

Die Gesetzgebung in den deutschen Bundesländern nach der Föderalismusreform I

von Dipl.-Pol. Iris Reus

Für wertvolle Unterstützung danke ich meinen Dissertationsbetreuern, Reimut Zohlhöfer und Thomas Saalfeld, sowie der Hanns-Seidel-Stiftung für das gewährte Promotionsstipendium.

Einleitung

Die Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006 stellt – gemessen an der Zahl der Änderungen – die größte Verfassungsreform seit Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 dar¹. Im Rahmen der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern wurde unter anderem eine Reihe von Kompetenztiteln in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder übertragen, um diesen wieder mehr eigenen Gestaltungsspielraum zu ermöglichen. Die darauf basierende Gesetzgebungstätigkeit der Länder ist Untersuchungsgegenstand meiner Dissertation.

Der vorliegende Aufsatz gliedert sich dabei wie folgt: Nach einigen Informationen zur Ausgestaltung des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland werden Ziele und Inhalte der Föderalismusreform I dargestellt – mit besonderem Augenmerk auf den Veränderungen, die sich für die Landespolitik ergeben haben. Davon ausgehend befasst sich der dritte Teil mit den zentralen Fragestellungen meiner Dissertation, wobei auch erste empirische Ergebnisse vorgestellt werden.

Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“, legt Art. 20 Abs. 1 GG fest. Gemäß der sogenannten Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG gehört das Bundesstaatsgebot

¹ Vgl. Busch 2006: 42 sowie Reutter 2006: 1250

zum unabänderlichen Kern der Verfassung. Somit ist es – ebenso wie das Demokratie- und das Sozialstaatsgebot – dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen und selbst durch Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat nicht zu beseitigen: eine Änderung des Grundgesetzes, „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder [oder] die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung (...) berührt werden, ist unzulässig“². Die Bestandsgarantie der Länder verlangt insbesondere, dass diese nicht auf bloße Verwaltungseinheiten reduziert werden dürfen, welche lediglich als Ausführungsorgane des Bundes fungieren. Die Länder müssen vielmehr Staatsqualität besitzen, was bedeutet, dass sie über ihren eigenen Herrschaftsbereich und ihre eigene staatliche Hoheitsgewalt verfügen³. Diese eigenständigen Rechte der Länder können – wie umgekehrt auch die Rechte des Bundes – nur im gegenseitigen Einvernehmen von Bund und Ländern modifiziert werden, da im Bundesstaat keine Ebene allein die Rechte der jeweils anderen beschneiden kann.

Allgemeiner formuliert bezeichnet Föderalismus also eine politische Ordnung, in der „grundsätzlich gleichberechtigte und eigenständige Glieder zu einer übergreifenden politischen Gesamtheit zusammengeschlossen sind“⁴. Dabei existiert innerhalb dieser Definition eine große Bandbreite verschiedener Formen von Bundesstaatlichkeit, die sich unter anderem darin unterscheiden, wie viel Eigenständigkeit die Gliedstaaten im Verhältnis zum Bundesstaat besitzen. Föderalismus wird häufig auf die Kurzformel ‚*Vielfalt in der Einheit*‘ gebracht, denn ein Bundesstaat ermöglicht gleichzeitig Einheitlichkeit in bestimmten Bereichen mittels gesamtstaatlicher Regelungen auf Bundesebene, daneben aber in anderen Bereichen – als Folge differierender Regelungen

² Art. 79 Abs. 3 GG verlangt jedoch weder den Erhalt der derzeitigen Länder in Zahl und Gestalt (d.h. Fusionen sind möglich) noch die derzeitige Form der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat (d.h. auch ein Senatsmodell wäre möglich).

³ Vgl. Laufer/Münch 2010: 97 Im Bundesstaat sind deshalb die drei ‚Säulen‘ der Staatsgewalt – Legislative (Gesetzgebung), Exekutive (Vollzug), Judikative (Rechtsprechung) – sowohl auf der Ebene des Bundes als auch auf der der Gliedstaaten vorhanden.

⁴ Laufer/Münch 2010: 16

auf Gliedstaatenebene – auch regionale Vielfalt. In welchen Bereichen das Bedürfnis nach Einheitlichkeit besteht und in welchen nicht, wird abhängig von der politischen Kultur des jeweiligen Landes unterschiedlich bewertet werden⁵. Dabei gilt: Je mehr die Einheit betont wird, desto mehr Kompetenzen werden auf Bundesebene konzentriert sein; je mehr die Vielfalt betont wird, desto mehr Kompetenzen werden bei den Gliedstaaten verbleiben. Beispielsweise beschränkt sich die US-amerikanische Verfassung darauf, lediglich ein Minimum an nationaler Einheit und Gleichheit herzustellen, während weite Teile des Wirtschafts-, Sozial- und sogar Strafrechts von den einzelnen Staaten individuell geregelt werden.

In der Bundesrepublik Deutschland dagegen wäre ein solches Maß an Heterogenität undenkbar. Dem Ziel möglichst gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet⁶ wird ein hoher Wert beigemessen, regionale Unterschiede zwischen den Bundesländern nur in weit aus geringerem Umfang akzeptiert als in den USA. Entsprechend entschied man sich 1949 mit der Konzeption des Grundgesetzes für ein Bundesstaatsmodell, das bereits die Weichen für die spätere Dominanz des Bundes stellte. Mit der Übergabe der ‚Frankfurter Dokumente‘ – dem Auftrag der Alliierten an die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder zur Gründung eines westlichen Gesamtstaates, der demokratisch und föderal verfasst sein sollte – erfolgte die entscheidende Weichenstellung in Richtung Bundesstaat. Dahinter steht angesichts der Erfahrungen mit dem Scheitern der Weimarer Republik die Vorstellung, durch föderale Staatsorganisation neben der horizontalen Gewaltenteilung weitere Elemente der Teilung staatlicher Macht einzufügen und damit Machtmissbrauch vorzubeugen⁷. Föderale Kräfte gingen auch von den bereits etablierten Ländern aus, denen eine tragende Rolle bei der Staatsgründung zukam, und die ihre Landesinteressen und Mitwirkungsmöglichkeiten im neuen Gesamtstaat gewahrt wissen wollten.

⁵ Vgl. Renzsch/Detterbeck/Schieren 2010: 4

⁶ Vgl. Art. 72 Abs. 2 GG: Bedürfnisklausel in Bezug auf die konkurrierende Gesetzgebung

⁷ Vgl. Renzsch/Detterbeck/Schieren 2010: 12

Obwohl man einerseits an föderalstaatliche Traditionen anknüpfen konnte⁸, war andererseits die öffentliche Meinung zu dieser Zeit stark unitarisch ausgerichtet. Die politische Bindungskraft der neuen und häufig nach den Interessen der Besatzungsmächte zugeschnittenen Länder war gering, die vorherigen Identitäten durch veränderte Landesgrenzen, Evakuierung und Flüchtlingsströme verwischt⁹. Außerdem erforderten Kriegsfolgenbewältigung und Wiederaufbau nach überwiegender Ansicht nationale Solidarität – und damit die Konzentration wichtiger sozial- und wirtschaftspolitischer Kompetenzen auf Bundesebene, um den anstehenden Herausforderungen angemessen begegnen zu können.

Neben der Gewichtung von Einheit und Vielfalt unterscheiden sich Bundesstaaten auch darin, auf welche Weise sie die staatlichen Aufgaben zwischen beiden Ebenen verteilen. Im sogenannten ‚Trennföderalismus‘ oder ‚dualistischen Föderalismus‘, wie er z. B. für die USA charakteristisch ist, erfolgt dies nach Politikbereichen: Ist eine Ebene für einen bestimmten Bereich zuständig, dann obliegt ihr sowohl die Gesetzgebung als auch der Vollzug der erlassenen Gesetze durch die eigene Verwaltung. Eine solche Trennung der Zuständigkeitsbereiche hat es in Deutschland nie gegeben, sondern das tradierte deutsche Bundesstaatsmodell¹⁰ ist das des ‚Verbundföderalismus‘. Hierbei erfolgt die Aufteilung nach Kompetenzarten: während der Bund bei der Gesetzgebung dominiert, sind die Länder für die Verwaltung zuständig. Der Bund verfügt nur für wenige Bereiche – u.a. Auswärtiger Dienst, Bundeswehr und Bundesgrenzschutz – über eigene ausführende Behörden; somit werden in der Regel nicht nur die von den Ländern selbst erlassenen Gesetze, sondern auch die vom Bund erlassenen Gesetze von den Ländern vollzogen. Dies kann als eigene Angelegenheit der Länder oder im Auftrag des Bundes geschehen, was jeweils eine unterschiedlich

⁸ Der erste moderne deutsche Nationalstaat, das 1871 gegründete Kaiserreich, war ebenso ein Bundesstaat gewesen wie die Weimarer Republik bis zur Gleichschaltung im Dritten Reich.

⁹ Vgl. Scharpf 2009: 18

¹⁰ Vgl. Laufer/Münch 2010: 91

Die Gesetzgebung in den deutschen Bundesländern nach der Föderalismusreform I

weit reichende Einwirkungsmöglichkeit der Bundesregierung auf den Gesetzesvollzug impliziert (Art. 83, 84 und 85 GG)¹¹. Im Gegenzug wirken die Länder über den Bundesrat auf verschiedene Weise an der Bundesgesetzgebung mit.

Die Gesetzgebungskompetenzen der deutschen Bundesländer

Dazu verfügt zunächst Art. 70 Abs. 1 GG, dass „die Länder das Recht der Gesetzgebung [haben], soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. Dem Wortlaut nach verfügen also die Länder grundsätzlich über das Recht der Gesetzgebung, wobei Ausnahmen zugunsten des Bundes nach dem Enumerationsprinzip ausdrücklich aufgeführt sind und die nicht aufgeführten Bereiche (Residualkompetenzen) den Ländern verbleiben. Somit hängen die tatsächlichen Möglichkeiten der Länder davon ab, wie viele Ausnahmen im Grundgesetz zu finden sind, die den Bund zur Gesetzgebung berechtigen. Sie teilen sich in die folgenden beiden Kategorien¹²:

Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes (Art. 71 und Art. 73 GG):

„Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden“. (Art. 71 GG) Darunter fallen einerseits Kompetenztitel, bei denen es um das geschlossene Auftreten der Bundesrepublik nach außen in politischen und wirtschaftlichen Fragen geht, wie z. B. auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Zoll- und Grenzschutz oder auch Ein- und Auswanderung. Außerdem sind hier Regelungsmaterien zu verorten, die im gesamten Bundesgebiet einheitlich und ohne jedwede Abweichung gelten sollen. Dazu zählen u.a. das Währungswesen, die Staatsangehörigkeit, das Urheberrecht, der Luftverkehr, sowie Postwesen und Telekommu-

¹¹ Vgl. Rudzio 2003: 378

¹² Die Rahmengesetzgebung des Bundes nach Art. 75 GG wurde 2006 durch die Föderalismusreform I abgeschafft und wird deshalb nicht näher behandelt.

nikation. Die Auflistung ist nicht abschließend, weitere Kompetenztitel finden sich noch in anderen Artikeln des Grundgesetzes.

Konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72 und Art. 74 GG):

„Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“ (Art. 72 Abs. 1 GG) Dies eröffnet sowohl dem Bund als auch den Ländern den Zugriff auf die aufgeführten Kompetenztitel, wobei der Bund Vorrang genießt. Allerdings ist der Zugriff des Bundes wiederum durch die Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG begrenzt. Demnach ist der Bund lediglich dann zur Gesetzgebung berechtigt, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Der umfangreiche Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung reicht vom Recht der Wirtschaft über das Arbeits- und Sozialrecht bis hin zum Recht der Lebensmittel, der Medizinprodukte oder auch dem Recht des Straßenverkehrs.

Den Ländern verbleiben damit im Wesentlichen folgende Gesetzgebungsbereiche zur eigenen Regelung: die Gestaltung der Landesverfassungsordnung (z. B. das Landtagswahlrecht), das Kommunalrecht, die Organisation der eigenen Landesverwaltung, das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht, der Kultur- und Bildungsbereich (Schul- und Erziehungswesen, Hochschulen, Theater, Museen, Denkmalschutz) einschließlich der Zuständigkeit für das Presse- und Rundfunkwesen sowie ausgewählte Teile der Wirtschafts-, Sozial- und Innenpolitik. Die enumerierten ‚Ausnahmen‘ zugunsten des Bundes sind dagegen beachtlich und wurden auch im Laufe der Zeit weiter ergänzt, so dass schließlich die bereits angesprochene Dominanz des Bundes entstanden ist. Anders als man bei oberflächlicher Betrachtung zunächst vermuten könnte, begünstigt das in fast alle Bundesstaaten vorzufindende Enumerations-

prinzip also gerade nicht die untere staatliche Ebene, denn meist wiegt in Zweifelsfällen auch der schwächste argumentative Bezug zu einer enumerierten Kompetenz schwerer als die Berufung auf die nicht konkret definierten Residualkompetenzen der Gliedstaaten¹³.

Die Dominanz des Bundes in der Bundesrepublik Deutschland wurde maßgeblich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur konkurrierenden Gesetzgebung begünstigt. Bis zur Reform von 1994 unterlag die konkurrierende Gesetzgebung lediglich der weitaus weniger restriktiven Einschränkung, dass ein „Bedürfnis“ nach bundesgesetzlicher Regelung bestehen müsse (Bedürfnisklausel). Ein solches Bedürfnis lag nach Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG insbesondere dann vor, wenn „die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit“ bzw. „die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ es begründete. Bei der Bewertung der Zuordnung einer betroffenen Gesetzgebungsmaterie zu Bund oder Ländern handelte es sich gemäß der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht um eine justiziable Frage, sondern um eine rein politische Entscheidung. Da eine Argumentation mit den Bedingungen der Klausel aber fast immer möglich war, konnte der Bundesgesetzgeber quasi selbst entscheiden, ob er zuständig war. Somit konnte die ursprünglich zur Beschränkung des Bundes konstruierte Klausel kaum noch Wirkung entfalten und die konkurrierende Gesetzgebung wurde fast ausschließlich zur Bundesgesetzgebung. Durch die Reform von 1994 wurde die Klausel verschärft, womit nun ein Bedürfnis im obigen Sinne als Rechtfertigung für ein Gesetzgebungsrecht des Bundes nicht mehr ausreicht – vielmehr muss ein Bundesgesetz aus einem der aufgeführten Gründe „erforderlich“ sein¹⁴. Zudem wurde ein Klagerecht der Länder eingefügt, so dass „bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 entspricht, auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes“ das Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung angerufen werden kann (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG). Daraufhin kam es zu

¹³ Vgl. Laufer/Münch 2010: 115f.

¹⁴ Außerdem wurde die bisherige Formulierung „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ hin zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ abgeschwächt.

einer Wende in der Rechtsprechung des Gerichts, die auch die Verhandlungen im Rahmen der Föderalismusreform I nachhaltig beeinflusste.

Vom Verbundföderalismus zur ‚Politikverflechtungsfalle‘

Bereits von Beginn an erforderte die Logik der funktionalen Kompetenzteilung eine gewisse Abstimmung zwischen Bund und Ländern, doch waren die Zuständigkeitsbereiche bis zu den 1960er Jahren noch vergleichsweise klar getrennt. In den 1960er Jahren kam ein neues Denken in der Politik auf: die Vorstellung, dass Probleme durch Konsens und nicht im Gegeneinander von Regierung und Opposition gelöst werden sollten¹⁵. Infolgedessen wurde es auch für wichtig gehalten, die Kooperation zwischen Bund und Ländern sowie die der Länder untereinander zu intensivieren, denn man glaubte, nur durch stärkere Zusammenarbeit der beiden Ebenen die anstehenden Probleme adäquat lösen zu können. So wurden zahlreiche Gremien geschaffen, um das Handeln von Bund und Ländern zu koordinieren, und damit die Entwicklung zum ‚kooperativen Föderalismus‘ (Kisker 1972) vollzogen. Als die Große Koalition Ende der 1960er Jahre im Zuge der Finanzreform die föderalen Beziehungen erstmals umfassend neu gestaltete, wurden die bestehenden Ausprägungen des kooperativen Föderalismus verfassungsmäßig festgeschrieben. Neu eingeführt wurden die von Bund und Ländern gemeinsam geplanten und finanzierten Gemeinschaftsaufgaben (z. B. im Hochschulbereich, einem der zentralen Kompetenzbereiche der Länder); außerdem wurde die gemeinsame Verantwortung des Bundes und der Länder für den größten Teil der Staatseinnahmen¹⁶ und Staatsaufgaben beschlossen. Begründet wurden die Verfassungsänderungen insbesondere mit dem Hinweis, dass „annähernd gleichmäßige öffentliche Leistungen (...) und eine gleichmäßige Steuerbelastung (...) auch im Bundesstaat zur selbstverständlichen Forderung“ geworden seien und

¹⁵ Vgl. Kühne 2005: 107f. Den stärksten Ausdruck der neuen Konsensorientierung bildete die Große Koalition selbst. Desweiteren wurde von dieser u.a. die sogenannte ‚konzertierte Aktion‘ ins Leben gerufen, eine Gesprächsrunde, in der gemeinsam mit Gewerkschaften, Arbeitgebervertretern und Wirtschaftsverbänden nach Lösungen gesucht wurde.

¹⁶ Betroffen ist sowohl die Erhebung der Steuern (Steuersätze) als auch deren Verteilung.

Die Gesetzgebung in den deutschen Bundesländern nach der Föderalismusreform I

„kein moderner Bundesstaat, der sozialer Rechtsstaat ist“, sich „auf die Dauer einer weitgehenden Angleichung der Lebensverhältnisse entziehen“ könne¹⁷. Die entstandene Politikverflechtung geht insofern über den Begriff der Kooperation hinaus, als nun das Zusammenwirken von Bund und Ländern verfassungsrechtlich institutionalisiert war – die ehemals freiwillige Zusammenarbeit wurde also durch den Zwang beider Ebenen zu konsensuellen Entscheidungen ersetzt¹⁸.

Doch die Erfolge des kooperativen Föderalismus waren nicht so groß wie man es sich erhofft hatte und gleichzeitig wurden seine negativen Begleiterscheinungen immer deutlicher. Für die aus der Verflechtung von Bund und Ländern resultierenden Funktionsprobleme wurde der Begriff der ‚*Politikverflechtungsfälle*‘ (Scharpf 1976) geprägt. Scharpf bezeichnet damit die Situation, dass weder auf der einen noch auf der anderen staatlichen Ebene mehr autonomes politisches Handeln möglich ist: Der Hauptteil der Gesetzgebung findet auf Bundesebene statt, doch sind diese Gesetze in der Regel von den Ländern mit eigenen Mitteln zu vollziehen, wobei die Länder auch hinsichtlich ihrer Einnahmen von der Bundesgesetzgebung abhängig sind. Umgekehrt ist jedoch der Bund für quasi alle wichtigen Gesetze auf die Zustimmung der Länder im Bundesrat angewiesen, die somit die Bundesgesetzgebung blockieren können¹⁹.

Die Konsequenzen der Politikverflechtung auf Bundesebene

Das Blockadepotential des Bundesrats basiert auf Art. 84 Abs. 1 GG, der mit einem Zustimmungsrecht die Verwaltungshoheit der Länder schützen soll: „Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bun-

¹⁷ Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), BT-Drs. V/2861 vom 30.04.1968, S. 11, zitiert in: Lauer/Münch 2010: 92

¹⁸ Vgl. Sturm/Zimmermann-Steinhart 2005: 20

¹⁹ Vgl. Scharpf 2009: 7

desrates etwas anderes bestimmen.“ Dass diese angesichts der finanziellen Abhängigkeit der für den Vollzug verantwortlichen Länder von Bundesgesetzen ursprünglich sinnvolle Klausel ein vom Grundgesetz nicht intendiertes Gewicht erlangte, ist auf die Interpretation des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen²⁰. In einem Urteil aus dem Jahr 1958 (BVerfGE 8, 247) übernahm das Gericht mit der sogenannten ‚Einheitstheorie‘ die vom Bundesrat schon früh vertretene Position, dass sich das Zustimmungsgesetz nicht auf die jeweiligen verwaltungsbezogenen Vorschriften des Gesetzes beschränke, sondern ein Gesetz als „gesetzgeberische Einheit“ zu sehen sei, das „als Ganzes“ zustimmungsbedürftig werde, wenn darin auch das Verwaltungsverfahren geregelt werde. So konnte der Bundesrat seine Zustimmung nun auch aus Gründen verweigern, die sich weder auf finanzielle noch administrative Aspekte des Gesetzes bezogen, woraufhin das Inkrafttreten von etwa zwei Dritteln aller Gesetze von der Zustimmung des Bundesrats abhängig wurde. Dabei kann bei unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat das Zustimmungsgesetz des Bundesrats auch parteipolitisch instrumentalisiert werden, d.h. die (Bundestags-) Opposition verfügt über ein Veto gegen die Politik der Bundesregierung und kann deren Handlungsfähigkeit einschränken – gegebenenfalls bis hin zur völligen Blockade. Dies ist aus demokratietheoretischer Perspektive bedenklich, da die vom Volk gewählte Regierung dann nicht mehr in der Lage ist, ihr politisches Programm umzusetzen, sondern von der unterlegenen Opposition zu Kompromissen gezwungen werden kann. Der Kompromisszwang wiederum führt zu Verzögerungen aufgrund langwieriger Entscheidungsprozesse sowie zur Verwässerung der Gesetzesinhalte. Zwar sind endgültige Blockaden sehr selten, doch hinsichtlich der sachlichen Qualität und Problemlösungseffektivität der beschlossenen Gesetze muss das Urteil in vielen Fällen kritisch ausfallen²¹. Nach Lehmsbruch (1976/2000) resultiert die Problematik aus dem beständigen Spannungsverhältnis zwischen zwei gegenläufigen Prinzipien: Auf der einen Seite erfordert die Verflechtung zwischen Bund und Ländern

²⁰ Vgl. dazu Scharpf 2006: 6f. sowie Scharpf 2009: 22 und 44f.

²¹ Vgl. Scharpf 2009: 55

Die Gesetzgebung in den deutschen Bundesländern nach der Föderalismusreform I

kooperatives Verhalten von Regierungs- wie auch Oppositionsparteien – genau dem wirkt andererseits aber das von Wettbewerb geprägte Parteiensystem der Bundesrepublik entgegen. Da im Laufe einer Legislaturperiode des Bundestags regelmäßig Landtagswahlen anstehen, die wiederum über die Zusammensetzung des Bundesrats entscheiden und häufig von bundespolitischen Themen dominiert sind, befinden sich die Parteien quasi fortwährend im Wahlkampf, so dass der Parteienwettbewerb stets voll zum Tragen kommt.

Die Konsequenzen der Politikverflechtung auf Landesebene

Während der Verhandlungen zur Föderalismusreform I stand das Blockadepotential des Bundesrats im Vordergrund der Aufmerksamkeit, doch ist laut Scharpf²² die mangelnde Autonomie der Länder das noch größere Problem. Denn für den Bürger repräsentiert zwar die Verwaltung der Länder bzw. Kommunen den „Staat“, die von ihnen zu vollziehenden Gesetze dagegen werden überwiegend auf Bundesebene beschlossen. Durch die Erosion ihrer Gesetzgebungskompetenzen war den Ländern im Laufe der Zeit kaum noch eigenständiger Gestaltungsspielraum verblieben, so dass sie schließlich in ihrem eigenen Hoheitsgebiet nur noch sehr begrenzt eigene politische Entscheidungen treffen konnten.

Diese Situation war im Zuge der Vertiefung der Europäischen Integration zu einem gravierenden Wettbewerbsnachteil in der europäischen Standortkonkurrenz geworden, da sie insbesondere verhinderte, dass die Länder mit ihrer Politik zielgerichtet auf wirtschaftliche Herausforderungen reagieren konnten²³. In einer globalisierten Ökonomie können Hochkostenländer ihre Wettbewerbsfähigkeit nur durch die konsequente Nutzung von Spezialisierungsvorteilen erhalten. Während sich in kleineren Staaten die nationale Politik auf die besonderen Probleme und Chancen weniger dominanter Wirtschaftszweige konzentrieren und

²² Vgl. Scharpf 2007: 200

²³ Vgl. Scharpf 2007: 199f.

deren Wettbewerbsfähigkeit gezielt fördern konnte, war dies in einem Land von der Größe der Bundesrepublik und mit einer überaus heterogenen Wirtschaftsstruktur durch bundeseinheitliche Regelungen nicht mehr zu erreichen. Die aufgrund ihrer räumlichen Nähe dafür besser geeigneten Länder verfügten hingegen nicht über die notwendigen Gesetzgebungskompetenzen, um die Spezialisierung der heimischen Wirtschaft durch staatliches Handeln zu unterstützen.

Seit Ende der 1980er Jahre wurden sich auch die Länder dieser Problematik bewusst und vor allem die finanzstärkeren Länder, die auch über die zur Nutzung politischen Handlungsspielraums notwendigen Mittel verfügen, begannen mehr eigene Gesetzgebungskompetenzen zu fordern.

Jedoch sind die Länder für die Entwicklung mitverantwortlich, da sie der Erosion ihrer Gesetzgebungskompetenzen kaum etwas entgegen setzten, sondern Kompetenzeinbußen zugunsten materieller Vorteile sowie verstärkter Mitwirkungsrechte in der Bundespolitik in Kauf zu nehmen bereit waren. Der Gestaltungsverlust traf somit vor allem die Landtage, die durch die Verlagerung der Gesetzgebung auf die Bundesebene entmachtet wurden. Anders als die Landesregierungen, die durch ihre Mitwirkungsrechte im Bundesrat einen Ausgleich erhielten, profitierten die Landtage hiervon nicht, denn von der Gesetzgebung des Bundes sind sie ausgeschlossen²⁴.

Sowohl auf Bundesebene als auch auf der Ebene der Länder ist also ein Mangel an Autonomie zu verzeichnen, der beide Ebenen gravierend in ihren Handlungsmöglichkeiten beschränkt. Gleichzeitig werden aufgrund der mangelnden Möglichkeit der Zuordnung politischer Entscheidungen zu Bund oder Ländern sowie zu den die Regierungen tragenden Parteien die Verantwortlichkeiten kaschiert, wobei die Intransparenz wiederum die Kontrolle durch den Wähler erschwert.

²⁴ Vgl. Scharpf 2009: 57

Die Föderalismusreform I

Nachdem bereits ein Reformversuch kurz zuvor gescheitert war, konnte während des historischen Zeitfensters der Großen Koalition unter Kanzlerin Merkel die Föderalismusreform im Juni/Juli 2006 letztlich doch noch verabschiedet werden. Dies wurde dadurch möglich, dass beide Regierungsparteien im Bund soeben erst die Problematik der Politikverflechtung erlebt hatten – Rot-Grün unter Schröder war in der letzten Legislaturperiode, Schwarz-Gelb unter Kohl in der vorherigen einem oppositionsdominierten Bundesrat gegenüber gestanden –, so dass ein hinreichender ‚Leidensdruck‘ bestand. Der Reformwille bestand auch deshalb fort, weil die Problematik durch die Große Koalition nur aufgeschoben und nicht aufgehoben war. Jeder der beiden Koalitionspartner strebte nach der nächsten Bundestagswahl eine Mehrheit des eigenen ‚Lagers‘ an, und in diesem Fall wäre das Risiko der Bundesratsblockade erneut aktuell geworden.

Vor dem oben erläuterten Hintergrund war das Ziel der Föderalismusreform deshalb, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“ (BT-Drs. 16/813). Dies sollte vor allem durch Neuordnung bzw. Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern geschehen.

In die *ausschließliche Gesetzgebung des Bundes* sind folgende Materien übergegangen:

- Erzeugung und friedliche Nutzung der Kernenergie
- Waffen- und Sprengstoffrecht
- Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen
- Abwehr bestimmter Gefahren des internationalen Terrorismus
- Melde- und Ausweiswesen

Desweiteren wurde der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung neu gefasst, indem nun zwei Varianten zu unterscheiden sind:

a) *Konkurrierende Gesetzgebung mit Erforderlichkeitsprüfung*

Wie schon zuvor unterliegt ein Teil der konkurrierenden Gesetzgebung der Erforderlichkeitsklausel, d.h. die Inanspruchnahme durch den Bund ist an bestimmte Bedingungen geknüpft.

b) *Konkurrierende Gesetzgebung ohne Erforderlichkeitsprüfung*

Bei einigen Materien stand die Erforderlichkeit bundeseinheitlicher Regelungen für alle Beteiligten außer Zweifel. Um hier die Befugnisse des Bundes zu stärken, wurden sie von der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 GG freigestellt. Für diese Materien besteht somit ein Vorrangrecht des Bundes, das – anders als bisher – nicht mehr an Bedingungen geknüpft ist. Entscheidet sich der Bund, einen der Kompetenztitel nutzen zu wollen, so ist daraufhin der Zugriff für die Länder versperrt.

Eine Ausnahme gilt lediglich für sechs Materien der durch die Reform abgeschafften Rahmengesetzgebung, die also bereits zuvor von den Ländern im Rahmen des Bundesgesetzes geregelt worden waren. Für das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege, die Raumordnung, die Bodenverteilung, den Wasserhaushalt und die Hochschulzulassung sowie -abschlüsse wurde als verfassungsrechtliches Novum ein *Abweichungsrecht* der Länder verankert. Der Bund hat nun mehr Rechte als bisher, da er detailliertere Vollregelungen erlassen kann. Allerdings können die Länder in Eigenregie von den Bundesgesetzen abweichen, ohne erst den Weg über den Bundesrat gehen zu müssen²⁵. Gültigkeit hat jeweils das zuletzt erlassene Gesetz, womit der bisherige Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ hier außer Kraft gesetzt ist.

²⁵ Das Zustimmungsgesetz des Bundesrats hinsichtlich der Bundesgesetzgebung wurde ebenfalls reformiert, worauf jedoch aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden kann.

Die Gesetzgebung in den deutschen Bundesländern nach der Föderalismusreform I

In die *ausschließliche Zuständigkeit der Länder* wurden durch die Föderalismusreform folgende Materien verlagert:

- Der Großteil des Hochschulrechts
(mit Ausnahme von Zulassung und Abschlüssen)
- Das Laufbahnrecht der Landesbeamten und -richter
(mit Ausnahme des Statusrechts)
- Die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und -richter
- Das Recht des Strafvollzugs
einschließlich des Vollzugs der Untersuchungshaft
- Das Versammlungsrecht
- Die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse
- Das Heimrecht
- Das Recht des Ladenschlusses,
der Spielhallen,
der Gaststätten,
der Messen, Ausstellungen und Märkte sowie
der Schaustellung von Personen
- Das Siedlungs- und Heimstättenwesen sowie
Teile des Wohnungswesens
- Das Recht der Flurbereinigung
- Das Recht des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs und Pacht-
wesens
- Das Recht des Schutzes vor verhaltensbezogenem Lärm
- Der Hebesatz der Grunderwerbssteuer

Die oben aufgeführten Kompetenzen bzw. die darauf basierenden Gesetzgebungsaktivitäten der Länder stellen den Untersuchungsgegenstand meiner Dissertation dar.

Zentrale Fragestellungen meiner Dissertation

„Wie sind die Länder mit den neuen Kompetenzen umgegangen, die sie durch die Föderalismusreform I erhalten haben?“ bzw. „Welche Gesetze haben die Länder erlassen und warum?“, lautet allgemein formuliert das Erkenntnisinteresse meiner Dissertation. Diese übergeordnete Frage schließt eine Reihe von einzelnen Fragestellungen ein, die im Folgenden erläutert werden. Dabei wird die Gesetzgebungstätigkeit aller 16 Bundesländer in allen neuen Kompetenzbereichen einbezogen, so dass neben den einzelnen Politikfeldanalysen auch ein übergreifender Vergleich möglich wird.

Inwieweit haben die Länder ihre neuen Kompetenzen genutzt?

| Anzahl der Länder, die bezüglich der neuen Kompetenz tätig wurden: | |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| Beamtenrecht | 16 |
| Beamtenbesoldung | 16 |
| Hochschulrecht | 16 |
| Strafvollzug | 16 |
| Heimrecht | 16 |
| Gaststättenrecht | 16 |
| Grunderwerbsteuer | 16 |
| Ladenschluss | 15 |
| Wohnungswesen | 7 |
| Versammlungsrecht | 6 |
| Verhaltensbezogener Lärm | 3 |
| Spielhallenrecht | 2 |
| Flurbereinigung | 2 |
| Landwirtschaftl. Grundstücksverkehr/Pachtwesen | 1 |
| Siedlungs- und Heimstättenrecht | 0 |
| Märkte, Messen und Ausstellungen | 0 |
| Schaustellung von Personen | 0 |
| Presserecht | 0 |

Die Gesetzgebung in den deutschen Bundesländern nach der Föderalismusreform I

Grundlage für die Analyse ist zunächst eine Aufstellung der Gesetzgebungsaktivitäten der Länder. Mittels Recherche in den 16 Landtagsdatenbanken wurden alle Gesetze erfasst, die im Zeitraum 2006 bis 2012, d.h. vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Föderalismusreform I bis heute, von den Ländern in den neuen Kompetenzbereichen erlassen wurden. Wie die nebenstehende Tabelle zeigt, ergibt sich dabei ein interessantes Bild: Demnach betrifft die Gesetzgebungsaktivität der Länder nur etwa die Hälfte der neuen Kompetenzen, während die andere Hälfte der Kompetenzen nahezu ungenutzt verblieb. Desweiteren tritt hauptsächlich Variation zwischen den verschiedenen Kompetenzen, aber nicht innerhalb der Kompetenzen auf, d.h. wenn eine Kompetenz genutzt wurde, dann wurde sie auch – mit Ausnahme der Kompetenzen „Versammlungsrecht“ und „Wohnungswesen“ – von quasi allen Ländern genutzt.

Bedenkt man die Forderungen der Länder im Hinblick auf mehr eigenen Gestaltungsspielraum im Vorfeld der Föderalismusreform, so wäre zu erwarten, dass die Länder (oder zumindest eine größere Anzahl an Ländern) nach Inkrafttreten der Reform dann auch von ihren neuen Kompetenzen Gebrauch machen, um den damit verbundenen Gestaltungsspielraum zu nutzen. Die deutliche Zweiteilung lässt hingegen vermuten, dass es allgemein kompetenzbezogene und nicht lediglich im jeweiligen Land zu verortende Gründe gibt, die gegen Gesetzgebung sprechen. Dies führt zu der Frage:

Wie sind die neuen Kompetenzen aus Sicht der Länder zu bewerten?

Unmittelbar nach Verabschiedung der Föderalismusreform I entbrannte eine Diskussion über ihren Wert im Hinblick auf die angestrebten Ziele. Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber – einer der beiden Vorsitzenden der Reformkommission –, der einst von der „Mutter aller Reformen“²⁶ gesprochen hatte, blieb bei seiner positiven Einschätzung:

²⁶<http://www.sueddeutsche.de/politik/foederalismus-die-mutter-aller-reformen-1.785750>
vom 13.12.2004

Die Landtage erhielten „erhebliche neue Kompetenzen“, man komme jetzt wieder zu einem „Gestaltungsföderalismus“²⁷. Die Beurteilung in der wissenschaftlichen Literatur fiel dagegen deutlich verhaltener aus. Jun²⁸ attestiert der Föderalismusreform I, eine „bereichsspezifische Entflechtung und Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder“ erreicht zu haben, wohingegen laut Scharpf²⁹ die neuen Länderkompetenzen zwar „quantitativ durchaus eindrucksvoll“ erscheinen, doch handele es sich „um eng begrenzte Bereiche“, die gerade diejenigen Kompetenzen nicht einschließen, auf die es für eine „aktive Gestaltung der regionalen Verhältnisse unter den Bedingungen der (...) europäischen Integration ankäme“.

Wie viel Gestaltungsspielraum ist also tatsächlich mit den neuen Kompetenzen verbunden? Eine nähere Betrachtung der Kompetenzbereiche, die von den Ländern nicht bzw. kaum genutzt wurden, zeigt, dass hier – allerdings teilweise auch in genutzten Kompetenzbereichen – aus juristischer Perspektive der Gesetzgebung Hindernisse entgegenstehen. Erstens besteht in vielen Fällen Unsicherheit über den neuen Gestaltungsspielraum, da durch die Übertragung von Splittermaterien zahlreiche Abgrenzungsfragen im Hinblick auf andere, beim Bund verbliebene Kompetenzen entstanden sind³⁰: Beispielsweise wurde zwar die Kompetenz ‚Gaststättenrecht‘ auf die Länder verlagert, doch die Bundeskompetenzen ‚Arbeitsrecht‘, ‚Arbeitsschutz‘, ‚Jugendschutz‘, ‚Hygiene‘, ‚Lebensmittelrecht‘ etc. verengen deren Spielraum gravierend. Da bei der Föderalismusreform der regionale Bezug das entscheidende Motiv für die Verlagerung in die Zuständigkeit der Länder war, ist nach Schönleiter³¹ dabei grundsätzlich von einer „engen Interpretation“ auszugehen, was die Gesetzgebungsmotivation der Länder angesichts des Risikos rechtlicher Auseinandersetzungen von vornherein beschränken dürfte. Lediglich eingeschränkter neuer Gestaltungsspielraum ist, zweitens, in einigen Kompetenzbereichen vorhanden, die bereits ‚vorreguliert‘ sind –

²⁷<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/geplante-grundgesetzänderungen-die-mutter-aller-reformen-1332135.html> vom 23.06.2006

²⁸ Jun 2010: 335

²⁹ Scharpf 2009: 107 und 121

³⁰ Vgl. Kluth 2007: 164

³¹ Vgl. Schönleiter 2006: 371f.

insbesondere durch die übergeordnete Gesetzgebung der Europäischen Union sowie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Grundrechtsbezügen. Beispielsweise fußt das Presserecht auf der Pressefreiheit nach Art. 5 GG, infolgedessen die Gesetzgebungsmöglichkeiten durch etliche Bundesverfassungsgerichtsurteile stark eingeschränkt sind. Drittens bieten einige Kompetenzen den Ländern nur formell neuen Gestaltungsspielraum. Auch hier ist beispielhaft das Presserecht zu nennen: Bereits vor der Föderalismusreform hat der Bund seine diesbezügliche Rahmenkompetenz nicht genutzt, so dass alle 16 Länder frei waren, ihre eigenen Pressegesetze zu erlassen.

Neben den rechtlichen Hindernissen könnte der Grund für die eher geringe Gesetzgebungsaktivität der Länder auch darin liegen, dass die meisten der neuen Kompetenzen – wie Zohlhnhöfer³² anmerkt – „von eher begrenztem politischen Gewicht“ sind und somit nicht im Fokus der Politik stehen. Dies wird im Fortgang der Dissertation noch durch Interviews mit den zuständigen Akteuren in Politik und Verwaltung zu eruieren sein, würde aber ebenfalls bedeuten, dass das Ziel einer substantiellen Erweiterung des Gestaltungsspielraums der Länder durch die Reform nicht erreicht wurde. In denjenigen neuen Kompetenzbereichen, in denen die Länder Gesetze erlassen konnten und dies auch getan haben, stellt sich nun die folgende, zentrale Frage:

Welche Einflussfaktoren erklären das Resultat der Gesetzgebungstätigkeit der Länder, d.h. den Inhalt der letztlich erlassenen Gesetze?

Zur Beantwortung dieser Frage ist es zunächst notwendig, Indikatoren bezüglich der neuen Kompetenzbereiche zu erarbeiten. Dazu werden die wesentlichen Aspekte der jeweiligen Policy identifiziert und ein Schema zur Klassifizierung der möglichen Gesetzesalternativen erstellt. Im Folgenden ist zur Veranschaulichung der Vorgehensweise ein Indikator für die Nichtrauchererschutzgesetzgebung der Länder (Kompetenzbereich ‚Gaststättenrecht‘) dargestellt. In den fünf aufgeführten Kategorien werden die Ländergesetze bewertet und ausgehend von einem

³² Zohlhnhöfer 2011: 196

kompletten Rauchverbot (0 Punkte) abgestuft Punkte für Ausnahmeregelungen in den Gesetzen vergeben:

A = Raucherraum:

- 4 = freie Wahl des Raumes / Zutritt für alle
- 3 = Nebenraum / Zutritt für alle
- 2 = Nebenraum / Zutritt >18
- 1 = Nebenraum / Zutritt >18 / nur Getränke
- 0 = keine Raucherräume zugelassen

B = Diskotheken:

- 2 = Nebenräume für Raucher erlaubt / Zutritt für alle
- 1 = Raucher-Nebenräume erlaubt / Zutritt >18
- 0 = keine Raucher-Nebenräume erlaubt

C = Einraumgaststätten:

- 4 = alle unter 75qm
- 3 = inhabergeführt
- 2 = unter 75qm / nur einfache Speisen / Zutritt >18
- 1 = unter 75qm / keine Speisen / Zutritt >18
- 0 = keine Ausnahme

D = Clublösung (fester Mitgliederkreis, keine Laufkundschaft):

- 2 = Rauchen erlaubt
- 0 = verboten

E = geschlossene Gesellschaften (private, wie z. B. Betriebsfeiern):

- 1 = Rauchen erlaubt
- 0 = verboten

F = temporäre Festzelte:

- 1 = Rauchen erlaubt
- 0 = verboten

Zum Abschluss werden jeweils die Punkte aus den fünf Kategorien zusammengezählt und die Nichtraucherschutzgesetze der 16 Bundes-

Die Gesetzgebung in den deutschen Bundesländern nach der Föderalismusreform I

länder in eine Rangordnung von ‚restriktiv‘ (geringe Punktzahl) bis ‚moderat‘ (hohe Punktzahl) eingeordnet:

| Land | A | B | C | D | E | F | gesamt |
|-----------|---|---|---|---|---|---|----------|
| NW | 3 | 2 | 0 | 2 | 1 | 1 | 9 |
| SL | 3 | 2 | 3 | 0 | 0 | 1 | 9 |
| HH | 3 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 8 |
| SH | 3 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 7 |
| HE | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 |
| TH | 3 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 6 |
| ST | 4 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| RP | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 |
| HB | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 |
| NI | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| MV | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 |
| BW | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 |
| SN | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 |
| BE | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| BB | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| BY | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 |

Mittels der Indikatoren können also die von den Ländern erlassenen Gesetze miteinander verglichen und insbesondere Unterschiede zwischen den Gesetzen herausgestellt werden. Die Analyse solcher Unterschiede (bzw. ihres Fehlens) ist insofern besonders interessant, als in der unitarischen politischen Kultur der Bundesrepublik das Streben nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet fest verankert ist und diese Forderung der Bürger für die Landesregierungen eine einflussreiche Variable darstellt. Deutschland wurde deshalb bereits als „unitarischer Bundesstaat“ (Hesse 1962) oder sogar „verkappter Einheitsstaat“ (Abromeit 1992) betitelt. Entsprechend stellt

Scharpf³³ fest, dass hierzulande „regionale Unterschiede, wenn sie über das Folkloristische hinausgehen, (...) nicht als authentischer Ausdruck regionaler Demokratie, sondern als Mobilitätshindernisse und als Verweigerung des Verfassungsanspruchs auf (...) ‚gleichwertige Lebensverhältnisse‘ [gelten]“.

Infolgedessen binden sich die Länder häufig freiwillig im Rahmen der *horizontalen Koordination* anstatt ihre Spielräume eigenständig zu nutzen. Auch nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I waren in etlichen neuen Kompetenzbereichen Koordinationsbemühungen der Länder zu beobachten – und dies obwohl mit der Entscheidung für die Reform die sachliche Notwendigkeit einheitlicher Regelungen gerade erst verneint worden war. Somit trat vielfach an die Stelle der vertikalen Politikverflechtung nicht die autonome Landespolitik, sondern die horizontale Politikverflechtung. Die Problematik dabei ist aus demokratietheoretischer Perspektive wiederum, dass Kooperation – die der Länder untereinander ebenso wie zuvor die zwischen Bund und Ländern – eine Angelegenheit der Regierungen bzw. der Verwaltungen und nicht der Parlamente ist. Legislative Inhalte werden dann nicht mehr von gewählten Volksvertretern im jeweiligen Land beschlossen, sondern von den Exekutiven aller beteiligten Länder ausgehandelt. Mit solchermaßen vorgefassten Entscheidungen wird den Landtagen die Gesetzgebungskompetenz zumindest teilweise entzogen, welche dann lediglich andernorts gefasste Beschlüsse ratifizieren³⁴. Die Ablehnung der Verhandlungsergebnisse ist faktisch ausgeschlossen, denn dies würde der Landesregierung eine politische Niederlage bereiten, was die sie tragende Mehrheit nicht riskieren wird³⁵. Damit werden allerdings die Ziele der Föderalismusreform I von mehr Autonomie und Transparenz konterkariert.

In Bezug auf horizontale Koordination ist erstens zu fragen, unter welchen Umständen diese zustande kommt bzw. zu konvergenten Gesetzen in den Ländern führt sowie unter welchen Umständen sie scheitert. Nachdem die Forderung nach mehr Autonomie in der Landespolitik

³³ Scharpf 2006: 10

³⁴ Vgl. Reutter 2006: 13

³⁵ Vgl. Renzsch/Detterbeck/Schieren 2010: 15

vehementen von den größeren und finanzstärkeren Ländern vertreten wurde, ist zweitens zu untersuchen, zwischen welchen Ländern weiterhin horizontale Koordination stattfindet und ob sich bestimmte Länder bewusst davon ausnehmen.

Je eigenständiger ein Land eine neue Kompetenz wahrnimmt, desto mehr treten politische Faktoren in den Vordergrund. Um herauszufinden, welche Faktoren wie und mit welchem Effekt auf die Gesetzgebung eingewirkt haben, werden nach der Methode der Systematic Process Analysis die jeweiligen Gesetzgebungsprozesse Schritt für Schritt im Detail rekonstruiert. Dabei werden als Quellen Parlamentsakten der Landtage, Artikel aus regionalen und überregionalen Tageszeitungen sowie Interviews mit beteiligten Akteuren herangezogen. Bezüglich der potentiellen Einflussfaktoren werden zunächst theoriegeleitet Hypothesen entwickelt, welche anschließend empirisch getestet werden können:

Einer der naheliegendsten politischen Faktoren ist der Einfluss von Parteien. Gemäß der Parteiendifferenzhypothese wird davon ausgegangen, dass unterschiedliche Parteien grundsätzlich unterschiedliche programmatische Positionen vertreten und daher eine unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der Regierung auch zu unterschiedlichen Politikergebnissen führt³⁶. Gängigerweise plädieren z. B. linke Parteien eher für weitgehende staatliche Eingriffe, während liberale Parteien diese ablehnen und eher bereit sind, das ‚freie Spiel der Kräfte‘ mit all seinen Konsequenzen zu akzeptieren. Bei den Unionsparteien ist die inhaltliche Position in vielen Politikfeldern a priori nicht vorauszusagen, da jene unterschiedliche Strömungen in sich vereinen und die Parteiposition jeweils maßgeblich von der Gewichtung der parteiinternen Flügel abhängt. In Bezug auf die deutschen Bundesländer ist zu beachten, dass die einzelnen Landesparteien nicht immer – oder zumindest nicht vollständig – mit der bundespolitischen Linie gleichzuset-

³⁶ Dies wurde für die Politik der deutschen Bundesländer bereits nachgewiesen, vgl. Schmidt 1980: 130 „In aller Regel macht sich die unterschiedliche politische Zusammensetzung von Regierungen (...) auch in einer unterschiedlichen Regierungspolitik bemerkbar.“ sowie jüngst von Wolf/Hildebrandt 2008: 363ff. bestätigt.

zen sind, sondern durchaus eigene Profile und gewisse Abweichungen bestehen.

Neben der Durchsetzung sachpolitischer Ziele geht es Parteien allerdings auch darum, Wahlen zu gewinnen und an die Regierung zu gelangen, so dass sie darauf achten werden, wie sie sich mit ihrer Politik im Vergleich zu anderen Parteien in der Wählergunst positionieren (Downs 1968). Der Parteienwettbewerb wirkt dabei in zwei gegenläufigen Richtungen: Zum einen birgt jede Veränderung des Status quo das Risiko unintendierter Nebeneffekte, welche mit der Reichweite der Veränderung ansteigen, was bei auf Wahlerfolg ausgerichteten Parteien eine Tendenz zu eher inkrementellen Reformen nach sich zieht. Für die andere Richtung ist der vorherrschende ‚Problemdruck‘ von Bedeutung: Je höher dieser ist und je klarer die öffentliche Meinung diese Wahrnehmung artikuliert, umso mehr sollten Parteien jeglicher Couleur bereit sein, entsprechend zu reagieren. Im Sinne der sozioökonomischen Theorie ist zudem die Angebotsseite zu betrachten, d.h. die unterschiedliche Ausstattung der Bundesländer mit Ressourcen. Sowohl im Hinblick auf Problemdruck als auch im Hinblick auf die Ressourcenausstattung ist seit der Wiedervereinigung nachweislich eine gestiegene Heterogenität zwischen den Ländern zu verzeichnen.

Ob Parteien den von ihnen gewünschten Einfluss tatsächlich ausüben können, hängt auch von den Bedingungen ab, unter denen sie handeln. Dabei kann sich das politisch-institutionelle Umfeld begrenzend auf den Handlungsspielraum der politischen Akteure auswirken, so dass diese ihre Vorstellungen und Pläne nicht oder nur in modifizierter Form durchsetzen können. Gemäß der ‚Vetospielertheorie‘ von Tsebelis (1995) wird das Verbleiben beim Status quo durch sogenannte Vetospieler – individuelle oder kollektive Akteure, deren Zustimmung zur Veränderung des Status quo notwendig ist – erklärt. Nach Tsebelis wird dabei eine Veränderung des Status quo umso schwieriger bzw. unwahrscheinlicher, je mehr Vetospieler vorhanden sind und je größer die Distanz zwischen den Vetospielern ist. In den deutschen Bundesländern

Die Gesetzgebung in den deutschen Bundesländern nach der Föderalismusreform I

gibt es – anders als auf Bundesebene über den Bundesrat – keine Vetomöglichkeit für die Opposition, weshalb in erster Linie die Koalitionspartner als Vetospieler auftreten. In welchem Maße diese ihre Position durchsetzen können, hängt neben ihrem Gewicht innerhalb der Koalition u.a. vom Parteienspektrum und der Ausprägung des Parteienwettbewerbs im Bundesland ab.

Daneben ist unter anderem noch der potentielle Einfluss von Gerichten – in der Bundesrepublik insbesondere das Bundesverfassungsgericht – oder auch der der Europäischen Union zu nennen. Für viele Kompetenzbereiche gibt es zudem politikfeldspezifische Einflussfaktoren, wie z. B. den Einfluss der Tabaklobby hinsichtlich der Nichtrauchererschutzgesetzgebung oder den Einfluss von Gewerkschaften hinsichtlich der Ladenschlussgesetzgebung.

Parteieneffekte, Parteienwettbewerb und Vetospieler am Beispiel der Nichtrauchererschutzgesetzgebung

Im Hinblick auf Parteipositionen ist davon auszugehen, dass SPD, GRÜNE und LINKE eher bereit sind, zum Schutz der Gesundheit von Gästen und Beschäftigten die Rechte von Rauchern und Wirten zu beschneiden, weshalb von diesen restriktivere Gesetze erwartet werden dürften. Demgegenüber sollte die FDP eher die Wahlfreiheit des Gastes sowie die Berufsfreiheit des Wirtes betonen und für moderatere Gesetze plädieren.

Als Vetospieler treten die Koalitionspartner auf, wobei angesichts der (laut obiger Annahme) übereinstimmenden Policy-Positionen von SPD, GRÜNEN und LINKEN eine relativ leichte Einigung auf restriktivere Gesetze zu erwarten ist. Bei CDU-SPD-Koalitionen ist ein Veto der SPD gegen großzügige Ausnahmeregelungen und bei CDU-FDP-Koalitionen ein Veto der FDP gegen zu restriktive Gesetze zu erwarten.

Um kausale Zusammenhänge darzulegen, wurden die Nichtraucherschutzgesetze der 16 Bundesländer³⁷ nach Parteifärbung der Regierung sowie dem Vetospielerpotential – d.h. Allein- oder Koalitionsregierung – sortiert. Wie in der nachfolgenden Tabelle zu sehen ist, zeigen sich dabei zumindest tendenziell die erwarteten Parteeffekte und Vetospielereinflüsse.

| | | | |
|----|--------------------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BW | CDU / FDP | 4 | Die SPD wirkte erwartungsgemäß gegen zu moderate Gesetze, konnte also in der Regel ihre Position als Vetospieler ausspielen und zumeist weitreichendere Ausnahmen, wie häufig von Teilen der CDU gefordert, verhindern. |
| NI | CDU / FDP | 5 | |
| NW | CDU / FDP | 9 | |
| BY | CSU | 2 | |
| SL | CDU | 9 | |
| HH | CDU | 8 | |
| HE | CDU | 6 | |
| TH | CDU | 6 | |
| SN | CDU / SPD | 4 | |
| ST | CDU / SPD | 6 | Sowohl bei CDU/SPD- als auch bei CDU/FDP-Koalitionen waren die Entscheidungsprozesse länger und meist von heftigen Auseinandersetzungen begleitet. Die FDP konnte sich mit ihrer Forderung nach moderateren Gesetzen allerdings kaum durchsetzen. |
| SH | CDU / SPD | 7 | |
| BB | SPD / CDU | 3 | |
| MV | SPD / CDU | 5 | |
| RP | SPD | 6 | |
| HB | SPD / GRÜNE | 6 | |
| BE | SPD / LINKE | 4 | |

Maßgeblich hierfür war die öffentliche Meinung, deren Verlauf seitens der Politik als sehr eindeutig wahrgenommen wurde und somit Druck erzeugte, auch bei denjenigen Parteien, die hinsichtlich eines Rauchverbots eher skeptisch bzw. ablehnend eingestellt waren. Der Parteienwettbewerb wirkte allerdings auch in der zweiten erwarteten Richtung: fast überall zeigte sich eine Tendenz zu ‚Kompromisslösungen‘ mit diversen Ausnahmen vom Rauchverbot als Konzession an rauchende Wähler sowie Wirte.

³⁷ Die Punktwertung in der Tabelle entspricht dem oben bereits erläuterten Indikator; dabei ist die Punktzahl umso höher, je moderater das Gesetz ist.

Die Dissertation wird somit Erkenntnisse in zweierlei Hinsicht bringen:

Zunächst wird eine Bewertung konkret in Bezug auf die Föderalismusreform I vorgenommen, d.h. deren Auswirkungen auf der Ebene der Länder aufgezeigt. Hierbei geht es einerseits darum, inwieweit das Ziel der Reform – durch Entflechtung der Kompetenzen mehr Raum für autonome Landespolitik zu schaffen – erfüllt wurde. Davon ausgehend wird andererseits untersucht, in welchem Ausmaß die Länder ihren neuen Handlungsspielraum auch tatsächlich genutzt haben und ob es dabei im Gefolge der Reform zu mehr Heterogenität hinsichtlich der verabschiedeten Gesetze gekommen ist.

Darüber hinaus wird ein näherer Blick auf die bislang kaum erforschte Landespolitik in der Bundesrepublik Deutschland geworfen. Durch die umfassende und systematische Untersuchung der neuen Kompetenzbereiche wird es möglich, Gewicht und Wirkungsweise verschiedener potentieller Einflussfaktoren auf die Gesetzgebungsprozesse der Länder zu bestimmen. Ein interessanter Aspekt ist dabei insbesondere, inwieweit Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den politischen Mustern auf nationaler und subnationaler Ebene – oder mit anderen Worten: Besonderheiten der Landespolitik in Deutschland – auszumachen sind.

Literatur

- Abromeit, Heidrun, 1992. Der verkappte Einheitsstaat, Opladen, Leske+Budrich
- Busch, Andreas, 2003. Extensive Politik in den Klippen der Semisouveränität: Die Innen- und Rechtspolitik der rot-grünen Koalition, in: Christoph Egle / Tobias Ostheim / Reimut Zohlhörer (Hrsg.), 2003. Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder, 1998 – 2002, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag
- Downs, Anthony, 1968. Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen, Mohr Verlag
- Hesse, Konrad, 1962. Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe, C.F.Müller Verlag
- Jun, Uwe, 2010. Der Bundesrat im föderativen System Deutschlands: Vor und nach der Reform 2006, in: Klemens H. Schrenk ; Markus Soldner ; Wolfgang Ismayr (Hrsg.), 2010. Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden, VS-Verlag für Sozialwissenschaften
- Kisker, Gunter, 1971. Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen, Mohr Verlag
- Kluth, Winfried, 2007. Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung, Baden-Baden, Nomos Verlag
- Kühne, Hartmut, 2005. Auslaufmodell Föderalismus? Den Bundesstaat erneuern – Reformblockaden aufbrechen, München, Olzog Verlag

Die Gesetzgebung in den deutschen Bundesländern nach der Föderalismusreform I

- Laufer, Heinz / Ursula Münch, 2010⁸. Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, München, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit
- Lehmbruch, Gerhard, 2000³, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag
- Renzsch, Wolfgang / Klaus Detterbeck / Stefan Schieren, 2009. Einleitung/Föderalismus, in: Wolfgang Renzsch / Klaus Detterbeck / Stefan Schieren (Hrsg.), 2009. Föderalismus in Deutschland, München, Oldenbourg Verlag
- Reutter, Werner, 2006. Föderalismusreform und Gesetzgebung, in: ZPol 16, 1249-1274
- Rudzio, Wolfgang, 2003⁶. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, Leske+Budrich
- Scharpf, APuZ 50/2006, S. 10, Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?
- Scharpf, Fritz W., 2007. Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: Christoph Egle / Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), 2007. Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 – 2005, Wiesbaden, VS-Verlag für Sozialwissenschaften
- Scharpf, Fritz W., 2009. Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt a.M. / New York, Campus Verlag
- Schmidt, Manfred G., 1980. CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt u.a., Campus Verlag

Iris Reus

- Schönleitner, Ulrich, 2006, Föderalismusreform und Gewerberecht, GewArch 2006, 371ff.
- Sturm, Roland / Petra Zimmermann-Steinhart, 2005. Föderalismus. Eine Einführung, Baden-Baden, Nomos Verlag
- Tsebelis, George, 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, British Journal of Political Science, Volume 25, Cambridge University Press
- Wolf, Frieder / Achim Hildebrandt, 2008. Sechzehn Länder, sechzehn Felder. Erträge des Vergleichs, in: Achim Hildebrandt / Frieder Wolf (Hrsg.), 2008. Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, VS-Verlag für Sozialwissenschaften
- Zohlhöfer, Reimut, 2011. Die Problemlösungsfähigkeit des deutschen Föderalismus nach der Föderalismusreform, in: Alain-G. Gagnon / Roland Sturm (Hrsg.), 2011. Föderalismus als Verfassungsrealität – Deutschland und Kanada im Vergleich, Baden-Baden, Nomos