

Burkhardt, Simone

Book

Blockierte Politik: Ursachen und Folgen von "Divided Government" in Deutschland

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 60

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Burkhardt, Simone (2008) : Blockierte Politik: Ursachen und Folgen von "Divided Government" in Deutschland, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 60, ISBN 978-3-593-38731-4, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69272>

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.

Simone Burkhart

Blockierte Politik

Ursachen und Folgen von
»Divided Government«
in Deutschland

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus



Simone Burkhart, Dr. rer. pol., war wissenschaftliche Mitarbeiterin am MPI für Gesellschaftsforschung in Köln. Für die dem Buch zugrundeliegende Dissertation wurde sie mit der Otto-Hahn-Medaille der Max-Planck-Gesellschaft ausgezeichnet.

Simone Burkhart

Blockierte Politik

Ursachen und Folgen von „Divided Government“
in Deutschland

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-593-38731-4

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

Copyright © 2008 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlagmotiv: Gebäude des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln

Satz: Jeanette Störte; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Für meine Familie

Inhalt

Danksagung	11
------------------	----

Kapitel 1

Der Bundesrat als Blockadeinstrument	13
--	----

Kapitel 2

Divided Government in Deutschland:

Eine Ursachenanalyse	21
----------------------------	----

2.1 Landtagswahlen im Schatten der Bundespolitik:

Erklärungsansätze	24
-------------------------	----

2.1.1 Das empirische Phänomen: Stimmenverluste für die Regierungsparteien und Gewinne der Opposition	24
---	----

2.1.2 Erklärungsansätze	26
-------------------------------	----

2.1.3 Einschätzungen und Konsequenzen für den deutschen Fall	36
--	----

2.2 Landtagswahlen im Schatten der Bundespolitik:

Ein empirischer Test	39
----------------------------	----

2.2.1 Die abhängige Variable: Stimmenentwicklung von Regierung und Opposition	40
--	----

2.2.2 Die unabhängigen Variablen: Thesen	41
--	----

2.2.3 Kontrollvariablen und weiterführende Überlegungen	43
---	----

2.2.4 Modell und Datengrundlage	45
---------------------------------------	----

2.2.5 Ergebnisse der Regressionsanalysen	48
--	----

2.2.6 Stärke der Stimmenverluste und -gewinne für Regierung und Opposition in Landtagswahlen	63
---	----

2.3	Die Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat	69
2.3.1	Mehrheitsverhältnisse in der sozial-liberalen Koalition 1969 bis 1982	76
2.3.2	Mehrheitsverhältnisse in der CDU/CSU-FDP-Koalition 1982 bis 2002	81
2.3.3	Mehrheitsverhältnisse in der rot-grünen Koalition 1998 bis 2005	86
2.3.4	Zusammenfassung	90
2.4	Fazit: Gibt es einen systematischen Trend zu Divided Government in Deutschland?	92

Kapitel 3

Konsequenzen von Divided Government

	in Deutschland	95
3.1	Theoretische Bezugspunkte	97
3.1.1	Die Theorie der Politikverflechtung und die »Politikverflechtungsfallen«	98
3.1.2	Die Strukturbruchthese	105
3.1.3	Die Vetospielertheorie	110
3.1.4	Das Handlungsintervall-Modell	113
3.1.5	Empirische Implikationen: Aussagekraft und Grenzen der Theorien	116
3.2	Empirische Befunde	117
3.2.1	Politikblockaden I: Am Veto des Bundesrates gescheiterte Gesetzgebungsverfahren	118
3.2.2	Politikblockaden II: Anzahl und Wichtigkeit verabschiedeter Gesetze	119
3.2.3	Dauer der Gesetzgebung	121
3.2.4	Vermittlungsverfahren	123
3.2.5	(Fehlende) empirische Befunde: Ursachen und Implikationen für die weitere Forschung	124
3.3	Legislative Selbstbeschränkung bei Divided Government	127
3.4	Implikationen und empirische Evidenz	136
3.4.1	Hypothesen	136
3.4.2	Kontrollvariablen	138

3.4.3 Datensatzbeschreibung und Operationalisierung der Variablen	140
3.4.4 Datenanalyse	148
3.5 Zusammenfassung	159

Kapitel 4

Die Föderalismusreform I: Prognosen über die Auswirkungen einer lange umkämpften Reform	161
4.1 Die Föderalismusreform I	163
4.1.1 Entstehungsgeschichte	163
4.1.2 Die Eckpunkte der Reform	165
4.2 Auswirkungen der Reform in Hinblick auf Ursachen von Divided-Government-Konstellationen	170
4.3 Auswirkungen der Reform in Hinblick auf Konsequenzen von Divided-Government-Konstellationen	175
4.3.1 Erweiterte Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung durch verringerte Zustimmungstatbestände?	177
4.3.2 Ist eine deutliche Reduktion der Zustimmungspflicht realistisch?	182
4.3.3 Erste empirische Befunde	186
4.4 Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse	191

Kapitel 5

Politikblockaden: Ursachen und Ausblicke	193
5.1 Wesentliche Ergebnisse	193
5.2 Politikimplikationen	198
5.3 Wissenschaftliche Implikationen und Forschungsperspektiven	201

Anhang: Operationalisierung der Variablen	205
Abbildungen und Tabellen	209
Literatur	212

Danksagung

Dieses Buch ist aus meiner Dissertation hervorgegangen, die ich in mehrjähriger Arbeit am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln verfasst habe. Während dieser Tätigkeit fungierte Philip Manow als Betreuer meines Promotionsvorhabens. Ihm gilt mein ganz besonderer Dank. Ohne die von ihm investierte Zeit, seine zahlreichen Ideen, Vorschläge und kritischen Anmerkungen in jeder Phase des Projekts wäre dieses Buch nicht entstanden. Teile dieser Arbeit sind daher auch das Resultat gemeinsamer Überlegungen.

Außerdem möchte ich mich bei den weiteren Betreuern meiner Dissertation, Steffen Ganghof und Christine Trampusch seitens des Max-Planck-Instituts, sowie bei André Kaiser, meinem Betreuer seitens der Universität zu Köln, für ihre Anregungen im Laufe meines Promotionsvorhabens bedanken.

Neben der Dissertation entstanden verschiedene Veröffentlichungen, deren Erkenntnisse ebenfalls in das vorliegende Buch eingegangen sind. Für viele kritische und sehr hilfreiche Anmerkungen und Diskussionen dazu danke ich Elena Bechberger, Arthur Benz, Andreas Broscheid, Roland Czada, Holger Döring, Henrik Enderlein, Robert Franzese, Oscar Gabriel, Matthias Hofmann, Holger Kern, Bernhard Kittel, Knut Lange, Matthias Lehnert, Sven Leunig, Hans Mayer, Christoph Möllers, Ingo Rohlfing, Armin Schäfer, Fritz W. Scharpf, Georg Vanberg und Hendrik Zorn. Von ihren Anregungen und Kommentaren profitiert auch dieses Buch.

Bei der Erstellung und Komplettierung der hier verwendeten Datensätze waren mir Dorothee Gröger, Dominic Heinz, Ikbal Kilic und Tina Lortz behilflich. Auch ihnen sei an dieser Stelle gedankt.

Insbesondere möchte ich meinen Eltern und meiner Familie für ihre Unterstützung danken. Das Buch ist meinem Mann Thomas Burkhart sowie meinen Kindern Finn und Florentina gewidmet.

Jena, im September 2008

Simone Burkhart

Kapitel 1

Der Bundesrat als Blockadeinstrument

In Zeiten einer wirtschaftlichen und politischen Krise sucht man gern nach Schuldigen. Als ein zuverlässiger Kandidat für die in den vergangenen Jahren diagnostizierte »deutsche Malaise« muss immer wieder der Föderalismus herhalten. Kritikpunkte am deutschen Föderalismus lassen sich schnell finden: Intransparente Entscheidungsstrukturen erschweren die Zuordnung politischer Verantwortung und leisten dem Glaubwürdigkeitsverlust der politischen Institutionen Vorschub. Steuergelder werden in einem System der Kleinstaaterei sinnlos verschwendet. Ein Dauerwahlkampf mit bis zu sechzehn Landtagswahlen innerhalb einer Legislaturperiode hält nicht nur das politische Spitzenpersonal von der Arbeit ab, sondern trägt zur allgemeinen politischen Paralyse bei. Doch die Hauptanklage zielt zweifellos auf die weitreichenden Rechte der Länder bei der Gesetzgebung. Diese führen, so der allgemeine Tenor, insbesondere bei divergierenden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu Reformblockaden. Die Rolle des Bundesrates müsse deshalb mindestens »neu definiert« werden, fordert beispielsweise Roman Herzog.¹ Andere Stimmen sind nicht so zurückhaltend und fordern gar die Abschaffung »dieses Monstrum[s]«.²

Die scharfe öffentliche Kritik an der Funktionsweise des deutschen Föderalismus und insbesondere an den Mitwirkungsrechten des Bundesrates bei der Gesetzgebung ist ein relativ neues Phänomen. In den ersten Jahren der Bundesrepublik führte der Bundesrat eher ein Schattendasein. Von den Medien und der Bevölkerung relativ unbeachtet, wurde das Gremium vor allem im eigenen Selbstverständnis als Ort sachlicher Entscheidungen zur Wahrung von Länderinteressen angesehen (Laufer 1970: 321). Daran änderten auch gelegentliche, auf Parteiebene geführte Auseinandersetzungen zwischen Konrad Adenauer und dem Bundesrat nichts (Neunreither 1959).

Zu einer Zäsur kam es erst mit der Wahl Willy Brandts zum Bundeskanzler der sozial-liberalen Koalition am 21. Oktober 1969. Erstmals richteten sich die Augen der Öffentlichkeit auf die parteipolitische Zusammensetzung der Län-

1 Roman Herzog im Interview mit der *Berliner Morgenpost*, 18. Februar 2002.

2 Wilhelm Hennis, zitiert nach Darnstädt (2003: 43).

derkammer, in der die oppositionelle CDU/CSU über eine knappe Stimmenmehrheit verfügte – ein Novum in der deutschen Politik. Dass die Opposition daran dachte, diese Mehrheit auch tatsächlich einzusetzen, machten zahlreiche Politiker schnell deutlich. So erklärte 1970 der damalige Vorsitzende der CDU, Kurt Georg Kiesinger: »Ich sehe im Bundesrat während dieser Legislaturperiode in der Tat ein wichtiges Instrument der Opposition. Wir haben eine solche Mehrheit. ... Und wir werden diese Mehrheit selbstverständlich benützen.«³ Und tatsächlich sollte diese neue Konstellation sowohl der Regierung Brandt als auch der Regierung Schmidt erhebliche Schwierigkeiten bereiten.

Was damals vielleicht noch als Ausnahmefall oder »historischer Unfall« angesehen werden konnte, hat sich in der Zwischenzeit schon fast zur Regel etabliert. Seit 1970 sind die Zeiträume, in denen eine Regierung über eine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügt, selten geworden. Zumeist werden divergierende Mehrheitsverhältnisse sehr kritisch betrachtet. Parteipolitisch motivierte Blockade, Verzögerung von Gesetzen, ineffiziente Kompromisslösungen, fehlende Handlungsfähigkeit der Regierung, institutionelle Konflikte, fehlende Zurechenbarkeit politischer Verantwortung – die Beschwerden glichen sich, egal ob eine SPD- oder eine CDU/CSU-geführte Regierung mit einem oppositionellen Bundesrat regieren musste. Kein Wunder, dass es immer wieder zu einer breit angelegten Debatte um die Reform der bundesstaatlichen Ordnung kam. Der Unmut war schließlich auch bei den politischen Akteuren so groß, dass ernsthafte Reformbemühungen eingeleitet wurden. Die Große Koalition verabschiedete 2006 mit der »Föderalismusreform I« eine umfassende Grundgesetzänderung, die auch ganz explizit die mit divergierenden Mehrheiten assoziierten Probleme verringern sollte.

In der deutschen Politikwissenschaft wird zunehmend die Problematik unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheitsverhältnisse unter der Bezeichnung »Divided Government« diskutiert (Czada 2002; Höreth 2007; Margedant 2003; Scharpf 1999, 2005b; Sturm 2001a; Wagschal/Grasl 2004). Dieser Begriff stammt aus der amerikanischen Politikwissenschaft und bezeichnet dort eine Situation, in der die Exekutive (die Präsidentschaft) und die Legislative (der Kongress, bestehend aus Senat und Repräsentantenhaus) von unterschiedlichen Parteien dominiert werden.⁴ Umgekehrt spricht man von »Unified Government«, wenn die Präsidentschaft und die Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses

3 Kurt Georg Kiesinger am 22. Februar 1970 im Interview des Saarländischen Rundfunks (zitiert nach Laufer 1970: 319).

4 Dabei genügt es, wenn die Partei, die nicht den Präsidenten stellt, mindestens in einem Haus des Kongresses die Mehrheit stellt.

in der Hand einer Partei liegen.⁵ Das Konzept von Divided Government lässt sich auf unterschiedliche Regierungsformen, so auch auf parlamentarische oder semipräsidentielle Regierungsformen übertragen (siehe Laver/Shepsle 1991; Elgie 2001a). Im deutschen Kontext wird in der Regel von Divided Government gesprochen, wenn in Bundestag und Bundesrat unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten vorliegen (Sturm 2001: 167).⁶

Seit dem Aufruf von Sundquist (1988), Theorien zur Funktionsweise von Divided Government zu entwickeln, nimmt die Diskussion um die Ursachen und Folgen dieses Phänomens in der amerikanischen Politikwissenschaft einen breiten Raum ein.⁷ Ich beabsichtige, Erkenntnisse und Theorien, aber auch eine Reihe unbeantworteter Fragen der amerikanischen Debatte zu nutzen, um neue Impulse für die Analyse von Unified- und Divided-Government-Konstellationen in Deutschland zu gewinnen. Ich werde mich dabei an der oben geschilderten Konzeption von Divided und Unified Government für das deutsche Regierungssystem orientieren. Gleichwohl wird sich dabei herausstellen, dass diese einfache dichotome Unterscheidung für das deutsche Regierungssystem (möglicherweise aber auch für andere politische Systeme) unzureichend ist.

Die Rolle des Bundesrates und damit einhergehend auch Unified- und Divided-Government-Konstellationen werden in der deutschen Politikwissenschaft aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln analysiert (vgl. hierzu auch Kapitel 3.1). Inwieweit kann und soll dieses Buch Neues zur wissenschaftlichen Debatte beitragen? Ich möchte in diesem Zusammenhang drei wesentliche Punkte herausstellen.

Erstens beleuchte ich erstmalig umfassend nicht nur die Folgen, sondern auch die Ursachen unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen. Unter welchen Bedingungen Divided-Government-Konstellationen auftreten und ob ihre Häufung in den vergangenen Jahrzehnten zufällig oder systematisch bedingt ist, wurde bisher in der deutschen Debatte, wenn überhaupt, nur am Rande thema-

5 Diese Definition bezieht sich auf eine rechnerische Interpretation von Divided und Unified Government. Elgie (2001b) macht darauf aufmerksam, dass es neben dieser rechnerischen auch eine verhaltensbasierte Interpretation von Divided Government gibt.

6 Diese Bedingung ist allerdings laut Sturm (2001a: 169) lediglich eine notwendige, allerdings keine hinreichende Bedingung. Neben der arithmetischen Voraussetzung müssen laut Sturm die Ländervertreter im Bundesrat einer parteipolitischen Linie folgen und dürfen sich nicht an (möglicherweise überparteilichen) Landesinteressen orientieren. Eine weitere Schwierigkeit der Übertragbarkeit des Konzepts ergibt sich aus der Tatsache, dass sich die Opposition in vielen parlamentarischen Systemen (so auch in Deutschland) aus unterschiedlichen Parteien zusammensetzt. Dies macht eine einfache Abgrenzung zwischen Divided und Unified Government, wie sie für die USA mit einem Zweiparteiensystem vorgenommen werden kann, im deutschen Kontext schwieriger.

7 Für eine Diskussion einflussreicher Publikationen in diesem Zusammenhang siehe Brady (1993).

tisiert. Im Gegensatz dazu wird in der amerikanischen Politikwissenschaft sehr viel häufiger und umfangreicher über die Ursachen von Divided Government diskutiert (für eine Zusammenfassung siehe Fiorina 2003, Kapitel 4 und 5). Denn, so die Argumentation, bevor man sich mit Konsequenzen von Divided Government befasst oder gar über eine grundlegende Reform zur Vermeidung der daraus vermeintlich resultierenden negativen Konsequenzen diskutiert, sollte man sich sehr genau über die Hintergründe dieser Entwicklung im Klaren sein: »Only if we understand how we have gotten to where we are can we predict where we will go if we tinker with our institutions and political processes« (Fiorina 2003: 5). Ähnliche Argumente begründen aber auch für den deutschen Fall die Notwendigkeit, sich mit den Ursachen von Divided Government auseinanderzusetzen. Erst wenn fundiert abgeschätzt werden kann, welche Ursachen dem Phänomen zugrunde liegen, kann man sich Gedanken darüber machen, an welchen institutionellen Stellschrauben mögliche Reformen ansetzen sollten, die mögliche negative Konsequenzen von Divided Government – sofern es diese überhaupt gibt – verhindern können.

Aus diesem Grund widmet sich das Buch erstmalig ausführlich einer Ursachenanalyse. Dabei bestimmt die folgende Frage meine Untersuchung: Gibt es in Deutschland eine systematische Tendenz zu divergierenden Mehrheiten oder ist deren Häufung in den vergangenen Jahrzehnten ein zufälliges Produkt der Wahlentscheidungen auf Landesebene? Den Ausgangspunkt zur Beantwortung dieser Frage bildet die Beobachtung, dass die Regierungsparteien, besonders in politisch und wirtschaftlich angespannten Zeiten, in Landtagswahlen systematisch schlechter abschneiden als in Bundestagswahlen. Dieser Anti-Regierungstrend führt über kurz oder lang auch zu einem Verlust der eigenen Mehrheit und zur Dominanz der Oppositionsparteien im Bundesrat. Entsprechende Überlegungen wurden zuerst von Lehmbruch (1976), später pointierter von Dinkel (1980) formuliert. Erstmalig teste ich anhand umfangreicher quantitativer Analysen simultan verschiedene Hypothesen zum Abschneiden der Regierungs- beziehungsweise der Oppositionsparteien des Bundes auf Landesebene zwischen 1976 und 2005. Dabei werde ich unter anderem Umfragedaten über die Popularitätsentwicklung von Regierungs- und Oppositionsparteien in die Analysen integrieren. Vor allem die Verwendung dieses umfangreichen Datenmaterials eröffnet neue Einsichten über die Ursachen divergierender Mehrheiten und für die Analyse von Landtagswahlergebnissen.

Als zentrales Ergebnis kristallisiert sich heraus, dass es zwar keinen systemimmanenten Trend zugunsten von divergierenden Mehrheiten gibt, dass aber das Abschneiden der Regierungsparteien und der Opposition in Landtagswahlen sehr stark an deren bundespolitische Stimmungslage gekoppelt ist. Problematisch ist dieser Zusammenhang vor allem dadurch, dass in der Regel in

politisch und wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Zustimmungswerte der Regierung besonders stark sinken. Genau in diesen Situationen werden damit auch Divided-Government-Konstellationen besonders wahrscheinlich.

Zweitens setze ich mich neben der Analyse der Ursachen von Divided Government auch mit den damit verbundenen Folgen auseinander. Welche Auswirkungen unterschiedliche Mehrheitskonstellationen im Bundesrat haben, ist eine umfassende und komplexe Fragestellung. Oftmals sind in der Vergangenheit die Implikationen einer oppositionellen Bundesratsmehrheit unter einem *normativen* Blickwinkel betrachtet worden. Im Fokus der wissenschaftlichen und öffentlichen Auseinandersetzung standen vor allem die geringeren (autonomen) Handlungsmöglichkeiten einer Bundesregierung und der sie stützenden Parlamentsmehrheit. Wegen eines starken Kompromisszwangs würden divergierende Mehrheiten, so viele Kritiker, häufig zu ineffizienten und der Lösung eines Problems unangemessenen Kompromissen tendieren oder gar in einer Blockade wichtiger Gesetzesvorhaben münden.

Trotz der Plausibilität solcher Überlegungen lässt sich nur schwer nachweisen, dass bei einer Regierungsmehrheit dies grundsätzlich anders (oder gar besser) sein soll: Divided-Government-Konstellationen haben sicherlich kein Monopol auf ineffiziente Politikentscheidungen.⁸ Möglicherweise wegen dieser Schwierigkeiten sowie durch die in der Politikwissenschaft populär gewordene empirische Forschung ist in den Neunzigerjahren vermehrt nach *empirischen* Konsequenzen unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen gesucht worden. Vor allem die Gesetzgebungsstatistiken, so hoffte man, könnten Aufschluss darüber geben, ob oder in welchem Ausmaß die Zusammensetzung des Bundesrates sich auf empirische Indikatoren wie die Dauer oder das Ergebnis eines Gesetzgebungsverfahrens auswirkt. Schnell machte sich dabei Ernüchterung breit: Einfache Auswertungen von Aggregatstatistiken zur Gesetzgebung zeigten keinen nennenswerten Unterschied in Hinblick auf unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten im Bundesrat. Weder kam es unter oppositionellen Bundesratsmehrheiten in bedeutsamem Umfang zu einer Blockade von Gesetzgebungsverfahren, noch ließ sich eine bedeutende Verzögerung der Gesetzgebung nachweisen.

Anknüpfend an diese Befundlage versuche ich, den empirischen Konsequenzen von Unified und Divided Government nachzugehen. Ich konzentriere mich dabei ausschließlich auf vom Einzelfall losgelöste, sich empirisch in der Gesetzgebungsstatistik niederschlagende Indikatoren. Ich argumentiere, dass bisherige Theorien über die Konsequenzen unterschiedlicher Mehrheiten vor allem das

8 Allerdings lässt sich bei einer Regierungsmehrheit die politische Verantwortung für ineffiziente Politikentscheidungen besser zuordnen. Die damit einhergehende Problematik eines Legitimationsdefizits bei Divided Government wird in dieser Arbeit lediglich am Rande thematisiert.

Ergebnis von Gesetzgebungsprozessen thematisieren. Solche ergebnisorientierten Indikatoren finden aber kaum einen Niederschlag in der Gesetzgebungsstatistik, sondern können besser anhand von Fallstudien untersucht werden. Die in diesem Buch vorgestellten theoretischen Überlegungen über die Konsequenzen von Divided Government berücksichtigen hingegen nicht nur das Ergebnis, sondern auch die strategischen Entscheidungen der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteure. Diese Vorgehensweise ermöglicht erstmals, prozessorientierte und damit leichter empirisch überprüfbare Indikatoren über die Auswirkungen unterschiedlicher Bundesratskonstellationen theoretisch abzuleiten. Für die Überprüfung der sich aus der Argumentation ergebenden Implikationen verwende ich einen eigens hierfür erstellten umfangreichen Datensatz zur deutschen Gesetzgebung zwischen 1976 und 2005. Die verwendete Datenbasis hat gegenüber den bisher öffentlich zugänglichen Daten den großen Vorteil, dass sie viel detaillierter Auswertungen zu empirischen Konsequenzen unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen möglich macht.

Die zentrale Erkenntnis der theoretischen Überlegungen, die auch durch die empirischen Analysen bestätigt wird, lautet, dass einander deutlich entgegenlaufende Mehrheiten sich nicht in einem häufigen Bundesratsveto oder dem Scheitern von Gesetzen niederschlagen. Vielmehr kommt es zu Kompromissen bei erheblicher politischer Selbstbeschränkung der Regierung in allen Phasen des Gesetzgebungsprozesses. Sind die Mehrheitssituationen hingegen knapp oder uneindeutig, dann versucht sowohl die Regierung als auch die Opposition, ihre jeweilige Position im Bundesrat durchzusetzen. Der beobachtbare politische Konflikt ist in solchen Situationen stärker ausgeprägt. Damit zeigt sich, dass Divided-Government-Situationen ein erhebliches Blockadepotenzial besitzen, auch wenn dieses nicht direkt beobachtbar oder messbar ist. Gleichzeitig wird deutlich, dass Divided-Government-Konstellationen zumindest im deutschen Fall differenziert betrachtet werden müssen.

Als dritten Beitrag zum Forschungsstand gibt dieses Buch schließlich einen Ausblick auf die Auswirkungen der kürzlich verabschiedeten Föderalismusreform. Diese Reform soll, so ist in der Begründung des Gesetzestextes zu lesen, ganz explizit die (negativen) Folgen von Divided-Government-Konstellationen in Deutschland verringern (siehe Drucksache 16/813 des Deutschen Bundestages). Zum einen soll die Reform den Ländern mehr eigenständige Gesetzgebungskompetenzen gewähren. Damit geht die Erwartung einher, dass die Reform zu einer Aufwertung der Landespolitik, einer klareren Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern sowie zu einer besseren Zurechenbarkeit der politischen Verantwortung von Politikentscheidungen beitragen wird. Im Gegenzug soll auch dem Bund ein größerer autonomer Handlungsspielraum gewährt werden, indem die Anzahl der zustimmungspflichtigen

Gesetze und damit der Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung erheblich sinken soll.

Ich überprüfe umfassend, ob die in die Föderalismusreform gesetzten Hoffnungen tatsächlich berechtigt erscheinen und ob meine Erkenntnisse zu Ursachen und Folgen unterschiedlicher Bundesratsmehrheiten im Licht der Verfassungsänderung in Teilen revidiert oder angepasst werden müssen. Hierzu gehe ich unter anderem folgenden Fragen nach: Sind die den Ländern übertragenen Kompetenzen geeignet, die Landespolitik aus Sicht der Bürger aufzuwerten? Könnte dies dazu beitragen, dass Landtagswahlen vermehrt nach regionalen Gesichtspunkten entschieden werden, und wird in der Konsequenz die in der Vergangenheit zu beobachtende Dominanz der Opposition im Bundesrat abnehmen? Wird der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze sinken? Wenn ja, in welchem Ausmaß und in welchen Bereichen? Wird damit die autonome Entscheidungsfähigkeit einer Bundesregierung in bedeutendem Umfang zunehmen?

Wie sich bei der Beantwortung dieser Fragen herausstellt, sind die an die Reform gestellten hohen Erwartungen überzogen. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Länder durch eine substanzielle Aufwertung ihrer Kompetenzen im großen Umfang an autonomem Handlungsspielraum gewinnen. Eine zukünftig von bundespolitischen Trends autonomere Landeswahlentscheidung der Bürger ist vor diesem Hintergrund kaum zu erwarten. Ähnlich skeptisch fällt das Urteil über eine bedeutende Erweiterung des Handlungsspielraums einer Bundesregierung aus. Zwar wird durch die Reform der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze aller Voraussicht nach sinken, was auch die Autonomie des Bundesgesetzgebers stärkt. Von diesem Entlastungseffekt werden jedoch aller Voraussicht nach weniger Gesetze betroffen sein als bislang erwartet.

An den drei grundlegenden Beiträgen zur wissenschaftlichen Debatte orientiert sich auch die Gliederung dieses Buches. Im zweiten Kapitel analysiere ich zunächst umfassend die Ursachen von Divided Government in Deutschland. Im dritten Kapitel konzentriere ich mich auf die Konsequenzen divergierender Mehrheiten. Im vierten Kapitel bewerte ich die bis dahin gewonnenen Erkenntnisse über die Ursachen und Konsequenzen von Divided-Government-Situationen im Licht der durch die Föderalismusreform neu geschaffenen Verfassungslage. Das fünfte Kapitel fasst meine Erkenntnisse zusammen und gibt einen Überblick über die politischen und wissenschaftlichen Implikationen meiner Ergebnisse.

Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass Teile der hier vorgestellten Ergebnisse auf gemeinsam mit Philip Manow gemachten Überlegungen und daraus resultierenden Publikationen beruhen. Dies betrifft im Abschnitt 3 die Überlegungen über Konsequenzen von Divided Government und deren empirische

rische Überprüfung (Burkhart/Manow 2006a, 2006b; Manow/Burkhart 2004, 2007).⁹ Weiterhin basieren Teile des vierten Kapitels (Abschnitt 4.3) auf einer mit Philip Manow erstellten empirischen Analyse über die Auswirkungen der Föderalismusreform (Burkhart/Manow 2006c).

9 Für diese Arbeit habe ich auf die Ausführungen zu einem ursprünglich sehr formalen und abstrakten Modellvorschlag verzichtet. Die in Abschnitt 3.2 geschilderte Argumentation beruht allerdings weitgehend auf diesen ursprünglichen Überlegungen. Die Überprüfung der Hypothesen erstreckt sich darüber hinaus nicht wie in den angegebenen Publikationen auf die Zeit von 1976 bis 2002, sondern wurde um die Daten der 15. Legislaturperiode (und damit bis 2005) erweitert.

Kapitel 2

Divided Government in Deutschland: Eine Ursachenanalyse

Die Aufmerksamkeit, die der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates in den ersten Jahren der Bundesrepublik entgegengebracht wurde, erscheint rückblickend von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung. Der Grund hierfür liegt neben der damals zunächst notwendigen Phase der Konsolidierung des Parteiensystems vor allem im anfänglich unterschiedlichen Koalitionsverhalten auf Bundes- und Landesebene. Auf Bundesebene setzt bereits 1949 bei der Konstitution des ersten, acht Fraktionen umfassenden Bundestages eine starke Polarisierung ein. CDU/CSU und SPD, die aus der ersten Bundestagswahl im August 1949 als stärkste Parteien hervorgehen, bilden keine Große Koalition der »nationalen Einheit«, obwohl die Bewältigung der Kriegsfolgen zweifellos eine nationale Kraftanstrengung darstellt. Vielmehr verfolgen die beiden Parteivorsitzenden, Adenauer wie auch Schumacher, das Ziel, ihre jeweiligen Parteien als nationale Volksparteien zu etablieren, die jeweils einen eigenen (hegemonialen) Führungsanspruch für sich reklamieren. In der Konsequenz bildet Adenauer eine Koalition aus CDU/CSU, FDP und DP, die nur über eine knappe Mehrheit von sieben Stimmen verfügt und Adenauer am 15. September 1949 mit nur einer Stimme Mehrheit zum ersten Kanzler der Bundesrepublik wählt. Die SPD schlägt unter Schumacher einen klaren und konstruktiven Oppositionskurs ein. Dieser stellt zwar keine Fundamentalopposition dar, propagiert jedoch von der Wirtschafts- über die Finanz- bis hin zur Deutschland- und Außenpolitik andere Konzepte als die Regierungsparteien (Kralewski/Neunreither 1963).

Der starke Polarisierungstrend zwischen den sich entwickelnden Volksparteien schlägt erst mit einiger Verzögerung auf die Landespolitik durch. Im Gegensatz zur klaren Abgrenzungspolitik der beiden großen Parteien auf Bundesebene, die auch im starken Maße von den unterschiedlichen Persönlichkeiten Adenauers und Schumachers forciert wird, regieren in den Bundesländern 1949 in der Regel »übergroße« Koalitionen (*oversized coalitions*). Als Adenauer als Bundeskanzler vereidigt wird, gibt es auf Länderebene sieben Große Koalitionen, überwiegend mit Einschluss weiterer kleiner Parteien. Nur in fünf Bundesländern regiert zu diesem Zeitpunkt die CDU beziehungsweise die CSU oder die SPD allein oder mit kleinen Partnern. Vergegenwärtigt man sich die immensen

Herausforderungen, vor denen die Landesregierungen im Nachkriegsdeutschland stehen (man denke allein an die Versorgung und Integration der Flüchtlinge oder die Wiederherstellung der Infrastruktur), erscheint vielen Landespolitikern ein breites politisches Bündnis erstrebenswert. Bald aber übernehmen die Länder immer öfter die Koalitionsmuster der Bundesebene. Die Ursachen dafür sind vielschichtig: Die Konsolidierung des Parteiensystems, die wachsende Dominanz der Bundespolitik, vor allem aber ein erheblicher Druck seitens der Bundespolitiker sind für diesen Trend ausschlaggebend. Die Zahl der Großen Koalitionen sinkt kontinuierlich, sodass 1961 lediglich Berlin, welches damals zudem über einen Sonderstatus verfügt, von einer Großen Koalition regiert wird. Als die Konsolidierung des Parteiensystems zu einem Dreiparteiensystem bestehend aus den zwei dominierenden Volksparteien und einer liberalen Partei auf Bundesebene mit der Bundestagswahl 1961 vorläufig abgeschlossen ist, haben sich die Bundesländer bereits so weit an die Polarisierung des Parteiensystems mit einem entsprechenden Koalitionsverhalten angepasst, dass die christlich-liberale Koalition mit einer eigenen Mehrheit im Bundesrat regieren kann. Infolge der schwachen Stellung der Opposition in der Länderkammer stand in den Fünfziger- und Sechzigerjahren der Bundesrat als Akteur der Bundespolitik selten im Zentrum der öffentlichen und wissenschaftlichen Aufmerksamkeit, und wenn er es doch tat, dann eher wegen der Vertretung spezifischer Landesinteressen. Laut Lehmbruch (2000: 139) kommt es zu einer »systematischen, parteipolitisch bedingten Konfrontation im Bundesrat« hingegen nur sehr selten, beispielsweise wenn sich die oppositionelle SPD mit »reichen« CDU-regierten Ländern verbünden kann.

Die weitgehende parteipolitische Übereinstimmung zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat gilt bis Ende der Sechzigerjahre quasi als Normalzustand. Dies ändert sich grundlegend mit Beginn der sozial-liberalen Koalition 1969. Gleichgerichtete oder zumindest gemischte Mehrheiten sind seither nicht selbstverständlich, vielmehr lässt sich ein neuer Trend in der Entwicklung der Bundesratsmehrheitsverhältnisse ausmachen: Zumeist verfügt eine Regierungskoalition zu Beginn ihrer Amtszeit entweder über eine Bundesratsmehrheit (Regierung Kohl 1982, Regierung Schröder 1998) oder zumindest über bedeutend mehr Stimmen als die Opposition (Regierung Brandt 1969). Im Laufe der Zeit verschlechtert sich die Situation für die Regierung kontinuierlich, sodass diese am Ende ihrer Amtszeit mit einem stark oppositionsdominierten Bundesrat konfrontiert ist. Genau wie die parteipolitische Einheit zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bis 1969 schon fast als systemimmanenter Zustand galt, erscheinen uns heute ein oppositionsdominierter Bundesrat (außer natürlich im Sonderfall der Großen Koalition) eher als Regelfall und gleichgerichtete Mehrheiten als Ausnahmefall.

Fraglich ist, inwiefern die gleichgerichteten Mehrheiten der Fünfziger- und Sechzigerjahre oder die immer wieder auftretenden divergierenden Mehrheiten seit den Siebzigerjahren systembedingt sind. Lehmbruch (2000: 140) führt die Homogenität von Bundesregierung, Bundestags- und Bundesratsmehrheit der Fünfziger- bis Siebzigerjahre auf das »relativ stabile ... Wählerverhalten zurück, dem die CDU die Mehrheit sowohl im Bund als auch in der Mehrzahl der Länder verdanke«. Wie erklärt sich jedoch die vermeintlich systematisch wiederkehrende Tendenz hin zu gegenläufigen Mehrheiten seit den Siebzigerjahren? Neben dem Auftreten neuer Parteien auf Bundes- und Landesebene und dem Verlust einer strukturellen CDU-Mehrheit scheint der zunehmende bundespolitische Einfluss auf die Landtagswahlen ausschlaggebend für diese Entwicklung zu sein. In aller Regel schneiden die regierenden Parteien im Bund bei Landtagswahlen schlechter ab als in den vorangegangenen Bundestagswahlen, während die Opposition Stimmengewinne verbuchen kann. Daraus, so die Überlegung, ergibt sich ein struktureller Regierungsnachteil beziehungsweise Oppositionsvorteil, der dann über kurz oder lang zum Verlust einer Regierungsmehrheit im Bundesrat führt. Bereits Ende der Siebzigerjahre wurde erstmals von Lehmbruch (1976), später pointierter von Dinkel (1980: 73) auf diese Systematik in der Entwicklung der Bundesratszusammensetzung hingewiesen:

Wenn die politischen Blöcke annähernd gleich groß sind ..., dann reichen die systematischen Verluste weniger Prozentpunkte Wählerstimmen für die Regierungsparteien aus, um im Bundesrat jeweils der Opposition zur Mehrheit zu verhelfen.

Die Erfahrungen der sozial-liberalen, der christlich-liberalen und der rot-grünen Regierung, die alle am Ende ihrer Amtszeit der jeweiligen Opposition parteipolitisch motivierte Blockade durch einen oppositionsdominierten Bundesrat vorwarfen, scheinen die These einer inhärenten Tendenz zu gegenläufigen Mehrheiten im deutschen Regierungssystem eindrucksvoll zu bestätigen.

Wie schnell eine Bundesregierung ihre Mehrheit im Bundesrat verliert, gestaltet sich jedoch sehr unterschiedlich. Während die Regierung Kohl von 1982 bis 1989 trotz Stimmenverlusten in Landtagswahlen kontinuierlich mit einer eigenen Bundesratsmehrheit regieren konnte, verlor die Regierung Schröder nur wenige Monate nach der Regierungsübernahme ihre Mehrheit im Bundesrat. Der bloße Hinweis auf die empirisch zu beobachtenden Stimmenverluste der Regierungsparteien und Stimmengewinne der Opposition in Landtagswahlen infolge bundespolitischer Einflüsse greift damit für die Erklärung der sich in den letzten Jahren häufenden unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen in Bundestag und Bundesrat zu kurz.

In diesem Kapitel versuche ich, die Ursachen für die gehäuften Divided-Government-Situationen in Deutschland seit Ende der Siebzigerjahre zu kon-

ketisieren. Den Ausgangspunkt dafür bilden die vermeintlich schlechten Landtagswahlergebnisse der Regierungsparteien und die vermeintlich guten Landtagswahlergebnisse von Oppositionsparteien. Im ersten Abschnitt werde ich verschiedene Erklärungsansätze für das systematische Abschneiden der Regierungs- und der Oppositionsparteien in Landtagswahlen vorstellen (Kapitel 2.1), wobei auf die amerikanische Literatur zu *Divided Government* und auf internationale Literatur zu *second order elections* Bezug genommen wird. Anschließend werden diese Theorien auf ihre Erklärungskraft für den deutschen Fall überprüft (Kapitel 2.2). Damit sollen die Ursachen konkretisiert werden, warum Regierungsparteien in Landtagswahlen in der Regel systematisch Verluste verkraften müssen beziehungsweise die Oppositionsparteien des Bundes Gewinne verbuchen können. Zum anderen werde ich zeigen, wie stark diese Regelmäßigkeit in ihrer Auswirkung auf das Wahlergebnis zu veranschlagen ist. Damit ist aber nur die theoretische Voraussetzung für einen systematischen Trend zu gegenläufigen Mehrheiten untersucht worden. In einem weiteren Schritt werde ich deshalb analysieren, ob und wann sich diese Verluste systematisch auf die Regierungsbildung in den Ländern niederschlagen. Im Kapitel 2.3 beschäftige ich mich daher mit der Transformation der Landtagswahlergebnisse in Regierungskoalitionen, untersuche die Wechsel der Regierungskonstellationen auf Landesebene und analysiere vor diesem Hintergrund die Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat seit 1969. Abschließend werde ich in Kapitel 2.4 die Frage beantworten, inwiefern in der Tat von einer inhärenten Tendenz zu unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen in Deutschland gesprochen werden kann.

2.1 Landtagswahlen im Schatten der Bundespolitik: Erklärungsansätze

2.1.1 Das empirische Phänomen: Stimmenverluste für die Regierungsparteien und Gewinne der Opposition

Im Vergleich zu ihrem Bundestagswahlergebnis schneiden die Parteien der amtierenden Bundesregierung in Landtagswahlen in aller Regel schlechter als in der vorangegangenen Bundestagswahl ab, wohingegen die Oppositionsparteien oder kleine Protestparteien Stimmenzuwächse verzeichnen. So konnten beispielsweise die Regierungsparteien zwischen 1976 und 2005 in nur 4 von insgesamt 83 Landtagswahlen ein besseres Resultat erzielen als in der vorangegangenen

Bundestagswahl. Im Gegensatz dazu konnte die große Oppositionspartei in 62 Landtagswahlen ihr vorausgegangenes Bundestagswahlergebnis übertreffen.¹

Als Ursache für das schlechte Abschneiden der Regierungsparteien wird oft eine starke Überlagerung der Landtagswahlentscheidung durch die Bundespolitik angeführt, die sich in der Regel zulasten der Regierungsparteien des Bundes auswirkt. In der Tat gelten Landtagswahlen im stark verflochtenen deutschen Regierungssystem in den seltensten Fällen als ein Resultat rein landespolitischer Erwägungen der Wähler. Im Gegenteil: Journalisten sehen in ihnen immer auch ein Stimmungsbarometer für die Bundesregierung. Landespolitiker verweisen insbesondere bei einem schlechten Abschneiden ihrer Partei auf negative oder zumindest nicht hilfreiche bundespolitische Trends. Und Politikwissenschaftler interpretieren Landtagswahlen als Stimmungswahlen (*barometer elections*, Anderson/Ward 1996) oder als Nebenwahlen² (*second order elections*, Reif/Schmitt 1980), in denen neben spezifisch regionalen Themen auch die Einstellungen zur aktuellen Bundespolitik für den Wahlausgang entscheidend sind. Unumstritten ist jedenfalls, dass Landtagswahlen von den Wählern immer auch zur Artikulation von Unzufriedenheit mit der aktuellen Bundespolitik genutzt und von Landespolitikern auch in diesem Sinne instrumentalisiert werden.

Das Phänomen, wonach Regierungsparteien bei Zwischenwahlen, Wahlen zur zweiten Kammer oder Nachwahlen innerhalb der Legislaturperiode teils erhebliche Stimmenverluste erleiden, kennt man aus vielen westlichen Demokratien. Am umfangreichsten wurde dieses Phänomen für die amerikanischen *midterm elections* zum amerikanischen Kongress untersucht (Campbell 1960; Tufte 1975; Erikson 1988).³ Es gleicht beinahe einem »empirischen Gesetz«, wonach die Partei des Präsidenten in den *midterm elections* an Stimmen verliert.

1 Die Bundestagswahlergebnisse beziehen sich dabei auf das Ergebnis im betrachteten Bundesland. Zeitgleich stattfindende Bundes- und Landtagswahlen wurden nicht berücksichtigt.

2 *Second order elections* (Nebenwahlen) zeichnen sich in der Wahrnehmung der Bürger dadurch aus, dass sie von geringerer Wichtigkeit als *first order elections* (Hauptwahlen) sind. Hauptwahlen sind in parlamentarischen Demokratien Wahlen der nationalen Parlamente (in der Bundesrepublik die Bundestagswahlen). Nebenwahlen können verschiedene regionale Wahlen, Nachwahlen, Wahlen zur zweiten Kammer etc. sein (Reif/Schmitt 1980: 8). Reif und Schmitt entwickelten das Analysekonzept von Haupt- und Nebenwahlen zur Analyse von Europawahlen, die von ihnen als Nebenwahlen klassifiziert werden.

3 Die Legislative (der Kongress) setzt sich in den USA aus zwei Kammern zusammen: dem Senat und dem Repräsentantenhaus. Aus jedem Bundesstaat werden zwei Senatoren auf sechs Jahre gewählt. Die 435 Abgeordneten des Repräsentantenhauses werden von den Bundesstaaten entsprechend ihrer Einwohnerzahl alle zwei Jahre gewählt. Damit finden alle zwei Jahre Kongresswahlen statt, in denen das komplette Repräsentantenhaus sowie ein Drittel des Senats (33 Senatoren) gewählt werden. Alle vier Jahre fällt die Kongresswahl mit der Präsidentenwahl zusammen (*on-year elections*); die Kongresswahlen zwischen den Präsidentschaftswahlen werden auch als *midterm elections* bezeichnet.

Seit dem amerikanischen Bürgerkrieg (1861 bis 1865) gelang es der Präsidentenpartei in nur 3 von 35 *Midterm*-Wahlen (1934, 1998 und 2002), mehr Stimmen zu gewinnen als in der vorangegangenen Kongresswahl, die im gleichen Jahr mit der Präsidentenwahl abgehalten wurde. Auch bei den britischen Nachwahlen (*by-elections*)⁴ muss die Regierungspartei in fast allen Fällen deutliche Verluste in Kauf nehmen (Mughan 1986; Norris 1990). Ähnliches gilt für die Wahlen zum Europäischen Parlament (Reif 1984; Marsh 1998; Kousser 2004).

Für die Ursachen und das Ausmaß dieser empirischen Regelmäßigkeit wurden verschiedene Erklärungen angeboten. Welche Erklärungsansätze empirisch bestätigt werden können, hat, wie ich im Weiteren noch ausführlicher darlegen werde, unterschiedliche Implikationen für die Beantwortung der Frage, inwiefern es einen systematischen Trend hin zu divergierenden Mehrheiten im deutschen Regierungssystem gibt. Um nur kurz ein Beispiel zu nennen: Falls die Regierungsparteien ganz unabhängig von anderen Faktoren in Landtagswahlen an Stimmen verlieren, dann sollte es auch einen autonomen Trend zu *Divided Government* in Deutschland geben. Verlieren Regierungsparteien hingegen nur dann substantiell an Stimmen, wenn ihre Popularität sehr niedrig oder die ökonomische Performanz einer Regierung schlecht ist, dann sind *Divided-Government*-Situationen unter genau diesen Konstellationen wahrscheinlicher. Besonders häufig wären also oppositionelle Bundesratsmehrheiten bei einer anhaltend geringen Zustimmung zur Regierungsarbeit oder einer schlechten Wirtschaftslage. Daher werde ich zunächst alle relevanten Erklärungen für den Stimmenverlust von Regierungsparteien (und, wenn thematisiert, auch die Stimmenentwicklung von Oppositionsparteien) mit Betonung der deutschen Diskussion darstellen und diskutieren.

2.1.2 Erklärungsansätze

2.1.2.1 *Der Wahlzyklus und Stimmenverluste der Regierungsparteien*

Die Terminierung einer Zwischenwahl innerhalb der nationalen Legislaturperiode wird als eine der Haupterklärungsvariablen für das Abschneiden von Regierungs- und Oppositionsparteien bei Nebenwahlen angesehen. Fällt eine Nebenwahl (sei es eine Regional-, Kommunal-, Nach- oder Europawahl) etwa in die Mitte der nationalen Legislaturperiode, dann sind die Verluste der Regierungsparteien größer, wohingegen kurz vor oder nach einer nationalen Wahl

4 Mithilfe von Nachwahlen werden in Großbritannien, aber auch in vielen anderen Demokratien ausscheidende Mitglieder des Parlaments ersetzt. Andere Regierungssysteme, so auch Deutschland, nutzen Nachrücklisten, um frei werdende Sitze im Parlament mit Personen der gleichen Partei neu zu besetzen.

die Verluste deutlich geringer ausfallen oder es gar zu Zugewinnen für die Regierungsparteien kommen kann. Ein umgekehrtes Muster lässt sich häufig für die Oppositionsparteien beobachten. Aus diesem Grund benutzen viele Untersuchungen die Terminierung einer Nebenwahl innerhalb der Legislaturperiode als Hauptklärungsvariablen für das Abschneiden der Parteien. Dabei geht die Verwendung von Zeitvariablen allerdings auf unterschiedliche Wirkungsmechanismen oder vermutete Erklärungszusammenhänge zurück, die nicht immer explizit dargelegt werden.

Viele Studien verwenden Zeitvariablen als einen Näherungswert für die Popularität einer Regierung. Untersuchungen für Großbritannien (Goodhart/Bhansali 1970; Miller/Mackie 1973) und für die USA (Stimson 1976) zeigten früh eine empirische Regelmäßigkeit in dem Stimmungsbild von Regierungen, welche oftmals als Wahlzyklus (*electoral cycle*) bezeichnet wird. Regierungsparteien oder Präsidenten gewinnen demnach in einer Art »Nachwahleuphorie« kurz nach der Wahl an Sympathie hinzu, nur um kurze Zeit später teils dramatisch an Zustimmung zu verlieren. Dieser Negativtrend setzt sich über die Legislaturperiode fort und erreicht etwa in der Mitte einen Höchststand. Danach erholen sich die Popularitätswerte wieder und erreichen bei der folgenden Wahl einen ähnlich hohen Stand wie zum Zeitpunkt der zurückliegenden Wahl. Die meisten Überlegungen zum Wahlzyklus beschränken sich auf Regierungsparteien. Jeffery und Hough (2001) übertragen die Überlegungen auch auf die Oppositionsparteien, für die genau das umgekehrte Bild gelten sollte: Einer kurzen Schwächephase nach einer verlorenen Wahl würde demzufolge eine steigende Stimmungskurve folgen, die am Ende der Legislaturperiode wieder abfällt.

In der Literatur wird eine Vielzahl möglicher Erklärungen diskutiert, die den empirisch beobachtbaren Wahlzyklus begründen könnten. Eine Ursache sehen beispielsweise Stimson (1976) oder Hudson (1985) in der Logik des Regierungshandelns in Demokratien. Demnach müssen innerhalb einer Legislaturperiode schmerzhaft, aber notwendige Politikentscheidungen durchgesetzt werden. Diese Maßnahmen sind in der Regel unbeliebt und bewirken ein Absinken der Regierungspopularität. Deshalb werden sie am Anfang einer Legislaturperiode verabschiedet, da sie am Ende einer Wahlperiode die Wiederwahlchancen schmälern würden. Die Regierung hofft dann darauf, dass die Maßnahmen am Ende ihrer Amtszeit die verfolgten Ziele erreichen und sich damit auch die Zustimmungswerte einer Regierung verbessern.

Ähnliche Erklärungen beziehen sich auf Modelle von politischen Konjunkturzyklen (*political business cycle*; Nordhaus 1975; Frey/Schneider 1978; Alesina/Roubini/Cohen 1997; für eine detaillierte Übersicht siehe Drazen 2000, Kapitel 7, und Franzese 2002) und werden kontrovers diskutiert (Pissarides 1980; Chrystal/Alt 1981; Hudson 1985). Modelle politischer Konjunkturzyklen beruhen zu-

meist auf der Annahme, dass Politiker vor Wahlen die Wirtschaft stimulieren können, beispielsweise durch Konjunktur- oder Arbeitsmarktprogramme, um dadurch kurzfristig höhere Wachstums- und geringere Arbeitslosenraten erzielen zu können. Dies soll dazu beitragen, kurz vor der Wahl die Wiederwahlchancen einer Regierung zu erhöhen. Eine rein opportunistisch agierende Regierung kann letztlich von solchen Maßnahmen nur gewinnen: Gelingt die Wiederwahl, wurde ihr Ziel erreicht. Muss eine Regierung in die Opposition, kann sie aus dieser Position heraus die neue Regierung für die negativen Folgen der von ihr verursachten Politik, beispielsweise einem wirtschaftlichen Abschwung nach einer Wahl, verantwortlich machen. Klare Evidenz für die Existenz von rein opportunistischen Wahlzyklen konnten empirisch nicht bestätigt werden. Dies gilt auch für die Bundesrepublik (Dinkel 1991).

Schließlich verweist insbesondere die amerikanische Literatur zum Wahlverhalten und zur Wahlforschung auf Mobilisierungseffekte von Wahlkämpfen. Bereits frühzeitig wurde von Pionieren der Wahlforschung auf Aktivierungseffekte durch Kampagnen hingewiesen (Lazarsfeld/Berelson/Gaudet 1944) – Wähler, insbesondere potenzielle Regierungswähler, würden demnach während der Legislaturperiode tendenziell an ihrer positiven Einstellung zu den Regierungsparteien verlieren. Wahlkämpfe haben dann vor allem die Funktion, die latent vorhandenen Parteipräferenzen wiederherzustellen und eine entsprechende Wahlentscheidung herbeizuführen (siehe auch Campbell 1960). Schlagen sich diese Aktivierungsprozesse auch in der Wahrnehmung von Regierungen wieder, lassen sich damit zyklische Tendenzen der Popularität erklären. Für den deutschen Fall haben Finkel und Schott (1990) mithilfe von Umfragedaten nachgewiesen, dass Wahlkämpfe vor allem dazu beitragen, die latent vorhandenen Parteipräferenzen und Rechts-Links-Ideologien zu aktivieren und in konkretes Stimmverhalten umzumünzen. Unterstellt man, dass Wahlkämpfe im Bund dem Bürger ungleich stärker präsent sind und ihn in seiner Stimmenabgabe beeinflussen, könnte dies zu dem empirisch beobachtbaren Phänomen von Wahlzyklen beitragen.

Obwohl es also unterschiedliche Theorien für die empirische Existenz von Wahlzyklen gibt und deren Bestätigung in der Empirie nicht eindeutig ist, nutzen viele Untersuchungen die empirische Regelmäßigkeit eines zyklischen Popularitätsverlaufs von Regierungen, indem sie die Terminierung einer Nebenwahl als Erklärung für die Höhe des Verlusts von Regierungsparteien verwenden. In der Mitte der Legislaturperiode sollte dann, so die logische Schlussfolgerung, der Verlust der Regierungsparteien am höchsten ausfallen, kurz vor oder nach einer nationalen Wahl wären die Verluste geringer.

Für Deutschland finden sich diese Überlegungen zur Erklärung der Stimmenverluste von Regierungsparteien bei Landtagswahlen als Erstes bei Dinkel

(1977). Dinkel errechnet aus den beiden Bundestagswahlergebnissen in einem Bundesland vor und nach einer Landtagswahl einen »erwarteten Stimmenanteil« für die Regierungsparteien bei Landtagswahlen. Den erwarteten Stimmenanteil erreicht eine Regierung bei einer Landtagswahl genau dann, wenn die Stimmenabgabe bei Landtagswahlen exakt einem kontinuierlichen Trend der Stimmenentwicklung auf Bundesebene entsprechen würde. Dinkel behauptet, dass der tatsächlich erreichte Stimmenanteil der Regierungsparteien des Bundes systematisch von dem erwarteten Stimmenanteil abweicht und einem zyklischen, dem Wahlzyklus entsprechenden Trend folgt. Regressionsanalysen für 67 Landtagswahlen in der Zeit von 1949 bis 1976 bestätigen diese Vermutung. Die Regierungsparteien müssen demnach in der Mitte einer Legislaturperiode mit deutlichen Verlusten im Vergleich zur vorangegangenen Bundestagswahl rechnen. Am Anfang oder am Ende einer Legislaturperiode sind ihre Ergebnisse hingegen dem nächstgelegenen Bundestagswahlergebnis sehr ähnlich.

Später verwenden auch Jeffery und Hough (2001; Hough/Jeffery 2003) für die Zeit von 1949 bis 1998 (beziehungsweise 2002) sowie Decker und Blumenthal (2002) für die Zeit von 1970 bis 2001 die Terminierung von Landtagswahlen als Erklärung für das Abschneiden nicht nur von Regierungsparteien, sondern auch von Oppositionsparteien bei Landtagswahlen. Decker und Blumenthal stützen ihre Argumentation vor allem auf Fallbeispiele von ausgesuchten Landtagswahlen. Diese zeigen im Wesentlichen das vertraute, dem Wahlzyklus entsprechende Bild: Besonders in der Mitte der Legislaturperiode wirken sich die Effekte der bundespolitischen Überlagerung des Wahlkampfes aus, und den erheblichen Verlusten der Parteien der Bundesregierung stehen Gewinne der großen Oppositionspartei gegenüber. Abweichungen treten dann auf, wenn die große Oppositionspartei in eine Krise gerät. Unter diesen Umständen können die Regierungsparteien in einigen Fällen den Negativtrend umkehren. Aggregatdaten über summierte Gewinne und Verluste bestätigen Decker und Blumenthal zufolge die Ergebnisse ihrer Fallstudien: Die Verluste der Regierung beziehungsweise die Gewinne der Opposition zeigen den charakteristischen, von Dinkel beschriebenen u-förmigen oder umgekehrt u-förmigen Verlauf. Auch wenn dieses Bild, bedingt durch Schwächephase der Opposition, seine Eindeutigkeit nach der deutschen Wiedervereinigung verliert, könne es »keinen Zweifel geben, dass die Landtagswahlen in der Bundesrepublik tatsächlich einem starken Einfluss der Bundespolitik unterliegen« (Decker/Blumenthal 2002: 164).

Jeffery und Hough widersprechen den Einschätzungen von Decker und Blumenthal. Ausgehend von Dinkels Analyseansatz können sie den Einfluss des Wahlzyklus und damit die zyklischen Verluste der Hauptregierungspartei des Bundes bei entsprechenden Gewinnen für die große Oppositionspartei des Bundes bei Landtagswahlen nur bis 1990 bestätigen. Die deutsche Wiedervereinigung

markiere hingegen eine Zäsur. Die große Regierungspartei des Bundes verliere zwar bei Landtagswahlen innerhalb der Legislaturperiode weiter an Stimmen, die große Oppositionspartei könne jedoch seltener daraus Profit schlagen und einen eigenen Stimmengewinn verbuchen. Oppositions- wie Regierungspartei des Bundes folgten vielmehr beide demselben Muster: Ihre schlechtesten Landtagswahlergebnisse erzielen nun *beide* in der Hälfte der Legislaturperiode; am günstigsten schneiden sie direkt vor oder nach einer Bundestagswahl ab. Vor allem die kleinen Parteien können in der Mitte der Legislaturperiode ihre Ergebnisse deutlich verbessern. Hough und Jeffery (2003: 87) interpretieren ihre Ergebnisse als Anzeichen einer »gestiegenen territorialen Heterogenität der Bundesrepublik nach 1990«. Seit der Wiedervereinigung treten neue territoriale Konfliktlinien auf. Vor dem Hintergrund neuer Konfliktlinien zwischen alten und neuen Bundesländern sowie eines stärker gewordenen Verteilungskampfes unter den alten Bundesländern als Folge der deutschen Wiedervereinigung verändere sich das politische Spiel. Die großen Parteien können demnach den Spagat zwischen Bundesinteressen und territorial unterschiedlichen Landesinteressen nicht mehr überzeugend umsetzen, wovon kleine, territorial auftretende Parteien profitieren. Damit einhergehend verlieren nach Ansicht von Jeffery und Hough Landtagswahlen ihren untergeordneten, zweitrangigen Charakter. Landtagswahlen folgen nun eher einer landeseigenen Logik und Dynamik. Somit sei auch der Einfluss der Bundespolitik auf die Landtagswahlergebnisse nach 1990 geringer geworden.⁵

Auch bei der Analyse der Wahlen zum Europäischen Parlament wird die Terminierung der Europawahl innerhalb des nationalen Wahlzyklus mit dem Abschneiden von Regierungsparteien im Vergleich zur vorangegangenen nationalen Wahl in Verbindung gebracht. Reif (1984) sowie Marsh (1998) untersuchen im Rahmen von Reifs und Schmitts (1980) Analyseansatz die Auswirkung des Wahlzyklus auf das Wahlergebnis der Regierungsparteien bei Europawahlen. Wie der Wahlzyklus erwarten lässt, sind die Verluste der Regierungsparteien zum *midterm* am größten. Allerdings verringern sich diese im weiteren Verlauf des Wahlzyklus nicht wesentlich, sondern bleiben auf hohem Niveau konstant (Marsh 1998; Kousser 2004).

5 Zur These einer zunehmend autonomen Landespolitik, einer stärkeren Regionalisierung von Parteien und Auswirkungen dieses Trends auf Landtagswahlen siehe auch Benz (2003b), Deterbeck und Renzsch (2002, 2003, 2004), Kropp und Sturm (1999) und Sturm (1999).

2.1.2.2 *Popularität einer Regierung*

Obwohl die Popularität von Regierungen oftmals über die Zeitvariable operationalisiert wurde, untersuchen vor allem amerikanische Studien auch den direkten Zusammenhang zwischen der Popularität eines Präsidenten und dem Abschneiden der Präsidentenpartei in *Midterm*-Wahlen. Tufte (1975, 1978) brachte als Erster die Popularität des Präsidenten direkt mit dem Stimmenverlust der Präsidentenpartei bei den *Midterm*-Wahlen zum amerikanischen Kongress in Verbindung. Tufte versteht *Midterm*-Wahlen als Referendum über die Arbeit des Präsidenten und seiner Regierung, insbesondere in Bezug auf die Wirtschaftspolitik. Der Verlust, den die Partei des Präsidenten zum *midterm* erleidet, ist demnach umso höher, je niedriger die Popularität des Präsidenten zum Zeitpunkt der *Midterm*-Wahl ist. Unter anderem die Arbeiten von Kernell (1977), Lewis-Beck und Rice (1984), Abramowitz, Cover und Norpoth (1986), Oppenheimer, Stimson und Waterman (1986) sowie J. E. Campbell (1991) entwickelten Tufte's Theorie weiter und bestätigten einen starken Einfluss der Popularität des Präsidenten auf das Ergebnis der Präsidentenpartei bei *Midterm*-Wahlen. Die Erklärung der Wahlergebnisse mithilfe der Popularität des Präsidenten erlebte nach den *Midterm*-Erfolgen der Clinton-Administration 1998 und der Bush-Regierung 2002 eine Renaissance. Laut Jacobson (2003) und Campbell (2003) konnte vor allem wegen der hohen Zustimmungswerte zur Amtsführung der Präsidenten Bill Clinton beziehungsweise George W. Bush zum Zeitpunkt der *Midterm*-Kongresswahlen ein Stimmenverlust der Partei des Präsidenten verhindert werden.

Mughan (1986, 1988) und Norris (1990) bestätigen ähnliche Zusammenhänge für die Ergebnisse der britischen Nachwahlen. Ihre Analysen finden einen starken Zusammenhang zwischen der Veränderung in der landesweiten Unterstützung der Regierung und den lokalen Stimmenverlusten der Regierungspartei in Nachwahlen. Ähnliche Ergebnisse erhalten Feigert und Norris (1990) außer für Großbritannien auch für Kanada, nicht jedoch für Nachwahlen in den USA und Australien.

Manow (2005) verwendet erstmals Popularitätsdaten, gemessen über nationale Wahlabsicht, für die Analyse von Europawahlen. Die Differenz zwischen dem Ergebnis der Parteien in nationalen und Europawahlen kann, so der Befund, besser durch Veränderungen in der nationalen Wahlabsicht als über die Terminierung einer Europawahl innerhalb des nationalen Wahlzyklus erklärt werden.

Für Deutschland wurde erstmals von Anderson und Ward (1996) die Popularität einer Regierung mit dem Stimmenverlust der großen Regierungspartei bei Landtagswahlen in Verbindung gebracht. Anderson und Ward konnten keine Beziehung zwischen der Popularität des Bundeskanzlers und den Land-

tagswahlergebnissen seiner Partei feststellen. Die Messung der Popularität einer Regierungspartei auf Bundesebene über die nationale Wahlabsicht (gemessen über die »Sonntagsfrage«) zeigte jedoch die erwarteten Effekte. Je stärker die Bundespartei in der Wählergunst verliert, desto schlechter schneidet auch die Landespartei bei Landtagswahlen ab (Anderson/Ward 1996: 453).

Der Einfluss der Regierungspopularität ist auch für Fabritius (1978: 163) ein wichtiger Indikator für den Ausgang einer Landtagswahl, wie in seiner umfangreichen qualitativen Untersuchung zu Wechselwirkungen zwischen Bundespolitik und Landtagswahlen anhand einer systematischen Betrachtung einzelner Landtagswahlen deutlich wird. Landtagswahlen, so schlussfolgert seine Studie, sind in erster Linie bundespolitische Testwahlen und eine Art Pseudoplebiszit über die Arbeit der Bundesregierung.

2.1.2.3 Wirtschaftliche Einflussgrößen

Eng verknüpft mit dem Einfluss der eher unspezifischen Regierungszufriedenheit auf das Wahlergebnis wird der wirtschaftliche Erfolg oder Misserfolg einer Regierung betrachtet. Die »Economic-Voting«-Literatur (für eine Zusammenfassung siehe Lewis-Beck/Stegmaier 2000) nimmt beispielsweise im klassischen »Belohnungs- und Bestrafungsmodell« (»Reward-Punishment«-Model) an, dass die Wähler die ökonomischen Gegebenheiten evaluieren und die Regierungsparteien für die wirtschaftliche Entwicklung verantwortlich machen. Verschlechtern sich die makroökonomischen Werte, wird dies in der Regel die Regierungsparteien Wählerstimmen kosten. Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und Inflation sind hierbei die Standardvariablen, die die ökonomische Performanz einer Regierung messen.

Vor allem in den USA wurde die Betonung wirtschaftlicher Einflussfaktoren zur Erklärung von Ergebnissen der *Midterm*-Wahlen kontrovers diskutiert (Erikson 1990a, 1990b; Jacobson 1990). Für den deutschen Fall finden Anderson und Ward (1996) ein kontraintuitives Verhältnis zwischen der ökonomischen Performanz einer Bundesregierung und Ergebnissen bei Landtagswahlen. Steigende Arbeitslosigkeit wirkt sich demnach nicht negativ, sondern signifikant positiv auf die Wahlchancen der Regierungspartei bei Landtagswahlen aus.⁶ Lohmann,

6 Die Gründe für diesen Befund sehen Anderson und Ward vor allem darin, dass einer CDU/CSU-geführten Regierung in der Regel eine höhere wirtschaftspolitische Kompetenz zugestanden wird. Verschlechtert sich die Arbeitsmarktsituation, würden sich deshalb die Wahlchancen der Regierungsparteien bei CDU/CSU-geführten Bundesregierungen verbessern. Eine Überprüfung dieser Ad-hoc-Erklärung mithilfe getrennter Berechnungen für SPD- und CDU/CSU-geführte Bundesregierungen liefern Anderson und Ward jedoch nicht. Für eine ausführliche Erörterung dieses Befundes siehe Kapitel 2.2.5.2.

Brady und Rivers (1997) weisen hingegen einen positiven, wenngleich nicht signifikanten Effekt des Wirtschaftswachstums auf die Stimmenentwicklung der großen Regierungspartei bei Landtagswahlen nach. Kern und Hainmueller (2006) können keinen Einfluss wirtschaftlicher Indikatoren auf die Landtagswahlergebnisse feststellen. Andere Ergebnisse erhält Krumpal (2004), der jedoch nicht nur ein retrospektives ökonomisches Wahlverhalten als Ausgangspunkt seiner Analysen verwendet, sondern auch ein prospektives ökonomisches Wahlverhalten mithilfe von Individualdaten untersucht. Hierbei lassen sich die erwarteten Effekte feststellen: Sind die individuellen zukünftigen ökonomischen Erwartungen von Pessimismus gekennzeichnet, sinkt die Wahrscheinlichkeit, bei einer Landtagswahl eine Partei der Bundesregierung zu wählen (Krumpal 2004: 85).

2.1.2.4 *Wahlbeteiligung*

Die Gründe für das schlechte Abschneiden von Regierungsparteien in Zwischenwahlen werden vor allem in der öffentlichen Diskussion in einer geringen Wahlbeteiligung gesucht. Viele Wähler, so die These, die bei einer nationalen Wahl für die Regierung stimmten, bleiben den Nebenwahlen fern, wohingegen die Oppositionsparteien weniger Probleme haben, ihre Anhänger zu mobilisieren. Die Verluste der Regierungsparteien gründen sich demnach auf »das größere Engagement der oppositionell gestimmten Wähler als derer, die vielleicht nur mit Vorbehalten der Regierungspartei zuneigen und daher bei Landtagswahlen misllaunig zu Hause bleiben« (Rudzio 1991: 173). Dabei wird teilweise ein Zusammenhang mit der Popularität einer Regierung unterstellt: Sind viele potenzielle Regierungswähler mit der Arbeit der Bundesregierung unzufrieden, bleiben sie der Landtagswahl fern. Je geringer die Wahlbeteiligung, so die logische Schlussfolgerung, desto höher sollten die Verluste der Regierungsparteien ausfallen. Kontrolliert man für andere Erklärungsvariablen, finden vergleichende Analysen auf Makroebene für Deutschland (Dinkel 1977: 354; Kern/Hainmueller 2006: 139) wenig Evidenz für diese Vermutung. Krumpal (2004: 41–42, 52) kann ebenfalls keinen Einfluss der Wahlbeteiligung für Westdeutschland, allerdings einen starken Effekt für Ostdeutschland feststellen.

2.1.2.5 *Regression zum Mittelwert und die »Surge-and-Decline«-These*

Regression zum Mittelwert (*regression to the mean*) ist ein natürliches Phänomen, welches erstmals von Sir Francis Galton Ende des 19. Jahrhunderts beschrieben wurde. Galton machte unter anderem die Beobachtung, dass die Vorfahren wie auch die Nachkommen von bedeutenden Persönlichkeiten immer weniger

talentiert und prominent erschienen als ihre berühmten Verwandten. Galton bezeichnete dieses Phänomen als »reversion toward mediocrity«, da die Werte der Wiederholungsstichprobe (die Werte der Eltern beziehungsweise Kinder der betrachteten Personen) immer in die Richtung des Zentrums der Verteilung rutschen. Inzwischen ist dieses Phänomen in der Statistik umfassend beschrieben. Übertragen auf Ergebnisse in Landtagswahlen bedeutet es, dass das Ergebnis einer Bundestagswahl in der Regel für die Regierungsparteien ein gutes Resultat gewesen ist – schließlich stellen sie nach der Wahl die Regierung. Umgekehrt wird der Stimmenanteil der Opposition eher niedrig ausgefallen sein. In der darauffolgenden Landtagswahl wäre es damit eher unwahrscheinlich, dass die Regierungsparteien das sehr gute Ergebnis der Bundestagswahl noch übertreffen. Umgekehrt ist es ebenso unwahrscheinlich, dass die Opposition ein *noch* schlechteres Ergebnis einführt. Bei zumindest einem Teil des Anti-Regierungseffektes kann es sich damit unter Umständen einfach um das Phänomen Regression zum Mittelwert handeln.

Für die amerikanischen Kongresswahlen wurde diese Erklärung erstmals von Campbell (1960) zur sogenannten Surge-and-Dcline-These erweitert. In den *on-year elections*, so die These, werden wegen der hohen politischen Aufmerksamkeit Wechselwähler oder Wähler mit geringer Parteibindung zur Stimmenabgabe für die Präsidentenpartei animiert (man spricht auch von sogenannten *presidential coattails*). In den *Midterm*-Wahlen werden hingegen bei einer geringeren politischen Mobilisierung die ursprünglich latent vorhandenen Parteipräferenzen eine stärkere Rolle spielen. Je höher damit die (zusätzlichen) Stimmenanteile in den *on-year elections*, desto schlechter sollten die Ergebnisse für die Regierungspartei in den *midterm elections* ausfallen. Je nach der Operationalisierung der Surge-and-Dcline-These wird diese mit Einschränkungen bestätigt (Campbell 1991) oder skeptisch beurteilt (Calvert/Ferejohn 1983; Erikson 1988; Ferejohn/Calvert 1984).

Für Deutschland nehmen einzig Anderson und Ward (1996) diesen Gedanken in ihre Analyse der Landtagswahlergebnisse von 1950 bis 1992 auf. Dabei finden sie einen starken negativen Zusammenhang zwischen der Höhe der Stimmenanteile einer Bundesregierung in der letzten Bundestagswahl und ihrem Abschneiden bei einer Landtagswahl. Damit sehen Anderson und Ward die Surge-and-Dcline-These für Deutschland bestätigt. Ähnliche Befunde erhalten auch Kern und Hainmueller (2006), die dies jedoch ausschließlich als Regression zum Mittelwert interpretieren.

2.1.2.6 Die Bestrafungsthese

Für den amerikanischen Fall ist Ende der Neunzigerjahre eine weitere These für das schlechte Abschneiden der Präsidentenpartei in den *Midterm*-Wahlen entwickelt worden. Am Anfang stand zunächst die Beobachtung von Erikson (1988: 1028), dass *midterm elections* eine »Bestrafung« der Partei des Präsidenten *unabhängig* von der Qualität der Regierungsarbeit des Präsidenten, seiner Popularität und der wirtschaftlichen Performanz seiner Administration darstellen: »At mid-term, the president's party always performs poorly – even when the president is popular and the economy is thriving«. Erikson bietet zwei Erklärungen für dieses Phänomen. Wähler mit negativer Grundeinstellung gegenüber der präsidentiellen Partei werden mit höherer Wahrscheinlichkeit wählen gehen, tendenziell werden also mehr »regierungsfeindliche« Wähler ihre Stimme abgeben. Eine weitere Erklärung ist die erstmals von Fiorina (1988) vertretene und später vor allem von Alesina und Rosenthal (1989, 1995), Mebane (2000) sowie Mebane und Sekhon (2002) weiterentwickelte Moderationsthese (*moderation election hypothesis* oder *balancing hypothesis*). Moderate Wähler dämpfen demnach die polarisierenden Effekte des Parteienwettbewerbs in der Hoffnung auf »gemäßigte« Politikergebnisse unter Divided Government. Diese Wähler votieren bei den *Midterm*-Wahlen zum Kongress systematisch gegen die Partei des Präsidenten.

Lohmann, Brady und Rivers (1997) haben als Erste die Moderationsthese für die Analyse deutscher Landtagswahlergebnisse in die Diskussion eingebracht. Nach ihren Berechnungen verlieren Regierungsparteien unabhängig von der wirtschaftlichen Performanz einer Regierung oder sozialpsychologischen Erklärungsansätzen durchschnittlich zwischen 6 und 8 Prozent an Stimmen im Vergleich zur vorangegangenen Bundestagswahl. Diesen Verlust interpretieren sie, ähnlich wie Erikson, als eine Abstrafung von Parteien lediglich aufgrund der Tatsache, dass diese die Regierung auf Bundesebene stellen. Damit, so Lohmann, Brady und Rivers, deuten die Ergebnisse auf die Gültigkeit der Moderationsthese auch in Deutschland hin.⁷ Diese Ergebnisse wurden einige Jahre später von Gaines und Crombez (2004) im Wesentlichen bestätigt.

Kern und Hainmueller (2006) konzentrieren sich ausschließlich auf den Test der Moderationsthese für den deutschen Fall. Verluste in Landtagswahlen, so ihre Überlegung, dürften bei Gültigkeit der Moderationsthese nur dann auftreten, wenn die Regierung auch über eine Mehrheit im Bundesrat verfügt. Kon-

⁷ Lohmann, Brady und Rivers (1997) unterscheiden zwischen einer »weak« und einer »strong moderation hypothesis«. Die zweite Hypothese bezieht sich ausschließlich auf Verluste von Regierungsparteien in den Fällen, in denen die Parteien sowohl im Bund als auch im Land die Regierung stellen. Für eine kritische Diskussion dieser Operationalisierungen siehe Kern und Hainmueller (2006: 131–32).

trolliert die Opposition schon den Bundesrat, dann würde es in einer Landtagswahl für entsprechend der Theorie handelnde, rationale Wähler keinen Grund geben, den Regierungsparteien einen Stimmenverlust zuzuführen. Ihre Analysen bestätigen diese Vermutung: Substanzielle Stimmenverluste treten nur bei gleichgerichteten Mehrheiten der beiden Kammern auf. Daraus schlussfolgern sie, dass »only the electoral balancing hypothesis provides an explanation for midterm losses in German state elections« (Kern/Hainmueller 2006: 128).

2.1.3 Einschätzungen und Konsequenzen für den deutschen Fall

Inwieweit helfen diese Theorien für die Beantwortung der Ausgangsfrage, ob und unter welchen Konstellationen es in Deutschland einen systematischen Trend zu divergierenden Mehrheiten gibt? Die Antworten würden je nach Gültigkeit der vorgestellten Thesen variieren. Sollte die Terminierung einer Landtagswahl ausschlaggebend für die Höhe der Stimmenverluste von Regierungsparteien sein, dann würde es immer dann eine Tendenz zu gegenläufigen Mehrheiten geben, wenn viele Landtagswahlen in der Mitte einer Legislaturperiode stattfänden. Die Wahrscheinlichkeit von Divided Government wäre dann eine Funktion der Terminierung von Landtagswahlen. Wenn Wähler hingegen nur sehr unpopuläre Regierungsparteien in Landtagswahlen abstrafen oder dies nur in Situationen tun, in denen die ökonomische Performanz einer Regierung schlecht ist, dann sollte ein Trend zu gegenläufigen Mehrheiten in Zeiten unbeliebter Regierungen oder einer schwachen Ökonomie wahrscheinlicher sein. Wenn jedoch Regression zum Mittelwert (oder ähnlich auch die Surge-and-Divide-These) für die Verluste von Regierungsparteien und die Gewinne der Opposition verantwortlich ist, dann stellen die Ergebnisse einer Landtagswahl »lediglich« eine Bereinigung der sehr guten Bundestagswahlergebnisse der Regierungsparteien dar und die Stimmenverluste reichen eventuell nicht aus, um einen systematischen Trend zu gegenläufigen Mehrheiten auszulösen. Davon ausgenommen wären Situationen, in denen das Bundestagswahlergebnis zwischen Opposition und Regierung sehr knapp ausfällt, wie es in der Vergangenheit häufiger zu beobachten ist. Sollten schließlich ganz unabhängig von anderen Faktoren die Regierungsparteien in Landtagswahlen allein aufgrund der Tatsache abgestraft werden, dass einige Wähler gegenläufige Mehrheiten bevorzugen, um »moderatere« Politikentscheidungen zu forcieren, dann käme es in der Tat zu einem völlig autonomen Trend hin zu Divided Government.

Um diese unterschiedlichen Konsequenzen der Thesen für die Wahrscheinlichkeit von divergierenden Mehrheiten evaluieren zu können, reicht ein Vergleich der bisher angestellten Analysen nicht aus. Dies liegt zum einen in einer ganz unterschiedlichen Operationalisierung der abhängigen Variable. Einige Studien

setzen die Landtagswahlergebnisse mit den Ergebnissen der vorangegangenen Bundestagswahl in Beziehung (Dinkel 1977; Lohmann/Brady/Rivers 1997; Jeffery/Hough 2001, 2003), wobei sich allerdings die konkreten Berechnungen der abhängigen Variable teilweise gravierend voneinander unterscheiden. Andere Untersuchungen betrachten, wiederum auf ganz unterschiedlicher Berechnungsgrundlage, die Verluste oder Gewinne von Parteien von Landtagswahl zu Landtagswahl (Anderson/Ward 1996; Decker/Blumenthal 2002; Kern/Hainmueller 2006). Neben den inzwischen zahlreichen Untersuchungen auf Makroebene wird in jüngster Zeit auch versucht, die Wahlentscheidung zugunsten von Regierungs- oder Oppositionsparteien in Landtagswahlen auf Grundlage von Individualdaten zu untersuchen (Krumpal 2004; Gabriel et al. 2008). Als Datengrundlage dienen dabei die Wahlstudien der Forschungsgruppe Wahlen.⁸ Die abhängige Variable wird hier meist als Wahrscheinlichkeit einer Stimmenabgabe für eine Regierungs- oder Oppositionspartei operationalisiert. Neben der nicht vorhandenen Vergleichbarkeit der abhängigen Variable liegt ein weiterer Nachteil der existierenden Studien darin, dass nur in sehr wenigen Untersuchungen mehr als eine der relevanten Theorien überprüft wird. Damit kann weder die relative Bedeutung der verschiedenen Thesen quantifiziert werden, noch ist es möglich, die einzelnen Erklärungen unter Kontrolle von anderen Theorien zu testen.

Unabhängig von den Schwierigkeiten, die sich aus der schweren Vergleichbarkeit der Ergebnisse bisheriger Untersuchungen ergeben, kristallisiert sich für die deutsche Diskussion heraus, dass seit der Pionierarbeit von Dinkel vor allem Zeitvariablen für die Erklärung des Stimmenverlustes von Regierungsparteien herangezogen wurden. Dabei dienen Zeitvariablen in der Regel als Approximation eines unterstellten Wahlzyklus. Eine alternative Betrachtungsweise des deutschen *Midterm*-Phänomens wurde häufig nur in englischsprachigen Publikationen vorgestellt und fand bis vor Kurzem keine große Aufmerksamkeit in der deutschen Diskussion. Die oftmals ungenügend erläuterte und wenig hinterfragte Verwendung von Zeitvariablen ist jedoch aus vielerlei Gründen problematisch. Schon Kernell (1978: 509) wies darauf hin, dass »Zeit« ausschließlich »Zeit« misst und damit nur eine beschreibende, aber keine erklärende Variable sein kann. Wird, wie im deutschen Fall, die Zeitvariable als Approximation für die Popularitätsentwicklung einer Regierung verwendet, muss man sich mit mindestens drei Einwänden auseinandersetzen.

Wäre es erstens nicht sinnvoller, den direkten Zusammenhang zwischen dem Stimmenverlust der Regierung bei Landtagswahlen und der Popularität der Bundesregierung zu untersuchen?

8 Dabei handelt es sich um repräsentative Umfragen im Vorfeld einer Landtagswahl, die die Forschungsgruppe ab 1978 zu zahlreichen, aber nicht allen Landtagswahlen erhoben hat.

Wie rechtfertigt man zweitens die errechnete Funktion, mit der Zeit vorgeblich die Popularitätsentwicklung beschreibt? In der internationalen Literatur wird der Wahlzyklus unterschiedlich beschrieben. Für die Analyse der Stimmenentwicklung von Regierungsparteien in Landtagswahlen in Deutschland findet Dinkel (1977) eine quadratische Funktion, in der der Popularitätsverlust etwa in der Mitte der Legislaturperiode am größten ist. Für eine vergleichbare Analyse über die Höhe des Stimmenverlusts der Regierungsparteien bei Europawahlen wird der Wahlzyklus hingegen mit einer Dreifach-Polynomfunktion angenähert (Reif 1984; Marsh 1998; siehe auch Eijk 1987). Dieser Wahlzyklus berücksichtigt eine »Honeymoon«-Phase kurz nach der nationalen Wahl, in der die Regierungsparteien kurzzeitig Gewinne verbuchen können. Weiterhin geht er von einer längeren Schwächephase der Regierung aus: Die Popularitätsverluste sind nicht zum klassischen *midterm* in der Hälfte der Legislaturperiode am größten, sondern nach etwa drei Vierteln der Legislaturperiode. Shugart (1995) wiederum benutzt für die Analyse von *Midterm*-Wahlen in zwölf präsidentiellen Systemen ebenfalls mit Hinweis auf den Wahlzyklus eine lineare Zeitfunktion in der Annahme, dass die Partei des Präsidenten umso schlechter abschneidet, je mehr Zeit seit der Präsidentschaftswahl vergangen ist.

Selbst wenn man einer bestimmten, mithilfe von Zeitvariablen beschriebenen Funktion eine hinreichend genaue Beschreibung der Popularitätsentwicklung unterstellen könnte, stellt sich drittens die Frage, wie man mit unterschiedlichen Ausprägungen des Popularitätsverlustes umgeht. Ob eine Regierung in einer Legislaturperiode »tiefer« in das Stimmungstief fällt als in einer anderen Legislaturperiode, kann mit Zeitvariablen nicht erfasst werden. Gleichzeitig wäre es jedoch nur folgerichtig anzunehmen, dass der Verlust, den Regierungsparteien erleiden, auch eine Funktion der *Höhe* des Popularitätsverlustes ist, welche bei der Verwendung der Zeitvariablen und der Analyse über mehrere Legislaturperioden hinweg als solches nur *innerhalb* einer Legislaturperiode variieren kann, eine Variation *zwischen* den Legislaturperioden ist nicht möglich.

Aus diesen drei Gründen ist es sinnvoller, die tatsächlich antizipierte Variable, nämlich die Popularität einer Regierung und der Opposition, für die Erklärung der Stimmenentwicklung in Landtagswahlen zu verwenden und auf Zeitvariablen ganz zu verzichten. Selbst wenn eine zyklische Entwicklung der Regierungspopularität innerhalb der Legislaturperioden zu verzeichnen ist, kann, wie ich an anderer Stelle ausführlich geschildert habe (Burkhart 2005), die Verwendung von Zeitvariablen zu substanziellen Fehlinterpretationen bei der Einschätzung über die Ursache und das Ausmaß der Stimmenentwicklung für Regierungsparteien bei Landtagswahlen führen.

2.2 Landtagswahlen im Schatten der Bundespolitik: Ein empirischer Test

Das Ziel der folgenden Analysen ist, die beschriebenen Hypothesen über die Stimmenverluste der Regierung beziehungsweise Stimmengewinne der Opposition in Landtagswahlen zu testen. Die Analyse findet auf Aggregatebene statt, das heißt, die individuelle Wahlentscheidung der Bevölkerung wird nicht anhand von Mikrodaten untersucht. Auf die Analyse von Individualdaten wird aus mehreren Gründen verzichtet. Erstens weichen die vorhandenen Befragungen (die Landeswahlstudien der Forschungsgruppe Wahlen) in ihrem Design voneinander ab; sie sind also für Vergleiche nur bedingt geeignet. Zweitens liegen Landeswahlstudien zwar seit 1978 vor, wurden jedoch nicht für alle Landtagswahlen seit diesem Zeitpunkt erhoben. Drittens schließlich interessiert für die aufgeworfene Frage nicht nur die Relevanz der einzelnen Hypothesen, sondern auch das Ausmaß der aggregierten Stimmenverluste oder Stimmengewinne von Regierung beziehungsweise Opposition. Die entsprechenden Effektstärken können lediglich durch die Analyse von Aggregatdaten gewonnen werden.

Alle vorgestellten Thesen, mit Ausnahme der These zum Wahlzyklus, werden im Weiteren mithilfe einer multivariaten Analyse getestet. Neben den erwähnten Problemen des Wahlzyklus liegt der Hauptgrund für den Ausschluss von Zeitvariablen als unabhängige Variablen in den folgenden Analysen darin, dass es für die Überprüfung der Hypothese einer zyklischen Abweichung (entsprechend dem Modell von Dinkel) einer speziellen Operationalisierung der abhängigen Variablen bedarf. Der Hypothesentest innerhalb eines multivariaten Modells kann daher keine Zeitvariablen berücksichtigen.⁹ Der Zeitraum der Untersuchung erstreckt sich von 1976 bis 2005. Es werden die Ergebnisse von 89 Landtagswahlen für die Regierungskoalition sowie die große Oppositionspartei des Bundes analysiert. Von der Analyse kleiner Oppositionsparteien oder regionaler und extremistischer Parteien wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit abgesehen. Wenn im Folgenden von der Stimmenentwicklung der Opposition gesprochen wird, bezieht sich dies folglich immer nur auf die Ergebnisse der großen Oppositionspartei des Bundes bei Landtagswahlen. Im Vordergrund der Analysen steht die Frage, welche Hypothesen sich als robust erweisen. Ein hohes Augenmerk richtet sich am Ende des Abschnitts darauf, wie hoch die Effektstärken, also die konkreten Auswirkungen auf die Landtagswahlergebnisse von Regierung und Opposition sind.

⁹ Verwendet man Zeitvariablen trotzdem, bleiben die Koeffizienten insignifikant bei geringen Effektstärken, ohne dass dies Auswirkungen auf die Ergebnisse anderer abhängiger Variablen hat.

2.2.1 Die abhängige Variable: Stimmenentwicklung von Regierung und Opposition

Wie schon im letzten Abschnitt kurz beschrieben, gibt es im Wesentlichen zwei Möglichkeiten zur Berechnung der Stimmenentwicklung von Regierung und Opposition: Entweder werden die Ergebnisse von Landtagswahl zu Landtagswahl in Beziehung gesetzt, oder man setzt ein Landtagswahlergebnis mit den Resultaten der vorangegangenen Bundestagswahl (natürlich im betreffenden Bundesland) in Beziehung. Um die hier relevanten (nicht bundeslandspezifischen) Effekte auf die Höhe der Stimmenentwicklung von Regierung und Opposition zu bestimmen, ist die zweite Vorgehensweise vorzuziehen. Ein Beispiel kann dies anschaulich demonstrieren.

Angenommen, eine Regierung regiert im Bund insgesamt über drei Amtszeiten, wobei sie jeweils mit ähnlich hohem Stimmenanteil in den einzelnen Ländern die Bundestagswahl gewinnt. In einem Bundesland findet jeweils etwa ein Jahr nach der Bundestagswahl eine Landtagswahl statt. In der ersten Amtszeit der Regierung müssen die Regierungsparteien im Vergleich zur letzten Landtagswahl (in der sie sich zu diesem Zeitpunkt auf Bundesebene noch in der Opposition befanden) hohe Verluste verkraften. Auch im Vergleich zur vorangegangenen Bundestagswahl sind die Ergebnisse deutlich schlechter. Bei beiden Operationalisierungen wäre also ein »klassischer« *Midterm*-Effekt für Regierungsparteien zu sehen. Bei den beiden folgenden Landtagswahlen schneiden die Regierungsparteien, nach guten Ergebnissen bei der Bundestagswahl, ähnlich schlecht ab. Während nun für die Operationalisierung der Stimmenentwicklung von Landtagswahl zu Landtagswahl kein *Midterm*-Verlust zu erkennen ist, ist dieser bei einer Operationalisierung der Stimmenentwicklung von Bundestagswahl zu Landtagswahl sehr deutlich ausgeprägt.

Verwendet man trotz allem die Stimmenentwicklung von Landtagswahl zu Landtagswahl, wäre dies dann unproblematisch, wenn alle unabhängigen Variablen aus theoretischer Sicht problemlos von Landtagswahl zu Landtagswahl in Beziehung gesetzt werden könnten. Dies funktioniert aber nur für sehr wenige Variablen. Betrachtet man beispielsweise die Popularität einer Regierung, dann lässt sich zum Zeitpunkt der ersten Landtagswahl nach einem Regierungswechsel die Veränderung der Regierungspopularität nur ab dem Zeitpunkt der Bundestagswahl bestimmen. Ganz Ähnliches gilt für die Variablen, die die wirtschaftliche Entwicklung beschreiben. Misst man die Arbeitslosigkeit von Landtagswahl zu Landtagswahl und findet zwischen diesen Wahlen ein Regierungswechsel auf Bundesebene statt, ist nicht mehr eindeutig, ob in den Augen der Wähler die aktuelle oder die Vorgängerregierung für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit verantwortlich zu machen ist.

Wie sollen nun das Ergebnis der Bundestagswahl und das der darauf folgenden Landtagswahl in Beziehung gesetzt werden? Dazu wird im Weiteren nicht die Höhe der absoluten Stimmenentwicklung (also der absolute Stimmengewinn oder -verlust der Parteien von Bundestags- zu Landtagswahl), sondern der relative Stimmenanteil von Regierungsparteien sowie der großen Oppositionspartei des Bundes bei Landtagswahlen in Bezug zur jeweils vorangegangenen Bundestagswahl verwendet. Durch die Betrachtung der relativen Stimmen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Parteien in verschiedenen Bundesländern ein unterschiedliches Wählerpotenzial besitzen. Diese Unterschiede werden durch die Verwendung relativer Stimmenanteile besser beachtet, als dies bei der Verwendung absoluter Werte möglich wäre.

Ein kurzes Beispiel soll die Berechnung der relativen Stimmen veranschaulichen. Haben die Regierungsparteien im Bund bei der Bundestagswahl 1994 im betrachteten Bundesland zusammen 56 Prozent, bei einer Landtagswahl 1995 jedoch nur 50 Prozent erhalten, dann beträgt der relative Stimmenverlust 11 Prozent ($100 - (50 \div 56) \cdot 100$) und damit der relative Stimmenanteil 89 Prozent (100 Prozent minus relativer Stimmenverlust in Prozent). Immer dann, wenn es den Regierungs- oder der Oppositionspartei des Bundes gelingt, mehr Stimmen als bei der vorangegangenen Bundestagswahl auf sich zu vereinigen, liegt der relative Stimmenanteil über 100 Prozent. Für die Regierung war dies lediglich bei 6 der 89 Landtagswahlen zwischen 1977 bis 2002 der Fall.¹⁰ Die Opposition hingegen konnte in 66 von 89 Fällen ihr Ergebnis der Bundestagswahl verbessern. Im Durchschnitt liegt der relative Stimmenanteil für die Regierungsparteien bei 85 Prozent und für die Opposition bei 112 Prozent. Wahlen zum Berliner Senat sowie die Landtagswahlen der neuen Bundesländer werden erst ab 1994 in die Berechnungen integriert, da die ersten ostdeutschen Landtagswahlen vor der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl im Dezember 1990 stattfanden, was eine Berechnung der relativen Stimmen unmöglich macht.

2.2.2 Die unabhängigen Variablen: Thesen

Die meisten der im vorhergehenden Abschnitt aufgeführten Hypothesen beziehen sich auf die Erklärung des empirischen Phänomens eines Stimmenverlustes von Regierungsparteien. Implizit oder explizit lagen diesen Thesen auch meist Aussagen über die Stimmenentwicklung von Oppositionsparteien zugrunde. Soweit es angemessen erscheint, werden daher auch entsprechende Thesen zur Erklärung der relativen Stimmenanteile der großen Oppositionspartei aufgestellt.

10 In zwei dieser sechs Fälle fiel dabei die Landtagswahl auf denselben Termin wie die Bundestagswahl. In diesen Fällen wurden die beiden Ergebnisse miteinander in Bezug gesetzt.

Betrachtet man Landtagswahlen als ein Referendum über die Arbeit und die ökonomische Performanz einer Bundesregierung, dann sind die empirischen Implikationen klar vorgegeben: Immer wenn die Popularität einer Regierung abnimmt oder sich die wirtschaftliche Situation verschlechtert (verglichen mit dem Zeitpunkt der Bundestagswahl), sollte die Regierung in Landtagswahlen schlechter abschneiden als in der vorangegangenen Bundestagswahl.¹¹ Der umgekehrte Effekt sollte für die Opposition gelten. Zusätzlich sollte eine positive Popularitätsentwicklung der großen Oppositionspartei der Opposition in Landtagswahlen nutzen, der Regierungskoalition allerdings schaden.

Wie geschildert, wird allgemein der Höhe der Wahlbeteiligung eine große Bedeutung beigemessen, wobei fast immer davon ausgegangen wird, dass eine niedrige Wahlbeteiligung in Landtagswahlen den Regierungsparteien schadet, der Opposition hingegen nützt. Diese Betrachtung geht in erster Linie davon aus, dass Wähler ihr Wahlverhalten zwischen Bundes- und Landtagswahlen nicht ändern, aber die Wähler der Oppositionsparteien einen höheren Anreiz haben, zur Wahl zu gehen.

Die Surge-and-Divide-These postuliert, dass der *Midterm*-Verlust der Regierungsparteien besonders hoch ist, wenn die Regierungsparteien ein überaus gutes Ergebnis in den vorangegangenen Bundestagswahlen erringen konnten. Daher sollte die Höhe des absoluten Stimmenanteils der Regierungsparteien in der vorangegangenen Bundestagswahl (im betrachteten Bundesland) negativ mit der Höhe der relativen Stimmen assoziiert sein. Es spricht nichts dagegen, dieselbe Logik auch auf die große Oppositionspartei auszuweiten.

Wären der *Midterm*-Verlust der Regierung und die Gewinne der Opposition lediglich ein statistischer Effekt der Regression zum Mittelwert, dann würden *unabhängig von allen anderen Variablen* die relativen Stimmen bei den Regierungsparteien deutlich unter der 100-Prozent-Grenze liegen, für die Opposition hingegen deutlich darüber.

Für die Überprüfung der Moderationsthese greife ich die Überlegungen von Kern und Hainmueller (2006) auf. Wären Wähler tatsächlich an moderaten Politikergebnissen infolge gegenläufiger Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat interessiert, dann sollte der *Midterm*-Verlust der Regierungsparteien in Zeiten von Regierungsmehrheiten im Bundesrat unabhängig von anderen Faktoren höher sein als in Zeiten, in denen die Opposition die Mehrheit im Bundesrat stellt. Die umgekehrte Logik sollte für die große Oppositionspartei gelten: Solange die Regierung über eine Mehrheit im Bundesrat verfügt, sollten die Ergebnisse der großen Oppositionspartei besser ausfallen.

11 Die Economic-Voting-Hypothese wird damit ausschließlich aus retrospektiver Sicht untersucht.

2.2.3 Kontrollvariablen und weiterführende Überlegungen

Zusätzlich zu den beschriebenen Faktoren ist die Bedeutung landesspezifischer Themen und Personen für den Ausgang einer Landtagswahl nicht zu unterschätzen. Diesbezüglich kommt besonders der Parteizugehörigkeit des amtierenden Ministerpräsidenten ein hoher Einfluss auf das Wahlergebnis zu. Beliebte »Landesväter« oder »Landesmütter« schaffen es immer wieder, dem Stimmungstrend einer Partei auf Bundesebene bei Landtagswahlen zu trotzen. Nicht selten geschieht dies auch mit bewusster Abgrenzung zur eigenen Partei auf Bundesebene.¹² Allgemein sollte man davon ausgehen können, dass die große Regierungspartei weniger Verluste bei einer Landtagswahl erleidet, wenn sie auch den Ministerpräsidenten stellt. Umgekehrt kann die große Oppositionspartei wahrscheinlich zusätzlich an Stimmen gewinnen, wenn sie ihrerseits den Ministerpräsidenten stellt. Die Gründe für die Vorteile eines Amtsinhabers sind vielfältig. Zu den wichtigsten Vorteilen zählen die generell höhere Bekanntheit des Amtsinhabers und ein leichter Zugang zu den Medien.¹³

Andere landesspezifische Faktoren werde ich jedoch nicht in die vergleichende Analyse von Landtagswahlen mit einem Zeitraum von 25 Jahren integrieren. Es ist nicht anzunehmen, dass solche Faktoren, sofern sie überhaupt operationalisierbar sind, systematisch zugunsten oder zuungunsten der Regierungsparteien oder der großen Oppositionspartei im Bund wirken. Daher sollte ihre Nichtbetrachtung lediglich die Erklärungskraft des Modells verringern, nicht aber einen Einfluss auf die Aussagen über die Wirkungsweise der hier betrachteten Variablen haben.

Die bislang aufgestellten generellen Thesen über den Einfluss der Popularitätsentwicklung, der ökonomischen Performanz einer Regierung oder der Parteizugehörigkeit des Ministerpräsidenten gilt es, in Anbetracht der spezifischen Konstellationen des Untersuchungszeitraumes zu differenzieren. Ein wichtiger Aspekt

12 Aus diesem Grund erachte ich es für sehr fragwürdig, den Amtsbonus oder die Beliebtheit eines Ministerpräsidenten als genuin landesspezifischen Faktor zu betrachten, wie dies beispielsweise von Jeffery und Hough (2001; Hough/Jeffery 2003) angedeutet wird. Solange sich Ministerpräsidenten vor allem mithilfe der Bundespolitik profilieren, ist in entsprechenden Variablen immer auch ein Einfluss der Bundespolitik enthalten. Die landes- und bundespolitischen Effekte zu trennen, stellt die Wahlforschung vor eine schwierige Aufgabe.

13 Anders als die wissenschaftliche Beschreibung des Amtsbonus von Parlamentariern in westlichen Regierungssystemen (Boll/Römmle 1994) oder von US-Senatoren (Abramowitz 1991; Cox/Katz 1996; Krasno 1994; Mann/Wolfinger 1980; Westlye 1991) liegt eine eingehende wissenschaftliche Analyse über den Amtsbonus von deutschen Ministerpräsidenten bisher nicht vor. Betrachtet man aber die Landeswahlstudien der Forschungsgruppe Wahlen, so zeigt sich in den Umfragen ein deutlicher Amtsinhaberbonus: Könnten die Bürger in einer Direktwahl den Ministerpräsidenten wählen, dann liegt fast immer der Amtsinhaber vorn. Dieser Vorteil sollte sich auch im Stimmenanteil der Partei des Ministerpräsidenten niederschlagen.

bei der vergleichenden Analyse von Wahlergebnissen in Deutschland ist das unterschiedliche Wahlverhalten in Ost- und Westdeutschland. In Westdeutschland identifizieren sich noch deutlich mehr Bürger mit einer Partei als in Ostdeutschland, wo Parteibindungen, obwohl immerhin bei etwa der Hälfte der Wähler vorhanden, deutlich instabiler als in Westdeutschland sind (siehe unter anderen Arzheimer/Falter 2002). Die fehlende Parteienbindung verstärkt die Volatilität von Wahlentscheidungen in Ostdeutschland, wo Personen und aktuellen Themen eine größere Bedeutung als in Westdeutschland zukommt (Arzheimer 2006). In der Konsequenz erwarte ich, dass sich in Ostdeutschland der Einfluss der Popularität der Regierungskoalition und der großen Oppositionspartei stärker niederschlägt. Gleichzeitig sollte sich aber auch der Amtsbonus des Ministerpräsidenten stärker als in Westdeutschland auswirken. Ein Test dieser Hypothese wird durch einen Ost-West-Vergleich der Analyse für die Zeit nach 1990 vorgenommen.

Gegen einen anhaltend hohen Einfluss der Popularität und der wirtschaftlichen Entwicklung auf Landtagswahlergebnisse könnten verstärkte Regionalisierungstendenzen des Parteiensystems seit der Wiedervereinigung sprechen, die zu einer gewissen Aufwertung der Landespolitik geführt haben. Hough und Jeffery (2003) führen dies als eine Ursache für den angeblich schwindenden Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen an. Die These des schwindenden Zusammenhangs zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen wurde von Hough und Jeffery mit Verweis auf die Erkenntnisse Dinkels abgeleitet: Da die Terminierung einer Landtagswahl seit 1990 wenig Einfluss auf die Stimmenentwicklung der Parteien bei Landtagswahlen hat, habe sich auch der bundespolitische Einfluss abgeschwächt.

Obwohl diese Vorgehensweise wegen unbeständigerer Popularitätszyklen von Regierung und Opposition seit der Wiedervereinigung nicht adäquat ist und zu falschen Schlussfolgerungen verleitet (Burkhart 2005), könnten trotz allem verstärkte Regionalisierungstendenzen den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen in den letzten Jahren abgeschwächt haben und diese nunmehr stärker landespolitisch motiviert sein. Dieses Argument findet sich beispielsweise bei Kropp und Sturm (1999), Sturm (1999), Benz (2003b) oder Detterbeck und Renzsch (2002, 2003, 2004). Für die hier aufgestellten Hypothesen würde dies bedeuten, dass der Einfluss der untersuchten Variablen, mit Ausnahme des Amtsbonus des Ministerpräsidenten, seit 1990 rückläufig wäre.

Fraglich erscheint in diesem Zusammenhang allerdings, ob der Trend weg von einem stark zentralisierten Parteiensystem hin zu einer verstärkten Regionalisierung der Parteien tatsächlich auch vom Bürger wahrgenommen wird und sich zudem bereits in einer autonomen Landtagswahlentscheidung niederschlagen hat. Ist dem nicht so, sollte die auch für Westdeutschland seit 1970 zu beobachtende abnehmende Bindungskraft der Parteien (Arzheimer 2006) und

die dadurch gestiegene Volatilität der Wahlentscheidung dazu führen, dass die Bundespolitik weiterhin einen hohen, unter Umständen sogar gestiegenen Einfluss auf Landtagswahlen ausübt und damit die Popularitätsentwicklung von Regierung und Opposition sowie die wirtschaftliche Performanz der Bundesregierung seit der Wiedervereinigung noch wichtiger für die Erklärung der Landtagswahlergebnisse geworden sind.

Um die widerstreitenden Thesen zu prüfen, werde ich die folgenden Berechnungen für alle Landtagswahlen Westdeutschlands auch getrennt für die Zeit vor 1990 und nach 1990 durchführen.

2.2.4 Modell und Datengrundlage

Zusammenfassend lassen sich die Thesen mit folgendem einfachen multivariaten Modell testen:

Für die Regierungsparteien:

$$RSR_t = \alpha + \beta_1 \cdot \Delta PR + \beta_2 \cdot \Delta PO + \beta_3 \cdot \Delta AL + \beta_4 \cdot \Delta INF + \beta_5 \cdot \Delta WW + \beta_6 \cdot \Delta WB + \beta_7 \cdot ASR_{t-1} + \beta_8 \cdot BR + \beta_9 \cdot MPR + \varepsilon$$

Und für die große Oppositionspartei:

$$RSO_t = \alpha + \beta_1 \cdot \Delta PR + \beta_2 \cdot \Delta PO + \beta_3 \cdot \Delta AL + \beta_4 \cdot \Delta INF + \beta_5 \cdot \Delta WW + \beta_6 \cdot \Delta WB + \beta_7 \cdot ASO_{t-1} + \beta_8 \cdot BR + \beta_9 \cdot MPO + \varepsilon$$

RSR_t beziehungsweise RSO_t stehen für die relativen Stimmen der Regierung beziehungsweise der Opposition zum Zeitpunkt t einer Landtagswahl. Die Berechnung erfolgt, wie oben erläutert, nach der Formel:

$$RS = (ASLTW \div ASBTW) \cdot 100$$

Mit

RS = Relative Stimmen

ASLTW = Absoluter Stimmenanteil in der betrachteten Landtagswahl
(in Prozent)

ASBTW = Absoluter Stimmenanteil in der vorangegangenen Bundestagswahl
in dem betreffenden Bundesland (in Prozent)

Tabelle 2-1 Unabhängige Variablen

Unabhängige Variablen	Erwarteter Einfluss auf RSR_t	Erwarteter Einfluss auf RSO_t
ΔPR (Popularitätsentwicklung der Regierungsparteien)	positiver Zusammenhang	negativer Zusammenhang
ΔPO (Popularitätsentwicklung der großen Oppositionspartei des Bundes)	negativer Zusammenhang	positiver Zusammenhang
ΔAL (Entwicklung der Arbeitslosigkeit)	negativer Zusammenhang	positiver Zusammenhang
ΔINF (Entwicklung der Inflation)	negativer Zusammenhang	positiver Zusammenhang
ΔWW (Entwicklung des Wirtschaftswachstums)	positiver Zusammenhang	negativer Zusammenhang
ΔWB (Entwicklung der Wahlbeteiligung)	positiver Zusammenhang	negativer Zusammenhang
ASR_{t-r} (absolute Regierungsstimmen BTW)	negativer Zusammenhang	
ASO_{t-r} (absolute Oppositionsstimmen BTW)		negativer Zusammenhang
BR (Regierungsmehrheit im Bundesrat)	negativer Zusammenhang	positiver Zusammenhang
MPR (Amtsbonus Regierung)	positiver Zusammenhang	
MPO (Amtsbonus Opposition)		positiver Zusammenhang

ΔPR und ΔPO stehen für die Veränderung der Popularität von Regierung und Opposition. Für die Operationalisierung der Regierungs- und Oppositionspopularität liegen mit den Daten der Forschungsgruppe Wahlen über die Zufriedenheit mit der Arbeit der Regierung und der Opposition ein zuverlässiges und seit 1977 monatlich erhobenes Maß vor. ΔPR und ΔPO werden aus dem Zufriedenheitswert (der Regierungspartei beziehungsweise der großen Oppositionspartei) zum Zeitpunkt der Landtagswahl minus des Zufriedenheitswerts zum Zeitpunkt der vorangegangenen Bundestagswahl berechnet. Die so generierte Variable spiegelt damit die Entwicklung der Popularität für die Regierung beziehungsweise der Opposition seit der Bundestagswahl zum Zeitpunkt der Landtagswahl wider. Haben die beiden Variablen ein positives Vorzeichen, dann ist die Popularität gestiegen, bei einem negativen Vorzeichen hingegen gefallen.¹⁴

¹⁴ Eine detaillierte Beschreibung der Datenquellen sowie der Operationalisierung aller verwendeten Variablen findet sich im Anhang.

Tabelle 2-2 Abhängige und unabhängige Variablen: Deskriptive Statistik

Variablen	Minimum	Maximum	Mean	SD	N
Abhängige Variablen					
Relative Stimmen Regierung (%)	39,3	109,0	85,4	15,0	89
Relative Stimmen Opposition (%)	69,4	176,5	112,2	21,3	89
Unabhängige Variablen					
1. Popularitätsvariablen					
ΔPR	-2,9	0,5	-0,78	0,8	89
ΔPO	-2,2	1,2	-0,06	0,6	89
2. Economic-Voting-Variablen					
ΔAL	-3,4	9,6	0,6	2,3	89
ΔInf	-4,9	5,8	0,7	1,9	89
ΔWW	-7,6	8,6	-0,7	2,5	89
3. Wahlbeteiligung					
ΔWB	-27,2	1,3	-11,5	6,3	89
4. Surge and Decline					
$ASR_{(t-1)}$	32,2	65,8	50,7	7,8	89
$ASO_{(t-1)}$	18,2	60,0	36,8	8,1	89
5. Balancing-These					
BR (Dummy)	0,0	1,0	0,3	0,4	89
6. Kontrollvariablen					
MPR (Dummy)	0,0	1,0	0,52	0,5	89
MPO (Dummy)	0,0	1,0	0,48	0,5	89

Die Variablen ΔAL , ΔINF und ΔWW messen die wirtschaftliche Performanz einer Regierung. Sie beziehen sich auf die Veränderung der Arbeitslosigkeit (ΔAL), der Inflation (ΔINF) sowie des Wirtschaftswachstums (ΔWW) und umfassen damit die Standardindikatoren der Wirtschaftsentwicklung gemäß der retrospektiven Economic-Voting-Literatur. Wie schon bei der Popularitätsentwicklung wird auch hier die jeweilige Differenz der Werte zwischen dem Zeitpunkt der Landtagswahl und der vorangegangenen Bundestagswahl verwendet. Positive Werte von ΔAL bedeuten demnach eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit, ein positiver Wert von ΔINF eine Erhöhung der Inflation und ein positiver Wert von ΔWW eine Erhöhung des Wirtschaftswachstums.

Die Variable ΔWB misst die Veränderung der Wahlbeteiligung. Dafür wird die Differenz aus der Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl und der vorangegangenen Bundestagswahl berechnet. Die Variablen ASR_{t-1} beziehungsweise ASO_{t-1} geben den absoluten Stimmenanteil der Regierungsparteien beziehungsweise der Opposition bei der vorangegangenen Bundestagswahl an und sollen damit die Surge-and-Dcline-These überprüfen. Die Variable BR ist eine Dummyvariable, die den Wert 1 annimmt, wenn im Bundesrat eine Regierungsmehrheit herrscht.

Als Kontrollvariable wird der Amtsbonus des Ministerpräsidenten als Dummyvariable in das Modell eingeführt. MPR beziehungsweise MPO nehmen den Wert 1 an, wenn die Regierungsparteien beziehungsweise die große Oppositionspartei den Ministerpräsidenten stellt. Die Hypothesen über regional und zeitlich unterschiedliche Effekte der Variablen werden mithilfe von getrennten Regressionen für Ost- und Westdeutschland nach 1990 sowie für Westdeutschland vor und nach der Wiedervereinigung überprüft.

Die Tabelle 2-1 gibt einen Überblick über alle verwendeten unabhängigen Variablen und beschreibt den vermuteten Einfluss auf die abhängige Variable. Tabelle 2-2 bietet eine deskriptive Zusammenfassung der verwendeten Variablen.

2.2.5 Ergebnisse der Regressionsanalysen

2.2.5.1 Gesamtbetrachtung

Die Tabelle 2-3 gibt einen ersten Überblick über die Ergebnisse der Regressionsanalyse für alle analysierten Landtagswahlen zwischen 1976 und 2005 ($N = 89$). Sowohl für die Regierungs- als auch für die Oppositionspartei des Bundes zeigen sich klare Effekte der Popularitätsvariablen, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität. Für die Regierungsparteien spielt es offenbar eine untergeordnete Rolle, ob die Arbeit der Opposition gut oder schlecht bewertet wird. Vor allem von ihrer eigenen Popularität hängt es ab, ob es zu einem Stimmenverlust in Landtagswahlen kommt. Dieser ist dann, wie erwartet, umso höher, je stärker eine Regierung nach einer gewonnenen Bundestagswahl in ein Stimmungstief fällt. Die große Oppositionspartei kann auf der anderen Seite von der Unzufriedenheit mit der Regierungsarbeit deutlich profitieren. Allerdings ist ihr Ergebnis genauso stark davon abhängig, wie ihre eigene Oppositionsarbeit bei der Bevölkerung wahrgenommen wird.

Die ökonomischen Variablen zeigen ebenfalls, mit Ausnahme der Variable, die die Veränderung des Wirtschaftswachstums misst, die erwarteten Ergebnisse, verfehlen allerdings bei der Betrachtung des kompletten Untersuchungszeitraums weitgehend die gängigen Signifikanzniveaus. Allein die Entwicklung der Inflation scheint sich in den Landtagswahlergebnissen niederzuschlagen. Auch die Veränderung der Wahlbeteiligung entspricht offenbar der gängigen Annahme, dass eine niedrige Wahlbeteiligung den Regierungsparteien schade, der Opposition hingegen nütze.

Etwas kurios erweist sich der Test der Surge-and-Dcline-These. Während es für die Regierungsparteien offenbar keine Rolle spielt, wie hoch ihr Stimmenanteil in der letzten Bundestagswahl ausfiel, scheint dies umso mehr Einfluss

Tabelle 2-3 Einflussfaktoren auf die Stimmenentwicklung von Regierung und Opposition bei Landtagswahlen, 1976–2005

	Regierungsparteien (relative Stimmen)	Große Oppositionspartei (relative Stimmen)
Δ Regierungspopularität ^a	11,705 (5,07)***	-12,619 (4,14)***
Δ Oppositionspopularität ^a	-4,321 (2,14)**	14,721 (5,33)***
Δ Arbeitslosigkeit ^a	-0,994 (1,36)	1,069 (1,06)
Δ Wirtschaftswachstum ^a	-0,197 (0,35)	0,650 (0,84)
Δ Inflation ^a	-1,288 (1,70)*	2,118 (2,10)**
Δ Wahlbeteiligung ^a	0,407 (2,08)**	-0,574 (2,12)**
Stimmenanteil letzte Bundestagswahl	0,334 (1,89)	-0,843 (3,20)***
Regierungsmehrheit im BR	-4,273 (1,25)	14,309 (3,13)***
Amtsbonus ^b	3,936 (1,46)	14,608 (3,72)***
Konstante	82,490 (10,08)***	115,116 (10,98)***
Beobachtungen	89	89
Korrigiertes R ²	0,48	0,53

Absolute t-Werte in Klammern.

***signifikant auf 1 Prozent, **signifikant auf 5 Prozent, *signifikant auf 10 Prozent.

- a Das Symbol Δ steht für die Differenz der entsprechenden Variablen im Vergleich zur vorangegangenen Bundestagswahl (Wert zum Zeitpunkt der Landtagswahl minus Wert zum Zeitpunkt der Bundestagswahl). Bei gleichzeitiger Land- und Bundestagswahl beträgt der Wert dieser Variablen null.
- b Dichotome Variable, die für die Regierungsparteien den Wert 1 annimmt, wenn die große Regierungspartei den Ministerpräsidenten stellt. Umgekehrt nimmt für die große Oppositionspartei die Variable den Wert 1 an, wenn die große Oppositionspartei den Ministerpräsidenten stellt.

auf die Stimmenentwicklung der Opposition zu haben: Je besser ihr Ergebnis bei der vorangegangenen Bundestagswahl ist, desto schlechter schneidet sie in der folgenden Landtagswahl ab.

Ähnlich verhält sich der Test der Moderationsthese. Entsprechend den Erwartungen erhöht sich die Gefahr von Stimmenverlusten für die Regierung, wenn sie eine eigene Mehrheit im Bundesrat besitzt. Die Opposition schneidet in diesen Fällen deutlich besser ab. Wieder sind diese Effekte lediglich für die Opposition signifikant, auch ist hier die Effektstärke deutlich höher.

Der Amtsbonus des Ministerpräsidenten verhilft beiden, der Regierung und der Opposition, zu einem besseren Abschneiden bei Landtagswahlen. Die Opposition kann deutlich mehr von dem Amtsbonus profitieren als die Regierung.

Eine Hypothese kann nicht direkt aus den Ergebnissen der Tabelle überprüft werden, nämlich die Annahme, dass bei den Landtagswahlergebnissen (auch) das Phänomen Regression zum Mittelwert eine Rolle spielt. Um diese These zu testen, wurden die aus dem Modell vorhergesagten Werte der relativen Stimmen für die Regierungsparteien sowie der Oppositionspartei für die hypothetische Situation so berechnet, als ob sich weder die ökonomischen Parameter noch die Popularitätswerte in der Zeit zwischen Bundes- und Landtagswahl verändert hätten. Für die Variablen »Stimmenanteil der letzten Regierung«, »Regierungsmehrheit im BR« sowie »Amtsbonus« wurde auf die Durchschnittswerte aller 89 Fälle zurückgegriffen. Bei Regression zum Mittelwert würde man erwarten, dass der so berechnete Wert der relativen Stimmen für die Regierungsparteien deutlich unter 100 Prozent liegt. In diesem Fall würden die Regierungsparteien *unabhängig* von allen anderen Einflussfaktoren deutlich schlechter als zum Zeitpunkt der Bundestagswahl abschneiden. Für die Oppositionspartei sollte der Wert hingegen deutlich über 100 Prozent liegen, denn hier sollte man davon ausgehen, dass die Opposition unabhängig von anderen Variablen besser als zur vorangegangenen Bundestagswahl abschneidet. Es zeigt sich, dass die relativen Stimmen für die Regierungsparteien bei etwa 95 und für die große Oppositionspartei genau bei 100 Prozent liegen. Betrachtet man zudem die dazugehörigen 95-Prozent-Konfidenzintervalle¹⁵, dann lässt sich kein deutlicher und signifikanter Effekt von Regression zum Mittelwert nachweisen.

Bei den vorgestellten Ergebnissen wurde bisher nicht die plausible Vermutung berücksichtigt, dass sowohl im Zeitablauf als auch zwischen Ost- und Westdeutschland Unterschiede bei der Wirkungsweise und Stärke einzelner Variablen auftreten können. Erst eine Differenzierung nach Zeitperioden und Regionen kann abschließend klären, welche Variablen über einen längeren Zeitraum hinweg die Stimmenentwicklung bei Landtagswahlen beeinflussen und wie stark sich die einzelnen Variablen auf die Ergebnisse der Regierungsparteien und der Opposition auswirken.

15 Das untere 95-Prozent-Konfidenzintervall liegt für die vorhergesagten relativen Stimmen der Regierungsparteien bei 87 Prozent, das obere 95-Prozent-Konfidenzintervall bei 103 Prozent. Für die große Oppositionspartei liegen diese Werte bei 95 beziehungsweise 106 Prozent.

2.2.5.2 Zeitvergleich

Die Notwendigkeit eines Zeitvergleichs ist vor allem auf die These zurückzuführen, dass nach der deutschen Wiedervereinigung die Landespolitik an Gewicht zugenommen hat und parallel dazu die Landesparteien autonomer von der Bundespartei und der Bundespolitik agieren. In unterschiedlicher Akzentuierung wurden diese Thesen von Benz (2003b), Detterbeck und Renzsch (2002, 2003, 2004), Kropp und Sturm (1999), Sturm (1999) und Jeffery und Hough (2001) vertreten. Sollte tatsächlich der Landespolitik seit der Wiedervereinigung wieder größeres Gewicht beigemessen werden, dann ist es plausibel anzunehmen, dass diejenigen Variablen, die einen Einfluss der Bundespolitik repräsentieren, ihre Signifikanz für die Erklärung der Stimmenentwicklung bei Landtagswahlen verlieren beziehungsweise in ihrer Effektstärke abnehmen. Das würde vor allem Variablen wie die Popularitätsveränderung und ökonomische Variablen betreffen und sollte sowohl für die Opposition als auch für die Regierungsparteien gelten. Umgekehrt wäre zu erwarten, dass der Amtsbonus des Ministerpräsidenten nach der Wiedervereinigung deutlich stärker das Wahlergebnis beeinflusst.

Unabhängig von diesen Thesen ist ein Zeitvergleich auch aus anderen Gründen angebracht. Erstens verändern und verschieben sich im Laufe der Zeit die ökonomischen Problemlagen. Obwohl die Arbeitslosigkeit über den gesamten Betrachtungszeitraum sicher ein relevantes Problem darstellt, erscheint es für die Zeit nach 1990 ungleich größer. Die Variable könnte daher nur für diese Zeitperiode signifikante Ergebnisse erzielen. Umgekehrt verhält es sich mit der Inflation. Werte von mehr als 5 Prozent Inflation kommen nur in der 8. und 9. Legislaturperiode (1976 bis 1983) vor. Die Bekämpfung von Inflation könnte damit eher in der Zeit vor 1990 für die Bürger ein entscheidender Faktor für die Wahlentscheidung gewesen sein. Zusätzlich muss man die Popularitätsentwicklung der großen Oppositionspartei vor und nach 1990 beachten (vergleiche dazu auch die Abbildung 2-4 im Kapitel 2.3). Während die Schwankungen bei der Zufriedenheit mit der Oppositionspartei vor 1990 relativ gering waren, nehmen diese nach 1990 sehr stark zu. Unabhängig von den Gründen für diese Entwicklung kann dies zu einem stärkeren Einfluss der Oppositionszufriedenheit für die Oppositionspartei selbst, aber auch für die Regierungsparteien für die Zeit nach 1990 führen. Auch aus diesen Gründen ist eine Unterscheidung nach Zeitperioden sinnvoll.

Bei dem vorgenommenen Zeitvergleich werden alle Wahlen in den westdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) vor der Wiedervereinigung ($N = 36$) und nach der Wiedervereinigung ($N = 35$) berücksichtigt. Die interessanten Resultate zeigt die Tabelle 2-4 für die Regierungsparteien und die Tabelle 2-5 für die große Oppositionspartei.

Der Einfluss der Regierungszufriedenheit auf das Wahlergebnis der Regierungsparteien bleibt bei einem Zeitvergleich nahezu unverändert. Sowohl vor als auch nach 1990 verschlechtern sich die Ergebnisse der Regierungsparteien in Landtagswahlen, wenn diese an Popularität verlieren. Der Einfluss der Oppositionszufriedenheit auf das Wahlergebnis der Regierungsparteien vergrößert sich nach der Wiedervereinigung, jedoch bleibt der entsprechende Koeffizient auch nach 1990 insignifikant. Ebenfalls keine Veränderung ist beim Amtsbonus des Ministerpräsidenten festzustellen: Die positive Beziehung bleibt nahezu konstant bestehen, auch wenn sie sich nach 1990 leicht abzuschwächen scheint.

Die Wirkung der ökonomischen Variablen bedarf einer genaueren Betrachtung. Der Einfluss des Wirtschaftswachstums bleibt für die Erklärung der Landtagswahlergebnisse der Regierungsparteien unbedeutend und uneinheitlich.¹⁶ Die Veränderung der Inflation hat lediglich für die Zeit vor 1990 einen relevanten Einfluss. Eine Verringerung der Inflation verbessert bis dahin das Ergebnis der Regierungsparteien in Landtagswahlen. Hält man sich, wie schon erwähnt, vor Augen, dass vergleichsweise hohe Inflationsraten lediglich in den Legislaturperioden 8 und 9 (1976 bis 1982) auftraten, war dieses Ergebnis zu erwarten. Kurios scheinen sich Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt auszuwirken. Demnach würde ein Steigen der Arbeitslosigkeit den Regierungsparteien eher nützen als schaden! Für die Zeit nach 1990 ist dieser Befund sogar leicht signifikant.

Ähnliche Ergebnisse bezüglich einer Veränderung der Arbeitslosigkeit haben auch schon Anderson und Ward (1996) in ihrer Analyse von Landtagswahlen zwischen 1950 und 1992 erhalten. Die Autoren begründeten damals diesen ungewöhnlichen Befund damit, dass die CDU unabhängig davon, ob sie in Regierungsverantwortung steht oder nicht, in den Augen der Wähler einen Kompetenzvorsprung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit besitzt. Da in dem Sample von Anderson und Ward die CDU-Regierungszeit deutlich überwiegt, wurde der positive Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und dem Wahlergebnis der Regierungspartei als Resultat christdemokratischer Dominanz in Regierungsverantwortung gewertet (Anderson/Ward 1996: 453). Einen Test dieser Erklärung, beispielsweise mittels getrennter Regressionen für SPD- und CDU-geführte Bundesregierungen, lieferten die Autoren allerdings nicht. Nimmt man eine solche Unterscheidung für die hier vorgestellten Analysen vor, zeigen in der Tat lediglich die CDU-geführten Regierungen signifikante Ergebnisse mit einem

16 Dies mag etwas mit der schwierigen Operationalisierung der Variable zu tun haben. Angaben über das Wirtschaftswachstum kann man bestenfalls quartalsweise erhalten. Unter Umständen sind diese Angaben zeitlich zu unpräzise, um für die Überprüfung der Thesen geeignet zu sein.

Tabelle 2-4 Einflussfaktoren auf die Stimmenentwicklung der Regierungsparteien bei Landtagswahlen im Zeitvergleich, Westdeutschland 1976–2005

	Relative Stimmen Regierungsparteien, 1976–1990	Relative Stimmen Regierungsparteien, 1990–2005
ΔRegierungspopularität	14,249 (4,11)***	12,757 (6,15)***
ΔOppositionspopularität	–0,041 (0,02)	–2,388 (0,95)
ΔArbeitslosigkeit	1,375 (1,00)	2,441 (1,90)*
ΔWirtschaftswachstum	–0,695 (0,96)	0,614 (1,45)
ΔInflation	–1,352 (2,36)**	–1,659 (1,00)
ΔWahlbeteiligung	0,048 (0,16)	–0,049 (0,24)
Stimmenanteil letzte Bundestagswahl	–0,359 (1,71)	–0,280 (1,35)
Regierungsmehrheit im BR	–3,268 (0,90)	–9,180 (1,90)*
Amtsbonus	6,327 (2,16)**	5,454 (1,91)*
Konstante	115,804 (10,72)***	111,311 (11,27)***
Beobachtungen	36	35
Korrigiertes R ²	0,45	0,67

Absolute t-Werte in Klammern.

***signifikant auf 1 Prozent, **signifikant auf 5 Prozent, *signifikant auf 10 Prozent.
Beschreibung der Variablen siehe Tabelle 2-3.

positiven Koeffizienten. Steht die SPD in der Regierungsverantwortung, ist kein Einfluss der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen.

Alternativ können die Ergebnisse jedoch auch auf Multikollinearität zurückzuführen sein. Die Variablen zur Veränderung der Regierungszufriedenheit und zur Veränderung der Arbeitslosigkeit korrelieren, wenig überraschend, sehr stark miteinander (der Korrelationskoeffizient liegt bei –0,73 für Westdeutschland). Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Varianz der betroffenen OLS-Koeffizienten relativ groß ist und zu unpräzisen Parameterschätzungen führt. Dies könnte dann ebenfalls eine Erklärung für das unerwartete Vorzeichen der Variable sein.¹⁷

17 Eine Reaktion auf Multikollinearität kann der Ausschluss von korrelierenden Variablen aus dem Gesamtmodell sein. Berechnet man das Modell ohne die Variable »Veränderung der Arbeits-

Tabelle 2-5 Einflussfaktoren auf die Stimmenentwicklung der großen Oppositionspartei bei Landtagswahlen im Zeitvergleich, Westdeutschland 1976–2005

	Relative Stimmen Oppositionspartei, 1976–1990	Relative Stimmen Oppositionspartei, 1990–2005
ΔRegierungspopularität	–19,238 (3,61)**	–7,085 (1,53)
ΔOppositionspopularität	4,383 (1,17)	17,402 (2,95)**
ΔArbeitslosigkeit	–1,344 (0,65)	6,339 (2,13)*
ΔWirtschaftswachstum	0,348 (0,32)	1,754 (1,75)
ΔInflation	2,616 (3,02)**	–0,342 (0,09)
ΔWahlbeteiligung	0,153 (0,34)	–1,093 (2,34)*
Stimmenanteil letzte Bundestagswahl	–0,337 (1,14)	–1,537 (3,35)**
Regierungsmehrheit im BR	11,443 (2,09)*	12,678 (1,13)
Amtsbonus	5,750 (1,41)	18,755 (2,90)**
Konstante	103,814 (7,14)**	135,182 (7,79)**
Beobachtungen	36	35
Korrigiertes R ²	0,44	0,57

Absolute t-Werte in Klammern.

***signifikant auf 1 Prozent, **signifikant auf 5 Prozent, *signifikant auf 10 Prozent.
Beschreibung der Variablen: siehe Tabelle 2-3.

Eine dritte Erklärung für das ungewöhnliche Ergebnis kann in der Operationalisierung der Variable liegen. So könnte nicht nur die Veränderung in der Arbeitslosigkeit, sondern die absolute Höhe der Arbeitslosigkeit eine für den Wähler relevante Größe darstellen: Ist die Arbeitslosigkeit beispielsweise sehr hoch, könnte eine Bundesregierung nicht nur dann bestraft werden, wenn sich die Situation verschlechtert. Sie könnte auch für eine ungebrochen hohe Ar-

beitslosigkeit«, werden weder das Vorzeichen noch die Effektstärke der Variable »Regierungspopularität« davon beeinflusst. Umgekehrt bewirkt der Ausschluss der Variable »Regierungspopularität« eine Umkehr des Vorzeichens der Variable »Veränderung der Arbeitslosigkeit«, die dann in beiden Regressionen zu signifikanten und entsprechend der Theorie negativen Koeffizienten führt. Der Ausschluss von Variablen stellt allerdings nur begrenzt einen sinnvollen Weg zum Umgang mit Multikollinearität dar (Kennedy 2003: 211).

beitslosigkeit in Landtagswahlen abgestraft werden. Zur Überprüfung dieser These muss die absolute Höhe der Arbeitslosigkeit in das Modell aufgenommen werden. Entsprechende Berechnungen zeigen weder einen signifikanten Einfluss der Veränderung noch der absoluten Höhe der Arbeitslosigkeit.¹⁸

Die übrigen Variablen liefern keine signifikanten Ergebnisse. Obwohl zunächst die Gesamtbetrachtung auf einen Einfluss der Wahlbeteiligung hindeutete, wird dies für die Regierungsparteien in Westdeutschland nicht bestätigt.¹⁹ Ebenso ist es für die Höhe des Stimmengewinns oder -verlusts der Regierungsparteien in Landtagswahlen unerheblich, wie hoch ihr Stimmenanteil bei der vorangegangenen Bundestagswahl war. Eine Besonderheit stellt die Überprüfung der Balancing-These für die Zeit nach 1990 dar: Hier ist der Koeffizient signifikant bei einer relativ hohen Effektstärke. Allerdings muss dabei bedacht werden, dass nach 1990 nur eine einzige Landtagswahl zum Zeitpunkt einer Regierungsmehrheit im Bundesrat stattfand, nämlich die Landtagswahl in Hessen 1999, in der die neu gewählte rot-grüne Bundesregierung ihr erstes Wahldebakel erlebte. Für diese Zeitperiode liegt also nicht genügend Varianz zur Überprüfung der These vor. Umgekehrt liegt die Streuung der Zeitvariable vor 1990 deutlich höher: Etwa 60 Prozent aller Landtagswahlen fielen hier in die Zeit eines regierungsdominierten Bundesrates. Für diese Zeitspanne zeigt die Variable »Bundesrat« jedoch keine signifikanten Ergebnisse.

Die Tabelle 2-5 zeigt die Ergebnisse der nach Zeitperioden getrennt durchgeführten Berechnungen zur Stimmenentwicklung der Opposition. Hier offenbaren sich noch deutlichere Zeiteffekte. Dies betrifft im Besonderen die Popularitätsvariablen. Vor der Wiedervereinigung profitierte die Opposition deutlich von schlechten Umfragewerten der Regierungsparteien. Ihre eigene Popularitätsentwicklung war im Vergleich dazu nahezu unbedeutend für das Wahlergebnis. Dies ändert sich nach 1990 radikal: Nun sind die Zufriedenheitswerte der Opposition im hohen Maße für ihr Wahlergebnis ausschlaggebend, wohingegen schlechte Umfragewerte der Regierung der großen Oppositionspartei nicht zu einem signifikanten Stimmengewinn in Landtagswahlen verhelfen. Insgesamt hat sich damit der Einfluss der Popularität (zusammengefasst als Regierungs-

18 Die Ergebnisse führen zu der Vermutung, dass die Höhe der Arbeitslosigkeit auf Bundesebene für die Wahlentscheidung auf Landesebene irrelevant ist. Sie entfaltet aber indirekt über die Variable »Regierungspopularität« ihre Wirkung. Womöglich spielt die regionale Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt in Landtagswahlen eine Rolle. Solche Faktoren wurden bisher nicht berücksichtigt und sollten bei weiteren Analysen zur Landeswahlentscheidung beachtet werden. Siehe dazu auch meine Ausführungen in Kapitel 5.2.

19 Eine nähere Überprüfung der Variable zeigt, dass sich hier deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland ergeben, die auch zu den zunächst signifikanten Ergebnissen in der Gesamtbetrachtung führten. Dieser Aspekt wird im nächsten Abschnitt bei dem Vergleich der Regionen wieder aufgegriffen.

und Oppositionspopularität) nicht verringert. Allerdings gibt es eine inhaltliche Veränderung: Die Opposition kann seit 1990 nicht mehr davon ausgehen, dass schlechte Umfragergebnisse der Regierung dem eigenen Wahlergebnis substanziell nützen. Ihre Wahlergebnisse in den Ländern werden stärker von der Zufriedenheit ihrer Arbeit als Opposition im Bund beeinflusst.²⁰

Die Auswertung der ökonomischen Variablen bleibt für die Oppositionsparteien, ebenso wie für die Regierungsparteien, uneindeutig. Hervorzuheben sind eventuell die starken Effekte der Inflationsentwicklung für die Zeit vor 1990 und die der Entwicklung der Arbeitslosigkeit für die Zeit nach 1990. Dabei zeigen die Vorzeichen in die erwartete und prognostizierte Richtung: Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit nützt demnach der großen Oppositionspartei.

Im Gegensatz zu den Analysen der Regierungsparteien ist für die Zeit nach der Wiedervereinigung ein klarer Surge-and-Dcline-Effekt auszumachen, wonach die Ergebnisse der Opposition umso besser ausfallen, je schlechter sie bei der vorangegangenen Bundestagswahl abschnitten. Auch die Wahlbeteiligung hat nach 1990 die erwarteten Effekte auf das Abschneiden der großen Oppositionspartei. Bemerkenswert ist die starke Veränderung des Einflusses des Ministerpräsidenten. Während sich der Amtsbonus schon vor 1990 positiv auf das Wahlergebnis auswirkte, wird dieser Effekt erst nach 1990 signifikant. Noch dramatischer ist allerdings die Veränderung der Effektstärke: Seit der Wiedervereinigung wirkt der Amtsbonus für die große Oppositionspartei mehr als dreimal so stark wie zuvor! Wieder muss an dieser Stelle offen bleiben, was diese starken Veränderungen bewirkt hat und inwiefern man davon ausgehen kann, dass sie sich im Zeitverlauf als robust erweisen.

Können aus den Zeitvergleichen Schlüsse für die Gültigkeit der Regionalisierungsthese gezogen werden? Diese These besagt, dass bundespolitische Faktoren für die Zeit nach 1990 ihre Erklärungskraft für das Wahlverhalten auf Landesebene verringern oder gar verlieren, wohingegen landespolitische Faktoren an Bedeutung zunehmen. Diesbezüglich liefern die Zeitvergleiche uneinheitliche Befunde. Obwohl die Stärke der Variable »Veränderung der Regierungspopularität« für die Regierungsparteien nach 1990 geringfügig zurückgeht, ist dieser Unterschied statistisch nicht signifikant. Für die Opposition ist lediglich eine Verlagerung in der Wichtigkeit der Popularitätsvariablen festzustellen: Nach der Wiedervereinigung profitiert die Opposition eher von einem eigenen Popularitätszuwachs als von einem Stimmungstief der Regierung. Insgesamt geht aber der Einfluss der bundespolitischen Zufriedenheitswerte weder für die

20 Hier nicht dargestellte Analysen zeigen, dass dieser Nutzen im Falle gleichzeitiger Schwächephasen der großen Oppositionspartei und der Regierung auf die kleinen Oppositionsparteien, regionalen Parteien und extremen beziehungsweise Protestparteien übergegangen ist.

Regierung noch für die Opposition zurück. Gegen eine stärkere Orientierung an landespolitischen Gesichtspunkten bei der Wahlentscheidung spricht für die Regierungsparteien die nahezu unveränderte Wirkung der Amtsbonusvariable. Auch weist die deutliche Verbesserung der Modellgüte für die Regierungsparteien darauf hin, dass die überwiegend bundespolitischen Variablen die Ergebnisse von Landtagswahlen für Regierungsparteien nunmehr besser vorhersagen. Umgekehrt scheint dies aber nicht für die Opposition der Fall zu sein. Hier verbesserte sich der Modellfit zwar auch substantziell, dies scheint aber eher die Folge einer verbesserten Erklärungskraft der Amtsbonusvariable zu sein. Wenn aus diesen Befunden überhaupt vorsichtige Schlüsse bezüglich der Regionalisierungsthese gezogen werden können, dann lediglich dahingehend, dass diese These für die Regierungsparteien offenbar nicht zutrifft, für die große Oppositionspartei hingegen in leichter Form zuzutreffen scheint.²¹

Der Zeitvergleich hat darüber hinaus deutlich gemacht, dass der Einfluss der unabhängigen Variablen für die Regierungsparteien über die Zeit hinweg konstant und robust ist. Hingegen gibt es deutliche Schwankungen für die Ergebnisse der Opposition. Generalisierende Aussagen sind daher eher für die Stimmenentwicklung der Regierungs- als für die Oppositionspartei möglich.

2.2.5.3 *Regionenvergleich*

Eine Analyse der Stimmenentwicklung bei Landtagswahlen muss für die Zeit nach der Wiedervereinigung einen Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland beinhalten. Unterschiedliches Wahlverhalten sowie abweichende Parteilandschaften zwischen diesen Regionen wurden zahlreich beschrieben und sollten sich auch auf die Wahlentscheidung bei Landtagswahlen auswirken. Allerdings ergibt sich für einen solchen Vergleich das schwerwiegende Problem einer geringen Fallzahl für die neuen Bundesländer. Zwischen 1990 und 2005 fanden in den fünf neuen Bundesländern (Berlin wird aus der folgenden Analyse ausgeschlossen) lediglich je drei, also zusammen fünfzehn Landtagswahlen statt. Erschwerend kommt hinzu, dass alle hier untersuchten Landtagswahlen im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern parallel zur Bundestagswahl stattgefunden haben und möglicherweise die Analyse verzerren könnten.

Da für das ostdeutsche Sample wegen der geringen Fallzahl nicht alle unabhängigen Variablen in die Analyse integriert werden können und sich zudem teils gravierende Multikollinearitätsprobleme ergeben, werde ich auf ein mehrstufiges Verfahren zurückgreifen, das für die Analyse von Samples mit kleinen

21 Eine genaue Untersuchung der Regionalisierungsthese bedarf jedoch der Berücksichtigung genau landesspezifischer Faktoren der Wahlentscheidung.

Tabelle 2-6 Korrelation der unabhängigen Variablen mit dem relativen Stimmenanteil der Regierungsparteien, Ostdeutschland 1990–2005

Δ Regierungspopularität	0,65**	Δ Inflation	0,09
Δ Oppositionspopularität	0,09	Δ Wahlbeteiligung	0,63*
Δ Arbeitslosigkeit	–0,18	Stimmenanteil letzte Bundestagswahl	0,25
Δ Wirtschaftswachstum	–0,03	Amtsbonus	0,8**

N=15; **signifikant auf 1 Prozent, *signifikant auf 5 Prozent.

Die Variable Regierungsmehrheit im BR wurde nicht berücksichtigt, da für das ostdeutsche Sample keine Varianz für diese Variable vorlag.

Fallzahlen in anderen Kontexten angewandt wurde (siehe unter anderem Coppedge 1997 oder Lijphart 1994). Dazu werden zunächst jeweils die Korrelationskoeffizienten zwischen der abhängigen Variable und den unabhängigen Variablen bestimmt. In einem zweiten Schritt werden diejenigen Variablen in ein multivariates Modell integriert, von denen aufgrund von hohen und signifikanten Korrelationen ein Einfluss auf die Stimmenentwicklung vermutet werden kann, wobei die Anzahl der abhängigen Variablen unter Umständen wegen der geringen Freiheitsgrade oder Multikollinearität begrenzt werden muss.

Die Tabelle 2-6 zeigt die bivariaten Korrelationskoeffizienten der bisher verwendeten unabhängigen Variablen unter Angabe der Signifikanzniveaus. Dabei weisen drei Variablen hohe und signifikante Korrelationen auf: die Popularitätsentwicklung der Regierungsparteien, die Entwicklung der Wahlbeteiligung sowie die Amtsbonusvariable. Wegen der hohen Korrelation der unabhängigen Variablen »Popularitätsentwicklung« und »Wahlbeteiligung« (der Korrelationskoeffizient beträgt 0,81) kommt es zu ernsthaften Multikollinearitätsproblemen bei einer Modellberechnung, die alle drei Variablen gleichzeitig berücksichtigt. Deshalb werden im Folgenden zwei multivariate Modelle berechnet, in die entweder die Variablen »Popularitätsentwicklung« oder »Wahlbeteiligung« integriert sind. Beiden Berechnungen werden korrespondierende Berechnungen für Westdeutschland im gleichen Untersuchungszeitraum gegenübergestellt. In der Tabelle 2-7 sind die Ergebnisse zusammengefasst.

Die Popularität einer Bundesregierung scheint auch in Ostdeutschland einen wesentlichen Einfluss auf die Landtagswahlergebnisse der Regierungsparteien zu besitzen. Die Effektstärke dieser Variable ist in Ost- und Westdeutschland etwa gleich hoch, auch wenn der Einfluss der Popularität in Ostdeutschland etwas höhere Auswirkungen zu haben scheint. Deutliche Unterschiede treten bei der Wahlbeteiligung zutage. In Ostdeutschland entspricht der Einfluss der Wahlbeteiligung den gängigen Erwartungen: Je mehr Menschen zur Wahl gehen, desto besser schneiden die Regierungsparteien ab. Durch die starke Korrelation der Variablen »Regierungspopularität« und »Wahlbeteiligung« kann man vermu-

Tabelle 2-7 Einflussfaktoren auf die Stimmenentwicklung der Regierungsparteien bei Landtagswahlen im Regionenvergleich, 1990–2005

	Relative Stimmen, Ost	Relative Stimmen, West	Relative Stimmen, Ost	Relative Stimmen, West
ΔRegierungs- popularität	13,72 (2,71)**	10,00 (6,78)***		
ΔWahlbeteiligung			1,13 (3,52)***	–0,02 (0,06)
Amtsbonus	31,39 (4,41)***	1,36 (0,62)	32,88 (6,06)***	5,78 (1,75)*
Konstante	65,93 (8,66)***	96,80 (2,49)***	64,22 (6,67)***	82,66 (20,83)***
Beobachtungen	15	35	15	35
Korrigiertes R ²	0,74	0,60	0,80	0,03

Absolute t-Werte in Klammern.

***signifikant auf 1 Prozent, **signifikant auf 5 Prozent, *signifikant auf 10 Prozent. Beschreibung der Variablen siehe Tabelle 2-3.

ten, dass hier ein Wirkungszusammenhang besteht: Je unzufriedener die Bevölkerung mit der Bundesregierung ist, desto weniger (Regierungs-)Wähler gehen zur Wahl und desto schlechter fallen die Ergebnisse für die Regierungsparteien aus. Dieser einfache Zusammenhang gilt nicht für Westdeutschland – die Höhe der Wahlbeteiligung scheint hier keinen Einfluss auf das Wahlergebnis zu haben. Stimmenverluste in Westdeutschland könnten demnach eher auf Wechselwähler zurückzuführen sein, die, wenn von der Regierungsarbeit enttäuscht, in Landtagswahlen eine andere Partei wählen. Ein wesentlicher Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland liegt im Einfluss des Amtsbonus. Während dieser für Ostdeutschland sehr hohe Werte annimmt, bleibt er im Vergleich dazu in Westdeutschland von untergeordneter Bedeutung.

Allerdings ist bei der Interpretation für Ostdeutschland Vorsicht geboten: Die Analysen werden stark durch die drei zeitgleich stattfindenden Bundes- und Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern beeinflusst. Hier sind die Wahlergebnisse auf Bundes- und Landesebene fast identisch und die Variablen zur Veränderung der Regierungspopularität und der Wahlbeteiligung nehmen den Wert null an. Schließt man diese Fälle aus der Analyse aus, verringert sich die Güte des Modells, die Effektstärken der Variablen verändern sich nur unwesentlich, allerdings verfehlt die Variable zur Veränderung der Regierungspopularität nur knapp die gängigen Signifikanzniveaus.

Eine analoge Vorgehensweise erfolgt für die große Oppositionspartei. In Tabelle 2-8 sind die Korrelationskoeffizienten aufgelistet. Es zeigt sich, dass dieselben Variablen wie für die Regierungsparteien hohe und signifikante Kor-

Tabelle 2-8 Korrelation der unabhängigen Variablen mit dem relativen Stimmenanteil der großen Oppositionspartei, Ostdeutschland 1990–2005

ΔRegierungspopularität	–0,44*	ΔInflation	–0,01
ΔOppositionspopularität	0,35	ΔWahlbeteiligung	–0,66**
ΔArbeitslosigkeit	0,17	Stimmenanteil letzte Bundestagswahl	0,25
ΔWirtschaftswachstum	–0,16	Amtsbonus	0,66**

N=15; **signifikant auf 1 Prozent, *signifikant auf 5 Prozent.

Die Variable Regierungsmehrheit im BR wurde nicht berücksichtigt, da für das ostdeutsche Sample keine Varianz für diese Variable vorlag.

relationskoeffizienten aufweisen. Wie bei den Regierungsparteien zeigen die Variablen »Veränderung der Wahlbeteiligung« und »Regierungspopularität« keine Trennschärfe und können aufgrund ihrer hohen Korrelation nicht gleichzeitig in eine Berechnung integriert werden. Zusätzlich hat sich bei Berechnungen gezeigt, dass auch die Variable »Veränderung der Oppositionszufriedenheit« hohe und signifikante Effekte auf die Stimmenentwicklung der großen Oppositionspartei zeigt. Da zudem die Variable mit 0,35 eine relativ hohe Korrelation aufweist und nur knapp die Signifikanzkriterien verfehlt, wurde diese Variable in die Berechnung aufgenommen. Die Ergebnisse der Analyse für Ostdeutschland sind in Tabelle 2-9 aufgeführt, als Referenz für den Vergleich mit Westdeutschland gelten die Ergebnisse der Tabelle 2-5.²²

Im Wesentlichen zeigt sich, dass die Popularität ähnlich wie in Westdeutschland nach 1990 auch in Ostdeutschland einen signifikanten und hohen Einfluss auf das Landtagswahlergebnis der Oppositionspartei hat. Doch auch hier ist es die Veränderung der Oppositionspopularität, nicht die Veränderung der Regierungspopularität, die das Wahlergebnis der Opposition stärker beeinflusst. Im Gegensatz zu Westdeutschland und korrespondierend mit den Analysen zu den Regierungsparteien in Ostdeutschland zeigt sich ein klarer Effekt der Wahlbeteiligung: Während eine geringe Wahlbeteiligung den Regierungsparteien schadet, kann die Opposition unter diesen Umständen ihr Ergebnis deutlich verbessern. Dieser Effekt tritt unabhängig von der Entwicklung ihrer eigenen Popularität ein. Der Amtsbonus weist ähnlich hohe und signifikante Werte wie für die Regierungsparteien auf und übertrifft damit noch die hohen Werte des

²² Ein direkter Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland erfolgt nicht. Dies liegt daran, dass für die Erklärung der Stimmenentwicklung in Westdeutschland zwei weitere Variablen signifikante Ergebnisse aufweisen: die Veränderung der Arbeitslosigkeit sowie der Stimmenanteil bei der letzten Bundestagswahl. Für einen direkten Ost-West-Vergleich würden damit jeweils drei Variablen fehlen, die sich als bedeutend für die Erklärung in Westdeutschland erwiesen haben. Eine sinnvolle Interpretation wäre damit nicht gewährleistet.

Tabelle 2-9 Einflussfaktoren auf die Stimmenentwicklung der Oppositionsparteien bei Landtagswahlen im Regionenvergleich, 1990–2005

	Relative Stimmen, Ost	Relative Stimmen, Ost
ΔRegierungspopularität	-13,87 (1,63)	
ΔOppositionspopularität	19,83 (2,25)**	16,58** (2,56)
ΔWahlbeteiligung		-1,60 (3,60)***
Amtsbonus	31,73 (2,77)**	30,92 (3,68)***
Konstante	97,69 (9,90)***	93,21 (13,7)***
Beobachtungen	15	15
Korrigiertes R ²	0,55	0,74

Absolute t-Werte in Klammern.

***signifikant auf 1 Prozent, **signifikant auf 5 Prozent, *signifikant auf 10 Prozent.

Beschreibung der Variablen siehe Tabelle 2-3.

westdeutschen Vergleichssamples. Bemerkenswert ist, dass die Ergebnisse der Oppositionspartei kaum von den parallel zur Bundestagswahl stattgefundenen Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern verzerrt werden. Auch bei Ausschluss dieser drei Fälle bleiben die Ergebnisse sowohl in ihrer Effektstärke als auch in ihrer Signifikanz fast konstant.

2.2.5.4 Zusammenfassung des Hypothesentests

Aus den Analysen lässt sich ableiten, dass für Regierungsparteien vor allem die Entwicklung ihrer Popularität entscheidend für Erfolge oder Misserfolge in Landtagswahlen ist.²³ Dieser Zusammenhang erweist sich als stabil und robust über die Zeit hinweg und zeigt auch in Ostdeutschland die erwarteten Effekte. Neben der Popularität der Regierung kommt der Parteizugehörigkeit des Ministerpräsidenten eine gewisse Bedeutung zu. Stimmt diese mit der großen Regierungspartei des Bundes überein, dann können die Regierungsparteien einen potenziellen Stimmenverlust durch den Amtsbonus abfedern oder gar ausgleichen. Für die Regierungsparteien konnten darüber hinaus keine weiteren der aufgestellten Hypothesen bestätigt werden. Insbesondere die geringe Erklärungskraft

23 Der Verlauf der Popularitätsentwicklung von Regierung und Opposition und die daraus folgenden Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat werden für die zurückliegenden 40 Jahre eingehend im Kapitel 2.3 beschrieben.

der wirtschaftlichen Variablen mag in diesem Zusammenhang verwundern. Ohne Zweifel hat die wirtschaftliche Entwicklung einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die Popularitätsentwicklung und könnte in dem vorgestellten Modell in ihrer Wirkung deshalb unterschätzt werden. Betrachtet man allerdings die tatsächlichen Korrelationen zwischen Popularität und wirtschaftlicher Entwicklung sowie die Popularitätsentwicklung vor dem Hintergrund makroökonomischer Tendenzen, so ist dieser Zusammenhang weitaus schwächer, als mitunter vermutet wird. Offen bleibt an dieser Stelle die Frage, welche ursächlichen Faktoren die Popularitätsentwicklung steuern. Gleichwohl geben die zu beobachtenden Zyklen Hinweise auf die Existenz von zyklischen Trends, die aber in den letzten Jahren deutlich instabiler und volatiler geworden sind. Kurzfristige Einflüsse, so scheint es, spielen seit der Wiedervereinigung eine weit größere Rolle (vergleiche auch Kapitel 2.3).

Bei der Opposition ergibt sich ein deutlich differenzierteres und uneinheitliches Bild. Während für die Regierungsparteien die wesentlichen Einflussgrößen über die Zeit hinweg konstant wirken, ändert sich dies für die Opposition im Zeitverlauf. Der Popularität kommt dabei immer eine entscheidende Bedeutung zu. Allerdings beeinflusst für die Zeit vor 1990 die Bewertung der Regierung wesentlich das Ergebnis der Opposition in Landtagswahlen, während nach der Wiedervereinigung es die eigene Popularitätsentwicklung ist, die das Ergebnis in Landtagswahlen beeinflusst.

Als Ad-hoc-Erklärung für diese drastische Verschiebung bietet sich die gestiegene bundespolitische Bedeutung der großen Oppositionspartei seit 1990 an. Im Untersuchungszeitraum 1990 bis 2005 hatte die Bundesregierung bis auf eine einzige Ausnahme zum Zeitpunkt einer Landtagswahl keine eigene Mehrheit im Bundesrat. In vielen Fällen war sie deshalb auch für die Verabschiedung von Gesetzen auf die Zustimmung der großen Oppositionspartei angewiesen (siehe dazu auch Kapitel 3.4). Verantwortung für das Regierungshandeln trug damit nicht nur die Regierungskoalition. Dies wurde durchaus auch in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Die Opposition stand damit als quasi mitregierende Partei ebenso im Zentrum der Aufmerksamkeit wie die Regierung. Neben sicherlich nicht unbedeutenden Skandalen und Führungsquerelen könnte dieser Aspekt ganz entscheidend dazu beigetragen haben, dass die Opposition in dieser Zeit nicht mit Landtagswahlerfolgen allein aufgrund einer schlecht bewerteten Regierungsarbeit rechnen konnte. Vielmehr konnte sie nur dann im Vergleich zur Bundestagswahl punkten, wenn ihre Arbeit im Bund sehr gut bewertet wurde oder die Opposition den Ministerpräsidenten stellte. Ein Indiz dafür stellen die stärkeren Schwankungen der Popularität der Opposition dar.

Neben der Popularität bestätigen sich für die Opposition noch eine Reihe anderer Hypothesen, die für die Regierungsparteien keine Erklärungskraft be-

sitzen, beispielsweise gängige Annahmen zur Wahlbeteiligung, die Surge-and-Divide-These sowie die Balancing-These. Allerdings variiert dieser Einfluss ebenfalls im Zeitablauf. Generalisierende Aussagen über das Abschneiden der großen Oppositionspartei bei Landtagswahlen sind daher ungleich schwieriger.

Die getrennten Analysen für Ostdeutschland ergaben, dass in den neuen Bundesländern, wie vermutet, sowohl die aktuelle Tagespolitik als auch das politische Personal eine größere Rolle für die Wahlentscheidung spielen als in Westdeutschland. Dies zeigt sich vor allem durch einen hohen Einfluss der Parteizugehörigkeit des Ministerpräsidenten auf das Wahlergebnis. Stellt eine Partei auch den Ministerpräsidenten, kann sie in der Regel deutlich von diesem Amtsbonus profitieren. Neben der Popularität von Regierung und Opposition sowie dem Amtsbonus ist die Wahlbeteiligung in Ostdeutschland, im Gegensatz zu Westdeutschland, ein bedeutender Faktor für die Stimmenentwicklung sowohl von Regierungs- als auch von Oppositionsparteien.

2.2.6 Stärke der Stimmenverluste und -gewinne für Regierung und Opposition in Landtagswahlen

Nicht weniger wichtig als die Frage nach den systematischen (bundespolitischen) Bestimmungsfaktoren für Landtagswahlergebnisse ist die Frage, wie stark diese Faktoren in ihrer Wirkungsweise zu veranschlagen sind. Warum ist die Höhe der Effektstärken so wichtig? Primäres Ziel der Analysen ist herauszufinden, ob die Stimmenverluste der Regierungsparteien und die Stimmengewinne der Oppositionspartei in Landtagswahlen letztlich in einem (systematischen) Verlust der Regierungsmehrheit im Bundesrat münden. Dies wäre dann wahrscheinlicher, wenn die Regierungsparteien sehr oft Gefahr laufen, aus der Regierungsverantwortung in den Ländern verdrängt zu werden oder umgekehrt kaum Chancen der Regierungsparteien bestehen, die Opposition von der Regierungsverantwortung in den Ländern abzulösen. Die entsprechenden Wahrscheinlichkeiten werde ich zunächst abstrakt für die Variablen angeben, die sowohl für die Regierung als auch für die Opposition über die Zeitperioden hinweg einen konstant hohen Einfluss auf das Landtagswahlergebnis gezeigt haben. Dies sind die Veränderungen in der Regierungs- beziehungsweise Oppositionspopularität sowie der Amtsbonus des Ministerpräsidenten.

Konkret geht es in diesem Abschnitt damit um die Darstellung und Auswertung von Effektstärken: Mit wie viel Prozentpunkten Verlust müssen die Regierungsparteien in Landtagswahlen rechnen, wenn sie beispielsweise einen hohen, einen geringen oder keinen Popularitätsverlust erleiden? Mit wie viel Prozentpunkten Stimmenzuwächse kann die Opposition rechnen, je nachdem, wie stark sich das Stimmungsbild der Regierung oder der Opposition verändert? Wie stark

ändert sich das Ergebnis, wenn man berücksichtigt, welche Partei den Ministerpräsidenten stellt? Die entsprechenden Ergebnisse werden lediglich für Westdeutschland dargestellt. Dafür werden die schwer zu interpretierenden relativen Stimmen in Stimmenanteile der Parteien bei einer Landtagswahl umgerechnet.

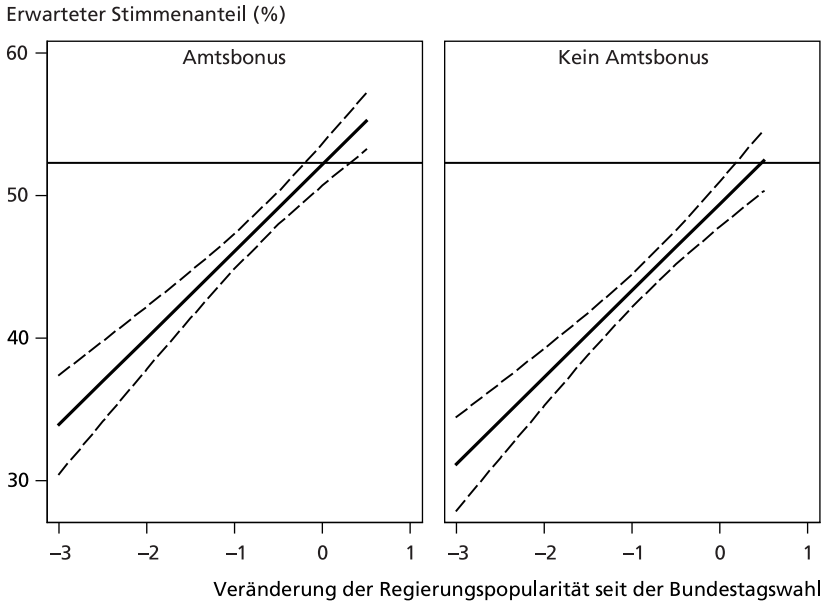
Für ein hypothetisches, weitgehend realistisches Szenario wurde angenommen, dass die Regierungsparteien bei einer der Landtagswahl vorausgegangenen Bundestagswahl 52,3 Prozent der Zweitstimmen erhalten haben. Dieser Wert entspricht dem Durchschnittswert an Zweitstimmen, die die Regierungsparteien in Westdeutschland zwischen 1976 und 2005 in einer der Landtagswahl vorausgegangenen Bundestagswahl erhalten haben. In Abbildung 2-1 ist nun dargestellt, mit welchem Ergebnis die Regierungsparteien laut dem Modell in diesem Szenario bei einer Landtagswahl rechnen können, und zwar in Abhängigkeit davon, wie sich die Popularität der Bundesregierung entwickelt hat und ob die große Regierungspartei des Bundes auch den Ministerpräsidenten stellt.²⁴ Dafür wurde auf der x-Achse die Spannbreite des Gewinnes (positive Werte) oder Verlustes (negative Werte) an Zustimmung seit der vorangegangenen Bundestagswahl abgebildet. Die Werte liegen zwischen -3 (ein Verlust an Popularität von 3 Punkten) und 0,5 (ein Gewinn an Popularität von 0,5 Punkten)²⁵ und entsprechen damit der Spannbreite der tatsächlich gemessenen Werte zwischen 1976 und 2005. Im Durchschnitt musste die Regierungspartei während dieser Zeitspanne einen Popularitätsverlust von 0,74 Prozentpunkten hinnehmen. Das linke Diagramm gibt die nach dem Modell zu erwartenden Stimmenanteile je nach Popularitätsentwicklung für die Regierungsparteien wieder, falls der Ministerpräsident auch der großen Regierungspartei des Bundes angehört. Das linke Diagramm stellt die Situation für den Fall dar, dass die Opposition den Ministerpräsidenten stellt. Die durchgezogene Linie stellt die erwarteten Stimmenanteile, die gestrichelte Linie die dazugehörigen 95-Prozent-Konfidenzintervalle dar.

Stellt die Regierungspartei den Ministerpräsidenten und verändert sich die Regierungspopularität nicht (Wert auf der x-Achse entspricht dem Wert 0), muss die Regierung fast keinen Rückgang ihrer Stimmenanteile befürchten. Hat sie, wie im dargestellten Szenario unterstellt und durch die waagerechte Linie dargestellt, bei der Bundestagswahl 52,3 Prozent der Stimmen erhalten, würde sie unter diesen Bedingungen laut Modell bei der darauf folgenden Landtagswahl 52,1 Prozent der Stimmen erhalten. Doch büßt sie nur 0,5 Punkte ihrer Popularität ein, erreicht sie lediglich etwa 49 Prozent. Bei einem Verlust von einem

24 Für alle anderen im Modell berücksichtigten Variablen werden die entsprechenden Durchschnitte verwendet.

25 Diese Werte ergeben sich aus der Operationalisierung der Zufriedenheitsvariablen. Vergleiche dazu auch den Anhang und Abbildung 2-4.

Abbildung 2-1 Ergebnisse der Regierungsparteien in Landtagswahlen, nach Regierungspopularität und Parteizugehörigkeit des Ministerpräsidenten



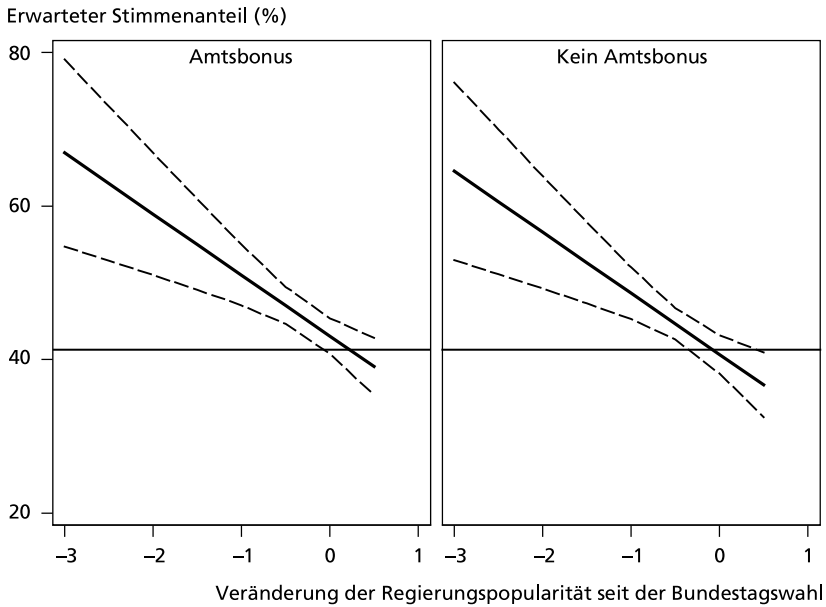
Das in der Abbildung dargestellte Szenario basiert auf der Annahme, dass alle anderen Einflussfaktoren auf ein Landtagswahlergebnis den Mittelwert der analysierten Landtagswahlen annehmen. Die Grafik bezieht sich damit auf eine Situation, in der die Regierungsparteien in der vorangegangenen Bundestagswahl 52,3 Prozent der Stimmen erhielten (schwarze waagerechte Linie). Die erwarteten Stimmenanteile in der folgenden Landtagswahl, in Abhängigkeit von der Popularitätsentwicklung und dem Amtsbonus, müssen mit diesem Stimmenanteil in Beziehung gesetzt werden, denn nur so kann die Höhe der Verluste oder Gewinne der Regierungsparteien sinnvoll interpretiert werden.

Quelle: eigene Berechnungen.

Prozentpunkt liegt ihr hypothetischer Stimmenanteil nur noch bei 46 Prozent. Das ist trotz des Amtsbonus ein Verlust von über 6 Prozentpunkten und könnte unter Umständen schon einen Regierungswechsel auf Länderebene bewirken.

Stellt die Oppositionspartei den Ministerpräsidenten, erhöht sich der Verlust der Regierungsparteien für alle Werte der Popularitätsentwicklung um zusätzlich 2,8 Prozentpunkte. Damit würde es in dem hypothetisch betrachteten Fall nur dann zu einem Regierungswechsel zugunsten der Regierungsparteien kommen, wenn der Stimmenanteil bei der vorausgegangenen Bundestagswahl überdurchschnittlich hoch war beziehungsweise ein bedeutender Sympathiezuwachs für

Abbildung 2-2 Ergebnisse der Oppositionspartei in Landtagswahlen 1976–1990, nach Regierungspopularität und Parteizugehörigkeit des Ministerpräsidenten



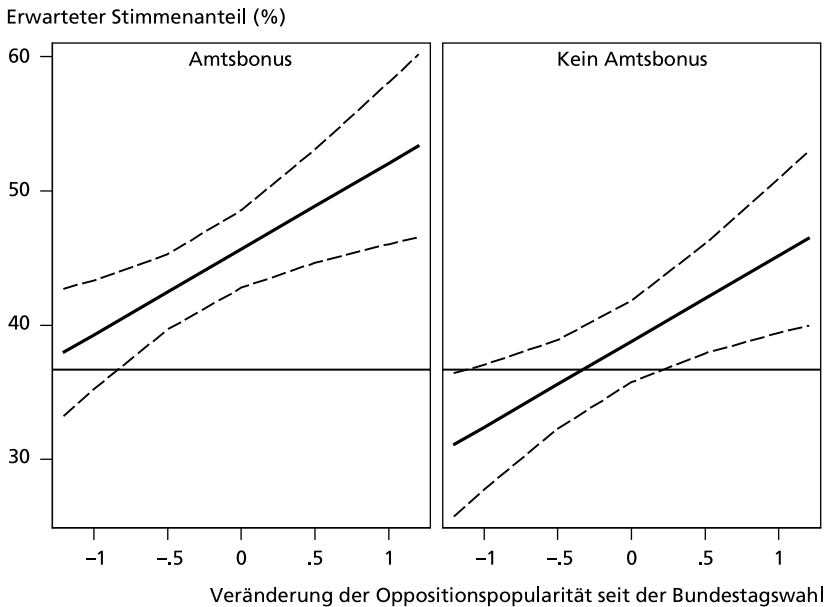
Vgl. die Ausführungen zu Abbildung 2-1. Der durchschnittliche Stimmenanteil der Opposition in der zurückliegenden Bundestagswahl, zu der die erwarteten Stimmenanteile in Beziehung gesetzt werden müssen, betrug 41,3 Prozent und ist durch die waagerechte Linie dargestellt.

Quelle: eigene Berechnungen.

die Regierungsparteien zu verzeichnen ist. Hält man sich vor Augen, dass die Zustimmungswerte der Regierung in aller Regel zurückgehen, erscheint es um ein Vielfaches wahrscheinlicher, dass die Regierungsparteien ihre Regierungsbeteiligung in den Ländern verlieren, als dass sie die Landesregierung von der Opposition übernehmen können.

Nicht in einem Diagramm dargestellt ist der Umstand, dass ein potenzieller Verlust der Regierungsverantwortung natürlich auch davon abhängt, ob eine Regierungspartei in einem Land eine Hochburg besitzt. In immerhin 30 Prozent der untersuchten Fälle konnten die Regierungsparteien bei der vorangegangenen Bundestagswahl über 55 Prozent der Stimmen erlangen, in fast 15 Prozent der Fälle waren es sogar über 60 Prozent der Stimmen. In diesen Fällen kann nur ein großer Popularitätsverlust einen Regierungswechsel herbeiführen.

Abbildung 2-3 Ergebnisse der Oppositionspartei in Landtagswahlen 1990–2005, nach Oppositionspopularität und Parteizugehörigkeit des Ministerpräsidenten



Vgl. die Ausführungen zu Abbildung 2-2. Der durchschnittliche Stimmenanteil der Opposition in der zurückliegenden Bundestagswahl, zu der die erwarteten Stimmenanteile in Beziehung gesetzt werden müssen, betrug 36,7 Prozent und ist durch die waagerechte Linie dargestellt.

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Abbildungen 2-2 und 2-3 stellen die Situation der großen Oppositionspartei dar. Wieder wurden hierbei hypothetische, weitgehend realistische Szenarien betrachtet. Da der Einfluss der Popularität für die Oppositionspartei vor 1990 vor allem von der Entwicklung der Regierungspopularität abhing, nach 1990 aber von der eigenen Popularitätsentwicklung, wurde diesem Umstand auch in zwei getrennten Diagrammen Rechnung getragen.

Die Abbildung 2-2 stellt die Situation vor 1990 dar. Korrespondierend mit der Abbildung 2-1 ist auf der x-Achse die Popularitätsentwicklung der Regierungsparteien, auf der y-Achse der laut Modell zu erwartende Stimmenanteil der großen Oppositionspartei in einer Landtagswahl dargestellt. Die große Oppositionspartei erlangte vor 1990 in der der Bundestagswahl vorausgegangenen Landtagswahl durchschnittlich einen Stimmenanteil von 41,3 Prozent (verdeut-

licht durch die schwarze waagerechte Linie). Stellt die Opposition auch den Ministerpräsidenten und bleibt die Popularität der Bundesregierung konstant, kann sie mit 43,1 Prozent der Stimmen ihren Stimmenanteil leicht erhöhen. Stellt sie nicht den Ministerpräsidenten, beläuft sich ihr zu erwartender Stimmenanteil auf lediglich 40,7 Prozent, ein Regierungswechsel zugunsten der Opposition ist also unter diesen für die Regierung günstigen Umständen eher unwahrscheinlich.

In einem realistischeren Szenario, in dem die Bundesregierung einen halben Prozentpunkt ihrer Popularität einbüßt, könnte die Oppositionspartei, selbst wenn sie nicht den Ministerpräsidenten stellt, einen Stimmenanteil von 44,6 Prozent erwarten und würde damit mehr als 3 Prozentpunkte über dem Ergebnis der Bundestagswahl liegen. Je nachdem, ob sie einen kleinen Koalitionspartner zur Verfügung hat, der den Sprung über die Fünfprozenthürde genommen hat, könnte dieser Stimmenzuwachs ausreichen, die Regierungsverantwortung zu übernehmen. Stellt die Opposition bereits den Ministerpräsidenten, erscheint ein Regierungswechsel bei einem Popularitätsverlust der Bundesregierung eher unwahrscheinlich. Verliert die Regierung nur 0,5 Prozentpunkte an Zustimmung, dann beläuft sich der zu erwartende Stimmenanteil der großen Oppositionspartei auf 47 Prozent und beträgt damit 5,7 Prozentpunkte mehr als bei der vorangegangenen Bundestagswahl.

Die Abbildung 2-3 gibt die Auswirkungen der Popularitätsentwicklung auf das Ergebnis der großen Oppositionspartei nach 1990 wieder. Die große Oppositionspartei erlangte nach 1990 im Durchschnitt lediglich 36,7 Prozent der Zweitstimmen bei einer Bundestagswahl (verdeutlicht wieder an der waagerechten Linie). Hier ist es für die Opposition weniger bedeutsam, wie sich die Popularität der Bundesregierung entwickelt hat.²⁶ Deshalb sind auf der x-Achse die Popularitätsgewinne (positive Werte) oder -verluste (negative Werte) der großen Oppositionspartei aufgetragen. Diese Werte schwanken für die Opposition nach 1990 zwischen -1,2 und 1,2. Im Durchschnitt büßte die Opposition leicht an Zustimmung ein. Ein Vergleich zwischen der Situation, in der die Oppositionspartei den Ministerpräsidenten stellt (linke Grafik), und derjenigen, in der die Regierungsparteien den Ministerpräsidenten stellen (rechte Grafik), zeigt den bedeutenden Einfluss des Amtsbonus für das Abschneiden der Opposition bei Landtagswahlen. Allein der Amtsbonus bewahrt die Oppositionspartei davor, unter das Ergebnis der letzten Bundestagswahl abzurutschen.

26 Diese Aussage stimmt in dieser Pointiertheit nur begrenzt. Betrachtet man den entsprechenden Koeffizienten der Variable »Veränderung der Regierungspopularität«, so ist dieser sehr hoch, der dazugehörige Effekt ist damit aller Wahrscheinlichkeit nach nicht unerheblich, vor allem da die gängigen Signifikanzkriterien nur knapp verfehlt werden.

Verändert sich die Popularität der Oppositionspartei auf Bundesebene nicht und stellt sie den Ministerpräsidenten, dann kann sie bei der Landtagswahl mit 45,5 Prozent der Stimmen rechnen. Auch wenn die Opposition unter diesen Bedingungen nicht den Ministerpräsidenten stellt, erhöht sich ihr Stimmenanteil um fast 2 Prozentpunkte auf 38,5. Da die Opposition nach 1990 deutlicher als die Regierungsparteien von dem Amtsbonus profitieren kann, sollte es den Regierungsparteien schwerer fallen, die Opposition aus der Regierung in den Ländern zu drängen. Umgekehrt laufen die Regierungsparteien besonders Gefahr, von der Regierungsverantwortung verdrängt zu werden, wenn die Popularität der Opposition hoch ist. Hat sie sich im Vergleich zur Bundestagswahl um einen Prozentpunkt erhöht, kann die Opposition ihr Landtagswahlergebnis im Vergleich zur vorangegangenen Bundestagswahl um über 8 Prozentpunkte verbessern (in meinem hypothetischen Beispiel von 36,7 Prozent auf 45,1 Prozent). Der Regierung droht also immer dann ein Verlust der Regierungsverantwortung, wenn die Zufriedenheit mit der Opposition sehr hoch ist.²⁷ Gleichzeitig muss aber auch die Opposition mit einem Machtverlust in den Ländern rechnen, wenn ihre Popularitätswerte sinken, was nach 1990 nicht selten geworden ist.

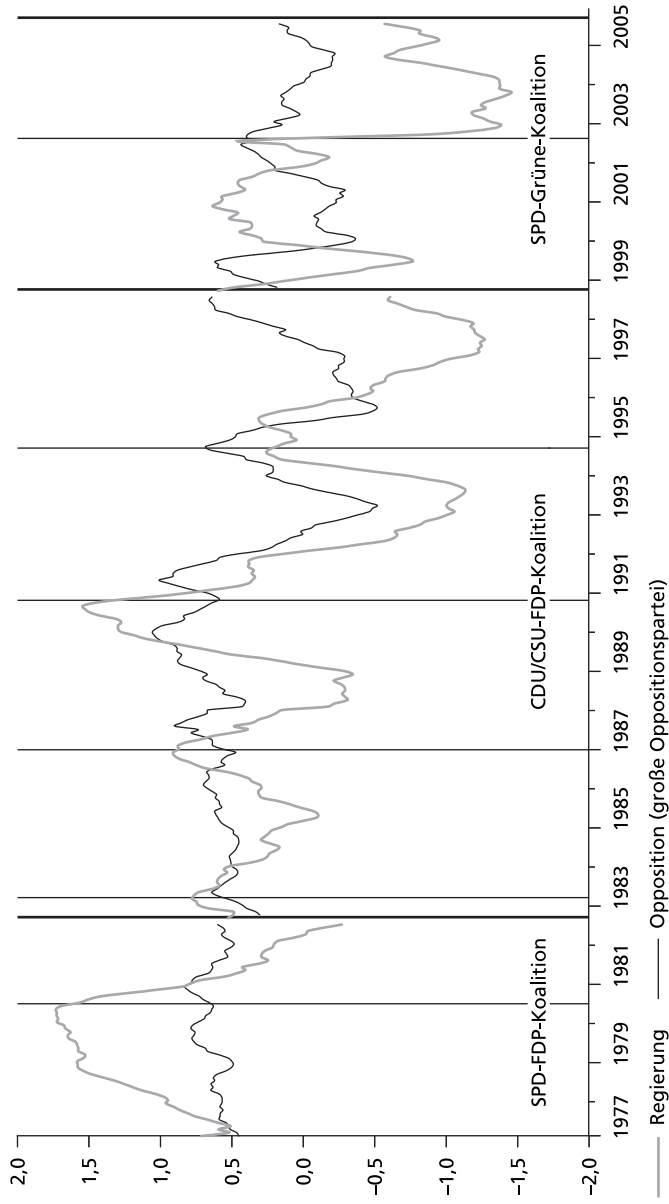
Betrachtet man die in allen Diagrammen eingetragenen Konfidenzintervalle, so fällt auf, dass diese für die Opposition generell breiter, im Zeitverlauf allerdings noch größer werden, als dies für die Regierungsparteien der Fall ist. Hier wird grafisch deutlich, dass die Ergebnisse der Opposition unstabiler und weniger robust sind, als dies für die Regierungsparteien gilt. Während also Regierungsparteien relativ zuverlässig bei schlechten Umfragewerten an Stimmen in Landtagswahlen verlieren, sind die Zusammenhänge für die Opposition deutlich instabiler, die tatsächlichen Ergebnisse deutlich variabler und stärker von anderen Faktoren als der Popularitätsentwicklung abhängig.

2.3 Die Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat

Können die Ergebnisse der vorangegangenen Analyse zur Stimmenentwicklung von Regierung und Opposition in Landtagswahlen Aufschluss darüber geben, ob ein *systematischer* Trend dahingehend besteht, dass Wähler in Landtagswahlen gegen die Bundesregierung und für die Opposition optieren und damit unterschiedliche Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat herbeiführen? Wie die

27 Noch dramatischer ist die Situation für die Regierung, wenn die Zufriedenheit mit der Regierung stark gefallen und die Zustimmung mit der Arbeit der Oppositionspartei zugleich deutlich gestiegen ist.

Abbildung 2.4 Entwicklung der Regierungs- und Oppositionszufriedenheit, 1977–2005



Die dicken senkrechten Linien stellen die Regierungswechsel auf Bundesebene dar (1982, 1998, 2005). Die dünnen senkrechten Linien stellen Bundestagswahlen dar (die 1998 und 2005 mit Regierungswechseln zusammenfallen).

Quelle: Politikbarometer der Forschungsgruppe Wahlen.

bisherigen Analysen der Landtagswahlergebnisse zeigen, gibt es zunächst per se keinen generell gegenläufigen Trend zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen. Regierungsparteien verlieren nur dann substantiell an Stimmen, wenn sie in der Beurteilung ihrer Arbeit im Vergleich zum Zeitpunkt der Bundestagswahl schlecht abschneiden. Da dies jedoch eher der Regelfall als die Ausnahme ist (in nur 10 Prozent der untersuchten Landtagswahlen erreichte die Regierung zum Zeitpunkt der Landtagswahl bessere Popularitätswerte als zum Zeitpunkt der vorangegangenen Bundestagswahl), könnte diese bundespolitische Komponente tatsächlich in drastischer Weise die Regierungszusammensetzung auf Länderebene zum Nachteil der Bundesregierung beeinflussen.

Daher werde ich in diesem Kapitel herausarbeiten, ob die geschilderten Effekte in der Vergangenheit stark genug waren, die Regierungszusammensetzung in den Landtagen systematisch zu beeinflussen: Wurden die Regierungsparteien in Landtagswahlen so geschwächt, dass diese es entweder nicht vermochten, die bestehende Landesregierung abzulösen²⁸, oder wurden die Regierungsparteien überdurchschnittlich oft von der Regierungsverantwortung in den Ländern verdrängt²⁹? Von besonderer Bedeutung für die Beantwortung dieser Fragen ist die Entwicklung der Popularität von Regierung und Opposition im Zeitablauf. Abbildung 2-4 stellt die Entwicklung der Regierungs- und Oppositionszufriedenheit im Zeitablauf von 1976 bis 2005 dar.

Für die Legislaturperioden 8 bis 11 (1976 bis 1990) findet sich in etwa das Muster der Regierungszufriedenheit entsprechend dem Wahlzyklusmodell bestätigt: Die Regierungsparteien genießen in unmittelbarer Nähe des Wahltermins vergleichsweise hohe Zustimmungsraten, die jedoch parabelförmig absinken und in der Mitte der Wahlperiode ihren Tiefpunkt erreichen, um daraufhin wieder anzusteigen. Nach der Wiedervereinigung ändert sich dieses Bild. Der Kurvenverlauf wird nun deutlich variabler und unregelmäßiger. Nach einem deutlichen Wahlsieg stürzt die Regierung Kohl nach 1990 in ihrer Popularität drastischer ab als jede andere Regierung zuvor. Eine Erholung setzt erst kurz vor der nächsten Bundestagswahl 1994 ein. Ein ähnliches Bild zeigt sich für die letzte Amtszeit Helmut Kohls. Die Regierung Schröder verspielt ihre Popularität nach 1998 ähnlich schnell wie die Regierung Kohl 1990, kann jedoch diese Entwicklung erstaunlich schnell umkehren: Im Oktober 1999 zeigen die Zustimmungsraten der Regierung wieder aufwärts und stabilisieren sich bis Ende 2001 fast auf dem Niveau des Amtsantritts. Vor der Bundestagswahl 2002 gehen dann die Stimmungswerte nach unten, um kurz vor der Wahl wieder zuzulegen. Diesen Trend kann die Regierung jedoch in ihrer zweiten Amtszeit

28 Für den Fall, dass die Regierungsparteien im Land die Opposition bildeten.

29 Für den Fall, dass die Regierungsparteien auch im Land an der Regierung beteiligt waren.

nicht wiederholen: Auch hier stürzt die rot-grüne Regierung ähnlich schnell in das Stimmungstief wie 1998, verweilt dort jedoch mit leichten Schwankungen bis Ende 2004. Vor den vorgezogenen Neuwahlen 2005 stabilisieren sich die Umfragewerte auf niedrigem Niveau.³⁰

Interessant gestaltet sich das Zustimmungsmuster der großen Oppositionspartei. Bis zur deutschen Wiedervereinigung kann man keine außergewöhnlichen Ausschläge, weder nach oben noch nach unten, erkennen. Die Aufmerksamkeit der Bevölkerung richtete sich ganz offensichtlich auf die Handlungen der Regierung, während die Opposition um einen nahezu konstanten Wert oszillierte. Entgegen den Vermutungen von Jeffery und Hough (2001: 76) sind die Popularitätswerte der Opposition (zumindest der großen Oppositionspartei) kein Spiegelbild der Regierung.³¹ Seit 1990 schwanken deren Zustimmungsraten in einem fast ähnlich hohen Ausmaß wie die der Regierung, wobei die Oppositionskurve für einige Wahlperioden interessanterweise viel eher dem Wahlzyklus entspricht als die der Regierung. Auch die Opposition ist durch Skandale, Personal- und Führungsquerelen mit negativen Umfragewerten konfrontiert. Trotz allem liegen die Zufriedenheitswerte innerhalb der Legislaturperioden für die Opposition in der Regel höher oder ähnlich hoch wie zum Zeitpunkt der vorangegangenen Bundestagswahl.

Wie aus den Stimmungskurven für Regierung und Opposition ersichtlich, verlieren die Regierungsparteien des Bundes in aller Regel an Zustimmung, wobei dieser Verlust in seiner Höhe stark variiert. Aufgrund dieser Tendenz sollten sich die Ergebnisse der Landtagswahlen tatsächlich systematisch, nämlich zum Nachteil für die Bundesregierung, auf die Regierungsbildung in den Ländern auswirken. Landesregierungen, die von den Parteien der Bundesregierung gebildet werden, stehen in einer größeren Gefahr, abgewählt zu werden, als Landesregierungen der Oppositionsparteien. Eine Gegenüberstellung von Länderkoalitionen vor und nach Landtagswahlen kann als ein erster Indikator für die Richtigkeit dieser Vermutung dienen. Zu diesem Zweck werden die Bundesländer nach ihren Regierungskoalitionen gemäß dem in der deutschen Föderalismusliteratur üblichen Unterscheidungsschema nach Regierungsländern, Oppositionsländern

30 An dieser Stelle soll auf eine Erklärung der Popularitätsschwankungen verzichtet werden. Um die Ursachen von Popularitätsentwicklungen, deren Schwankungen und mögliche Gesetzmäßigkeiten für den Untersuchungszeitraum angemessen zu erklären, wäre es notwendig, unterschiedliche Einflussfaktoren parallel zu testen. Da dies nicht primäres Ziel dieses Buches ist, soll darauf verzichtet werden. Die Forschung hat sich bisher mit dieser Problematik kaum systematisch befasst, Ausnahmen finden sich beispielsweise bei Schmitt und Reif (2003) oder Dinkel (1991).

31 Allerdings »gewinnt« die Opposition in der Mitte der Legislaturperiode immer relativ zur Regierung, da sich deren Zustimmungswerte verschlechtern.

Tabelle 2-10 Länderkoalitionen vor und nach Landtagswahlen, 1976–2005

		<i>Länderkoalition nach einer Landtagswahl</i>		
		R-Länder	O-Länder	M-Länder
<i>Länderkoalition vor einer Landtagswahl</i>	R-Länder	21	13	5
	O-Länder	1	30	3
	M-Länder	2	3	9

Unverändertes Koalitionsmuster nach Landtagswahlen (60 Fälle) = 69 Prozent. Verbesserung für die Regierungsparteien des Bundes nach Landtagswahlen (6 Fälle) = 7 Prozent. Verschlechterung für die Regierungsparteien des Bundes nach Landtagswahlen (21 Fälle, hervorgehoben) = 24 Prozent.

und Mischländern eingeteilt (ROM-Schema).³² 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 zur Regierung und Opposition im Bund inkongruente Zusammensetzung auf Länderebene. Beteiligten sich Parteien an der Landeskoalition, die nicht gleichzeitig im Bundestag vertreten waren (beispielsweise die STATT-Partei oder die Schill-Partei in Hamburg), wurden diese Länder nicht als M-Länder gelistet, sondern entsprechend ihren Koalitionspartnern zugeordnet.³³ In Tabelle 2-10 wurden die Landeskoalitionen vor und nach Landtagswahlen für die Zeitspanne von 1976 bis 2005 gegenübergestellt (N = 87).³⁴ Durch den Vergleich der Koalitionsformen vor und nach einer Landtagswahl lässt sich ablesen, in wie vielen Fällen es zu keiner Veränderung der Koalitionsform gekommen ist beziehungsweise in wie vielen Fällen sich die Situation aus Sicht der Regierung verbessert oder verschlechtert hat.

Wie aus der Tabelle hervorgeht, sind Regierungswechsel auf Landesebene wie auch auf Bundesebene eher selten: In 69 Prozent der Fälle änderte sich die Länderkoalition nach dem ROM-Schema nicht. Betrachtet man jedoch die Bun-

32 Entsprechend der Einteilung von Schindler (1999: 2438) auf einen Vorschlag von Lehmbruch (1998). Für eine ausführliche Erörterung dieser Thematik siehe Abschnitt 3.4.3.1.

33 Einen Grenzfall bildet hier die Regierungsbeteiligung der PDS in der 14. Legislaturperiode auf Landesebene. Zwischen 2002 und 2005 war die PDS nicht in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten. Wegen der herausragenden Stellung der PDS in Ostdeutschland und den verbliebenen PDS-Abgeordneten im Bundestag wurde eine SPD-PDS-Koalition auf Länderebene bei einer SPD-Grünen-Koalition auf Bundesebene als M-Land gewertet.

34 Nicht integriert sind zeitgleich zur Bundestagswahl stattfindende Landtagswahlen, da sich dabei auch die Koalition auf Bundesebene ändern kann. (West-)Berlin ist in diesem Datensatz seit 1976 berücksichtigt.

desländer, in denen sich die Koalition nach bundespolitisch relevanten Gesichtspunkten ändert, fällt eine klare Tendenz ins Auge, die für die Bundesregierung nichts Gutes erahnen lässt. In der überwiegenden Anzahl der Fälle (nach 21 Landtagswahlen beziehungsweise in fast 80 Prozent aller Koalitionswechsel nach dem ROM-Schema) führte ein Koalitionswechsel zu einer für die Regierungsparteien des Bundes verschlechterten Situation. Entweder wurde eine mit der Bundesregierung kongruente Landesregierung durch die Opposition abgelöst (13 Fälle) beziehungsweise eine kongruente Landesregierung konnte nur unter Einbeziehung einer Oppositionspartei des Bundes weiterregieren (5 Fälle), oder eine inkongruente Koalition wurde von einer Landesregierung abgelöst, die nur aus Parteien der Bundesopposition bestand (3 Fälle). Umgekehrt führte ein Koalitionswechsel nur nach sechs Landtagswahlen zu einer für die Regierungsparteien des Bundes vorteilhafteren Regierung und lediglich ein einziges Mal, 1987 in Hessen, vermochten es CDU und FDP als damalige Regierungsparteien des Bundes, eine Landesregierung der Bundesopposition abzulösen. Bezeichnenderweise fiel dieser Wechsel in eine Zeit, in der die Bundesregierung in einer Art »Nachwaleuphorie« (die Landtagswahl fand lediglich drei Monate nach der Bundestagswahl statt) über noch bessere Stimmungswerte als zum Zeitpunkt der vorangegangenen Bundestagswahl verfügte.

Noch drastischer wird dieser klare Trend gegen die Bundesregierung, wenn man sich allein auf die Änderung der Parteizugehörigkeit von Ministerpräsidenten nach Landtagswahlen beschränkt. Bei den 87 untersuchten Landtagswahlen wechselte in 16 Fällen (18 Prozent aller Landtagswahlen) die Parteizugehörigkeit der Ministerpräsidenten. Bis auf eine einzige Ausnahme war dies ein Wechsel zugunsten der Bundesopposition, einzig in dem schon beschriebenen Fall in Hessen konnten die Regierungsparteien des Bundes einen Ministerpräsidenten der Bundesopposition ablösen. Die Namen und Parteizugehörigkeit der betreffenden Ministerpräsidenten sind in Tabelle 2-11 aufgelistet.

Sowohl die Richtung der Koalitionswechsel als auch die Veränderungen in der Parteizugehörigkeit der Ministerpräsidenten geben einen klaren Anhaltspunkt für einen Anti-Regierungstrend. Als Konsequenz sollten damit auch gegenläufige Mehrheiten im Bundesrat im Laufe der Amtszeit einer Bundesregierung wahrscheinlicher werden. Um aber genauere Aussagen über eine entsprechende Systematik zu erhalten, werde ich im Folgenden vor dem Hintergrund der bundespolitischen Stimmungslage, als eine der Haupteklärungsvariablen für Stimmenverluste der Regierungsparteien in Landtagswahlen, detaillierter die Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse der drei letzten Koalitionsregierungen auf Bundesebene betrachten: die sozial-liberale Koalition von 1969 bis 1982, die christlich-liberale Koalition von 1982 bis 1998 und die rot-grüne Koalition von 1998 bis 2005.

Tabelle 2-11 Veränderung der Parteizugehörigkeit der Ministerpräsidenten (oder Oberbürgermeister) nach einer Landtagswahl, 1976–2005

Datum Landtagswahl	Bundesland	Koalition im Bund	Ministerpräsident vor der Wahl	Ministerpräsident nach der Wahl
1981, 10. Mai	Berlin (West)	SPD-FDP	Hans-Jochen Vogel, SPD	Richard von Weizsäcker, CDU
1985, 10. März	Saarland	CDU/CSU-FDP	Werner Zeyer, CDU	Oskar Lafontaine, SPD
1987, 5. April	Hessen	CDU/CSU-FDP	Holger Börner, SPD	Walter Wallmann, CDU
1988, 8. Mai	Schleswig-Holstein	CDU/CSU-FDP	Henning Schwarz, CDU (kommissarisch nach dem Rücktritt Uwe Barschels)	Björn Engholm, SPD
1989, 29. Januar	Berlin (West)	CDU/CSU-FDP	Eberhard Diepgen, CDU	Walter Momper, SPD
1990, 13. Mai	Niedersachsen	CDU/CSU-FDP	Ernst Albrecht, CDU	Gerhard Schröder, SPD
1991, 20. Januar	Hessen	CDU/CSU-FDP	Walter Wallmann, CDU	Hans Eichel, SPD
1991, 21. April	Rheinland-Pfalz	CDU/CSU-FDP	Dr. Carl-Ludwig Wagner, CDU	Rudolf Scharping, SPD
1994, 26. Juni	Sachsen-Anhalt	CDU/CSU-FDP	Werner Münch, CDU	Reinhard Höppner, SPD
1999, 7. Februar	Hessen	SPD-Grüne	Hans Eichel, SPD	Roland Koch, CDU
1999, 5. September	Saarland	SPD-Grüne	Reinhard Klimmt, SPD	Peter Müller, CDU
2001, 23. September	Hamburg	SPD-Grüne	Ortwin Runde, SPD	Ole von Beust, CDU
2002, 21. April	Sachsen-Anhalt	SPD-Grüne	Reinhard Höppner, SPD	Wolfgang Böhmer, CDU
2003, 2. Februar	Niedersachsen	SPD-Grüne	Sigmar Gabriel, SPD	Christian Wulff, CDU
2005, 20. Februar	Schleswig-Holstein	SPD-Grüne	Heide Simonis, SPD	Peter Harry Carstensen, CDU
2005, 22. Mai	Nordrhein-Westfalen	SPD-Grüne	Peer Steinbrück, SPD	Jürgen Rüttgers, CDU

2.3.1 Mehrheitsverhältnisse in der sozial-liberalen Koalition 1969 bis 1982³⁵

In Abbildung 2-5 ist die Entwicklung der Wahlabsicht der Regierung (addierte Wahlabsicht für die SPD und FDP) sowie der Opposition (CDU) für die vier Legislaturperioden der sozial-liberalen Koalition dargestellt.³⁶ Auf der Stimmungskurve der Regierung ist zudem verzeichnet, wann eine Landtagswahl in einem R- oder M-Land erfolgte (Dreieckssymbol) oder eine Landtagswahl in einem O-Land abgehalten wurde (quadratisches Symbol). Kam es infolge der Landtagswahl für die Regierung zu einer Verschlechterung der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, dann sind diese Landtagswahlen durch ein schwarz ausgefülltes Dreieckssymbol hervorgehoben.³⁷ Direkt unterhalb der Stimmungskurven von Regierung und Opposition ist in Abbildung 2-6 die Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat dargestellt. Hier sind die prozentualen Stimmenanteile der Regierungs-, der Oppositionsländer und der gemischten Länder an der Gesamtzahl der Bundestagsstimmen abgebildet.

Aus den beiden Abbildungen wird sofort deutlich, dass die entscheidenden Veränderungen in den Mehrheitsverhältnissen in der ersten Legislaturperiode der sozial-liberalen Koalition stattfanden. Dabei ist es nicht zu einem Absinken des

35 In den bisherigen und auch den folgenden quantitativen Analysen reichen meine Berechnungen lediglich bis in das Jahr 1976 zurück. Grund für diese Restriktion ist die Verfügbarkeit des verwendeten Datenmaterials. In diesem Kapitel wird hiervon eine Ausnahme gemacht. Der Grund liegt vor allem darin, dass die wesentlichen Veränderungen in der Entwicklung der Bundesratsmehrheitsverhältnisse in der Zeit der sozial-liberalen Koalition bereits am Anfang ihrer ersten Legislaturperiode stattfanden.

36 Für die christlich-liberale und die rot-grüne Koalition (1982–2005) wird als Indikator für die Stimmungslage auf Bundesebene auf Umfragewerte der Forschungsgruppe Wahlen (FG Wahlen) zurückgegriffen. Da diese jedoch erst ab 1978 erhoben wurden, werden für die Betrachtung der Popularität von Regierung und Opposition während der sozial-liberalen Koalition die Ergebnisse der »Sonntagsfrage« des Instituts für Demoskopie in Allensbach (IfD) verwendet, das schon frühzeitig monatlich Angaben zur Wahlabsicht für die Bundesebene erhoben hat. Es existieren zwei Gründe, warum nicht durchgängig die Daten des IfD für meine Analysen verwendet wurden. Erstens liegt die Anzahl der fehlenden Angaben bei der Frage zur Wahlabsicht deutlich höher als bei der Frage zur Zufriedenheit mit der Bundesregierung beziehungsweise der großen Oppositionspartei. Damit kann ein besseres Stimmungsbild gezeichnet werden, wenn auf Angaben der Regierungs- beziehungsweise Oppositionszufriedenheit zurückgegriffen wird. Der zweite Grund hängt mit den unterschiedlichen Erhebungstechniken des IfD und der FG Wahlen zusammen. Während das IfD auf Quotenstichproben zurückgreift, verwendet die FG Wahlen Zufallsstichproben. Zufallsstichproben sind aus wissenschaftlicher Sicht den Quotaverfahren überlegen, da die Gefahr von verzerrten Stichproben und Verzerrungen, die auf den Interviewer zurückgehen, geringer ist (Schnell/Hill/Esser 1995: 285).

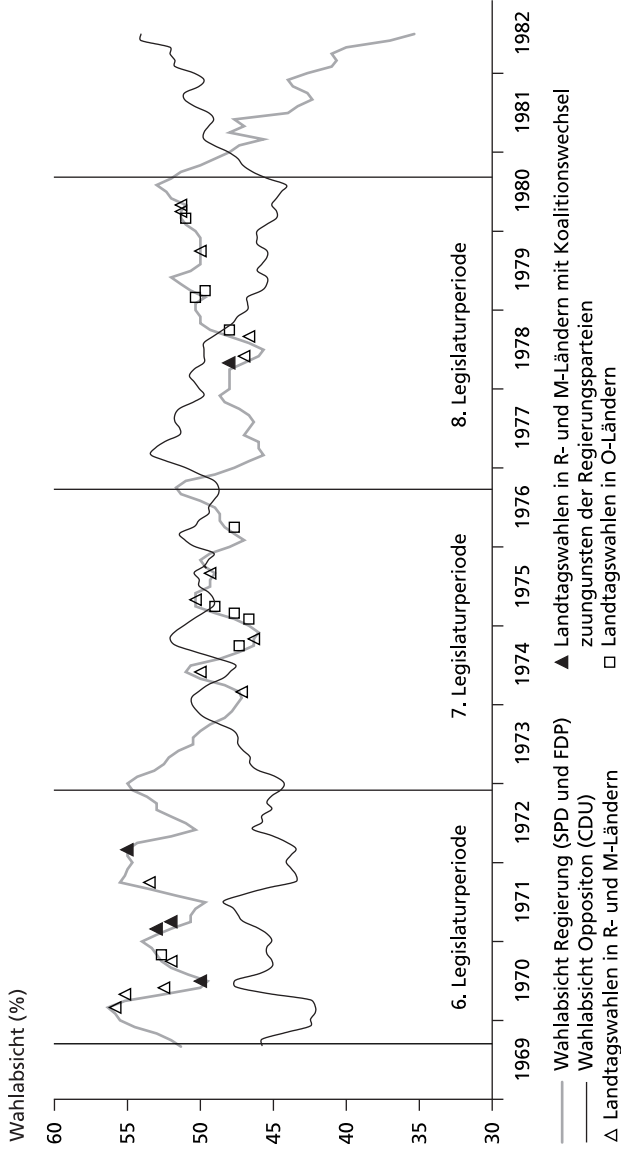
37 Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde auf die Kennzeichnung der Landtagswahlen, die für die Regierung einen positiven Koalitionswechsel mit sich brachte, verzichtet. Diese wenigen Fälle werden jedoch im Text erwähnt.

Anteils der Regierungsstimmen im Bundesrat gekommen. Vielmehr verschwanden die zahlreichen gemischten Koalitionen, die bei Antritt der sozial-liberalen Koalition immerhin über 50 Prozent der Stimmen im Bundestag ausmachten, innerhalb von drei Jahren komplett aus den Bundesländern! Wie gestaltete sich diese rasante Entwicklung im Detail? Insgesamt kam es in der ersten Legislaturperiode der sozial-liberalen Koalition nach fünf der zehn Landtagswahlen zu einem bundespolitisch bedeutsamen Koalitionswechsel auf Landesebene. Alle fünf Landtagswahlen fanden in Bundesländern mit gemischten Koalitionen statt. Lediglich in Niedersachsen, wo zum Zeitpunkt der Landtagswahl (Juni 1970) eine Große Koalition regierte, konnte die SPD nach der Wahl allein die Regierung bilden, hier änderte sich also die Koalition zum Vorteil der Regierung. Möglich wurde diese Alleinregierung durch das Ausscheiden der FDP, die zur Bundestagswahl 1969 in Niedersachsen noch knapp den Sprung über die Fünfprozenthürde schaffte, aber bei der folgenden Landtagswahl mit 4,4 Prozent an der Sperrklausel scheiterte. Während sich das Ausscheiden der FDP aus dem Landtag für die SPD in Niedersachsen nicht zum Nachteil erwies, profitierte die CDU im Saarland (nach der Wahl im Juni 1970) und in Schleswig-Holstein (nach der Wahl im April 1971) von einer schwachen FDP und konnte in beiden Bundesländern eine Alleinregierung stellen. Zwei weitere Erfolge runden die Bilanz der CDU in den Landtagswahlen der 8. Legislaturperiode ab: In Rheinland-Pfalz und in Baden-Württemberg konnte die CDU trotz des Sprungs der FDP über die Fünfprozenthürde eine Alleinregierung bilden. Damit hatte sich der Stimmenanteil der Oppositionsländer Ende 1972 auf knapp über 50 Prozent erhöht und bildete das Fundament der für die nächsten zehn Jahre herrschenden Oppositionsdominanz im Bundesrat.

Lässt sich diese Entwicklung, die ja ganz offenbar zum Nachteil der Regierungsparteien verlief, mit einer schlechten Großwetterlage für die Regierung begründen? Ganz offensichtlich nicht, denn ein Blick auf die Stimmungskurve von Regierung und Opposition innerhalb der ersten Legislaturperiode der sozial-liberalen Koalition (Abbildung 2-5) macht stutzig. Mitnichten kann man hier von einem großen Popularitätsverlust der Regierungsparteien innerhalb der ersten Amtszeit von Willy Brandt sprechen. Zwar schwanken die Werte zur Wahlabsicht zwischen 50 und 55 Prozent, liegen auch zum Teil unter den Werten der Bundestagswahl 1969, aber zu einem dramatischen Einschnitt in der Popularität ist es nicht gekommen. Die Opposition selbst kann selten höhere Stimmungswerte verzeichnen als zum Zeitpunkt der zurückliegenden Bundestagswahl. Wieso verlaufen die Erfolge dennoch so asymmetrisch zugunsten der Opposition?

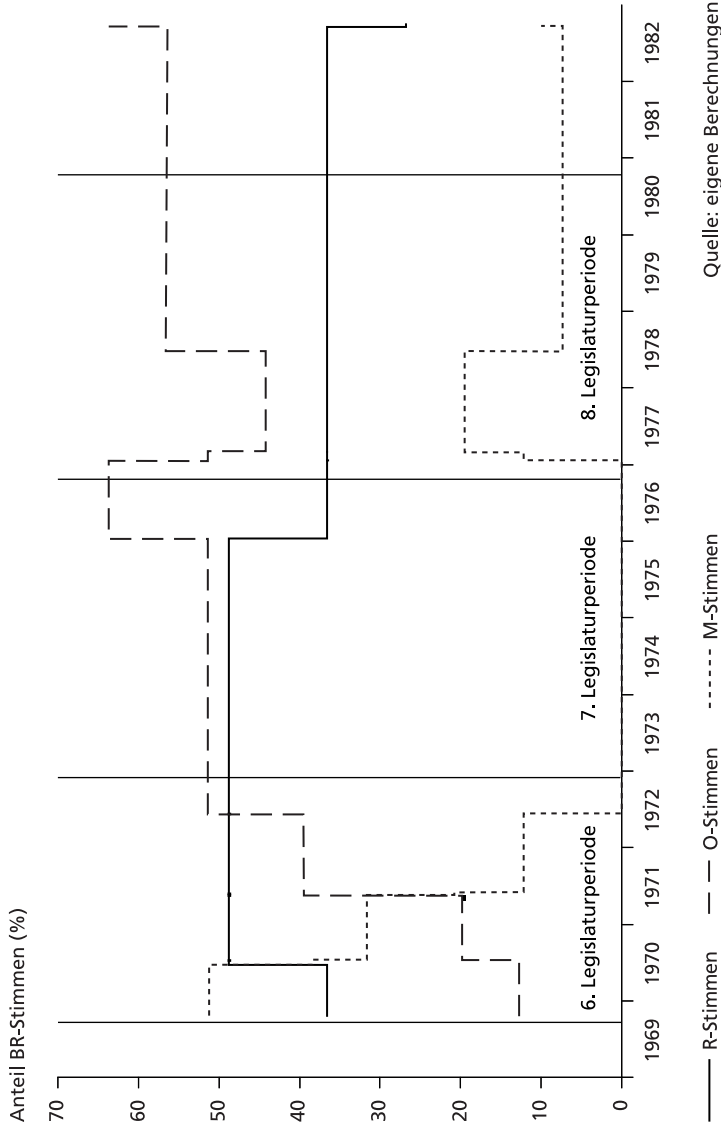
Ein Grund ist sicher das im Vergleich zur Bundestagswahl etwas schlechtere Abschneiden der FDP. Schon bei der Bundestagswahl erreichte die FDP bundesweit lediglich 5,8 Prozent. Bei den Umfragewerten zur Wahlabsicht des

Abbildung 2-5 Landtagswahlen und Wahlabsicht für Regierung und Opposition, 1969–1982



Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach.

Abbildung 2-6 Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, 1969–1982



IfD pendelte die FDP meist zwischen 4 und 6 Prozent und in der Tat reicht es nur in sieben Bundesländern für den Wiedereinzug in die Landtage. Weiterhin kam es zu einer neuen Alleinregierung der CDU ausschließlich in den Ländern, in denen die CDU auch schon vorher mit der FDP regierte und damit über den Amtsbonus des Ministerpräsidenten verfügte, der der Partei eventuell die leichte, aber entscheidende Stimmenmehrheit über die SPD bescherte. Weitere landespolitische Besonderheiten dieser Wahlen, die der CDU zum Vorteil erwachsen konnten, können ebenfalls nicht ausgeschlossen werden. Und drittens schließlich schnitt die CDU in allen der vier Länder, in denen sich die Landeskoalitionen zuungunsten der Regierung veränderten, bereits in den Bundestagswahlen 1969 besser als die SPD ab. Selbst wenn die SPD demzufolge keine bedeutenden Stimmenverluste zu verkraften hatte, reichte diese Niveausicherung nicht aus, eine CDU-Alleinregierung zu verhindern. Hier wird also deutlich, dass neben einer Fokussierung auf die Stimmungslage der Regierungs- und Oppositionsparteien immer auch das Ausgangsergebnis der Parteien in der letzten Bundestagswahl in Betracht gezogen werden muss.

In den folgenden Legislaturperioden der sozial-liberalen Koalition änderten sich die Mehrheitsverhältnisse nur unbedeutend. Bei allen Landtagswahlen innerhalb der 7. Legislaturperiode ergab sich aus den Ergebnissen keine unmittelbare Verschlechterung für die Regierungskoalition, obwohl innerhalb dieser Zeitspanne sehr wohl ein nicht unbedeutender Popularitätsverlust der Regierungsparteien zu verzeichnen war. Allerdings fanden nur zwei Wahlen in wirklich kritischen Stimmungstiefs der Regierung statt: die Bürgerschaftswahl in Hamburg im März 1974 und die Landtagswahl in Hessen im November 1974. In beiden Bundesländern konnte jedoch die Mehrheit der SPD-FDP-Koalitionen verteidigt werden. Dies lag vor allem daran, dass beide Landtagswahlen in (damaligen) Hochburgen der SPD abgehalten wurden. Dies konnte zwar einen bedeutenden Stimmenverlust im Vergleich zur Bundestagswahl nicht verhindern (in Hamburg verloren SPD und FDP zusammen 9,7 Prozentpunkte, in Hessen 8,1 Prozentpunkte an Stimmen), diese Verluste reichten aber wegen der komfortablen Ausgangslage in beiden Bundesländern nicht aus, um von der Regierungsverantwortung verdrängt zu werden.

Dass es zwischenzeitlich trotzdem zu einer Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Opposition kam, ist nur indirekt auf den Ausgang einer Landtagswahl zurückzuführen. Als der Ministerpräsident von Niedersachsen, Alfred Kubel (SPD), 1976 aus Altersgründen zurücktrat, wurde überraschend der Kandidat der CDU, Ernst Albrecht, trotz Stimmenmehrheit der bisherigen SPD-FDP-Regierungskoalition, zum neuen Ministerpräsidenten gewählt. Daraufhin führte Albrecht zunächst eine Minderheitsregierung, später eine CDU-FDP-Koalition, bis er nach der Landtagswahl 1978 einer CDU-Alleinregierung

vorstand. Eine weitere Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse, zunächst zum Nachteil für die CDU, trat im März 1977 ein. Die Landtagswahl im Saarland 1975 brachte ein Patt zwischen der SPD-FDP auf der einen und der CDU auf der anderen Seite. Zunächst regierte die CDU mit einer Minderheitsregierung, die zwei Jahre später von einer CDU-FDP-Koalition abgelöst wurde.

Somit verlor sich in der dritten Amtszeit der sozial-liberalen Koalition die Trennschärfe zwischen Regierungs- und Oppositionsländern und der Anteil der gemischten Länder stieg wegen der CDU-FDP-Koalitionen in den Ländern leicht an. Nach dem vierten Wahlsieg der sozial-liberalen Koalition im Oktober 1980 stürzte zum ersten Mal die Popularität der Regierung dramatisch ab. Zum Glück für die Regierungsparteien fand in der Zeit bis zum konstruktiven Misstrauensvotum im Oktober 1982 keine Landtagswahl statt, in der die SPD oder FDP in der Landesregierung vertreten waren. Nach dem Austritt der FDP aus der Koalition auf Bundesebene verfügten die Opposition aus CDU und FDP zusammen über mehr als 60 Prozent der Bundesratsstimmen.

2.3.2 Mehrheitsverhältnisse in der CDU/CSU-FDP-Koalition 1982 bis 2002

Die christlich-liberale Koalition auf Bundesebene verfügte bei Amtsantritt über eine stabile Mehrheit im Bundesrat von über 60 Prozent der Stimmen. Bis kurz vor Ende der 12. Legislaturperiode 1990 änderte sich daran nur wenig. Betrachtet man die Terminierungen der Landtagswahlen auf der Stimmungskurve der Regierungspartei in Abbildung 2-7, dann wird deutlich, dass die Kohl-Regierung die stabilen Regierungsmehrheiten (Abbildung 2-8) auch einer günstigen Terminierung der Landtagswahlen zu verdanken hatte. In der 10. Legislaturperiode (1983 bis 1987) fallen 3 Landtagswahlen, die in CDU-FDP-regierten Bundesländern stattfanden, in eine Zeit, in der die Stimmungslage der Bundesregierung schlechter war als zum Zeitpunkt der Bundestagswahl 1983. Das waren die Wahlen in Baden-Württemberg (März 1988), im Saarland (März 1985) und in Niedersachsen (Juni 1986). Dabei kam es im Saarland zu einem Regierungswechsel zugunsten der oppositionellen Sozialdemokraten. Bezeichnenderweise war die Landtagswahl im Saarland auch genau jene Wahl, in der die Bundesregierung in der 10. Legislaturperiode fast den Tiefpunkt ihrer Popularität erreichte. Im Vergleich zur Bundestagswahl verlor im Saarland vor allem die CDU an Stimmen (ein Minus von 7,5 Prozent). Obwohl die FDP etwas besser als in der vorangegangenen Bundestagswahl abschnitt, reichte es der SPD, die im Vergleich zur vorangegangenen Bundestagswahl um über 5 Prozentpunkte zulegen konnte, zu einer Alleinregierung. Wenngleich auch bei den Wahlen in Baden-Württemberg und in Niedersachsen sowohl die CDU als auch die FDP Verluste im Vergleich

Abbildung 2-7 Landtagswahlen und Wahlabsicht für Regierung und Opposition, 1982–1998

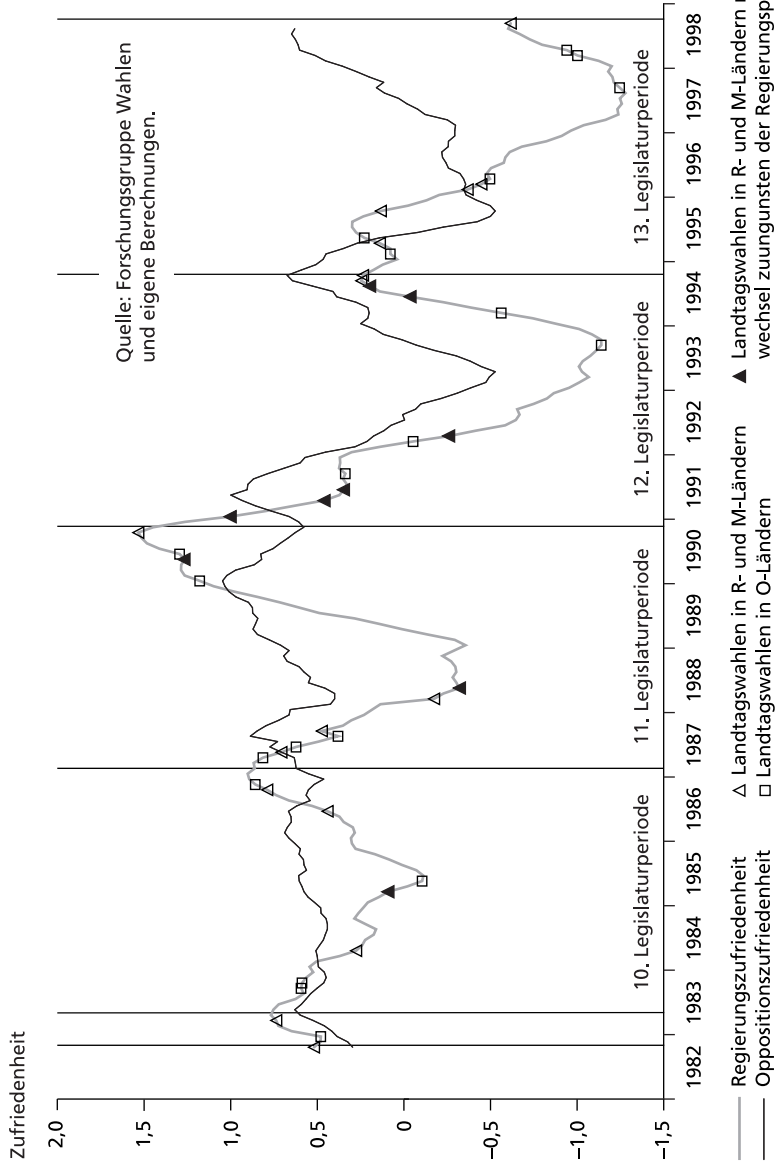
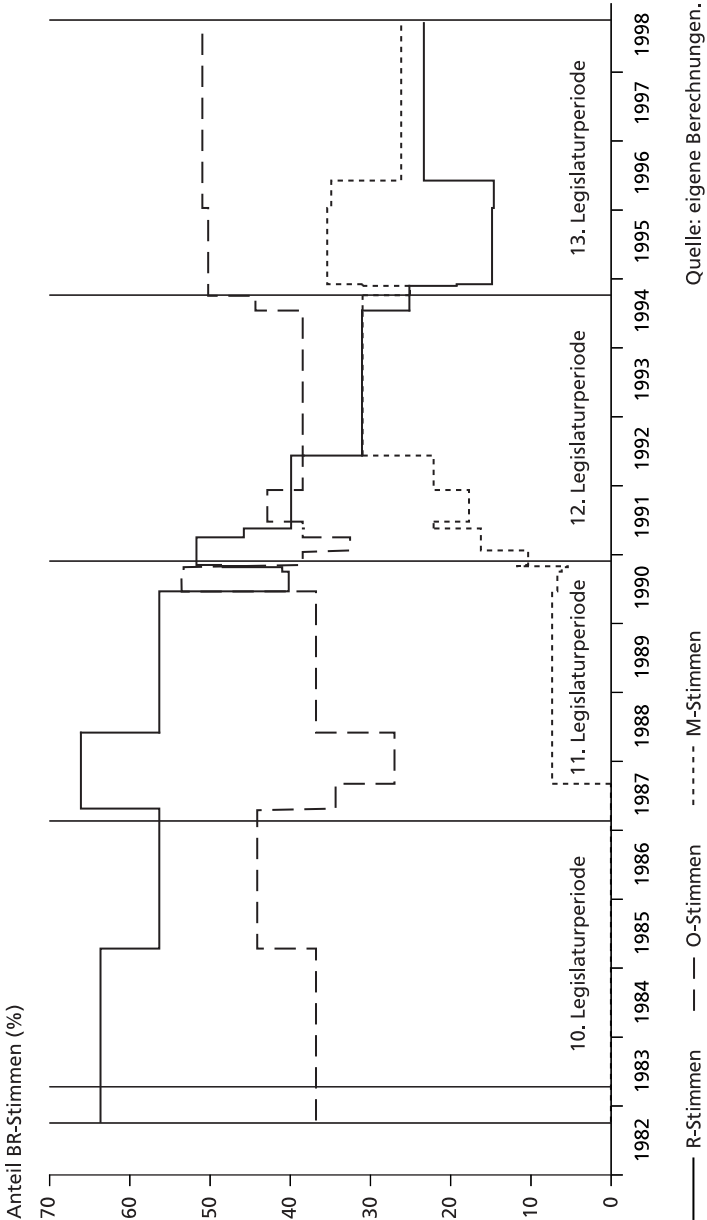


Abbildung 2-8 Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, 1982–1998



Quelle: eigene Berechnungen.

zur vorangegangenen Bundestagswahl hinnehmen mussten, kam es in diesen Ländern nicht zu einem Regierungswechsel.

Nach der Wiederwahl der Kohl-Regierung im Januar 1987 profitierte die CDU-FDP-Koalition in der 11. Legislaturperiode (1987 bis 1990) abermals von einer günstigen Terminierung der Landtagswahlen. Die nur wenig später nach der Bundestagswahl folgenden Landtagswahlen in Hessen (April 1987) und in Hamburg (Mai 1987), die beide noch im Stimmungshoch der Regierung stattfanden, brachten für die Regierungskoalition sogar eine Verbesserung der Mehrheitsverhältnisse. In Hessen wurde die erste rot-grüne Regierung abgelöst, sodass der Anteil der R-Stimmen im Bundesrat wieder deutlich über die 60-Prozent-Grenze kletterte. In Hamburg ging die FDP eine Koalition mit der SPD ein (und wurde damit zum M-Land), was den Stimmenanteil der oppositionellen SPD im Bundesrat auf unter 30 Prozent drückte.

Nur zwei Wahlen der 11. Legislaturperiode fanden im Stimmungstief der Kohl-Regierung statt (Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein im Frühjahr 1988). Während sich die Verluste der Regierungsparteien in Baden-Württemberg lediglich auf 3,8 Prozent beliefen und nicht ausreichten, die CDU-Alleinregierung im Land abzuwählen, summierten sich die Verluste von CDU und FDP in Schleswig-Holstein auf 13,6 Prozent und bescherten der SPD eine Alleinregierung unter Björn Engholm. Hier gaben sicherlich die Auswirkungen eines der größten politischen Skandale der Nachkriegsgeschichte, die Barschel-Affäre, den Ausschlag für das desaströse Wahlergebnis der CDU.³⁸ Auch ist zu vermuten, dass diese Affäre zu den schlechten Umfragewerten der Bundesregierung beigetragen hat. Eine dritte Wahl im Stimmungstief mit für die Regierung negativem Ausgang sollte sich erst später auf die Mehrheiten im Bundesrat auswirken. In Berlin übernahm nach der Wahl im Januar 1989 die SPD die Regierungsverantwortung von der CDU-FDP-Koalition. Erst im Juni 1990, nach dem Beschluss der Alliierten, den Sonderstatus von Berlin aufzuheben, wirkte sich diese Wahl auch auf die Mehrheitskonstellation im Bundesrat aus. Im Frühjahr 1990 konnte die SPD, ungeachtet der guten Stimmungslage der Bundesregierung, bei der Wahl in Niedersachsen einen bedeutenden Erfolg verbuchen. Durch die Wahl Gerhard Schröders zum Ministerpräsidenten unter einer rot-grünen Regierung in Niedersachsen und durch die Einbeziehung Berlins als stimmberechtigtes

38 Barschels Medienreferent, Reiner Pfeiffer, behauptete gegenüber dem Nachrichtenmagazin *Spiegel*, er habe im Auftrag Barschels dessen Herausforderer Björn Engholm unter Verletzung seiner Privatsphäre bespitzelt und verleumdet. Der *Spiegel* veröffentlichte diese Anschuldigungen direkt vor der Landtagswahl 1987. Barschel trat im Oktober 1987 als Ministerpräsident zurück und wurde wenig später unter bis heute ungeklärten Umständen tot in der Badewanne eines Hotels aufgefunden. Im Mai 1988 kam es zu einer vorgezogenen Landtagswahl, die die SPD mit absoluter Mehrheit für sich entscheiden konnte.

Mitglied im Bundestag erreichte die Opposition am Ende der 11. Wahlperiode erstmals eine Mehrheit im Bundesrat.

Durch die Wiedervereinigung und damit die Aufnahme der fünf neuen, zu- meist CDU-dominierten Länder als stimmberechtigte Mitglieder im Bundesrat konnte die CDU-FDP-Koalition in der 12. Legislaturperiode (1990 bis 1994) nochmals kurzzeitig ihre Mehrheit wiedererlangen. Kurz nach der Bundestagswahl stürzte die Popularität der Kohl-Regierung dramatisch ein. Nach insgesamt sechs der acht Landtagswahlen, in denen die Bundesregierung auch die Regierung im Land stellt, hatte sich die Mehrheitssituation für die Regierungsparteien innerhalb kurzer Zeit dramatisch verschlechtert. Lediglich in Sachsen und in Bayern konnte die CDU, nicht zuletzt durch populäre Ministerpräsidenten, ihre Alleinregierung fortsetzen. In Hessen, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Brandenburg jedoch kam es zu einem Koalitionswechsel zuungunsten der Bundesregierung. Am Ende der 12. Legislaturperiode verfügte die Opposition damit über eine eigene Mehrheit im Bundesrat. Nicht in allen Ländern konnten die Oppositionsparteien die Regierungsbildung allein übernehmen. Durch neu entstandene gemischte Koalitionen in Baden-Württemberg, Bremen, Berlin und Rheinland-Pfalz stieg auch der Anteil der M-Länder im Bundesrat auf 30 Prozent an.³⁹

Nach den zeitgleich zur Bundestagswahl 1994 stattfindenden Landtagswahlen in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern verschlechterte sich die Situation für die Bundesregierung in der 13. Legislaturperiode (1994 bis 1998) weiter. In beiden Ländern kam es nach dem Ausscheiden der FDP aus den Landtagen zu Großen Koalitionen, die die CDU-FDP-Koalitionen ablösen. Der Anteil der R-Länder im Bundesrat stürzte auf unter 14 Prozent. Doch auch die SPD konnte ihre knappe Oppositionsmehrheit im Bundesrat nicht ausbauen. Dies mag auch eine Folge ihrer eigenen zweijährigen Schwächephase wegen interner Führungsquerelen und eines zerstrittenen Erscheinungsbildes der SPD in der Öffentlichkeit ab dem Frühjahr 1996 sein. Ausgerechnet in diese Zeit fielen drei Wahlen in Ländern mit gemischten Koalitionen (Berlin, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz), in denen die Sozialdemokraten infolge ihres relativ schlechten Abschneidens diese Koalitionen bundespolitisch nicht zu ihrem Vorteil verändern konnten. Im Gegenteil: Die Große Koalition in Baden-Württemberg wurde von einer CDU-FDP-Regierung abgelöst, was den Anteil der R-Länder auf 23 Prozent erhöhte.

39 In Berlin kam es nach der ersten gemeinsamen Wahl von Ost- und Westberlin zu einer Großen Koalition. In Bremen musste die bislang allein regierende SPD, nach relativ schlechten Ergebnissen in der Bürgerschaftswahl 1991, eine Ampelkoalition eingehen.

2.3.3 Mehrheitsverhältnisse in der rot-grünen Koalition 1998 bis 2005

Obwohl am Ende der christlich-liberalen Koalition die Republik nicht zuletzt wegen der sozialdemokratischen Dominanz im Bundesrat als blockiert und gelähmt dargestellt wurde, war die tatsächliche Stimmenmehrheit der neuen Regierung im Bundesrat denkbar knapp (Abbildung 2-10). Nach der Amtsübernahme der Regierungsgeschäfte durch Gerhard Schröder 1998 war die rot-grüne Mehrheit im Bundesrat hauchdünn, die R-Länder verfügten lediglich über knapp 51 Prozent der Bundesratsstimmen. Die Hoffnungen auf erneute klare Verhältnisse in den Bund-Länder-Beziehungen nach den Bundestagswahlen 1998 übersahen den seit 1993 sehr hohen Anteil an gemischten Landesregierungen. Dieser verhinderte in der ersten Amtszeit Schröders eine klare Dominanz der Regierung, aber auch der konservativen Opposition im Bundesrat.

Die neu gewählte Bundesregierung tat sich im ersten Halbjahr ihrer Amtszeit sehr schwer: Handwerkliche Fehler und Unstimmigkeiten zwischen den Regierungspartnern machten die Regierung anfällig für Kritik der Opposition. Ein dramatischer Einbruch der Zustimmungswerte war die Folge (Abbildung 2-9). Zum Pech der Regierung hatte diese innerhalb dieses Stimmungstiefs gleich sechs Landtagswahlen zu bestreiten, in denen die SPD bislang an der Landesregierung beteiligt war. Wie Abbildung 2-9 zeigt, endeten vier von ihnen mit einem Debakel für die neue Regierung: Roland Koch konnte schon im Februar 1999 die Landtagswahlen in Hessen überraschend gewinnen. Auch im Saarland wurde die Alleinregierung der SPD durch eine absolute Mehrheit der CDU abgelöst. In Brandenburg konnte die SPD nicht mehr allein, sondern nur mithilfe der CDU in einer Großen Koalition die Regierung stellen. In Thüringen trennte sich die CDU nach der Landtagswahl im September 1999 von der SPD als Koalitionspartner und bildete allein die Regierung. Innerhalb eines Jahres sank damit der Anteil der R-Länder von über 50 Prozent auf nur noch 33 Prozent der Stimmen. Fast im gleichen Umfang stieg der Anteil der Oppositionsstimmen im Bundesrat, der bald nach Regierungsantritt 40 Prozent betrug.

Im Jahr 2000 änderte sich das bundespolitische Bild: Die CDU stürzte über den Spendenskandal Helmut Kohls in eine tiefe Krise, während sich die rot-grüne Koalition nach dem Ausscheiden Oskar Lafontaines aus der Regierung deutlich erholte. Die Landtagswahlen brachten zunächst keine Verschlechterung für die Bundesregierung mit sich. Dies änderte sich im Spätsommer 2001, wo es trotz anhaltend guter Stimmungswerte zu zwei Regierungswechseln zum Nachteil für die Bundesregierung kam. In Berlin wurde die rot-grüne Minderheitsregierung von Oberbürgermeister Wowereit von einer rot-roten Koalition abgelöst. Dies lag jedoch nicht im schlechten Abschneiden der SPD und der Grünen, sondern in der Koalitionsentscheidung Wowereits begründet. Weiterhin konnte die

SPD ihre Koalition mit den Grünen in Hamburg nach der Wahl im September 2001 nicht fortsetzen, sondern wurde von einer Koalition aus CDU, FDP und Schill-Partei abgelöst. Im Vergleich zur Bundestagswahl 1998 mussten dabei die Regierungsparteien in Hamburg schwere Verluste verkraften, die sicherlich zum großen Teil auf landespolitische Faktoren zurückzuführen waren.

Mit dem Abflauen der Wirtschaft im Zuge der Krise der »New Economy« im Herbst 2001 verspürte die CDU bundespolitisch wieder Aufwind, wohingegen die SPD deutlich an Zustimmung verlor. Zum Tiefpunkt dieser Entwicklung verlor die SPD die Wahlen in Sachsen-Anhalt deutlich und Wolfgang Böhmer (CDU) löste die von der PDS tolerierte Minderheitsregierung ab. Damit hatten sich die Mehrheitsverhältnisse innerhalb weniger Jahre gedreht: Die Oppositionsparteien verfügten nun ihrerseits über eine knappe Mehrheit von 51 Prozent der Bundestagsstimmen, die R-Stimmen hatten sich jedoch mehr als halbiert und stagnierten bei 23 Prozent. Doch es sollte für die Regierungsparteien noch schlimmer kommen.

Nach der knappen Wiederwahl von Rot-Grün im Jahr 2002 stürzte die Regierung sogar noch schneller als vier Jahre zuvor in der Popularität ab und verharrete die längste Zeit der Legislaturperiode auf dem niedrigen Stand. Ausgerechnet die Landtagswahl in Niedersachsen, wo der Aufstieg Gerhard Schröders etliche Jahre zuvor begonnen hatte, verlor die SPD deutlich. Die Sozialdemokraten mussten die Regierungsgeschäfte an eine CDU/FDP-Koalition unter Christian Wulff übergeben. Einen kleinen Dämpfer erfuhr die CDU bei den Landtagswahlen in Sachsen, wo nach dem Einzug der FDP, der Grünen und der NPD sechs Parteien im Dresdner Landtag vertreten waren. Damit ist die SPD, trotz eines historisch schlechten Ergebnisses von 9,8 Prozent (und damit 23,5 Prozentpunkte schlechter als bei der vorangegangenen Bundestagswahl), als Juniorpartner einer Großen Koalition an der Regierung beteiligt. An der Mehrheit der Opposition im Bundesrat änderte dieser Koalitionswechsel jedoch nichts.

Die letzten beiden Landesregierungen, die noch ausschließlich von den Berliner Regierungsparteien gebildet wurden, stürzten nach den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. In beiden Bundesländern erlitten die Regierungsparteien bedeutende Verluste im Vergleich zur vorangegangenen Bundestagswahl. Obwohl Heide Simonis versuchte, zusammen mit dem Südschleswigischen Wählerverband (SSW) eine Koalition zu bilden, scheiterte ihre Wiederwahl unter dramatischen Umständen und wenig später ging die SPD als Juniorpartner eine Große Koalition ein. Das Ende der letzten Koalition, die ausschließlich von den Regierungsparteien gebildet wurde, läutete auch das Ende der rot-grünen Koalition im Bund ein. Als die Wahl im SPD-Stammland Nordrhein-Westfalen für die SPD verloren ging und die CDU zusammen mit der FDP eine Mehrheit im Düsseldorfer Landtag erreichen konnte, gab die Bundesregie-

Abbildung 2-9 Landtagswahlen und Wahlabsicht für Regierung und Opposition, 1998–2005

Zufriedenheit

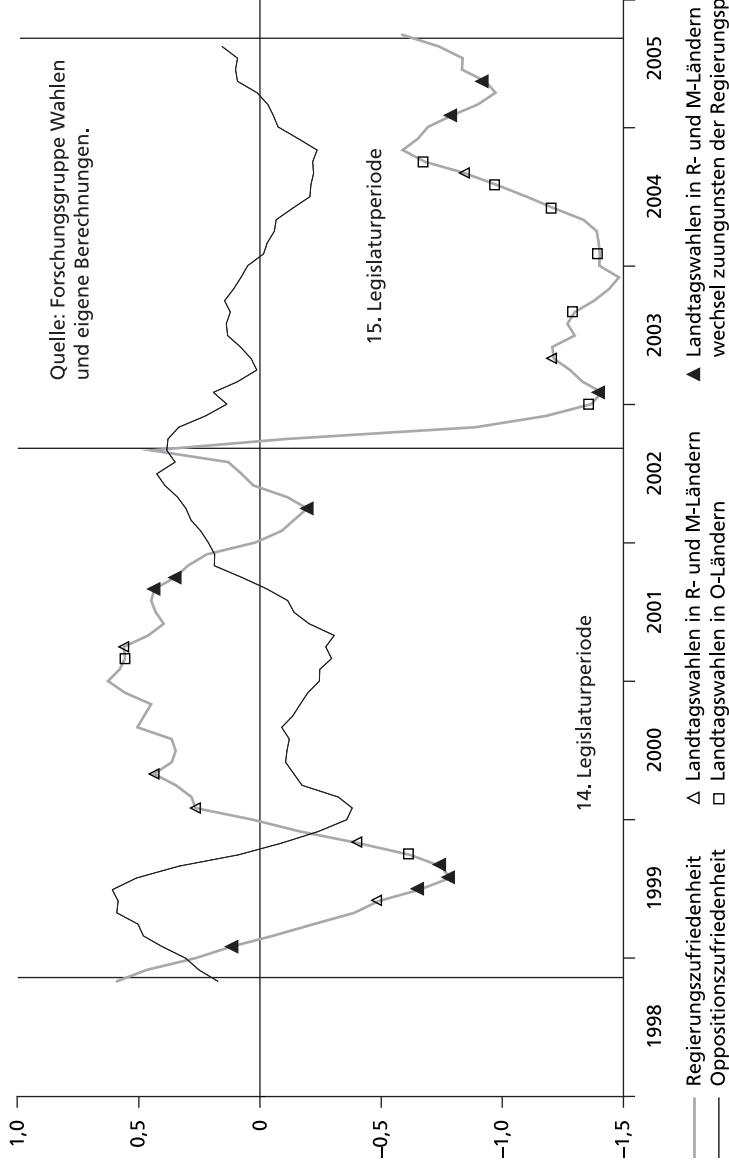
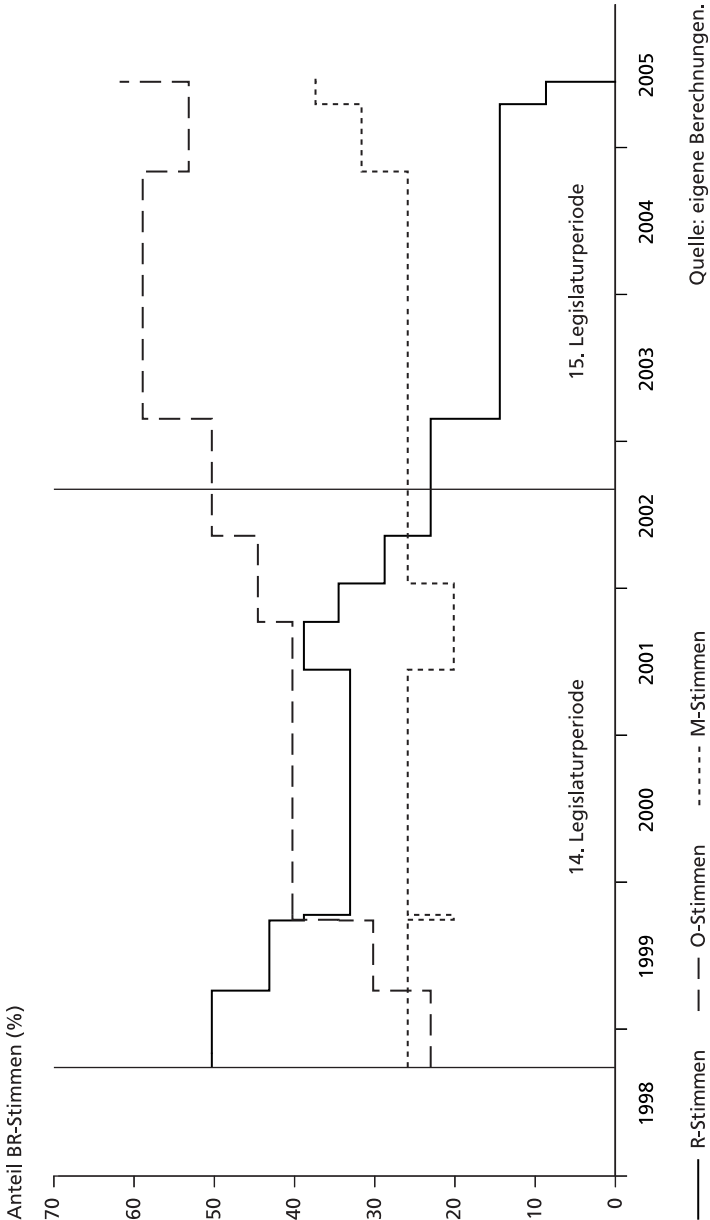


Abbildung 2-10 Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, 1998–2005



rung ihre Entscheidung für vorzeitige Neuwahlen bekannt. Hintergrund dieser Entscheidung war auch der dramatische Machtverlust der SPD in den Ländern: Innerhalb von sieben Jahren fiel der Anteil der R-Länder im Bundesrat von einer knappen Regierungsmehrheit (51 Prozent) auf null (Abbildung 2-10).

2.3.4 Zusammenfassung

Welche Erkenntnisse können aus der Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse seit 1969 gewonnen werden? Erstens wurde in der Tat ein bundespolitischer Einfluss evident. Regierungswechsel auf Landesebene traten deutlich überproportional zum Nachteil der Regierungsparteien auf und häuften sich in Phasen mit schlechten Zustimmungswerten der Bundesregierung. Gleichwohl gibt die Bundespolitik häufig nur einen, wenn auch mitunter entscheidenden Anstoß für eine Veränderung auf Landesebene. Wenn die Landespolitik einer Regierung als sehr erfolgreich angesehen wird und der Ministerpräsident sehr beliebt ist, kommt es nur in den wenigsten Fällen zu einem Regierungswechsel.⁴⁰

Zum Zweiten wurde zumindest indirekt deutlich, dass die gewählten Koalitionsformationen für die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates von entscheidender Bedeutung sind. Wie stark die Muster des Bundes auf die Koalitionen im Land durchschlagen, wurde insbesondere bei der Betrachtung der ersten sozial-liberalen Amtszeit deutlich, in der innerhalb kürzester Zeit der Anteil der gemischten Koalitionen von über 50 Prozent auf null zurückging. Die Verschlechterung der Mehrheitsverhältnisse für die Regierung ist nicht auf schlechte Umfragewerte zurückzuführen. Eine größere Rolle spielten hier der Amtsinhaberbonus und die Koalitionsbildung in den Ländern.

Versuche von Einflussnahmen der Bundesparteien auf die Koalitionsentscheidung der Landesparteien wurden in zahlreichen Fallstudien beschrieben (für aktuelle Erörterungen der Koalitionsbildung in den Bundesländern siehe Jun 1994, Kropp/Sturm 1998 sowie 1999 und Heinrich 2002). Statistische Untersuchungen zur Regierungsbildung in den Bundesländern (Pappi/Becker/Herzog 2005; Bräuninger/Debus 2008) bestätigen die Vermutung, dass die in der Bundespolitik vorherrschenden Koalitionsmuster auch auf die Bundesländer durchschlagen. Demnach werden selbst bei Kontrolle von anderen Einflussgrößen überdurchschnittlich oft Koalitionen gebildet, die entweder der Regierung (R-Länder) oder der Opposition (O-Länder) zuzuordnen sind. Gemischte Koalitionen werden im Vergleich dazu unterdurchschnittlich oft gebildet. Dies trifft bezeichnenderweise signifikant stärker in Zeiten zu, in denen die Mehr-

40 Entsprechende Belege können auch den Bundeswahlstudien der Forschungsgruppe Wahlen entnommen werden.

heitsverhältnisse im Bundesrat knapp sind (Pappi/Becker/Herzog 2005: 452). Offenbar ist damit der höhere Anteil der M-Länder in der jüngsten Vergangenheit nicht die Folge von erhöhter landespolitischer Autonomie. Diese Koalitionen scheinen eher eine Folge der Sitzverteilungen in den Landtagen zu sein, die eine Bildung klarer Koalitionen nach dem Muster der Bundespolitik nicht ermöglichen.⁴¹

Zwei Beobachtungen bedürfen weiterhin einer besonderen Erwähnung. Erstens scheint der Verlust der Regierungsstimmen im Bundesrat seit 1990 dramatischer auszufallen als in den zwanzig Jahren zuvor. So verlor die Regierung Kohl innerhalb von sieben Jahren den Großteil der R-Stimmen im Bundesrat. Der Anteil der R-Stimmen sank von 66 Prozent im Mai 1988 auf 15 Prozent im Dezember 1994. Ganz ähnlich erging es der Regierung Schröder, die ebenfalls binnen sieben Jahren denselben Absolutbetrag an R-Stimmen im Bundesrat verlor. Hier gestaltete sich die Entwicklung aber noch dramatischer, da am Ende der rot-grünen Koalition kein einziges Bundesland ausschließlich von Regierungsparteien regiert wurde. Ein Grund dafür liegt sicherlich in den dramatischer ausfallenden bundespolitischen Schwankungen der Zustimmungswerte und dem regelmäßig extrem starken Abfallen dieser Kurven für die Regierungsparteien seit 1990.

Weiterhin ging seit 1990 der Anteil der Zweitstimmen der Regierungsparteien bei einer Bundestagswahl zurück. Vor 1990 erreichten die Regierungspartner im Durchschnitt 52,6 Prozent der Zweitstimmen, nach 1990 liegt dieser Anteil nur noch bei 49,4 Prozent.⁴² Lässt man die Wahl direkt nach der Wiedervereinigung außer Acht, dann beläuft sich der Anteil der Zweitstimmen der Regierungsparteien nach 1990 im Durchschnitt auf lediglich 47,7 Prozent. Ein Grund hierfür mag in dem Aufbrechen des Dreiparteiensystems liegen, ein weiterer in dem zunehmend schwachen Abschneiden der großen Volksparteien. Unabhängig von den Gründen können sich aber bei so knappen Erfolgen der Regierungsparteien in Bundestagswahlen die Verluste der Regierungsparteien in den Ländern viel stärker auf die Regierungsbildung zum Nachteil der Bundesregierung auswirken. Denn vor allem Bundesregierungen, die mit einem knappen Ergebnis gewählt wurden und deren Zustimmungswerte nach der Wahl fallen, sind von den Auswirkungen eines Anti-Regierungseffektes in Landtagswahlen betroffen.

41 Die Autoren kontrollierten aber nicht explizit für Zeiteffekte und die Vermutung, die man aus der Regionalisierungsthese folgern kann, dass nach der Wiedervereinigung der Spielraum der Landesparteien in Koalitionsentscheidungen gewachsen ist.

42 Die Große Koalition wird als Sonderfall hier nicht betrachtet. Diese Koalition ist ja gerade ein Ergebnis des Umstandes, dass für die einzelnen Koalitionsvarianten (rot-grün versus christlich-liberal) nicht genügend Stimmen zur Verfügung standen.

Eine zweite Beobachtung bei der Analyse der Bundesratszusammensetzung bezieht sich auf einen konstant hohen Anteil von M-Ländern seit der Wiedervereinigung. Dies hat eine große Bedeutung für die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Bei einem Regierungswechsel kann eine Mehrheit sehr viel schneller verspielt werden, wenn diese sich wegen des hohen Anteils von M-Ländern nicht weit über der 50-Prozent-Grenze bewegt. So genügte nach der Bundestagswahl 1998 schon der Regierungswechsel in Hessen, um die Mehrheit der R-Länder im Bundesrat zu kippen. Vor allem in den neuen Bundesländern ist der Trend zu gemischten Koalitionen wegen des hohen Stimmenanteils der PDS ungebrochen. Solange diese Koalitionen durch die Vereinbarung zur Stimmenthaltung bei strittigen Fragen tendenziell zum Nachteil der Regierung gezählt werden können, wird es jede Koalition auf Bundesebene (mit Ausnahme einer Großen Koalition) schwer haben, eine Mehrheit im Bundesrat zu organisieren. Doch auch für die große Oppositionspartei ist die klare Dominanz des Bundesrates nach 1990 schwieriger geworden.

2.4 Fazit: Gibt es einen systematischen Trend zu Divided Government in Deutschland?

In den Siebzigerjahren, als das Phänomen von gegenläufigen Mehrheiten in Deutschland in die öffentliche Aufmerksamkeit rückte, wurde erstmals die These von einem systematischen Trend zugunsten von einander entgegenlaufenden Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag geäußert (Lehmbruch 1976; Dinkel 1980). Diese quasi systembedingte Gesetzmäßigkeit sollte, so die These, durch systematische Verluste der Regierungsparteien in Landtagswahlen hervorgerufen werden. Kann diese These, die sich zumindest empirisch weitgehend bewahrheitet hat, als bestätigt betrachtet werden? Sind gegenläufige Mehrheiten vom Ausnahme- zum Normalfall geworden?

Geht man der Stimmenentwicklung von Regierungsparteien und der großen Oppositionspartei in Landtagswahlen nach, stellte sich heraus, dass es in der Tat einen Anti-Regierungseffekt in Landtagswahlen gibt. Dieser ist aber nur zu einem sehr geringen Teil autonom. Regierungen werden also nicht einfach nur dafür bestraft, dass sie auf der bundespolitischen Bühne an der Macht sind. Je schlechter jedoch die Arbeit der Bundesregierung im Vergleich zum Amtsantritt bewertet wird, desto höher sind die Stimmenverluste der Regierungsparteien in Landtagswahlen im Vergleich zur vorangegangenen Bundestagswahl. In den letzten fünfzehn Jahren können analoge, wenngleich weniger stabile Befunde

auch für die große Oppositionspartei ausgemacht werden. Auch deren Ergebnis unterliegt bei Landtagswahlen verstärkt bundespolitischen Trends. Die große Opposition kann damit nicht mehr automatisch auf ein besseres Ergebnis als zum Zeitpunkt der Bundestagswahl hoffen, sondern verbessert ihr Ergebnis nur dann substantziell, wenn ihre eigene bundespolitische (Oppositions-)Arbeit positiv oder die der Regierung negativ beurteilt wird. Mit Ausnahme des Amtsbonus der Ministerpräsidenten konnte für keine andere Variable ein so starker und robuster Einfluss auf die Landtagswahlergebnisse festgestellt werden.

Damit kristallisiert sich heraus, dass es keinen systemimmanenten Trend zugunsten von divergierenden Mehrheiten gibt, sondern dieser an die bundespolitische Stimmungslage von Regierung und Opposition gekoppelt ist. Allerdings verschlechtern sich in der Regel die Zustimmungswerte einer Regierung im Laufe der Legislaturperiode und erreichen nur in wenigen Fällen bessere Werte als beim Amtsantritt. Im Kapitel 2.3 habe ich vor diesem Hintergrund die Koalitionswechsel in den Ländern betrachtet. Dabei wird deutlich, dass Koalitionswechsel ganz überwiegend zum Nachteil für die Regierung ausfallen und nicht selten mit einem Stimmungstief der Bundesregierung zusammenfallen. Verstärkt wird diese Anti-Regierungstendenz noch durch den Druck der Bundesparteien, Koalitionen in den Ländern nach dem Muster des Bundes zu bilden. In der Folge verloren die Regierungen in der Tat in den letzten 35 Jahren an Stimmen im Bundesrat, was über kurz oder lang auch in einer Dominanz der Opposition im Bundesrat mündet. Daraus kann jedoch keine generelle Gesetzmäßigkeit abgeleitet werden. Vielmehr verschlechtern sich die Mehrheiten der Regierung vor allem dann, wenn die Ergebnisse zwischen den unterschiedlichen politischen Lagern auf Bundesebene sehr knapp ausfallen und sich die Regierung in einem Stimmungstief, die Opposition hingegen bundespolitisch in einem Stimmungshoch befindet. Würde es eine Regierung schaffen, ihre Zustimmungswerte aufrechtzuerhalten oder gar auszubauen, dann könnte die Regierung prinzipiell auch eine Mehrheit im Bundesrat erringen oder ausbauen. Gleichwohl stehen viele theoretische Argumente einem Sympathiezuwachs von Regierungen im Laufe einer Amtszeit entgegen.⁴³

Eines spricht dafür, dass es in den nächsten Jahren für eine Bundesregierung (mit Ausnahmen einer Großen Koalition) schwer sein wird, eine eigene Mehrheit im Bundesrat zu erreichen oder zu verteidigen. Zum einen erscheint es plausibel anzunehmen, dass knappe Wahlausgänge bei Bundestagswahlen zunächst die Regel bleiben werden. Eine strukturelle Dominanz einer Koalitionsvariante ist momentan nicht abzusehen. Dazu trägt vor allem auch die in den letzten Jahren zunehmende Fraktionalisierung des Parteiensystems bei, was

43 In diesem Zusammenhang sei auf die Literatur zum Wahlzyklus verwiesen (Abschnitt 2.1.2.1).

sich auch in den Wahlergebnissen der Bundesländer niederschlägt und dort zu einer Zunahme an gemischten Koalitionen führte. Wahrscheinlich wird es also auch in Zukunft selten klare Regierungsmehrheiten im Bundesrat geben. Doch dabei wird es womöglich nicht bleiben. Auch die steigende Zahl gemischter Koalitionen und die zunehmenden Schwächephasen der Opposition können klare Verhältnisse im Sinne eines oppositionsdominierten Bundesrates erschweren.

Kapitel 3

Konsequenzen von Divided Government in Deutschland

Ebenso wie mögliche Ursachen sind auch die diskutierten Konsequenzen von gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat sehr facettenreich. Im Fokus der öffentlichen Debatte stand in den vergangenen Jahren sicherlich die vielfach beklagte Reformunfähigkeit Deutschlands. Als deren Hauptursache wurden schnell die weitreichenden Mitwirkungsrechte der Bundesländer bei der Gesetzgebung ausgemacht.¹ Besonders in Situationen eines oppositionsdominierten Bundesrates komme es, so der allgemeine Tenor, zu Politikblockaden. Und selbst wenn divergierende Mehrheiten nicht zum absoluten Stillstand führen, so münden schwierige Verhandlungen zwischen Regierungsmehrheit im Bundestag und Oppositionsmehrheit im Bundesrat nicht selten in langwierigen Gesetzgebungsverfahren, die am Ende womöglich nur zu unbrauchbaren und ineffizienten Kompromissen führen. Diese Kompromisse, das »politisch Machbare«, haben dann die politischen Akteure in der verabschiedeten Form selten so gewollt und möchten sie in der Konsequenz auch nicht verantworten. Neben der Effizienz politischer Entscheidungen leidet damit auch die Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen: »Im grauen Netzwerk des Föderalismus versinkt die Verantwortung im Nichts« (Darnstädt 2003: 44).

Als politikwissenschaftliche Grundlage dieser zugespitzten, aber gleichwohl weitverbreiteten Sichtweise dienen vor allem die von Fritz Scharpf (1985; Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) und Gerhard Lehmbruch (1976, 2000) vorgelegten grundlegenden Arbeiten zum deutschen Föderalismus. Diese betonen, wenn auch aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln, die Blockadeanfälligkeit und die Problemlösungsdefizite der Entscheidungsfindung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. Geht man aber bei den in der Öffentlichkeit vorherrschenden und politikwissenschaftlich begründeten kritischen Einschät-

1 Beispielhaft sei hier nur auf die Titelgeschichte des *Spiegel* vom Frühjahr 2003 verwiesen (Darnstädt 2003). Hier lautet die Situationsbeschreibung des deutschen Föderalismus folgendermaßen: »16 Kleinstaaten, die sich ineinander verknäulen, damit ja keiner etwas ohne den anderen tut, und die fast alle Entscheidungen an eine Zentrale delegiert haben – die sie aber gleichzeitig eifersüchtig bewachen, so dass niemand dort entscheiden kann, weil die 16 dauernd ›Veto‹ rufen« (Darnstädt 2003: 48).

zungen ins Detail, stößt man schnell sowohl bei normativen als auch bei empirischen Diskussionen um die Konsequenzen des föderalen deutschen Regierungssystems auf zahlreiche Kontroversen, Ungereimtheiten und Widersprüche. So findet sich beispielsweise in empirischen Auswertungen der Gesetzgebungstatistik kaum ein Hinweis auf eine gehäufte Blockade von Gesetzesinitiativen der Regierung beziehungsweise der Regierungsfractionen des Bundestages. Regelmäßig scheitern, selbst in Zeiten eines oppositionsdominierten Bundesrates, weniger als 3 Prozent der Bundesgesetze an einem Veto der Länderkammer.²

Die auf der Gesetzgebungstatistik beruhenden uneindeutigen empirischen Befunde, insbesondere der vermeintlich fehlende empirische Nachweis von Politikblockaden, hat der Debatte um »Reformblockaden« bei divergierenden Mehrheitskonstellationen in Bundestag und Bundesrat neue Nahrung gegeben. Denn »laut Gesetzgebungstatistik hat es ... in der Vergangenheit weder einen Reformstau noch einen Einfluß des Bundesrates auf die Regierungstätigkeit gegeben« (König 1999a: 24). Die so wenig dem kritischen Mainstream entsprechende Datenlage hat zum einen die normative Auseinandersetzung um die Bewertung des deutschen Föderalismus beeinflusst: Ist der deutsche Föderalismus nicht vielleicht doch »besser als sein Ruf«, fragen beispielsweise Holtmann und Voelzkow (2000: 17)? Zum anderen stellt sich immer häufiger die Frage, wie die aus theoretischer Sicht zu erwartenden Reformblockaden erkannt und überwunden werden. Kurz: Warum funktioniert auch bei unterschiedlichen Mehrheiten »alles ziemlich reibungslos« (Ziller 1998: 14)? Beide Aspekte sind zentrale wie unentbehrliche Bestandteile der wissenschaftlichen Debatte um die Funktionsweise des deutschen Föderalismus. Gleichwohl helfen sie nur bedingt, die derzeit unbefriedigende empirische Befundlage zu verbessern. Denn diese wirft einige grundsätzliche Fragen auf: Geben vorhandene Theorien über die Funktionsweise des deutschen Föderalismus keine Auskunft darüber, wie sich unterschiedliche Mehrheitskonfigurationen im Bundesrat in statistisch messbaren, vom Einzelfall losgelösten Indikatoren niederschlagen? Und selbst wenn dem so ist: Sollte es tatsächlich keinerlei theoretisch begründeten und empirisch messbaren Unterschied machen, ob eine Bundesregierung mit einer eigenen Mehrheit im Bundesrat regieren kann oder ob die Opposition dieses Gremiums dominiert?

In diesem Kapitel möchte ich diese beiden Fragen näher betrachten. Zu diesem Zweck werde ich im ersten Teil dieses Kapitels (Abschnitt 3.1) einige der für das Verständnis des deutschen Föderalismus zentralen Theorien vorstellen.

2 In der 13. Legislaturperiode (1994 bis 1998), als die Obstruktionspolitik unter Oskar Lafontaine ihren Höhepunkt erreichte, scheiterten bisher die meisten Gesetze an einem Veto der Länderkammer. Dies betraf 11 Zustimmungsgesetze und entspricht damit einem Anteil von 3,25 Prozent aller dem Bundesrat zur Abstimmung vorgelegten Zustimmungsgesetze (N = 338; eigene Berechnungen, Datengrundlage siehe Abschnitt 3.4.3.1).

Dabei wird auch hinterfragt, ob diese Theorieansätze Aussagen über die Konsequenzen der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates machen und inwieweit sich diese Konsequenzen in statistisch messbaren, vom Einzelfall losgelösten empirischen Indikatoren niederschlagen können. Dabei zeigt sich, dass aus fast allen Theorien zwar durchaus Folgen von Divided beziehungsweise Unified Government für *Politikergebnisse* abgeleitet werden können. Von Fallbeispielen losgelöste *statistisch beobachtbare* Konsequenzen unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse auf die Gesetzgebung liefern die Theorien hingegen kaum. Daran anschließend (Abschnitt 3.2) nehme ich eine empirische Bestandsaufnahme vor. Hier sollen, sofern statistisch messbar, vor allem in der Öffentlichkeit vorherrschende Annahmen über die (negativen) empirischen Folgen von Divided Government überprüft werden. Dabei stellt sich heraus, dass diese Annahmen kaum eine Bestätigung in der Gesetzgebungstatistik finden. Diese – sowohl aus theoretischer wie auch aus empirischer Sicht – unbefriedigende Befundlage bezüglich der Konsequenzen unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen ist mein Ausgangspunkt für den dritten Teil dieses Kapitels (Abschnitt 3.3). Hier formuliere ich klarer als bislang geschehen theoretische Erwartungen über empirisch beobachtbare Indikatoren unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen im deutschen Zweikammersystem. Die daraus folgenden Implikationen werden dann empirisch anhand eines umfangreichen Datensatzes zur deutschen Gesetzgebung von 1972 bis 2005 getestet (Abschnitt 3.4). Abschließend fasse ich die wesentlichen Erkenntnisse zusammen (Abschnitt 3.5).

3.1 Theoretische Bezugspunkte

Zur theoriegeleiteten Beschreibung des deutschen Föderalismus werden ganz unterschiedliche Wege beschritten. Das mag daran liegen, dass es keine allgemeine Theorie zum Föderalismus gibt und geben kann:

Föderalismus ist immer nur ein Element in einem komplexen institutionellen Regime; sein Wirken lässt sich erst in Interaktion mit anderen Elementen bestimmen. Die Möglichkeiten für eine allgemeine Theorie des Föderalismus sind daher begrenzt. (Kaiser 2004: 89)

Die im Weiteren vorgestellten Theorien zielen genau aus diesem Grund nur auf partielle Aspekte des deutschen föderalen Systems und betonen in ganz unterschiedlicher Weise die Ausgangsfrage, nämlich welche Konsequenzen mit unterschiedlichen Bundesratsmehrheitskonstellationen einhergehen.

Notwendigerweise musste aus der Vielfalt der theoretischen Betrachtungen zum (deutschen) Föderalismus eine Auswahl getroffen werden. Zum einen habe

ich dabei die Politikverflechtungstheorie, die wesentlich von Fritz Scharpf begründet und später erweitert wurde, sowie die Strukturbruchthese von Gerhard Lehmbruch berücksichtigt. Wenn auch aus ganz unterschiedlichen Blickwinkeln, sind beide Ansätze grundlegend für die Beschreibung des deutschen föderalen Systems. Da die Gesetzgebungsstatistik ganz entscheidend vom formalen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens abhängt, werde ich weiterhin die seit Neuestem populären räumlichen Modelle aufgreifen, da sie insbesondere die institutionellen Vorgaben zur Entscheidungsfindung berücksichtigen. Dazu gehört die Vetospielertheorie von George Tsebelis, die zwar in keiner Weise explizit den deutschen Föderalismus adressiert, die aber das Konzept der Vetospieler auch verstärkt für die Analyse des deutschen Regierungssystems populär gemacht hat. In diesem Zusammenhang kann man auch das letzte vorgestellte theoretische Konzept, das sogenannte »Handlungsintervall-Modell« von Thomas König und Thomas Bräuninger sehen. Hier liegt explizit die Betonung auf dem deutschen System. Mithilfe eines analytischen formalen Modells wird nach den Auswirkungen unterschiedlicher Gesetzgebungsverfahren, Politikpositionen der Akteure und Mehrheitskonstellationen im Bundesrat gefragt. Die vorgestellten Ansätze stellen keineswegs eine umfassende Beschreibung der theoretischen Arbeiten zum deutschen Föderalismus dar. Sie dienen vielmehr, wie am Ende des Abschnitts gezeigt wird, *exemplarisch* dazu, die Möglichkeiten und Grenzen bisheriger Theorieansätze – vor allem in Hinblick auf ihre Fähigkeit, empirische Implikationen unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen zu prognostizieren – darzustellen.

3.1.1 Die Theorie der Politikverflechtung und die »Politikverflechtungsfälle«

Die Theorie der Politikverflechtung sowie die daraus entwickelte Theorie der Politikverflechtungsfälle gehören zu den einflussreichsten Theorien für die Beschreibung des bundesdeutschen kooperativen Föderalismus. Die Theorie sowie der Begriff der Politikverflechtung haben allerdings über die Zeit hinweg einige Wandlungen und Erweiterungen erfahren, die eine einheitliche Definition oder Beschreibung der Theorie fast unmöglich erscheinen lassen. In ihrer ursprünglichen Form ist die Politikverflechtung ein sehr umfassendes Theoriegebilde, das selbst von einem seiner Verfasser als »offenbar überkomplex und wenig transparent geratene[r] Theorieversuch ...« bezeichnet wurde (Scharpf 1978: 21). Zunächst soll deshalb versucht werden, die Charakteristik und die Erweiterungen der Politikverflechtungstheorie kurz zu beleuchten. Im zweiten Teil stehen Aussagen über empirische Implikationen im Vordergrund. Dabei wird auch gefragt, inwieweit die Theorie Konsequenzen unterschiedlicher Bundesratskonstellationen thematisiert.

3.1.1.1 *Politikverflechtung und Politikverflechtungsfall: Charakteristik und Entwicklung eines umfassenden Theoriekonstrukts*

Die Theorie der Politikverflechtung geht in ihrer ersten Fassung (Scharpf/Reisert/Schnabel 1976) der Frage nach, wie eine bestimmte *Struktur* der politischen und administrativen Entscheidungsfindung zum einen auf den *Prozess* der Entscheidungsfindung, zum anderen auf die *Ergebnisse* der Politik wirkt. Verkürzt betrachtet (vgl. auch Scharpf 1978) muss bei der Theorie der Politikverflechtung zwischen zwei Analyseebenen unterschieden werden. Die erste Analyseebene, die sogenannte normativ-analytische Ebene, stellt quasi eine Bestandsaufnahme der seit Anfang der Siebzigerjahre herrschenden Problemlage dar. Demnach sind die Entscheidungsstrukturen sowohl innerhalb der Bundes- als auch der Landesebene sowie zwischen diesen Ebenen stark differenziert. Die Probleme allerdings, die mit diesen Strukturen gelöst werden sollen, fallen häufig in mehrere Zuständigkeitsbereiche. Da sich die Problemstruktur nicht mit der Entscheidungsstruktur deckt, kommt es zu »Dezentralisierungsproblemen«. Diese können entweder durch Zentralisierung gelöst werden, das heißt, die Zuständigkeiten werden auf eine höhere Ebene mit weitreichenden Kompetenzen verlagert, oder das Dezentralisierungsproblem wird durch Politikverflechtung, das heißt durch ein Zusammenwirken der beteiligten dezentralen Entscheidungseinheiten mithilfe einer übergeordneten, aber eingeschränkten Steuerung gelöst. Politikverflechtung ist demnach

eine Reaktion darauf, dass Probleme der verschiedenen staatlichen und gesellschaftlichen Akteure nicht isoliert angegangen oder gar gelöst werden können, da die Anforderungen der Gesellschaft gegenüber der Politik quantitativ umfassender und qualitativ anspruchsvoller geworden sind. (Münch/Meerwaldt 2002: 30)

Ausgehend von diesem Befund wird in der ersten Analyseebene normativ bestimmt, welche Maßnahmen der politischen Steuerung im Rahmen der Politikverflechtung erforderlich beziehungsweise ausreichend wären, um ein bestimmtes Dezentralisierungsproblem zu lösen.

In einer zweiten, von der ersten unabhängigen Analyseebene wird die Politikverflechtung als eine Tatsache vorausgesetzt. In dieser Analyseebene, der sogenannten empirisch-verhaltenswissenschaftlichen Ebene, werden die Details der unterschiedlichen Arten der Verflechtungsstrukturen unterschieden. Darauf aufbauend werden Thesen zum Entscheidungsverhalten in diesen Strukturen entwickelt. Daraus wiederum können Hypothesen abgeleitet werden, welche Steuerungsinstrumente am Ende des politischen und administrativen Prozesses für die Erfüllung einer Aufgabe tatsächlich zum Einsatz kommen.

Ein Vergleich zwischen den sachlich gebotenen Steuerungsinstrumenten (abgeleitet aus der normativ-analytischen Ebene) und den tatsächlich zum Einsatz

kommenden Steuerungsinstrumenten (abgeleitet aus der empirisch-analytischen Ebene) kann dann zeigen, ob es wegen der Struktur der Politikverflechtung zu Steuerungsdefiziten kommt, ob also die Politikverflechtung ein probates Mittel zur Lösung eines identifizierten Problems darstellt oder nicht. Eine wesentliche Erkenntnis aus der Theorie ist, dass sich die Konsensbildung innerhalb der Politikverflechtung als ein Hauptproblem für effiziente Problemlösung herauskristallisiert. Dies resultiert aus den hohen Mehrheitserfordernissen, die für Entscheidungen innerhalb der Politikverflechtung existieren. Unter bestimmten Umständen muss zu konfliktminimierenden Entscheidungsregeln übergegangen werden. Das geschieht beispielsweise, indem Konflikte vertagt oder bestimmte Besitzstände nicht zur Disposition gestellt werden. Damit werden aber zugleich die politisch möglichen Steuerungsinstrumente stark eingeschränkt. Als Folge können bestimmte Problemlagen mit der Politikverflechtung nicht wirksam gelöst werden. Dabei handelt es sich vor allem um Verteilungsprobleme. Immer wenn die Lösung eines Problems nur über Umverteilung erreicht werden kann, erzeugt das System der Politikverflechtung suboptimale Politikergebnisse, die für die Lösung des Verteilungsproblems unangemessen erscheinen oder mit unverhältnismäßig hohen finanziellen Kosten verbunden sind. Somit kann unter bestimmten Bedingungen, so folgern die Autoren, die der Politikverflechtung inhärente Tendenz zur Konfliktvermeidung zu Steuerungs- und damit zu Problemlösungsdefiziten führen.

Die starke Differenzierung der Analyse mit der Trennung zwischen einer normativen und empirisch-analytischen Ebene schränkte die Generalisierbarkeit der Theorie stark ein. Die Politikverflechtung ist daher in ihrer ursprünglichen Form keine »universelle, sondern eine partielle Theorie von begrenzter Reichweite« (Scharpf 1978: 21). Zunächst beschränkte sich der Geltungsbereich der Politikverflechtungstheorie ausschließlich auf die »Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und der Länder« sowie die »Investitionshilfen des Bundes« in der Bundesrepublik der Sechziger- und Siebzigerjahre. Die Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzhilfen des Bundes entstanden im Zuge der »Großen Finanzreform« von 1969. Der Bund konnte nunmehr bei der Erfüllung von Länderaufgaben in so wichtigen Bereichen wie der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur oder des Hochschulwesens mitwirken (die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben nach den damaligen Art. 91a und 91b GG).³ Weiterhin wurde dem Bund

³ Die ursprünglichen Gemeinschaftsaufgaben waren nach Artikel 91a: Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Der ursprüngliche Artikel 91b ließ die Kooperation von Bund und Ländern in der Bildung und Forschung zu. Nach der Föderalismusreform 2006 gelten lediglich die Verbesserung der regionalen Wirtschafts-

gestattet, Finanzhilfen für »bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden« zu gewähren (nach damaligem Art. 104a Abs. 4 GG)⁴.

Mindestens zwei Merkmale der Gemeinschaftsaufgaben waren für die Weiterentwicklung der Theorie der Politikverflechtung, die später vor allem von Fritz Scharpf vorgenommen wurde, relevant. Erstens bedurften die betreffenden Gesetze nicht nur wie jedes »normale« Zustimmungsgesetz einer Mehrheit im Bundesrat. Darüber hinaus musste auch die Planung über die Durchführung gemeinsam (also zwischen Bund und Ländern) geregelt werden (die sogenannte gemeinsame Rahmenplanung, siehe den Art. 91a Abs. 3 Satz 1 GG in der Fassung von 1969). Folglich lagen nicht nur die Entscheidung, sondern auch die Finanzierung und die administrative Durchführung von staatlichen Aufgaben in der Verantwortung mehrerer Ebenen. Damit stärkten die Gemeinschaftsaufgaben die ohnehin vorhandenen zahlreichen offiziellen wie inoffiziellen Koordinationen und Kooperationen der unterschiedlichen Ebenen.

Hinzu kam zweitens eine Besonderheit in den Entscheidungsregeln. Die Gemeinschaftsaufgaben konnten zunächst wie jedes Zustimmungsgesetz mit der Mehrheit des Bundestages und einer Mehrheit im Bundesrat verabschiedet werden. Die Beschlüsse in den Planungsausschüssen, die für die Aufstellung der Rahmenpläne verantwortlich waren, mussten jedoch mit einer Dreiviertelmehrheit gefasst werden. Dabei verfügte jedes einzelne Bundesland über genau eine Stimme, der Bund verfügte über die Gesamtzahl der Länderstimmen (also nach der Wiedervereinigung über 16 Stimmen). Theoretisch konnte der Bund also auch in den Planungsausschüssen mithilfe einer Ländermehrheit (einer Mehrheit, die dann jedoch nicht einer nach Einwohnern gewichteten Stimmenmehrheit wie bei Entscheidungen des Bundesrates entsprach) Beschlüsse fassen. Allerdings zeigte sich schnell, dass die Länder peinlichst darauf bedacht waren, keine Mehrheitsbeschlüsse zu fassen. Stattdessen wurde angestrebt, die Beschlüsse möglichst einstimmig oder nur mit sehr wenigen Gegenstimmen zu fassen.⁵ Bei den Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104 Absatz 4 GG (Fassung von 1969 nach der Finanzreform) wurde durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975 die Einstimmigkeitsregel sogar festgeschrieben (Scharpf 1985: 329). De facto wurden damit ungleich höhere Mehrheitserfordernisse aufgebaut, als institutionell vorgeschrieben waren.

strukturen, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes weiterhin als Gemeinschaftsaufgaben. Der ursprüngliche Artikel 91b wurde stark verändert.

4 Durch die Föderalismusreform wurden ebenfalls die Finanzhilfen des Bundes, die ursprünglich in Artikel 140a GG geregelt waren, stark verändert. Die neuen Bestimmungen zu Investitionshilfen des Bundes finden sich in Artikel 104b GG.

5 Zur Begründung dieser Entwicklung siehe Scharpf (1985: 328–330).

In einem viel beachteten Aufsatz erweiterte Fritz Scharpf (1985) die Theorie der Politikverflechtung zum einen, indem er ihren Anwendungsbereich auf die Europäische Union übertrug, zum anderen, indem er die Politikverflechtung zur Theorie der Politikverflechtungsfälle weiterentwickelte. Nach der Theorie der Politikverflechtungsfälle kann die Politikverflechtung, wie sie beispielsweise im deutschen kooperativen Föderalismus bei den Gemeinschaftsaufgaben praktiziert wurde, zu einer lähmenden Falle werden. Wann schnappt diese Falle zu? Dies geschieht immer dann, wenn »die Politikverflechtung ... innerhalb ihrer eigenen Entscheidungsstrukturen die institutionellen Reformen nicht beschließen [kann], die allein die ihr inhärente Tendenz zur Selbstblockierung überwinden könnten« (Scharpf 1985: 348). Wie ist dies zu erklären? Wie bereits ausgeführt, kann die Politikverflechtung unter bestimmten Bedingungen zu suboptimalen Politikergebnissen oder gar zu Blockaden führen. Diese inadäquate Lösung politischer Probleme kann durchaus für alle Entscheidungsbeteiligten ein nicht zufriedenstellender Zustand sein. Diese Situation könnte überwunden werden, und zwar indem die institutionellen Entscheidungsregeln verändert werden. Konkret müsste beispielsweise die Einstimmigkeitsregel durch die Möglichkeit und Praktizierung von Mehrheitsentscheidungen ersetzt werden. Genau diese institutionellen Veränderungen, die die Gefahr von suboptimalen Politikergebnissen reduzieren würden, laufen aber den langfristigen Eigeninteressen der einzelnen Akteure entgegen. Im Zweifel werden lieber im »Tagesgeschäft« allseits unbefriedigende Sachkompromisse geschlossen, als *auf Dauer* die eigene Vetomacht zur Disposition zu stellen.

Die Politikverflechtungsfälle bezieht sich in ihrer ursprünglichen Version demnach nicht, wie teilweise populärwissenschaftlich dargestellt, auf eine permanente Selbstblockade der Politik. Vielmehr wird damit auf die Unfähigkeit hingewiesen, die potenziellen Blockadefahren der Politikverflechtung und ihre unbefriedigende Problemlösungsperformanz durch institutionelle Reformen zu reduzieren.⁶

Neben der Erweiterung zur Politikverflechtungsfälle wurde der Anwendungsbereich der Politikverflechtungstheorie in Bezug auf den bundesdeutschen Föderalismus nach und nach von ihrem eng begrenzten Gültigkeitsbereich der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen des Bundes erweitert. Die Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzhilfen des Bundes müssen im engen Zusammenhang mit dem Aufkommen keynesianischer Wirtschafts- und Konjunkturpolitik Ende der Sechzigerjahre gesehen werden. Mit ihr war die

6 Die hier verkürzte Darstellung wird der Tatsache nicht gerecht, dass für die Theorie der Politikverflechtungsfälle bestimmte Bedingungen erfüllt sein müssen. Für eine entsprechende Zusammenfassung siehe Kaiser (2004: 89).

Hoffnung verbunden, durch staatliche Nachfragepolitik eine antizyklische Wirtschaftspolitik betreiben zu können. Der Glaube an die Wirksamkeit wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Steuerung durch staatliches Handeln bewirkte eine wahre Planungseuphorie, die auch ihren Niederschlag in der Finanzreform von 1969 mit der Etablierung der Gemeinschaftsaufgaben und den Investitionshilfen des Bundes fand und die die ohnehin bestehenden starken Verflechtungen zwischen den und innerhalb der Ebenen weiter forcierte.

Sowohl die von Scharpf, Reissert und Schnabel prognostizierte und empirisch beobachtete inadäquate politische Steuerungswirkung der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen, besonders aber die Auswirkungen der ersten Ölkrise dämpften diese Planungseuphorie. Allerdings hatte sich das System der Verflechtungen zwischen den Ebenen so weit etabliert, dass dies zu einem charakteristischen Merkmal des bundesdeutschen kooperativen Föderalismus wurde. Ebenso blieb die Tendenz der Länder erhalten, so weit wie möglich eine einheitliche Front gegenüber dem Bund zu bilden. Damit waren die Bedingungen geschaffen, die Politikverflechtung, mit bestimmten Einschränkungen, als eine »allgemeine Theorie des deutschen Bundesstaates« (Benz 2003a: 211) anzusehen.⁷

Der Begriff Politikverflechtung wird gleichwohl weiterhin uneinheitlich gebraucht. Oft wird er als ein »Geflecht von sich überschneidenden Zuständigkeiten, von Koordinations- und Absprachemustern sowie formellen und informellen Machtbefugnissen« bezeichnet, der »sowohl [die] horizontale wie vertikale Verzahnung der zahlreichen Organisations- und Entscheidungsebenen in einem Bundesstaat« beschreibt (Münch/Meerwaldt 2002: 30). Neben den beschriebenen Besonderheiten gemeinsam von Bund und Ländern finanzierter Programme erweiterte Scharpf (2005a: 4) selbst die Charakteristik des Systems der Politikverflechtung um die Vetomöglichkeiten des Bundesrates sowie das System der Gemeinschaftssteuern und des Finanzausgleichs.

3.1.1.2 Empirische Implikationen

Die wesentlichen empirischen Implikationen der Theorie der Politikverflechtung und der Politikverflechtungsfälle blieben trotz der zahlreichen Erweiterungen der Theorie bestehen. Zum einen prognostiziert die Theorie die Verwendung

7 Trotz allem sollte man sich davor hüten, die Thesen der Politikverflechtung oder gar der Politikverflechtungsfälle auf die allgemeine Gesetzgebung zu übertragen. So kritisiert König (1997: 136, 154) die Annahme der Einstimmigkeit als unrealistische, ja gar falsche Annahme, da die Zustimmungspflicht lediglich eine Mehrheit in Bundestag und Bundesrat verlangt. Dabei wird übersehen, dass die Politikverflechtung immer noch eine Theorie mit begrenzter Reichweite ist, die unter anderem dann greift, wenn mit hoher Plausibilität eine Quasi-Einstimmigkeit als Entscheidungsregel angenommen werden kann.

bestimmter Steuerungsinstrumente, die je nach Problemkonstellation unterschiedlich sind. Zum anderen macht die Theorie Aussagen über die zu erwartende Qualität politischer und administrativer Entscheidungen. Dabei erweisen sich die hohen Entscheidungshürden oftmals als problematisch: Sie verleihen dem System eine inhärente Tendenz zur Selbstblockade, die oftmals nur dadurch überwunden werden kann, dass suboptimale Politikergebnisse beschlossen werden beziehungsweise lediglich Lösungen nahe dem Status quo gefunden werden. Diese überwinden jedoch die identifizierten Problemlagen nur unzureichend, im Falle von komplettem Politikversagen sogar gar nicht, oder generieren hohe Kosten, die als negative Externalitäten von Dritten getragen werden müssen (beispielsweise durch die Verlagerung der Kosten auf zukünftige Generationen durch eine hohe Staatsverschuldung). Gleichzeitig ist das System selbst unfähig, diesen unbefriedigenden Zustand durch eine Reform der Entscheidungsregeln oder durch eine Entflechtung zu reformieren.

Teilweise wird sowohl in der wissenschaftlichen als auch populärwissenschaftlichen Literatur impliziert, dass die Politikverflechtungstheorie zu *Politikblockaden* führt (siehe beispielsweise Bräuninger/König 1999: 217). Tatsächlich aber betont die Theorie der Politikverflechtung zumeist die *Blockadegefahren*, die durch strategische Reaktionen der Akteure umgangen werden, auch wenn der Preis dafür eine Einschränkung der politischen Steuerungsfähigkeit ist. Nicht Blockade, sondern (unter bestimmten Bedingungen auftretende) Steuer- und Problemlösungsdefizite können daher als empirische Implikationen der Theorie abgeleitet werden.⁸ Daraus ergibt sich, dass die Theorie vor allem anhand von Fallstudien getestet werden kann. Scharpf, Reissert und Schnabel (1976) legten dazu umfangreiche Fallstudien vor, unter anderem aus den Bereichen regionale Wirtschaftsförderung, Agrarstrukturpolitik und der Städtebauförderung.

Inwieweit sind aber die erörterten Implikationen der Theorie auf die in diesem Kapitel thematisierten Konsequenzen unterschiedlicher Bundesratsmehrheiten zurückzuführen? Interessanterweise wird dieser Aspekt fast völlig ausgeblendet. Weniger die Möglichkeit eines parteipolitischen Konflikts zwischen dem Bundestag und einem oppositionell dominierten Bundesrat steht im Zentrum der Überlegungen zur Blockadeanfälligkeit und Effizienzdefiziten des deutschen Föderalismus. Die Gefahr von Politikblockaden resultiert vielmehr erstens aus der Notwendigkeit einstimmiger oder fast einstimmiger Länderbeschlüsse. Diese müssen dann zweitens mit dem Bund abgestimmt werden. Selbst wenn gleich-

⁸ Dies macht sie anfällig für Kritiker, denn Steuerdefizite zu identifizieren impliziert, wie in der Theorie angelegt, zunächst die Festlegung auf »adäquate« Steuerinstrumente. Diese können je nach Blickwinkel des Betrachters durchaus unterschiedlich ausfallen, ebenso damit die Bewertung der Qualität politischer Entscheidungen. Für einen Überblick über die Kritik an der Politikverflechtungstheorie siehe Wachendorfer-Schmidt (2003: 42–53).

laufende Mehrheiten helfen könnten, diese Abstimmungsprozesse zu vereinfachen, sind die Blockadegefahren damit nicht auf die Konstellation gegenläufiger Mehrheiten beschränkt. Stärker als parteipolitische Blockade, hervorgerufen durch eine oppositionelle »Instrumentalisierung« des Bundesrates, werden also die zahlreichen Verflechtungen, die Eigeninteressen der Länder sowie die Bildung von einheitlichen Länderpositionen gegenüber dem Bund als Hauptursachen für Blockadegefahren und Ineffizienzen des deutschen Föderalismus genannt.

3.1.2 Die Strukturbruchthese

Die zweite einflussreiche Theorie des bundesdeutschen Föderalismus beruht auf der Strukturbruchthese, die Gerhard Lehmbruch erstmals 1976 vorge stellt hat und die in seinen späteren Ausführungen nur leicht modifiziert wurde (Lehmbruch 1976, 2000). Anhand einer historischen Nachzeichnung des bundesdeutschen föderalen Systems sowie des Parteiensystems kommt Lehmbruch zu der Einschätzung, dass die zwei dominierenden Regelsysteme, nämlich das Parteiensystem auf der einen und das föderale System auf der anderen Seite, gegenläufige Handlungslogiken entwickelt haben, die sich wechselseitig lahmlegen können. Die von Lehmbruch vorgelegte, viel beachtete und eingängige Beschreibung der Funktionsweise des bundesdeutschen Föderalismus werde ich kurz nachzeichnen und auch auf die Ende der Neunzigerjahre aufkommende Kritik an der Strukturbruchthese eingehen. Weiterhin wende ich mich den empirischen Implikationen der Theorie zu.

3.1.2.1 *Die Theorie vom Strukturbruch*

Wie Lehmbruch in seiner historischen Analyse nachweist, hat das Parteiensystem in Deutschland seit der Weimarer Republik eine bedeutende Wandlung erfahren. Bis zum Beginn der Hitler-Diktatur in Deutschland existierte in der Weimarer Republik ein Vielparteiensystem. Da es zeitweise mehr als zehn Parteien im Parlament gab, musste und wurde ein starkes Verhandlungssystem zwischen den Parteien etabliert. Kennzeichen dieses Systems waren neben dem Verhältniswahlrecht ohne Sperrklauseln, das erst die hohe Anzahl von Parteien hervorbrachte, bestimmte Proporz-Spielregeln im Parlament sowie die stark ausgeprägte Ämterpatronage. Wahlen hatten in diesem System nicht die Funktion des Kampfes um eine Mehrheit, sondern legten die Ausgangsbedingungen für die Verhandlungen um Koalitionen und Absprachen fest. Konflikte wurden also durch Aushandeln und Einflussssicherung beigelegt.

Diese Situation änderte sich grundlegend nach dem Zweiten Weltkrieg. Bereits nach der ersten Bundestagswahl setzte eine starke Polarisierung des Partei-

ensystems ein, die eine tief greifende, in den Siebzigerjahren ihren Höhepunkt erreichende Konzentrationsbewegung im Parteiensystem bewirkte. In der Folge der Polarisierung zeigten die Parteiblöcke im Gesetzgebungsprozess eine ausgeprägte Geschlossenheit: Sowohl innerhalb der Opposition als auch zwischen den Koalitionspartnern der Regierung herrschte eine strenge fraktionsinterne Disziplin, die für die CDU unter Helmut Kohl zunächst in der Opposition, später auch in der Regierung ihren Höhepunkt erreichte. Dies wurde und wird vor allem dadurch erreicht, dass die Parteinstitutionen starker informeller Kontrolle ausgesetzt sind. Lehmbruch spricht auch von der »Ausbildung disziplinierter Parteien« und einer engen Kopplung im Parteiensystem. Zwischen den Parteiblöcken herrscht eine starke *Konkurrenzbeziehung*. Das Parteiensystem steht damit im starken Widerspruch zu dem vorherrschenden Muster der Konfliktauslegung im bundesstaatlichen System.

Das deutsche Bundesstaatsprinzip hatte hingegen seit seinem Anbeginn unter Bismarck einen starken *kooperativen* Charakter. Oft gab es bereits im Vorfeld von Gesetzesbeschlüssen informelle Kontakte zu den einzelnen Ländern, durch die der Reichsrat im tatsächlichen Gesetzgebungsverfahren eine eher untergeordnete Rolle spielte. Die Parlamentarisierung in der Weimarer Republik führte zunächst zu einem Bedeutungsverlust der Länder. Gleichwohl gab es in der Reichsgesetzgebung ein Einspruchsrecht der Länderkammer, das nur mit einer Zweidrittelmehrheit des Reichstags überstimmt werden konnte. Daher wurden frühzeitige Absprachen mit den Ländern gepflegt, wobei vielfach auf die informelle Koordination während des Kaiserreichs zurückgegriffen wurde. Auch bei der Gesetzgebung der Bundesrepublik machen die weitgehenden Mitwirkungsrechte des Bundesrates eine kooperative Konfliktbeilegung unumgänglich.

In der Weimarer Republik gingen also das Vielparteiensystem und die damit verbundenen Prozesse des Aushandelns und der Kompromissfindung eine Symbiose mit den kooperativen Traditionen des deutschen Föderalismus ein. Da die Parteiendominanz relativ gering war, ja ein »Parteienstaat« in der Gesellschaft als verpönt galt, verstanden sich die Länderregierungen auch nicht als Parteienregierungen, sondern als Interessenvertreter ihrer Länder. Dies änderte sich grundlegend mit der Etablierung und Dominanz des Parteienwettbewerbs, der mit der Gründung der Bundesrepublik 1949 einsetzte. In der Konstruktion des Bundesrates war eine parteipolitische Polarisierung gar nicht vorgesehen. Vielmehr gingen die Macher des Grundgesetzes davon aus, dass das bundesstaatliche System weitgehend sachlich und autonom vom Parteiensystem agieren würde, wie dies auch schon in der Vergangenheit der Fall war. Wie die Realität schnell zeigte, war dies eine folgenreiche Fehleinschätzung. Durch die von Adenauer und Schumacher frühzeitig betriebene Parteienpolitik wurden die Parteien mit der Zeit durch Ämterverflechtung und Parteiengremien zum Bindeglied

zwischen der Bundes- und Landespolitik, obwohl es ohne Frage weiterhin starke landesspezifische Interessenlagen gab und gibt.

Einhergehend mit der Polarisierung des Parteiensystems und seiner Dominanz herrschen in den beiden wichtigsten Regelsystemen damit unterschiedliche Entscheidungsregeln vor. Während das Parteiensystem seit 1949 zunehmend von Konkurrenz und Konflikt geprägt ist, herrscht im Bundesstaatssystem weiter das Prinzip des Aushandelns vor, das schon seit der bismarckschen Staatsgründung etabliert ist. Diese inkompatiblen Entscheidungsregeln können zu institutionellen Verwerfungen und Spannungen führen. Dies geschieht immer dann, wenn das auf konkurrenzdemokratischen Prinzipien beruhende Parteiensystem die dem Föderalismus angemessenen Aushandlungsroutinen nicht gewährleisten kann. In den Blickwinkel geraten diese Spannungen zumeist dann, wenn die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat einander entgegenlaufen und das vorherrschende Konfliktmuster des Parteienwettbewerbs auf das föderale System überschwappt. Diese Situation führte erstmals in der sozial-liberalen Koalition zum Festlaufen der inneren Reformvorhaben durch den Widerstand des (oppositionsdominierten) Bundesrates. Ähnliche Entwicklungen unter anderen parteipolitischen Vorzeichen waren nach der Wiedervereinigung sowohl in den letzten beiden Amtsperioden Helmut Kohls als auch in der Amtszeit Gerhard Schröders zu verzeichnen.

3.1.2.2 Empirische Implikationen und Kritik an der Strukturbruchthese

Lehbruch hat, mit unterschiedlicher Akzentuierung, zwei grundlegende empirische Implikationen seiner Theorie hervorgehoben. In den Siebzigerjahren, bei der ersten Auflage seines Buches, hob er die Gefahr eines *Legitimationsdefizits* hervor. Bei unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen im Bundestag und Bundesrat kann das Regieren faktisch nur als inoffizielle Große Koalition erfolgen. Gleichzeitig verlangt die Logik des Parteiensystems danach, eine Fassade der Konkurrenz aufrechtzuerhalten. Dieser Widerspruch kann dazu führen, dass die Legitimität der politischen Institutionen, insbesondere das System der parlamentarischen Parteienregierung, an Zuspruch und Legitimation verliert. Dies wird dadurch verstärkt, dass bei den nur widerwillig gemeinsam getroffenen Entscheidungen die politischen Verantwortlichkeiten kaum zuzuordnen sind. Da politische Entscheidungen eben nicht ausschließlich von der gewählten Regierung getroffen werden können, kann das Ausbleiben von Regierungserfolgen zwar einer schlechten Regierungsarbeit zugeschoben werden; so würde zweifellos die Opposition argumentieren. Andererseits kann die Regierung, eventuell ebenso glaubhaft, die Opposition der mutwilligen Obstruktion und Blockade bezichtigen, die es der Regierungsmehrheit überhaupt nicht ermöglicht, ihr Re-

gierungsprogramm umzusetzen. Beide Argumentationen können durchaus berechtigt sein und den Wähler ratlos und politikverdrossen zurücklassen.

In der späteren Neuauflage seiner Analysen meint Lehmbruch die Gefahr des Legitimationsdefizits ursprünglich überschätzt zu haben (Lehmbruch 2000: 182). Bedeutend gravierender erscheint ihm in der Bundesrepublik der Neunzigerjahre das *Effizienzdefizit* politischer Entscheidungen, hervorgerufen durch die miteinander inkompatiblen Handlungslogiken des Bundesstaats- und des Parteiensystems. Dies leitet er daraus ab, dass Verhandlungslösungen, die in den Siebzigerjahren noch möglich waren, in den Neunzigerjahren zunehmend an der fehlenden internen Kompromissfähigkeit der Regierungskoalition scheiterten. Das Effizienzdefizit äußert sich, ähnlich wie in der Argumentation der Politikverflechtungsfälle, in suboptimalen Politikergebnissen. Deutlicher als in der Politikverflechtung wird allerdings das Eintreten von parteipolitisch motivierten Blockaden hervorgehoben. Als ein Beispiel dafür wird das Scheitern der Steuerreform in der 13. Legislaturperiode (der letzten Amtszeit Helmut Kohls) angeführt.

Im Gegensatz zur Politikverflechtungstheorie misst die Strukturbruchthese damit unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen in Bundestag und Bundesrat eine sehr große Bedeutung bei. Obwohl die Inkompatibilität zwischen den von Lehmbruch beschriebenen Arenen der Parteipolitik und des Bundesstaats seit der Etablierung rivalisierender Parteiblöcke besteht, müssen die daraus folgenden Spannungen nicht immer sichtbar werden. Vermehrt treten diese Spannungen allerdings in Form von Effizienz- und Legitimationsdefiziten in Situationen des Divided Government auf. Lehmbruch (2000: 12–13) veranschaulicht dies mit einer aus der Geologie entlehnten Metapher: Ähnlich wie bei der Plattentektonik können die Regelsysteme des Bundesstaats und des Parteienwettbewerbs ohne beobachtbare Konsequenzen nebeneinander existieren. Verhaken sich die Systeme jedoch in Zeiten eines oppositionsdominierten Bundesrates, entladen sich die aufgebauten Spannungen in Form von (politischen) Erdbeben.

Kritik an der eher negativen Sichtweise Lehmbruchs in Hinblick auf die Auflösung der institutionellen Spannungen und Verwerfungen wurde Ende der Neunzigerjahre von Sturm (1999) und Renzsch (1998, 1999) laut. Laut Sturm haben neue Entwicklungen in der deutschen Gesellschaft, vor allem aber die Wiedervereinigung, die Rolle der Parteipolitik im deutschen Föderalismus verändert. Das Auftreten neuer Parteien, neue Koalitionsmuster in den Ländern sowie die in der politischen Rhetorik zu vernehmende Betonung von immer ungleicheren Landesinteressen seien empirische Hinweise dafür, dass die Parteipolitik – insbesondere in Hinblick auf den Bundesrat – komplexer ist, als Lehmbruch dies darstellt. Sturm hält es für wahrscheinlich, dass der Landesparteienwettbewerb zunehmend autonomer von der Bundesebene und den

Bundesparteien agieren wird. Landesinteressen beeinflussen demnach verstärkt die Abstimmung im Bundesrat und sind nicht vollständig Opfer von Parteikonfrontation auf Bundesebene. Damit würden sich die engen Kopplungen des Parteiensystems zunehmend auflösen und größere Handlungsspielräume eröffnen. In der Konsequenz würden sich damit auch die negativen Auswirkungen von Divided-Government-Konstellationen zunehmend relativieren.

Lehmbruch erkennt durchaus die gestiegene Komplexität des Parteiensystems und die zunehmende Heterogenität der Länderinteressen an. Er glaubt aber nicht, dass damit das System der engen Kopplung im Parteiensystem aufgehoben wird:

Die institutionelle Chance für Oppositionsparteien, ohne formelle Mitverantwortung über den Bundesrat auf Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen, hält das Grundmuster des polarisierten Parteienwettbewerbs am Leben und fördert auf beiden Seiten – bei der Regierung ebenso wie bei der Opposition – die Wahl suboptimaler Konfrontationsstrategien, mit denen sich insbesondere Strukturreformen mit hohem Konsensbedarf nicht durchsetzen lassen. (Lehmbruch 2000: 178)

Renzsch (1998, 1999) kehrt in gewisser Weise Lehmbruchs Argument, der Parteienwettbewerb und der Föderalismus seien in Deutschland inkompatibel, ins Gegenteil um. Er stellt die These auf, dass die Verbindung von Parteienwettbewerb und Bundesstaat die staatliche Entscheidungsfähigkeit nicht behindert, sondern – im Gegenteil – zur Problemverarbeitungsfähigkeit der Bundesrepublik beigetragen hat. Gerade die interne Verfahrenssteuerung durch Parteien trägt demnach wesentlich dazu bei, Blockadetendenzen, die aus den föderalen Verflechtungen erwachsen können, zu überwinden. Konfrontation, so Renzsch, beschränke sich eher auf die symbolische Ebene oder Bereiche, die ohne materielle Konsequenzen bleiben. Besonders bei Bund-Länder-Konflikten haben Parteien eine entscheidende Funktion als Klammern oder Scharniere, die die verschiedenen Ebenen des Bundesstaats zusammenhalten.

Lehmbruch spricht in bestimmten Fällen eine parteiinterne Konfliktbearbeitung nicht ab. Grundsätzlich lässt sich aber, so seine Hypothese, die »Spannungslage vom dualistischen Parteienwettbewerb und Verflechtungsföderalismus ... nicht aufheben« (Lehmbruch 2000: 184). Vielmehr müssten institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, die Anreize zur Kooperation schaffen, die die enge Kopplung des kompetitiv agierenden Parteiensystems mit den föderalen Institutionen des Bundesstaats deutlich lockern (Lehmbruch 2000: 184, 194–199).

3.1.3 Die Vetospielertheorie

3.1.3.1 Das theoretische Konzept

George Tsebelis entwickelte mit der Vetospielertheorie (Tsebelis 1995, 2002) ein Analysekonzept, das durch seine Einfachheit und Stringenz vor allem in der vergleichenden Politikwissenschaft in den vergangenen Jahren populär wurde. Der große Vorteil der Vetospielertheorie ist, dass unterschiedliche politische Systeme direkt miteinander verglichen werden können. Während beispielsweise in der Vergangenheit parlamentarische mit präsidentiellen Systemen, bikamere mit unikameralen oder Mehrparteien- mit Vielparteiensystemen verglichen wurden, können mithilfe von Tsebelis' Theorie verschiedenste politische Systeme anhand der Anzahl und Charakteristik ihrer Vetospieler direkt vergleichbar gemacht werden: »I provide the rules according to which all institutions (regime types, parliaments, party systems, parties and so on) are translated into a series of veto players« (Tsebelis 2002: 17).

Inhaltlich versucht die Vetospielertheorie Aussagen über das Potenzial für politischen Wandel (beziehungsweise die Stabilität von Politikentscheidungen) zu machen. Das Analysekonzept beruht auf einem zweidimensionalen räumlichen Modell bei der Annahme von euklidischen Politikpräferenzen, das heißt, alle Akteure besitzen einen Idealpunkt ihrer Politikpräferenzen und versuchen die Verabschiedung einer Politikentscheidung, die möglichst nahe an ihrem Idealpunkt liegt, zu erreichen. Das Ausmaß an politischem Wandel wird innerhalb dieses räumlichen Modells anhand des Ausmaßes von möglichen Veränderungen am Status quo definiert (*winset*). Demgegenüber gibt es Bereiche, in denen ein politischer Wandel wegen der Vetomacht der relevanten Akteure und der Lage des Status quo nicht möglich ist (*core*). Je höher das *winset* und je kleiner der *core*, desto mehr politischer Wandel ist möglich. Als ein Vetospieler wird ein Akteur verstanden, der über die Möglichkeit verfügt, eine Entscheidung zu blockieren, beziehungsweise dessen Zustimmung für eine Veränderung des Status quo notwendig ist. Tsebelis unterscheidet zwischen institutionellen und parteilichen Vetospielern. Institutionelle Vetospieler sind von der Verfassung vorgegeben, beispielsweise eine zweite Kammer, deren Zustimmung für Gesetze notwendig ist. Die Anzahl der parteilichen Vetospieler wird bestimmt durch das Parteiensystem und anzutreffende Koalitionsmuster eines Landes; ein parteilicher Vetospieler sind beispielsweise die Koalitionspartner einer Regierungskoalition.

Das Ausmaß an politischem Wandel wird durch drei Charakteristika der Vetospieler bestimmt. Erstens ist politischer Wandel abhängig von der Anzahl der Vetospieler. Zusätzliche Vetospieler werden das Potenzial für politischen Wandel nie erweitern, sondern höchstens einschränken. Zweitens ist das Ausmaß politischen Wandels umso kleiner, je näher die Idealpunkte der Vetospieler bei-

einanderliegen. Und schließlich ist, drittens, politischer Wandel abhängig von der Homogenität kollektiver Vetospieler. Kollektive Vetospieler bestehen aus mehreren Individuen (wie beispielsweise eine politische Partei). Diese wirken umso hemmender auf die Möglichkeit, den Status quo zu ändern, je geschlossener die Individuen in ihren Politikpositionen sind. Interne Differenzen innerhalb eines kollektiven Vetospielers würden demnach, *ceteris paribus*, den Innovationsgrad von Politikentscheidungen erhöhen.

Anders als die bisher vorgestellten Theorieansätze blendet Tsebelis die Frage nach der normativen Bewertung seiner Theorie fast vollkommen aus. Obwohl die Anzahl und Charakteristik von Vetospielern direkten Einfluss auf die Handlungsfähigkeit eines Staates haben, geht Tsebelis nur sehr kurz auf diesen Aspekt ein. So weist Tsebelis darauf hin, dass das Potenzial für politische Veränderung nicht mit Regime- oder Regierungsstabilität verwechselt werden kann. Allerdings gibt es eine umgekehrt proportionale Beziehung zwischen den beiden Konzepten. Ist die Politikstabilität extrem hoch, kann dies faktisch politischer Handlungsunfähigkeit gleichkommen und zu Regierungs- beziehungsweise Regimeinstabilität führen. Obwohl eine explizite Bewertung bestimmter Vetospielerkonstellationen bei Tsebelis fehlt (dessen Hauptaugenmerk gilt zweifellos der Entwicklung eines wertfreien Analysekonzeptes zum Vergleich unterschiedlicher politischer Systeme in Hinblick auf deren Steuerungsfähigkeit beziehungsweise Potenzial für politischen Wandel), liegen gleichwohl die normativen Implikationen der Vetospielertheorie auf der Hand (siehe auch Benz 2003a; Strohmeier 2005): Räumt man der Gewaltenteilung in der Tradition von Montesquieu, Locke und Madison, der Beteiligung von zahlreichen Interessen am politischen Entscheidungsprozess und der Verhinderung einer Tyrannei der Mehrheit Priorität ein, so begrüßt man auch die Macht von Vetospielern. Glaubt man hingegen, dass wichtige Probleme nur durch einschneidende Strukturveränderungen gelöst werden können, und befürchtet man bei der Beteiligung vieler Akteure Blockaden des Gesetzgebungsprozesses und in der Folge Ineffizienzen und Instabilität des gesamten politischen Systems, dann ist Vetomacht, wie sie sich beispielsweise im bundesdeutschen Föderalismus oder in der Europäischen Union zeigt, eher negativ zu bewerten. Für beide Argumentationslinien gibt es je nach gesellschaftlichen und politischen Kontextbedingungen gute Gründe.

3.1.3.2 Empirische Implikationen

Die Vetospielertheorie bietet großes analytisches Potenzial für die Untersuchung von Politikentscheidungen. Kann man alle relevanten Vetospieler identifizieren, kennt man die Lage ihrer Idealpunkte und des Status quo, dann lassen sich daraus die prinzipiell möglichen Veränderungen von Politikbereichen berechnen,

sofern diese existieren. Bei Kenntnis des Agendasetzers, also des Akteurs, der über das Initiativrecht verfügt, ist darüber hinaus sogar eine genaue Vorhersage des Politikergebnisses möglich. Allerdings stehen einer solchen Vorgehensweise zahlreiche Hindernisse gegenüber (siehe auch Ganghof 2003): Die Identifizierung der Idealpunkte, also der Präferenzen von Akteuren, ist keineswegs einfach. Akteure orientieren sich darüber hinaus nicht nur an ihren Politikpräferenzen, sondern verfolgen eine Reihe anderer Interessen (beispielsweise die Maximierung oder den Erhalt ihrer Macht). Und schließlich fehlt eine strategische Komponente in Tsebelis' Modell. Da implizit angenommen wird, dass alle Akteure über die Lage der Idealpunkte und des Status quo informiert sind, werden keinerlei strategische Handlungen berücksichtigt. Die Dynamik von Politikentscheidungen sowie Lerneffekte bleiben daher ausgeblendet.

Welche konkreten, empirisch beobachtbaren Konsequenzen hat die Vetospielertheorie für die Beschreibung des bundesdeutschen Föderalismus, insbesondere auch in Hinblick auf die Folgen unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat? In der allgemeinen Bundesgesetzgebung tritt der Bundesrat lediglich in der Zustimmungsgesetzgebung als Vetospieler auf, denn nur hier hat er faktisch Vetomacht.⁹ Im Vergleich zur Einspruchsgesetzgebung sollten also hier die Möglichkeiten für die Veränderungen des Status quo tendenziell geringer sein. Zusätzlich wird politischer Wandel immer dann erschwert, wenn die Politikpositionen der Mehrheiten in beiden Kammern weit auseinanderliegen. Diese Konstellationen sind vor allem bei bestimmten Bund-Länder-Konflikten zu erwarten (beispielsweise in Fragen der Bund-Länder-Finanzausstattung) oder bei politischen Sachentscheidungen, wenn der Bundesrat mehrheitlich von Akteuren der Opposition dominiert wird.¹⁰ Eine Veränderung des Status quo wird auch dann erschwert, wenn der Bundesrat sehr homogen auftritt (wenn beispielsweise eine vereinigte Länderfront gegen den Bund gebildet wird oder eine Mehrheit der Oppositionsländer ohne interne Streitigkeiten eine gleiche Position vertritt).

9 Dies ist nicht ganz korrekt, da in der Einspruchsgesetzgebung ein Einspruch, der mit mindestens zwei Drittel der Bundesratsstimmen erfolgte, auch mit einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag überstimmt werden muss, während anderenfalls eine einfache Mehrheit genügt. In gewissen Szenarien hat damit der Bundesrat auch faktische Vetomacht in der Einspruchsgesetzgebung.

10 Für eine entsprechende analytische Betrachtung und damit auch eine Anwendung des Vetospielerkonzepts auf den deutschen Bikameralismus siehe König (1999b).

3.1.4 Das Handlungsintervall-Modell

3.1.4.1 *Das theoretische Konzept*

In einer Reihe formaler Analysen mit teilweise unterschiedlichen Schwerpunkten untersuchen vor allem Thomas König und Thomas Bräuninger analytisch das Potenzial für einen Politikwechsel im bundesdeutschen Föderalismus (König/Bräuninger 1997, 2000; Bräuninger/König 1999; König 1997, 1998, 1999b, 2001, 2006; König/Blume/Luig 2003). Hier soll lediglich kurz auf ein relativ eingängiges und am stärksten in die Diskussion des bundesdeutschen Föderalismus eingeflossenes Analysekonzept eingegangen werden, das von den Autoren als Handlungsintervall-Modell bezeichnet wird.¹¹ Dieses Analysekonzept geht auf Arbeiten des amerikanischen Politikwissenschaftlers Keith Krehbiel (1996, 1998) zurück. Krehbiel entwickelt mithilfe räumlicher Modelle eine Theorie von Divided und Unified Government für den amerikanischen Kontext (Krehbiel 1996: 10). Eine zentrale Rolle nimmt dabei die Frage ein, unter welchen Bedingungen es im amerikanischen Regierungssystem zu Blockaden (*gridlock*) kommt.¹² König und Bräuninger übertragen und erweitern diesen Ansatz für die Analyse des deutschen Regierungssystems. Ebenso wie Krehbiel fragen die Autoren unter anderem danach, unter welchen Bedingungen es in der deutschen Gesetzgebung zu Blockaden kommt.¹³

Für die Bundesregierung gibt es nach dem Handlungsintervall-Modell in Bezug auf die Möglichkeiten eines politischen Wandels drei Alternativen: Im besten Fall kann sie erstens ihre Idealvorstellung durchsetzen. Oder sie muss zweitens von ihren Idealvorstellungen abweichen, um beispielsweise den spezifischen Mehrheitskonstellationen in Bundestag oder Bundesrat Rechnung zu

11 Dies betrifft die Arbeiten von König und Bräuninger (1997), Bräuninger und König (1999), König (1998, 2006) und König, Blume und Luig (2003).

12 »Gridlock« wird dabei definiert als »the propensity of a existing policies to be impervious to change in spite of preferences of a popularly elected majority to enact new policies« (Krehbiel 1996: 11).

13 Andere, wenn auch ähnliche Ansätze Thomas Königs³ beziehen sich entweder stärker auf eine Anwendung der Vetospielertheorie (wobei auch Überlegungen der Strukturbruchthese einfließen), siehe König (1997, 1999b). Oder sie übertragen und erweitern die Theorievorschläge von Tsebelis und Money (1997), siehe König (2001). Ebenso wie der Handlungsintervall-Ansatz versuchen auch diese analytischen Modellvorschläge, den Handlungsspielraum der Bundesregierung zu beschreiben. Ein wichtiger, wenn auch nicht alleiniger Unterschied besteht in der Anzahl der betrachteten Politikdimensionen. Der Handlungsintervall-Ansatz beschränkt die Analyse auf eine Politikdimension, während die anderen Ansätze einen zweidimensionalen Politikraum modellieren. Damit erweitert König zum Teil die aus dem Handlungsintervall-Modell gewonnenen Einsichten. Ein räumliches Modell, das neben dem Nutzen, der sich aus einer implementierten Policy ergibt, auch andere Nutzenkalküle von Akteuren modelliert (beispielsweise Wiedervwahlchancen), entwickeln Bräuninger und Ganghof (2005).

tragen. Hier kommt es zu Kompromissen zwischen Bundestag und Bundesrat. In beiden Fällen ist die Regierung in der Lage, den Status quo einer Policy zu verändern, wenn auch mit unterschiedlich großen Einschränkungen. Schließlich kommt es drittens zur Blockade von Politik, wenn die Bundesregierung keine Möglichkeit hat, den Status quo zu verändern. In diesem Fall würde die Regierung von der Einbringung einer Gesetzesinitiative bereits im Vorfeld absehen.

Wie groß innerhalb eines gegebenen Politikraumes die Intervalle von Durchsetzung, Kompromiss oder Blockade sind, hängt von drei Parametern ab, die den Handlungsspielraum einer Regierung strukturieren. Ein Parameter sind die institutionellen Rahmenbedingungen. Hier ist die Unterscheidung wesentlich, ob ein Gesetz in der Einspruchs- oder Zustimmungsgesetzgebung verhandelt wird, denn damit ändern sich die Mehrheitserfordernisse für die Abstimmungen im Bundesrat. Wesentlich ist ebenfalls, wer über die Position des Agendasetzers verfügt, also die Möglichkeit hat, einen Gesetzesvorschlag zu initiieren.¹⁴ Ein weiterer Parameter sind die Idealvorstellungen der Gesetzgebungsakteure (neben der Regierung als Agendasetzer sind das die Fraktionen des Bundestages und die im Bundesrat repräsentierten Landesregierungen). Die einzelnen Idealvorstellungen werden in einem eindimensionalen Politikraum für unterschiedliche Politikbereiche (beispielsweise in der Gesellschaftspolitik auf einer Rechts-Links-Skala) abgetragen. Die Besonderheit des Handlungsintervall-Modells, das sich damit auch von der Vetospielertheorie unterscheidet, liegt vor allem darin, die Politikpositionen sehr präzise zu bestimmen.¹⁵

3.1.4.2 Empirische Implikationen

Mithilfe des Modellansatzes wollen die Autoren zeigen, wie sich das Potenzial für politischen Wandel über die Zeit entwickelt hat. Beispielsweise analysieren Bräuninger und König (1999) den Handlungsspielraum der Regierung Kohl zwischen 1990 und 1998 in der Sozial- und Wirtschaftspolitik. Alternativ wird mithilfe des Modells versucht, den Handlungsspielraum potenzieller Regierungskonstellationen nach einer Bundestagswahl aufzuzeigen (König/Blume/Luig 2003; König 2006).¹⁶ Natürlich lassen sich auch generelle Aussagen über

14 Obwohl laut Verfassung dazu sowohl der Bundestag, der Bundesrat als auch die Regierung in der Lage sind, geht das Modell immer von der Regierung als Initiator eines Gesetzes aus.

15 Das Vorgehen für die Bestimmung der Politikpositionen variiert jedoch für die einzelnen Analysen. Für die genaue Vorgehensweise sei daher auf die Erörterungen in den jeweiligen Arbeiten verwiesen.

16 Solche Analysen sind jedoch sehr vorsichtig zu interpretieren, da sie die Möglichkeiten veränderter Bundesratsmehrheiten nicht einfließen lassen können. Wie in Kapitel 2 gezeigt wurde, ist die Gefahr ungleich größer, dass sich die Mehrheitsverhältnisse zuungunsten der Regierung ent-

den Handlungsspielraum einer Bundesregierung aus dem Modell ableiten, die dann stark den Implikationen der Vetospielertheorie ähneln. Verschlechtern sich die Mehrheitsverhältnisse für eine Regierung, werden, *ceteris paribus*, die Blockade und Kompromissintervalle größer. Die Möglichkeit und das Ausmaß eines Politikwechsels werden also eingeschränkt. Bei oppositionellen Bundesratsmehrheiten ist weiterhin zu erwarten, dass die Unterscheidung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung von Bedeutung ist. Eine Regierung, die mit einem oppositionsdominierten Bundesrat konfrontiert ist, hat in der Einspruchsgesetzgebung einen höheren Handlungsspielraum als in der Zustimmungsgesetzgebung.¹⁷ Bei gleichgerichteten Mehrheiten sollte es für den Handlungsspielraum einer Regierung hingegen keine Rolle spielen, welchem Typ ein Gesetz zuzuordnen ist.

Ein bedeutender Einfluss auf die Handlungsfähigkeit einer Regierung geht von den Politikpositionen der für die Zustimmung notwendigen pivotalen Akteure¹⁸ sowie von der Lage des Status quo aus. Je weiter die Politikpositionen der pivotalen Akteure auseinanderliegen, desto geringer ist, *ceteris paribus*, der Handlungsspielraum. Befindet sich der Status quo nah oder gar zwischen den Positionen dieser Akteure, vergrößert dies das Blockadeintervall. Auf einen wichtigen Punkt weisen die Autoren in diesem Zusammenhang hin, der bei Diskussionen um die Rolle des Bundesrates teilweise vernachlässigt wird: Bei unterschiedlichen Politikpositionen innerhalb der Regierungsparteien kann es selbst bei gleichgerichteten Mehrheiten zu Blockaden kommen, nämlich dann, wenn sich der Status quo zwischen den Politikpositionen der Koalitionspartner befindet.

Das Modell widmet sich damit weit stärker als alle anderen der hier vorgestellten Theoriekonzepte der Frage nach den Konsequenzen unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen. Die für die Analyse so wichtigen Politikpositionen der Bundesratsakteure werden dabei streng bundesparteilich verortet: Ein Bundesland mit einer CDU-Alleinregierung würde beispielsweise dieselbe Politikposition einnehmen wie die CDU-Fraktion im Bundestag oder eine CDU-Alleinregierung im Bund. Die zentrale wie gleichsam kritische Annahme lautet, dass landesspezifische Interessenlagen keine Rolle spielen. Mit dieser starken Fokussierung auf die Parteipolitik und der kompletten Ausblendung möglicher

wickeln, was einen zunächst groß erscheinenden Handlungsspielraum bald wieder einschränken kann. Gerade die Erfahrung der Regierung Schröder mag dafür als Beispiel dienen.

17 Dieser Unterschied verschwindet, wenn die Opposition im Bundesrat über eine Zweidrittelmehrheit verfügt. Denn ein Einspruch von mindestens zwei Dritteln der Bundesratsstimmen kann nur mit einer Zweidrittelmehrheit des Bundestages überstimmt werden.

18 Als pivotaler Akteur (*pivotal actor*) wird in dem hier gebrauchten Zusammenhang genau der Akteur bezeichnet, dessen Zustimmung beziehungsweise Ablehnung über das Ergebnis eines Gesetzes entscheidet.

Landesinteressen betont das Modell in ganz besonderem Maße die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und deren Konsequenzen für die Politikergebnisse.

3.1.5 Empirische Implikationen: Aussagekraft und Grenzen der Theorien

In den hier vorgestellten Theorien spielt die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates eine unterschiedlich große Rolle. Am geringsten wird dieser Aspekt in der Politikverflechtungstheorie thematisiert, da Bundesratsentscheidungen hier nicht über die Parteienpolitik, sondern stärker durch spezifische Länderinteressen geprägt sind. Empirische Implikationen unterschiedlicher Bundesratsmehrheiten können daher, trotz teils anders lautender Behauptungen, gar nicht aus der Politikverflechtungstheorie gewonnen werden.

Anders ist dies bei den anderen vorgestellten Theorien. Sowohl Lehmbruchs Strukturbruchthese als auch die Vetospielertheorie und das Handlungsintervall-Modell betonen, wenn auch in unterschiedlicher Art und Weise, die Konsequenzen unterschiedlicher Bundesratsmehrheiten. Dabei fokussieren sie das *Ergebnis* eines Gesetzgebungsverfahrens. Lehmbruch hat diesbezüglich eine stark normative Betrachtungsweise, indem er vor allem die negativen Folgen von Divided-Government-Konstellationen in Form von Politikblockaden und ineffizienten Gesetzesbeschlüssen betont. König und Bräuninger sowie Tsebelis hingegen beschreiben aus einer analytischen und zunächst wertfreien Perspektive die (geringeren) Möglichkeiten für politischen Wandel in Zeiten eines oppositionellen Bundesrates.

Für die empirische Überprüfung der Theorien hat diese Ergebnisorientierung ganz entscheidende Folgen: Die tatsächlich aus den Theorieansätzen abzuleitenden Implikationen sind besser anhand von Fallstudien als mittels Gesetzgebungsstatistiken zu überprüfen. Die Strukturbruchthese macht Aussagen über die Qualität von Politikergebnissen. Eine Überprüfung der von ihr prognostizierten Effizienzdefizite politischer Entscheidungen ist nur bei genauer Analyse konkreter Politikergebnisse (und deren Alternativen) möglich.¹⁹ Solche aufwendigen Untersuchungen lassen sich in der Regel nur durch eingehende Betrachtung von Fallbeispielen erzielen.²⁰ Obwohl die Vetospielertheorie genauso

19 Dafür müssten zunächst die Auswirkungen einer Politikentscheidung auf das ursächliche Problem, für die eine Regelung erforderlich wurde, betrachtet werden. Ebenso müssten mögliche alternative Lösungen eruiert werden und mit den tatsächlich implementierten Lösungen verglichen werden.

20 In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass in der Vergangenheit in der Literatur zur Leistungsfähigkeit von föderalen Systemen vermehrt für die Analyse von politikfeldspezifischen Fallbeispielen plädiert wird. Anstatt die Frage nach der Leistungsfähigkeit föderaler Systeme ab-

wenig wie der Handlungsintervall-Ansatz keine (normativen) Aussagen über die Qualität einer getroffenen Entscheidung machen, bestimmen sie doch abstrakt innerhalb eines räumlichen Modells den Einfluss der Vetospieler auf das Politikergebnis. Auch hier wäre für eine Überprüfung der Theorie eine genaue Analyse der bevorzugten Politikergebnisse aller Akteure sowie der tatsächlich verabschiedeten politischen Regelung wünschenswert (siehe dazu auch Ganghof 2003). Dies kann ebenfalls besser anhand von Fallstudien nachgezeichnet werden.

Damit bleibt festzuhalten, dass aus mindestens drei der vorgestellten Theorien zwar durchaus empirische Implikationen unterschiedlicher Bundesratsmehrheitsverhältnisse für *Politikergebnisse* abgeleitet werden können. Von Fallbeispielen losgelöste *statistisch beobachtbare* Konsequenzen unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse auf die Gesetzgebung liefern die Theorien hingegen in eher geringem Maße. Dies wird auch im nächsten Abschnitt deutlich, in dem vielfach unterstellte Konsequenzen von oppositionellen Bundesratsmehrheiten vorgestellt und sofern möglich auf ihre Gültigkeit überprüft werden sollen.

3.2 Empirische Befunde

Gerade in jüngerer Vergangenheit sind etliche Versuche unternommen wurden, mittels empirischer Befunde zur Gesetzgebung und Aggregatstatistiken zur Gesetzestätigkeit den Besonderheiten und der Funktionsweise des deutschen Föderalismus auf die Spur zu kommen. Ausgangspunkt dafür waren oftmals weniger politikwissenschaftliche Theorieansätze als verbreitete Ansichten von Politikern, politischen Beobachtern, Journalisten oder Fachexperten über die Konsequenzen von Divided-Government-Situationen: Politikblockaden, langwierige Gesetzesverfahren, ineffiziente und undemokratisch zustande kommende Kompromisse, Machtkämpfe, institutionelle Konflikte – all dies sollte demnach weit häufiger in Zeiten oppositioneller Bundesratsmehrheiten anzutreffen sein. Im Folgenden werde ich die wichtigsten der bisher in der wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte erörterten Indikatoren und, sofern vorhanden, ihre theoretischen Bezugspunkte vorstellen und die entsprechenden Ergebnisse erläutern. Im Anschluss daran versuche ich zu bewerten, inwieweit die Auswertung der derzeitigen empirischen Befundlage dazu beitragen kann, die

strakt auf Systemebene zu stellen, müssten diese viel stärker in der Wechselwirkung mit Akteuren und dem übrigen institutionellen Gefüge untersucht werden. Nur so könne die spezifische Wirkung der föderalen Strukturen herausgearbeitet werden (siehe dazu die Ausführungen von Kaiser 2004 und die darin enthaltenen Literaturhinweise, vor allem Braun 2000, Benz 2002).

Besonderheiten des deutschen föderalen Systems zu beschreiben, vorhandene Theorieansätze zu bewerten und Anregungen für weitere theoretische Überlegungen zu liefern.

3.2.1 Politikblockaden I: Am Veto des Bundesrates gescheiterte Gesetzgebungsverfahren

Der häufigste Indikator, mit dem Blockaden operationalisiert werden, ist das (endgültige) Scheitern von Gesetzesinitiativen durch ein Veto im Bundesrat (siehe beispielsweise Sachs 1999; Renzsch 2000; Sturm 2001b; Lhotta 2003; Strohmeier 2004; Stüwe 2004). Diese Fälle sind allerdings, allen Behauptungen über gehäufte Politikblockaden im deutschen Föderalismus zum Trotz, ausgesprochen selten. Selbst in Zeiten eines oppositionsdominierten Bundesrates scheiterten in der Vergangenheit innerhalb einer Legislaturperiode maximal zehn Zustimmungsgesetze an einem Veto der Länderkammer. Als Anteil aller vom Bundestag zunächst gebilligten Gesetzesvorlagen ausgedrückt, liegt dieser deutlich unter 3 Prozent und bewegt sich damit auf einem eher niedrigen Niveau. Man kann nun argumentieren, dass es sich bei den betreffenden Gesetzen um besonders wichtige und bedeutende Gesetzesmaterie handelt. Diese Einschätzung ist allerdings umstritten. Bei den gescheiterten Initiativen handelt es sich sowohl um etliche »unwichtige« Gesetzesinitiativen als auch um bedeutende Gesetzesvorschläge aus den Bereichen der Steuer-, der Gesundheits-, der Arbeitsmarkt- oder der Sozialgesetzgebung.²¹ Wie auch immer die – zwangsläufig subjektive – Bewertung über die Wichtigkeit der gescheiterten Gesetze ausfällt, bleibt jedoch festzuhalten, dass statistisch messbare Blockadesituationen weit seltener auftreten, als man zunächst erwarten könnte.

Die interessante Frage ist nun, wie diese Zahlen zu bewerten sind. Können damit diejenigen Theorien als widerlegt gelten, die auf die potenziellen Blockadegefahren des deutschen Föderalismus hingewiesen haben? Hier ist Vorsicht geboten. Denn obwohl die meisten Theorien immer wieder auf die Blockadeanfälligkeit hinweisen, wird in keinem der hier vorgestellten Ansätze unterstellt, dass es tatsächlich zu einer im statistischen Sinne »messbaren« Politikblockade kommen muss.

So wird beispielsweise in der wissenschaftlichen, besonders aber in der populärwissenschaftlichen Literatur impliziert, dass die Politikverflechtung zu Politikblockaden führt (siehe beispielsweise König 1997: 135). In den Arbeiten zur Politikverflechtung liegt hingegen die Betonung zumeist auf Blockadegefahren,

21 Einen Überblick über am Veto des Bundesrates gescheiterte Gesetze bietet Schindler (1999: 2433).

die durch strategische Reaktionen der Akteure vorsorglich umgangen werden, auch wenn der Preis dafür eine Einschränkung der politischen Steuerungsfähigkeit ist. Eine sichtbare Blockade kann demnach gar nicht als empirische Implikation der Theorie abgeleitet werden. Ganz davon abgesehen resultieren die identifizierten Blockadegefahren nicht aus einer oppositionellen Blockade im Bundesrat (vergleiche Abschnitt 3.1.1.2).

Wie verhält es sich mit den vom Handlungsintervall-Modell identifizierten Blockadeintervallen? Da die Regierung als Agendasetzer über die Blockadeintervalle Bescheid weiß, wird sie innerhalb dieser Politikbereiche keine Gesetzgebung vorschlagen. Statt Blockade sollte also eine Untätigkeit des Gesetzgebers²² zu beobachten sein, und zwar selbst dann, wenn die Blockadeintervalle sehr groß sind (vergleiche Abschnitt 3.2.2).

Allein der Strukturbruchthese könnte man unterstellen, Blockaden im Sinne gescheiterter Gesetzesinitiativen als empirisch zu beobachtendes Phänomen zu thematisieren.²³ Zu solchen Fällen würde es konkret immer dann kommen, wenn Gesetzesinitiativen allein eine symbolische Funktion auf der Ebene des Parteienwettbewerbs haben (Lehmbruch 2000: 168), also eine Profilierung im Parteienwettbewerb und nicht die Verabschiedung einer Initiative das primäre Ziel darstellt. Doch schon die Knappheit der öffentlichen Aufmerksamkeit und die Unsicherheit über den Ausgang einer solchen Strategie sollten die Anzahl solcher Fälle stark begrenzen.

Damit ist festzuhalten, dass das Scheitern von Gesetzen nicht als ein geeigneter Indikator erscheint, um die vorgestellten Theorien empirisch zu testen. Doch ebenso wenig taugt dieser als empirischer Beleg für eine in der Öffentlichkeit wahrgenommene Politikblockade. Doch könnte Blockade auch im weiteren Sinne als eine erzwungene Untätigkeit der Regierung zu weniger Gesetzesbeschlüssen oder zu einer deutlich geringeren Zahl von »wichtigen« Gesetzen führen – entsprechende Befunde werde ich im nächsten Abschnitt vorstellen.

3.2.2 Politikblockaden II: Anzahl und Wichtigkeit verabschiedeter Gesetze

Zwei weitere empirische Indikatoren könnten möglicherweise die Blockadegefahren von divergierenden Mehrheiten dokumentieren: So könnte man zum einen annehmen, dass zu Zeiten eines oppositionsdominierten Bundesrates entweder weniger wichtige Entscheidungen getroffen werden oder, rein quantitativ, ver-

22 Natürlich könnte auch das Nichthandeln einer Regierung als Blockade interpretiert werden. Siehe dazu Abschnitt 3.2.2.

23 Hier soll allerdings nochmals angemerkt sein, dass die vordringlichste empirische Implikation von Lehmbruchs Argument nicht Blockade, sondern die mangelnde Effizienz politischer Entscheidungen ist.

gleichsweise wenige Gesetze verabschiedet werden. Beide Thesen lassen sich mit Rückgriff auf die Vetospielertheorie oder das Handlungsintervall-Modell begründen.²⁴ Wenn die Blockadeintervalle sehr groß sind, ist es zum einen wahrscheinlicher, dass in den betreffenden Blockadeintervallen keine Gesetzesvorschläge gemacht werden (*ceteris paribus* sollte damit die Gesetzesproduktion zurückgehen). Nimmt man zum anderen an, dass wichtige Gesetze in der Regel eine deutliche Veränderung des Statuts quo beinhalten, dann sollte auch die Anzahl bedeutender Gesetzesbeschlüsse bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen kleiner sein als bei gleichgerichteten Mehrheiten. Beide Thesen wurden bisher empirisch nicht umfassend untersucht. Doch spricht das bisher verfügbare Datenmaterial eher für eine Zurückweisung dieser Vermutungen.

Betrachtet man die Anzahl verabschiedeter Gesetze im Zeitverlauf, dann scheint die Mehrheitskonstellation im Bundesrat keinen wesentlichen Einfluss auf die quantitative Gesetzesproduktion gehabt zu haben. Beyme (1997: 69–72) führt beispielsweise verschiedene Faktoren an, die die Anzahl der Gesetze beeinflussen – die Mehrheiten im Bundesrat spielen dabei keine Rolle. Und tatsächlich wurden in der achten Legislaturperiode (1976 bis 1980), in der die Bundesregierung über keine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügte, sogar mehr Gesetze verabschiedet als unter der ersten vollen Legislaturperiode der Kohl-Regierung (1983 bis 1987), die über eine komfortable Mehrheit im Bundesrat verfügte (354 versus 320 Gesetze). In den beiden letzten Amtsperioden der Kohl-Regierung, die die Regierung ohne eine eigene Mehrheit im Bundesrat bestreiten musste, beobachtet Ziller (1998: 14) sogar eine wahre »Gesetzesflut« mit über 500 verabschiedeten Gesetzen pro Legislaturperiode.²⁵ Die Höhe der Gesetzesproduktion scheint also vielmehr auf bestimmte Ausnahmbedingungen (die deutsche Einheit, ein Regierungswechsel) als auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zurückzuführen zu sein.

Verlässt man die quantitative Betrachtung und wendet man sich lediglich Gesetzen zu, die eine hohe politische und gesellschaftliche Relevanz besitzen, hat man es zunächst mit einer Reihe von methodischen Problemen zu tun. Eine Auswahl von wichtigen oder relevanten Gesetzesbeschlüssen muss naturgemäß immer subjektiv ausfallen und ist damit anfällig für Kritik. Bisher wurden für

24 Hier sei angemerkt, dass diese Implikationen nicht von den Begründern der entsprechenden Theorien beziehungsweise Modelle thematisiert werden.

25 Man könnte nun die Vermutung aufstellen, dass sich das Verhältnis von Einspruchs- zu Zustimmungsgesetzen bei einem oppositionsdominierten Bundesrat zugunsten der Einspruchsgesetzgebung verschieben sollte, da hier die Abstimmungszwänge und damit auch die Blockade- und Kompromissintervalle geringer ausfallen. Doch auch diese Vermutung lässt sich anhand der Aggregatstatistiken über einzelne Legislaturperioden nicht belegen.

die Bundesrepublik vier Versuche unternommen, »Schlüsselentscheidungen« zur Gesetzgebung zu quantifizieren. Eine Kategorisierung von Schulze-Fieliz (1988) umfasst dabei lediglich die 9. Legislaturperiode, eine Klassifizierung von Niehaus (1985) betrachtet die 7. bis 9. Legislaturperiode und ist damit ebenfalls zeitlich stark eingeschränkt. Über einen längeren Zeitraum haben lediglich von Beyme (1997) und Schindler (1999) Schlüsselentscheidungen der 1. bis 12. Legislaturperiode erhoben. Die Angaben wurden jeweils von König und Bräuninger (2005; für die Legislaturperioden 13 und 14) und Reutter (2006b; für die Legislaturperioden 13 bis 15) ergänzt.

Aus keiner der bisher vorhandenen Klassifikationen lässt sich dabei der Schluss ziehen, dass wichtige Gesetze überproportional häufig bei gleichgerichteten Mehrheiten getroffen werden. So wurden beispielsweise von 1972 bis 1980 bei divergierenden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat 27 Schlüsselentscheidungen verabschiedet, von 1983 bis 1990 unter weitgehend konstanten Regierungsmehrheiten hingegen nur 20 dieser Gesetze (nach der Klassifikation von Beyme). Nun lassen sich gegen die Vorgehensweise einer reinen Auszählung zahlreiche berechtigte Einwände erheben. Nicht nur, dass eine vorgenommene Kategorisierung von Gesetzen immer subjektiv ausfallen muss. Auch berücksichtigt eine reine Auszählung nie den – wiederum subjektiven – »Bedarf« an Gesetzgebung. Weiterhin liefern diese Zahlen keinerlei Hinweis auf die Qualität der getroffenen Gesetzesentscheidungen oder auf ihre Fähigkeit, adäquat auf vorhandene Problemlagen zu reagieren. Doch trotz dieser Einwände bleibt festzuhalten, dass wieder ein zunächst naheliegender empirischer Indikator, der die Auswirkungen unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen im Bundesrat messen könnte, keine entsprechenden Ergebnisse aufweisen kann.²⁶

3.2.3 Dauer der Gesetzgebung

Eine ebenfalls oft bemühte empirische Implikation von Verflechtung und antagonistischer Parteienkonkurrenz ist die Dauer der Gesetzgebung. Vor allem unter Politikern und Journalisten scheint es als ausgemacht, dass sich durch die notwendige Zustimmung eines (oppositionsdominierten) Bundesrates die Ver-

26 Zu ganz ähnlichen Befunden kommt die detaillierte und methodisch anspruchsvolle Untersuchung von Mayhew (1991). Mayhew untersucht, inwieweit Divided und Unified Government in den USA die Verabschiedung bedeutender Gesetze beeinflusst hat. Dabei kommt er zu dem Schluss, dass die Mehrheitskonstellation im Kongress keinen messbaren Einfluss auf die Verabschiedung wichtiger Gesetze hat. Dieser unerwartete Befund hat die amerikanische Kontroverse über Konsequenzen von Divided-Government-Situationen stark beeinflusst.

handlungsprozesse verzögern und die Gesetzgebungsdauer verlängert.²⁷ Wieder klafft hier eine bemerkenswerte Lücke zwischen weitverbreiteten Thesen und der Möglichkeit, diese aus vorhandenen Theorien tatsächlich abzuleiten. Keine der vorgestellten Theorien thematisiert an prominenter Stelle die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens. Da die räumlichen Modellvorschläge keine strategische Interaktion und *Bargaining*-Prozesse zwischen den Akteuren berücksichtigen, können aus ihnen auch keine Aussagen über die Gesetzgebungsdauer gewonnen werden. Und auch aus den Theorien der Politikverflechtung oder der Strukturbruchthese lässt sich nur mit sehr viel gutem Willen unter bestimmten Konstellationen eine Tendenz zu längeren Gesetzgebungsverfahren ableiten.

Ebenso erstaunlich mutet vor diesem Hintergrund an, dass es bis vor Kurzem kaum systematische empirische Untersuchungen zur Dauer der deutschen Gesetzgebungsprozesse gab. Und betrachtet man die Ergebnisse der bisherigen, wenigen Analysen zur Gesetzgebungsdauer, so scheint die mancherorts wahrgenommene Gesetzgebungsdauer deutlich über der tatsächlich messbaren zu liegen. Als eine sehr beschränkte Quelle finden sich Angaben zur durchschnittlichen Gesetzgebungsdauer bei Schindler (1999). Jedoch beschränken sich diese Angaben auf die durchschnittliche Dauer eines Gesetzes von dessen Einbringung in den Bundestag bis zu seiner Verkündung für die ersten 12 Legislaturperioden der Bundesrepublik (1949 bis 1994) sowie eine zeitliche Angabe zu den jeweils kürzesten und längsten Gesetzgebungsverfahren pro Legislaturperiode. Daraus lassen sich kaum Schlussfolgerungen über die unterstellten Effekte eines oppositionsdominierten Bundesrates ziehen.

Die erste detaillierte Analyse zur Dauer der Gesetzgebung findet sich in König und Bräuninger (2005). König und Bräuninger untersuchen jedoch nicht im klassischen Sinne die Dauer von Gesetzgebungsverfahren, sondern betrachten mittels Ereignisdatenanalyse die »Überlebenswahrscheinlichkeit« von Gesetzesinitiativen. Mithilfe dieser Berechnungen lässt sich beispielsweise zeigen, dass die Bundesregierung innerhalb eines Jahres rund 80 Prozent aller Regierungsinitiativen erfolgreich verabschieden kann. Einen Einfluss der Bundesratsmehrheiten auf die Gesetzgebungsdauer können König und Bräuninger hingegen nicht feststellen.

Für die hier aufgeworfene Frage aussagekräftiger ist eine Untersuchung von Reutter (2006b). Er betrachtet, ob und wie stark die Zustimmungspflicht einer Gesetzesinitiative die Gesetzgebungsdauer erhöht und ob politisch kontrover-

27 Exemplarisch sei hier auf die Begründung des Gesetzesentwurfs zur Föderalismusreform hingewiesen (Bundestagsdrucksache 16/813). Dort wurden beispielsweise die Verflechtungen zwischen Bund und Ländern und das Zustimmungserfordernis der Länder bei unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat für Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren sowie für langwierige Entscheidungsprozesse verantwortlich gemacht.

se Gesetze einen längeren Gesetzgebungsprozess hervorrufen. Sollten oppositionelle Bundesratsmehrheiten die Abstimmungszwänge und in der Folge auch die Gesetzgebungsdauer verlängern, so sollten Zustimmungsgesetze deutlich längere Gesetzgebungsverfahren aufweisen. Diese These kann jedoch anhand Reutters Analysen zur Gesetzgebungsdauer der 15. Legislaturperiode (2002 bis 2005) widerlegt werden. Zu inhaltlich ähnlichen Befunden kommt die Untersuchung von Manow und Burkhart (2008). Zwar erhöht ein oppositionsdominierter Bundesrat bei Kontrolle von anderen Faktoren die Gesetzgebungsdauer. Dieser Effekt ist allerdings nur für die Einspruchsgesetzgebung signifikant und in seiner Höhe mit einer Verzögerung von durchschnittlich etwa einem Monat eher gering.

3.2.4 Vermittlungsverfahren

Einzig ein empirischer Indikator, so scheint es, vermag den Einfluss eines oppositionsdominierten Bundesrates auf die Gesetzgebung sichtbar zu machen: die Häufigkeit von Vermittlungsverfahren. Weder in der klassischen Veto-spielertheorie noch im Handlungsintervall-Modell wird die Rolle des Vermittlungsausschusses thematisiert.²⁸ Das liegt vor allem daran, dass im räumlichen Standardmodell unter vollkommener Information ein Agendasetzer genau denjenigen Gesetzesvorschlag unterbreiten kann, dem sowohl der Bundestag als auch der Bundesrat zustimmt. Da selbst bei der Anrufung des Vermittlungsausschusses das Ergebnis des Verfahrens vom Bundestag nicht angenommen werden muss und dieser dann dem Bundesrat die ursprüngliche Gesetzesvorlage zur Abstimmung vorlegt, würde der Vermittlungsausschuss keine Macht über die Agenda und damit über das endgültige Politikergebnis bekommen (Lehnert/Linhart 2007).

In den Ausführungen zur Strukturbruchthese kommt dem Vermittlungsausschuss hingegen eine tragende Rolle zu. Unter unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen vollzieht sich über den Vermittlungsausschuss als Machtinstrument der Opposition eine »eigentümliche Systemveränderung« (Lehmbruch 2000: 144). Durch das Vetorecht des Bundesrates wird ein vom Verfassungsgeber so nicht vorausgesehenes Gleichgewichtssystem zwischen den Kammern geschaffen, deren Aushandlungsprozesse vielfach in den Vermittlungsausschuss verlagert werden. Die von Lehmbruch diagnostizierten Effizienz- und Legitimationsdefizite sind somit gerade für die Kompromisse des Vermittlungsausschusses symptomatisch: Die Verhandlungen entziehen sich wegen ihres nicht

28 Trotzdem wird von den Vertretern beider Theorien dem Vermittlungsausschuss an anderer Stelle eine große Bedeutung beigemessen, siehe Tsebelis und Money (1997) sowie König (1999a).

öffentlichen Charakters nicht nur der demokratischen Kontrolle, sondern deren Ergebnisse sind unter Umständen als Minimalkompromiss nur unzureichend für die Problemlösung geeignet.

In der Anrufungsstatistik werden die Auswirkungen unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen in Bundestag und Bundesrat in der Tat sofort deutlich. In Zeiten gleichgerichteter Mehrheiten bleibt die Anrufung des Vermittlungsausschusses die große Ausnahme. So wurde während der Regierungsmehrheit zwischen 1983 und 1990 lediglich für 20 Gesetze der Vermittlungsausschuss angerufen, während allein in der 7. Legislaturperiode (1972 bis 1976), in der die Bundesregierung über keine Mehrheit im Bundesrat verfügte, der Vermittlungsausschuss zu fast 100 Gesetzen aktiv wurde. Einen neuen Rekord erreichten die Anrufungen in der verkürzten letzten Amtszeit der rot-grünen Schröder-Regierung (2002 bis 2005): Hier wurde zu jedem vierten Gesetz (sowohl in der Einspruchs- als auch in der Zustimmungsgesetzgebung) der Vermittlungsausschuss angerufen. In der Regel werden in der Zustimmungsgesetzgebung vom Vermittlungsausschuss Änderungsvorschläge erarbeitet, die dann auch in der überwiegenden Anzahl der Fälle von Bundestag und Bundesrat angenommen werden. Vor dem Hintergrund kann man fraglos eine inhaltliche Einflussnahme der Bundesländer oder der Opposition über ihre Mehrheit im Bundesrat konstatieren. Die normative Bewertung dieser Entwicklung kann darüber hinaus sehr unterschiedlich ausfallen und soll hier nicht Gegenstand der Erörterungen sein.²⁹

3.2.5 (Fehlende) empirische Befunde: Ursachen und Implikationen für die weitere Forschung

Die kurze Zusammenstellung möglicher empirischer Indikatoren zur Beschreibung des Bundesratseinflusses bei unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen hinterlässt ein recht diffuses Bild. Mit Ausnahme der Tätigkeit des Vermittlungsausschusses, so scheint es, lässt sich anhand statistischer Angaben zur Gesetzgebung keine der vorgestellten theoretischen Ansätze zur Beschreibung des bundesdeutschen Föderalismus evaluieren. Doch auch unabhängig von theoretischen Bezugspunkten scheinen die hier vorgestellten Indikatoren nur sehr beschränkt in der Lage zu sein, überhaupt einen nennenswerten Einfluss unterschiedlicher Bundesratskonfigurationen auf den Gesetzgebungsprozess zu dokumentieren. Doch wodurch kommen diese dürftigen Befunde zustande? Und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die weitere Forschung?

29 Für eine Zusammenfassung der Kritik am Vermittlungsausschuss sowie für die Verteidigung dieses Gremiums als Möglichkeit, die Blockadeanfälligkeit des bundesdeutschen Föderalismus zu umgehen, siehe Lhotta (1998, 2000, 2003).

Meines Erachtens sind die Ursachen für die unbefriedigende Befundlage sowohl auf theoretischer als auch auf empirischer Ebene zu suchen. Aus theoretischer Perspektive betrachtet zeigt sich, dass die bisherigen Theorieansätze ihre Aufmerksamkeit vor allem auf die *Ergebnisse* des Gesetzgebungsverfahrens richten. Dazu gehört beispielsweise, wie stark ein Politikvorschlag vom Status quo abweicht oder ob er eine adäquate Antwort auf aktuelle Handlungserfordernisse darstellt. Diese Implikationen können aber, wie schon im vorherigen Abschnitt ausführlicher erörtert, besser anhand von Fallstudien getestet werden. Die statistischen Angaben zum Gesetzgebungsverfahren bilden hingegen stärker die institutionellen *Prozesse* der Entscheidungsfindung ab. Verallgemeinernde Aussagen diesbezüglich sind aber aus den Theorien kaum abzuleiten. Eine Ausnahme ist die Politikverflechtungstheorie, die der Analyse und Vorhersage von Prozessen einen großen Stellenwert einräumt. Allerdings spielen in der Politikverflechtungstheorie unterschiedliche Bundesratsmehrheiten eine untergeordnete Rolle. Damit können aus theoretischer Sicht bisher also keine Vorhersagen über den empirischen Niederschlag verschiedener Mehrheitskonstellationen gewonnen werden.

Betrachtet man weiterhin die empirische Ebene, dann wird schnell sichtbar, dass die bisher vorliegenden Daten zur Gesetzgebungsstatistik bis auf wenige Ausnahmen nur ungenügend geeignet erscheinen, den potenziellen Einfluss der Mehrheitskonstellationen im Bundesrat überhaupt adäquat wiederzugeben. Wenn in den politikwissenschaftlichen Beiträgen zur bundesdeutschen Blockadedebatte bisher empirisch argumentiert wird, dann nehmen die meisten Autoren auf Aggregatstatistiken Bezug, wie sie aus dem umfangreichen Datenhandbuch zur Geschichte des Bundestages (Feldkamp 2005; Schindler 1999) oder in den GESTA-Handbüchern zur Gesetzgebung entnommen werden können (zum Beispiel Deutscher Bundestag und Bundesrat 2003). Die darin enthaltenen statistischen Annahmen sind für die einzelnen Legislaturperioden zusammengefasst. Daraus folgt, dass eine detaillierte Analyse der Auswirkungen von sich innerhalb einer Legislaturperiode ändernden Parametern, wie beispielsweise der Mehrheiten des Bundesrates, gar nicht möglich ist. Nimmt man weiter an, dass Aussagen über den statistischen Niederschlag unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen wenn überhaupt nur sehr differenziert erfolgen können (und die bisher geringen Erfolge, dem Blockadepotenzial solcher Konstellationen statistisch auf die Spur zu kommen, geben für diese Vermutung Anlass), dann benötigt man weitaus differenziertere empirische Daten zur Untersuchung der empirischen Konsequenzen unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen.

Das vorhandene Defizit im Bereich der Datenlage wurde erstmals von König und Bräuninger (2005) behoben. Innerhalb eines Forschungsprojekts wurde von König und Bräuninger ein Datensatz erstellt, der den detaillierten Gang

der Gesetzgebung aller Gesetzesinitiativen seit der 8. Legislaturperiode enthält und diese mit Angaben zu den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat und den Politikpositionen der Parteien verknüpft.³⁰ Allerdings können auch mit diesem bislang umfassendsten Datensatz zur deutschen Gesetzgebung, zumindest in seiner bisher beschriebenen Form, die Auswirkungen unterschiedlicher Bundesratsmehrheiten gar nicht adäquat analysiert werden (Seemann 2005: 56–57). In dem Datensatz sind nämlich die Mehrheitsverhältnisse pro Gesetzesinitiative nur einmal, und zwar für das Datum ihrer Einbringung kodiert. Hält man sich vor Augen, dass in der Regel etliche Monate von der Einbringung bis zur tatsächlichen Abstimmung über einen Gesetzestext vergehen, ändern sich für einen nicht unerheblichen Anteil von Gesetzen auch die Mehrheitsverhältnisse im Verlauf der Gesetzgebung. Aussagen über den Einfluss parteipolitischer Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auf ein Abstimmungsergebnis des Bundesrates können damit großen Verzerrungen unterliegen, denn es liegen »keine gesicherten Informationen darüber vor, welche parteipolitische Prägung die Bundesratsmehrheit zum Zeitpunkt der Verabschiedung einer Initiative aufweist« (Seemann 2005: 57). Dieses Defizit wurde in einem ähnlichen, inhaltlich allerdings nicht so umfassenden Datensatz von Seemann (2005) behoben. Beide Datensätze wurden bisher jeweils nur einmalig ausgewertet und untersuchen dabei nicht explizit die Auswirkung unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen auf die Gesetzgebung. Sie sind des Weiteren für diesbezügliche Auswertungen derzeit nicht öffentlich zugänglich.

Welche Folgen ergeben sich nun aus dem weitgehend unbefriedigenden theoretischen und empirischen Debattenstand? Ist man an den Konsequenzen von unterschiedlichen Bundesratsmehrheiten in Bezug auf die Ergebnisse von Politikentscheidungen interessiert, dann sollte man Fallstudien durchführen beziehungsweise vorhandene Fallstudien diesbezüglich auswerten. Von einer Analyse der Gesetzgebungsstatistik sollte hingegen Abstand genommen werden. Nur mithilfe von Fallstudien lässt sich verlässlich beurteilen, ob und wie stark sich eine oppositionelle Mehrheit auf das Ergebnis der Gesetzgebung auswirkt. Ist man aber auch daran interessiert herauszufinden, ob und wie sich unterschiedliche Bundesratsmehrheiten in der Gesetzgebungsstatistik niederschlagen, müssen einige theoretische und empirische Herausforderungen bewältigt werden. Aus theoretischer Sicht wird ein Ansatz benötigt, der neben dem Ergebnis auch den Prozess der Gesetzgebung und die Strategien der Akteure bei unterschiedlichen Bundesratsmehrheiten thematisiert. Gleichzeitig muss dieser Ansatz theoretisch so überschaubar sein, dass sich seine empirischen Implikationen tatsächlich sta-

30 Eine Erweiterung des Datensatzes um die Legislaturperioden 4 bis 7 ist laut den Autoren in Bearbeitung (König/Bräuninger 2005: VI).

tistisch prüfen lassen. Und schließlich benötigt man einen sehr detaillierten Datensatz, der über die bisher öffentlich zugänglichen Daten hinausgeht und der in seinem Umfang den Datensätzen von König und Bräuninger beziehungsweise Seemann gleicht, aber um einige Variablen erweitert ist. In dem verbleibenden Kapitel soll daher der Versuch unternommen werden, die diesbezüglichen Forschungslücken ein Stück weit zu schließen.

3.3 Legislative Selbstbeschränkung bei Divided Government

Die bisher geringe systematische Forschung zu empirisch beobachtbaren Konsequenzen gegenläufiger Mehrheiten im deutschen Regierungssystem kann, wie der letzte Abschnitt gezeigt hat, die kritische öffentliche Wahrnehmung oppositioneller Bundesratsmehrheiten nicht bestätigen. Weder scheitern in Zeiten eines oppositionsdominierten Bundesrates viele Gesetze am Veto des Bundesrates, noch werden weniger wichtige Gesetze verabschiedet. Ebenso wenig lässt sich eine längere Gesetzgebungsdauer beobachten. Auch die Gesamtzahl von verabschiedeten Gesetzen variiert ganz offensichtlich nicht mit der Mehrheitskonstellation im Bundesrat. Lediglich die steigende Anzahl von (meist erfolgreichen) Vermittlungsverfahren bei Divided Government vermag den Einfluss eines oppositionsdominierten Bundesrates zu dokumentieren. Auf der anderen Seite scheint es empirisch auch gar nicht so klar, welche empirisch beobachtbaren Konsequenzen mit variierenden Mehrheiten im Bundesrat einhergehen sollen. Als eine Erkenntnis kristallisiert sich damit heraus: Will man sich den Konsequenzen unterschiedlicher Mehrheitskonstellationen theoretisch und empirisch nähern, scheinen einfache Betrachtungsweisen wenig Erfolg versprechend. Vielmehr wird ein Theorieansatz benötigt, der nicht nur abstrakt die Auswirkungen von Bundesratsmehrheiten auf Politikergebnisse untersucht, sondern der stärker den Prozess der Entscheidungsfindung und die Strategien der daran beteiligten Akteure berücksichtigt.

Doch wie könnte eine entsprechende Alternative aussehen? Gibt es Mechanismen und Strategien, die nicht so einfach zu beobachten sind, auf das Politikergebnis jedoch große Auswirkungen haben? Für die Beantwortung dieser Fragen ist eine Erkenntnis wichtig, auf die bisher häufig nur am Rande hingewiesen wurde. Diese besagt, dass politische Entscheidungsträger das Vetopotenzial bestimmter Konstellationen antizipieren und bereits im Vorfeld darauf reagieren (Fiorina 2003: 103). Beispielsweise betont Benz (2000, 2003a) im Zusammenhang mit dem deutschen Föderalismus, dass Politiker drohende Blockaden erkennen und ihr Eintreten im Zweifelsfall zu verhindern wissen. Nimmt man

diese Überlegung von rational agierenden Akteuren ernst, dann lässt sich beispielsweise das Vetopotenzial von Divided-Government-Situationen nicht direkt erfassen, sondern es kann höchstens *indirekt* gemessen werden. Die theoretische Herausforderung liegt dann darin, entsprechende antizipatorische Handlungen zu spezifizieren, ihre Folgen für Politikergebnisse zu präzisieren sowie daraus ableitend empirische Vorhersagen zu treffen.

In diesem Kapitel möchte ich einen diesbezüglichen Theorieansatz vorstellen. Das dabei vorgestellte Argument legislativer Selbstbeschränkung bei Divided Government beruht auf einem spieltheoretischen Modell, welches ursprünglich von Georg Vanberg (1998) entwickelt wurde und von Philip Manow und mir mit Blick auf die hier untersuchte Fragestellung abgewandelt wurde (Burkhart/Manow 2006a, 2006b sowie Manow/Burkhart 2007). Ich verzichte auf eine abstrakte und formalisierte Beschreibung dieses spieltheoretischen Modells, das ausführlich in Manow und Burkhart (2007) dargestellt wurde, und werde im Folgenden lediglich die grundlegende Logik des Modells vorstellen.

Die These legislativer Selbstbeschränkung bei Divided Government folgt einer einfachen Idee, die auf Erkenntnisse der Judicial-Review-Literatur zurückgeht (Stone Sweet 1992; Vanberg 1998). Georg Vanberg ist der Frage nachgegangen, inwieweit die Opposition eine Regierung in einer bestimmten Streitfrage mit der Drohung einer Verfassungsklage zu Konzessionen zwingen kann. Eine seiner zentralen Einsichten lautet, dass eine Regierung der Opposition immer dann inhaltlich weit entgegenkommt, wenn deren Drohung einer Verfassungsklage glaubhaft ist, das heißt, wenn es wahrscheinlich ist, dass ein »aktivistisches« Verfassungsgericht ein Gesetz oder Teile eines Gesetzes tatsächlich für verfassungswidrig erklären würde. Die Häufigkeit, mit der eine Opposition das Verfassungsgericht anruft, sagt damit unter Umständen wenig über die tatsächliche Macht und das »Erpressungspotenzial« der Opposition aus (Vanberg 1998: 315), denn gerade wenn die Klagedrohung glaubhaft ist, wird eine Regierung antizipatorisch schon bei der Formulierung eines Gesetzes der Opposition so weit entgegenkommen, dass diese auf die Verfassungsklage verzichtet. Damit kann auch der Einfluss, den das Verfassungsgericht auf die Politikgestaltung hat, nicht anhand von Anrufungstatistiken gemessen werden.

Vanbergs Überlegungen lassen sich sehr gut auf den hier interessierenden Zusammenhang übertragen: Im bundesdeutschen System des kooperativen Föderalismus besitzt der Bundesrat nach Artikel 77 GG für alle Zustimmungsgesetze ein absolutes Veto, bei Einspruchsgesetzen nur ein suspensives Veto.³¹

31 Dieses suspensive Veto kann zum absoluten Veto werden, wenn der Bundesratseinspruch mit Zweidrittelmehrheit erfolgt. Eine solche Mehrheit kann wiederum nur mit Zweidrittelmehrheit des Bundestages außer Kraft gesetzt werden.

Wenn die Regierung über keine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügt, besteht demnach grundsätzlich die Gefahr, dass die Opposition einen Gesetzesentwurf, für den die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, durch ein »parteiliches« Veto im Bundesrat scheitern lässt. Voraussetzung für ein erfolgreiches parteipolitisches Veto wäre, dass sich die politisch gleichgerichteten Länder problemlos in eine solche »Obstruktionspolitik« der Bundesopposition einfügen lassen. Dies ist jedoch niemals völlig sicher. Denn neben einer parteipolitischen Dimension ist die Abstimmung eines Bundeslandes immer auch von anderen Erwägungen abhängig.

Quer zur parteipolitischen Konfliktlinie existieren auch immer spezifische Landesinteressen, abweichende Parteipräferenzen bei Bundes- und Landesparteien oder auch Eigeninteressen von Ministerpräsidenten, die sich unter Umständen mit ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat auf Kosten der eigenen Partei profilieren wollen. Ministerpräsidenten, die in aller Regel die Stimmen ihres Bundeslandes im Bundesrat abgeben, agieren damit sowohl als Bundespolitiker als auch als Landespolitiker und zudem noch als Anwalt in eigener Sache. Daraus ergibt sich, dass der Erfolg einer möglichen oppositionellen Vetodrohung immer mit einer gewissen Unsicherheit behaftet ist. Im Vergleich zu anderen Modellvorschlägen (zum Beispiel König/Bräuninger 1997) geht das hier vorgeschlagene Argument also *nicht* von allseits bekannten Politikpositionen der Länder aus, die sich aus der parteipolitischen Zusammensetzung ihrer Landesregierung ergeben und sich allein an den Parteipositionen der entsprechenden Bundespartei orientieren. Mit einer solchen vereinfachenden Annahme würde gerade ein ganz zentraler Faktor in der Funktionsweise des bundesdeutschen Föderalismus vernachlässigt.

Beispiele dafür, dass Bundes- und Landesparteien in ihren pragmatischen Positionen unterschiedliche Standpunkte vertreten, sind zahlreich. So gibt es regelmäßige Impulse und Vorstöße der nordrhein-westfälischen CDU unter der Führung von Jürgen Rüttgers in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die eine kontroverse innerparteiliche Diskussion auslösen. Beispielhaft sei hier auf die Forderungen um die Verlängerung der Auszahlung des Arbeitslosengeldes I oder die Diskussion um eine Mindestrente für langjährige Beitragszahler verwiesen, die anschauliche Belege für die Bandbreite der ideologischen Positionen innerhalb der CDU liefern und die in den jeweiligen Landesverbänden unterschiedlich stark vertreten sind. Wissenschaftlich haben Bräuninger und Debus (2008a, 2008b; siehe auch Debus 2008) bedeutende Unterschiede in den Politikpositionen der Bundes- und Landespartei anhand von Analysen der Bundes- und Landeswahlprogramme der Parteien nachgewiesen. So lässt sich belegen, dass die allermeisten sozialdemokratischen Landesverbände eine stärkere Linksorientierung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik aufweisen, als dies auf der Ebene der Bundespartei

der Fall ist (Debus 2008). Zudem variieren die ideologischen Positionen der gleichen Partei von Bundesland zu Bundesland zum Teil erheblich: Beispielsweise vertreten alle etablierten Parteien in Bremen gesellschaftspolitisch progressivere Positionen als die jeweiligen Landesverbände in Baden-Württemberg (Bräuninger/Debus 2008a: 295–298), ein Umstand, der angesichts der soziodemographischen Unterschiede beider Bundesländer nicht überraschend ist.

Zu pragmatischen Unterschieden zwischen Bundes- und Landesparteien kommen wirtschaftliche und finanzielle Eigeninteressen der Länder. Insbesondere wenn in der Steuergesetzgebung direkt die Einnahmen der Länder betroffen sind, ist den Ministerpräsidenten das »landespolitische Hemd« wichtiger als die (bundes-)»parteilpolitische Jacke« (Leunig 2005). So votierte 1992 der damalige brandenburgische Ministerpräsident Stolpe gegen die Linie der sozialdemokratischen Partei und für die Steuerreform 1992, die unter anderem eine Erhöhung der Mehrwertsteuer vorsah. Die christlich-liberale Regierung Kohl hatte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens insbesondere Zusagen für die Fortführung des Fonds deutscher Einheit gemacht, der den ostdeutschen Länder mehrere Milliarden D-Mark zusätzliche Einnahmen sicherstellte und schließlich Stolpe zur Zustimmung bewegte.

Da, wie illustriert, die Länder nicht nur rein parteipolitisch verortet sind, ist ihr Abstimmungsverhalten nicht einfach vorherzusagen. Das bedeutet, dass Regierung und Opposition immer einer – in ihrer Höhe variierenden – Unsicherheit über das Abstimmungsverhalten des Bundesrates ausgesetzt sind. Die Unsicherheit über das Abstimmungsverhalten der Länder bringt es mit sich, dass Vetodrohungen mit Kosten verbunden sind. Für die Regierung besteht die Gefahr, dass ihr Gesetzesvorhaben blockiert wird. Regierungen haben aber in aller Regel ein Interesse, das komplette Scheitern von Gesetzen zu verhindern. Denn ein Scheitern erweckt den Eindruck, dass die Regierung nicht die Macht besitzt, ihre Politikvorstellungen durchzusetzen, oder aber nicht in der Lage ist einzuschätzen, was sie durchsetzen kann. So hat das Scheitern der Petersberger Steuerreformvorschläge der Regierung Kohl durch das Veto der oppositionellen Bundesratsmehrheit zu Beginn des Jahres 1998 beim Wähler den Eindruck verstärkt, dass die Regierung Kohl in wichtigen Politikbereichen handlungsunfähig ist.³²

32 Davon unberührt ist die Tatsache, dass ein erfolgreiches oppositionelles Veto immer auch auf die Opposition zurückfallen kann. Gerade die Regierung hat ein Interesse, im Sinne des »blame game« (Grosseclose/McCarty 2001) Verantwortung für Blockaden der Opposition zuzuschreiben. Dies war auch beim Scheitern der Petersberger Steuervorschläge zu beobachten. Die Regierung konfrontierte die Opposition mit dem Vorwurf der mutwilligen, allein aus parteipolitischen Erwägungen ohne staatspolitische Verantwortung erfolgter Blockadepolitik. Mögliche Obstruktionskosten aufseiten der Opposition bleiben im Folgenden unberücksichtigt. Insgesamt ist davon auszugehen, dass eine mediale Auseinandersetzung über die politische

Die Opposition wiederum ist dem Risiko ausgesetzt, mit ihrer Vetodrohung zu scheitern. Gelingt es der Regierung, Landesregierungen mit oppositioneller Beteiligung zur Zustimmung zu bewegen, steht die Opposition ihrerseits als inkompetent, zerstritten und schwach da. Auch dies kann anschaulich an einem Beispiel aus der Steuergesetzgebung demonstriert werden. Im Mai 2000 verabschiedete die rot-grüne Bundestagsmehrheit einen Gesetzentwurf zur Steuerreform, von dem sie sich eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Wirtschaftsstandortes versprach. Unter anderem sah der Entwurf eine Senkung der Körperschaftssteuer, eine Absenkung des Spitzensteuersatzes sowie eine Verringerung des Eingangsteuersatzes vor. Die Gesetzesinitiative war folglich für Bund und Länder mit erheblichen Einnahmeausfällen verbunden. Die Opposition kritisierte die Vorlage und der oppositionsgeführte Bundesrat verwies diese in den Vermittlungsausschuss. Dort wurden einige Änderungen, beispielsweise der Forderung der FDP nach einer stärkeren Senkung des Spitzensteuersatzes, umgesetzt. Die sich ebenfalls in der Opposition befindliche CDU wollte jedoch weitere Änderungen vornehmen, lehnte folglich den Entwurf des Vermittlungsausschusses im Bundestag ab und beabsichtigte mithilfe des Bundesrates, das Gesetz in einem erneuten zweiten Vermittlungsverfahren zu verändern. Durch finanzielle Zusagen konnte die Bundesregierung sich die Zustimmung wichtiger Bundesländer, in denen die CDU an der Regierung beteiligt war, in letzter Minute erkaufen. So wurde dem von einer Großen Koalition regierten und hoch verschuldeten Bremen Bundesfinanzhilfen versprochen. Berlin, welches ebenfalls von einer Großen Koalition regiert wurde, wurden Bundesmittel in Höhe von 200 Millionen Euro zugesagt. Das Gesetz passierte daraufhin im Juli 2000 den Bundesrat. Die Zustimmung des Bundesrates gegen die erklärte Strategie der Bundes-CDU führte zu einem massiven Reputationsverlust der christdemokratischen Bundesopposition unter der Führung von Angela Merkel und Friedrich Merz. Damit bleibt festzuhalten, dass das Scheitern eines Gesetzes beziehungsweise das Scheitern einer Konfrontationsstrategie also sowohl für die Regierung als auch für die Opposition zu erheblichem politischen Gesichtsverlust führt, sprich mit empfindlichen elektoralen Kosten verbunden ist.

Die Regierung kann bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat prinzipiell zwei Strategien verfolgen. Sie kann entweder der Opposition einen parteipolitischen *Kompromiss* anbieten, um damit die Opposition zur Zustimmung zu bewegen und ein oppositionelles Veto im Bundesrat bereits im Vorfeld zu verhindern. Dafür muss die Regierung allerdings in der Regel

Schulduzuweisung scheiternder Gesetze einer aufwendigen öffentlichen Inszenierung bedarf und darüber hinaus mit zahlreichen Risiken behaftet ist. Solche Strategien sollten daher nur selten zum Einsatz kommen.

stark von ihren ursprünglichen Politikvorstellungen abweichen. Im Gegenzug muss die Regierung nicht befürchten, dass ihr Gesetzesentwurf blockiert wird. Die Regierung kann aber auch die parteipolitische *Konfrontation* mit der Opposition suchen. Eine solche Strategie beinhaltet, dass die Regierung versucht, die zur Mehrheit notwendigen Bundesländer im Bundesrat zur Zustimmung zu bewegen. Der Gesetzesentwurf kann dadurch näher an den politischen Idealvorstellungen der Regierung angesiedelt sein, wird aber Elemente enthalten, die stärker auf die Bedürfnisse entscheidender Bundesländer zugeschnitten sind. In diesem Szenario riskiert die Regierung eine parteipolitische Mobilisierung des Bundesrates und ein oppositionelles Veto, kann aber, sollte ihre Strategie erfolgreich sein, eine für sie vorteilhaftere Politik implementieren und zusätzlich der Opposition eine parteipolitische Niederlage zufügen.

Ob die Regierung einen moderaten, auf einen Kompromiss mit der Opposition ausgelegten Politikvorschlag vorlegt oder aber einen stärker an ihren eigenen Politikvorstellungen orientierten Gesetzesentwurf zur Abstimmung stellt, hängt zum einen davon ab, wie hoch der Schaden ist, der entsteht, wenn eine Konfrontation nicht zum Erfolg führt. Je höher diese Kosten, desto eher sind die Akteure zur Kooperation bereit. Zum anderen ist die Strategiewahl der Regierung abhängig von der Höhe der Unsicherheit von Regierung und Opposition über das Abstimmungsergebnis im Bundesrat. Diese Unsicherheit kann durch unterschiedliche Faktoren hervorgerufen werden. So sollte der Erfolg einer oppositionellen Vetodrohung umso unsicherer sein, je stärker spezifische Länderinteressen betroffen sind. In solchen Konstellationen hat die Regierung eher die Möglichkeit, einen Gesetzesentwurf nach den Interessen der Länder zu konzipieren oder Länder durch Zugeständnisse aus der oppositionellen Widerstandsfront herauszukaufen. Solche Taktiken sind wahrscheinlicher, wenn die Interessen der Länder (beispielsweise in finanzieller Hinsicht) betroffen sind. Darüber hinaus, und im hier interessierenden Zusammenhang von Bedeutung, variiert die Unsicherheit über das Abstimmungsverhalten des Bundesrates mit den Mehrheitsverhältnissen in diesem Gremium. Je größer die Mehrheit einer Opposition im Bundesrat, desto schwieriger wird es für die Regierung, genügend Länder aus einer Blockadestrategie herauszulösen. Die Vetodrohung ist daher umso glaubhafter (und die Unsicherheit umso geringer), je stärker die Stellung der Opposition im Bundesrat ist. Umgekehrt ist die Vetodrohung riskanter (und die Unsicherheit sehr hoch), wenn die Bundesregierung nur ein oder wenige oppositionsregierte Bundesländer zur Zustimmung bewegen muss. Grundsätzlich lassen sich die Überlegungen in Bezug auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat mithilfe von drei Szenarien veranschaulichen.

Das erste Szenario entspricht der klassischen Konstellation von Divided Government mit einer starken Stellung der Opposition im Bundesrat. Die Höhe

der Unsicherheit über das Abstimmungsergebnis im Bundesrat ist hier relativ gering. Weichen die Politikvorstellungen von Regierung und Opposition weit voneinander ab und bringt die Regierung einen Gesetzesentwurf ein, der vor allem die Regierungsposition widerspiegelt, droht die Opposition der Regierung mit einem Veto des von ihr dominierten Bundesrates. Da diese Drohung wegen der starken Stellung der Opposition in der zweiten Kammer glaubhaft ist und die Regierung ein Scheitern vermeiden möchte, hat sie zwei Möglichkeiten, auf diese Drohung zu reagieren. Entweder sie verzichtet ganz auf die Einbringung eines Gesetzesentwurfs oder aber sie kommt der Opposition – bereits bei der Formulierung des Gesetzes – inhaltlich so weit entgegen, dass die Opposition auf eine Blockade des Gesetzesvorhabens verzichtet. Die Regierung beschränkt sich bei ihren politischen Vorschlägen selbst.

Anders gestaltet sich die Situation bei knappen oder uneindeutigen Mehrheitsverhältnissen (was genau »knapp« oder »uneindeutig« in diesem Zusammenhang bedeutet, wird detaillierter in den anschließenden Abschnitten erörtert). Weder Regierung noch Opposition können mit eindeutigen Mehrheiten rechnen, jeder Akteur hat ein Interesse, die wenigen entscheidenden (pivotalen) Länder, die die Regierungen beziehungsweise die Opposition für eine Mehrheit im Bundesrat benötigen, zu gewinnen. In dieser Situation ist es für die Regierung vorteilhaft, einen weniger moderaten, auf die Zustimmung der entscheidenden Länder im Bundesrat ausgelegten Gesetzesentwurf vorzulegen. Bei einem Erfolg (also der Annahme durch den Bundesrat) wird nicht nur eine für die Regierung vorteilhaftere Politik implementiert, sondern gleichzeitig der Opposition eine schmerzliche Abstimmungsniederlage zugefügt. Umgekehrt ist die Opposition nicht bereit, einem nicht moderaten Gesetzesentwurf zuzustimmen. Sie hofft ihrerseits, mit einem Bundesratsveto das von ihr abgelehnte Gesetzesvorhaben zu verhindern sowie die Reputation der Regierung durch die Blockade des Gesetzesvorhabens zu beschädigen.

Das dritte Szenario entspricht weitgehend der klassischen Unified-Government-Konstellation, in dem die Regierung eine Mehrheit in beiden gesetzgebenden Kammern hat. Wie auch unter Situationen gegenläufiger Mehrheiten ist hier die Unsicherheit über die Abstimmung vergleichsweise gering. Die Opposition kann und wird unter dieser Konstellation nicht glaubhaft mit einem Veto drohen und folglich braucht die Regierung mit ihrem Gesetzesentwurf den Vorstellungen der Opposition nicht entgegenzukommen. Ungeachtet dessen muss die Regierung natürlich die Interessen der Länder des eigenen Lagers berücksichtigen, also unter Umständen auch hier von eigenen Idealvorstellungen abweichen.

Damit wird bereits deutlich, welche entscheidende empirische Implikation sich aus den Überlegungen ergibt. Regiert die Bundesregierung mit einer eigenen Mehrheit im Bundesrat *und* stimmt diese Ländermehrheit auch weitgehend

mit den Politikvorstellungen der Bundesregierung überein, spielt der Bundesrat als Vetospieler keine Rolle. Damit ist auch sichergestellt, dass die Wahrscheinlichkeit, mit der selbst die Idealvorstellung der Regierung den Bundesrat passiert, sehr hoch ist. Weicht jedoch die Position der Ländermehrheit von denen der Bundesregierung ab, muss eine Regierung auch bei gleichgerichteten Mehrheiten von ihren Idealpositionen abweichen. In der Fallstudienliteratur gibt es immer wieder Hinweise darauf, dass Länder des Regierungslagers ihre pivotale Stellung ausnutzen (so etwa bei der Gesundheitsreform 1988 der niedersächsische Ministerpräsident Ernst Albrecht; vgl. Webber 1989). Die diesbezüglichen Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse werden jedoch parteiintern unter Ausschluss der Opposition ablaufen, wie dies insbesondere während der Kohl-Ära zu beobachten war. In den sogenannten Elefantenrunden (oder auch Küchenkabinett) wurden in informellen Treffen zwischen Helmut Kohl, Franz Josef Strauß, Hans-Dietrich Genscher sowie wichtigen Ministerpräsidenten der CDU politische Entscheidungen koordiniert und absehbare Konflikte bereits im Vorfeld beigelegt (Korte 1998). Parteiinterne Konflikte spiegeln sich wegen der internen Koordinierungen nicht im Gesetzgebungsprozess wider. Da die Opposition unter diesen Konstellationen sowieso keine Möglichkeit zur parteipolitischen Blockade hat, kann sie auch nicht für die Wahl einer Konfrontationsstrategie bestraft werden. Dies bedeutet, dass die Opposition jeden Gesetzesentwurf, der nicht ihren Vorstellungen entspricht, ohne Rücksicht auf die Abstimmung im Bundesrat ablehnen kann.

Muss die Regierung ohne eine Mehrheit im Bundesrat regieren, wird eine Regierung umso stärker von ihren Politikpositionen abweichen, je stärker die Stellung der Opposition im Bundesrat ist. Die Regierung erkaufte sich die Zustimmung des Bundesrates also mit Konzessionen in Sachfragen. Neben dieser – in räumlichen Modellen schon vielfach beschriebenen – Konsequenz für das Politikergebnis wird eine zweite Implikation evident, die den Blick auf den Prozess der Entscheidungsfindung richtet: Je stärker die Stellung der Opposition im Bundesrat, desto wahrscheinlicher ist der Verzicht auf eine Konfrontation und desto wahrscheinlicher ist das Zustandekommen eines Kompromisses zwischen der Regierung und der Opposition. Sind die Mehrheitsverhältnisse aber knapp oder unsicher, kann die Regierung auch versucht sein, einen Kompromiss mit den Ländern zu suchen. Dabei nimmt sie die Konfrontation mit der Opposition und die damit verbundene Möglichkeit eines Scheiterns einer solchen Strategie in Kauf.

Diese Konsequenz ist in ihrer Grundaussage natürlich nicht neu. Schon Lehmbruch (1976) hat darauf hingewiesen, dass es in Zeiten von Divided Government wegen des Zwangs zum Faktischen zu einer informellen Großen Koalition kommt. Neu ist an der hier vorgelegten Betrachtung jedoch, dass eine

klare Aussage bezüglich der Strategie der Akteure im Gesetzgebungsprozess gemacht wird: Je stärker die Mehrheiten zugunsten der Opposition ausfallen, desto gehäufiger wird ein (erzwungenes) kooperatives Verhalten zu beobachten sein. Dieses wird sich dann auch – sofern statistisch erfasst – in der Gesetzgebung niederschlagen. Die Betonung der Linearität dieses Aspekts ist deswegen von Bedeutung, da gerade in der Öffentlichkeit, aber auch in der Wissenschaft unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat fast zwangsläufig und ohne Differenzierung mit einer hohen Konfliktintensität verbunden werden. Die hier angestellten Überlegungen weisen jedoch darauf hin, dass ein Konflikt eher bei sehr unsicheren Mehrheiten empirisch in der Gesetzgebung zu sehen sein sollte, während sich der – sicherlich vorhandene – Konflikt bei für die Regierung sehr ungünstigen Mehrheiten zumindest nicht direkt in der konkreten Gesetzgebung niederschlagen wird, sich also unter Umständen auf außerparlamentarische symbolische Auseinandersetzungen bezieht. Eine einseitige Unterteilung in Divided und Unified Government wird folglich dem strategischen Kalkül der Akteure und der sich daraus ergebenden Konsequenzen nicht gerecht.

Darüber hinaus lenkt das Argument legislativer Selbstbeschränkung die Aufmerksamkeit auf vorausschauende Handlungen der Akteure. Bislang wurde in Bezug auf die empirisch beobachtbaren Konsequenzen von Divided Government vor allem die Rolle des Vermittlungsausschusses betont, in dem, so die gängige Meinung, notwendige Kompromisse ausgehandelt werden (Lehmbruch 2002; Lhotta 2000). Zusätzlich zu dieser existierenden und vielfach beschriebenen Praxis der Konfliktauslegung kann die Regierung im Sinne des hier vorgestellten Arguments aber auch geneigt sein, *vor* dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren, also bei der Einbringung einer Initiative, spätestens aber im parlamentarischen Verfahren im Bundestag, von ihrer Idealposition abzuweichen und auf die Opposition zuzugehen. Das Ausmaß des tatsächlichen Einflusses der parteipolitischen Besetzung des Bundesrates kann daher nicht allein über Anrufungsstatistiken des Vermittlungsausschusses gemessen werden. Ein solches Vorgehen würde den Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung systematisch unterschätzen, da andere Strategien der Regierung ausgeblendet werden, die ebenfalls, wenn auch antizipatorisch, den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat Rechnung tragen.

3.4 Implikationen und empirische Evidenz

Die im vorherigen Abschnitt formulierten Überlegungen messen neben dem Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses auch der Strategiewahl von Regierung und Opposition eine zentrale Bedeutung bei. In diesem Zusammenhang ist zu erwarten, dass bei einer stärker werdenden Stellung der Opposition im Bundesrat eine konfrontative Haltung verstärkt dem Kompromiss zwischen Regierung und Opposition weicht. Diese verstärkte Kooperation sollte sich empirisch vor allem im Abstimmungsverhalten der Opposition bei der Verabschiedung eines Gesetzes im Bundestag bemerkbar machen. Die empirische Analyse wird sich ausschließlich auf diesen zentralen Aspekt konzentrieren.³³ Zunächst werde ich im ersten Abschnitt die diesbezüglichen Hypothesen spezifizieren (Abschnitt 3.4.1). Im Anschluss daran stelle ich den für die Datenanalyse verwendeten umfangreichen Datensatz, der Angaben zur deutschen Gesetzgebungstätigkeit von 1972 bis 2002 enthält, vor und schildere die Operationalisierung der Variablen (Abschnitt 3.4.2). Mit der daran anschließenden Datenanalyse überprüfe ich den Einfluss der Mehrheitskonstellation auf das Abstimmungsverhalten sowohl mit deskriptiven Statistiken als auch unter Einbeziehung von Kontrollvariablen mithilfe eines multivariaten Logit-Modells (Abschnitt 3.4.3).

3.4.1 Hypothesen

Welche empirisch überprüfbaren Hypothesen über das strategische Verhalten der Akteure im Gesetzgebungsprozess lassen sich aus dem Argument gesetzgeberischer Selbstbeschränkung gewinnen? Wie bereits mehrfach erwähnt, ist zu erwarten, dass der beobachtbare Konflikt zwischen Regierung und Opposition in Bezug auf die konkrete Gesetzgebung proportional mit der Stärke der Opposition im Bundesrat abnimmt: 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 – insbesondere im Abstimmungsverhalten im Bundestag niederschlagen. Kommt die Regierung der Opposition bei für sie ungünstigen Mehrheitsverhältnissen weit entgegen, würde man erwarten, dass der Anteil kontrovers, also gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeter Gesetze im Bundestag *sinkt*. Entgegen verbreiteten Annahmen sollte also die beobachtbare politische Konfliktintensität zwischen Regierung und Opposition, zumindest in

³³ Es bleiben daher andere empirische Implikationen, die aus der dem Modell zugrunde liegenden Logik ableitbar wären, ausgespart. Für entsprechende Überlegungen in Bezug auf die Gesetzgebungsdauer siehe Manow und Burkhart (2008).

Bezug auf das Abstimmungsverhalten, bei einer stärkeren Stellung der Opposition im Bundesrat abnehmen.

Das Argument der gesetzgeberischen Selbstbeschränkung konzentriert sich auf einen frühzeitigen Kompromiss mit der Opposition bei für die Regierung ungünstigen Mehrheitsverhältnissen. Als rationaler Akteur antizipiert die Regierung die Vetodrohung und es kommt noch vor der Involvierung des Bundesrates zu einem Kompromiss mit der Opposition. Die Strategie der Regierung besteht also darin, dass sie sofort bei der Gesetzesformulierung, spätestens aber in den Ausschüssen des Bundestages von ihren (radikaleren) Politikvorstellungen abbrückt und die Position der Opposition im Gesetzesentwurf berücksichtigt. In diesen Fällen, die ich als vorgelagerte Kompromissfindung bezeichne, sollte ein Gesetz bereits in der entscheidenden Schlussabstimmung nach der dritten Lesung im Parlament auch die Zustimmung der Opposition finden.³⁴

Darüber hinaus existiert natürlich noch eine in der Literatur vielfach beschriebene zweite (und letztmögliche) Strategie, nämlich einen Kompromiss mit der Opposition oder den Ländern im Vermittlungsausschuss von Bundesrat und Bundestag auszuhandeln. Wird auf diese nachgelagerte Kompromissfindung zurückgegriffen, dann sollte auch dies ihren empirischen Niederschlag in dem Abstimmungsverhalten der Opposition gegenüber dem endgültigen Gesetzesentwurf finden.³⁵ Eine Regierung kann verschiedene Gründe haben, einen nachgelagerten Kompromiss vorzuziehen. Beispielsweise könnte eine Regierung immer dann eine späte Kompromissfindung bevorzugen, wenn sie nur wenige oder unvollständige Informationen über die wahren Präferenzen der Opposition hat. In solchen Konstellationen kann die Regierung nicht einschätzen, wie stark sie von ihren Politikvorstellungen abrücken muss, um die Opposition zur Zustimmung zu bewegen. Damit verlagert sie die Kompromissfindung in Kompromissgremien, wo unterschiedliche Kompromissmöglichkeiten eruiert werden können. Weiterhin könnte ein später Kompromiss für die Regierung vorteilhafter sein, wenn sie aus Gründen des Parteienwettbewerbs zunächst für ihre Wählerschaft ihre maximalen Positionen darlegen möchte. Umgekehrt könnte ein vorgelagerter Kompromiss immer dann interessant erscheinen, wenn es sich um Gesetze handelt, die dem Bürger Belastungen aufbürden.³⁶

34 Georg Vanberg spricht in diesem Zusammenhang und bei seinem Modellvorschlag von »Auto-limitation«, einem Ausdruck, auf den auch Philip Manow und ich in früheren Versionen dieses Modellvorschlages zurückgegriffen haben (Manow/Burkhart 2004).

35 Für die Operationalisierung des »endgültigen« Abstimmungsverhaltens siehe Kapitel 3.4.3.2.

36 Daraus ergibt sich eine interessante theoretische und empirische Fragestellung: Wann entscheidet sich eine Regierung für eine vorgelagerte Kompromissstrategie, wann bevorzugt sie einen nachgelagerten Kompromiss? Da es hier zunächst um eine erste Überprüfung der grundlegenden Hypothesen geht, wird lediglich untersucht, ob die These einer verstärkten Kooperation

Diese Hypothesen beziehen sich ausschließlich auf Zustimmungsgesetze, da nur hier der Bundesrat faktische Vetomacht besitzt. Die Einspruchsgesetzgebung bietet sich daher als geradezu ideale Kontrollgruppe für die theoretischen Überlegungen 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. Während also bei der Zustimmungsgesetzgebung der Anteil konfrontativer Abstimmungen im Bundestag mit stärker werdender Opposition im Bundesrat zurückgehen sollte, sollte eine entsprechende Tendenz in der Einspruchsgesetzgebung nicht zu sehen sein.

Konkret formuliert ergeben sich daraus folgende Thesen, die in der nachfolgenden Datenanalyse auf verschiedene Weise getestet werden:

- H1: Der Anteil der zwischen Regierung und Opposition nach der *dritten Lesung* im Parlament kontrovers verabschiedeten Gesetze sollte mit zunehmender Stärke der Opposition im Bundesrat abnehmen (vorgelagerter Kompromiss und legislative Selbstbeschränkung im engeren Sinne).
- H2: Der Anteil der zwischen Regierung und Opposition *endgültig* im Parlament kontrovers verabschiedeten Gesetze sollte mit zunehmender Stärke der Opposition im Bundesrat abnehmen (nachgelagerter Kompromiss und legislative Selbstbeschränkung im weiteren Sinne).
- H3: Die von H1 und H2 prognostizierten Effekte sollten sich lediglich auf die *Zustimmungs-, nicht aber auf die Einspruchsgesetzgebung* beziehen.

3.4.2 Kontrollvariablen

Das oppositionelle Abstimmungsverhalten ist ohne Frage nicht allein von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat abhängig. Etliche andere Faktoren können das Abstimmungsverhalten der Opposition beeinflussen. Um den tatsächlichen Einfluss der Mehrheitsverhältnisse zu erfassen und darzustellen, wird im Rahmen der Datenanalyse in einer multivariaten Analyse für folgende potenziell einflussreiche Variablen kontrolliert:

mit der Opposition bei für die Regierung sehr ungünstigen Mehrheitsverhältnissen empirisch bestätigt werden kann. Dabei werden beide hier angesprochenen Möglichkeiten der Kompromissfindung berücksichtigt, ohne zu fragen, wann welche Option vorgezogen wird.

Unterschiedliche Politikbereiche

Unterschiedliche Politikbereiche werden zwischen Opposition und Regierung unterschiedlich kontrovers sein, was sich auch im Abstimmungsverhalten niederschlagen sollte. Beispielsweise würde man erwarten, dass traditionell umstrittene Bereiche der Gesetzgebung (beispielsweise die Finanz- oder Sozialpolitik) zwischen Regierung und Opposition kontroverser sind. Im Gegensatz dazu würde man eine geringere Konfliktintensität in den Politikbereichen erwarten, in denen überproportional viele Änderungs- und Anpassungsgesetze verabschiedet werden (beispielsweise im Bereich Justiz).

Zeit

Bezogen auf die zeitliche Dimension müssen zwei Effekte unterschieden werden. Erstens könnte eine Veränderung der Konfliktintensität im Zeitablauf, also zwischen den einzelnen Legislaturperioden erfolgen. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums war die finanzpolitische Lage des Bundes noch vergleichsweise günstig. Dies ermöglichte eine relativ generöse Umverteilungspolitik. Mit der Zeit verschlechterte sich die finanzielle Situation des Bundes dramatisch: Eine steigende Arbeitslosigkeit, die zunehmende Alterung der Gesellschaft und der damit verbundene Druck auf die sozialen Sicherungssysteme, die sinkenden Möglichkeiten einer autonomen Steuerpolitik in Zeiten eines globalen Wettbewerbs und die zusätzlichen finanziellen Belastungen im Zuge der deutschen Einheit verringerten seit 1970 kontinuierlich den finanziellen Spielraum der Bundesregierungen und engten die Möglichkeiten der Umverteilungspolitik radikal ein. Stattdessen musste die Politik dem Bürger verstärkt (finanzielle) Lasten zumuten. In Anbetracht dessen erscheint es plausibel, ein kontinuierlich steigendes Konfliktpotenzial zwischen Regierung und Opposition seit den Siebzigerjahren zu vermuten: Die Opposition sollte einer Verteilung finanzieller Mittel, bei der nur wenige schlechter gestellt werden, relativ bereitwillig zustimmen. Ungleich größere Konflikte sollten über die Verteilung finanzieller Lasten, das Potenzial für Einsparungen oder Reformen der sozialen Sicherungssysteme entstehen.

Zweitens könnte aber auch innerhalb einer Legislaturperiode eine Veränderung der Konfliktintensität zu beobachten sein: Je näher die nächste Bundestagswahl rückt, desto mehr könnte der aufkommende Wahlkampf die Abstimmung der Opposition im Bundestag beeinflussen. Damit sich Regierung und Opposition vor einer Wahl sichtbar voneinander unterscheiden, könnten unterschiedliche Politikpositionen offensiv im Gesetzgebungsverfahren vertreten werden, was den parteipolitischen Konflikt intensivieren sollte.

Europäische Komponente im Gesetzgebungsprozess

Spätestens mit dem Vertrag von Maastricht weitete sich der Einfluss der Europäischen Union auf die nationale Gesetzgebung dramatisch aus: Gab es in der achten Legislaturperiode lediglich für jeden zehnten Gesetzesentwurf einen europäischen Impuls, so gilt dies aktuell für fast jede dritte Gesetzesvorlage. Die Umsetzung von europäischem Recht in deutsches Recht könnte zwischen Regierung und Opposition angesichts ihrer europapolitisch ähnlichen Interessenlage vergleichsweise unkontrovers sein, obwohl auch hier in jüngster Vergangenheit eine Intensivierung des Konflikts um die Implementierung von EU-Richtlinien zu beobachten ist (man denke beispielsweise an das Antidiskriminierungsgesetz der 16. Wahlperiode).

3.4.3 Datensatzbeschreibung und Operationalisierung der Variablen

3.4.3.1 Datensatz

Den Ausgangspunkt für die Datenanalyse bildet ein umfangreicher Datensatz, der alle Gesetzesinitiativen und deren legislative Behandlung von der 8. bis zur 15. Legislaturperiode (1976 bis 2005) verfolgt und sich auf Angaben des Sach- und Sprechregisters des Deutschen Bundestages stützt. Das Sach- und Sprechregister 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. Mithilfe von umfangreichen Programmierungs- und Nachkodierungsarbeiten konnte ich die Originaldaten des DIP, die in einer Großrechnerdatenbank gespeichert sind, in eine für Standardstatistikprogramme verwertbare Form überführen.³⁷ Dieser Datensatz ist über das Zentralarchiv der Allgemeinheit für Forschungszwecke zugänglich gemacht worden (Burkhart 2008).

Insgesamt wurden in dem betrachteten Zeitraum 5.801 Gesetzesinitiativen im formalen Gesetzgebungsprozess behandelt. Der Datensatz enthält zahlreiche Informationen über Initiatoren, Zustimmungspflichtigkeit, Inhalt, den betroffenen ministerialen Geschäftsbereich sowie detaillierte Angaben über den Gang der Gesetzgebung jedes einzelnen Gesetzesentwurfes. Zum Gang der Gesetzgebung gehören beispielsweise Datumsangaben über die Einbringung und alle wesentlichen Abstimmungen, das konkrete Abstimmungsergebnis in

³⁷ Die GESTA-Datenbank ist keine relationale Datenbank. Ihre Struktur erlaubt damit keine SQL-Abfragen. Komplexe Abfragen oder gar Inferenzstatistiken sind auf Grundlage der GESTA-Datenbank nicht möglich. Dieses Hindernis für eine umfassende Auswertung des Datenmaterials wurde durch die Überführung der Daten in einen verknüpften Datensatz aufgehoben.

Bundestag und Bundesrat, das Abstimmungsverhalten der Opposition im Bundestag, die Initiatoren und Ergebnisse von Vermittlungsverfahren sowie eine Vielzahl anderer Variablen.

Für alle Datumsangaben liegen zudem Informationen über die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates vor. Bei der Kodierung dieser Angaben, nicht zuletzt mit Blick auf die hier aufgeworfene Forschungsfrage, wurde besonders sorgfältig vorgegangen. Dazu wurde jede Landesregierung in Hinblick auf ihre parteipolitische Ausrichtung gegenüber der Bundesregierung in eine von insgesamt acht Kategorien eingeteilt. Diese Kategorien geben an, wie stark eine Landesregierung in ihrer parteipolitischen Zusammensetzung eher der Bundesregierung oder eher der Opposition entspricht. Den Ausgangspunkt hierfür bildete die in der neuen Föderalismusliteratur gängige Unterscheidung nach »Regierungsländern«, »Oppositionsländern« und »Mischländern«.³⁸ 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.

Vor allem die M-Länder weisen eine große Variation dahingehend auf, welche Parteien an der Landesregierung beteiligt sind. Davon hängt aber entscheidend ab, wie nah oder fern eine Landesregierung der Bundesregierung parteipolitisch ist. So macht es einen bedeutenden Unterschied, ob beispielsweise eine rot-grüne Bundesregierung im Bundesrat eine Landeskoalition bestehend aus der CDU, der FDP und der Schill-Partei oder aber eine rot-rote Landesregierung zur Zustimmung zu ihrem Gesetzesentwurf überzeugen soll. Beide Koalitionen werden bisher aber in der Kategorie der M-Länder subsumiert. Die in Tabelle 3-1 dargestellte Kategorisierung der Landeskoalitionen trägt diesen Unterschieden Rechnung und kategorisiert die einzelnen Landeskoalitionen nach deren parteipolitischer Nähe oder Distanz zur Bundesregierung. In dem Datensatz wurde für jeweils jedes wichtige Datum im Gesetzgebungsprozess die Anzahl der Länderstimmen der jeweiligen Kategorien in einer eigenen Variable festgehalten. Damit ist es möglich, die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates in Hinblick auf die zugrunde liegende theoretische Forschungsfrage exakter zu bestimmen, als dies mit der bisher gebräuchlichen Einteilung möglich gewesen wäre. Die für die Überprüfung der Hypothesen gewählte Operationalisierung der Mehrheitsverhältnisse wird im Abschnitt 3.4.3.2 näher erläutert und begründet.

38 Vgl. Schindler (1999: Kapitel 11.8), König und Bräuninger (1998) sowie Lehmbruch (1998). Einen aktuellen Überblick und eine Diskussion über Kategorisierungen von Mehrheitsverhältnissen bietet Leunig (2006).

Tabelle 3-1 Kategorisierung der Landesregierungen nach ihrer parteipolitischen Ausrichtung gegenüber der Bundesregierung

Kategorie	Charakteristik	Beispiel
O-Land	Eine Landesregierung wird ausschließlich von Parteien gebildet, die sich im Bund in der Opposition befinden.	Bundesregierung: SPD-Grüne Landesregierung: CDU-FDP
M1-Land	Eine Landesregierung wird von Oppositionsparteien des Bundestages als großer Partner dominiert. Mindestens ein kleiner Partner einer Landesregierung ist nicht im BT vertreten.	Bundesregierung: SPD-Grüne Landesregierung: CDU-FDP-Schill
M2-Land	Eine Landesregierung, die keine Große Koalition ist, wird von der großen Oppositionspartei des Bundes dominiert, der Juniorpartner einer Landesregierung befindet sich im Bund an der Regierung.	Bundesregierung: CDU-FDP Landesregierung: SPD-FDP
M3-Land	Eine Große Koalition regiert im Land, wobei die Regierungspartei des Bundes der Juniorpartner im Land ist.	Bundesregierung: CDU-FDP Landesregierung: SPD-CDU
M4-Land	Eine Große Koalition regiert im Land, wobei die Oppositionspartei des Bundes der Juniorpartner im Land ist.	Bundesregierung: CDU-FDP Landesregierung: CDU-SPD
M5-Land	Eine Landesregierung, die keine Große Koalition ist, wird von der großen Regierungspartei des Bundes dominiert, der Juniorpartner einer Landesregierung befindet sich im Bund in der Opposition. Der Juniorpartner in der Landesregierung ist nicht die PDS.	Bundesregierung: SPD-Grüne Landesregierung: SPD-FDP
M6-Land	Eine Landesregierung, die keine Große Koalition ist, wird von der großen Regierungspartei des Bundes dominiert, der Juniorpartner einer Landesregierung befindet sich im Bund in der Opposition. Der Juniorpartner in der Landesregierung ist die PDS.	Bundesregierung: SPD-Grüne Landesregierung: SPD-PDS
R-Land	Eine Landesregierung wird ausschließlich von Parteien gebildet, die sich im Bund in der Regierung befinden.	Bundesregierung: SPD-Grüne Landesregierung: SPD-Grüne

Um die Determinanten einer kooperativen beziehungsweise konfrontativen Strategiewahl von Regierung und Opposition bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat zu bestimmen, ist nur ein Teil des Gesamtsamples der 5.801 initiierten Gesetzesentwürfe relevant. Daher wurde eine Reihe von Gesetzesentwürfen von der weiteren Analyse ausgeschlossen. Dazu gehören zunächst alle Gesetzesinitiativen, die bereits im Bundestag abgelehnt wurden oder deren

Behandlung vor einer Abstimmung im Bundestag endete und die somit nicht dem Bundesrat zur Abstimmung vorgelegt wurden. Dies betrifft insbesondere Gesetzesinitiativen der Opposition oder des Bundesrates. Für einige Gesetze haben sich nach dem Sturz der Regierung Schmidt die Mehrheitsverhältnisse zwischen den Abstimmungen im Bundestag und Bundesrat geändert. Auch diese Gesetze habe ich von der Analyse ausgeschlossen. Ebenso wurden 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 die Datenanalyse integriert. Da für alle Grundgesetzesänderungen eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag erforderlich ist, also ein Konsens zwischen Regierung und Opposition vorliegen muss, wurden entsprechende Gesetzesentwürfe ebenfalls aus der Analyse ausgeschlossen.

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: 364–366). Um dieser Überlegung Rechnung zu tragen, wurden die in aller Regel zwischen Opposition und Regierung im gegenseitigen Einvernehmen beschlossenen und von der Bundesregierung initiierten völkerrechtlichen Vereinbarungen gemäß Artikel 59 II Grundgesetz nicht in der Analyse berücksichtigt. Diese Gesetzesvorlagen sind im Wesentlichen reine Ratifikations- und Kooperationsgesetze. Sie machten zwischen 1976 und 2005 17 Prozent aller Gesetzesinitiativen aus (1010 Gesetzesvorlagen). Von einer weiteren Gewichtung oder einem Ausschluss von Gesetzen nach »Relevanzgesichtspunkten« wurde Abstand genommen, da solche Entscheidungen immer willkürlich und daher strittig bleiben. Der auf diese Weise reduzierte Datensatz, auf dem die nachfolgenden Analysen basieren, enthält 2.239 Gesetzesinitiativen.

3.4.3.2 Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen

Abhängige Variable: Abstimmungsverhalten der Opposition im Bundestag

Im Beobachtungszeitraum sind seit 1983 mindestens zwei oppositionelle Parteien im Bundestag vertreten, die jeweils über sehr unterschiedliche politische Vorstellungen und Ziele verfügen. Je nach der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates kann das für eine Bundesregierung bedeuten, dass verschiedene Möglichkeiten für einen parteipolitischen Kompromiss existieren. Relevant wurde diese strategische Option bisher lediglich während der ersten Schröder-Regierung (1998 bis 2002). In diesem Zeitraum waren neben der CDU/CSU noch zwei weitere Oppositionsparteien im Parlament vertreten: die

FDP und die PDS. Nach dem schnellen Verlust ihrer eigenen Mehrheit im Bundesrat konnte die Regierung Schröder damit in einer zeitlich begrenzten Periode (zwischen 7. April und 29. September 1999) theoretisch zwischen zwei Optionen eines parteipolitischen Kompromisses wählen: Sie konnte eine Kooperation mit der CDU/CSU oder aber eine Zusammenarbeit mit der FDP und der PDS suchen. Möglich wurde dies dadurch, dass für beide Konstellationen eine parteipolitische Mehrheit im Bundesrat existierte: Stimmte neben dem sozial-liberal regierten Rheinland-Pfalz auch die rot-rote Koalition in Mecklenburg-Vorpommern einem Gesetzesvorhaben im Bundesrat zu, war eine Mehrheit der Bundesratsstimmen gesichert. Tatsächlich wurden einige Gesetzesentwürfe, vor allem aus dem Bereich der Gesellschaftspolitik, mit der Unterstützung der beiden kleinen Oppositionsparteien gegen den Widerstand der Christdemokraten verabschiedet. Ein prominentes Beispiel ist das »Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts«.

Da diese Wahlmöglichkeit parteipolitischer Kompromisse im Untersuchungszeitraum zeitlich sehr stark eingeschränkt ist, wird für die hier aufgestellten Hypothesen lediglich das Abstimmungsverhalten der *großen Oppositionspartei* (SPD oder CDU/CSU) im Bundestag untersucht. Dabei wurde eine dichotome Unterscheidung vorgenommen: Konfrontatives Abstimmungsverhalten liegt immer dann vor, wenn die Oppositionsfraktion im Bundestag einen von den Regierungsfractionen gebilligten Gesetzesentwurf ablehnt. Stimmt die große Oppositionspartei einem Gesetz zu oder enthält sie sich der Stimme, wird dies als kooperatives Abstimmungsverhalten gewertet.³⁹

Die Information über das konkrete Abstimmungsverhalten der Opposition geht nur zum Teil aus den GESTA-Daten des DIP hervor (siehe auch Schindler 1999: 1953). Um die Anzahl der fehlenden Werte für die abhängige Variable möglichst gering zu halten, wurde ein erheblicher Nachkodierungsaufwand betrieben. Zunächst wurde versucht, das oppositionelle Abstimmungsverhalten anhand der stenografischen Mitschriften der Parlamentsprotokolle zu ergänzen. In den Fällen, in denen das Abstimmungsverhalten weder aus den GESTA-Daten noch aus den Sitzungsprotokollen des Parlamentes hervorgeht, wurde auf Informationen aus den Abschlussberichten der federführenden Bundestagsausschüsse zurückgegriffen. In der Regel ist in den Abschlussprotokollen der Ausschüsse vermerkt, wie mit welchen (parteipolitischen) Mehrheiten eine Ausschussempfehlung zustande gekommen ist. Stimmte die

39 Unterschiedliches Abstimmungsverhalten innerhalb der Oppositionsfraktion ist selten und wird bei der Analyse nicht berücksichtigt. Es tritt im großen Stil nur bei Abstimmungen auf, die explizit vom Fraktionszwang befreit wurden. Diese Gesetzesentwürfe wurden jedoch in der Analyse gar nicht berücksichtigt.

Opposition bereits im Ausschuss gegen die Abschlussempfehlung, wurde unterstellt, dass sie dies in der dritten Lesung des Bundestages getan hat. Damit ist es gelungen, das Abstimmungsverhalten der Opposition für 99,6 Prozent der vom Bundestag in dritter Lesung angenommenen Gesetze festzuhalten.

Das Abstimmungsverhalten der Opposition wurde für die zwei möglichen Stadien einer parteipolitischen Kompromissfindung unterschiedlich kodiert. Als Indikator für einen vorgelagerten Kompromiss dient die Haltung der Opposition bei der Abstimmung im Anschluss an die dritte Lesung eines Gesetzes im Bundestag (also direkt vor der Weiterleitung in den Bundesrat). Als Indikator für einen nachgelagerten Kompromiss dient die endgültige Haltung einer Bundestagsopposition zu einem Gesetzesentwurf. Als »endgültig« habe ich die zur Verkündung gelangte Fassung eines Gesetzesentwurfs oder, bei gescheiterten Entwürfen, die letzte vom Bundestag behandelte Fassung betrachtet. In allen Fällen, in denen ein Gesetz die Zustimmung des Bundesrates findet, weichen die beiden Varianten der abhängigen Variable nicht voneinander ab. Wird aber 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 Bundesrates). Angaben über das endgültige Abstimmungsverhalten liegen für 97 Prozent der relevanten Gesetze vor.⁴⁰

Unabhängige Variable: Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat

Das vorgeschlagene theoretische Argument unterscheidet grundsätzlich zwischen drei Szenarien, die sich in Hinblick auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat unterscheiden. Daher wurde eine Kategorisierung der Mehrheitsverhältnisse zur Überprüfung der Hypothesen gewählt. Den Ausgangspunkt hierfür bildet die bereits geschilderte Unterscheidung nach Regierungs-, Oppositions- und Mischländern (ROM-Schema). Ausgehend von dieser Kodierung wird in der deutschen Föderalismusliteratur häufig zwischen drei Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat unterschieden. 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

40 Diese Quote ist etwas geringer als für das Abstimmungsverhalten der Opposition in der dritten Lesung, da ein vom Vermittlungsausschuss veränderter Gesetzesentwurf nicht nochmals in die Bundestagsausschüsse überwiesen wird. Die Möglichkeit, das Abstimmungsverhalten über die Ausschussprotokolle zu approximieren, entfällt damit.

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 Abstimmungsverhalten eines Bundeslandes sicher vorhersagen. Im Sinne des theoretischen Arguments können damit gemischte Mehrheiten als Situationen gelten, in denen die Unsicherheit über die Abstimmung im Bundesrat besonders hoch ist.

Allerdings ist eine schematische Übertragung des klassischen ROM-Schemas nur zum Teil vereinbar mit den vorgestellten theoretischen und empirischen Überlegungen. Dies resultiert daraus, dass ich mich bei der empirischen Überprüfung der Hypothesen zunächst lediglich auf das Abstimmungsverhalten der *großen* Oppositionspartei im Bund konzentriere. Diese kann nur dann eine glaubhafte Vetodrohung aussprechen, wenn die Regierung tatsächlich auf Stimmen der von der großen Oppositionspartei (mit-)regierten Länder im Bundesrat angewiesen ist. Zur Veranschaulichung vergegenwärtige man sich noch einmal das schon angeführte Beispiel über die Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1999. Die CDU/CSU-Opposition sprach sich nach der dritten Lesung am 7. Mai 1999 in namentlicher Abstimmung gegen den Gesetzesvorschlag aus.⁴¹ Der Gesetzesentwurf wurde mit Stimmen der SPD-, der Grünen-, der FDP- und einzelner Stimmen der PDS-Fraktion angenommen. Die CDU hatte bei der zwei Wochen später folgenden Abstimmung im Bundesrat aber gar nicht die Möglichkeit, den Gesetzesentwurf zu Fall zu bringen, da eine Verweigerung der Zustimmung beziehungsweise eine Stimmenthaltung aller CDU-(mit-)regierten Länder nicht zu einem Scheitern des Gesetzes ausreichte. Die Zustimmung des rot-rot regierten Mecklenburg-Vorpommern und des sozial-liberal regierten Rheinland-Pfalz sicherten eine Mehrheit der Bundesratsstimmen. Die CDU-Fraktion konnte damit aber auch nicht für das Scheitern einer Konfrontation bestraft werden, da ihr ganz offensichtlich die Möglichkeit zur Blockade fehlte.

Es zeigt sich also, dass die in der Literatur gängige schematische Abgrenzung spätestens seit den Neunzigerjahren wegen neuer Koalitionsmuster in Bund und Ländern wenig Trennschärfe besitzt und daher für den Zweck der Analyse theoretisch begründet modifiziert werden muss. Mischländer im hier vorgeschlagenen theoretischen Verständnis von »unsicheren Ländern«, die sich in ihrer parteipolitischen Ausrichtung zwischen R- und O-Ländern befinden, können nur Landeskoalitionen sein, in denen die große Oppositionspartei des Bundes zusammen mit einer Regierungspartei des Bundes an der Landesregierung be-

41 23 Mitglieder der CDU/CSU-Fraktion enthielten sich bei der Schlussabstimmung.

teilt ist. Mischländer, in denen eine kleine Oppositionspartei des Bundes mit der großen Regierungspartei des Bundes die Landesregierung stellt, werden daher dem Regierungslager zugerechnet.⁴² Im Untersuchungszeitraum sind dies während der 14. Legislaturperiode die rot-roten Koalitionen in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin sowie die sozial-liberale Koalition in Rheinland-Pfalz. Darauf aufbauend habe ich folgende Kategorisierung vorgenommen: Eine Oppositionsmehrheit existiert immer dann, wenn die O-Länder im Bundesrat über mindestens 50 Prozent der Stimmen verfügen; eine Regierungsmehrheit liegt vor, wenn R-Länder und Mischländer *ohne* Beteiligung der großen Oppositionspartei des Bundes über mehr als die Hälfte der Stimmen im Bundesrat verfügen; eine dritte, gemischte Mehrheit existiert immer dann, wenn keine der beiden Quoten erfüllt ist.⁴³

Unabhängige (Kontroll-)Variable: Politikbereiche

Die Berücksichtigung von unterschiedlichen Politikbereichen muss auf diejenigen Ressorts beschränkt bleiben, deren Zuschnitt sich innerhalb des Untersuchungszeitraums nicht wesentlich 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 jeden dieser Bereiche wurde für die multivariate Analyse eine Dummyvariable gebildet, die den Wert 1 annimmt, wenn ein Gesetzesentwurf dem jeweiligen Bereich zuzurechnen ist.

In der 15. Legislaturperiode wurde mit den Ressorts »Wirtschaft und Arbeit« und »Gesundheit und Soziale Sicherung« eine langjährige Ressorteinteilung verändert. Um trotz allem eine konsistente Kontrolle über Politikbereiche während des Untersuchungszeitraums zu gewährleisten, wurden die einzelnen Gesetze der beiden neu geschaffenen Ressorts jeweils entweder dem Bereich »Arbeit und Soziales« oder »Wirtschaft« zugeordnet. Gesetze aus dem Bereich Gesundheit

42 Entsprechend der in Tabelle 3-1 dargestellten Operationalisierung ergibt sich daraus: O-Länder bestehen aus O- und M1-Ländern; M-Länder werden von M2-, M3- und M4-Ländern gebildet; R-Länder setzen sich aus M5-, M6- und R-Ländern zusammen.

43 Wie geschildert kann sich daraus die zunächst paradoxe Situation ergeben, dass von einer Regierungsmehrheit gesprochen wird, obwohl die Regierung auf die Zustimmung der kleinen Oppositionsparteien im Bundesrat angewiesen ist. Dieser Fall tritt in der 14. Legislaturperiode für den kurzen Zeitraum vom 7. April bis 29. September 1999 ein. Es zeigt sich damit, dass für die zukünftige und genauere empirische Prüfung der Hypothesen die unterschiedlichen strategischen Optionen der Regierung vor dem Hintergrund einer sich immer weiter differenzierenden Opposition und neuer Koalitionsmuster näher betrachtet werden müssen. Insgesamt beeinflusst die theoretisch begründete Abweichung von der in der Literatur etablierten starren Unterscheidung nach Regierungs-, Oppositions- und gemischten Mehrheiten die empirischen Ergebnisse nicht nachhaltig.

wurden nicht als eigenständiger Bereich berücksichtigt, da die Gesundheitspolitik zwischen 1972 und 2005 in unterschiedlichen Ministerien angesiedelt war.⁴⁴

Unabhängige (Kontroll-)Variablen: Zeitpunkt der Abstimmung

Um die Vermutung einer steigenden Konfliktintensität im Zeitverlauf zu untersuchen, wurden für die einzelnen Legislaturperioden Dummyvariablen gebildet (7. LP, 8. LP ... 15. LP). Damit kann einer unterschiedlichen Höhe von Konfliktpotenzialen zwischen den Legislaturperioden Rechnung getragen werden. Um die These einer Veränderung der Konfliktintensität innerhalb einer Regierungsperiode, insbesondere die These eines steigenden Konfliktes vor einer neuen Bundestagswahl, zu überprüfen, wurde ebenfalls eine Dummyvariable gebildet: Die Variable »BT-Wahl« nimmt immer dann den Wert 1 an, wenn eine Abstimmung im Bundestag ein halbes Jahr vor einer Bundestagswahl erfolgte.

Unabhängige (Kontroll-)Variable: Europäischer Impuls

In den reichhaltigen Informationen der GESTA-Datensammlung ist auch vermerkt, ob und, wenn ja, auf welchen konkreten europäischen Impuls eine Gesetzesinitiative zurückgeht. Als ein europäischer Impuls wird dabei nicht allein die Umsetzung einer EU-Richtlinie in nationale Gesetzgebung aufgefasst. Zahlreiche andere Faktoren werden ebenfalls dazugerechnet: Verordnungen, EU-Verträge (beispielsweise der Maastrichter Vertrag), erwartete oder bevorstehende EU-Regulierungen, Empfehlungen der Kommission oder des Europarates oder Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes. Unabhängig davon, um welche Art von europäischem Impuls es sich handelt, wurde eine Dummyvariable gebildet, die den Wert 1 annimmt, sobald ein entsprechender Impuls für die Initiierung eines Gesetzes vorlag.

3.4.4 Datenanalyse

Für die Datenanalyse wurde ein zweistufiges Verfahren gewählt: Zunächst werden die Hypothesen mithilfe bivariater Analysen auf ihre Richtigkeit überprüft. Im Anschluss wird der Einfluss der Mehrheitsverhältnisse auf das oppositionelle Abstimmungsverhalten anhand eines einfachen multivariaten Logitmodells untersucht. Die Angaben zu den Mehrheitsverhältnissen beziehen sich dabei immer auf den bei der Analyse betrachteten Zeitpunkt.

⁴⁴ Von der 7. bis 11. Legislaturperiode gab es das Ministerium »Jugend, Familie, Gesundheit«, von der 12. bis 14. Legislaturperiode existierte ein autonomes Ministerium »Gesundheit« (welches in der 16. Legislaturperiode wieder eingeführt wurde) und in der 15. Legislaturperiode wurde das Ministerium »Gesundheit und Soziale Sicherung« geschaffen.

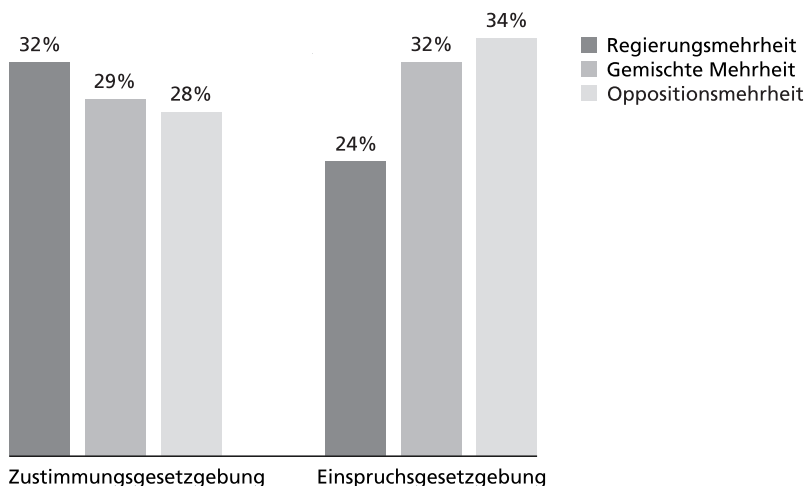
3.4.4.1 Bivariate Analyse

Die inhaltliche Auswertung der Daten beginnt mit der Überprüfung der Annahme, dass ein Zusammenhang zwischen den Abstimmungsergebnissen nach der *dritten Lesung* im Bundestag und den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat besteht. Die These prognostiziert, dass die Zahl der im Bundestag kontrovers verabschiedeten Gesetzesinitiativen mit zunehmender Stärke der Opposition im Bundesrat sinkt (H1). Dieser Effekt ist jedoch nur für die Zustimmungsgesetze, nicht für die Einspruchsgesetzgebung zu erwarten (H3).

Abbildung 3-1 stellt den entsprechenden Anteil konfrontativ abgestimmter Vorlagen getrennt nach Mehrheitsverhältnissen für Einspruchs- und Zustimmungsgesetze dar. Betrachtet man als Erstes lediglich die Anteile konfrontativer Abstimmungen in der Zustimmungsgesetzgebung, so fällt kein großer Unterschied zwischen den einzelnen Mehrheitskonstellationen auf. Der Anteil konfrontativ abgestimmter Gesetze geht zwar von 32 Prozent unter Regierungsmehrheiten auf 28 Prozent unter Oppositionsmehrheiten zurück, allerdings liegen die Zahlen so dicht beieinander, dass daraus auf den ersten Blick kein Einfluss der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates festgestellt werden kann.

Zu einem ganz anderen Schluss kommt man allerdings, wenn man in der Auswertung die Entwicklung der Konfliktintensität bei der Einspruchsgesetzgebung

Abbildung 3-1 Anteil der in dritter Lesung vom Bundestag gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeten Gesetzesvorlagen, 1976–2005



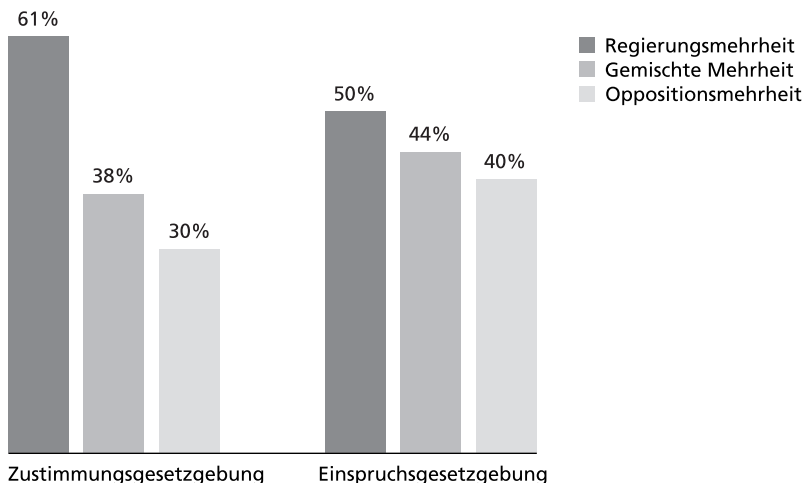
Quelle: eigene Berechnungen.

berücksichtigt. Zunächst lässt sich feststellen, dass unter Regierungsmehrheit Zustimmungsgesetze etwa zu einem Drittel zwischen Regierung und Opposition kontrovers waren, 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 um 42 Prozent (oder 10 Prozentpunkte) höher liegt als in Zeiten einer Regierungsmehrheit (34 versus 24 Prozent). Dies kann man so interpretieren, dass andere, bei der bivariaten Analyse unberücksichtigte Variablen dazu führen, dass die Konfliktintensität in den Zeiträumen oppositioneller Mehrheiten *unabhängig* von den Mehrheitsverhältnissen zugenommen hat. Wäre dies tatsächlich der Fall gewesen, dann sollte man erwarten, dass auch in der Zustimmungsgesetzgebung der Anteil konfrontativ abgestimmter Gesetze in etwa demselben Umfang wie für die Einspruchsgesetzgebung ansteigt – allerdings nur dann, wenn die Mehrheitsverhältnisse keinen Einfluss auf die Konfliktintensität besitzen. Konkret wäre in diesem Fall ein Anstieg von 32 Prozent auf etwa 45 Prozent zu erwarten gewesen. Doch statt eines Anstiegs ist ein leichtes Absinken des parteipolitischen Konflikts zu beobachten: Nicht 45, sondern lediglich 28 Prozent der Zustimmungsgesetze wurden bei Oppositionsmehrheiten konfrontativ verabschiedet. Als unberücksichtigte Variable scheint die zeitliche Dimension in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle zu spielen. Über den Beobachtungszeitraum hinweg lässt sich ein etwa stetiger Anstieg des parteipolitischen Konflikts beobachten. Regierungsmehrheiten traten allerdings proportional häufiger zu Beginn des Untersuchungszeitraums auf (insbesondere zwischen 1982 und 1989), Oppositionsmehrheiten häuften sich vor allem gegen Ende des Untersuchungszeitraums (insbesondere die letzte beobachtete Legislaturperiode von 2002 bis 2005). Damit besteht die Gefahr, dass die prognostizierten Effekte durch eine fehlende Berücksichtigung der zeitlichen Dimension in einer bivariaten Analyse nicht sichtbar werden.

Eine erste Überprüfung dieser Vermutung kann dadurch erfolgen, dass der Anteil konfrontativer Abstimmungen innerhalb einer einzelnen Legislaturperiode untersucht wird. Dafür bietet sich die 14. Legislaturperiode (1998 bis 2002) an, da in diesem Zeitraum sowohl Regierungs- als auch Oppositionsmehrheiten und gemischte Mehrheiten vorlagen (Abbildung 3-2).⁴⁵ Abbildung 3-2 zeigt deutlich, dass sich in der Zustimmungsgesetzgebung die Mehrheits-

45 Eingeschränkt wird die Aussagefähigkeit jedoch dadurch, dass bedeutend mehr Gesetze unter gemischten Mehrheiten als unter Regierungs- oder Oppositionsmehrheiten verabschiedet wurden.

Abbildung 3-2 Anteil der in dritter Lesung vom Bundestag gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeten Gesetzesvorlagen, 14. Legislaturperiode (1998–2002)

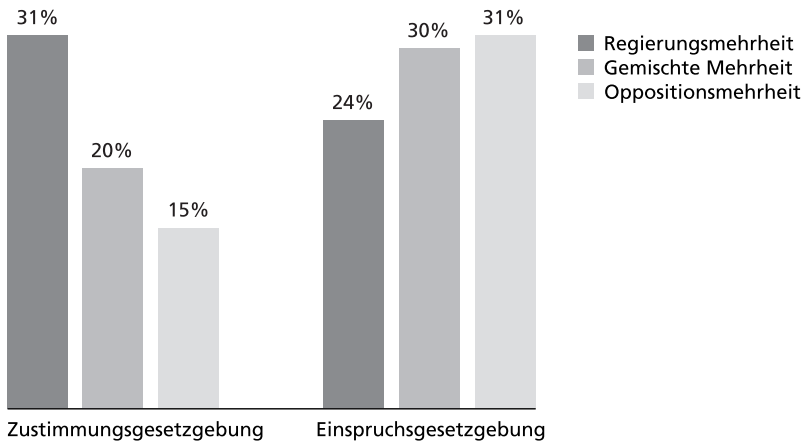


Quelle: eigene Berechnungen.

verhältnisse entscheidend auf die Strategiewahl der Akteure auswirken: Wurden unter Regierungsmehrheiten 61 Prozent der Zustimmungsgesetze gegen den Widerstand der großen Oppositionspartei verabschiedet, waren es am Ende der Legislaturperiode unter Oppositionsmehrheiten lediglich 30 Prozent. Unsichere Mehrheiten nahmen, wie prognostiziert, eine mittlere Stellung ein: 38 Prozent der Gesetzesentwürfe wurden von der CDU/CSU-Fraktion abgelehnt. Obwohl diese Tendenz auch bei den Einspruchsgesetzen zu sehen ist (unter Regierungsmehrheiten wurden 50 Prozent, unter Oppositionsmehrheiten lediglich 40 Prozent der Gesetze konfrontativ verabschiedet), ist der Rückgang der Konfrontation bei der Zustimmungsgesetzgebung deutlich ausgeprägter.

Zum Abschluss der bivariaten Analyse soll untersucht werden, inwieweit die Mehrheitsverhältnisse das endgültige Abstimmungsverhalten der Opposition beeinflussen (H2). Sollte neben einem vorgelagerten Kompromiss der Regierung eine nachgelagerte Kompromissfindung zwischen Regierung und Opposition insbesondere in Zeiten eines oppositionsdominierten Bundesrates erfolgen, dann müsste der endgültige Anteil konfrontativ verabschiedeter Zustimmungsgesetze während einer Oppositionsmehrheit zurückgehen. Die entsprechenden Befunde zeigt die Abbildung 3-3. Tatsächlich sinkt der Anteil der von der gro-

Abbildung 3-3 Anteil der endgültig vom Bundestag gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeten Gesetzesvorlagen, 1976–2005



Quelle: eigene Berechnungen.

Ben Oppositionspartei endgültig abgelehnten Gesetze von 31 Prozent unter Regierungsmehrheiten auf lediglich 15 Prozent unter Oppositionsmehrheiten.

Damit lässt sich festhalten, dass eine bivariate Analyse deutliche Hinweise für eine Zunahme kooperativer Strategien bei steigendem Einfluss der Opposition im Bundesrat liefert. Ganz offensichtlich wird dies bei der Betrachtung des endgültigen Abstimmungsverhaltens der Opposition. Es ergeben sich aber auch Hinweise dahingehend, dass die Regierung bereits vor der Einbringung eines Gesetzes von ihrer Idealposition abweicht und ohne die Einschaltung von nachgelagerten Kompromissgremien wie dem Vermittlungsausschuss eine Verständigung mit der Opposition sucht. Offen bleibt allerdings bei der bivariaten Analyse, wie stark dieser vorgelagerte Kompromiss tatsächlich in Erscheinung tritt. In dieser Hinsicht erwies sich die bivariate Analyse als unbefriedigend. Diese Frage lässt sich umfassender in der folgenden multivariaten Datenanalyse beantworten. Bei der multivariaten Datenanalyse kann dies vor allem systematisch für andere potenziell einflussreiche Variablen, beispielsweise für Zeiteffekte, kontrolliert werden. Zusätzlich ermöglicht eine multivariate Betrachtung auch eine Spezifizierung der Effektstärken: Damit kann nicht nur geklärt werden, *ob* die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat die Strategiewahl zu unterschiedlichen Stadien der Gesetzgebung beeinflussen. Es kann auch gezeigt werden, *wie stark* die Mehrheitsverhältnisse die Strategiewahl bestimmen.

3.4.4.2 *Multivariate Analyse*

Tabelle 3-2 zeigt die Ergebnisse vier logistischer Regressionen, die das konfrontative Abstimmungsverhalten der Opposition in der Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung für die dritte Lesung im Bundestag sowie für die endgültige Abstimmung im Bundestag prognostizieren (korrespondierend mit den Abbildungen 3-1 und 3-3). Neben Dummyvariablen zu den Mehrheitsverhältnissen wurden die im Abschnitt 3.4.2 diskutierten Kontrollvariablen in das Modell aufgenommen. Ist der in der Tabelle angegebene Koeffizient (die Koeffizienten sind als Odds Ratios angegeben) größer als 1, dann erhöht die entsprechende Variable die Wahrscheinlichkeit einer konfrontativen Abstimmung. Ist der Koeffizient hingegen kleiner als 1, dann sinkt die Wahrscheinlichkeit einer konfrontativen Abstimmung. Allgemein gilt: Je höher der Betrag des Koeffizienten, desto stärker ist der Effekt der zugehörigen Variablen.⁴⁶ Regierungsmehrheiten gelten als Referenzgruppe, das heißt, die Koeffizienten der Mehrheitsverhältnisse geben an, wie stark sich der Konflikt im Vergleich zu Regierungsmehrheiten verändert.

Die logistische Regression bestätigt die bisherigen Befunde. Im Vergleich zu Regierungsmehrheiten sinkt für Zustimmungsgesetze die Konfrontation im Bundestag unter klaren Oppositionsmehrheiten, und dies umso mehr, je weiter der Gesetzgebungsprozess voranschreitet. Während sich bei der bivariaten Betrachtung das Absinken des Konflikts unter Oppositionsmehrheiten bei der ersten entscheidenden Abstimmung im Bundestag noch nicht deutlich zeigte und nur im Vergleich zur Einspruchsgesetzgebung auszumachen war, tritt der prognostizierte Effekt in der multivariaten Analyse deutlich und signifikant in Erscheinung. Damit lässt sich in den Daten sowohl ein vorgelagerter als auch ein nachgelagerter Kompromiss bei einer starken Stellung der Opposition im Bundesrat dokumentieren.

Gemischte Mehrheiten nehmen eine mittlere Position ein: Verglichen mit Regierungsmehrheiten ist das Abstimmungsverhalten durch weniger parteipolitischen Disput gekennzeichnet. Dies betrifft insbesondere die endgültigen Abstimmungen im Bundestag. Gemischte Mehrheiten sind jedoch konfrontativer als klare Oppositionsmehrheiten. Trotz allem scheinen sich gemischte Mehrheiten stärker als klare Oppositionsmehrheiten zu verhalten, insbesondere was die endgültige Abstimmung im Bundestag betrifft (siehe dazu auch die grafisch dargestellten Effektstärken in Abbildung 3-4). Vom theoretischen Standpunkt aus betrachtet wäre eine geringere Reduktion des parteipolitischen Konflikts zu erwarten gewesen. Möglicherweise ist dies zum Teil eine Folge der gewählten Operationalisierung der Mehrheitsverhältnisse, die selbst dann eine gemischte

46 Eine direkte Interpretation der Koeffizienten wie beim Standard-Regressionsmodell ist bei einer logistischen Regression ausgeschlossen. Noch folgende grafische Verfahren ermöglichen jedoch eine sinnvolle und aussagekräftige Interpretation der Koeffizienten.

Mehrheit konstatiert, wenn sich die reale Situation für die Regierung als sehr ungünstig gestaltet. Dazu ein Beispiel: Gegen Ende des Jahres 1994 wurden fünf Bundesländer von gemischten Koalitionen regiert (Bremen, Berlin, Thüringen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg). Die Regierung, die christlich-liberale Koalition unter Helmut Kohl, kontrollierte zu dieser Zeit lediglich ein Viertel der Bundesratsstimmen, während die O-Länder (sozialdemokratisch oder rot-grün regierte Bundesländer) über einen Stimmenanteil von 44 Prozent verfügten. Unter dieser Konstellation war es für die Regierung sicher um ein Vielfaches einfacher, direkt einen Kompromiss mit der SPD-Opposition zu suchen, als fünf parteipolitisch sehr unterschiedlich zusammengesetzte M-Länder zu einem gemeinsamen Kompromiss zu bewegen.⁴⁷

Die Ergebnisse der multivariaten Analyse untermauern eindrucksvoll den prognostizierten Unterschied in der Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung (H3): Die Koeffizienten für Oppositionsmehrheiten und unsichere Mehrheiten liegen für Einspruchsgesetze mit einer Ausnahme über dem Wert 1 und erhöhen damit die Konfrontationswahrscheinlichkeit geringfügig. Die Regierung geht also in der Tat lediglich dann einen Kompromiss mit der Opposition ein, wenn die zweite Kammer tatsächlich über eine effektive Vetomacht verfügt. Sollten Divided-Government-Situationen überhaupt einen Effekt auf Einspruchsgesetze ausüben (die Koeffizienten weisen diesbezüglich keine signifikanten Werte auf), dann höchstens durch eine *Intensivierung* des parteipolitischen Konflikts. Aus den Ergebnissen ließe sich damit schlussfolgern, dass ein Teil des parteipolitischen Konflikts auf die Einspruchsgesetzgebung verlagert wird, sobald die Regierung ihre Mehrheit im Bundesrat verliert. Dies ist vor allem dann eine plausible Annahme, wenn in Zeiten klarer Oppositionsmehrheiten eine Regierung bemüht ist, umstrittene Gesetzesvorlagen als Einspruchsgesetze zu konzipieren oder Gesetze in einen zustimmungspflichtigen und einen zustimmungsfreien Teil aufzuteilen (für eine juristische Abhandlung zur Teilung von Gesetzen siehe Gernot 1982). Ein Indikator für diese Strategien könnte sein, dass die Kontroversen um die Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzen mit steigender Dominanz der Opposition im Bundesrat zunehmen. In der Tat scheint

47 Eine Lösung dieses Dilemmas wäre eine Modifizierung in der Operationalisierung der Mehrheitsverhältnisse. Beispielsweise könnte das Vorliegen einer (unsicheren) gemischten Mehrheit an eine weitere Bedingung geknüpft sein: Die Regierung müsste aus eigener Kraft über einen bestimmten Anteil von Bundesratsstimmen verfügen und benötigte dadurch lediglich die Zustimmung von 2 bis 3 Ländern für eine Bundesratsmehrheit. Angesichts der Abgrenzungsprobleme bei einer Einteilung der Mehrheitsverhältnisse erscheint es lohnenswert, für die weitere Überprüfung des Modells anstelle einer Kategorisierung der Mehrheitsverhältnisse zu versuchen, die parteipolitische »Regierungsfeindlichkeit« des Bundesrates mithilfe einer quasi-intervallskalierten Variable zu messen.

Tabelle 3-2 Logistische Regression zur Vorhersage einer konfrontativen Abstimmung im Bundestag (BT), 1976–2005

	Erste BT-Abstimmung		Endgültige BT-Abstimmung	
	Einspruchs- gesetze	Zustimmungs- gesetze	Einspruchs- gesetze	Zustimmungs- gesetze
Oppositionsmehrheit	1,842 (1,47)	0,448 (2,01)**	1,643 (1,16)	0,213 (3,35)***
Gemischte Mehrheit	1,056 (0,13)	0,578 (1,55)	0,997 (0,01)	0,354 (2,74)***
Europäischer Impuls	0,520 (3,56)***	0,699 (2,31)**	0,427 (4,31)***	0,573 (2,96)***
9. LP (1980–1983)	1,459 (0,85)	1,780 (1,14)	1,173 (0,35)	2,747 (1,36)
10. LP (1983–1987)	1,614 (0,93)	1,378 (0,65)	1,497 (0,77)	2,681 (1,46)
11. LP (1987–1990)	0,979 (0,05)	1,470 (0,83)	0,908 (0,21)	2,713 (1,52)
12. LP (1990–1994)	1,521 (1,10)	1,826 (1,46)	1,236 (0,54)	3,081 (1,79)*
13. LP (1994–1998)	1,494 (1,25)	3,083 (3,33)***	1,510 (1,25)	6,074 (3,21)***
14. LP (1998–2002)	4,239 (4,36)***	3,787 (3,57)***	4,028 (4,12)***	8,592 (3,69)***
15. LP (2002–2005)	1,981 (2,14)**	5,245 (4,82)***	1,714 (1,62)*	8,528 (3,73)***
BT-Wahl	0,478 (3,63)***	0,818 (1,15)	0,460 (3,63)***	1,035 (0,17)
Finanzen	2,258 (3,43)***	1,135 (0,68)	2,709 (4,11)***	0,939 (0,28)
Arbeit und Soziales	1,830 (2,49)**	1,380 (1,44)	1,982 (2,77)***	1,362 (1,24)
Inneres	0,275 (4,63)***	0,647 (2,00)**	0,314 (4,04)***	0,713 (1,37)
Justiz	0,390 (4,45)***	0,371 (3,70)***	0,388 (4,21)***	0,376 (3,05)***
Verkehr	0,635 (1,26)	0,848 (0,59)	0,733 (0,84)	1,015 (0,05)
Wirtschaft	0,310 (3,69)***	1,056 (0,19)	0,335 (3,26)***	1,177 (0,48)
Beobachtungen	1 052	1 178	1 034	1 132
Anteil korrekt vorhergesagter Fälle	72,15%	71,73%	74,85%	79,77%
Pseudo-R ² (McFadden)	0,14	0,06	0,15	0,08
χ^2 (Freiheitsgrade)	181,1 (17)***	79,4 (17)***	185,2 (17)***	95,3 (17)***

Koeffizienten als Odds Ratios. Wald-Test (Absolute Z-Werte) in Klammern.

*signifikant auf 10 Prozent, **signifikant auf 5 Prozent, ***signifikant auf 1 Prozent.

dies der Fall zu sein: Bei Regierungsmehrheiten ist die Zustimmungspflicht lediglich bei 3,8 Prozent, bei Oppositionsmehrheiten hingegen bei 5,5 Prozent aller hier untersuchten Gesetze umstritten.

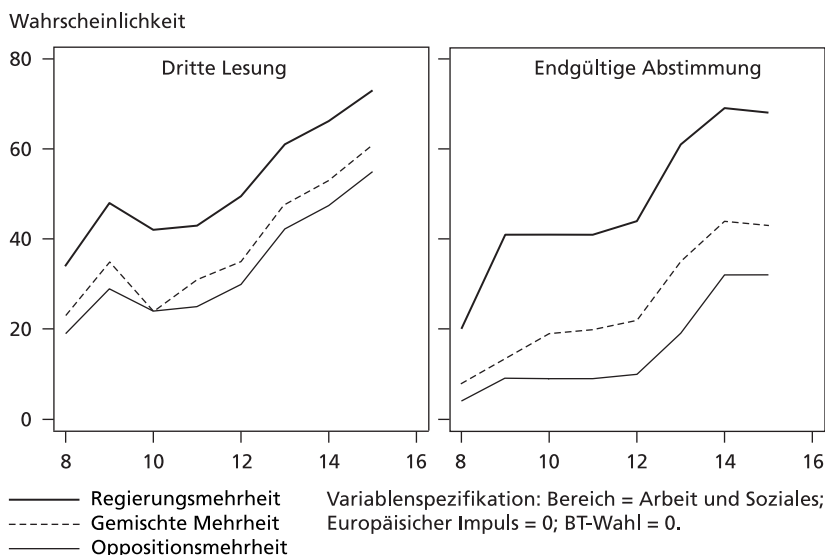
Die Kontrollvariablen haben im Wesentlichen die erwarteten Werte und sind in ihrer Wirkung, abgesehen von wenigen Ausnahmen, für Einspruchs- und Zustimmungsgesetze identisch. Gesetzesvorlagen aus den Bereichen Finanzen sowie Arbeit und Soziales erhöhen die Wahrscheinlichkeit konfrontativer Abstimmungen im Bundestag, während Gesetzesvorlagen aus den Bereichen Inneres, Justiz und Wirtschaft die Konfliktwahrscheinlichkeit senken.⁴⁸ 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 die Dummyvariablen für die einzelnen Legislaturperioden belegen. Im Gegensatz zu der geäußerten Erwartung verstärkt eine anstehende Bundestagswahl die Konfrontationswahrscheinlichkeit nicht. Sechs Monate vor einer Neuwahl des Bundestages sinkt bei der Einspruchsgesetzgebung die Konfrontation zwischen Regierung und Opposition sogar signifikant.⁴⁹

48 Der Bereich »Wirtschaft« ist der einzige Bereich der Gesetzgebung, in dem sich die Wahrscheinlichkeit für eine konfrontative Abstimmung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen umkehrt. In der Einspruchsgesetzgebung ist ein signifikanter konfliktsenkender Effekt zu beobachten, während in der Zustimmungsgesetzgebung die Konfrontationswahrscheinlichkeit (insignifikant) ansteigt. Dieses eher unerwartete Ergebnis in der Einspruchsgesetzgebung ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass es sich bei 30 Prozent der Einspruchsgesetze aus dem Bereich Wirtschaft um die Verwendung von ERP-(Fonds-)Mittel handelte. Mithilfe dieser ehemaligen Marshallplan-Gelder (European Recovery Program) wurden und werden Subventionen für mittelständische Unternehmen finanziert, die zinsgünstige ERP-Darlehen bei der staatlichen Förderbank KfW aufnehmen können. Die dazugehörige Gesetzgebung war zwischen Regierung und Opposition in den seltensten Fällen umstritten.

49 Dieser Befund erscheint nur auf den ersten Blick konträr zu den Erwägungen einer Regierung. Auch in diesem Zusammenhang könnte antizipatorisches Verhalten der Regierung vorliegen. Obwohl die Opposition in der Einspruchsgesetzgebung keine Möglichkeit hat, ein Gesetz mit ihrem Veto zu blockieren, kann sie doch die Verabschiedung von Einspruchsgesetzen verzögern, beispielsweise durch die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Im Laufe einer Legislaturperiode mag diese Verzögerungstaktik keine sonderlich große Wirkung entfalten. Allerdings könnte gegen Ende der Legislaturperiode eine solche Verzögerung die Verabschiedung eines Einspruchsgesetzes ernsthaft bedrohen. Wenn die Regierung diese Möglichkeiten antizipiert, würde sie entweder die Einbringung von kontroversen Einspruchsgesetzen zeitlich vorziehen oder aber am Ende einer Legislaturperiode möglicherweise strittige Einspruchsgesetze gar nicht mehr einbringen. Damit könnte die Verzögerung von Gesetzen als eine Strategie der Opposition unter Divided-Government-Konstellationen relevant werden, wie dies Cox und Kernell bereits für den amerikanischen Fall hervorgehoben haben (Cox/Kernell 1991: 242–243). Für eine genauere empirische Untersuchung dieser These siehe Manow und Burkhart (2008).

Bei der bisherigen Darstellung der Ergebnisse wurde ein signifikanter Einfluss der Mehrheitsverhältnisse auf die Strategiewahl sichtbar. Unbeantwortet blieb dabei aber, wie stark die Mehrheitsverhältnisse die Wahl von kooperativen beziehungsweise konfrontativen Strategien beeinflussen. Um die Relevanz der Mehrheitsverhältnisse auch unter diesem Aspekt besser einschätzen zu können, sind in Abbildung 3-4 die von dem Regressionsmodell vorhergesagten Wahrscheinlichkeiten einer konfrontativen Abstimmung grafisch dargestellt. Die Auswirkungen der Mehrheitsverhältnisse auf die Wahrscheinlichkeit einer konfrontativen Abstimmung sind anhand einer zustimmungspflichtigen Gesetzesinitiative aus dem Bereich Arbeit und Soziales, die nicht durch einen europäischen Impuls initiiert und nicht ein halbes Jahr vor einer Bundestagswahl verabschiedet wurde, illustriert. Die Abbildung zeigt, wie hoch gemäß dem Modell die Wahrscheinlichkeit für eine konfrontative Abstimmung einer solchen Initiative sowohl bei Berücksichtigung der einzelnen Legislaturperioden als auch bei Berücksichtigung der drei betrachteten Mehrheitsverhältnisse ist. Dabei wurde wieder nach den Stadien der Kompromissbildung unterschieden: Die erste Grafik prognostiziert die Wahrscheinlichkeit einer konfrontativen Abstimmung

Abbildung 3-4 Wahrscheinlichkeit einer konfrontativen Abstimmung im Bundestag, vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten nach Mehrheitsverhältnissen und Legislaturperioden



Quelle: eigene Berechnungen.

nach der dritten Lesung (vorgelagerter Kompromiss), die zweite Grafik stellt die entsprechenden Werte für die endgültige Abstimmung dar (nachgelagerter Kompromiss).

Beide Grafiken zeigen klar den steigenden Zwang zum Kompromiss, dem eine Regierung bei zunehmend starker Stellung der Opposition im Bundesrat unterworfen ist. So liegt die Wahrscheinlichkeit einer konfrontativen Abstimmung nach der dritten Lesung eines Gesetzesentwurfs im Parlament bei einer klaren Oppositionsmehrheit zwischen 15 und 20 Prozentpunkten unter den Werten für eine klare Regierungsmehrheit. Die Wahrscheinlichkeit einer Konfrontation zwischen Regierung und Opposition beträgt beispielsweise in der 14. Legislaturperiode bei einem Gesetzesentwurf aus dem Bereich Arbeit und Soziales bei einer Regierungsmehrheit 66 Prozent, bei einer Oppositionsmehrheit hingegen lediglich 47 Prozent. Daraus wird klar ersichtlich, dass die Regierung bei einer starken Stellung der Opposition für einen erheblichen Anteil von Gesetzen bereits einen frühzeitigen Kompromiss mit der Opposition sucht. Bezieht man bei der Betrachtung zusätzlich die Möglichkeit eines nachgelagerten Kompromisses mit der Opposition durch den Vermittlungsausschuss ein, dann senken Oppositionsmehrheiten die Konfrontation im Vergleich zu einer Regierungsmehrheit sogar um durchschnittlich 30 Prozentpunkte. In der 14. Legislaturperiode wäre beispielsweise ein Gesetz aus dem Bereich Arbeit und Soziales bei einer Regierungsmehrheit mit fast 70-prozentiger Wahrscheinlichkeit endgültig konfrontativ verabschiedet worden; dominiert die Opposition den Bundesrat, sinkt dieser Wert auf lediglich 32 Prozent. Wie bereits bei der Interpretation der Koeffizienten der Tabelle 3-2 evident wurde, nehmen gemischte Mehrheiten eine mittlere Stellung ein und unterstreichen daher den prognostizierten Zusammenhang zwischen Konfliktintensität und der Stärke der Opposition im Bundesrat.

Die Grafiken zeigen weiterhin, dass seit 1976 die Konfrontation zwischen Regierung und Opposition unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat zugenommen hat. Besonders stark tritt der zeitliche Faktor seit der Wiedervereinigung in Erscheinung. Da nach 1990 auch Divided-Government-Situationen gehäuft auftreten, hat vermutlich der auf der Zeitdimension zu verzeichnende Anstieg des Konflikts dazu beigetragen, dass parteipolitischer Konflikt vor allem mit einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat gleichgesetzt wird. Differenziert man allerdings die Mehrheitsverhältnisse genauer und kontrolliert für andere mögliche Einflussvariablen, kann man klar erkennen, dass die gestiegene Konfrontation zwischen Regierung und Opposition zumindest im Bereich der konkreten Gesetzgebung durch die starke oppositionelle Stellung des Bundesrates eher abgeschwächt wurde.

3.5 Zusammenfassung

In der umfangreichen empirischen Literatur zum bundesdeutschen Föderalismus sind die Auswirkungen unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat bis heute umstritten. Divided-Government-Konstellationen, so prognostizieren viele Theorien, gehen mit einer Einschränkung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten für Regierungen einher. Allerdings lassen sich entsprechende, vom Einzelfall losgelöste empirische Nachweise in der Gesetzgebungstatistik kaum finden. Die fehlenden empirischen Hinweise über die tatsächliche Ausübung oppositioneller Vetomacht beeinflussen nicht nur die normative Debatte über die Konsequenzen von Divided Government. Sie werfen auch die generelle Frage auf, was von solchen Konstellationen theoretisch und empirisch zu erwarten ist.

Ich habe in diesem Kapitel argumentiert, dass bisherige Theorien, sofern sie unterschiedliche Mehrheitskonstellationen im Bundesrat thematisieren, lediglich Auswirkungen auf Politikergebnisse konstatieren. Damit ermöglichen sie aber keine klaren Aussagen darüber, wie sich unterschiedliche Mehrheiten auf den Prozess der Politikformulierung auswirken und in der Konsequenz auch empirisch anhand der Gesetzgebungstatistik überprüfen lassen. Um dies zu ermöglichen, habe ich ein Argument legislativer Selbstbeschränkung vorgeschlagen. Dabei wurden die Folgen unterschiedlicher Bundesratsmehrheiten nicht nur in Bezug auf den *Output* einer Policy, sondern auch auf den *Prozess* der Gesetzgebung betrachtet. Der Vorteil einer solchen Vorgehensweise liegt darin, dass im Prozess der Gesetzgebung zu beobachtende Strategien mit entsprechendem Datenmaterial einer vom Einzelfall losgelösten empirischen Überprüfung durchaus zugänglich sind.

Das grundlegende theoretische Argument ist, dass eine Regierung das Vetopotenzial ihres politischen Gegenspielers antizipiert und entsprechend darauf reagiert. Daraus ergeben sich verschiedene Möglichkeiten der Regierung, auf eine potenzielle Blockadedrohung der Opposition zu reagieren. Je stärker die Stellung der Opposition im Bundesrat, desto eher wird eine Regierung eine Blockadedrohung ernst nehmen und eine Kooperation mit der Opposition suchen. Dieser parteipolitische Kompromiss ist allerdings immer dann wenig attraktiv, wenn für die Regierung die Aussicht besteht, bei unsicheren oder knappen Mehrheitskonstellationen einen Kompromiss mit dem Bundesrat unter Ausschluss der parlamentarischen Opposition zu suchen. Vor allem in diesen Situationen wird der parteipolitische Konflikt von Divided-Government-Situationen in der Gesetzgebung offensichtlich.

Auf empirischer Seite ergibt sich daraus, dass das tatsächliche Vetopotenzial der Opposition und damit ihr Einfluss auf die Gesetzgebung nicht offen zutage tritt, sondern nur indirekt gemessen werden kann. Versuche, in der Ge-

setzgebungsstatistik des Bundes einen direkten empirischen Niederschlag der Blockademacht von Divided-Government-Situationen zu finden, beispielsweise über den Anteil der im Bundesrat gescheiterten Gesetzesinitiativen, sind aus diesem Grund zum Scheitern verurteilt.

Ihre möglicherweise sehr einseitige Interpretation kann unter Umständen auch die tatsächlichen Konsequenzen von Divided Government in Deutschland dramatisch unterschätzen. Konzentriert man sich bei der Suche nach Implikationen unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse auf den empirischen Niederschlag der strategischen Antizipation von Blockadepotenzialen, so sind die Spuren unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten des Bundesrates auch in der Gesetzgebungsstatistik sehr deutlich zu erkennen.

Zum einen gibt es deutliche Hinweise darauf, dass der Gesetzgeber sich mit steigender Macht der Opposition im Bundesrat stärker selbst beschränkt, das heißt schon *vor* der Einbringung eines Gesetzes, spätestens aber im parlamentarischen Verfahren von seiner Idealposition abweicht. Ein Veto des Bundesrates oder das Anrufen des Vermittlungsausschusses ist in diesen Fällen gar nicht nötig. Zusätzlich zu diesem vorgelagerten Kompromiss lässt sich in der Gesetzgebungsstatistik eine nachgelagerte Kompromissfindung, also mittels Einschalten des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat, feststellen. Insgesamt wird damit in der Zustimmungsgesetzgebung (anders als in der Einspruchsgesetzgebung) unter klaren Oppositionsmehrheiten ein sehr großer Prozentsatz der verabschiedeten Gesetze von der großen Oppositionspartei mitgetragen: 90 Prozent aller Zustimmungsgesetze, die unter einem klar oppositionsdominierten Bundesrat verabschiedet werden, finden schließlich auch die Zustimmung der großen Oppositionspartei im Bundestag.

Kapitel 4

Die Föderalismusreform I:

Prognosen über die Auswirkungen einer lange umkämpften Reform

Im Sommer 2006 wurde mit der Föderalismusreform die größte Grundgesetz-änderung der deutschen Nachkriegsgeschichte verabschiedet. Die seit dem Inkrafttreten der Reform gehegten Erwartungen sind groß und wurden vom ehemaligen SPD-Vorsitzenden Matthias Platzeck auf den Punkt gebracht: Deutschland könne nach der Föderalismusreform »schneller, effizienter und besser« regiert werden (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 7. März 2006). Mit dem Vorhaben sollen zum einen ganz zentrale Kritikpunkte von Divided-Government-Konstellationen in Deutschland entschärft werden. Durch eine deutliche Reduktion des Anteils zustimmungspflichtiger Gesetze sollen Blockademöglichkeiten der Opposition im Bundesrat beschnitten werden. Damit würden, so die Hoffnung, allseits als in sich unstimmige und ineffizient verrufene politische Kompromisse zwischen der Regierung und der Opposition oder zwischen der Regierung und den Ländern verringert. Zum anderen soll die Reform die »übermäßige ... institutionelle ... Verflechtung von Bund und Ländern« abbauen, die in der Vergangenheit vor allem den Ländern kaum eigenständigen politischen Handlungsspielraum gewährte (so zu lesen in der Begründung des Gesetzesentwurfs, Bundestagsdrucksache 16/813: 7).

Damit betreffen die Hauptziele der Reform – der Abbau von hinderlichen Verflechtungen und eine klarere Zuordnung der Verantwortlichkeiten – ganz grundlegend die in den vorangegangenen Kapiteln beschriebenen Ursachen und Folgen von Divided Government in Deutschland. Wenn es nach den positiven Prognosen der Reformbefürworter geht, könnten Landtagswahlen wieder einen stärker landespolitischen Charakter bekommen. Gewinnt die Landespolitik durch die Reform bedeutend an autonomem politischem Gestaltungsspielraum und sind politische Entscheidungen wieder verstärkt entweder der Bundes- oder der Landesebene zuzuordnen, dann wird – so die Mutmaßung – auch die Bedeutung des (Landes-)Wahlrechts zunehmen. Es bestünde die Chance, dass Landtagswahlen nicht mehr als Plebiszit über die Arbeit der Bundesregierung verstanden werden, sondern eine bewusst *landespolitische* Wahlentscheidung darstellen. Diese auch aus demokratischer Sicht höchst wünschenswerte Auswirkung der Reform könnte dann den in Kapitel 2 beschriebenen engen Nexus

zwischen Bundes- und Landtagswahlentscheidungen aufheben oder zumindest deutlich abschwächen. Die erhöhte Wahrscheinlichkeit von gemischten oder oppositionellen Bundesratsmehrheiten würde dann ebenfalls sinken.

An den im letzten Kapitel beschriebenen Folgen von oppositionellen Bundesratsmehrheiten auf den Prozess der Politikformulierung und das Politikergebnis würde sich durch die Föderalismusreform zunächst grundsätzlich nichts ändern. Verändern würde sich aber die *Relevanz* dieser Befunde. Sollte im Zuge der Reform in der Tat die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze deutlich zurückgehen, dann würde sich der autonome Gestaltungsspielraum der Bundesregierung deutlich erweitern, denn die absolute Vetomacht des Bundesrates betrifft nur die Zustimmungs-, nicht aber die Einspruchsgesetzgebung. Bedurften bisher gut 50 Prozent der Bundesgesetze einer Zustimmung durch den Bundesrat, so könnten es in Zukunft nach einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages nur noch circa 25 Prozent sein (Georgii/Borhanian 2006).

In diesem Kapitel möchte ich daher die bisherigen Erkenntnisse über die Ursachen und Konsequenzen von Divided-Government-Situationen im Licht der neuen Gesetzeslage bewerten und, falls es nötig erscheint, korrigieren. Der erste Abschnitt (Abschnitt 4.1) gibt einen kurzen Überblick über die Föderalismusreform. Ich fasse dabei die Entstehungsgeschichte der Grundgesetzänderung zusammen und stelle die wesentlichen, für die hier untersuchte Fragestellung relevanten Verfassungsänderungen vor. Im Anschluss wird herausgearbeitet, ob die in den vorangegangenen Kapiteln geschilderten Ursachen und Konsequenzen von Divided Government durch die Reform substantiell beeinflusst werden. Zu diesem Zweck eruiert der Abschnitt 4.2, inwieweit tatsächlich eine bedeutende Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an die Landesebene stattgefunden hat, ob sich im Zuge dessen der Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen abschwächen wird und ob es diesbezügliche Anhaltspunkte nach dem Inkrafttreten der Reform gibt. In welchem Ausmaß gegenläufige Mehrheiten zukünftig ihre Relevanz für Entscheidungsprozesse und Politikergebnisse verringern werden, untersuche ich im Abschnitt 4.3. Im letzten Abschnitt (Abschnitt 4.4) fasse ich meine Ergebnisse zusammen und bewerte diese im Hinblick auf die bisherigen Befunde meiner Arbeit.

4.1 Die Föderalismusreform I

4.1.1 Entstehungsgeschichte

Die zunehmenden Diskussionen um den Reformbedarf des deutschen Föderalismus mündeten im Oktober 2003 im Einsetzen der »Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung« (im Weiteren »Föderalismuskommission«). Die Kommission hatte den Auftrag, grundlegende Vorschläge zur Modernisierung des föderalen Staatsaufbaus zu unterbreiten. Unter anderem sollten die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, die Mitwirkungsrechte der Länder bei der Bundesgesetzgebung und die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern überprüft und wenn nötig neu geregelt werden. Es wurde angestrebt, die starken Aufgaben- und Entscheidungsverflechtungen zu reduzieren. Diesbezügliche Verfassungsänderungen sollten zu einer besseren Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern führen und damit auch die Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung steigern. Die politischen Verantwortlichkeiten sollten wieder klarer den einzelnen Ebenen zugeordnet werden. Die Kommission setzte sich aus 32 stimmberechtigten Mitgliedern zusammen, die jeweils zur Hälfte vom Bundestag und Bundesrat delegiert wurden. Die Bundesregierung war lediglich mit vier, die Landtage mit sechs beratenden Mitgliedern vertreten. Zusätzlich wurden drei ständige Gäste der kommunalen Spitzenverbände sowie zwölf Sachverständige in die Kommission berufen. Den Vorsitz der Kommission hatten Edmund Stoiber und Franz Müntefering inne.

Trotz des weitreichenden politischen Auftrags der Föderalismuskommission war deren Handlungsspielraum bereits zu Beginn der Beratungen eingeschränkt. So hatte sich die Ministerpräsidentenkonferenz vom März 2003 bereits länderübergreifend auf bestimmte Leitlinien für die Verhandlungen mit dem Bund verständigt. Eine Länderneugliederung sollte demnach ebenso wenig zur Debatte stehen wie grundsätzliche Neuregelungen der Finanzverfassung. Weder sollte der Finanzausgleich zwischen den Bundesländern angetastet werden, noch sollten die Länder Autonomie in der Steuergesetzgebung erhalten (siehe auch Scharpf 2006b). Weitreichende Reformen schienen zunächst trotzdem möglich: Die Länder traten mehrheitlich für umfassendere Gesetzgebungskompetenzen ein, beispielsweise in so sensiblen Bereichen wie der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder dem Umwelt- und dem Wirtschaftsrecht.¹ Der Bund hatte hingegen

1 Scharpf (2005b, 2007) führt diese Länderpositionierung vor allem darauf zurück, dass die finanz- und wirtschaftlich starken Länder zuvor den finanzschwachen Ländern bedeutende Konzessionen gemacht hatten. Diese beinhalteten den genannten Verzicht auf Forderungen nach einer autonomen Steuerkompetenz, einer Länderneugliederung sowie die Bewahrung der

ein fundamentales Interesse an der Verringerung der Vetorechte des Bundesrates. Als Kompromissbasis bot sich damit ein durchaus sinnvoll erscheinender Tausch an: Die Länder verzichteten auf Mitwirkungsrechte in der Bundesgesetzgebung und erhalten im Gegenzug größere legislative Befugnisse in der Landesgesetzgebung.

Gemessen an den großen Erwartungen waren allerdings die Ergebnisse, auf die man sich schließlich in der Kommission einigen konnte, eher mager (für eine genauere Analyse der diesbezüglichen Ursachen siehe Scharpf 2006a, 2006b, 2007). Die Länder verzichteten aus Sicht des Bundes nur in sehr eingeschränktem Maß auf ihre Vetorechte im Bundesrat und bestanden zusätzlich auf einem neuen Zustimmungstatbestand für Gesetze, die ihnen finanzielle Belastungen zumuten. Der Bund war im Gegenzug nur bedingt bereit, weitreichende autonome Gesetzeskompetenzen an die Länder abzutreten.² Die Kommission scheiterte schließlich im Dezember 2004, weil der Bund die Forderung vor allem der großen Länder Westdeutschlands nach einer umfassenden Kompetenz im Bildungsbereich nicht akzeptieren wollte. Die tatsächlichen Ursachen der fehlenden Einigung in der Kommission müssen allerdings, so Fritz Scharpf in seinen Analysen über das Scheitern der Kommission, in der *generellen* Frustration einer Blockademinorität der großen, prosperierenden und politisch ambitionierten westdeutschen Bundesländer gesucht werden, die insgesamt mit den erreichten Kompromissen nicht zufriedengestellt werden konnten.³

Der in der Kommission erreichte Verhandlungsstand bildete trotz des Scheiterns die Grundlage für die später verabschiedete Föderalismusreform. Bereits im März 2005 einigten sich auf dem sogenannten Jobgipfel der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder sowie Joschka Fischer, Edmund Stoiber und Angela Merkel auf eine Wiederaufnahme von Verhandlungen. Infolge der vorgezogenen Neuwahlen und des einsetzenden Wahlkampfes wurden diesbezügliche Arbeiten jedoch erneut auf Eis gelegt. In den Koalitionsverhandlungen zwischen der CDU/CSU und der SPD im November 2005 einigte sich eine Arbeitsgruppe auf Grundzüge eines Reformpakets, das stark auf der Grundlage der bereits in der Föderalismuskommission erzielten Kompromisse beruhte.

großzügigen Ausgleichszahlungen durch den Länderfinanzausgleich. Im Gegenzug waren die finanzschwachen Länder zunächst bereit, einer Übertragung umfassender Gesetzgebungskompetenzen zuzustimmen.

2 Dabei kam dem Bund zugute, dass vor allem bei den wirtschaftlich schwachen Ländern die Euphorie für eine Erweiterung der Legislativrechte nicht sonderlich hoch war. Die finanz- und wirtschaftlich schwachen Bundesländer befürchteten bei einer Ausdehnung der autonomen Gesetzeskompetenzen einen ungleichen Wettbewerb und ein weiteres Zurückfallen ihrer wirtschaftlich schwächeren Regionen. Aus diesem Grund fielen die Bedenken der Fachpolitiker des Bundes an einer Kompetenzübertragung an die Länder häufig auf fruchtbaren Boden.

3 Zum Scheitern der Föderalismusreform siehe außerdem Benz (2005, 2008).

Demnach sollten in einem ersten Schritt die Bund-Länder-Kompetenzen neu geregelt werden (Föderalismusreform I). In einem zweiten Reformschritt (Föderalismusreform II), für den die Verhandlungen 2007 eingesetzt haben, sollen die Finanzbeziehungen zwischen beiden Ebenen neu gestaltet werden. Das parlamentarische Verfahren für die Föderalismusreform I wurde im März 2006 eröffnet. Umstritten blieb bis zum Abschluss der Verhandlungen die Bildungspolitik. Nach Beratungen der Ministerpräsidentenkonferenz und einer Tagung des Koalitionsausschusses wurde schließlich im Juni 2006 ein Kompromiss gefunden. Nachdem der Bundestag am 30. Juni und der Bundesrat am 7. Juli 2006 der Reform mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit zustimmten, trat die Reform bereits knapp zwei Monate später, am 1. September 2006, in Kraft.

4.1.2 Die Eckpunkte der Reform

4.1.2.1 Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen

Mit einer Neuregelung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern verfolgt die Föderalismusreform eine ganze Reihe von Zielen: Der Bürger soll wieder klarer die politisch Verantwortlichen für Entscheidungen erkennen, die Aufgabenerfüllung soll effizienter und zweckmäßiger durchgeführt werden können und schließlich sollen den Landesparlamenten mehr Regelungskompetenzen und in der Konsequenz mehr politischer Gestaltungsspielraum gewährt werden. Die Reform versucht, diese Ziele mithilfe von vier grundlegenden Änderungen in der Verfassung zu erreichen: Erstens wird die Rahmengesetzgebung abgeschafft. Zweitens erfolgt eine Neuordnung im Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung. Drittens schränkt die Reform die Erforderlichkeitsklausel der konkurrierenden Gesetzgebung ein. Und viertens wird eine Abweichungsgesetzgebung in der konkurrierenden Gesetzgebung eingeführt.

Vor der Föderalismusreform wurden die Rahmenvorschriften des Bundes in Artikel 75 Grundgesetz geregelt. Für insgesamt sechs Politikbereiche (unter anderem für das Recht des öffentlichen Dienstes und die Grundzüge des Hochschulwesens) konnte der Bund sogenannte Rahmengesetze verabschieden. Diese sahen vor, dass der Bund nur wesentliche Grundzüge einer Gesetzesmaterie regelt, die Ausgestaltung der Details aber der Gesetzgebung der einzelnen Länder überlässt. Rahmenvorschriften durften nur in Ausnahmefällen detaillierte und unmittelbar geltende Regelungen enthalten (Art. 75 Abs. 2 alte Fassung [a. F.]) und fielen zudem unter eine Erforderlichkeitsklausel (Art. 75 Abs. 1 a. F. in Verbindung mit Art. 72 a. F.). Diese Erforderlichkeitsklausel gewährte dem Bund nur dann das Recht auf eine bundeseinheitliche Regelung, wenn dies für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder

die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit notwendig erschien (Art. 72 Abs. 2 a. F.).⁴

Die Rahmengesetzgebung war nicht selten ein Zankapfel zwischen dem Bund und den Ländern, da häufig Streitigkeiten darüber entbrannten, wie stark die Bundesregelungen ins Detail gehen dürfen. Zudem erwies sich die Notwendigkeit für zwei nacheinander geschaltete Gesetze vor allem bei der Umsetzung europäischen Rechts als uneffektiv und langwierig. Heftig kritisiert wurde die Rahmengesetzgebung außerdem im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege, da sie der Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches im Wege stand – ein Vorhaben, das seit fast zwanzig Jahren seiner Umsetzung harrt. Aufgrund der zahlreichen Kritik wird mit der Föderalismusreform die Rahmengesetzgebung komplett abgeschafft. Die entsprechenden Materien sind nun entweder der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes oder der Länder zugeordnet oder in die konkurrierende Gesetzgebung überführt worden.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung⁵ wurden drei bedeutende Änderungen verabschiedet. Zum einen wurde der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung verändert und etliche Gesetzesmaterien sind nun der ausschließlichen Landes- oder Bundesgesetzgebung zugeordnet. Die Länder erhalten quantitativ bedeutend mehr Kompetenzen: vierzehn Bereiche oder Teilbereiche der ehemaligen konkurrierenden Gesetzgebung gehen an die Länder, hingegen wurden nur drei Bereiche dem Bund zur ausschließlichen Regelung überlassen. Zusammen mit den neuen Kompetenzen aus der Rahmengesetzgebung können nun die Länder in folgenden Materien unabhängig vom Bund Gesetze erlassen:

- Strafvollzug
- Notariat (ohne Beurkundungsrecht)
- Versammlungsrecht
- Heimrecht
- Ladenschlussrecht
- Gaststättenrecht

4 Die Erforderlichkeitsklausel wurde erst 1994 in das Grundgesetz aufgenommen und sollte die Länder vor einer weiteren Auszehrung ihrer Gesetzgebungskompetenzen bewahren. Sie war bereits bei ihrer Einführung umstritten (Meyer 2006: 13–15). 2004 wurde die Klausel durch das Verfassungsgerichtsurteil zur Juniorprofessur sehr restriktiv interpretiert – mit nicht unerheblichen Folgen für die Ergebnisse der Verhandlungen zur Föderalismusreform (Scharpf 2005a: 10–11).

5 In Bereichen, die die konkurrierende Gesetzgebung umfassen, hatten die Länder bisher so lange die Gesetzgebungshoheit, wie der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht Gebrauch gemacht hat. Der Bund konnte immer dann in diesen Bereichen Gesetze erlassen, wenn dies für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich war (Art. 72, Abs. 1 und 2 a. F.).

- Spielhallen/Schaustellung von Personen
- Messen, Ausstellungen und Märkte
- Teile des Wohnungswesens
- Landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr
- Landwirtschaftliches Pachtwesen
- Flurbereinigung
- Siedlungs- und Heimstättenwesen
- Sport-, Freizeit- und sogenannter sozialer Lärm
- Besoldung und Versorgung sowie das Laufbahnrecht der Landesbeamten und -richter
- Große Teile des Hochschulrechts (Ausnahmen sind Hochschulzulassungen und Hochschulabschlüsse)
- Allgemeine Rechtsverhältnisse der Presse

An den Bund wurden folgende Materien übertragen beziehungsweise neu geschaffen:

- Waffen- und Sprengstoffrecht
- Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und Fürsorge ehemaliger Kriegsgefangener
- Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken
- Melde- und Ausweiswesen
- Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland
- Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus (neue Kompetenz, deren Regelungen allerdings der Zustimmung des Bundesrates bedürfen)

Für die in der konkurrierenden Gesetzgebung verbleibenden Materien wurden zwei wesentliche Änderungen vorgenommen. Erstens wurde die Erforderlichkeitsklausel des Artikels 72 Absatz 2 a. F. in ihrem Anwendungsbereich auf bestimmte Materien der konkurrierenden Gesetzgebung beschränkt. Dies wurde nach Auffassung des Bundesgesetzgebers notwendig, da die Erforderlichkeitsklausel 2004 im Urteil über die »Juniorprofessur« extrem restriktiv ausgelegt wurde (vgl. BVerfG, 2 BvF 2/02 vom 27. Juli 2004). Erforderlich ist eine Regelung des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung demnach nur dann, »wenn ... durch unterschiedliches Recht in den Ländern eine *Gefahrenlage* entsteht« (BVerfG, 2 BvF 2/02, Absatz 128, Satz 2, eigene Hervorhebung). Der Bund hatte ein erhebliches Interesse, den Anwendungsbereich dieser, ihn in seinen Kompetenzen stark einschränkenden Grundgesetzauslegung zu begrenzen. Denn das Gerichtsurteil betraf faktisch auch so sensible wie fundamentale Bereiche der Gesetzgebung wie das bürgerliche Recht, das Strafrecht oder das Arbeitsrecht, die alle unter die konkurrierende Gesetzgebung fallen. Es bestand die

ernste Gefahr, dass das Verfassungsgerichtsurteil die Gesetzgebungskompetenz des Bundes erheblich einschränken würde (vgl. dazu auch Meyer 2006: 13–17). Eine Lösung dieser Problematik wurde zum einen durch Herauslösen verschiedener Gesetzesmaterien aus der konkurrierenden Gesetzgebung, zum anderen durch den expliziten Ausschluss anderer Bereiche von der Erforderlichkeitsklausel erreicht. Für diejenigen Materien, für die die Erforderlichkeitsklausel weiterhin gilt, sind im Streitfall Kompetenz- und Abgrenzungsprobleme vorprogrammiert. Ob die Länder dabei in ihrer Kompetenz gestärkt werden, wird im Zweifel die weitere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigen.

Eine weitere Änderung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung stellt das neu geschaffene Abweichungsrecht der Länder dar (Art. 72 Abs. 3 neue Fassung [n. F.]). In sechs Politikbereichen, die ehemals der Rahmengesetzgebung unterlagen, kann der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gesetzgeberisch aktiv werden. Die Länder haben jedoch dann die Möglichkeit, davon abweichende Gesetze zu erlassen. Damit wird faktisch dem Landesgesetzgeber für diese Politikbereiche ebenfalls eine Gesetzeskompetenz zugestanden. Dabei handelt es sich um die Bereiche:

- Jagdwesen (mit geringen Einschränkungen)
- Naturschutz und Landschaftspflege (mit Einschränkungen)
- Bodenverteilung
- Raumordnung
- Wasserhaushalt
- Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse

4.1.2.2 *Zustimmungspflicht im Bundesrat*

Durch eine Neuordnung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen im Bundesrat sollte vor allem der Handlungsspielraum der Bundesregierung und der sie stützenden parlamentarischen Mehrheit im Bundestag gestärkt werden. Der Gesetzesentwurf zielt darauf, die Anzahl zustimmungspflichtiger Gesetze deutlich zu reduzieren. Die wesentlichen Änderungen, die die Föderalismusreform im Bereich der Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen mit sich bringt, erfolgen durch Neuformulierungen des Artikels 84 und des Artikels 104 GG.

Der bisherige Artikel 84 Absatz 1 hatte sich in der Vergangenheit als eigentliches »Einfallstor« für die Ausweitung der Zustimmungspflicht im Bundesrat erwiesen (Dästner 2001). Das Zustimmungserfordernis wurde in der Vergangenheit etwa zur Hälfte ausschließlich aufgrund des Artikels 84 Absatz 1 aufgelöst. Die durch die Föderalismusreform erwartete Verringerung des Anteils der Zustimmungsgesetze beruht alleine auf der Neuregelung dieses Artikels.

Bislang löste Artikel 84 Absatz 1 immer dann die Notwendigkeit der Zustimmung des Bundesrates aus, wenn ein Bundesgesetz zugleich die Einrichtung von Behörden oder das Verwaltungsverfahren bei der Gesetzesausführung regelte. Da der Vollzug von Bundesgesetzen eine Angelegenheit der Länder darstellt, erscheint es zunächst sinnvoll, dass die Länder einem Gesetz zustimmen müssen, das in ihre Verwaltungshoheit eingreift. Die Regelung des Artikels 84 Absatz 1 wurde aber deswegen brisant, weil sich das Zustimmungserfordernis durch die frühe Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ausschließlich auf die Verfahrensvorschriften und das Errichten von Behörden beschränkte, sondern auch auf den materiellen, also politischen Inhalt eines Gesetzes ausgeweitet wurde (die sogenannte Einheitstheorie des Bundesverfassungsgerichts).

Aufgrund dieser Rechtsprechung konnte der Bundesrat auch dann einem Gesetz die Zustimmung verweigern, wenn eine Ländermehrheit etwas am substanziellen *politischen* Gehalt auszusetzen hatte, die Ablehnung also nicht auf die eigentlich die Zustimmungspflicht auslösenden Regelungen des Verwaltungsverfahrens gründete. Deswegen konnte bei unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat die weite Auslegung des Artikels 84 Absatz 1 von der Opposition genutzt werden, um die politische Agenda der Regierungsparteien zu torpedieren. Doch natürlich stand es auch immer einer parteiübergreifenden Ländermehrheit frei, die politischen Ziele der Regierung aufgrund des Artikels 84 mit einem Veto zu bedrohen.

Mit der Neuformulierung des Artikels 84 gibt es nun drei verschiedene Möglichkeiten, ein Gesetz zustimmungsfrei oder zustimmungspflichtig zu gestalten. Entweder verzichtet der Bund auf eine Regelung der Verwaltungsverfahren zur Gesetzesumsetzung (eine Option, die der Bund natürlich auch bereits vorher hatte) – damit ist das Gesetz zustimmungsfrei. Oder der Bund regelt das Verwaltungsverfahren, erlaubt aber den Ländern abweichende Regelungen – das Gesetz ist dann ebenfalls zustimmungsfrei. Schließlich kann der Bund »in Ausnahmefällen ... wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln« (Art. 84 Abs. 1, Satz 5 n. F.) – das Gesetz ist dann wie auch schon in der Vergangenheit zustimmungspflichtig. Die wirklichen Neuerungen sind damit einerseits im Artikel 84 Absatz 1 Satz 2 enthalten, der den Ländern ein Abweichungsrecht in Verfahrensfragen einräumt. Andererseits soll der Bund dazu angehalten werden, nur in Ausnahmefällen den Ländern dieses Abweichungsrecht zu verwehren. Allein auf diesen Neuregelungen gründen die Hoffnungen einer signifikanten Reduktion des Zustimmungserfordernisses.

Alle anderen Zustimmungstatbestände des Grundgesetzes behalten weiterhin ihre Gültigkeit, beispielsweise der zweitwichtigste Auslöser der Zustimmungspflicht, der Artikel 105 Absatz 3, der die Steuergesetzgebung betrifft. Zugleich

wird mit der Neufassung des Artikels 104a Absatz 4 ein neuer Zustimmungstatbestand geschaffen. Der neue Absatz 4 schreibt die Zustimmungspflicht nun immer dann vor, wenn Bundesgesetze »Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen« und »wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind«. Nötig wurde aus Sicht der Länder dieser neue Tatbestand zur Auslösung der Zustimmungspflicht, da die Länder anderenfalls kein Veto gegen Bundesgesetze einlegen könnten, deren Vollzug für sie mit finanziellen Belastungen verbunden ist.

4.2 Auswirkungen der Reform in Hinblick auf Ursachen von Divided-Government-Konstellationen

Der jahrzehntelange Trend, in Landtagswahlen die Bundespolitik zu bewerten und dabei vorzugsweise die Bundesregierung zu »bestrafen«, die Opposition zu »belohnen« und somit gerade in politisch und wirtschaftlich schwierigen Zeiten oppositionelle Mehrheiten im Bundesrat herbeizuführen, soll mit der Reform abgeschwächt werden. Diese Hoffnungen äußerten auch die Sachverständigen bei der öffentlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Bundesrates und des Rechtsausschusses des Bundestages am 15. Mai 2006 auf die Frage, was die Reform den Bürgern bringe.⁶ Die Gründe für die bundespolitische Überformung der Landtagswahlen sind zahlreich. Die Gesetzgebungskompetenzen der Länder konnten vor der Föderalismusreform bestenfalls als marginal beschrieben werden und rechtfertigten sogar »ernsthafte Zweifel an [...] der] Staatsqualität« der Länder (Huber 2006: 3). Die Zuständigkeiten der Länder, so der allgemeine Tenor, wurde seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes kontinuierlich eingeschränkt, auf den Bund übertragen beziehungsweise wegen des extensiven Gebrauchs der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund den Ländern entzogen. Selbst wenn es vereinzelt Zweifel an dieser Auffassung gab (Reutter 2006a: 16), wurde von niemandem ernsthaft die Diagnose der relativen Bedeutungslosigkeit der Landtage infrage gestellt. Da die Landtage substanziell kaum etwas entscheiden konnten und sich zudem die Landesregierungen, allen voran die Ministerpräsidenten, vorzugsweise auf der bundespolitischen Bühne profilierten, war in der Vergangenheit die Stimmenabgabe in Landtagswahlen

⁶ Im Internet unter <www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus/audio/01/index.html> (März 2007): Erste Frage-Antwort-Runde zu Komplex A: Neuordnung der Zustimmungsrechte – Abbau gegenseitiger Blockaden.

zu einem nicht unerheblichen Anteil bundespolitisch motiviert. Konsequenzen für das Landeswahlergebnis und die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates blieben nicht aus (siehe Kapitel 2). Ist es jedoch realistisch anzunehmen, dass das politische Gewicht des Landeswahlrechts durch die Föderalismusreform substantiell zunimmt und deshalb die Bürger in Bundes- und Landtagswahlen in Zukunft differenziert nach ihrer Einschätzung der Bundes- und Landespolitik ihr Votum abgeben? Und wenn dies so ist, müssen dann die Erkenntnisse über die Ursachen von Divided-Government-Konstellationen in Deutschland relativiert oder gar verworfen werden?

Um diese Fragen zu beantworten, muss eine Einschätzung erfolgen, ob die neu geschaffenen Länderkompetenzen tatsächlich eine stärker landespolitische Wahlentscheidung des Bürgers wahrscheinlich machen. Hier gilt es, die Problematik aus verschiedenen Blickwinkeln zu erörtern. Zunächst stellt sich die Frage, ob die mit der Reform an die Länder übertragenen Gesetzgebungskompetenzen überhaupt genug politischen Gestaltungsspielraum aufweisen, um von dem Stimmbürger als potenziell wahlentscheidend wahrgenommen zu werden. Sollte dies so sein, müssten die Landesparlamente den gewonnenen Gestaltungsspielraum auch tatsächlich autonom nutzen. Und schließlich kommt man nicht umhin, die Frage zu diskutieren, ob die historisch bedingte Dominanz der Bundespolitik mit ihren zahlreichen Facetten von der Föderalismusreform tatsächlich eingeschränkt werden kann.

Bedeutende Gesetzgebungskompetenzen wurden den Ländern vor allem im Bildungsbereich gewährt, aus dem sich der Bund nun fast vollständig zurückzieht. Allerdings war dies auch in der Vergangenheit faktisch die einzig für die breite Bevölkerung sichtbare und relevante Landeskompetenz. Jetzt können die Länder nicht nur den Schul-, sondern auch den Hochschulsektor, der bisher unter die Rahmengesetzgebung fiel, weitgehend autonom regeln. Finanzielle Sonderprogramme im Schulbereich, wie beispielsweise das Ganztagschulprogramm der Bundesregierung, werden in Zukunft nicht mehr möglich sein. Im Bildungssektor kann der Bund nunmehr nur im Hochschulbereich finanziell unterstützend eingreifen, wenn auch mit deutlichen Einschränkungen. Weitere substantielle Handlungsmöglichkeiten gewinnen die Länder im Beamtenrecht und im Strafvollzug. Neuerdings können die Länder selbstständig über das Dienstrecht, die Besoldung und die Versorgung ihrer Staatsdiener entscheiden. Das Strafvollzugsrecht wurde vollständig von der Zuständigkeit des Bundes auf die Länder übertragen, die dann beispielsweise autonom über die Zellbelegung oder Sonderprogramme wie die »elektronische Fußfessel« entscheiden können.

Betrachtet man die übrigen Bereiche der neu in die Zuständigkeit der Länder überführten Kompetenzen, so fällt auf, dass es sich fast ausschließlich um eng abgegrenzte Teilkompetenzen handelt. Münch (2006: 2) spricht in diesem

Zusammenhang sogar von »Restkompetenzen« und Scharpf (2006b: 6) von »isolierte[n] Zuständigkeiten für eng umschriebene Spezialgesetze«. Beispielhaft können in diesem Zusammenhang das Ladenschlussgesetz, das Heimrecht, die Kompetenz für die Regulierung von Sport-, Freizeit- und sozialem Lärm oder das Gaststättenrecht genannt werden. Ursprünglich war es vor allem den großen finanzstarken Ländern um viel weiter reichende Kompetenzverlagerungen gegangen, die ihnen »die Möglichkeit der Gestaltung politischer und wirtschaftlich bedeutsamer Lebensbereiche« ermöglicht hätten (Scharpf 2006b: 6). Gestaltungsspielräume für eine wirklich effektive regionale Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik gewähren die jetzt an die Länder delegierten Kompetenzen allerdings nicht.⁷ Damit sinkt aber auch die Wahrscheinlichkeit, dass allein wegen der neuen Länderkompetenzen die Landespolitik in den Augen der Wähler substanziell an Bedeutung gewinnt. Zwar eignen sich einige wenige neue Landeskompetenzen durchaus für eine politische Debatte. Ist allerdings erst einmal eine Gesetzesregelung getroffen, ist es wahrscheinlich, dass die politische Aufmerksamkeit für dieses Thema schnell wieder sinkt, eben weil es häufig nur um die Regulierung einer eng gefassten Materie und nicht um die Gestaltung ganzer Politikfelder geht.

Beispielhaft kann hier die regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik genannt werden. Wären den Ländern tatsächlich umfassende Kompetenzen in diesem Bereich übertragen worden, dann wären diese für langfristige politische Debatten um die Ausrichtung dieses Politikfelds geeignet gewesen. Die Auswirkungen der Landespolitik auf die Gestaltung der Lebenswirklichkeit wären erheblich und für den Bürger spürbar gewesen. Doch den Ländern wurden in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik lediglich die Kompetenzen für den Ladenschluss oder die Regulierung von Spielhallen, Messen, Ausstellungen und Märkten gewährt. Außer in Bayern wurde das Ladenschlussgesetz in allen Bundesländern bereits wenige Monate nach der Föderalismusreform gelockert. Ob

7 Die Gründe, warum das ehrgeizige Vorhaben der Verlagerung bedeutender Gesetzgebungskompetenzen scheiterte, wurden ausführlich von Scharpf beschrieben. Demzufolge musste das Konzept einer klaren Kompetenzzuweisung einer Materie, entweder ausschließlich an den Bund oder ausschließlich an die Länder, auch die finanziellen und administrativen Kapazitäten der kleinen und finanzschwachen Länder berücksichtigen, solange man nicht die Solidarität unter den Ländern und den Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse aufkündigen wollte. Da die kleinen Länder allerdings gar nicht in der Lage sind, in der Konkurrenz zu beispielsweise Baden-Württemberg, Bayern oder Hessen ihre wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen oder sozialen Lebensbereiche autonom zu regeln, stellt der jetzt erreichte Kompetenzzugewinn schon das Maximum des Möglichen dar. Eine alternative Lösung hätte laut Scharpf in konditionierten Abweichungsrechten der Länder gelegen, die den großen Ländern mehr Gestaltungsmöglichkeiten bieten, ohne bei den kleinen Ländern die Angst vor einem für sie ruinösen Wettbewerbsföderalismus auszulösen.

sich diese Regelungen für die jeweilige Landesopposition in den anstehenden Landtagswahlkämpfen tatsächlich als großer Wahlkampfschlager eignen, ist eher unwahrscheinlich. Insgesamt betrachtet erscheinen damit die neuen Länderkompetenzen nur in geringem Umfang für eine substanzielle Aufwertung der Landespolitik geeignet.⁸

Doch selbst wenn den Ländern einige politisch relevante Gestaltungsspielräume durch die Föderalismusreform gewährt wurden, so kann man sich deshalb noch nicht sicher sein, dass diese auch autonom von den Landesparlamenten und den Landesregierungen genutzt werden. Zu sehr sind in Deutschland 16 unterschiedliche Regelungen als »Kleinstaaterei« verpönt. Die Bildungspolitik und die Versuche, einheitliche Bildungsstandards in der Kultusministerkonferenz durchzusetzen, bieten anschauliche Beispiele dafür, wie wenig letztlich von autonomen Spielräumen der Landespolitik übrig bleibt, wenn eine Koordination innerhalb des Bundesgebiets notwendig erscheint. Es besteht die begründete Gefahr, dass die vertikale durch die horizontale Politikverflechtung, also die Kooperation der Länder untereinander (siehe Scharpf 1989), ersetzt wird. Fatal ist dabei, dass mit der freiwilligen Selbstkoordination der Länder nicht nur das Ziel einer autonomen Landespolitik torpediert wird. Es wird zusätzlich auch die Entscheidungsfähigkeit massiv erschwert, denn die horizontale Politikverflechtung zwischen den Ländern erfordert einstimmige Entscheidungen von sechzehn Bundesländern. Im Vergleich dazu sind die Mehrheitserfordernisse für die Verabschiedung eines Zustimmungsgesetzes geradezu niedrig. Insgesamt ist daher die horizontale Politikverflechtung weder sonderlich effizient noch innovativ.

Dass die gemeinsame Koordinierung der Bundesländer in der Bildungspolitik kein Ausnahmefall ist und sich ähnliche Tendenzen für die neu übertragenen Gesetzgebungskompetenzen abzeichnen, kann an der Diskussion um den Nichtraucherschutz anschaulich illustriert werden.⁹ Zunächst wurde monatelang auf Bundesebene über einen entsprechenden Gesetzesentwurf debattiert und bereits an der Formulierung eines Gesetzesentwurfs gearbeitet. Dann stellten Verfassungsexperten des Justizministeriums fest, dass der Bund seit der Föderalismusreform zumindest im Bereich der Gaststätten gar keine Kompetenz für ein bundesweites Rauchverbot besitzt beziehungsweise dies mit gutem Grund angezweifelt werden kann, da mit der Föderalismusreform das Gaststättenrecht in die Länderhoheit übergang. Nun mochte sich aber niemand vorstellen, dass in Niedersachsens Gaststätten geraucht werden kann, in Bayern dies aber verboten

8 Zu dieser Einschätzung kann man auch gelangen, wenn man die Liste der Regelungen betrachtet, in denen die Länder ein Jahr nach Inkrafttreten der Reform eigene Gesetze planen oder bereits verabschiedet haben (siehe Bundestagsdrucksache 16/8688: 9–11).

9 Für den Strafvollzug finden sich in Leunig (2008) ebenfalls Belege für horizontale Koordination der Länder.

sein soll. Schließlich einigten sich die Ministerpräsidenten sowie die Gesundheitsminister von Bund und Ländern unter der Moderation von Kanzlerin Merkel in mehreren Sitzungen auf ein bundesweites Rauchverbot in Gaststätten. In der Zwischenzeit sind entsprechende Regelungen von allen Bundesländern verabschiedet, die im Detail kleinere Unterschiede erkennen lassen, aber im eigentlichen Kern eine bundeseinheitliche Linie verfolgen.

Nicht nur dieses Beispiel zeigt eindrücklich, wie stark in Deutschland der Wunsch nach einheitlichen Standards im Bundesgebiet verbreitet ist. Autonome Landeskompetenzen, die in der Folge zu unterschiedlichen Regelungen im Bundesgebiet führen, sind in Deutschland ausgesprochen unbeliebt: Mit ihnen werden nicht Vielfalt oder kreativer Gestaltungsspielraum verbunden, sondern Kleinstaaterei und ein föderaler Flickenteppich.¹⁰ Trotz wiederholter Versuche in der Vergangenheit, einen »Gestaltungsföderalismus« gesellschaftlich salonfähig zu machen, sehen die allermeisten Deutschen darin ein Hindernis ihrer Mobilität oder die Aufkündigung innerstaatlicher Solidarität. Die im Vergleich zu anderen europäischen Nationen spät gefundene nationale und staatliche Einheit beschwor einen »kulturellen Nationalismus« (Scharpf 2007: 54, mit Verweis auf Lehmbruch 2002), der durch die Teilung der beiden deutschen Staaten eher verfestigt wurde. Hierin liegt einer der Gründe, warum Deutschland als »verkappter Einheitsstaat« (Abromeit 1992) oder »unitarischer Bundesstaat« (Hesse 1962) angesehen werden kann.

Die Folgen für den Föderalismus bringt Scharpf (2007: 53) auf den Punkt: »Föderalismus mag wohl sein, aber er soll keinen Unterschied machen.« Für das deutsche Parteiensystem und die politische Kultur in Deutschland hat dies entscheidende Konsequenzen. Im Vergleich zu Kanada oder der Schweiz existieren in Deutschland auf Landesebene keine nennenswerten regionalen Parteien.¹¹ Dieselben Parteien, die sich auch in der Bundespolitik gegenüberstehen, konkurrieren in den Landtagswahlkämpfen miteinander. Bundes- und Landesparteien sind personell, programmatisch und auch materiell stark verflochten. Gleichzeitig kommt der Bundespolitik sowohl personell als auch inhaltlich eine dominierende Stellung zu. Politische Diskussionen in den Medien beschränken sich überwiegend auf bundespolitische Themen. Die Bürger, ebenso wie Verbände, Vereine und Lobbyisten, adressieren ihre politischen Fragen und Forderungen

10 Davon unabhängig mag das Beispiel des Nichtraucherschutzes kein gelungenes Beispiel für eine intelligente dezentralisierte Politik sein. Betrachtet man jedoch die neuen Länderkompetenzen näher, gibt es darunter nur sehr wenige Politikbereiche, in denen ein »Gestaltungsföderalismus« aufgrund regional unterschiedlicher Bedürfnisse sinnvoll erscheint.

11 Schafften andere als die auf Bundesebene etablierten Parteien den Einzug in die Landtage, dann hielten sie sich dort in der Regel nur für eine Legislaturperiode (beispielsweise die Schill-Partei oder die STATT-Partei in Hamburg).

ganz selbstverständlich an die Bundesebene. Innerhalb dieses über Jahrzehnte gewachsenen politischen Systems könnte womöglich selbst eine umfassende Kompetenzverlagerung an der Funktionsweise des deutschen Bundesstaats nur wenig verändern: »Aus einer Verlagerung einzelner Kompetenzen auf die Länder ... erfolgt noch kein Paradigmenwechsel im »Ranking« von Bundes- und Landespolitik(ern)« (Münch 2006: 4).¹²

4.3 Auswirkungen der Reform in Hinblick auf Konsequenzen von Divided-Government-Konstellationen

Eine deutliche Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten des Bundes war eines der Hauptziele der Föderalismusreform, die mit einer deutlichen Reduzierung des Anteils zustimmungspflichtiger Gesetze erreicht werden soll. Wie das Kapitel 3 gezeigt hat, muss eine Bundesregierung vor allem bei einer deutlichen Dominanz der Opposition im Bundesrat inhaltlich stark von ihren Politikvorstellungen abweichen, um sich die notwendige Zustimmung des Bundesrates zu sichern. Im Ergebnis wurden damit zwischen 1976 und 2005 fast 90 Prozent aller Zustimmungsgesetze, die unter klaren oppositionellen Bundesratsmehrheiten beschlossen wurden, von der Opposition im Bundestag mitgetragen, das heißt, es kam zu einem vor- beziehungsweise nachgelagerten Kompromiss. Lediglich 45 Gesetze konnten unter dieser Konstellation letztlich gegen den Widerstand der großen Oppositionspartei verabschiedet werden. Eine substanzielle Reduktion der Zustimmungsbedürftigkeit würde somit aller Voraussicht nach zu einer deutlichen Verbesserung der Entscheidungsautonomie auf Bundesebene beitragen. Doch wie stark wird dieser Entlastungseffekt tatsächlich sein?

Wie sich die Föderalismusreform auf den Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze auswirken könnte, ist erstmals kurz vor der Verabschiedung der Reform in einer Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages abgeschätzt worden. Diese Studie untersucht kontrafaktisch, um welche Prozentzahl sich die Zustimmungsgesetze in der 14. und 15. Legislaturperiode verringert hätten, wenn die mit der Föderalismusreform angestrebten Neuregelungen der Zustimmungspflicht schon seit 1998 gegolten hätten (Georgii/Borhanian 2006). Das zentrale Ergebnis der Studie lautet, dass die mit der Föderalismusreform

12 Gegenargumente dazu finden sich in Sturm (2008), der argumentiert, dass der deutsche Föderalismus seit der Wiedervereinigung seinen unitarischen Charakter verliert (siehe auch Sturm 1999) und zunehmend asymmetrische Tendenzen aufweist. Die Föderalismusreform, so Sturm, wird diese Trends verstärken.

vorgeschlagenen veränderten Zustimmungsbestimmungen den Anteil der Zustimmungsgesetze in der 14. und 15. Legislaturperiode in etwa halbiert hätten (von 55 auf 26 Prozent in der 14. und von 51 auf 24 Prozent in der 15. Legislaturperiode).¹³ Die Befunde dieser Studie scheinen also zunächst jene zu bestätigen, die von der Föderalismusreform eine deutliche Stärkung der autonomen Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung erwarten. Vor diesem Hintergrund wurde die Studie auch als Argumentationsbasis der Reformbefürworter bei der parlamentarischen Debatte der Föderalismusreform verwendet.

Der Untersuchungsauftrag des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages war darauf beschränkt, die hypothetischen Veränderungen bei der Zustimmungspflicht anhand der Untersuchung der Gesetze der letzten zwei Legislaturperioden zu ermitteln. Die reine Auszählung von Gesetzen lässt jedoch nur sehr eingeschränkt Prognosen zu, ob die Erwartungen bezüglich einer höheren Gestaltungsautonomie des Bundes auch tatsächlich eintreffen. Zwei Punkte, die im Folgenden ausführlicher betrachtet werden, sind dabei von besonderer Bedeutung. Erstens muss für eine differenzierte Aussage untersucht werden, ob die prognostizierte Halbierung des Zustimmungserfordernisses sich auch auf politisch relevante und umstrittene Gesetzesinitiativen bezieht. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, in welchen Politikbereichen der Bund aller Voraussicht nach stark entlastet wird und in welchen Bereichen kaum nennenswerte Effekte zu erwarten sind (Abschnitt 4.3.1). Zweitens muss man sich grundsätzlich die Frage stellen, in welchem Maße die von der Studie prognostizierte starke Reduktion des Anteils der Zustimmungsgesetze tatsächlich realistisch ist oder auf eher unrealistischen Annahmen beruht (Abschnitt 4.3.2). So wurde beispielsweise bereits in der Expertenanhörung von Bundestag und Bundesrat von Prof. Christoph Möllers, Prof. Ursula Münch, Prof. Hans Meyer und Prof. Fritz Scharpf Kritik an den Annahmen der Studie geäußert und vor deren unreflektierten Interpretation gewarnt.¹⁴

13 Nach meinen Berechnungen liegt der Gesamtanteil der potenziellen Zustimmungsgesetze tatsächlich bei etwa 27 Prozent. Die entsprechenden Prozentzahlen von 25,8 (14. Legislaturperiode) und 24 Prozent (15. Legislaturperiode) kommen zustande, weil der Wissenschaftliche Dienst bei der Ermittlung der Zustimmungquote 17 Gesetze nicht berücksichtigt hat, die nach Artikel 84 Absatz 1 n. F. zwar nicht mehr zustimmungspflichtig sind, jedoch dessen ungeachtet durch den neuen Zustimmungstatbestand von Artikel 104a Absatz 4 n. F. zustimmungspflichtig geworden wären (vgl. Abschnitt 4.1.2.1). Wegen dieses Rechenfehlers der Studie liegt die korrekte hypothetische Zustimmungquote für die 14. Legislaturperiode nicht bei 25,8, sondern bei 27,2 Prozent, für die 15. Legislaturperiode nicht bei 24, sondern bei 26,5 Prozent. Berechnet man für beide Legislaturperioden einen Durchschnitt, ergibt sich eine Quote von 26,9 Prozent.

14 Vergleiche dazu die öffentliche Sachverständigenanhörung von Innen- und Rechtsausschuss des Bundesrates und des Rechtsausschusses des Bundestages am 15. Mai 2006 (im Internet unter <www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus/audio/01/index.html>).

Darüber hinaus existieren seit der Verabschiedung der Reform erste empirische Auswertungen über den Einfluss der Neuregelungen auf die Zustimmungsbefähigung (Höreth 2007, 2008; Risse 2007; Zohnhöfer 2008). Der Anteil der Zustimmungsgesetze lag ein Jahr nach Verabschiedung der Reform bei 42,2 Prozent (die Zahl bezieht sich auf Angaben der Bundesregierung, siehe Drucksache 16/8688: 2). Inwieweit diese Reduktion nun die Erwartungen, die an die Reform geknüpft wurden, erfüllen oder nicht, ist Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzungen. Einen Überblick über den Debattenstand und damit über die ersten empirischen Befunde der Reform in Bezug auf die Zustimmungspflicht gibt der Abschnitt 4.3.3.

4.3.1 Erweiterte Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung durch verringerte Zustimmungstatbestände?

Mit der folgenden weiterführenden quantitativen Auswertung der Studie des Wissenschaftlichen Dienstes geht es um eine fundiertere Einschätzung der Frage, wo die Bundesregierung in Zukunft substanziell ihre autonome Entscheidungsfähigkeit ausweiten kann. Dazu werde ich die Veränderung der Zustimmungspflicht nach Politikfeldern ausweisen und untersuchen, ob eher zwischen Regierung und Opposition strittige oder unstrittige Gesetzesvorhaben von einer Änderung der Zustimmungspflicht betroffen gewesen wären. Damit greife ich einen möglichen Einwand gegen die positive Interpretation der Reform auf, nämlich dass die Reform nur relativ unwichtige Gesetzesmaterie betreffen könnte. Für die entsprechenden Analysen habe ich die Angaben über die hypothetische Veränderung der Zustimmungspflichtigkeit aus der Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes in den in Kapitel 3.4.3 beschriebenen Datensatz zur Deutschen Gesetzgebungstätigkeit zwischen 1976 und 2005 integriert.

Vor der empirischen Auswertung soll kurz auf die methodischen Besonderheiten eingegangen werden, die mit der gewählten Vorgehensweise des Wissenschaftlichen Dienstes verbunden sind. Ein kontrafaktisches Szenario, das die Geltung der Föderalismusreform als Gedankenexperiment um acht Jahre vorverlegt und danach fragt, welche Gesetze von 1998 bis 2005 zustimmungsfrei gewesen wären, wenn die Reform bereits seit Beginn der 14. Legislaturperiode gegolten hätte, unterstellt notwendigerweise »ansonsten gleiche« Bedingungen. So wie die Reform bei einer solchen Vorgehensweise zeitlich vorverlegt wird, so werden zugleich die besonderen Bedingungen der 14. und 15. Legislaturperiode zeitlich fest- beziehungsweise fortgeschrieben. Damit werden nicht nur zum Beispiel die besonderen wirtschaftlichen und politischen Kontextparameter dieser Legislaturperioden als konstant angenommen. Insbesondere wird auch von einer strategischen Anpassung der Akteure an die nun veränderten Zustimmungs-

Tabelle 4-1 Bisherige und hypothetische Zustimmungsqoten nach Konfliktintensität

Konfliktintensität von Gesetzen	Vergangene Zustimmungsqote in % (Anteil)	Zustimmungsqote gemäß Neuregelung in % (Anteil)	Reduktion der Zustimmungsqote in %
Alle vom BT in dritter Lesung konsensual verabschiedeten Gesetze	56 (371/663)	27,5 (182/663)	50,9
Alle im BT in dritter Lesung kontrovers verabschiedeten Gesetze	47,8 (141/295)	25,8 (76/295)	46,0
Alle Gesetze, bei denen der Vermittlungsausschuss angerufen wurde	57,1 (100/75)	32,0 (56/175)	44,0
Nicht verkündete Zustimmungsgesetze	100 (14/14)	36,0 (5/14)	64,0

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Georgii und Borhanian (2006).

regeln abgesehen.¹⁵ Damit wird beispielsweise unterstellt, dass die im dritten Kapitel der Arbeit geschilderten Konsequenzen einer bestimmten Mehrheitskonstellation für das strategische Akteurverhalten auch bei der Geltung der Reform gegolten hätten. Genau dies ist natürlich eine unrealistische Annahme, denn gerade unter starken oppositionellen Bundesratsmehrheiten, die in der gesamten 15. und in Teilen der 14. Legislaturperiode anzutreffen waren, wählen die Akteure je nachdem, ob es sich um ein Einspruchs- oder ein Zustimmungsgesetz handelt, unterschiedliche Strategien. Für einige Auswertungen erwachsen aus dieser unrealistischen Annahme Komplikationen, auf die ich in den entsprechenden Analysen hinweisen werde (siehe dazu ausführlicher Burkhart/Manow 2006c: 3–4).

Der zentrale Befund der Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages lautet, dass der Anteil der Zustimmungsgesetze für die vergangenen beiden Legislaturperioden bei Geltung der Reform von über 50 auf etwa 27 Prozent der Gesetze gesunken wäre (siehe Fußnote 113). Um den Reformeffekt genauer abschätzen zu können, muss man wissen, welche der bisher zustimmungspflichtigen Gesetze nach der Reform voraussichtlich ihre Zustimmungspflicht verlieren. Das Gleiche gilt für die Gesetze, die erst durch die neuen Regelungen zustimmungspflichtig werden. Welche Politikfelder sind in beiden Fällen besonders betroffen und wie parteipolitisch umstritten werden die zuvor

15 Siehe auch die einschränkenden Anmerkungen in der Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages: »Unberücksichtigt bleibt das hypothetische Verhalten der an der Gesetzgebung Beteiligten angesichts einer anderen Verfassungslage« (Georgii/Borhanian 2006: 31).

zustimmungspflichtigen und nun zustimmungsfreien Gesetze sowie die nun erstmalig zustimmungspflichtigen Gesetze vermutlich sein?

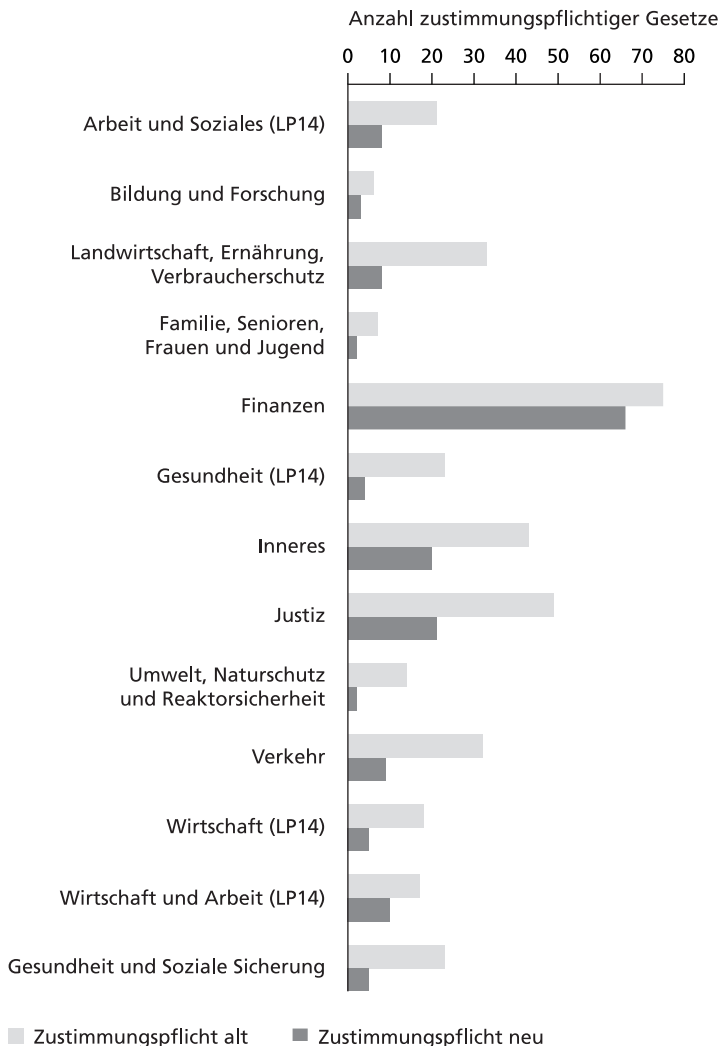
Für eine Beantwortung dieser Fragen wird zunächst der Anteil der Gesetze aus der 14. und 15. Legislaturperiode berücksichtigt, deren parteipolitische Umstrittenheit sich an einem ablehnenden Oppositionsvotum bei der 3. Lesung im Bundestag ablesen lässt.¹⁶ Wie aus Tabelle 4-1 hervorgeht, wird die Zustimmungspflicht für 46 Prozent dieser kontrovers verabschiedeten Gesetze gesenkt (die Zustimmungquote sinkt von 48 auf 26 Prozent). Verglichen mit den konsensual verabschiedeten Gesetzen fällt die Zustimmungsreduktion damit etwas geringer aus (bei den unkontroversen Gesetzen wären 51 Prozent der Zustimmungsgesetze bei Geltung der Regelung nicht mehr zustimmungspflichtig gewesen). Die Zustimmungspflicht wird also bei kontroversen Gesetzen zwar nicht halbiert (wie dies für nicht kontroverse Gesetze gemäß der Studie gilt), aber dennoch wäre ein deutlicher Gewinn an Gestaltungsspielraum für die Regierung auch für parteipolitisch umstrittene Gesetze zu verzeichnen.

Den grundsätzlich gleichen Befund erhält man, wenn der parteipolitische Konflikt nicht über das oppositionelle Abstimmungsverhalten im Bundestag, sondern über die Wahrscheinlichkeit, mit der die Opposition anlässlich einer Gesetzesinitiative den Vermittlungsausschuss anruft, ermittelt wird. Auch hier fällt die Reduktion der Zustimmungspflicht im Vergleich zu konsensual verabschiedeten Gesetzen unterdurchschnittlich aus: Für 44 Prozent dieser Gesetze, für die bisher die Zustimmung des Bundesrates zwingend war, würde die Zustimmungspflicht entfallen. Bei gescheiterten oder nicht abgeschlossenen Zustimmungsgesetzen sinkt die Zustimmungspflicht hingegen weit überdurchschnittlich. Dieser Befund beruht allerdings auf einer sehr geringen Fallzahl, da in dem Betrachtungszeitraum lediglich insgesamt vierzehn aller zunächst vom Bundestag gebilligten Zustimmungsgesetze nicht zustande gekommen sind. Neun dieser Gesetze, also 64 Prozent, wären bei einer Gültigkeit der Reform nicht zustimmungspflichtig gewesen.

Von der Neuregelung der Zustimmungspflichtigkeit sind verschiedene Politikbereiche unterschiedlich stark betroffen. In welchen Politikbereichen ist mit den größten, wo mit eher geringen Entlastungseffekten zu rechnen? Eine genaue Übersicht über die politikfeldspezifischen Entflechtungseffekte bietet Abbildung 4-1. Kaum betroffen wäre nach Grundlage des Gutachtens der Bereich

16 Hier findet sich ein erstes methodisches Problem der Analyse. In den Berechnungen muss unberücksichtigt bleiben, dass gerade für Zustimmungsgesetze bei oppositionellen Bundesratsmehrheiten, wie sie in der 15. Legislaturperiode durchgängig vorlagen, die Wahrscheinlichkeit ablehnender Oppositionsvoten im Bundestag durch vorgelagerte parteipolitische Kompromisse verringert ist (vgl. Kapitel 3.4.3). Für die Analyse könnte es daher zu systematischen Schätzfehlern kommen.

Abbildung 4-1 Änderung der Zustimmungspflicht durch die Föderalismusreform nach Politikbereichen



Dargestellt ist die Anzahl der bisher zustimmungspflichtigen Gesetze für den Zeitraum von 1998–2005 pro Bereich (hellgrauer Balken) sowie die hypothetische Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze, wenn die Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre (dunkelgrauer Balken). Nicht abgebildet sind Gesetze aus dem Bereich der völkerrechtlichen Vereinbarungen, Angelegenheiten der neuen Länder, Auswärtiges, Kultur und Verteidigung.

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Georgii und Borhanian (2006).

Finanzen, wo lediglich 12 Prozent der bisher zustimmungspflichtigen Gesetze zu Einspruchsgesetzen würden. Da eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen bewusst von der Föderalismusreform ausgeklammert wurde und damit auch die Zustimmungspflichtigkeit in der Steuerpolitik nach Artikel 105 Absatz 3 GG unberührt bleibt, überrascht dieser Befund nicht.¹⁷ Für seine Bewertung ist es allerdings von Bedeutung, dass dieser Bereich traditionell von besonders hoher Konfliktintensität zwischen Regierung und Opposition geprägt ist. Eine deutliche Entlastung beziehungsweise Entflechtung würde die Reform hingegen für die ebenfalls hoch umstrittenen Bereiche Gesundheit, Soziales und Wirtschaft bringen. Geht man von den – durchaus problematischen (siehe Abschnitt 4.3.2) – Prämissen der Studie des Wissenschaftlichen Dienstes aus, wären beispielsweise bei der Geltung der Reformvorschläge in der 14. Legislaturperiode nur 4 der insgesamt 27 zustimmungspflichtigen Gesetze aus dem Bereich Gesundheit zustimmungspflichtig gewesen.

Der Reduktion der Zustimmungserfordernisse aufgrund der Neuregelung des Artikels 84 Absatz 1 steht jedoch der komplett neue und umstrittene Zustimmungstatbestand, der in Artikel 104 Absatz 4 geregelt werden soll, entgegen. Betrifft diese neue Regelung eventuell insbesondere kontroverse Gesetze? Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass in den vergangenen zwei Legislaturperioden insgesamt 48 Gesetze unter diesen neuen Tatbestand gefallen wären. Diese Zahl ist stark abhängig von der Auslegung der Neuregelung (siehe dazu die Ausführungen im folgenden Abschnitt). Doch auch unabhängig von der Frage, wie die Zahl dieser neu zustimmungspflichtigen Gesetze durch die Studie des Wissenschaftlichen Dienstes geschätzt wurde, zeigt eine Betrachtung ihrer Konfliktintensität, dass es sich aller Voraussicht nach bei diesen Gesetzen *überdurchschnittlich oft* um kontroverse Gesetze handeln wird. Im Durchschnitt lag der Anteil der umstrittenen Gesetze (operationalisiert über eine Ablehnung der großen Oppositionspartei bei der dritten Lesung im Bundestag) im Untersuchungszeitraum bei 31 Prozent.¹⁸ Dieser Anteil liegt deutlich höher, nämlich bei 56 Prozent, wenn man nur die Gesetze betrachtet, für die der neu formulierte Artikel 104 einschlägig sein soll.¹⁹

17 Die Bundesregierung plant nach eigenen Angaben keine Änderung anderer Zustimmungstatbestände im Zuge der Föderalismusreform II (so die Antwort auf die große Anfrage der FDP zu den Auswirkungen der Föderalismusreform, Bundestagsdrucksache 16/8688).

18 Dieser erhöht sich jedoch auf 40 Prozent, wenn man die in aller Regel unkontrovers verabschiedeten Gesetze aus dem Bereich der Völkerrechtlichen Vereinbarungen, die weit überwiegend lediglich Ratifikationsgesetze darstellen, nicht in die Analyse einbezieht.

19 Hierbei ist anzumerken, dass genau für die Hälfte dieser Gesetze andere Zustimmungserfordernisse greifen würden, diese also auch ohne die neuen Regelungen des Artikels 104 zukünftig zustimmungspflichtig wären. Zusätzlich wäre ohne die Reform ein weiterer Teil wegen der alten Zustimmungsregelung nach Artikel 84 Absatz 1 zustimmungsbedürftig. Insgesamt würden nach

4.3.2 Ist eine deutliche Reduktion der Zustimmungspflicht realistisch?

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die Annahmen, auf denen die vom Wissenschaftlichen Dienst ermittelten Zahlen zur Verringerung der Zustimmungspflicht basieren, übernommen. Für eine verlässliche Prognose über die tatsächliche Reduktion der Zustimmungspflicht ist es aber unerlässlich, die in der Studie gemachten Annahmen kritisch zu überprüfen. So ist in der Gesetzesbegründung zum Entwurf der Föderalismusreform die Reduktion der Quote zustimmungspflichtiger Gesetze von der Ministerialbürokratie deutlich konservativer geschätzt worden. Demnach läge der Anteil der Zustimmungsgesetze zukünftig bei etwa 35 bis 40 Prozent (und nicht 25 Prozent) – ein erster Hinweis darauf, dass das Szenario des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages womöglich zu optimistisch ausgefallen ist. Ein Anteil der Zustimmungsgesetze an allen Gesetzen von etwa 35 bis 40 Prozent, also eine Verringerung der jetzigen Anzahl der Zustimmungsgesetze um 10 bis 20 Prozentpunkte, erscheint realistischer, auch wenn entsprechende Prognosen wegen zahlreicher Unsicherheitsfaktoren nur unter Vorbehalt getroffen werden können. Dies liegt an zwei problematischen Grundannahmen der Studie, die zu systematischen Fehleinschätzungen in der hypothetischen Quote der Zustimmungsbefähigung führen. Erstens wird in der Studie der Anteil der durch die Regelungen des Artikels 84 Absatz 1 zustimmungsfreien Gesetze (die ohne eine Neuregelung weiterhin zustimmungsbefähigt geblieben wären) systematisch *überschätzt*. Zweitens könnte je nach Auslegung des Artikels 104a Absatz 4 durch die Rechtsprechung die Auswirkung des neuen Zustimmungstatbestands in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes systematisch *unterschätzt* worden sein.²⁰

Zunächst zur ersten These, wonach die Studie Gefahr läuft, die Verringerung der alten Zustimmungstatbestände wegen der Neuregelung des Artikels 84 Absatz 1 n. F. zu überschätzen. Die grundlegende, dabei aber durchaus problematische Annahme von Georgii und Borhanian lautet, dass der Bundesgesetzgeber grundsätzlich für alle Gesetze, die bislang nach Artikel 84 Absatz 1 zu

den Berechnungen des Wissenschaftlichen Dienstes lediglich 7 der 48 Gesetze (16 Prozent), für den der Artikel 104a Absatz 4 einschlägig ist, von Einspruchsgesetzen zu Zustimmungsgesetzen umgewandelt. Obwohl diese Angaben mit guten Gründen (siehe Abschnitt 4.3.2) als zu niedrig angesehen werden kann, liegt der Grad der Konfliktintensität auch für diese Gesetze mit 57 Prozent überdurchschnittlich hoch.

²⁰ Dies ist nicht unbedingt dem Wissenschaftlichen Dienst anzulasten. Die unklaren Regelungen des Artikels 104a durch den Gesetzgeber haben zur Folge, dass die Autoren Auslegungen über den Anwendungsbereich treffen mussten, die im Gutachten ausführlich dargelegt worden sind. Ob diese in der Praxis eintreffen, ist Spekulation und wird von einigen Experten stark angezweifelt. Andere Interpretationen führen zwangsläufig zu anderen Szenarien, die hier kurz skizziert werden sollen.

stimmungspflichtig waren, zukünftig den Ländern das Recht zur Abweichung in Verfahrensregeln zubilligt.²¹ Dies ist eine gewagte Annahme. Der Bundesgesetzgeber besaß auch bislang schon die Möglichkeit, ein Gesetz durch den Verzicht auf Ausführungsbestimmungen oder durch eine Teilung des Gesetzes in einen materiell-rechtlichen, zustimmungsfreien und einen verfahrensrechtlichen, zustimmungspflichtigen Teil zustimmungsfrei zu belassen (vgl. Gernot 1982). Die letztgenannte Möglichkeit wurde sogar in jüngster Vergangenheit durch das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil über die eingetragene Lebenspartnerschaft höchstrichterlich abgesichert (BVerfG, 1 BvF 1/01 vom 17. Juli 2002).²²

Wenn der Gesetzgeber von diesen Möglichkeiten bisher keinen oder nur sehr wenig Gebrauch gemacht hat, so muss man annehmen, dass er dafür gute Gründe hatte – und dies umso mehr, als der Anreiz, einen möglichst hohen Anteil der Gesetze zustimmungsfrei zu halten, ja gerade in Zeiten eines von der Opposition beherrschten Bundesrates besonders stark gewesen sein sollte. Sicherlich lassen sich die materiell-substanziellen und die rein verfahrensrechtlichen Regelungen in einem Gesetz oft nicht sinnvoll voneinander trennen. Doch gerade wenn eine solche Trennung nicht möglich ist, »steht und fällt« die materielle Regelung in vielen Fällen mit den Verfahrensvorschriften, die der Bundesgesetzgeber in den Gesetzestext aufnimmt. Dieter Grimm, Sachverständiger der Föderalismuskommission, sagte diesbezüglich in einem Interview:

Wir begegnen immer häufiger Gesetzen, die sehr komplizierte Gegenstände regeln oder ganze Sozialbereiche im Blick auf die Zukunft umgestalten und deswegen nicht so präzise formuliert werden können, dass die Länderverwaltungen sie nur noch umsetzen müssen. Sie lassen erhebliche Gestaltungsspielräume. Was die Norm inhaltlich bedeutet, vollendet sich dann erst Schritt für Schritt im Vollzug. Der endgültige Gesetzesinhalt wird unter diesen Umständen vom Verfahren mitbestimmt. *Das Verwaltungsverfahren ist ergebnisrelevant.* Daher muß der Bundesgesetzgeber auch darauf Einfluß nehmen können.

(*Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 4. November 2004: 8, eigene Hervorhebung)

Es erscheint also realistisch anzunehmen, dass der Gesetzgeber in der Vergangenheit oftmals ein politisch substanzielles Interesse an der Regelung der Verfahrensvorschriften gehabt hat und eben deswegen von der ihm ja grundsätzlich offen stehenden Möglichkeit zum Verzicht auf Verfahrensregeln häufig keinen Gebrauch gemacht hat. Warum sollte das in Zukunft grundsätzlich anders sein – wie die Studie des Wissenschaftlichen Dienstes annimmt?

21 »Dabei wird unterstellt, dass von der Möglichkeit nach dem neuen Artikel 84 Abs. 1 Satz 4 GG, das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder zu regeln, kein Gebrauch gemacht worden wäre« (Georgii/Borhanian 2006: 3).

22 Einige Staatsrechtler sehen in diesem Urteil sogar einen Hinweis darauf, dass das Bundesverfassungsgericht die von ihm aufgestellte »Einheitstheorie« in Zukunft aufweichen oder einschränken könnte (siehe beispielsweise Meyer 2006).

Genau deswegen kann nicht bei allen Gesetzen, deren Zustimmungspflichtigkeit bislang auf der Regelung in Artikel 84 Absatz 1 beruhte, davon ausgegangen werden, dass der Bund zukünftig kein Interesse an einer bundesweit einheitlichen Regelung mehr haben sollte. Die diesbezügliche Annahme der Studie des Wissenschaftlichen Dienstes erscheint unrealistisch. Der unterstellte komplette Verzicht auf ein Verbot von länderspezifischen Abweichungsmöglichkeiten stellt kein realistisches, sondern ein extremes Szenario dar, das in der Konsequenz die Reduktion der Zustimmungspflicht systematisch überschätzt. Es wird also auch in Zukunft wegen der Interessenlage des Bundes in einer unbestimmten Anzahl von Fällen zu verbindlichen Verfahrensregeln kommen, die dann aber auch wieder die Zustimmungspflicht auslösen. Schon in der Begründung des Gesetzestextes ist zu lesen, dass »Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall« (Bundesratsdrucksache 178/06: 35) in diesem Sinne darstellen sollen. Die bezeichnende Formulierung vom »regelmäßigen Ausnahmefall« zeigt bereits an, dass die Annahme, der Bund werde den Ländern grundsätzlich immer das Recht zur Abweichungsgesetzgebung zubilligen, schwerlich haltbar ist. Damit wird auch eine Halbierung des Anteils der Zustimmungsgesetze unrealistisch.

In der Studie des Wissenschaftlichen Dienstes steht, so die zweite These, der systematischen Überschätzung der Entlastungseffekte durch die Neuregelung des Artikels 84 die systematische Unterschätzung der Zustimmungspflicht durch den neu geschaffenen Zustimmungstatbestand des Artikels 104a Absatz 4 GG gegenüber. Dieser Artikel verlangt die Zustimmung der Länderkammer zu Gesetzen, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind. Damit kann es vorkommen, dass Gesetze, die bisher ohne die Zustimmung des Bundesrates verabschiedet werden konnten, zukünftig der Zustimmung der Länderkammer bedürfen. Beispielsweise wäre das Tagesbetreuungsausbaugesetz der 15. Legislaturperiode, welches gegen den Einspruch der Länder verabschiedet wurde, unter diesen neuen Zustimmungstatbestand gefallen.²³

Die neue Regelung des Artikels 104a Absatz 4 hatte in der ursprünglichen Formulierung des Gesetzes hinsichtlich ihrer Klarheit »auch nicht annähernd die Qualität, die man mit Recht von einer Verfassungsnorm erwarten kann« (Meyer 2006: 9). Doch auch in der geänderten Fassung bleiben viele Unklarheiten über die Auslegung und den Anwendungsbereich des Gesetzestextes weiter

23 Nach Ansicht der Länder war dieses Gesetz allerdings auch schon nach den alten Regelungen (nämlich gemäß Art. 84 Abs. 1) ein Zustimmungsgesetz. Dies ist einer der Fälle für einen zwischen Bundestag und Bundesrat umstrittenen Status von Gesetzen.

bestehen. Doch genau von der Auslegung des Anwendungsbereiches hängt es ab, wie stark und unter welchen Umständen der neue Zustimmungstatbestand greift. Damit ist unklar, wie viele Gesetze unter den neuen Zustimmungstatbestand fallen werden. Die beschlossene Ausweitung der Norm auf »vergleichbare Dienstleistungen« könnte den Anwendungsbereich erheblich und »unkalkulierbar« (Meyer 2006: 8) ausdehnen. Weiterhin stellt die Begründung des Gesetzestextes nur auf ein Zustimmungserfordernis bei »erheblichen Kostenbelastungen der Länder« ab (Bundesratsdrucksache 178/06: 44, mit Bezug auf die Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005). Davon ist allerdings im Gesetzestext nichts zu lesen und es ist unklar, wie das Bundesverfassungsgericht in einem Streitfall entscheiden wird. In diesem Zusammenhang ist eine dritte Befürchtung gravierend: Während für Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren, der Bund ausdrücklich in Artikel 104a Absatz 3 Satz 1 ermächtigt wird, die Ausgaben zu tragen, fehlt diese Ermächtigung für geldwerte Sachleistungen und vergleichbare Dienstleistungen.²⁴

Die Auswirkungen der Neuregelung auf den Handlungsspielraum des Bundes hängen damit von zahlreichen Unsicherheitsfaktoren und der Auslegung des Artikels in der Rechtsprechung ab. Im für den Bund *besten Fall* werden nur Regelungen betroffen sein, die zu erheblichen Kostenfolgen für die Länder führen und die den Tatbestand der geldwerten Sachleistungen und vergleichbaren Dienstleistungen eng definieren. Außerdem könnte sich in einem solchen Szenario der Bund, würde das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit einer Vollfinanzierung auch für geldwerte Sachleistungen und vergleichbare Dienstleistungen anerkennen (was sehr fraglich ist), von dem Zustimmungserfordernis komplett »freikaufen«, indem er alle Kosten übernimmt. Dies führt natürlich zu Anreizen für die Länder, ihr Zustimmungsrecht dahingehend zu nutzen, den Bund zu einer Vollfinanzierung zu drängen.²⁵

Im für den Bund *schlechtesten Fall* wird der Tatbestand der geldwerten Sachleistungen und vergleichbaren Dienstleistungen allerdings sehr weit gefasst und würde dann bedeutend mehr Gesetze betreffen, als die Studie des Wissenschaftlichen Dienstes annimmt. Gleiches gilt für den Fall, dass nicht nur bedeutende Kostenfolgen berücksichtigt werden, sondern, wie es im Gesetzestext steht, lediglich darauf abgestellt wird, ob Ausgaben von den Ländern zu tragen sind. Wird weiterhin die volle Finanzierung von geldwerten Sachleistungen und vergleichbaren Dienstleistungen gar nicht gestattet, da eine solche Regelung ja ex-

24 Der Artikel 104a Absatz 1 stellt klar, dass Bund und Länder jeweils die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, selbst zu tragen haben. Von dieser Regelung kann nach dem Wortlaut des Artikels 104a Absatz 1 nur dann abgewichen werden, wenn »dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt«.

25 Ich danke Prof. Hans Meyer, der mich auf diesen Aspekt aufmerksam gemacht hat.

plizit *nicht* in den Artikel 104a Absatz 3 Satz 1 mit aufgenommen wurde, gewährt man den Bundesländern für diese beiden Sachverhalte ein Vetorecht eben *nicht* zum Schutz ihrer Finanzen. Vielmehr könnte das Vetorecht dann dazu genutzt werden, das Gesetz als Ganzes zu verhindern oder für Kopplungsgeschäfte auf anderen Feldern zu nutzen. Damit würde für die betreffenden Tatbestände »eine Zustimmungsbedürftigkeit ohne rechtfertigende Anknüpfungspunkte statuiert, die der fortbestehenden Systematik des Art. 84 Abs. 1, 104a Abs. 1 widerspricht« (Möllers 2006: 4). In der Konsequenz würde dann genau das, was man durch die Neuformulierung von Artikel 84 Absatz 1 verhindern wollte, an anderer Stelle in die Verfassung geschrieben.

Die Tatsache, dass auf diese Schwierigkeit schon in der Föderalismuskommission und später in den Anhörungen und Stellungnahmen immer wieder hingewiesen wurde, lässt nur den Schluss zu, dass eine eindeutige Klärung dieses Sachverhalts politisch nicht durchzusetzen war und in der Konsequenz eine eindeutige Beschneidung der Blockademacht über den *politischen* Gehalt einer den Artikel 104a Absatz 4 betreffenden Regelung (zumindest für geldwerte Sachleistungen und vergleichbare Dienstleistungen) nicht gewollt war. Da eine eindeutige Klärung dieses Sachverhalts immer wieder angemahnt, aber nicht realisiert wurde, kann man kaum darauf hoffen, dass das Bundesverfassungsgericht eine für den Bund vorteilhafte Auslegung vornimmt. Anderenfalls muss man befürchten, dass ambitionierte Ministerpräsidenten durch diese Regelung versuchen werden, ihren verringerten Einfluss aufgrund der Neufassung von Artikel 84 Absatz 1 zu kompensieren (Münch 2006: 4).

4.3.3 Erste empirische Befunde

Wie im letzten Abschnitt ausgeführt, sind die Prognosen über die Reduktion der Zustimmungspflicht aufgrund des Gutachtens des Wissenschaftlichen Dienstes durch die Föderalismusreform mit zahlreichen Problemen behaftet. Obwohl das Inkrafttreten der Föderalismusreform noch nicht lange zurückliegt, sollen daher erste empirische Befunde über die tatsächliche Reduktion der Zustimmungspflicht präsentiert werden. Grundlage dafür ist die Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage der FDP zu den Auswirkungen der Föderalismusreform (Bundratsdrucksache 16/6499 sowie 16/8688). Die FDP verlangte in ihrer Anfrage unter anderem Auskunft über die durch die Föderalismusreform bedingte Verringerung der Zustimmungspflicht bei Bundesgesetzen. Die Bundesregierung bezog sich in ihrer Antwort auf einen Untersuchungszeitraum von einem Jahr nach Verabschiedung der Reform (vom 1. September 2006 bis 31. August 2007) und berücksichtigte alle in dieser Zeitperiode verkündeten Gesetze (N = 147).

Beabsichtigt man auf dieser Datengrundlage erste Einschätzungen über die Entwicklung der Zustimmungspflichtigkeit anzustellen, wird man erneut mit methodischen wie theoretischen Problemen konfrontiert. Eine Schwierigkeit ergibt sich aus den besonderen Bedingungen der Großen Koalition. Da in dieser Konstellation die Mehrheiten im Bundesrat weniger bedeutsam sind, könnte der Zustimmungspflicht eine geringere Aufmerksamkeit geschenkt worden sein. Da in vielen Fällen die Zustimmung des Bundesrates als gesichert gelten kann, könnte ein Gesetz im Zweifelsfall eher als zustimmungspflichtig ausgewiesen werden. Hingegen hätte eine Regierung, die mit einem oppositionsdominierten Bundesrat konfrontiert ist, Anreize, ein Gesetz im Zweifelsfall als zustimmungsfrei zu verabschieden.²⁶ Gegen eine solche Argumentation spricht allerdings die Tatsache, dass die Regierung ein Interesse daran hat, den Erfolg des Prestigeprojekts »Föderalismusreform« zu demonstrieren und die Ministerialverwaltung aus diesem Grund im Zweifel ein Gesetz als zustimmungsfrei konzipiert. Allen Prognosen sind weiterhin durch die geringe Fallzahl enge Grenzen gesetzt. Ein Jahr nach Inkrafttreten der Reform verabschiedete der Deutsche Bundestag lediglich 147 Gesetze, bei denen es sich zudem bei etwa einem Viertel der Fälle um relativ unumstrittene völkerrechtliche Vereinbarungen handelte.

Ein Jahr nach Verabschiedung der Reform lag der Anteil an zustimmungspflichtigen Gesetzen bei 44,2 Prozent und verfehlte damit den im Gesetzesentwurf anvisierten Korridor des Anteils an Zustimmungsgesetzen von 35 bis 40 Prozent.²⁷ Im Vergleich zu den vorangegangenen Legislaturperioden lag erstmalig die Quote der Zustimmungsgesetze unter 50 Prozent. Im Durchschnitt benötigten zwischen 1972 und 2005 53 Prozent aller Gesetze die Zustimmung des Bundesrates, wobei diese Quote zwischen 50 Prozent (9. Legislaturperiode) und 60 Prozent (10. Legislaturperiode) schwankt. Wichtiger für die Abschätzung des Erfolgs der Reform ist daher die Frage, wie hoch die Zustimmungsquote ohne die Reform gewesen wäre (im Sinne eines kontrafaktischen Szenarios gemäß dem Vorgehen des Wissenschaftlichen Dienstes). Diesen Anteil beziffert die Bundesregierung in ihrer Anfrage auf 59,2 Prozent. Damit hätte die Reform eine Reduktion um immerhin 15 Prozentpunkte bewirkt. In Zahlen formuliert: Von den verabschiedeten 147 Gesetzen konnten nach der Reform 22 Gesetze zustimmungsfrei verabschiedet werden, die ohne Geltung der Reform zustimmungspflichtig gewesen wären.

26 Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass bei Oppositionsmehrheiten die Zustimmungspflicht häufiger umstritten ist. Zwischen der 7. und der 15. Legislaturperiode war bei Oppositionsmehrheiten in 8 Prozent aller Gesetzesvorlagen die Zustimmungspflicht umstritten, bei Regierungsmehrheiten war dies nur bei 4 Prozent der Fall.

27 Dieser Korridor wird allerdings erreicht, wenn man alle völkerrechtlichen Vereinbarungen aus der Betrachtung ausschließt.

Marcus Höreth (2008) setzt sich kritisch mit den Angaben der Bundesregierung auseinander. Ausgangspunkt seiner Bewertungen ist die Tatsache, dass der Gesetzgeber bei der Bewertung der Einschlägigkeit von Zustimmungstatbeständen sowohl nach alter wie auch nach neuer Gesetzeslage immer über einen gewissen Spielraum verfügt. Die Bundesregierung, so die realistische Annahme von Höreth, wird bei der Beantwortung der Anfrage, sofern die Möglichkeit dazu bestand, angenommen haben, dass ein Gesetz nach alter Regelung zustimmungsbedürftig gewesen wäre. Dieses Vorgehen kann den Erfolg der Reform stärker unterstreichen, was im Interesse der Großen Koalition liegt. Eine solche Situation ist allerdings nicht mit Divided-Government-Konstellationen zu vergleichen, in denen die Regierung höhere Anreize hat, ein Gesetz zustimmungsfrei zu konzipieren (ausführlicher in Höreth 2007). Um dieses Argument zu testen, prüft Höreth die Plausibilität der alten Zustimmungstatbestände für die 22 nach neuer Regelung zustimmungsfreien Gesetze. Er kommt zu dem Schluss, dass bei lediglich 11 der 22 Gesetze zweifelsfrei angenommen werden kann, dass diese nach dem alten Artikel 84 GG zustimmungsbedürftig gewesen wären. Die anderen 11 Fälle bezeichnet Höreth als Zweifelsfälle. Von diesen 11 Fällen wäre es einem daran interessierten Gesetzgeber bei 7 Fällen relativ problemlos gelungen, die Vorlagen auch nach altem Recht zustimmungsfrei zu halten.²⁸ Bei dieser »realistischeren« Schätzung, hätte die Zustimmungsquote ohne die Reform lediglich bei 54,4 Prozent gelegen, was einer Reduktion der Zustimmungspflicht um 10 Prozentpunkten entspricht.

Wichtiger als absolute Quoten der Zustimmungspflicht sind Aussagen darüber, ob sich die Reform bei potenziell konfliktträchtigen Themen bewährt hat, denn letztlich sind es nur diese Fälle, in denen ein Veto des Bundesrates den Handlungsspielraum der Bundesregierung einengt. Hier fällt das Bild gemischt aus. Von den 22 Gesetzen, die infolge der Neuregelungen des Grundgesetzes zustimmungsfrei geblieben sind, waren 3 Gesetze mit größerer medialer Aufmerksamkeit verbunden.²⁹ Dabei handelt es sich zum einen um das kontrovers verabschiedete »Vertragsarztrechtsänderungsgesetz« der Großen Koalition. Mit diesem Gesetz soll die drohende und teilweise schon existente medizinische Unterversorgung vor allem des ländlichen Raums und Ostdeutschlands durch Vereinfachungen in den Niederlassungsvorschriften für Ärzte abgemildert wer-

28 Für die Plausibilität dieser Annahmen spricht, dass einige dieser Gesetze bereits vor der Reform als Einspruchs- und nicht als Zustimmungsgesetze in den Gesetzgebungsprozess eingebracht wurden. Obwohl es bei einigen dieser Gesetze nicht zu neuen, die Zustimmungspflicht auslösenden Veränderungen während des Verfahrens kam, hat die Bundesregierung eine Zustimmungspflichtigkeit für die Beantwortung der Großen Anfrage unterstellt.

29 Diese Angabe beruht auf eigenen Recherchen über die Thematisierung der 22 Gesetze in führenden deutschen Tageszeitungen mithilfe der Datenbank LexisNexis.

den. Das Gesetz wurde nach langer kontroverser Aussprache in namentlicher Abstimmung gegen die Stimmen der FDP, der Linken und einiger CDU-Abgeordneter bei Enthaltung der Grünen im Bundestag verabschiedet. Ebenfalls kontrovers und von medialer Aufmerksamkeit begleitet war die Verabschiedung des Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetzes. Dieses Gesetz regelt die nachrichtendienstlichen Auskunftsrechte im Rahmen der Terrorbekämpfung, erlaubt zukünftig den Sicherheitsbehörden und Geheimdiensten neue Vollmachten und wurde nach langen und kontroversen Diskussionen, auch innerhalb der Koalition, gegen die Stimmen aller Oppositionsparteien im Bundestag verabschiedet. Ebenfalls nach heftiger innen- und rechtspolitischer Debatte wurde die Änderung des Passgesetzes verabschiedet. Auch berichteten die Medien ausführlich über die politische Diskussion im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens. Die Änderung des Passgesetzes war nicht nur zwischen Regierung und Opposition umstritten, sondern offenbarte erneut klare Konfliktlinien innerhalb der Großen Koalition, diesmal über die Frage der zentralen Speicherung von biometrischen Daten. Damit wären insbesondere die letzten beiden Gesetze unter den Bedingungen von Divided Government anfällig für Blockadestrategien der Opposition gewesen. Für den Reformerfolg bei diesen Beispielen spricht auch die Tatsache, dass alle drei Gesetze mit hoher Wahrscheinlichkeit erst durch die Föderalismusreform als Einspruchsgesetze verabschiedet werden konnten (siehe Tabelle 1 in Höreth 2008) und ohne die Geltung der Reform weiter zustimmungspflichtig gewesen wären.

Abgesehen von diesen kontroversen und in der Öffentlichkeit wahrgenommenen Gesetzen hält sich bei den übrigen 19 Gesetzen, für die nach Angaben der Bundesregierung die Zustimmungspflicht entfallen ist, die mediale Aufmerksamkeit wie auch die Konfliktintensität in Grenzen (siehe auch Zohnhöfer 2008). Bei 13 Gesetzen stimmten weder die FDP noch die Grünen gegen die Vorlage, es gab also bei über 50 Prozent der Gesetze keinen Dissens zwischen den etablierten Parteien. Bei 7 Gesetzen gab es nicht einmal eine parlamentarische Aussprache und immerhin 3 Gesetze wurden einstimmig von allen im Bundestag vertretenen Parteien verabschiedet.

Interessant sind darüber hinaus die bisherigen Erfahrungen mit den Auswirkungen der Neuregelungen der Zustimmungspflicht tangierenden Artikel 84 Absatz 1 n. F. und 104a Absatz 4 GG n. F. Wie bereits erläutert, hängt die Senkung der Zustimmungspflicht entscheidend davon ab, wie oft die Bundesregierung von der Möglichkeit Gebrauch macht, Abweichungen im Verwaltungsvorhaben zu unterbinden. Hier sind die Befunde eher ernüchternd. Folgt man den Angaben der Bundesregierung, dann hatte diese bei 37 Gesetzen die Möglichkeit, Abweichungen der Länder zuzulassen, womit auch das Zustimmungserfordernis entfallen wäre. Dazu kam es aber nur in besagten 22 Fällen. In 41 Prozent

der Fälle (und nicht null, wie der wissenschaftliche Dienst angenommen hat) bestand der Bund auf einer Abweichungssperre. Für einen Ausnahmetatbestand (wie im Grundgesetz formuliert) ist dies eine erstaunlich hohe Zahl. Hier muss allerdings beachtet werden, dass es sich dabei um überwiegend unkontroverse Gesetzesmaterie handelte, die vor allem europa- und internationalrechtliche Vereinbarungen umsetzen (siehe ausführlicher Höreth 2008).

In der Auskunft der Bundesregierung wird darüber hinaus die Bedeutung des neuen Zustimmungstatbestandes nach Artikel 104a Absatz 4 GG deutlich weniger kritisch beurteilt, als dies hier und von zahlreichen Experten im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens vertreten wurde. Insgesamt hatte der Artikel 104a Absatz 4 n. F. ein Jahr nach Inkrafttreten der Reform einen Anteil von 10,7 Prozent an der Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze. Damit liegt dieser Anteil immerhin doppelt so hoch wie in der kontrafaktischen Studie des Wissenschaftlichen Dienstes. In dem Gutachten betrug der ausgewiesene Anteil 5 Prozent und unterstreicht die Behauptung, dass hier eine extrem restriktive Auslegung vorgenommen wurde. Unabhängig davon sieht die Bundesregierung jedoch keine Erhöhung der Zustimmungsquote durch den Artikel 104a Absatz 4 n. F., da dieser sich im Kern mit dem Anwendungsbereich der alten Regelung in Artikel 104a Absatz 3 Satz 3 a. F. decken würde. Dies ist allerdings schlicht nicht der Fall. Vor der Regelung benötigte ein Gesetz die Zustimmung des Bundesrates, wenn die Länder bei Geldleistungsgesetzen ein Viertel oder mehr der Ausgaben zu tragen hatten. Diese Einschränkung wurde in die neue Formulierung jedoch nicht übernommen, in der es jetzt heißt: »... wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind«. Darüber hinaus wurde der ursprüngliche Tatbestand der Geldleistungen um geldwerte Sachleistungen und vergleichbare Dienstleistungen erweitert. Wie bereits erwähnt, hinterlässt diese Neufassung eine Reihe von Fragen, die im Zweifel nur das Verfassungsgericht klären kann. Mit der Neufassung des Artikels 104a wurde allerdings eine Gelegenheitsstruktur zur Einflussnahme des Bundesrates in bedeutenden und politisch kontroversen Gesetzesangelegenheiten geschaffen. Dies sollte allerdings erst unter den Bedingungen des Divided Government offen zutage treten. Daher kann die Wirkung des Artikel 104a in Bezug auf die Erhöhung von Blockadegefahren erst unter solchen Konstellationen fundiert abgeschätzt werden.

4.4 Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Zwei bedeutende Erwartungen sind mit der Verabschiedung der Föderalismusreform verbunden. Zum einen sollen die Bundesländer durch vermehrte Kompetenzen in ihren Handlungsmöglichkeiten gestärkt werden. Damit, so hofft man, sollen auch die Landespolitik und in der Folge die Landtagswahlen aufgewertet werden. Zum anderen besteht die Erwartung, dass auch der Bund in seinen Handlungsmöglichkeiten gestärkt wird. Diese Hoffnung gründet sich auf eine deutliche Reduktion der Anzahl zustimmungsbedürftiger Gesetze. Damit soll der Bund deutlich weniger auf die Vorstellungen der Bundesländer oder, bei einer starken oppositionellen Dominanz im Bundesrat, der Opposition Rücksicht nehmen müssen und schneller, in sich stimmigere und politisch klarer zu-rechenbare Gesetze verabschieden können.

Doch inwieweit sind solche positiven Prognosen tatsächlich realistisch? Wie ich in Abschnitt 4.2 argumentiert habe, erscheinen hohe Erwartungen hinsichtlich einer von bundespolitischen Trends autonomen Landeswahlentscheidung überzogen. Nicht nur, dass die den Ländern gewährten Gestaltungsspielräume für die Lebenswelt der meisten Bürger eher von marginaler Bedeutung sind. Selbst die durch die Föderalismusreform an die Länder delegierten Kompetenzen stehen in der Gefahr, durch Koordination zwischen allen Bundesländern einheitlich geregelt zu werden. Ein Grund hierfür mag in der historisch bedingten und gewachsenen Dominanz der Bundesebene verbunden mit dem Wunsch nach Einheitlichkeit von Regulierungen und Lebensbedingungen liegen, die bisher nur von einer kleinen Minderheit der deutschen Bevölkerung ernsthaft zur Disposition gestellt wird. Der im Kapitel 2 geschilderte Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen könnte sich zwar durch die Reform etwas verringern. Eine deutliche Aufwertung der Landespolitik und damit erhöhte Chancen auf die Verringerung von Divided-Government-Konstellationen im Bundesrat erscheinen gleichwohl unrealistisch.

Ähnlich skeptisch fällt das Urteil über eine bedeutende Erweiterung des Handlungsspielraums für eine Bundesregierung aus. Zwar sinkt durch die Reform der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze, wie auch erste Zahlen über die Entwicklung der Zustimmungspflichtigkeit der Bundesgesetze zeigen. Durch den Wegfall des Bundesratsvetos wird in diesen Fällen die politische Handlungsautonomie der Bundesregierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit erheblich gestärkt. Von diesem Entlastungseffekt werden allerdings weniger Gesetze betroffen sein als bislang erwartet. Erste Auswertungen zu der Entwicklung der Zustimmungspflicht lassen an einem starken Absinken der Zustimmungspflicht Zweifel aufkommen. Besonders problematisch erscheint dabei, dass insbesondere politisch kontroverse Gesetze nicht von der Verringe-

rung der Zustimmungsquote profitieren. Besonders Gesetze aus dem Bereich Finanzen sind kaum von einem Wegfall des Bundesratsvetos betroffen. Im Lichte des politischen Ziels einer zukünftig stärkeren Steuerfinanzierung des deutschen Wohlfahrtsstaates relativiert sich damit auch die potenziell mögliche Entlastung in der Sozialgesetzgebung. Im Sinne des politischen Ziels, die Sozialausgaben stärker über Steuern statt über Abgaben zu finanzieren, schafft die Föderalismusreform insbesondere in den umstrittenen und zukunftsrelevanten Bereichen der Gesundheits- und Sozialgesetzgebung für eine Bundesregierung eben nicht den erhofften autonomen Handlungsspielraum.³⁰ Es ist deshalb zu befürchten, dass genau in den Bereichen, in denen sich die Reform bewähren müsste, wegen der Konzeption der Reform die ursprünglichen Ziele nicht erreicht werden.

Der Bund erkaufte sich schließlich die Reduktion der Zustimmungstatbestände mit dem Abweichungsrecht der Bundesländer in Verfahrensfragen. Wo diese Verfahrensfragen für den materiell-substanziellen Gesetzesgehalt von Bedeutung sind, behält der Bund weiterhin ein politisches Interesse an einer einheitlichen Regelung, die dann aber auch zukünftig die Zustimmung des Bundesrates erforderlich machen würde. Zusätzlich wird durch die Föderalismusreform ein teilweise neuer und umstrittener Zustimmungstatbestand geschaffen, der in seiner Wirkung bisher kaum abzuschätzen ist. Dieser neue Zustimmungstatbestand wird aller Wahrscheinlichkeit nach vor allem zwischen Regierung und Opposition kontroverse Gesetzesvorhaben betreffen und könnte sich als das neue »Einfallstor« für das gesetzgeberische Mitspracherecht (und damit politische Blockademöglichkeit) der Länder erweisen, das man mit der Neuformulierung des Artikels 84 Absatz 4 gerade (etwas) geschlossen zu haben meinte. Genaueres wird man erst sagen können, wenn es zu einer verfassungsrechtlichen Klärung unklarer Gesetzesformulierungen in Artikel 104a Absatz 4 gekommen ist.

30 Die Gesundheitsreform der Großen Koalition führt schon einmal vor Augen, wie sehr das Zustimmungserfordernis der Länder in Finanzfragen auch die wichtigen Sozialreformen prägt und weiterhin prägen wird.

Kapitel 5

Politikblockaden: Ursachen und Ausblicke

In diesem Buch habe ich versucht, grundlegende Fragen in der deutschen Politikwissenschaft zu beantworten: Gibt es im deutschen föderalen System eine systematische Tendenz zugunsten eines oppositionell dominierten Bundesrates? Mit welchen konkreten Folgen sind jeweils unterschiedliche parteipolitische Mehrheitskonstellationen des Bundesrates verbunden? Kann die Föderalismusreform einige der vermeintlich negativen Auswirkungen von Divided-Government-Situationen mindern oder die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens verringern? Um diese Fragen zu beantworten, hat dieses Buch neue theoretische Impulse geliefert. Die theoretischen Argumente wurden des Weiteren erstmals konsequent anhand quantitativer empirischer Daten getestet und evaluiert. Die Erkenntnisse und deren Implikationen sind vielfältig. Die wichtigsten sollen hier zum Abschluss zusammengefasst werden.

5.1 Wesentliche Ergebnisse

Im zweiten Kapitel habe ich mich mit den Ursachen für in den vergangenen Jahrzehnten gehäuft auftretenden Divided-Government-Konstellationen in Deutschland befasst. Die Ergebnisse zeigen, dass eine neu gewählte Regierung befürchten muss, dass ihre Machtbasis in den Ländern während ihrer Amtszeit kontinuierlich abnimmt. Landesregierungen, die von den Regierungsparteien des Bundes gebildet werden, unterliegen einer weit höheren Gefahr abgewählt zu werden als Landesregierungen der Oppositionsparteien. Dieser Trend ist aber nur zu einem geringen Teil autonom: Regierungsparteien verlieren zwar generell im Vergleich zur Bundestagswahl in Landtagswahlen an Stimmen, dieser autonome Stimmenverlust ist allerdings selten so stark, dass es dadurch zu einem Regierungswechsel auf Landesebene kommt. In ganz erheblichem Maß wird eine Landtagswahl durch die Zufriedenheit der Bürger mit der aktuellen Bundespolitik bestimmt. Je unpopulärer eine Bundesregierung zum Zeitpunkt einer Landtagswahl, mit desto höheren Verlusten müssen die Regierungspar-

teien in Landtagswahlen rechnen. Populäre Ministerpräsidenten können diesen Trend eindämmen, ganz verhindern können sie ihn bei einer sehr schlechten bundespolitischen Stimmungslage nicht.

Da die Bundesregierung zum Zeitpunkt von Landtagswahlen fast immer niedrige Popularitätswerte verzeichnet, führt dies oftmals zu einem Machtverlust der Regierungsparteien auf Landesebene. Dies schlägt sich dann auch in der parteipolitischen Zusammensetzung des Bundesrates nieder. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Koalitionsform auf Bundesebene die Wahl der Landeskoalitionen beeinflusst: Überdurchschnittlich häufig werden Koalitionen gebildet, die aus parteipolitischer Sicht entweder ausschließlich der Bundesregierung oder der Opposition zuzuordnen sind. Aus Sicht der Bundesregierung ist damit die Gefahr, dass sich die Bundesratsmehrheiten zu ihren Ungunsten entwickeln, sehr hoch. Wie eine Analyse über die Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse gezeigt hat, war praktisch jede Regierung auf Bundesebene zwischen 1969 und 2005 von diesem Trend betroffen. Die Dramatik dieser Entwicklung variierte dabei mit der bundespolitischen Stimmungslage. Obwohl sich theoretisch hohe Zustimmungswerte für eine Regierung in einer für sie verbesserten Mehrheitssituation im Bundesrat niederschlagen könnten, ist dieser Fall in der Realität bisher nicht eingetreten.

Für die große Oppositionspartei bedeutet dieser Trend jedoch nicht automatisch, dass sie selbst mit einer Mehrheit im Bundesrat rechnen kann. Im Gegenteil: Seit 1990 ist es für die Opposition schwieriger geworden, dieses Gremium zu dominieren. Statt eines schnellen Wechsels von klaren Regierungs- zu klaren Oppositionsmehrheiten kommt es immer häufiger zu längeren Perioden gemischter Mehrheiten, in denen weder die Regierung noch die Opposition über mehr als die Hälfte der Stimmen im Bundesrat verfügen. Die Ursache für diese Entwicklung liegt in dem gewachsenen Anteil gemischter Koalitionen auf Länderebene: Immer häufiger werden Landesregierungen von Parteien gebildet, die sich im Bund als Regierungs- und Oppositionsparteien gegenüberstehen. Zwei wesentliche Gründe sind für diesen Anstieg gemischter Koalitionen zu nennen. Erstens kommt es in den neuen Bundesländern wegen der starken Stellung der PDS sehr häufig zur Bildung gemischter Koalitionen. Zweitens kann die große Oppositionspartei seit 1990 nicht mehr automatisch mit einem guten Ergebnis in Landtagswahlen allein infolge eines Stimmungstiefs der Regierung rechnen. Sie steht selbst vielmehr im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit und kann vor allem dann mit Erfolgen rechnen, wenn die Bundesregierung unbeliebt ist *und* die eigene Oppositionsarbeit gut bewertet wird.¹ Sind beide, Regierung und

¹ Dass die Bewertung der Oppositionsarbeit im Bund seit 1990 relevanter für die Landtagswahlentscheidung geworden ist, könnte daran liegen, dass die große Oppositionspartei in dieser

die große Oppositionspartei, mit schlechten Umfragewerten konfrontiert, steigen auch die Wahlaussichten für kleine Parteien und Protestparteien, deren Erfolg die Bildung gemischter Koalitionen begünstigen.

Entscheidende Veränderungen dieses grundlegenden Zusammenhangs durch die Föderalismusreform sind, wie in Kapitel 4 dargelegt, nicht zu erwarten. Die Reform war mit der Hoffnung verbunden, eine Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Länder könne zu einer substanziellen Aufwertung der Landespolitik führen. Dem stehen drei Bedenken gegenüber.

Erstens werden an die Länder kaum bedeutsame, für die Bürger relevante Gesetzgebungskompetenzen delegiert. Bei den neuen Länderkompetenzen handelt es sich eher um Restkompetenzen, die in ihrer Reichweite stark eingegrenzt sind. Es steht zu befürchten, dass die betreffenden Gesetze nur in geringem Umfang von der Bevölkerung wahrgenommen werden. Zweitens werden nicht alle neuen Kompetenzen tatsächlich autonom in den Ländern, sondern weiter bundeseinheitlich geregelt werden. Der Grund hierfür ist die noch weit verbreitete horizontale Selbstkoordination unterhalb der Länder, die durch die Reform sogar noch zunehmen könnte (Benz 2008). Drittens herrscht in der Bundesrepublik weiter eine grundsätzliche Dominanz der Bundespolitik sowohl in personeller als auch in programmatischer Hinsicht vor. Diese Faktoren stehen einer substanziellen Aufwertung der Landespolitik entgegen und lassen es fraglich erscheinen, ob der bundespolitische Einfluss auf Landtagswahlentscheidungen wesentlich abgeschwächt werden kann. In der Folge ist auch für die Zukunft davon auszugehen, dass eine Bundesregierung im Laufe ihrer Amtszeit an Einfluss im Bundesrat verliert.

Das dritte Kapitel beschäftigte sich mit den Konsequenzen von unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen im Bundesrat. Vor allem in der öffentlichen Wahrnehmung scheinen die Folgen eines oppositionsdominierten Bundesrates allzu offensichtlich: Effizientes und kohärentes Regieren wird erschwert, Gesetzesberatungen werden in die Länge gezogen, im Extremfall drohe gar eine völlige Blockade von Gesetzesvorhaben und eine allgemeine politische Paralyse. Die tatsächlichen Folgen von *Divided Government* sind jedoch viel umstrittener, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Dies gilt vor allem für empirische, anhand der Gesetzesstatistik abzulesende Konsequenzen divergierender Mehrheiten. Bisher vorgenommene empirische Auswertungen der Gesetzesstatistiken konnten in der Vergangenheit wegen unzureichender Datenlage und fehlender

Zeitperiode selbst als Quasi-Regierungspartei verstanden wurde. In diesen Zeitraum fallen lange Perioden, in denen die Opposition den Bundesrat dominiert und damit auch in der Wahrnehmung der Bevölkerung für zahlreiche (unbeliebte) Politikentscheidungen die Verantwortung mitträgt. Derselbe Effekt, der die Opposition damit zunächst in den Ländern stark gemacht hat, könnte sich also nach einiger Zeit gegen sie wenden.

theoretischer Basis nur geringe Unterschiede zwischen unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen feststellen. Der wissenschaftlichen Debatte um den tatsächlichen Einfluss eines oppositionsdominierten Bundesrates und der normativen Bewertung solcher Konstellationen wurde damit reichlich Nahrung verliehen.

Ich habe versucht, etwas mehr Klarheit in die empirische Befundlage zu bringen. Dabei argumentiere ich, dass es vor der Suche nach vermeintlich klar ersichtlichen empirischen Indikatoren unabdingbar ist, über ein theoretisches Argument zu verfügen, aus dem sich empirische Implikationen auch tatsächlich ableiten lassen. Das hier vorgeschlagene Argument legislativer Selbstbeschränkung basiert auf Erkenntnissen der Judicial-Review-Literatur. Sein Ausgangspunkt liegt in einer einfachen Grundannahme: Politische Akteure berücksichtigen das Vetopotenzial des Bundesrates, egal unter welchen Mehrheitskonstellationen, und passen ihr strategisches Handeln der jeweiligen Situation an.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich zwei grundlegende Hypothesen: Erstens ist zu erwarten, dass die politischen Konzessionen, die eine Regierung für die Verabschiedung eines Zustimmungsgesetzes bezahlen muss, mit der Stellung der Opposition im Bundesrat zunehmen. Anders formuliert: Je ungünstiger die parteipolitischen Mehrheiten für eine Regierung, desto mehr muss eine Regierung von ihren Idealvorstellungen abweichen und Kompromisse eingehen und desto stärker wird sich das Ergebnis am Status quo und an den Vorstellungen der Opposition oder der Länder orientieren. Zweitens sollte der empirisch beobachtbare parteipolitische Konflikt in der Gesetzgebung mit der Stärke der Opposition im Bundesrat abnehmen und einem Kompromiss zwischen Regierung und Opposition weichen. Während die Konsequenzen für das Politikergebnis nur anhand von umfassenden Fallstudien überprüft werden können, kann der Konflikt zwischen Regierung und Opposition über das Abstimmungsverhalten der Opposition in der Gesetzesstatistik empirisch erfasst werden.

Die empirischen Überprüfungen bestätigen die Vermutungen: Der Anteil zwischen Regierung und Opposition kontrovers abgestimmter Gesetzesvorlagen variiert systematisch mit den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat. Je stärker die Stellung der Opposition in der zweiten Kammer, desto geringer ist der zwischen Regierung und Opposition zu beobachtende Konflikt bei der Verabschiedung von Gesetzesvorlagen im Bundestag. Ein Vergleich mit der Einspruchsgesetzgebung zeigt, dass sich dieser Effekt, wie erwartet, auf die Zustimmungsgesetzgebung beschränkt. Besitzt der Bundesrat wie in der Einspruchsgesetzgebung nur ein suspensives Veto, kann die Regierung weitgehend ihre Politikvorstellungen durchsetzen. Die empirische Überprüfung hat darüber hinaus gezeigt, dass es zwei Zeitpunkte gibt, in denen die Regierung einen Kompromiss mit den Ländern oder der Opposition eingeht: In etwa der Hälfte der Fälle kommt es zu einem vorgelagerten Kompromiss, das heißt, eine Regierung weicht schon bei

der Einbringung eines Gesetzes, spätestens aber vor der Verabschiedung eines Gesetzes im Bundestag von ihren Idealvorstellungen ab. Ebenso häufig ist ein nachgelagerter Kompromiss, der erst nach dem Einschalten des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat zustande kommt. In der Vergangenheit wurden die Effekte von Divided Government oftmals über die Häufigkeit von Vermittlungsverfahren quantifiziert. Die hier vorgelegten Befunde zeigen allerdings klar, dass bei einer solchen einseitigen Betrachtung die antizipierenden Reaktionen des Gesetzgebers vernachlässigt und die Auswirkungen von oppositionellen Bundesratsmehrheiten systematisch *unterschätzt* werden. Erst wenn beide Kompromissarten, die auf Antizipation beruhenden vorgelagerten Kompromisse sowie die unter Einschaltung des Vermittlungsausschusses zustande kommenden nachgelagerten Kompromisse, berücksichtigt werden, wird der Einfluss des Bundesrates empirisch adäquat erfasst.

Da die empirischen Vorhersagen des Arguments klar bestätigt werden konnten, ist davon auszugehen, dass auch die Auswirkungen auf das Politikergebnis beträchtlich sein werden. Befürchtungen vor Ineffizienz und einem stark eingeschränkten Handlungsspielraum der Regierung in Zeiten klarer Oppositionsmehrheiten scheinen also durchaus berechtigt. Auch wenn sich diese Konsequenzen nicht in einer Blockade von Gesetzen manifestieren, sind umfassende und kohärente politische Richtungswechsel kaum möglich.

Die Föderalismusreform sollte durch eine substanzielle Senkung des Anteils zustimmungspflichtiger Gesetze die autonomen Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung erweitern. Dieser Hoffnung sind jedoch enge Grenzen gesetzt: So sind kontroverse Gesetze nur unterdurchschnittlich von der Reduktion der Zustimmungspflicht betroffen. Zudem wird der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze nicht so stark sinken wie vorhergesagt. Entsprechende optimistische Szenarien, insbesondere eine einflussreiche Studie des Wissenschaftlichen Dienstes, gründen sich auf unrealistischen Annahmen, was sich auch bei Auswertung der Gesetzgebungsstatistik ein Jahr nach Verabschiedung der Reform zeigt. Zusätzlich sind Konflikte durch einen neu eingeführten Zustimmungstatbestand vorprogrammiert, der vor allem zwischen Regierung und Opposition umstrittene Gesetzesvorhaben betreffen wird und der die besondere Gefahr birgt, in zukünftigen Divided-Government-Situationen parteipolitisch instrumentalisiert zu werden.

5.2 Politikimplikationen

Die Implikationen für die Politik und das politische System sind sehr vielfältig. Die aus meiner Sicht bedeutsamen werden im Folgenden kurz zusammengetragen.

Die Ursachen und die Folgen von Divided-Government-Konstellationen wurden in den entsprechenden Kapiteln dieser Untersuchung unabhängig voneinander betrachtet. Für die Leistungsfähigkeit des politischen Systems der Bundesrepublik hat aber gerade ihre Verquickung und Rückkopplung dramatische Folgen. Wenn allseits ein großer Reformbedarf konstatiert wird, benötigt eine Regierung für die Durchsetzung möglicherweise einschneidender Veränderungen einen hohen autonomen Handlungsspielraum. Da jedoch radikale Reformen, die insbesondere in der Sozialpolitik mit Einschnitten ins soziale Netz einhergehen, in der Regel ausgesprochen unpopulär sind, verschlechtern sich bei deren Durchführung zumeist die Zustimmungswerte einer Bundesregierung. Dies wiederum mündet in einem schlechten Abschneiden der Regierungsparteien in Landtagswahlen und als Folge davon in divergierenden Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, also folglich genau in die Konstellation, die das Regierungshandeln tendenziell erschwert. Es besteht damit die begründete Befürchtung, dass das deutsche Regierungssystem ausgerechnet dann für die Bundesregierung hinderliche Konstellationen hervorbringt, wenn die Gesellschaft eine Regierung bräuchte, die die notwendige Freiheit hat, grundlegende, möglicherweise unpopuläre Veränderungen durchzusetzen. Im Extremfall steht damit eine Regierung in wirtschaftlichen und finanziellen Krisenzeiten vor folgendem Dilemma: Untätigkeit verschlechtert die Situation weiter und führt zur Erosion der Machtbasis der an der Regierung beteiligten Parteien in den Ländern. Ein umfassender Reformkurs kann die Zustimmung zur Amtsführung dramatisch schwächen, was dann ebenfalls zu Wahlniederlagen in den Ländern führt. Diese Systematik könnte nur dann durchbrochen werden, wenn eine Regierung sich in Krisenzeiten als exzellenter Krisenmanager profilieren kann.

Gleichzeitig muss in diesem Zusammenhang eine Warnung ausgesprochen werden. Eine klare Regierungsmehrheit im Bundesrat garantiert der Bundesregierung nicht automatisch die Durchsetzbarkeit ihrer Positionen. Diese Tatsache kommt bei der Kritik an Divided-Government-Situationen häufig zu kurz. Selbst wenn Regierungsmehrheiten durch Verfassungsänderungen, wie eine Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen auf einen Termin, wahrscheinlicher gemacht werden könnten, stehen der Hoffnung auf die konsequente Umsetzung von Regierungspositionen verschiedene Widerstände gegenüber. Beispielsweise müssen unpopuläre Maßnahmen nicht zwingend von allen Ministerpräsidenten der Regierungsparteien mitgetragen werden. Einige könnten

versucht sein, sich mit einer Abgrenzung vom Kurs der Regierung zu profilieren – auch um ihre Wiederwahlchancen in den Ländern nicht zu gefährden.

Weiterhin könnte es einer Regierung Schwierigkeiten bereiten, parlamentarische Mehrheiten innerhalb der eigenen Parteien für umstrittene Gesetzesänderungen sicherzustellen. Dies gilt insbesondere für die großen Volksparteien, die wegen des breiten Positionsspektrums ihrer Mitglieder immer schwerer eine innerparteiliche Geschlossenheit garantieren können. Während man das erste Hindernis noch durch eine konsequente Reduzierung der Zustimmungsgesetzgebung verringern könnte, ist der zweite Einwand eine nur schwer zu überwindende Konsequenz demokratischer Regierungsformen.

Damit wird deutlich: Eine Änderung des institutionellen politischen Systems allein wird nicht immer die diagnostizierten Probleme beheben. Genau aus diesem Grund ist eine eingehende Beschäftigung mit den Ursachen von divergierenden Mehrheiten unbedingt erforderlich.

Generell untermauern allerdings die im dritten Kapitel geschilderten Implikationen von Divided-Government-Situationen, zumindest in Bezug auf die Handlungsfähigkeit der Regierung, die vielfach vorgebrachte Kritik an diesen Konstellationen. Sollte allerdings die im zweiten Kapitel konstatierte Zunahme an gemischten Koalitionen in den Ländern und damit unklare Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auch in der Zukunft Bestand haben oder sollte sich dieser Trend sogar verstärken, dann kann dies neue Strategien des Regierens in Deutschland eröffnen. Die Regierung hat dann verstärkt die Möglichkeit, unter den hier vorgestellten Kompromissmöglichkeiten – entweder eine Zusammenarbeit mit der Opposition oder eine Zusammenarbeit mit den Ländern – zu wählen. Wenn sich zudem die Opposition stärker in einzelne Parteien aufsplittet, erhöht dies, je nach politischer Konstellation, zusätzlich die Flexibilität einer Regierung. So konnte beispielsweise die Regierung Schröder in ihrer ersten Amtszeit je nach Politikbereichen unterschiedliche Bündnisse schließen.

In der Gesellschaftspolitik kooperierte die rot-grüne Regierung beispielsweise mit der FDP sowie der PDS. Als die rot-grüne Bundesregierung nach der verlorenen Wahl in Hessen im Jahr 2000 über keine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügte, war die Verabschiedung der geplanten Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes gefährdet. Das Gesetz sollte die rechtliche Integration langjähriger Einwanderer und deren hier geborenen Kinder erleichtern und unter anderem die doppelte Staatsbürgerschaft ermöglichen. Die CDU sprach sich massiv gegen die geplante Mehrstaatlichkeit aus. Um die Reform dennoch auf den Weg zu bringen, kooperierte die Regierung mit der PDS und der FDP, deren Zustimmung die Stimmen der sozial-liberalen Koalition in Rheinland-Pfalz sicherte. Die FDP erwirkte durch die Einführung des Optionsmodells (alle Personen, die das 23. Lebensjahr vollendet haben, müssen sich für eine

Staatsbürgerschaft entscheiden) eine starke Einschränkung der doppelten Staatsbürgerschaft.

In der Wirtschafts- und Sozialpolitik entschied sich die Bundesregierung hingegen oftmals für Kompromisse mit der CDU-Opposition oder einer Ländermehrheit (die auch CDU-mitregierte Länder beinhaltet), da gemeinsame Positionen mit der FPD und der PDS kaum zu finden waren. Im Jahr 2003 kam es mit der Verabschiedung der Gesundheitsreform, mit der die explodierenden Kosten des Gesundheitswesens eingedämmt werden sollten, zu einem Kompromiss mit der oppositionellen CDU noch vor der Einbringung der Reform. Die Leitlinien der Reform wurden in einem kleinen Kreis von Fachpolitikern der rot-grünen Regierung und der CDU unter Federführung von Ulla Schmidt und Horst Seehofer erarbeitet. Die Regierung verzichtete angesichts der Mehrheitsverhältnisse auf die Einbringung ihres eigenen ursprünglichen Entwurfs, das Gesetz wurde in Rekordgeschwindigkeit im Bundestag behandelt und fand dort die Stimmen der Regierungsparteien ebenso wie die Stimmen der oppositionellen CDU.

Eine weitere politische Implikation, die sich aus der Evaluation der Föderalismusreform ergibt, ist, dass die Reform des Föderalismus auf der Tagesordnung bleibt. Die im September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform wird, wie ich im vierten Kapitel argumentiert habe, an der Relevanz der Befunde nicht so viel verändern, wie sich viele bei der Verabschiedung der Reform erhofft haben mögen. Die Erwartungen an die zweite Stufe der Föderalismusreform, die eine Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern bis zum Jahr 2009 hervorbringen soll, sind schon im Vorfeld gering. Noch schwieriger als bei der Föderalismusreform I würden hier die Verhandlungen werden, sagte beispielsweise der Verhandlungsführer des Bundes, der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion Peter Struck.² Da aber schon die teilweise hohen Erwartungen an die erste Stufe der Reform, wie das vierte Kapitel meiner Arbeit gezeigt hat, aller Voraussicht nach nicht erfüllt werden, erscheint es nur eine Frage der Zeit zu sein, bis der Ruf nach der Reform der bundesstaatlichen Ordnung erneut in die öffentliche und politische Diskussion rückt.

² So zitiert in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 9. März 2007.

5.3 Wissenschaftliche Implikationen und Forschungsperspektiven

Wie bei jeder Forschungsarbeit werden bei der Suche nach Antworten zahlreiche neue Fragen aufgeworfen. Welchen Beitrag zur akademischen Diskussion liefert dieses Buch und wo schließen sich neue Forschungsperspektiven an?

In Hinblick auf die Ursachen von divergierenden Mehrheiten wurde erstmals systematisch der bundespolitische Einfluss auf Landtagswahlen sehr differenziert analysiert. Unterschiedliche Hypothesen für die Ergebnisse der Regierungs- und Oppositionsparteien wurden zusammengetragen und getestet. Im Rahmen weiterer Forschung sollte geprüft werden, ob die aufgestellten Hypothesen und das Analyseverfahren auch auf kleine Parteien übertragbar sind. Dies erscheint vor allem deswegen bedeutsam, da kleine Parteien und Protestparteien seit der Wiedervereinigung verstärkt in Landtagswahlen erfolgreich sind. Dies hat nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Regierungszusammensetzung der Bundesländer und auf die parteipolitische Ausrichtung des Bundesrates.

Bisher wurde bei der Betrachtung der Regierungsparteien nicht zwischen den einzelnen Koalitionspartnern unterschieden. Interessant wäre eine differenzierte Betrachtung des hier postulierten Zusammenhangs für jede in der Bundesregierung vertretene Partei. So ließe sich der hier diagnostizierte bundespolitische Effekt noch differenzierter untersuchen: Welche Partei ist unter welchen Umständen besonders stark von dem Anti-Regierungstrend betroffen? Muss gerade die kleine Regierungspartner um den Einzug in die Landesparlamente fürchten?

Weiterhin habe ich die Popularitätsentwicklung von Regierung und Opposition als quasi exogene Größe aufgefasst. Da diese Variable ein so hohes Potenzial für die Erklärung der Wahlergebnisse auf Landesebene aufweist, sollte auch mehr systematisches Wissen darüber vorliegen, warum sich vermeintliche Zyklen ergeben und ob (und wenn ja, warum) die Entwicklung der Popularität in den vergangenen Jahren volatiler geworden ist. Für die Beantwortung dieser Fragen stehen zahlreiche Theorien zur Verfügung, die ich hier nur kurz skizziert habe. Für das grundlegende Verständnis des Regierens in Deutschland wäre ein systematischer Test dieser unterschiedlichen Theorien wünschenswert.

Schließlich könnte noch ein ganz anderer Aspekt berücksichtigt werden, der bisher komplett vernachlässigt wurde: die Bedeutung der Landespolitik. Hier schließen sich viele offene Fragen an: Was sind genuin landesspezifische Faktoren, die die Landtagswahl mitentscheiden? Wie stark ist ihr Einfluss auf das Wahlergebnis im Vergleich zu bundespolitischen Einflussgrößen? Variiert

der landes- und bundespolitische Einfluss zwischen den Bundesländern und im Zeitablauf?³

Großes Potenzial für zukünftige Forschungsarbeiten eröffnet sich bei der Beschäftigung mit den Folgen von Divided Government. In dieser Arbeit wurde das Argument legislativer Selbstbeschränkung ausschließlich anhand empirischer Daten überprüft. Damit konnten die Implikationen zum *strategischen* Verhalten der Akteure im Gesetzgebungsprozess überprüft werden. Der dafür erstellte Datensatz über die deutsche Gesetzgebung seit 1976 kann zur Prüfung weiterer Thesen zukünftiger Forschung bezüglich Divided Government verwendet werden.⁴

Insgesamt zeigen die statistischen Befunde des dritten Kapitels, dass eine Konzentration der empirisch ausgerichteten Parlamentsforschung auf Prozesse, Strategien und Mechanismen von hohem analytischen, theoretischen und empirischen Nutzen sein kann (siehe auch Burkhart/Lehnert 2008). Der Schwenk von ergebnis- hin zu prozessorientierten Indikatoren zur Analyse der Gesetzgebung verspricht meines Erachtens auch für weitere Bereiche der Parlamentsforschung wichtige Einsichten in die Funktionsweise politischer Institutionen und das strategische Verhalten von Akteuren.

In Bezug auf die *Politikergebnisse* bedürfen die hier aufgestellten Hypothesen noch einer Evaluierung anhand von Fallstudien. Ebenfalls mithilfe von Fallstudien erscheint mir eine intensivere Beschäftigung mit den in der Theorie ausgeführten und in der Empirie diagnostizierten Kompromissarten lohnenswert. Dabei ist einerseits von Interesse, wann eine Regierung, über die theoretischen Überlegungen hinaus, einen Kompromiss mit der Opposition und wann sie einen Kompromiss mit den Ländern vorzieht. Darüber hinaus ist es wahrscheinlich, dass die unterschiedlichen Kompromisse auch unterschiedliche Arten von Konzessionen beinhalten – ein Aspekt, der bislang durch die Orientierung auf das abstrakte Argument ausgeblendet wurde. Auch die empirisch sichtbar gewordenen Stadien der Kompromissfindung bedürfen einer weitergehenden wissenschaftlichen Betrachtung. Das Argument legislativer Selbstbeschränkung macht keine Aussagen darüber, wann eher mit vorgelagerten, wann mit nachgelagerten Kompromissen zu rechnen ist und wie diese sich in ihrem Charakter

3 Gerade in diesem Bereich wird derzeit intensive Forschungsarbeit betrieben. Siehe beispielsweise das DFG-Projekt »Der Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen« an der Universität Stuttgart, Abt. Politische Systeme und Politische Soziologie (Prof. Oscar W. Gabriel), im Internet unter: <www.uni-stuttgart.de/soz/avps/forschung/ltw.pdf> (März 2007). Siehe auch Gabriel et al. (2008).

4 Der Datensatz ist über das Zentralarchiv für empirische Sozialforschung für Forschungszwecke zugänglich, siehe Burkhart (2008).

voneinander unterscheiden. Hier könnten sowohl auf theoretischem als auch auf empirischem Gebiet weiterführende Untersuchungen angestellt werden.

Obwohl die bisherigen Ausführungen auf den deutschen Fall beschränkt sind, könnten gerade die Erkenntnisse über die empirischen Folgen von Divided-Government-Situationen interessante Impulse für andere politische Systeme liefern. So ähnelt beispielsweise die amerikanische Diskussion um die gesetzgeberischen Konsequenzen des Divided Government der deutschen Debatte insofern, als dass sich das Blockadepotenzial dieser Konstellationen bisher nur marginal durch quantitative Auswertungen von Gesetzesstatistiken belegen ließ.⁵ Auch wenn ein Vergleich zwischen den USA und Deutschland wegen der unterschiedlichen politischen Systeme sicher nur begrenzt sinnvoll ist, so gibt es doch Hinweise auf eine ähnliche empirische Befundlage. So untersuchte Thorson (1998) die Häufigkeit von *logrolling* zwischen der demokratischen und der republikanischen Partei. Er kam zu dem Ergebnis, dass die Mehrheitsverhältnisse des Kongresses eine entscheidende Erklärungsvariable für die Häufigkeit von *logrolling* darstellen und dass parteipolitischer Konflikt stärker bei unklaren Mehrheitsverhältnissen auftritt.

5 Für wesentliche Beiträge zur diesbezüglichen amerikanischen Debatte siehe Cutler (1988), Sundquist (1988), Cox und Kernell (1991), Mayhew (1991), Fiorina (1992), Kelly (1993), Epstein und O'Halloran (1996), Edwards, Barrett und Peake (1997), Binder (1999), Coleman (1999), Howell et al. (2000), Quirk und Nesmith (2000), Jones (2001) sowie Fiorina (2003).

Anhang

Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen
(siehe Abschnitt 2.2)

Tabelle Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen

Variable	Berechnung	Datengrundlage	Besonderheiten/Anmerkungen
<i>Abhängige Variablen</i>			
RSR_t (relative Stimmen der Regierungsparteien des Bundes)	Stimmenanteil LTW geteilt durch Stimmenanteil der vorausgegangenen BTW (in Prozent)	Amtliche Wahlstatistik der Bundes- und Landeswahlleiter Wahllexikon der KAS < www.kas.de/themen_projekte/wahlen/wahlergebnisse/1891_webseite.html >	Der Stimmenanteil der vorausgegangenen BTW bezieht sich auf das Bundestagswahlergebnis im betrachteten Bundesland.
RSO_t (relative Stimmen der großen Oppositionspartei des Bundes)	Stimmenanteil LTW geteilt durch Stimmenanteil der vorausgegangenen BTW (in Prozent)	Siehe Variable RSR_t	Siehe Variable RSR_t
<i>Unabhängige Variablen</i>			
ΔPR (Popularitätsentwicklung der Regierungsparteien)	Popularität LTW minus Popularität BTW	Umfragedaten der Forschungsgruppe Wahlen: Zufriedenheit mit der Bundesregierung	Für die Berechnung wurden jeweils die Werte des letzten Monats vor einer Wahl verwendet. Vereinzelt fehlende monatliche Zufriedenheitswerte wurden durch lineare Interpolation ersetzt. Die Daten beziehen sich auf das bundesdeutsche (also nicht länderspezifische) Stimmungsbild. Es wurde eine Unterscheidung in Ost- und Westdeutschland vorgenommen. Für die Jahre 1996–1998 hat die FG Wahlen keine getrennten Samples für Ost- und Westdeutschland erhoben. In diesen Fällen wurden die Werte für Ost- bzw. Westdeutschland aus dem Gesamt-sample erhoben. Da Zufriedenheitsdaten der Forschungsgruppe Wahlen erst ab März 1977 vorliegen, können die Differenzwerte für die gesamte 8. Legislaturperiode (10 Landtagswahlen) nicht

			berechnet werden. Um diese Landtagswahlen nicht aus der Analyse auszuschließen, wurde ein Popularitätswert für die Bundestagswahl 1976 angenommen, der sich mit vergleichbaren Umfragen (zum Beispiel des Instituts für Demoskopie in Allensbach) deckt. Die Angaben für das Jahr 2005 wurden mithilfe der Rohdaten generiert, da die Datensätze der FG Wahlen zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit noch nicht veröffentlicht waren. Die Rohdaten wurden freundlicherweise von der FG Wahlen und dem ZA Köln zur Verfügung gestellt. Siehe Variable ΔPR
ΔPO (Popularitätsentwicklung der großen Oppositionspartei des Bundes)	Popularität LTW minus Popularität BTW	Umfragedaten der Fraktionsgruppe Wahlen: Zufriedenheit mit der Oppositionsarbeit der großen Oppositionspartei	
ΔAL (Entwicklung der Arbeitslosigkeit)	Arbeitslosigkeit LTW minus Arbeitslosigkeit BTW	Bundesagentur für Arbeit	Für die Berechnung wurden jeweils die Werte des letzten Monats vor einer Wahl verwendet. Es wurde eine Unterscheidung in Ost- und Westdeutschland vorgenommen. Für Berlin wurde ein Durchschnittswert entsprechend der Einwohnerzahl gebildet. Es wurden zwei verschiedene Zeitreihen verwendet, da keine durchgängige Zeitreihe für den gesamten Untersuchungszeitraum existiert. Die erste Zeitreihe umfasst Angaben von 1978 bis 2002; die zweite Zeitreihe umfasst Angaben von 1991 bis 2006.
ΔINF (Entwicklung der Inflation)	Inflationsrate LTW minus Inflationsrate BTW	Monatsberichte der Deutschen Bundesbank	Für die Berechnung wurden jeweils die Werte des letzten Monats vor einer Wahl verwendet. Es wurde eine Unterscheidung in Ost- und Westdeutschland vorgenommen. Für Berlin wurde ein Durchschnittswert entsprechend der Einwohnerzahl gebildet. Ab der 15. Legislaturperiode wurden von der Bundesbank keine nach Ost- und Westdeutschland getrennten Inflationsdaten erhoben. Daher wurde für alle Landtagswahlen der

Variable	Berechnung	Datengrundlage	Besonderheiten/Anmerkungen
ΔWW (Entwicklung des Wirtschaftswachstums)	Höhe des Wirtschaftswachstums LTW minus Höhe des Wirtschaftswachstums BTW	OECD Statistik: Economic Outlook	15. Legislaturperiode keine Unterscheidung nach Ost- und Westdeutschland vorgenommen. Für das Wirtschaftswachstum liegen lediglich Quartalsdaten vor. Fiel eine Wahl in die erste Hälfte eines Quartals, wurde das vorangegangene Quartal berücksichtigt. Fiel eine Wahl auf die zweite Hälfte eines Quartals, wurde das aktuelle Quartal berücksichtigt. Es wurde aufgrund des verfügbaren Datenmaterials keine Unterscheidung zwischen Ost- und Westdeutschland vorgenommen.
ΔWB (Entwicklung der Wahlbeteiligung)	Wahlbeteiligung LTW minus Wahlbeteiligung BTW	Siehe Variable RSR_t	
ASR_{t-r} (absolute Regierungsstimmen BTW)	Stimmenanteil der Regierungsparteien zur BTW	Siehe Variable RSR_t	
ASO_{t-r} (absolute Oppositionsstimmen BTW)	Stimmenanteil der großen Oppositionspartei zur BTW	Siehe Variable RSR_t	
BR (Bundesrat)	Dummyvariable mit 1 = Regierungsmehrheit im BR und 0 bei keiner Regierungsmehrheit	Erhebung entspricht dem Vorgehen von Kern/Heinmueller 2006	
MPR (Amtsbonus Regierung)	Dummyvariable mit 1 = Ministerpräsident gehört der Regierungspartei des Bundes an	Eigene Erhebung	
MPO (Amtsbonus Opposition)	Dummyvariable mit 1 = Ministerpräsident gehört der großen Oppositionspartei an	Eigene Erhebung	

Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

2-1	Ergebnisse der Regierungsparteien in Landtagswahlen, nach Regierungspopularität und Parteizugehörigkeit des Ministerpräsidenten	65
2-2	Ergebnisse der Oppositionspartei in Landtagswahlen 1976–1990, nach Regierungspopularität und Parteizugehörigkeit des Ministerpräsidenten	66
2-3	Ergebnisse der Oppositionspartei in Landtagswahlen 1990–2005, nach Oppositionspopularität und Parteizugehörigkeit des Ministerpräsidenten	67
2-4	Entwicklung der Regierungs- und Oppositionszufriedenheit, 1977–2005	70
2-5	Landtagswahlen und Wahlabsicht für Regierung und Opposition, 1969–1982	78
2-6	Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, 1969–1982	79
2-7	Landtagswahlen und Wahlabsicht für Regierung und Opposition, 1982–1998	82
2-8	Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, 1982–1998	83
2-9	Landtagswahlen und Wahlabsicht für Regierung und Opposition, 1998–2005	88
2-10	Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, 1998–2005	89
3-1	Anteil der in dritter Lesung vom Bundestag gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeten Gesetzesvorlagen, 1976–2005	149
3-2	Anteil der in dritter Lesung vom Bundestag gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeten Gesetzesvorlagen, 14. Legislaturperiode (1998–2002)	151

3-3	Anteil der endgültig vom Bundestag gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeten Gesetzesvorlagen, 1976–2005	152
3-4	Wahrscheinlichkeit einer konfrontativen Abstimmung im Bundestag, vorhergesagte Wahrscheinlichkeiten nach Mehrheitsverhältnissen und Legislaturperioden	157
4-1	Änderung der Zustimmungspflicht durch die Föderalismus-reform nach Politikbereichen	180

Tabellen

2-1	Unabhängige Variablen	46
2-2	Abhängige und unabhängige Variablen: Deskriptive Statistik	47
2-3	Einflussfaktoren auf die Stimmenentwicklung von Regierung und Opposition bei Landtagswahlen, 1976–2005	49
2-4	Einflussfaktoren auf die Stimmenentwicklung der Regierungsparteien bei Landtagswahlen im Zeitvergleich, Westdeutschland 1976–2005	53
2-5	Einflussfaktoren auf die Stimmenentwicklung der großen Oppositionspartei bei Landtagswahlen im Zeitvergleich, Westdeutschland 1976–2005	54
2-6	Korrelation der unabhängigen Variablen mit dem relativen Stimmenanteil der Regierungsparteien, Ostdeutschland 1990–2005	58
2-7	Einflussfaktoren auf die Stimmenentwicklung der Regierungsparteien bei Landtagswahlen im Regionenvergleich, 1990–2005	59
2-8	Korrelation der unabhängigen Variablen mit dem relativen Stimmenanteil der großen Oppositionspartei, Ostdeutschland 1990–2005	60
2-9	Einflussfaktoren auf die Stimmenentwicklung der Oppositionsparteien bei Landtagswahlen im Regionenvergleich, 1990–2005	61
2-10	Länderkoalitionen vor und nach Landtagswahlen, 1976–2005	73
2-11	Veränderung der Parteizugehörigkeit der Ministerpräsidenten (oder Oberbürgermeister) nach einer Landtagswahl, 1976–2005	75

3-1	Kategorisierung der Landesregierungen nach ihrer partei- politischen Ausrichtung gegenüber der Bundesregierung	142
3-2	Logistische Regression zur Vorhersage einer konfrontativen Abstimmung im Bundestag (BT), 1976–2005	155
4-1	Bisherige und hypothetische Zustimmungsqoten nach Konfliktintensität	178

Literatur

- Abramowitz, Alan I., 1991: Incumbency, Campaign Spending and the Decline of Competition in U.S. House Elections. In: *Journal of Politics* 53, 34–56.
- Abramowitz, Alan I./Albert D. Cover/Helmut Norpoth, 1986: The President's Party in Midterm Elections: Going from Bad to Worse. In: *American Journal of Political Science* 30, 562–576.
- Abromeit, Heidrun, 1992: *Der verkaufte Einheitsstaat*. Opladen: Leske + Budrich.
- Alesina, Alberto/Nouriel Roubini/Gerald D. Cohen, 1997: *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Alesina, Alberto/Howard Rosenthal, 1989: Partisan Cycles in Congressional Elections and the Macroeconomy. In: *American Political Science Review* 83, 373–398.
- , 1995: *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Anderson, Christopher J./Daniel S. Ward, 1996: Barometer Elections in Comparative Perspective. In: *Electoral Studies* 15, 447–460.
- Arzheimer, Kai, 2006: »Dead Men Walking?« Party Identification in Germany, 1977–2002. In: *Electoral Studies* 25, 791–807.
- Arzheimer, Kai/Jürgen W. Falter, 2002: Ist der Osten wirklich rot? Das Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 2002 in Ost-West-Perspektive. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49–50, 27–35.
- Benz, Arthur, 2000: Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 215–221.
- , 2002: Themen, Probleme und Perspektiven der vergleichenden Föderalismusforschung. In: Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch (Hg.), *Föderalismus: Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 9–50.
- , 2003a: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen. In: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden*. Frankfurt a.M.: Campus, 205–236.
- , 2003b: Reformmotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29–30, 32–38.
- , 2005: Kein Ausweg aus der Politikverflechtung? Warum die Bundesstaatskommission scheiterte, aber nicht scheitern musste. In: *Politische Vierteljahresschrift* 46, 204–214.
- , 2008: Föderalismusreform in der »Entflechtungsfalle«. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2007*. Baden-Baden: Nomos, 180–190.

- Beyme, Klaus von, 1997: *Der Gesetzgeber: Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Binder, Sarah A., 1999: The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947–96. In: *American Political Science Review* 93, 519–533.
- Boll, Bernhard/Andrea Römmele, 1994: Strukturelle Vorteile der Amtsinhaber? Wahlchancen von Parlamentariern im internationalen Vergleich. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25, 543–556.
- Brady, David W., 1993: The Causes and Consequences of Divided Government: Toward a New Theory of American Politics? In: *American Political Science Review* 87, 189–194.
- Braun, Dietmar (Hg.), 2000: *Public Policy and Federalism*. Aldershot: Ashgate.
- Bräuninger, Thomas/Marc Debus, 2008a: Der Einfluss von Koalitionsaussagen, programmatischen Standpunkten und der Bundespolitik auf die Regierungsbildung in den deutschen Ländern. In: *Politische Vierteljahresschrift* 42, 283–312.
- , 2008b: *Parteiennettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Unveröffentlichtes Manuskript. Konstanz: Universität Konstanz.
- Bräuninger, Thomas/Steffen Ganghof, 2005: Parteienwettbewerb im Zweikammersystem. In: Steffen Ganghof/Philip Manow (Hg.), *Mechanismen der Politik*. 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.
- Burkhart, Simone, 2005: Parteipolitikverflechtung: Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976–2000. In: *Politische Vierteljahresschrift* 46, 14–38.
- , 2008: *Deutsche Bundesgesetzgebung 1972–2005*. Release 1.0. Vertrieb über GESIS Datenarchiv, ZA4569. <www.gesis.org/ZA/index.htm>
- Burkhart, Simone/Philip Manow, 2006a: Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16, 807–824.
- , 2006b: *Veto-Antizipation: Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus*. MPIfG Discussion Paper 06/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp06-3.pdf>
- , 2006c: *Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht*. MPIfG Working Paper 06/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-6/wp06-6.html>
- Calvert, Randall L./John A. Ferejohn, 1983: Coattail Voting in Recent Presidential Elections. In: *American Political Science Review* 80, 599–612.
- Campbell, Angus, 1960: Surge and Decline: A Study of Electoral Change. In: *Public Opinion Quarterly* 24, 397–418.
- Campbell, James E., 1991: The Presidential Surge and Its Midterm Decline in Congressional Elections, 1868–1988. In: *Journal of Politics* 53, 477–487.
- , 2003: The 2002 Midterm Election: A Typical or an Atypical Midterm? In: *Political Science and Politics* 36, 203–207.
- Chrystal, K. Alec/James E. Alt, 1981: Some Problems in Formulating and Testing a Politico-Economic Model of the United Kingdom. In: *Economic Journal* 91, 730–736.
- Coleman, John J., 1999: Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness. In: *American Political Science Review* 93, 821–835.

- Coppedge, Michael, 1997: District Magnitude, Economic Performance, and Party-System Fragmentation in Five Latin American Countries. In: *Comparative Political Studies* 30, 156–185.
- Cox, Gary W./Jonathan Katz, 1996: Why Did the Incumbency Elections Grow? In: *American Journal of Political Science* 40, 478–497.
- Cox, Gary W./Samuel Kernell, 1991: *The Politics of Divided Government*. Boulder, CO: Westview Press.
- Cutler, Lloyd N., 1988: Some Reflections About Divided Government. In: *Presidential Studies Quarterly* 17, 485–492.
- Czada, Roland, 2002: Demokratie, Verfassung, Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie in der vergleichenden Demokratieforschung. In: Hans-Joachim Lauth (Hg.), *Vergleichende Regierungslehre*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 292–318.
- Darnstädt, Thomas, 2003: Die verstaubte Verfassung I: Die enthauptete Republik. Warum die Verfassung nicht mehr funktioniert. In: *Der Spiegel*, 12.5.2003, 38–49.
- Dästner, Christian, 2001: Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzten seit 1949. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 32, 290–309.
- Debus, Marc, 2008: Unfulfilled Promises? German Social Democrats and Their Policy Positions at Federal and State Level between 1994 and 2006. In: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 18, 201–224.
- Decker, Frank/Julia von Blumenthal, 2002: Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen: Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33, 144–164.
- Detterbeck, Klaus/Wolfgang Renzsch, 2002: Politischer Wettbewerb im deutschen Föderalismus. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2002*. Baden-Baden: Nomos, 69–81.
- , 2003: Multi-Level Electoral Competition: The German Case. In: *European Urban and Regional Studies* 10, 257–269.
- , 2004: Regionalisierung der politischen Willensbildung: Parteien und Parteiensysteme in föderalen oder regionalisierten Staaten. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2004*. Baden-Baden: Nomos, 88–106.
- 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.
- Dinkel, Reiner, 1977: Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 18, 348–359.
- , 1980: Die Interdependenz von Wahlen und ihre wirtschaftspolitischen Konsequenzen. In: Erik Boettcher/Philipp Herder-Dorneich/Karl-Ernst Schenk (Hg.), *Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie*. Tübingen: Mohr, 66–81.
- , 1991: Ein politisch-ökonomisches Modell der Bundesrepublik? In: Erik Boettcher/Philipp Herder-Dorneich/Karl-Ernst Schenk (Hg.), *Jahrbuch für neue politische Ökonomie*, Bd. 1. Tübingen: Mohr, 89–112.
- Drazen, Allan, 2000: *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton: Princeton University Press.
- Edwards, George C./Andrew Barrett/Jeffrey Peake, 1997: The Legislative Impact of Divided Government. In: *American Journal of Political Science* 41, 545–563.

- Eijk, Cees van der, 1987: Testing Theories of Electoral Cycles: The Case of The Netherlands. In: *European Journal of Political Research* 15, 253–270.
- Elgie, Robert (Hg.), 2001a: *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.
- , 2001b: What is Divided Government? In: Robert Elgie (Hg.), *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 1–20.
- Epstein, David/Sharyn O'Halloran, 1996: Divided Government and the Design of Administrative Procedures: A Formal Model and Empirical Test. In: *Journal of Politics* 58, 373–397.
- Erikson, Robert S., 1988: The Puzzle of Midterm Loss. In: *Journal of Politics* 50, 1011–1029.
- , 1990a: Does the Economy Matter in Midterm Elections? Reply to Jacobson. In: *American Journal of Political Science* 34, 405–407.
- , 1990b: Economic Conditions and the Congressional Vote: A Review of the Macrolevel Evidence. In: *American Journal of Political Science* 34, 373–399.
- Fabritius, Georg, 1978: *Wechselwirkungen zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik*. Meisenheim am Glan: Hain.
- Feigert, Frank B./Pippa Norris, 1990: Do By-Elections Constitute Referenda? A Four-Country Comparison. In: *Legislative Studies Quarterly* 15, 183–200.
- Feldkamp, Michael F., 2005: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994–2003*. Baden-Baden: Nomos.
- Ferejohn, John A./Randall L. Calvert, 1984: Presidential Coattails in Historical Perspective. In: *American Journal of Political Science* 28, 127–144.
- Fiorina, Morris P., 2003: *Divided Government*. New York: Longman.
- , 1988: *The Reagan Years: Turning to the Right or Grasping for the Middle? The Resurgence of Conservatism in Anglo-American Democracies*. Durham: Duke University Press.
- , 1992: An Era of Divided Government. In: *Political Science Quarterly* 107, 387–410.
- Franzese, Robert J., 2002: Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes. In: *Annual Review of Political Science*, 369–421.
- Frey, Bruno S./Friedrich Schneider, 1978: A Politico-Economic Model of the United Kingdom. In: *Economic Journal* 88, 243–253.
- Gabriel, Oscar, et al. (Hg.), 2008: *Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, im Erscheinen.
- Gaines, Brian J./Christophe Crombez, 2004: Another Look at Connections Across German Elections. In: *Journal of Theoretical Politics* 16, 289–319.
- Ganghof, Steffen, 2003: Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis. In: *Swiss Political Science Review* 9, 1–25.
- , 2006: Strategische Uneinigkeit? Methodische Probleme und normative Implikationen von »analytischen Erzählungen« über Reformblockaden. In: Thomas Bräuninger/Joaachim Behnke (Hg.), *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 151–177.
- Georgii, Harald/Sarab Borhanian, 2006: *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform: Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?* Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Ausarbeitung WD 3–37/06 und 123/06. Berlin: Deutscher Bundestag.

- Gernot, Fritz, 1982: *Teilung von Bundesgesetzen: Die rechtliche Zulässigkeit der Aufspaltung von Gesetzentwürfen des Bundes in zustimmungsbedürftige und zustimmungsfreie Teile*. Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 420. Berlin: Duncker & Humblot.
- Goodhart, Charles A. E./Rajendra J. Bhansali, 1970: Political Economy. In: *Political Studies* 18, 43–106.
- Groseclose, Tim/Nolan McCarty, 2001: The Politics of Blame: Bargaining before an Audience. In: *American Journal of Political Science* 45, 100–119.
- Heinrich, Gudrun, 2002: *Kleine Koalitionspartner in Landesregierungen: Zwischen Konkurrenz und Kooperation*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hesse, Konrad, 1962: *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: Müller.
- Holtmann, Everhard/Helmut Voelzkow, 2000: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Eine Einführung. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 9–21.
- Höreth, Marcus, 2007: Zur Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38, 712–733.
- , 2008: Gescheitert oder doch erfolgreich? Über die kontroverse Beurteilung der ersten Stufe der Föderalismusreform. In: Horst Förster/Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2008*. Baden-Baden: Nomos, im Erscheinen.
- Hough, Daniel/Charlie Jeffery, 2003: Landtagswahlen: Bundestestwahlen oder Regionalwahlen? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34, 79–94.
- Howell, William, et al., 2000: Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945–94. In: *Legislative Studies Quarterly* 25, 286–312.
- Huber, John D., 1996: The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies. In: *American Political Science Review* 90, 269–282.
- Huber, Peter M., 2006: *Stellungnahme. Anhörung Föderalismusreform 15.–17. Mai 2006*. Stellungnahmen der Sachverständigen des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform. <www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/01_Allgemeiner_Teil/Stellungnahmen/Prof_Dr_Peter_M_Huber.pdf> (März 2007)
- Hudson, John, 1985: The Relationship between Government Popularity and Approval for the Government's Record in the United Kingdom. In: *British Journal of Political Science* 15, 165–186.
- Jacobson, Gary C., 1990: Does the Economy Matter in Midterm Elections? In: *American Journal of Political Science* 34, 400–404.
- , 2003: Terror, Terrain, and Turnout: Explaining the 2002 Midterm Elections. In: *Political Science Quarterly* 118, 1–22.
- Jeffery, Charlie/Daniel Hough, 2003: Regional Elections in Multi-level Systems. In: *European Urban and Regional Studies* 10, 199–212.
- , 2001: The Electoral Cycle and Multi-Level Voting in Germany. In: *German Politics* 10, 73–98.
- Jones, David R., 2001: Party Polarization and Legislative Gridlock. In: *Political Research Quarterly* 54, 125–141.
- Jun, Uwe, 1994: *Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern: Theoretische Betrachtungen, Dokumentationen und Analyse der Koalitionsbildung auf Länderebene seit 1949*. Opladen: Leske + Budrich.

- Kaiser, André, 2004: Föderalismus: Renaissance eines politischen Ordnungsprinzips? In: *Neue Politische Literatur* 49, 85–113.
- Kelly, Sean Q., 1993: Divided We Govern? A Reassessment. In: *Polity* 25, 475–484.
- Kennedy, Peter, 2003: *A Guide to Econometrics*. 5. Auflage. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kern, Holger Lutz/Jens Hainmueller, 2006: Electoral Balancing, Divided Government, and »Midterm« Loss in German Elections. In: *Journal of Legislative Studies* 12, 127–149.
- Kernell, Samuel, 1977: Presidential Popularity and Negative Voting: An Alternative Explanation of the Midterm Congressional Decline of the President's Party. In: *American Political Science Review* 71, 44–66.
- , 1978: Explaining Presidential Popularity: How Ad Hoc Theorizing, Misplaced Emphasis, and Insufficient Care in Measuring One's Variables Refuted Common Sense and Led Conventional Wisdom Down the Path of Anomalies. In: *American Political Science Review* 72, 506–522.
- König, Thomas, 1997: Politikverflechtungsfälle oder Parteiblockade? Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem. In: *Zeitschrift für Staatswissenschaft und Staatspraxis* 8, 135–159.
- , 1998: Regierungswechsel ohne politischen Wandel? Ein Vergleich des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums der Regierung Kohl, einer Regierung Schröder, einer Großen Koalition und einer SPD-Alleinregierung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, 478–495.
- , 1999a: Regieren im Föderalismus. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13, 24–36.
- , 1999b: Von der Politikverflechtung in die Parteienblockade? Probleme und Perspektiven der deutschen Zweikammergesetzgebung. In: Max Kaase/Günther Schmid (Hg.), *Eine lernende Demokratie: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. WZB-Jahrbuch 1999. Berlin: edition sigma, 63–86.
- , 2001: Bicameralism and Party Politics in Germany: An Empirical Social Choice Analysis. In: *Political Studies* 49, 411–437.
- , 2006: The Scope for Policy Change after the 2005 Election: Veto Players and Intra-Party Decision Making. In: *German Politics* 15, 520–532.
- König, Thomas/Till Blume/Bernd Luig, 2003: Policy Change without Government Change? German Gridlock after 2002 Election. In: *German Politics* 12, 86–146.
- König, Thomas/Thomas Bräuninger, 1997: Wie wichtig sind die Länder in der Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28, 605–628.
- , 1998: A-, B- und C-Länder: Zur Verwendung des Arguments »Sprachgebrauch und benötigte Kategorie«. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, 350–352.
- , 2000: Politikwechsel im Föderalismus. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 129–147.
- , 2005: *Gesetzgebung im Föderalismus*. Speyerer Forschungsberichte 237. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Korte, Karl-Rudolf, 1998: *Deutschlandpolitik in Helmut Kohls Kanzlerschaft: Regierungsstil und Entscheidungen 1982–1989*. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.
- Kousser, Thad, 2004: Retrospective Voting and Strategic Behavior in European Parliament Elections. In: *Electoral Studies* 23, 1–21.

- Kralewski, Wolfgang/Karlheinz Neunreither, 1963: *Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag (1949–1953)*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Krasno, Jonathan S., 1994: *Challengers, Competition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Krehbiel, Keith, 1996: Institutional and Partisan Sources of Gridlock: A Theory of Divided and Unified Government. In: *Journal of Theoretical Politics* 8, 7–40.
- , 1998: *Pivotal Politics: A Theory of U. S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kropp, Sabine, 2005: Parteien, Wahlen und Föderalismus: Regieren im Reformkorsett? In: *Einsichten und Perspektiven: Bayerische Zeitschrift für Politik und Geschichte*, 03/2005.
<www.km.bayern.de/blz/eup/03_05/1.asp>
- Kropp, Sabine/Roland Sturm, 1998: *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen: Theorie, Analyse und Dokumentation*. Opladen: Leske + Budrich.
- , 1999: Politische Willensbildung im Föderalismus: Parteienwettbewerb, Regierungsbildung und Bundesratsverhalten in den Ländern. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 13, 37–46.
- Krumpal, Ivar, 2004: *Ökonomische, bundespolitische und sozialstrukturelle Determinanten des Wählerverhaltens bei Landtagswahlen in der BRD*. Diplomarbeit. Konstanz: Universität Konstanz.
<<http://w3.ub.uni-konstanz.de/v13/volltexte/2005/1680/pdf/Krumpal.pdf>>
- Laufer, Heinz, 1970: Der Bundesrat als Instrument der Opposition? Eine Funktionsanalyse der Länderkammer unter den Bedingungen divergierender Mehrheitskonstellationen in Bundestag und Bundesrat. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1, 314–318.
- Laver, Michael/Kenneth A. Shepsle, 1991: Divided Government: America Is Not »Exceptional«. In: *Governance* 4, 250–269.
- Lazarsfeld, Paul/Bernard Berelson/Hazel Gaudet, 1944: *The People's Choice*. New York: Columbia University Press.
- Lehmbruch, Gerhard, 1976: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 1. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.
- , 1998: »A-Länder« und »B-Länder«: Eine Anmerkung zum Sprachgebrauch. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29, 348–350.
- , 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 3. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- , 2002: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. In: Arthur Benz/Gerhard Lehmbruch (Hg.), *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. PVS-Sonderheft 32. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 53–110.
- Lehnert, Matthias/Eric Linhart, 2007: *Der Einfluss der Mehrheitsverhältnisse im Vermittlungsausschuss auf die deutsche Gesetzgebung*. Unveröffentlichtes Manuskript. Mannheim: Universität Mannheim.
- Leunig, Sven, 2005: Länder haben eigene Interessen: Bundesrat und Bundesregierung im Zeichen der Großen Koalition. In: *Das Parlament* 55(43), 11.
- , 2006: »AB(C)« oder »ROM«? Anmerkungen zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34, 402–420.
- , 2008: *Landespolitik nach der Föderalismusreform I*. Unveröffentlichtes Manuskript. Jena: Universität Jena.
- Lewis-Beck, Michael S./Tom W. Rice, 1984: Forecasting U.S. House Elections. In: *Legislative Studies Quarterly* 9, 475–486.
- Lewis-Beck, Michael S./Mary Stegmaier, 2000: Economic Determinants of Electoral Outcomes. In: *Annual Review of Political Science* 3, 183–219.

- Lhotta, Roland, 1998: Der »lästige« Föderalismus: Überlegungen zum konsensuellen »dead-lock« am Beispiel von Bundesrat und Vermittlungsausschuß. In: Ursula Männle (Hg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*, Baden-Baden: Nomos.
- , 2000: Konsens und Konkurrenz in der konstitutionellen Ökonomie bikameraler Verhandlungsdemokratie: Der Vermittlungsausschuß als effiziente Institution politischer De-liberation. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 79–103.
- , 2003: Zwischen Kontrolle und Mitregierung: Der Bundesrat als Oppositionskammer? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43, 16–22.
- Lijphart, Arend, 1994: *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lohmann, Susanne/David W. Brady/Douglas Rivers, 1997: Party Identification, Retrospective Voting and Moderating Elections in a Federal System: West Germany, 1961–1989. In: *Comparative Political Studies* 30, 420–449.
- Mann, Thomas E./Raymond E. Wolfinger, 1980: Candidates and Parties in Congressional Elections. In: *American Political Science Review* 74, 617–632.
- Manow, Philip, 2005: *National Vote Intention and European Voting Behaviour, 1979–2004: Second-order Election Effects, Election Timing, Government Approval and the »Europeanization« of EP-elections*. MPIfG Discussion Paper 05/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp05-11.pdf>
- Manow, Philip/Simone Burkhart, 2004: *Legislative Autolimitation under Divided Government: Evidence from the German Case 1976–2002*. MPIfG Discussion Paper 04/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp04-11.pdf>
- , 2007: Government's Legislative Self-Restraint under Divided Government: Evidence from the German Case, 1976–2002. In: *Legislative Studies Quarterly* 32, 167–192.
- , 2008: Die Dauer der Gesetzgebung und die Herrschaft über den parlamentarischen Zeitplan: Eine empirische Untersuchung des Legislativprozesses in Deutschland, 1976–2005. In: Steffen Ganghof/Christoph Hönnige (Hg.), *Parlamente, Agendakontrolle und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, im Erscheinen.
- Margedant, Udo, 2003: Die Föderalismusdiskussion in Deutschland. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29–30, 6–13.
- Marsh, Michael, 1998: Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections. In: *British Journal of Political Science* 28, 591–607.
- Mayhew, David R., 1991: *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations 1946–1990*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Mebane, Walter R., 2000: Coordination, Moderation and Institutional Balancing in American Presidential and House Elections. In: *American Political Science Review* 94, 37–57.
- Mebane, Walter R./Jasjeet S. Sekhon, 2002: Coordination and Policy Moderation at Midterm. In: *American Political Science Review* 96, 141–157.
- Meyer, Hans, 2006: *Einige Überlegungen zum Entwurf einer Verfassungsänderung*. Stellungnahmen der Sachverständigen des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform. <www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/01_Allgemeiner_Teil/Stellungnahmen/Prof_Dr_Dr_h_c_Hans_Meyer.pdf> (März 2007)

- Miller, William L./Myles Mackie, 1973: The Electoral Cycle and the Asymmetry of Government and Opposition Popularity: An Alternative Model of the Relationship between Economic Conditions and Popularity. In: *Political Studies* 21, 263–279.
- Mughan, Anthony, 1986: Toward a Political Explanation of Government Vote Losses in Mid-term By-Elections. In: *American Political Science Review* 80, 761–775.
- , 1988: On the By-Election Vote of Governments in Britain. In: *Legislative Studies Quarterly* 13, 29–48.
- Münch, Ursula, 2006: *Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema »Föderalismusreform« am 15. Mai 2006*. Stellungnahmen der Sachverständigen des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zur Föderalismusreform. <www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Anhoerung/01_Allgemeiner_Teil/Stellungnahmen/Prof_Dr_Ursula_Muench.pdf> (März 2007)
- Münch, Ursula/Kerstin Meerwaldt, 2002: Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), *Föderalismus in Deutschland*. Informationen zur politischen Bildung, Heft 275. Bonn: BPB, 30–37.
- Neunreither, Karlheinz, 1959: *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*. Heidelberg: Quelle und Meyer.
- Niehaus, Volker, 1985: Konsensuale Gesetzgebung im Deutschen Bundestag: Zahlen und Anmerkungen zur 7.–9. Wahlperiode. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 16, 163–169.
- Nordhaus, William D., 1975: The Political Business Cycle. In: *Review of Economic Studies* 42, 169–190.
- Norris, Pippa, 1990: *British By-Elections: The Volatile Electorate*. Oxford: Clarendon Press.
- Oppenheimer, Bruce I./James A. Stimson/Richard W. Waterman, 1986: Interpreting U. S. Congressional Elections: The Exposure Thesis. In: *Legislative Studies Quarterly* 11, 227–247.
- Pappi, Franz Urban/Axel Becker/Alexander Herzog, 2005: Regierungsbildung im Mehrebenensystem: Zur Erklärung der Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. In: *Politische Vierteljahresschrift* 46, 432–458.
- Pissarides, Christopher A., 1980: British Government Popularity and Economic Performance. In: *Economic Journal* 90, 569–581.
- Quirk, Paul J./Bruce Nesmith, 2000: Divided Government and Policy Making: Negotiating the Laws. In: Michael Nelson (Hg.), *The Presidency and the Political System*. Washington, DC: C.Q. Press, 570–594.
- Reif, Karlheinz, 1984: National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984. In: *Electoral Studies* 3, 244–255.
- Reif, Karlheinz/Hermann Schmitt, 1980: Nine Second-order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. In: *European Journal of Political Research* 8, 3–44.
- Renzsch, Wolfgang, 1998: Parteien im Bundesstaat: Sand oder Öl im Getriebe? In: Ursula Männle (Hg.), *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 (Hg.), *Zwischen Wettbewerbs- und*

- Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 53–78.
- Reutter, Werner, 2006a: Regieren nach der Föderalismusreform. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50, 12–17.
- , 2006b: *Schneller! Höher! Weiter! Zur Dauer von Gesetzgebungsverfahren in Deutschland*. Unveröffentlichtes Manuskript. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.
- Risse, Horst, 2007: Zur Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38, 707–712.
- Rudzio, Wolfgang, 1991: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- Sachs, Michael, 1999: Bericht von Professor Dr. Michael Sachs. In: Rudolf Dolzer/Michael Sachs (Hg.), *Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf*. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 58. Berlin: Walter de Gruyter, 39–80.
- Scharpf, Fritz W., 1978: Die Theorie der Politikverflechtung: Ein kurzgefaßter Leitfaden. In: Joachim Jens Hesse (Hg.), *Politikverflechtung im föderativen Staat*. Baden-Baden: Nomos, 21–31.
- , 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 (Hg.), *Reform des Föderalismus: Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln*. Bad Homburg: Frankfurter Institut, 23–36.
- , 2005a: *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?* MPIfG Working Paper 05/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-8/wp05-8.html>
- , 2005b: *Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus*. MPIfG Working Paper 05/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<www.mpifg.de/pu/workpap/wp05-6/wp05-6.html>
- , 2006a: Föderalismusreform: Weshalb wurde so wenig erreicht? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50, 611.
- , 2006b: *Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform*. MPIfG Working Paper 06/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-2/wp06-2.html>
- , 2007: Verfassungsreform mit Vetospielern. In: Klaus Dieter Wolf (Hg.), *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?* 23. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Nomos: Baden-Baden, 47–57.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor.
- Schindler, Peter, 1999: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1999*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmitt, Hermann/Karlheinz Reif, 2003: Der Hauptwahlzyklus und die Ergebnisse von Nebenwahlen: Konzeptionelle und empirische Rekonstruktionen am Beispiel der Europa-

- wahlen im Wahlzyklus der Bundesrepublik. In: Andreas Wüst (Hg.), *Politbarometer*. Opladen: Leske + Budrich, 239–254.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, 1986: Fallstricke der Gesetzgebungsstatistik. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 364–368.
- , Helmuth, 1988: *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung – besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980–1983)*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Seemann, Wenke, 2005: *Der Einfluss von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund: Eine empirische Untersuchung anhand der Bundesgesetzgebungstätigkeit 1976–2004*. Diplomarbeit. Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin.
- Shugart, Matthew Soberg, 1995: The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government. In: *American Political Science Review* 89, 327–343.
- Stimson, James A., 1976: Public Support for American Presidents: A Cyclical Model. In: *Public Opinion Quarterly* 40, 1–21.
- Stone Sweet, Alec, 1992: *The Birth of Judicial Politics in France: The Constitutional Council in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Strohmeier, Gerd, 2004: Der Bundesrat: Vertretung der Länder oder Instrument der Parteien? In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35, 717–732.
- , 2005: *Vetospiele: Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus. Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien*. Baden-Baden: Nomos.
- Sturm, Roland, 1999: Party Competition and the Federal System: The Lehmbruch Hypothesis Revisited. In: Charlie Jeffery (Hg.), *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification*. London: Pinter, 197–216.
- , 2001a: Divided Government in Germany: The Case of the Bundesrat. In: Robert Elgie (Hg.), *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 167–181.
- , 2001b: *Föderalismus in Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- , 2008: Von der Symmetrie zur Asymmetrie: Deutschlands neuer Föderalismus. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2007*. Baden-Baden: Nomos, 27–41.
- Stüwe, Klaus, 2004: Konflikt und Konsens im Bundesrat: Eine Bilanz (1949–2004). In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 50–51, 25–32.
- 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, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- , 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Sage Foundation.
- Tsebelis, George/Jeanette Money, 1997: *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tufte, Edward R., 1975: Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections. In: *American Political Science Review* 69, 812–826.
- , 1978: *Political Control of the Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Vanberg, Georg, 1998: Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise. In: *Journal of Theoretical Politics* 10, 299–326.

-
- Wachendorfer-Schmidt, Ute, 2003: *Politikverflechtung im vereinigten Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Wagschal, Uwe/Maximilian Grasl, 2004: Die modifizierte Senatslösung: Ein Vorschlag zur Verringerung von Reformblockaden im deutschen Föderalismus. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35, 732–752.
- Westlye, Mark C., 1991: *Senate Elections and Campaign Intensity*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ziller, Gebhard, 1998: Auch bei unterschiedlichen Konstellationen funktioniert alles ziemlich reibungslos. In: *Das Parlament*, 18.9.1998, 14.
- Zohlnhöfer, Reimut, 2008: Föderalismusreform und die Entwicklung der Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen: Versuch einer Klärung. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39, 409–413.

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz,
Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
**Differenzierung und
Verselbständigung**
Zur Entwicklung gesellschaftlicher
Teilsysteme
1988. 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes
(Eds.)
**The Development of Large
Technical Systems***
1988. 299 Seiten
(copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
**Informationstechnik, Innovation
und Verwaltung**
Soziale Bedingungen der Einführung
moderner Informationstechniken
1988. 339 Seiten

Volker Schneider
**Technikentwicklung zwischen
Politik und Markt**
Der Fall Bildschirmtext
1989. 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
**Reformversuche und Reform-
blockaden im deutschen
Gesundheitswesen**
1990. 349 Seiten

Raymund Werle
**Telekommunikation in der
Bundesrepublik**
Expansion, Differenzierung,
Transformation
1990. 409 Seiten

* = Titel steht im Internet zum
Download (pdf) zur Verfügung:
www.mpifg.de/pu/mpifg_books.asp

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
**Konflikte und Gleichgewichte im
Forschungssystem**
Akteurkonstellationen und Entwick-
lungspfade in der staatlich finanzierten
außeruniversitären Forschung
1990. 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Eds.)
Policy Networks
Empirical Evidence and
Theoretical Considerations
1991. 331 Seiten
(copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn
**Westeuropäische Gesundheits-
systeme im Vergleich**
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz,
Frankreich, Italien, Großbritannien
1992. 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf,
Reinhard Zintl
Horizontale Politikverflechtung
Zur Theorie von Verhandlungssystemen
1992. 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Ed.)
**Games in Hierarchies and
Networks**
Analytical and Empirical Approaches
to the Study of Governance
Institutions
1993. 448 Seiten
(copublished with Westview Press)

Andreas Stucke
**Institutionalisierung der
Forschungspolitik**
Entstehung, Entwicklung
und Steuerungsprobleme des
Bundesforschungsministeriums
1993. 297 Seiten

Susanne Lütz
**Steuerung industrieller
Forschungskooperation**
Funktionsweise und Erfolgs-
bedingungen des staatlichen Förder-
instrumentes Verbundforschung
1993. 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Eds.)
Coping with Trouble
How Science Reacts to Political Distur-
bances of Research Conditions
1994. 401 Seiten
(copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler
**Industrieforschung und
Forschungspolitik**
Staatliche Steuerungspotentiale
in der Informationstechnik
1994. 566 Seiten

Philip Manow
**Gesundheitspolitik im
Einigungsprozeß**
1994. 195 Seiten

Katrin Behaghel
**Kostendämpfung und ärztliche
Interessenvertretung**
Ein Verbandssystem unter Streß
1994. 326 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit
von Hans-Georg Wolf)
**Deutsche Forschung im
Einigungsprozeß**
Die Transformation der Akademie
der Wissenschaften der DDR
1989 bis 1992
1994. 301 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)
Aufbruch und Reform von oben
Ostdeutsche Universitäten im
Transformationsprozeß
1994. 312 Seiten

Frank Thomas
Telefonieren in Deutschland
Organisatorische, technische und
räumliche Entwicklung eines
großtechnischen Systems
1995. 415 Seiten

Uwe Schimank
**Hochschulforschung im Schatten
der Lehre**
1995. 357 Seiten

Philipp Genschel
**Standards in der
Informationstechnik**
Institutioneller Wandel in der inter-
nationalen Standardisierung
1995. 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)
**Gesellschaftliche Selbstregulierung
und politische Steuerung**
1995. 368 Seiten*

Helmut Voelzkow
**Private Regierungen in der
Techniksteuerung**
Eine sozialwissenschaftliche Analyse
der technischen Normung
1996. 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske
**Anwendungsorientierung von
Grundlagenforschung?***
Erfahrungen der Akademie der
Wissenschaften der DDR
1996. 424 Seiten

Gerhard Krauss
Forschung im unitarischen Staat
Abhängigkeit und Autonomie der
staatlich finanzierten Forschung
in Frankreich
1996. 239 Seiten

Hans-Georg Wolf
**Organisationsschicksale im
deutschen Vereinigungsprozeß***
Die Entwicklungswege der Institute der
Akademie der Wissenschaften der DDR
1996. 375 Seiten

Dietmar Braun
**Die politische Steuerung
der Wissenschaft**
Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«
1997. 450 Seiten

Renate Mayntz
**Soziale Dynamik und politische
Steuerung***
Theoretische und methodologische
Überlegungen
1997. 342 Seiten

Marian Döhler
**Die Regulierung von
Professionsgrenzen***
Struktur und Entwicklungsdynamik
von Gesundheitsberufen im inter-
nationalen Vergleich
1997. 248 Seiten

Jürgen Wasem
**Vom staatlichen zum kassen-
ärztlichen System***
Eine Untersuchung des Transforma-
tionsprozesses der ambulanten ärztli-
chen Versorgung in Ostdeutschland
1997. 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehmbruch
(Hg.)
**Transformationspfade in
Ostdeutschland**
Beiträge zur sektoralen Vereinigungs-
politik
1998. 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck
Ein holländisches Wunder?*
Reform des Sozialstaates und Beschäf-
tigungswachstum in den Niederlanden
1998. 272 Seiten

Susanne K. Schmidt
Liberalisierung in Europa*
Die Rolle der Europäischen
Kommission
1998. 403 Seiten

Tobias Robischon
**Telekommunikationspolitik
im deutschen Einigungsprozeß**
Steuerung und Eigendynamik
sektoraler Transformation
1998. 254 Seiten

Hans-Willy Hohn
**Kognitive Strukturen und
Steuerungsprobleme der Forschung**
Kernphysik und Informatik im
Vergleich
1998. 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)
**Internationale Wirtschaft,
nationale Demokratie**
Herausforderungen für die
Demokratietheorie
1998. 209 Seiten

Reiner Grundmann
**Transnationale Umweltpolitik
zum Schutz der Ozonschicht***
USA und Deutschland im Vergleich
1999. 402 Seiten

Fritz W. Scharpf
Regieren in Europa*
Effektiv und demokratisch?
1999. 201 Seiten

Jens Altemeier

Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck*

Die Regelung vereinigungsbedingter Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie
1999. 279 Seiten

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)

Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*

2000. 319 Seiten

Werner Eichhorst

Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit*

Die Entscheidung von Arbeitnehmern in der EU
2000. 333 Seiten

Volker Schneider

Durchbrochene Gleichgewichte

Institutionelle Evolution in der Telekommunikation 1800 bis 2000
2001. 344 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

Akteure – Mechanismen – Modelle

Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen
2002. 236 Seiten

Susanne Lütz

Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten

Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA
2002. 354 Seiten

Philipp Genschel

Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union

2002. 313 Seiten

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)

Die Reformierbarkeit der Demokratie*

Innovationen und Blockaden
2003. 367 Seiten

Martin Höpner

Wer beherrscht die Unternehmen?*

Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland
2003. 265 Seiten

Wolfgang Streeck, Martin Höpner (Hg.)

Alle Macht dem Markt?*

Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG
2003. 289 Seiten

Britta Rehder

Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland*

Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel
2003. 296 Seiten

Henrik Enderlein

Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion

2004. 228 Seiten

Steffen Ganghof

Wer regiert in der Steuerpolitik?

Einkommensteuerreform in Deutschland zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten
2004. 195 Seiten

Oliver Treib

Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien

2004. 298 Seiten

Miriam Hartlapp

**Die Kontrolle der nationalen Rechts-
durchsetzung durch die Europäische
Kommission**

2005. 254 Seiten

Steffen Ganghof, Philip Manow (Hg.)

Mechanismen der Politik

Strategische Interaktion im deutschen
Regierungssystem

2005. 277 Seiten

Simone Leiber

**Europäische Sozialpolitik und
nationale Sozialpartnerschaft**

2005. 281 Seiten

Lothar Krempel

Visualisierung komplexer Strukturen

Grundlagen der Darstellung mehr-
dimensionaler Netzwerke

2005. 216 Seiten

Armin Schäfer

Die neue Unverbindlichkeit

Wirtschaftspolitische Koordinierung
in Europa

2005. 259 Seiten

Jürgen Beyer

Pfadabhängigkeit

Über institutionelle Kontinuität,
anfällige Stabilität und fundamentalen
Wandel

2006. 291 Seiten

Jens Beckert, Bernhard Ebbinghaus,
Anke Hassel, Philip Manow (Hg.)

Transformationen des Kapitalismus

Festschrift für Wolfgang Streeck zum
sechzigsten Geburtstag

2006. 465 Seiten

Ulrich Dolata, Raymund Werle (Hg.)

**Gesellschaft und die Macht
der Technik**

Sozioökonomischer und institutioneller
Wandel durch Technisierung

2007. 312 Seiten

Martin Höpner, Armin Schäfer (Hg.)

**Die Politische Ökonomie der
europäischen Integration**

2008. 451 Seiten

* Titel steht im Internet zum
Download (pdf) zur Verfügung:
www.mpifg.de/pu/mpifg_books_pdf.asp