Tobias Lang

Politikberatung auf parlamentarischer Ebene

Eine Analyse der Enquete-Kommission zur Föderalismusreform im Bayerischen Landtag

Nomos

Inhaltsverzeichnis

A. Untersuchungsgegenstand 15

I. Enquete-Kommissionen als Instrumente der Politikberatung 15
1. Fragestellung und Intention der Arbeit 17
2. Abgrenzung des Themas 20
3. Methodik und Vorgehensweise 21
II. Forschungsstand 23

B. Die Arbeit der Enquete-Kommission »Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente« 33

I. Enquete-Kommissionen im Bayerischen Landtag 33
1. Historische Wurzeln des Beratungsinstruments Enquete-Kommission 33
2. Rechtliche Verankerung 37
3. Abgrenzung Enquete-Kommissionen – Untersuchungsausschüsse 44
II. Einsetzung der Enquete-Kommission »Reform des Föderalismus – Stärkung der Landesparlamente« 47
1. Hintergründe der Föderalismusdebatte 47
1.1 Deutsches Schicksal? Die Entwicklung des Föderalismus in Deutschland 49
1.2 Politikverflechtung 51
2. Zielsetzung der Kommission 58
3. Stellung des Antrags 59
4. Ausarbeitung des Fragenkatalogs 62
III. Zusammensetzung der Kommission 65
1. Auswahlkriterien 65
2. Auswahl der Mitglieder 67
2.1 Abgeordnete 67
2.2 Sachverständige 69
3. Erwartungen der Mitglieder an die Arbeit der Kommission 71
IV. Arbeit der Kommission 76
1. Verhältnis von Politik und Wissenschaft 76
1.1 Unterschiedliche Rollenorientierung 78
1.2 Rolle der Sachverständigen in der Kommission - Funktionen politikwissenschaftlicher Beratung 81
1.2.1 Kompensation fehlenden Sachwissens 82
1.2.2 Problemerkennung 83
1.2.3 Problemlösung 84
1.2.4 Überwachungs- und Kontrollfunktion 84

1.3 Unterschiede in der Einflussnahme – Die Kommission als wissenschaftliches oder politisches Gremium? 85
1.4 Absprachen zwischen den Sachverständigen und den Fraktionen 90
1.5 Das Beratungsverständnis 92
1.5.1 Two-Communities Ansatz 93
1.5.2 Dezisionistisches Modell 95
1.5.3 Technokratisches Modell 96
1.5.4 Pragmatistisches Modell 97
2. Position des Vorsitzenden 99
2.1 Auswahl 100
2.2 Aufgaben 102
2.2.1 Vorbereitung der Sitzungen 102
2.2.2 Leitung der Sitzungen 103
Zielsetzung und Zielorientierung 104
Organisation 105
Delegation 106
Beurteilen 106
2.2.3 Öffentlichkeitswirkung 108
2.3 Einfluss des Vorsitzenden 110
2.3.1 Agenda-Setting 111
2.3.2 Vermittlerfunktion 111
2.3.3 Parteipolitische Aspekte 112
2.4 Führung der Kommission 115
3. Arbeits- und Verfahrensweise 117
3.1 Vorbereitung auf die Sitzungen 117
3.2 Ablauf der Sitzungen 119
3.3 Zeitlicher Rahmen 121
3.4 Effektivität der Sitzungen 123
3.5 Ablauf der Diskussionen 127
3.5.1 Politisch 130
3.5.2 Verfahrensorientiert 131
3.5.3 Konsensstreben 132
3.6 Vorgehensweise 134
3.6.1 Suche nach Kompromissen 135
3.6.2 Offenhalten strittiger Gesichtspunkte 137
3.6.3 Ausblenden kontroverser Streitfragen 137
3.6.4 Dissens im Konsens 139
4. Konfliktlinien 140
4.1 Konflikte zwischen Politikern und Wissenschaftlern 141
4.2 Parteipolitische Konfliktlinien 144
4.3 Konfliktlinien zwischen den Wissenschaftlern 146
5. Selbstverständnis der Kommission 148
5.1 Zur Realisierbarkeit der Vorschläge 149
5.2 Grundsätze oder konkrete Lösungen? 151

5.3 Ratgeber für den Landtag 152
5.4 Öffentlichkeitswirkung 153
6. Instrumente der Informationsbeschaffung 154
6.1 Die Expertenanhörung 156
6.2 Regierung 158
6.3 Informationsreisen 160
7. Rolle des Sekretariats 160
8. Rolle der Fraktionsmitarbeiter 163
8.1 Auswahl der Mitarbeiter 163
8.2 Besondere Belastung durch das Fehlen eines Wissenschaftlichen Dienstes? 164
8.3 Tätigkeiten 166
8.4 Formulierung des Schlussberichts 167
V. Interaktionsrahmen der Enquete-Kommission 169
1. Zusammenarbeit und Einfluss der Fraktionen 169
2. Kontakt zu den Fachausschüssen 171
3. Einfluss und Zusammenarbeit mit der Staatsregierung 172
3.1 Position der Regierung in der Kommission 172
3.2 Anwesenheitsrecht der Regierung 174
3.3 Zusammenarbeit mit der CSU-Fraktion 175
3.4 Einfluss in der Kommission 177
3.5 Nutzen für die Kommission: Sachverstand und Öffentlichkeitswirkung 179
4. Interaktion mit dem Parlament 180
5. Interaktion mit der Ministerialverwaltung 182
VI. Föderalismusreform - ein Thema in langer Diskussion 183
1. Einfluss anderer Vorschläge auf die Kommissionsarbeit 184
2. Zusammenarbeit mit Hessen 186
VII. Rolle der Öffentlichkeit für die Kommission 190
1. Nichtöffentlichkeit der Sitzungen 193
1.1 Diskussion um Öffentlichkeit 193
1.2 Auswirkungen der Nichtöffentlichkeit auf das Diskussionsverhalten 194
2. Pressekonferenzen 196
3. Berichterstattung in den Medien 198
4. Öffentlichkeitswirksamkeit: Bedeutung für Politik und Wissenschaft 199
VIII. Ergebnisse der Kommission 200
1. Berichterstattung 200
2. Strategie 201
2.1 Offenhalten / Ausklammern 203
2.2 Minderheitsvoten 204
3. Formales 205
4. Abstimmungsverhalten 207
5. Entstehung des Berichts 208

6. Differenzen im Bericht 210
IX. Wirkungen der Kommission 215
1. Aufnahme im Parlament 215
2. Ursprüngliche Selbsteinschätzung der Mitglieder 217
3. Öffentliches Interesse 219
4. Umsetzung der Vorschläge 220
4.1 Umsetzung auf bayerischer Ebene 221
4.2 Umsetzung weitergehender Vorschläge 224
5. Kosten-Nutzen-Verhältnis 241

C. Zusammenfassung 248

D. Bibliographie 258

I. Primärquellen 258
1. Drucksachen 258
1.1 Drucksachen des Bayerischen Landtags 258
1.2 Übrige Drucksachen 260
2. Protokolle 260
3. Sonstige Quellen 262
II. Sekundärliteratur 264
III. Internet 278
IV. Liste der Interviews 279

E. Anhang 280

I. Antrag auf Einsetzung vom 04.02.1998 280
II. Antrag auf Einsetzung vom 19.11.1998 281
III. Beschluss zur Einsetzung vom 08.07.1999 282
1. Fragenkatalog 282
2. Besetzung 285
IV. Interviewleitfaden 286