr, so wie es unter der Weimarer Verfassung der Fall war.“). Sehr hilfreich konnte Art. 181 wegen seiner Vagheit insoweit nicht sein. Immerhin machte er auch deutlich, dass der Freistaat grundsätzlich vertragliche Kompetenzen beanspruchte. Zu ihrer Nutzung vgl. die Nachweise bei Zacher, wie Anm. 22, S. 331; Pestalozza, 1988, wie Anm. 7, S. 411–414; Schweiger, wie Anm. 13, Art. 72 RN 8 (Ergänzung), 11 (Ergänzung), 12 (Stand 2005); Bayerischer Landtag/Landtagsamt, Hrsg., Bayerischer Landtag. Tätigkeitsbericht über die 14. Wahlperiode 1998/2003,

München 2004, S. 70–72 (Staatsverträge, Abkommen) – www.landtagbayern.de/pdf_internet/Taetigkeitsbericht_14WP.pdf (abgerufen am 10.06.2008).

- ³²⁾ 1968, 1970, 1973 (zwei), 1984, 1995, 1998 (drei), 2003 (zwei).
- ³³⁾ Viertes Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 19. Juli 1973, GVBl. S. 389.
- ³⁴⁾ Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995, GVBl. S. 730.
- ³⁵⁾ Gesetz zur Abschaffung des Bayerischen Senats vom 20. Februar 1998, GVBl. S. 42.
- ³⁶⁾ BayVerfGH 52, 104 (127–136). Dazu etwa: Otmar Jung, 50 Jahre verfassungswidrige Praxis der Volksgesetzgebung in Bayern?, BayVBl. 1999, S. 417–430; Hans-Detlef Horn, Die Bayerische Verfassung, der Senat und Volksentscheid, BayVBl. 1999, S. 430–435; Reinhold Zippelius, Der einstige Beitrag des Bayerischen Senats zur Kultivierung demokratischer Entscheidungen, BayVBl. 2000, S. 193–195; Karl Schweiger, Verfassungsgerichtshof als Verfassungsgeber?, BayVBl. 2000, S. 195–196; Joachim Lege, Verfassungsänderung oder Verfassungsinterpretation? Der Methodenstreit um die Abschaffung des Bayerischen Senats, DÖV 2000, 283–287; Pestalozza, 2003 (wie Anm. 7), S. 127–130, 189–192. Zustimmung jüngst Markus Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, wie Anm. 21, Art. 75 RN 6.
- ³⁷⁾ Bislang hat ihn nur das Landeswahlgesetz (vgl. Art. 80 Abs. 1 Nr. 2 LWG in der Folge des Gesetzes vom 28. Juni 2000, GVBl. S. 365) aufgenommen. Das ist, nachdem der Verfassungsgerichtshof das von ihm erdachte Quorum wenig später sogar unter den Schutz des Art. 75 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung gestellt hat (BayVerfGH 53, 42 [60–65]; Lehrreiches dazu im Sondervotum, ebenda, 74–80, und bei Fabian Wittreck, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit, JöR n.F. 53 [2005], S. 111–185, hier: S. 138–151 mit allen Nachweisen des Echos auf die Judikatur), zu wenig; was, wenn nicht die „demokratischen Grundgedanken“ der Verfassung, gehört denn in den Verfassungstext?
- ³⁸⁾ Artt. 70 Abs. 2, 78 Abs. 3 – Gesetzesvorbehalt; Art. 73 – kein Volksentscheid; Art. 78; Art. 40 Satz 2 – Beteiligung des Senats; aus Art. 40 dürfte auch mit hinreichender Deutlichkeit hervorgegangen sein, dass die Verfassung das Initiativrecht der Staatsregierung vorbehält.
- ³⁹⁾ Art. 29 Abs. 1 VfGHG: „Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs sind für alle anderen [bayerischen] Verfassungsorgane sowie für [bayerische] Gerichte und Behörden bindend.“ Die Verfassung setzt eine derartige Bindungswirkung als selbstverständlich voraus.
- ⁴⁰⁾ Sofern sie nicht z.B. in Brüssel oder Karlsruhe revidiert werden.
- ⁴¹⁾ Von ihr reden denn auch etwa Artt. 18 Abs.1 („Mehrheitsbeschluss seiner gesetzlichen Mitgliederzahl“), 48 Abs. 2 Satz 2 („Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl“) und 61 Abs. 4 Satz 1 („einem Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl und ... einer Zweidrittelmehrheit dieser Zahl“). Später (1998) kam Art. 33a Abs. 4 Satz 3 („Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl des Landtags“) hinzu, in dem das Adjektiv „gesetzliche“ fehlt, aber mit gemeint ist (auch wenn gleichzeitig [1998] Art. 13 Abs. 1 erstmals eine verfassungsrechtliche Mitgliederzahl einführt. Wegen Art. 14 Abs. 1 Satz 5 [Überhang- und Ausgleichsmandate] kann diese Zahl überschritten werden). Andere (alte und neuere) Verfassungsbestimmungen sprechen von bestimmten Quoren der „Mit-

glieder" oder der „Mitgliederzahl“ des Landtags, verzichten also auf die Wörter „gesetzliche“ und/oder „Mitgliederzahl“.

Die Sprache aller vier soeben genannter Artikel ist, beiläufig gesagt, nicht eben vorbildlich. Kann eine „Zahl“ einen „Beschluss“ fassen (Art. 18 Abs. 1)? Eine „Mitgliederzahl des Landtages“ (Artt. 48 Abs. 2 Satz 2, 61 Abs. 4 Satz 1) gibt es nicht, wohl aber eine „Zahl der Mitglieder des Landtages“ oder eine „Zahl der Landtagsmitglieder“. Ebenso wenig kennt die Sprache eine „Zweidrittelmehrheit dieser Zahl“ (Artt. 33a Abs. 4 Satz 3, 61 Abs. 4 Satz 1), sondern allenfalls „zwei Drittel dieser Zahl“.

Zur Bedeutung des Terminus in den geltenden deutschen Verfassungen vgl. Pesta-
lozza, Die „gesetzliche Mitgliederzahl“, Art. 121 GG, LKV 2008, S. 49–55.

- ⁴²⁾ Zum Beispiel: Auf wie viele Einwohner oder speziell Wahlberechtigte mindestens oder höchstens soll ein Mandat entfallen? Wie viele Mandate mindestens oder höchstens fordert oder erlaubt die Funktionsfähigkeit des Parlaments? Welche und wie viele Funktionen hat das Parlament oder soll es haben? Die deutsche Verfassungs- und Gesetzgebungspraxis tendiert zur Verkleinerung der Parlamente (Bayern schloss sich – mit der Rückkehr zur anfänglichen Größe und damit einer Verkleinerung um mehr als 13% – dem bundesweiten Trend an) und hat sich im Zuge dieser Reformen um vernünftige, auch bezahlbare Lösungen bemüht.
- ⁴³⁾ 1998 nahm sich die Verfassung erstmals des Themas an und schrieb (in Art. 13 Abs. 1) die Zahl „180“ – vorbehaltlich der Überhang- und Ausgleichsmandate nach Art. 14 Abs. 1 – fest.
- ⁴⁴⁾ Oder – wie das Grundgesetz (abgesehen von der beiläufigen Erwähnung in Art. 53a Abs. 1 Satz 2 und dem Umstand, dass Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 mit den „anderen Beteiligten“ vor allem an sie „denkt“, ohne sie zu nennen) und sechs Länder (Baden-Württemberg [höchst beiläufige Erwähnung in Art. 37], Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland [Erwähnung immerhin in Artt. 70 Abs. 2, 77 Abs. 1, Satz 2, 81 Abs. 2, 88 Abs. 2 Satz 2, 98, 101 Abs. 3] und Schleswig-Holstein [Erwähnung immerhin in Artt. 12 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2, 14 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5, 19 Abs. 2, 20 Abs. 2, 44 Abs. 2 Nr. 2]) – immer noch schweigen.
- ⁴⁵⁾ Seit 1991 Berlin Art. 27 (seit 1995: Art. 40 Abs. 2), seit 1992 Brandenburg Art. 67, Sachsen Art. 46 Abs. 2 (nur Auftrag und Ermächtigung, die Fraktionsbildung in der Geschäftsordnung zu regeln) und Sachsen-Anhalt Art. 47, seit 1993 Mecklenburg-Vorpommern Art. 25, Niedersachsen Art. 19, Rheinland-Pfalz Art. 85a (zu dem Art. 85b Abs. 2 im Jahre 2000 noch hinzutrat) und Thüringen Art. 58, seit 1994 Bremen Art. 77.
- ⁴⁶⁾ Vgl. anfangs §§ 6, 7 LT-GeschO 1948 (wie Anm. 15); heute noch §§ 5, 6 LT-GeschO vom 9. Juli 2003 in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. März 2004 (GVBl. S. 168), zuletzt geändert am 13. November 2008 (GVBl. S. 956).
- ⁴⁷⁾ Gesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Bayerischen Landtag (Bayerisches Fraktionsgesetz) vom 26. März 1992 (GVBl. S. 39), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Juli 2001 (GVBl. S. 347).
- ⁴⁸⁾ § 30 Abs. 1 LT-GeschO 1948 (wie Anm. 15): „mindestens zwei Lesungen“. §§ 50–53 LT-GeschO 2003 (wie Anm. 46): „zwei Lesungen, wenn nicht eine dritte beantragt wird“.
- ⁴⁹⁾ Vgl. wie Anm. 24.

- ⁵⁰⁾ Ebenso wörtlich oder der Sache nach zwölf weitere Landesverfassungen (Berlin Art. 59 Abs. 2, Brandenburg Art. 75, Bremen Artt. 87 Abs. 1, 123 Abs. 1, Hamburg Art. 48 Abs. 1, Hessen Art. 117, Mecklenburg-Vorpommern Art. 55 Abs. 1 Satz 1, Nordrhein-Westfalen Art. 65, Rheinland-Pfalz Art. 108, Sachsen Art. 70 Abs. 1, Sachsen-Anhalt Art. 77 Abs. 2, Thüringen Art. 81 Abs. 1).
- ⁵¹⁾ So heute § 29 Abs. 1 Satz 1 LT-GeschO 2003 (wie Anm. 46): „von einzelnen Mitgliedern [!] oder von Fraktionen, nicht aber von Ausschüssen“.
In zwei Ländern stellt bereits die Verfassung eindeutig klar, dass auch ein Abgeordneter allein die Initiative ergreifen kann: das Saarland Art. 98 („von einem Mitglied des Landtages“) und Schleswig-Holstein Art. 13 Abs. 1 Satz 1 („von einzelnen oder mehreren Abgeordneten“). Die Formulierung in Baden-Württemberg Art. 59 Abs. 1 („von Abgeordneten“) weist zumindest deutlich auf ein Individualrecht hin; § 53 Abs. 1 bwLT-GeschO ist weniger großzügig (Unterzeichnung durch mindestens acht Abgeordnete oder eine Fraktion).
- ⁵²⁾ Wie die Geschäftsordnungen fast aller deutschen Parlamente, aus deren „Mitte“ nach der jeweiligen Verfassung die Initiative auch kommen darf: Bund § 76 Abs. 1: „fünf vom Hundert der Mitglieder“; Berlin § 39 Abs. 1 Satz 3: „von mindestens zehn Mitgliedern“; Hamburg § 13 Abs. 1 Satz 3: „von mindestens fünf Mitgliedern“; Hessen § 11 Abs. 1 Satz 1: „von mindestens fünf Abgeordneten“; Mecklenburg-Vorpommern § 46 Abs. 1 Satz 1: „von ... vier Mitgliedern“; Niedersachsen § 22 Abs. 1: „von mindestens zehn Mitgliedern“; Nordrhein-Westfalen § 65 Abs. 1 Satz 2: „mindestens sieben Mitglieder“; Rheinland-Pfalz § 51 Abs. 1 Satz 1: „von acht Mitgliedern“; Sachsen § 40 Abs. 1 Satz 1: „von ... mindestens sechs Mitgliedern“; Sachsen-Anhalt § 23 Abs. 1: „von mindestens acht Mitgliedern“; Thüringen § 51 Abs. 3 Satz 1: „von zehn Abgeordneten“.
Nur Brandenburg § 40 Abs. 1 nennt keine Zahl: „von Abgeordneten“, so dass – trotz des Plurals – auch ein einzelner Abgeordneter eine Vorlage müsste einbringen können.
- ⁵³⁾ § 29 Abs. 1 Satz 1 LT-GeschO 1948 (wie Anm. 15): „von wenigstens 15 [von damals 180] Mitgliedern unterzeichnet“.
- ⁵⁴⁾ Vgl. die Übersicht über die Entwicklung in allen Wahlperioden in: Hilde Balke, Sie waren die ersten ... Frauen im Bayerischen Landtag 1945, Bayerischer Landtag/Landtagsamt, Hrsg., München o.J. (<http://www.bayern.landtag.de/images/SieWarenDieErstenFrauen.pdf>), S. 171. Zuvor eine lehrreiche und anschauliche Präsentation herausragender Frauenbiographien und der Entwicklung.
- ⁵⁵⁾ Frauenquoten bieten sich fürs Parlament (wie für die Kandidatenaufstellung) nicht weniger als sonst im öffentlichen Raum an, solange Frauen im Parlament „unterrepräsentiert“ sind.
- ⁵⁶⁾ Vgl. zur 1. Wahlperiode 1946–1950 den Rechenschaftsbericht des Landtagspräsidenten, LT-PIPr. 1/192, S. 1355; ab der 2. Wahlperiode dann die Tätigkeitsberichte des Bayerischen Landtags, herausgegeben vom Landtagsamt, unter der Rubrik „Gesamtarbeit des Landtags“, zuletzt die Übersicht im Tätigkeitsbericht über die 14. Wahlperiode, wie Anm. 31, S. 37.
- ⁵⁷⁾ Vgl. nur den Überblick über die Zahl der von den Oppositionsfraktionen in der 14. Wahlperiode eingebrachten Anträge, Gesetzentwürfe, Interpellationen und Anfragen im Tätigkeitsbericht, wie Anm. 31, S. 37.

- ⁵⁸⁾ BVerfGE 79, 311 (343–345) – 1989.
- ⁵⁹⁾ BVerfGE 108, 186 (218f.); 110, 370 (393).
- ⁶⁰⁾ NdsStGH, NdsStGHE 3, 279 (291–293) – 1997.
- ⁶¹⁾ BerlVerfGH, LVerfGE 14, 104 (119, 124–126) – 2003.
- ⁶²⁾ LVerfG M-V, LVerfGE 16, 333 (346–349) – 2005.
- ⁶³⁾ HessStGH, LVerfGE 16, 262 (302–305) – 2005.
- ⁶⁴⁾ Verhaltensregeln für die Mitglieder des Bayerischen Landtags vom 9. Dezember 1993 (GVBl. 1994, S. 15), geändert durch § 2 des Gesetzes vom 24. Juni 2004 (GVBl. S. 226). Dazu Pestalozza, 2003, wie Anm. 7, S. 141f.
- ⁶⁵⁾ Vgl. Art. 4a des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bayerischen Landtags (Bayerisches Abgeordnetengesetz) in der Fassung der Bekanntgabe vom 6. März 1996 (GVBl. S. 82), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2007 (GVBl. S. 344). Dazu Pestalozza, 2003, wie Anm. 7, S. 141f.
- ⁶⁶⁾ Das hat es unterdessen im Jahre 2007: BVerfGE 118, 277.
- ⁶⁷⁾ Heute geregelt in Artt. 5–27 des Bayerischen Abgeordnetengesetzes (wie Anm. 65). Jüngste Aktualisierung: Bekanntmachung des Präsidenten des Bayerischen Landtags vom 8. April 2008 „Entschädigung und Kostenpauschale für die Mitglieder des Bayerischen Landtags“, GVBl. S. 178.
- ⁶⁸⁾ So sehen es alle, auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof; vgl. Anm. 7.
- ⁶⁹⁾ § 81 Abs. 2 und 3 LT-GeschO 1948 (wie Anm. 15).
- ⁷⁰⁾ Heute: § 123 LT-GeschO 2003.
- ⁷¹⁾ Wer sie als praktisch schätzt, müsste sie in der Verfassung regeln. An Baden-Württemberg Art. 33 Abs. 2 Satz 3, Bremen Art. 89 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2, Hamburg Art. 20 Abs. 1 Satz 2, Sachsen Art. 48 Abs. 2, Sachsen-Anhalt Art. 51 Abs. 2 oder Thüringen Art. 61 Abs. 1 Satz 2 könnte der Freistaat sich ein Beispiel nehmen.
- ⁷²⁾ Verwandt – aber keineswegs identisch – mit der ggf. im ermächtigenden Gesetz vorgesehenen Mitwirkung des Landtags an der evtl. Verordnung der Exekutive (Zustimmungserfordernis). Beispiele etwa im Tätigkeitsbericht, wie Anm. 31, S. 68f.
- ⁷³⁾ Dazu aus speziell bayerischem Anlass (Vorinstanz VGH München, BayVBl. 2001, S. 83) und mit speziell prozessualen Folgen für das Verständnis des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO BVerfGE 117, 313.
- ⁷⁴⁾ Allein aus dem Jahre 2007 vgl. etwa §§ 3, 5 des Gesetzes zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen vom 10. April 2007 (GVBl. S. 267 [Aufhebung]); § 4 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das öffentliche Versorgungswesen und zur Änderung versicherungsrechtlicher Vorschriften vom 24. Mai 2007 (GVBl. S. 344 [Änderung]); § 7 Nrn. 2, 3 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung im Wohnungswesen vom 10. Dezember 2007 (GVBl. S. 864 [Änderung]); § 1 Art. 2 Abs. 1 Nrn. 2, 3, Art. 5 Abs. 3, § 3 des Gesetzes zur Anpassung der Bezüge 2007/2008 (BayBVAnpG 2007/2008) und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 931 [Änderung]); §§ 5–7 (Änderung), § 8 Abs. 3 (Aufhebung) des Gesetzes zur Änderung des Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetzes

- und anderer Rechtsvorschriften vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 951); § 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Zuständigkeiten zum Vollzug wirtschaftsrechtlicher Vorschriften und der Bayerischen Bergverordnung vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 964 [Änderung]).
- ⁷⁵⁾ BVerfGE 114, 196 mit Sondervotum ebenda, 250; 114, 303 – beide die Legitimität der (dort nicht speziell bayerischen) Praxis bestätigend.
- ⁷⁶⁾ Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 29. Juli 1968, GVBl. S. 235. Dazu Pestalozza, 1988, wie Anm. 7, S. 384–388.
- ⁷⁷⁾ Viertes Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 19. Juli 1973, GVBl. S. 389. Dazu Pestalozza, 1988, wie Anm. 7, S. 389–393.
- ⁷⁸⁾ Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 20. Juni 1984, GVBl. S. 223. Dazu Pestalozza, 1988, wie Anm. 7, S. 393–402.
- ⁷⁹⁾ Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids vom 27. Oktober 1995, GVBl. S. 730. Dazu Pestalozza, 2003, wie Anm. 7, S. 123–125 und S. 172–175.
- ⁸⁰⁾ Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – Verfassungsreformgesetz – (Weiterentwicklung im Bereich der Grundrechte und Staatsziele) vom 20. Februar 1998, GVBl. S. 38. Dazu Pestalozza, 2003, wie Anm. 7, S. 175–178.
- ⁸¹⁾ Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern – Verfassungsreformgesetz – (Reform von Landtag und Staatsregierung) vom 20. Februar 1998, GVBl. S. 39.
- ⁸²⁾ Gesetz über den Zusammentritt des Landtags nach der Wahl, über die Parlamentsinformation und zur Verankerung eines strikten Konnexitätsprinzips vom 10. November 2003 (GVBl. S. 816) und Gesetz zur Weiterentwicklung der Wahlgrundsätze, der Grundrechte und der Bestimmungen über das Gemeinschaftsleben vom 10. November 2003 (GVBl. S. 817).
- ⁸³⁾ Vgl. das zweite in Anm. 82 genannte Gesetz.
- ⁸⁴⁾ Vgl. LT-Drs. 14/12011.
- ⁸⁵⁾ Kritik bereits bei Pestalozza, in: Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Hrsg., Die Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar, Art. 100 FN * (Stand 2003). Lindner wie Anm 21, Art. 100 RN mit FN 24, begrüßt den Tausch dagegen nachdrücklich.
- ⁸⁶⁾ Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 15. Juni 1970, GVBl. S. 239.
- ⁸⁷⁾ Einzelheiten bei Pestalozza, 1988, wie Anm. 7, S. 389, 339f.
- ⁸⁸⁾ Drittes Gesetz zur Änderung der Verfassung vom 19. Juli 1973, GVBl. S. 389.
- ⁸⁹⁾ Einzelheiten bei Pestalozza, 1988, wie Anm. 7, S. 340f. und S. 389.
- ⁹⁰⁾ Vgl. Anm. 81.
- ⁹¹⁾ Einzelheiten bei Pestalozza, 2003, wie Anm. 7, S. 179–189.
- ⁹²⁾ Hamburg Art. 6 Abs. 2; Mecklenburg-Vorpommern Art. 20 Abs. 2 Sätze 1 und 3; Saarland Art. 66 Abs. 1 Satz 1; Sachsen Art. 41 Abs. 1 Satz 1; Schleswig-Holstein Art. 10 Abs. 2 (Satz 1 ab 1990; Satz 2 ab 2003).
- ⁹³⁾ Berlin Art. 38 Abs. 2 (1998).

- ⁹⁴⁾ Baden-Württemberg Art. 30 Abs. 1 Satz 1, Bayern Art. 16 Abs. 1 Satz 1, Berlin Art. 54 Abs. 1 Satz 1, Brandenburg Art. 62 Abs. 1 Satz 1, Hessen Art. 79 Satz 1, Mecklenburg-Vorpommern Art. 27 Abs. 1 Satz 1, Niedersachsen Art. 9 Abs. 1 Satz 1, Nordrhein-Westfalen Art. 34, Rheinland-Pfalz Art. 83 Abs. 1, Saarland Art. 69 Abs. 1 Satz 1, Sachsen Art. 44 Abs. 1 Satz 1, Sachsen-Anhalt Art. 43 Satz 1, Schleswig-Holstein Art. 13 Abs. 1 Satz 1, Thüringen Art. 50 Abs. 1 Satz 1.
Nur Bremen Art. 75 Abs. 1 und Hamburg Art. 10 Abs. 1 Satz 1 verharren einstweilen bei vier Jahren.
- ⁹⁵⁾ Baden-Württemberg Art. 43, Bayern Art. 18 Abs. 3, Berlin Art. 54 Abs. 3, 63 Abs. 3, Bremen Art. 76 Abs. 1 lit. b, Abs. 2, Nordrhein-Westfalen Art. 35 Abs. 2, 68 Abs. 3, das Saarland Art. 77 Abs. 2, Sachsen-Anhalt Art. 55 und Rheinland-Pfalz Art. 109 Abs. 1 Nr. 2.
- ⁹⁶⁾ Bayern hat wie die anderen Länder zwar das Fremdwort (deutsch: Untersuchungsausschuss – aber das Wort war eben schon besetzt), nicht aber seine korrekte Schreibweise übernommen.
- ⁹⁷⁾ Berlin Art. 44 Abs. 3 und 4, Brandenburg Art. 73, Hamburg Art. 27, dem Saarland Art. 77 Abs. 2 und Thüringen Art. 63.
- ⁹⁸⁾ Ergänzend §§ 31–36 LT-GeschO.
- ⁹⁹⁾ 1. Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“: Auftrag vom 8. Juli 1999 (LT-Drs. 14/1464), Schlussbericht vom 20. März 2002 (LT-Drs. 14/8660). 2. Enquete-Kommission „Mit neuer Energie in das neue Jahrtausend“: Auftrag vom 8. Juli 1999 (LT-Drs. 14/1465), Schlussbericht vom 7. Mai 2003 (LT-Drs. 14/12260). 3. Enquete-Kommission „Jungsein in Bayern – Zukunftsperspektiven der kommenden Generationen“: Auftrag vom 10. Mai 2005 (LT-Drs. 15/3386), Schlussbericht vom 23. Juni 2008 (LT-Drs. 15/10881).
- ¹⁰⁰⁾ BayVerfGH 46, 281 (288).
- ¹⁰¹⁾ Berlin Art. 38 Abs. 3, Brandenburg Art. 55 Abs. 2, Bremen Art. 78 Abs. 1, Hamburg Art. 24 (bis 2001: 23a), Mecklenburg-Vorpommern Art. 26 Abs. 1, Niedersachsen Art. 19 Abs. 2, Sachsen Art. 40, Sachsen-Anhalt Art. 48 Abs. 1, Schleswig-Holstein Art. 12 Abs. 1 und Thüringen Art. 59 Abs. 1.
- ¹⁰²⁾ Rheinland-Pfalz Art. 85b Abs. 1.
- ¹⁰³⁾ Zum Thema grundlegend Hans-Peter Schneider, Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I (Grundlagen), Frankfurt/a.M. 1974; ders., Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition, in: ders./Wolfgang Zeh, Hrsg., Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, § 38. Speziell zum Landesverfassungsrecht Pascale Cancik, Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen. Eine verfassungsrechtliche Analyse der neuen Oppositionsregelungen, Berlin 2000; ders., Die Rezeption neuer Verfassungsregelungen. Ein Beitrag zur ‚Wirkung‘ der Oppositionsregelungen in den Landesverfassungen, JöR n.F. 55 (2007), S. 151–194, hier S. 175.
- ¹⁰⁴⁾ Unterdessen 18.
- ¹⁰⁵⁾ Bayern Art. 16a Abs. 2, Berlin Art. 40 (= Art. 27 i.d.F. des Änderungsgesetzes von 1991), Brandenburg Art. 67, Bremen Art. 77, 78 Abs. 2, Mecklenburg-Vorpommern

Art. 25, Niedersachsen Art. 19, Rheinland-Pfalz Artt. 85a, 85b Abs. 2, Sachsen Art. 46 Abs. 2, Sachsen-Anhalt Art. 47 und Thüringen Art. 58. Zu den Einführungsjahren vgl. Anm. 46.

^{106f} Am ehesten wohl nach dem Vorbild Berlin Art. 40 und Rheinland-Pfalz Artt. 85a, 85b Abs. 2, die es nicht allzu sehr bei Leerformeln und Verweisungen auf Unterverfassungsrecht bewenden lassen.

^{107f} BayVerfGH 29, 62 (81) – 1976.

^{108f} BVerfGE 70, 324 (350–352) – 1986. Bereits aus einer früheren, allerdings sehr bei-
läufigen Formulierung in BVerfGE 68, 1 (77) – 1984 – mochte man entnehmen kö-
nnen, dass das Bundesverfassungsgericht von eigenen Verfassungsrechten der Frak-
tionen (auf die es 1984 noch nicht ankam) ausging. Auch BVerfGE 27, 44 (51f.) –
1969 – zur völlig verschwiegenen schleswig-holsteinischen Landessatzung, der das
Gericht (in seiner Eigenschaft als schleswig-holsteinisches Landesverfassungsge-
richt) dennoch Verfassungsrechte der Fraktionen entnahm, ließ dank der Allgemei-
heit seiner Argumente bereits ahnen, wohin eines Tages wohl auch die grundgesetz-
liche Reise gehen würde.

^{109f} BayVerfGH 34, 119 (123–128) – kein Minderheitenrecht hinsichtlich des Verfahrens
im Untersuchungsausschuss im Einzelnen, insbesondere hinsichtlich der Beweiser-
hebung (dagegen das Sondervotum ebenda, 129–131); 35, 82 (89f.) – evtl. Minder-
heitenrecht auf Fortsetzung der Untersuchung.

^{110f} Vgl. den neuen Absatz 4 des Art. 25 und dazu die Begründung LT-Drs. 13/7436, S. 4f.

^{111f} Gesetz vom 20. Februar 1998, GVBl. S. 42. Dazu Pestalozza, 2003, wie Anm. 7, S. 189–
192.

^{112f} Mit Wirkung zum 1. Januar 2000; vgl. Art. 2 des Gesetzes.

^{113f} Nachweise in wie Anm. 36.

^{114f} Parlamentaria: Entwurf der CSU-Fraktion eines Gesetzes „zur Reform der Bayeri-
schen Verfassung, den Senat betreffend – Senatsreformgesetz“: LT-Drs. 13/9097 vom
6. Oktober 1997; 1. Lesung am 9. Oktober 1997, LT-PIPr. 13/88, S. 6369; Beschlus-
sempfehlung des Ausschusses für Rechts-, Verfassungs- und Parlamentsfragen, LT-
Drs. 13/9224; 2. Lesung am 13. November 1997, LT-PIPr. 13/93, 6620–6632;
Beschluss des Plenums vom 13. November 1997, LT-Drs. 13/9483; Beschlussempfeh-
lung des Rechts- und Verfassungsausschusses vom 19. November 1997, Sen-Drs.
315/97, Sitzung vom 20. November 1997, Sen-PIPr. 13, S. 193; Beschluss vom 20.
November 1997, Sen-Drs. 318/97.

^{115f} Nachweise zu den Abstimmungsergebnissen in BayVerfGH 52, 104 (106f.).

^{116f} Eindrücke über das Schicksal Bayerischen Rechts vor dem Bundesverfassungsgericht
vermitteln die Jahresstatistiken des Bundesverfassungsgerichts „Geprüfte Rechtsvor-
schriften in Normenkontroll- und Verfassungsbeschwerdeverfahren Geschäftsjahr
[Jahreszahl vierstellig]“ (<http://www.bverfg.de/organisation/gb> [Jahreszahl vierstel-
lig]/A-VII.html); Bundesverfassungsgericht, Hrsg., Nachschlagewerk zur Rechtspre-
chung des Bundesverfassungsgerichts (Stand Februar 2008), Band IV, Landes-
recht/Bayern.

^{117f} Vgl. LT-Drs. 13/8956, S. 1.

¹¹⁸⁾ Wie bis 2008 die sparsamen Schleswig-Holsteiner (Art. 44 der Landesverfassung i.d.F. von 1990). Die haben sich freilich unterdessen entschlossen (vgl. das verfassungsändernde Gesetz vom 17. Oktober 2006, GVOBl. S. 220, das n. a. Art. 44 neu fasste; dazu LT-Drs. 16/656, 1001; LT-PIPr. 16/40), ihre Eigenständigkeit und -staatlichkeit durch die Einrichtung eines eigenen Verfassungsgerichts zu unterstreichen. Um dem Gericht auch Landesgrundrechte als Maßstab zur Verfügung zu stellen, hat man 2008 außerdem einen neuen Artikel 2a („Die im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland festgelegten Grundrechte und staatsbürgerlichen Rechte sind Bestandteil dieser Verfassung und unmittelbar geltendes Recht.“) eingefügt (LT-Drs. 16/1817; GVOBl. 2008, S. 149), sich allerdings nicht auch zu einer Individualverfassungsbeschwerde durchringen können.

Das dazugehörige Landesverfassungsgerichtsgesetz vom 10. Januar 2008 (GVOBl. S. 25) wurde einmütig verabschiedet. Die Mitglieder des Gerichts wurden zum 1. Mai 2008 gewählt und gaben sich bereits am ersten Tage ihrer Amtszeit eine Geschäftsordnung (GVOBl. S. 217). Bis zum März 2009 waren Verfahren noch nicht anhängig.

¹¹⁹⁾ Vgl. Anm. 99.

¹²⁰⁾ Gesetz über die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung (Parlamentsinformationsgesetz – PIG) vom 25. Mai 2003 (GVBl. S. 324), geändert durch § 4 des Gesetzes vom 26. Juli 2006 (GVBl. S. 386 = Anlage 2 zur LT-GeschO), zuletzt geändert am 1./2. Juni 2008 (GVBl. S. 417).

¹²¹⁾ Vereinbarung zwischen Landtag und Staatsregierung über die Unterrichtung des Landtags durch die Staatsregierung (Vereinbarung zum Parlamentsinformationsgesetz – VerPIG) vom 3./4. September 2003 (GVBl. S. 670 = Anlage 3 zur LT-GeschO).

¹²²⁾ Wie zuletzt die sog. Föderalismusreform 2006 (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes [Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c] vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034).

¹²³⁾ Vgl. Enquete-Kommission „Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente“ in ihrem Schlussbericht vom 20. März 2002, LT-Drs. 14/8660, S. 9f.

¹²⁴⁾ Vgl. etwa Bayerische Rechtssammlung vom 1. Januar 1983 mit Fortführungsnachweisen (Stand 1. Januar 2006). Konsolidierte Texte in der Datenbank BAYERN-RECHT (Vollversion).

¹²⁵⁾ Etwa in Artt. 6 Abs. 3, 9 Abs. 1, 10 Abs. 2, Abs. 3 Satz 1, 11 Abs. 3, 12 Abs. 3 Satz 2, 14 Abs. 5, 16a Abs. 3, 33a Abs. 5, 55 Nr. 3 Satz 2, 69, 78 Abs. 3, usw.

¹²⁶⁾ Unterdessen verabschiedet: Gesetz zur Änderung des Vertragsarztrechts und anderer Gesetze (Vertragsarztrechtsänderungsgesetz – VÄndG) vom 22. Dezember 2006, BGBl. I S. 3439.

¹²⁷⁾ Zum Entwurf näher und krit. Pestalozza, Kompetentielle Fragen des Entwurfs eines Vertragsarztrechtsänderungsgesetzes (BR-Drs. 353/06). Rechtsgutachten im Auftrag der Bayerischen Landesärztekammer, Berlin 2006 (http://www.blaek.de/pdf_rechtliches/haupt/Gutachten_Pestalozza_2006.pdf; gekürzter Abdruck in GesR 2006, S. 389).

¹²⁸⁾ Vgl. die sich an eine Erprobungsphase (zu ihr Sven Müller-Grüne/Jeanette Grüne, Abschaffung des Widerspruchsverfahrens – Ein Bericht zum Modellversuch in Mittelfranken –, BayVBl. 2007, S. 65) anschließende Neuregelung des Widerspruchsver-

fahrens in Art. 15 AGVwGO durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung vom 27. Juli 2007, GVBl. S. 390. Dazu Johannes Unterreitmeier, Die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens in Bayern, BayVBl. 2007, S. 609–616; Schreiner, Zum fakultativen Vorverfahren nach Art. 15 Abs. 1 AGVwGO n.F., BayVBl. 2007, S. 616–619; Harald Geiger, Die Neuregelung des Widerspruchsverfahrens durch das AGVwGO, BayVBl. 2008, S. 161–166.

¹²⁹⁾ Einzelheiten dazu müssen einer gesonderten Darstellung vorbehalten bleiben.

¹³⁰⁾ Das – in aller Regel durchaus angemessene – Selbstbewusstsein zeigt sich sowohl nach Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die bayerische Normen korrigieren oder aufheben, als auch im Gefolge solcher Entscheidungen, die zu außerbayerischem Recht ergangen sind, aber dank ihrer durch § 31 Abs. 1 und 2 BVerfGG angeblich oder wirklich vermittelten Bindungswirkung auch Reaktionen des Freistaates auslösen.

Ein Beispiel fürs Erste liefert das staatliche Sportwettenmonopol im Freistaat, beanstandet durch BVerfGE 115, 276; Reaktion der Länder unter Einschluss des Freistaates: Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland, Bekanntmachung der Zustimmung des Bayerischen Landtages vom 5. Dezember 2007, GVBl. S. 906; Zusatzreaktion des Freistaates: Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages vom 20. Dezember 2007, GVBl. S. 922; Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Spielbanken im Freistaat Bayern vom 20. Dezember 2007, GVBl. S. 961.

Ein Beispiel fürs Zweite bietet der Schulunterricht „unter dem Kreuz“: Vorgabe von BVerfGE 93, 1; Reaktion des Freistaates Widerspruchslösung in Art. 7 Abs. 3 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, eingefügt durch Gesetz vom 23. Dezember 1995 (GVBl. S. 850); Billigung in verfassungskonformer Lesart durch BayVerfGH 50, 156; BVerwGE 109, 40. Vgl. ferner BVerfG, 1. Kammer des 1. Senats, BayVBl. 1998, S. 79; VG Augsburg, Urteil vom 15. Juli 2004, Au 2K 04.845 (Juris).

¹³¹⁾ Obwohl sich mit seiner Einführung die – angesichts der Fülle der Verordnungsermächtigungen des Bundesgesetzgebers nicht unberechtigte – Erwartung verband, die Landesparlamente erheblich zu stärken. Vgl. nur Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission des Deutschen Bundestages und des Bundesrates vom 5. November 1993, BT-Drs. 12/6000, S. 38.

¹³²⁾ Zu ihr insbesondere Artt. 72 Abs. 3, 84 Abs. 1 GG.

Der Stellenwert der Landesparlamente im nationalen und internationalen Vergleich

Von Klaus Stüwe

Die Urteile über den Stellenwert der Landesparlamente in Deutschland sind manchmal nicht besonders schmeichelhaft. In Polit-Talkshows werden Gäste mit Beifall bedacht, die die Abschaffung sämtlicher Landesparlamente fordern. Die Wochenzeitung „Die Zeit“ schrieb im Jahr 2002: „Landtage befassen sich mit Kleinigkeiten, seit sie viel von ihrer Macht an den Bund abgeben mussten. Mit geselligen Abenden trösten sich die Abgeordneten über ihren politischen Bedeutungsverlust hinweg.“¹⁾ Der Parteienkritiker Hans-Herbert von Arnim meinte, es gebe nichts Frustrierenderes als die Tätigkeit eines Landtagsabgeordneten. Die Aufgaben der Landesparlamente seien kaum mehr umfangreicher als die von Großstadtparlamenten.²⁾ Und der Politikwissenschaftler Uwe Thyssen fragte in einem Aufsatz ironisch: Die Föderalismusreform – „ein letztes Hurra der Landesparlamente zu Beginn des 21. Jahrhunderts?“³⁾

Diese Zitate mögen zugegebenermaßen besonders plakativ sein, aber sie spiegeln in ihrem Tenor die Urteile mancher Beobachter des deutschen Länderparlamentarismus wider. Die Klage über den vermeintlichen Bedeutungsverlust der Landesparlamente ist inzwischen in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit zum Gemeinplatz geworden.

Nun lässt sich sicherlich nicht bestreiten, dass Landesparlamente in Deutschland seit Jahrzehnten unter einem zunehmenden Funktionsverlust leiden. Warum das so ist und auf welchen Gebieten, soll in diesem Aufsatz erläutert werden. Zugleich aber ist deutlich zu machen, dass nicht jede eingeschränkte Funktion gleich ein Defizit darstellt. Die Lage ist komplexer als manche populistische Position berücksichtigt.

Die politikwissenschaftliche Datenlage zu diesem Thema ist freilich nicht besonders üppig. Landesparlamente sind immer noch ein „Stiefkind der Parlamentarismusforschung.“⁴⁾ Verglichen mit der Literatur über den Deutschen Bundestag ist die Zahl der politikwissenschaftlichen Arbeiten über die Landtage der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland eher bescheiden. Es gibt zwar einige Einzeluntersuchungen zu den Landtagen bestimmter Länder, aber nur wenige wirklich vergleichende Studien.⁵⁾

Dieser Aufsatz besteht aus vier Teilen. Im ersten Teil werden kurz die Strukturen und die verschiedenen Varianten des deutschen Länderparlamentarismus in Verfassungsrecht und politischer Praxis dargestellt. Um die Funktionen und Funktionsverluste der Landesparlamente geht es im zweiten Teil. Der dritte Teil wird den Stellenwert einiger Regionalparlamente außerhalb Deutschlands analysieren. Im vierten Teil schließlich wird versucht, Bilanz zu ziehen und eine Einschätzung der realen Wirkungsmöglichkeiten von Landesparlamenten zu geben.

Die Strukturen der deutschen Landesparlamente im Vergleich

Vom Verfassungsrecht her betrachtet, sind die jeweiligen Landesparlamente die zentralen Willensbildungsorgane der Länder. In den Verfassungen der 16 Länder wird jedenfalls das Landesparlament *vor* allen anderen Verfassungsorganen genannt. Die genaue Bezeichnung in 13 Ländern ist „Landtag“, in Berlin „Abgeordnetenhaus“ und in Hamburg „Bürgerschaft“. Die Verfassung Bremens verwendet beide Bezeichnungen: „Landtag“ und „Bürgerschaft“.

Alle Landesverfassungen konstituieren parlamentarische Regierungssysteme mit geschlossenen Exekutiven und unikameralen Legislativen. Eine Ausnahme stellte bis vor wenigen Jahren der Freistaat Bayern dar, in dem ein Senat als zweite Kammer mit beratender Funktion existierte. Er wurde durch Volksentscheid im Jahr 1998, rechtswirksam zum 1. Januar 2000 abgeschafft. Seitdem gibt es in den Ländern nur noch Einkammersysteme.

Die äußere Struktur des Länderparlamentarismus in Deutschland erscheint also recht einheitlich. Das ist insofern bemerkenswert, als das so genannte Homogenitätsgebot in Artikel 28 des Grundgesetzes⁶⁾ diese strukturelle Einheitlichkeit gar nicht verlangt. Der Artikel fordert lediglich, dass die verfassungsmäßige Ordnung in allen Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen muss. Darüber hinaus muss das Volk in den Ländern eine Vertretung haben, die aus allgemeinen Wahlen hervorgegangen ist. Eine Monarchie wäre also z.B. in Bayern verfassungsrechtlich *nicht* statthaft, ein präsidentiales Regierungssystem nach dem Muster der USA hingegen schon.

Auch die Binnenorganisation der 16 deutschen Landesparlamente ist weitgehend einheitlich. Hier existieren nur wenige Variationen. Ebenso fungieren die Legislativen überall als so genannte „Arbeitsparlamente“. Das heißt, dass die

Fraktionen und ihre Arbeitskreise die bedeutendsten *politischen* Substrukturen sind, während die Ausschüsse die wichtigsten *Arbeitsorgane* darstellen. Die Rolle des Plenums bleibt in allen Bundesländern tendenziell dahinter zurück.

Diese Homogenität darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Strukturen durchaus unterschiedlich genutzt werden.⁷⁾ So schwankt z.B. die Zahl der Plenarsitzungen zwischen den Landesparlamenten beträchtlich. Der Bayerische Landtag tagte in der 14. Wahlperiode (1998–2003) 122 mal⁸⁾, der Saarländische im etwa gleichen Zeitraum (12. Wahlperiode 1999–2004) lediglich 70 Mal.⁹⁾ Vier Volksvertretungen – in den Stadtstaaten sowie in Baden-Württemberg – verstehen sich sogar ausdrücklich als Teilzeitparlamente, deren Abgeordnete neben dem Mandat noch einem eigenen Beruf nachgehen können sollen. Plenarsitzungen, Ausschusssitzungen und andere Verpflichtungen eingeschlossen, summiert sich das Arbeitspensum eines Abgeordneten im Landtag von Baden-Württemberg auf durchschnittlich nur 7,5 Arbeitstage pro Monat.¹⁰⁾ Dieses Selbstverständnis als Teilzeitparlament wurde allerdings von nicht wenigen Stuttgarter Abgeordneten in Frage gestellt: Eine ernsthafte Parlamentsarbeit und nicht zuletzt der zeitliche Aufwand für den Wahlkreis erlaube eigentlich keine weitere Berufstätigkeit neben dem Abgeordnetenmandat.¹¹⁾ Als Konsequenz wurde 2008 beschlossen, den Landtag von Baden-Württemberg bis 2011 in ein Vollzeitparlament umzuwandeln.

Wie im Bundestag halten sich auch in den Landesparlamenten die Abgeordneten vorwiegend in den Ausschüssen auf. Dies lässt sich recht plastisch mit einem Vergleich der Sitzungsfrequenz von Plenum und Ausschüssen illustrieren. Beispielsweise werden die Ausschüsse in Rheinland-Pfalz rund siebenmal häufiger einberufen als das Plenum, in Berlin sogar 15 Mal häufiger. Im Bayerischen Landtag gab es in der 14. Wahlperiode (1998–2003) genau 1.347 Ausschusssitzungen¹²⁾ – also rund 11 Mal mehr als Plenarsitzungen.

Die Zahl der Abgeordneten in den Landesparlamenten variiert beträchtlich. Sie reicht von derzeit 51 im Saarland bis hin zu 201 in Nordrhein-Westfalen. Der Bayerische Landtag steht mit seinen jetzt 187 Mitgliedern bundesweit an dritter Stelle. Unterschiedlich ist auch die Zahl der Wahlberechtigten, die durchschnittlich von einem Abgeordneten vertreten werden. Während ein Abgeordneter in Bremen gerade einmal 6.000 Wahlberechtigte vertritt, in Berlin 19.000, sind es in Nordrhein-Westfalen 65.000, in Bayern 50.000. Die Legislaturperiode

umfasste 2006 in den meisten Ländern fünf Jahre; lediglich in Bremen und Hamburg waren es vier Jahre.

Die Abgeordnetenentschädigungen, die so genannten Diäten, setzen sich in fast allen Bundesländern aus einer steuerpflichtigen Grundentschädigung und einer steuerfreien Aufwandsentschädigung zusammen.¹³⁾ In der Höhe unterscheiden sich die Diäten erheblich. Im Jahr 2008 waren sie am niedrigsten in Hamburg mit insgesamt 2.676 €, am höchsten in Nordrhein-Westfalen mit 9.633 €. Die Landtagsdiäten in NRW sind allerdings komplett steuerpflichtig und enthalten bereits Beträge für Aufwandsentschädigungen und Altersversorgung. Man kann es auch drastischer ausdrücken: Die Abgeordneten im Landtag von Düsseldorf bekommen dreieinhalb Mal so viel Entschädigung wie ihre Kollegen in Hamburg.

Über die Frage, ob diese Unterschiede gerechtfertigt sind, kann man trefflich streiten. Bei einem Vergleich muss man freilich berücksichtigen, dass die Arbeitsintensität der Landesparlamente ebenfalls recht unterschiedlich ist. Dies wurde oben bereits an der Frequenz von Plenar- und Ausschusssitzungen deutlich gemacht. Mit insgesamt 9.197 € Entschädigung standen die Abgeordneten des Bayerischen Landtags 2008 übrigens auf Platz 2 der Diätentabelle. Die Abgeordneten des Deutschen Bundestags erhielten 11.112 €.

In allen Ländern werden die Landesparlamente nach dem Prinzip der Verhältniswahl gewählt. Bremen, Hamburg und das Saarland praktizieren ein reines Verhältniswahlrecht mit Parteilisten, in allen anderen Ländern wird im Rahmen der so genannten personalisierten Verhältniswahl zumindest ein Teil der Parlamentsmandate an Wahlkreisabgeordnete vergeben. Überall gibt es hingegen eine Fünf-Prozent-Klausel, die den Einzug kleinerer Parteien in das Parlament verhindert.

Die Wahlbeteiligung liegt seit der jeweils ersten Legislaturperiode im Durchschnitt aller Länder bei 72,6%, was zwar deutlich niedriger ist als die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen (85%), aber im internationalen Vergleich stellt dies für Regionalparlamente einen hohen Wert dar. Allerdings gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Im Osten liegt die Beteiligung mit durchschnittlich 64,1% deutlich niedriger. In den westlichen Ländern variiert der Durchschnitt zwischen 84,8% im Saarland und 69,4% in Baden-Württemberg. Bayern liegt mit einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung von 74,3% knapp unter dem Schnitt im Westen.

Längerfristig ist bei allen Landtagswahlen seit 1946 eine beinahe kontinuierlich abnehmende Wahlbeteiligung festzustellen. In Bayern z.B. sank sie vom Spitzenwert des Jahres 1954 (82,4%) auf zuletzt 57,9% im Jahr 2008. In Berlin sank sie im Jahr 2006 innerhalb von vier Jahren um zehn Zähler auf 58,2%. Den Negativ-Rekord hält bisher Thüringen: Dort gingen 2004 nur 53,8% zur Wahl.

Die Ursachen dafür sind bekanntlich mannigfaltig. Das Phänomen der wachsenden Wahlenthaltung betrifft ja nicht nur die Landtagswahlen, sondern auch die Bundestagswahlen und vor allem Kommunal- und Europawahlen. Dass die Landtagswahlen aber ebenfalls verstärkt davon betroffen sind, hat sicherlich etwas damit zu tun, dass viele Wahlberechtigte die Folgen ihrer Wahlentscheidung abwägen – und hier hat ein Landesparlament mit seinen offensichtlich begrenzten politischen Funktionen zweifellos Nachteile.

Es kommt hinzu, dass bei Landtagswahlen zwei gegenläufige Tendenzen zu beobachten sind. Einerseits werden Landtagswahlen häufig auf ihre bundespolitische Bedeutung hin interpretiert. Gerhard Schröder wurde 1998 zum Kanzlerkandidaten der SPD gekürt, weil er gerade die Landtagswahlen in Niedersachsen gewonnen hatte. Im Jahr 2005 wirkte er als Bundeskanzler auf die Auflösung des Bundestags hin, nachdem die SPD die Landtagswahlen in NRW verloren hatte. Und tatsächlich ist es wohl kein Zufall, dass die führende Regierungspartei im Bund im Laufe der Jahre meist ihre Mehrheiten in den Landtagen verliert.¹⁴ Landtagswahlen sind oft ein Stimmungsbarometer für Bundestagswahlen. Das war bei der SPD seit 1998 genauso der Fall wie vorher für die CDU unter der Regierung Kohl.

Andererseits sprechen einige Indizien dafür, dass das Wahlverhalten in Bund und Ländern auch unterschiedlichen Einflüssen unterliegen kann. Regionale Themen oder die Person des Spitzenkandidaten für das Ministerpräsidentenamt spielen bei der Wahlentscheidung eben auch eine Rolle. Immer wieder verlaufen die Ergebnisse von Landtagswahlen bekanntlich *gegen* den Trend im Bund. Die Wahlen zu den Landesparlamenten können also beides sein: Regionalwahlen und zugleich Protestwahlen.¹⁵

Landtagswahlen wirken sich unmittelbar auf die Parteiensysteme in den Ländern aus. Ohne hier eine detaillierte Analyse der Strukturen und Veränderungen an den Landesparteiensystemen vornehmen zu können, soll immerhin Folgendes festgehalten werden: *Erstens* unterscheiden sich die Parteiensysteme der Länder im Durchschnitt nicht signifikant von demjenigen des Bundes.

Sowohl im Bund als auch in den Ländern sind die Parteiensysteme als gemäßigt pluralistisch zu deuten, mit vier bis fünf parlamentarisch relevanten Parteien. *Zweitens* sind dennoch regionale Unterschiede festzustellen, vor allem zwischen West und Ost. Während in den westlichen Ländern die Wählerstimmen trotz einiger Erosionstendenzen nach wie vor bei den großen Parteien CDU bzw. CSU und SPD konzentriert sind (im Schnitt rund 78% der Stimmen), ist der Stellenwert der beiden alten Volksparteien in den neuen Ländern weniger groß (zusammen nur rund 68% der Stimmen).¹⁶⁾ Mehrere politikwissenschaftliche Untersuchungen haben seit der Wiedervereinigung eine zunehmende Regionalisierung der Parteiensysteme feststellen können.¹⁷⁾ Das erklärt vor allem die Erfolge der PDS bzw. Linkspartei in den neuen Ländern. *Drittens* lassen sich aber auch für die alten Länder einige signifikante Veränderungen erkennen, sowie eine nachlassende Mobilisierungsfähigkeit der Volksparteien und eine damit einhergehende tendenzielle Dekonzentration der Wählerstimmen.

Aus dem bis in die 1980er Jahre hinein existierenden Dreiparteiensystem von CDU/CSU, SPD und FDP hat sich aufgrund dieser Entwicklungen in den meisten Ländern durch das Hinzutreten von Grünen und Linken ein Vier- bzw. Fünfparteiensystem entwickelt.¹⁸⁾ Dieser Pluralisierungsprozess der deutschen Parteienlandschaft hat Folgen für die parteipolitische Zusammensetzung der Landesparlamente und damit zugleich für die Koalitionsmuster in den Landesregierungen. Die Koalitionsvarianten sind mittlerweile viel „bunter“ und vielfältiger geworden. Absolute Mehrheiten einer einzigen Partei waren unter diesen Bedingungen zwar nicht gänzlich ausgeschlossen (was z.B. die CSU in Bayern, die CDU im Saarland und in Thüringen sowie die SPD in Rheinland-Pfalz bewiesen), aber erheblich schwieriger zu erreichen. Zudem stieg die Wahrscheinlichkeit, dass Regierungsmehrheiten nur noch durch Große Koalitionen oder durch Dreier-Bündnisse erzielt werden können.

In der Tat wurden in den Bundesländern seit der Wiedervereinigung drei Regierungsformate (Alleinregierungen, Zweier-Bündnisse und Dreier-Bündnisse) sowie insgesamt sieben Koalitionsvarianten¹⁹⁾ praktiziert: CDU-SPD, CDU-FDP, SPD-FDP, SPD-Grüne, SPD-PDS, SPD-Grüne-FDP (Ampelkoalition) und CDU-FDP-Schillpartei (in Hamburg). Auch bislang tabuisierte Koalitionsoptionen wie schwarz-grün oder auch schwarz-gelb-grün („Jamaika“) sind auf Landesebene inzwischen nicht mehr ausgeschlossen.

Zusammenfassend kann man also im Blick auf die Strukturen des deutschen Länderparlamentarismus sagen: Es gibt zwar viele Gemeinsamkeiten, aber zugleich eine Vielfalt regionaler parlamentarischer Kulturen im Bundesstaat Deutschland.

Funktionen und Funktionsverluste der deutschen Landesparlamente

Legislativorgane in parlamentarischen Regierungssystemen haben nach dem klassischen Funktionenkatalog von Walter Bagehot²⁰⁾ vier Hauptaufgaben: Gesetzgebung, Wahlfunktion, Kontrollfunktion und Öffentlichkeitsfunktion. Das gilt im Prinzip auch für die Landesparlamente in föderativen Systemen. Aber aus der Logik des föderativen Systems folgt zugleich, dass die Funktionen der Landesparlamente gegenüber dem nationalen Parlament notwendigerweise beschränkt sind. In der Praxis sind heute alle Bundesstaaten im internationalen Vergleich von einem Kompetenzgefälle zwischen Bund und Gliedstaaten gekennzeichnet. Föderalismusmodelle, in denen es umgekehrt geregelt war, erwiesen sich schnell als ineffektiv, zentrifugal und am Ende instabil. Das Kompetenzgefälle zwischen Bund und Gliedstaaten mag in Deutschland zwar besonders groß sein, aber eine prinzipielle Besonderheit ist es nicht.

Von daher ist es problematisch, wenn bei einer Analyse der Funktionen von Landesparlamenten als Vergleichsmaßstab das jeweilige nationale Parlament hinzugezogen wird. Die deutschen Landesparlamente sind keine Bundestage „en miniature“. Und die beschränkten Aufgaben der Landesparlamente sind demnach zunächst einmal unmittelbare Folgen verfassungsrechtlicher Vorgaben und nicht von vornherein „Funktionsdefizite“. Die Volksvertretungen in den Ländern haben vielmehr *spezifische* Funktionen, die sich in ihrer Qualität und auch im Umfang nicht mit denjenigen des Bundestags decken können.

Schon die zentrale Kompetenz der Landesparlamente, nämlich die *Gesetzgebung*, ist durch das Grundgesetz begrenzt. Wie in allen Bundesstaaten sind auch in Deutschland die zentralen Staatsaufgaben beim Bund angesiedelt. Die verbliebenen eigenständigen Gesetzgebungsbereiche der Länder konzentrieren sich auf kulturelle Angelegenheiten, insbesondere Schul-, Hochschul- und Bildungswesen, Kommunalwesen sowie Polizeirecht. Durch die Föderalismusreform des Jahres 2006 kamen bekanntlich einige neue Kompetenzen hinzu.²¹⁾

Dass den Landesparlamenten trotz allem noch beträchtliche Gesetzgebungskompetenzen verbleiben, zeigt der legislative Output der Volksvertretun-

gen. Die Landtage sind durchweg fleißige Gesetzgeber. So wurden z.B. im Bayerischen Landtag bis zum Ende der 14. Legislaturperiode insgesamt genau 2.701 Gesetzesinitiativen behandelt²²⁾, 201 allein in der 14. Wahlperiode zwischen 1998 und 2003. 131 davon wurden zu Gesetzen.

Schon diese quantitative Analyse zeigt, dass die oben zitierte plakative These von der Bedeutungslosigkeit der Landesparlamente nicht zutrifft. Landesgesetzgebung hat aber auch eine qualitative Seite. Parlamente, die nach wie vor ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Polizeirechts, der Medien, des Kommunalrechts, des Erziehungswesens und kultureller Angelegenheiten haben, und dieser Aufgabe durch umfangreiche Legislativtätigkeit nachkommen, sind nicht bedeutungslos. Die Bereiche Bildung und innere Sicherheit sind substantielle Staatsaufgaben – in Zukunft noch mehr als heute. Die von einigen Politikwissenschaftlern²³⁾ geäußerte Kritik, dass der Großteil der in den Landtagen beschlossenen Gesetze lediglich Ausführungs- und Anpassungsgesetze darstellen, greift hier zu kurz, weil diese Gesetze eben nur einen Teil der Legislativtätigkeit ausmachen.

Eine *zweite* zentrale Aufgabe der Landesparlamente ist die *Wahlfunktion*. Alle Landtage wählen die Ministerpräsidenten bzw. Bürgermeister. Viele Landesverfassungen – fast alle im Westen, z.B. auch die bayerische – schreiben darüber hinaus die Zustimmung des Landtags zur Berufung der Kabinettsmitglieder vor. Nur in den neuen ostdeutschen Ländern und in Schleswig-Holstein beschränkt sich die Wahlfunktion der Landtage auf das Amt des Ministerpräsidenten. In Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland ist zudem die Entlassung der Minister an die Bestätigung durch den Landtag gebunden.

Auch bei der Wahrnehmung der Wahlfunktion sind unsere Landesparlamente keineswegs defizitär. In der politischen Praxis der vergangenen Jahrzehnte hat die Einflussnahme der Landtage auf die Regierungsbildung durch die Mehrheitsfraktionen tendenziell eher noch zugenommen. So konnten mehrmals Kandidaten für ein Ministerpräsidentenamt wegen mangelnder Zustimmung seitens des Parlaments ihr Amt nicht antreten. Zu erinnern ist hier etwa an den spektakulären Fall Heide Simonis im März 2005, die in vier Wahlgängen nicht die erforderliche Mehrheit des schleswig-holsteinischen Landtags erreichen konnte.

In den meisten Landesverfassungen finden sich darüber hinaus Bestimmungen, die den Landtagen das Recht verleihen, neben dem Ministerpräsidenten und dem gesamten Kabinett auch einzelnen Ministern das Vertrauen zu entziehen. Auch enthalten einzelne Landesverfassungen die Institution des konstruktiven Misstrauensvotums. Allerdings ist die erfolgreiche Anwendung von Misstrauensvoten eher selten. Das letzte gelang im Jahr 2001 gegen Eberhard Diepgen in Berlin.²⁴⁾ Die bayerische Verfassung ist in diesem Punkt übrigens nicht eindeutig. Ein ausdrückliches Misstrauensvotum ist hier nicht normiert. Allerdings muss der Ministerpräsident nach Art. 44 III „zurücktreten, wenn die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten zwischen ihm und dem Landtag unmöglich machen“. Dieser Regelung entspricht auch die politische Praxis in den Ländern. Ministerpräsidenten werden üblicherweise nicht gestürzt, sondern sie treten zurück, wenn sie ihre parlamentarische Mehrheit verlieren.

Die *dritte* Aufgabe von Landesparlamenten ist die *Kontrollfunktion*. Der Politikwissenschaftler Uwe Jun hält die Kontrolle sogar für die „wichtigste Aufgabe der Landesparlamente überhaupt.“²⁵⁾ Alle Landesparlamente verfügen über ausgedehnte Kontrollrechte und Kontrollinstrumente gegenüber der Regierung, die teilweise sogar von der Landesverfassung garantiert werden. Dazu gehören Zitierrechte, Untersuchungsausschüsse, Ministeranklagen und vieles mehr.

Die Wahrnehmung dieser Kontrollrechte erfolgt durch die Landesparlamente freilich in ganz unterschiedlicher Weise. Siegfried Mielke und Werner Reutter haben im Jahr 2004 die Kontrolltätigkeit der Landesparlamente miteinander verglichen.²⁶⁾ Sie zeigten, dass z.B. Große Anfragen an die Regierung in einigen Ländern (z.B. Berlin, Hessen und Sachsen) ein sehr beliebtes Kontrollinstrument sind, während sie anderswo deutlich seltener zum Einsatz kamen. In Bayern z.B. werden im Jahresdurchschnitt nur 5,7 Große Anfragen durchgeführt, in Hamburg 49,2. Bei den Kleinen Anfragen und Mündlichen Anfragen war der bayerische Landtag hingegen viel aktiver als andere Parlamente. Die Hauptursache für diese unterschiedliche Nutzung parlamentarischer Kontrollinstrumente sind vor allem die verschiedenen Parteikonstellationen. So hat z.B. der Einzug der Grünen in allen Landtagen zu einer intensiveren Nutzung der Kontrollinstrumente geführt.

Der Logik parlamentarischer Regierungssysteme entsprechend werden die Kontrollrechte in der Regel hauptsächlich von der Opposition wahrgenommen.

Dem haben die meisten Länder inzwischen durch die Institutionalisierung der parlamentarischen Opposition in den Verfassungen Rechnung getragen – z. B. in Bayern durch Art. 16a. Nur noch in vier Ländern wird die Opposition in der Verfassung nicht erwähnt.²⁷⁾

Man darf aber nicht übersehen, dass auch Mehrheitsfraktionen der Regierung kontrollierend gegenüberreten können. Weniger durch formale Kontrollinstrumente, sondern durch informale Kontrolle. Dafür gibt es viele Beispiele – auch aus Bayern. Auch hier kam es vor, dass ein Ministerpräsident nach einer mehr als fünfstündigen Sitzung mit der Landtagsfraktion sagen musste, er „leide wie ein Hund“.²⁸⁾

Als vierte Hauptaufgabe der regionalen Legislativen ist schließlich die *Repräsentativ- und Öffentlichkeitsfunktion* zu nennen. Es wird oft übersehen, dass die bayerische Verfassung dies sogar zu einer Art Hauptfunktion erklärt. In Art. 22 Abs.1 schreibt sie vor, dass der Landtag *öffentlich* zu verhandeln habe. Der rheinland-pfälzische Landtagspräsident Christoph Grimm (1991–2006) meinte, der Landtag sehe sich zunehmend weniger als „Entscheidungsträger“, sondern mehr als „Politikvermittler“, als Forum zwischen Staat und Bürger.²⁹⁾

Ob diese Öffentlichkeit tatsächlich auch erreicht wird, ist eine andere Frage. Dass die Öffentlichkeitsfunktion in der Praxis oft nur wenig mehr als ein normatives Postulat ist und die Arbeit der Landesparlamente in der Praxis nicht auf das Interesse stößt, das diese eigentlich verdiente, muss nicht eigens ausgeführt werden. Durch ihre begrenzten Kompetenzen und die nicht selten komplizierten Gegenstände haben die Landesparlamente nun einmal Nachteile. Zudem gibt es in der Mediendemokratie viele konkurrierende Angebote, die den Landtagen die Wahrnehmung ihrer Öffentlichkeitsfunktion zusätzlich erschweren. Einige Landtage versuchen bekanntlich, durch die Modernisierung ihrer Arbeitsabläufe einen „lebendigeren Parlamentarismus“ zu schaffen. Aber diese Bemühungen stoßen freilich fast zwangsläufig an Grenzen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Die deutschen Landesparlamente haben zwar begrenzte, aber nach wie vor bedeutende Funktionen. In ihrem Zuständigkeitsbereich besitzen sie spezifische Aufgaben, die nicht mit denjenigen eines nationalen Parlaments identisch sein können. Nicht alles, was ihnen an Kompetenzen fehlt, ist gleich ein Defizit.

Nun soll das nicht heißen, dass alles in Ordnung ist. In den vergangenen Jahrzehnten haben die Landesparlamente tatsächlich auch eine Reihe *echter*

Funktionsverluste hinnehmen müssen, und zwar vorwiegend im Bereich der Gesetzgebung. Die eben beschriebene Vielfalt regionaler parlamentarischer Kulturen wird durch einen Kompetenzverlust überlagert, von dem alle Landesparlamente gleichermaßen betroffen sind. Die Gesetzgebungskompetenzen der Länder – und damit der Landtage – sind in den vergangenen Jahrzehnten tatsächlich immer mehr zusammengeschmolzen.

Zwar heißt es in Art. 30 GG, dass die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft. Aber in der Praxis ist es genau umgekehrt gekommen: Der Bund hat den Löwenanteil dieser Befugnisse und Aufgaben an sich gezogen. Die Landesparlamente können sich dagegen nicht wehren, denn allein das Grundgesetz bestimmt die Materien, die in die Kompetenz des Bundes fallen.

Zurückführen lässt sich dieser Funktionsverlust im Wesentlichen auf vier Faktoren: *Erstens* hat der Bund mit dem Argument der Herstellung einheitlicher bzw. gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 II GG) jahrzehntelang eine schleichende Unitarisierung der Bundesrepublik vorangetrieben. Vor allem die so genannte konkurrierende Gesetzgebung, aber auch die Rahmengesetzgebung und die Gemeinschaftsaufgaben haben sich in den vergangenen Jahrzehnten als Einfallstor des Bundes erwiesen. Durch die Einführung der so genannten Gemeinschaftsaufgaben im Jahre 1969 wurde der Bund nicht nur in die Finanzverantwortung eingebunden, sondern auch in Bereiche der Landesgesetzgebung hineingebeten. Im Ergebnis wurden die Zuständigkeitsbereiche der Länder – und damit der Landtage – erheblich beschränkt.

Eine *zweite* Ursache liegt im europäischen Integrationsprozess. Dieser bewirkt eine Verlagerung staatlicher Kompetenzen – auch solcher der Länder – auf die europäische Ebene. Erwähnt seien Bereiche wie Hochschule, Berufsbildung, Umweltschutz, Verkehrswirtschaft und Regionalpolitik. Im Rahmen des Maastrichter Vertrages (7. Februar 1992) erhielt die EU zum Beispiel neue Kompetenzen in den Politikfeldern Bildung, Forschung und Kultur, das heißt in Politikbereichen, die in der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands in erster Linie Länderangelegenheiten darstellen. Kompensiert wurde für diese Souveränitätsübertragung jedoch nur der Bund, der durch die Bundesregierung im Ministerrat an der Gesetzgebung der EU beteiligt ist.

Drittens haben interföderale Absprachen zu einem Funktionsverlust der Landesparlamente geführt. Die Landesregierungen haben in vielen Bereichen, in denen sie Harmonisierungsbedarf sahen, durch eine horizontale Koordination mit anderen Landesregierungen in den unterschiedlichsten Gremien eine Vereinheitlichung herbeigeführt. Die Kooperation reicht von formlosen Absprachen bis hin zu Verwaltungsabkommen und Staatsverträgen. Diese Selbstkoordination der Länder erfolgte meistens in ihren ureigenen Kompetenzbereichen. Die Kultusministerkonferenz ist ein beweiskräftiges Beispiel: Hier werden von der Exekutive Ziele vereinbart, die dann den Landesparlamenten als fertige Verhandlungspakete zur Abstimmung vorgelegt werden. Die Abgeordneten der Regierungsfractionen müssen den Beschlüssen dann zustimmen, wenn sie ihre eigene Regierung nicht bloßstellen wollen. Hinzu kommt, dass solche Beschlüsse auch nicht mehr einseitig durch ein Land änderbar sind. Die Rechtsetzungskompetenz der Landesparlamente ist somit, wenn nicht formal, aber doch faktisch eingeschränkt.

Ein *vierter* Faktor, der die Landtage mit dem Verlust originärer Kompetenzen bedroht, ist schließlich in der Globalisierung zu sehen. Unter den Bedingungen der Entgrenzung der Ökonomie können z.B. die Arbeits- und Sozialpolitik immer weniger national bestimmt werden. Auch die innere Sicherheit kann unter den Bedingungen des internationalen Terrorismus nicht mehr allein Aufgabe der Bundesländer sein. Uwe Thaysen sieht „sogar die Bildungs- und Kulturpolitik betroffen“. Soweit sich diese Entwicklungen beeinflussen lassen, kann dies nur supranational oder gar international geschehen, wodurch den nationalen und insbesondere auch den subnationalen Parlamenten die legislative Substanz weiter abhanden zu kommen droht.³⁰⁾

Die Entwicklung hin zum kooperativen Föderalismus hat sich für die Landesparlamente als Problem erwiesen. Dieser Föderalismus ist exekutivlastig und bedroht die Landesparlamente in ihren ohnehin begrenzten politischen Funktionen. Das föderative System ist deswegen nicht grundsätzlich entwertet worden. Denn was die Länder an Eigenstaatlichkeit verloren haben, haben sie an zentralstaatlichen Mitwirkungskompetenzen gewonnen: Sie regieren über den Bundesrat und die zustimmungspflichtigen Materien auf Bundesebene intensiv mit. Von diesem Kompensationsvorgang hatten die Landesparlamente freilich nichts. Einige Länderverfassungen – speziell in den ostdeutschen Ländern –

sehen immerhin eine Rechenschaftspflicht der Regierungen über ihr Verhalten im Bundesrat vor³¹⁾, aber in der Substanz ist auch das wenig.

Die Politikwissenschaft, aber auch die Landesparlamente selbst, haben diesen Kompetenzverlust seit langem thematisiert. Zu erinnern ist hier z.B. an den Bericht der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags von 2002³²⁾, der nachdrücklich für eine Stärkung der Landesparlamente plädierte. Im Jahr 2003 befasste sich ein Föderalismuskonvent der deutschen Landesparlamente mit dem gleichen Thema. In der so genannten „Lübecker Erklärung“ der Landesparlamente vom 31. März 2003 hieß es: „Die Landesparlamente [sind] als die vom Volk gewählten obersten Organe der politischen Willensbildung zu stärken.“³³⁾ Eine Reihe von Reformen in den Landesparlamenten selbst sowie im Rahmen der großen Föderalismusreform des Jahres 2006 soll diese Stärkung bewirken. Ob sie gelingt, und ob sie ausreicht, wird sich erweisen.

Immerhin darf bei einer Leistungsbilanz der Landesparlamente nicht übersehen werden, dass diese in bestimmten Politikfeldern durchaus innovative Potenziale besitzen. Beispielsweise hat eine politikwissenschaftliche Studie jüngst nachgewiesen, dass im Bereich der Drogenpolitik ein lebendiger Parlamentarismus³⁴⁾ in den Ländern existiert. Ein Mehr an Bedeutung haben die Landesparlamente zweifellos auch auf dem Feld der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu verzeichnen. Zu erwähnen ist hier z.B. die Parlamentarierkonferenz (Baltic Sea Parliamentary Conference) der Ostseeanrainerstaaten, die in den vergangenen 16 Jahren eine dynamische Entwicklung erfahren hat.³⁵⁾

Landesparlamente im internationalen Vergleich

Bundesstaaten bilden im internationalen Vergleich eine Ausnahme. Nur 24 der 192 souveränen Staaten der Erde (Stand: 2006) haben echte föderative Verfassungen. Größe, Struktur und Reichweite dieser föderativen Systeme sind sehr unterschiedlich. Die Großstaaten USA und Russland sind föderal verfasst, aber auch die kleinen Inselrepubliken der Komoren und Mikronesiens. Noch komplizierter wird es, wenn diejenigen Mehrebenensysteme berücksichtigt werden, die zwar nicht *verfassungsrechtlich*, aber *faktisch* föderal organisiert sind. Dazu gehört z.B. Spanien mit seinen 17 autonomen Gemeinschaften, die eigene Kompetenzen und auch eigene Parlamente besitzen. Spanien definiert

sich jedoch in seiner Verfassung nach wie vor nicht als Bundesstaat, sondern als dezentralisierter Einheitsstaat.

Bleibt man bei den echten föderativen Systemen, so zeigt bereits ein oberflächlicher Blick in die Verfassungen dieser 24 Bundesstaaten, dass die Gliedstaaten aller dieser Länder jeweils auch ein eigenes Parlament besitzen. Die deutschen Landtage finden also in allen anderen Bundesstaaten ihre Entsprechung. Die meisten dieser Parlamente sind auch als Einkammerlegislativen ausgestattet, wie in den neun Bundesländern Österreichs, den 26 Kantonen der Schweiz oder in den neun Provinzen Südafrikas. Ein Teil – wie in den 23 Provinzen Argentiniens – ist als Zweikammerlegislative ausgestaltet. Einige – wie die USA und Australien – haben sogar beides: unikamerale und bikamerale Regionalparlamente. Ein Teil der Regionalparlamente ist hoch professionalisiert, andere verstehen sich (wie in der Schweiz) als „Feierabendparlamente“.

Um den Stellenwert dieser Regionalparlamente miteinander vergleichen zu können, müsste ein einfaches Vergleichsmodell mindestens drei Variablen berücksichtigen. *Erstens* wäre zunächst die Form des Regierungssystems der Gliedstaaten zu bestimmen. Hier finden sich parlamentarische Systeme wie in Deutschland, wo die Landesparlamente die Regierung tragen und funktional eine Einheit mit ihr bilden. Die Macht der Landesparlamente ist in solchen Systemen generell geringer als in Ländern wie den USA, deren Gliedstaaten präsidential organisiert sind. Dort müssen die Gouverneure der 50 Einzelstaaten mit selbstbewussten und nicht selten parteipolitisch gegnerischen Parlamenten rechnen.

Zweitens wäre in einem Vergleich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten zu bestimmen. Hier gibt es Länder, in denen die Gliedstaaten zahlreiche und bedeutende Kompetenzen besitzen, wie z.B. die neun Provinzen Südafrikas, deren Zuständigkeitsliste insgesamt 28 Politikfelder umfasst, von der Landwirtschaft über Wohnungsbau bis hin zu Alkohollizenzen. Andere Bundesstaaten überlassen den Gliedstaaten nur sehr wenige eigene Zuständigkeiten wie z.B. Österreich, wo den Ländern hauptsächlich Vollzugsaufgaben im Bereich der Verwaltung zustehen. Diese Kompetenzverteilung ist nirgends statisch. In den USA konnte man beobachten, dass der Bund unter dem Etikett des so genannten „New Federalism“ in den 1980er Jahren Kompetenzen auf die Gliedstaaten rückübertragen hat – vorwiegend, um Ausgaben beim Bund zu sparen. Die Grundannahme dieser zweiten Vergleichsvariablen ist, dass die

Regionalparlamente kompetenzstarker Gliedstaaten tendenziell auch über mehr Gesetzgebungskompetenzen verfügen.

Drittens schließlich wäre zu untersuchen, welche Beziehungsmuster die betreffenden föderativen Systeme auf der Ebene zwischen Zentrale und Gliedstaaten entwickelt haben. Hier können idealtypisch drei Formen unterschieden werden. In einem Typus A operiert jede Systemebene weitgehend unabhängig von der anderen mit der Folge, dass eine Systemebene alleine bzw. beide Ebenen dualistisch in einem Politikbereich tätig sind. Ein Beispiel hierfür ist die Schweiz. Wo immer möglich, besitzen dort die Kantone autonome Zuständigkeiten. Zentrale Bereiche wie das Schul- und das Gesundheitswesen, Polizei, Strafprozessordnung, Strafvollzug usw. sind nach wie vor kantonal geregelt. Wo die Unterschiede der kantonalen Systeme stark stören, wird zuerst eine Lösung über ein Konkordat (von den Kantonsregierungen ausgehandelter Vertrag zwischen den Kantonen) gesucht. Erst im äußersten Notfall ist man bereit mit dem Bund zu verhandeln und ein Bundesgesetz ins Auge zu fassen – nicht ohne sogleich den Kantonen wieder die Verantwortung für dessen Umsetzung in der Praxis zu übertragen.

In einem Typus B kooperieren die Systemebenen freiwillig in einem Politikbereich, es besteht jedoch kein Konsenszwang, sodass reale Exit-Optionen vorhanden sind. Als Beispiel ist hier Kanada zu nennen, in dem sich seit Mitte der 1990er Jahre im internationalen Vergleich eines der am meisten dezentralisierten Mehrebenensysteme überhaupt entwickelt hat.³⁶⁾ Bund und Provinzen haben hier jeweils unabhängig voneinander Entscheidungskompetenzen in zentralen Politikbereichen, die Provinzen etwa in der Sozialpolitik. Es gibt aber auch Politikfelder, in denen Bund und Provinzen bei wichtigen Entscheidungen einen Kompromiss finden müssen, so zum Beispiel in vielen Bereichen der Umweltpolitik und der Rentenversicherung, dem „Canada Pension Plan“. Dass die Provinz Quebec seit 1965 eine eigene Rentenversicherung, den „Quebec Pension Plan“, unterhält, beweist, dass selbst in verflochtenen Politikbereichen Exit-Optionen existieren.

Im Typus C sind beide Systemebenen wechselseitig von der Zustimmung der jeweils anderen Ebene abhängig. Die USA machten erste Erfahrungen mit diesem so genannten „kooperativen Föderalismus“ in der Zeit des „New Deal“ unter Präsident Franklin D. Roosevelt. Wir kennen diesen Typus aber auch aus der Erfahrung in der Bundesrepublik, wo die Landesregierungen durch den Bun-

desrat an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken. Die Kompetenzen von Bund und Ländern sind hier in vielen Politikbereichen eng miteinander verflochten.

Bei dieser dritten Vergleichsvariablen ist die These naheliegend, dass die Regionalparlamente im Typus A die vergleichsweise stärksten Kompetenzen besitzen. Gliedstaaten mit autonomen Zuständigkeiten haben tendenziell auch mächtigere Parlamente. Dass diese These nicht allgemeingültig ist, zeigen aber erneut die Beispiele der Schweiz und Kanadas. Auch in diesen Bundesstaaten ist eine tendenzielle Exekutivlastigkeit des Föderalismus zu beobachten. In Kanada z.B. gibt es seit den 1960er Jahren die „First Ministers Conference“ der Regierungschefs des Bundes und der Provinzen, die zwar nirgends in der Verfassung erwähnt wird, aber de facto das wichtigste politische Forum des Landes darstellt. Die Funktion dieses Gremiums besteht hauptsächlich darin, einen Interessenausgleich zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten herzustellen. Im Jahr 2003 wurde diese Konferenz sogar formalisiert in Form eines so genannten „Council of the Federation“. Der Föderationsrat ist jedoch ein rein intergouvernementales Gremium. Die Regionalparlamente sind daran nicht beteiligt.

In der Schweiz sind ähnliche Entwicklungen zu beobachten. Dort nimmt seit einiger Zeit – aufgrund eines zunehmenden Harmonisierungsbedürfnisses zwischen den Kantonen – die interkantonale Kooperation in Form von Staatsverträgen laufend zu. Durch eine im Juni 2005 in Form einer Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen beschlossene Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen den Ebenen wurde die interkantonale Zusammenarbeit weiter zementiert. Bei diesen Prozessen sind die Kantonsregierungen und der Bund die zentralen Akteure. Die Kantonsparlamente werden bei der Ausarbeitung solcher Staatsverträge in der Regel erst in der Genehmigungsphase eingeschaltet. Sie stehen dabei unter starkem Druck, das Ergebnis einfach abzusegnet. Keines der 26 Kantonsparlamente möchte die Rolle des Spielverderbers übernehmen, indem es jahrelange Vorbereitungsarbeiten zunichte macht. Die Kantonsparlamente wollen dieser Entwicklung durch eine verstärkte Kooperation und die Einrichtung einer ständigen Konferenz entgegensteuern.³⁷⁾ Im Jahr 2007 wurde von einigen Kantonen eine „Interessengemeinschaft Kantonsparlamente“ (IG) gegründet mit dem Ziel, eine Informationsplattform für alle Kantonsparlamente aufzubauen, um gemeinsam interessierende Daten und Informationen allgemein verfügbar zu machen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Aufgrund der Vielfalt föderativer Systeme kann keine allgemeingültige Aussage zum Stellenwert von Landesparlamenten im internationalen Vergleich gemacht werden. Dazu ist die Zahl der beteiligten Variablen zu groß und die Datenlage zu unübersichtlich. Es existiert bis heute keine einzige international vergleichende Studie, die sich vertieft mit den Parlamenten der Gliedstaaten föderativer Systeme befasst. Zumindest kann man aber feststellen, dass selbst in hochgradig föderalisierten Systemen die einzelstaatlichen Parlamente ihre Position verteidigen müssen – gegenüber dem Bund, aber auch gegenüber den einzelstaatlichen Exekutiven.

Schluss

Die Klage über den Bedeutungsverlust von Landesparlamenten in föderativen Staaten ist alt – älter als die Bundesrepublik. Schon in den 1920er Jahren prägte der Engländer James Bryce in seinem Buch „Modern Democracies“ den bis heute vielfach zitierten Satz vom „decline of [regional] legislatures“³⁸⁾, wonach der Kompetenzschwund regionaler Parlamente geradezu unvermeidlich sei.

Aber für Fatalismus besteht kein Grund. Die deutschen Landesparlamente besitzen nach wie vor wichtige Funktionen. Sie haben *spezifische* Aufgaben und sind nicht einfach Bundestage im Miniaturformat. Zudem hat die Föderalismusreform gezeigt, dass der Bundesstaat Deutschland durchaus zur Reform fähig ist. Die Landesparlamente haben davon profitiert. Sie haben eine Chance bekommen, eigenständiger zu entscheiden.³⁹⁾

Die neuen Kompetenzen müssen nun aber auch zu Erfolgen in der politischen Praxis umgesetzt werden. Füllen die Landtage nämlich ihre neu errungenen Befugnisse nicht aus, wird man sie umgehend der Überforderung bezichtigen – und dann würde die Föderalismusreform in der Tat zum Pyrrhussieg für den Länderparlamentarismus. Um den Stellenwert der Landesparlamente auf Dauer zu stärken, reicht jedoch eine Verbesserung der Kompetenzseite allein nicht aus. Prozessuale und organisatorische Reformen müssen hinzukommen – und hier sind die Landesparlamente selbst gefragt.

Zum *Ersten* erscheint es sinnvoll, dass die Landesregierungen von den Verfassungen dazu verpflichtet werden, ihre Parlamente über alle Bundesratsanlässen zu unterrichten und deren Stellungnahmen zu berücksichtigen. Einige Länderverfassungen schreiben dies bereits vor⁴⁰⁾, aber noch nicht alle –

obwohl dies eine Forderung der Lübecker Erklärung von 2003 war. Eine derartige Verpflichtung könnte die Exekutivlastigkeit des Föderalismus mildern helfen.

Zweitens könnte die Parlamentsarbeit in vielen Landtagen lebendiger gestaltet werden. Dazu gehören z.B. mehr aktuelle Plenardebatten und kürzere Redezeiten. Gerade weil es die Landesparlamente mit ihren begrenzten Aufgaben schwerer haben, die Öffentlichkeit zu erreichen, muss sich der Debattenstil auf die Bedürfnisse der modernen Mediendemokratie einstellen. Auch die Kontrollfunktion der Landtage könnte weiterentwickelt werden. Dass der Bayerische Landtag 2007 als erstes Landesparlament das Instrument einer regelmäßigen Regierungsbefragung einführte, war ein Schritt in die richtige Richtung.

Drittens könnte man dem Beispiel anderer Regionalparlamente folgen und eine ständige Konferenz der deutschen Landesparlamente ins Leben rufen. In den USA gibt es eine solche Institution in Form der „National Conference of State Legislatures“ seit 1975. In der Schweiz wird eine ähnliche Zusammenarbeit der Kantonsparlamente in Form der „Interessengemeinschaft Kantonsparlamente“ ebenfalls angestrebt. Eine solche Einrichtung könnte auch in Deutschland die Kommunikation unter den Landesparlamenten verbessern und zugleich dafür sorgen, dass die Landtage ihre Interessen mit einer Stimme im föderativen System artikulieren. Es gäbe dann eine permanente Reklamationsinstanz gegen Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips. Die jetzt schon bestehende Konferenz der Landtagspräsidenten ist dazu nur bedingt in der Lage, da die Parlamentspräsidenten qua Amt zu Neutralität verpflichtet sind.

Regionale Volksvertretungen mit ihrer Vielfalt parlamentarischer Kulturen gehören zum Wesen föderaler Demokratien. Diese Parlamente auf Dauer zu sichern, ist Herausforderung und Auftrag zugleich.

- 1) Roland Kirberg, Konsens beim Thema Kormorane, in: Die Zeit 17 (2002), S. 11.
- 2) Hans Herbert von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie, München 2000, S. 162.
- 3) Uwe Thaysen, Die Konventsbewegung zur Föderalismusreform in Deutschland: Ein letztes Hurra der Landesparlamente zu Beginn des 21. Jahrhunderts?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung, Hrsg., Jahrbuch des Föderalismus 2004, Baden-Baden 2004, S. 123–146.
- 4) So Hansjörg Eisele, Landesparlamente – (k)ein Auslaufmodell?, Baden-Baden 2006, S. 26.
- 5) Siegfried Mielke und Werner Reutter, Hrsg., Länderparlamentarismus in Deutschland, Wiesbaden 2004; Franz Greß und Ronald Huth, Die Landesparlamente. Gesetzgebungsorgane in den deutschen Ländern, Heidelberg 1998; Uwe Jun, Landesparlamente, in: Jürgen Bellers und Raban Graf von Westphalen, Hrsg., Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter, München 1993, S. 492–499; Herbert Schneider, Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik, Opladen 1979; Manfred Friedrich, Landesparlamente in der Bundesrepublik, Opladen 1975, S. 51–66.
- 6) Art. 28 I GG: „Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“
- 7) Mielke/Reutter, wie Anm. 5, S. 38.
- 8) Bayerischer Landtag, Tätigkeitsbericht über die 14. Wahlperiode, München 2004, S. 5.
- 9) Landtag des Saarlandes, Drucksache 12/1195, S. 11.
- 10) Gisela Riescher und Bernt Gebauer, Der baden-württembergische Landtag, in: Mielke/Reutter, Hrsg., Länderparlamentarismus, S. 65.
- 11) Wie Anm. 10, S. 65.
- 12) Bayerischer Landtag, Tätigkeitsbericht über die 14. Wahlperiode, München 2004, S. 11.
- 13) Nur in Baden-Württemberg und NRW sind die Diäten komplett steuerpflichtig. Übersicht (Stand 01.01.2008) unter: <http://www.landtag-niedersachsen.de/Abgeordnete/diaeten2.htm> (abgerufen am 08.04.2008).
- 14) Vgl. Klaus Stüwe, Konflikt und Konsens im Bundesrat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50–51 (2004), S. 25–32.
- 15) Vgl. Daniel Hough und Charlie Jefferey, Landtagswahlen: Protestwahlen oder Regionalwahlen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1 (2003), S. 79–94.
- 16) Zahlen für 2004; Vgl. Mielke/Reutter, Hrsg., Länderparlamentarismus, S. 31f.
- 17) Vgl. z.B. Oskar Niedermayer, Das gesamtdeutsche Parteiensystem, in: Oscar W. Gabriel u.a., Hrsg., Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn 1997, S. 106–130.

- ¹⁸⁾ Vgl. Frank Decker, Parteidemokratie im Wandel, in: Ders./Viola Neu, Hrsg., Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2007, S. 22–24.
- ¹⁹⁾ Darin eingeschlossen sind auch Regierungskoalitionen ohne Parlamentsmehrheit wie die von der PDS tolerierten rot-grünen Minderheitsregierungen in Sachsen-Anhalt (1994–1998) und Berlin (2001–2002).
- ²⁰⁾ Walter Baghot, *The English Constitution*, London 1867.
- ²¹⁾ Vgl. Jörn Ipsen, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle, in: *Neue Juristische Wochenschrift* (2006), S. 2801–2806.
- ²²⁾ Quelle: Bernhard Gremmer, *Wandlungen in der Gesetzgebungsfunktion des Bayerischen Landtags 1946–1986*, München 1990, S. 92 und eigene Berechnungen.
- ²³⁾ Vgl. z.B. Manfred Friedrich, Entwicklung und gegenwärtige Lage des parlamentarischen Systems in den Ländern, in: Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh, Hrsg., *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch*, Berlin 1989, S. 1712f.
- ²⁴⁾ Weitere Beispiele: 1953 in Hamburg (Max Brauer, 1946–1953), 1956 in Nordrhein-Westfalen (Karl Arnold, 1947–1956).
- ²⁵⁾ Uwe Jun, *Landesparlamente*, in: Jürgen Bellers und Raban Graf von Westphalen, Hrsg., *Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*, München 1993, S. 502.
- ²⁶⁾ Mielke/Reutter wie Anm. 5, S. 44.
- ²⁷⁾ Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Saarland.
- ²⁸⁾ Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber hatte am 9.11.2005 nach einer Sitzung der Landtagsfraktion gesagt, er leide selbst „wie ein Hund“ darunter, dass das Ansehen der CSU durch seinen Rückzug von einem Berliner Regierungsamts „ein Stück Schaden“ genommen habe. Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10.11.2005, S. 3.
- ²⁹⁾ Zitiert bei Sigrid Koch-Baumgarten, Rheinland-Pfalz, in: Mielke/Reutter, Hrsg., *Länderparlamentarismus*, S. 355.
- ³⁰⁾ Uwe Thaysen, *Parlamentarismus vor dem Hintergrund der europäischen Integration*, in: *Politische Bildung* 35 (2002), S. 82–93, S. 84f.
- ³¹⁾ Zum Beispiel Art. 67 Abs. 1 der Verfassung von Thüringen; Art. 62 Abs. 1 der Verfassung von Sachsen-Anhalt; Art. 94 der Verfassung von Brandenburg.
- ³²⁾ Bayerischer Landtag, Drucksache 14/8660.
- ³³⁾ Lübecker Erklärung der deutschen Landesparlamente, Lübeck 2003, S. 2.
- ³⁴⁾ Vgl. Sven Kalke, *Innovative Landtage. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Drogenpolitik*, Wiesbaden 2001.
- ³⁵⁾ Vgl. Jürgen Schöning, Die parlamentarische Dimension der Ostseekooperation: Der Beitrag der norddeutschen Landtage, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3 (2005), S. 589–599.
- ³⁶⁾ Vgl. Jörg Broschek, „Collaborative Federalism“ in Kanada, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3 (2004), S. 428–448, S. 428.

³⁷⁾ Vgl. Stephan C. Brunner, Staatlichkeit im Wandel: Die Kantonsparlamente vor der Herausforderung kooperativer Handlungsformen, in: LeGes 1 (2004), S. 131–155; Silvano Moeckli, Für eine nationale Konferenz der Kantonsparlamente, in: Parlament 2 (2006), S. 1–3.

³⁸⁾ James Bryce, *Modern Democracies*, Vol. II, New York 1927, S. 335–344.

³⁹⁾ Etwa beim öffentlichen Dienst, seiner Besoldung und Versorgung. Oder im gesamten Hochschulwesen, aus dem sich der Bund weitgehend zurückzieht. Nicht zu unterschätzende Aspekte sind auch das Versammlungsrecht oder der Ladenschluss.

⁴⁰⁾ Wie Anm. 31.

In der gleichen Reihe sind bisher folgende Beiträge erschienen:

Band 1

Das Selbstverständnis des Landesparlamentarismus

Dokumentation eines Symposiums des Bayerischen Landtags
und der Universität Passau am 26./27. Juni 1986 in Passau
3. Auflage, München 1992

vergriffen

Band 2

Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus

Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums des Bayerischen Landtags
am 9./10. Juni 1988 in München (Maximilianeum)
München 1988

vergriffen

Band 3

Das Ausschusswesen des Bayerischen Landtags

von Gabriele Wiesend
München 1989

vergriffen

Band 4

Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien 1992 Die Rolle der Länder und der Comunidades Autónomas im Europäischen Integrationsprozess

Referate eines von der Universität Passau und der Universität Santiago de Compostela
mit Unterstützung des Präsidenten des Bayerischen Landtags am 8./9. Juni 1989
veranstalteten Symposiums
2. Auflage, München 1990

Band 5

Wandlungen in der Gesetzgebungsfunktion des Bayerischen Landtags von 1946 bis 1986

von Bernhard Gremmer
München 1990

vergriffen

Band 6

Das Petitionsrecht zum Bayerischen Landtag – eine Ombudsman-Einrichtung

von Sepp Klasen
München 1991

Band 7

Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989

von Klaus Unterpaul
München 1992

Band 8

Der Bayerische Landtag vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart Probleme und Desiderate historischer Forschung

Kolloquium des Instituts für Bayerische Geschichte der Ludwig-Maximilians-Universität
München am 20. Januar 1995 in München (Maximilianeum)
München 1995

vergriffen

Band 9/1

**Die Abgeordneten: Stellung, Aufgaben und Selbstverständnis
in der parlamentarischen Demokratie**

Kolloquium der Akademie für Politische Bildung Tutzing am 16. November 1995
in München (Maximilianeum)

München 1996

vergriffen

Band 9/2

**Parlamentarische Konkurrenz? Landtag – Bundestag – Europaparlament
Der Landtag als Forum der politischen Öffentlichkeit**

Kolloquien der Akademie für Politische Bildung Tutzing am 8. Februar 1996 in Bayreuth
und am 25. April 1996 in Regensburg

München 1996

Band 10/1 und 10/2

**Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern:
Die Entstehung der Bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946**

von Eduard Schmidt

München 1997

Band 11

„Ich als Frau und Abgeordnete...!“

**Untersuchung der politischen Karriere, der parlamentarischen Arbeit
und des politischen Selbstverständnisses der weiblichen Abgeordneten
im Bayerischen Landtag der Nachkriegszeit (1946–1958)**

von Elisabeth Fleschhut

München 1997

Band 12

„Sehr geehrte Frau Abgeordnete!“

„Sehr geehrter Herr Abgeordneter!“

**Der Bürger- und Wählerservice deutscher Abgeordneter zwischen Anspruch
und Wirklichkeit. Ergebnisse einer experimentellen Fallstudie**

von Steffen H. Elsner und Karin Algasinger

München 2001

Band 13

**Die Regionen in der EU im Hinblick
auf die bevorstehende Osterweiterung**

Symposium des Bayerischen Landtags mit der Universität Passau am 23. Oktober 2001 im
Maximilianeum

München 2002

Band 14

Reform des Förderalismus – Stärkung der Landesparlamente

Bericht der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags

München 2002

Zu beziehen – soweit nicht vergriffen – über:

Bayerischer Landtag – Landtagsamt

Maximilianeum

D-81627 München

Telefon 089 4126-0, Telefax 089 4126-1392

landtag@bayern.landtag.de

www.bayern.landtag.de

