

Gerhard Kappius

# Föderale Vielfalt in Deutschland im Widerstreit zum Bürgerinteresse

Eine verfassungsrechtliche Betrachtung

LESEPROBE



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

# 1 Problemstellung: Die Regelungsvielfalt der Länder im Widerstreit zu den Interessen der Bürger

## 1.1 Nicht-kompatible Landesregelungen bei gleichen Sachverhalten

Von Zeit zu Zeit berichten Medien über Gesetze und Verordnungen der Länder, die zwar gleiche oder annähernd gleiche Sachverhalte betreffen, sich aber im Regelungsgehalt erheblich unterscheiden und deshalb auf Unverständnis stoßen. Dabei mag es sich um Themen handeln, bei denen die Verschiedenheit der Regelungen keine individuelle Beeinträchtigung, allenfalls Unmut auslöst. Die kontroverse Debatte etwa um die Umsetzung von Nichtraucherschutz in Gaststätten und die kaum überschaubare Regelungsvielfalt in den Ländern gaben den Medien Anlass, die Rechtszersplitterung zu rügen. Das Bundesverfassungsgericht hat am 30. Juli 2008 eine Grundsatzentscheidung zu den Rauchverboten in Baden-Württemberg und Berlin getroffen, die die Grundlage für divergierende Regelungen sanktioniert, indem sie einerseits ein totales Rauchverbot in allen Lokalen für zulässig erklärt, andererseits verlangt, wegen der von den Landesgesetzgebern tatsächlich eingeräumten Ausnahmen die erlassenen Rauchverbote in sog. Eckkneipen unter dem Gesichtspunkt der Freiheit der Berufswahl nach Art. 12 Abs. 1 GG abzumildern<sup>1</sup>. Nach dem Urteil wie auch später nach dem einschlägigen Volksentscheid in Bayern v. 4. Juli 2010 wiederholten sich die Rufe nach einer bundesweit einheitlichen Regelung<sup>2</sup>, möglichst unter Einbeziehung des bislang außer acht gelassenen Personals im Gaststättengewerbe in den

---

1 BVerfGE 121, 317ff.

2 Laut Süddeutsche Zeitung Nr. 180 v. 4. August 2008, S. 5, kündigte der hessische Ministerpräsident Koch eine Initiative in der nächsten Ministerpräsidentenkonferenz an mit dem Argument, es sei vernünftig, dass die Länder beim Nichtraucherschutz „einen bundesweiten Flickenteppich vermeiden“. Laut Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Emnid für die Zeitung „Bild am Sonntag“ wünschen sich 81 % der Befragten eine bundeseinheitliche Regelung des Rauchverbots in Gaststätten. Zur Forderung nach bundeseinheitlicher Regelung nach dem bayrischen Volksentscheid: <http://www.die-stadtredaktion.de/?p=13590>.

Nichtraucherschutz für Beschäftigte gemäß § 5 Abs. 1 der bundesweit geltenden Arbeitsstättenverordnung. Eine bundeseinheitliche Regelung könnte jedenfalls gemäß Art. 72 GG i.V. mit Art. 74 Abs. 1 Ziff. 19 GG unter dem Gesichtspunkt des Rechts der Betäubungsmittel und der Gifte getroffen werden<sup>3</sup>.

Als gravierende Defizite wurden jüngst kritisiert, dass bislang nur knapp ein Drittel der Länder in Wahrnehmung ihrer Zuständigkeit Vorschriften zum Infektionsschutz in Krankenhäusern erlassen habe<sup>4</sup> oder dass die Kontrolle der Futtermittelproduktion auf Dioxine durch die Verbraucherschutzbehörden der Länder unterschiedlich stringent geregelt sei<sup>5</sup>. Damit verbunden sind Forderungen, künftig müssten bundesweit einheitliche Regeln bzw. Verfahren gelten. In diesen Fällen wird die Diskrepanz von Regelungen bzw. Nichtregelungen als empfindlicher Nachteil für die Bundesbürger gewertet.

Als in ihrer Häufigkeit wesentlich belastender werden unterschiedliche Regelungen der Länder zur schulischen Bildung angesehen. Auch wenn sich die Kultusministerkonferenz seit Jahrzehnten um die Vermeidung von Unverträglichkeiten bemüht und in den Jahren 2003 und 2004 gemeinsame Bildungsstandards für Teilbereiche des Schulwesens vereinbart hat, gibt es nach wie vor zahlreiche Hindernisse beim Umzug von Familien mit Schulkindern in ein anderes Land. Ein schlichtes Beispiel aus dem Schulalltag verdeutlicht dies: Spanisch ist in Nordrhein-Westfalen Abiturfach, nicht jedoch in Hessen<sup>6</sup>. Der Schüler aus Hessen muss sich einer besonderen Feststellungsprüfung unterziehen, ob seine Spanischkenntnisse seine Zulassung zum Abitur in NRW mit diesem

---

3 C.Wendtland, DÖV 2007, S. 647 (648, 652).

4 So Bundestagsabgeordnete U.Flach laut Süddeutsche Zeitung Nr. 195 v. 25. August 2010, S. 1. Der Bundestagsabgeordnete K.Lauterbach machte Versäumnisse der Länder für die hohe Zahl der Krankenhausinfektionen verantwortlich, Kölner Stadtanzeiger, Nr. 197 v. 25. August 2010, S. 1.

5 Süddeutsche Zeitung Nr. 3 v. 5./6. Januar 2011, S. 8.

6 Siehe: Die gymnasiale Oberstufe in NRW, Informationen für Schülerinnen und Schüler an Gymnasien und Gesamtschulen, herausgegeben vom Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter [www.bildungsportal.nrw.de](http://www.bildungsportal.nrw.de), S. 7, 34. Lehrplan Spanisch, Gymnasialer Bildungsgang, herausgegeben vom Hessischen Kultusministerium, S. 2, 48-53, abrufbar unter [www.DeutscherBildungsserver.de/Lehrplan-Datenbank](http://www.DeutscherBildungsserver.de/Lehrplan-Datenbank).

Fach erlauben. Verschärft wird die verstörende Regelungsvielfalt durch ständig neue Experimente der Länder im Schulwesen<sup>7</sup>

Die Nöte von Schülern und Eltern haben auch in der staatsrechtlichen Literatur Aufmerksamkeit gefunden<sup>8</sup>. Randelzhofer<sup>9</sup> schildert die gravierende Betroffenheit: „Was nützt es einer Familie mit schulpflichtigen Kindern, dass ihr Recht, von einem Bundesland in das andere zu ziehen, garantiert ist, die Kinder jedoch bei Ausübung dieses Rechtes unabsehbare Nachteile in ihrer Entwicklung durch die unterschiedliche Bildungspolitik in den Ländern in Kauf nehmen müssten“. Er sieht dadurch das Grundrecht auf Freizügigkeit nach Art. 11 GG tangiert, falls „aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Regelungen in den einzelnen Bundesländern bei vernünftiger Abwägung aller Umstände für den einzelnen Bürger die Wahrnehmung seines Zugrechts von Bundesland zu Bundesland die Inkaufnahme unzumutbarer Nachteile bedeutet“<sup>10</sup>.

Auch in der Politik werden die Probleme einer Rechtszersplitterung registriert<sup>11</sup>. Mit dem Hinweis auf „eine gemeinsame politische Verantwortung für unser gesamtes Bildungssystem“ hat Bundeskanzlerin Mer-

---

7 Der frühere bayrische Ministerpräsident E.Stoiber in Süddeutsche Zeitung Nr. 171 S. 2 v. 28. Juli 2010: „Es muss in der Bildungspolitik ein Stück Kontinuität geben und – auch mit Blick auf die Freizügigkeit von Familien mit Kindern – nicht immer neue Hürden“.

8 Z.B. G.Dürig, in: Maunz-Dürig, Art. 3 Rdn. 240 beklagt den „Schulwirrwarr“ und die „schulischen Extravaganzen im betreffenden Bundesland“; U.Fastenrath, JZ 1987, S. 170 (174) fordert, dass Schulwechsel von Land zu Land möglich bleiben und Zeugnisse generell anerkannt werden; M.Kilian, JZ 1991, S. 425 (426); G.Kisker, FS für Bachof, S. 47 (54) spricht von den „lästigen Konsequenzen bundesstaatlicher Vielfalt“. M.Kloepfer, DÖV, 2004, S. 566 (567) erwähnt die „oft zitierten Unbequemlichkeiten föderalistischer Staatsstrukturen (z.B. bei Schulwechseln etc.)“.

9 A.Randelzhofer, in: Bonner Kommentar, Art. 11 Rdn. 15.

10 A.Randelzhofer, in: Bonner Kommentar, Art. 11 Rdn. 35.

11 Bundesbildungsministerin A.Schavan hat im Sommer 2007 einheitliche Lehrbücher für die ganze Bundesrepublik gefordert, allerdings heftigen Widerspruch aus den Ländern erfahren. Der damalige Ministerpräsident Oettinger aus Baden-Württemberg hat wenig später eine öffentliche Diskussion über ein bundesweites Zentralabitur angestoßen, vgl. Süddeutsche Zeitung v. 15. April 2008: Danach begannen 5 Länder mit gemeinsamer Aufgabenplanung in Mathematik und Deutsch.

kel zu einem Bildungsgipfel von Bund und Ländern eingeladen<sup>12</sup>. Die Zusammenkunft der Kanzlerin und der Ministerpräsidenten der Länder am 22. Oktober 2008 in Dresden blieb aber ohne greifbare Ergebnisse mit Blick auf die beabsichtigte gemeinsame Qualitätsinitiative<sup>13</sup>. Die Ministerpräsidenten lehnten Eingriffe in die Länderkompetenzen zu Bildung und Erziehung ab.

Der Volksentscheid in Hamburg v. 18. Juli 2010, der die geplante Verlängerung der Grundschulzeit auf 6 Jahre untersagte, belebte die Debatte über die zersplitterte Bildungslandschaft in Deutschland und bot der Bundesbildungsministerin Schavan Anlass, eine Einschränkung der Länderhoheit im Bildungswesen zu fordern, natürlich nicht unwidersprochen von Länderseite<sup>14</sup>.

## **1.2 Die Meinungsumfrage der Bertelsmann-Stiftung zum Thema „Bürger und Föderalismus“ vom 11. Februar 2008**

Die Aufzählung von Landesbestimmungen, die gleiche Sachverhalte unterschiedlich regeln und deshalb von den Bürgern als eher belastend empfunden werden, ließe sich um weitere Themen erweitern. Bei aller Individualität der Standpunkte dazu ist dennoch eine verbreitete kritische Grundstimmung zu registrieren, der zufolge die föderale Struktur der Bundesrepublik nicht immer als nutzbringend, sondern eher als hinderlich anzusehen ist. Diese findet ihren Niederschlag in einer Umfrage, die das Meinungsforschungsinstitut Infas im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung in 2007 zum Thema „Bürger und Föderalismus“ durchgeführt hat. Befragt wurden laut Bertelsmann Stiftung<sup>15</sup> in jedem Bundesland 250 bzw. 251 Personen, insgesamt also 4.015 Personen. Um methodische Verzerrungen auszugleichen und für die Bundesebene repräsenta-

---

12 Süddeutsche Zeitung Nr. 136 v. 13. Juni 2008, S. 5.

13 Unter der Überschrift „Ein deutscher Sadismus“ stellte H.Prantl in einem Kommentar fest: „Der Bildungsföderalismus quält Lehrer, Eltern, Schüler“, Süddeutsche Zeitung Nr. 247 v. 23.10.2008, S. 7.

14 Vgl. Kölner Stadtanzeiger v. 21. Juli 2010, S. 5.

15 Umfrage der Bertelsmann-Stiftung „Bürger und Föderalismus, eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer“, abrufbar unter [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de), S. 5.

tive Ergebnisse ableiten zu können, wurden die Aussagen u.a. proportional zu den Bundesländern gewichtet: Die gewichtete Betrachtung entspricht einer repräsentativen Bundesbefragung von 1.537 Bundesbürgern.

Nach den Ergebnissen der Befragung, die zum 11. Februar 2008 vorgelegt wurden<sup>16</sup>, identifizieren sich die Bundesbürger vorrangig mit der Stadt oder Gemeinde, in der sie wohnen. Ihre weitere Präferenz gilt der Bundes- und der EU-Ebene. „Die Ebene des Bundeslandes wird in mehr als der Hälfte der Bundesländer am wenigsten genannt“. Zwei Drittel der Befragten wünschen sich, dass die EU-, die Bundes- und die kommunale Ebene in Zukunft eine stärkere Rolle spielen. Dieser Wunsch wird mit Blick auf die Länder am seltensten geäußert. Auf die Frage, „ob man die Bundesländer nicht mehr brauche, weil sich Bund und Europäische Union mit den wirklich wichtigen Fragen befassen“, bezeichnet jeder vierte Befragte die Länder als „überflüssig“<sup>17</sup>. Als Bezugsebene für wünschenswerte „ähnliche Lebensbedingungen“ wird in erster Linie die Bundesebene genannt (in Hessen und im Saarland dagegen die EU-Ebene). Die Länder werden nur nachrangig als geeigneter Bezugsrahmen für die Ausgestaltung der Lebensbedingungen gesehen<sup>18</sup>. Deutschlandweit ziehen 88% der Befragten die Solidarität zwischen den Bundesländern dem Wettbewerbsgedanken vor. Bei großen Herausforderungen wird von 95 % ein einheitliches Vorgehen von Bund und Ländern befürwortet, also auch der Länder untereinander. Schließlich befürworten 91 % der Befragten, es sei Aufgabe des Bundes, für bundesweit vergleichbare Standards in Kindergärten, Schulen und Universitäten zu sorgen.

Bei der Interpretation lässt die Studie offen, „ob dies auf ein Defizit in der Darstellung der Landespolitik hindeutet, oder aber, ob ein spezielles politisches Bewusstsein der Bürger für die Bundesländer eher nicht vorhanden ist“<sup>19</sup>. Im Fazit wird festgestellt, eine künftige Aufgabenverteilung zwischen den politischen Ebenen solle sich auch daran orientieren, ob „nach Bundesländern ausdifferenzierte Maßnahmen durch die Bürger

---

16 Umfrage der Bertelsmann-Stiftung „Bürger und Föderalismus, eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer“, abrufbar unter [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de), S. 1-38.

17 Ebd., S. 16.

18 Ebd., S. 18.

19 Ebd., S. 7.

überhaupt nachgefragt“ würden.<sup>20</sup> In eine ähnliche Richtung gehen Ermittlungen der Forsa GmbH im Auftrag der Zeitschrift „Eltern“ vom 5. Juni 2009<sup>21</sup>: 91 % der Befragten stimmen zu, „dass es dringend erforderlich ist, das Bildungssystem in allen Bundesländern zu vereinheitlichen“<sup>22</sup>.

Die zum Teil plakativen Aussagen der Umfrage der Bertelsmann-Stiftung sind kein Nachweis für eine unumkehrbar ablehnende Haltung der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der föderalen Struktur in Deutschland. So geben die Befragten zwar an, sich am wenigsten mit den Bundesländern identifizieren zu wollen, bewerten hingegen deren Arbeit als durchaus zufriedenstellend. Kritisch vermerkt die Studie, dass die Bürger „über die vielschichtigen Kausalitäten zwischen verschiedenen Politikfeldern und politischen Maßnahmen entweder nicht ausreichend informiert oder aber schlicht überfordert“ sind<sup>23</sup>. Auch wird in der verfassungsrechtlichen Literatur auf frühere gegenteilige demoskopische Erhebungen verwiesen, allerdings auch dort mit Vorbehalten<sup>24</sup>.

---

20 Umfrage der Bertelsmann-Stiftung „Bürger und Föderalismus, eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer“, abrufbar unter [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de), S. 8.

21 Forsa, Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH, hat die Ergebnisse der Umfrage zu „Familie und Wahl“ veröffentlicht unter: [http://www.eltern.de/images/pdf/forsa\\_Eltern\\_Studie.pdf](http://www.eltern.de/images/pdf/forsa_Eltern_Studie.pdf).

22 Ebd., S. 9. Das Statement, zu dem die Zustimmung abgefragt wurde, lautet: „Das Bildungssystem in Deutschland ist von Bundesland zu Bundesland viel zu unterschiedlich. Es wäre dringend erforderlich, das Bildungssystem in allen Bundesländern zu vereinheitlichen“.

23 Ebd., S. 8.

24 Siehe F.Ossenbühl, DVBl 1989, S. 1230 (1236), der eine Allensbach-Umfrage vom September 1988 kommentiert: „Die Demoskopien stellen eine zunehmende Befürwortung des Föderalismus fest und beziffern die Zahl der Föderalisten auf derzeit 71%. Aber schon die weitere Frage, was ‚Föderalismus‘ bedeutet, kann nur ein Fünftel der Befragten beantworten. Das Resümee: Eine überwältigende Mehrheit ist für den Föderalismus, aber nur wenige kennen ihn.“