

Achim Hildebrandt · Frieder Wolf (Hrsg.)

Die Politik der Bundesländer

Achim Hildebrandt
Frieder Wolf (Hrsg.)

Die Politik der Bundesländer

Staatstätigkeit im Vergleich



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2008

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2008

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15418-3

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	7
Die Potenziale des Bundesländervergleichs <i>Achim Hildebrandt und Frieder Wolf</i>	11
Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit <i>Frieder Wolf</i>	21
Landeshochschulpolitiken <i>Ute Lanzendorf und Peer Pasternack</i>	43
„Polizei ist Ländersache!“ – Politik der Inneren Sicherheit <i>Bernhard Frevel und Hermann Groß</i>	67
Gewaltkriminalität: Zur Bedeutung von Politikproduktion und parteipolitischer Färbung der Landesregierungen <i>Christoph Birkel</i>	89
Integrationspolitik in den Bundesländern? <i>Christian Henkes</i>	113
Sozialpolitik in den Bundesländern <i>Heinz Rothgang und Anna Caroline Wessel</i>	137
Finanzpolitik in den Ländern <i>Achim Hildebrandt</i>	173
Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern: Differenzierungen und Differenzen <i>Josef Schmid und Horst Hedrich</i>	193
Länderwirtschaftspolitik <i>Markus M. Müller</i>	215
Länderverkehrspolitik <i>Oliver Schöller-Schwedes und Lisa Ruhrort</i>	235
Naturschutzpolitik in den Bundesländern <i>Axel Volkery</i>	257

Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik <i>Jörg Bogumil und Falk Ebinger</i>	275
Kommunalverfassungspolitik der Bundesländer als lokale Institutionenpolitik <i>Michael Haus</i>	289
Trennen sich die Wege? Die Bundes- und Europapolitik der Länder <i>Maximilian K. Grasl</i>	311
Die Wahlsysteme der Länder <i>Matthias Trefz</i>	331
Direkte Demokratie in den Bundesländern. Ein Vergleich der Institutionen und Anwendungsmuster <i>Raphael Magin, Christina Eder und Adrian Vatter</i>	345
Sechzehn Länder, sechzehn Felder: Erträge des Vergleichs <i>Frieder Wolf und Achim Hildebrandt</i>	363
Autorenverzeichnis	371

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AFG	Ausländerförderungsgesetz
AG	Arbeitsgruppe
AK	Arbeitskreis
AuslG	Ausländergesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BMBF	Bundesbildungsministerium
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BremSchulG	Bremisches Schulgesetz
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtssentscheid
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CHE	Centrum für Hochschulentwicklung
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ESD	Einsatz- und Streifendienst
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union

EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FDP	Freie Demokratische Partei
FH	Fachhochschule
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FMK	Finanzministerkonferenz
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
HRG	Hochschulrahmengesetz
i.E.	im Erscheinen
IMK	Innenministerkonferenz
i.V.	in Vorbereitung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KMK	Kultusministerkonferenz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MIV	Motorisierter Individual-Verkehr
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖV	Öffentlicher Verkehr
OLS	Ordinary least squares
OWiG	Katalog von Ordnungswidrigkeiten
PDV	Polizeidienstvorschrift
PflegeVG	Pflegeversicherungsgesetz
PISA	Programme for International Student Assessment
RAF	Rote Armee Fraktion
RP	Rheinland-Pfalz
RuStAG	Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SMOP	Surface Measure of Overall Performance
SN	Sachsen

SS	Sommersemester
ST	Sachsen-Anhalt
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TIMSS	Third International Mathematics and Science Study
TN	Thüringen
TOSCA	Transformation des Sekundarschulsystems und akademische Karrieren
UAFEK	Unterausschuss Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung
UAFEM	Unterausschuss Führungs- und Einsatzmittel
UARV	Unterausschuss Recht und Verwaltung
WS	Wintersemester
WWD	Wach- und Wechseldienst
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Die Potenziale des Bundesländervergleichs

Achim Hildebrandt und Frieder Wolf¹

1 Wozu das Ganze? Fragestellung und Motivation

Welche Unterschiede bestehen zwischen den Arten und Weisen, in denen die Bundesländer ihre politischen Gestaltungsspielräume nutzen, und welche Faktoren erklären diese Variation? So lautet die Leitfragestellung des vorliegenden Bandes. Während für andere föderale Staaten wie die USA und Kanada analoge Überblickswerke (Gray/Hanson 2004 und Dunn 2006) oder, wie für die Schweiz, Monographien mit breiter Abdeckung (Vatter 2002) vorliegen, ist der theoriegeleitete Vergleich der Politik der Bundesländer mit kausalanalytischem Anspruch bisher nur in einzelnen Feldern oder auf einzelne Erklärungsfaktoren verengt vorgenommen worden (siehe Abschnitt 3 zum Forschungsstand), was angesichts der wichtigen Rolle der Landespolitik in Deutschland doch überrascht. Die vorhandenen Forschungsergebnisse für die einzelnen Felder zusammen zu tragen und die wichtigsten Lücken in den übrigen Bereichen zu schließen ist das Ziel, das wir mit der Herausgabe dieses Bandes verfolgen. Neben den klassischen Politikfeldern und der Staatstätigkeit auf ihnen nehmen wir dabei ergänzend auch die Institutionenpolitik in den Blick, also die Gestaltung der politischen Institutionen der Länder durch die Landespolitik selbst.

2 Die Kompetenzen der Länder in der bundesstaatlichen Ordnung

Die politische Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist, so Wehling (2006: 7), „von den Ländern her gegründet“. Vom Konstruktionsprinzip des Grundgesetzes aus betrachtet sind die Kompetenzen des Bundes einzeln aufgezählte Ausnahmen. Wenngleich Letztere so zahlreich und umfassend sind, dass de facto eher Bundes- als Landeszuständigkeit die Regel darstellt, so haben die Länder dennoch – neben den weitreichenden Mitwirkungsrechten an der Bundesgesetzgebung – erhebliche Gestaltungsspielräume, was ihre institutionelle Ordnung und die Staatstätigkeit auf zahlreichen Politikfeldern anbelangt. In erster Linie sind dabei die Bildungspolitik (vom Kindergarten bis zur Hochschule) und die Innere Si-

¹ Die Herausgeber danken Dieter Fuchs, Clemens Jesenitschnig, Manfred G. Schmidt, Henrik Schober, Angelika Vetter, Uwe Wagschal und Reimut Zohnhöfer für wertvolle Anregungen und Hilfestellungen, der Thyssen-Stiftung für die Förderung der Herausgabe dieses Bandes durch die Finanzierung eines Workshops sowie den Autoren für ihre engagierte Mitarbeit.

cherheit zu nennen, aber auch die Infrastrukturpolitik, der Naturschutz und die Integrationspolitik jenseits des Staatsbürgerschaftsrechts sind vorwiegend Ländersache. In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ergänzen die Landeszuständigkeiten diejenigen des Bundes zwar nur, sie genügen aber, um klar unterscheidbare Strategien zu verfolgen und distinkte Leistungsprofile auszubilden. An der Europapolitik des Bundes können die Länder via Artikel 23 GG lediglich mit einer Stimme mitwirken, aber an der Formulierung derselben beteiligen sie sich (wie auch am direkten Lobbying in Brüssel) mit großem Einsatz. Und die Finanzpolitik der Länder ist angesichts des Verbundsystems auf der Einnahmenseite zwar kaum autonom zu nennen, prägt aber erstens schon an sich verschiedene Profile aus und ist zweitens eine bedeutsame Prägegröße der Länderaktivitäten auf den übrigen Politikfeldern.

Die Länder besitzen also bedeutende Kompetenzen für eine autonome Politik. Fraglich bleibt aber zunächst, inwieweit sie diese auch nutzen. Denn der eigenständigen Politik auf Länderebene steht eine unitarisch geprägte politische Kultur entgegen, die am Leitwert der Einheitlichkeit bzw. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse orientiert ist und regionale Unterschiede vielfach als ungerecht oder als Mobilitätshindernisse wahrnimmt (Scharpf 2006). Die Länder versuchten, diesen Druck in Richtung unitarischer Politik durch die freiwillige Selbstkoordination im Rahmen der Politik der dritten Ebene aufzufangen (Voigt 1998), besonders intensiv von Beginn an im Rahmen der Kultusministerkonferenz (vgl. die Beiträge von Lanzendorf/Pasternack und Wolf i.d.B.), bald darauf beispielsweise aber auch in der Polizeipolitik über die Konferenz der Innenminister (vgl. den Beitrag von Frevel/Groß i.d.B.). Die erste Aufgabe, der sich die einzelnen Kapitel dieses Bandes widmen, ist daher die Vermessung des Grades, zu dem die Länderpolitiken im Rahmen der vorgegebenen Kompetenzordnung überhaupt variieren. Die zweite besteht darin, die Ursachen für diese je nach Politikfeld mehr oder weniger große Vielfalt zu eruieren (siehe Abschnitt 4).

Im Zuge der Föderalismusreform 2006 kam es hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern zwar nach Ansicht vieler Kritiker nicht zum erhofften großen Wurf und nach einer ersten quantitativen Auswertung auch zu keiner signifikanten Reduktion des Anteils zustimmungspflichtiger Gesetze (Burkhart/Manow 2006), aber doch zu einer erheblichen Entflechtung in einigen Bereichen, etwa durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und von Gemeinschaftsaufgaben. Zwar ist es für eine vollgültige Evaluation der Folgen dieser Reform noch zu früh, doch nichtsdestotrotz werden sie in den einzelnen Beiträgen dieses Bandes berücksichtigt, soweit sie bereits absehbar sind.

3 Der bisherige Forschungsstand

Die meisten der wenigen Arbeiten zur Politik in den Bundesländern bieten bisher – in der Regel getrennt nach den einzelnen Ländern – lediglich grundlegende deskriptive Informationen zur historischen Entwicklung und zu den Grundstrukturen der politischen Systeme (vgl. Hartmann 1997, Mielke/Reutter 2004 u. Wehling 2004).² Einen Fortschritt gegenüber

² Im Rahmen seines ansonsten die Rolle der Länder im deutschen Föderalismus beschreibenden Buchs bietet des Weiteren Gunlicks (2003) einen schönen Vergleich der Länderverfassungen. Industriepolitische Profile der westdeutschen Länder zeichnet Sturm (1991). Unter den vergleichenden Studien zur institutionellen Ordnung sind in jüngster

diesen Werken stellt der jüngst veröffentlichte Sammelband von Schneider/Wehling (2006) dar. Zusätzlich zur Beschreibung der grundlegenden institutionellen Strukturen und der Einbettung der Länder in Bundesstaat und EU werden darin auch einzelne Politikfelder vergleichend beleuchtet, jedoch liegt auch hier der Schwerpunkt eindeutig auf der (selbstverständlich durchaus verdienstvollen) Deskription und dem analytischen Aufriss von Prozesscharakteristika und Problemkonstellationen. Darüber hinaus gehen im Grunde nur die Kapitel von Haus (2006) sowie Schmid/Blancke (2006), die politisches Lernen im Föderalismus bzw. Innovationsaktivitäten und Diffusionsmuster als Erklärungsfaktoren der beobachtbaren Variation von Landespolitik in der Verwaltungs- und Kommunal- bzw. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik untersuchen. Leider werden die Erkenntnisse aus den einzelnen Kapiteln dieses Bandes aber nicht in einem Synthesekapitel gebündelt.

Neben solchen Überblickswerken können zwei weitere Stränge der ländervergleichenden Literatur unterschieden werden: Der eine umfasst Arbeiten, welche auf einen einzelnen Theoriestrang fokussieren, während dem anderen diejenigen zuzurechnen sind, die sich auf ein einzelnes Politikfeld kaprizieren. Einen wichtigen Faktor, nämlich die Regierungsbeteiligung der Großparteien, und seinen Einfluss auf die Länderpolitik in mehreren Politikfeldern untersuchte Schmidt (1980). Er kam zu dem Ergebnis, dass es im Rahmen des landespolitischen Handlungskorridors zumeist schon „einen Unterschied macht, ob die SPD oder die CDU regiert“ (ibid.: 130). Studien zur Budgetzyklentheorie anhand der Haushalte der westdeutschen Länder liegen – mit unterschiedlichen Ergebnissen – von Galli/Rossi (2002) und Schneider (2007) vor. Heinrich (2002) bietet aus koalitionstheoretischer Perspektive eine Studie über die Juniorpartner in Landesregierungen. Mit dem Koalitions Handeln in Landesregierungen insgesamt befassen sich Kropp 2001 und Sturm/Kropp 1999. Zu beiden der benannten Stränge gehört Kalke (2001), worin Innovationsimpulse aus den Landtagen im Hinblick auf die Drogenpolitik unter die Lupe genommen werden. Die folgenden Titel hingegen greifen verschiedene Erklärungsfaktoren auf, beziehen diese jedoch auf ein einzelnes Politikfeld: Seitz (2000) modelliert die Verschuldungs- und Ausgabenentwicklung zehn alter Bundesländer von 1970 bis 1996 und kommt zu dem Schluss, dass die ökonomische Performanz hauptverantwortlich für deren Variation sei, nicht aber die parteipolitische Färbung der Landesregierungen (ibid.: 213). Die Monographien von Blancke (2004), Schmid/Blancke (2001), Hildebrandt (2008) und Wolf (2006) untersuchen die Arbeitsmarkt-, Sozial-, Finanz- und Bildungspolitik der Bundesländer (siehe auch die Beiträge dieser Autoren zum vorliegenden Band). Analysen der Verwaltungspolitik im Allgemeinen bzw. der Modernisierung der Umweltverwaltung finden sich bei Bogumil (2007; siehe ebenfalls den Beitrag i.d.B.) und Bauer et al. (2007). Rankings wie Bertelsmann-Stiftung (2003) und Plünnecke/Stettes (2005) schließlich befassen sich mit der relativen Position der Bundesländer im Hinblick auf im Standortwettbewerb als bedeutsam angesehene Faktoren.³

Zeit neben einigen Kapiteln aus Schneider/Wehling (2006) eine Übersichtsdarstellung von Leunig (2007) sowie die tiefeschürfende Studie von Schneider (2001a) zu den Ministerpräsidenten zu nennen. Vergleichsweise gut erforscht sind auch Parteien und Parteiensysteme auf Landesebene (Flick/Vatter 2007, Schmid 1990, Schneider 2001b) sowie die Determinanten der Landtagswahlen. Bei Letzteren hat sich zudem eine vergleichende Forschung zum Einfluss der Bundespolitik auf die Landtagswahlen entwickelt (Burkhart 2005, Völkl et al. 2008). Da die *Politics*-Dimension nicht im Fokus dieses Bandes steht, werden diese Literaturstränge jedoch hier nicht weiter beachtet.

³ Derlei Rankings haben im Zuge der politischen Konjunktur wettbewerbsförderaler Vorstellungen in den letzten Jahren an Aufmerksamkeit gewonnen. Der Wettbewerbsföderalismus hat sich in der Folge in Deutschland zu einem

Gleichwohl bestehen in der Bundesländer vergleichenden Forschung drei Defizite weiter, die der vorliegende Band beheben soll: Erstens wird bislang durch die vorherrschende deskriptive Orientierung die theoriegeleitete Erklärung der teils beträchtlichen Unterschiede zwischen den Politiken der Länder vernachlässigt bzw. durch die Verengung auf einzelne Theoriestränge die relative Erklärungskraft der verschiedenen Bestimmungsfaktoren unbestimmt belassen. Zweitens fehlt es an einer Einbeziehung aller relevanten Politikfelder und einer Bündelung der Erkenntnisse darüber, und drittens ist die Institutionenanalyse zu sehr einer statischen Perspektive verhaftet.

Diese statische Perspektive soll durch den Rekurs auf das Konzept der Institutionenpolitik überwunden werden. Sie wird im Rückgriff auf Benz (1990) als Politik begriffen, die auf die Veränderung oder Stabilisierung von institutionellen Strukturen zielt. Dauer und Wandel stehen somit gleichermaßen im analytischen Fokus. Die in diesem Band betrachteten Institutionen sind breit genug gewählt, um die Kontextbedingungen von Dauer und Wandel zu untersuchen. Institutionenpolitik wird hier zudem in Analogie zu klassischen Politikfeldern betrachtet (Jann 2001, Jann et al. 2005), daher kann generell das gleiche theoretische Instrumentarium auf die Gegenstandsbereiche institutionenpolitischen Handelns angewendet werden.⁴

In der Literatur wurde argumentiert, dass Regierungsakteure nur begrenzt an Institutionenpolitik interessiert seien, weil sie nur kurzfristig an der Wiederwahl orientiert seien, während die Institutionenpolitik ungewisse und eher langfristige Erfolge erzielen würde (Jann et al. 2005). Demgegenüber kann jedoch eingewendet werden, dass auch institutionenpolitische Maßnahmen die Wahlchancen verbessern können, da sie den Regierenden das Image von tatkräftigen und erfolgreichen Machern verleihen können – Voraussetzung hierfür ist natürlich, dass die Maßnahmen populär sind, wie etwa die Ausweitung der Bürgerbeteiligung in den Kommunen (vgl. den Beitrag von Haus i.d.B.) und auf Landesebene (vgl. den Beitrag von Magin/Eder/Vatter i.d.B.).

4 Der Bundesländervergleich als Laboratorium für den Theorietest

Aus methodischer Sicht ist der Bundesländervergleich besonders interessant (vgl. Collier 1993, Schmidt 2003 u. Snyder 2001), da die Datenlage in den meisten Feldern vergleichbar sowie von hoher Qualität ist und die institutionellen und kulturellen Kontextbedingungen relativ homogen ausfallen. So stellt der Bundesländervergleich ein wertvolles Laboratorium

hoch umstrittenen politischen Kampfbegriff entwickelt (Schatz/Oyen/Werthes 2000); die wirtschaftsschwächeren Länder beispielsweise wenden ein, dass ein Wettbewerb unfair sei bei ungleichen Startvoraussetzungen.

⁴ Institutioneller Wandel wird in den Sozialwissenschaften analysiert unter den beiden Leitbegriffen der intentionalen Institutionengestaltung durch Akteure sowie der Institutionendynamik als der unintendierten Entstehung von Ordnung aus dem kontingenten Zusammenwirken von Akteuren (Czada/Schimank 2000). Beide Mechanismen treten empirisch in jedem Institutionalisierungsprozess in wechselndem Verhältnis auf. Die Unterscheidung wird allein aus analytischen Gründen getroffen, wobei unterschiedliche Disziplinen sich entweder auf die Gestaltung oder die Dynamik von Institutionen konzentrieren. Dieser Band fokussiert wie die Politikwissenschaft generell (Czada/Schimank 2000: 23) auf die Institutionengestaltung.

zum Theorientest und zur Theorienweiterentwicklung zur Verfügung – vor allem hinsichtlich der Theorien mittlerer Reichweite. Auch bietet er sich für ein Methoden verbindendes Vorgehen an, bei dem quantifizierende Analyseverfahren – für die das N von 16 Ländern groß genug ist – mit qualitativen – deren Anwendung durch die vergleichsweise gute Verfügbarkeit von Quellen und Interviewpartnern erleichtert wird – kombiniert werden (vgl. etwa die Beiträge von Henkes, Hildebrandt, Magin/Eder/Vatter, Rothgang/Wessel, Schmid/Hedrich, Schöller-Schwedes/Ruhrort und Wolf i.d.B.).

Neben den grundlegenden Gemeinsamkeiten, die einen sinnvollen Vergleich erst ermöglichen, bestehen aber auch beträchtliche Unterschiede, die diesen Vergleich ertragreich erscheinen lassen. Die Unterschiede beginnen bei der Tradition und der historischen Herkunft der Länder. Der stolzen Tradition Bayerns und der beiden Hansestädte Bremen und Hamburg stehen viele Länder gegenüber, die nach dem Krieg von den Alliierten aus der Erbmasse Preußens und vieler kleinerer Territorien gebildet wurden (Kilper/Lhotta 1996). Die verschiedenartigen Wurzeln dieser Länder zeigen sich auch daran, dass sechs von ihnen Bindestrich-Namen tragen⁵ – was langfristig aber für viele von ihnen kein Hindernis war, distinkte Identitäten bis hin zum „Wir können alles außer Hochdeutsch“-Regionalpatriotismus auszubilden.⁶ Neben mehr oder weniger alten regionalen Identitäten sind auch Prägnungen durch die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Besatzungszonen zu beachten, die etwa in der Kommunalverfassungspolitik (vgl. den Beitrag von Haus i.d.B.) lange spürbar blieben.

Große Differenzen zeigen sich auch hinsichtlich der Geographie, insbesondere zwischen den drei Stadtstaaten und den dreizehn Flächenländern. Erstere stehen etwa hinsichtlich der Sozialpolitik (vgl. den Beitrag von Rothgang/Wessel i.d.B.) und der Politik der Inneren Sicherheit (vgl. den Beitrag von Birkel i.d.B.) vor einem völlig anderen Problemdruck als Letztere. Aber auch die Verkehrspolitik (vgl. Schöller-Schwedes/Ruhrort i.d.B.) steht in einer verdichteten Großstadt vor völlig anderen Aufgaben als in einem dünn besiedelten Flächenland wie Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern. Des Weiteren variiert auch die Einwohnerzahl beträchtlich: Das kleinste Land Bremen ist mit knapp 700.000 Einwohnern eine mittlere Großstadt, in dem größten Land Nordrhein-Westfalen wohnen 18 Millionen Menschen. Das sind mehr als in den beiden Bundesstaaten Österreich und Schweiz mit ihren insgesamt 35 Gliedstaaten leben. Die räumliche Gliederung der Bevölkerung wird in politikfeldspezifischen Erklärungsansätzen vor allem der Finanzpolitik (Brecht 1932, Popitz 1932) als Prädiktor verwendet, besitzt allerdings auch Erklärungskraft für die Politik der Inneren Sicherheit (Glaeser/Sacerdote 1999).

Von zentraler Bedeutung für die Beiträge dieses Bandes sind jedoch die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (vgl. Schmidt 1993 u. Zohnhöfer 2007). Sie bilden die gemeinsame theoretische Perspektive, die die einzelnen Kapitel eint, wobei die Relevanz der einzelnen Theoriestränge bzw. Erklärungsfaktoren nach Politikbereichen variiert. Auch

5 Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

6 In Sachsen-Anhalt hingegen zog der Oppositionsführer im Jahr 2006 mit der Forderung in den Wahlkampf, das eigene Bundesland aufzulösen und mit Sachsen und Thüringen zu fusionieren (vgl. Die Zeit vom 16.03.2006). Unvorstellbar für Bayern, aber auch für die kleinen Länder Bremen und Saarland, deren Fortbestand häufiger in Frage gestellt wird (Schiffers 1996).

hier zeigen sich deutliche Varianzen bezüglich zentraler Erklärungsfaktoren: Bei den *sozio-ökonomischen Restriktionen und Problemlagen* existieren fast schon drei Welten unter den Flächenländern; an der Spitze liegen Hessen, Bayern, Baden-Württemberg und mit einigem Abstand Nordrhein-Westfalen, ihnen folgen die vier strukturschwächeren übrigen westlichen Flächenländer und mit weitem Abstand die von hoher Arbeitslosigkeit gezeichneten fünf neuen Länder. Die drei Stadtstaaten sind ebenfalls unterschiedlich positioniert, vorneweg das wohlhabende Hamburg, in der Mitte Bremen und mit weitem Abstand am Schluss Berlin (Dannemann 2005). Derartig unterschiedliche Ausgangspositionen sorgen für einen radikal unterschiedlichen Problemdruck in der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik.

Differenzen bezüglich der *parteilpolitischen Färbung der Landesregierungen* zeigen sich in der Gegenwart nur begrenzt, da die SPD in nur fünf der sechzehn Bundesländer den Ministerpräsidenten stellt. Betrachtet man jedoch die längerfristige politische Entwicklung, so zeigen sich Länder, die lange Jahre von der Union geprägt wurden wie Baden-Württemberg und Bayern, und ausgesprochene sozialdemokratische Hochburgen wie Bremen, Hamburg oder Nordrhein-Westfalen. Daneben gibt es auch Länder, in denen die Regierungsparteien häufiger wechselten, wie Niedersachsen, Hessen oder die Mehrzahl der ostdeutschen Länder. Hier lassen sich weniger langfristige Prägeeffekte als die unmittelbaren Folgen von Machtwechseln beobachten.

Die variierenden Regierungsdauern sind auch für einen weiteren Theorienstrang, das *Politikerbtheorem* (Rose 1991), von Interesse. Das Politikerbtheorem fokussiert auf die Prägung der Staatstätigkeit durch die Entscheidungen früherer Regierungen. Diese historische Entwicklung interessiert im Rahmen der Leitfragestellung des Bandes generell vornehmlich insoweit, wie sie gegenwärtige Varianz im Querschnittsvergleich zu erklären hilft.

Geringere, aber doch in einigen Politikfeldern spürbare Unterschiede zwischen den Ländern sind hinsichtlich *politischer Institutionen*, der *Machtressourcen gesellschaftlicher Akteure* und *internationaler Einflüsse* in der Folge von Denationalisierung und Europäisierung zu diagnostizieren. Ein weiterer auf der Landesebene zu beachtender Faktor sind (i.d.R. einheitliche) von der *Bundesebene ausgehende Initiativen* und ihre (oft unterschiedliche) Aufnahme in den Bundesländern.

Hinzugezogen werden außerdem gegebenenfalls *soziokulturelle Determinanten* und politikfeldspezifische Erklärungsgrößen, unter ihnen auch *Innovations- und Diffusionsprozesse* (vgl. Blancke 2004: 35ff. u. Schmid/Blancke 2001: 24ff.) sowie der *Einfluss einzelner handelnder Personen*, so sie besondere Gestaltungsmacht ausgeübt haben. Diffusionsprozesse sind insbesondere in den Bereichen relevant, wo Konvergenztendenzen zu beobachten sind.

5 Der Aufbau des Bandes

Mit den beiden Hauptaspekten der Kulturhoheit der Bundesländer als einem der Kernbereiche (wenn nicht einer der Herzkammern) des deutschen Föderalismus setzen sich die ersten beiden Kapitel dieses Bandes auseinander, Ersteres von *Frieder Wolf* mit der seit Bekanntwerden der PISA-Ergebnisse wieder verstärkt in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückten Schul-, Letzteres von *Ute Lanzendorf* und *Peer Pasternack* mit der im Zei-

chen des Bologna-Prozesses und der Diskussionen über Studiengebühren stehenden Hochschulpolitik.

Die zweite Herzkammer des deutschen Föderalismus, die Innere Sicherheit, wird so dann aus zwei verschiedenen Blickwinkeln analysiert, von *Bernhard Frevel* und *Hermann Groß* bezüglich der Polizeipolitik – deren Charakter als Ländersache von den Autoren mit einem Ausrufungszeichen bekräftigt wird – und von *Christoph Birkel* hinsichtlich der Gewaltkriminalität und ihrer politischen Bearbeitung.

Die Frage nach einer Integrationspolitik der Länder zwischen Kreuzberger Multikulturalismus und bayerischem Bierzelt nimmt daraufhin *Christian Henkes* – differenziert nach politisch-rechtlicher und kultureller Integration – in den Blick.

Heinz Rothgang und *Anna Caroline Wessel* untersuchen die Landessozialpolitik. Sie erstellen einen Aktivitätsindex der Länder und analysieren diesen auf seine sozioökonomischen und parteipolitischen Determinanten hin.

Achim Hildebrandts Beitrag bietet einen Überblick über die von Verbundsystem und Verschuldung geprägte Finanzpolitik in den Ländern unter besonderer Berücksichtigung synchroner und diachroner Machtverteilungseffekte.

Der Beitrag von *Josef Schmid* und *Horst Hedrich* setzt sich mit der Arbeitsmarktpolitik der Länder, gerade auch im Gegensatz zu derjenigen des Bundes, auseinander, während *Markus Müller* die unterschiedlichen Strategien in der Wirtschaftspolitik analysiert. Beide Themen eint der stark unterschiedliche sozioökonomische Problemdruck, aber auch die Neigung aller Landesregierungen, ungeachtet dessen Aktivitäten zu entfalten.

Oliver Schöller-Schwedes und *Lisa Ruhrort* gehen auf den wichtigsten Teil der Infrastrukturbemühungen der Länder, nämlich ihre Verkehrspolitik, ein. Insbesondere forschen sie nach Spuren einer ‚integrierten Verkehrspolitik‘.

Einen der Teilbereiche der Umweltpolitik, in dem die Länder besonders weitreichende Kompetenzen besitzen, beleuchtet *Axel Volkery* mit der Naturschutzpolitik, wobei er vor allem die Umsetzung des Bundesnaturschutzrechts in die Landesgesetzgebung unter die Lupe nimmt.

Die beiden darauf folgenden Kapitel sind zwei Aspekten der Institutionengestaltung gewidmet: Auf die gerade in den vergangenen Jahren in vielen Ländern tiefgreifend reformierte öffentliche Verwaltung gehen *Jörg Bogumil* und *Falk Ebinger* ein, und *Michael Haus* behandelt die Kommunalverfassungspolitik der Länder als lokale Institutionenpolitik.

Der Beitrag von *Maximilian Grasl* nimmt mit der Untersuchung der Bundes- und Europapolitik der Länder eine doppelte Querschnittsperspektive ein und hebt daher stärker auf strategische Gesichtspunkte ab.

Matthias Trefs stellt die Wahlsysteme der Bundesländer und ihre im Detail dann doch größer als gemeinhin vermutet ausfallende Variation dar.

Raphael Magin, *Christina Eder* und *Adrian Vatter* vergleichen die Ausgestaltung der unterschiedlich weit ausgebauten direktdemokratischen Elemente der Landesverfassungen, deren (auch politikfeldspezifische) Nutzung in der Praxis samt ihren Ursachen sowie ihre Folgen.

Im abschließenden Kapitel werden die Erkenntnisse aus beiden Teilen zusammengefasst und weiter bestehende Forschungsdesiderata im Bundesländervergleich benannt.

Literatur

- Bauer, Michael W./Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin, 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern. Berlin.
- Benz, Arthur, 1990: Institutionenpolitik, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Jens Joachim/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 4. Baden-Baden, 359-374.
- Bertelsmann-Stiftung (Hg.), 2003: Die Bundesländer im Standortwettbewerb. Gütersloh.
- Blancke, Susanne, 2004: Politikinnovationen im Schatten des Bundes. Policy-Innovationen und -Diffusionen im Föderalismus und die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg, 2007: Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich – Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen?, in: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hg.): Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier. Wiesbaden, 111-123.
- Brecht, Arnold, 1932: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben. Leipzig.
- Burkhardt, Simone, 2005: Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2006, in: Politische Vierteljahresschrift 46, 14-38.
- Burkhardt, Simone/Manow, Philip, 2006: Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht, MPIfG Working Paper 06/6. Köln.
- Collier, David, 1993: The Comparative Method, in: Finifter, Ada W. (Hg.): Political Science: The State of the Discipline II, Washington D.C.: The American Political Science Association, 105-119.
- Czada, Roland/Schimank, Uwe, 2000: Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung. Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung, in: Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit. Frankfurt a.M., 23-43.
- Dannemann, Günter, 2005: Stadtstaaten in der Krise?, Bremen: Forschungsstelle Finanzpolitik der Universität Bremen.
- Dunn, Christopher (Hg.), 2006: Provinces. Canadian Provincial Politics. Peterborough.
- Flick, Martina/Vatter, Adrian, 2007: Bestimmungsgründe der Parteienvielfalt in den deutschen Bundesländern, in: Politische Vierteljahresschrift 48, 44-65.
- Galli, Emma/Rossi, Stefania P.S., 2002: Political Budget Cycles: The Case of the West German Länder, in: Public Choice 110, 283-303.
- Glaeser, Edward L./Sacerdote, Bruce, 1999: Why is There More Crime in Cities?, in: Journal of Political Economy 107, 225-258.
- Gray, Virginia/Hanson, Russell, L. (Hg.), 2004: Politics in the American states: a Comparative Analysis. Washington.
- Gunlicks, Arthur, 2003: The Länder and German Federalism. Manchester.
- Hartmann, Jürgen (Hg.), 1997: Handbuch der deutschen Bundesländer. Bonn.
- Haus, Michael, 2006: Verwaltungs- und Kommunalpolitik der Länder, in: Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder. Wiesbaden, 270-294.
- Heinrich, Gudrun, 2002: Kleine Koalitionspartner in Landesregierungen. Zwischen Konkurrenz und Kooperation. Opladen.
- Hildebrandt, Achim, 2008: Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer. Determinanten, institutionelle Defizite und Reformoptionen. Universität Stuttgart: Dissertation.
- Jann, Werner, 2001: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen, 331-344.
- Jann, Werner/Döhler, Marian/Fleischer, Julia/Hustedt, Thuid/Tiessen, Jan, 2005: Regierungsorganisation als Institutionenpolitik: Ein westeuropäischer Vergleich, Antrag auf Förderung eines Forschungsprojektes im Normalverfahren der DFG. Potsdam.

- Kalke, Jens*, 2001: Innovative Landtage. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der Drogenpolitik. Wiesbaden.
- Kilper, Heiderose/Lhotta, Roland*, 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Opladen.
- Kropp, Sabine*, 2001: Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsfindung in deutschen Länderregierungen. Wiesbaden.
- Leunig, Sven*, 2007: Die Regierungssysteme der deutschen Länder im Vergleich. Opladen.
- Mielke, Siegfried/Reutter, Werner* (Hg.), 2004: Länderparlamentarismus in Deutschland. Wiesbaden.
- Pierson, Paul*, 2004: Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis. Princeton.
- Plünnecke, Axel/Stettes, Oliver*, 2005: Bildung in Deutschland. Ein Benchmarking der Bundesländer aus bildungsökonomischer Perspektive. Köln.
- Popitz, Johannes*, 1932: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich. Berlin.
- Rose, Richard*, 1991: Inheritance Before Choice in Public Policy, in: *Journal of Theoretical Politics* 2, 263-291.
- Scharpf, Fritz W.*, 2006: Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht? in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* Heft 50, 6-11.
- Schatz, Heribert/Oyen, Christian van/Werthes, Sascha*, 2000: Wettbewerbsföderalismus. Aufstieg und Fall eines politischen Streitbegriffes. Baden-Baden.
- Schiffers, Reinhard*, 1996: Weniger Länder – mehr Föderalismus? Die Neugliederung des Bundesgebietes im Widerstreit der Meinungen 1948/49-1990. Düsseldorf.
- Schmid, Josef*, 1990: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus. Opladen.
- Schmid, Josef/Blancke, Susanne*, 2001: Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus. Berlin.
- Schmid, Josef/Blancke, Susanne*, 2006: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Bundesländern. Randscheinung oder Laboratorium, in: *Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg* (Hg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder. Wiesbaden, 295-315.
- Schmidt, Manfred G.*, 1980: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern. Frankfurt a.M.
- Schmidt, Manfred G.*, 1993: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: *Héritier, Adrienne* (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24. Opladen, 371-393.
- Schmidt, Manfred G.*, 2003: Vergleichende Policy-Forschung, in: *Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand* (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Opladen, 261-276.
- Schneider, Christina J.*, 2007: Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westlichen Bundesländern, in: *Politische Vierteljahresschrift* 48, 221-242.
- Schneider, Herbert*, 2001a: Ministerpräsidenten. Profil eines Amtes im deutschen Föderalismus. Opladen.
- Schneider, Herbert*, 2001b: Parteien in der Landespolitik, in: *Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard* (Hg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Bonn, 385-405.
- Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg* (Hg.), 2006: Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder. Wiesbaden.
- Seitz, Helmut*, 2000: Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Länder, in: *Public Choice* 102, 183-218.
- Snyder, Richard*, 2001: Scaling Down: The Subnational Comparative Method, in: *Studies in Comparative International Development* 36:1, 93-110.
- Sturm, Roland*, 1991: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration. Baden-Baden.

- Sturm, Roland/Kropp, Sabine* (Hg.), 1999: Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden. Baden-Baden.
- Vatter, Adrian*, 2002: Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen.
- Voigt, Rüdiger*, 1998: Die dritte Ebene im Bundesstaat. Zur horizontalen Selbstkoordination der Länder, in: *Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter* (Hg.): Informale Verfassung. Baden-Baden, 85-109.
- Völkl, Kerstin/Schnapp, Kai-Uwe/Holtmann, Everhard/Gabriel, Oscar W.* (Hg.), i.E. 2008: Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.
- Wehling, Hans-Georg* (Hg.), ³2004: Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft. Wiesbaden.
- Wehling, Hans-Georg*, 2006: Landespolitik und Länderpolitik im föderalistischen System Deutschlands, in: *Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg* (Hg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder. Wiesbaden, 7-21.
- Wolf, Frieder*, 2006: Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich. Welche Faktoren erklären ihre beträchtliche Variation? Münster.
- Zohlhörer, Reimut*, 2008: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, erscheint in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hg.): Stand und Perspektiven der Policy-Forschung. Wiesbaden, 157-174.

Die Schulpolitik – Kernbestand der Kulturhoheit

Frieder Wolf

1 Zur Einleitung: Kompetenzen und Spielraum der Landesschulpolitik

Die Schulpolitik ist die ureigenste Kernkompetenz der Bundesländer. Während in der Hochschulpolitik (siehe hierzu den Beitrag von Lanzendorf/Pasternack i.d.B.) der Bund zumindest ein Wörtchen mitzureden hat, können die Landesschulpolitiker theoretisch ihr (Politik-)Feld ungestört von äußeren Einflüssen bestellen. Zu beachten haben sie lediglich die grundgesetzlichen Bestimmungen zur staatlichen Schulaufsicht, zum Religionsunterricht und zur Privatschulfreiheit in Art. 7 GG sowie den Vorrang der Eltern bei Pflege und Erziehung der Kinder nach Art. 6 Abs. 2 GG. Und diesen großen Spielraum nutzen sie dergestalt aus, dass die Schulstrukturen, pädagogischen Grundausrichtungen und nicht zuletzt Schulausgaben der Bundesländer einem bunten Flickenteppich gleichen (siehe Abschnitt 3). Jedoch toleriert man im deutschen Föderalismus allzu große Abweichungen auch wieder nicht, nicht einmal in Belangen der Kulturhoheit. Denn „despite disagreements [...] over the contents of educational policy, political actors in the Federal Republic of Germany shared an all-German frame of reference“ (Erk 2003: 298).¹ Die gesellschaftlichen Erwartungen sind in dieser Hinsicht zentralisierter als die politische Ordnung (vgl. Katzenstein 1987: 15ff.), und die Schulpolitik der Länder musste in der Geschichte der Bundesrepublik immer wieder mit Koordinationsübungen darauf reagieren.² Ja selbige waren sogar schon vor der Staatsgründung notwendig, konstituierte sich die Kultusministerkonferenz (KMK) doch bereits 1948. Mit den Jahren hat die KMK ein immer dichteres Netz von mittlerweile weit über tausend einzelnen Abkommen geschlossen. Diese betreffen so diverse Themen wie Mindestanforderungen für die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen, den Beginn und die Dauer der Schulpflicht, einheitliche Notenbezeichnungen, Feriendauern und -termine sowie Richtlinien zur Behandlung bestimmter Themen in verschiedenen Fächern. Da die KMK lange Zeit generell mit Einstimmigkeit entschied und auch heute noch in den wichtigsten Fragen so entscheidet³, eignet ihr allerdings auch eine Tendenz zu langsamer Entscheidungsfin-

1 Es wäre allerdings falsch, daraus mit Erk (2003: 298) zu schließen, dass die Bildungspolitik ‚nationalisiert‘ worden sei. Ausführlicher zur Bildungspolitik im Gesamtstaat Wolf 2006b.

2 Der ehemalige KMK-Präsident Hans Maier (1998: 23) bemerkte dazu: „In Deutschland nämlich erwartet man vom Kulturföderalismus paradoxerweise nicht nur, wie anderswo, die Bewahrung föderaler Eigenheiten der Länder, sondern auch, und fast im selben Atemzug, die Stiftung kultureller Einheit und politischer Homogenität im Gesamtstaat.“

3 Nach dem kurzfristigen Ausscheren Niedersachsens wurde die Geschäftsordnung 2005 dahingehend geändert, dass das Einstimmigkeitserfordernis nur noch für Fragen gilt, welche die „Herstellung der notwendigen Einheitlichkeit und

derung und zu Selbstblockaden bei umstrittenen, nicht selten gerade besonders wichtigen Problemen. Es ist also eine Ambivalenz zwischen den eigenständigen schulpolitischen Kompetenzen der Länder und einem partiell durchschlagenden Unitarisierungsdruck zu konstatieren. Letzterer wirkt sich tendenziell zu Lasten des Gestaltungsspielraums bzw. der Mitwirkungsmöglichkeiten der Landesparlamente aus. Scharpfs explizit auch auf die Bildungspolitik gemünzter Analyse der Politikverflechtung zufolge ist eine Pathologie des deutschen Exekutivföderalismus die strukturelle Bevorzugung von Regierungsinteressen gegenüber den Interessen der Parlamente (Scharpf 1985: 334ff.). Die Umsetzung der KMK-Vereinbarungen in Landesrecht erfolgt selbstverständlich durch die Landtage; deren Abgeordnete sind allerdings einem starken Druck zur Annahme der oft erst nach langen Verhandlungen erzielten Ergebnisse ausgesetzt, und ihre Einflussmöglichkeiten auf diese Verhandlungen sind begrenzt.⁴ Des Weiteren erschweren die Aushandlungsprozesse auf der dritten Ebene des deutschen Föderalismus, wie die Koordinationsgremien auch oft genannt werden, die Zurechnung von Entscheidungen zu politischen Akteuren durch die Öffentlichkeit und geben den zuständigen Politikern die Gelegenheit zur ‚blame-avoidance‘: Schuld an mangelhafter Problembearbeitung hat im Zweifel niemand.

Den zweiten wichtigen limitierenden Faktor der Landesschulpolitik stellen die ihr zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen bzw. deren in der Regel durch die Finanzminister und Ministerpräsidenten gezogenen Grenzen dar. Die Implementation von unter den Bildungspolitikern der Länder nach längerem Ringen konsensual verabschiedeten Vorhaben wie dem Bildungsgesamtplan von 1973 kann auch daran noch scheitern, dass die Finanzministerkonferenz (FMK) sie nicht für finanzierbar hält und die Ministerpräsidentenkonferenz sich auf die Seite Letzterer schlägt⁵, und auch nicht zwischen den Ländern koordinierte schulpolitische Initiativen in den einzelnen Ländern haben in der Finanzseite ihren stärksten natürlichen Feind. Bis zur Föderalismusreform 2006 lag in inhaltlich kaum umstrittenen, finanziell aber auf Landesebene nicht durchsetzbaren Projekten das Hauptfallstör für den Einfluss des Bundes auf die Schulpolitik. So nutzte die rot-grüne Bundesregierung erst jüngst die goldenen Zügel eines 4 Mrd. € schweren Förderprogramms, um die Länder zur flächendeckenden Einführung von Ganztagessschulen zu bewegen, wenn auch ohne weitere inhaltliche Mitsprache für sich zu erreichen (vgl. dazu Wolf/Henkes 2007: 368f.). Derartiges wird in Zukunft nicht mehr möglich sein. Denn die einzige nennenswerte Neuerung der Föderalismusreform für die Schulpolitik besteht darin, dass der neue Artikel 104b GG dem Bund Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen nur noch erlaubt,

Mobilität im Bildungswesen“, „die Kultusministerkonferenz selbst“ oder die „Errichtung gemeinsamer Einrichtungen“ betreffen oder „Auswirkungen auf die Landeshaushalte“ haben (Geschäftsordnung der KMK in der Fassung vom 02.06.2005). Ansonsten gilt nun ein Mehrheitserfordernis von 13 Stimmen (vgl. zu Ursachen und Folgen dieser Reform auch Scheller 2006: 34f.).

4 In den 1950er Jahren kam es allerdings „durchaus noch zur Nichtverwirklichung von Beschlüssen“ (Thränhardt 1990: 182), z.B. als der bayerische Landtag den einheitlichen Schuljahresbeginn zu Ostern ablehnte (und langfristig seine Präferenz für den Herbst in ganz Deutschland übernommen wurde).

5 Bisweilen treibt die Rivalität zwischen KMK und FMK abstruse rhetorische Blüten: „Die Kultusministerkonferenz nimmt mit Befremden zur Kenntnis, dass die Finanzministerkonferenz mit Befremden zur Kenntnis genommen hat, dass die Kultusministerinnen und Kultusminister [eine Fördermaßnahme] für notwendig erachten“ (Beratungsunterlage RS Nr. 402/2005, zitiert aus Spiegel-Online vom 08.02.2007: Was ist eigentlich...die KMK? <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,453957,00.html>).