

Simone Burkhart/Philip Manow

Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland*

Die meisten Bemühungen, das Blockadepotenzial des deutschen Föderalismus in der Gesetzgebungsstatistik nachzuweisen, blieben bisher erfolglos. Auch deswegen ist der Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung bei entgegenlaufenden Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat in der Literatur weiterhin umstritten. Dieser Beitrag führt eine aus der „Judicial Review“-Literatur entnommene Überlegung zur gesetzgeberischen Autolimitation in die Debatte ein. Die zentrale These des „Autolimitations“- oder Selbstbeschränkungs-Arguments in unserem Zusammenhang lautet, dass sich deutlich entgegenlaufende Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat im Regelfall nicht in einem häufigen Bundesratsveto und dem Scheitern von Gesetzen niederschlagen, sondern zu Kompromissen bei erheblicher politischer Selbstbeschränkung der Regierung führen. Herrschen jedoch im Bundesrat knappe oder uneindeutige Mehrheitsverhältnisse, spekulieren sowohl die Regierung als auch die Opposition auf die Durchsetzung von weniger kompromissbereiten Positionen sowie auf eine Abstimmungsniederlage des politischen Gegners, sodass wir hier intensiven parteipolitischen Konflikt erwarten. Aus der Argumentation ergeben sich eine Reihe von empirischen Implikationen, die mithilfe eines detaillierten Datensatzes zur deutschen Gesetzgebungstätigkeit zwischen 1976 und 2002 überprüft werden. Die Ergebnisse bestätigen im Wesentlichen die Autolimitationsthese und unterstreichen damit auch das erhebliche Blockadepotenzial des bundesdeutschen Föderalismus.

Inhalt

1. Einleitung	808
2. Kompromiss und Konflikt im kooperativen Föderalismus	811
3. Implikationen und empirische Evidenz	813
a) Datensatzbeschreibung	814
b) Ergebnisse	818
4. Parteipolitisierte Föderalismus und legislative Selbstbeschränkung	822
Literatur	823

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

MPiFG Journal Article

Philip Manow, Simone Burkhart: Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 16(3), 807–824 (2006).

The MPiFG Journal Articles series features articles by MPiFG researchers published in peer-reviewed scholarly journals as well as articles by visiting researchers written at the institute. | Max Planck Institute for the Study of Societies (MPiFG) Cologne | www.mpifg.de

Simone Burkhart/Philip Manow

1. Einleitung

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

So „einig“ man sich einerseits über die Blockadeanfälligkeit des deutschen Gesetzgebungsverfahrens zu sein scheint, so unterschiedlich sind die Einschätzungen darüber, wie sich dieses Blockadepotenzial und damit auch der Einfluss des Bundesrats auf die Gesetzgebung *empirisch* niederschlägt. Ein zunächst nahe liegender Indikator ist sicher das Scheitern von Gesetzen durch ein Bundesratsveto.¹ Wie jedoch schon ein flüchtiger Blick auf die Gesetzgebungstatistik zeigt, bildet das komplette Scheitern einer Regierungsinitiative sowohl unter kongruenten als auch bei gegenläufigen Mehrheiten die Ausnahme: So scheitern selbst bei einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat weniger als 3 % aller Zustimmungsgesetze an einem Bundesratsveto. Nimmt man die Verabschiedungswahrscheinlichkeit eines Gesetzes als ein Maß für die „Effektivität des Gesetzgebungsprozesses“ (König/Bräuninger 2005: 47) lassen sich ebenfalls keine Unterschiede für verschiedene Mehrheitskonstellationen im Bundesrat feststellen.

Zum gleichen – negativen – Befund gelangt man, wenn man die Dauer der Gesetzgebung als Indikator für das Blockadepotenzial eines oppositionellen Bundesrates wählt. Komplizierte Aushandlungsprozesse bei einem Konflikt zwischen Regierung und Opposition, so eine häufige These, verlängern den Gesetzgebungsprozess bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen. Doch wieder finden sich für diese Vermutung keine empirischen Anhaltspunkte (König/Bräuninger 2005: 66). Eine mögliche Erklärung wäre, dass bei einer Mehrheit der Opposition im Bundesrat schlicht keine wirklich wichtigen und kontroversen Gesetze eingebracht und verabschiedet werden. Renzsch (2000: 53) weist diese

1 Siehe unter anderen Renzsch 1999; Sturm 1999; Strohmeier 2004.

Parteilitisierter Föderalismus in der Bundesrepublik

These zurück. Auch werden nicht quantitativ weniger Gesetze verabschiedet, wenn die Opposition den Bundesrat beherrscht (Ziller 1998, 2003). Lediglich die Anrufung des Vermittlungsausschusses scheint in der Gesetzgebungsstatistik den Einfluss der Opposition zu dokumentieren (v. a. Lhotta 1998, 2000, 2003).

Nun könnte man die geringe statistische Evidenz des Bundesratseinflusses auch als Folge der unbefriedigenden Datenlage abtun. Wenn in den politikwissenschaftlichen Beiträgen zur bundesdeutschen Blockadedebatte empirisch argumentiert wird, dann nehmen die weitaus meisten Autoren auf die Aggregatstatistiken, wie sie aus dem umfangreichen Datenhandbuch zur Geschichte des Bundestages entnommen werden können, Bezug (Feldkamp 2005; Schindler 1999). Diese haben den Nachteil, dass eine genaue Analyse der Auswirkungen von Bundesratsmehrheiten, die sich häufig innerhalb einer Legislaturperiode ändern, gar nicht möglich ist. Dieses Defizit wurde erstmals von König und Bräuninger (2005) behoben, die jedoch auch in ihrer ersten Auswertung der reichhaltigen Daten zur Gesetzgebung (GESTA) weder einen Einfluss der Bundesratskonfiguration auf die Verabschiedungswahrscheinlichkeit noch auf die Gesetzgebungsdauer feststellen konnten.²

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

- 2 Innerhalb eines Forschungsprojekts wurde von König und Bräuninger der detaillierte Gang der Gesetzgebung aller Gesetzesinitiativen seit der 8. Legislaturperiode mit Angaben zu den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat und den Politikpositionen der Parteien erstellt. Bei der Auswertung dieser Daten untersuchten sie, inwieweit die Verabschiedungsdauer, als ihr Maß für die Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens, und die Verabschiedungswahrscheinlichkeit, als ihr Maß für die Effektivität des Gesetzgebungsverfahrens, von unterschiedlichen Variablen, so auch der Mehrheitskonstellation im Bundesrat, beeinflusst wird. Jedoch weder für die Verabschiedungswahrscheinlichkeit noch für die Dauer der Gesetzgebung konnten König und Bräuninger einen Effekt einer oppositionellen Bundesratsmehrheit feststellen.

Simone Burkhart/Philip Manow

Auch wenn diese Erklärungsansätze helfen können, prinzipielle politische Handlungsfähigkeit trotz des vorhandenen föderalen Blockadepotenzials zu erklären, dienen sie kaum dazu, die weiterhin unbefriedigende empirische Befundlage zu klären. Die anhaltende Debatte um die gesetzgeberischen Konsequenzen des deutschen Föderalismus zeigt vielmehr, dass aus theoretischer Sicht gar nicht so klar ist, welche empirisch zu beobachtenden Konsequenzen sich denn genau aus unterschiedlichen Mehrheitskonfigurationen im Bundesrat ergeben sollten. So wurde beispielsweise von Scharpf zwar einerseits immer das Blockadepotenzial des deutschen Föderalismus hervorgehoben, ohne dass dies aber tatsächlich zu einer totalen Obstruktionspolitik im Bundesrat führen muss. Im Gegenteil: Da die Akteure Kompromisse in der Sache institutionellen Reformen vorziehen, die ihr institutionelles Eigeninteresse gefährden (Scharpf 1985: 347), bedeutet Politikverflechtung nicht zwangsläufig Blockade. Auch Benz verweist darauf, dass Politiker drohende Blockaden erkennen und ihr Eintreten im Zweifelsfall zu verhindern wissen (2000: 217). Beide Argumente verweisen auf das antizipatorische Anpassungshandeln, durch das ein politischer „stand off“ zwischen der Regierungsmehrheit im Bundestag und der Oppositionsmehrheit in der Länderkammer häufig vermieden wird. Dann aber sind Indikatoren, die die Häufigkeit genau solcher Konfrontationssituationen messen wollen, wenig aufschlussreich, um das Vetopotenzial eines oppositionellen Bundesrats aufzuzeigen. Benötigt werden also alternative, bessere Indikatoren.

Sie lassen sich nur mithilfe eines theoretischen Arguments gewinnen, durch das klare Erwartungen formuliert werden können, was man in Situationen entgegenlaufender Mehrheiten beobachten können sollte. So wird beispielsweise häufig unterstellt, dass die Konfliktintensität mit abweichenden Mehrheitsverhältnissen zunehmen sollte. Ausgehend von einem Argument aus der „Judicial Review“-Literatur (Vanberg 1998) formulieren und überprüfen wir in diesem Aufsatz eine alternative Hypothese: Wir erwarten in Situation knapper, jedoch nicht in Situationen klarer Mehrheitsverhältnisse eine hohe Konfliktintensität im Gesetzgebungsprozess. Bei deutlich abweichenden Mehrheitsverhältnissen zwischen Bundestag und Bundesrat hingegen, so unsere Hypothese, verzichtet die Regierung entweder darauf, Gesetzesinitiativen, für die sie keine Mehrheiten erwarten kann, überhaupt ins Parlament einzubringen, oder sie antizipiert bei der Politikformulierung bereits die inhaltlichen Positionen der Opposition. Zur Messung dieser legislativen Autolimitation schlagen wir in diesem Papier eine neue Herangehensweise vor. Wir behaupten, dass sich mit dieser alternativen Messung ein in der politikwissenschaftlichen Debatte immer wieder vermerktes Rätsel recht einfach klären lässt: warum es trotz mächtiger Veto-Stellung des Bundesrates empirisch nur so wenig Evidenz für die tatsächliche Ausübung dieser Vetomacht gibt.

Der folgende Abschnitt erläutert das Autolimitations- oder Selbstbeschränkungsargument und die empirischen Implikationen, die sich aus ihm über das strategische Verhalten von Regierung und Opposition in Situationen entgegenlaufender Mehrheiten gewinnen lassen. Im nachfolgenden Abschnitt 3 unternehmen wir eine Überprüfung dieser empirischen Implikationen anhand eines Datensatz, der detaillierte Informationen über mehr als 5.000 Bundesgesetzinitiativen seit der 8. bis 14. Legislaturperiode enthält. Abschnitt 4 fasst unser Argument zusammen und diskutiert einige Folgerungen.

Parteilitisierter Föderalismus in der Bundesrepublik

2. *Kompromiss und Konflikt im kooperativen Föderalismus*

Für unsere Überlegungen greifen wir auf Erkenntnisse der „Judicial Review“-Literatur zurück (Stone Sweet 1992; Vanberg 1998), die auch für unseren Kontext relevant sind. So ist Georg Vanberg 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 die Drohung einer Verfassungsklage glaubhaft ist, d. h. wenn es wahrscheinlich ist, dass ein „aktivistisches“ Verfassungsgericht ein Gesetz oder Teile eines Gesetzes tatsächlich für verfassungswidrig erklären würde. Die Häufigkeit der Anrufung des Verfassungsgerichts sagt damit unter Umständen wenig über das tatsächliche „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. Für unseren Zusammenhang heißt das, dass eine Opposition über ein angedrohtes Bundesratsveto eine Regierung zu Zugeständnissen in der Sache zwingen kann. Dieses Veto muss gerade dann nicht ausgeübt werden, wenn die Vetodrohung glaubhaft ist, wenn also zum Beispiel die Opposition über eine klare Mehrheit im Bundesrat verfügt.

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.³ Wenn die Regierung über keine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügt, besteht grundsätzlich die Gefahr, dass die Opposition einen Gesetzesentwurf, für den die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, durch ein Veto scheitern lässt. Ob sich aber heterogene Länderinteressen problemlos in eine solche parteipolitische Widerstandsfront einfügen lassen, ist niemals völlig sicher. Eine beliebte Strategie ist in diesem Zusammenhang das „Herauskaufen“ einzelner Länder aus der oppositionellen Widerstandsfront. Aufgrund der Unsicherheit der Akteure über das Abstimmungsverhalten der Länder birgt eine Konfrontation im Bundesrat sowohl für die Regierung als auch für die Opposition Risiken: Die Regierung muss befürchten, dass ihr Gesetzesvorhaben blockiert wird, die Opposition hingegen muss befürchten, mit ihrer angestrebten Blockade eines Gesetzes zu scheitern.

Regierungen haben 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. Gelingt es jedoch der Regierung, Landesregierungen mit oppositioneller Beteiligung zur Zustimmung zu bewegen, steht die Opposition ihrerseits als inkompetent, zerstritten und schwach da. Das Scheitern eines Gesetzes bzw.

3 Dieses suspensive Veto nähert sich dem absoluten Veto an, wenn der Bundesratseinspruch mit Zweidrittelmehrheit erfolgt. Eine solche Bundesratsmehrheit kann wiederum nur mit Zweidrittelmehrheit des Bundestags außer Kraft gesetzt werden.

Simone Burkhart/Philip Manow

das Scheitern einer Konfrontationsstrategie kann also sowohl für die Regierung als auch für die Opposition zu erheblichem politischen Reputationsverlust führen und empfindliche elektorale Kosten mit sich bringen. Somit kristallisiert sich als ein wesentlicher Parameter für die Strategiewahl der Akteure die Höhe der Unsicherheit von Regierung und Opposition über das Abstimmungsergebnis im Bundesrat heraus. Diese Unsicherheit kann durch unterschiedliche Faktoren hervorgerufen werden. Wesentlich, und im Weiteren der empirischen Überprüfung unterzogen, sind die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Dabei lassen sich drei Szenarien unterscheiden.

Das erste entspricht der klassischen Konstellation des „divided government“ mit einer starken Stellung der Opposition im Bundesrat. Die Höhe der Unsicherheit über das Abstimmungsergebnis im Bundesrat ist in diesem Fall 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 Bundesrats. Da diese Drohung aufgrund der starken Stellung der Opposition im Bundesrat glaubhaft ist und die Regierung ein Scheitern vermeiden möchte, hat sie zwei Möglichkeiten, darauf zu reagieren. Entweder verzichtet sie ganz auf die Einbringung eines Gesetzesentwurfs oder 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 wird zum Kompromiss gezwungen.

Anders gestaltet sich die Situation bei knappen oder uneindeutigen Mehrheitsverhältnissen (was genau „knapp“ oder „uneindeutig“ in diesem Zusammenhang bedeutet, erörtern wir detaillierter im folgenden Abschnitt). Weder Regierung noch Opposition können auf klare Mehrheiten rechnen, jeder Akteur hat ein Interesse, die wenigen zusätzlichen, pivotalen Länder, die die Regierungen bzw. die Opposition für eine Mehrheit im Bundesrat benötigen, zu gewinnen. In dieser Situation ist es für die Regierung häufig vorteilhaft, einen weniger moderaten, auf die Zustimmung der entscheidenden Länder im Bundesrat ausgelegten Gesetzesentwurf vorzulegen. Bei einem Erfolg wird nicht nur eine für die Regierung vorteilhaftere Policy 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 ein Scheitern des Gesetzesvorhabens zu beschädigen.

Das dritte Szenario entspricht weitgehend der klassischen Situation des „unified government“, in dem die Regierung eine Mehrheit in beiden gesetzgebenden Kammern hat. Wie auch unter Situationen des „divided government“ 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 weit entgegenzukommen. Ungeachtet dessen muss die Regierung natürlich die Interessen der Länder des eigenen Lagers berücksichtigen, also unter Umständen auch hier von eigenen Idealvorstellungen abweichen.

Parteipolitisierter Föderalismus in der Bundesrepublik

Um unser Argument nochmals zusammenzufassen: Wir erwarten, dass sich deutlich entgegengesetzte Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat im Regelfall *nicht* in vehementem Konflikt und Blockaden niederschlagen, sondern zur starken politischen Selbstbeschränkung der Regierung führen. Sichtbare parteipolitische Konfrontation ist nach unserem Argument eher dann zu erwarten, wenn die Mehrheitsverhältnisse knapp bzw. uneindeutig und damit für die politischen Akteure schlechter kalkulierbar sind. In dieser Konstellation spekuliert die Regierung darauf, die parteipolitische Widerstandsfront zu brechen, der Opposition damit einen politischen Schaden zuzufügen und eine für sich günstigere Policy zu implementieren. Die Opposition hingegen hofft darauf, eine Mehrheit unter den Ländern für ihre Veto-Position zu finden, damit den Status Quo gegenüber den weiter reichenden Policy-Plänen der Regierung zu verteidigen und gleichzeitig der Regierung einen starken politischen Gesichtverlust zuzufügen.

3. Implikationen und empirische Evidenz

Welche empirisch überprüfbaren Annahmen über das strategische Verhalten der Akteure im Gesetzgebungsprozess lassen sich nun aus der bisherigen Argumentation gewinnen? Die skizzierten Überlegungen räumen der Strategiewahl von Regierung und Opposition eine zentrale Bedeutung ein. Wir erwarten in diesem Zusammenhang, dass bei einer stärker werdenden Stellung der Opposition im Bundesrat eine konfrontative Haltung zunehmend einem Kompromiss zwischen Regierung und Opposition weicht. Unsere Überlegungen betreffen daher das Konfliktpotenzial bei klaren Oppositionsmehrheiten. Wenn die Regierung tatsächlich eher geneigt ist, einen Kompromiss mit der Opposition zu suchen, sobald die Opposition im Bundesrat eine starke Vetostellung besitzt, dann sollte sich dies – rationale Akteure unterstellt – bereits im Abstimmungsverhalten im Bundestag niederschlagen. Kommt die Regierung der Opposition bereits vor der Abstimmung eines Gesetzes im Bundesrat und damit während des Gesetzgebungsverfahrens im Bundestag weit entgegen, würden wir erwarten, dass der Anteil kontroverser, also gegen die Stimmen der Opposition verabschiedeter Gesetze im Bundestag bei klarer Oppositionsmehrheit sinkt. Entgegen verbreiteter Annahmen sollte also die politische Konfliktintensität zwischen Regierung und Opposition – zumindest in Bezug auf das Abstimmungsverhalten – bei einer stärkeren Stellung der Opposition im Bundesrat abnehmen.

Diese Hypothesen beziehen sich allein auf die Zustimmungsgesetze, da nur hier der Bundesrat faktische Vetomacht besitzt. Daher bieten sich die Einspruchsgesetze als geradezu ideale Kontrollgruppe bei der empirischen Überprüfung unserer 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 auf die Opposition mit dem Ziel der Vetovermeidung zuzubewegen. Anders als bei der Zustimmungsgesetzgebung sollte also der Anteil der gegen den Widerstand der Opposition verabschiedeten Gesetze in der Einspruchsgesetzgebung auch bei Opposi-

Simone Burkhart/Philip Manow

onsmehrheiten im Bundesrat hoch sein. Ein Vergleich zwischen Zustimmung- und Einspruchsgesetzen bietet daher einen nahezu perfekten Test für unsere Thesen.

Im Gegensatz zu bisherigen empirischen Untersuchungen, die das Blockadepotenzial oppositioneller Bundesratsmehrheiten vornehmlich über die Dauer der Gesetzgebung, die Verabschiedungswahrscheinlichkeit oder das endgültige Scheitern von Gesetzen erfassen wollten, befassen sich unsere empirischen Analysen also genauer mit dem Abstimmungsverhalten der Opposition im Bundestag bei unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen im Bundesrat. Weder das Scheitern von Gesetzen, noch deren Verabschiedungswahrscheinlichkeit oder die schlichte Dauer der Gesetzgebung sind geeignete Indikatoren für die Messung des Vetopotenzials einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat, weil sie immer schon die antizipierende Reaktion der Regierung auf ein solches Vetopotenzial miterfassen.⁴ Eine Regierung wird jedoch als rationaler Akteur bei einer starken Stellung der Opposition entweder „nicht mehrheitsfähige“ Gesetze gar nicht erst einbringen oder bei den eingebrachten Gesetzen die Position der Opposition bereits berücksichtigen. Daher ergeben sich für keine der genannten Variablen deutlich unterschiedliche Erwartungen für Situationen gleichlaufender bzw. entgegenlaufender Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Findet man empirisch keine signifikanten Unterschiede bei unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen, kann damit aber noch nicht die „Hypothese einer Gesetzgebungsblockade bei unterschiedlichen Mehrheitskonfigurationen im Bundesrat“ zurückgewiesen werden (König/Bräuninger 2005: 57). Vielmehr erscheinen die bisher gewählten Indikatoren, sieht man einmal von der Anrufung des Vermittlungsausschusses ab, nicht sonderlich geeignet, um den Einfluss der Opposition auf den Gesetzgebungsprozess überhaupt empirisch zu testen.

In der nachfolgenden Datenanalyse überprüfen wir den Einfluss der Mehrheitskonstellation auf das Abstimmungsverhalten sowohl mit deskriptiven Statistiken als auch unter Einbezug von Kontrollvariablen mithilfe eines multivariaten Logit-Modells. Die Implikationen des Autolimitationsarguments werden wir mithilfe eines umfassenden Datensatzes zur deutschen Gesetzgebungstätigkeit von 1976 bis 2002 überprüfen. Bevor wir jedoch näher auf die empirische Evidenz eingehen, beschreiben wir kurz den Datensatz und die Operationalisierung der Variablen.

a) Datensatzbeschreibung

Den Ausgangspunkt für die Datenanalyse bildet ein umfangreicher Datensatz, der alle Gesetzesinitiativen und deren legislative Behandlung von der 8. bis zur 14. Legislaturperiode (1976 bis 2002) verfolgt, und sich auf Angaben des Sach- und Sprechregisters des Deut-

4 Entgegenlaufende Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat *haben* Auswirkung auf die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens, auf die Anteile der einzelnen legislativen Verfahrensschritte sowie auch auf die Kontroversität der Gesetze selber, aber erneut sind diese Effekte durch eine reine Messung der Verfahrensdauer nicht zu ermitteln, sondern nur bei spezifischerer Hypothesenformulierung zu identifizieren (Manow/Burkhart 2006). In diesem Zusammenhang spielen erneut Kalküle der legislativen Selbstbeschränkung eine wichtige Rolle.

Parteipolitisierter Föderalismus in der Bundesrepublik

schen Bundestages stützt.⁵ Insgesamt wurden in diesem Zeitraum 5.038 Gesetzesinitiativen im formalen Gesetzgebungsprozess behandelt. Unser Datensatz enthält Angaben über Initiatoren, Zustimmungspflichtigkeit, Inhalt, betroffenen ministerialen Geschäftsbereich sowie detaillierte Angaben über den Gang der Gesetzgebung jedes einzelnen Gesetzesentwurfes (Datum der Einbringung, der Abstimmung im Bundestag und Bundesrat, der Abstimmungsergebnisse usw.). Wir haben diese Informationen zum Gang der Gesetzgebung mit Angaben zu den jeweils vorherrschenden Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat verbunden. Das für unsere Analysen wichtige oppositionelle Abstimmungsverhalten im Bundestag geht nur zum Teil aus den Angaben des Sach- und Sprechregisters hervor (vgl. auch Schindler 1999: 1.953). Diese Informationen wurden anhand der stenografischen Mitschriften der Parlamentsprotokolle sowie der Abschlussberichte der federführenden Bundestagsausschüsse ergänzt. Damit ist es uns gelungen, das Abstimmungsverhalten der Opposition für 99,6 % der vom Bundestag in dritter Lesung angenommenen Gesetze festzuhalten.

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

Zahlreiche Gesetze sind zweifelsohne von nachrangiger Wichtigkeit. Ein häufiger Einwand gegenüber der statistischen Aggregatanalyse von Gesetzesstatistiken lautet daher,

5 Das Sach- und Sprechregister des Deutschen Bundestages veröffentlicht seit 1972 im Nomos Verlag detaillierte Informationen über den Stand der Gesetzgebung des Bundes (GESTA) (vgl. beispielsweise: Deutscher Bundestag und Bundesrat 1977). Diese Informationen sind (mit Ausnahme der 7. Legislaturperiode) seit kurzem über das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Anfragen (DIP) online abrufbar (<http://dip.bundestag.de/>). Mithilfe von umfangreichen Programmierungs- und Nachkodierungsarbeiten überführten wir die Originaldaten des DIP, die in einer Großrechnerdatenbank gespeichert sind und uns von dessen Systemadministrator dankenswerter Weise in ihrer Rohfassung zur Verfügung gestellt wurden, in eine für Standard-Statistikprogramme verwertbare Form.

Simone Burkhart/Philip Manow

dass das unterschiedliche Gewicht der einzelnen gesetzlichen Regelungen in ihnen häufig keine angemessene Berücksichtigung findet (Schulze-Fielitz 1986: 364). Um dieser Überlegung Rechnung zu tragen, haben wir die in aller Regel zwischen Opposition und Regierung im gegenseitigen Einvernehmen beschlossenen und von der Bundesregierung initiierten völkerrechtlichen Vereinbarungen gemäß Art. 59 II GG bei unserer Analyse nicht berücksichtigt (Schulze-Fielitz 1986: 366 ff.). Diese Gesetzesvorlagen sind im Wesentlichen reine Ratifikations- und Kooperationsgesetze. Sie machten zwischen 1976 und 2002 18 % aller Gesetzesinitiativen aus (905 Gesetzesvorlagen). Von einer weiteren Gewichtung oder einem Ausschluss von Gesetzen nach zusätzlichen „Relevanzgesichtspunkten“ haben wir Abstand genommen, da solche Entscheidungen immer willkürlich und daher strittig bleiben. Der auf diese Weise reduzierte Datensatz, auf dem die nachfolgenden Analysen basieren, enthält 1.935 Gesetzesinitiativen.

Unser Modell misst der Unsicherheit politischer Akteure über das Abstimmungsverhalten der Bundesländer im Bundesrat entscheidende Bedeutung bei. Wir erwarten, dass der Grad an Unsicherheit insbesondere von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat bestimmt wird. Die Mehrheitsverhältnisse des Bundesrats bilden aufgrund der begrenzten Zeitperiode, einer beschränkten Anzahl von Bundesländern und relativ seltenen Koalitionswechsels auf Länderebene kein durchgängiges Kontinuum, entlang dessen die Abstimmungsunsicherheit stetig variiert. Daher erscheint uns eine Kategorisierung der Mehrheitsverhältnisse zur Überprüfung unserer Hypothesen sinnvoll. Den Ausgangspunkt dafür bildet die in der Föderalismusliteratur gängige Unterscheidung nach „Regierungsländern“, „Oppositionsländern“ und „Mischländern“.⁶ 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.

Ausgehend von dieser Kodierung kann man dann zwischen drei Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat unterscheiden. Unter einer Regierungsmehrheit (R-Mehrheit) verfügen die Regierungsländer über mehr als 50 % der Bundesratsstimmen, eine Oppositionsmehrheit (O-Mehrheit) ist gegeben, wenn die Oppositionsländer über mindestens 50 % der Bundesratsstimmen verfügen. Ist keine der beiden Bedingungen erfüllt, spricht man von einer gemischten Mehrheit (M-Mehrheit). Besonders M-Mehrheiten gelten gemeinhin als Unsicherheitsfaktor für die Vorhersage des Abstimmungsergebnisses im Bundesrat. Denn obwohl Landesregierungen in ihren Koalitionsverträgen oft Bundesratsklauseln aufnehmen, die im Falle von Meinungsverschiedenheiten eine Stimmenthaltung im Bundesrat vorsehen, sind diese Klauseln, wie die Praxis zeigt, weder rechtlich bindend noch können sie das Stimmverhalten eines Bundeslandes sicher vorhersagen. Im Sinne des Modells

6 Schindler 1999, Kapitel 11.8. Für einen aktuellen Überblick und Diskussion über Kategorisierungen von Mehrheitsverhältnissen siehe Leunig 2006.

Parteilitisierter Föderalismus in der Bundesrepublik

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

Allerdings ist eine schematische Übertragung des ROM-Schemas nicht komplett vereinbar mit unseren theoretischen Annahmen. Unsere modellabstrakten Überlegungen gehen – stark vereinfachend – davon aus, dass sowohl Regierung als auch Opposition als einheitlicher Akteur mit jeweils einem Idealpunkt betrachtet werden können. Jedoch gibt es seit 1983 mehr als eine Oppositionspartei auf Bundesebene. Wir konzentrieren uns bei unserer empirischen Überprüfung der Hypothesen zunächst lediglich auf das Abstimmungsverhalten der großen Oppositionspartei im Bund (CDU/CSU oder SPD). Diese kann nur dann eine glaubhafte Vetodrohung aussprechen, wenn die Regierung tatsächlich auf Stimmen der großen Oppositionspartei im Bundesrat angewiesen ist. Es zeigt sich also, dass die in der Literatur gängige schematische Abgrenzung spätestens seit den 90er-Jahren aufgrund neuer Koalitionsmuster in Bund und Ländern wenig Trennschärfe besitzt und daher für den Zweck unserer Untersuchung theoretisch begründet modifiziert werden muss.

Mischländer im hier vorgeschlagenen theoretischen Verständnis von „unsicheren Ländern“ können nur Landeskoalitionen sein, in denen die *große* Oppositionspartei des Bundes zusammen mit einer Regierungspartei des Bundes an der Landesregierung beteiligt ist. M-Länder, in denen eine *kleine* Oppositionspartei des Bundes mit der großen Regierungspartei des Bundes die Landesregierung stellt, werden daher dem Regierungslager zugerechnet. Im Untersuchungszeitraum sind dies während der 14. Legislaturperiode die rot-roten Koalitionen in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin sowie die sozialliberale Koalition in Rheinland-Pfalz. Wir unterscheiden folglich zwischen einer Oppositionsmehrheit (die O-Länder verfügen im Bundesrat über mindestens 50 % der Stimmen), einer Regierungsmehrheit (R-Länder und M-Länder ohne Beteiligung der großen Oppositionspartei des Bundes verfügen über mehr als die Hälfte der Stimmen im Bundesrat) und einer dritten unsicheren Mehrheit, wenn keine der beiden Quoten erfüllt ist.⁷

7 Es kann sich daraus die zunächst paradoxe Situation ergeben, dass wir im Folgenden von einer Regierungsmehrheit sprechen, obwohl die Regierung auf die Zustimmung der kleinen Oppositionsparteien im Bundesrat angewiesen ist. Tatsächlich trat dies in der 14. Legislaturperiode für den kurzen Zeitraum vom 7. April bis 29. September 1999 ein, als der Bundesrat mit den Stimmen der rot-roten Koalition in MVP und der sozialliberalen Koalition in Rheinland-Pfalz Gesetze ohne die Zustimmung eines CDU-regierten Landes beschließen konnte. In der Tat wurde beispielsweise das kontroverse Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Bundestag mit den Stimmen der Regierungskoalition sowie Abgeordneten der FDP und PDS in namentlicher Abstimmung am 7. Mai 1999 angenommen und der Bundesrat stimmte am 21. Mai 1999 dem Gesetz zu. Es zeigt sich damit, dass für die zukünftige und genauere empirische Prüfung unserer Thesen die unterschiedlichen strategischen Optionen der Regierung aufgrund einer sich immer weiter differenzierenden Opposition und neuen Koalitionsmustern näher betrachtet werden müssen. Obwohl wir hier einer theoretisch fundierten genaueren Abgrenzung der Mehrheitskonstellationen folgen, werden unsere empirischen Ergebnisse hiervon nicht substantiell beeinflusst. Auch bei Verwendung der konventionellen Ländereinteilung bleiben unsere statistischen Befunde robust.

Simone Burkhart/Philip Manow

b) *Ergebnisse*

Zunächst überprüfen wir unsere Erwartung, dass es zwischen den Abstimmungsergebnissen im Bundestag und den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat einen systematischen Zusammenhang gibt. Unser Argument prognostiziert, dass die Zahl der im Bundestag kontrovers verabschiedeten Gesetzesinitiativen mit zunehmender Oppositionsmehrheit im Bundesrat *sinkt*. Diesen Effekt erwarten wir jedoch nur für Zustimmungsgesetze, nicht für die Einspruchsgesetze.

Wir untersuchen den Anteil der konfrontativen Abstimmungen im Parlament (Annahme eines Gesetzentwurfs *gegen* die Stimmen der großen Oppositionspartei) bei der dritten Lesung eines Gesetzes, bevor das Gesetz im Bundesrat weiterverfolgt wird. Tabelle 1 stellt den Anteil konfrontativ abgestimmter Vorlagen getrennt nach Mehrheitsverhältnissen für Einspruchs- und Zustimmungsgesetze dar.⁸ Betrachtet man zunächst den Anteil konfrontativ verabschiedeter Gesetze unter Regierungsmehrheit, fällt auf, dass Zustimmungsgesetze zu einem deutlich höheren Anteil (etwa einem Drittel) zwischen Regierung und Opposition kontrovers sind, wohingegen Einspruchsgesetze in Zeiten einer Regierungsmehrheit lediglich in 22 % der Fälle kontrovers verabschiedet wurden. Da Zustimmungsgesetze generell von größerer Bedeutung sind, überrascht dieser Befund nicht. Interessant ist nun, dass bei der Einspruchsgesetzgebung der Anteil kontrovers verabschiedeter Gesetze in Zeiten von oppositionellen Mehrheiten im Bundesrat steigt (von 22 auf 31 %) jedoch bei der Zustimmungsgesetzgebung dieser Anteil, wie prognostiziert, deutlich sinkt. Betrachtet man für Zustimmungsgesetze den Anteil kontroverser Gesetze unter unsicheren Mehrheiten, kann man den prognostizierten inversen Zusammenhang zwischen oppositioneller Stärke im Bundesrat und den Anteil kontrovers verabschiedeter Gesetze beobachten.

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

	Regierungsmehrheit	Unsichere Mehrheit	Oppositionsmehrheit
% (Anzahl)	22	32	31
Einspruchsgesetze	(55/227)	(115/359)	(96/309)
% (Anzahl)	32	29	23
Zustimmungsgesetze	(96/301)	(115/395)	(78/335)

Quelle: eigene Berechnungen

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

Parteipolitisierter Föderalismus in der Bundesrepublik

Im Gegensatz zur gängigen Auffassung tritt also die Konfliktintensität des deutschen Föderalismus insbesondere in Zeiten von unsicheren Mehrheiten deutlich zutage, wohingegen eine starke Stellung der Opposition die Regierung frühzeitig zu Kompromissen zwingt, was sich in einem höheren Anteil von zwischen Regierung und Opposition im Konsens verabschiedeten Zustimmungsgesetzen niederschlägt. Betrachtet man die traditionell zwischen Regierung und Opposition kontroversen Bereiche Finanzen sowie Arbeit und Soziales (Tabelle 2) zeigt sich, dass sich der von uns theoretisch erwartete Zusammenhang zwischen Mehrheitsverhältnissen und Abstimmungsmuster im Bundestag verstärkt bestätigt.

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

	Regierungs- mehrheit	Unsichere Mehrheit	Oppositions- mehrheit
% (Anzahl)	51	56	52
Einspruchsgesetze	(31/61)	(47/84)	(35/67)
% (Anzahl)	44	36	24
Zustimmungsgesetze	(41/94)	(39/108)	(22/93)

Quelle: eigene Berechnungen

Die Wahrscheinlichkeit einer kontroversen Abstimmung im Bundestag hängt natürlich nicht allein von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat ab. Etliche andere Faktoren, darunter die Bedeutung eines Gesetzes oder der Zeitpunkt der Bundestags-Abstimmung innerhalb einer Legislaturperiode, können das Abstimmungsverhalten der Opposition beeinflussen. Wir testen daher in einem zweiten Schritt mithilfe eines einfachen Logit-Modells die Robustheit unserer Ergebnisse. Wir nehmen dafür eine Reihe von Kontrollvariablen in die statistische Analyse auf. Dazu gehören zunächst unterschiedliche Politikbereiche. Wie schon aus der Tabelle 2 ersichtlich wird, ist die Annahme plausibel, dass unterschiedliche Politikbereiche ein unterschiedlich hohes Konfliktpotenzial besitzen. Wir beschränken uns bei der Berücksichtigung von Politikbereichen für unsere Analyse auf diejenigen Ressorts, deren Zuschnitt sich innerhalb des Untersuchungszeitraums nicht veränderte und für die eine ausreichend hohe Fallzahl über die Mehrheitsverhältnisse hinweg vorliegt. Dazu gehören die Bereiche Finanzen, Arbeit und Soziales, Inneres, Justiz, Wirtschaft und Verkehr, für die im Modell jeweils mit einer Dummy-Variablen kontrolliert wird. Weiterhin ist die Annahme plausibel, dass die Umsetzung der EU-Richtlinien in nationale Gesetzgebung vergleichsweise unkontrovers ist. Dank der GESTA-Angaben können wir auch für die Gesetze kontrollieren, die aufgrund eines europäischen Impulses zustande gekommen sind. Drittens schließlich zeigt eine genauere Betrachtung der zeitlichen Verteilung des oppositionellen Abstimmungsverhaltens eine seit der siebten Legislaturperiode stetig steigende Konfrontation zwischen Regierung und Opposition im

Simone Burkhart/Philip Manow

Bundestag. Für diese Beobachtung kontrolliert die Variable „Legislaturperiode“ mit entsprechenden Werten zwischen 8 und 14. Zusätzlich wird über die Dummy-Variable „Bundestags-Wahl“ untersucht, ob 6 Monate vor einer nächsten Bundestagswahl sich die Konfliktintensität in Zeichen des Wahlkampfes erhöht. Unserer These einer sinkenden Konfliktintensität bei steigender oppositioneller Stärke im Bundesrat tragen schließlich die Variablen zu den Mehrheitsverhältnissen Rechnung (wir nehmen Dummy-Variablen für unsichere Mehrheiten und Oppositionsmehrheiten in die Regression auf, als Referenzgruppe gelten somit Regierungsmehrheiten).

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

Die logistische Regression bestätigt unsere bisherigen Ergebnisse. Im Vergleich zu einer Regierungsmehrheit *sinkt* für Zustimmungsgesetze die Konfrontation im Bundestag unter klaren Bundesrats-Oppositionsmehrheiten. Unsichere Mehrheiten nehmen eine mittlere Position ein: Verglichen mit Regierungsmehrheiten sind diese Situationen durch weniger parteipolitischen Disput im Abstimmungsverhalten gekennzeichnet, jedoch sind diese Konstellationen konfrontativer als klare Oppositionsmehrheiten. Der Vergleich mit den Einspruchsgesetzen zeigt, dass sich dieser Effekt wie prognostiziert auf die Zustimmungsgesetze beschränkt: Die Koeffizienten für Oppositions- und unsichere Mehrheit sind positiv und erhöhen damit geringfügig die Konfrontationswahrscheinlichkeit. Man könnte aus diesem Ergebnis folgern, dass der parteipolitische Konflikt auf die Einspruchsgesetze verlagert wird, sobald die Regierung ihre Mehrheit im Bundesrat verliert.

Die Kontrollvariablen haben im Wesentlichen die erwarteten Werte und sind in ihrer Wirkung – abgesehen von wenigen Ausnahmen – für Einspruchs- und Zustimmungsgesetze identisch. Gesetzesvorlagen aus dem Bereichen Finanzen sowie Arbeit und Soziales erhöhen die Wahrscheinlichkeit konfrontativer Bundestags-Abstimmungen, während Gesetzesvorlagen aus den Bereichen Inneres, Justiz und Wirtschaft die Wahrscheinlichkeit senken. Insgesamt sind die Effekte der Kontrollvariablen bei Einspruchsgesetzen deutlich höher als bei Zustimmungsgesetzen. Geht eine Gesetzesvorlage auf einen europäischen Impuls zurück, verringert dies ebenfalls die Wahrscheinlichkeit einer konfrontativen Abstimmung im Bundestag. Davon unabhängig nimmt die Konfliktintensität im Laufe der Zeit zu, wie der Koeffizient der Variable „Legislaturperiode“ belegt. Im Gegensatz zu unseren Erwartungen verstärkt eine anstehende Wahl nicht die Konfrontationswahrscheinlichkeit. Sechs Monate vor einer Neuwahl des Bundestages sinkt bei der Einspruchsgesetzgebung sogar die Konfrontation zwischen Regierung und Opposition signifikant.

Parteipolitisierter Föderalismus in der Bundesrepublik

Tabelle 3: Logistische Regression zur Vorhersage einer konfrontativen Abstimmung im Bundestag

	Bundestags-Abstimmung (dritte Lesung)	
	Einspruchsgesetze	Zustimmungsgesetze
Oppositionsmehrheit	0,496 (2,24)*	-0,649 (3,29)**
Unsichere Mehrheit	0,280 (1,25)	-0,549 (2,78)**
Europäischer Impuls	-0,869 (4,13)**	-0,428 (2,48)*
Legislaturperiode	0,189 (4,19)**	0,236 (4,99)**
Bundestagswahl	-0,597 (2,88)**	-0,126 (0,70)
Finanzen	0,981 (3,79)**	0,167 (0,83)
Arbeit und Soziales	0,695 (2,66)**	0,238 (0,99)
Inneres	-1,280 (4,17)**	-0,412 (1,81)
Justiz	-0,783 (3,38)**	-0,832 (3,00)**
Verkehr	-0,249 (0,64)	0,061 (0,20)
Wirtschaft	-1,136 (3,27)**	-0,221 (0,65)
Konstante	-2,847 (5,30)**	-3,072 (5,80)**
Beobachtungen	895	1031
Anteil korrekt vorhergesagter Fälle	74,6	72,3
Pseudo-R ² (McFadden)	13,1	4,8
÷ ² (Freiheitsgrade)	142,6 (11)**	58,2 (11)**

Unstandardisierte b-Koeffizienten, Wald-Test (Absolute z-Werte) in Klammern

* Signifikant bei 5%; ** Signifikant bei 1%

Quelle: eigene Berechnungen

Simone Burkhart/Philip Manow

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

4. *Parteipolitisierte Föderalismus und legislative Selbstbeschränkung*

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

Parteipolitisierter Föderalismus in der Bundesrepublik

Literatur

- Benz, Arthur*, 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen.
- Benz, Arthur*, 2000: Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, 215-221.
- Bräuninger, Thomas/König, Thomas*, 1999: The Checks and Balances of Party Federalism: German Federal Government in a Divided Legislature, in: *European Journal of Political Research* 36, 207-234.
- Deutscher Bundestag und Bundesrat*, 1977: Stand der Gesetzgebung des Bundes. Verkündete Gesetze und anderweitig erledigte Gesetzentwürfe. Gesamtband zur 7. Wahlperiode 1972-1976, Baden-Baden.
- Feldkamp, Michael F.*, 2005: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994-2003, Baden-Baden.
- Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut* (Hrsg.), 2000: *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden.
- König, Thomas*, 1999: Regieren im Föderalismus, in: *APuZ*, B 13, 24-36.
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas*, 1997: Wie wichtig sind die Länder in der Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung? in: *ZParl* 28 (4), 605-628.
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas*, 2005: Gesetzgebung im Föderalismus. Speyerer Forschungsberichte 237. Speyer (Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer).
- Krehbiel, Keith*, 1996: Institutional and Partisan Sources of Gridlock. A Theory of Divided and Unified Government, in: *Journal of Theoretical Politics* 8 (1), 7-40.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Wiesbaden (3. Aufl.).
- Leonardy, Uwe*, 2002: Parteien im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Scharniere zwischen Staat und Politik, in: *ZParl* 33 (1), 180-195.
- Leunig, Sven*, 2006: „AB(C)“ oder „ROM“? Anmerkungen zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, in: *ZParl* 37 (2), 402-420.
- Lhotta, Roland*, 1998: Der „lästige“ Föderalismus: Überlegungen zum konsensuellen „deadlock“ am Beispiel von Bundesrat und Vermittlungsausschuß, in: Ursula Männle (Hrsg.), *Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz*, Baden Baden, 79-92.
- Lhotta, Roland*, 2000: Konsens und Konkurrenz in der konstitutionellen Ökonomie bikameraler Verhandlungsdemokratie: Der Vermittlungsausschuß als effiziente Institution politischer Deliberation, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Empirische Analysen zu einem theoretischen Konzept*, Opladen, 79-103.
- Lhotta, Roland*, 2003: Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: *APuZ*, B 3, 16-22.

Simone Burkhart/Philip Manow

- Manow, Philip/Burkhart, Simone*, 2006: Die Dauer der Gesetzgebungstätigkeit und die Herrschaft über den parlamentarischen Zeitplan – eine empirische Untersuchung des Legislativprozesses in Deutschland, Köln (Manuskript, MPIfG).
- Renzsch, Wolfgang*, 1999: Party Competition in the German Federal State: New Variations on an Old Theme, in: *Regional & Federal Studies* 9 (3), 180-192.
- Renzsch, Wolfgang*, 2000: Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, Wiesbaden, 53-78.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *PVS* 26 (4), 323-356.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern?, in: Konrad Morath (Hrsg.), *Reform des Föderalismus. Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut und Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Bad Homburg*, 23-36.
- Scharpf, Fritz W.*, 2005: Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus, Köln (Working Paper 05/6, MPIfG).
- Schindler, Peter*, 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999, Baden-Baden.
- Schulze-Fielitz, Helmuth*, 1986: Fallstricke der Gesetzgebungsstatistik, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1, 364-368.
- Stone Sweet, Alec*, 1992: The birth of judicial politics in France: the constitutional council in comparative perspective, New York.
- Strohmeier, Gerd*, 2004: Der Bundesrat: Vertretung der Länder oder Instrument der Parteien? in: *ZParl* 35 (4), 717-732.
- Sturm, Roland*, 1999: Party Competition and the Federal System: The Lehbruch Hypothesis Revisited, in: Charlie Jeffery (Hrsg.), *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*, London/New York, 197-216.
- Vanberg, Georg*, 1998: Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise, in: *Journal of Theoretical Politics* 10, 299-326.
- Ziller, Gebhard*, 1998: Auch bei unterschiedlichen Konstellationen funktioniert alles ziemlich reibungslos, in: *Das Parlament*, 18. September 1998, S. 14.
- Ziller, Gebhard*, 2003: Die Gesetzgebungsarbeit im Spiegel der Zahlen, in: *Das Parlament*, 20. Januar 2003, S. 3.

Korrespondenzanschrift:

Simone Burkhart
Dr. habil. Philip Manow
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstr. 3
50676 Köln
E-Mail: burkhart@mpifg.de
manow@mpifg.de