



„Regieren in den Bundesländern“. Tagung der DVPW-Sektion „Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 17. bis 18. November 2016 an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd

Sebastian Link

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2017

Zu Beginn der Tagung „Regieren in den Bundesländern“ skizzierte *Helmar Schöne* (PH Schwäbisch Gmünd), neben *Stephan Bröchler* (Humboldt-Universität zu Berlin) und *Manuela Glaab* (Universität Koblenz-Landau) einer der Tagungsorganisatoren, das Erkenntnisinteresse der Tagung mit Blick auf die jüngsten Landtagswahlen. Diese hatten u. a. in Baden-Württemberg das nach Hessen zweite Regierungsbündnis von CDU und Grünen hervorgebracht, in Rheinland-Pfalz zu einer Ampelkoalition geführt und in Sachsen-Anhalt ein schwarz-rot-grünes-„Kenia“-Bündnis begründet; alles vor dem Hintergrund der Wahlerfolge der AfD, die mittlerweile in zehn Landesparlamenten vertreten ist. Welche Auswirkungen werden die Entwicklungen in den Ländern, die von vielen Beobachter/innen als Vorboten bundespolitischer Veränderungen gesehen werden, in Bezug auf das Parteiensystem und zukünftige Koalitionsformate haben? Wie entwickeln sich die Modi des Regierens unter den Bedingungen einer sich verändernden Parteienlandschaft? Anhand von vier Panels wurde diesen, nicht nur politikwissenschaftlich, sondern auch politisch-aktuell höchst interessanten Fragestellungen nachgegangen: a) Regieren unter veränderten Koalitionsbedingungen, b) Handlungsspielräume des Regierens in den Ländern, c) Does politics matter? – Policies der Länder und d) Akteure der Landespolitik.

Im ersten Panel standen zunächst konzeptionelle Überlegungen zu Macht- und Politikwechseln in den deutschen Bundesländern im Vordergrund. *Klaus Detterbeck* (Georg-August-Universität Göttingen) trug, anknüpfend an Analysen zur Politik der grün-roten Koalition in Baden-Württemberg, Überlegungen zur Frage vor, wann Machtwechsel zu Politikwechsel führen. Erweisen sich eher solche Theorien, die für eine Kontinuität in der Regierungspolitik sprechen (Mehrebenensystem, Veto-Spie-

S. Link (✉)

Institut für Gesellschaftswissenschaften/Abteilung Politikwissenschaft, Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd, Oberbettringer Str. 200, 73525 Schwäbisch Gmünd, Deutschland
E-Mail: 2017.sebastian.link@gwhrs-seminar-gmuend.de

ler, Pfadabhängigkeiten) als leistungsfähig oder eher jene, welche die Gestaltungsfähigkeit von Landesregierungen in den Vordergrund stellen (Parteiendifferenz)? Detterbeck schlug in diesem Kontext für zukünftige empirische Untersuchungen einen analytischen Rahmen vor, der sich einerseits am Multiple-Stream-Ansatz und andererseits an einem Prozessmodell mit drei Phasen von Reformpolitik orientierte.

Christian Stecker (Universität Mannheim) befasste sich in seinem anschließenden Beitrag mit den Grenzen von Mehrheitskoalitionen und der Frage nach möglichen Alternativen. Ausgehend von der Beobachtung, dass Mehrheitsregierungen themenspezifische Minderheitenherrschaften ermöglichen und der Einigungszwang in Mehrheitskoalitionen den Markenkern der Parteien zu verwaschen drohe, warb er für alternative Regierungsformate – und insbesondere den Einsatz von agree-to-disagree-Klauseln, die seit langem erfolgreich in Neuseeland praktiziert werden. Auf der Grundlage von Wahl-O-Mat-Daten für den Zeitraum von 2003 bis 2016 konnte Stecker anschaulich zeigen, wie sich beim Regieren mit wechselnden Mehrheiten für viele Politikfelder parlamentarische Mehrheiten hätten finden lassen können, für die es in Mehrheitskoalitionen keine Einigkeit gab. In der Diskussion wurde unter anderem die Frage beleuchtet, welche Auswirkungen das Regieren mit agree-to-disagree-Vereinbarungen auf die Entscheidungsfindung im Bundesrat hätte.

Die Institutionen des Koalitionsmanagements unter den Bedingungen neuer Koalitionsformate thematisierte daraufhin *Martin Florack* von der Universität Duisburg-Essen. Unter dem Titel „Drei sind einer zu viel?!“ berichtete er aus einem laufenden Forschungsprojekt auf der Grundlage qualitativer Interviews in Rheinland-Pfalz und verfolgte dabei die Frage, inwiefern die Anzahl der Koalitionspartner für das Koalitionsmanagement von Bedeutung ist. Seine vorläufige These ist, dass zwar der zeitliche Aufwand des Koalitionsmanagements in der Dreierkoalition – auch aufgrund einer noch zu etablierenden Regelmäßigkeit – zugenommen habe, die Modi der Kompromissfindung auf der Grundlage bewährter Institutionen des Koalitionsmanagements jedoch dieselben wie in Zweierkoalitionen sind. In der Debatte zeigte sich, dass bei der Analyse der Regierungspraxis von Dreierkoalitionen, ggf. auch im Vergleich zu Staaten, in denen Mehrparteienkoalitionen verbreiteter sind, zukünftig weiterer Forschungsbedarf bestehen wird.

Den Abschluss des ersten Panels bildete schließlich *Arne Jungjohanns* Vortrag „Die G-Länder – Bündnis90/Die Grünen als selbständiger Akteur in der föderalen Arena“. Nicht zuletzt aufgrund seiner eigenen Arbeit als ehemaliger Mitarbeiter der grünen Bundestagsfraktion und als Leiter des Grundsatzreferates des baden-württembergischen Staatsministeriums interessierte Jungjohann die Professionalisierung der Regierungspraxis der Grünen. Auf Grundlage von qualitativen Experteninterviews legte er diesbezüglich dar, dass die Grünen beim Koalitionsmanagement auf klassische Formen des Koalitionsmanagements zurückgreifen. Mit ihrem durch zunehmende Regierungsbeteiligungen wachsenden Einfluss auf föderaler Ebene haben Die Grünen darüber hinaus vermehrt informelle Strukturen aufgebaut, um sich zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern abzustimmen.

Im zweiten Panel lag der Fokus auf den Handlungsspielräumen des Regierens in den Ländern. Über allen drei Beiträgen des Panels stand die verbindende Fragestellung nach dem Verhältnis der Landesparlamente im Gesetzgebungsprozess zu den Regierungen und den Verfassungsgerichten. Zunächst fragte *Iris Reus* (Otto-

Friedrich-Universität Bamberg), unter welchen Bedingungen die Länder ihren neuen Gestaltungsspielraum für eine eigenständige Politik nutzen. Dafür stellte sie eine Analyse der Gesetzgebung der Bundesländer nach der Föderalismusreform 2006 vor, für die sie eigens einen Index konstruiert hat, der Auskunft darüber gibt, wie eigenständig die Länder ihre Gesetzgebungstätigkeit gestalten. Anhand von vier Politikfeldern (Strafvollzug, Ladenschluss, Heime, Spielhallen) wurde so deutlich, dass, wenn ein umfangreicher neuer Gestaltungsspielraum vorhanden ist, dieser in den Ländern überwiegend auch für eigenständige Gesetzgebung genutzt wird.

Durchaus war in der Diskussion die Bewertung des Handlungsspielraums der Länder umstritten; es zeigten sich zwei Lager. Die einen attestierten den Ländern mit Blick auf die exemplarisch untersuchten Politikfelder nicht nur Gestaltungswillen, sondern auch entsprechende Gestaltungskraft. Die anderen stellten den Vergleich der Bedeutung von Policy-Feldern in den Mittelpunkt und fragten, ob denn Gestaltungsmöglichkeiten in unbedeutenden Policies tatsächlich den Schluss zuließen, die Länder seien wichtige Akteure der Gesetzgebung.

Ausgehend von der Beobachtung einer über die Bundesländer hinweg stark divergierenden Anzahl von Verfassungsänderungen und der daran anschließenden Frage nach den hierfür verantwortlichen Faktoren und Bedingungen erläuterte *Werner Reutter* (Universität Potsdam) im zweiten Vortrag des Panels sein Vorgehen eines systematischen Vergleichs von Verfassungspolitik mittels des neuen methodischen Instrumentariums der „fuzzy set/Qualitative Comparative Analysis“ (fsQCA).

Mit seinem Vortrag über die Bedeutung der Landesverfassungsgerichtsbarkeit in der Mehrebenenverflechtung des deutschen Föderalismus, exemplarisch untersucht am Beispiel von Sachsen-Anhalt, rundete *Wolfgang Renzsch* (Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg) das zweite Panel ab. Auf seine Frage nach der Rolle des Landesverfassungsgerichts – Dornröschen, Vetospieler, Garant für die Landeskompetenzen? – fand er in Abhängigkeit von den Verfahrensarten ambivalente Antworten. Für den Bereich der Verfassungsbeschwerden sprach er von einer Dornröschen-Rolle, im Fall von kommunalen Verfassungsbeschwerden und Organstreitverfahren agierten die Gerichte als Garanten der Landeskompetenzen und in abstrakten Normenkontrollverfahren als Vetospieler.

Das dritte Panel unter dem Titel „Does politics matter? – Policies der Länder“ umfasste die mit Abstand meisten Beiträge und eine interessante Mischung unterschiedlicher Politikfelder. Einführend wies Helmar Schöne auf die vielen, aus Zeit- bzw. Platzgründen abgelehnten Policy-Papiere hin. Die Organisatoren hätten sich bemüht, sowohl unterschiedlicher Policyfelder als auch verschiedene Länderbeispiele zu berücksichtigen, die dennoch nicht zu heterogen seien, um nicht auch die gemeinsame Fragestellung der Tagung nach den landespolitischen Einflussmöglichkeiten einerseits und den landespolitischen Handlungsstrategien andererseits zu verfolgen.

Der Fokus des ersten Beitrages von *Felix Hörisch* (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg) lag auf der Finanz- und Wirtschaftspolitik der ersten grün-roten Landesregierung in Baden-Württemberg. Er analysierte zunächst die Wahlprogramme von CDU, SPD und Grünen, verglich diese mit dem im Mai 2011 beschlossenen Koalitionsvertrag und untersuchte hierauf basierend die tatsächlich getroffenen Reformen der 15. Legislaturperiode. Eine abschließende Einordnung der Reformen

unter Bezugnahme auf die Reformklassifikation von Hall (1993) rundete den Beitrag ab. Zu beobachten seien diesbezüglich keine Reformen der 3. Ordnung, wie beispielsweise eine Abkehr vom Industrie- und Autostandort Baden-Württemberg, jedoch zahlreiche Reformen 1. und 2. Ordnung, die den Erwartungen der Parteidifferenztheorie entsprechen würden.

Am Beispiel von Thüringen widmete sich *Michael Flohr* (Universität Erfurt) dem Feld der Kulturpolitik. Mit dem Instrument der Netzwerkanalyse gelang ihm ein umfassender Einblick in die Strukturen und Vernetzungen von Akteuren und Institutionen in dieser Policy. Insbesondere zeigte er auf, dass die kulturpolitischen Akteure eng mit der Exekutive verbunden sind, die Legislative hingegen nur eine marginale Rolle spielt. Außerdem führte er aus, dass wenige als bedeutsam erachtete Einrichtungen den Großteil der öffentlichen Kulturfördermittel erhalten und es eine entsprechende Konzentration auf den mittelhüringischen Raum und das Zentrum Erfurt-Weimar gibt.

Zum Abschluss des ersten Tagungstages war es dem Sektionsvorstand gelungen, mit *Silke Krebs*, der ehemaligen grünen Ministerin im Staatsministerium Baden-Württemberg, eine der zentralen Schlüsselfiguren des Regierens unter der grün-roten-Landesregierung für ein abendliches Kamingsgespräch zu gewinnen. Helmar Schöne nutzte ihre Begrüßung als Gelegenheit, um auf das Anliegen der Sektion hinzuweisen, den wissenschaftlichen Diskurs immer wieder auch durch den Austausch mit politischen Praktiker/innen anzureichern. Dabei erwies sich Silke Krebs für das Vorhaben, unmittelbare Einblicke in die Handlungspraxis und die Handlungsspielräume einer Landesregierung zu gewinnen, als Glücksfall. Von ihren Amtspflichten befreit, gewährte sie dem Tagungspublikum viele detailreiche Eindrücke von den Herausforderungen des Regierens, auf welche die grüne-rote Landesregierung bei ihrem Amtsantritt traf und erläuterte anhand konkreter Beispiele den Aufbau und die Etablierung wirksamer Koordinierungsmechanismen in einer Koalitionsregierung.

Im ersten Beitrag des zweiten Tagungstages ging *Andreas Blätte* (Universität Duisburg-Essen) der Frage nach, ob die Einrichtung von Integrationsministerien diskursive Effekte auf die öffentliche Aufmerksamkeitsstruktur zum Thema Integration hat. Zur Beantwortung nutzte er einen komplexen Korpus von Plenardebatten der Bundesländer und des Bundestags aus dem PolMine-Projekt, aufbereitet mit topicmodelling-Verfahren. Es zeigte sich, dass die Einrichtung von Integrationsministerien nicht zu einer Sektoralisierung des Themas geführt hat, sondern seine Mobilisierung im Querschnitt beförderte.

Marvin Claaßen von der Universität Oldenburg interessierte sich anschließend für die „Partei politischen Determinanten öffentlicher Beschäftigung in Deutschland“. Anknüpfend an die Parteidifferenzhypothese untersuchte er, ob Parteien in der Landespolitik auf die öffentliche Beschäftigung Einfluss nehmen. Als Ergebnis konstatierte er auf der Makroebene einen Zusammenhang zwischen dem Anteil an CDU/CSU-Ministerien in Landeskabinetten und dem Wachstum der Beamtenstellen sowie dem Anteil der Beamtenstellen im öffentlichen Dienst. Auf der Mikroebene zeigte er eine höhere Parteienidentifikation der Beamten im Vergleich zu Tarifangestellten mit der CDU/CSU auf. Es läge nahe, dies als Beleg für Klientelpolitik zu lesen.

Zwei bisher eher im Schatten der wissenschaftlichen Aufmerksamkeit stehenden Politikfeldern wendeten sich dann *Colette S. Vogeler* (Technische Universität Braunschweig) und *Lena Ulbricht* (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) zu. Colette S. Vogeler untersuchte die Gültigkeit der Parteiendifferenzhypothese im Bereich der Tierschutzpolitik. Auf der Grundlage der Analyse von Wahlprogrammen, Koalitionsverträgen und Bundesratsinitiativen konnte sie eine erste systematische Einordnung der Tierschutzpolitik überhaupt vornehmen und auf zukünftig notwendige Forschungsperspektiven hinweisen. Ihre Forschung zeigt u. a., dass die Parteiendifferenzhypothese eine hohe Erklärungskraft hat, dass divergierende parteipolitische Positionen die Regierungsarbeit beeinflussen und es insbesondere bei grüner Regierungsbeteiligung weitreichende Policy-Veränderungen gibt. Insgesamt sei Tierschutz jedoch noch kein Kernthema des Parteienwettbewerbs.

Lena Ulbrichts widmete ihren Vortrag der föderalen Vielfalt der Datenschutzpolitik in Deutschland. Unter dem Titel „Europäisierung der Datenschutzpolitik: Ende der innerdeutschen Vielfalt?“ diskutierte sie mögliche Effekte der Europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) auf eine Vereinheitlichung der Datenschutzpolitik in Deutschland. Trotz Angleichungen konstatierte sie verbleibende Gestaltungsspielräume für die landespolitische Arena. Diese würden, auch wenn sie stark von zur Verfügung stehenden Ressourcen abhingen, regionale policy-Innovationen ermöglichen.

Das vierte und abschließende Panel war elitensoziologisch ausgerichtet und spann einen breiten Bogen über verschiedene Akteure – angefangen auf der kommunalen Ebene bei Bürgermeister/innen über den Blick auf die Arbeit von Landtagsabgeordneten bis hin zur Beschäftigung mit den Karrieremustern von Mitgliedern der Landesregierungen. Es ermöglichte Antworten auf die Frage, wie die politische Klasse in den Ländern zum Beginn des 21. Jahrhunderts aussieht.

Verena Schäfer-Nerlich (Justus-Liebig-Universität Gießen) hob im Eröffnungsbeitrag des Panels unter dem Titel „Bürgermeister do matter“ nicht nur die politikwissenschaftliche und politische Relevanz von Bürgermeister/innen als bedeutende Akteure der Landespolitik im Mehrebenensystem hervor. Vor allem erläuterte sie die Entwicklung eines eigenen Rollenmodells zur Analyse und Typologisierung des Amtsverständnisses von Bürgermeister/innen, auf dessen Grundlage sie eine Erhebung zum Rollenverständnis von Bürgermeister/innen vorbereitet. Zwar stieß in der Diskussion die vorgeschlagene Rollentypologie nicht nur auf Zustimmung, die Projektidee aber, den Bürgermeister/innen als bedeutenden politischen Akteuren, die durch ihren Kontakt zur Bevölkerung „vor Ort“ das Image von Politiker/innen nachhaltig mitprägen, mehr Forschungsinteresse zu widmen, fand viel Zuspruch.

Unter dem Titel „Agenda Politics im Landesparlament“ gab *Karina Hohl* (Universität Duisburg-Essen) einen Einblick in das Themen- und Zeitmanagement der Oppositionsfraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen, um zur Erklärung der Logik des Opponierens in Parlamenten beizutragen. Wie erfolgte in der 16. Wahlperiode in den Oppositionsfraktionen Agenda-Politics? Ihr Fazit lautet, anknüpfend an ein berühmtes Bonmot von Franz Müntefering, dass Opposition nicht Mist sein müsse. Tatsächlich gäbe es vielfältige Möglichkeiten des Opponierens, das mehr Dimensionen kenne als „Kooperation“ oder „Konfrontation“.

Im Mittelpunkt des letzten Tagungsbeitrages von *Stefanie Vedder* (Universität Kassel) stand das Interesse an den Karrieremustern von Regierungsmitgliedern bzw. die sie beeinflussenden Faktoren sowie die sich verändernden Karriere Merkmale. Hierfür standen Karrieredaten aller Ministerpräsidenten und Minister, die von 1990 bis 2016 in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen im Amt waren, zur Verfügung. Zusammenfassend findet Vedder Bestätigung für ihre Hypothese, dass der Anteil der Personen mit Exekutiverfahrung unter Landespolitiker/innen zunimmt und dass in Westdeutschland ernannten Minister/innen eher eine politische Karriere aufweisen als Minister/innen, die in Ostdeutschland ernannt wurden.

Insgesamt haben die methodisch sowie inhaltlich abwechslungsreichen Beiträge die Entscheidung der Veranstalter, das Regieren in den Bundesländern in den Mittelpunkt einer Tagung zu rücken, voll und ganz bestätigt. Trotz der Vielfalt der Beiträge geriet das verbindende Erkenntnisinteresse nach den Handlungsspielräumen des Regierens einesteils und der Ausgestaltung des Regierens in den Ländern anderenteils im Laufe der Tagung nicht in Vergessenheit. Durchgängig hat sich dabei gezeigt, dass die Länder über wichtige politische Gestaltungsmöglichkeiten verfügen und diese auch nutzen. Die konzeptionellen Beiträge und zahlreichen Berichte aus laufenden Forschungsprojekten machen Mut, dass die Bundesländer auch in der nächsten Zukunft Gegenstand der Regierungsforschung bleiben werden.