

Landesparlamente haben ihre Zukunft hinter sich! Das jedenfalls ist die ganz überwiegende Auffassung sowohl in der politischen Publizistik als auch in der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur. Wie meist vertritt Hans-Herbert von Arnim auch in dieser Debatte eine Radikalposition. Für ihn ist – jedenfalls „bei Lichte“ besehen – der Landesparlamentarismus bereits abgeschafft.<sup>1</sup> Für von Arnim erfüllen Landesparlamente keine substanziellen Aufgaben; sie laufen im Grunde leer und dienen nur noch dazu, Politikern Einkünfte und Pfründe zu verschaffen. Dies mag in der pointierten Radikalität, wie sie von Arnim stets zu eigen ist, übertrieben erscheinen, und zu Recht wirft man von Arnim vor, dass er mit seiner Kritik weit über das Ziel hinausschießt und dadurch Parteien-, Parlaments- und sogar Demokratieverdrossenheit stärkt. Doch auch weniger radikale Autoren zeichnen von der Gegenwart der Landesparlamente ein düsteres Bild, das sich noch mehr verdunkelt, wenn es die Zukunft zeigen soll.<sup>2</sup> Umfragen bestätigen diese kritischen Positionen. Danach hatten 2013 lediglich 39 % von 1001 befragten wahlberechtigten Bürgern und Bürgerinnen in Nordrhein-Westfalen „großes Vertrauen“ in den Landtag.<sup>3</sup>

Ungeachtet dieser verbreiteten Auffassungen, die den Landesparlamenten seit Mitte der 1950er Jahre einen gestaltenden Einfluss auf die Landespolitik absprechen und ihnen keine Zukunft einräumen, bestehen diese regionalen Vertretungskörperschaften weiterhin. Sie haben sogar, wie die weitere Untersuchung zeigen wird, in mancherlei Hinsicht Kompetenzen gewinnen können. In diesem Auseinandertreten von wissenschaftlich diagnostizierter Einflusslosigkeit der Landesparlamente einerseits und deren Beharrungsvermögen andererseits spiegelt sich aber keineswegs nur die Schwierigkeit, diese Institutionen adäquat einzuordnen und zu bewerten. Vielmehr zeigt sich darin auch, dass Landesparlamente durchaus

<sup>1</sup> H.H. v. Arnim, *Vom schönen Schein* 2002, S. 162.

<sup>2</sup> Vgl. dazu: W. Reutter, *Föderalismus* 2008, S. 22 ff. m. w. N.

<sup>3</sup> Forsa, *Das Land* 2013, S. 2 und 9.

in der Lage waren, sich geänderten Verhältnissen anzupassen, Reformen durchzuführen und sich – um es etwas hochgestochen zu formulieren – immer wieder neu zu erfinden. Demokratie zeichnet sich gerade dadurch aus, dass sie sozialen und politischen Wandel besser und für die Gesellschaft schonender verarbeiten kann als jede andere Regierungsform. Und Parlamente – zweifellos zentrale Institutionen dieser Herrschaftsform – sind Motoren dieser Änderungen. Die Studie, die, wie erwähnt, eine überarbeitete Fassung eines Gutachtens darstellt, das ich für den Landtag von Nordrhein-Westfalen 2013 anfertigte, will dieser Frage nachgehen. Es will auf Grundlage einer vergleichenden Bestandsaufnahme zukünftige Herausforderungen und Risiken für den Landesparlamentarismus skizzieren, wobei der Landtag NRW als Beispiel dient, um allgemeine Aussagen treffen zu können. Methodisch ruht diese Studie damit auf einem „asymmetrischen Vergleich“,<sup>4</sup> in denen die untersuchten Fälle mit ungleicher Tiefenschärfe untersucht und aufeinander bezogen werden.

Der Bundesländervergleich (Kap. 2) zeigt, dass innere Organisation, verfassungsrechtliche Stellung, Rollen- und Selbstverständnis der Abgeordneten des Landtages NRW den auch in anderen Landesparlamenten durchgreifenden Funktionsimperativen parlamentarischer Regierungssysteme entsprechen. Als Verfassungsorgane verfügen alle Landesparlamente – und so auch der Landtag NRW – über die Ressourcen und Strukturen, um die inneren Verfahrensabläufe selbständig zu gestalten; sie sind gleichzeitig Fraktionenparlament sowie eine Mischung aus Arbeits- und Redeparlament. Diese Funktionsprinzipien und die damit korrespondierenden Strukturen teilt der Landtag NRW mit anderen Landesparlamenten. Der Vergleich zeigt zudem, dass der Landtag NRW Besonderheiten aufweist und über ein eigenständiges Profil verfügt. Größe, Gremienstrukturen und Ressourcen des Landtags NRW weisen spezifische Ausprägungen auf. Doch verdichten sich diese Spezifika an keiner Stelle zu einem eigenständigen Parlamentarismustyp. Vielmehr dominieren die typenprägenden Gemeinsamkeiten, die der Landtag NRW mit anderen Landesparlamenten teilt.

An dieser Stelle ist allerdings schon auf zwei „Vertretungsdefizite“ in NRW zu verweisen, die sich in gleicher Weise in anderen Ländern finden: Zum einen können – aufgrund des Wahlrechtes – Einwohner ohne deutsche Staatsangehörigkeit und unter 18 Jahren (in Brandenburg, Bremen und Hamburg unter 16 Jahren) nicht an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen. Das demokratische Fundamentaltversprechen politischer Selbstbestimmung gilt in den Bundesländern mithin nur für einen Teil der Einwohner. Zum anderen sind bestimmte Berufs- und Bevölkerungsgruppen im Landtag NRW systematisch unterrepräsentiert, während vor al-

---

<sup>4</sup> J. Kocka, *Asymmetrical Historical Comparison* 1999.

lem Angehörige der bildungsnahen Mittelschichten überrepräsentiert sind. Es wird sicher eine Herausforderung für die Landesparlamente bleiben, diese Vertretungslücken zu bearbeiten und Strategien zu entwickeln, die die genannten Gruppen aktiv in das politische System integrieren.

Die Performanzanalyse macht dreierlei deutlich: Erstens lässt sich von einem alle Funktionsbereiche der Landesparlamente übergreifenden Kompetenzverlust nicht sprechen. Dies lässt sich stellvertretend am Landtag NRW zeigen. Bei Kontrolle sowie Wahl und Unterstützung der Regierungen lassen sich sogar Kompetenzgewinne verzeichnen. Analysen, inwieweit Landesparlamente ihre Gesetzgebungsfunktionen erfüllen, kommen nicht zu eindeutigen Schlussfolgerungen, wobei allerdings in der Literatur die Auffassung überwiegt, dass eine kontinuierliche „Entmachtung“ der Landesparlamente stattgefunden habe. Zweitens, das Leistungsprofil des Landtags NRW entspricht *grosso modo* demjenigen anderer Landesparlamente. Der Landtag NRW folgt in allen untersuchten Aufgabenbereichen den Funktionsprinzipien des „neuen Dualismus“, der in der Handlungseinheit von Regierung und Regierungsmehrheit sein systemprägendes Merkmal besitzt. Gleichzeitig wirkt die Einbettung in das bundesstaatliche und europäische Mehrebenensystem prägend für die landesparlamentarischen Aufgabenprofile. Drittens, aus diesen Strukturvorgaben ergeben sich keine Determinismen. Anders gesagt: Bei den im Weiteren untersuchten Aufgabenbereichen der Kontrolle, der Gesetzgebung und der Wahl und Unterstützung der Regierung verfügt der Landtag NRW über Entscheidungsoptionen. Er ist also in der Lage, die Aufgaben, die ihm verfassungsrechtlich zugewiesen sind, eigenständig zu erfüllen und seine Zukunft mit zu gestalten. Dies gilt auch für die zentrale Aufgabe aller Parlamente: die Repräsentation des Souveräns.

Als Volksvertretungen müssen Landesparlamente zwei Pole parlamentarischer Repräsentation in Einklang bringen: die Repräsentationsfähigkeit „nach oben“ und „nach unten“. Die Art und Weise, wie der Spannungsbogen zwischen den beiden Polen von Repräsentation gestaltet wird, entscheidet über die Zukunft des Landtages NRW im Besonderen und des Landesparlamentarismus im Allgemeinen. Beide Dimensionen sind fundamentalen Änderungen unterworfen: Einerseits stellt sich der die Landesparlamente legitimierende Souverän in der Verfassungswirklichkeit als heterogene Gesellschaft dar, die zudem zu einem beachtlichen Anteil vom Wahlrecht ausgeschlossen ist. Hinzu kommen eine neue politische Kultur und veränderte Formen der politischen Beteiligung. Diese Veränderungen verweisen auf Integrationsdefizite, die unter anderem in einer häufigeren Inanspruchnahme von direktdemokratischen Verfahren und in internetbasierter Partizipation ihren Ausdruck finden. Andererseits beschränkt das bundesstaatliche und europäische Mehrebenensystem die Möglichkeit des Landtags, Landespolitik zielorientiert zu

gestalten. Als territorial beschränktes Vertretungsorgan kann der Landtag NRW über Ebenen hinweg keine verpflichtenden Entscheidungen treffen. Er kann sich nur von der Exekutive vertreten lassen, wird in Mehrebenensystemen also systematisch „mediatisiert“. Dies schlägt insbesondere im europäischen Mehrebenensystem zu Buche, weil hier rechtlich begründete Handlungsschwächen politisch nicht kompensiert werden können.

Auf Grundlage des Vergleichs lässt sich für den Landtag NRW kein übergreifender Reformbedarf erkennen. Signifikante Unterschiede zu anderen Landesparlamenten oder Leistungsdefizite, die aus einem Vergleich abzuleiten wären, bestehen nicht. Ebenso wenig kann aus den Besonderheiten des Landtags NRW in Größe, Struktur oder Arbeitsweise eine eigenständige demokratische Qualität der nordrhein-westfälischen politischen Ordnung abgeleitet werden. Doch ermöglicht ein Vergleich ohnehin „nur“, Strukturen und Leistungsfähigkeit des Landtags NRW an einem „Durchschnittsparlament“ zu messen. Dadurch lassen sich zwar Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den Landesparlamenten identifizieren und auch Leistungsschwächen erkennen. Aber ein „Durchschnittsparlament“ ist lediglich ein statistisches Artefakt, dem keine normative Qualität zukommt. Aus einem Vergleich lässt sich also kein „ideales“ Landesparlament konstruieren.

Dennoch ergeben sich aus dem Vergleich Anregungen für mögliche Änderungen. Drei Überlegungen sind in dieser Hinsicht relevant: Erstens scheint eine weitere Rationalisierung der parlamentarischen Repräsentation – z. B. durch eine Verkleinerung der Landesparlamente oder durch Kürzungen bei der Finanzausstattung oder beim Personal – ausgeschlossen. Solche Kürzungen hätten eine Vergrößerung der beschriebenen „Vertretungsdefizite“ zur Folge. Zweitens, der Verfassungstext könnte an die Praxis parlamentarischer Regierungssysteme angepasst werden. Insbesondere könnten in einigen Landesverfassungen Bestimmungen zur Ministeranklage ebenso gestrichen werden wie die allein in NRW zu findende Vorgabe, dass der Ministerpräsident aus dem Landtag kommen muss. Verfassungsrechtlich sanktioniert werden könnten, soweit dies nicht schon geschehen ist, Fraktionen und Ausschüsse. Drittens, eine verfassungsrechtliche Innovation wäre, den Ausschüssen widerrufbare Entscheidungskompetenzen in bestimmten Gesetzgebungsverfahren einzuräumen. Die Erweiterung der Kompetenzen der Ausschüsse um das Entscheidungsrecht bei spezifischen Gesetzen (z. B. bei Anpassungsgesetzen) wäre nicht nur geboten, sondern auch gerechtfertigt. Geboten wäre sie, weil Ausschüsse schon jetzt Sachfragen bis zur Entscheidungsreife vorklären, die Exekutive kontrollieren und durch Anhörungen eine fachlich interessierte Öffentlichkeit schaffen. Die Erweiterung der Kompetenzen wäre auch gerechtfertigt, denn Ausschüsse tagen im Landtag NRW grundsätzlich öffentlich, in ihnen finden sich die Mehrheitsverhältnisse des Plenums wieder, sie leisten – u. a. durch

Anhörungen – einen eigenständigen Beitrag zur Erfüllung der Vermittlungs- und Kommunikationsfunktion und könnten das Plenum entlasten. Hinzu kommt, dass sich in internationalen Vergleichen gezeigt hat, dass ein starkes Ausschusswesen Voraussetzung ist für einflussmächtige Parlamente.

Nicht eingegangen wird im Weiteren auf Vorschläge, das parlamentarische System insgesamt umzugestalten und z. B. mit der Direktwahl von Ministerpräsidenten oder Regierenden Bürgermeistern Elemente präsidentieller Regierungssysteme einzuführen.<sup>5</sup> Allen weiteren Überlegungen unterstellt ist, dass die Zukunft der Landesparlamente und auch des Landtags NRW eingebettet bleibt in die Funktionsprinzipien des parlamentarischen Regierungs- sowie des bundesstaatlichen und europäischen Mehrebenensystems.

Unter dieser Voraussetzung wäre es verfehlt, die Zukunft des Landesparlamentarismus allein oder vorwiegend von Entscheidungs- und Gesetzgebungskompetenzen abhängig zu machen. Zwar wird es auch weiterhin wichtig bleiben, Gesetze in den Ländern zu beraten und zu verabschieden und gegebenenfalls Gesetzgebungszuständigkeiten zu reklamieren. An Bedeutung zunehmen wird allerdings die Vermittlungs- und Kontrollfunktion der Landesparlamente. So wird der Landtag NRW die Strukturen bereitstellen müssen, um den gewachsenen und neuartigen Beteiligungsansprüchen der Bürger und Bürgerinnen zu entsprechen. Gleichzeitig muss er den Funktionsweisen des europäischen und bundesstaatlichen Mehrebenensystems Rechnung tragen. In einem solchen System wird es den Landesparlamenten und dem Landtag NRW kaum möglich sein, aktiv und umfassend Landespolitik zu gestalten. Vielmehr wird es darauf ankommen, Anliegen und Interessen der Bürger und Bürgerinnen aufzunehmen, öffentlichkeitswirksam zu diskutieren und auch dann Vorschläge zu erarbeiten, wenn das Land über keine Entscheidungskompetenz verfügt. Landesparlamente werden sich also zu „Politikvermittlern“ wandeln müssen, um der „Vertrauenskrise“, die – nach neueren Untersuchungen von Alemann/Klewes/Rauh – in der Beziehung zwischen Bürgern und Abgeordneten besteht, entgegenwirken zu können.<sup>6</sup> Dafür sind die parlamentarischen Strukturen und Voraussetzungen zu schaffen.

Dabei werden zwei in der einschlägigen politikwissenschaftlichen Forschung im Vordergrund stehende Themen fokussiert, die hier unter den beiden Begriffen „Repräsentationsfähigkeit nach unten“ und „Repräsentationsfähigkeit nach oben“ zusammengefasst werden (Kap. 3). Die Diskussion um die „Repräsentationsfähig-

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu: F. Decker, Direktwahl 2013; E. Holtmann, Direkt gewählte Ministerpräsidenten 2011; W. Zeh, Direktwahl 2013.

<sup>6</sup> U. v. Alemann et al., Projekt-Handout 2013, S. 3; vgl. auch: U. v. Alemann et al., Die Bürger 2011.

keit nach unten“ schließt an das Problem an, dass sich in nachlassender Wahlbeteiligung und dem vermehrten Gebrauch direktdemokratischer Verfahren eine sinkende Akzeptanz von parlamentarisch getroffenen Entscheidungen manifestiert. In Frage steht also, inwieweit Landesparlamente weiterhin in der Lage sein werden, gesellschaftlich relevante Interessen und Gruppen dauerhaft in das politische System zu integrieren und getroffene Entscheidungen gegenüber der Landesbevölkerung wirkmächtig durchzusetzen. In diesem Kontext ist ein Doppeltes zu prüfen: zum einen, ob und inwieweit direktdemokratische Verfahren die Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen erhöhen können oder – im Gegenteil – diese untergraben. Zum anderen ist zu prüfen, ob und inwieweit sich neue Beteiligungsverfahren (E-Parlamentarismus) auf die parlamentarische Arbeit übertragen lassen und gegebenenfalls zu einer neuen Form parlamentarischer Repräsentation führen.

Mit dem Stichwort „Repräsentationsfähigkeit nach oben“ ist die Frage angesprochen, ob und inwieweit Parlamente effektiv an der Staatsleitung und der politischen Entscheidungsfindung beteiligt sind. Eine besondere Herausforderung stellt hier das bundesstaatliche und europäische Mehrebenensystem dar, das, so die herrschende Meinung, eine „Entparlamentarisierung“ hervorgerufen habe. Kompetenzverlagerungen an den Bund oder die EU sowie exekutive Verflechtungsstrukturen transformieren in dieser Perspektive Landesparlamente in „policy takers“, die nicht in der Lage sind, wirkmächtig an Entscheidungsprozessen teilzunehmen.<sup>7</sup> Die Herausforderung besteht mithin darin, Landesparlamente mit solchen Kompetenzen auszustatten, dass sie aktiv an der Politikgestaltung über Ebenen hinweg mitwirken können. Politikwissenschaftlich haben sich dabei in den letzten Jahren zwei Diskussionsstränge herauskristallisiert: Zum einen können Landesregierungen stärker an das Parlament „gekoppelt“ werden. D. h. ein Landesparlament kann „seine“ Regierung mit einem mehr oder weniger verbindlichen Mandat ausstatten. Die politischen Folgen einer solchen „Mandatierung“ sind allerdings noch nicht systematisch untersucht. Zum anderen stellt sich die Frage, wie Landesparlamente ihre Gestaltungsmacht wirkungsvoll und frühzeitig zur Geltung bringen können und sich vom reaktiven „policy-taker“ zum aktiven „policy-maker“ wandeln können. Hier werden gegenwärtig drei Maßnahmen diskutiert: eine frühzeitigere und umfassendere Information der Landesparlamente, Maßnahmen im Bereich der Subsidiaritätskontrolle und der Aufbau eines Mehrebenenparlamentarismus. Auf Grundlage der durchgeführten Analysen werden abschließend Schlussfolgerungen gezogen.

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu: K. Auel, *Europäisierung* 2011; C. Sprungk, *Parlamentarismus* 2011; T.A. Börzel/C. Sprungk, *Undermining Democratic Governance* 2007.

Die Untersuchung schließt an drei politikwissenschaftliche Forschungszweige an: zum ersten an die Forschung zu Landesparlamenten, die in den letzten Jahren einen beachtlichen Aufschwung genommen hat; an die Föderalismus- und Mehrebenenforschung sowie an die Forschung zur politischen Beteiligung einschließlich der Analysen zu direktdemokratischen Verfahren und zur E-Democracy. Neben Sekundäranalysen zum Landtag NRW und zu anderen Landesparlamenten<sup>8</sup> stützt sich die Untersuchung auf einschlägige Quellen und Dokumente (v. a. Parlamentaria). Außerdem verwertet die Studie Daten, die im Rahmen des SFB 580/Parlamentarierbefragung (Leitung Prof. Dr. Heinrich Best) der Universität Jena erhoben wurden,<sup>9</sup> sowie die Berichte, die von „Direkte Demokratie e.V.“<sup>10</sup> zum Stand direktdemokratischer Verfahren in den Bundesländern erstellt wurden. Ohne in jedem Einzelfall darauf zu verweisen, nimmt das Gutachten immer wieder Bezug auf vom Verfasser früher vorgelegte Analysen, die sich mit Landesparlamenten in Deutschland, mit Föderalismus und mit anderen einschlägigen Themen befassen.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Z. B. U. Andersen/R. Bovermann, Der Landtag 2012; B. Dierl et al., Der Landtag 1982; D. Dünding, Parlamentarismus 2008; N. Grasselt et al. (Hrsg.), Der Landtag 2011; J. Ockermann/A. Glende, So arbeitet der Landtag 1997.

<sup>9</sup> Vgl. H. Best et al., Zwischenauswertungen 2004, H. Best et al., Zweite Deutsche Abgeordnetenbefragung 2007; H. Best et al., Jenaer Parlamentarierbefragung 2010. Die Ergebnisse finden sich unter: <<http://www.sfb580.uni-jena.de/>>.

<sup>10</sup> Vgl. <<http://www.mehr-demokratie.de/>>.

<sup>11</sup> Vgl. v. a. W. Reutter, Föderalismus 2008; S. Mielke/W. Reutter, Landesparlamentarismus 2012.

Zur Zukunft des Landesparlamentarismus  
Der Landtag Nordrhein-Westfalen im  
Bundesländervergleich

Reutter, W.

2013, XVII, 134 S. 6 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-04581-4