Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 722

Gesetzgebung und Verfahren

Ein Beitrag zur Empirie und Theorie des Gesetzgebungsprozesses im föderalen Verfassungsstaat

Von

Hans-Joachim Mengel

Duncker & Humblot · Berlin

HANS-JOACHIM MENGEL

Gesetzgebung und Verfahren

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 722

Gesetzgebung und Verfahren

Ein Beitrag zur Empirie und Theorie des Gesetzgebungsprozesses im föderalen Verfassungsstaat

Von

Hans-Joachim Mengel

Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Mengel, Hans-Joachim:
Gesetzgebung und Verfahren : ein Beitrag zur Empirie und Theorie des Gesetzgebungsprozesses im föderalen Verfassungsstaat / von Hans-Joachim Mengel. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997
(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 722)
ISBN 3-428-08022-X brosch.

Alle Rechte vorbehalten
© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-08022-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Verfassungsrechtliche Entscheidungsprozesse als Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchung 1

Teil I
Gesetzgebungsverfahren
Die Empirie des Gesetzgebungsprozesses
am Beispiel hessischer Hochschulgesetzgebung 11

I. Die Rahmenbedingungen hessischer Hochschulgesetzgebung 13

1. Die politischen Rahmenbedingungen hessischer Hochschulgesetzgebung 13

a) Die bevorstehende Landtagswahl 13

b) Der Termindruck 15

2. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen 17

a) Die Gesetzgebungskompetenz in der hessischen Verfassung 17

b) Die Vorgaben durch das Hochschulrahmengesetz 18

c) Die Stellung der Betroffenen und Verbände auf Landesebene bei Anpassungsgesetzen an die Rahmengesetzgebung des Bundes 20

II. Der intraministerielle Prozeß der Gesetzgebung 24

1. Die vorbereitenden Arbeiten in der Ministerialbürokratie 24

a) Organisatorische Zentralfragen 24

b) Grundsätzliche Probleme der Projektgruppenarbeit 26

c) Die Projektgruppe zur Erarbeitung der hessischen Hochschulgesetzentwürfe 31

aa) Die organisatorische Zuordnung 31

bb) Die Auswahl der Gruppenmitglieder 33

2. Die Tätigkeit der Projektgruppe 39

a) Erste Arbeitsschritte 39

b) Zur Gruppenpsychologie 41
c) Die Außenbeziehungen 44
d) Technisch-organisatorische Probleme 45
e) Projektgruppe und Interessenteneinflüsse 47
f) Die Beziehungen zum Landtag 47
g) Gruppenarbeit und Richtlinienkompetenz des Ressortchefs 48
h) Die Beziehungen zwischen Gruppe und Ministerbüro 51
i) Der Einfluß wissenschaftlicher Beratung auf den Gesetzgebungsprozeß 55
3. Der Einfluß der Interessengruppen 59
a) Die Anhörung zum Referentenentwurf 60
aa) Die Auswahl der Anzuhörenden 60
bb) Die Stellung der Verbände und Einzelpersonen, die nicht zur offiziellen Stellungnahme aufgefordert wurden 65
cc) Der 'Streik' und Protest der Studenten 67
dd) Die Diskussion mit den Hochschulangehörigen 70
ee) Der Einfluß von Kirchen, Arbeitgeberorganisationen und DGB 73
b) Die Auseinandersetzung um Einzelfragen 77
aa) Der Klinikbereich 77
bb) Die Dozentenfrage 80
cc) Die verfaßte Studentenschaft 85
c) Der Verarbeitungsprozeß der eingegangenen Stellungnahmen 92
d) Wertung des Interesseneinflusses 99
e) Die Beziehungen zwischen Kultusministerium und den anderen Landesressorts 101
f) Die Schlußredaktion des Referentenentwurfs 104
g) Die Kabinettsvorlage 105
III. Die Stellung der Staatskanzlei 109
1. Die Richtlinienkompetenz der Ministerpräsidenten und die eigenverantwortliche Führung der Ressorts durch die Minister 110
2. Die Staatskanzlei und Interessengruppen 115

3. Die institutionalisierte Mitwirkung der Staatskanzlei ... 122
a) Die Staatssekretärsrunde ... 122
b) Die 'Montagsrunde' ... 123
c) Die Stellung der Staatskanzlei im Anhörungsverfahren zum Referentenentwurf ... 124
4. Die besonderen Bedingungen des Entscheidungsfindungsprozesses einer Regierungskoalition ... 125
5. Die Kabinettsentscheidung ... 128
IV. Parteien und Gesetzgebung ... 131
1. Der Einfluß der Mehrheitsfraktionen auf die Gesetzgebung ... 131
a) Die SPD-Fraktion und ihr 'Fachabgeordneter' ... 131
aa) Die Mitwirkung der 'einfachen' Abgeordneten ... 134
bb) Der kulturpolitische Arbeitskreis der SPD-Fraktion ... 136
b) Die theoretischen Implikationen antizipierter Einflußnahme der Mehrheitsfraktion ... 140
c) Die FDP-Fraktion ... 141
2. Der Einfluß der Parteien auf die Willensbildung der Exekutive und der Fraktionen ... 143
a) Die kulturpolitischen Ausschüsse der SPD ... 145
aa) Die Gespräche mit dem Minister ... 145
bb) Keine Resonanz in der Fraktion ... 149
b) Die Auseinandersetzung mit den Jungsozialisten ... 151
c) Kontakte zu hochschulpolitisch interessierten 'einfachen' Mitgliedern ... 155
d) Die negative Bilanz für die Basis ... 156
e) Das Verhältnis der FDP-Basis zu ihren Entscheidungsträgern ... 161
aa) Der Einfluß der FDP-Basis auf die FDP-Fraktion ... 161
bb) Der liberale Hochschulverband als treibende Kraft ... 162
f) Parteiprogramme und Gesetzgebung ... 164
V. Der parlamentarische Prozeß der Gesetzgebung ... 171
1. Das Gesetzgebungsverfahren in der Geschäftsordnung des hessischen Landtages ... 171

2. Die Lesungen im Plenum des hessischen Landtages 172

a) Die 1. Lesung 172

b) Die 2. Lesung 175

c) Die 3. Lesung 179

3. Das Landtagshearing 179

a) Der Ablauf 179

b) Die Auswertung 184

4. Die Stellung der Opposition und die Wahrnehmung der Parlamentsaufgaben 188

VI. Zusammenfassende Thesen und Bemerkungen zu Teil I 201

Teil II

Gesetzgebungsverfahren und seine gerichtliche Kontrolle im demokratischen Rechtsstaat 205

I. Voraussetzungen und Aufgaben einer Gesetzgebungslehre 210

1. Das Fehlen einer Gesetzgebungslehre des Parlamentarismus 210

2. Ausgewählte historische Wurzeln einer Gesetzgebungslehre des Parlamentarismus 215

a) Robert von Mohl 217

b) Jeremy Bentham 220

3. Der Stand der Diskussion um die Entwicklung einer Gesetzgebungslehre 221

4. Die Aufgaben einer Gesetzgebungslehre des demokratisch-föderalen Verfassungsstaates 225

5. Rechtsphilosophische und rechtspolitische Voraussetzungen einer Lehre der Gesetzgebung 229

a) Zweckbestimmung der Gesetzgebung 229

b) Gesetz als rechtgründendes Instrument 232

c) Freiheitsgründende und freiheitsbeschränkende Gesetzgebung 235

d) Gesetz und ethische Standards 237

e) Fragmentarischer und periodischer Charakter demokratischer Gesetzgebung ... 239

f) Gesetz als Politikgestaltung ... 241

g) Gesetzgebung und sinngebende geistige Idee ... 243

h) Gesetzgebung zwischen Gemeinwohlmaximierung und individueller Selbstbestimmung ... 248

i) Der Befriedungscharakter von Gesetzgebung ... 250

j) Gesetzgebung im Bundesstaat ... 252

k) Gesetzgebung in internationaler Interdependenz ... 253

6. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen einer Theorie der Gesetzgebung ... 255

a) Die formalen Grundlagen des Gesetzgebungsverfahrens in Bund und Ländern ... 255

b) Notwendigkeit und Risiko der Entwicklung von rechtsstaatlich-demokratischen Verfahrensvoraussetzungen ... 257

c) Demokratie und Rechtsstaatsprinzip als verfassungsrechtliche Wurzeln der Grundvoraussetzungen des Gesetzgebungsverfahrens ... 263

II. Grundvoraussetzungen demokratisch-rechtsstaatlicher Gesetzgebung ... 271

1. Legitimation der Entscheidungsträger ... 272

2. Transparenz der Entscheidungsfindung und des Entscheidungsinhalts ... 276

3. Entscheidungsfreiheit der Entscheidungsträger ... 280

4. Chancengleichheit der Entscheidungsträger in Ausübung kompetenzmäßiger Mitwirkungsrechte ... 282

III. Effektivitätsvoraussetzungen demokratisch-rechtsstaatlicher Gesetzgebung ... 284

1. Die Notwendigkeit gesetzlicher Normierung ... 286

2. Das Gesetzgebungspersonal ... 287

a) Die Exekutivebene ... 287

aa) Ministerialbeamte ... 287

bb) Exekutivführung ... 290

b) Parlamentsebene ... 291

3. Impulswirkungen der Gesetzgebung ... 293

4. Geschäftsordnung zwischen effizienter Autonomie und Grundvoraussetzungen demokratischer Gesetzgebung ... 295

IV. Möglichkeiten einer Implementierung demokratischer Grundvoraussetzungen im Gesetzgebungsprozeß 299

1. Institutionelle Strukturveränderungen 299

a) Bundesamt für Gesetzgebung 299

b) Übertragung von Gesetzgebungskompetenz auf Ausschüsse 301

2. Verfahrensmäßige Strukturveränderungen 304

a) Die Anhörungen als Keimzelle des kooperativen inneren Gesetzgebungsverfahrens 304

aa) Parlamentsanhörung 304

bb) Die Exekutivanhörung 314

b) Experimentelle Gesetzgebung 317

c) Wirkungsanalyse erfolgter Gesetzgebung 323

V. Justiziabilität der Grundvoraussetzungen demokratischer Gesetzgebung 326

1. Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Überprüfung des inneren Gesetzgebungsverfahrens 326

a) Das Ungenügen inhaltlicher Kontrolle 326

b) Die verfassungsrechtlichen Grundlagen richterlicher Überprüfung des gesetzgeberischen Procedere 329

c) Die Schranken der verfassungsrechtlichen Verfahrensüberprüfung 334

aa) Mindestanforderungen und nicht optimale Methodik 334

bb) Der Eigenbereich der Exekutive und Legislative 336

2. Die Rechtsprechung zur Überprüfung des Gesetzgebungsverfahrens 341

a) Das Gericht zwischen Kompetenzvernachlässigung und Kompetenzüberschreitung 341

b) Einzelentscheidungen zum gesetzgeberischen Procedere 344

aa) Kompetenzvernachlässigung 344

(1) Zurückhaltung bei Verletzung von Verfahrensvorschriften 345

(2) Unbeachtlichkeit von Täuschung und Irrtum der Entscheidungsträger 350

(3) Unbeachtlichkeit von Zeitdruck und unsachgemäßen Entscheidungsmotiven einzelner beteiligter Organe 351

(4) Unbeachtlichkeit der Nichtteilnahme der überwältigenden Mehrheit der Abgeordneten bei der Schlußabstimmung 354

(5) Ansätze zur Überwindung der Zurückhaltung bei der Verfahrenskontrolle 357

bb) Kompetenzüberschreitung 359

(1) Sachgerechtigkeit, Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung als Einfallstor kompetenzüberschreitender Überprüfungspraxis 359

(2) Einzelbeispiele kompetenzüberschreitender Überprüfungspraxis 360

(3) Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und Aufklärungskompetenz 367

VI. Neustrukturierung des verfassungsrechtlichen Überprüfungsprozesses durch Zwei-Stufen-Prüfung 371

1. Beschränkung der Prüfungskompetenz und Rückverlagerung originärer Aufgaben an den Gesetzgeber 371

2. Stärkung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers 378

3. Qualitätssteigerung der Gesetze 379

VII. Die Folgen festgestellter Verfahrensmängel des Gesetzgebungsverfahrens 381

VIII. Zusammenfassende Thesen zu Teil II 384

Anhang: Chronik des zeitlichen Ablaufs 390

Literaturverzeichnis 396

Verzeichnis der Abkürzungen

AdmSciQ	Administrative Science Quarterly
ADV	Allgemeine Datenverarbeitung
AdvMgmt	Advanced Management - A quarterly journal
AmPSR	American Political Science Review
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
AStA	Allgemeiner Studentenausschuß
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BdWi	Bund demokratischer Wissenschaftler
BerlHschLG	Berliner Hochschullandesgesetz
BGBl	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BMG	Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen
BullInterp	Bulletin Interparlamentaire
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
DE	Darmstädter Echo
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DUZ	Deutsche Universitätszeitung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FB	Fachbereich

FHK	Fachhochschulkonferenz
FNP	Frankfurter Neue Presse
FR	Frankfurter Rundschau
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GHK	Gesamthochschule Kassel
GMBl	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Geschäftsordnung
GOHessLR	Geschäftsordnung der Hessischen Landesregierung
GOHessLT	Geschäftsordnung des Hessischen Landtages
HessDSG	Hessisches Datenschutzgesetz
HessFHG	Hessisches Fachhochschulgesetz
HHG	Hessisches Hochschulgesetz
HLZ	Hessische Landeszeitung
HRG	Hochschulrahmengesetz
HUG	Hessisches Universitätsgesetz
JPol	Journal of Politics
JuA	Juristische Arbeitsblätter
Juso-HG	Jungsozialisten-Hochschulgruppe
KHGHess	Hessisches Kunsthochschulgesetz
KHU	Konferenz Hessischer Universitätspräsidenten
LHV	Liberaler Hochschulverband
NGes	Neue Gesellschaft
NJW	Neue Juristische Wochenzeitung
OP	Oberhessische Presse
ÖstZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
ÖVD	Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung
PublAdm	Public Administration (London)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RCDS	Ring Christlich Demokratischer Studenten

SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
StuttgZ	Stuttgarter Zeitung
SZ	Süddeutsche Zeitung
UnivChicLR	University of Chicago Law Review
VDS	Vereinigten Deutschen Studentenschaften
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtlehrer
WRK	Westdeutsche Rektorenkonferenz
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZgStW	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZO	Zeitschrift für Organisation
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZSSP	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie

Einleitung: Verfassungsrechtliche Entscheidungsprozesse als Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchung

Die vorliegende Studie entstand aus dem Wunsche heraus, die vielfältigen Erfahrungen, die der Verfasser während eines konkreten Gesetzgebungsverfahrens sammeln konnte, aufzuarbeiten und für den Bereich des Gesetzgebungsverfahrens wissenschaftlich fruchtbar zu machen. Daß der Gesetzgebungsprozeß, dem der empirische erste Teil zugrunde liegt, längere Zeit zurückliegt, mindert seine Relevanz als kleiner Baustein für das zu schaffende Gebäude einer komplexen interdisziplinären Gesetzgebungslehre nicht. Nur durch eine Vielzahl solcher Studien kann dieses Gebäude auf sicherem, wirklichkeitswissenschaftlich gegründetem Fundament ruhen. Ältere Studien können mit aktuellen verglichen werden, um zu sehen, ob sich einschneidende Änderungen im gesetzgeberischen Procedere der Verfassungswirklichkeit in Bund und Ländern ergeben haben. Die Zahl solcher Studien ist immer noch zu gering, da jedes Gesetzgebungsverfahren ein nicht wiederholbarer geschichtlicher Verfassungsprozeß ist.[1] Nur durch eine Vielzahl empirischer Studien, besonders auch über den inneren Gesetzgebungsprozeß, können Gemeinsamkeiten und Defizite demokratietheoretischer Natur erkannt und womöglich beseitigt werden. Glücklicherweise nimmt sich seit geraumer Zeit sowohl die Politikwissenschaft als auch die Staatswissenschaft der Probleme des Organisationsverfassungsrechts im gleichen Maße an, wie das zuvor für den Grundrechtsbereich geschah.[2] Be-

---

[1] Vgl. aus der jüngeren Literatur grundlegend *Schulze-Fielitz*, H., Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung - besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980-1983) -, Berlin 1988.

[2] Vgl. *Böckenförde*, E. W., Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964, S. 7. Deshalb kann inzwischen die Feststellung von *Hennis*, W., Aufgaben einer modernen Regierungslehre, PVS 1965, S. 422ff., „Das Regieren scheint ... zum zentralen Problem der Politischen Wissenschaft avanciert zu sein" (S. 424), inzwischen auch auf die Staatsrechtswissenschaft bezogen werden. Zu den Gründen, der Tatsache, „daß die Erforschung der Regierung, sowohl ihrer Organisationsprobleme als auch ihrer Techniken, Aufgaben und ihres Vollzugs, des eigentlichen 'Regierens' so lange Zeit weder von der staatsrechtlichen, noch von der historischen, noch von der politikwissenschaftlichen Forschung überhaupt betrieben wurde". Vgl. *Stammen*, Th. (Hrsg.), Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, S. 1f.

sonders schwierig und selten sind Studien aus dem Bereich der Exekutive, da die Befürchtung, Interna könnten mißbraucht werden, immer präsent ist.

Auf die Gefahr des Mißbrauchs solcher Studien hat R. Schnur eindrucksvoll hingewiesen, als er in einem Vorwort zu einer Arbeit, die sich mit dem 'Innenleben' der baden-württembergischen politischen Verwaltung befaßt, ausführte:

„So wenig der Verfasser das ihm entgegengebrachte Vertrauen mißbraucht hat, so wenig sollte seine wissenschaftliche Redlichkeit politisch mißbraucht werden. Hingegen ist sachlich fundierte Kritik nötig, um die noch sehr bruchstückhafte wissenschaftliche Erkenntnis auf diesem Gebiet weiter voranbringen zu können. Reagiert die 'politische Umwelt' auf eine solche Arbeit in diesem Sinne falsch, so wird es für dieses Buch keine Folgen haben. Aber dann wird es wahrscheinlich dazu kommen, daß vielversprechende Ansätze zu verwaltungswissenschaftlicher Arbeit im Keim erstickt werden."[3]

R. Schnur möge dem Verfasser verzeihen, wenn er diese trefflichen Sätze auch auf seine Arbeit bezieht, ohne daß er damit auch nur im entferntesten den hervorragenden Verwaltungsgelehrten in seine ureigenste Verantwortung für die hier vorgelegte Untersuchung einbeziehen will.

Zu den Ausführungen R. Schnurs ist jedoch hinzuzufügen, daß nicht nur die Reaktion der 'politischen Umwelt' für die weitere Forschung auf diesem wichtigen Gebiet entscheidend ist, sondern auch die des Wissenschaftsbetriebes selbst. Es ist nicht nur von Bedeutung, daß sich die jeweilige Opposition der 'Ausschlachtung' der aufgedeckten Entscheidungsmechanismen für den politischen Alltagsgebrauch enthält, sondern, daß auch die Wissenschaft die, wenn auch teilweise nicht offen erkennbare Gefahr minimisiert, daß der jeweilige Autor einer solchen 'Innenlebenstudie' in die eine oder andere politische 'Schublade' einkatalogisiert und so der objektive Wert dererlei Untersuchungen von vornherein mit Skepsis betrachtet wird.

Beiden Seiten, sowohl der Wissenschaft als auch der Praxis würden wertvolle Impulse verlorengehen, wenn durch verengten Blick auf der einen oder anderen Seite das Herüber- und Hinüberwechseln der in beiden Feldern Tätigen unmöglich gemacht würde.[4] Im Gegenteil, es erscheint notwendig, die Fluktua-

---

[3] *Schnur*, R., Vorwort in Katz, A., Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern - dargestellt am Beispiel der Landesregierung Baden-Württemberg, Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Bd. 3, Berlin 1975, S. 7.

[4] Zur Notwendigkeit empirischer Kenntnisse und Erfahrungen auch *Forsthoff*, E., 'Der Staat der Industriegesellschaft' - dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München 1971, Vorwort.

tion der Akteure zwischen beiden für die Weiterentwicklung unserer Demokratie so eminent wichtigen Feldern, der Wissenschaft und des politischen Entscheidungs- und Verwaltungsapparats, zu verstärken.[5] Dabei ist Vertrauen sowohl der Wissenschaftler in die 'Berichterstattung' ihrer praxiserfahrenen Kollegen, als auch der Praktiker gegenüber wissenschaftlicher Aufarbeitung und sich daraus ergebender Beratung unerläßlich.

So wäre es gut, von der 'wissenschaftlichen Redlichkeit', von der R. Schnur spricht, als alleiniger Diskussionsgrundlage solcher, auf Erfahrungen 'vor Ort' beruhender Arbeiten auszugehen, wenn die Forschung in diesem Bereich weitere Fortschritte machen soll, wenn sich weitere Wissenschaftler in diesen brisanten, weil politischen Bereich vortasten. Es wäre wertvoll, wenn es gelingen könnte, da in diesen Entscheidungszentren die Lebensbedingungen unserer Gesellschaft und des einzelnen Bürgers zu einem nicht unwesentlichen Teil durch eine Flut von rechtlichen Regelungen mitbestimmt werden.[6] In der Tat würden die Utopier, von denen Thomas Morus 1516 schrieb: „An Gesetzen haben die Utopier ungewöhnlich wenig; sie kommen bei ihren Einrichtungen mit einem Mindestmaß davon aus. Bei den anderen Völkern mißbilligen sie vor allen anderen Dingen, daß selbst unendliche Bände von Gesetzen und Gesetzesauslegung nicht genügen",[7] heute Grund zur Kritik finden. Da diese Entwicklung jedoch kaum eine Änderung erfahren wird, ist es um so wichtiger, von den sich bei der Gesetzgebung abspielenden Mechanismen eine ausreichende Zahl von Bestandsaufnahmen verwerten zu können, da nur auf dieser Grundlage die Wissenschaft die Entscheidungsbedingungen theoretisch wirklichkeitsnah aufarbeiten und der Praxis Hilfestellung für eine Verbesserung leisten kann.

Wie schwierig solche Bestandsaufnahmen zu erstellen sind, geht auch daraus hervor, daß eine - allerdings rein sozial- und politikwissenschaftliche - Studie zur Entstehungsgeschichte des Baden-Württembergschen Hochschulgesetzes von 1968[8] sich allein auf die parlamentarische Phase beschränken mußte, da das

---

[5] Vgl. auch den Hinweis von *Friesenhahn*, E., in seinem grundlegenden Referat Parlament und Regierung im modernen Staat, VVdStRL 1958, S. 9.

[6] Welcher Stellenwert der Forschung im Bereich der gesetzgeberischen Entscheidungsmechanismen zukommen müßte, zeigt das Ausmaß der Gesetzgebung. So waren schon zu Beginn des Jahres 1976 ca. 1.300 Bundesgesetze und 2.500 Rechtsverordnungen des Bundes in Kraft ohne die sogenannten Vertragsgesetze und entsprechenden Rechtsverordnungen, die zusammen mit etwa 1.000 gerechnet werden. Diese Zahlen nannte der Parlamentarische Staatssekretär De With in der 220. Sitzung der 7. Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Vgl. Sitzungsprotokoll v. 12.12.1975, S. 14546.

[7] *Morus*, Th., Utopia, übersetzt von G. Ritter, Berlin 1922, S. 85.

[8] *Klotz*, D., Länderparlamentarismus: Bürgernähe als Chance? Zur hochschulpolitischen Entscheidungsfindung im Landtag von Baden-Württemberg 1965-1968 am Beispiel des Hochschulgesetzes von 1968, Frankfurt a. M. / Bern 1977.