

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. Erstmals 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 Gesetzgebungst Statistik, 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 entgegengelauende 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 substantielle 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.