SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung

Reus, Iris

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Reus, I. (2014). Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, *7*(1), 157-172. https://doi.org/10.3224/dms.v7i1.16241

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-92649-9

Iris Reus

Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher?

Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung

Zusammenfassung
Eines der Ziele der Föderalismusreform I war es, den Ländern durch Übertragung einer Reihe von Gesetzgebungskompetenzen in deren ausschließliche Zuständigkeit neuen autonomen Gestaltungsspielraum zu verschaffen und so mehr eigenständige Landespolitik zu ermöglichen. Inwieweit dieses Ziel erreicht werden kann, hängt wesentlich von der Art und Weise ab, in der die Länder ihre neuen Möglichkeiten wahrnehmen. Führt die Reform tatsächlich vermehrt zu eigenständiger Landespolitik oder überdauern unitarische Einflüsse, so dass es trotz neuer rechtlicher Autonomie letztlich bei koordiniertem Vorgehen und Abstimmung der Gesetze bleibt? Im vorliegenden Beitrag wird dieser Frage am Beispiel des Nichtraucherschutzes (Kompetenztitel Gaststättenrecht) nachgegangen. Hinsichtlich der Gesetze ergibt sich dabei ein „Unentschieden" zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt: neben großer Übereinstimmung in der allgemeinen Konzeption finden sich gleichzeitig wesentliche Unterschiede in den Detailregelungen. Basierend auf Prozessanalysen wird im Beitrag nachvollzogen, welche Faktoren im Zuge der 16 Gesetzgebungsprozesse eigenständige Landespolitik gefördert bzw. gehemmt haben.

Schlagworte: Föderalismus, Landespolitik, Gesetzgebung, Nichtraucherschutz

Abstract
New independency or uniformity as usual? 'Länder' politics in the wake of the Federalism Reform I by the example of the non-smokers protection legislation
One of the goals of the Federalism Reform I was to grant more autonomy to the 'Länder' and thus to enable more political diversity by transferring some legislative competences to their exclusive responsibility. The extent to which this goal can be achieved depends on the way, in which the 'Länder' use their new possibilities. Does the reform actually lead to more independent state politics or do unitary influences prevail, so that the coordination and harmonisation of laws continues despite the new legislative autonomy? The paper investigates this question by using the example of the non-smokers protection (legislative competence 'restaurants and bars'). With regard to the laws, the result is "undetermined": there is widespread uniformity concerning the overall conception, whereas the details of the regulations differ significantly. By means of systematic process analysis, this paper will analyse which factors have stimulated and blocked independent politics in the course of legislation.

Key words: federalism, state politics, legislation, non-smokers protection

1. Einleitung

Die Föderalismusreform I trat am 1. September 2006 in Kraft und stellt die umfangreichste Verfassungsänderung seit Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 dar (vgl. *Reutter* 2006, S. 12). Hintergrund war die immense Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern

(vgl. *Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976, *Scharpf* 2009), wodurch sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene autonomes politisches Handeln kaum noch möglich war. Davon ausgehend zielte die Reform darauf ab, „die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern" (BT-Drs. 16/813, S. 1). Für mehr autonomen Gestaltungsspielraum auf Landesebene wurden 16 Kompetenzen aus der vorherigen Rahmen- und Konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder übertragen, deren Bewertung in der Literatur sehr unterschiedlich ausfällt: *Zohlnhöfer* (2009a, S. 43) einerseits kommt zu dem Schluss, dass der „gewonnene Handlungsspielraum vermutlich kleiner ist, als es die schiere Zahl von 16 Regelungsmaterien erscheinen lässt". Übereinstimmend kommentiert *Scharpf* (2007, S. 211f.), die neuen Kompetenzen seien „zu eng begrenzt, als dass sich daraus politisch und ökonomisch bedeutsame Gestaltungschancen im europäischen und globalen Standortwettbewerb gewinnen ließen". *Schneider* (2012, S. 230) hingegen widerspricht vehement der Ansicht, „dass die Länder nur in marginalen Bereichen Gesetzgebungsbefugnisse bekommen hätten" und auch *Schmidt* (2011, S. 222) stellt fest, dass die Reform „den Spielraum insbesondere der Länder keineswegs nur in ‚Kleinkram'-Angelegenheiten [erweitert hat]".

Neben dem rechtlich vorhandenen Gestaltungsspielraum – d.h. der Frage des Kompetenzinhalts – hängt die Wirkung der Föderalismusreform I allerdings wesentlich davon ab, ob und wie die Länder ihre neuen Gesetzgebungskompetenzen tatsächlich nutzen. Über alle Kompetenzen hinweg äußert sich *von Blumenthal* (2010, S. 177) skeptisch: „Die Unterschiede zwischen den Ländern scheinen überschaubar, das Maß der eigenständigen Kompetenzwahrnehmung begrenzt und die Bedeutung der horizontalen und vertikalen Politikverflechtung nach wie vor hoch." Ein Forschungsprojekt des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung dagegen registriert eine zunehmende Gesetzgebungsaktivität der Länder, wobei „die Befürchtung, dass auf vielen dieser Gebiete Musterentwürfe erarbeitet würden, um die Einheitlichkeit aufrecht zu erhalten (...) sich nicht bestätigt" habe (*Schneider* 2012, S. 230).

In diesem Beitrag soll die Wahrnehmung der neuen Kompetenzen durch die Länder anhand der Nichtraucherschutzgesetzgebung (Kompetenztitel Gaststättenrecht) untersucht werden. Die Auswahl gründet sich zunächst darauf, dass die Frage des Nichtraucherschutzes auf großes öffentliches und politisches Interesse stieß, also hohe Salienz aufweist. Des Weiteren ist ein vollständiger Vergleich aller Länder möglich, da alle 16 ein Gesetz erlassen haben – und dies auch in einem relativ kurzen Zeitraum, so dass vergleichbare Kontextbedingungen vorlagen. Da es sich um eine regulative Policy handelt, die zur Ausschöpfung des vollen Gestaltungsspielraums nicht bestimmte finanzielle Ressourcen erfordert, stand dabei allen Ländern gleichermaßen das gesamte Spektrum der möglichen Gesetzesalternativen offen. Im Zentrum der Analyse stehen die folgenden beiden Fragen: Hat die Föderalismusreform I entsprechend ihrer Zielsetzung tatsächlich zu mehr eigenständiger Landespolitik geführt? Inwieweit lassen sich weiterhin unitarische, inwieweit föderale Tendenzen in den Gesetzgebungsprozessen feststellen? Nachdem detaillierte Untersuchungen für die meisten der neuen Kompetenzen der Länder noch ausstehen[1], trägt die vorliegende Analyse ein weiteres wichtiges ‚Puzzleteil' im Hinblick auf das übergreifende Erkenntnisinteresse bezüglich Bedeutung und Konsequenzen der Föderalismusreform I auf Landesebene bei. Zur Beantwortung der genannten Fragen werden im ersten Teil theoretische Überlegungen zu Faktoren vorgestellt, die eigenständige Lan-

despolitik hemmen bzw. fördern können. Im zweiten Teil wird dann die Nichtraucherschutzgesetzgebung in den 16 Ländern im Lichte der theoretischen Überlegungen empirisch untersucht und abschließend die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst.

2. Theoretischer Rahmen: Landespolitik im Spannungsfeld von Einheitlichkeit und Vielfalt

Im Hinblick auf die Politik der Länder stehen sich folgende zwei Thesen gegenüber: Die Unitarisierungsthese einerseits sieht einen fortdauernden Trend zur Einheitlichkeit. Bereits 1962 konstatierte *Hesse* eine „unaufhaltsame Tendenz der Unitarisierung" (*Hesse* 1962, S. 18) mit dem Ergebnis, dass „der deutsche Bundesstaat der Gegenwart (…), wenn auch nicht ohne Einschränkungen so doch im Prinzip, unitarischer Bundesstaat [ist]" (*Hesse* 1962, S. 14). Koordinierung mit dem Ziel der Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse finde auf allen Ebenen statt, zwischen Bund und Ländern ebenso wie zwischen den Ländern untereinander.

Im Gegensatz dazu sieht die Föderalisierungsthese „new realities of growing inter-Länder differentiation and divergence" (*Jeffery* 1999, S. 339). Entsprechend kommt *Benz* zu dem Schluss, dass die Hypothesen des „verkappten Einheitsstaats" (*Abromeit* 1992) sowie der „Politikverflechtungsfalle" (*Scharpf* 1985) zurückzuweisen seien: „These hypotheses (...) do not adequately grasp the essential feature of German federalism on the whole, which allows policy variations from Land to Land and continuous structural changes" (*Benz* 1999, S. 192). Zu diesem Resümee kommen auch *Wolf/Hildebrandt* (2008, S. 363ff.), deren Sammelband im Hinblick auf die Staatstätigkeit neben Bereichen großer Übereinstimmung „mannigfaltige Unterschiede" zwischen den Ländern aufzeigt.

Im Hinblick auf die Föderalismusreform I bezweifelt *Leunig* (2010, S. 193) im Einklang mit der Unitarisierungsthese, „dass die größeren Freiräume der deutschen Länder (...) tatsächlich zu einer größeren Vielfalt an landesrechtlichen Bestimmungen führen werden". *Sturm* dagegen kommt zu dem Schluss, dass der bisherige Pfad durchbrochen worden sei. Während zuvor die Norm der Einheitlichkeit dominierte und Diversität durch besondere Gründe gerechtfertigt werden musste, seien mit der Reform Diversität und Asymmetrie „zu akzeptierten Konzepten" geworden (*Sturm* 2008, S. 31 und 37). Damit wäre rechtlich wie normativ nun Raum für mehr eigenständige Landespolitik gegeben.

2.1 Faktoren, die eigenständige Landespolitik hemmen

Während viele Föderalstaaten durch den Leitgedanken der Vielfalt gekennzeichnet sind, findet sich in der Bundesrepublik Deutschland eine unitarisch orientierte politische Kultur. *Lehmbruch* (2000, S. 104ff.) erklärt dies mit der historischen Kontinuität des deutschen Föderalismus-Modells. Die heutige Gestalt des Bundesstaats sei wesentlich auf charakteristische entwicklungsgeschichtliche Weichenstellungen zurückzuführen, die ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit aufwiesen. Bereits mit der Gründung des Kaiserreichs habe man einen unitarischen Pfad eingeschlagen und seitdem nicht mehr verlassen, was insbesondere im ‚Sozialstaatspostulat' des Grundgesetzes zum Ausdruck komme, das alle staatlichen Ebenen auf das Ziel der einheitlichen bzw. gleichwertigen Lebensverhältnisse verpflichtet. Durch die Erfahrungen seien über die Zeit bestimmte Wahrnehmungen und

Ansprüche entstanden, welche auch die aktuelle Politik prägen. Selbst als sich mit der Wiedervereinigung 1990 ein deutlicher Zuwachs an Heterogenität im deutschen Bundesstaat ergab, konnte ein Fortdauern der unitarischen politischen Kultur beobachtet werden: „In East Germany, cultural differences and continuing economic disadvantages have given rise to demands for more effective equalisation efforts, rather than for greater political autonomy" (*Scharpf* 2008, S. 510). Vor diesem Hintergrund fragt *Sturm* (2007, S. 42), ob in den deutschen Ländern überhaupt die für eigenständige Politik notwendige Föderalismuskultur vorhanden ist, das Bewusstsein, „dass nämlich Subsidiarität und Vielfalt keine Gefahr bedeuten, sondern das Wesen des Föderalismus ausmachen". Diese Frage wird zumeist negativ beantwortet. So gelten laut *Scharpf* „regionale Unterschiede, wenn sie über das Folkloristische hinausgehen, (...) [hierzulande] nicht als authentischer Ausdruck regionaler Demokratie, sondern als Mobilitätshindernisse und als Verweigerung des Verfassungsanspruchs auf ‚einheitliche' oder wenigstens ‚gleichwertige Lebensverhältnisse'" (*Scharpf* 2006, S. 10). *Leuprecht* (2008, S. 277f.) bezeichnet die Deutschen gar als „Föderalismuskultur-Banausen". Umfragen bestätigen regelmäßig, dass es an Unterstützung der Bürger für eine eigenständige Landespolitik mangelt (vgl. z.B. *Wintermann/Petersen* 2008), Unterschiede bei der Erfüllung der staatlichen Aufgaben werden kaum akzeptiert. Außerdem dürften die Wähler individuelle Lösungsansätze mit negativen Folgen stärker im Gedächtnis behalten (vgl. *Weaver* 1986) als sie welche mit positiven Folgen honorieren. Nachdem die Wähler dabei stets den direkten Vergleich mit den anderen Ländern vor Augen haben, ist eigenständige Landespolitik also mit erhöhtem Risiko elektoraler Bestrafung verbunden, was durch Anpassung an eine gemeinsame Linie vermindert werden kann. Insbesondere wenn von den Medien Forderungen nach einheitlichen Regelungen artikuliert werden, ist es für Landespolitiker schwierig sich dem Druck zu widersetzen, womit eine bundesweite öffentliche Diskussion in Richtung Vereinheitlichung wirken sollte.

Die spezifische inhaltliche Ausgestaltung der Gesetze sollte sich dabei an der Entwicklung der öffentlichen Meinung orientieren und umso einheitlicher ausfallen, je deutlicher eine (bundesweite) Tendenz in eine bestimmte Richtung erkennbar ist. Unabhängig vom föderalen Kontext gilt, dass Parteien Wahlen gewinnen wollen und deshalb darauf achten werden, wie sie sich mit ihrer Politik in der Wählergunst positionieren. Im Sinne des Parteienwettbewerbs werden somit Regierungen unabhängig von der parteipolitischen Färbung die mehrheitliche Position der Wähler in ihre Entscheidung einbeziehen, was letztlich wiederum zur Angleichung führt (vgl. *Zohlnhöfer* 2009b, S. 30; *Downs* 1968).

Der aus der unitarischen politischen Kultur erwachsene ‚kooperative Föderalismus' der Bundesrepublik Deutschland ist durch das vielgestaltige Zusammenwirken sowohl von Bund und Ländern als auch der Länder untereinander, vom bloßen Erfahrungsaustausch über Behördenkooperation bis hin zur Koordinierung der Gesetzgebung, gekennzeichnet. Angesichts der dominierenden Position der Exekutive – Mitglieder der Landesregierungen sowie der Ministerialbürokratien spielen die tragende Rolle – wird dabei häufig vom „Exekutivföderalismus" gesprochen (vgl. *Laufer/Münch* 2010, S. 184). Bei der Koordinierung der Gesetzgebung der Länder ist aus demokratietheoretischer Perspektive das Problem, dass diese mit einem Einflussverlust der Landtage einhergeht: „Gesetzgebung ist in dieser Perspektive kaum mehr als parlamentarische Notifikation von Beschlüssen, die andernorts, in zumeist nicht-öffentlichen und informellen Gremien getroffen wurden" (*Reutter* 2006, S. 13). Auch wenn solche Beschlüsse rein rechtlich nicht verbindlich sind, stellen sie faktisch doch vorgefasste Entscheidungen dar, wobei Änderungen

durch die Landtage nur noch begrenzt möglich sind. Eine Ablehnung der Verhandlungsergebnisse ist quasi ausgeschlossen, denn dies würde der Landesregierung eine politische Niederlage bereiten, was die sie tragende Mehrheit im Landtag nicht riskieren wird (vgl. *Detterbeck/Renzsch/Schieren* 2010, S. 15). Im Hinblick auf die Gesetzgebung der Länder nach der Föderalismusreform I prognostiziert *Leunig* (2008, S. 529), dass die freiwillige Selbstkoordination mittlerweile ein „Reflex des kooperativen Föderalismus" sei, so dass ein Ausbrechen aus diesem Verhaltensmuster nicht zu erwarten sei. Die im bisherigen Recht verankerte vertikale Verflechtung würde dann lediglich durch freiwillige horizontale Verflechtung ersetzt, anstatt die neuen Möglichkeiten autonomer Landespolitik zu nutzen.

Sobald einmal Koordinationsprozesse angestoßen worden sind, sollte dies vereinheitlichend und eigenständiger Landespolitik entgegen wirken; des Weiteren ist hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung mit einem vergleichsweise hohen Niveau zu rechnen. Dies ist nach *Wagener* (1979, S. 238ff.) auf den Einfluss der sogenannten „Fachbruderschaften" zurückzuführen: Durch die jahrelange enge Zusammenarbeit der Ministerialbeamten entstehen fachpolitische Identitäten von ‚issue-groups', d.h. gemeinsame Sichtweisen und Interpretationen von Problemen (vgl. *Kropp* 2010, S. 130 und 144). Die Politik sieht sich somit dem Votum der vereinten Experten gegenüber, wobei dem Wunsch nach Abweichungen immer mit dem Gebot des ‚sachlich Notwendigen' begegnet werden kann. Beschlüsse, auf die sich die ‚Fachbrüder und -schwestern' aus ihrer ‚fachlichen' Sicht geeinigt haben, können deshalb oft nur schwer seitens der Politik abgeändert werden (*Bogumil/Jann* 2009, S. 146).

2.2 Faktoren, die eigenständige Landespolitik fördern

Die sogenannte ‚Sinatra doctrine' von *Charlie Jeffery* sieht „each Land doing it ‚my way', sometimes with, sometimes without the support of the others" (*Jeffery* 1999, S. 340). Spätestens seit der Wiedervereinigung seien basierend auf den unterschiedlichen sozio-ökonomischen und kulturellen Gegebenheiten in den Ländern deutliche Unterschiede in deren Interessen und folglich auch deren Politik zu bemerken. Insbesondere territoriale Konfliktlinien – zwischen reicheren und ärmeren Ländern, zwischen Ost und West, zwischen Nord und Süd sowie zwischen Flächenländern und Stadtstaaten – würden zunehmend an Relevanz gewinnen. Entsprechend steigt nach *von Blumenthal* (vgl. 2010, S. 191) die Wahrscheinlichkeit für eigenständige Landespolitik dort, wo aufgrund unterschiedlicher sozio-ökonomischer bzw. kultureller Gegebenheiten die Problemrelevanz divergiert. Dabei ist von zentraler Bedeutung, inwiefern die unterschiedlichen Bedingungen in den Ländern von den Entscheidungsträgern auch als handlungsrelevant wahrgenommen werden. Dominiert bereits bei der Problemdefinition, z.B. durch die Berichterstattung der Medien, die bundesweite (unitarisch orientierte) Öffentlichkeit, dann wird eine eigenständige Bearbeitung auf Landesebene unwahrscheinlicher.

Auch politisch-institutionelle Faktoren können in Richtung eigenständiger Landespolitik wirken, wobei vergleichende Untersuchungen erbracht haben, dass „trotz der immer wieder deklarierten Homogenität (...) eine sichtbare Varianz politisch-institutioneller Konfigurationen zwischen den Bundesländern besteht" (*Freitag/Vatter* 2008, S. 326f.). Dabei ist insbesondere die Parteienkonstellation im jeweiligen Land von Bedeutung: Gemäß der Parteiendifferenzhypothese vertreten unterschiedliche Parteien grundsätzlich un-

terschiedliche programmatische Positionen, weshalb eine unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der Regierung auch zu unterschiedlichen Politikergebnissen führen sollte.

Die überwiegende Zahl der Untersuchungen zur Landespolitik geht in Bezug auf Parteieneffekte von der Annahme aus, dass gleichnamige Landesparteien sowie deren Pendant auf Bundesebene sich in ihren Positionen im Wesentlichen entsprechen. Solche Parteieneffekte in der Landespolitik wurden beispielsweise von *Manfred G. Schmidt* nachgewiesen, dessen Studie erbrachte, „dass es in der Mehrzahl der untersuchten Politikbereiche ... einen Unterschied macht, ob die SPD oder die CDU regiert" (*Schmidt* 1980, S. 130). Auch neuere Forschung bestätigt, dass solche parteipolitischen Differenzen in den meisten Politikfeldern auszumachen sind und sich noch immer „als einer der wirkungsmächtigsten Faktoren" herausstellen (*Wolf/Hildebrandt* 2008, S. 366). Nach *von Blumenthal* (vgl. 2010, S. 181 und 188) wird allerdings gerade hier der unitarische Charakter des deutschen Bundesstaats bestätigt, da nicht nach spezifischen Unterschieden zwischen den Ländern gefragt wird, sondern lediglich, inwieweit die Regierungsbeteiligung bestimmter, bundesweit organisierter Parteien einen Unterschied macht. Wenn derartige Parteieneffekte wirksam werden, bedeutet das aber auch, dass sich die eigenständige politische Entscheidung gegenüber dem Unitarisierungsdruck bzw. unter Umständen sogar dem koordinierten Beschluss der Länder durchsetzen konnte, denn in den Gremien der Koordination „dominieren weniger parteipolitische Polarisierungen, sondern eher sach- und konsensorientierte Verhandlungsstile" (*Kropp* 2010, S. 127). Aus diesem Grund werden solche Parteieneffekte hier eingeordnet, auch wenn sie nicht im eigentlichen Sinne föderal sind. Kommen sie zum Tragen, so ist mit Diversität zwischen den Ländern, gruppiert nach parteipolitisch übereinstimmenden Landesregierungen, zu rechnen.

Mit der seit der Wiedervereinigung gestiegenen Heterogenität ist nach *Detterbeck/Renzsch* (2008, S. 52) allerdings „eine Tendenz zu einer verstärkten politischen Autonomie der Landesverbände der Parteien in Bezug auf ihre elektoralen Strategien, ihre sachpolitischen Orientierungen und die Wahl ihrer Koalitionspartner" einhergegangen. Entsprechend kommt eine Untersuchung von *Bräuninger/Debus* (2012, S. 202 und 204) zu dem Ergebnis, dass „deutliche Differenzen sowohl zur Mutterpartei auf Bundesebene als auch zwischen den Landesverbänden" bestehen, wobei die Parteipositionen „durch die sozialstrukturelle Zusammensetzung und inhaltlichideologische Ausrichtung der Wählerschaft" im jeweiligen Land beeinflusst werde. Somit sollte die Wahrscheinlichkeit für eigenständige Landespolitik steigen, wenn eine Landespartei eine von den anderen Landesverbänden abweichende Position innehat. Gemäß *von Blumenthal* (vgl. 2010, S. 190) wird eigenständige Landespolitik außerdem dann wahrscheinlicher, wenn eine landesspezifische und vom Bund bzw. den anderen Ländern verschiedene Wettbewerbsdynamik vorherrscht.

3. Analyse der Nichtraucherschutzgesetzgebung der Länder

Der Erlass von umfassenden Rauchverboten in anderen europäischen Ländern wie Irland und Norwegen (2004) sowie Italien (2005) hatte in Deutschland eine rege öffentliche Diskussion entfacht, jedoch zunächst ohne politische Konsequenzen. Im Dezember 2005 lenkte dann die Studie des Deutschen Krebsforschungszentrums (DKFZ) „Passivrauchen – ein unterschätztes Gesundheitsrisiko", welche erstmals konkrete Zahlen zu Erkrankun-

gen und Todesfällen präsentierte, den Blick auf die Situation im eigenen Land. Alarmiert begann der SPD-Bundestagsabgeordnete Lothar Binding daraufhin ab Juni 2006, sich für ein generelles Rauchverbot auch in Deutschland zu engagieren. Angesichts der positiven öffentlichen Resonanz stieg schnell die Unterstützung in der Politik, wobei innerhalb der regierenden Großen Koalition Uneinigkeit herrschte. Hauptstreitpunkt war die Gastronomie: Während die SPD nach anfänglichem Zögern mehrheitlich für deren Einbeziehung votierte, dominierte in der CDU weiterhin eine ablehnende Haltung. Der letztendlich gefundene Kompromiss sah ein generelles Rauchverbot mit Ausnahme separater Raucherräume in Speisegaststätten und Diskotheken vor, wohingegen Schankwirtschaften und Bierzelte gänzlich ausgenommen bleiben sollten. Zeitgleich wurden allerdings verfassungsrechtliche Bedenken laut, da mit Inkrafttreten der Föderalismusreform I im September 2006 die Kompetenz ‚Gaststättenrecht' auf die Länder übergegangen war, woraufhin die Bundesregierung das Vorhaben abbrach.

Für die folgende Untersuchung der Nichtraucherschutzgesetzgebung der Länder wurden neben der Auswertung der Gesetzestexte alle 16 Gesetzgebungsprozesse per Systematischer Prozessanalyse (*Hall* 2008) rekonstruiert. Als Quellen dienten dabei ca. 400 Dokumente der Landtage (Entwürfe, Anträge, Plenarprotokolle etc.) sowie ca. 3000 Artikel aus regionalen und überregionalen Tageszeitungen.

3.1 Die Nichtraucherschutzgesetze der Länder im Vergleich[2]

Aufgrund der geringen Restriktionen (vgl. *Joossens/Raw* 2007) wurde Deutschland zuvor im internationalen Vergleich häufig als „Paradies der Raucher" bezeichnet, denn trotz mehrfacher Versuche war ein generelles gesetzliches Rauchverbot in keinem Bereich durchgesetzt worden. Im Vergleich dazu ist eine große Einheitlichkeit festzustellen: Alle Länder haben ein generelles Rauchverbot erlassen, alle die Gastronomie mit einbezogen. Somit fand ein Paradigmenwechsel statt: Nichtrauchen im öffentlichen Raum wurde zum Normalfall, Rauchen zur Ausnahme.

Daneben besteht allerdings eine große Bandbreite an Regelungen hinsichtlich der Ausgestaltung im Detail. Mit Hilfe des folgenden additiven Index kann die Restriktivität der Landesnichtraucherschutzgesetze verglichen werden, wobei ausgehend von einem kompletten (absoluten) Rauchverbot in sieben Kategorien abgestuft Punkte für Ausnahmeregelungen in den Gesetzen vergeben werden. Die jeweilige Gewichtung richtet sich dabei nach der Wirkung im Hinblick auf den Umfang des Nichtraucherschutzes: die permanente Einrichtung von Raucherräumen in einer Gaststätte beispielsweise macht sich gravierender bemerkbar als Ausnahmen für zeitlich begrenzte Festzelte.

A = Raucherräume in Gaststätten
4 = freie Wahl
3 = Nebenraum
0 = nicht erlaubt

B = Raucherräume in Diskotheken
2 = erlaubt / Zutritt für alle
1 = erlaubt / Zutritt nur über 18
0 = nicht erlaubt

C = Inhabergeführte Gaststätten
(nur Saarland)
2 = Rauchen erlaubt
0 = Rauchen verboten

D = Raucherclubs
(Zutritt zur Gaststätte nur für Mitglieder)
2 = erlaubt
0 = verboten

E = Geschlossene Gesellschaften
(Private Veranstaltungen in Gaststätten)
1 = Rauchen erlaubt
0 = Rauchen verboten

F = Festzelte
1 = Rauchen erlaubt
0 = Rauchen verboten

G = Regelmäßige, temporäre Brauchtumsveranstaltungen
(nur Nordrhein-Westfalen)
1 = Rauchen erlaubt
0 = Rauchen verboten

Somit können die 16 Gesetze in folgende Rangordnung von ‚moderat' (hohe Punktzahl) bis ‚restriktiv' (geringe Punktzahl) eingeordnet werden:

	gesamt	A	B	C	D	E	F	G
Nordrhein-Westfalen	10	3	2	0	2	1	1	1
Saarland	8	3	2	2	0	0	1	0
Hamburg	8	3	2	0	2	0	1	0
Schleswig-Holstein	7	3	2	0	0	1	1	0
Hessen	6	3	2	0	0	0	1	0
Thüringen	6	3	2	0	0	1	0	0
Sachsen-Anhalt	6	4	2	0	0	0	0	0
Rheinland-Pfalz	6	3	2	0	0	0	1	0
Bremen	6	3	2	0	0	0	1	0
Mecklenburg-Vorpommern	5	3	2	0	0	0	0	0
Niedersachsen	5	3	2	0	0	0	0	0
Sachsen	4	3	0	0	0	0	1	0
Baden-Württemberg	4	3	0	0	0	0	1	0
Berlin	4	3	1	0	0	0	0	0
Brandenburg	3	3	0	0	0	0	0	0
Bayern	2	0	0	0	2	0	0	0

Innerhalb des generellen Rauchverbots sind also erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern vorzufinden. Das restriktivste Gesetz findet sich – abgesehen vom absoluten Rauchverbot in Bayern – in Brandenburg, wo abgesehen von einem einzigen Nebenraum für Raucher keine weiteren Ausnahmen zugelassen sind. Überaus moderat ist dagegen das nordrhein-westfälische Gesetz, das mehrere Raucherräume gestattet sowie Ausnahmen für geschlossene Gesellschaften, Raucherclubs, Festzelte und „im Brauchtum verankerte regionaltypische Feste" – selbst für Schulen, wenn dort beispielsweise Karnevalsveranstaltungen stattfinden – beinhaltet. Wie gravierend die beschriebenen Unterschiede empfunden wurden, zeigte sich nicht nur in den politischen Debatten, sondern auch in der Presseberichterstattung, die mit Begriffen wie „Flickenteppich" (Welt, 13.05.2008) und „Regelungsdschungel" (Focus, 01.08.2007) harsche Kritik übte.

3.2 Unitarische Tendenzen in den Gesetzgebungsprozessen

Nachdem die Zuständigkeit für den Nichtraucherschutz mit dem Gaststättenrecht auf die Länder übergegangen war, zeigten sich umgehend Koordinationsbestrebungen. Noch im Dezember 2006 einigte man sich auf ein dreistufiges Vorgehen: Zunächst sollten Fachreferenten von Bund und Ländern eine gemeinsame Grundlage erarbeiten, auf deren Basis sich dann die Fachminister verständigen wollten, bevor die Ministerpräsidenten eine abschließende Entscheidung treffen würden. Der Vorsitzende, Niedersachsens Ministerpräsident Christian Wulff, kündigte an, dass man auf jeden Fall versuchen werde, einen Flickenteppich zu vermeiden (Saarbrücker Zeitung, 14.12.2006). Deutlich früher als geplant verständigten sich im Februar 2007 die Fachreferenten auf ein Rauchverbot in Behörden, Krankenhäusern, Kindertagesstätten, Schulen und auch der bislang umstrittenen Gastronomie. Mit einem generellen Rauchverbot mit Ausnahme separater Raucherräume ging die Vorlage weit über den Kompromiss auf Bundesebene hinaus, wonach Kneipen, Bars und Bierzelte ausgenommen bleiben sollten. Lediglich Niedersachsen und Thüringen, die als einzige Länder ihre Wirtschaftsreferenten entsandt hatten, stimmten der Vorlage nicht zu (Leipziger Volkszeitung, 07.02.2007). Die Realisierungschancen der Vorlage waren zu dieser Zeit aufgrund divergierender Vorstellungen in den Ländern allerdings insgesamt zweifelhaft; über die Parteigrenzen hinweg hatten sich mehrere Ministerpräsidenten für ‚flexiblere' Lösungen ausgesprochen. Baden-Württembergs Ministerpräsident Oettinger sprach denn auch von einer Arbeitsgrundlage, die Experten hätten „kein zwingendes Ergebnis" vorgelegt (Die Welt, 07.02.2007). Dennoch einigten sich die Gesundheitsminister auf die Vorlage, wobei sich Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen in einer Protokollnotiz Ausnahmen für einzelne gastronomische Betriebe vorbehielten – allerdings handele es sich dabei um wenige Ausnahmen, betonte Wulff (Spiegel Online, 23.02.2007). Formal übernahmen die Ministerpräsidenten im März dann zwar einstimmig die Empfehlung ihrer Gesundheitsminister, doch wurde wiederum die obige Protokollnotiz eingefügt. Unklar blieb, wie viele Länder davon Gebrauch machen wollten, da die Abweichler nicht namentlich festgehalten wurden. Es seien nun „wesentlich mehr", aber immer noch „eine Minderheit" äußerte Wulff, der sich bemühte, die Einigkeit in den Vordergrund zu stellen. Er sprach vom „größten Schritt für den Schutz vor Passivrauchen", den es je gegeben habe, und: „90% des Nichtraucherschutzes werden einheitlich sein" (Passauer Neue Presse, 23.03.2007).

Entsprechend den theoretischen Überlegungen wirkte die Koordinierung durch die Fachbeamten also sowohl vereinheitlichend als auch verschärfend auf die gesetzlichen

Maßnahmen der Länder. Obwohl sich die Länder durch die Protokollnotiz ein Hintertürchen offen gehalten hatten, wurde dieses später trotzdem nicht genutzt, da durch die gemeinsame Vorlage in der Öffentlichkeit gewissermaßen bereits Standards gesetzt waren. Diese „Messlatte" wurde von den Medien hochgehalten, die regelmäßig vergleichende Darstellungen der geplanten und bereits erlassenen Gesetze der Länder veröffentlichten und dabei Abweichungen mit negativer Konnotation darstellten.

Im Umgang mit dem gemeinsamen Beschluss zeigte sich die fortdauernde Wirkungsmächtigkeit des normativen Unitarismus. In Sachsen-Anhalt stellte beispielsweise CDU-Fraktionsvize Kurze – zuvor ein vehementer Gegner gesetzlicher Maßnahmen – bei der Einbringung des Regierungsentwurfs fest, dass das Land „ohne diese Regelung eine Insel darstellen" würde, was „sicherlich nicht möglich" sei (Plenarprotokoll 5/23: 1465). Zu Beginn hatte der hessische Ministerpräsident Koch, wie mehrere seiner Kollegen, noch die vorrangige Zuständigkeit des einzelnen Landes betont: Föderalismus bedeute nicht, dass einer ‚Ja' sage und alle anderen das auch machten (Saarbrücker Zeitung, 14.12. 2006). Nur ein Dreivierteljahr später hatte sich diese Sichtweise grundlegend verändert und selbst der bayerische Gesundheitsminister Schnappauf gab zu bedenken, man könne doch „keinem erklären, dass im bayerischen Neu-Ulm etwas anderes gilt als gleich daneben im baden-württembergischen Ulm" (Süddeutsche Zeitung, 31.08.2007). Insbesondere bei Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Regierungen wurde von den zuständigen Ministern zumeist erfolgreich auf die gemeinsame Linie der Länder verwiesen, um ihren Gesetzentwurf zu stärken, und auch die Opposition konnte den gemeinsamen Beschluss so als Druckmittel nutzen. Abweichungen in den Gesetzentwürfen wurden nur selten selbstbewusst vertreten, sondern vielmehr relativiert und gerechtfertigt. Als beispielsweise die saarländische Regierung eine Ausnahme vom generellen Rauchverbot für kleine inhabergeführte Kneipen mit nur gelegentlicher Beschäftigung von Aushilfskräften einführen wollte, beeilte sich Gesundheitsminister Hecken hinzuzufügen, dass diese Ausnahmen einen „derart marginalen Bereich" beträfen, dass sie die von den Ländern angestrebte bundeseinheitliche Regelung des Rauchverbots in der Gastronomie nicht torpedierten (Saarbrücker Zeitung, 02.08.2007).

Maßgeblich war dabei nicht zuletzt, dass sich die öffentliche Meinung bundesweit klar in Richtung des gemeinsamen Beschlusses der Länder entwickelte. Eine Eurobarometer-Umfrage (Nr. 239) von Anfang 2006 ergab, dass 47% der Befragten „voll und ganz" und 22% „eher" für ein Rauchverbot in Restaurants plädierten, dagegen nur 25% „voll und ganz für" und 21% „eher für" ein Rauchverbot in Bars und Kneipen. Ein Jahr später ergab die gleiche Frage (Eurobarometer Nr. 272) deutlich veränderte Präferenzen: 51% der Befragten stimmten demnach „voll und ganz", 23% „eher" für ein Rauchverbot in Restaurants, und mittlerweile auch 32% „voll und ganz" sowie 20% „eher" für ein Rauchverbot in Bars und Kneipen. Am Tag der Gesundheitsministerkonferenz, wurde eine Umfrage von TNS Emnid (Berliner Morgenpost, 23.03.2007) veröffentlicht, nach der 63% der Deutschen ein generelles Rauchverbot in der Gastronomie befürworteten während 35% es ablehnten. Von diesen würden aber wiederum 61% zustimmen, wenn spezielle Raucherräume erlaubt wären. Anders ausgedrückt bedeutete das eine Mehrheit von 84% für ein generelles Rauchverbot mit Raucherräumen als Ausnahme – die Variante, auf die sich dann auch die Gesundheitsminister einigten. Von den Medien wurden dabei – ausgehend von den Forschungsergebnissen des DKFZ – die Gefahren des Passivrauchens gegenüber anderen Argumenten stark in den Vordergrund gestellt, was zusammen mit der Berichterstattung über die positive Resonanz der Bevölkerung den Druck auf die Politik

zusätzlich verstärkte. In Hessen beispielsweise sprach sich die regierende CDU zunächst für freiwillige Lösungen aus, angesichts des SPD-Gesetzentwurfs sprach CDU-Drogenpolitiker Alfons Gerling von „typisch sozialdemokratischer Regelungswut“ (Frankfurter Rundschau, 22.11.2006). Nach dem Gesundheitsminister-Beschluss votierte schließlich auch die CDU für ein generelles Rauchverbot in der Gastronomie. In der folgenden Plenardebatte (Plenarprotokoll 16/125, S. 8695) verwies Gerling auf die mittlerweile sehr hohe Zustimmung der Bürger zum Rauchverbot und führte zudem an, dass die Informationen des Deutschen Krebsforschungszentrums „besonders aufschlussreich“ gewesen wären.

3.3 Föderale Tendenzen in den Gesetzgebungsprozessen

Nachdem sich ausgehend von der bundespolitischen Initiative eine bundesweite Diskussion entwickelt hatte und auch weiterhin die Landesgesetzgebung begleitete, wäre ausgehend von den theoretischen Überlegungen eine geringe Wahrscheinlichkeit für eigenständige Landespolitik zu vermuten. Tatsächlich wurde die Problemwahrnehmung auf Bundesebene geprägt, in keinem Bundesland wurden zunächst landesbezogene Gegebenheiten geltend gemacht. Im Laufe der Gesetzgebungsprozesse traten allerdings in manchen Ländern landesspezifische Besonderheiten im sozio-ökonomischen bzw. kulturellen Sinne zutage, die auch teilweise die Diskussion prägten. In Bayern beispielsweise entspann sich eine hitzige Kontroverse um die Behandlung von Bier- und Festzelten – Ministerpräsident Stoiber, der für eine Ausnahmeregelung vom generellen Rauchverbot plädierte, sprach hier von der „ganz spezifischen, traditionellen Bierzeltkultur“ (Spiegel Online, 23.03. 2007). Im Saarland beschloss die CDU in gleicher Weise für inhabergeführte Kneipen eine Ausnahme vom generellen Rauchverbot für die restliche Gastronomie. Markus Frank, Sprecher der CDU-Landtagsfraktion, sagte zur Begründung, es gebe an der Saar viele kleine Kneipen, die seit Generationen vom Inhaber alleine geführt würden, und „die nach einem Rauchverbot nicht mehr zu haben, wäre ein großer Verlust.“ (Saarbrücker Zeitung, 12.05.2007). In Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland waren insbesondere die Konsequenzen eines Rauchverbots für die Karnevalszeit ein vieldiskutiertes Thema. Rheinland-Pfalz wie auch das Saarland verschoben schließlich das Inkrafttreten des Gesetzes auf Aschermittwoch; Nordrhein-Westfalen verfügte darüber hinaus sogar eine Ausnahme vom Rauchverbot „bei im Allgemeinen regelmäßig wiederkehrenden zeitlich begrenzten Veranstaltungen soweit es sich um im Brauchtum verankerte regionaltypische Feste handelt“, womit auf Karnevalsveranstaltungen Bezug genommen werden sollte. Am deutlichsten trat der Landesbezug in Mecklenburg-Vorpommern hervor: Dort konnte die Überwindung der Verweigerungshaltung der CDU durch die Einbettung des Nichtraucherschutzes in die vorherrschende Wirtschaftsstrategie des Landes „Mecklenburg-Vorpommern Gesundheitsland Nr. 1“ erreicht werden. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im Land stellte sich die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage für alle Parteien als herausragendes Ziel dar. Minister Sellering gelang es dabei – ganz im Gegensatz zur Debatte in quasi allen anderen Bundesländern – das geplante Gesetz nicht als Gefahr, sondern vielmehr als Wachstumsimpuls für die Gastronomie darzustellen. Im Hinblick auf das tourismuspolitische Konzept, welches Familien mit Kindern und gesundheitsbewusste Menschen als wichtigste Zielgruppe ansah, sei es notwendig, beim Nichtraucherschutz eine Vorreiterrolle zu spielen und ein restriktives Rauchverbot auch für die Gastronomie zu erlassen. Dies wurde in der Landtagssitzung von allen Parteien außer der FDP

nachdrücklich bekräftigt und selbst Wirtschaftsminister Seidel konstatierte schließlich, dass in Deutschlands ‚Gesundheitsland Nr. 1' „der blaue Dunst .. nicht ganz hineinpasst" (Plenarprotokoll 5/12, S. 64).

Hinsichtlich der Parteipositionen zeigten sich bei gleichnamigen Landesparteien zu Beginn große Übereinstimmungen, da zentrale Wertvorstellungen betroffen waren. In der Frage der Rauchverbote kollidieren zwei Grundrechte: Zum einen wird das Recht des Rauchers zu rauchen durch das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG geschützt, welcher eine unantastbare Sphäre privater Lebensgestaltung postuliert. Zum anderen wird das Recht des Nichtrauchers auf Schutz vor Passivrauchen durch das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG gestützt. Im Bereich der Gastronomie kommt noch das Grundrecht der Berufsfreiheit der Gastronomen hinzu, da ein Rauchverbot einen Eingriff in deren Betrieb darstellt. Die Gewichtung dieser Rechte seitens der Parteien ist die Grundlage für deren Entscheidung über den Eingriffsumfang des Staates, d.h. die Schärfe der zum Schutz vor Passivrauchen erlassenen gesetzlichen Maßnahmen. Demgemäß erwiesen sich die SPD und die Grünen früh als Befürworter eines generellen Rauchverbots, während die FDP die Wahlfreiheit des Gastes sowie die Berufsfreiheit des Wirtes betonte und staatliche Eingriffe in die nicht als ‚öffentlicher Raum' betrachtete Gastronomie ablehnte. In den schlussendlich erlassenen Gesetzen spiegeln sich solche gleichgerichteten Parteieneffekte allerdings nur teilweise wider. SPD und Grüne als Koalitionspartner verhinderten allzu moderate Gesetze, doch statt des erwarteten abschwächenden Effekts der FDP findet sich ein Zusammenhang zwischen Parteipositionen und Regierungsbeteiligung: alle in der Opposition befindlichen FDP-Landesparteien blieben bis zuletzt vehemente Gegner eines generellen Rauchverbots in der Gastronomie, während die Regierungsbeteiligung (wenn auch meist widerstrebend) zur Zustimmung führte.

Trotz der grundsätzlichen Übereinstimmung traten im Verlauf der Gesetzgebungsprozesse deutliche Unterschiede in den Positionen der verschiedenen Landesverbände der Parteien hervor. Vergleicht man die (abschließenden) Positionen von SPD und Grünen, die jeweils zwischen einem generellen und einem absoluten Rauchverbot in der Gastronomie pendelten, so zeigen sich auffällige Variationen zwischen den Ländern, die allerdings nicht bestimmten landesbezogenen Charakteristika zuzuordnen sind. Von den 11 in Landtagen vertretenen Grünen votierten 6 für ein absolutes und 5 für ein generelles Rauchverbot. Bei den 16 SPD-Landesparteien ist das Verhältnis umgekehrt, es finden sich aber immerhin 3 Fälle für ein absolutes Rauchverbot. In den 11 Ländern, in denen sowohl SPD als auch Grüne im Landtag vertreten waren, ergaben sich in 8 Fällen übereinstimmende Positionen (für ein absolutes oder ein generelles Rauchverbot), in 3 Fällen unterschieden sich die Haltungen der beiden Parteien. Ein Zusammenhang zwischen Parteipositionen und Regierungsbeteiligung wie bei den FDP-Landesparteien ist dabei nicht zu erkennen. Bei den CDU-Landesparteien war die Parteiposition jeweils von der Stärke der innerparteilichen Flügel abhängig, wobei der Wirtschaftsflügel sich meist (zumindest in der Anfangsphase) auf Höhe der FDP befand. Viele der CDU-Landesparteien waren über einen langen Zeitraum zutiefst gespalten – manche sogar bis zum Schluss, wie beispielsweise in Thüringen, wo zwei konkurrierende Änderungsanträge aus der CDU-Fraktion vorlagen und die Abstimmung schließlich freigegeben wurde. Während der äußerst hitzig geführten Landtagsdebatte äußerte sich die Gespaltenheit der Fraktion stellenweise in polemischen und persönlichen Bemerkungen. Auf die Worte der Vizepräsidentin „Für die CDU-Fraktion hat sich der Abgeordnete Panse zu Wort gemeldet" antwortete denn auch der Abgeordnete Heym (ebenfalls CDU) gegenüber dem Plenum „Für

mich aber nicht!“ (Plenarprotokoll 4/73, S. 7428f.). Im Vergleich der Bundesländer variiert die Position der CDU von der bloßen Kennzeichnungspflicht (Rheinland-Pfalz) – welche nicht mit echten Restriktionen verbunden ist – bis hin zur Unterstützung des vergleichsweise restriktiven Regierungsentwurfs von SPD und der Linken in Berlin. In Letzterem distanzierte sich die CDU ausdrücklich von der FDP, indem Mario Czaja für seine Fraktion klarstellte: „Ich bitte, in dieser Frage keine Gemeinsamkeiten zwischen CDU und FDP zu suchen“ (Plenarprotokoll 16/11, S. 861). Davon ausgehend stellte die rheinland-pfälzische Gesundheitsministerin Dreyer (SPD) fest, sie hätten mit der vehementen Opposition von CDU und FDP gegen ein Rauchverbot „ein rheinland-pfälzisches Problem“, denn von etlichen CDU-geführten Regierungen, auch mit FDP-Beteiligung, seien bereits ähnliche Gesetze verabschiedet worden – woraufhin die CDU-Abgeordnete Thelen konterte, die rheinland-pfälzische CDU sei „ein großer Fan des Föderalismus. Das, was für Baden-Württemberg und Hessen gut sein kann, muss es noch lange nicht für Rheinland-Pfalz sein.“ (Plenarprotokoll 15/30, S. 1797 und 1799).

Somit zeigte sich, dass die gesetzgeberische Entwicklung durch den gemeinsamen Beschluss der Länder in jedem Fall nicht komplett determiniert war, sondern dennoch Landes-(Partei-)Politik zum Tragen kommen konnte.

4. Fazit

Ausgangspunkt des vorliegenden Beitrags war die Frage, inwieweit die Föderalismusreform I – untersucht am Beispiel des Nichtraucherschutzes in der Gastronomie – zu mehr eigenständiger Landespolitik geführt hat. Maßgeblich hierfür ist, auf welche Weise die Länder ihren neuen Gestaltungsspielraum nutzen.

Im Hinblick auf den gesetzgeberischen Output ist das Fazit ein „Unentschieden“ zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt. Einerseits ergibt sich eine große Übereinstimmung zwischen den Gesetzen, nachdem alle Länder ein generelles gesetzliches Rauchverbot für alle Gastronomieformen erlassen haben; andererseits variiert jedoch die Ausgestaltung im Detail – d.h. Art und Anzahl der zugelassenen Ausnahmen – in erheblichem Maße. Im Verlauf der Gesetzgebungsprozesse sind folglich sowohl unitarische wie auch föderale Tendenzen zu erkennen.

Nachdem die Länder – quasi als selbstverständliche Reaktion auf den Verlust der Bundeskompetenz – umgehend Koordinierungsbemühungen zeigten, liegt es nahe, von der fortgesetzten Bedeutung etablierter Verhaltensmuster auszugehen, welche eine eigenständige Politik der Länder hemmten. Die Koordination der ‚Fachbrüder und -schwestern‘ trug erwartungsgemäß zu größerer Übereinstimmung und auch einem höheren Schutzniveau der Gesetze bei. Vom ‚Nichtrauchergipfel‘ ging also ein starker Impuls in Richtung Vereinheitlichung aus, da durch den offiziellen gemeinsamen Beschluss in der Öffentlichkeit gewissermaßen bereits Standards gesetzt waren. Laut Umfragen entwickelte sich die öffentliche Meinung überaus deutlich in Richtung des generellen Rauchverbots, so dass sich letztlich kein Land dem Druck komplett entziehen konnte. Von zentraler Bedeutung ist hier allerdings die Rolle der Medien, ohne die sich diese Wirkung wohl nicht hätte in gleicher Weise entfalten können. Die Medien gaben der öffentlichen Diskussion von Anfang an ein bestimmtes ‚Framing‘: Ausgehend von den Forschungsergebnissen des DKFZ wurden die gesundheitlichen Risiken des Passivrauchens gegenüber den Sorgen der Gastronomie bezüglich Umsatzeinbußen in den Vordergrund gestellt, die Unterstützung der Bürger für ein ge-

nerelles Rauchverbot als klar und eindeutig dargestellt. In der Rede vom föderalen ‚Flickenteppich' zeigte sich der Unitarismus der Medien, die in regelmäßigen Abständen vergleichende ‚Rankings' der geplanten Gesetze veröffentlichten, wobei Abweichungen negativ dargestellt wurden. Entsprechend dominierte in der Politik die Perzeption, dass in der Bevölkerung einheitliche Regelungen zum Schutz der Nichtraucher gewünscht seien, so dass Abweichungen von der gemeinsamen Linie zumeist mit Rechtfertigungen vorgebracht und nicht mit föderalem Selbstbewusstsein vertreten wurden.

Föderale Tendenzen sind zu geringeren Teilen auf besondere landesspezifische Gegebenheiten zurückzuführen, die mancherorts die Diskussion prägten – insbesondere zur Behandlung regionaltypischer Brauchtumsveranstaltungen wie Karneval im Rheinland oder das Oktoberfest in Bayern. Ein weiterreichender Bezug zum Land fand sich nur in Mecklenburg-Vorpommern, durch die Verknüpfung mit dem dortigen tourismuspolitischen Konzept ‚Gesundheitsland Nr. 1'. Im Hinblick auf Parteien hat sich die föderale Variante als erklärungskräftiger als die Variante gleichgerichteter Effekte erwiesen. Zwar zeigten sich zu Beginn prinzipiell übereinstimmende Positionen der gleichnamigen Landesparteien und länderübergreifend verhinderten SPD und Grüne als Koalitionspartner allzu moderate Gesetze, doch zeigten sich auch bei diesen Parteien deutliche Positionsunterschiede zwischen den Ländern. Abgesehen von den FDP-Landesparteien, die (solange sie nicht an der Regierung beteiligt waren) während des gesamten Zeitraums als vehemente Gegner eines gesetzlichen Rauchverbots in der Gastronomie auftraten, durchliefen alle Parteien zunächst Positionsfindungsprozesse, da die Grenzen zwischen Befürwortern und Gegnern häufig nicht zwischen den Parteien, sondern durch die Parteien hindurch verliefen. Dies betraf insbesondere die CDU-Landesparteien, die in manchen Ländern sogar bis zuletzt gespalten blieben. Im Verlauf der Debatte entwickelten sich infolgedessen signifikante Unterschiede zwischen den Landesverbänden, womit die These der Regionalisierung des Parteienwettbewerbs hier zumindest teilweise bestätigt wird.

In jedem Fall wurden insofern die Zielsetzungen der Föderalismusreform erfüllt, als es zur Belebung der Politik in den Ländern gekommen ist. Wie selten eine andere Materie berührt das Thema ‚Nichtraucherschutz' grundsätzlich jeden Bürger, gleich welcher sozialen Schicht oder Altersgruppe er entstammt, da jeder entweder Raucher oder Nichtraucher ist. Politiker wie auch Wähler können dabei auch ohne spezielles Expertenwissen die Konsequenzen der verschiedenen Gesetzesoptionen klar erkennen, so dass sich sowohl in der Öffentlichkeit wie auch in den Landtagen intensive Diskussionen entwickelten. Im Hinblick auf eine Stärkung der Landespolitik durch die Föderalismusreform I gibt die Nichtraucherschutzgesetzgebung also insgesamt trotz fortdauernder unitarischer Tendenzen durchaus Anlass zur Hoffnung.

Anmerkungen

Für hilfreiche Kommentare danke ich Reimut Zohlnhöfer, Thomas Saalfeld, Sonja Reus, Sylvia Veit und den anonymen Gutachtern. Außerdem ist der Hanns-Seidel-Stiftung für die Finanzierung der Dissertation zu danken.

1 Politikwissenschaftliche Untersuchungen liegen vor zum Jugendstrafvollzug (*Leunig/Pock* 2010), zu Beamtenrecht und Beamtenbesoldung (*Leunig/Neumann* 2012) sowie zum Jagdwesen (*Obermeier* 2012).

2 Untersucht wird in diesem Beitrag ausschließlich die ursprüngliche Gesetzgebungsrunde im Jahr 2007, nicht die Novellierung der Gesetze unter dem Einfluss des Bundesverfassungsgerichtsurteils 2008.

Literatur

Abromeit, Heidrun, 1992: Der verkappte Einheitsstaat, Opladen: Leske + Budrich.

Benz, Arthur, 1999: Rediscovering Regional Economic Policy. New Opportunities for the Länder in the 1990s, in: *Jeffery, Charlie* (Hrsg.), Recasting German federalism. The legacies of unification, London: Pinter, S. 177-196.

Blumenthal, Julia von, 2010: Im Zweifel für die Einheit(lichkeit)? Determinanten landespolitischer Entscheidungen, in: *Blumenthal, Julia von*/*Bröchler, Stephan* (Hrsg.), Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 177-196.

Bogumil, Jörg/*Jann, Werner*, 2009[2]: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bräuninger, Thomas/Debus, Marc, 2012: Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Detterbeck, Klaus/*Renzsch, Wolfgang*, 2008: Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb, in: *Jun, Uwe*/*Haas, Melanie*/*Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 39-56.

Detterbeck, Klaus/*Renzsch, Wolfgang*/*Schieren, Stefan* (Hrsg.), 2010: Föderalismus in Deutschland, München: Oldenbourg.

Downs, Anthony, 1968: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen: Mohr Verlag.

Freitag, Markus/*Vatter, Adrian*, 2008: Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich, Stuttgart: UTB.

Joossens, Luk/Raw, Martin, 2007: Progress in Tobacco Control in 30 European Countries 2005 to 2007, in: European Network for Smoking Prevention, http://www.ensp.org/files/30_european_countries_text_final.pdf.

Hall, Peter A., 2008: Systematic process analysis: when and how to use it, in: european political science, 7/2008.

Hesse, Konrad, 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe: C.F. Müller Verlag.

Jeffery, Charlie, 1999: From Cooperative Federalism to a 'Sinatra Doctrine' of the Länder?, in: *Jeffery, Charlie* (Hrsg.), Recasting German federalism. The legacies of unification, London: Pinter, S. 329-342.

Kisker, Gunter, 1971: Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen: Mohr Verlag.

Kropp, Sabine, 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Laufer, Heinz/*Münch, Ursula*, 2010: Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.

Lehmbruch, Gerhard, 2000[3]: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Leunig, Sven, 2008: Föderalismus in Deutschland – Zwischenbilanz und Ausblick, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 18. Jahrgang, Heft 4, S. 523-531.

Leunig, Sven, 2010: Intergouvernementale Beziehungen im Bundesstaat, in: *Renzsch, Wolfgang*/*Detterbeck, Klaus*/*Schieren, Stefan* (Hrsg.), Föderalismus in Deutschland, München: Oldenbourg, S. 171-198.

Leunig, Sven/*Neumann, Felix*, 2012: Landespolitik und Landesrecht. Die Gesetzgebung der Bundesländer zum Beamtenrecht nach der Föderalismusreform I, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 197-210.

Leunig, Sven/*Pock, Martin*, 2010: Landespolitik nach der Föderalismusreform I, in: *Blumenthal, Julia von*/*Bröchler, Stephan* (Hrsg.), Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 157-175.

Leuprecht, Christian, 2008: Föderalismuskultur-Banausen. Wie ist es um die föderale Kultur in Deutschland bestellt?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2008. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 269-284.

Obermeier, Simon, 2012: Die Abweichungsgesetzgebung im Jagdwesen: Eine weitere Anekdote eines „symbolischen Föderalismus“ in der Bundesrepublik Deutschland, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 211-221.

Petersen, Thieß/*Wintermann, Ole*, 2008: Bürger und Föderalismus. Eine Umfrage zur Rolle der Bundesländer, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Reutter, Werner, 2006: Föderalismusreform und Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 16/2006, S. 1249-1274.

Scharpf, Fritz W./*Reissert, Bernd*/*Schnabel, Fritz*, 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag.

Scharpf, Fritz W., 2006: Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht?, in: APuZ, 50/2006, S. 6-11.

Scharpf, Fritz W., 2007: Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: *Egle, Christoph*/*Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 – 2005, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 197-214.

Scharpf, Fritz W., 2008: Community, Diversity and Autonomy. The Challenges of Reforming German Federalism, in: German Politics, Band 17, Nummer 4, Dezember 2008, S. 509-521.

Scharpf, Fritz W., 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.

Schmidt, Manfred G., 1980: CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag.

Schmidt, Manfred G., 2011[2]: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, München: Beck.

Schneider, Hans-Peter, 2012: Die Föderalismusreform I auf dem Prüfstand. Ein Zwischenbericht über Teilbereiche ihrer Umsetzung, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 222-233.

Sturm, Roland, 2007: Die Föderalismusreform I: Erfolgreiche Verfassungspolitik?, in: *Baus, Ralf Thomas*/*Fischer, Thomas*/*Hrbek, Rudolf* (Hrsg), Föderalismusreform II. Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat, Baden-Baden: Nomos, S. 37-45.

Sturm, Roland, 2008: Von der Symmetrie zur Asymmetrie - Deutschlands neuer Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Band 8, Baden-Baden: Nomos, S. 27-41.

Sturm, Roland, 2010: Einleitung: Mehrebenenpolitik in Partei und Staat, in: *Oberhofer, Julia*/*Sturm, Roland* (Hrsg.), Koalitionsregierungen in den Ländern und Parteienwettbewerb, München: Alliteraverlag, S. 7-16.

Wagener, Frido, 1979: Forschungsprogramm Staatsorganisation. Im Auftrage des Bundesministers des Innern ausgearbeitetes Gutachten, Baden-Baden: Nomos.

Weaver, R. Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy 6, S. 371-398.

Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim, 2008: Sechzehn Länder, sechzehn Felder. Erträge des Vergleichs, in: *Hildebrandt, Achim*/*Wolf, Frieder* (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Zohlnhöfer, Reimut, 2009a: Der Politikverflechtungsfalle entwischt? Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Gesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 19 (2009), S. 39-76.

Zohlnhöfer, Reimut, 2009b: Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa, Baden-Baden: Nomos.

Anschrift der Autorin:
Iris Reus, Bamberg Graduate School of Social Sciences, Feldkirchenstraße 21, 96045 Bamberg
E-Mail: iris.reus@uni-bamberg.de