

Kent Academic Repository

Full text document (pdf)

Citation for published version

Steinack, Katrin (2007) Opposition im Bayerischen Landtag 1994-1998. Europäische Hochschulschriften 534 . Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, 378 pp. ISBN 3-631-55654-3.

DOI

Link to record in KAR

<https://kar.kent.ac.uk/1394/>

Document Version

UNSPECIFIED

Copyright & reuse

Content in the Kent Academic Repository is made available for research purposes. Unless otherwise stated all content is protected by copyright and in the absence of an open licence (eg Creative Commons), permissions for further reuse of content should be sought from the publisher, author or other copyright holder.

Versions of research

The version in the Kent Academic Repository may differ from the final published version.

Users are advised to check <http://kar.kent.ac.uk> for the status of the paper. **Users should always cite the published version of record.**

Enquiries

For any further enquiries regarding the licence status of this document, please contact:

researchsupport@kent.ac.uk

If you believe this document infringes copyright then please contact the KAR admin team with the take-down information provided at <http://kar.kent.ac.uk/contact.html>

3. Die Arbeit der Opposition in der 13. Wahlperiode

Im folgenden empirischen Hauptteil der Arbeit werden die für den „Sonderfall Bayerischer Landtag“ aufgeworfenen Fragestellungen überprüft. Die Analyse, inwieweit die Oppositionsfraktionen erfolgreich Einfluss auf das Entscheidungsverhalten der CSU-Mehrheit nehmen können, soll darüber hinaus die Möglichkeit eröffnen, für die parlamentarische Minderheit besonders charakteristische Ebenen und Strategien oppositionellen Handelns zu skizzieren und diese, soweit möglich, parteipolitisch zuzuordnen. Die einleitend erwähnte Schwierigkeit, Messfaktoren wie den Parameter „Einflussnahme auf die Regierungspolitik“ greifbar zu machen, verlangt dabei nach einem breit angelegten und vielschichtigen Vorgehen, bei dem verschiedene Methoden empirischer Sozialforschung kombiniert werden.

3.1 Methodischer Zugang, Untersuchungszeitraum und Auswahl des empirischen Materials

Die Kombination mehrerer Untersuchungsverfahren fußt einerseits auf der Erkenntnis, dass „eindimensional“ quantitativ orientierte Arbeiten zwar statistische Ergebnisse über Verteilungsmuster liefern können, damit jedoch noch wenig über die spezifischen Handlungskontexte und Konstitutionsbedingungen ausgesagt ist. Den Erfolg von Oppositionsfraktionen allein an der Zahl der von ihnen unverändert durchgefochtenen Gesetzesinitiativen zu bemessen, greift sicherlich zu kurz. Es bleibt dabei unberücksichtigt, dass politische Entscheidungen oft im Kompromiss getroffen werden und inhaltliche Änderungen in Regierungsvorlagen oder Entwürfen der Mehrheitsfraktion in vielen Fällen auf die Intervention der parlamentarischen Minderheit zurückgehen. Zudem verweisen zahlreiche Beispiele aus der Parlamentarismusforschung darauf, dass oppositionelle Initiativen von der Regierungsmehrheit zunächst abgelehnt wurden, nur um dann nach einer gewissen Frist in gleicher oder ähnlicher Form von der Regierung oder der sie stützenden Mehrheitsfraktion(en) als eigene Vorlage erneut eingebracht zu werden.¹ Die Opposition hat hier also, ohne mit ihrer eigenen Initiative vordergründig erfolgreich zu sein, deutlich etwas bewirkt.

Eine ausschließlich quantitative Auszählung von erfolgreich durchgesetzten Verfahren muss daher um qualitative Analysen ergänzt werden. Nur eine qualitative und prozessuale Analyse scheint den komplexen Abstimmungs- und wechselseitigen Beeinflussungsprozessen von Regierung und Opposition im politischen Alltag gerecht zu werden. Zuletzt erlaubt ein mehrdimensionaler Untersuchungsansatz, die Ergebnisse der Arbeit mit den Resultaten ähnlich aufgebauter

¹ Vgl. Sebaldt 1992a, S. 28f.

Analysen² zum Deutschen Bundestag zu vergleichen und entsprechend im Kontext der Oppositionsforschung einzuordnen.

Aus diesem Grund wird im nachfolgenden empirischen Teil eine Kombination verschiedener quantitativer und qualitativer Analysemethoden vorgenommen. Die quantitative Untersuchung umfasst neben der statistischen Auswertung aller im Verlauf einer Legislaturperiode behandelte Verfahren eine auf sechs Monate beschränkte Evaluation des Plenarprotokolls des Bayerischen Landtags. Um die Arbeit der Landtagsopposition qualitativ bewerten zu können, wurden zunächst Interviews mit mehreren Abgeordneten geführt. Die auf dieser Grundlage gewonnenen Ergebnisse wurden anhand von beispielhaften Gesetzgebungsverfahren überprüft.

GEGENSTAND UND ZIEL DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNG

	Quantitative Analyse		Qualitative Analyse	
Untersuchungsgegenstand	Alle Initiativen der 13. LP (3.778 Verfahren) <ul style="list-style-type: none"> - Anträge - Dringlichkeitsanträge - Änderungsanträge - Gesetzentwürfe - Interpellationen 	Plenarprotokolle der zweiten Jahreshälfte 1996 (58.-68. Sitzung)	Teilstandardisierte Experteninterviews <ul style="list-style-type: none"> - 18 Abgeordnete - 3 Fraktionsmitarbeiter 	Ausgewählte Gesetzgebungsprozesse der 13. LP <ul style="list-style-type: none"> - 9 Themenbereiche - 21 Initiativen unterschiedlicher Urheber
Untersuchungsziel	Herausarbeitung von Themenschwerpunkten parteipolitischer Arbeit im Landtag Überprüfung der oppositionellen Erfolgchancen in den einzelnen Ausschüssen	Überprüfung der für die Ausschussarbeit gewonnenen Ergebnisse anhand des Auftritts der Fraktionen im Plenum	Typisierung von Ebenen und Strategien oppositioneller Einflussnahme Herausbildung parteipolitisch unterschiedlicher Profile oppositionellen Handelns	Einordnung der Verfahren in einen Katalog von Ebenen und Strategien oppositioneller Einflussnahme

² Vgl. ebd.

3.1.1 Quantitative Analyse der Oppositionstätigkeit in Ausschüssen und Plenum

Anhand der quantitativen Analyse der Oppositionsarbeit in Ausschüssen und Plenum soll nach ersten und eindeutigen Hinweisen auf die Einflussnahme der Opposition auf die Regierungsarbeit gesucht werden. Dabei können gleichzeitig Hinweise bezüglich des zweiten zentralen Erkenntnisinteresses, nach typischen Profilen oppositionellen Arbeitens, etwa durch thematische Schwerpunktsetzung in der Politik, gesammelt werden.

Grundlage der quantitativen Analyse bilden alle 3.778 Verfahren, die im Verlauf der 13. Legislaturperiode (1994-1998) des Bayerischen Landtags eingebracht, vom Landtagsarchiv in der Parlamentsdatenbank erfasst und dort statistisch ausgewertet wurden. Der Datenbestand zeichnet den Beratungsverlauf sämtlicher Gesetzentwürfe, Interpellationen, Anträge, Dringlichkeitsanträge und Änderungsanträge nach und ordnet diese den jeweils für die Behandlung zuständigen Ausschüssen zu. Anhand dieser Einordnung kann u.a. überprüft werden, in welchen Politikfeldern wie mit Initiativen der Oppositionsfraktionen umgegangen wurde, wo sich oppositionelle Ideen durchsetzen konnten, wo sie aufgegriffen oder abgelehnt und als Regierungsentwürfe erneut verabschiedet wurden.³ In Bezug auf den Erfolg, welcher der jeweiligen Initiative im entsprechenden Gremium beschieden war, unterscheidet das Landtagsprotokoll zwischen Zustimmung, Ablehnung und Erledigung, dabei verbergen sich hinter dem Begriff „Erledigung“ zumeist Initiativen der Opposition, die von der Regierungspartei in eigenen Anträgen aufgenommen und weiterverarbeitet werden und damit „erledigt“ sind.⁴

Die empirische Auszählung der Erfolgsquoten von Anträgen in den einzelnen Ausschüssen des Landtags ermöglicht festzustellen, ob der Erfolg einer oder beider Oppositionsfraktionen an bestimmte Politikfelder geknüpft ist. Zudem lässt sich überprüfen, ob Themenbereiche existieren, in denen die Regierungspartei der Opposition mehr Freiraum lässt – sei es, weil die Oppositionsparteien dort

³ Als Vorlage dient die Untersuchung von Raschke/Kalke 1994 für die Hamburger Bürgerschaft, in der die Gesetzgebungstätigkeit der einzelnen Landesparlamente evaluiert wurde. Nicht übernommen werden soll die stark schematische Evaluation der Dokumententypen anhand ihrer Quantität (z.B. Wortmenge der Sitzungsniederschriften), da diese nur bedingt Aufschluss auf den inhaltlichen Wert der Vorlage oder auf die Bedeutung, die dem Thema von den Parlamentariern zugemessen wurde, zulässt.

⁴ Problematisch in diesem Zusammenhang ist, dass das Abstimmungsverhalten der einzelnen Abgeordneten häufig nicht ohne weiteres festzustellen ist, da das Protokoll lediglich „Mehrheit“ oder „große Mehrheit“, manchmal auch „überwiegende Mehrheit“ vermerkt. Sichere Ergebnisse liefern nur namentliche Abstimmungen. Dagegen muss bei Abstimmungen, für die das Protokoll Einstimmigkeit verzeichnet, davon ausgegangen werden, dass u.U. einige Abgeordnete, die nicht gegen den Vorschlag votieren wollten, der Abstimmung ferngeblieben sind. Vgl. dazu Kralewski/Neunreither 1963, S. 76.

tatsächlich kompetenter sind, sei es, weil der Themenbereich sehr uninteressant ist oder aber, weil im Gegenteil das öffentliche Interesse an einem Thema so stark ist, dass die Opposition im außerparlamentarischen Raum Unterstützung für ihre Forderungen erhält. Ist eine Oppositionsfraktion in einem Ausschuss mit einer Vielzahl von Initiativen erfolgreich, könnte dies auf einen besonderen politischen Schwerpunkt der Partei in diesen Belangen (der entsprechend dann auch im Wahl- oder Parteiprogramm verankert sein müsste) oder auf besondere personale Kompetenzen hindeuten, die sich u.U. auch in den nachfolgend zu untersuchenden Gesetzesinitiativen niederschlagen.

Ergänzend zu den Materialien des Landtagsarchivs wurden in die quantitative Analyse der Partizipationsmöglichkeiten der drei im Landtag vertretenen Fraktionen die Ergebnisse einer Auszählung aller Plenarprotokolle der zweiten Jahreshälfte 1996 in Bezug auf Redezeiten und -themen mit einbezogen.⁵ Im Rahmen dieser Auszählung wurden die 58. bis einschließlich 68. Plenarsitzung der Parlamentarier im Bayerischen Landtag komplett erfasst. Obgleich sich die im Rahmen eines Forschungsseminars an der Universität Hamburg erhobenen Daten nur auf einen kurzen Abschnitt der 13. Legislaturperiode beziehen, bieten die auf dieser Basis gewonnenen Erkenntnisse eine hervorragende Möglichkeit, um die Gültigkeit der für die Ausschussarbeit erhobenen Ergebnisse auch für das Verhalten der Parlamentarier in der Vollversammlung zu verifizieren bzw. eventuell bestehende Unterschiede herauszustellen. Zudem kann der Vergleich der Aktivität im Antragswesen mit dem Auftritt der Parlamentarier im Plenum wertvolle Hinweise darauf liefern, ob ein Zusammenhang zwischen einem engagierten öffentlichen Auftreten einer Partei im Plenum und einer eher verhaltenen Agitation im Ausschusswesen besteht. Wenn eine Oppositionsfraktion ein Thema im Ausschuss durch viele Anträge forciert, ohne dies im Plenum entsprechend zu thematisieren, könnte dies auf einen eher vorsichtigen Umgang mit der Materie im Sinne konstruktiver Opposition im Verborgenen hindeuten. Demgegenüber kann die Politik, differierende Auffassungen weniger durch Anträge, sondern vor allem durch klare Stellungnahmen im Plenum deutlich herauszustellen, auf eine öffentlichkeitswirksame und konfrontativ ausgerichtete Oppositionsstrategie hindeuten.

Auf der Basis des quantitativen Materials lassen sich die Erfolgchancen der Opposition im Antragswesen zwar formal berechnen. Die Zahlenverhältnisse können allerdings keine Auskunft darüber geben, warum einige Anträge der Opposition erfolgreicher waren als andere. Auch Aussagen darüber, in welchen Fällen SPD und Bündnis 90/Die Grünen qualitative Erfolge z.B. durch die Abänderung von Anträgen der Regierungsmehrheit, erzielen konnte, können auf

⁵ Die Daten wurden im Rahmen eines Forschungsseminars unter der Leitung von Peter Raschke und Jens Kalke im Sommersemester 1999 am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg als Querschnittanalyse aller deutschen Länderparlamente erhoben. Für die Überlassung des für den Bayerischen Landtag relevanten Datensatzes sei den beiden an dieser Stelle herzlich gedankt!

dieser Basis nicht getroffen werden. Dazu sind weitere Analysen notwendig, die im Folgenden vorgestellt werden:

3.1.2 Typisierung von Ebenen und Strategien oppositioneller Einflussnahme anhand von Experteninterviews

Um herauszuarbeiten, welche Möglichkeiten die Opposition im Bayerischen Landtag nutzt, um trotz ihres geringen Gewichts an Abgeordneten gegenüber der Regierungsmehrheit eigene Positionen durchzusetzen, wurden zwischen Februar und Oktober 2001 18 Abgeordnete und drei Mitarbeiter der im Landtag vertretenen Fraktionen in teilstandardisierten Interviews befragt. Insgesamt wurden mit Vertretern von SPD und CSU je acht, mit Vertretern von Bündnis 90/Die Grünen fünf Interviews geführt. Neun der Befragten waren Frauen, zwölf Männer. Die Stichprobe ist damit zwar weder in Hinblick auf die Zahl der Interviewpartner pro Fraktion in Relation zu deren Anteil an Mandaten noch in Bezug auf das Geschlechterverhältnis im Bayerischen Landtag repräsentativ.⁶ Da die Befragungen jedoch auf eine grundsätzliche qualitative Bewertung der oppositionellen Rolle und die Einflussmöglichkeiten der Oppositionsfraktionen auf die Gesetzgebung statt auf eine quantitative Erhebung aller im Landtag vertretenen Meinungen abzielen, sind Gesichtspunkte der zahlenmäßigen Repräsentativität zurückzustellen.

Durch die mit ihrem Landtagsmandat verbundenen Aufgaben und Erfahrungen nehmen die Interviewpartner eine *Expertenfunktion* ein.⁷ Anhand der Aussagen, in denen sie qua ihres Status anhand von Beispielen über ihre Entscheidungsprinzipien und Vorgehensweisen berichten, sollten für die Arbeit im Bayerischen Landtag *typische Handlungsebenen und -strategien* herausgearbeitet werden.

Dabei diene die Befragung von Abgeordneten unterschiedlicher Fraktionen der Kontrastierung parteipolitisch individuell bevorzugter Handlungslogiken. Um ein möglichst breit gefasstes Meinungsspektrum in Bezug auf die Bewertung oppositioneller Mitwirkungs- und Interaktionsmöglichkeiten zu erlangen, wurde bei der Wahl der Gesprächspartner zudem darauf geachtet, unterschiedliche „Typen“ von Parlamentariern zu befragen; übergreifendes gemeinsames Auswahlkriterium war die Zugehörigkeit zum Landtag während der 13. Legislaturperiode. So wurde versucht, neben den damaligen Fraktionsvorsitzenden auch diejenigen

⁶ Zu bedenken ist allerdings, dass bei einer annähernd ihrem Mandatsanteil entsprechenden Verteilung der Interviews den fünf Interviews mit grünen Parlamentariern 38 Expertengespräche mit Vertretern der CSU-Fraktion und immerhin noch 22 Befragungen von sozialdemokratischen Abgeordneten hätten zur Seite gestellt werden müssen. Dies zu bewältigen, war mit den vorliegenden Mitteln schlichtweg nicht möglich.

⁷ Aufgrund ihres engen Bezugs zur Materie wurden auch die drei Interviewpartner, die in den Fraktionen eine Mitarbeiterfunktion innehatten, als Experten betrachtet. Vgl. zu Methodik und Problemen des Experteninterviews u.a. Meuser/Nagel 1994, Mieg/Brunner 2001, Liebold/Trinczek 2002 sowie Bogner/Littig/Menz 2002.

Abgeordneten mit einzubeziehen, die für die strategische Ausrichtung der Fraktion verantwortlich zeichneten. Als Experten in einem bestimmten Sachgebiet wurden darüber hinaus Parlamentarier befragt, die einen Ausschussvorsitz bekleideten oder die Ausschussarbeit durch ihr starkes Engagement während der Sitzungen maßgeblich prägten. Zuletzt wurde in jeder der Fraktionen mindestens ein Abgeordneter interviewt, der durch seinen Mandatserhalt über mehrere Legislaturperioden hinweg eine Langzeitperspektive oder aber durch sehr kurze Parlamentszugehörigkeit einen stärkeren Blick von außen auf die Tätigkeit der Abgeordneten in die Betrachtung mit einbringen konnte.

Um den Ausführungen der Abgeordneten Struktur zu geben und die Vergleichbarkeit der Erläuterungen zu ermöglichen, wurde das Gespräch mit den Parlamentariern entlang bestimmter Leitfragen geführt.⁸ Die abgefragten Themenkomplexe befassten sich u.a. mit Motiven für die Wahl eines Oppositionsthemas, mit Wegen und Strategien oppositioneller Interessenvertretung sowie mit den Reaktionen der Mehrheitsfraktion auf diese Vorstöße der Opposition. Darüber hinaus wurden die Gesprächspartner über das unterschiedliche Profil der einzelnen Landtagsfraktionen befragt. Die Gespräche fanden fast durchweg in den Abgeordnetenbüros, der Lobby und im Restaurant des Landtags statt. Bedingt durch die terminliche Verfügbarkeit der Parlamentarier, deren Auskunftsfreude und den individuellen Sprachduktus schwankte die Dauer der Interviews zwischen 15 und 50 Minuten; in der Regel waren die Interviews ca. 35 Minuten lang. Um die einzelnen Interviewpassagen in Hinblick auf die Fragestellungen der Arbeit vergleichend auswerten zu können, wurden sie mit dem Programm WinMAX anhand bestimmter Stichwörter kodiert.⁹ Durch die Kombination mehrerer Codes wurde im Anschluss sowohl ein fraktionsinterner als auch ein parteiübergreifender systematischer Vergleich der Aussagen zu den einzelnen Materien gezogen.

Die Auswertung des durch die Interviews gewonnenen Materials in Kapitel 3.3. zielt zunächst darauf ab, den im Landtag vertretenen Fraktionen anhand der Aussagen der Parlamentarier ein charakteristisches Profil zuzuweisen und im täglichen Miteinander gültige Regeln parteipolitischer Interaktion und Kooperation herauszuarbeiten. Besondere Aufmerksamkeit wurde darüber hinaus dem Stellenwert der Gesetzgebung und der Rolle der Öffentlichkeit für die parlamentarische Arbeit zuteil, da die Kombination dieser beiden Aspekte für die Bewertung des Erfolgs oppositioneller Einflussnahme von zentraler Bedeutung erscheint. Die

⁸ Vgl. den Abdruck des Gesprächsleitfadens im Anhang.

⁹ Zu dem im Rahmen dieser Arbeit genutzten Programm zur qualitativen Datenanalyse, WinMAX, vgl. <http://www.winmax.de/headd.htm> sowie Kuckartz 1999. Zur Analyse der Interviews wurden folgende Codes verwendet: *Aktionseinheit CSU-Staatsregierung; Ausschussarbeit; fraktionsinterne Abstimmung; Gesetzgebung; informelle Gespräche; Interaktion von Fraktionen; Ministerialverwaltung; Mehrheitsverhältnisse; Motivation zur Gesetzesinitiative; Öffentlichkeit; Staatsregierung; Themenwahl; Verbände; vorparlamentarischer Raum; Wechselwirkung Bund-Bayern.*

durch die Interviews gewonnenen Erkenntnisse wurden zuletzt in einem Schema von Ebenen und Strategien oppositioneller Einflussnahme typisiert.

3.1.3 Prozessuale Analyse ausgewählter Gesetzgebungsverfahren

In einem dritten Schritt wurden die Möglichkeiten der Opposition, auf die Gesetzgebung einzuwirken, anhand von Fallbeispielen detailliert nachgezeichnet und analysiert. Der Abschnitt bildet damit einen Schwerpunkt des empirischen Teils. Es mag verwundern, dass gerade das Bemühen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, an der Landespolitik legislativ mitzuwirken, im Focus der Untersuchung steht. Schließlich ist zur Verabschiedung von Gesetzen eine parlamentarische Mehrheit (die der Opposition eben fehlt) unabdingbar. Die überragende Rolle, die der Gesetzgebungsfunktion in der deutschen Parlaments-tradition zukommt, wurde in der Vergangenheit jedoch auch von der Opposition betont. Durch ihre Durchschlagskraft nehmen Gesetzesinitiativen im Kanon der parlamentarischen Instrumente einen hohen Stellenwert ein: Im Gegensatz zu Anträgen, Entschließungen und Anfragen liefern sie über das Einfordern konkreter Maßnahmen hinaus ausführliche Lösungsvorschläge und erfordern schon deshalb intensive Beratung.¹⁰

Aber auch die im Vergleich zu informellen Entscheidungsabläufen außer-ordentlich gute Dokumentation des Gesetzgebungsprozesses macht eine Beschäf-tigung mit der Materie unter wissenschaftlichen Gesichtspunkten attraktiv: Bis zur Entstehung eines Gesetzes bedarf es vieler parlamentarischer Schritte: Auf die Initiative einer oder mehrerer Fraktionen erfolgt in der ersten Lesung des Plenums die Zuweisung des Gesetzes an die thematisch zuständigen Ausschüsse zur weiteren Beratung. Dort und während der zweiten Lesung des Plenums besteht zumindest formal die Möglichkeit der Abänderung einzelner Passagen durch entsprechende Anträge; Stellungnahmen von Ministerialbeamten und Verbands-vertretern versorgen die Abgeordneten mit weiteren Argumentationen. Bei beson-ders wichtigen Gesetzen flankieren Pressemeldungen der mit der Entscheidung befassten Parteien die parlamentarische Debatte; zudem spiegelt die Medien-resonanz in Form von Artikeln, Leserbriefen etc. das Interesse der Öffentlichkeit wider. Sowohl im parlamentarischen Procedere als auch im vor- und außer-parlamentarischen Raum eröffnen sich der parlamentarischen Minderheit damit zahlreiche und mitunter publikumswirksame Möglichkeiten der Interaktion.¹¹

¹⁰ Vgl. Sebaldt 1992b, S. 250.

¹¹ Vgl. Veen 1976, S. 37 sowie v. Beyme 1997, S. 263.

3.1.3.1 Kriterien der Auswahl

Im Unterschied zu einigen Studien, die in den vergangenen Jahren oppositionelle Einflussmöglichkeiten im Deutschen Bundestag untersucht haben,¹² wurde bei der Auswahl der für den Bayerischen Landtag untersuchten Initiativen keine Zufallsstichprobe gezogen, sondern auf die theoriegeleitete Einhaltung bedeutsam erscheinender Parameter geachtet: Da im Zentrum der Untersuchung die Einflussnahme der Opposition auf das Regierungshandeln stehen sollte, wurden nur solche Verfahren ausgewählt, bei denen das politische Interesse durch eigene Gesetzesvorlagen sowohl der Regierungsmehrheit wie der Opposition zum Ausdruck gebracht worden war und an deren Ende ein (zumeist auf einem Entwurf von Staatsregierung oder CSU-Fraktion basierendes) verabschiedetes Gesetz stand. Die Entscheidung der Opposition, zu dem Gesetzesvorhaben durch eine eigene Vorlage beizutragen, lässt darauf schließen, dass sich die verantwortlichen Abgeordneten im Zuge der Vorbereitung der Initiative erhebliches Fachwissen erworben haben, so dass sie im Rahmen der Diskussion über das zu verabschiedende Gesetz sowohl zu einer fundierten, stark sachbezogenen Einflussnahme aber auch zu einer öffentlichwirksamen Aufbereitung der Materie fähig sind. Zugleich macht die Vorlage eines eigenen Entwurfs durch Staatsregierung oder CSU-Fraktion deutlich, dass es sich um Themenbereiche handelt, bei denen die Mehrheit nicht einfach mit Ablehnung der oppositionellen Initiative reagieren wollte, sondern darauf bedacht war, den strittigen Sachverhalt selbst engagiert zu gestalten.

Aus systematischen Überlegungen ausgeschlossen blieben Gesetzgebungsverfahren, die sich mit der Arbeitssituation der Abgeordneten selbst beschäftigen (wie z.B. eine Initiative zur Erstattung von Dienstreisekosten), da anzunehmen ist, dass hier auf Grund des gemeinsamen Interesses aller Parlamentarier weitgehend im Konsens entschieden wurde. Ebenfalls nicht in die Analyse mit einbezogen wurden die Vorlagen, die im Zuge der im Februar 1998 vorgenommenen Verfassungsänderung von allen Fraktionen sehr zahlreich eingebracht wurden. Gemäß Art. 75 BV müssen Verfassungsänderungen mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag beschlossen und durch einen Volksentscheid legitimiert werden. Durch dieses untypische Quorum stellen sie damit einen legislativen Sonderfall dar, bei dem den Stimmen der parlamentarischen Minderheit weit über das normale Maß hinaus Bedeutung zukommt. Für die eigentliche Intention dieser Arbeit, die Einflussnahme einer zahlenmäßig und strukturell schwachen Opposition auf die allgemeine Gesetzgebung zu analysieren, ist die Änderung der Bayerischen Verfassung damit nicht relevant.

¹² So z.B. Sebaldt 1992a.

3.1.3.2 Die ausgewählten Verfahren

Anhand der Auswahlkriterien kristallisierten sich aus den 181 Gesetzesinitiativen, über die der Landtag im Verlauf der 13. Legislaturperiode beraten hatte, neun Themenkomplexe heraus, zu denen von den einzelnen Fraktionen bzw. der Staatsregierung insgesamt 21 Vorlagen eingereicht worden waren. Im Einzelnen wurden folgende Verfahren untersucht:

- Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes (Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Ausländer)
- Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen in Bayern
- Gesetz zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes und des Bayerischen Wassergesetzes
- Gesetz zur Änderung des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes
- Gesetz zur Änderung des Bayerischen Jagdgesetzes
- Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung (Aufnahme des Breitensports in den Katalog kommunaler „Soll-Aufgaben“)
- Gesetz zur verbilligten Veräußerung landeseigener Grundstücke für Zwecke des Gemeinwohls
- Gesetz zur Kennzeichnung gentechnisch nicht veränderter Lebensmittel aus Bayern
- Bayerisches Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern

Die untersuchten Themenbereiche spiegeln die zunehmende legislative Abhängigkeit des Landtags von übergeordneten Ebenen wider: Bei drei der untersuchten Verfahren handelte es sich um die Modifikation bereits bestehender Gesetze aufgrund gewandelter Vorgaben auf EU- oder Bundesebene. In drei Fällen nahmen die Parlamentarier aus eigenem Antrieb Änderungen an bestehenden Gesetzen vor. Gänzlich neu konzipiert wurden drei weitere Landesgesetze; Anlass waren auch hier Vorgaben auf EU- oder Bundesebene, die das Handeln der Volksvertreter nötig machten.

Die augenfällige Beschränkung der Abgeordneten auf Gesetze, die infolge von Vorgaben des Bundes oder der Europäischen Union verändert oder neu gefasst werden mussten, unterstreicht die These des für alle Bundesländer festgestellten Kompetenzverlusts in der Legislative.¹³ Dadurch, dass der Bund in weiten Bereichen die Gesetzgebungskompetenz an sich gezogen hat, und weil gut 50 Jahre nach Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung die meisten Gesetzgebungs-

¹³ Vgl. zu den gewandelten Bedingungen auf europäischer Ebene Laufer/Münch 1997, S. 217f. Zur Akkumulation der Gesetzgebungskompetenzen beim Bund vgl. Kilper/Lhotta 1996, S. 160-169 sowie Oberreuter 2000, S. 141.

materien erschöpfend geregelt worden sind, nimmt eine eigenständige Initiativgesetzgebung des Landtags mittlerweile nur geringen Raum ein.¹⁴ Die nachfolgend geschilderten Initiativen sind insofern typisch für die legislative Situation auf Landesebene. Zugleich untermauern die unterschiedlichen Verfahren die Spannweite an Themen, die auch ein in der Gesetzgebung vermeintlich stark beschnittenes Landesparlament bewältigen muss: Neben stark politisierten Verfahren wie der Auseinandersetzung um ein Gleichstellungsgesetz für den Öffentlichen Dienst oder dem Gentechnikgesetz, bei denen parteipolitisch und weltanschaulich stark differierende Konzepte aufeinander prallten, hatten die Parlamentarier u.a. mit den Änderungen der Rahmenbedingungen im Bereich des Immissionsschutzes und des sozialen Wohnungsbaus Themen zu bewältigen, bei denen vor allem detailliertes Fach- und Detailwissen zum Tragen kam.

3.1.3.3 Quellenbasis der qualitativen Analysen

Im Zentrum der Untersuchung stand die Frage, ob sich die von den Parlamentariern im persönlichen Gespräch skizzierten Ebenen und Strategien oppositioneller Einflussnahme im Gesetzgebungsprozess konkret nachweisen lassen. Zudem sollte überprüft werden, ob sich die von den Abgeordneten proklamierten unterschiedlichen Arten von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Landtag zu agieren in differierenden Mitteln und Wegen der parlamentarischen und außerparlamentarischen Einflussnahme manifestieren.

Zentrales Quellenmaterial für die qualitative Analyse des Gesetzgebungsprozesses waren zunächst die **Drucksachen** mit dem Wortlaut der Initiativen sowie der dazu eingereichten Änderungsanträge. Zwar erschwert der streng formale Aufbau der Gesetzesvorlagen ein „zwischen den Zeilen Lesen“. Im direkten Vergleich der von den einzelnen Parteien eingereichten Vorlagen waren jedoch in einigen Fällen signifikante Übereinstimmungen einzelner Passagen erkennbar. Dies ist Hinweis darauf, dass bereits vor dem Einbringen der Initiative im Plenum eine informelle Verständigung über die Materie stattgefunden hat. Die rein beschreibende Darstellung der Anträge wird durch den Einbezug **der Ausschuss- und Plenarprotokolle** des Landtags zu den jeweiligen Verfahren ergänzt. Die Verlaufsprotokolle dieser öffentlichen Sitzungen erlauben es zum einen, den Inhalt der Beratungen und sämtliche im Rahmen des formalen Verhandeln vorgenommenen Änderungen an einzelnen Initiativen exakt nachzuzeichnen. Dadurch, dass neben dem Austausch von sachlichen Argumenten auch der Umgangston der Abgeordneten untereinander und deren Zwischenrufe protokolliert wurden, lässt sich zudem bewerten, in welchem Klima die Verhandlungen stattfanden und ob Differenzen zwischen der Arbeitsatmosphäre im Ausschuss

¹⁴ Vgl. jedoch Kalke 2001, der explizit auf die Vorreiterrolle der Landtage bei der Besetzung des neuen Themenfeldes Drogenpolitik hinweist.

und in der Plenardebatte feststellbar sind. Zuletzt gibt die Analyse des dort festgeschriebenen Diskussions- und Stimmverhaltens der Parlamentarier Aufschluss darüber, ob innerhalb einer Partei uneinheitlich abgestimmt wurde bzw. ob sich im Verlauf der Beratungen einer Vorlage eine Entwicklung hin zur Übernahme einer Position der Oppositionsparteien oder aber die Einigung auf eine Kompromisslösung herauskristallisiert.

Als ergänzendes Material kommt den *Petitionen*, die der Bayerische Landtag gemäß Art. 115 BV zu einzelnen Themenschwerpunkten erhalten hat, ein wichtiger Stellenwert zu.¹⁵ Im Verlauf der 13. Legislaturperiode gingen im Maximilianeum ca. 15.000 Petitionen ein, wobei besonders öffentlichkeitswirksame Sammelpetitionen von über 120.000 Personen unterzeichnet wurden.¹⁶ Um nachvollziehen zu können, ob eine Initiative letztendlich als Folge des öffentlichen Drucks überhaupt erst zustande kam, oder aber ob – nachdem in der Öffentlichkeit bekannt geworden war, dass sich der Landtag aktuell mit einer bestimmten Materie befasst – die Diskussion verschiedener Gesetzesinitiativen erst zu einer Petitionsflut führte, wurden die Petitionen nicht anhand ihres direkten Bezugs zu einer bestimmten Initiative sondern aufgrund eines gemeinsamen Stichwortes ausgewählt. Anhand der Zahl der Petitionen, die ein Verfahren begleiteten, lässt sich relativ leicht ablesen, welcher Stellenwert dem Thema in der Öffentlichkeit zukam und wie stark deren Rückhalt insbesondere für die oppositionellen Gesetzesinitiativen war. Die neun untersuchten Verfahren waren von 34 Petitionen begleitet. Die Quellenlage gestaltet sich dabei je nach Initiative unterschiedlich: Während zu einigen Themen keinerlei Eingaben vorlagen, wurden dem Landtag bei anderen Entwürfen umfangreiche Sammelpetitionen zugeleitet.¹⁷

¹⁵ Die Zahl der Petitionen, die einem Parlament binnen einer Legislaturperiode zu bestimmten Themen zugehen, ist nach herrschender Meinung „ausdruckstarkes Politbarometer für einzelne Sachfragen. [...] Längst geht es nicht mehr nur um den klassischen Hilferuf des kleinen Mannes. In den Petitionen spiegelt sich vielmehr seit Jahren ein unbefriedigtes, deshalb gestiegenes Bedürfnis der Gesellschaft nach friedlichem Protest, Einmischung und Mitsprache“ (Bockhofer 1999b, S.88).

¹⁶ Vgl. zu den Petitionen der 13. Legislaturperiode die entsprechenden Anlagen zum mündlichen Bericht im Plenar-Protokoll 13/59 sowie im Plenar-Protokoll 13/109. Während sich Einzelpetitionen meist auf Klagen über individuell erduldetes Unrecht oder Ungleichbehandlung innerhalb der eigenen Privatsphäre erstrecken und der Regelungsbedarf auf den Einzelfall beschränkt bleibt, dienen Sammel- oder Massenpetitionen in der Regel dazu, neben der Aufmerksamkeit der Politiker das Interesse einer breiteren Bevölkerung zu einem Thema von übergeordneter Bedeutung auf sich zu ziehen. Die Massenpetition „ist an sich selber öffentlich, klagt Öffentlichkeit ein, schafft Öffentlichkeit“ (Narr 1999, S.77).

¹⁷ Aufgrund der datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Petitionsausschusses konnten im Rahmen dieser Arbeit nur die Petitionen direkt verwertet werden, die keine personenbezogenen Daten erhalten und in erster Linie von Verbänden lanciert wurden. Eingaben von

Die an den Bayerischen Landtag gerichteten Eingaben werden über das Petitionsreferat entweder dem Ausschuss für Eingaben und Beschwerden oder, wenn ein direkter thematischer Bezug erkennbar ist, dem jeweiligen Fachausschuss zugeteilt. Gleichzeitig wird das zuständige Staatsministerium um sachkundige Stellungnahme gebeten. Wie bei Gesetzesinitiativen sind jeder Petition zwei Berichterstatter (jeweils aus Regierungs- und Oppositionspartei) zugeteilt, die das vom Ministerium erstellte Gutachten bewerten und dem Ausschuss einen Entscheidungsvorschlag unterbreiten. Den Ausschussmitgliedern steht dabei eine sechsstufige Palette möglicher Voten zur Verfügung, mit denen mehr oder minder starker Druck auf den weiteren Umgang der Staatsregierung ausgeübt werden kann.¹⁸ Abseits von öffentlich geäußerten Absichtserklärungen und Pressemeldungen ist das im relativen Schutz des Ausschusses erzielte Mehrheitsvotum damit wichtiger Indikator für den Stellenwert, den insbesondere die CSU-Fraktion diesen außerparlamentarischen Initiativen zumisst.

Neben den Petitionen existieren zu den meisten untersuchten Verfahren weiterführende *Stellungnahmen von Interessengruppen oder Verbänden*, die als Ausdruck eines starken außerparlamentarischen Einflussversuchs ebenfalls berücksichtigt wurden. Auch hier kann – wie bei den Petitionen – der Zeitpunkt der Stellungnahme Aufschluss darüber geben, ob die Befassung des Landtags mit einer Thematik erst in Folge engagierter Öffentlichkeitsarbeit von Lobbyisten erfolgte oder diese erst im Verlauf eines Verhandlungsprozesses in ihrem Sinne Einfluss nehmen wollten. Um Hintergründe und Intentionen der einzelnen Stellungnahmen nachvollziehen und etwaige Allianzen der Parteien mit außerparlamentarischen Gruppierungen festmachen zu können, wurde neben Archivalien von Bayerischem Städtetag und dem Bayerischen Gemeindetag, die in die

Einzelpersonen durften lediglich unter der Maßgabe der Anonymisierung sämtlicher personenbezogener Daten verwendet werden.

¹⁸ Das Votum „Übergang zur Tagesordnung“ erfolgt, „wenn ein ernstes Anliegen nicht erkennbar ist oder wenn das Gesuch für unbegründet erachtet wird“. Für „aufgrund der Erklärung der Staatsregierung erledigt“ erklärt wird eine Petition in den Fällen, in denen der Ausschuss mehrheitlich derselben Auffassung wie die Staatsregierung ist oder wenn die Regierung dem Gesuch bereits (z.B. durch Korrektur eines Verwaltungsakts) entsprochen hat. Zur „Kenntnisnahme“ an die Regierung weitergeleitet werden Eingaben, deren Behandlung – obschon nicht unbegründet – momentan nicht dringlich erscheint. Etwas stärker gewichtet ist das Votum „Material“. In diesem Fall wird die Staatsregierung darum gebeten, das Gesuch bei der Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzes oder einer Verordnung unter Umständen zu berücksichtigen. Mit dem Etikett „Würdigung“ werden diejenigen Petitionen versehen, bei denen eine Reihe von Gründen dafür spricht, dem Gesuch des Petenten statt zu geben. Sie werden an die Regierung mit der Bitte um nochmalige Prüfung der Angelegenheit weitergeleitet. Das stärkste Votum – „Berücksichtigung“ schließlich fordert die Staatsregierung dazu auf, dem Gesuch so bald als möglich stattzugeben. Vgl. dazu Bayerischer Landtag, Landtagsamt (Hrsg.): Der Bayerische Landtag. Das Petitionsrecht. München o.J. [1999].

meisten der untersuchten Verfahren direkt involviert waren, u.a. auf Material des Bund Naturschutz sowie des Bayerischen Bauernverbands zurückgegriffen.¹⁹

Zentrale Entscheidungsarenen abseits des Parlaments sind in Bayern die **Fachministerien** sowie die Sitzungen des **Ministerrats**. Hier werden die Referentenentwürfe abgestimmt; hier wird geprüft, wie z.T. gegenläufige Meinungen aus den Landtagsfraktionen, aber auch aus den Verbänden eingebunden bzw. abgeblockt werden können und wie bei Interessendifferenzen einzelner Ministerien zu verfahren ist. Die dort getroffenen Entscheidungen hätten demnach eine wertvolle Ergänzung zur Bewertung der Verfahren geboten. Allerdings war ein Einblick in die vertraulichen Protokolle des Ministerrats nicht möglich. Auch die Einsichtnahme in die (eigentlich der Öffentlichkeit zugedachten) wöchentlichen Berichte aus der Kabinettsitzung konnte von der Bayerischen Staatskanzlei aus administrativen Gründen nicht gewährt werden.²⁰ Soweit als möglich wurde versucht, diese Quellen über Verbandsarchive zu ergänzen.

Demgegenüber konnte die öffentliche Resonanz auf die einzelnen Gesetzesvorhaben meist anhand zahlreicher **Zeitungsberichte** bewertet werden. Hier wurde zunächst auf das thematisch angelegte Schnittarchiv des Bayerischen Landtagsarchivs zurückgegriffen, in dem fast alle regionalen bayerischen Tageszeitungen sowie die wichtigsten überregionalen Zeitungen berücksichtigt sind. Ergänzend wurde die Münchner Presse der Jahrgänge 1994 bis 1998 (*Süddeutsche Zeitung, Münchner Merkur, Abendzeitung*) anhand von themenspezifischen Stichworten umfassend ausgewertet. Darüber hinaus wurde zu jedem Themenkomplex eine **Internet-Recherche** durchgeführt, über die weitere Stellungnahmen von Verbänden, Bürgerinitiativen oder Parteigremien erschlossen werden konnten.

Um den Stellenwert zu beurteilen, der den untersuchten Themen innerhalb der Fraktion zugemessen wurde, wurden die **Pressemeldungen** der drei Fraktionen zu den einzelnen Initiativen betrachtet.²¹ Für die SPD-Fraktion wurde ergänzend die wöchentlich erscheinende *Sozialdemokratische Pressekorrespondenz* (spk) ausgewertet. Darüber hinaus wurden die Jahrgänge 1994-1998 der Parteipublikationen untersucht, deren Aussagekraft allerdings stark schwankt: So berichtet der *Bayernkurier* als zentrales Organ der CSU und bedingt durch den Charakter der

¹⁹ Über das Archiv des Bayerischen Städtetags konnten u.a. weitere Stellungnahmen des Bayerischen Landkreistags, des Bayerischen Landessportverbands, des Bayerischen Landesverbandes des Katholischen Deutschen Frauenbundes, des Bayerischen Landesverbandes der Marktkaufleute und Schausteller sowie der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Bayerns erschlossen werden.

²⁰ So der telefonische Bescheid der Pressestelle der Bayerischen Staatskanzlei am 11.6.2002.

²¹ Dabei sind jedoch Teilbereiche der Pressearbeit nur lückenhaft dokumentiert. Im Dunkeln bleiben musste das erste Jahr grüner Abgeordnetentätigkeit; der Ordner für den Zeitraum Herbst 1994 bis Frühjahr 1996 ist nach Auskunft der Pressestelle der grünen Fraktion v. 5.4.2000 verschollen; eine Rekonstruktion dieses Quellenmaterials war nur in Teilbereichen möglich.

Christlichsozialen als Landespartei beinahe wöchentlich ausführlich über die Arbeit der Fraktion im Landtag. Da neben der CSU-Politik auch der Berichterstattung über die beiden Oppositionsfraktionen breiter Raum gewidmet ist, bietet die Zeitung damit – quellenkritische Analyse vorausgesetzt – eine hervorragende Möglichkeit, Entscheidungsfindungsprozesse im Landtag nachzuzeichnen.²² Dagegen findet die Landtagsfraktion der Bayern SPD im monatlich erscheinenden *Vorwärts* kaum Resonanz. Nachdem die wöchentliche Ausgabe dieser sozialdemokratischen Traditionszeitung in den 1980er Jahren aus finanziellen Gründen zu Gunsten einer reinen Mitgliederinformation eingestellt wurde, berichtet der dünne Regionalteil in Vereinsblatt-Manier vor allem über anstehende Termine auf Landesebene. Programmatische Aspekte werden in der Regel vernachlässigt; das inhaltliche Engagement der Landtagsfraktion spiegelt sich nur in Ausnahmefällen wider. Ausführlicher gestaltete sich die Berichterstattung über die Aktivitäten der grünen Fraktion. Diese war im monatlich erscheinenden *Basisbrief* der bayerischen Grünen zeitweilig sogar mit einem selbständigen Einleger vertreten; auch sonst wurde über ihre Arbeit im Landtag ausführlich berichtet.

Um die thematisch sehr unterschiedlichen Verfahren besser miteinander vergleichen zu können, wurde jeder der neun behandelten Gesetzgebungsprozesse in folgende Unterpunkte gegliedert:

- Entstehungszusammenhang des Gesetzes,
- der innerparlamentarische Entscheidungsprozess,
- Einflussnahme der Öffentlichkeit und Medienresonanz,
- Bewertung des Wechselspiels von Opposition und Mehrheitspartei.

Am Ende aller Verfahren steht zudem deren Einordnung in einen Katalog von Ebenen und Strategien oppositioneller Einflussnahme, der in Kapitel 3.3. anhand der von den Abgeordneten getroffenen Aussagen entwickelt wird.

²² Vgl. Wagemann 2000, S. 125ff., der in seiner Arbeit über das Bild der SPD im Bayernkurier die These vertritt, dass die Bayern SPD in der christlich-sozialen Parteizeitung systematisch als Partei ohne eine spezifische bayerische Identität und mit nur mangelhafter Verknüpfung zu landestypischen Traditionen dargestellt wird.