ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Burkhart, Simone; Manow, Philip

Working Paper

Veto-Antizipation: Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus

MPIfG Discussion Paper, No. 06/3

Provided in Cooperation with:
Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Burkhart, Simone; Manow, Philip (2006) : Veto-Antizipation: Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus, MPIfG Discussion Paper, No. 06/3, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/19931

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG
MAX PLANCK INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIETIES

MPIfG Discussion Paper 06/3

Veto-Antizipation

Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus

Simone Burkhart und Philip Manow

MPIfG Discussion Paper

Simone Burkhart und Philip Manow

Veto-Antizipation: Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus

MPIfG Discussion Paper 06/3
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln
Max Planck Institute for the Study of Societies Cologne
Mai 2006

© 2006 by the author(s)

MPIfG Discussion Paper | ISSN 0944-2073

MPIfG Discussion Papers are refereed scholarly papers of the kind that are publishable in a peer-reviewed disciplinary journal. Their objective is to contribute to the cumulative improvement of theoretical knowledge. The papers can be ordered from the institute for a small fee (hard copies) or downloaded free of charge (PDF).

Downloads
www.mpifg.de
Go to *Publications* / *Discussion Papers*

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Max Planck Institute for the Study of Societies
Paulstr. 3 | 50676 Cologne | Germany

Tel. +49 221 2767-0
Fax +49 221 2767-555

www.mpifg.de
info@mpifg.de

Abstract

Efforts to verify legislative gridlock in German federalism by analyzing legislative statistics have been largely unsuccessful. For instance, contrary to popular opinion, the complete failure of a government initiative due to the veto of an opposition-dominated Bundesrat is actually quite a rare event. Thus, the legislative impact of Germany's second chamber in situations of divided government remains disputed. Using a game-theoretic model drawn from the judicial review literature, this paper analyzes the impact of divided government on legislative bargaining and policy outcomes. The main conclusion of the model is that the mode of legislative bargaining and the federal government's willingness to make moderate policy proposals heavily depend on the majority complexion in the *Bundesrat*. Contrary to previous assumptions, a strong majority in the *Bundesrat* for the *Bundestag's* opposition party usually prompts the government to make moderate legislative policy proposals in anticipation of the opposition's veto-potential, rather than entering into strong, open party-political conflict. However, if the opposition's majority in the Bundesrat is narrow, both government and opposition opt for less moderate policy positions, and legislation is characterized by intense party-political conflict. A number of hypotheses follow from the model which are tested using a detailed data set comprising all legislative activity in Germany between 1976 and 2002. The results confirm the importance of governments' "legislative autolimitation" and, hence, the substantial impact of federalism on German legislation.

Zusammenfassung

Die politikwissenschaftlichen Bemühungen, das Blockadepotenzial des deutschen Föderalismus in der Gesetzgebungsstatistik nachzuweisen, waren bisher weitgehend erfolglos. So bleibt beispielsweise entgegen der landläufigen Meinung das endgültige Scheitern von Gesetzesentwürfen am Widerstand eines oppositionsdominierten Bundesrats die Ausnahme. In der Literatur ist damit der Einfluss des Bundesrats auf die Gesetzgebung bei gegenläufigen Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat weiterhin umstritten. Dieser Beitrag führt ein aus der „Judicial-Review"-Literatur entnommenes Modell gesetzgeberischer Autolimitation in die Debatte ein, das die Auswirkung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auf die strategische Interaktion von Regierung und Opposition und damit auf die Politikergebnisse modelliert. Die zentrale These des Autolimitations- oder Selbstbeschränkungsarguments ist, dass sich deutlich gegenläufige Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat im Regelfall nicht in einem offenen parteipolitischen Konflikt niederschlagen, sondern zu Kompromissen und zu erheblicher politischer Selbstbeschränkung der Regierung führen. Herrschen jedoch im Bundesrat knappe oder uneindeutige Mehrheitsverhältnisse, spekulieren sowohl die Regierung als auch die Opposition auf die Durchsetzung von weniger kompromissbereiten Positionen sowie auf eine Abstimmungsniederlage des politischen Gegners, so dass wir hier intensiven parteipolitischen Konflikt erwarten. Aus dem Modell ergeben sich eine Reihe von empirischen Implikationen, die mit Hilfe eines detaillierten Datensatzes zur deutschen Gesetzgebungstätigkeit zwischen 1976 und 2002 überprüft werden. Die Ergebnisse bestätigen im Wesentlichen die Autolimitationsthese und unterstreichen damit auch das erhebliche Blockadepotenzial des bundesdeutschen Föderalismus.

Inhalt

Einleitung 5

Der Stand der (empirischen) Forschung 7

Kompromiss und Konflikt im kooperativen Föderalismus:
Ein Modellvorschlag 10

Implikationen und empirische Evidenz 16
- Datensatzbeschreibung 18
- Ergebnisse 21

Parteipolitisierter Föderalismus und legislative Autolimitation 26

Anhang 27

Literatur 30

Einleitung

Am 22. März 2002 spielten sich in der 774. Sitzung des Bundesrats anlässlich der Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz der rot-grünen Koalition dramatische Szenen ab, die einer breiten Öffentlichkeit in guter Erinnerung sind. Noch während der Sitzung mit dem mehrmaligen Nachfragen des Bundesratsvorsitzenden Wowereit und den bekannten Antworten („Als Ministerpräsident des Landes Brandenburg erkläre ich hiermit: ja“ [Stolpe] und: „Sie kennen meine Auffassung, Herr Präsident“ [Schönbohm]) wurde mit – wie wir heute wissen – überwiegend gespielter Erregung der Vorwurf des „Verfassungsbruchs“ und der „Rechtsbeugung“ geäußert (Ministerpräsident Roland Koch, zitiert nach Fritz/Hohm 2003: 14–37). Ohne Zweifel markierte der heftige Zusammenprall anlässlich des Zuwanderungsgesetzes in der Geschichte der Bundesrepublik einen der Höhepunkte parteiantagonistischer Auseinandersetzungen im Bundesrat.

Nur ein gutes Jahr später, am 21. Juli 2003, traten Gesundheitsministerin Ulla Schmidt und der Verhandlungsführer der CDU/CSU, Sozialexperte Horst Seehofer, gemeinsam vor die Presse, um den Kompromiss zwischen Regierung und Opposition über eine neue Gesundheitsreform zu verkünden. Schmidt und Seehofer kündigten eine Reihe schmerzhafter Einschnitte an (unter anderem Ausgliederung des Zahnersatzes und des Krankengeldes von der Erstattungspflicht, Erhebung von Praxisgebühren in der Höhe von 10 Euro pro Quartal) mit erheblichen Spareffekten (von 2004 bis 2006 allein geschätzte 47,6 Mrd. Euro), die eine deutliche Absenkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung ermöglichen sollten. Der ausgehandelte Kompromiss wurde zügig als gemeinsamer Gesetzesentwurf von den Fraktionen der SPD, der CDU/CSU und den Grünen in den Bundestag eingebracht. Nach der 2. und 3. Lesung wurde das „Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung“ am 26. September bei namentlicher Abstimmung mit 517 zu 54 Stimmen bei 3 Enthaltungen verabschiedet. Wenig mehr als drei Wochen später, am 17. Oktober, stimmte der Bundesrat dem (Zustimmungs-)Gesetz zu. Es wurde am 19. November 2003 verkündet (siehe Deutscher Bundestag und Bundesrat 2003: GESTA 14. Legislaturperiode, G023). Zwischen Einbringung und Verabschiedung des Gesetzesentwurfes lagen also kaum mehr als drei Monate. Die Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz hingegen erstreckten sich über vier Jahre, vom Beginn der 13. bis zur Mitte der 14. Legislaturperiode, bis schließlich am 9. Juli 2004 ein von Regierung und Opposition getragener Kompromiss verabschiedet werden konnte.

Wie diese beiden Beispiele zeigen, kann der „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ (Lehmbruch 2000) bei abweichenden Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat sowohl zu erbitterter Konfrontation, als auch zu weitgehend einvernehmlichen Kompromissen zwischen Regierung und Opposition führen. Von großem politischen

Wir bedanken uns für sehr hilfreiche Kommentare bei Andreas Broscheid, Robert Franzese, Henrik Enderlein, Steffen Ganghof und Georg Vanberg.

wie politikwissenschaftlichen Interesse ist es dann, eine Antwort auf die Frage zu erhalten, unter welchen Umständen politische Akteure konfrontative, unter welchen Bedingungen sie eher kompromissorientierte Strategien verfolgen – und welche Auswirkungen auf das Politikergebnis aus ihrer Strategiewahl zu erwarten sind. Von einer systematischen und empirisch fundierten Beantwortung dieser Frage sind wir jedoch immer noch recht weit entfernt. Häufig wird unterstellt, dass die Konfliktintensität mit abweichenden Mehrheitsverhältnissen zunehmen sollte. In diesem Aufsatz formulieren und überprüfen wir eine alternative Hypothese: In Situationen knapper, jedoch nicht in Situationen klarer Mehrheitsverhältnisse ist eine hohe Konfliktintensität im Gesetzgebungsprozess zu erwarten. Bei deutlich abweichenden Mehrheitsverhältnissen zwischen Bundestag und Bundesrat hingegen, so unsere Hypothese, verzichtet die Regierung entweder darauf, Gesetzesinitiativen, für die sie keine Mehrheiten erwarten kann, ins Parlament einzubringen, oder sie antizipiert bei der Politikformulierung bereits die inhaltlichen Positionen der Opposition.

Unsere Überlegungen basieren auf einem Modell, das ursprünglich im Kontext der Judicial-Review-Literatur entwickelt worden ist (Vanberg 1998). Kern dieses Modells ist die Erkenntnis, dass der Haupteffekt von Vetomacht ein antizipatorischer ist. Die Macht eines Vetos misst sich nicht daran, wie häufig es ausgeübt wird, sondern wie glaubhaft seine Androhung ist, die eine tatsächliche Ausübung des Vetos überflüssig macht. Übertragen auf den hier behandelten Kontext bedeutet dies, dass die wirkliche Macht einer oppositionellen Bundesratsmehrheit nicht anhand der Häufigkeit gemessen werden kann, mit der die Opposition im Bundesrat eine Regierungsinitiative scheitern lässt oder substantiell verzögern kann, sondern anhand der legislativen Autolimitation (gesetzgeberische Selbstbeschränkung), die sich eine Regierung angesichts eines oppositionellen Bundesrats selbst auferlegt. Zur Messung dieser legislativen Autolimitation schlagen wir eine neue Herangehensweise vor. Wir behaupten, dass sich damit ein in der politikwissenschaftlichen Debatte immer wieder beobachtetes Rätsel recht einfach klären lässt: Warum gibt es trotz mächtiger Vetostellung des Bundesrats empirisch nur so wenig Evidenz für die tatsächliche Ausübung dieser Vetomacht?

Der Aufsatz beginnt mit einer Zusammenfassung des Standes der bisherigen Forschung über die Blockadepotenziale des deutschen Zweikammersystems. Es wird gezeigt, inwiefern sich die bislang uneindeutigen empirischen Befunde in der Literatur weniger aus der Uneindeutigkeit der wirklichen Blockademacht des Bundesrats erklären, sondern eher auf theoretische Mängel bei der Formulierung jener Konzepte zurückzuführen sind, mit denen die Blockademacht gemessen werden soll. Der darauf folgende Abschnitt stellt ein einfaches spieltheoretisches Modell gesetzgeberischer Selbstbeschränkung vor, aus dem sich Implikationen für das strategische Verhalten von Regierung und Opposition in Situationen entgegenlaufender Mehrheiten ergeben. Diese Implikationen sind einer empirischen Überprüfung prinzipiell zugänglich. Eine solche Überprüfung erfordert jedoch die Verwendung anderer als der bislang in der Literatur üblichen Messkonzepte. Der vierte Abschnitt präsentiert unsere empirischen Befunde. Die Analyse gründet auf einem Datensatz, der detaillierte Informationen über mehr als 5.000 Bundesgesetzes-

initiativen von der 8. Legislaturperiode bis heute enthält. Im letzten Abschnitt fassen wir unser Argument zusammen und diskutieren seine Implikationen.

Der Stand der (empirischen) Forschung

Sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der politikwissenschaftlichen Debatte wird der Bundesrepublik aufgrund der Eigenarten des deutschen Föderalismus ein hohes Maß an fehlender Problemlösungsfähigkeit, an Effizienz- und Legitimationsdefiziten, an Blockadepotenzial und Immobilismus bescheinigt. Bei der Diskussion um die deutsche „Reformblockade" zum Beispiel wird in zentralen Beiträgen der Literatur vielfach auf die Blockadeanfälligkeit des deutschen Föderalismus hingewiesen. So tendiert das deutsche System der Politikverflechtung laut Fritz W. Scharpf (1985, 2005) immer dann zur Selbstblockade, wenn eine Lösung nur über eine Umverteilung von Besitzständen erreicht werden kann (1999: 29). Für Gerhard Lehmbruch resultiert die Gefahr einer Politikblockade aus dem Zusammentreffen zweier unterschiedlicher Handlungslogiken; der auf Konkurrenz beruhenden Spielregeln des Parteiensystems mit der kooperativen Handlungslogik des bundesdeutschen Föderalismus (Lehmbruch 2000: 7). König und Bräuninger (1997; Bräuninger/König 1999) verwenden und erweitern ein für den amerikanischen Fall entwickeltes räumliches Modell (Krehbiel 1996) und untersuchen analytisch den Einfluss der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auf Politikergebnisse im deutschen Föderalismus. Je nach den Politikpositionen der Parteien, der parteipolitischen Konfiguration des Bundesrats und der Lage des Status quo ermitteln sie für verschiedene Politikbereiche unterschiedlich große Blockadeintervalle.

So einig man sich einerseits über die Blockadeanfälligkeit des deutschen Gesetzgebungsverfahrens zu sein scheint, so unterschiedlich sind andererseits die Einschätzungen darüber, wie sich dieses Blockadepotenzial und damit auch der Einfluss des Bundesrats auf die Gesetzgebung empirisch niederschlagen soll. Ein zunächst nahe liegender Indikator ist sicherlich das Scheitern von Gesetzen durch ein Veto des Bundesrats (siehe auch Renzsch 1999; Sturm 1999; Strohmeier 2004). Wie jedoch schon ein flüchtiger Blick in die Gesetzgebungsstatistik zeigt, bildet das komplette Scheitern einer Regierungsinitiative sowohl unter kongruenten als auch bei gegenläufigen Mehrheiten die Ausnahme: So scheitern selbst bei einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat weniger als 3 Prozent aller Zustimmungsgesetze am Bundesratsveto. Nimmt man die Verabschiedungswahrscheinlichkeit eines Gesetzes als ein Maß für die „Effektivität des Gesetzgebungsprozesses" (König/Bräuninger 2005: 47), lassen sich ebenfalls keine Unterschiede für verschiedene Mehrheitskonstellationen im Bundesrat feststellen.

Zum gleichen – negativen – Befund gelangt man, wenn man die Dauer der Gesetzgebung als Indikator für das Blockadepotenzial eines oppositionellen Bundesrats wählt. Langwierige Aushandlungsprozesse bei einem Konflikt zwischen Regierung und Op-

position, so eine häufige These, verlängern den Gesetzgebungsprozess bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen. Doch wiederum finden sich für diese Vermutung keine empirischen Anhaltspunkte (König/Bräuninger 2005: 66). Dabei scheint weder die Vermutung zutreffend, dass bei einer Mehrheit der Opposition im Bundesrat schlicht keine wirklich wichtigen und kontroversen Gesetze eingebracht und verabschiedet werden (Renzsch 2000: 53), noch die, dass überhaupt quantitativ weniger Gesetze verabschiedet werden, wenn die Opposition den Bundesrat beherrscht (Ziller 1998, 2003). Lediglich die Anrufung des Vermittlungsausschusses scheint in der Gesetzgebungsstatistik den Einfluss der Opposition zu dokumentieren (siehe auch Lhotta 1998, 2000, 2003)

Diese uneindeutigen Befunde und die durch sie hervorgerufene Debatte über das tatsächliche Blockadepotenzial von Situationen entgegenlaufender Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat sind nicht auf den deutschen Fall beschränkt. Die amerikanische Debatte über *divided government*, also über die Situationen, in denen Präsident und Kongressmehrheit nicht derselben Partei angehören, weist große Übereinstimmung mit der deutschen Debatte auf. Ende der 1980er Jahre stießen Sundquist (1988) und Cutler (1988) die politikwissenschaftliche Diskussion mit der für das deutsche Publikum sehr vertraut klingenden These an, Situationen des *divided government* führten zu „a difficult, arduous process, characterized by conflict, delay and indecision, and leading frequently to deadlock, inadequate and ineffective policies, or no policies at all" (Sundquist 1988: 629). Die amerikanische Diskussion drehte sich in der Folgezeit vor allem um die Frage, ob es auch bei Konstellationen des *divided government* möglich sei, wichtige Gesetzesvorhaben zu verabschieden. Von zentraler Bedeutung wurde dabei die einflussreiche empirische Untersuchung von Mayhew (1991), in der er zwischen Situationen des *divided* und des *unified government* keinen signifikanten Unterschied bei der Verabschiedung wichtiger Gesetze feststellen konnte. Obwohl sowohl methodische als auch theoretische Aspekte der Untersuchung kritisiert wurden, hält die Debatte um den tatsächlichen Einfluss von *divided government* an (Binder 1999; Coleman 1999; Fiorina 1996; Jones 1994; Kelly 1993; Quirk/Nesmith 2000; Thorson 1998). Ein Vergleich zwischen den USA und der Bundesrepublik ist aufgrund der vielen Unterschiede ihrer politischen Systeme sicher nur begrenzt sinnvoll. Dennoch gibt es zwischen der Debatte um die gesetzgeberischen Konsequenzen des *divided government* in den USA und der um die gegenläufigen Mehrheiten in der Bundesrepublik insofern Übereinstimmung, als das theoretisch begründete Blockadepotenzial dieser Konstellationen (Tsebelis 2002; Tsebelis/Money 1997) sich offensichtlich in beiden Fällen nur schwer empirisch in der Gesetzgebungsstatistik beobachten lässt.

Nun könnte man die geringe statistische Evidenz des Einflusses des Bundesrats auch als Folge der unbefriedigenden Datenlage abtun. Wenn in den politikwissenschaftlichen Beiträgen zur bundesdeutschen Blockadedebatte empirisch argumentiert wird, dann nehmen die meisten Autoren auf die Aggregatstatistiken Bezug, wie sie aus dem umfangreichen Datenhandbuch zur Geschichte des Bundestags entnommen werden können (Feldkamp 2005; Schindler 1999). Diese lassen eine genaue Analyse der Auswirkungen von sich innerhalb einer Legislaturperiode ändernden Mehrheiten des Bun-

desrats allerdings nicht zu. Dieses Defizit wurde erstmals von König und Bräuninger (2005) behoben, die jedoch auch in ihrer ersten Auswertung der reichhaltigen Daten zur Gesetzgebung (GESTA) keinen Einfluss der Bundesratskonfiguration feststellen konnten. In ihrer Untersuchung aller Gesetzesinitiativen der 8. bis 14. Legislaturperiode konnten König und Bräuninger weder für die Verabschiedungswahrscheinlichkeit noch für die Dauer der Gesetzgebung einen Effekt einer oppositionellen Mehrheit im Bundesrat feststellen.

Diese uneindeutigen empirischen Befunde geben der anhaltenden politikwissenschaftlichen Kontroverse Nahrung, wie viel Feuer denn nun wirklich hinter dem vielen Rauch steckt. Dabei wird in den meisten Beiträgen das potenzielle Blockaderisiko, das sich aus der Mitwirkung des Bundesrats bei der Gesetzgebung ergibt, nicht negiert. Vielmehr richten sich die Überlegungen auf die Frage, warum Politikblockaden so gut wie nie auftreten. Ist der deutsche Föderalismus nicht vielleicht doch besser als sein Ruf (Holtmann/Voelzkow 2000: 17)? Warum – so die immer häufiger gestellte Frage – funktioniert auch bei unterschiedlichen Mehrheiten alles „recht reibungslos“ (Ziller 1998)? Benz (1985) hat mit dem Schlagwort vom Föderalismus als „dynamischem System“ auf die Flexibilität und Lernfähigkeit von Institutionen hingewiesen. Der föderale Staat hat, so Benz, über die Zeit eine Struktur der vertikalen und horizontalen Ausdifferenzierung entwickelt, die sich den jeweiligen Problemlagen anpasst und dadurch eine beachtliche Handlungsfähigkeit erzeugt. Sturm (1999), Leonary (2002) und Renzsch (1998, 2000) betonen, wenn auch aus unterschiedlichen Blickwinkeln, die Rolle der Parteien bei der Überwindung von Blockadetendenzen. Für Lhotta (2000, 2003) wiederum kommt dem Vermittlungsausschuss eine entscheidende Bedeutung bei der Konfliktlösung zwischen Regierung und Opposition bei einem oppositionsdominierten Bundesrat zu.

Auch wenn diese Erklärungsansätze helfen können, die trotz des föderalen Blockadepotenzials vorhandene prinzipielle politische Handlungsfähigkeit zu erklären, dienen sie kaum dazu, die weiterhin unbefriedigende empirische Befundlage zu verbessern. Die anhaltende Debatte um die gesetzgeberischen Konsequenzen des deutschen Föderalismus zeigt vielmehr, dass es aus theoretischer Sicht gar nicht so klar ist, welche empirisch zu beobachtenden Konsequenzen sich aus den unterschiedlichen Mehrheitskonfigurationen im Bundesrat ergeben sollten. So wurde, etwa von Scharpf, zwar einerseits das *Blockadepotenzial* des deutschen Föderalismus hervorgehoben; es wurde aber nicht suggeriert, dass dies tatsächlich zu einer totalen Obstruktionspolitik im Bundesrat führen muss. Das Gegenteil ist der Fall: Da die Akteure bei institutionellen Reformen, die ihr institutionelles Eigeninteresse gefährden, Kompromisse vorziehen (Scharpf 1985: 347), muss die Politikverflechtung nicht zwangsläufig zur Blockade führen. Auch Benz verweist darauf, dass Politiker drohende Blockaden erkennen und ihr Eintreten im Zweifelsfall zu verhindern wissen (Benz 2000: 217). Diese Argumente verweisen auf das antizipatorische Anpassungshandeln, durch das ein politischer „Standoff“ zwischen der Regierungsmehrheit im Bundestag und der Oppositionsmehrheit in der Länderkammer häufig vermieden wird. Dann aber sind Indikatoren, die die Häufigkeit genau solcher Konfrontationssituationen messen wollen, wenig aufschlussreich, um das Vetopotenzial

eines oppositionellen Bundesrats aufzuzeigen. Alternative Indikatoren sind also notwendig. Diese erfordern zunächst ein theoretisches Argument, mit dessen Hilfe klare empirische Erwartungen formuliert werden können. Der folgende Abschnitt skizziert einen entsprechenden Modellvorschlag.

Kompromiss und Konflikt im kooperativen Föderalismus: Ein Modellvorschlag

Im bundesdeutschen System des kooperativen Föderalismus besitzt der Bundesrat nach Artikel 77 GG für alle Zustimmungsgesetze ein absolutes Veto, bei Einspruchsgesetzen ein nur suspensives Veto.[1] Wenn die Regierung über keine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügt, besteht die Gefahr, dass die Opposition über den Bundesrat Gesetzesinitiativen der Regierung zum Scheitern bringt. Ob sich aber heterogene Länderinteressen problemlos in eine solche parteipolitische Widerstandsfront einfügen, ist niemals völlig sicher. Damit birgt also die Konfrontation im Bundesrat einerseits für die Regierung die Gefahr, dass ihr Gesetzesvorhaben blockiert wird, andererseits besteht für die Opposition die Gefahr, mit ihrer angestrebten Blockade des Gesetzesvorhabens zu scheitern. Das Scheitern eines Gesetzes oder einer Konfrontationsstrategie kann für die Regierung beziehungsweise die Opposition zu erheblichem politischen Gesichtsverlust führen und somit zu empfindlichen elektoralen Kosten. Diese Kosten können einerseits für die Regierung Anreize setzen, mit dem Gesetzesentwurf der Opposition bereits so weit entgegenzukommen, dass eine generell ablehnende Haltung unwahrscheinlich wird. Wegen der politisch eventuell sehr kostenträchtigen Risiken einer (scheiternden) Blockadestrategie kann auch die Opposition ein Interesse daran haben, einen ihr weit entgegenkommenden Gesetzesentwurf zu akzeptieren. Vor allem bei knappen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat kann die Regierung jedoch auch versuchen, mit einem deutlich weniger kompromissbereiten Entwurf gegen den Widerstand der Opposition eine Mehrheit in der Länderkammer zur Zustimmung zu bewegen. Eine beliebte Strategie ist in diesem Zusammenhang das „Herauskaufen“ einzelner Länder aus der oppositionellen Widerstandsfront. Im Erfolgsfall könnte eine Regierung nicht nur eine näher am eigenen Idealpunkt liegende Policy verabschieden, sondern sie könnte zugleich der Opposition auch einen politischen Gesichtsverlust zufügen.

Wie können nun diejenigen Bedingungen identifiziert werden, unter denen die Akteure eher konfrontative oder eher kompromissorientierte Strategien wählen? Um diese Frage systematisch zu beantworten, vereinfachen wir ein aus der Judicial-Review-Literatur stammendes Modell über das Ausmaß legislativer Autolimitation unter Bedingungen verfassungsrechtlicher Normenkontrolle (Vanberg 1998) und übertragen es auf den

1 Dieses suspensive Veto nähert sich dem absoluten Veto an, wenn der Einspruch des Bundesrats mit Zweidrittelmehrheit erfolgt. Eine solche Mehrheit im Bundesrat kann wiederum nur mit Zweidrittelmehrheit des Bundestags außer Kraft gesetzt werden.

bundesdeutschen Föderalismus. Analog interessiert uns das Ausmaß legislativer Autolimitation bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen im bundesdeutschen Föderalismus. In Georg Vanbergs Modell der strategischen Interaktion von Regierung und Opposition vor dem Hintergrund eines Rechts zur abstrakten Normenkontrolle durch ein Verfassungsgericht kann die Opposition mit der Anrufung des Verfassungsgerichts drohen, um die Regierung zu Politikkompromissen zu zwingen. Eine Regierung reagiert darauf umso eher, je glaubwürdiger diese Drohung, das heißt, je „regierungsunfreundlicher" das Verfassungsgericht ist. Die zentrale Aussage des Vanberg-Modells ist, dass die Regierung der Opposition bei einem sehr aktivistischen und „restriktiven" Verfassungsgericht starke Zugeständnisse macht, und zwar, ohne dass die Opposition ihre Drohung, das Verfassungsgericht anzurufen, tatsächlich wahr machen muss. Vanberg kommt damit – unter anderem – zu dem Ergebnis, dass die Häufigkeit, mit der das Verfassungsgericht von der Opposition angerufen wird, nicht zwangsläufig viel über seinen politischen Einfluss aussagt.

Überträgt man Vanbergs Modell auf den hier interessierenden Zusammenhang, so kann die Opposition mit der Ablehnung einer Gesetzesinitiative im Bundesrat drohen, um die Regierung zu Policy-Zugeständnissen zu zwingen. Diese Drohung ist umso glaubhafter, je stärker die Stellung der Opposition im Bundesrat ist. Analog zum Argument der Autolimitation bei Vanberg ist eine Implikation dieses Arguments, dass bei Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, die für die Regierung besonders ungünstig sind, Gesetzesentwürfe die starke Vetomacht der Opposition bereits berücksichtigen, ohne dass die Opposition von ihrer Machtstellung wirklich Gebrauch machen muss. In der Notation des formalen Modells stellt sich dieser Zusammenhang wie folgt dar (siehe Vanberg 1998: 303–306; wir folgen im Weiteren weitgehend Vanbergs Notation). Unterstellt ist ein eindimensionaler Politikraum (eine Politiklinie). Ohne Verlust an Generalisierbarkeit kann der Idealpunkt der Regierung auf 0, der Idealpunkt der Opposition auf 1 gelegt werden. Der Status quo s liegt zwischen den Idealpunkten von Regierung und Opposition liegt ($0 \leq s \leq 1$), ein Szenario, das am ehesten den gängigen Gridlock- und Blockadethesen entspricht.[2] Die Spieler haben eingipflige euklidische Präferenzen, mit anderen Worten: Je weiter eine Policy von den Idealpunkten entfernt ist, desto geringer ist für die Akteure der aus dem Gesetz resultierende (Policy-)Nutzen. Die Regierung macht einen Policy-Vorschlag p, der zwischen ihrem eigenen Idealpunkt und dem Status quo liegt.[3] Die Opposition hat nun die Möglichkeit, im Bundesrat Widerstand gegen diesen Gesetzesentwurf zu mobilisieren. Sie kann aber auch auf eine solche Konfrontationsstrategie verzichten, in diesem Fall passiert die Gesetzesvorlage ohne parteipolitische Mobilisierung den Bundesrat. Entscheidet sich die Opposition für eine Blockadestrategie, kann sie sich jedoch nie völlig sicher sein, ob sich die Länder mit

2 Dies erscheint uns auch als die empirisch plausibelste Annahme. Inwieweit differenzierte Konstellationen die Aussagen des Modells verändern, müssen zukünftige theoretische und empirische Analysen ergeben.

3 Im Gegensatz zu Bräuninger/Ganghof (2005) ist in diesem Modell ausgeschlossen, dass eine Regierung sich neben Policy-Gewinnen auch „positionale Gewinne" verspricht, die allein durch „Regierungsaktivität" entstehen.

ihren heterogenen Interessen tatsächlich in ihre Blockadestrategie einfügen lassen. Die Abstimmung im Bundesrat unterliegt in unserem Modell folglich einer strategischen Unsicherheit.[4]

Welche Faktoren bestimmen aber die Höhe der Unsicherheit? Was bei Vanberg das Ausmaß des verfassungsgerichtlichen Aktivismus und der restriktiven Verfassungsinterpretation ist, ist analog in unserem Zusammenhang die „Regierungsfeindlichkeit" des Bundesrats. Ihr wird in dem Modell mit dem Faktor b (mit $b>0$) Rechnung getragen. Je regierungsfeindlicher der Bundesrat (je höher b), desto unwahrscheinlicher wird ceteris paribus die Zustimmung zu einem Gesetzesentwurf. Der Parameter b lässt sich auf verschiedene Weise interpretieren. Wesentlich, und im Weiteren der empirischen Überprüfung unterzogen, sind in erster Linie die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Sind die Mehrheitsverhältnisse knapp beziehungsweise uneindeutig und damit für die politischen Akteure weniger kalkulierbar, steigen die Chancen der Regierung auf eine Zustimmung der Länder zu einem Gesetzesentwurf. Was genau „knapp" oder „uneindeutig" in diesem Zusammenhang bedeutet, erörtern wir detaillierter im folgenden Abschnitt. Die Zustimmungswahrscheinlichkeit im Bundesrat hängt zum anderen von der Lage des Gesetzesvorschlags im Politikraum ab. Eine einfache Annahme lautet, dass die Zustimmungswahrscheinlichkeit mit der Entfernung vom Status quo sinkt.[5] Mathematisch ergibt sich die Zustimmungswahrscheinlichkeit damit als Funktion der Regierungsfeindlichkeit des Bundesrats (b), der Lage des Politikvorschlages p und des Status quo (s) im Politikraum und bemisst sich nach der Formel $1-b\,(s-p)$ (Abbildung 1).

Ist somit den Mehrheitsverhältnissen und den Politikdistanzen im Modell Rechnung getragen, so bildet ein weiterer Modellparameter die „Politics"-Dimension neben der Policy-Dimension ab. Ebenso wie in Vanbergs Modell ein Scheitern vor dem Verfassungsgericht politisch „kostenträchtig" sein kann, nehmen auch wir an, dass eine Konfrontationsstrategie für beide Akteure das Risiko des Scheiterns in sich birgt und dass dieses Scheitern mit möglicherweise erheblichen politischen Kosten verbunden ist. Dieses Risiko findet in dem Modell mit dem „Bestrafungsfaktor" c $(0 \leq c \leq 1)$ Berücksichtigung.[6]

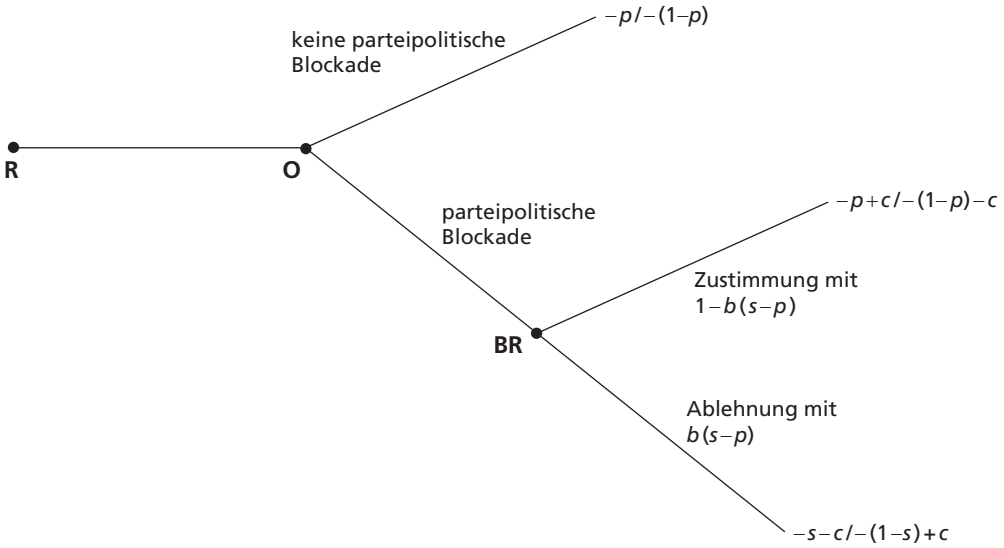
---

4 Wir gehen also nicht von der Existenz eines Idealpunktes eines pivotalen Bundesrat-Akteurs aus. Dies steht im Gegensatz zu dem Modellvorschlag von König/Bräuninger (1997), die mit dieser Annahme unseres Erachtens gerade einen ganz zentralen Faktor in der Funktionsweise des bundesdeutschen Föderalismus vernachlässigen. Länder sind nicht immer nur rein parteipolitisch verortet und agieren rein parteipolitisch, sondern haben jeweils auch „Eigeninteressen", so dass das Abstimmungsverhalten eines Landes im Bundesrat eben nicht einfach das Ergebnis der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierung ist. Folglich ist ihr Abstimmungsverhalten nicht einfach vorherzusagen. Da diese Tatsache von zentraler Bedeutung für die Interaktion von Regierung und Opposition ist, gehen wir davon aus, dass Regierung und Opposition immer einer – in ihrer Höhe variierenden – Unsicherheit über das Abstimmungsverhaltens des Bundesrats ausgesetzt sind.

5 Der Status quo besitzt im Modell die theoretische Zustimmungswahrscheinlichkeit von 1. Die Zustimmungswahrscheinlichkeit sinkt linear mit der Entfernung vom Status quo und liegt für $p=s-1/b$ bei Null.

6 Unsere Überlegungen zielen damit nicht auf eine relative oder positionale Bewertung „räum-

Abbildung 1 Extensive Spielform



Scheitert die Opposition mit ihrer Blockierungsstrategie beziehungsweise die Regierung mit ihrer weniger kompromissbereiten Position, kommt zum jeweiligen „Policy-Schaden“ noch der „Politics-Spott“ dazu. Den Bestrafungsfaktor kann man vereinfacht als den elektoralen Nutzen einer erfolgreichen oder den elektoralen Schaden einer gescheiterten Strategie betrachten. Es ist anzunehmen, dass es sich bei der Verteilung von elektoralen Payoffs zwischen Regierung und Opposition um ein Nullsummenspiel handelt – also dass der Schaden eines politischen Akteurs der Nutzen des politischen Gegners ist (Scharpf 1989: 15–16; Scharpf 2000: 148–158, 317). Daher verringern sich die Payoffs beim Scheitern einer Strategie und erhöhen sich bei der erfolgreichen Strategiewahl jeweils um den Faktor *c*. Damit haben wir alle Ingredienzien, um die Handlungsalternativen und die Payoffs von Regierung und Opposition im extensiven Spielbaum (Abbildung 1; Vanberg 1998: 307) darzustellen, wobei die Auszahlungen für Regierung und Opposition vor und hinter dem Schrägstrich angegeben sind.

Welche teilspielperfekte Lösung hat nun dieses Spiel?[7] Backward Induction verlangt, zunächst denjenigen Punkt im Politikraum zu bestimmen, bei dem die Opposition indifferent ist zwischen einer möglichen Blockadestrategie, die das Risiko des Scheiterns in sich birgt, und dem Verzicht auf eine parteipolitische Mobilisierung des Bundesrats, der zur Implementierung einer stärker abgelehnten Policy führen würde (Anhang I). In dem Modell ist dieser Punkt mit $\hat{p}$ bezeichnet. Er verdeutlicht, dass ab einer

lichen Nutzens“ von Policy-Optionen wie etwa bei Huber (1996), Scharpf (2000) oder neuerdings Bräuninger/Ganghof (2005), sondern auf den prozeduralen Aspekt, also auf den Nutzen, der mit dem Erfolg oder dem Scheitern von Gesetzen verbunden ist (Vanberg 1998).

7 Die aufgrund der Modellvereinfachung von Vanbergs Beweisen abweichende Lösung des Spiels ist im Anhang beschrieben. Im Folgenden werden nur die wesentlichen Schlussfolgerungen des Modells in Bezug auf die Strategiewahl der Akteure und die Lage des Gesetzesentwurfs im Politikraum beschrieben.

bestimmten Nähe des Policy-Vorschlags p zum SQ-Punkt die Kosten, die mit dem Risiko des Scheiterns einer Blockade verbunden sind, so hoch sind, dass sich die Opposition bei einem Verzicht auf die Blockade besser stellt. Folglich erlaubt die Opposition der Regierung immer – in Abhängigkeit von b und c – eine gewisse Abweichung vom Status quo. Schlägt die Regierung $\hat{p}$ vor, verzichtet die Opposition also auf eine parteipolitische Mobilisierung des Bundesrats. Der Kompromissvorschlag $\hat{p}$ liegt immer zwischen dem Idealpunkt der Regierung und dem Status quo. Wie weit die Opposition der Regierung jedoch entgegenkommt, hängt entscheidend von der Unsicherheit über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat und den elektoralen Kosten einer scheiternden Konfrontation ab. Je sicherer die Blockadefront im Bundesrat steht (je größer b) beziehungsweise je geringer die elektoralen Kosten einer scheiternden Blockadestrategie (je kleiner c), desto näher liegt $\hat{p}$ am Status quo.

Ob die Regierung jedoch in dem von der Opposition geforderten Maß von ihren idealen Politikvorstellungen abweicht und $\hat{p}$ vorschlägt, hängt entscheidend von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat ab. Sind die Mehrheitsverhältnisse knapp oder unübersichtlich, kann es für die Regierung vorteilhafter sein, mit einer deutlich näher an ihrem eigenen Idealpunkt angesiedelten Policy die Konfrontation mit der Opposition in Kauf zu nehmen und auf eine Zustimmung der Länderkammer zu hoffen. Der entsprechende Policy-Vorschlag $\tilde{p}$ maximiert den erwarteten Gewinn der Regierung bei einer Konfrontation mit der Opposition (Anhang II). Eine Konfrontationsstrategie ist für die Regierung jedoch nur solange attraktiv, wie die Regierungsfeindlichkeit im Bundesrat nicht einen gewissen Schwellenwert überschreitet (Anhang III). Bei einem sehr regierungsfeindlichen Bundesrat ist es für die Regierung günstiger, den – geringen – Politikspielraum, der ihr von der Opposition gewährt wird, zu nutzen. Als zentrale empirische Implikation des Arguments ergibt sich daraus: Besitzt die Regierung keine Mehrheit im Bundesrat, erwarten wir eine durch starke parteipolitische Konfrontation gekennzeichnete Situation. Dies gilt vor allem bei uneindeutiger Mehrheitslage im Bundesrat, wenn Regierung wie Opposition auf eine weitergehende Durchsetzung ihrer eigenen Policy-Präferenzen und auf die Niederlage des politischen Gegners spekulieren. Sehr klare oppositionelle Mehrheiten im Bundesrat hingegen sollten zu einem Verzicht auf Konfrontation und einem Kompromiss zwischen Regierung und Opposition führen.

Bei gegenläufigen Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat ergeben sich aus dem Modell folglich zwei Gleichgewichtslösungen. Bei sehr ungünstigen Mehrheitsverhältnissen antizipiert eine Regierung angesichts der politischen Kosten, die mit einem blockierten Gesetzesvorschlag verbunden sind, im Regelfall „den Zwang zum Kompromiss“ und rückt von ihren eigenen Politikvorstellungen sehr weit ab, ohne dass die Blockade eines Gesetzesvorhabens im Bundesrat auch wirklich nötig ist. Bei knappen oder unübersichtlichen Mehrheitsverhältnissen jedoch versucht die Regierung, mit einem deutlich weniger kompromissbereiten Gesetzesentwurf eine Mehrheit im Bundesrat zu finden, gegen den die Opposition den parteipolitischen Widerstand mobilisiert. Als zentrale These kristallisiert sich aus diesen Überlegungen heraus: Deutlich gegenläufige Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat schlagen sich im Regelfall nicht in ve-

hementem Konflikt und Blockade nieder, sondern führen zur starken politischen Autolimitation der Regierung. Parteipolitische Konfrontation ist eher dann zu erwarten, wenn die Mehrheitsverhältnisse knapp oder uneindeutig und damit für die politischen Akteure weniger kalkulierbar sind. In dieser Konstellation spekuliert die Regierung darauf, die parteipolitische Widerstandsfront zu brechen, der Opposition damit einen politischen Schaden zuzufügen und eine für sich günstigere Policy zu implementieren. Die Opposition hingegen ist nicht bereit, der Regierung auf der Policy-Ebene so stark entgegenzukommen und hofft darauf, eine Mehrheit unter den Ländern für ihre weniger kompromissbereite Position zu finden und ihrerseits die Regierung der Handlungsunfähigkeit zu bezichtigen. Gleichwohl kann man dem Modell entnehmen, dass die Regierung in beiden Szenarien von ihren Idealvorstellungen abweichen muss. Auch mit einem weniger kompromissbereiten Politikvorschlag bei $\widetilde{p}$ rückt die Regierung in der Regel von ihrer Idealvorstellung ab, um die Chancen auf eine Zustimmung im Bundesrat zu erhöhen. Diese Selbstbeschränkung der Regierung ist umso höher, je stärker die Stellung der Opposition im Bundesrat ist.

Vor der Erörterung der Implikationen des Modells sind einige Erläuterungen zu seinem heuristischen Status angebracht. Dieses Modell weicht von dem tatsächlichen Verlauf eines Gesetzesentwurfs im politischen System der Bundesrepublik ab. Das liegt jedoch in der „Natur" von Modellen, „models are to be used, not believed" (Przeworski 1991: 30). Als problematisch können die zwangsläufigen Modellverfremdungen nur dann angesehen werden, wenn damit systematische Verfälschungen des strategischen Kontextes, in dem sich die relevanten Akteure bewegen, verbunden sind. Dies ist aber unseres Erachtens nicht der Fall. Einige kritische Punkte sollen hier kurz angesprochen werden. Das Modell betrachtet nicht den Prozess der wechselseitigen Positionsannäherungen zwischen Regierung, Opposition und den Ländern; das heißt, eine eventuelle schrittweise Annäherung zwischen Regierung, Opposition und den Ländern in den Kompromissgremien des Bundesrats findet keine Berücksichtigung. Analytisch geht es nicht um die Rekonstruktion des Annäherungsprozesses, sondern um andere Aspekte des Einigungsprozesses: Wann wählen Regierung und Opposition konfrontative, wann kooperative Strategien und wie sind die daraus resultierenden Kompromisslösungen vermutlich geartet?

Zweitens gibt es zweifelsohne Gesetze, bei denen die initiierende Partei ein Scheitern von vornherein, wenn nicht direkt anstrebt, so doch „billigend in Kauf nimmt". Hier spielen Kalküle politischer Schuldzuweisung eine Rolle („Blame Game"; siehe Groseclose/McCarty 2001). Bei diesen Gesetzesinitiativen geht es den Akteuren weniger um die Verabschiedung des Gesetzes als vielmehr um die Signalfunktion legislativer Initiativen für das jeweils eigene Lager. Dies trifft häufig auf die von den Oppositionsfraktionen eingebrachten Gesetzesentwürfe zu (die wir in der nachfolgenden Datenauswertung ausgespart lassen); kurz vor Wahlen wird diese Überlegung jedoch auch für Regierungsparteien zunehmend relevant. In dem vorgeschlagenen Modell spielen diese Fälle keine Rolle. Da aber, wie bereits einleitend erwähnt, das komplette Scheitern von Regierungsvorlagen im politischen System der Bundesrepublik ohnehin ausgesprochen

selten vorkommt, meinen wir, dass eine Vernachlässigung der Blame-Game-Logik zu keiner substantiellen Verzerrung unserer Analyse führt.

Drittens müssen alle (Zustimmungs-)Gesetze vom Bundesrat gebilligt werden; ein Gesetz gilt nicht bereits dann als angenommen, wenn die Opposition im Bundestag zustimmt. Die diesbezügliche Modellvereinfachung gründet auf der Überlegung, dass eine glaubwürdige Drohung der Opposition mit einem Veto der Länder voraussetzt, dass die Position der Opposition auch die Interessen der Länder angemessen repräsentiert. Unter welchen Bedingungen reine Interessenkonflikte zwischen Bund und Ländern die parteipolitische Konfliktdimension dominieren, ist eine Frage, die in dieser Analyse ausgespart bleiben soll. Viertens schließlich werden die politischen Kosten vernachlässigt, die bei einem erfolgreichen oppositionellen Veto des Bundesrats durch den Vorwurf einer „Blockadehaltung" entstehen. Das bedeutet nicht, dass wir solche Überlegungen für unwichtig halten oder an ihren Einfluss auf das Oppositionshandeln zweifeln. Vielmehr nehmen wir an, dass eine Regierung in aller Regel ihre eigenen Initiativen auch durchsetzen will und eine Opposition nur mit einer ausreichenden Rückendeckung durch Öffentlichkeit und Anhängerschaft ein Gesetzesvorhaben der Regierung blockiert.

Implikationen und empirische Evidenz

Welche empirisch überprüfbaren Annahmen über das strategische Verhalten der Akteure im Gesetzgebungsprozess lassen sich aus dem vorgeschlagenen Modell gewinnen? Das skizzierte Modell misst der Strategiewahl von Regierung und Opposition eine zentrale Bedeutung bei. Wir erwarten in diesem Zusammenhang, dass bei einer stärker werdenden Stellung der Opposition im Bundesrat eine konfrontative Haltung zunehmend dem Kompromiss zwischen Regierung und Opposition weicht. Unsere Überlegungen betreffen daher das Konfliktpotenzial bei klaren Oppositionsmehrheiten. Wenn die Regierung tatsächlich eher geneigt ist, einen Kompromiss mit der Opposition zu suchen, sobald die Opposition im Bundesrat eine starke Vetostellung besitzt, dann sollte sich dies – rationale Akteure unterstellt – bereits im Abstimmungsverhalten im Bundestag niederschlagen. Kommt die Regierung der Opposition bereits vor der Abstimmung eines Gesetzes im Bundesrat und damit während des Gesetzgebungsverfahrens im Bundestag weit entgegen, würde man erwarten, dass der Anteil kontrovers, also gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeter Gesetze im Bundestag bei klarer Oppositionsmehrheit sinkt. Entgegen verbreiteten Annahmen sollte also die beobachtbare politische Konfliktintensität zwischen Regierung und Opposition – zumindest in Bezug auf das Abstimmungsverhalten – bei einer stärkeren Stellung der Opposition im Bundesrat abnehmen. Betrachtet man den gesamten Gesetzgebungsprozess, würde man erwarten, dass bei einer starken Stellung der Opposition im Bundesrat nur ein sehr geringer Anteil an Gesetzen endgültig gegen ihren Widerstand verabschiedet wird – im Gegensatz zu einem höheren Anteil an gegen den oppositionellen Widerstand verabschiedeten Gesetzen bei unklaren Mehrheiten oder gar stabilen Regierungsmehrheiten.

Diese Hypothesen beziehen sich allein auf Zustimmungsgesetze, da nur hier der Bundesrat faktische Vetomacht besitzt. Daher bietet sich als geradezu ideale Kontrollgruppe für die von uns angestellten theoretischen Überlegungen die Einspruchsgesetzgebung an. Da die Opposition auch bei einer klaren Mehrheit im Bundesrat ein Einspruchsgesetz nicht endgültig scheitern lassen kann (solange ihre Mehrheit unter der Zweidrittelgrenze verbleibt), besteht für die Regierung bei Einspruchsgesetzen auch kein Zwang, sich mit dem Ziel der Vetovermeidung auf die Opposition zuzubewegen. Anders als bei der Zustimmungsgesetzgebung sollte also der Anteil der gegen den Widerstand der Opposition verabschiedeten Gesetze in der Einspruchsgesetzgebung auch bei Oppositionsmehrheiten im Bundesrat hoch sein. Ein Vergleich zwischen Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen bietet daher einen nahezu perfekten Test für die von uns prognostizierten Effekte der Autolimitationsthese.

Im Gegensatz zu bisherigen empirischen Untersuchungen, die das Blockadepotenzial oppositioneller Mehrheiten im Bundesrat vornehmlich über die Dauer der Gesetzgebung, der Verabschiedungswahrscheinlichkeit oder das endgültige Scheitern von Gesetzen erfassen wollten, befassen sich unsere empirischen Analysen also genauer mit dem Abstimmungsverhalten der Opposition im Bundestag bei unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen im Bundesrat. Da sowohl die Anzahl der gescheiterten Gesetze, die Verabschiedungswahrscheinlichkeit und die Dauer der Gesetzgebung die Antizipierung des Vetopotenzials einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat beinhalten, ist eine Messung des Vetopotenzials mit Hilfe dieser Indikatoren nur eingeschränkt möglich. Eine Regierung wird als rationaler Akteur bei einer starken Stellung der Opposition einerseits „nicht mehrheitsfähige“ Gesetze gar nicht erst einbringen, andererseits bei den einzubringenden Gesetzen die Position der Opposition bereits berücksichtigen. Daher ergeben sich für keine der genannten Variablen deutlich unterschiedliche Erwartungen für Situationen gleichlaufender beziehungsweise entgegenlaufender Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Findet man empirisch keine signifikanten Unterschiede bei unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen, kann damit aber unseres Erachtens noch nicht die „Hypothese einer Gesetzgebungsblockade bei unterschiedlichen Mehrheitskonfigurationen im Bundesrat“ zurückgewiesen werden (König/Bräuninger 2005: 57). Man muss sich vielmehr fragen, ob die bisher gewählten Indikatoren – sieht man einmal von der Anrufung des Vermittlungsausschusses ab – tatsächlich geeignet sind, den Einfluss der Opposition auf den Gesetzgebungsprozess empirisch zu testen.

Die nachfolgende Datenanalyse überprüft den Einfluss der Mehrheitskonstellation auf das Abstimmungsverhalten sowohl mit deskriptiven Statistiken als auch unter Einbeziehung von Kontrollvariablen mit Hilfe eines multivariaten Logit-Modells. Die aus dem Modell folgenden Implikationen werden mit Hilfe eines umfassenden Datensatzes zur deutschen Gesetzgebungstätigkeit von 1976 bis 2002 analysiert. Bevor wir jedoch näher auf die empirische Evidenz eingegehen, beschreiben wir den Datensatz und die Operationalisierung der Variablen.

Datensatzbeschreibung

Den Ausgangspunkt für die Datenanalyse bildet ein umfangreicher Datensatz, der alle Gesetzesinitiativen und deren legislative Behandlung von der 8. bis zur 14. Legislaturperiode (1976 bis 2002) verfolgt, und sich auf Angaben des Sach- und Sprechregisters des Deutschen Bundestags stützt.[8] Insgesamt wurden in diesem Zeitraum 5.038 Gesetzesinitiativen im formalen Gesetzgebungsprozess behandelt. Unser Datensatz enthält Informationen über Initiatoren, Zustimmungspflichtigkeit, Inhalt, den betroffenen ministerialen Geschäftsbereich sowie detaillierte Angaben über den Gang der Gesetzgebung jedes einzelnen Gesetzesentwurfes (Datum der Einbringung, der Abstimmung im Bundestag und Bundesrat, der Abstimmungsergebnisse etc.). Diese Informationen zum Gang der Gesetzgebung wurden mit Angaben zu den jeweils vorherrschenden Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat verbunden. Das für die Analysen wichtige oppositionelle Abstimmungsverhalten im Bundestag geht nur zum Teil aus den Angaben des Sach- und Sprechregisters hervor (siehe auch Schindler 1999: 1953). Diese Informationen wurden anhand der stenografischen Mitschriften der Parlamentsprotokolle sowie der Abschlussberichte der federführenden Bundestagsausschüsse ergänzt. Damit ist es gelungen, das Abstimmungsverhalten der Opposition für 99,6 Prozent der vom Bundestag in dritter Lesung angenommenen Gesetze festzuhalten.

Für die uns hauptsächlich interessierende Fragestellung nach den Determinanten einer kooperativen beziehungsweise konfrontativen Strategiewahl von Regierung und Opposition bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat ist nur ein Teil des Gesamtsamples der 5.038 offiziell behandelten Gesetze relevant. Wir haben daher eine Reihe von Gesetzesentwürfen von der weiteren Analyse ausgeschlossen. Dazu gehören zunächst alle Gesetzesinitiativen, die bereits im Bundestag keine Zustimmung fanden oder deren Behandlung vor einer Abstimmung im Bundestag endete und die somit nicht dem Bundesrat zur Abstimmung vorgelegt wurden. Für sechs Gesetze haben sich nach dem Sturz der Regierung Schmidt die Mehrheitsverhältnisse zwischen den Abstimmungen im Bundestag und Bundesrat geändert. Wir haben auch diese von der Analyse ausgeschlossen. Ebenso haben wir Gesetzesentwürfe, bei denen bei der Abstimmung der Fraktionszwang aufgehoben wurde und die somit keine klare Konfliktlinie zwischen Regierung und Opposition reflektieren können, beispielsweise das Schwangeren- und Familienhilfegesetz der 12. Legislaturperiode, nicht in unsere Datenanalyse integriert. Da für alle Grundgesetzänderungen eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag erforderlich ist, also ein Konsens zwischen Regierung und Opposition vorliegen muss, wurden entsprechende Gesetzesentwürfe ebenfalls aus der Analyse ausgeschlossen.

---

8 Das Sach- und Sprechregister des Deutschen Bundestags veröffentlicht seit 1972 im Nomos Verlag detaillierte Informationen über den „Stand der Gesetzgebung des Bundes“ (GESTA). Diese Informationen sind (mit Ausnahme der 7. Legislaturperiode) seit kurzem über das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Anfragen (DIP) online abrufbar (http://dip.bundestag.de/). Mit Hilfe von umfangreichen Programmierungs- und Nachkodierungsarbeiten überführten wir die Originaldaten des DIP, die in einer Großrechnerdatenbank gespeichert sind, in eine für Standardstatistikprogramme verwertbare Form.

Zahlreiche Gesetze sind zweifellos von nachrangiger Wichtigkeit. Ein häufiger Einwand gegenüber der statistischen Aggregatanalyse von Gesetzesstatistiken lautet daher, dass das unterschiedliche Gewicht der einzelnen gesetzlichen Regelungen in ihnen häufig keine angemessene Berücksichtigung findet (Schulze-Fielitz 1986: 364). Um dieser Überlegung Rechnung zu tragen, haben wir die in aller Regel zwischen Opposition und Regierung im gegenseitigen Einvernehmen beschlossenen und von der Bundesregierung initiierten völkerrechtlichen Vereinbarungen gemäß Art. 59 II GG bei unserer Analyse nicht berücksichtigt (Schulze-Fielitz 1986: 368). Diese Gesetzesvorlagen sind im Wesentlichen reine Ratifikations- und Kooperationsgesetze. Sie machten zwischen 1976 und 2002 18 Prozent aller Gesetzesinitiativen aus (905 Gesetzesvorlagen). Von einer weiteren Gewichtung oder einem Ausschluss von Gesetzen nach zusätzlichen „Relevanzgesichtspunkten" haben wir Abstand genommen, da solche Entscheidungen immer willkürlich und daher strittig bleiben. Der auf diese Weise reduzierte Datensatz, auf dem die nachfolgenden Analysen basieren, enthält 1.935 Gesetzesinitiativen.

Unser Modell misst der Unsicherheit politischer Akteure über das Abstimmungsverhalten der Bundesländer im Bundesrat entscheidende Bedeutung bei. Wir erwarten, dass der Grad an Unsicherheit insbesondere von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat bestimmt wird. Die Mehrheitsverhältnisse des Bundesrats bilden aufgrund der begrenzten Zeitperiode, einer beschränkten Anzahl von Bundesländern und relativ seltenen Koalitionswechseln auf Länderebene kein Kontinuum, entlang dessen die Abstimmungsunsicherheit steigt beziehungsweise fällt. Daher erscheint uns eine Kategorisierung der Mehrheitsverhältnisse zur Überprüfung unserer Hypothesen sinnvoll. Unser Ausgangspunkt hierfür bildet die in der neuen Föderalismusliteratur gängige Unterscheidung nach „Regierungsländern", „Oppositionsländern" und „Mischländern".[9] Bei den Regierungsländern (R-Länder) sind nur Parteien in der Landesregierung vertreten, die auch im Bund in der Regierung sind; bei Oppositionsländern (O-Länder) befinden sich alle in der Landesregierung vertretenen Parteien auf Bundesebene in der Opposition; bei Mischländern (M-Länder) gibt es eine zu Regierung und Opposition im Bund inkongruente Zusammensetzung auf Länderebene. Ausgehend von dieser Kodierung kann man dann zwischen drei Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat unterscheiden. Unter einer Regierungsmehrheit verfügen die Regierungsländer über mehr als 50 Prozent der Bundesratsstimmen; eine Oppositionsmehrheit ist gegeben, wenn die Oppositionsländer über mindestens 50 Prozent der Bundesratsstimmen verfügen. Ist keine der beiden Bedingungen erfüllt, spricht man von einer gemischten Mehrheit. Insbesondere gemischte Mehrheiten gelten gemeinhin als Unsicherheitsfaktor für die Vorhersage des Abstimmungsergebnisses im Bundesrat. Denn obwohl Landesregierungen in ihren Koalitionsverträgen oft Bundesratsklauseln aufnehmen, die im Falle von Meinungsverschiedenheiten eine Stimmenthaltung im Bundesrat vorsehen, sind diese Klauseln, wie die Praxis zeigt, weder rechtlich bindend, noch können sie das Stimmverhalten eines Bundeslandes sicher vorhersagen. Im Sinne des Modells könnten damit gemischte

9 Vgl. Schindler (1999: Kapitel 11.8). Einen aktuellen Überblick und eine Diskussion über Kategorisierungen von Mehrheitsverhältnissen bietet Leunig (2006).

Mehrheiten als Situationen gelten, in denen die Unsicherheit über die Abstimmung im Bundesrat besonders hoch ist.

Allerdings ist eine schematische Übertragung des ROM-Schemas nur zum Teil vereinbar mit unseren theoretischen Überlegungen. Das vorgeschlagene Modell geht – stark vereinfachend – davon aus, dass sowohl Regierung als auch Opposition als einheitliche Akteure mit jeweils einem Idealpunkt betrachtet werden können. Für den von uns betrachteten Zeitraum gilt aber, dass es seit 1983 mehr als eine Oppositionspartei auf Bundesebene gibt. Wir konzentrieren uns bei unserer empirischen Überprüfung der Hypothesen zunächst lediglich auf das Abstimmungsverhalten der großen Oppositionspartei im Bund (CDU/CSU oder SPD). Diese kann nur dann eine glaubhafte Vetodrohung aussprechen, wenn die Regierung tatsächlich auf Stimmen der großen Oppositionspartei im Bundesrat angewiesen ist.

Es zeigt sich also, dass die in der Literatur gängige schematische Abgrenzung spätestens seit den 1990er Jahren aufgrund neuer Koalitionsmuster in Bund und Ländern wenig Trennschärfe besitzt und daher für den Zweck unserer Untersuchung theoretisch begründet modifiziert werden muss. Mischländer im hier vorgeschlagenen theoretischen Verständnis von „unsicheren Ländern" können nur Landeskoalitionen sein, in denen die große Oppositionspartei des Bundes zusammen mit einer Regierungspartei des Bundes an der Landesregierung beteiligt ist. Mischländer, in denen eine kleine Oppositionspartei des Bundes mit der großen Regierungspartei des Bundes die Landesregierung stellt, werden daher dem Regierungslager zugerechnet. Im Untersuchungszeitraum sind dies während der 14. Legislaturperiode die rot-roten Koalitionen in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin sowie die sozialliberale Koalition in Rheinland-Pfalz. Wir unterscheiden folglich zwischen einer Oppositionsmehrheit (die Oppositionsländer verfügen im Bundesrat über mindestens 50 Prozent der Stimmen), einer Regierungsmehrheit (Regierungsländer und Mischländer ohne Beteiligung der großen Oppositionspartei des Bundes verfügen über mehr als die Hälfte der Stimmen im Bundesrat) und einer dritten unsicheren Mehrheit, wenn keine der beiden Quoten erfüllt ist.[10]

---

10 Es kann sich daraus die zunächst paradoxe Situation ergeben, dass wir von einer Regierungsmehrheit sprechen, obwohl die Regierung auf die Zustimmung der kleinen Oppositionsparteien im Bundesrat angewiesen ist. Tatsächlich tritt dies in der 14. Legislaturperiode für den kurzen Zeitraum vom 7. April bis 29. September 1999 ein, als der Bundesrat mit den Stimmen der rot-roten Koalition in Mecklenburg-Vorpommern und der sozialliberalen Koalition in Rheinland-Pfalz Gesetze ohne die Zustimmung eines CDU-regierten Landes beschließen konnte. In der Tat wurde beispielsweise das kontroverse Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Bundestag mit den Stimmen der Regierungskoalition sowie Abgeordneten der FDP und PDS in namentlicher Abstimmung am 7. Mai 1999 angenommen und der BR stimmte dem Gesetz am 21. Mai 1999 zu. Es zeigt sich damit, dass für die zukünftige und genauere empirische Prüfung des Modells die unterschiedlichen strategischen Optionen der Regierung aufgrund einer sich immer weiter differenzierenden Opposition und neuen Koalitionsmustern näher betrachtet werden müssen. Insgesamt beeinflusst unsere theoretisch begründete Abweichung von der in der Literatur etablierten starren Unterscheidung nach Regierungs-, Oppositions- und gemischten Mehrheiten unsere empirischen Ergebnisse nicht nachhaltig.

Ergebnisse

Zur inhaltlichen Auswertung unserer Daten überprüfen wir zunächst unsere Annahme, dass ein Zusammenhang zwischen den Abstimmungsergebnissen im Bundestag und den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat besteht. Unser Argument prognostiziert, dass die Zahl der im Bundestag kontrovers verabschiedeten Gesetzesinitiativen mit zunehmender Oppositionsmehrheit im Bundesrat sinkt. Dieser Effekt ist jedoch nur für die Zustimmungsgesetz-, nicht für die Einspruchsgesetzgebung zu erwarten.

Tabelle 1 Anteil der in dritter Lesung vom Bundestag gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeten Gesetzesvorlagen, 1976–2002

	Regierungsmehrheit	Unsichere Mehrheit	Oppositionsmehrheit
Prozent (Anzahl) Einspruchsgesetze	24 (55/227)	32 (115/359)	31 (96/309)
Prozent (Anzahl) Zustimmungsgesetze	32 (96/301)	29 (115/395)	23 (78/335)

Zunächst wird der Anteil der konfrontativen Abstimmungen im Parlament (Annahme eines Gesetzesentwurfs gegen die Stimmen der großen Oppositionspartei) bei der dritten Lesung eines Gesetzes untersucht, bevor das Gesetz im Bundesrat weiterverfolgt wird. Tabelle 1 stellt den Anteil konfrontativ abgestimmter Vorlagen getrennt nach Mehrheitsverhältnisse für Einspruchs- und Zustimmungsgesetze dar.[11] Betrachtet man zunächst den Anteil konfrontativ verabschiedeter Gesetze unter Regierungsmehrheit, fällt auf, dass Zustimmungsgesetze zu etwa einem Drittel zwischen Regierung und Opposition kontrovers sind, wohingegen Einspruchsgesetze in Zeiten einer Regierungsmehrheit lediglich in 24 Prozent der Fälle kontrovers verabschiedet wurden. Da Zustimmungsgesetze generell von größerer Bedeutung sind, überrascht dieser Befund nicht sonderlich. Interessant ist nun, dass bei der Einspruchsgesetzgebung der Anteil kontrovers verabschiedeter Gesetze in Zeiten oppositioneller Mehrheiten im Bundesrat steigt (von 24 auf 31 Prozent), dieser Anteil jedoch bei der Zustimmungsgesetzgebung, in Übereinstimmung mit unserem Argument, deutlich sinkt. Betrachtet man für Zustimmungsgesetze den Anteil kontrovers verabschiedeter Gesetze unter unsicheren Mehrheiten, kann man den prognostizierten reziproken Zusammenhang zwischen oppositioneller Stärke im Bundesrat und den Anteil kontrovers verabschiedeter Gesetze beobachten.

Im Gegensatz zur gängigen Auffassung tritt also die Konfliktintensität des deutschen Föderalismus insbesondere in Zeiten von unsicheren Mehrheiten deutlich zu Tage, wohingegen eine starke Stellung der Opposition die Regierung frühzeitig zu Kompromissen zwingt; dies schlägt sich in einem höheren Anteil von zwischen Regierung und

11 Für neun Gesetzesinitiativen war das genaue Abstimmungsverhalten der Opposition weder aus den GESTA-Daten noch aus den stenographischen Parlamentsprotokollen oder den Ausschussprotokollen ersichtlich oder eindeutig. Diese Fälle haben wir daher aus den folgenden Analysen ausgeschlossen.

Tabelle 2 Anteil der in dritter Lesung vom Bundestag gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeten Gesetzesvorlagen, Bereiche Finanzen sowie Arbeit und Soziales 1976–2002

	Regierungsmehrheit	Unsichere Mehrheit	Oppositionsmehrheit
Prozent (Anzahl) Einspruchsgesetze	51 (31/61)	56 (47/84)	52 (35/67)
Prozent (Anzahl) Zustimmungsgesetze	44 (41/94)	36 (39/108)	24 (22/93)

Opposition im Konsens verabschiedeten Zustimmungsgesetzen nieder. Betrachtet man die zwischen Regierung und Opposition traditionell kontroversen Bereiche Finanzen sowie Arbeit und Soziales (Tabelle 2), zeigt sich, dass sich der von uns theoretisch erwartete Zusammenhang zwischen Mehrheitsverhältnissen und Abstimmungsmustern im Bundestag verstärkt bestätigt.

Unsere bisherigen Analysen beschränkten sich auf das Abstimmungsverhalten der Opposition zum Zeitpunkt der dritten Lesung im Bundestag, also vor der Übermittlung eines vom Bundestag angenommenen Gesetzesentwurfs an den Bundesrat. Dies geschah in der Annahme, dass die Bundesregierung im Fall klarer oppositioneller Bundesratsmehrheiten der Opposition schon frühzeitig im Gesetzgebungsprozess entgegenkommt, im Falle unsicherer Mehrheiten hingegen eher die Konfrontation mit der Opposition riskiert. Zweifellos kann es Situationen geben, in denen die Kompromissfindung zwischen Regierung und Opposition nicht vor einer Abstimmung im Bundesrat erfolgt, sondern im Vermittlungsausschuss des Bundestags und Bundesrats.[12] Immerhin werden unter klarer Oppositionsmehrheit im Bundestag zunächst fast ein Viertel der Gesetze gegen die Stimmen der Opposition verabschiedet. Es stellt sich damit natürlich die Frage, wie hoch – in Abhängigkeit von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat – der endgültige Anteil der gegen die Stimmen der Opposition im Bundestag verabschiedeten Gesetze ist. Trifft unsere Autolimitationsthese zu, sollte dieser Anteil bei klarer oppositioneller Mehrheit im Bundesrat sehr gering sein und deutlich unter dem entsprechenden Anteil bei unsicheren Mehrheitsverhältnissen und Regierungsmehrheiten liegen. Um diese Frage zu beantworten, haben wir für alle von uns untersuchten Gesetze die Haltung der Opposition zum endgültigen Gesetzesentwurf kodiert. Als „endgültig“ bezeichnen wir die zur Verkündung gelangte Fassung eines Gesetzesentwurfs oder, bei gescheiterten Entwürfen, die letzte vom Bundestag behandelte Fassung. Wird beispielsweise ein Gesetzesentwurf vom Bundesrat an den Vermittlungsausschuss überwiesen und dort ein Änderungsvorschlag erarbeitet, bedarf die geänderte Fassung der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat. Die Haltung der Opposition bei der entsprechenden Abstimmung im Bundestag ist in diesem Fall das endgültige oppositionelle Abstimmungsverhalten (vorbehaltlich der Zustimmung des Bundesrats). Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 getrennt nach Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen so-

12 Damit stellt sich die spannende Frage, unter welchen Konstellationen sich Regierung und Opposition bereits vor der Involvierung des Bundesrats auf einen Kompromiss verständigen und unter welchen Bedingungen dies im Vermittlungsausschuss erfolgt. Diese Frage muss an dieser Stelle unbeantwortet bleiben.

Tabelle 3 Anteil der endgültig gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeten Gesetzesvorlagen, 1976–2002

	Regierungsmehrheit	Unsichere Mehrheit	Oppositionsmehrheit
Prozent (Anzahl) Einspruchsgesetze	24 (53/225)	30 (105/355)	29 (89/308)
Prozent (Anzahl) Zustimmungsgesetze	31 (91/296)	20 (76/381)	12 (42/337)

wie den zum Zeitpunkt der endgültigen Bundestagsabstimmung herrschenden Mehrheitsverhältnissen dargestellt.[13]

Die Auswirkungen einer klaren oppositionellen Bundesratsmehrheit fallen sofort ins Auge. Unter dieser Konstellation werden im Bundestag lediglich 12 Prozent der Zustimmungsgesetze gegen den Widerstand der Opposition verabschiedet. Dieser Anteil liegt bei unsicheren Mehrheiten mit 20 Prozent und bei Regierungsmehrheiten mit 31 Prozent deutlich höher. Die oft konstatierte „inoffizielle große Koalition" bei einem oppositionell dominierten Bundesrat findet damit deutlich ihren Niederschlag in den Daten zur Gesetzgebung. Wenn man weiter bedenkt, dass unter klaren Oppositionsmehrheiten ein Teil der kontrovers im Bundestag verabschiedeten Gesetze nicht zur Verkündung gelangen (weil beispielsweise der Bundesrat die Zustimmung versagt oder der Vermittlungsausschuss keine Einigung erzielt), werden letztlich 92,5 Prozent aller verkündeten Zustimmungsgesetze unter Oppositionsmehrheiten mit der Zustimmung der Opposition verabschiedet! Hieraus wird ersichtlich, dass die Regierung nur in sehr wenigen Fällen bewusst ein Scheitern eines Gesetzes in Kauf nimmt und dies unterstreicht nochmals unsere Auffassung, dass das Scheitern von Gesetzen kein besonders guter Indikator für die Blockadeanfälligkeit des politischen Systems in Deutschland ist. Vielmehr muss in der Regel davon ausgegangen werden, dass Gesetzesentwürfe, deren Zustimmung im Bundesrat als aussichtslos gilt, erst gar nicht in den Gesetzgebungsprozess eingebracht werden.

Die Wahrscheinlichkeit einer kontroversen Abstimmung im Bundestag hängt natürlich nicht allein von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat ab. Etliche andere Faktoren, darunter die Bedeutung eines Gesetzes oder der Zeitpunkt der Abstimmung im Bundestag, können das Abstimmungsverhalten der Opposition beeinflussen. Wir testen daher in einem zweiten Schritt mit Hilfe eines einfachen Logit-Modells die Robustheit unserer Ergebnisse. Wir nehmen dafür eine Reihe von Kontrollvariablen in die statistische Analyse auf. Dazu gehören zunächst unterschiedliche Politikbereiche. Wie schon aus Tabelle 2 ersichtlich wird, ist die Annahme plausibel, dass unterschiedliche Politikbereiche ein unterschiedlich hohes Konfliktpotenzial besitzen. Wir beschränken uns bei der Berücksichtigung von Politikbereichen für unsere Analyse auf diejenigen Ressorts,

13 Das endgültige Abstimmungsverhalten der Opposition über einen im Vermittlungsausschuss geänderten Gesetzestext konnte entweder den GESTA-Daten entnommen werden oder wurde aus den Parlamentsprotokollen ersichtlich. Für insgesamt 33 Gesetze (2 Prozent) geht das Abstimmungsverhalten der Opposition aus keiner dieser beiden Quellen hervor.

deren Zuschnitt sich innerhalb des Untersuchungszeitraums nicht veränderte und für die eine ausreichend hohe Fallzahl über die Mehrheitsverhältnisse hinweg vorliegt. Dazu gehören die Bereiche Finanzen, Arbeit und Soziales, Inneres, Justiz, Wirtschaft und Verkehr, für die jeweils eine Dummy-Variable gebildet wurde. Weiterhin ist die Annahme plausibel, dass die Umsetzung der EU-Richtlinien in nationale Gesetzgebung vergleichsweise unkontrovers ist. Dank der GESTA-Angaben können wir auch für die Gesetze kontrollieren, die aufgrund eines europäischen Impulses zustande gekommen sind. Drittens schließlich zeigt eine genauere Betrachtung der zeitlichen Verteilung des oppositionellen Abstimmungsverhaltens eine seit der 8. Legislaturperiode stetig steigende Konfrontation zwischen Regierung und Opposition im Bundestag. Für diese Beobachtung kontrolliert die Variable „Legislaturperiode" mit entsprechenden Werten zwischen 8 und 14. Zusätzlich wird über die Dummy-Variable „Bundestagswahl" untersucht, ob sich die Konfliktintensität sechs Monate vor einer Bundestagswahl im Zeichen des Wahlkampfes erhöht. Unserer These einer sinkenden Konfliktintensität bei steigender oppositioneller Stärke im Bundesrat tragen schließlich die Variablen zu den Mehrheitsverhältnissen Rechnung (wir nehmen Dummy-Variablen für unsichere Mehrheiten und Oppositionsmehrheiten in die Regression auf; Regierungsmehrheiten gelten somit als Referenzgruppe).

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse der logistischen Regression, die das konfrontative Abstimmungsverhalten der Opposition in der Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung für die dritte Lesung im Bundestag sowie für die endgültige Abstimmung im Bundestag prognostiziert (korrespondierend mit Tabellen 1 und 3). Haben die in der Tabelle angegebenen *b*-Koeffizienten ein positives Vorzeichen, erhöht die entsprechende Variable die Wahrscheinlichkeit einer konfrontativen Abstimmung; besitzt der Koeffizient hingegen ein negatives Vorzeichen, sinkt die Wahrscheinlichkeit einer konfrontativen Abstimmung. Je höher der Betrag des Regressionskoeffizienten, desto stärker ist der Effekt der ihr zugehörigen Variable.

Die logistische Regression bestätigt unsere bisherigen Ergebnisse. Im Vergleich zu einer Regierungsmehrheit sinkt für Zustimmungsgesetze die Konfrontation im Bundestag unter klaren Oppositionsmehrheiten im Bundesrat, und dies umso mehr, je weiter der Gesetzgebungsprozess voranschreitet. Unsichere Mehrheiten nehmen eine mittlere Position ein: Verglichen mit Regierungsmehrheiten ist ihr Abstimmungsverhalten durch weniger parteipolitischen Disput gekennzeichnet. Sie sind jedoch konfrontativer als klare Oppositionsmehrheiten. Der Vergleich mit den Einspruchsgesetzen zeigt, dass sich dieser Effekt wie prognostiziert auf die Zustimmungsgesetze beschränkt: Die Koeffizienten für Oppositionsmehrheiten und unsichere Mehrheiten sind positiv und erhöhen damit die Konfrontationswahrscheinlichkeit geringfügig. Aus diesem Ergebnis ließe sich folgern, dass der parteipolitische Konflikt auf die Einspruchsgesetze verlagert wird, sobald die Regierung ihre Mehrheit im Bundesrat verliert.

Die Kontrollvariablen haben im Wesentlichen die erwarteten Werte und sind in ihrer Wirkung – abgesehen von wenigen Ausnahmen – für Einspruchs- und Zustimmungs-

Tabelle 4 Logistische Regression zur Vorhersage einer konfrontativen Abstimmung im Bundestag

	Erste BT-Abstimmung		Endgültige BT-Abstimmung	
	Einspruchs-gesetze	Zustimmungs-gesetze	Einspruchs-gesetze	Zustimmungs-gesetze
Oppositionsmehrheit	0.496 (2.24)*	–0.649 (3.29)**	0.434 (1.92)	–1.616 (6.41)**
Unsichere Mehrheit	0.280 (1.25)	–0.549 (2.78)**	0.194 (0.84)	–1.248 (5.28)**
Europäischer Impuls	–0.869 (4.13)**	–0.428 (2.48)*	–0.934 (4.23)**	–0.564 (2.79)**
Legislaturperiode	0.189 (4.19)**	0.236 (4.99)**	0.195 (4.19)**	0.345 (5.36)**
BT-Wahl	–0.597 (2.88)**	–0.126 (0.70)	–0.661 (3.05)**	0.068 (0.33)
Finanzen	0.981 (3.79)**	0.167 (0.83)	1.168 (4.43)**	–0.030 (0.12)
Arbeit und Soziales	0.695 (2.66)**	0.238 (0.99)	0.795 (2.99)**	0.268 (1.01)
Inneres	–1.280 (4.17)**	–0.412 (1.81)	–1.164 (3.69)**	–0.289 (1.14)
Justiz	–0.783 (3.38)**	–0.832 (3.00)**	–0.852 (3.46)**	–0.834 (2.57)*
Verkehr	–0.249 (0.64)	0.061 (0.20)	–0.060 (0.15)	0.205 (0.60)
Wirtschaft	–1.136 (3.27)**	–0.221 (0.65)	–0.959 (2.74)**	–0.031 (0.08)
Konstante	–2.847 (5.30)**	–3.072 (5.80)**	–3.022 (5.42)**	–4.312 (6.08)**
Beobachtungen	895	1031	888	1014
Anteil korrekt vorhergesagter Fälle	74.6	72.3	76.0	79.7
Pseudo-R^2 (McFadden)	13.1	4.8	14.2	8.3
χ^2 (Freiheitsgrade)	142.6 (11)**	58.2 (11)**	149.3(11)**	85.8 (11)**

Koeffizienten als b-Koeffizienten; Wald-Test (Absolute Z-Werte) in Klammern; * auf 5% signifikant; ** auf 1% signifikant; BT = Bundestag.

gesetze identisch. Gesetzesvorlagen aus den Bereichen Finanzen sowie Arbeit und Soziales erhöhen die Wahrscheinlichkeit konfrontativer Abstimmungen im Bundestag, während Gesetzesvorlagen aus den Bereichen Inneres, Justiz und Wirtschaft die Wahrscheinlichkeit senken. Insgesamt sind die Effekte der Kontrollvariablen bei Einspruchsgesetzen deutlich höher als bei Zustimmungsgesetzen, was sich auch in einem höheren *Pseudo-R^2* niederschlägt. Geht eine Gesetzesvorlage auf einen europäischen Impuls zurück, verringert dies ebenfalls die Wahrscheinlichkeit einer konfrontativen Abstimmung im Bundestag. Davon unabhängig nimmt die Konfliktintensität im Laufe der Zeit zu, wie der Koeffizient der Variable „Legislaturperiode“ belegt. Im Gegensatz zu unseren Erwartungen verstärkt eine anstehende Wahl die Konfrontationswahrscheinlichkeit nicht. Sechs Monate vor einer Neuwahl des Bundestags sinkt bei der Einspruchsgesetzgebung die Konfrontation zwischen Regierung und Opposition sogar signifikant.

Will man die empirischen Ergebnisse zusammenfassen, so ist als zentraler Befund hervorzuheben, dass wir bei Betrachtung der Gesetzgebungsstatistik keinen weithin unterstellten und intuitiv nahe liegenden linearen Zusammenhang von steigender Konfrontation bei steigender Regierungsfeindlichkeit des Bundesrats aufzeigen können, sofern man Konfrontation über das Abstimmungsverhalten der Opposition im Bundestag operationalisiert. Vielmehr bestätigen sich unsere Modellvorhersagen, dass die Zeiten unsicherer Mehrheitsverhältnisse tendenziell Zeiten der verschärften parteipolitischen Konfrontation sind, während die Regierung in Zeiten klarer Oppositionsmehrheit – notgedrungen – den Kompromiss mit der Opposition sucht.

Parteipolitisierter Föderalismus und legislative Autolimitation

In der sehr umfangreichen Literatur zum bundesdeutschen Föderalismus ist bis heute die Einschätzung seines tatsächlichen Blockadepotenzials umstritten geblieben, vor allem, da Fälle tatsächlicher Blockade empirisch ausgesprochen selten zu beobachten sind. Sucht man in der Gesetzgebungsstatistik des Bundes jedoch nicht nach dem empirischen Niederschlag von Gesetzesblockaden, sondern nach dem empirischen Niederschlag der strategischen Antizipation von Blockadepotenzialen, so sind die Spuren der Vetomacht der Opposition auch in der Gesetzgebungsstatistik sehr deutlich zu erkennen. In dieser Hinsicht hat es das von uns vorgeschlagene Modell der legislativen Autolimitation ermöglicht, Erwartungen über die Strategien der beteiligten Akteure zu formulieren, die sich in Regelmäßigkeiten des Gesetzgebungsverfahren manifestieren sollten, falls unsere grundlegenden Annahmen über die strategische Antizipation von föderalen Vetopotenzialen zutreffen. Da die empirische Überprüfung der Modellimplikationen eine deutliche Bestätigung der Autolimitationsthese erbrachte, sehen wir damit auch alle diejenigen bestätigt, die dem bundesdeutschen Föderalismus ein erhebliches Blockadepotenzial bescheinigt haben, auch wenn sich dieses nicht in Form einer großen Zahl von gescheiterten Gesetzen manifestiert. Die formale „Vormachtstellung der Regierung bei der Gesetzgebung“ (König 1999: 24) besagt nicht viel, denn die Regierung kann sich offensichtlich nur im Rahmen des politisch engen Handlungskorridors bewegen, der ihr durch die – zumeist – feindlichen Mehrheitsverhältnisse gesetzt ist.

Anhang

I
Bestimmung desjenigen Punktes $\hat{p}$, bei dem die Opposition indifferent zwischen ihren Handlungsalternativen ist (Blockadestrategie / keine Blockadestrategie)

Gesucht ist der Schwellenwert für den Politikvorschlag p, bei dem die Opposition indifferent zwischen einer Blockade und einem Kompromiss mit der Regierung ist. Gegen jeden Gesetzesvorschlag, der kleiner ist als dieser Schwellenwert (also näher am Idealpunkt der Regierung liegt), wird die Opposition versuchen, eine Blockade anzustreben. Allen Gesetzesvorschlägen, die größer sind als dieser Schwellenwert (also näher am Idealpunkt der Opposition liegen), wird die Opposition zustimmen.

Bei dem gesuchten Schwellenwert muss folglich der erwartete Gewinn einer Blockadestrategie identisch sein mit dem eines Kompromisses mit der Regierung, also:

$$[1-b(s-p)][p-1-c]+[b(s-p)][s-1+c]=p-1$$
$$\Leftrightarrow$$
$$(1-bs+bp)(p-1-c)+(bs-bp)(s-1+c)-p+1=0$$
$$\Leftrightarrow$$
$$bp^2-2bpc-2bps+2bsc+bs^2-c=0$$

damit ergibt sich die quadratische Gleichung:

$$p^2-(2s+2c)p-\frac{c}{b}+2sc+s^2=0$$

mit den Lösungen:

$$p=s+c\pm\sqrt{c^2+c/b}.$$

Da $p<s$ sein muss, bleibt als gültige Lösung nur $p=s+c-\sqrt{c^2+c/b}$ bestehen. Diesen Wert von p bezeichnen wir als $\hat{p}$.

II
Bestimmung desjenigen Punktes $\widetilde{p}$, der den Nutzen der Regierung bei einer Blockade durch die Opposition maximiert

Mathematisch bestimmt sich dieser Punkt als derjenige Politikvorschlag, bei dem die Regierung ihren erwarteten Nutzen unter einer Blockadestrategie der Opposition maximiert, also:

$$EU_R = [1 - b(s-p)][-p+c] + [b(s-p)][-s-c] \Rightarrow Max$$
$$\Leftrightarrow$$
$$EU_R = (1 - bs + bp)(-p+c) + (bs - bp)(-s-c) \Rightarrow Max$$
$$\Leftrightarrow$$
$$-bp^2 - p + 2bcp + 2bsp + c - bs^2 - 2bsc \Rightarrow Max$$

Mit der ersten Ableitung nach p

$$\frac{\partial(EU_R)}{\partial p} = -2bp - 1 + 2bc + 2bs$$

mit einem Extemwert bei

$$-2bp - 1 + 2bc + 2bs = 0$$

mit $\frac{\partial^2(EU_R)}{\partial p^2} = -2b \leq 0$ und damit einem lokalen Maximum bei

$$p = s + c - \frac{1}{2b}.$$

Diesen Wert von p bezeichnen wir als $\widetilde{p}$.

III
Bestimmung des Schwellenwertes b, der über die Strategiewahl der Regierung entscheidet

Die Regierung wird genau dann $\hat{p}$ anstelle von $\tilde{p}$ vorschlagen, wenn ihr Nutzen von $\hat{p}$ höher ist als der erwartete Nutzen von $\tilde{p}$, also

$$-(s+c-\sqrt{c^2+c/b}) > \left[1-b(s-(s+c-\frac{1}{2b}))\right]\left[-(s+c-\frac{1}{2b})+c\right]+\left[b(s-(s+c-\frac{1}{2b}))\right]\left[-s-c\right]$$

$$\Leftrightarrow$$

$$-(s+c-\sqrt{c^2+c/b}) > -(s+c-\frac{1}{2b})+2bs(s+c-\frac{1}{2b})-b(s+c-\frac{1}{2b})^2+c-2bsc+2bc(s+c-\frac{1}{2b})-bs^2$$

$$\Leftrightarrow$$

$$\sqrt{c^2+c/b} > \frac{1}{4b}+c+bc^2$$

$$\Leftrightarrow$$

mit

$$b > \frac{-1\pm\sqrt{2}}{2c}$$

Da $b>0$, bleibt als gültige Lösung nur der Schwellenwert $b > \frac{-1+\sqrt{2}}{2c}$ bestehen.

Liegt der Parameter b über diesem Schwellenwert, wird die Regierung $\hat{p}$ vorschlagen. Liegt der Parameter b jedoch unter diesem Schwellenwert, maximiert die Regierung ihren erwarteten Nutzen bei einem Policy-Vorschlag $\tilde{p}$.

Literatur

Benz, Arthur, 1985: *Föderalismus als dynamisches System: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

——, 2000: Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 215–221.

Binder, Sarah A., 1999: The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947–96. In: *American Political Science Review* 93, 519–533.

Bräuninger, Thomas/Steffen Ganghof, 2005: Parteienwettbewerb im Zweikammersystem. In: Steffen Ganghof/Philip Manow (Hrsg.), *Mechanismen der Politik: Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem.* Frankfurt a.M.: Campus, 149–182.

Bräuninger, Thomas/Thomas König, 1999: The Checks and Balances of Party Federalism: German Federal Government in a Divided Legislature. In: *European Journal of Political Research* 36, 207–234.

Coleman, John J., 1999: Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness. In: *American Political Science Review* 93, 821–835.

Cutler, Lloyd N., 1988: Some Reflections About Divided Government. In: *Presidential Studies Quarterly* 17, 485–492.

Deutscher Bundestag und Bundesrat, 2003: *Stand der Gesetzgebung des Bundes. Verkündete Gesetze und nicht Gesetz gewordene Entwürfe. Abschlussband der 14. Wahlperiode 1998–2002.* Baden-Baden: Nomos.

Feldkamp, Michael F., 2005: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994–2003.* Baden-Baden: Nomos.

Fiorina, Morris, 1996: *Divided Government.* 2. Auflage. New York: Longman.

Fritz, Roland/Karl-Heinz Hohm, 2003: „Szenen einer Abstimmung". In: Hans Meyer (Hrsg.), *Abstimmungskonflikt im Bundesrat im Spiegel der Staatsrechtslehre.* Baden-Baden: Nomos.

Groseclose, Tim/Nolan McCarty, 2001: The Politics of Blame: Bargaining before an Audience. In: *American Journal of Political Science* 45, 100–119.

Holtmann, Everhard/Helmut Voelzkow (Hrsg.), 2000: *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Huber, John D., 1996: The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. In: *American Political Science Review* 90, 269–282.

Jones, Charles O., 1994: *The Presidency in a Separated System.* Washington, DC: The Brookings Institution.

Kelly, Sean Q., 1993: Divided We Govern? A Reassessment. In: *Polity* 25, 475–484.

König, Thomas, 1999: Regieren im Föderalismus. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 35, 24–36.

König, Thomas/Thomas Bräuninger, 2005: *Gesetzgebung im Föderalismus.* Speyerer Forschungsberichte 237. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Krehbiel, Keith, 1996: Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government. In: *Journal of Theoretical Politics* 8, 7–40.

Lehmbruch, Gerhard, 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat.* Dritte Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Leonardy, Uwe, 2002: Parteien im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Scharniere zwischen Staat und Politik. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33, 180–195.

Leunig, Sven, 2006: A, B, C – und künftig auch D? Anmerkungen zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, im Erscheinen.

Lhotta, Roland, 1998: Der „lästige" Föderalismus: Überlegungen zum konsensuellen „Deadlock" am Beispiel von Bundesrat und Vermittlungsausschuss. In: Ursula Männle (Hrsg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz.* Baden Baden: Nomos, 79–91.

——, 2000: Konsens und Konkurrenz in der konstitutionellen Ökonomie bikameraler Verhandlungsdemokratie: Der Vermittlungsausschuss als effiziente Institution politischer Delibera-

tion. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Empirische Analysen zu einem theoretischen Konzept.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 79–103.

——, 2003: Zwischen Kontrolle und Mitregierung: Der Bundesrat als Oppositionskammer? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43, 16–22.

Mayhew, David R., 1991: *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946–1990.* New Haven, CT: Yale University Press.

Przeworski, Adam, 1991: *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press.

Quirk, Paul J./Bruce Nesmith, 2000: Divided Government and Policy Making: Negotiating the Laws. In: Michael Nelson (Hrsg.), *The Presidency and the Political System.* Washington, DC: C.Q. Press, 570–594.

Renzsch, Wolfgang, 1998: Parteien im Bundesstaat: Sand oder Öl im Getriebe? In: Ursula Männle (Hrsg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz.* Baden Baden: Nomos, 93–100.

——, 1999: Party Competition in the German Federal State: New Variations on an Old Theme. In: *Regional & Federal Studies* 9, 180–192.

——, 2000: Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 53–78.

Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.

——, 1989: *Der Bundesrat und die Kooperation auf der „Dritten Ebene".* MPIfG Discussion Paper 89/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

——, 1999: Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern? In: Konrad Morath (Hrsg.), *Reform des Föderalismus: Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln.* Bad Homburg: Frankfurter Institut, 23–36.

——, 2000: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung.* Opladen: Leske + Budrich.

——, 2005: *Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus.* MPIfG Working Paper 05/6. Köln: Max-Plank-Institut für Gesellschaftsforschung.

Schindler, Peter, 1999: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1999.* Baden-Baden: Nomos.

Schulze-Fielitz, Helmuth, 1986: Fallstricke der Gesetzgebungsstatistik. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1, 364–368.

Strohmeier, Gerd, 2004: Der Bundesrat: Vertretung der Länder oder Instrument der Parteien? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35, 717–732.

Sturm, Roland, 1999: Party Competition and the Federal System: The Lehmbruch Hypothesis Revisited. In: Charlie Jeffery (Hrsg.), *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification.* London: Pinter, 197–216.

Sundquist, James L., 1988: Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States. In: *Political Science Quarterly* 103, 613–635.

Thorson, Gregory R., 1998: Divided Government and the Passage of Partisan Legislation, 1947–1990. In: *Political Research Quarterly* 51, 751–764.

Tsebelis, George, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work.* New York: Sage Foundation.

Tsebelis, George/Jeannette Money, 1997: *Bicameralism.* Cambridge: Cambridge University Press.

Vanberg, Georg, 1998: Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise. In: *Journal of Theoretical Politics* 10, 299–326.

Ziller, Gebhard, 1998: Auch bei unterschiedlichen Konstellationen funktioniert alles ziemlich reibungslos. In: *Das Parlament,* Ausgabe 39 vom 18. September 1998, 14.

——, 2003: Die Gesetzgebungsarbeit im Spiegel der Zahlen. In: *Das Parlament,* Ausgabe 4 vom 20. Januar 2003, 3.

Recent Titles in the Publication Series of the MPIfG

MPIfG Discussion Papers

DP 06/2
G. Jackson, R. Deeg
**How Many Varieties of Capitalism?
Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity**

DP 06/1
N. Bandelj
Cultural Understandings of Economic Globalization: Discourse on Foreign Direct Investment in Slovenia

DP 05/14
R. Mayntz
Embedded Theorizing: Perspectives on Globalization and Global Governance

DP 05/13
G. Möllering
**Understanding Trust from the Perspective of Sociological Neoinstitutionalism:
The Interplay of Institutions and Agency**

DP 05/12
C. Woll
**The Difficult Organization of Business Interests:
MEDEF and the Political Representation of French Firms**

MPIfG Working Papers

WP 06/2
F. W. Scharpf
Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform

WP 06/1
S. Ganghof
The Politics of Tax Structure

WP 05/10
M. Höpner
Politisch-institutionelle Determinanten aktionärsorientierter Reformen

WP 05/9
Aurora Trif
Collective Bargaining Practices in Eastern Europe: Case Study Evidence from Romania

WP 05/8
F. W. Scharpf
No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?

WP 05/7
A. Trif, K. Koch
Strategic Unionism in Eastern Europe: The Case of Romania

WP 05/6
F. W. Scharpf
Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus

WP 05/5
W. Streeck
Vom „kurzen Traum" zum langen Alptraum?

MPIfG Books

G. Möllering
Trust: Reason, Routine, Reflexivity
Elsevier, 2006

W. Streeck, J. Grote, V. Schneider, J. Visser (eds.)
Governing Interests: Business Associations Facing Internationalization
Routledge, 2006

J. Beckert, M. Zafirovski (eds.)
International Encyclopedia of Economic Sociology
Routledge, 2005

M. Schludi
**The Reform of Bismarckian Pension Systems:
A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden**
Amsterdam University Press, 2005

A. Schäfer
Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa
Campus, 2005

G. Falkner, O. Treib, M. Hartlapp, S. Leiber
Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States
Cambridge University Press, 2005

Ordering Information

MPIfG Discussion Papers
Order printed copies from the MPIfG (you will be billed) or download PDF file from the MPIfG website (free).

MPIfG Working Papers
Online at the MPIfG website.

MPIfG Books
At bookstores; abstracts on the MPIfG website.

www.mpifg.de
Go to *Publications*.

New Titles
Consult our website for the most complete and up-to-date information about MPIfG publications and publications by MPIfG researchers. To sign up for newsletters and mailings, please go to *Service* on the MPIfG website. Upon request to info@mpifg.de, we will be happy to send you our Recent Publications brochure.

ERPA
MPIfG Discussion Papers and MPIfG Working Papers in the field of European integration research are included in the *European Research Papers Archive (ERPA)* which offers full-text search options: http://eiop.or.at/erpa.