

Föderalismus in Deutschland – Zwischenbilanz und Ausblick*

Im September 2006 trat die – so die Ankündigung der politisch Verantwortlichen – „erste Stufe“ der deutschen Föderalismusreform in Kraft. Die Reform sollte vor allem die Handlungsfähigkeit der beiden föderalen Ebenen verbessern und zu einer besseren Zuordnung politischer Verantwortlichkeit führen. Dies sollte durch eine Entflechtung von Bundes- und Landesebene erzielt werden: Zum einen sollte die Möglichkeit, die Entscheidungsfindung auf Bundesebene durch die Drohung der Zustimmungsverweigerung im Bundesrat parteipolitisch zu blockieren, deutlich vermindert werden. Im Gegenzug sollten die Länder für diesen Machtverlust durch die Rückverlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf sie entschädigt werden.

Die Ergebnisse der Reform sind sowohl in der Politik- wie auch in der Staatsrechtswissenschaft mit großer Zurückhaltung aufgenommen worden. Vielfach wurde in Frage gestellt, ob es in Folge der Grundgesetzänderungen tatsächlich zu einer Verringerung der Zustimmungsgesetze kommen würde. Zugleich wurde bezweifelt, dass die Länder sich dem Zwang ihrer über fast 60 Jahre hinweg praktizierten „Selbstunitarisierung“ entziehen können und zu einer bewusst eigenständigen Nutzung ihrer neugewonnenen Gestaltungsmöglichkeiten kommen würden.

Diese Fragen standen im Zentrum einer Tagung der Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland der DVPW am 25./26.9.2008 in Lüneburg. Darüber hinaus ging es darum, sowohl die Hintergründe der erfolgten Grundgesetzänderung zu hinterfragen, als auch sie über den Kontext der Entwicklungen auf europäischer Ebene hinaus international vergleichend einzuordnen.

1. Die Grundgesetzreform im internationalen Vergleich: Der Einfluss der Europäisierung und des Verfassungsgerichts

Der erste Themenblock der Tagung begann mit einer weit gefassten Perspektive: Wie ist die Grundgesetzreform von 2006 im internationalen Vergleich einzuordnen? *Astrid Lorenz (Berlin)* befasste sich im Rahmen eines DFG-Projekts mit der Verfassungspolitik in etablierten Demokratien. Grundsätzlich geht sie davon aus, dass Verfassungsänderungen Ergebnisse rational handelnder Akteure sind, die ihren politischen Handlungsrahmen – die Verfassung – innerhalb derselben und mit den in ihr jeweils vorgegebenen Mitteln ändern. Ihre zentrale Frage ist, inwieweit (neben andern Faktoren) der vorgegebene Verfassungsrahmen und die politischen Mehrheitsverhältnisse die Neigung zu Verfassungsänderungen beeinflussen.

* Für ihre intensive Mitarbeit an den sie betreffenden Abschnitten dieses Berichts sei den Referenten der Tagung an dieser Stelle herzlich gedankt.

Auf der Basis einer Analyse von Verfassungsänderungen in den etablierten Demokratien zwischen 1945 und 2007 kommt sie zu dem Ergebnis, dass eine höhere Änderungshürde (konstitutionelle Rigidität) nicht pauschal zu weniger Verfassungsänderungen führt. Außerdem stellte sie fest, dass mit der politischen Fragmentierung im Parlament bzw. Unterhaus die Zahl der Verfassungsänderungen leicht steigt. Drittens zeigte sie, dass in föderalen Demokratien mehr Verfassungsänderungen stattfinden als in unitarischen Staaten, dass aber das Verhalten zweigeteilt ist: In Bundesstaaten mit klaren Mehrheitsverhältnissen im Unterhaus (also einer geringen Fragmentierung) gebe es deutlich weniger Änderungen des Verfassungstextes als in solchen, die durch ein Mehrparteiensystem mit der Notwendigkeit zur Koalitionsbildung geprägt sind.

Für den verkürzten Untersuchungszeitraum 1993 bis 2002 nahm Lorenz außerdem tiefergehende Bewertungen vor. Hier zeigte sich, dass insgesamt im Vergleich zwischen beiden Systemtypen moderate Einzeländerungen der Verfassung ganz klar dominieren; Reformen stellen überall Ausnahmen dar. Erwartungsgemäß ist der Anteil die territoriale Struktur des Landes betreffender Verfassungsänderungen in föderalen Staaten deutlich höher als in unitarischen Systemen. Dagegen unterscheiden sich die Staaten beider Systemtypen nicht wesentlich im Anteil ihrer Verfassungsänderungen betreffend das Regierungssystem. Repräsentationsfragen berührt ein größerer Anteil von Verfassungsänderungen in unitarischen Staaten.

Grundsätzlich zeigt sich bei den Themen eine Affinität zu „nationalen“ Themen, die immer wieder auf der Agenda stehen. In der Gesamtbetrachtung steigt die Häufigkeit von Verfassungsänderungen in allen Demokratien seit dem Zweiten Weltkrieg leicht an, wobei sich keine grundlegenden Entwicklungszäsuren, sondern eher Konjunkturzyklen erkennen lassen. Lorenz kommt zu dem Schluss, dass institutionelle Strukturen offenbar nur teilweise als Erklärungsvariablen hinreichend sind und dass rationale Akteure langfristig lernen, mit ihrem institutionellen Umfeld gewinnbringend umzugehen. Wo im politischen Alltag häufig gemeinsame Entscheidungen zustande kommen, überwinden sie relativ leicht höhere Hürden für Verfassungsänderungen, wo dies nicht der Fall ist, ändert sich die Verfassung möglicherweise eher implizit, so durch Gerichtsurteile. In jedem Fall passe Deutschland genau in die geschilderten Änderungsmuster etablierter Demokratien. In der Diskussion wurde ange regt, mehr Variablen zu testen und die theoretische Erklärungskraft der Rigidität trotz der Befunde nicht zu gering zu schätzen. Angesichts der Heteroskedastizität der Verteilung sei zu vermuten, dass die Rigidität eine notwendige, wenngleich keine hinreichende Bedingung ist, um die mit ihr gewünschte Eindämmung von Verfassungswandel zu entfalten. Dies sei im Einklang mit Tsebelis. Darüber hinaus würden Akteure die Wirkung der Entscheidung hemmisse antizipieren. Beide Einwürfe ließen sich mit der Deutung durch die Referentin vereinbaren.

Der Frage, wodurch im Einzelfall Verfassungsänderungen ausgelöst werden, ging *Robert Kaiser (München)* aus einem anderen Blickwinkel nach: Welchen Einfluss, so fragte er, hat die Europäisierung auf die Neigung zu bzw. die erkannte Notwendigkeit von Verfassungsänderungen in föderal strukturierten Mitgliedsstaaten der EU? Das erste Problem sei die unklare Definition dessen, was man unter „Europäisierung“ verstehen wolle. Im Ergebnis zeige die Untersuchung der drei Föderalstaaten innerhalb der Europäischen Union (Deutschland, Österreich, Belgien), dass die europäische Integration als Leitbild von Bundesstaatsreformen

Tagungsbericht

in unterschiedlicher Ausprägung bedeutsam sei. In Deutschland und Österreich werde vor allem damit argumentiert, man müsse den Staat und seine Verfassung „europatauglich“ machen. In Belgien hingegen diene die Existenz einer einheitlichen europäischen Rechtsordnung als eine Art Legitimation für die weitreichende Verlagerung von Kompetenzen auf die unteren föderalen Ebenen (Gemeinschaften, Regionen). Dies gelte in gewissem Umfang auch für Deutschland, wo das europäische Recht zunehmend als Garant der binnenstaatlichen Rechtseinheit akzeptiert werde, wodurch Kompetenzverlagerungen auf die Länderebene gerechtfertigt werden könnten (Bildungspolitik). Gleichzeitig begünstigten aber die Implementationserfordernisse im nationalen Raum sowie die spezifischen Anforderungen europäischer Politikprozesse Kompetenzverlagerungen auf die zentralstaatliche Ebene (Umweltpolitik) sowie die Begrenzung der Mitwirkungsrechte der Länder über den Bundesrat.

Nach der Betrachtung des Einflusses der Europäisierung auf den Prozess föderaler Verfassungsänderungen wendete sich *Roland Lhotta (Hamburg)* in seinem Vortrag der Frage zu, inwieweit das judizielle Management von Leit- und Ordnungsideen einen Beitrag zu Verfassungsreformprozessen leisten könne. Ausgehend von der in der Literatur vertretenen These, dass das suboptimale Ergebnis der Föderalismusreform 2006 nicht zuletzt mit dem Fehlen einer konsistenten Leitidee zu erklären sei, wurde zunächst das Konzept der Leitidee in Anlehnung an die Arbeiten von Blyth (2002) und Hay (2006) neo-institutionalistisch rekonstruiert und sodann mit Rückgriff auf Feeley/Rubin (2000) für die Analyse des richterlichen Umgangs mit Leitideen operationalisiert. In Auseinandersetzung mit der von Scharpf (2005) vertretenen Auffassung, dass Verfassungsrecht und Performanz des Verfassungsgerichtes für den Erfolg der Föderalismusreform 2006 eher hinderlich gewesen seien, wies Lhotta nunmehr nach, dass das Bundesverfassungsgericht mit seinen Urteilen im Umfeld der Föderalismusreform den dezidierten Versuch unternommen habe, in Anknüpfung an die 1994 erfolgte Änderung der vormaligen Bedürfnisklausel, die Leitidee eines „regressiv-unitarischen Bundesstaates“ durchzusetzen. Die Radikalität dieses Unterfangens, bei dem sich das Gericht – beginnend im Urteil zum Altenpflegegesetz 2002 – von seiner älteren Rechtsprechung dezidiert verabschiedet und stattdessen eine dreifache Konditionierung der Erforderlichkeitsklausel bis hin zur Kontrolle von Prognose- und Tatsachenfeststellungen des Gesetzgebers dekretiert habe, stellte einen Akt des „judicial self-empowerment“ dar, der auch wegen des Bruchs mit der tradierten Dogmatik bereits im Gericht selbst desintegrierend wirkte. Dieser desintegrierende Effekt setzte sich, so Lhotta, in den Diskursen zur Föderalismusreform fort, weswegen es dem BVerfG nicht gelang, mit seiner Rechtsprechung eine neue „coordinative idea“ zu installieren, die jedoch Voraussetzung für eine inhaltliche Einwirkung auf die Reformdebatte gewesen wäre. Dies stelle im Ergebnis eine deutliche Relativierung der von Scharpf vertretenen These des weitreichenden Einflusses von Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Prozess der Föderalismusreform 2006 dar.

In der anschließenden Diskussion wurde die Frage gestellt, ob das Bundesverfassungsgericht angesichts seiner dezidierten „judicial policy“ nicht eher als politischer „entrepreneur“ und weniger als „Manager“ verstanden werden müsste, was Lhotta aber verneinte. Die Tätigkeit des Verfassungsgerichtes sowie die institutionelle Logik des Rechts wirkten vielmehr darauf hin, dass radikale Brüche vermieden und neue Leitideen stattdessen aus den bestehenden „legal landscapes“ entwickelt werden müssten, um sich etablieren zu können. Genau dies

habe aber das BVerfG ignoriert, weswegen seine versuchte Installierung einer neuen bundesstaatlichen Leitidee gescheitert sei. Die Frage, warum die schon in den Grundgesetzänderungen von 1994 immanent angelegte Idee der Reföderalisierung nicht bereits in den Jahren zwischen 1994 bis 2002 aufgenommen worden war, beantwortete Lhotta mit dem Hinweis darauf, dass dem Verfassungsgericht in diesem Zeitraum kein Fall zur Entscheidung vorgelegt worden sei, der die Gelegenheit hierzu eröffnet hätte, während die Staatsrechtslehre in getreuer Gefolgschaft zum „Verfassungsgerichtspositivismus“ wiederum darauf gewartet habe, wie das BVerfG auf Basis der neuen Normgrundlage entscheiden würde. In jedem Fall sei aber das Urteil zur Juniorprofessur überbewertet worden, weil es zwar eine kassatorische Entscheidung auf Basis der neuen Normgrundlage des Art. 72 GG gewesen sei, der dogmatisch relevante Versuch einer Änderung der Leitidee aber bereits 2002 im Urteil zur Altenpflege erfolgt sei.

2. Erfolgreiche Entflechtung? Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen nach der Reform

Im zweiten Teil der Tagung konzentrierte sich der Fokus auf die Folgen der deutschen Föderalismusreform für den Bund. Im Mittelpunkt stand die bereits angerissene Frage nach der – tatsächlichen und prognostizierbaren – Entwicklung der Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen, deren Reduktion ja bekanntlich das zentrale Ziel der Reform gewesen war. Hierzu hatte sich bereits im Vorfeld der Tagung eine Diskussion in der Zeitschrift für Parlamentsfragen entwickelt, an der die beiden zu diesem Thema Vortragenden beteiligt waren: *Marcus Höreth (Bonn)* und *Reimut Zohlnhäuser (Bamberg)*.

Zunächst stellte Höreth dar, dass der Anteil der Zustimmungsgesetze zwischen September 2006 und August 2007 44,2 % betrug. Da die Bundesregierung in ihren Zielvorstellungen von einer Reduktion der bis 2005 knapp über 50 % liegenden Zustimmungsquote auf deutlich unter 40 % ausgegangen war, könne bereits hier nicht von einem vollen Erfolg die Rede sein. Die Bundesregierung habe aber in ihrer Antwort auf die große Anfrage der FDP-Fraktion Ende März dieses Jahres eine kontrafaktische Analyse durchgeführt, um der Frage nachzugehen, wie groß der Anteil der Zustimmungsgesetze in diesem Zeitraum gewesen wäre, wenn die Reform nicht realisiert worden wäre, wenn also die zustimmungsauslösenden Normen des „alten Rechts“ beibehalten worden wären. Im Ergebnis hätte die Zustimmungsquote nach den Angaben der Bundesregierung demnach bei 59,2 % gelegen. So gesehen habe sich durch die Reform eine Reduktion der Zustimmungsquote um knapp 15 Prozentpunkte ergeben, was insofern doch als Erfolg der Reform gewertet werden müsste.

Höreth stellte diese optimistischen Überlegungen der Bundesregierung hinsichtlich des Erfolgs der Reform jedoch in mehrfacher Hinsicht infrage. Zuerst prüfte er, ob tatsächlich alle die von der Bundesregierung als – nach alter Rechtslage – zustimmungspflichtig angenommenen Gesetze zwingend als solche hätten gelten müssen. Dies sei nun nicht zweifelsfrei so anzunehmen, da nicht jedes Gesetz juristisch eindeutig als entweder zustimmungspflichtig oder -frei einzurichten sei. Bei diesen von Höreth als „Zweifelsfälle“ bezeichneten Gesetzesvorhaben kommt es unter den Bedingungen gegenläufiger Mehrheiten vielmehr darauf an, ob die strategisch grundsätzlich immer an der Umgehung der Vetoposition des

Tagungsbericht

Bundesrates interessierte Regierungsmehrheit die Gesetzesvorhaben tatsächlich zustimmungsfrei halten kann. Auf Basis dieser Prämisse kommt er in seiner kontrafaktischen Analyse zu dem Ergebnis, dass in immerhin 11 von 22 Fällen die Bundesregierung und die sie stützende Mehrheit im Bundestag ein in der Antwort der Bundesregierung als unter altem Recht als Zustimmungsgesetz gewertetes Gesetz auch als Einspruchsgesetz hätten behandeln und verkünden können, ohne ein Veto des Bundesrates befürchten zu müssen. Dies gelte umso mehr in Zeiten gleichgerichteter Mehrheiten, in denen für die Bundesratsmehrheit politisch keine Anreize bestehen, sich gegen eine solche Vorgehensweise zu sträuben. Damit wäre aber auch unter dem alten Recht eine Zustimmungsquote von weniger als 52 % möglich gewesen – die von der Bundesregierung angegebene kontrafaktische Zustimmungsquote von fast 60 % sei daher deutlich zu hoch gegriffen.

Einen für die Zukunft eher gegenteiligen Effekt könnten dagegen die auch nach der Reform beibehaltenen und von Höreth so genannten „Auffangtatbestände“ erzeugen. Als solche klassifizierte er Verfassungsnormen, die auch nach Abschaffung der einschlägigen Klausel des Artikels 84 I GG ein Gesetz weiterhin zustimmungspflichtig machen. So sei zwar der Anteil der durch Art. 84 I GG zustimmungspflichtigen Gesetze tatsächlich gesunken – was aber nicht bedeute, dass eine daran interessierte Bundesratsmehrheit sich in ihrer Argumentation nicht auf eben diese Auffangtatbestände zurückziehen könnte, um ihr Mitsprache- und letztlich auch Zustimmungsverweigerungsrecht zu reklamieren. Zwar sei dies unter den gegenwärtigen Bedingungen der Großen Koalition und ihrer Mehrheit im Bundesrat noch nicht geschehen, für die Zukunft unter den Bedingungen von „divided government“ könnte dies aber zur regelmäßigen Praxis werden. Wichtiger bei der Einschätzung der Frage, ob die Reform nun erfolgreich gewesen sei oder nicht, so Höreth weiter, sei ohnehin die jeweilige Konfliktintensität in den fraglichen Rechtsmaterien. Ausschlaggebend sei daher nicht, wie stark die Zahl der Zustimmungsgesetze gesunken sei, sondern inwieweit sie dies vor allem bei konfliktintensiven Bereichen getan habe (etwa der Sozialpolitik). Gerade diese Bereiche seien es aber, die durch die von ihm genannten und durch die Föderalismusreform I unberührt gebliebenen Zustimmungstatbestände nach dem Wegfall des „alten“ Art. 84 GG aufgefangen würden und so weiterhin der potenziellen politischen Auseinandersetzung zwischen einer Regierungsmehrheit und einem „oppositionellen“ Bundesrat offenstünden. Besonders bedenklich sei hier die Modifizierung des Art. 104a IV GG gewesen, der sogar eine Vielzahl neuer Zustimmungsfälle auslösen dürfte.

An diese Einschätzung schloss Reimut Zohlnhöfer bei seiner Betrachtung der Entwicklung in einem speziellen Politikfeld, der Wirtschaftspolitik, nahtlos an. Hier, so Zohlnhöfer, sei in der Vergangenheit der problematischste „Reformstau“ moniert worden. Die Bundesregierung, so die allfällige Kritik, habe keine kohärente Wirtschaftspolitik durchsetzen können, weil sie von einem „oppositionellen“ Bundesrat daran gehindert worden sei. Wenn die Kritik überhaupt gerechtfertigt sei, stelle sich die Frage, inwieweit sich nach der Föderalismusreform etwas geändert habe: Diejenigen Gesetze, die nun entweder nicht mehr zustimmungspflichtig (durch Änderung des Artikels 84 I) oder an die ausschließliche oder abweichende Landesgesetzgebung übergegangen seien, seien überwiegend von geringer Konfliktintensität; dies gelte auch – und insbesondere – für den Bereich der Wirtschaftspolitik. Insgesamt sei die Zustimmungspflichtigkeit weder in der Finanzpolitik noch in der Arbeitsmarkt- und

Sozialpolitik nennenswert verringert worden. Dass es hier in den letzten zwei Jahren nicht zu größeren Auseinandersetzungen gekommen sei, habe also weniger mit einem strukturellen Erfolg der Föderalismusreform, sondern mit den besonderen Bedingungen gleichgerichteter Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag zu Zeiten der Großen Koalition zu tun. Dies belegte er mit einer ebenfalls kontrafaktischen Analyse, nach welcher der Anteil wirtschaftspolitischer Schlüsselentscheidungen an Zustimmungsgesetzen zwischen 1998 und 2005 unter Geltung der Verfassungsbestimmungen nach der Reform kaum geringer gewesen wäre, als er es tatsächlich gewesen ist; allein zwei Zustimmungsgesetze wären danach zustimmungsfrei gewesen.

Schließlich wandte sich Zohlnhöfer auch der Frage zu, ob die beklagte politische Inkohärenz tatsächlich so gegeben war bzw. wenn ja, ob sie wirklich an der „Blockade“ des Bundesrates gelegen habe. Zum einen, so Zohlnhöfer, habe es eine solche Inkohärenz nur sehr bedingt bzw. auch in anderen, nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen gegeben. Zum anderen sei sie weitaus mehr durch den – auch aufgrund der Landtagswahlkämpfe – permanenten Parteienwettbewerb begründet, der für die Wähler schmerzhafte, die Wahlchancen der regierenden Parteien schmälernde Maßnahmen nicht erlaube. Auf den Einwand in der Diskussion, gerade die Regierung Schröder habe doch seit Mitte ihrer ersten Amtszeit eine Politik betrieben, die ihr laufend Wahlniederlagen einbrachte, reagierte Zohlnhöfer mit der Einschätzung, eine „Nicht-Handeln“ wäre der Regierung angesichts steigender Arbeitslosenzahlen ebenso angelastet worden – sie habe sozusagen nur die Wahl zwischen „Scylla und Charybdis“ gehabt.

3. Landespolitik nach der Föderalismusreform und Effekte der Europäisierung

Im letzten Abschnitt der Tagung wurde die zweite Ebene des deutschen Föderalismus betrachtet und mit der Frage nach den Auswirkungen der Europäischen Politik auf die neu verteilten Kompetenzen im Bereich der Umweltpolitik verbunden.

Zunächst erläuterte Sven Leunig (Jena) den Stand der Landesgesetzgebung in jenen, den Ländern nunmehr zugewiesenen Politikfeldern. In fast allen neuen Regelungsbereichen sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt zumindest ein Teil der Länder gesetzgeberisch aktiv geworden. Dort, wo es noch nicht zur Verabschiedung von Gesetzen gekommen sei, seien zumindest Initiativen der Landesregierungen zu verzeichnen. Allerdings wies er auch darauf hin, dass hinter den Gesetzen in den beiden Bereichen, in denen bislang alle Länder aktiv geworden seien – im Strafvollzugs- und Gaststättenrecht – bundespolitische „Auslöser“ standen: Zum einen habe das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber 2006 aufgegeben, den Jugendstrafvollzug gesetzlich eigenständig zu regeln. Zum anderen habe hinter den Regelungen im Gaststättengesetz, die sich bislang ausschließlich auf die bekannten Gesetze zum Nichtraucherschutz bezogen, ursprünglich eine Initiative der Bundesgesundheitsministerin gestanden. Einzig die Ladenschlussgesetze, die es in den meisten Ländern nunmehr gebe, seien auf die Eigeninitiative der Landesgesetzgeber zurückzuführen gewesen.

Entscheidender als die reine Zahl der Gesetze sei aber der Grad der inhaltlichen Diversität, so Leunig weiter. Hierzu betrachtete er jene beiden Regelungsbereiche genauer, in denen bislang alle Länder aktiv geworden sind, also das Jugendstrafvollzugsrecht und die

Tagungsbericht

Nichtraucherschutzgesetze der Länder. Im Ergebnis zeige sich, dass die Länder hier weitgehend gleichlautende Gesetze verabschiedet hätten. Selbst dort, wo ursprünglich erkennbar eigenständige Gesetze angekündigt gewesen seien, hätten sich die Landesgesetzgeber schließlich doch zu weitgehend gleichlautenden Formulierungen entschlossen.

Damit stelle sich die Frage, ob es eine von den Vertretern des Wettbewerbsföderalismus als positiven Effekt einer Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Länder stets behauptete „Konkurrenz um das beste Modell“ tatsächlich gebe oder in Zukunft geben werde. Dies lasse sich, so Leunig, aufgrund der Ergebnisse der Auswertung dieser beiden Gesetzgebungs-materien jedenfalls nicht annehmen. Erklärbar wäre dies mit einem klassischen Moment der Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung: Es sei schlicht ein „Reflex des kooperativen Föderalismus“, hier also der horizontalen Selbstkoordination, an die sich vor allem die Ministerialbürokratien der Länder so sehr gewöhnt hätten, dass ein Ausbrechen aus diesem Muster und eine Entwicklung zur „Asymmetrie“ in Deutschland nicht zu erwarten sei.

Dieser Einschätzung widersprach *Julia von Blumenthal (Gießen)* entschieden, indem sie unter anderem darauf hinwies, dass sich die Landesgesetze im Bereich des Jugendstrafvollzugs konzeptionell sehr maßgeblich unterscheiden. Sie stellte ein Konzept vor, mit dem es möglich sein sollte, zu analysieren und vorherzusagen, in welchen Feldern mit einer eigenständigen Wahrnehmung der neu erworbenen Gesetzgebungskompetenzen der Länder zu rechnen sei. Dieses Analysekonzept beruht auf den Ergebnissen einer umfassenden Analyse zum Umgang mit der Frage, ob Lehrkräften in der Schule das Tragen des islamischen Kopftuches erlaubt oder untersagt werden sollte. Aus der detaillierten Rekonstruktion der Diskussions- und Entscheidungsprozesse in allen 16 Ländern ließen sich vier Modelle des Umgangs mit der Kopftuchfrage charakterisieren. Als erklärender Faktor, warum ein Land einem bestimmten Modell den Vorzug gegeben hat, erwies sich dabei entgegen der Erwartung nicht die parteipolitische Ausrichtung der Landesregierung als ausreichend. Vielmehr waren neben der Problemrelevanz auch historisch-kulturelle Unterschiede und pfadabhängige Entwicklungen insbesondere des Staats-Kirchen-Verhältnisses wesentlich. Das für die weitere Forschung vorgeschlagene Analyseraster enthielt dementsprechend die folgenden Faktoren: 1. Relevanz des Problems; 2. Vorhandensein landesspezifischer institutioneller Rahmenbedingungen; 3. Struktur des Parteienwettbewerbs in Bund und Ländern, wobei insbesondere die Frage nach der Abkopplung vom bundespolitischen Parteienwettbewerb und der Existenz eines landesspezifischen Profils zu stellen sei. Julia von Blumenthal präsentierte erste Überlegungen, in welchem der an die Länder übertragenen Felder unter Berücksichtigung der drei Faktoren mit einer eher landesspezifischen bzw. mit einer unitarischen Regelung zu rechnen sei. In der Diskussion wurde deutlich, dass die genannten drei Faktoren für die Übertragung auf weitere Politikfelder noch auszudifferenzieren sind. Insbesondere die Frage nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder müsste als eigener Punkt, differenziert von der Problemrelevanz analysiert werden.

Ein Feld, in dem die Länder bereits vor der Föderalismusreform über Gesetzgebungskompetenzen verfügten, ist das der Bildungspolitik. *Stefan Immerfall (Schwäbisch Gmünd)* ging daher in seinem Vortrag der Frage nach, wie viel Diversität es schon heute hier gibt bzw. welche Folgen die Selbstkoordinierung in diesem Bereich hatte. Immerfall betonte, dass es auch in diesem originären Länderbereich eine hochgradige Bereitschaft zur Selbstkoordinierung

gegeben habe, wie vor allem in der Institutionalisierung der Kultusministerkonferenz deutlich werde. Diese habe auch, bei allem bildungspolitischen Innovationsgeist der 70er-Jahre in einzelnen Ländern, durchaus erfolgreich gearbeitet – erfolgreich jedenfalls im Sinne einer Selbst-Unitarisierung der Länder. Allerdings habe der Trend, eigenständige Modelle im Bildungsbereich zu entwickeln, in den letzten Jahren eher abgenommen; das Zentralabitur habe sich überall durchgesetzt und auch die Entwicklung zu einem zwei- statt dreistufigen Schulsystem lasse sich in allen Ländern erkennen. Die Föderalismusreform schließlich habe hier wenig Neues bewirken können: allein die Entflechtung der Gemeinschaftsaufgaben – hier bezüglich der Finanzierung der Hochschulen – lasse sich als Ergebnis der Reform in diesem Bereich verzeichnen. Dass die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung mehr oder minder „abgewickelt“ wurde, habe nur in der Konsequenz einer Entwicklung gelegen, welche die Vorstellung einer Bund und Länder übergreifenden „Bildungsplanung“ schon in den späten 80er-Jahren aufgegeben habe. Insgesamt, und dies wertete Immerfall positiv, sei eine „neue Sachbezogenheit“ und eine Abkehr von der Ideologiegebundenheit der 70er- und 80er-Jahre zu erkennen, sowohl in der KMK als auch innerhalb der Länderkultusministerien selbst.

Einem andern Politikfeld, in dem im Zuge der Föderalismusreform I die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit materiellem Abweichungsrecht der Länder eingeführt wurde, widmete sich im letzten Vortrag der Tagung *Annegret Eppler (Tübingen)*: der Umweltpolitik. Ähnlich wie bereits Robert Kaiser in seinem Vortrag ging sie der Frage nach, inwiefern die Reformen in der Kompetenzverteilung der Umweltpolitik als Europäisierungsschritt gesehen werden können. Ein „misfit“ habe sich gerade aus den spezifischen Ausprägungen des deutschen Föderalismus ergeben: Die deutsche Umweltpolitik sei nach verschiedenen Umweltmedien getrennt, was auf die schrittweise Übertragung von Kompetenzen an den Bund zurückzuführen sei. Außerdem sei Verwaltungsorganisation Sache der Länder und die einheitliche Regelung von Verfahrensrecht vor der Föderalismusreform I durch den Bund nur um den Preis der Zustimmungspflichtigkeit möglich gewesen. Das alles habe zu Implementierungsproblemen geführt, weil europäische Umweltpolitik oft medienübergreifend und verfahrensorientiert vorgehe. Nach der Föderalismusreform I habe der Bund die Implementierung aller EU-Richtlinien zur Aufgabe und es werde ihm kompetenzrechtlich möglich, ein medienübergreifendes Bundesumweltgesetzbuch zu schaffen. Außerdem könne er aufgrund des „formellen Zugriffsrechts“ bundeseinheitliche Verwaltungsregeln treffen. Der dargestellte „misfit“ sei durch die Föderalismusreform I also beseitigt worden. Wie Robert Kaiser konstatierte auch Eppler, dass alle politischen Akteure „EU-Argumente“ genutzt haben, um ihren eigenen politischen Handlungsspielraum zu erweitern: Der Bund argumentierte mit Implementierungsproblemen für eine Bündelung der Kompetenzen, die Länder argumentierten, angesichts europäischer Standards sei eine weitere Vereinheitlichung nicht notwendig. Eppler kam zu dem Schluss, mit Europäisierungsansätzen könne zwar die Richtung der Reform (mit-)erklärt werden, fraglich sei jedoch, ob sie auch ihren Anlass erklären könnten. Außerdem betonte Eppler, dass neben dem europäischen Anpassungsdruck auch innerstaatliche Faktoren in die Erklärung des Ergebnisses der Reform im Umweltbereich einbezogen werden müssten. Europäisierungsansätze sollten ihrer Meinung nach mit anderen

Tagungsbericht

theoretischen Konzepten, die Ursachen, Verlauf und Ergebnisse föderaler Reformen erklären, zusammengeführt werden.

In seinem abschließenden Statement plädierte Roland Lhotta dafür, entsprechend der Struktur der Tagung auch in der weiteren Forschung vom Allgemeinen zum Besonderen vorzugehen. Die Forschung zum deutschen Bundesstaat und zu den Folgen der Föderalismusreform sollte mit Theorien über Verfassungsreformen verknüpft werden, um die spezifischen Unterschiede bei Reformen föderaler Systeme noch genauer herausarbeiten zu können. Auch die Analyse und Evaluation der konkreten Folgen sei in den Kontext breiterer Forschungszusammenhänge zu stellen.

Literatur

- Blyth, Mark*, 2002: Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century, Cambridge u. a.
- Feeley, Malcolm M./Rubin, Edward L.*, 2000: Judicial Policy Making and the Modern State. How the Courts Reformed America's Prisons, Cambridge.
- Hay, Colin*, 2006: Constructivist Institutionalism, in: The Oxford Handbook of Political Institutions, ed. by R. A. W. Rhodes/Sarah A. Binder & Bert A. Rockman, Oxford, 56-74.
- Scharpf, Fritz W.*, 2005: Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus, MPIfG-Working Paper 05/6, Juni 2005 (auch in: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.), Politik und Recht (PVS-Sonderheft 36), Wiesbaden 2006, 306-332).

Korrespondenzanschrift:

Dr. Sven Leunig
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Institut für Politikwissenschaft
Carl-Zeiss-Straße 3
07740 Jena
E-Mail: s.leunig@uni-jena.de

Der Autor ist Akademischer Rat am Institut für Politikwissenschaft der Universität Jena.