

# ABHANDLUNGEN

## Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung

*Yvonne Hegele / Nathalie Behnke*

**The Conferences of the Ministers of the German ‘Länder’ and the Federal Level – Co-operative Federalism in the shadow of ‘Politikverflechtung’**

**Abstract:** The Conferences of the Ministers of the German ‘Länder’ (LMKen) are classified as horizontal co-ordination bodies in co-operative federalism, although the federal level is known to be involved in their negotiations. Our paper investigates conditions and extent of federal involvement in order to come to a more precise understanding of the conferences’ role in German federalism. An analysis of resolutions of the LMK proceedings shows that federal involvement is far higher than theoretically expected. The LMKen serve not primarily as a shield against federal interference, but rather to coordinate and influence federal decision-making. The combination of obligatory negotiations (Politikverflechtung) and voluntary co-ordination (co-operative federalism) promotes flexible yet committing decisions thus avoiding decision deadlocks.

**Keywords:** Conferences of Ministers of the German Länder, Co-operative Federalism, Politikverflechtung

**Schlagwörter:** Landesministerkonferenz, kooperativer Föderalismus, Politikverflechtung

### 1. Einleitung

Der deutsche Föderalismus ist wie ein Marmorkuchen<sup>1</sup> lässt sich der von Wehling (2006, S. 12) angestellte Vergleich zwischen Staatsorganisationsprinzipien und Backwaren plakativ formulieren.<sup>1</sup> Denn die beiden politischen Ebenen der Bundesrepublik sind zwar an sich eigenständig, aber so miteinander verwoben, dass eine klare Trennlinie oft nicht ausgemacht werden kann.

Diese Vermischung der Ebenen erstreckt sich auf die meisten Bereiche des Staates und spiegelt sich in vielen Organisationsstrukturen wider. Prominentestes Beispiel ist wohl der Bundesrat, durch den Vertreter der Länderexekutiven Einfluss auf die Bundespolitik ausüben. Doch auch in den weniger bekannten Gremien wie etwa den Landesministerkonferenzen (LMKen), in denen man konzeptionell keine Ebe-

<sup>1</sup> Die Metapher geht ursprünglich auf Morton Grodzins zurück, der sie bereits 1984 zur Beschreibung der nicht klar trennbaren Kompetenzen im US-amerikanischen Föderalismus verwendete (Grodzins 1984).

nenverschränkung erwarten sollte, findet diese tatsächlich statt. Ursprünglich wurden die Konferenzen als Ausdruck der Selbstorganisation und -koordination der Länder ins Leben gerufen. Dennoch ist der Bund in ihre Verhandlungen mehr oder weniger stark involviert, so dass auch sie sich offensichtlich dem ‚Marmorkuchen-Effekt‘ der Vermischung von Bundes- und Landespolitik nicht entziehen können.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Landesministerkonferenzen empirisch und analytisch zu verorten sind. Lassen sich die Interaktionsmuster stärker dem kooperativen Föderalismus oder der Politikverflechtung zuordnen? Welche Verhandlungsmuster herrschen vor, wie verflochten sind die beiden Ebenen im deutschen Staat? Und zu welchen Verhandlungen und mit welchen formalen Beteiligungsmöglichkeiten werden Bundesvertreter hinzugezogen?

Um diese Fragen zu beantworten, wird zunächst die Struktur und Arbeitsweise der Konferenzen dargestellt (Abschnitt 2). Daraufhin wird auf den gängigen theoretischen Konzepten zur Analyse des deutschen Föderalismus aufbauend untersucht, wie die LMKen auf den Dimensionen der freiwilligen Verhandlung vs. Zwangsvorhandlung und der horizontalen vs. vertikalen Koordination verortet werden. Es wird gezeigt und diskutiert, dass sie zwar Elemente der Politikverflechtung aufweisen, sich dieser aber dennoch nicht klar zuordnen lassen (Abschnitt 3.3). Um diese theoretischen Überlegungen weiter zu präzisieren, wird eine empirische Analyse der Beschlüsse ausgewählter LMKen durchgeführt. Hierbei wird untersucht, unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmaß der Bund an Verhandlungen beteiligt wird (Abschnitte 4 bis 6). Denn die differenzierte Betrachtung der Beteiligung des Bundes in den Verhandlungen der LMKen ermöglicht es, die Funktion der Konferenzen und ihren Einfluss im deutschen Mehrebenensystem präziser einzuschätzen und zu bewerten, als dies allein aufgrund der Zuordnung zum kooperativen Föderalismus oder zur Politikverflechtung möglich wäre. Die Ergebnisse haben theoretische Implikationen für die Bedeutung der gängigen Verhandlungsmuster (Abschnitt 7), da Institutionen des kooperativen Föderalismus freiwillig Elemente der Verbindlichkeit aus der vertikalen Politikverflechtung übernehmen und somit neue Handlungs- und Verhandlungsoptionen schaffen.

## 2. Die Landesministerkonferenzen

### 2.1 Aufbau und Struktur

Die LMKen sind Sitzungen der Fachminister und der dazugehörigen Ministerialverwaltungen der deutschen Länder. Es handelt sich also um Institutionen der Exekutivzusammenarbeit. Mittlerweile gibt es 18 solcher Konferenzen (Bundesrat 2011)<sup>2</sup> (vgl. Tabelle 1), die sich jeweils mit einem spezifischen Politikfeld beschäftigen. Die prominentesten Beispiele sind wohl die Kultusministerkonferenz (KMK) als Zusammenskunft der für Bildung und Kultur zuständigen Minister und Senatoren<sup>3</sup> sowie die Innenministerkonferenz (IMK). Darüber hinaus treffen sich die Ministerpräsi-

2 Ausgenommen sind die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) als übergeordnetes Gremium sowie die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) als Zusammenschluss von Bund und Ländern.

3 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf eine separate Darstellung der weiblichen Form verzichtet. Angesprochen seien natürlich immer beide Geschlechter.

denten der Länder in einem übergeordneten Gremium, der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK). Hier werden meist dringende Fragen von politischer Wichtigkeit beraten sowie Angelegenheiten geregelt, die in den LMKen nicht abschließend entschieden werden konnten (Bundesrat 2011). Die ersten LMKen sind älter als die Bundesrepublik selbst. Sie entstanden vor der Gründung 1949, als die Länder bereits wieder politische Handlungsgewalt hatten und die Notwendigkeit zur Kooperation sahen (Lehmbrock 2000, S. 102). Die LMKen sowie die MPK stellen einen Teil der sogenannten ‚Dritten Ebene‘ im deutschen Bundesstaat dar. Damit ist die horizontale Selbstkoordination der Länder gemeint (Scharpf 1994, S. 59).

*Tabelle 1: Die Landesministerkonferenzen*

| Konferenz <sup>a</sup>                          | Abkürzungen | Formales Stimmrecht des Bundes <sup>b</sup> | Online zugängliche Beschluss-sammlungen |
|---|-------------|---|---|
| Agrarministerkonferenz                          | AMK         | ja  | seit 1996                               |
| Bauministerkonferenz                            | ARGEBAU     | nein  | seit 2004                               |
| Ministerkonferenz für Arbeit und Soziales       | ASMK        | nein  | seit 2001                               |
| Europaministerkonferenz                         | EMK         | nein  | seit 1992                               |
| Finanzministerkonferenz                         | FMK         | k. A.                                       | keine                                   |
| Gleichstellungs- und Frauenministerkonferenz    | GFMK        | nein  | seit 2007                               |
| Gesundheitsministerkonferenz                    | GMK         | k. A.                                       | seit 2008                               |
| Innenministerkonferenz                          | IMK         | nein  | seit 2005                               |
| Integrationsministerkonferenz                   | IntMK       | k. A.                                       | seit 2007                               |
| Jugend- und Familienministerkonferenz           | JFMK        | k. A.                                       | seit 2008                               |
| Konferenz der Justizministerinnen und -minister | JUMIKO      | k. A.                                       | seit 2006                               |
| Kultusministerkonferenz                         | KMK         | nein  | nicht in Form von Sammlungen            |
| Ministerkonferenz für Raumordnung               | MKRO        | ja  | 2010                                    |
| Sportministerkonferenz                          | SMK         | nein  | seit 1977                               |
| Umweltministerkonferenz                         | UMK         | ja  | seit 1998                               |
| Verbraucherschutzministerkonferenz              | VSMK        | ja  | seit 2007                               |
| Verkehrsmisterkonferenz                         | VMK         | nein  | seit 2005                               |
| Wirtschaftsministerkonferenz                    | WMK         | nein  | seit 2005                               |

*Anmerkungen:* a) Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden hier jeweils nur die verkürzten Titel der Konferenzen dargestellt. b) Die Stimmberechtigung des Bundes wurde den jeweiligen Geschäftsordnungen (falls vorhanden) oder Internetauftritten entnommen. „k. A.“ bedeutet hierbei, dass in diesen Dokumenten kein Anhaltspunkt für oder gegen die Stimmberechtigung des Bundes gefunden wurde.  
*Quelle:* eigene Darstellung gemäß Bundesrat (2011) sowie den hierauf bereitgestellten Dokumenten

Die politische Spalte einer LMK stellt das jeweilige Ministerplenum dar, welches jährlich zwischen ein und vier Mal zusammentritt, zuzüglich eventueller Sonderkonferenzen. Der Vorsitz wechselt je nach Konferenz alle ein bis zwei Jahre zwischen den Ländern. Der Großteil der Konferenzen hat darüber hinaus ein ständiges Büro eingerichtet, welches zum Teil beim Bundesrat angesiedelt ist. Die Sitzungen des Ministeriums laufen in der Regel nach einem festen Schema ab. In vorgelagerten A- und B-Runden treffen sich die Minister gemäß ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit. Nach oder vor der offiziellen Plenarsitzung findet häufig ein vertrauliches ‚Kamingespräch‘ statt, an dem nur die Minister ohne Begleitung von Staatssekretären oder Verwaltungsbeamten teilnehmen. Beendet wird das Ministertreffen häufig mit einer Pressekonferenz (Kropp 2010, S. 139). Die Konferenzen werden von den Treffen der Chefs der Staats- und Senatskanzleien (CdS-Konferenzen) vorbereitet. In diesen werden die Themen vorverhandelt und Beschlussempfehlungen gegeben. Darunter gibt es die Ebene der Arbeitsgremien, welche sowohl aus ständigen, als auch aus ad-hoc Arbeitsgruppen besteht. Eine genaue Aufstellung hierüber findet sich bei Zimmer (2010). Die Arbeitsgremien führen Aufträge der LMKen aus, arbeiten diesen zu und bereiten die Ministertreffen vor.

In den LMKen hat jedes Land eine Stimme. In den meisten Fällen werden Beschlüsse einstimmig gefasst. Darüber hinaus besteht die Option, mögliche Abweichungen oder Ergänzungen in Form von Protokollerklärungen kenntlich zu machen<sup>4</sup>. Allgemein entfalten die Beschlüsse der LMKen allerdings keine rechtlichen Bindungswirkungen. Sie müssen erst von den Ministern in die Länder getragen und dort im regulären politischen Prozess umgesetzt werden. Dennoch entsteht eine politische, nicht einklagbare Bindungswirkung. Die Ablehnung eines Beschlusses durch ein Land führt daher eher zu weiteren Verhandlungen (Pietzcker 1988, S. 51-52). Besonders bedeutsame Beschlüsse werden in Form von Verwaltungsabkommen oder Staatsverträgen formalrechtlich festgeschrieben. Nur letztere müssen vor Inkrafttreten von den Länderparlamenten ratifiziert werden (Leunig 2010b, S. 187-188)<sup>5</sup>.

Allgemein ist der Einfluss der gewählten Volksvertreter auf die LMKen und vor allem auf die Umsetzung der Beschlüsse eher gering. Die Länderparlamente sind an den Entscheidungen der LMKen, welche durch Rechtsverordnungen oder sonstige administrative Vorgaben umgesetzt werden können, in keiner offiziellen Form beteiligt (Bogumil u. Jann 2009, S. 345). Nur bei Beschlüssen, die durch ein Landesgesetz umgesetzt werden sollen, müssen die Landtage zustimmen. Allerdings ist die Ablehnung des Entwurfs durch ein Landesparlament aus mehreren Gründen recht unwahrscheinlich und bisher auch nur selten tatsächlich vorgekommen. Erstens würde die Ablehnung durch ein einziges Parlament einen Lösungsvorschlag, der oft mühsam und kostspielig zwischen den 16 Ländern ausgetauscht wurde, zu Fall bringen. Zweitens macht die Tatsache, dass die Parla-

---

4 In der MPK, der VSMK (Verbraucherschutzministerkonferenz) sowie der KMK gilt ein Beschluss in manchen Bereichen auch mit einem Ländermehr von 13 Stimmen als gefasst.

5 Für eine ausführliche Diskussion der Rechtsnatur der Abkommens aus juristischer Perspektive siehe Pietzcker (1988, S. 46-51).

mentsmehrheit die Regierung stellt, eine Ratifikation aus parteipolitischen Erwägungen wahrscheinlich (Kropp 2010, S. 127). Besteht also der Wille der Exekutive, die auf den Konferenzen gefassten Beschlüsse umzusetzen, so können sie dies in der Regel auch im politischen Prozess des jeweiligen Landes durchsetzen. Daher bietet eine Analyse der Beschlüsse wohl den aufschlussreichsten Zugang zum Verständnis der Arbeit der Konferenzen. Die Beschlüsse verdeutlichen somit die politische Schwerpunktsetzung der Länder.

## 2.2 Die Landesministerkonferenzen und der Bundesrat

Nun stellt sich im Weiteren die Frage nach den Aufgaben und der Rolle der LMKen in den intergouvernementalen Beziehungen, da der Bundesrat für die Länder bereits eine Kommunikationsplattform darstellt. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass der Bundesrat Organ der Bundes- und nicht der Landespolitik ist. Martens drückt den Unterschied zwischen der MPK und dem Bundesrat sehr treffend aus: „der Bundesrat kümmert sich um Bundesangelegenheiten und berücksichtigt dabei u. a. Landesinteressen, die MPK dagegen kümmert sich vorrangig um Landesangelegenheiten und berücksichtigt dabei auch Bundesinteressen“ (Martens 2003, S. 66). Dies gilt entsprechend auch für die LMKen. Im Bundesrat werden aufgrund des Initiativrechts, des Vetorechts und der Zustimmungspflicht auf bestimmten Rechtsgebieten Bundesgesetze vorgeschlagen, diskutiert und ratifiziert (Leunig 2010a, S. 96-97). Daher ist im Falle der Notwendigkeit zur Koordination der Landespolitiken zu vermuten, dass dies in den Landesministerkonferenzen stattfindet. Laut Laufer und Münch benötigt der Bundesrat darüber hinaus vorgelagerte Gremien und Verhandlungsrunden, um handlungsfähig zu sein und die große Aufgabenlast überhaupt bewältigen zu können (Laufer u. Münch 1998, S. 256)<sup>6</sup>. Dazu könnten die LMKen dienen.

## 3. Mehrebenenverflechtung im deutschen Föderalismus

### 3.1 Exekutive Kooperation und ‚Dritte Ebene‘ als ‚blinde Flecken‘

Mehrebenenverflechtung wird überwiegend im Hinblick auf die Verflechtung in der Gesetzgebung über den Bundesrat thematisiert – hauptsächlich geht es dabei um Blockadepotenzial, Parteipolitik, Verhandlungsstile. Von der Feststellung der ‚Strukturbruchthese‘ (Lehmbruch 2000) über die ‚Politikverflechtungsfalle‘ (Scharpf et al. 1976; Scharpf 1985) bis hin zur Untersuchung von Anpassungsstrategien zur Vermeidung der theoretisch vorhergesagten Blockaden (Benz u. Auel 2005) dient die wissenschaftliche Untersuchung der politischen Verflechtung der Ebenen über den Bundesrat als Inspirationsquelle für die deutsche Föderalismusforschung.

---

6 Pietzcker bescheinigt darüber hinaus die Verfassungsmäßigkeit der LMKen, obwohl oft „am Bundesrat vorbei“ und damit außerhalb der Vorgaben des Grundgesetzes gehandelt wird (Pietzcker 1988, S. 63-65).

Deutlich weniger wissenschaftliche Aufmerksamkeit erhalten demgegenüber traditionell die exekutiven Aspekte der vertikalen Ebenenverflechtung ebenso wie die horizontale Politikkoordination als ‚Dritte Ebene‘. Die vertikale Zusammenarbeit zwischen den Fachbeamten von Ministerien wurde von Frido Wagener (1979) zwar sehr plakativ als ‚Fachbruderschaften‘ bezeichnet (übrigens in Abschwächung eines früher von ihm geprägten Ausdrucks der Ressortkumpanei), aber seitdem sind diese praktisch höchst relevanten Kommunikations- und Koordinationskanäle kaum empirisch untersucht worden<sup>7</sup>. Hinsichtlich der horizontalen Koordination ist natürlich die klassische Studie von Benz, Scharpf und Zintl (1992) zu nennen, die auch für die theoretische Fortentwicklung folgenreich war. Abgesehen davon bleibt das Thema jedoch weitgehend ohne Beachtung.

Ähnlich ergeht es den Landesministerkonferenzen, die gewissermaßen die horizontale exekutive Koordination verkörpern. Es gibt zwar eine Reihe sehr informativer Untersuchungen zur MPK und verschiedenen LMKen<sup>8</sup>. Mit dem Verweis auf eine wenig zufriedenstellende Informationslage seitens der Konferenzen gehen jedoch auch diese Arbeiten wenig über die deskriptive Ebene hinaus. Ausnahmen stellen die Arbeiten von Zimmer und Wolff dar, die die Rolle der Konferenzen politikwissenschaftlich analysieren. Zimmer (2010) untersucht den Gremienabbau ausgewählter LMKen und dessen politische Wirkung. Wolff (2008) beschäftigt sich mit der Rolle der Europaministerkonferenz in den Konventsverhandlungen zur Europäischen Verfassung. Es gibt bis dato jedoch keine Untersuchungen, die die Arbeitsweise und die Funktion der Landesministerkonferenzen mit Hilfe des begrifflichen und analytischen Instrumentariums der Föderalismustheorie empirisch aufarbeiten.

### 3.2 Politikverflechtung und kooperativer Föderalismus

In der Föderalismustheorie werden die Begriffe ‚Politikverflechtung‘ und ‚Kooperativer Föderalismus‘ unterschiedlich verwendet. Einige Autoren sehen sie als synonym an (vgl. z. B. Goetz 2005), andere definieren Politikverflechtung als einen Spezialfall des Kooperativen Föderalismus (Laufer u. Münch 1998, S. 247-248)<sup>9</sup>. In unserem Beitrag schließen wir uns der von Sabine Kropp (2010, S. 11-14) vorgeschlagenen analytischen Unterscheidung der beiden Begriffe an. Politikverflechtung wird dementsprechend im Sinne eines Zwangsverhandlungssystems verstanden, in dem die Akteure zur Kooperation gezwungen sind („herrschaftsförmige Politikverflechtung“ nach Zintl 1999, S. 472). Bei einer Entscheidung müssen alle Akteure zustimmen, damit es zu einer Veränderung des Status quo kommt. Dabei besitzt keiner der Akteure eine Exit-Option. Kooperativer Föderalismus bedeutet demgegenüber, dass die Kooperation freiwillig und ohne Zwang eingegangen

7 Eine Ausnahme stellt Fürst (1997) dar, der das Konzept kritisch auf die europäische Raumordnung anwendet.

8 Vgl. etwa zur Deskription der MPK Leusser (1957), Martens (2003), Scherer (2009), zur Untersuchung der Politikverflechtung am Bsp. der MPK und der KMK Kilper (1996), Laufer und Münch (1998), Kropp (2010) sowie die politikfeldspezifischen Darstellungen einiger LMKen in Detterbeck (2010).

9 Für einen Überblick über die unterschiedlichen Verwendungen der Begriffe siehe Kropp (2010).

wird („vertragsförmige Politikverflechtung“ nach Zintl 1999). Die Akteure sind nicht zur Zusammenarbeit gezwungen, es bestehen Exit-Optionen bzw. die Möglichkeit, dass nur einzelne Akteursgruppen den Status quo gemeinsam überwinden. In der Terminologie des Governance-Ansatzes nach Benz (2006) finden sich die Kooperationsformen der Politikverflechtung und des kooperativen Föderalismus als Unterformen des Modus der Verhandlung wieder. Politikverflechtung entspricht dabei der Zwangsverhandlung und der kooperative Föderalismus nach obigem Verständnis einer freiwilligen Verhandlung.

Diese beiden Begriffe werden in der vorliegenden Arbeit als analytische Kategorien zur Unterscheidung verschiedener Verhandlungsmodi verwendet. In der Wirklichkeit überlagern sich Elemente beider Formen, die hier gewissermaßen idealtypisch definiert werden, jedoch häufig. Dass etwa im Kooperativen Föderalismus oft faktisch weniger Freiwilligkeit besteht, als die Definition postuliert, stellt bereits Kropp (2010, S. 13) fest. Eine Institutionalisierung der ursprünglich freiwilligen Kooperation kann die Exit-Kosten erhöhen und führt somit zu einem Modus, der nicht mehr dem Idealtypus des Kooperativen Föderalismus entspricht. Gerade vor diesem Hintergrund stellt sich dann die Frage, wo die Landesministerkonferenzen als ursprünglich freiwillige Kooperationsgremien empirisch und analytisch zu verorten sind.

### 3.3 Kooperationsmuster der LMKen

Gemäß den beiden in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Dimensionen der horizontalen gegenüber der vertikalen Kooperation einerseits und der Zwangsverhandlung gegenüber der freiwilligen Verhandlung andererseits gehen wir der Frage nach, welche Koordinations- und Kooperationsformen in den Landesministerkonferenzen verwirklicht werden. Hier interessiert uns insbesondere, wie stark, in welcher Form und unter welchen Bedingungen der Bund in die Verhandlungen der Konferenzen involviert ist. In der Regel werden die LMKen unter dem Schlagwort der Selbstkoordinierung (Laufer u. Münch 1998, S. 256-259; Lehmbruch 2000, S. 102-104; Leunig 2010b, S. 181; Sturm 2010, S. 26) als vom Ursprung her exekutive *Gremien freiwilliger horizontaler Koordination* klassifiziert. Diese Zuordnung werden wir zunächst theoretisch hinterfragen und differenzieren, um dann auf Basis der empirischen Untersuchung zu einer differenzierteren und möglicherweise neuen Einschätzung zu gelangen.

Zunächst zur Annahme der *horizontalen Koordination*: Die oben beschriebene Struktur und der Entstehungszusammenhang der LMKen legen es nahe, dass diese gemäß der horizontalen Verflechtung arbeiten. Das bedeutet, dass nur die dezentralen Einheiten an der Entscheidung, Finanzierung und Ausführung von Programmen beteiligt sind (Scharpf et al. 1976, S. 34). Aufgrund der funktionalen Aufgabentrennung der föderalen Ebenen in Gesetzgebung und Verwaltung können die meisten politisch zu lösenden Probleme aber kaum vollständig einer Ebene zugeschrieben werden. Die vertikale Politikverflechtung scheint daher für viele Probleme die angemessene Lösung, wie bereits Scharpf treffend formuliert: „Mehr-Ebenen-Probleme lassen sich [...] durch Ein-Ebenen Entscheidungsstrukturen nicht optimal verarbeiten“ (Scharpf et al. 1976, S. 29).

Tatsächlich ist der Bund häufig an den Verhandlungen beteiligt (dies stellen auch bereits Lehmbruch 2000, S. 101-103, für die MPK und Kropp 2010, S. 138-139, für die LMKen fest). Allerdings müsste weiter geklärt werden, welche Rolle dem Bund in diesen Verhandlungen zukommt. Nur dann kann entschieden werden, ob Elemente der horizontalen Koordination im Sinne der ‚Dritten Ebene‘ oder vielmehr Elemente der Ebenenverflechtung im Sinne des ‚Marmorkuchens‘ die Verhandlungen stärker bestimmen. Denn ein oft angeführtes, aber nie systematisch überprüftes Argument besagt, dass die Länderkooperation über die LMKen primär das Ziel verfolge, Eingriffe des Bundes abzuwehren bzw. ihn von vornherein am tätig werden zu hindern. Indem die Länder gemeinsam eine Lösung für länderübergreifende Probleme finden, erhalte der Bund unter dem Vorwand der ‚Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ keine Veranlassung, Kompetenzen an sich zu ziehen (Kilper 1996, S. 134; Laufer u. Münch 1998, S. 257; Kropp 2010, S. 130, 136; Leunig 2010b, S. 181). In der Tat konnte der Bund bis zur Föderalismusreform I im Jahre 2006 in allen Gegenstandsbereichen der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG) unter Verweis auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse tätig werden (Bogumil u. Jann 2009, S. 77). Laut dieser Argumentation soll die Wahrnehmung weiterer Kompetenzen durch den Bund mittels Länderkooperation verhindert werden. Unter dieser Annahme müssten daher die Aktivitäten der LMKen primär auf die Themengebiete der konkurrierenden Gesetzgebung zielen. Da infolge der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform I nun deutlich weniger Bereiche unter die sogenannte konditionierte konkurrierende Gesetzgebung fallen,<sup>10</sup> könnte angenommen werden, dass sich auch der Anwendungsbereich der Verhandlungen der LMKen verkleinert hat. Im Sinne eines präventiven Tätigwerdens müssten die LMKen aber auch Themen behandeln, die zwar in Länderkompetenz liegen, an deren Ausgestaltung der Bund jedoch ein gewisses Interesse hat. Denn grundsätzlich hat der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit der Grundgesetzänderung zur Ausweitung seiner Kompetenzen. Ob diese Annahmen zutreffen, wird im Weiteren empirisch untersucht.

Zweitens bedarf die Annahme der *Freiwilligkeit* der LMKen weitergehender Differenzierungen. Bedenkt man, dass die Konferenzen mit ihren regelmäßigen Treffen, festen Geschäftsordnungen und zum Teil sogar ständigen Büros einen gewissen Grad an Institutionalisierung vorweisen und darüber hinaus Beschlüsse meist einstimmig fassen, scheint die Geltung dieses Kriteriums fragwürdig. Bereits Lehmbruch hat einen faktischen ‚Kooperationszwang‘ festgestellt: „Die Gesetzgebung wird zwischen Bund und Ländern ausgehandelt, desgleichen die große Mehrzahl der Rechtsverordnungen [...] und die allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder [...]“ (Lehmbruch 2000, S. 91).

Die LMKen arbeiten demzufolge nicht rein horizontal, die Freiwilligkeit ist häufig de facto nicht gegeben. Kann vor dem Hintergrund dieser Befunde der Koordinationsmechanismus der LMKen daher als klassische Politikverflechtung im

---

10 Zur genauen Begriffsklärung siehe Schlueter (2010, S. 62-63).

Zwangsverhandlungssystem angesehen werden? Eine Analyse der Verflechtungsarten der Verhandlungen soll hierüber Aufschluss geben. Das Entscheidungsmuster der hierarchischen Verflechtung beschreibt die Bund-Länder Zusammenarbeit in den LMKen wenig treffend, denn der Bund befindet sich hier nicht in einer hierarchisch übergeordneten Position zu den Ländern. Außerdem sind die Länder an den LMKen nicht nur als reine Informationslieferanten beteiligt, wie es die hierarchische Verflechtung postuliert, sondern als primäre Entscheidungsträger. Dies deutet eher auf ein Verbundsystem hin. Zwar bringen Bund und Länder jeweils ihre Informationen in den Prozess ein und handeln eigenständig, aber dennoch stimmen sie sich gemäß ihren jeweiligen Befugnissen untereinander ab. Doch auch die Einordnung in dieses Entscheidungsmuster zeigt eine theoretische Unschärfe. Ein Verbundsystem macht alle Verhandlungsteilnehmer zu notwendigen Konsenspartnern. In den Konferenzen werden aber nicht nur Probleme behandelt, die durch zustimmungspflichtige Gesetze gelöst werden müssen. Auch Angelegenheiten, die in die reine Zuständigkeit der Länder oder des Bundes fallen, stehen auf der Tagesordnung.<sup>11</sup> In beiden Fällen reiner Zuständigkeit ist aber jeweils eine Ebene kein notwendiger Konsenspartner. Somit kann auch nicht ohne Einschränkungen von einem Verbundsystem der Politikverflechtung im Sinne von Scharpf, Reissert und Schnabel (1976) gesprochen werden. Bei den LMKen handelt es sich auch nicht um grundgesetzlich vorgeschriebene Kooperation. Dies ist ein weiteres Indiz gegen eine Annahme von klassischer Politikverflechtung. Die Themen, die in den LMKen behandelt werden, werden von den Länderexekutiven freiwillig auf die Tagesordnung gesetzt. Falls sich die Länder nicht alle einig werden, können sie trotzdem einzeln oder gemeinsam tätig werden, dann allerdings nicht im Namen und per Beschluss der LMK.

Somit kann vorläufig festgehalten werden, dass der Koordinationsmechanismus der LMKen nicht der Lehrbuchbeschreibung einer freiwilligen horizontalen exekutiven Kooperation folgt. Er trägt durchaus Züge der ebenenübergreifenden Politikverflechtung, kann dieser jedoch auch nicht lupenrein zugeordnet werden.

## 4. Hypothesen

### 4.1 Die abhängige Variable

Die empirische Untersuchung zielt daher darauf herauszufinden, unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmaß der Bund in die Verhandlungen und Beschlüsse der LMKen involviert ist. Die ‚Beteiligung des Bundes‘ ist demgemäß die abhängige Variable. Eine starke Beteiligung des Bundes würde auf eine gesteigerte Bedeutung der LMKen für die vertikale Koordination hindeuten. Eine schwache Beteiligung des Bundes würde hingegen die ‚Lehrbuchthese‘ stützen würde, dass

---

11 Diese Annahme wird durch die Analyse der Beschlüsse der LMKen gestützt. Diese zeigt, dass in den Konferenzen nicht nur Fragen der Gesetzgebung behandelt werden. Es werden beispielsweise auch Verwaltungs- und Vollzugsprobleme besprochen. Manche Beschlüsse befassen sich mit dem Erarbeiten von allgemeinen Standards und Vorgaben oder mit dem Vergleich bestimmter Handlungen und Ergebnisse. In all diesen Bereichen ist der Bund zunächst nicht notwendiger Konsenspartner.

die LMKen in erster Linie der horizontalen Koordination ggf. sogar in expliziter Abgrenzung vom Bund dienen. Es wird dabei keine Annahme darüber getroffen, in welche Richtung die Beteiligung des Bundes wirkt. Sie könnte einerseits eher vom Bund ausgehen, der versucht, steuernd auf die LMK einzuwirken. Andererseits könnten die Länder den Bund von sich aus bewusst in Entscheidungen mit einbeziehen. Im Sinne eines Y-zentrierten Designs werden im folgenden Unterkapitel diejenigen Variablen beschrieben, von denen ein Einfluss auf das Ausmaß der Beteiligung des Bundes erwartet wird.

## 4.2 Die unabhängigen Variablen

Vermutungen über die Bedingungen der Beteiligung des Bundes an den LMKen lassen sich aus der institutionellen Ordnung und der Funktionsweise des deutschen Föderalismus ableiten. Einerseits ist zu vermuten, dass das Ausmaß der vertikalen Verflechtung davon abhängt, wie die rechtlichen Vorgaben für eine zu verhandelnde Materie ausgestaltet sind. Handelt es sich um ein Gebiet der ausschließlichen Bundes- oder Länderkompetenz, der konkurrierenden Kompetenz oder sind hier Abweichungsrechte vorgesehen? Dementsprechend werden im folgenden Abschnitt 4.2.1 die Gesetzgebungskompetenzen genauer untersucht, um hieraus eine erste Hypothese abzuleiten. Von Bedeutung könnte außerdem sein, welches Ziel ein Verhandlungsergebnis in der LMK haben soll. Wollen sich die Länder auf die Ausführung einer policy einigen, ist weniger Bundesbeteiligung zu vermuten, als wenn es beispielsweise um Informationsaustausch zwischen den Ebenen oder auch um eine Abstimmung der Länderpositionen im Hinblick auf eine anstehende Entscheidung des Bundes oder der EU geht. Diese Überlegungen werden in Abschnitt 4.2.2 genauer ausgeführt und münden in eine weitere Hypothese. Zu berücksichtigen ist außerdem, dass Unterschiede im Ausmaß der Beteiligung des Bundes auf Besonderheiten der einzelnen Landesministerkonferenzen zurückzuführen sein könnten. So sehen beispielsweise die Satzungen der LMKen eine unterschiedliche formale Beteiligung des Bundes vor (vgl. Tabelle 1). Denkbar ist auch, dass abhängig vom Politikfeld ein höherer oder geringerer vertikaler Koordinationsbedarf besteht, je nachdem wie stark hier die Verflechtungen ausgestaltet sind.

Abgesehen von diesen Variablen sind weitere Einflussfaktoren auf die Rolle des Bundes denkbar. So ist zu vermuten, dass beispielsweise die Wichtigkeit und die öffentliche Wahrnehmung der Beschlüsse der LMKen entscheidend für eine Beteiligung des Bundes sind. Um dies zu messen, müssten aber weitere umfangreiche Datenerhebungen wie etwa eine Medienanalyse durchgeführt werden. Daher wurde dieser Faktor hier nicht weiter berücksichtigt.

### 4.2.1 Gesetzgebungskompetenz

Die Aufgabenteilung im deutschen Föderalismus folgt funktionalen Gesichtspunkten. Gesetzgebung und Verwaltungstätigkeit sind in den meisten Fällen zwischen den Ebenen aufgeteilt. Dennoch kann es Fälle geben, in denen eine Ebene für beide Funktionen zuständig ist. In diesen Fällen wird angenommen, dass die Ebenen weniger verflochten sind. Findet jedoch eine funktionale Trennung statt, wird von ei-

ner hohen Verflechtung ausgegangen. Aufgrund der Verwaltungszuständigkeit der Länder wird folglich ein Zusammenhang zwischen Gesetzgebungskompetenz und Beteiligung des Bundes an den LMKen vermutet. Daher lautet die erste Hypothese:

*H1. Die im Grundgesetz festgeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen beeinflussen das Ausmaß der Beteiligung des Bundes.*

Je nach konkreter Ausgestaltung der Gesetzgebungskompetenzen nimmt diese Hypothese einen positiven oder negativen Zusammenhang an. Die größte gesetzgeberische Autonomie haben die Länder, wenn der Bund für eine Materie keinerlei Gesetzgebungsbefugnis hat. In diesem Fall wird vermutet, dass kaum Bedarf besteht, den Bund in die Verhandlungen der LMKen einzubinden.

*H1a. Wenn der Bund keine Befugnis zur Gesetzgebung hat, dann spielt er in den LMKen eine geringere Rolle.*

Obwohl das Grundgesetz die Länderzuständigkeit für die Gesetzgebung im Grundsatz festschreibt und dem Bund nur eine abgeleitete Kompetenz zuspricht (Art. 70 Abs. 1 GG), liegen de facto die Gesetzgebungskompetenzen weitestgehend beim Bund. Erstens kann und soll der Bund auf den Gebieten der ausschließlichen Bundesgesetzgebungskompetenz (Art. 73 Abs. 1 i. V. m. Art. 71 GG) tätig werden. Aber auch bei Bundesgesetzen haben die Länder bezüglich deren Ausgestaltung bestimmte Interessen, so dass sie über die personelle Verflechtung zwischen den Gremien die Möglichkeit nutzen können, mit Entscheidungen der LMKen Entscheidungen im Bundesrat beeinflussen. Daher ist zu erwarten, dass in den LMKen auch Materien besprochen werden, die in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegen. Zweitens unterliegen einige Regelungsbereiche der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 72 GG). Auf diesen Gebieten darf der Bund tätig werden. Nur wenn er dies unterlassen hat, liegt die Regelungsbefugnis bei den Ländern. Mit der Föderalismusreform I wurden drei verschiedene Formen der konkurrierenden Gesetzgebung geschaffen. Der einfachste und häufigste Fall wird als konkurrierende unkonditionierte abweichungsfeste Gesetzgebungskompetenz bezeichnet<sup>12</sup>. In diesem Fall darf der Bund immer tätig werden, ohne dass die Länder davon abweichende Regelungen treffen können. Im Fall der konkurrierenden konditionierten Gesetzgebungskompetenz muss der Bund das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nachweisen, damit er gesetzgeberisch tätig werden darf (Art. 72 Abs. 2 GG). In der Regel ist der Bund in diesen Materien tatsächlich Rechtsetzer. Die Länder können hingegen nur selten ohne sein Zutun oder gegen seinen Willen etwas erreichen. Daher ist zu erwarten, dass die Länder den Bund an ihren Beratungen beteiligen. Hieraus folgt die nächste Hypothese:

*H1b. Wenn für die zu verhandelnde Materie entweder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt oder konkurrierende unkonditionierte abwei-*

---

<sup>12</sup> Für eine detaillierte Begriffsbestimmung der verschiedenen Gesetzgebungskompetenzen siehe Schlueter (2010, S. 62-63).

*chungsfeste oder konkurrierende konditionierte Gesetzgebungskompetenz herrscht, dann spielt der Bund in den LMKen eine größere Rolle.*

Einen Sonderfall bildet der in der Föderalismusreform I neu eingeführte Regelungsbereich der konkurrierenden unkonditionierten abweichungsoffenen Gesetzgebungskompetenz. Hier dürfen die Länder auch nach in Kraft treten eines Bundesgesetz davon abweichende Regelungen treffen. Es ist zu erwarten, dass in solchen Fällen die Bundesbeteiligung gering ist, da die Länder den Bund dann nicht zwangsläufig zur Rechtsetzung benötigen. Diese Erwartung ist ausgedrückt in der folgenden Hypothese:

*H1c. Wenn für die zu verhandelnde Materie konkurrierende unkonditionierte abweichungsoffene Gesetzgebungskompetenz vorliegt, dann spielt der Bund in den LMKen eine geringere Rolle.*

Einige Politikbereiche werden stark von Regelungen auf der EU-Ebene beeinflusst. Hier gilt es, zwischen Verordnungen, Richtlinien, Empfehlungen und Stellungnahmen der EU zu unterscheiden. Stellungnahmen und Empfehlungen sind nicht verbindlich. Richtlinien machen lediglich bestimmte Zielvorgaben, die Zielerreichung ist aber den Mitgliedstaaten überlassen und wird jeweils durch nationales Recht umgesetzt. Für die Verhandlungen der LMKen sind vor allem die Verordnungen der EU relevant. Diese sind mit Erlass durch die EU unmittelbar geltendes Recht in den Mitgliedstaaten (Wessels 2008, S. 654). Die Länder besitzen Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten der EU, da es sich hierbei nicht um klassische Außenpolitik handelt, bei der der Bund alleine maßgeblich handlungsbefugt wäre. Pernice bezeichnet dies als „europäische Innenpolitik“ (2006, S. 492-498). Traditionell ist der Bundesrat gemäß Art. 23 GG in die EU-Gesetzgebungsverfahren in unterschiedlicher Intensität mit einzubringen. In den meisten Konferenzen sind immer auch einige Tagesordnungspunkte explizit europapolitischen Themen gewidmet<sup>13</sup>. Aufgrund der Verflechtung von Bundes- und Landesebene bei EU-Angelegenheiten (Panara 2010, S. 83) ist davon auszugehen, dass der Bund in den LMKen eine größere Rolle spielt, wenn europapolitische Themen auf der Tagesordnung stehen.

*H1d. Wenn eine entsprechende Verordnung der EU vorliegt, dann spielt der Bund in den LMKen eine größere Rolle.*

#### **4.2.2 Exekutive Tätigkeit**

In ihren Sitzungen fassen die LMKen Beschlüsse auf verschiedenen Gebieten innerhalb der Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche der Exekutive. Es handelt sich dabei sowohl um Tätigkeiten, die allgemein von Exekutiven ausgeführt werden, als auch um solche, die speziell in Mehrebenensystemen auftreten. Es wird vermutet,

---

<sup>13</sup> Panara (2010, S. 68-69) verweist zudem darauf, dass der Länderbeobachter von der Europaministerkonferenz, und nicht etwa vom Europaausschuss des Bundesrats ernannt wird und sehr eng mit dem deutschen Ständigen Repräsentanten bei der EU zusammenarbeitet.

dass manche exekutive Tätigkeitsbereiche mit signifikant stärkerer oder schwächerer Bundesbeteiligung einhergehen. Daher lautet die zweite Hypothese:

*H2. Die Art des Tätigkeitsbereichs beeinflusst das Ausmaß der Beteiligung des Bundes.*

Die Kategorien zur Unterscheidung verschiedener Tätigkeitsbereiche wurden induktiv aus der Dokumentenanalyse gewonnen. Hierbei lassen sich zwei Arten unterscheiden. Zunächst gibt es Tätigkeiten, die eine geringere Bundesbeteiligung aufgrund von einer eher horizontal angelegten Koordination erwarten lassen:

In den LMKen wird versucht, die Politiken der Länder anzugeleichen beziehungsweise zu harmonisieren. Dies geschieht beispielsweise durch Schaffung einheitlicher Standards oder Behörden der Länder, durch Beschlüsse über Verwaltungszusammenarbeit, sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den Politikbereichen, sowie durch einheitliche Rechtsinterpretation oder Umsetzungsvereinheitlichung. Da das Ergebnis im Idealfall in allen Ländern gleich oder zumindest ähnlich ausfällt, wird dieses Vorgehen unter dem Stichwort der ‚Harmonisierung‘ zusammengefasst. Eine Einmischung durch den Bund scheint hier weder erforderlich noch gerechtfertigt zu sein. Auch behandeln die Minister in den Konferenzen Themen des ‚Gesetzesvollzugs‘. Hiermit sind Fragen der Vereinfachung, Veränderung und Modernisierung von Vollzugaufgaben gemeint. Da es sich um reine Länderaufgaben handelt, ist zu erwarten, dass der Bund weniger beteiligt ist. Ein weiteres mögliches Beschluss-Ergebnis kann darin bestehen, dass ein bestimmtes Problem in Zukunft dezentral von jedem Land einzeln und nicht zentral geregelt werden soll. Dies mag eine Reaktion auf eine bestehende zentrale Regelung sein, die als unbefriedigend wahrgenommen wird. Es kann auch sein, dass in den Verhandlungen schlicht kein Ergebnis erzielt wurde. Auch dann kommt die Regelung den einzelnen Ländern zu. Daher ist anzunehmen, dass der Bund keine wichtige Rolle spielt<sup>14</sup>.

*H2a. Wenn in den LMKen über Harmonisierung, Gesetzesvollzug oder dezentrale Regelung verhandelt wird, dann spielt der Bund eine geringere Rolle.*

Andererseits gibt es manche Tätigkeitsbereiche, die a priori eine vertikale Koordination vermuten lassen. Es gibt Beschlüsse der LMKen, die eine zentrale Regelung einer Materie beim Bund favorisieren. Es wird dann beispielsweise beschlossen, dass der Bund Gesetze verabschieden, ändern oder aufheben soll, dass bundesweite Vorgaben gemacht werden sollen, oder dass der Bund die gemeinsamen Handlungen der Länder zentral koordinieren soll. In diesen Fällen kann von einer hohen Bundesbeteiligung ausgegangen werden. Oft ist es im deutschen Bundesstaat

---

14 Diese drei beschriebenen Kategorien zeigen kleine, aber für eine Analyse der Tätigkeit der LMKen wichtige Unterschiede auf. Bei der Harmonisierung geht es um die konkrete Vereinheitlichung im Vollzug. Mit Gesetzesvollzug werden in Abgrenzung dazu alle anderen Themen des Vollzugs bezeichnet, ein typisches Beispiel stellt hier die Abschaffung von Vollzughürden durch Bund oder EU dar. Eine dezentrale Regelung besteht demgegenüber dann, wenn beschlossen wird, dass etwas anstelle einer bisherigen oder anstehenden zentralen Regelung bevorzugt dezentral geregelt werden soll.

auch sinnvoll, die Handlungen von Bund und Ländern ebenenübergreifend zu koordinieren. Obwohl dies nicht erklärtes Ziel der LMKen ist, scheint es dennoch empirisch relevant zu sein, dass Mehrebenen-Absprachen getroffen werden. Dabei werden beispielsweise eine gemeinsame Bund-Länder-Position erarbeitet oder gemeinsame Arbeitsgruppen eingerichtet oder beauftragt. Auch in diesen Fällen ist anzunehmen, dass der Bund stärker involviert ist. In den LMKen werden des Weiteren häufig Finanzierungsfragen besprochen. Die Abgrenzung von Finanzierungsfragen zu anderen exekutiven Tätigkeiten ist nicht immer eindeutig, da die Finanzierung auch bei anderen Formen der Handlungskoordination – Harmonisierung, dezentrale oder zentrale Regelung – eine Rolle spielen kann. Davon zu unterscheiden sind aber Beschlüsse, in denen es beispielsweise um die Aufteilung der Finanzierung, die Höhe von Investitionen oder die Höhe einer Steuer geht. Da die Finanzkraft des Bundes größer ist als die eines einzelnen Landes, ist eine größere Rolle des Bundes zu erwarten. Auch Scharpf prognostiziert, dass die Länder bei Finanzierungsfragen aus Gründen der Konfliktregelung eine Lösung unter Beteiligung des Bundes einer reinen Lösung durch die Ländergesamtheit vorziehen (Scharpf 1994, S. 80f.). Gerade im Hinblick auf die Rechtsetzungskompetenzen der EU vertritt die Bundesregierung als vorrangiger Ansprechpartner oft die Interessen der Länder gegenüber der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 5 GG). Daher ist zu erwarten, dass in den LMKen Beschlüsse bezüglich einer Interessenvertretung der Länder durch den Bund gefasst werden, sei es gegenüber der EU oder anderen internationalen Organisationen. Hierbei wird also auch eine größere Rolle des Bundes erwartet.

*H2b. Wenn es in den LMKen um eine zentrale Regelung, eine Mehrebenen-Absprache, Finanzierungsfragen oder die Vertretung von Länderinteressen durch den Bund gegenüber Dritten geht, dann spielt der Bund eine größere Rolle.*

Die größere Rolle des Bundes in den Hypothesen zu einer zentralen Regelung, Mehrebenen-Absprachen und Vertretung der Länderinteressen mag zunächst selbstevident klingen, dies ist aber keineswegs der Fall. Die Länder könnten im Rahmen der Konferenzen im ersten Fall beispielsweise ihre Position zu einem Mehrebenen-Problem darlegen, im zweiten Fall den Wunsch zur Interessenvertretung äußern. Damit ist aber noch nicht klar, dass dies tatsächlich eintrifft und dass der Bund an diesem Verhandlungsergebnis beteiligt war.

#### 4.3 Kontrollvariable: die LMKen

Die Vermutung, dass die LMKen selbst einen Unterschied für die Beteiligung des Bundes machen, gründet auf zwei Annahmen. Erstens wird im Sinne einer institutionalistischen Analyse davon ausgegangen, dass sich Unterschiede in den Satzungen, die dem Bund mehr oder weniger formale Rechte zugestehen, in der realen Beteiligung des Bundes niederschlagen. Zweitens könnten unterschiedliche Intensitäten der Bundesbeteiligung auf Eigenschaften des Politikfeldes zurückzuführen sein. Sehr stark vertikal verflochtene Politikfelder (typischerweise der Agrar- und Umweltbereich, vgl. Schmid 2008, S. 347), machen vermutlich eine höhere Betei-

ligung des Bundes nötig als Politikfelder, die in ihrer Wirkung relativ klar regional begrenzt sind.

## 5. Methodisches Vorgehen

Die Überprüfung der Hypothesen soll anhand der Beschlüsse ausgewählter LMKen erfolgen. Auf den Internetseiten des Bundesrates ist eine Zusammenstellung der Beschlussammlungen der Konferenzen zu finden (Bundesrat 2011). Diese Sammlungen sind die einzige öffentlich zugänglichen Daten über die LMKen und ihre Arbeit. Die einzelnen Beschlüsse ausgewählter LMKen bilden die Datengrundlage der Analyse.

### 5.1 Fallauswahl: die Konferenzen

Auf der ersten Stufe der Fallauswahl wurde der Untersuchungszeitraum auf die Jahre 2007 bis 2010 eingegrenzt. Dies ist in den Verfassungsänderungen im September 2006 durch die Föderalismusreform I begründet. Im Zuge dieser Reform wurden die Gesetzgebungskompetenzen, eine unserer unabhängigen Variablen, weitreichend modifiziert.

Auf der nächsten Stufe erfolgte eine Auswahl von LMKen. Aus der Grundgesamtheit von insgesamt 18 LMKen liegen für den Untersuchungszeitraum nur für zehn LMKen Beschlussammlungen vor (vgl. Tab. 1). Diese Konferenzen bilden folglich die Auswahlgesamtheit. Von dieser ausgehend wurde eine kriteriengeleitete Auswahl getroffen. Die Innenministerkonferenz (IMK) sowie die Justizministerkonferenz (JUMIKO) veröffentlichten zwar für jede Sitzung eine Beschlussammlung, diese enthalten aber nur die zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse. Daher konnten diese, in der Öffentlichkeit recht präsenten LMKen, nicht untersucht werden. Aufgrund fehlender Rahmendaten (Geschäftsordnung, ständiges Büro) musste auch die Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) aus der Auswahlgesamtheit ausgeschlossen werden. Aus den verbleibenden sechs Konferenzen wurden dann nach dem Streuungsprinzip durch Variation in der formalen Bundesbeteiligung vier Konferenzen ausgewählt: die Agrarministerkonferenz (AMK) und die Umweltministerkonferenz (UMK), in denen der Bund mit Stimmrecht vertreten ist, sowie die Arbeitsgemeinschaft der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (ARGEBAU) und die Verkehrsministerkonferenz (VMK), in der er jeweils ohne Stimmrecht vertreten ist<sup>15</sup>. Die AMK und die UMK, sowie die ARGEBAU und die VMK gehörend dabei jeweils demselben Politikfeld an (Umwelt und Landwirtschaft einerseits, Verkehr und Bauen andererseits). Daher kann rein methodisch nicht unterschieden werden, ob Unter-

15 Im Prinzip wäre auch die Wirtschaftsministerkonferenz (WMK) in Frage gekommen, in der der Bund ebenfalls als Gast ohne Stimmrecht vertreten ist. Da aber im Gegensatz zu den Politikfeldern Bau und Verkehr in der Wirtschaftspolitik viele Regelungen international oder EU-weit getroffen werden und in dieser Untersuchung der Fokus auf der Bund-Länder-Koordination im deutschen Bundesstaat liegt, wurde auch die WMK ausgeschlossen. Ähnlich verhält es sich mit der Europaministerkonferenz (EMK), welche thematisch eine Art Querschnittsfunktion für EU-Fragen einnimmt.

schiede auf die Beschaffenheit des Politikfeldes oder auf die formale Beteiligung des Bundes zurückzuführen sind. In der Interpretation der Ergebnisse muss vielmehr der Kontext mit berücksichtigt werden.

## 5.2 Datengrundlage: die Beschlüsse

Für die ausgewählten vier Konferenzen wurde im Erhebungszeitraum auf der Ebene der Beschlüsse eine Vollerhebung durchgeführt. Die Beschlüsse einer Plenumsitzung werden in der Regel in Form einer Beschlussammlung veröffentlicht. Diese beinhaltet zwischen circa 20 und 50 Einzelbeschlüssen. Insgesamt ergab sich somit eine Gesamtheit von 634 Beschlüssen. Ausgeschlossen aus der Analyse wurden nur Beschlüsse über interne, meist personelle oder terminliche Angelegenheiten. Ein Beschluss ist in diesem Fall ein Ergebnisbericht. Verhandlungsprotokolle könnten einen tieferen Zugang zum Verständnis des Koordinationsmechanismus der Konferenzen eröffnen. Diese sind jedoch, sofern sie existieren, nicht öffentlich zugänglich.

Für die inhaltsanalytische Auswertung der Beschlüsse wurde ein Kategorienschema entworfen. Die Kategorien wurden teils theoriegeleitet, teils induktiv entwickelt. Zu beachten ist, dass es sich bei den Beschlüssen immer um politische Statements handelt. Daher ist zu erwarten, dass die Verfasser bezüglich der Wortwahl und Aussagekraft sehr behutsam vorgegangen sind. Der konkrete Hintergrund sowie die zu erwartenden Handlungen nach jedem Beschluss sind daher wohl für jene, die nicht an der Beschlussfassung beteiligt waren, nur sehr schwer zugänglich und nachvollziehbar. Da die Forschungsfrage auf die Beteiligung des Bundes an der Beschlussfassung zielt, stellt dies kein weiter beachtenswertes Problem dar.

## 5.3 Konzeptspezifikation und Operationalisierung

Das Kategorienschema wurde induktiv entwickelt und die Codierung einem Pretest sowie mehreren Reliabilitätstests unterzogen. Da es sich um konkrete Variablen handelt, die anhand der Beschlusstexte entwickelt und durch einschlägige Theorien abgesichert wurden und darüber hinaus nur einen geringen Interpretationsspielraum zulassen, kann eine hinreichende Validität der Kategorien unterstellt werden.

### 5.3.1 Beteiligung des Bundes

Das Konzept der abhängigen Variable ‚Beteiligung des Bundes‘ wird als Mitwirkung des Bundes bei der Beschlussfassung definiert und mithilfe von zwei Dimensionen spezifiziert. Diese Dimensionen ergaben sich induktiv aus der Analyse der Beschlüsse. Zum einen wird erhoben, ob der Bund<sup>16</sup> während der Diskussion des Beschlusses Berichterstatter war („Bund als Berichterstatter“). Bundesberichterstat-

---

16 Im Folgenden bedeutet Bund immer entweder Bundesregierung oder das zuständige Bundesministerium. Meistens ist das Ministerium gemeint, in Ausnahmefällen richtet sich ein Beschluss an die ganze Bundesregierung. Da die Minister Teil der Regierung sind, kann hier auf eine Unterscheidung verzichtet werden.

tung bedeutet, dass der Bund auf dem Themengebiet des Beschlusses tätig ist oder war und dies in einem gewissen Interesse für die Länder ist. Zum anderen wird erhoben, ob im Beschluss ein konkreter Handlungsauftrag an den Bund erteilt wurde („Bund als Handlungsträger“). Beide Dimensionen spiegeln also inhaltlich eine vertikale Verflechtung der Ebenen wieder. Da a priori nicht abzuschätzen ist, wie sich die Bedeutsamkeit dieser beiden Dimensionen für das Ausmaß der Beteiligung des Bundes in den Verhandlungen zueinander verhält, wird darauf verzichtet, diese Informationen zu aggregieren. Stattdessen werden beide Dimensionen getrennt als dichotome Variablen für jeden Beschluss erhoben und analysiert.

### 5.3.2 Gesetzgebungskompetenz

Die unabhängige Variable ‚Gesetzgebungskompetenz‘ wird dadurch erhoben, dass zum Inhalt des jeweiligen Beschlusses die entsprechende Gesetzgebungskompetenz gemäß den Artikeln 73 und 74 des Grundgesetzes vermerkt wird. Die Differenzierung der Gesetzgebungskompetenzen orientiert sich an Schläuter (2010, S. 54-66). Im Grundgesetz sind jedoch häufig unbestimmte Rechtsbegriffe zu finden, deren Bedeutung erst durch juristische Auslegung, beispielsweise durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts, konkreten Inhalt bekommt. Daher wird ergänzend ein Grundgesetzkommentar als Interpretationsgrundlage herangezogen (Höming 2010). Die Gesetzgebungskompetenzen werden binär codiert.<sup>17</sup>

### 5.3.3 Exekutive Tätigkeit

Die Variablengruppe ‚Exekutive Tätigkeit‘ wird entlang von insgesamt acht binären Dimensionen erhoben, wobei Mehrfachnennungen eines Beschlusses möglich sind. Wie in Abschnitt 4.2.2 beschrieben, handelt es sich um die Dimensionen ‚Harmonisierung‘, ‚Gesetzesvollzug‘, ‚Dezentrale Regelung‘, ‚Zentrale Regelung‘, ‚Mehrebenenabsprache‘, ‚Finanzierungsfragen‘, ‚Vertretung von Länderinteressen‘. Ergänzend wurde außerdem für Beschlüsse, die auf keine exekutive Tätigkeit zielen, die Dimension ‚Politisches Statement‘ eingeführt. Der Einfluss dieser Variablen auf die abhängige Variable wird ebenfalls einzeln berechnet.

### 5.3.4 Kontrollvariable LMK

Die Landesministerkonferenzen werden jeweils als Dummy-Variablen in die Analyse mit eingegeben. Da sich die beiden vermuteten Einflussdimensionen – Rechte des Bundes nach Satzung sowie Verflechtung des Politikfeldes – in unserem Sam-

---

17 Konkret werden sieben denkbare Ausprägungen der Gesetzgebungskompetenz unterschieden: Ausschließliche Bundeskompetenz (1); konkurrierende unkonditionierte abweichungsfeste Gesetzgebungskompetenz (2); konkurrierende konditionierte Gesetzgebungskompetenz (3); konkurrierende unkonditionierte abweichungsoffene Gesetzgebungskompetenz (4); reine Landeskomp. (5); EU-Regelung (6) sowie eine Residualkategorie, die zur Anwendung kommt, wenn ein Beschluss mehrere unterschiedliche Gesetzgebungskompetenzen umfasst (7). Die Kompetenzen 1 bis 3 entsprechen H1b, die Kompetenzen 4 und 5 entsprechen H1a und H1c, und Kompetenz 6 entspricht H1d. Es wurde jedoch auch hier darauf verzichtet, die Ausprägungen zu aggregieren, um mögliche Unterschiede in der Wirkung einzelner Kompetenzen nicht zu verwischen.

ple überlagern<sup>18</sup>, lassen sich allerdings die Effekte in der Analyse formal nicht unterscheiden.

## 6. Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der quantitativen Datenanalyse dargestellt und in Bezug auf die Fragestellung und die theoretische Einordnung der LMKen ausgewertet.

### 6.1 Datendeskription

Die abhängige Variable ‚Beteiligung des Bundes‘ wurde als dichotomisierte Variable auf zwei Dimensionen gebildet. Zum einen wird erfasst, wie häufig der Bund in den Verhandlungen der Konferenzen als Berichterstatter auftritt, zum anderen, wie häufig ihm per Beschluss ein konkreter Handlungsauftrag erteilt wird. Bei insgesamt 634 Beschlüssen ist der Bund in knapp 40 Prozent der Fälle (241) Berichterstatter, in über der Hälfte der Fälle (363) erhält er einen Handlungsauftrag. In 140 Fällen (rund 22 Prozent) ist der Bund Berichterstatter und erhält einen Handlungsauftrag.

**Tabelle 2: Anzahl der Beschlüsse nach Bundesbeteiligung**

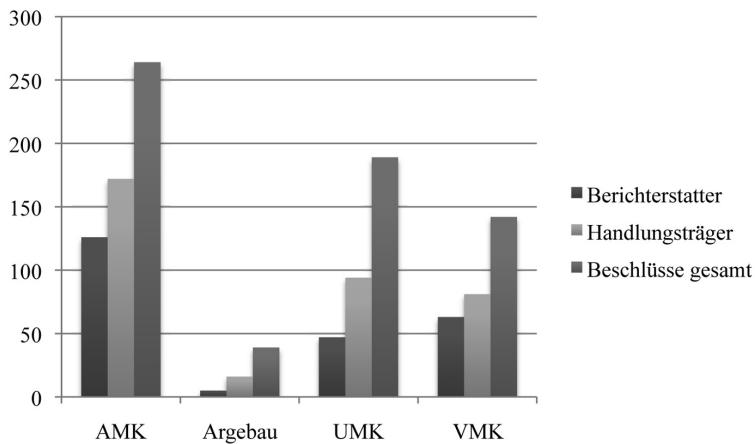
|                              |      | Bund als Handlungsträger          |     |                                    |
|------------------------------|------|-----------------------------------|-----|------------------------------------|
|                              |      | nein                              | ja  | Randhäufigkeit<br>Berichterstatter |
| Bund als<br>Berichterstatter | nein | 170                               | 223 | 393                                |
|                              | ja   | 101                               | 140 | 241                                |
|                              |      | Randhäufigkeit<br>Handlungsträger | 271 | 363                                |
|                              |      |                                   |     | 634                                |

Quelle: eigene Erhebung

Allerdings verteilen sich diese Zahlen ungleichmäßig auf die einzelnen untersuchten LMKen. Die größte Aktivität entfaltet der Bund in der AMK, die geringste in der ARGEBAU. Dieser Befund unterstreicht die Notwendigkeit, die LMKen selbst als Kontrollvariablen zu berücksichtigen.

---

18 Im Politikfeld Agrar und Umwelt, das als höher verflochten angenommen wird (Schmid 2008, S. 347), hat der Bund in beiden untersuchten Konferenzen (AMK und UMK) formales Stimmrecht, im Politikfeld Verkehr und Bau, das als weniger verflochten angenommen wird, hat der Bund in beiden untersuchten Konferenzen kein formales Stimmrecht.

**Abbildung 1: Häufigkeiten der Beschlüsse nach Bundesbeteiligung pro LMK**

Quelle: eigene Erhebung

## 6.2 Datenanalyse

Zur Berechnung der Effekte der unabhängigen Variablen auf die abhängigen Variablen werden logistische Regressionsmodelle berechnet. Ins Modell gehen die drei oben beschriebenen Variablengruppen als unabhängige bzw. Kontroll-Variablen ein. Aufgrund der Dichotomisierung der kategorialen unabhängigen Variablen können die Koeffizienten nur im Vergleich zu einer Referenzkategorie interpretiert werden (Urban u. Mayerl 2011, S. 284-285). Für die Variablengruppe LMKen wählen wir die Ausprägung ‚ARGEBAU‘ (Bauministerkonferenz) als Referenz, für die Gesetzgebungskompetenzen die Ausprägung ‚Querschnittsthema‘, bei der ein Beschluss mehrere unterschiedliche Kompetenzen umfasst. In der Variablengruppe Exekutive Kompetenzen sind zwar Mehrfachnennungen möglich, die Ausprägung ‚Stellungnahme‘ ist aber aufgrund der Kodievorschrift ebenfalls durch die anderen Ausprägungen determiniert und wird daher ebenfalls als Referenzkategorie behandelt.

Die Koeffizienten einer logistischen Regression sind nicht direkt interpretierbar. Daher beschränken wir unsere Interpretation der Modelle auf die Richtung und relative Stärke der Effekte.

**Tabelle 3: Schätzung der Beteiligung des Bundes als Berichterstatter (Modell 1) und als Handlungsträger (Modell 2)**

|  | Modell 1<br>(Bund als<br>Berichterstatter) |                                 | Modell 2<br>(Bund als<br>Handlungsträger) |                                 |
|--|--|---------------------------------|---|---------------------------------|
|  | Koeffizient<br>(Standardfehler)            | Koeffizient<br>(Standardfehler) | Koeffizient<br>(Standardfehler)           | Koeffizient<br>(Standardfehler) |
| Intercept  | -0.848<br>(0.556)                          |                                 | -1.340**<br>(0.491)                       |                                 |
| AMK  | 1.726***<br>(0.520)                        |                                 | 0.595<br>(0.433)                          |                                 |
| UMK  | 0.611<br>(0.537)                           |                                 | -0.120<br>(0.454)                         |                                 |
| VMK  | 1.492**<br>(0.540)                         |                                 | 0.285<br>(0.466)                          |                                 |
| Keine Bundeskompetenz/Länderkompetenz                                    | -1.165**<br>(0.435)                        |                                 | -0.053<br>(0.416)                         |                                 |
| Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz<br>des Bundes                     | 0.155<br>(0.402)                           |                                 | 0.018<br>(0.467)                          |                                 |
| Konkurrierende unkonditionierte abweichungsfeste Gesetzgebungskompetenz  | -0.547<br>(0.322)                          |                                 | 0.134<br>(0.355)                          |                                 |
| Konkurrierende konditionierte Gesetzgebungskompetenz                     | -0.292<br>(0.299)                          |                                 | 0.118<br>(0.333)                          |                                 |
| Konkurrierende unkonditionierte abweichungsoffene Gesetzgebungskompetenz | -0.664<br>(0.426)                          |                                 | -0.035<br>(0.453)                         |                                 |
| EU-Verordnung  | -0.359<br>(0.361)                          |                                 | 0.161<br>(0.419)                          |                                 |
| Harmonisierung   | -1.237***<br>(0.281)                       |                                 | -0.440<br>(0.255)                         |                                 |
| Dezentrale Regelung  | -0.355<br>(0.682)                          |                                 | -0.267<br>(0.677)                         |                                 |
| Gesetzesvollzug  | -0.497<br>(0.302)                          |                                 | 0.448<br>(0.342)                          |                                 |
| Mehrebenen-Absprachen  | -0.363<br>(0.215)                          |                                 | 1.261***<br>(0.235)                       |                                 |
| Finanzierungsfragen  | -0.636*<br>(0.273)                         |                                 | 1.151***<br>(0.299)                       |                                 |
| Zentrale Regelung  | -0.156<br>(0.212)                          |                                 | 2.153***<br>(0.261)                       |                                 |
| Interessenvertretung   | -0.500*<br>(0.250)                         |                                 | 3.107***<br>(0.430)                       |                                 |
| <hr/>  |  |                                 |   |                                 |
| Anzahl der Beobachtungen   | 634  |                                 | 634                                       |                                 |
| Nulldevianz  | 842,11                                     |                                 | 865,51                                    |                                 |
| Residualdevianz  | 745,03                                     |                                 | 632,75                                    |                                 |
| Prob > chi2  | 0,0000                                     |                                 | 0,0000                                    |                                 |
| McFadden's Pseudo R2   | 0,115                                      |                                 | 0,2689                                    |                                 |

Anmerkungen: \*\*\* p<0.001, \*\* p<0.01, \* p<0.05; Quelle: eigene Erhebung

Beide Modelle führen zum Zurückweisen der Nullhypothese und zu einer deutlichen Erhöhung der Prognosequalität durch Berücksichtigung der Gruppen der unabhängigen Variablen, im Falle des Modells 2 sogar um über 26 Prozent. Wie die Tabelle 3 zeigt, üben sehr verschiedene Variablen auf die beiden Dimensionen

der Bundesbeteiligung Einfluss aus. Hierdurch wird die Entscheidung, beide Dimensionen getrennt zu behandeln, bestätigt.

### 6.2.1 Gesetzgebungskompetenzen

Ein Blick auf die Tabelle 3 zeigt, dass die Art der Gesetzgebungskompetenzen zwar offensichtlich Einfluss auf die Tätigkeit des Bundes als Berichterstatter hat, aber nicht darauf, ob ihm Handlungsaufträge erteilt werden. Daher beziehen sich die weiteren Interpretationen des Einflusses unterschiedlicher Gesetzgebungskompetenzen nur auf die Rolle des Bundes als Berichterstatter.

**Tabelle 4: Häufigkeiten der Gesetzgebungskompetenzen**

| Gesetzgebungskompetenz   | Absolute Häufigkeit | Relative Häufigkeit |
|--|---------------------|---------------------|
| Keine Bundeskompetenz/ Länderkompetenz                                   | 67                  | 10,6                |
| Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes                        | 51                  | 8,0                 |
| Konkurrierende unkonditionierte abweichungsfeste Gesetzgebungskompetenz  | 131                 | 20,7                |
| Konkurrierende konditionierte Gesetzgebungskompetenz                     | 179                 | 28,2                |
| Konkurrierende unkonditionierte abweichungsoffene Gesetzgebungskompetenz | 45                  | 7,1                 |
| EU-Verordnung  | 81                  | 12,8                |
| Querschnitt  | 80                  | 12,6                |
| <b>Gesamt</b>  | <b>634</b>          | <b>100,0</b>        |

Quelle: eigene Berechnungen

Deutlich fällt der negative Zusammenhang zwischen der Landesgesetzgebungskompetenz und der Beteiligung des Bundes als Berichterstatter auf. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit den theoretischen Annahmen (H1a), dass der Bund bei reinen Länderangelegenheiten weniger stark beteiligt ist. Wie Tabelle 4 zu entnehmen ist, tritt der Fall der reinen Länderkompetenzen in nur ca. elf Prozent aller Beschlüsse auf. Das in der Literatur wiederholt angeführte Argument, dass die Länder hauptsächlich zusammenarbeiten würden, um „den Bund aus genuinen Länderzuständigkeiten herauszuhalten“ (Kropp 2010, S. 130), ist vor dem Hintergrund dieser empirischen Belege mit Skepsis zu betrachten. Die anderen Gesetzgebungskompetenzen beeinflussen die Rolle des Bundes als Berichterstatter nicht signifikant.

### 6.2.2 Exekutive Tätigkeit

Die exekutiven Tätigkeiten sind im Vergleich zur Variablengruppe der Gesetzgebungskompetenzen für die zweite Beteiligungsdimension des Bundes (Bund als Handlungsträger) deutlich erklärungsstärker. Sie zeigen aber auch für die Berichterstatter-Dimension einige Befunde auf. Geht es in einem Beschluss der LMKen um ‚Harmonisierung‘, ‚Finanzierungsfragen‘ oder die ‚Interessenvertretung‘ der Län-

der gegenüber Dritten durch den Bund, dann ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Bund als Berichterstatter auftritt, deutlich geringer (Tabelle 3). Dieser Zusammenhang ist für die ‚Harmonisierung‘ am stärksten und trifft auf einen relevanten Teil der Beschlüsse zu: In ca. 18% der Beschlüsse koordinieren die Länder gemeinsame Standards, richten gemeinsame Behörden ein oder vereinheitlichen ihren Vollzug (Tabelle 5). Da dies hauptsächlich Länderaufgaben sind, wird die Annahme bestätigt, dass es sich bei Harmonisierung eher um eine horizontale als eine vertikale Verflechtung handelt. Offensichtlich können die Länder die Harmonisierung von Verwaltungsvorschriften souverän untereinander regeln, ohne dass sie hierfür eine Beteiligung des Bundes einfordern müssten (H2a). Die schwächere Rolle des Bundes als Berichterstatter bei Finanzierungsfragen und Interessenvertretung scheint zunächst der Hypothese zu widersprechen (H2b). Die Effekte sind hier schwächer, jedoch ist die Differenzierung zwischen den beiden Dimensionen der Bundesbeteiligung auffällig. Die Zahlen deuten darauf hin, dass bei diesen Themen die Länder selbst die Agenda bestimmen (weniger Berichterstattung des Bundes), sich dann aber des Bundes für ihre Interessendurchsetzung bedienen (mehr Handlungsaufträge). Insgesamt sind jedoch die Zusammenhänge zwischen der Variabengruppe der exekutiven Tätigkeit und der Dimension ‚Bund als Handlungsträger‘ stärker, daher wird im folgenden Abschnitt diese Dimension genauer betrachtet. Die anderen Ausprägungen der exekutiven Tätigkeiten weisen keine signifikanten Zusammenhänge zur Rolle des Bundes als Berichterstatter auf.

**Tabelle 5: Häufigkeiten der exekutiven Tätigkeiten**

| Exekutive Tätigkeit   | Absolute Häufigkeit | Relative Häufigkeit |
|-----------------------|---------------------|---------------------|
| Harmonisierung        | 113                 | 17,8                |
| Gesetzesvollzug       | 69                  | 10,9                |
| dezentrale Regelung   | 13                  | 2,1                 |
| zentrale Regelung     | 170                 | 26,8                |
| Mehrebenen-Absprache  | 157                 | 24,8                |
| Finanzen              | 92                  | 14,5                |
| Interessenvertretung  | 108                 | 17,0                |
| politisches Statement | 156                 | 24,6                |
| <b>Gesamt</b>         | <b>878</b>          | <sup>a</sup>        |

*Anmerkungen:* a) Aufgrund der Möglichkeit von Mehrfachnennungen ergäbe sich hier ein Wert > 100%. Die Prozentwerte wurden auf die 634 Beschlüsse standardisiert. Quelle: eigene Berechnungen

Die Beteiligung des Bundes als Handlungsträger ist deutlich größer, wenn die Entscheidung Aspekte der Mehrebenenverflechtung im Fokus hat, wenn es um Finanzen oder Vertretung der Länderinteressen durch den Bund geht oder um die Frage, ob eine Thematik zentral geregelt werden sollte. Somit wird die komplette Hypothese (H2b) für diese Dimension bestätigt.

Der größte Effekt auf die Beteiligung des Bundes tritt bei Themen der Interessenvertretung auf (Tabelle 3). Hiermit befassen sich ca. 17 Prozent der Beschlüsse (Tabelle 5). Dies zeigt, dass die Länder zur Durchsetzung oder Bekräftigung ihrer Ziele den Bund benötigen. Die LMKen dienen den Ländern in diesen Fällen also dazu, ihre Interessen zu artikulieren und über den Bund nach außen zu tragen. Gemäß Grundgesetz ist der Bund für die Wahrnehmung außenpolitischer Aufgaben alleine zuständig (Art. 32 Abs. 1 GG). Artikel 32 GG räumt den Ländern allerdings Anhörungs- und Handlungsrechte (in Abstimmung mit dem Bund) ein. Besondere Rechte haben die Länder auch im EU-Rechtsetzungsverfahren (Art. 23 GG). Daher kann die Vermutung einer höheren Verflechtung zwischen Bund und Ländern in außenpolitischen und besonders EU-politischen (vgl. Panara 2010, S. 83) Angelegenheiten bestätigt werden. Nur unwesentlich kleiner ist die Rolle des Bundes, wenn es um eine zentrale Regelung geht. Auch in diesen Fällen scheint der Bund stark an Verhandlungen der LMKen beteiligt zu sein. Mit circa 27 Prozent ist dies die in den Beschlüssen am häufigsten angestrebte Tätigkeit (Tabelle 5). Hierbei handelt es sich häufig um Aufgaben, die im Prinzip auch autonom von den Ländern geregelt werden könnten. Diese bevorzugen jedoch eine zentrale Regelung unter Einbeziehung des Bundes. Auch wenn es um Mehrebenen-Absprachen geht, zeigt sich eine starke Beteiligung des Bundes an der Beschlussfassung. Mit fast 25 Prozent macht dieses Thema einen wesentlichen Anteil der Beschlüsse aus. Es werden gemeinsame Positionen von Bund und Ländern erarbeitet oder gemeinsame Arbeitsgruppen eingerichtet. Viertens wird schließlich der Bund dann stark involviert, wenn es um Finanzfragen geht. Hier ist der Zusammenhang inhaltlich insofern eindeutig, als dann Handlungsaufträge an den Bund formuliert werden, wenn die Länder Erwartungen an eine (Ko-)Finanzierung des Bundes bei gemeinsamen oder auch bei Länderaufgaben formulieren. Deutlich wird in allen diesen Themenbereichen eine starke vertikale Verflechtung der Ebenen, wobei die Länder mit klaren Handlungsaufträgen an den Bund ihre Interessenslage formulieren. Das vorherrschende Verhandlungsmuster besteht demzufolge nicht darin, dass die Länder sich ohne den Bund auf eine gemeinsame Position einigen, um diese dem Bund gegenüber zu vertreten. Es scheint vielmehr zu einer Einigung zwischen Bund und Ländern, wenn nicht gar zu einer Instrumentalisierung des Bundes durch die Länder, zu kommen. Auch diese klaren Belege einer Ebenenverflechtung widerlegen das häufig angeführte Argument der Koordination der Länder zur Abwehr von Bundeseingriffen.

### 6.2.3 Kontrollvariablen

Tabelle 3 zeigt, dass ein Zusammenhang zwischen den einzelnen LMKen und dem Bund als Berichterstatter besteht. So zeigen sich AMK und VMK als bundesbeteiligungsfreundlichere Konferenzen als UMK (und ARGEBAU als Referenzkategorie). Dies wird auch in der Tendenz für den Bund als Handlungsträger bestätigt. Dieses Ergebnis bestätigt nicht die *a priori* angestellten Vermutungen, bei der die formale Bundesbeteiligung oder Eigenschaften des Politikfelds die Bundesbeteiligung bestimmen.

Es ist nicht eindeutig zu identifizieren, was genau die Ursache für den Effekt der einzelnen LMKen ist, da nur eine begrenzte Auswahl an Konferenzen untersucht wird. Es liegt nahe zu vermuten, dass in den einzelnen LMKen unterschiedliche Beteiligungskulturen vorherrschen, die möglicherweise durch Traditionen entstanden sind. Die Beantwortung dieser Frage kann jedoch nicht im Rahmen einer statistischen Analyse der Beschlussprotokolle erfolgen, hierfür müssten Fallstudien durchgeführt werden, welche auch weitere Politikfelder einschließen.

**Tabelle 6: Ergebnisse der Hypothesentests**

| Hyp. Hypothese<br>Nr.  | Zusammenhang:<br>Bund als<br>Berichterstatter | Zusammenhang:<br>Bund als<br>Handlungsträger |
|--|---|--|
| 1a Bund hat keine Kompetenz → geringere Rolle                                    | Negativ**                                     | Negativ                                      |
| 1b Ausschließliche Bundeskompetenz → größere Rolle                               | Positiv                                       | Positiv                                      |
| konkurrierende unkonditionierte abweichungsfeste Kompetenz → größere Rolle       | <i>Negativ</i>                                | Positiv                                      |
| konkurrierende konditionierte Kompetenz → größere Rolle                          | <i>Negativ</i>                                | Positiv                                      |
| 1c konkurrierende unkonditionierte abweichungsoffene Kompetenz → geringere Rolle | Negativ                                       | Negativ                                      |
| 1d EU-Verordnung → größere Rolle   | <i>Negativ</i>                                | Positiv                                      |
| 2a Harmonisierung → geringere Rolle  | <b>Negativ ***</b>                            | Negativ                                      |
| Dezentrale Regelung → geringere Rolle  | Negativ                                       | Negativ                                      |
| Gesetzesvollzug → geringere Rolle  | Negativ                                       | <i>Positiv</i>                               |
| 2b Mehrebenen-Absprache → größere Rolle  | <i>Negativ</i>                                | <b>Positiv***</b>                            |
| Finanzierung → größere Rolle   | <i>Negativ*</i>                               | <b>Positiv***</b>                            |
| Zentrale Regelung → größere Rolle  | <i>Negativ</i>                                | <b>Positiv***</b>                            |
| Vertretung von Länderinteressen → größere Rolle                                  | <i>Negativ *</i>                              | <b>Positiv***</b>                            |

Anmerkungen: \*\*\* p<0.001, \*\* p<0.01, \* p<0.05; **fett**: signifikanter Zusammenhang in erwarteter Richtung; normal: Zusammenhang in erwarteter Richtung; *kursiv*: Zusammenhang entgegen der erwarteten Richtung; Quelle: eigene Berechnung

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass sich mindestens seit der partiellen Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform 1 ein stark kooperatives Muster der Beteiligung des Bundes in LMK'en etabliert hat. Leider fehlen frühere vergleichbare Untersuchungen, die es ermöglichen würden zu entscheiden, ob und in welche Richtung sich diese Muster gegenüber der Zeit vor 2006 verändert haben.<sup>19</sup> Die Hypothese, dass der Bund bei fehlender Gesetzge-

19 Eine Abhängigkeit der Ergebnisse von bestimmten Parteikonstellationen (gleichergerichtete oder unterschiedliche Koalitionen in Bund und Ländermehrheit in vertikaler Dimension bzw. eine typische linke oder rechte Form der Politikgestaltung) kann durch den Untersuchungszeitraum ausgeschlossen werden, da sich von 2007 bis 2010 sowohl die Bundesregierung verändert hat (Wechsel von rot-grün zu einer großen Koalition in 2009) als auch die Zusammensetzung einiger Landesregierungen gewechselt hat.

bungskompetenz eine geringere Rolle in den LMKen spielt, konnte für die Dimension der Berichterstattung bestätigt werden (H1a). Auch wenn in den LMKen zu Harmonisierungsfragen verhandelt wird, ist der Bund weniger stark involviert (H2a). Geht es demgegenüber um Mehrebenen-Absprachen, Finanzierungsfragen, eine zentrale Regelung oder die Vertretung von Länderinteressen gegenüber Dritten, dann spielt der Bund, auf der Dimension des Handlungsträgers, eine deutlich größere Rolle (H2b). Dies weist darauf hin, dass sich die Berichterstattung in den Konferenzen stärker an den formalen Regeln, also den Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetztes, orientiert und daher eher Formssache ist. Die Frage, ob und vor allem wann der Bund als Handlungsträger in die Konferenzen involviert ist, scheint vom Inhalt der Beschlüsse selbst und der angestrebten exekutiven Tätigkeit abzuhängen. Hier scheint die Rolle des Bundes also eher funktionaler Art zu sein.

## 7. Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung

Anhand der empirischen Ergebnisse können nun einige der eingangs formulierten Überlegungen weiter präzisiert oder differenziert werden.

Die bisher rein deskriptiv und auf Ebene der LMKen festgestellte Rolle des Bundes in diesem ursprünglich horizontalen Gremium kann bestätigt und präzisiert werden. Für die Frage nach der Einordnung der Konferenzen zwischen horizontaler Koordination und vertikal Einbindung belegen die Beschlüsse *erstens*, dass es sich bei den Landesministerkonferenzen keineswegs um Gremien der reinen horizontalen Koordination handelt. Vielmehr treten horizontale und ebenenübergreifende Koordination parallel auf. Insofern scheint sich das Marmorkuchen-Prinzip nicht nur durch die Schichten des deutschen Föderalismus zu ziehen, sondern auch durch die Dimensionen exekutiver Koordination – vertikale und horizontale Koordination überlagern sich.

Die Ergebnisse zeigen *zweitens*, dass die Beteiligung des Bundes einem differenzierten Interaktionsmuster folgt, das maßgeblich von der Sachrationalität der Themen abhängt und weniger von generellen Konfliktlinien, wie sie sonst für den deutschen Föderalismus kennzeichnend sind. In diesem Sinne kann auch die Vermutung, dass die LMKen primär dazu dienen, Bundeseingriffe abzuwehren, nicht bestätigt werden. Vielmehr zeigt sich als Grundmuster eine intensive Kooperationsbeziehung. Die Motive, warum sowohl der Bund als auch die Länder an der wechselseitigen Einbeziehung interessiert sind, lassen sich teilweise aus den Beschlüssen ablesen. Auf Seiten des Bundes besteht das Interesse an einheitlichen Regelungen, an frühzeitiger Abstimmung von Positionen sowie an Information von den Ländern. Länderseitig besteht ebenfalls ein großes Interesse, den Bund stark in die Verhandlungen einzubeziehen und so eine ebenenübergreifende Koordination zu erreichen. Es geht nicht nur darum, frühzeitig auf Agenden und Richtungentscheidungen Einfluss zu nehmen oder für eine effektive Interessenvertretung zu sorgen. Hierbei kann es durchaus vorkommen, dass der Bund von den Ländern regelrecht in die Pflicht genommen wird<sup>20</sup>. Der Bund soll als Streitschlichter zwis-

---

20 Nach Aussage eines Mitglieds der AMK geht diese In-die-Pflichtnahme nicht selten sogar weiter, als es dem Bund recht ist.

schen den Ländern agieren oder die Finanzierung von Projekten sichern, für die die Länder allein schlicht nicht die Kapazitäten haben. Nichtsdestotrotz versuchen die Länder nach außen hin den Anschein zu wahren, es handle sich bei den LMKen um reine Ländergremien. Das lässt sich insbesondere an der Namensgebung der meisten Konferenzen als explizite Konferenzen der ‚Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder‘ und der Selbstdarstellung der LMKen auf der Homepage des Bundesrats erkennen. *Dies deutet auf eine strategische Anpassungsfähigkeit der Akteure hin, die formale Konfliktlinien de facto durch ihr Verhandlungsverhalten umgehen und somit effektive Politikergebnisse erzielen.*

Als dritter wichtiger Befund lässt sich festhalten, dass die LMKen nicht eindeutig dem kooperativen Föderalismus im Sinne der freiwilligen Selbstkoordination zugeordnet werden können. Zwar war historisch die freiwillige Zusammenkunft ein relevantes Merkmal; im Laufe der Zeit ist jedoch eine zunehmende Institutionalisierung als Merkmal der Politikverflechtung zu beobachten (Lehmbruch 2000, S. 98-104). Es scheint sich eine für den deutschen Bundesstaat in der Praxis bewährte Form der Zusammenarbeit herausgebildet zu haben. Wir beobachten somit eine Vermischung zwischen Institutionalisierung, Einstimmigkeit und Kooperationszwang als Merkmale der Politikverflechtung auf der einen und freier Themensetzung und Überwindung des Status quo als Merkmale des Kooperativen Föderalismus auf der anderen Seite. Dies deutet darauf hin, dass keines der beiden Konzepte die Funktion der LMKen als Ganzes erfasst. Demgemäß bietet es sich an, die beobachtete Koordinationsform in Anlehnung an die Untersuchung von Janna Wolff (2008) als „*Kooperativen Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung*“ zu beschreiben. Wie bei Wolffs Untersuchung des europäischen Konventsprozesses werden auch hier die ursprünglich freiwilligen Zusammenkünfte „deutlich von den vertrauten Mechanismen der Politikverflechtung beeinflusst“ (Wolff 2008, S. 20).

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Verflechtung der Ebenen zwar stattfindet, doch nicht zwangsläufig in die von Scharpf vorhergesagte Politikblockade münden muss. Scharpf macht die „Tatsache, dass die Entscheidungen auf der höheren Ebene von der Zustimmung der Regierungen auf der unteren Entscheidungsebene abhängig“ sind, für die „Problemlösungsdefizite der Politikverflechtung“ verantwortlich (Scharpf 1994, S. 25). Zwar wurde gezeigt, dass auch die Beschlussfassung der LMKen im Schatten der Politikverflechtung steht, jedoch kann vermutet werden, dass die Blockadeprobleme der Politikverflechtung gerade in den Konferenzen gelöst werden. Indem die LMKen vertikal verflochten sind, bilden sie eine Plattform für die Kommunikation zwischen dem Bund und den Ländern, ohne grundgesetzlich formalisiert zu sein. Entscheidungen der höheren Ebene können mit den unteren Ebenen besprochen und gegebenenfalls modifiziert werden. Dies bedeutet eine erhebliche Steigerung der Problemlösungskapazitäten des deutschen Bundesstaates. Hierdurch wird die von (Benz 2006, S. 40) angestellte Vermutung bestätigt, dass komplexe Governance-Mechanismen dazu beitragen können, blockadeträchtige Situationen aufzulösen. Findet keine Einigung zwischen den Ebenen statt, so kann in einem nächsten Schritt dennoch jede Ebene oder jede Gebietskörperschaft für sich tätig werden.

Überspitzt formuliert beobachten wir bei den LMKen eine freiwillige Unterwerfung unter den Zwang, indem Institutionen des kooperativen Föderalismus

sich selbst Züge eines Zwangsverhandlungssystems geben. *Der Modus des kooperativen Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung vereint auf diese Weise die Problemlösungskapazität einer freiwilligen Kooperation aufgrund ihrer Flexibilität mit der Effektivität eines Zwangsverhandlungssystems, das einen hohen Ergebnisdruck erzeugt.* Dies wird auch durch die Analyse der Beschlüsse im Hinblick auf Protokollerklärungen gestützt. In rund 80% der Fälle verzichten alle beteiligten Akteure darauf, eine Protokollerklärung abzugeben. Protokollerklärungen werden in der Regel dann angefügt, wenn ein Ergebnis nicht einstimmig erzielt wurde oder einzelne Akteure zwar die Beschlussfassung nicht verhindern, aber ihrer abweichenden Meinung trotzdem Ausdruck verleihen wollen. Die geringe Quote der Protokollerklärungen ist als weiterer Indikator dafür zu werten, dass in diesem ursprünglich horizontalen, freiwilligen Gremium de facto auch zwischen den Ebenen eine starke Norm zur Konsensfindung, herrscht.

## Literatur

- Benz, Arthur. 2006. Eigendynamik von Governance in der Verwaltung. In *Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft 37*, Hrsg. Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier, 29-49. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur, und Katrin Auel. 2005. Politics of Adjustment – The Europeanization of National Parliamentary Democracy. *Journal of Legislative Studies* 11:372-393.
- Benz, Arthur, Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl (Hrsg.). 1992. *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Bogumil, Jörg, und Werner Jann. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bundesrat. 2011. *Fachministerkonferenzen, Ministerpräsidentenkonferenz*. [http://www.bundesrat.de/cln\\_179/nn\\_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/fachministerkonf-node.html](http://www.bundesrat.de/cln_179/nn_8780/DE/gremien-konf/fachministerkonf/fachministerkonf-node.html); zugegriffen: 16.01.2011.
- Detterbeck, Klaus. 2010. *Föderalismus in Deutschland*. München: Oldenbourg.
- Fürst, Dietrich. 1997. Auf dem Weg zu einer europäischen Raumordnung und die Rolle der Regionen in Deutschland. *disP – The Planning Review* 33:47-54.
- Goetz, Klaus. 2005. Kooperation und Verflechtung im Bundesstaat: Zur Leistungsfähigkeit verhandlungsbasierter Politik. In *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?*, Hrsg. Rüdiger Voigt, 145-166. Baden-Baden: Nomos.
- Grodzins, Morton. 1984. *The American System: A New View of Government in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Höming, Dieter (Hrsg.). 2010. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Kilper, Heiderose. 1996. *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Kropp, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Laufer, Heinz, und Ursula Münch. 1998. *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.

- Lehmbruch, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Leunig, Sven. 2010a. Der Bundesrat im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. In *Föderalismus in Deutschland*, Hrsg. Klaus Detterbeck, Wolfgang Renzsch und Stefan Schieren, 87-118. München: Oldenbourg.
- Leunig, Sven. 2010b. Intergouvernementale Beziehungen im Bundesstaat. In *Föderalismus in Deutschland*, Hrsg. Klaus Detterbeck und Wolfgang Renzsch, 171-193. München: Oldenbourg.
- Leusser, Claus. 1957. Ministerpräsidentenkonferenzen seit 1945. In *Festschrift zum 70. Geburtstag von Dr. Hans Ehard*, Hrsg. Hanns Seidel, 60-84. Muenchen: Pflaum.
- Martens, Rolf. 2003. *Die Ministerpräsidentenkonferenzen*. Würzburg: Ergon-Verlag.
- Panara, Carlo. 2010. In the Name of Cooperation: the External Relations of the German Länder and their Participation in the EU Decision-Making. *European Constitutional Law Review* 6:59-83.
- Pernice, Ingolf. 2006. Demokratisch-föderative Verflechtung (Art. 23 II GG). In *Grundgesetz-Kommentar, Band II, Artikel 20-82*, Hrsg. Horst Dreier. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pietzcker, Jost. 1988. Landesbericht Bundesrepublik Deutschland. In *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat. Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1987 in Innsbruck*, Hrsg. Christian Starck, 17-76. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. 1985. Die Politikverflechtungs- Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahrsschrift* 26:323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1994. *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt/ New York: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scrip- tor-Verlag.
- Scherer, Franziska. 2009. *Zusammenarbeit im Bundesstaat seit 1871 – Die Ministerpräsidentenkonferenz von den Ursprüngen bis heute*. Münster: LIT.
- Schlüter, Karen. 2010. Föderale Kompetenzverteilung am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In *Föderalismus in Deutschland*, Hrsg. Klaus Detterbeck, Wolfgang Renzsch und Stefan Schieren, 53-86. München: Oldenbourg.
- Schmid, Josef 2008. Variable Verflechtungsmuster in unterschiedlichen Politikfeldern auf- grund von Problem- und Strukturkontingenzen. In *Föderalie Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*, Hrsg. Henrik Scheller und Josef Schmid, 345-357. Baden- Baden: Nomos.
- Sturm, Roland. 2010. *Föderalismus: eine Einführung*. Baden-Baden: Nomos.
- Urban, Dieter, und Jochen Mayerl. 2011. *Regressionsanalyse: Theorie, Technik und Anwendung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wagener, Frido 1979. Der Öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. *Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer* 37:215-266.
- Wehling, Hans-Georg. 2006. Landespolitik und Länderpolitik im föderalistischen System Deutschlands – zur Einführung. In *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*, Hrsg. Herbert Schneider und Hans-Georg Wehling. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Wessels, Wolfgang. 2008. Gesetzgebung in der Europäischen Union. In *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, Hrsg. Wolfgang Ismayr, 653-684. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wolff, Janna. 2008. *Verhandeln im Schatten der Politikverflechtung. Die deutschen Länder im Europäischen Konventsprozess*. Münster: LIT.
- Zimmer, Christina. 2010. Politikkoordination im deutschen Bundesstaat: Wandel in den Arbeitsstrukturen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41:564-579.
- Zintl, Reinhard. 1999. Politikverflechtung und Machtverteilung in Deutschland. In *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Thomas Ellwein und Everhard Holtmann, 471-481. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

### **Autorinnenangaben:**

Yvonne Hegele, BA,  
Universität Konstanz, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Universitätsstr. 10,  
78457 Konstanz,  
Yvonne.Hegele@uni-konstanz.de  
[Korrespondenzautorin]

Prof. Dr. Nathalie Behnke,  
Universität Konstanz, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Universitätsstr. 10,  
78457 Konstanz,  
Nathalie.Behnke@uni-konstanz.de