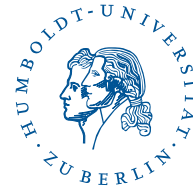


HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN  
INSTITUT FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN  
POLITIKWISSENSCHAFT



## DIPLOMARBEIT

# **DER EINFLUSS VON LANDTAGSWAHLEN AUF DIE REGIERUNGSPOLITIK IM BUND**

Eine empirische Untersuchung anhand der Bundesgesetzgebungstätigkeit 1976-2004

Wenke Seemann

Gutachterin: Prof. Ellen M. Immergut

Berlin, 06. März 2005



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abstract</b>	<b>5</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2 Theoretische Perspektive</b>	<b>11</b>
2.1 Forschungsstand . . . . .	12
2.1.1 Der Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen . . .	13
2.1.2 Der Einfluss von Landtagswahlen auf die Bundespolitik	19
2.1.3 Zwischenfazit I . . . . .	23
2.2 Postulate: Landtagswahlen als Problemfaktoren . . . . .	23
2.2.1 Dauerwahlkampf in Deutschland? . . . . .	24
2.2.2 Landtagswahlen als Responsivitätsimpulse . . . . .	27
2.2.3 Landtagswahlen als Konfliktauslöser . . . . .	30
2.2.4 Landtagswahlen als Garanten inkrementellen Wandels .	35
2.2.5 Zwischenfazit II . . . . .	37
2.3 Der Einfluss von Landtagswahlen auf die Gesetzgebungstätigkeit	40
2.3.1 Argumentationsstruktur . . . . .	40
2.3.2 Allgemeiner theoretischer Bezugsrahmen – Parteienwett- bewerb im föderalen Bundesstaat . . . . .	41
2.3.3 Hypothesenraster und Bestimmungsfaktoren . . . . .	50
<b>3 Forschungsdesign</b>	<b>55</b>
3.1 Datengrundlage . . . . .	55
3.2 Analyseverfahren und Operationalisierung . . . . .	58
3.2.1 Unabhängige Variablen - Wahlintensität und Bundesrats- mehrheiten . . . . .	58
3.2.2 Abhängige Variable - Gesetzgebungstätigkeit . . . . .	63

<b>4</b>	<b>Empirische Untersuchung</b>	<b>69</b>
4.1	Die Bundesgesetzgebungstätigkeit 1976 - 2004 . . . . .	70
4.2	Bundesgesetzgebungstätigkeit - Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat . . . . .	78
4.3	Verschiebungsthese . . . . .	88
4.4	Konfliktthese . . . . .	93
4.5	Blockadethese . . . . .	96
4.6	Zusammenfassung und Diskussion . . . . .	99
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>106</b>
	<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	<b>109</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>116</b>
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>118</b>
<b>A</b>	<b>Tabellen und Grafiken</b>	<b>119</b>

## **Zusammenfassung - Der Einfluss von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund**

In der politikwissenschaftlichen Literatur finden sich unter dem Stichwort »Dauerwahlkampf-Phänomen« immer wieder Aussagen, die einen Einfluss von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund postulieren. Dabei wird die hohe Anzahl innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages stattfindender Landtagswahlen problematisiert und als Erklärungsfaktor für die deutsche Reformschwäche angeführt. In Untersuchungen, die sich mit der Interdependenz von Landtagswahlen und Bundespolitik beschäftigen, spielt der Einfluss der Länderwahlen auf die bundespolitische Ebene jedoch nur eine marginale Rolle. Diese Arbeit überprüft empirisch die Gültigkeit der im wissenschaftlichen Kontext vorgefundenen Annahmen. Untersucht wird hier der quantitativ messbare Einfluss der durch Landtagswahlen verursachten Wahlintensität auf die Bundesgesetzgebungstätigkeit. Das Ergebnis der quantitativen Analyse zeigt, dass keine der postulierten Auswirkungen von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund nachweisbar ist.

## **Abstract - The Influence of Regional Elections on Governmental Legislation in Germany**

In political science literature one often finds assumptions concerning a phenomenon referred to as "Dauerwahlkampf" ("permanent campaigning") which postulate an influence of regional elections on the governmental legislation in Germany. The large number of regional elections in the course of a legislature of the Bundestag is considered to be a problem and is used as an explanation for the German "Reformschwäche" ("blockage of substantial reforms"). In studies concerning the interdependency between regional elections and the federal legislation the influence of regional elections on the legislation at federal level plays only a marginal role. This diploma thesis empirically tests the validity of the assumptions found in the scientific context. It analyzes the quantitatively measurable influence of the election intensity caused by regional elections on the German federal legislation. The result of the quantitative analysis shows that none of the postulated effects of regional elections on the German federal legislation can be proven.

# Kapitel 1

## Einleitung

*Das Regieren in einer Demokratie wäre wesentlich einfacher,  
wenn man nicht immer wieder Wahlen gewinnen müsste.*  
(Georges Clemenceau)

Über die deutsche Reform(un)fähigkeit wird seit mehreren Jahren debattiert. In diesem Zusammenhang sind die unterschiedlichsten Ursachen politikwissenschaftlich diskutiert worden. Zu den prominentesten Erklärungsansätzen gehören dabei sicherlich Fritz Scharpfs Politikverflechtungsansatz (1985), die Vetospielertheorie von George Tsebelis (2002) und Lehmbruchs Strukturbruchthese (1976/1998).

Unter dem Stichwort »Dauerwahlkampf« taucht nun der Hinweis auf einen weiteren, institutionellen Faktor auf, der die deutsche Reformschwäche begünstigen soll: die zahlreichen Landtagswahlen, die als Zwischenwahlen innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages stattfinden. Innerhalb der wissenschaftlichen Auseinandersetzung kommt diesem Faktor jedoch nur eine marginale Bedeutung zu. Lautstark beklagt wird das aus der föderalen Struktur des politischen Systems der Bundesrepublik resultierende »Dauerwahlkampf-Phänomen« insbesondere von Politik und Wirtschaft: Es werden bundespolitische Lähmungserscheinungen aufgrund der häufig stattfindenden Landtagswahlen konstatiert und regelmäßig Debatten über eine Zusammenlegung der Landtagswahltermine entfacht<sup>1</sup>. Das mit einer solchen Forderung verbundene Ziel ist eine Reduktion der Wahltermine und die damit einhergehende Erhöhung der Anzahl wahlfreier Jahre. Realisierbar ist ein derartiges Vorhaben durch eine Zusammenlegung bzw. Koordination der Wahltermine, eine Verlängerung der Wahlperioden oder eine, in diesen Zusammenhang allerdings nicht zur Diskussion stehende, Neugliederung des Bundesgebietes (Beyme 1992: 339). Diese Forderung beruht nicht nur auf der Annahme einer erheblichen bundespolitischen Bedeutung von Landtagswahlen, sondern geht zudem von explizit negativen Auswirkungen auf die

---

<sup>1</sup>Vgl. u.a.: Koop 2004, Henkel 1998 in: FAZ 2.1.1998, S. 13.

Regierungspolitik im Bund aus. Beide Annahmen können nicht als wissenschaftlich begründet gelten.

Die bundespolitische Bedeutung von Landtagswahlen lässt sich aus zwei grundlegenden Eigenschaften der Länderwahlen ableiten: Zum einen gelten die Wahlen zu den Länderparlamenten als Test- oder Stimmungswahlen für die im Bundestag vertretenen Parteien (Fabritius 1978, Dinkel 1977, Hough/Jeffery 2003, Decker/Blumenthal 2002, Burkhart 2003). Zum anderen bestimmen die Landtagswahlergebnisse die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, dessen Zustimmung für die Verabschiedung von mehr als der Hälfte aller Gesetzesvorlagen notwendig ist. Zwar wird im politikwissenschaftlichen Kontext ebenfalls seit langem die hohe Anzahl von Landtagswahlen problematisiert<sup>2</sup>; die hier formulierten konkreten Annahmen zur Wirkungsweise von Landtagswahlen auf die Bundespolitik haben jedoch allenfalls den Charakter von Behauptungen.

Die hohe Anzahl von Landtagswahlen, so der allgemeine Tenor, bewirkt eine stark ausgeprägte Wettbewerbsintensität innerhalb der bundespolitischen Legislaturperiode, welche die Regierungspolitik behindert (Grande 1999): Maßnahmen werden aus Angst vor Stimmenverlusten in Nachwahlzeiträume verschoben oder in ihrer Reichweite abgeschwächt (Langguth 2000, Zohlnhöfer 2003b); der parteipolitische Konkurrenzkampf erhöht die Konfliktintensität und führt verstärkt zur politischen Blockade andernfalls möglicher Sachkompromisse (Scharpf 2003, Grande 1999, Zohlnhöfer 2003a); Landtagswahlen schränken den Handlungsspielraum der Bundesregierung zeitlich ein und führen zu einer politischen Kurzfristorientierung (Scharpf 2004, Straubhaar 2002, Möschel 2000). Im Ergebnis werden Landtagswahlen aufgrund der Häufigkeit, mit der sie innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages stattfinden, auch von Teilen der Politikwissenschaft als ein Hindernis für eine tief greifende Reformpolitik in Deutschland betrachtet.

Für alle Autoren stellt die hohe Anzahl stattfindender Landtagswahlen den entscheidenden problemverursachenden Faktor dar. Nicht die einzelne Wahl bedingt eine Behinderung der Regierungspolitik, sondern die Häufigkeit von zwischen den Bundestagswahlen stattfindenden Länderwahlen. Im Unterschied zu Forschungsarbeiten, die sich den politischen Konjunkturzyklen widmen<sup>3</sup>, konzentrieren sich die Autoren hinsichtlich der befürchteten Auswirkungen nicht auf makroökonomische Faktoren und die Interdependenz von Wirtschaft und

<sup>2</sup>Eine von Landtagswahlen ausgehende hemmende Wirkung auf die Regierungspolitik im Bund hat z.B. Theodor Eschenburg (1961) bereits für die fünfziger Jahre konstatiert.

<sup>3</sup>Im Kontext der Politischen Ökonomie untersuchen Forschungsarbeiten zum »political business cycle« (PBC) die politischen Determinanten makroökonomischer Zyklen (Nordhaus 1975, Drazen 2000). Im Unterschied zu den USA konnte in Deutschland bisher kein »political business cycle«, d.h. keine zyklische Schwankungen der Inflations- und Arbeitslosenrate in Abhängigkeit vom zeitlichen Abstand zu anstehenden Bundestagswahlen (Phillips-Kurve), empirisch nachgewiesen werden. Als Gründe dafür werden in der Literatur v.a. die starke Exportabhängigkeit der deutschen Inlandsproduktion und die zahlreichen Landtagswahlen diskutiert (Berger/Woitek 1997).

Regierungspolitik, sondern hauptsächlich auf den Gesetzgebungsprozess und die Parteienkonkurrenz.

Angesichts dieser Annahmen ist es erstaunlich, dass der konkrete Zusammenhang zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik in Deutschland bisher kaum zum Gegenstand einer wissenschaftlich-systematischen Untersuchung geworden ist. Die Auseinandersetzung mit dem bisherigem Forschungsstand (Kapitel 2.1) zeigt, dass die wissenschaftliche Beschäftigung mit den Interdependenzen zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik eine starke Asymmetrie zugunsten des Einflusses der Bundespolitik auf die Landtagswahlergebnisse aufweist. Nur sehr selten wird dagegen die umgekehrte Perspektive eingenommen, indem nämlich untersucht wird, ob und wie Landtagswahlen die Bundespolitik beeinflussen. Sie findet sich vereinzelt in qualitativ angelegten Forschungsarbeiten aus den siebziger und achtziger Jahren, die sich jedoch statt mit der Häufigkeit von Landtagswahlen eher mit den Auswirkungen einzelner Landtagswahlen auf die bundespolitische Ebene beschäftigen.

Es entsteht der Eindruck, dass sich die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung auf das Postulieren und Problematisieren eines von Landtagswahlen ausgehenden Einflusses auf die Regierungspolitik im Bund beschränkt. Einen hinreichenden theoretischen oder empirischen Nachweis dafür hat die Forschung bisher nicht erbracht. Hierbei handelt es sich vermutlich um eine Art »Populärhypothese«, deren postulierter Zusammenhang so einfach, plausibel oder offensichtlich gültig zu sein scheint, dass von einer genaueren wissenschaftlichen Prüfung bisher abgesehen wurde. Aber kann man die von den Autoren vermuteten konkreten Auswirkungen von Landtagswahlen tatsächlich empirisch nachweisen und so die Annahme erhärten, dass die Regierungspolitik im Bund durch (häufig stattfindende) Landtagswahlen behindert wird? Oder handelt es sich hierbei nur um einen Scheinzusammenhang? Das zentrale Anliegen der vorliegenden Diplomarbeit besteht darin, einen Beitrag zur Klärung dieser Frage zu leisten.

Zwar herrscht in Anbetracht des aktuellen Forschungsstands durchaus Bedarf an fundierten theoretischen Auseinandersetzungen mit der Bedeutung von Landtagswahlen für die bundespolitische Ebene – die grundlegende Intention dieser Arbeit ist dennoch eine andere. Nachfolgend wird der Versuch unternommen, die im politikwissenschaftlichen Kontext vorgefundenen Annahmen zu einem von Landtagswahlen ausgehenden Einfluss auf die Regierungspolitik im Bund empirisch zu validieren. Aufgrund der Tatsache, dass hier nicht die einzelne Wahl, sondern vorrangig die hohe Anzahl von Landtagswahlen als Problem betrachtet wird, soll von einer qualitativen, fallspezifischen Untersuchung abgesehen werden. Stattdessen bietet sich eine quantitativ angelegte Überprüfung an, bei der die Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen innerhalb der Legislaturperiode als unabhängige Variable und die Bundesgesetzgebungstätigkeit als abhängige Variable fungiert. Um eine solide Aussagekraft der empirischen Ergebnisse sicherzustellen, soll der Untersuchungszeitraum mit der achten



Wahlperiode beginnen und auch die aktuelle fünfzehnte Wahlperiode mit einschließen. Damit gehen die Gesetzgebungstätigkeit der letzten 29 Jahre und insgesamt 93 Landtagswahlen in diese Untersuchung ein.

Die Umsetzung dieses Vorhabens ist an zwei grundlegende Bedingungen geknüpft, die im Rahmen dieser Arbeit erfüllt werden müssen. Voraussetzung für die angestrebte empirische Validierung ist dabei zum einen die Möglichkeit, die konkreten Annahmen der Autoren zur Wirkungsweise von Landtagswahlen zu quantitativ überprüfbar Hypothesen aufzubereiten. Zum anderen müssen Datenquellen erschlossen und in ein statistisch verwertbares Format transformiert werden.

Da der Forschungsstand nur wenige Erkenntnisse für die dieser Arbeit zugrunde liegende Fragestellungen liefert (Kapitel 2.1), rücken die konkreten Aussagen der Autoren in den Mittelpunkt der theoretischen Auseinandersetzung. Sie werden im Kapitel 2.2 entsprechend ihrer inhaltlichen Ausrichtung zu drei *Postulaten* zusammengefasst und hinsichtlich ihrer zentralen These und des implizit zugrunde liegenden Argumentationszusammenhangs analysiert. Im Zuge der Postulatanalyse werden verschiedene Hypothesen herausgearbeitet und bezüglich der Möglichkeiten einer empirischen Überprüfung diskutiert und selektiert.

Im letzten Teil des Theorie-Kapitels (2.3) wird für die ausgewählten und in die empirische Untersuchung eingehenden Hypothesen eine einheitliche Argumentationsstruktur entwickelt, die in einen theoretischen Bezugsrahmen gestellt wird. Dieser umfasst eine Auseinandersetzung mit dem Parteienwettbewerb im föderalen Bundesstaat und dient der theoretischen Absicherung der erarbeiteten Argumentationsstruktur. Im Ergebnis stellt die theoretische Auseinandersetzung ein Hypothesenraaster zur Verfügung, das die Bestimmungsfaktoren für einen von Landtagswahlen ausgehenden Einfluss auf die Regierungspolitik im Bund sowie drei unterschiedliche Wirkungshypothesen zusammenfasst und damit die theoretische Grundlage für die empirische Analyse bildet.

Um die zweite, unabdingbare Voraussetzung für die empirische Validierung zu erfüllen, müssen drei unterschiedliche Datenquellen erschlossen werden: die von der Bundestagsverwaltung zur Verfügung gestellte GESTA-Volltextdatenbank<sup>4</sup>, die Informationen zur Bundesgesetzgebungstätigkeit enthält; die im Untersuchungszeitraum liegenden Landtagswahltermine und darüber hinaus die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat. Weder die in der GESTA enthaltenen institutionellen und prozessualen Merkmale der 5571 im Untersuchungszeitraum eingebrachten Gesetzesinitiativen noch die Informationen zu Landtagswahlen und Mehrheitsverhältnissen liegen bisher frei zugänglich in einem statistisch auswertbaren Format vor. Aufgrund dessen ist im Zuge dieser Diplomarbeit ein Datensatz konzipiert und erstellt worden, der alle elektronisch verfügbaren GESTA-Volltextdaten enthält. Außerdem ist es

---

<sup>4</sup>vgl. <http://dip.bundestag.de>

gelungen, die Angaben zur Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen und den im Bundesrat vorliegenden parteipolitischen Mehrheiten über die Datumsangaben aller im Gesetzgebungsprozess relevanten Verfahrensschritte in den entstandenen GESTA-Datensatz zu integrieren (Kapitel 3.1). Auf diese Weise ist ein Instrument entstanden, das nicht nur die Überprüfung der aus den Postulaten entwickelten Hypothesen ermöglicht. Dieser Datensatz eignet sich darüber hinaus auch für eine weit über die Möglichkeiten der amtlichen Gesetzgebungstatistik<sup>5</sup> hinausreichende quantitative Gesetzgebungsanalyse.

Anhand dieser theoretischen wie empirischen Basis erfolgt die Überprüfung der Hypothesen zu den Auswirkungen von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund. Unter »Regierungspolitik« wird hierbei die Gesetzgebungstätigkeit der Bundesregierung bzw. der Regierungsparteien verstanden. Dadurch richtet sich das Hauptaugenmerk auf die in Gesetzesvorlagen manifestierte und den Gesetzgebungsprozess durchlaufende Politik der im Bund regierenden Parteien und nicht etwa auf konkrete Politikergebnisse oder makroökonomische Folgewirkungen.

Der Problemfaktor »hohe Anzahl von Wahlen« ist dabei über die Häufigkeitsverteilung (pro Kalenderjahr) von Landtagswahlen innerhalb der bundespolitischen Legislaturperioden als »Wahlintensität« operationalisiert worden. Der Einfluss der durch Landtagswahlen verursachten Wahlintensität auf die Gesetzgebungsaktivität der Bundesregierung wird dann anhand von spezifischen Leistungs- und Konfliktindikatoren untersucht (Kapitel 3.2). Ein allgemeiner Überblick zur Bundesgesetzgebungstätigkeit im Zeitraum von 1976 bis 2004 leitet das vierte Kapitel ein, in dem die Ergebnisse der quantitativen Datenauswertung präsentiert und diskutiert werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen dieser Arbeit nur die konkreten Annahmen zur Wirkungsweise von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik untersucht werden, nicht aber die darauf basierenden Ableitungen der Autoren zur Reformfähigkeit. Die verwendeten GESTA-Daten erlauben keine Differenzierung der enthaltenen Gesetzesinitiativen gemäß ihres »Reformcharakters« und somit auch keine spezifischen Aussagen zur Reformpolitik.

---

<sup>5</sup>Vgl. [http://dip.bundestag.de/cgi-bin/dipweb3?a=statistik&c=/usr7/goldop&d=www.dia.bt/DI&e=/bt\\_kad&f=ui](http://dip.bundestag.de/cgi-bin/dipweb3?a=statistik&c=/usr7/goldop&d=www.dia.bt/DI&e=/bt_kad&f=ui)

## Kapitel 2

# Theoretische Perspektive

Das primäre Ziel der vorliegenden Arbeit besteht in der Validierung der Annahme, dass von Landtagswahlen in Abhängigkeit der Häufigkeit ihres Stattfindens innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages eine Behinderung der Regierungspolitik im Bund ausgeht. Ob und inwiefern sich die vielen Zwischenwahlen in Deutschland auf die Gesetzgebungstätigkeit der Bundesregierung auswirken, soll in dieser Arbeit mit Hilfe einer empirischen Auswertung der Gesetzgebungsaktivität des Bundes zwischen 1976 und 2004 überprüft werden. Die hierfür erforderliche theoretische Basis wird schrittweise anhand eines Gerüsts von drei zentralen Forschungsfragen erarbeitet:

1. In welchem Verhältnis stehen Bundespolitik und Landtagswahlen?
2. Welche bundespolitische Bedeutung von Landtagswahlen erwächst daraus? Welche Annahmen existieren zu einem aus der bundespolitischen Bedeutung von Landtagswahlen erwachsenden Einfluss von Landtagswahlen auf die politische Bundesebene und wie werden diese begründet?
3. Welche der postulierten Wirkungsweisen von Landtagswahlen, die in Abhängigkeit ihrer Häufigkeitsverteilung innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages auftreten sollen, lassen sich empirisch grundsätzlich mittels einer quantitativen Analyse der Bundesgesetzgebungstätigkeit überprüfen?

Der folgende Theorieteil beinhaltet zum einen die Auseinandersetzung mit dem Forschungsstand (Kapitel 2.1) und die Analyse der im wissenschaftlichen Kontext vorgefundenen Postulate (Kapitel 2.2), mit deren Hilfe sowohl spezifische Wirkungshypothesen herausgearbeitet als auch eine einheitliche Argumentationsstruktur zum Einfluss von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund entwickelt werden soll. Darüber hinaus wird der Argumentationszusammenhang im Kontext eines breiter angelegten politikwissenschaftlichen Bezugsrahmens diskutiert. Ziel der theoretischen Auseinandersetzung ist es, mit der

Entwicklung eines präzisen Hypothesenrasters die Grundlage für eine empirische Überprüfung zu schaffen.

## 2.1 Forschungsstand

Die institutionellen Rahmenbedingungen des bundesdeutschen politischen Systems bedingen eine grundlegende Interdependenzbeziehung der unterschiedlichen politischen Ebenen.

Die enge Verflechtung von Bund und Ländern ist im Grundgesetz verankert und Ausdruck der vertikal-funktionellen Gewaltenteilung (Andersen/Woyke 2003: 83ff, 228; Holtmann/Voelzkow 2000: 11). Die Bundesländer sind an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes beteiligt (Art. 50 GG). In der Gesetzgebung dominiert der Bund neben der ausschließlichen Gesetzgebung (Art. 71 GG) und der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG) des Bundes auch die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72 GG), im Rahmen derer Bund und Länder zwar gleichermaßen tätig werden können, die Länder allerdings nur, insofern der Bund keine Regelungen getroffen hat. Im Gegensatz dazu liegen weite Bereiche der Verwaltung und der staatlichen Finanzen in der Hand der Bundesländer. Die Bundesländer sind nicht nur mit der Ausführung der Bundesgesetze betraut (Art. 83 GG), sondern besitzen auch eigene Zuständigkeiten bei der Finanzverwaltung (Art. 108 GG). Als formales Organ des Bundes und strukturelles Organ der Landesregierungen (Leonardy 2002: 183) besitzt der Bundesrat zudem Mitwirkungsrechte an der Gesetzgebung und ist damit das wichtigste Instrument der Bundesländer bei der Vertretung ihrer Interessen im bundespolitischen Entscheidungsprozess. Die Zusammensetzung der Länderkammer wird durch Landtagswahlen und den daraus hervorgehenden Landesregierungen bestimmt (Art. 51 Abs. 1 GG). Regierungsvertreter der Länder verfügen im Bundesrat über ein suspensives Vetorecht bei »Einspruchsgesetzen« und über ein volles Vetorecht bei »zustimmungspflichtigen« Gesetzesvorlagen (Art. 77 GG). Die Vetoposition des Bundesrates bei Zustimmungsgesetzen verleiht ihm erhebliches Gewicht im bundespolitischen Entscheidungsprozess, welches im Zuge der Verfassungsreform 1969 noch zugenommen hat. Durch die Schaffung der »Gemeinschaftsaufgaben« hat sich die Gesetzgebungskompetenz weiter zugunsten des Bundes verlagert, wurde aber teilweise durch die nun regelmäßig erforderlich gewordene Zustimmung des Bundesrates kompensiert, was einen Anstieg des Anteils zustimmungspflichtiger Gesetze<sup>1</sup> auf über 50 % zur Folge hatte (An-

---

<sup>1</sup>Zustimmungspflichtig sind grundsätzlich verfassungsändernde Gesetzesvorlagen. Sie erfordern eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen des Bundestages und des Bundesrates (Art. 79 Abs. 2 GG). Gesetzesvorlagen, die grundsätzlich das Bund-Länder-Verhältnis betreffen (Art. 29 Abs. 7, 74a, 91a, 104a, 105, 106, 107, 109, 134, 135 GG), und Gesetzesvorlagen, welche die Abgrenzung der Bundesverwaltung und den Einfluss auf die Landesverwaltung beinhalten (Art. 84, 85, 87, 87b, 87c, 87d, 96, 108, 120a GG), bedürfen der Zustimmung einer absoluten Mehrheit des Bundesrates.

dersen/Woyke 2003: 85ff). Die Mehrzahl der bundespolitischen Entscheidungen muss in Deutschland im Verbund von bundes- und landespolitischer Ebene getroffen werden. Die zentralen Akteure im politischen Entscheidungsprozess sind dabei die Parteien, deren Amts- und Mandatsträger innerhalb der politischen Institutionen agieren.

Die Interdependenzen zwischen Bundespolitik und Landtagswahlen werden gewöhnlich aufgrund von zwei Beobachtungen diskutiert. Zum einen handelt es sich dabei um die regelmäßigen Stimmenverluste der Regierungsparteien im Bund bei Landtagswahlen und zum anderen um einen diagnostizierten Dauerwahlkampf, der durch das häufige Stattfinden von Landtagswahlen innerhalb der Legislaturperiode des Bundes zustande kommt und die Regierungspolitik behindert (Burkhart 2003: 2).

Innerhalb der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wurde bisher insbesondere die erste Beobachtung zum Gegenstand einiger systematischer Untersuchungen zum Einfluss der Bundespolitik auf die Landtagswahlergebnisse (Dinkel 1977, Jeffery/Hough 2001, 2003, Decker/Blumenthal 2002, Burkhart 2003). Dem Phänomen des Dauerwahlkampfes hat sich jedoch noch keine politikwissenschaftliche Forschungsarbeit gewidmet. Es existieren jedoch zwei ältere qualitative Studien (Fabritius 1978, Czerwick 1984), die sich allgemein mit den möglichen Auswirkungen von Landtagswahlen auf die Bundespolitik beschäftigen. Diese werden nur durch die auch gegenwärtig im politischen (Koop 2004), wirtschaftlichen (Henkel 2002) und wissenschaftlichen (Decker 2003, Wewer 1992) Kontext immer wieder aufflammende Debatte um eine Zusammenlegung der Landtagswahltermine ergänzt. Aufgrund der Tatsache, dass im Zuge dieser Debatte zwar erhebliche Auswirkungen der zahlreichen Landtagswahlen auf die Regierungspolitik unterstellt, aber nicht ansatzweise systematisch untersucht und nachgewiesen werden, wird an dieser Stelle auf eine Erörterung verzichtet. Bei der Diskussion des Forschungsstandes bleiben zudem Untersuchungen unberücksichtigt, die sich im Kontext der ökonomischen Theorie der Politik mit politischen Konjunkturzyklen (PBC) beschäftigen. Diese Studien verwenden (als abhängige Variablen) ausschließlich makroökonomische Indikatoren, während sich die vorliegende Arbeit auf die im wissenschaftlichen Kontext vorgefundenen Annahmen zu den Auswirkungen der Häufigkeit von Landtagswahlen auf die Gesetzgebungstätigkeit konzentriert.

### 2.1.1 Der Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen

Eine Wirkung der Bundespolitik auf die Wahlergebnisse in den Bundesländern ist in der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung weitgehend unstrittig. Die Annahme einer bundespolitischen Durchdringung von Landtagswahlen beruht dabei grundlegend auf der Beobachtung, dass die im Bund regierenden Parteien, »*scheinbar gesetzmäßig wiederkehrende Verluste [...] bei Landtagswahlen erleiden, die über einen längeren Zeitraum fast zwangsläufig zum Verlust*

*einer eigenen Regierungsmehrheit im Bundesrat führen*«<sup>2</sup> (Burkhart 2003: 2).

Erstmalig wissenschaftlich beschrieben wird dieses Phänomen in Untersuchungen zum Einfluss der Popularitätswerte der Nationalen Regierungsparteien auf das Verhältnis der Wahlergebnisse von »first order-« (Präsidentchaftswahlen – USA, Unterhauswahlen – GB) und »second order elections« (Kongresswahlen – USA, Nachwahlen – GB) in Großbritannien und den USA (Goodhart/Bhansali 1970, Miller/Mackie 1973, Tufté 1975, Stimson 1976). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Popularitätswerte der Regierungspartei in einer kurzen Phase der »Nachwahleuphorie« zunächst ansteigen, dann aber relativ schnell absinken und ihren Tiefpunkt in der Mitte der nationalen Wahlperiode erreichen. Die Zustimmungswerte erholen sich in der zweiten Hälfte der Legislatur, bis sie gewöhnlich kurz vor der nächsten nationalen Wahl ihr Ausgangsniveau erreichen. Infolgedessen verzeichnet beispielsweise die Präsidentchaftspartei bei den amerikanischen »midterm-elections« (Kongresswahlen) regelmäßig Verluste, die im Zusammenhang mit den Popularitätseinbußen als Ergebnis von Sanktionswahlverhalten verstanden werden. Die Beobachtung einer regelmäßigen Wiederkehr dieses Phänomens hat die Vorstellung von der Existenz eines Wahlzyklus' (electoral cycle) geprägt (Burkhart 2003: 5, Hough/Jeffery 2003: 81f).

Der Frage, ob sich ein solches Phänomen auch in Deutschland nachweisen lässt, wo bekanntlich nicht nur eine sondern elf bzw. sechzehn Zwischenwahlen<sup>3</sup> stattfinden, ist erstmals Dinkel (1977) mit einer systematischen empirischen Studie nachgegangen. Seine Hypothese, dass Regierungsparteien im Bund bei Landtagswahlen regelmäßig Stimmenverluste erleiden, überprüft Dinkel mit Hilfe von Regressionsanalysen. Für insgesamt 67 Landtagswahlen im Zeitraum von 1949 bis 1976 berechnet er für die Regierungsparteien einen »zu erwartenden« Stimmenanteil, der sich aus dem arithmetischen Mittel ihrer Wahlergebnisse bei der vorausgegangenen und nachfolgenden Bundestagswahl ergibt (Dinkel 1977: 348ff). Dabei liegt die Verwendung der Zeitvariable in der Annahme begründet, dass sich die Zustimmungswerte der im Bund regierenden Parteien in Abhängigkeit vom zeitlichen Abstand zur Bundestagswahl zyklisch verändern. Dinkel nimmt an, dass die im Bund regierenden Parteien den prognostizierten Erwartungswert nur bei Landtagswahlen in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu einer Bundestagswahl erreichen und bei in »ausreichendem« Abstand stattfindenden Länderwahlen schlechter als erwartet abschneiden würden (Dinkel 1977:

<sup>2</sup>Einen gesetzmäßigen Charakter scheint diese Beobachtung allerdings nicht zu besitzen. Bereits ein Blick auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zeigt Folgendes: Von den bisher fünfzehn deutschen Bundesregierungen konnten nur sechs (40 %) mit einer eigenen Regierungsmehrheit im Bundesrat in die Legislaturperiode starten. In nur insgesamt 27 % der Fälle hat eine Bundesregierung eine eigene Bundesratsmehrheit im Laufe einer Legislaturperiode verloren (vgl. Abb. 2.2; Schindler 1999: 2440-2446).

<sup>3</sup>Bis zur deutschen Wiedervereinigung 1990 wurden innerhalb der Legislaturperiode des Bundes bis zu elf Länderparlamente gewählt, mit dem Hinzukommen der fünf neuen Bundesländer hat sich diese Zahl auf sechzehn erhöht.

350f). Die Ergebnisse seiner statistischen Analyse bestätigen die Hypothese: Je größer die zeitliche Entfernung von Landtagswahlen zu einer Bundestagswahl ausfällt, desto höher ist die (negative) Abweichung der tatsächlichen Wahlergebnisse der Regierungsparteien vom erwarteten Stimmenanteil. Der erreichte Stimmenanteil bleibt bei 65 von 67 Landtagswahlen hinter dem prognostizierten Wert zurück, wobei die Differenz zum prognostizierten Wert ein zyklisches Muster aufweist. Die Verluste der im Bund regierenden Parteien nehmen jeweils bis zur Mitte der Legislaturperiode zu und gehen danach wieder zurück (Dinkel 1977: 351).

Damit hat Dinkel die Existenz eines deutschen Wahlzyklus<sup>4</sup> nachgewiesen. Den implizit zugrunde liegenden Kausalmechanismus aber, wonach die im Bund regierenden Parteien aufgrund sinkender Popularitätswerte schlechtere Landtagswahlergebnisse hinnehmen müssen, untersucht Dinkel jedoch nicht direkt. Vielmehr leitet er einen deutschen Wahlzyklus ausschließlich aus dem Verhältnis der Wahlergebnisse im Bund und in den Ländern ab, ohne sie zu den tatsächlichen Popularitätswerten der im Bund regierenden Parteien in Beziehung zu setzen. Dinkels Schlussfolgerung, dass Landtagswahlen aufgrund des zyklischen Musters ihrer Ergebnisse in Abhängigkeit ihrer zeitlichen Entfernung zur Bundestagswahl systematisch durch bundespolitische Faktoren beeinflusst werden (Dinkel 1977: 355ff), gründet somit nicht auf seinen Analyseergebnissen. Seine Untersuchung gibt lediglich Aufschluss darüber, dass zwischen den Wahlergebnissen der Parteien bei Bundestagswahlen und Landtagswahlen ein (zyklischer) Zusammenhang besteht; sie gibt jedoch keine Auskunft darüber, wie dieser zustande kommt. Bundespolitische Faktoren bieten zwar eine mögliche Erklärung post festum für die Ergebnisse seiner Untersuchung, allerdings könnte der Wahlzyklus ebenso durch die geringere Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen<sup>4</sup> (Czerwick 1984: 21) oder eine stärkere Neigung der Wählerschaft, ihre Unzufriedenheit zum Ausdruck zu bringen (Hough/Jeffery 2003: 82), zustande kommen. Eben dieses Problem tritt auch bei der Mehrzahl der aktuelleren Arbeiten auf.

Decker/Blumenthal (2002)<sup>5</sup> und Hough/Jeffery (2003)<sup>6</sup> wollen die bundespolitische Durchdringung von Landtagswahlen analysieren, untersuchen aber stattdessen den deutschen Wahlzyklus, bestätigen seine Existenz von 1949 bis 1990 und leiten daraus einen bundespolitischen Einfluss auf Landtagswahlen ab, obwohl sie diesen genau genommen weder empirisch operationalisieren noch

---

<sup>4</sup>Die Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen ist grundsätzlich geringer als bei Bundestagswahlen (Andersen/Woyke 2003: 738-763).

<sup>5</sup>In ihrer Studie »Die bundespolitische Durchdringung von Landtagswahlen« (2002) verwenden Decker/Blumenthal summierte Gewinne und Verluste der Parteien bei aufeinander folgenden Landtagswahlen als abhängige Variable. Sie beziehen sich zwar nicht auf nationale oder internationale Forschungsarbeiten, formulieren aber dennoch den offensichtlich wahlzyklischen Zusammenhang zwischen Bundestags- und Landtagswahlergebnissen (Decker/Blumenthal 2002: 148).

<sup>6</sup>Hough und Jeffery geben in ihrem Artikel »Landtagswahlen: Bundestagswahlen oder Regionalwahlen« (2003) in Anlehnung an Dinkel an, ebenfalls einen Erwartungswert für den Stimmenanteil der Parteien bei Landtagswahlen zu verwenden.



nachweisen können. Die Interpretation des empirisch feststellbaren Zusammenhangs zwischen den Bundestags- und Landtagswahlergebnissen erfolgt, wie bei Dinkel, mit Hilfe der Annahme einer ebenfalls zyklischen Entwicklung der Regierungszufriedenheit der Wählerschaft. Die Wahlen zu den deutschen Länderparlamenten werden dementsprechend als »Bundestestwahlen« (Hough/Jeffery 2003: 79) oder »Zwischenwahlen« (Decker/Blumenthal 2002: 146) in Bezug zu den Bundestagswahlen gesetzt. Die Existenz eines deutschen Wahlzyklus<sup>7</sup> wird damit zur grundlegenden Prämisse für Aussagen zum Maß einer bundespolitischen Durchdringung von Landtagswahlen. Welche Schwierigkeiten sich daraus ergeben, zeigt sich insbesondere dann, wenn sich der Wahlzyklus nicht mehr zweifelsfrei nachweisen lässt und/oder wenn der Zusammenhang zwischen Bundestags- und Landtagswahlergebnissen der Regierungsparteien im Bund keinen zyklischen Charakter mehr aufweist.

Genau dieser Fall ist mit dem Hinzukommen der fünf neuen Bundesländer im Zuge der Deutschen Einheit eingetreten. Sowohl die Daten von Decker/Blumenthal als auch von Hough/Jeffery weisen nicht nur auf eine deutliche Zäsur hin. Der gewohnt zyklische Kurvenverlauf der Landtagswahlergebnisse in Abhängigkeit ihrer zeitlichen Entfernung zur Bundestagswahl tritt zudem nicht mehr durchgängig auf und lässt erhebliche Unregelmäßigkeiten erkennen (Decker/Blumenthal 2002: 164, Hough/Jeffery 2003: 85). Die auf der Existenz eines Wahlzyklus<sup>7</sup> basierende Annahme einer bundespolitischen Durchdringung von Landtagswahlen kann unter diesen Umständen nicht aufrechterhalten werden.

Folgerichtig konstatieren Hough/Jeffery eine seit 1990 abnehmende bundespolitische Durchdringung von Landtagswahlen. Ihrer Einschätzung nach hat sich die territoriale Heterogenität infolge der Deutschen Einheit erhöht und so den Wirkungszusammenhang zwischen Bundespolitik und Landtagswahlen grundsätzlich verändert (Hough/Jeffery 2003: 85): Die neue »Ost-West-Konfliktlinie« hat ein territorial begründetes »Mehr-Ebenen-Wahlverhalten«<sup>7</sup> verstärkt, welches das zyklische Muster sprengt. Der Einfluss der Bundespolitik ist geringer, und die landespolitischen Arenen sind autonomer geworden (Hough/Jeffery 2003: 93f). Im Gegensatz zu Decker/Blumenthal bleiben sie damit *innerhalb* ihres Modells konsistent.

Ohne explizit darauf hinzuweisen, dass ihre Daten keine Ableitung einer (anhand der Landtagswahlergebnisse gemessenen) bundespolitischen Durchdringung für den Zeitraum nach 1990 erlauben (weil ein Wahlzyklus nicht ersichtlich ist), postulieren sie einen Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen (Decker/Blumenthal 2002: 164). Da ihre Untersuchungsergebnisse eine derartige Behauptung nicht tragen, greifen sie zur Erklärung denn auch nicht auf diese zurück. Vielmehr führen sie für die 1990 zutage getretene Zäsur das unterschiedliche Wahlverhalten der west- und ostdeutschen Bevölkerung (De-

---

<sup>7</sup>Die Wahlentscheidung unterliegt auf den verschiedenen politischen Ebenen unterschiedlichen Kriterien. Eine Abweichung von der bundespolitischen Präferenz muss nicht automatisch Sanktionscharakter aufweisen (Hough/Jeffery 2003: 94).



cker/Blumenthal 2002: 154), grundsätzlich dann aber langfristige Veränderungen im Wahlverhalten<sup>8</sup> zur Erklärung eines starken bundespolitischen Einflusses auf die Landtagswahlergebnisse an (Decker/Blumenthal 2002: 159ff). Damit unterstellen sie nicht nur einen (von ihrer Empirie unabhängigen) anderen Kausalmechanismus. Sie wechseln gleichzeitig auch implizit ihre forschungsleitende Perspektive, indem sie aufgrund der Auswirkungen der in den Bundesländern gestiegenen Volatilität (Anteil der Regierungswechsel) auf die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat eine Verschärfung der Parteienkonkurrenz auf Bundesebene diagnostizieren<sup>9</sup> (Decker/Blumenthal 2002: 164). Aber auch Hough/Jeffery kommen auf die potenziellen Rückwirkungen des Ausmaßes einer bundespolitischen Durchdringung von Landtagswahlen auf die Bundespolitik zu sprechen. Obwohl sie die Möglichkeit zur Blockadepolitik eines mit der Bundestagsmehrheit inkongruenten Bundesrates ohnehin für »übertrieben« halten (Hough/Jeffery 2003: 80), prognostizieren sie aufgrund ihrer Ableitung eines gesunkenen bundespolitischen Einflusses auf Landtagswahlen eine durch territoriale Heterogenität bedingte geringere Kohärenz der oppositionellen Ländergruppe im Bundesrat. Eine effektive parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrates wird ihrer Ansicht nach somit noch weniger wahrscheinlich (Hough/Jeffery 2003: 93f).

Deutlich wird hier, dass weder Hough/Jeffery noch Decker/Blumenthal für den Zeitraum nach der deutschen Wiedervereinigung einen bundespolitischen Einfluss auf die Landtagswahlergebnisse aus dem zyklischen Muster der Landtagswahlergebnisse der einzelnen Parteien ableiten können. Es tritt in dieser Art nicht mehr auf. Offensichtlich wird damit das bereits beschriebene Problem, dass der eigentliche implizierte Zusammenhang zwischen den Popularitätswerten der im Bund agierenden Parteien und ihren Landtagswahlergebnissen gar nicht empirisch untersucht worden ist. Diesen Schritt vollzieht erst Simone Burkhart in ihrem 2003 erschienenen Paper »Partei politikverflechtung« und macht so erstmals tatsächlich empirisch fundierte Aussagen zur bundespolitischen Durchdringung von Landtagswahlen möglich.

Burkhart wiederholt zunächst die Messung anhand Dinkels Modell der erwarteten Stimmenanteile und zeigt auf, dass es für die Landtagswahlen nach 1990 seine Signifikanz verliert (Burkhart 2003: 12f). Prinzipiell bestätigt dieses Ergebnis die Aussagen von Hough/Jeffery: Ein einheitlicher Wahlzyklus ist in Deutschland seit 1990 nicht mehr nachzuweisen. Die unterschiedlichen Wahlergebnisse der Parteien bei Bundestags- und Landtagswahlen lassen sich demnach mit dem Wahlzyklus, der als ein Indiz für die Regierungszufriedenheit der Wäh-

---

<sup>8</sup>Decker/Blumenthal machen dabei v.a. die steigende Fragmentierung des Parteiensystems und die Volatilität des Wahlverhaltens für eine starke bundespolitische Durchdringung von Landtagswahlen verantwortlich. Die gestiegene Volatilität hat insbesondere auf Landesebene zu einer gravierenden Zunahme von Regierungswechseln infolge von Landtagswahlen (vgl. Abb. A.1) geführt (Decker/Blumenthal 2002: 162f).

<sup>9</sup>Damit beschreiben Decker/Blumenthal implizit einen Einfluss von Landtagswahlen auf die Bundespolitik.

lerschaft betrachtet wurde, nicht mehr erklären (Burkhart 2003: 15f). Burkhart zeigt die Schwächen des zugrunde liegenden Erklärungsansatzes für die Nachweisbarkeit einer bundespolitischen Durchdringung von Landtagswahlen auf.

In Anknüpfung an die »Referendumstheorie« von Mughan (1986) und Erikson (1988) versucht Burkhart daraufhin, den Einfluss der Zustimmung zur Regierungspolitik auf die Landtagswahlergebnisse direkt zu untersuchen (Burkhart 2003: 12). Sie nimmt dabei von der Dinkels Modell zugrunde liegenden Zeitvariable (zeitlicher Abstand einer Landtagswahl zur Bundestagswahl) Abstand und benutzt stattdessen die Zustimmungswerte der im Bundestag vertretenen Parteien<sup>10</sup> als unabhängige Variable.

Die Regressionsanalysen ihres Samples, das 78 Landtagswahlen im Zeitraum von 1976 bis 2002 erfasst, bestätigen nicht nur einen signifikanten Zusammenhang zwischen den Popularitätswerten der im Bund regierenden Parteien und ihren Landtagswahlergebnissen. Burkhart kann auch einen Zusammenhang zwischen den Zustimmungsverlusten der Regierungsparteien und den Wahlergebnissen der Opposition feststellen. Die im Bund regierenden Parteien werden zwar unabhängig von der Wahrnehmung der Arbeit der Opposition »abgestraft«, hohe Zugewinne verzeichnen die Oppositionsparteien aber insbesondere dann, wenn ihre Popularität im Vergleich zu derjenigen der Bundesregierung steigt (Burkhart 2003: 27). Hinzukommt, dass ihre Ergebnisse nicht etwa die Entwicklung eines »Mehr-Ebenen-Wahlverhaltens« nahelegen, sondern gerade in den neuen Bundesländern einen wesentlich höheren Effekt der Bundespolitik auf die Landtagswahlentscheidung aufzeigen (Burkhart 2003: 23f). Die bundespolitische Durchdringung von Landtagswahlen hat im Zuge der Deutschen Einheit zugenommen. Für die Analyse verwendet Burkhart zwar nur die Regierungspopularität als unabhängige Variable, deren Erklärungswert jedoch erstaunlich hoch ausfällt (Burkhart 2003: 28). Letztlich verwendet aber auch Burkhart für ihre Betrachtung der Popularitätsentwicklung eine ähnliche Zeitvariable wie Dinkel. Eine Erklärung für die zyklische Ausprägung der Popularitätswerte bietet jedoch auch sie nicht an (Burkhart 2003: 18f).

Es lässt sich somit festhalten, dass ein zyklischer Zusammenhang zwischen den Bundestags- und Landtagswahlergebnissen der einzelnen Parteien im Zeitraum von 1949 bis 1990 nachweisbar ist. Darüber hinaus lässt sich für den Zeitraum von 1976 bis 2002 ein signifikanter Einfluss der Popularitätswerte der Parteien (insbesondere der beiden Großparteien) auf ihre jeweiligen Landtagswahlergebnisse statistisch belegen. Dementsprechend kann man davon ausgehen, dass der Ausgang von Landtagswahlen in Deutschland signifikant durch bundespolitische Faktoren beeinflusst ist, und dass Landtagswahlen für die im Bundestag vertretenen Parteien den Charakter von Stimmungswahlen besitzen.

---

<sup>10</sup>Zur Bestimmung der Popularitätswerte der Parteien verwendet Burkhart die monatlichen Umfragedaten der Forschungsgruppe Wahlen (Burkhart 2003: 20).

### 2.1.2 Der Einfluss von Landtagswahlen auf die Bundespolitik

Georg Fabritius' qualitative Untersuchung zu den »*Wechselwirkungen zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik*« (1978) für die Zeit von 1949 bis 1976 ist die erste umfangreiche Forschungsarbeit<sup>11</sup> zu dieser Thematik. Anhand von exemplarisch ausgewählten Landtagswahlen veranschaulicht Fabritius deren mögliche Auswirkungen auf Bundestagswahlen, die Stabilität und Tätigkeiten der Bundesregierung sowie auf die Bundesparteien im Allgemeinen. Die zugrunde liegende Annahme für Fabritius' Studie ist dabei allerdings ein starker bundespolitischer Einfluss auf Landtagswahlen, der Landtagswahlen einen Charakter von Bundestagswahlen verleiht.

Die vorgenommene Kategorisierung der ausgewählten Landtagswahlen erfolgt dabei gemäß seiner Ausgangsannahme aufgrund eines »Vortest-« oder »Nachtest-Charakters« der Beispielwahlen (Fabritius 1978: 7). Dementsprechend werden Landtagswahlen, die in die Vorbereitungszeit einer Bundestagswahl fallen, von Fabritius als Vortest-Wahlen, jene, die kurz nach einer Bundestagswahl stattfinden, als Nachtest-Wahlen eingestuft (Fabritius 1978: 7, 9). Die Ergebnisse von Vortest-Wahlen sollen Fabritius zufolge präzise Prognosen zum Ausgang der anstehenden Bundestagswahl ermöglichen. Der Wert einer Prognose bemisst sich aber auch immer an der Nähe zum tatsächlich eintreffenden Ergebnis: Für die von ihm als »Vortest« angeführten Landtagswahlen fällt ein solcher Abgleich mit dem Ergebnis der nachfolgenden Bundestagswahl entweder negativ aus oder wird gar nicht erst vorgenommen (Fabritius 1978: 7ff). Die Bedeutung dieser Landtagswahlen als Test für die Bundestagswahl ist nicht ersichtlich. Sie eignen sich im Prinzip nicht zur Prognose, sondern werden vielmehr *politisch* als Vortest *inszeniert*, wobei die Wahlergebnisse die Interpretationsbasis des politischen Machtkampfes darstellen.

Für die Landtagswahlen, die in Fabritius' Arbeit als Nachtest kategorisiert werden, ist der Testcharakter noch schwerer auszumachen. Fabritius führt hier die Hamburger Bürgerschaftswahlen bis zur Mitte der 1960er Jahre als Beispiel für Nachtest-Wahlen an, konstatiert aber hauptsächlich den Einfluss der vorausgegangenen Bundestagswahlen auf die Hamburger Wahlbeteiligung. Mit Verweis auf die im Vergleich zur Bundestagswahl jeweils geringere Wahlbeteiligung stuft Fabritius Landtagswahlen, die kurz nach einer Bundestagswahl stattfinden, als »low stimulus elections« (Fabritius 1978: 9f) ein – ohne die Wahlbeteiligung anders klassifizierter Landtagswahlen vergleichend heranzuziehen. Da aber – im Vergleich zu Bundestagswahlen – bei Landtagswahlen nachgewiesenermaßen generell eine geringe Wahlbeteiligung zu beobachten ist (Andersen/Woyke 2003: 738ff), müssten diesbezüglich alle Wahlen der Länderparlamente (und nicht nur Nachtest-Wahlen) als »low stimulus elections« gelten. Die Funktion, die Nachtest-Landtagswahlen für Bundestagswahlen oder die Bundespolitik

---

<sup>11</sup>Der Arbeit von Fabritius ist eine Untersuchung von Heino Kaack vorausgegangen, die sich allerdings nur auf die Zeitspanne von 1970 bis 1972 bezieht (Fabritius 1978: 5).

erfüllen sollen, bleibt bei Fabritius' Ausführungen leider unklar.

Landtagswahlen, die in der Mitte der Legislaturperiode des Bundes stattfinden, besitzen ihren Testcharakter nicht mehr in Bezug auf die Bundestagswahlergebnisse. Sie gelten laut Fabritius als Test für die Stabilität der amtierenden Bundesregierung (Fabritius 1978: 11). Das unterschiedliche Abschnitten der Regierungsparteien bei diesen Landtagswahlen kann dabei der Auslöser für Spannungen innerhalb der Regierungskoalition sein (Fabritius 1978: 26). Es gelingt Fabritius anhand seiner ausgewählten Fälle nur unzureichend, den Einfluss von Landtagswahlen auf die Stabilität klar nachzuweisen. Entweder fallen die Landtagswahlen (Hessen 1962, Bayern 1966) zufällig in die Zeit einer Regierungskrise, oder eine Regierungskrise tritt direkt nach einer Landtagswahl ein (NRW 1966, Baden-Württemberg 1972), wobei unklar bleibt, inwiefern die Wahlergebnisse diese tatsächlich verursacht haben (Fabritius 1978: 12ff).

Unabhängig von der von ihm eingeführten Kategorisierung der Landtagswahlen nach ihrem zeitlichen Abstand zur Bundestagswahl und ihren damit begründeten unterschiedlichen Bedeutungen und Auswirkungen für die bundespolitische Ebene stellt Fabritius weitere Einflussmöglichkeiten von Landtagswahlen heraus: Landtagswahlen können indirekt die Regierungstätigkeit im Bund beeinflussen, indem »[...] Maßnahmen wegen einer oder mehrerer Landtagswahlen entweder gehemmt oder beschleunigt werden bzw. [...] ganz unterlassen oder Entscheidungen verändert werden (Fabritius 1978: 27). Der Wettlauf um die Gunst der Wähler bewirkt, so Fabritius, häufig die bevorzugte Bearbeitung von Gesetzen mit »Wahlgewinn-Eigenschaften«, die breiten Wählerschaftssegmenten Vorteile verschaffen (Fabritius 1978: 29ff). Die Wahlergebnisse können zudem die Verhandlungsposition der einzelnen Koalitionsparteien verändern, sodass Entscheidungen in Erwartung einer »Neuverteilung« des Handlungsspielraumes infolge von Landtagswahlen forciert oder zurückgestellt werden (Fabritius 1978: 34ff). Ebenso können Gewinne oder Verluste bei Landtagswahlen die Stärkung oder Schwächung innerparteilicher Flügel oder Entscheidungen über politische Karrieren zur Folge haben. So weist Fabritius darauf hin, dass zumindest bei der CDU anstehende Landtagswahltermine eine wichtige Rolle bei der Festlegung der parteiinternen Wahltermine für Parteivorsitzende und Kanzlerkandidaten spielen. Die Länderwahlen können dabei die Kandidatenauswahl beeinflussen oder manifestieren<sup>12</sup> (Fabritius 1978: 38f).

Landtagswahlen stellen für Fabritius allerdings keine eigenständigen Einflussfaktoren dar. Die dargelegten Auswirkungen auf die bundespolitische Ebene bezeichnet er vor dem Hintergrund der Annahme einer bundespolitischen Durchdringung von Landtagswahlen und dem daraus resultierendem Testwahl-Charakter als Rückkopplungseffekte. Die Beispiele, die diese Rückkopplungs-

<sup>12</sup>Die Wahl in Rheinland-Pfalz 1971 wurde beispielsweise für Helmut Kohl als Eintrittskarte in die Gruppe der Kanzlerkandidatenanwärter interpretiert, die baden-württembergische Landtagswahl 1972 galt für den jüngst zum Parteivorsitzenden gewählten und zum Kanzlerkandidaten nominierten als Bewährungstest (Fabritius 1978: 39)

effekte von Landtagswahlen auf die Bundespolitik verdeutlichen sollen, sind allerdings wenig überzeugend. Grundsätzlich drängt sich bei der Lektüre der Untersuchung der Eindruck auf, dass die Auswahl der Landtagswahlen nicht systematisch erfolgt ist. Für die unterstellten Rückkopplungseffekte finden sich zwar jeweils Beispiele, inwiefern sie sich jedoch aus dem Testwahl-Charakter ergeben, bleibt offen.

Auch Edwin Czerwick (1984) spricht in Bezug auf den Einfluss von Landtagswahlen auf die Bundespolitik von Rückwirkungen, die sich aus der engen Verflechtung von landes- und bundespolitischer Ebene im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ergeben. Er widerspricht dabei aber entschieden Fabritius' Auffassung, dass diese Rückwirkungen ursächlich durch eine bundespolitische Durchdringung von Landtagswahlen zustande kommen. Im Rahmen seiner Arbeit zu den »*Legitimationsstrategien der Parteien zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik 1979-1983*« (1984) betont er stattdessen den eigenständigen Stellenwert der Landespolitik für die Wahlentscheidung bei Landtagswahlen<sup>13</sup> (Czerwick 1984: 18f). Die Landtagswahlergebnisse sind selbst kein Ausdruck bundespolitischer Durchdringung, sondern werden zur Interpretationsbasis bundespolitischer Prozesse. Die Rückwirkungen von Landtagswahlen auf die Bundespolitik sind für Czerwick institutionell begründet (Czerwick 1984: 13).

Die Partizipation der Landesregierungen am bundespolitischen Entscheidungsprozess über Bundesrat und Vermittlungsausschuss ist im Grundgesetz verankert<sup>14</sup>. Die ebenenübergreifend organisierten Parteien haben – unabhängig von ihrer politischen Position (Regierung oder Opposition) – sowohl das Interesse als auch die Möglichkeit, die Bundespolitik nicht nur über den Bundestag, sondern auch über ihre Länderregierungen im Bundesrat zu beeinflussen. Gerade weil der Bundesrat parteipolitisch instrumentalisiert werden kann, sind insbesondere die großen Parteien darum bemüht, eine eigene Mehrheit (und damit auch ihren politischen Handlungsspielraum) im Bundesrat abzusichern, auszubauen oder überhaupt erst zu erlangen<sup>15</sup> (Czerwick 1984: 28f).

---

<sup>13</sup>Zur Begründung verweist Czerwick dabei auf Daten der Forschungsgruppe Wahlen, deren Umfrage-Ergebnisse bei fünf Landtagswahlen zwischen 1979 und 1983 auf eine mehrheitlich landespolitische Motivation für die Stimmenvergabe hinweisen (Czerwick 1984: 19).

<sup>14</sup>Darüber hinaus ergibt sich aus dem Grundgesetz die Beteiligung der Länderparlamente an der Wahl des Bundespräsidenten durch ihre Vertreter in der Bundesversammlung. Die Bedeutung von Landtagswahlen für die Zusammensetzung der Bundesversammlung ist in Bezug auf mögliche Auswirkungen auf die Bundespolitik als weniger entscheidend einzustufen. Die durch Landtagswahlen beeinflussten Mehrheitsverhältnisse in der Bundesversammlung lassen sich als eine Art »*Momentaufnahme der politischen Kräfteverteilung im Gesamtstaat*« (Czerwick 1984: 32) betrachten, anhand derer eine möglicherweise anbahnende Machtverschiebung erkennbar ist (Czerwick 1984: 33).

<sup>15</sup>Eine eigene Bundesratsmehrheit der Bundesregierung verringert die Wahrscheinlichkeit zwischenparteilicher Konflikte bei der Verabschiedung von politischen Maßnahmen. Für die Oppositionsparteien erwirkt sie außerdem die Möglichkeit, Gesetze zu verzögern (Einspruchsgesetze) oder zu blockieren (Zustimmungsgesetze) (Czerwick 1984: 29f).

Je knapper die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat ausfallen, desto stärker wird, so Czerwick, die bundespolitische Bedeutung von Landtagswahlen. Landtagswahlkämpfe werden in derartigen Situationen verstärkt unter bundespolitischen Gesichtspunkten geführt, wodurch die erzielten Ergebnisse jene »über ihren regionalen Bezug weit hinausgehende Bedeutung« (Czerwick 1984: 29) erlangen. Führen Landtagswahlen dann zu einer eindeutigen Oppositionsmehrheit im Bundesrat, werden die oppositionellen Parteien im Bundestag in die Lage versetzt, die zustimmungspflichtige Regierungspolitik so lange zu blockieren, bis eine Einigung im Vermittlungsausschuss zustande kommt. Aber auch der Vermittlungsausschuss ist paritätisch aus Abgeordneten des Bundestages und Mitgliedern des Bundesrates besetzt, sodass Landtagswahlergebnisse sich mittelbar auch auf dessen Zusammensetzung und die Art der dort ausgehandelten Kompromisse auswirken. Der Charakter der Kompromisslösungen kann im Fall einer oppositionellen Stimmenmehrheit eine entsprechende Veränderung zugunsten der politischen Position der Opposition erfahren (Czerwick 1984: 33ff).

Die institutionellen Rückwirkungen von Landtagswahlen auf den bundespolitischen Entscheidungsprozess fungieren demnach »[...] nicht nur als konkrete Anhaltspunkte für die Parteien, nach denen sie ihre jeweilige politische Ausgangsposition (und die ihrer politischen Gegner) einschätzen können, sondern stecken zugleich den allgemeinen institutionellen Rahmen ab, auf den sich ihre Bemühungen um die Zustimmung der Bürger beziehen« (Czerwick 1984: 28). Landtagswahlen können also, abhängig von ihrem Ausgang, die institutionellen Handlungsoptionen der Bundesregierungs- und Oppositionsparteien im Bundesrat verbessern oder verschlechtern. Wahlen auf Landesebene beeinflussen demnach aufgrund der institutionellen politischen Ebenenverflechtung zwar die bundespolitischen Kräfteverhältnisse im Bundesrat und sind deshalb eindeutig von Bedeutung für die Bundespolitik – eine explizit autonome Einflussgröße sind Landtagswahlen aber auch für Czerwick nicht.

Sowohl Fabritius als auch Czerwick untersuchen letztlich die Rückwirkungen der Landtagswahlen auf die Bundespolitik, die entweder auf einer bundespolitischen Durchdringung von Landtagswahlen oder aus den institutionellen Rahmenbedingungen des bundesdeutschen politischen Systems beruhen. Bei beiden Autoren werden vor allem die Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen politischen Ebenen deutlich. Für Fabritius scheint die bundespolitische Durchdringung von Landtagswahlen dabei notwendige Bedingung für die Auswirkungen der Landtagswahlen auf die Bundesebene zu sein. Im Unterschied dazu macht Czerwick deutlich, dass die Wahlen der deutschen Länderparlamente grundsätzlich bundespolitische Bedeutung besitzen, weil sie die parteipolitische Zusammensetzung des am Gesetzgebungsprozess beteiligten Bundesrates bestimmen, und zwar unabhängig von einem bundespolitischen Einfluss auf die Landtagswahlergebnisse.



### 2.1.3 Zwischenfazit I

Die Auseinandersetzung mit dem Forschungsstand verweist insbesondere auf die Wechselwirkungen zwischen Bundespolitik und Landtagswahlen. Die Interdependenz beruht dabei grundlegend auf der in Deutschland bestehenden engen Verflechtung von bundesstaatlicher und föderaler politischer Ebene. Die wissenschaftliche Aufmerksamkeit, die den Wechselwirkungen zuteil wird, verteilt sich jedoch stark asymmetrisch zugunsten des Einflusses der Bundespolitik auf Landtagswahlen. Das suggeriert dessen vorrangige Bedeutung für den Zusammenhang zwischen Bundespolitik und Landtagswahlen, während der Bedeutung von Landtagswahlen als Einflussfaktor für den bundespolitischen Entscheidungsprozess nur eine marginale Position in der wissenschaftlichen Diskussion zukommt.

Das Verhältnis von Landtagswahlen und Bundespolitik ist jedoch sowohl durch die bundespolitische Durchdringung von Landtagswahlen als auch durch den Einfluss von Landtagswahlen auf die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und damit auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Regierungspolitik geprägt.

Insgesamt hat der Forschungsstand für die zentrale Fragestellung dieser Arbeit nur wenige Anhaltspunkte geliefert. Die Annahme, dass Landtagswahlen aufgrund ihres häufigen Auftretens innerhalb der Legislaturperiode des Bundes die Regierungspolitik direkt beeinflussen, liegt keiner der hier diskutierten Forschungsarbeiten zugrunde. Es existiert somit bisher weder eine empirische Untersuchung noch ein theoretisches Erklärungsmodell für einen derartigen Zusammenhang. Der Forschungsstand erfüllt deshalb leider nicht die Funktion eines tragfähigen theoretischen Fundamentes für die Untersuchung des Einflusses von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund. In dieser spezifischen Art scheint die dieser Arbeit zugrunde liegende Annahme tatsächlich nur in den wissenschaftlichen Postulaten aufzutauchen, die deshalb im folgenden Kapitel einer grundlegenden Analyse unterzogen werden.

## 2.2 Postulate: Landtagswahlen als Problemfaktoren

Die bisherige Forschung hat sich offensichtlich noch nicht mit der häufig formulierten Annahme auseinander gesetzt, dass sich Landtagswahlen aufgrund ihres häufigen Auftretens innerhalb der bundespolitischen Legislaturperiode auf die Regierungspolitik im Bund auswirken, indem sie die Gesetzgebungsaktivität behindern. Um diese These im Zuge dieser Arbeit empirisch überprüfen zu können, muss sie weiter differenziert werden. Es muss klar werden, *wie* genau sich Landtagswahlen eigentlich auf den Gesetzgebungsprozess und damit auf die Regierungspolitik auswirken. Darüber hinaus müssen Hinweise auf einfache Erklärungszusammenhänge gefunden werden, mit denen zumindest plausibel begründet werden kann, *warum* man überhaupt von einem derartigem Einfluss

von Landtagswahlen sprechen kann. Dazu bleibt nun nur der Rückgriff auf die im politikwissenschaftlichen Kontext vorgefundenen Postulate.

Die Basis der folgenden Analyse bildet deshalb eine Zusammenstellung von Aussagen zum Einfluss von Landtagswahlen<sup>16</sup> auf die Bundespolitik, auf deren Auswahlcharakter hier ausdrücklich hingewiesen wird. Landtagswahlen treten hier vornehmlich als »Störfaktor« für die Arbeit der Bundesregierung auf, weil sie aufgrund ihrer hohen Anzahl einen Dauerwahlkampf innerhalb der Legislaturperiode des Bundes bedingen, der zu einer Intensivierung des Parteienwettbewerbs im Gesetzgebungsprozess führt. Die Textquellen finden sich bei den jeweiligen Autoren nicht in Form einer expliziten Auseinandersetzung, sondern vielmehr am Rande, ohne Verweise auf andere wissenschaftliche Untersuchungen oder Quellen. Nach Sinn- und Argumentationszusammenhang strukturiert, stellen die drei hier entwickelten Postulate deshalb eine exemplarische Variation der Einzelaussagen in einer hochaggregierten Form dar<sup>17</sup>. Im Vordergrund dieser Postulatanalyse stehen die Herausarbeitung des implizit zugrunde liegenden Argumentationszusammenhangs, die Differenzierung der allgemeinen Ausgangsthese in spezifische Wirkungshypothesen und die Frage nach der Möglichkeit ihrer empirischen Überprüfbarkeit mit Hilfe einer quantitativen Analyse der Gesetzgebungstätigkeit.

### 2.2.1 Dauerwahlkampf in Deutschland?

Zuvor soll jedoch ebenjene Situation dargestellt werden, die so gern mit dem Begriff »Dauerwahlkampf« beschrieben wird: In der Regel bezieht sich diese Formulierung auf Zeiträume, in denen überdurchschnittlich viele Wahlen und damit auch Wahlkämpfe stattfinden und Parteien sich permanent um die Unterstützung ihrer Politik durch die Wählerschaft bemühen müssen. Dabei werden gewöhnlich nicht nur die Landtagswahlen, die innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages stattfinden, sondern auch die Wahlen zu Kommunalvertretungen und Europa-Parlament in die Rechnung einbezogen. So kommt es, dass nicht nur das Jahr 2004 mit fünfzehn Wahlen (wobei sogar die Bundespräsidentenwahl mitgezählt wird)<sup>18</sup> medial als »Superwahljahr« beschworen wird. Allerdings wird vom »Dauerwahlkampf« auch bei einem ausschließlichen Fokus auf die Landtagswahlen gesprochen (Burkhart 2003: 2), was suggeriert, dass es sich um ein dauerhaftes und grundsätzliches Phänomen handelt. Eine empirische Untersuchung dieses Einflussfaktors anhand der Gesetzgebungsaktivität des Bundes wäre, aufgrund der fehlenden Varianz, damit sinnlos.

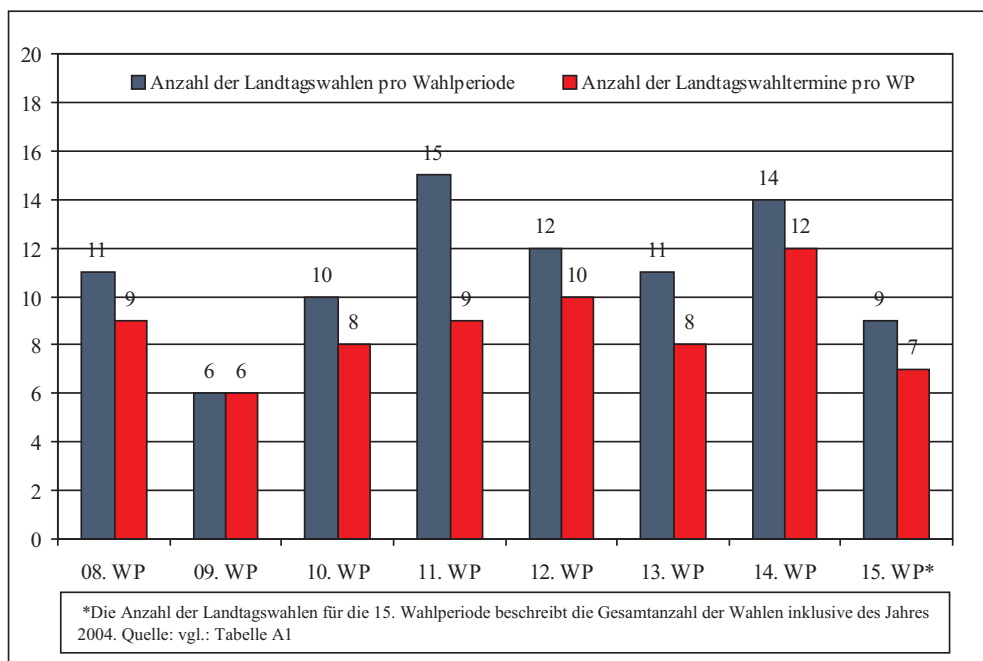
Die Abbildung 2.1 veranschaulicht die Verteilung der Landtagswahlen und

<sup>16</sup>Die Mehrheit der Autoren schließt dabei in der Regel Kommunal- und Europawahlen ein, diskutiert Nebenwahlen im Allgemeinen aber mit dem Fokus auf Landtagswahlen.

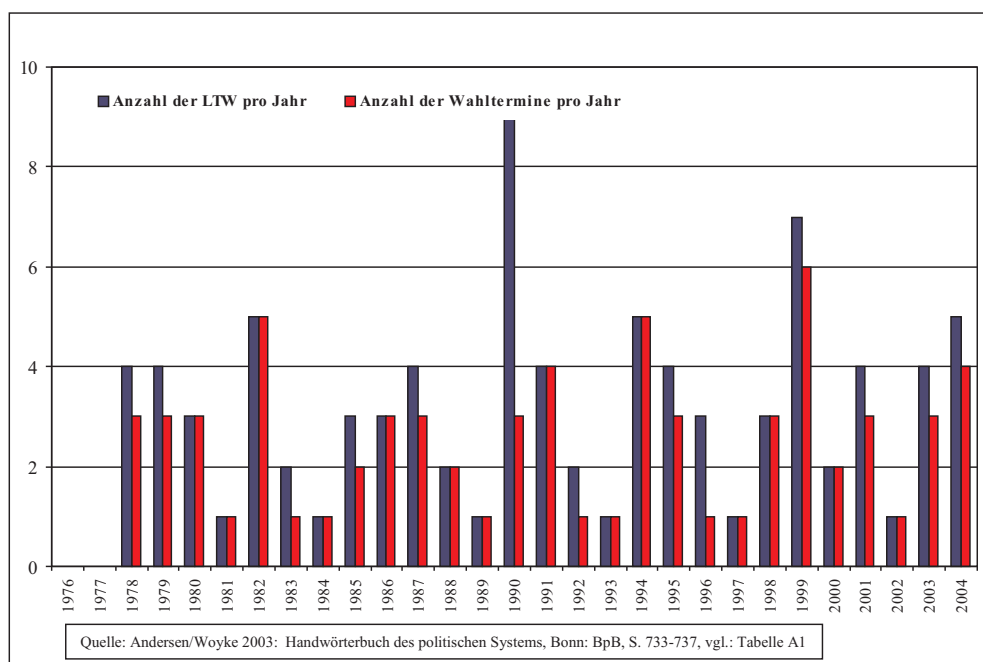
<sup>17</sup>D.h., es wird nicht unterstellt, dass die hier angeführten Autoren genauso argumentiert haben; die Postulate stellen eine Zusammensetzung der Einzelaussagen dar.

<sup>18</sup>Die Zahl fünfzehn ergibt sich aus 5 Landtagswahlen, 8 Kommunalwahlen, einer Europawahl und der Wahl des Bundespräsidenten.





(a) Anzahl von Landtagswahlen und Landtagswahlterminen pro Wahlperiode



(b) Anzahl von Landtagswahlen und Landtagswahlterminen pro Kalenderjahr

Abbildung 2.1: Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen und Landtagswahlterminen pro Wahlperiode (8.-15.WP) und Kalenderjahr (1976-2004)

Landtagswahltermine im gewählten Untersuchungszeitraum, wobei jene Landtagswahlen unberücksichtigt geblieben sind, die zeitgleich mit einer Bundestagswahl stattgefunden haben<sup>19</sup>. Tatsächlich variiert die Anzahl der Landtagswahlen und Landtagswahltermine pro Legislaturperiode kaum (vgl. Abb. 2.1a). Die niedrigste Ausprägung liegt bei sechs Wahlen und Wahlterminen, die höchste Anzahl weisen mit fünfzehn Wahlen die 11. Wahlperiode und von zwölf Terminen die 14. Wahlperiode auf. Die Anzahl der Wahltermine fällt in der Regel etwas niedriger aus, was auf in mehreren Bundesländern zeitgleich stattfindende Landtagswahlen zurückzuführen ist (vgl. Tabelle A.1). Im Durchschnitt finden innerhalb einer Legislaturperiode elf Landtagswahlen statt. Die beiden extremen Ausprägungen von Landtagswahlen in der 9. und 11. Wahlperiode erklären sich zum einen durch die verkürzte Dauer der 9. Legislaturperiode und zum anderen durch die im Jahre 1990 erstmals in den neuen Bundesländern stattfindenden Landtagswahlen. Bis zum Jahr 1989 wurden innerhalb einer vierjährigen Amtszeit der Bundesregierung bis zu elf (durchschnittlich neun), mit dem Hinzukommen der fünf neuen Bundesländer im Zuge der Deutschen Einheit 1990 bis zu sechzehn (durchschnittlich zwölf) Länderparlamente gewählt. Die Anzahl der Zwischenwahlen ist zwar vor der Wiedervereinigung etwas niedriger als danach, insgesamt aber ist sie dauerhaft sehr hoch.

Wie sieht es aber mit der Häufigkeitsverteilung der Landtagswahlen innerhalb der einzelnen Legislaturperioden aus? Die in vier- bis fünfjährigem Abstand in den einzelnen Bundesländern stattfindenden Landtagswahlen fallen in den seltensten Fällen mit einer Bundestagswahl zusammen, sondern treten zeitlich verteilt innerhalb der Legislaturperioden des Bundestages auf (vgl. Tabelle A.1). Betrachtet man die Verteilung von Landtagswahlen und Landtagswahlterminen im gewählten Untersuchungszeitraum zwischen 1976 und 2004 nach Kalenderjahren aufgeschlüsselt, zeigt ein Blick auf die Abbildung 2.1b bereits deutlich stärkere Verteilungsunterschiede. Für die Jahre, die vollständig in die Untersuchung<sup>20</sup> eingehen, liegen die Ausprägungen der Anzahl zwischen null und neun Landtagswahlen bzw. zwischen null und sechs Wahlterminen pro Jahr. Im Durchschnitt finden drei Länderwahlen zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten in einem Jahr statt. Es findet sich zwar nur ein Jahr (1977), in dem überhaupt keine Landtagswahl stattgefunden hat; dennoch weist die Intensität der durch Landtagswahlen verursachten Wahlsituation über die Jahre betrachtet eine deutliche Varianz auf.

Wenn man davon ausgeht, dass es einen Unterschied macht, ob nur eine oder eben fünf, sieben oder neun Landtagswahlen innerhalb eines Jahres stattfinden, trifft die Bezeichnung »Dauerwahlkampf« die tatsächliche Situation nicht präzise. Grundsätzlich wäre in Anbetracht dieser Befunde eine vergleichende Länderstudie sinnvoll, welche die Effekte der Anzahl von Zwischenwahlen auf die

<sup>19</sup>Sie können nicht als »Zwischenwahlen« gelten, denn Zwischenwahlen finden zwischen zwei Bundestagswahlen statt.

<sup>20</sup>Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich vom 15.12.1976 bis zum 30.09.2004.

nationale politische Ebene untersucht. Bei der Umsetzung des primären Vorhabens dieser Arbeit, nämlich der Überprüfung konkreter Auswirkungen von Landtagswahlen auf die Gesetzgebungstätigkeit, steht Deutschland im Mittelpunkt. Die vorgefundene Varianz der Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen pro Kalenderjahr ermöglicht durchaus eine Differenzierung der durch Landtagswahlen bedingten Wahlintensität und damit eine empirische Überprüfung konkreter Wirkungshypothesen.

### 2.2.2 Landtagswahlen als Responsivitätsimpulse

#### Postulat I

Landtagswahlen sind Stimmungs- oder Testwahlen für die amtierende Bundesregierung (Dinkel 1977, Fabritius 1979, Zohlnhöfer 2003), was dazu führt, dass die Bundesregierung Rücksicht auf die Wähler und somit auf die Landtagswahlen nimmt, um Stimmenverluste zu vermeiden. Die erhöhte Rücksichtnahme bewirkt entweder die Vertagung unpopulärer, aber notwendiger Gesetzesvorlagen auf den Zeitraum nach Landtagswahlen oder die Abschwächung von Reichweite bzw. Wirkungsgrad. Infolge der hohen Zahl von Landtagswahlen innerhalb der Legislaturperiode des Bundes kommt es auf der bundespolitischen Ebene zu Reformstillstand oder zur Reformschwäche (Koop 2004, Eschenburg 1961, Zohlnhöfer 2003b, Langguth 2000).

Aufgrund der zwischen Bundespolitik und Landtagswahlen bestehenden Wechselwirkungen<sup>21</sup> gehen die Autoren innerhalb dieses Postulatzusammenhangs davon aus, dass der Parteienwettbewerb auf Bundesebene eine erhebliche Bedeutung für die Landesebene besitzt und umgekehrt (u.a. Zohlnhöfer 2003b: 9f). Landtagswahlen bestimmen nicht nur die Zusammensetzung des Bundesrates, auf dessen Zustimmung ein Großteil der Regierungspolitik angewiesen ist. Das Erscheinungsbild und die politischen Aktivitäten der im Bund miteinander agierenden Parteien wirkt sich darüber hinaus auch auf das Abschneiden der jeweiligen Parteien bei Landtagswahlen aus. Daraus folgt zum einen ihr Testwahl-Charakter, der die Ergebnisse von Landtagswahlen zur Interpretationsbasis für das Ausmaß der Zustimmung einer regionalen Wählerschaft zur Bundespolitik werden lässt. Zum anderen resultiert für die Bundesregierung daraus aber zugleich die Möglichkeit, ihr politisches Handeln auf einen möglichst geringen Stimmenverlust bei Landtagswahlen auszurichten. Eine Bundesregierung wird deshalb bemüht sein, unpopuläre politische Maßnahmen, die nicht die mehrheitliche Zustimmung der Wählerschaft erfahren, in ihrem Wirkungsgrad zu verändern oder auf Nachwahlzeiträume zu verschieben: »*Die Neigung der Politik, aufgrund jeweils anstehender Wahlen unpopuläre Entscheidungen möglichst*

<sup>21</sup> vgl. Forschungsstand Kap. 2.1

*auf einen Zeitraum zu legen, in dem keine Wahlen stattfinden, ist offensichtlich»* (Langguth 2000: 11).

Grundsätzlich bedeutet das nichts anderes, als dass die Bundesregierung in Zeiträumen, in denen viele Landtagswahlen stattfinden, aus Rücksichtnahme verstärkt Strategien verfolgt, von denen sie annimmt, dass sie die Wahlchancen der Koalitionsparteien bei Landtagswahlen erhöhen bzw. Stimmenverluste verhindern: Sie verschiebt die Bearbeitung politischer Vorhaben oder passt den Wirkungsgrad politischer Maßnahmen an den Wählerwillen an. Diese hiermit postulierten *Verschiebungs- und Abschwächungsstrategien* können theoretisch verschiedene Stadien einer Gesetzesinitiative im Gesetzgebungsprozess betreffen. Da sie in diesem Postulat allein der Regierungskoalition zugeschrieben werden, ist davon auszugehen, dass diese Strategien vorrangig im vorparlamentarischen oder Bundestagsstadium des Gesetzgebungsverfahrens zur Geltung kommen. Die Einbringung von Regierungsinitiativen in den Bundestag oder deren Verabschiedung durch den Bundestag kann verschoben werden. Eine Abschwächung des Wirkungsgrades politischer Maßnahmen kann sowohl bei der Formulierung der Gesetzesentwürfe als auch im Verlauf des parlamentarischen Beratungsprozesses erfolgen.

Im Prinzip wäre, als Folge dieser Strategien, zudem mit einem temporären Anstieg der Responsivität der Bundesregierung in wahlintensiven Zeiträumen zu rechnen. Denn sowohl die Verschiebung als auch die Abschwächung erfolgen in Ausrichtung auf möglichst geringe Stimmenverluste sowie auf eine möglichst große Übereinstimmung der politischen Maßnahmen mit der Mehrheitsmeinung der zu gewinnenden Wählerschaft. Werden unpopuläre Maßnahmen verschoben oder in ihrem Wirkungsgrad abgeschwächt, so verhält sich die Bundesregierung nicht grundsätzlich, aber zumindest in wahlintensiven Zeiträumen responsiver. Die Studien zur Bürgernähe des deutschen Bundestages bestätigen grundsätzlich einen solchen Zusammenhang zwischen Responsivität und Bundestagswahlen<sup>22</sup>. Für den Fall, dass der gleiche Zusammenhang auch für Landtagswahlen gilt, müsste die Responsivität der Bundesregierung in Zeiträumen, in denen viele Landtagswahlen stattfinden, aufgrund der postulierten Verschiebungs- und Abschwächungstendenzen ebenfalls ansteigen. Landtagswahlen würden damit über lange Zeiträume einer bundespolitischen Legislaturperiode hinweg die Orientierung der Bundesregierung am Wählerwillen und damit ein hohes Maß an Bürgernähe sichern.

Solange im Zuge dessen politische Vorhaben nicht komplett von der Agenda gestrichen werden, sind die Verschiebungstendenzen für die Gesamt-Performance einer Bundesregierung (pro Wahlperiode) nicht wirklich von Bedeutung. In Hinblick auf konkrete Gesetzesvorhaben, die spezifische gesellschaftliche Problemla-

<sup>22</sup>Brettschneider zeigt beispielsweise, allerdings in Bezug auf Bundestagswahlen, dass sich der Anteil responsiver parlamentarischer Handlungen innerhalb der Legislaturperiode kontinuierlich bis zum Zeitpunkt der nächsten Bundestagswahl verdoppelt (Brettschneider 1996: 119f).

gen beheben sollen, kann es allerdings durchaus entscheidend sein, ob sie einige Monate früher oder später implementiert werden. Tragen Gesetzesentwürfe jedoch nur unzureichend zur Bewältigung gesellschaftlicher Probleme bei, weil sie aus Angst vor Stimmenverlusten in ihrem Wirkungsgrad abgeschwächt werden, kann dies zur vielfach beklagten »Politik der kleinen Schritte« beitragen.

Um zu der Schlussfolgerung der Autoren zu gelangen, dass die vielen Landtagswahlen, die innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages stattfinden, einen Erklärungsfaktor für die so häufig bemängelte deutsche Reformschwäche darstellen, müssen dieser Argumentation zusätzlich zwei Prämissen zugrunde gelegt werden: Erstens muss man annehmen, dass die Wählerschaft ein vorrangiges Interesse am Erhalt des Status quo hat, auf das die Bundesregierung in Zeiträumen mit vielen Landtagswahlen in besonderen Maße Rücksicht nimmt. Darüber hinaus muss man zweitens davon ausgehen, dass der Anstieg »respon-siver« Verschiebungs- und Abschwächungstendenzen mit einer Verringerung der Effizienz politischen Handelns einhergeht (Rodrik/Zweckhauser 1988, Wiesen-thal 2004).

Die Ausgangsannahme lässt sich nun nach den hier postulierten spezifischen Auswirkungen von Landtagswahlen auf die Gesetzgebungsaktivität weiter differenzieren. In Zeiträumen, in denen (innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages) viele Landtagswahlen stattfinden, verfolgt auch die Bundesregierung verstärkt wahltaktische Strategien, um Stimmenverluste bei Landtagswahlen zu vermeiden:

- **Verschiebungsthese:** Je mehr Landtagswahlen stattfinden, desto häufiger werden politische Maßnahmen von der Bundesregierung auf Nachwahlzeiträume verschoben.
- **Abschwächungsthese:** Je mehr Landtagswahlen stattfinden, desto häufiger werden politische Maßnahmen von der Bundesregierung in ihrem Wirkungsgrades abgeschwächt.

Welche Möglichkeiten gibt es, die aus dem ersten Postulat abgeleiteten Thesen zur Wirkungsweise von Landtagswahlen zu untersuchen? Welche Voraussetzungen müssen für eine empirisch-quantitative Überprüfung erfüllt sein?

Grundsätzlich muss hier natürlich die Möglichkeit bestehen, die Gesetzgebungstätigkeit quantitativ zu erfassen und statistisch auswerten zu können. Kommt es infolge von Landtagswahlen tatsächlich zu signifikanten Verschiebungstendenzen, wenn beispielsweise die Einbringung oder Verabschiedung von Initiativen in wahlfreie Phasen der Legislaturperiode verschoben wird, dann müsste sich der Anteil von der Bundesregierung eingebrachter und vom Bundestag verabschiedeter politischer Maßnahmen in wahlintensiven Phasen verringern und in wahlfreien Phasen erhöhen. Kann man diese Gesetzgebungsprozesse quantitativ erfassen, lässt sich auch die »Verschiebungsthese« empirisch überprüfen.

Im Gegensatz dazu setzt eine empirische Überprüfung der »*Abschwächungsthese*« die Möglichkeit einer Bewertung des Wirkungsgrades einer jeden Gesetzesvorlage in jedem Stadium des Gesetzgebungsprozesses voraus, um Aussagen zu einer etwaigen Veränderung des Wirkungsgrades machen zu können. In intensiven Landtagswahlphasen müssten sich die Abschwächungstendenzen entsprechend stärker zeigen als in Phasen, in denen kaum Landtagswahlen stattfinden. Für den Fall, dass die Abschwächung des Wirkungsgrades bereits im vorparlamentarischen Stadium der Formulierung einer Gesetzesvorlage erfolgt, ließe sich diese These im Prinzip kaum validieren.

### 2.2.3 Landtagswahlen als Konfliktauslöser

#### **Postulat II**

Landtagswahlen entscheiden über die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung, weil sie die Zusammensetzung des Bundesrates bestimmen, und dabei jede Landtagswahl potentiell die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zugunsten der Bundesregierung oder der Bundes-Opposition verändern kann (Zohlnhöfer 2003b, Scharpf 2003/2004):

1. Aufgrund dessen kommt es bundespolitisch zum Stillstand, bis das jeweilige Landtagswahlergebnis feststeht. Je mehr Wahlen innerhalb eines Jahres stattfinden, desto schlechter steht es um die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung von Reformen, d.h., Landtagswahlen haben oft eine blockierende Wirkung auf die Bundespolitik (Voigt 2003, Zohlnhöfer 2003b).
2. Daraus folgt eine Erhöhung der Wettbewerbsintensität zwischen den relevanten Parteien in den wahlintensiven Zeiträumen der Legislaturperiode. Die kompetitive Handlungslogik des Parteienwettbewerbs steht dem bundespolitisch notwendigen Konsens entgegen, die Kompromissbereitschaft unterliegt dabei oftmals der parteipolitischen Profilierung (Grande 1999, Scharpf 2003/2004, Zohlnhöfer 2003a).

Das erste Postulat fokussiert vor allem den Stimmungswahlcharakter von Landtagswahlen und die Strategien der Bundesregierung, Stimmenverluste bei den Länderwahlen zu vermeiden. Im Unterschied dazu richtet sich die Aufmerksamkeit der Autoren des zweiten Postulates auf die Auswirkungen von Landtagswahlen auf den Bundesrat und die wahltaktischen Strategien einer oppositionellen Bundesratsmehrheit. Als grundlegender Ausgangspunkt für dieses Postulat fungiert hier der Einfluss von Landtagswahlen auf die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates und somit auf die institutionellen Rahmenbedingungen des politischen Entscheidungsprozesses.

Geht man, wie in diesem Postulat, von einer möglichen Parteipolitisierung

des Bundesrates aus, werden die Handlungsspielräume der Bundesregierung wie die der Opposition durch die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat mit bestimmt. Eine Oppositionsmehrheit im Bundesrat schränkt den Handlungsspielraum der Bundesregierung durch ihr Vetorecht bei der Zustimmungsgesetzgebung ein, wodurch die Regierungspolitik koalitionsübergreifenden Konsenszwängen und einer erhöhten Blockadefahr ausgesetzt ist. Entsprechend wird hier das Potential von Landtagswahlen betont, die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zu verändern und so über die Handlungsfähigkeit von Bundesregierung und -opposition mit zu entscheiden. Aufgrund dessen kommt es nach Meinung der Autoren in Zeiträumen, in denen überdurchschnittlich viele Landtagswahlen stattfinden, einerseits zu bundespolitischem Stillstand und andererseits zu einer Intensivierung des Parteienwettbewerbs auf Bundesebene (Voigt 2003, Zohlnhöfer 2003a/2003b, Grande 1999, Scharpf 2003/2004).

Rüdiger Voigt geht genau genommen davon aus, dass es im Vorfeld von Landtagswahlen zu einem politischen Stillstand auf Bundesebene kommt, weil die politischen Akteure einerseits aufgrund der infolge von Landtagswahlen zu erwartenden erneuten Absteckung der Handlungsspielräume eine »Warteposition« einnehmen: »... *alle Spieler [warten] solange ab, bis das Ergebnis feststeht*« (Voigt 2003: 9). Andererseits begründet Voigt den prognostizierten Stillstand weniger plausibel mit den notwendigen Wahlkampfaktivitäten, welche die Mitglieder der Bundesregierung massiv an der Wahrnehmung ihrer Regierungsarbeit hindern würden (Voigt 2003: 9).

Da üblicherweise aber die Mehrheit der Wahlkampfveranstaltungen in den Ländern ohne bundespolitische Prominenz auskommen muss, und wenn diese präsent ist, nicht das gesamte Bundeskabinett gleichzeitig auftritt, kann dies nicht der entscheidende Erklärungsfaktor für einen politischen Stillstand auf Bundesebene sein. Wendet man sich dem ersten Erklärungsversuch zu, erweist sich auch dieser bei näherem Hinsehen als wenig überzeugend. *Erstens* ist eine Neuverteilung von politischem Handlungsspielraum durch sich ändernde parteipolitische Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nicht bei jeder Landtagswahl zu erwarten. Die Wahrscheinlichkeit dafür ist sowohl von der jeweiligen Länderwahl<sup>23</sup> als auch von der Stabilität der bestehenden Mehrheiten im Bundesrat<sup>24</sup>

<sup>23</sup>Die Wahrscheinlichkeit einer Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat steigt insbesondere dann, wenn ein Regierungswechsel bei einer Landtagswahl zu erwarten bzw. absehbar ist.

<sup>24</sup>Ob sich ein Regierungswechsel in einem Bundesland auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auswirkt, hängt von den zu dem Zeitpunkt bestehenden Stimmenverhältnissen ab: So hat der Regierungswechsel in Sachsen-Anhalt im April 2002 die zu diesem Zeitpunkt *knappe* Mehrheit der Gruppe der »gemischten« Länder beendet und den unionsgeführten Ländern im Bundesrat zur Stimmenmehrheit verholfen. Der Regierungswechsel in Berlin 2001 hat aber beispielsweise an der Handlungsfähigkeit der rot-grünen Bundesregierung und der Oppositionsparteien kaum etwas geändert. Die Mehrheit ist in den Händen der »gemischten« Länder verblieben; weder Regierungs- noch Oppositionslager konnten aufgrund der relativ *stabilen Mehrheitsverhältnisse* profitieren.



abhängig. Trotzdem kann man natürlich davon ausgehen, dass jede Veränderung der Stimmenverteilung in der Länderkammer infolge von Landtagswahlen – ob sie nun einen parteipolitischen Wechsel der Mehrheiten bewirkt oder nicht – als ein Trend betrachtet werden kann, der z.B. von einer gemischten Mehrheit zu einer Oppositionsmehrheit führt oder eine bestehende Regierungsmehrheit im Bundesrat zunehmend gefährdet. Eine Entwicklung von Landtagswahlergebnissen, infolge dessen sich ein parteipolitischer Mehrheitenwechsel im Bundesrat abzeichnet, bewirkt früher oder später tatsächlich Vor- oder Nachteile für die verschiedenen politischen Akteure. Ob ihre Reaktionen auf eine drohende Einschränkung der Handlungsfähigkeit oder eine mögliche Ausweitung derselben aber *zweitens* zwangsläufig zu bundespolitischem Stillstand führen, ist nichtsdestotrotz fraglich. Es stellt sich *drittens* die Frage, was »bundespolitischer Stillstand« eigentlich genau bedeuten soll. Betrachtet man den Gesetzgebungsprozess in der amtlichen Statistik<sup>25</sup>, gibt es, von der parlamentarischen Sommerpause einmal abgesehen, keinerlei Hinweise auf einen bundespolitischen Stillstand. Die »Stillstands-Rhetorik« hier wörtlich zu nehmen, scheint nicht angemessen zu sein. Werden die Gesetzgebungsaktivitäten tatsächlich so massiv von Landtagswahlen behindert, wie Voigt es behauptet, sollte dies bereits im Zuge einer Überprüfung der Verschiebungsthese offensichtlich werden.

Im Gegensatz dazu richtet sich die Aufmerksamkeit von Scharpf, Grande und Zohlnhöfer auf die Auswirkungen der ständigen Wahlkämpfe für den Parteienwettbewerb auf Bundesebene. Die Auswirkungen der Landtagswahlen auf die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates und ihr Stimmungswahlcharakter führen dazu, dass die Parteienkonkurrenz bei steigender Anzahl von Wahlen zunimmt (Zohlnhöfer 2003a: 11). Der Wettbewerb um Wählerstimmen auf der Landesebene erfasst nicht nur die Landes-, sondern auch die jeweiligen Bundesparteien. Wenn sich somit der Parteienwettbewerb auf Bundesebene aufgrund von Landtagswahlen intensiviert, wächst das Konfliktpotential, und politische Inhalte werden verstärkt in den Hintergrund gedrängt: »*Wenn der politische Konkurrenzkampf dominiert, können auch andernfalls mögliche Sachkompromisse blockiert werden – und dafür, dass das Konkurrenzmotiv auch zwischen den Wahlterminen des Bundestags nicht vergessen wird, sorgen sechzehn Landtagswahlen [...]*« (Scharpf 2003: 3). Das gilt insbesondere dann, wenn die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat divergieren und parteiübergreifende Kompromisse zwischen Bundesregierung und Opposition bei zustimmungspflichtigen Gesetzesvorlagen notwendig sind, da »*das Verhalten der Opposition unter solchen Bedingungen in hohem Maße von wahltaktischen Kalkülen bestimmt*« wird (Grande 1999: 12).

Wie ein Blick auf die Dauer der parteipolitischen Mehrheitsphasen im Bundesrat zeigt (vgl. Abb. 2.2), konnten die deutschen Bundesregierungen zwischen 1949 und 2004 nur für ca. 28 % der Zeit mit einer eigenen Mehrheit im Bundesrat regieren, während sie für 78 % der gesamten Zeitdauer auf die Unterstützung

<sup>25</sup> vgl. <http://dip.bundestag.de/>, Schindler 1999: 2404-2407



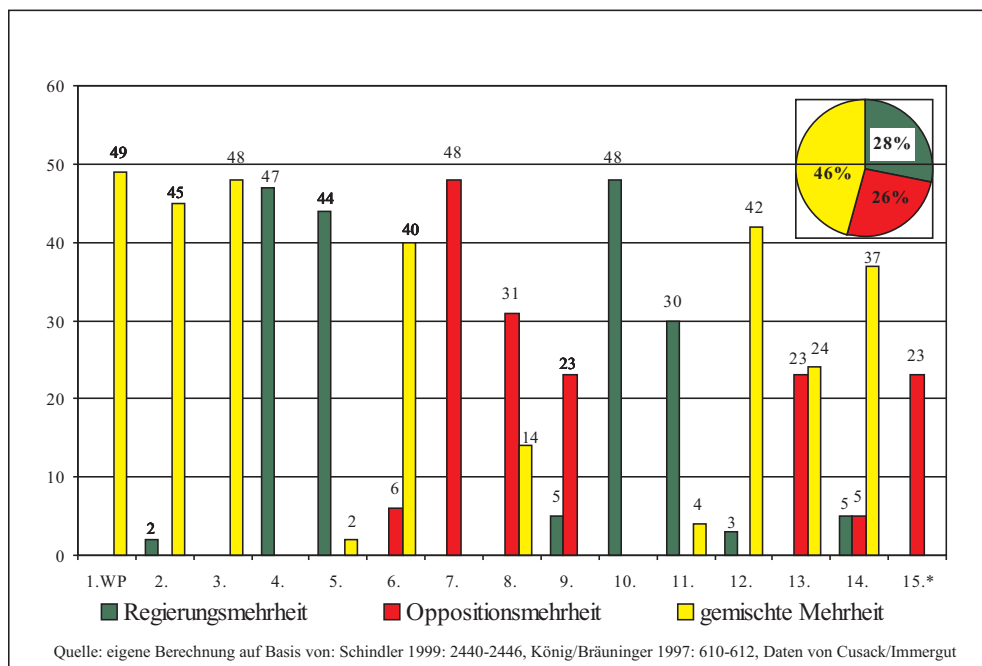


Abbildung 2.2: Dauer parteipolitischer Mehrheitsphasen im Bundesrat in Monaten/im prozentualen Anteil (1.-15. Wahlperiode)

ihrer zustimmungspflichtigen Gesetzesentwürfe (53 %<sup>26</sup>) durch Stimmen der gemischten (46 %) oder oppositionsgeführten Bundesländer (26 %) im Bundesrat angewiesen waren.

Wenn aber die im politischen Entscheidungsprozess notwendige Konsensorientierung durch die häufigen Landtagswahlkämpfe über lange Strecken einer ausgeprägten Parteienkonkurrenz zum Opfer fällt, erwachsen daraus speziell für auf breiten Konsens angewiesene Politik erhebliche Durchsetzungsschwierigkeiten.

Blockadetendenzen sind insbesondere dann möglich, wenn die Bundesregierung über keine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügt; besonders deutlich zu Tage treten sie allerdings in Phasen einer oppositionsgeführten Bundesratsmehrheit (Bräuninger 2000: 29, Scharpf 2003: 3), weil die oppositionellen Akteure potentiell über den zur Blockade nötigen Handlungsspielraum verfügen: »Dann nämlich geht es im Bundesrat nicht mehr nur um die Vertretung – oft höchst heterogener – Länderinteressen gegenüber dem Bund, sondern es geht der jeweiligen Opposition im Bund auch darum, über den Bundesrat eigene sach-

<sup>26</sup>Zwischen 1949 und 2003 waren 53 % aller verabschiedeten Gesetze zustimmungspflichtig, wobei sich dieser Anteil im Laufe der Zeit von 43 % (1. WP) kontinuierlich auf 61,7 % (12. WP) erhöht hat (Beyme 1997: 296).

*liche und politische Ziele zu verfolgen: In der Sache wird sie versuchen, die eigenen Vorschläge zur Lösung der anstehenden Probleme so weit wie möglich durchzusetzen, während es ihr politisch darum gehen muss, die Regierung so bald wie möglich abzulösen und [s]ie deshalb an wählerwirksamen Erfolgen zu hindern« (Scharpf 2003: 3).*

Das Dilemma der Opposition besteht darin, dass beide Strategien risikoreich sind, da ihr ein Blockadevorwurf genauso schaden kann wie die fehlende Präsentation einer politischen Alternative (Renzsch 2000: 63). Deshalb müssen die wahltaktischen Kalküle der Opposition nicht automatisch zu einer endgültigen Blockade einer Regierungsvorlage, d.h. zu einer Versagung der Zustimmung gegenüber einem im Vermittlungsausschuss ausgehandelten Kompromiss führen. Sie kann ihren Handlungsspielraum im Bundesrat in intensiven Landtagswahlphasen auch zur Durchsetzung eigener politischer Vorstellungen nutzen, indem sie die Bundesregierung durch ihr Veto zu Verhandlungen zwingt (Lehmbruch 1998: 178). Verfolgt die Opposition diese Strategie mit Erfolg, würde das in erster Linie durch einen Anstieg des Konfliktgrades der Abstimmungsergebnisse des Bundesrates und nicht zwangsläufig durch eine erhöhte Blockadequote zum Ausdruck kommen.

Dementsprechend kann hier eine Unterscheidung der Auswirkungen einer landtagswahlbedingten Intensivierung der Parteienkonkurrenz im Gesetzgebungsprozess vorgenommen werden. Die Erhöhung der Konfliktintensität unterscheidet sich von der angenommenen Erhöhung der Blockadequote insbesondere in Hinblick auf die Folgen für die betroffenen Regierungsvorlagen. Ein Einspruch oder die Anrufung des Vermittlungsausschusses haben, im Gegensatz zur endgültigen Zustimmungsversagung, nicht grundsätzlich das Scheitern einer Gesetzesvorlage zur Folge, sondern in der Regel eine prozessbedingte Verzögerung und eine inhaltliche Veränderung zugunsten der oppositionellen Position.

Damit lassen sich aus dem zweiten Postulat zwei weitere konkrete Annahmen zur Wirkungsweise von Landtagswahlen auf den Gesetzgebungsprozess in Abhängigkeit ihrer Häufigkeitsverteilung formulieren. Sie fokussieren die Auswirkungen wahltaktischer Strategien einer oppositionellen Bundesratsmehrheit auf die Regierungspolitik und sind dementsprechend nur bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat zu erwarten:

- **Konfliktthese:** Je mehr Landtagswahlen stattfinden, desto stärker ist die Konfliktintensität im Gesetzgebungsprozess.
- **Blockadethese:** Je mehr Landtagswahlen stattfinden, desto stärker werden die Blockadetendenzen im Gesetzgebungsprozess.

Eine empirische Überprüfung dieser Thesen setzt damit grundsätzlich die Erfassung der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat voraus. Die Wettbewerbsintensität zwischen den auf Bundesebene agierenden Parteien empirisch direkt zu messen, stellt dabei grundsätzlich ein po-

litikwissenschaftliches Problem dar (Zohlhöfer 2003a: 14). Sie wird in der Regel mit Hilfe jener Auswirkungen auf die Bundespolitik operationalisiert, die als Folgen einer starken Parteipolarisierung diskutiert werden. Die Quote von Einsprüchen, Zustimmungsversagungen und durch den Bundesrat eingeleiteten Vermittlungsverfahren wird dabei häufig als Konfliktindikator benutzt (vgl. z.B. Lehmbruch 1998, 2000).

Eine Überprüfung der »*Konfliktthese*« müsste anhand der Abstimmungsergebnisse des Bundesrates im zweiten Durchgang des Gesetzgebungsprozesses möglich sein. Wenn die Konfliktintensität im Gesetzgebungsprozess in Zeiträumen mit vielen Landtagswahlen aufgrund der Intensivierung des Parteienwettbewerbs ansteigt, müsste sich die Anzahl konfliktualer Entscheidungen des Bundesrates im Vergleich zu Zeiträumen mit geringer Wahlintensität signifikant erhöhen. Im Unterschied dazu könnte die *Blockadethese* mit Hilfe der Anzahl der endgültigen Zustimmungsversagungen in wahlintensiven Phasen und Zeiträumen mit geringer Wahlintensität getestet werden. Stiege die Anzahl von Zustimmungsversagungen infolge einer landtagswahlbedingten Intensivierung des Parteienwettbewerbs an, so würde sich die These bestätigen.

#### 2.2.4 Landtagswahlen als Garanten inkrementellen Wandels

##### **Postulat III**

Landtagswahlen können im Verlauf der gesamten Legislaturperiode des Bundestages von Seiten der Bundesopposition als Plebiszit gegen die Bundesregierung inszeniert werden. Sie bewirken deshalb eine zeitliche Einschränkung des Handlungsspielraumes der Bundesregierung: In Deutschland hat die Bundesregierung keinen effektiven Zeitrahmen von vier Jahren, um notwendige Reformvorhaben ohne die Gefahr von kurzfristigen Wählerprotesten umzusetzen. Dies führt zu einer Kurzfristorientierung der Bundespolitik, bei der Reformen mit mittelfristigen oder langfristigen »Zeit-Nutzen-Relationen« unwahrscheinlich werden (Scharpf 2004, Möschel 2000, Straubhaar 2002).

Wie auch das erste Postulat konzentriert sich das letzte Postulat auf die wahltaktischen Handlungsoptionen der Regierungskoalition. Die hier postulierte politische Kurzfristorientierung ähnelt zudem der aus dem Postulat I abgeleiteten »Abschwächungsthese« und gründet ebenso auf dem Stimmungswahlcharakter von Landtagswahlen (Dinkel 1977, Fabritius 1979).

Die Basis des letzten Postulats bildet die Annahme, Landtagswahlen seien als Plebiszit für oder gegen die Arbeit der Bundesregierung inszenierbar und interpretierbar. Landtagswahlen stellen zwar formal keine direktdemokratische Volksabstimmung dar, mit Hilfe derer Sach- oder Personalfragen der Bundespolitik entschieden werden. Die Betonung liegt hier aber auf der Möglichkeit, Landtagswahlkämpfe unter bundespolitischen Vorzeichen zu führen und den

Wahlergebnissen, gerade auch aufgrund ihrer Bedeutung für die parteipolitischen Bundesratsmehrheiten, bundespolitische Aussagekraft beizumessen. Erleiden die im Bund regierenden Parteien bei Landtagswahlen Stimmenverluste, wird dies in der Regel als Zeichen der Unzufriedenheit der Wählerschaft mit der Regierungspolitik interpretiert. Landtagswahlen werden so zu Abstimmungen über den politischen Erfolg oder Misserfolg der Bundesregierung, denen sie sich bis zu sechzehnmal innerhalb ihrer vierjährigen Amtszeit stellen muss.

Will die Regierungskoalition im Bund Stimmeneinbußen bei Landtagswahlen vermeiden, muss sie mit ihrer Politik gerade auch kurzfristige Erfolge verbuchen können, um die Wähler von sich zu überzeugen. Aber insbesondere langfristig wirkende Reformpolitik verspricht in der Regel keine unmittelbaren Erfolge und verlangt politisches Durchhaltevermögen (Möschel 2000: 19, Wiesenthal 2004: 7). Aufgrund der Gefahr, dass diese Politik – verbunden mit schmerzhaften Einschnitten und verzögerter positiver Wirkung – zwischenzeitlich Protest der Wählerschaft hervorruft, hat sie kaum Chancen auf Implementierung (Scharpf 2000: 769): *»Keine deutsche Regierung [hat] vier oder fünf Jahre Zeit, um die Wähler von der Wirksamkeit schmerzhafter Reformen zu überzeugen. Wenn sie nicht politischen Selbstmord begehen will, muss sie auch die kurzfristigen Proteste der Wähler fürchten [...]«* (Scharpf 2004: 5).

Eine Bundesregierung wird also durch die Gefahr von Wählerprotesten im Zuge von Landtagswahlen an der effektiven Ausschöpfung ihrer vierjährigen Amtszeit gehindert. Wie die Tabelle A.1 zeigt, bewegen sich die Zeitabstände aufeinander folgender Landtagswahlen bzw. »Stimmungstests« im Rahmen von wenigen Wochen bis zu über einem Jahr. Die Bundesregierung konzentriert sich deshalb vorrangig auf die Umsetzung kurzfristig erfolgversprechender politischer Lösungen. In diesem Sinn strukturieren die Abstimmungen territorial begrenzter Wählerschaftssegmente die Legislaturperiode des Bundes und begrenzen damit den zeitlichen Handlungsspielraum der Regierungskoalition für langfristig planende Reformpolitik. Im Ergebnis führen Landtagswahlen zu einer grundsätzlichen Kurzfristorientierung der Regierungspolitik, d.h. zu inkrementellem Wandel.

Zur Präzisierung der allgemeinen Grundannahme lässt sich damit folgende weitere These ableiten, die einen Hinweis auf Wirkungsweise von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik in Abhängigkeit ihrer Anzahl innerhalb der Legislaturperiode des Bundes liefert.

- **Kurzfristthese:** Die häufigen Landtagswahlen bewirken eine Kurzfristorientierung der Regierungspolitik.

Inwiefern die hier postulierte Kurzfristorientierung deutscher Regierungspolitik durch das Stattfinden von Landtagswahlen innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages begründet ist, lässt sich mit einer ausschließlichen Betrachtung des deutschen Falls kaum untersuchen. Wenn man davon ausgeht, dass

die postulierte Kurzfristorientierung bereits im vorparlamentarischen Stadium die Formulierung von Gesetzesvorhaben beeinflusst, wird dieser Effekt mit einer quantitativen Analyse der Gesetzgebungstätigkeit nicht zu erfassen sein. Zudem stellt sich die Frage nach einem geeigneten Indikator für die Messung von Kurzfristorientierung anhand in den Gesetzgebungsprozess eingebrachter Gesetzesvorlagen. Grundsätzlich müsste man, wie im Falle der Abschwächungsthese auch, Gesetzesinitiativen im parlamentarischen Stadium gemäß ihrer Reichweite klassifizieren können.

### 2.2.5 Zwischenfazit II

**Ergebnisse** Das Ziel der vorausgegangenen Auseinandersetzung mit den zu Postulaten verdichteten Aussagen bestand vor allem darin, detaillierte Aussagen zur spezifischen Wirkungsweise von Landtagswahlen und zum Wirkungszusammenhang zwischen der Häufigkeit von Landtagswahlen und der Regierungspolitik bzw. der Gesetzgebungstätigkeit herauszuarbeiten.

In Anbetracht der äußerst geringen Materialbasis weisen die dargestellten, den Postulaten implizit zugrunde liegenden Erklärungsansätze nur einen rudimentären Charakter auf. Im Zuge der Postulatanalyse zeigt sich dennoch ein allen Postulaten gemeinsamer Kern:

Sie leiten die spezifische Wirkungsweise von Landtagswahlen aus den Auswirkungen der Landtagswahlkämpfe auf den Parteienwettbewerb auf Bundesebene ab. Die bundespolitische Bedeutung der Landtagswahlergebnisse für die Zusammensetzung des Bundesrates und der Einfluss der Bundespolitik auf die Wahlentscheidung in den Ländern (Stimmungswahlcharakter von Landtagswahlen) bilden die Grundlage dafür, dass die im Bund agierenden Parteien nicht nur am Gewinn von Landtagswahlen interessiert sind, sondern auch selbst wahltaktische Strategien verfolgen. Je mehr Landtagswahlen in einem begrenzten Zeitraum innerhalb der Legislaturperiode stattfinden, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Wahlergebnisse die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat verändern, und desto stärker intensiviert sich der Parteienwettbewerb im Gesetzgebungsprozess, d.h., desto stärker richten Bundesregierung und Opposition ihr Handeln an einem möglichst gutem Abschneiden ihrer Parteien bei Landtagswahlen aus. Das Ziel, welches die verschiedenen parteipolitischen Akteure dabei verfolgen, besteht in der Maximierung ihrer Unterstützung durch die Wählerschaft im Downs'schen Sinne (Downs 1968). Die Motivation, die der postulierten Wahl von Verschiebungs-, Abschwächungs-, Konflikt-, Blockade- oder Kurzfristoptionen zugrunde liegt, ist die Angst vor Stimmenverlusten bzw. das Bestreben, mehr Stimmen als andere Parteien oder Parteienkoalitionen zu gewinnen.

Während der erste und der letzte Postulatzusammenhang dabei die Möglichkeiten der Bundesregierung beleuchten, die Wahlchancen ihrer Parteien bei Landtagswahlen zu erhöhen, fokussiert das zweite Postulat stärker die wahltak-

Thesen	besondere Voraussetzung einer quantitativen Überprüfung	Machbarkeit im Rahmen dieser Arbeit
Abschwächungsthese/ Kurzfristthese	Klassifizierung aller Gesetzesinitiativen entsprechend ihrem Wirkungsgrad bzw. ihrer Reichweite	nein
<b>Verschiebungsthese</b>	–	JA
<b>Konfliktthese</b>	Erfassung der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse	JA
<b>Blockadethese</b>	in Bundestag und Bundesrat	JA

Tabelle 2.1: Hypothesentest - Möglichkeit und Grenzen einer statistischen Auswertung der Gesetzgebungsaktivität

tischen Handlungsoptionen der Opposition, sich über den Bundesrat parteipolitisch zu profilieren und regierungspolitische Erfolge zu verhindern – sofern die Mehrheitsverhältnisse dies zulassen. Die postulierten Auswirkungen von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund treten dabei in Abhängigkeit der Häufigkeitsverteilung der Länderwahlen innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages auf.

Die Auseinandersetzung mit den Postulaten hat eine Differenzierung der Grundannahme ermöglicht, wonach Landtagswahlen in Abhängigkeit der Häufigkeitsverteilung innerhalb der bundespolitischen Legislaturperiode den Gesetzgebungsprozess und damit die Regierungspolitik beeinflussen. Aus den Postulaten können die folgenden fünf Thesen abgeleitet werden:

- **Postulat 1:** Verschiebungsthese, Abschwächungsthese,
- **Postulat 2:** Konfliktthese, Blockadethese
- **Postulat 3:** Kurzfristthese

**Weitere Vorgehensweise** Die empirische Überprüfung dieser Thesen anhand einer quantitativen Auswertung der Gesetzgebungsaktivität des Bundes ist allerdings von unterschiedlichen Voraussetzungen abhängig, die nicht alle im Rahmen dieser Arbeit erfüllt werden können (vgl. Tabelle 2.1).

Während die Erfassung der Bundesgesetzgebungstätigkeit zwar ein aufwendiges, aber nicht unmögliches Unterfangen darstellt und die der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat aufgrund der aktuellen Quellenlage grundsätzlich unproblematisch ist, erwachsen aus der für die Abschwächungs- und Kurzfristthese notwendigen qualitativen Merkmalszuschreibung (Wirkungsgrad bzw. Reichweite einer Gesetzesvorlage) erhebliche Schwierigkeiten. Die Indikatoren, die für die inhaltliche Bewertung der einzelnen Gesetzesinitiativen erforderlich sind, stellen dabei einerseits methodische, andererseits aber auch zeitliche Hindernisse dar.

Geht man davon aus, dass sich sowohl die Abschwächung als auch die Kurzfristorientierung tatsächlich auf Gesetzesvorlagen auswirkt, die bereits in den

Gesetzgebungsprozess eingebracht worden sind, dann ist es für einen empirischen Test beider Thesen nicht nur erforderlich, jeden Gesetzentwurf in Bezug auf seinen Wirkungsgrad bzw. seine Reichweite zu beurteilen, sondern darüber hinaus auch Aussagen zu einer möglichen Veränderung derselben treffen zu können.

Für eine Beurteilung des Wirkungsgrades und damit letztlich auch des Reformcharakters einer Gesetzesvorlage existieren jedoch keine gesicherten, unumstrittenen Indikatoren. Nicht nur für quantitative Analysen bestehen grundsätzlich Schwierigkeiten, weitreichende Reformvorhaben oder wenigstens »wichtige« bzw. »unwichtige« Gesetze im Stadium des Gesetzentwurfes zweifelsfrei zu identifizieren (Beyme 1997: 62ff, Bräuninger/König 2000: 29f)<sup>27</sup>. Angesichts der Tatsache, dass bisher nicht einmal (zugängliche) Quellen existieren, auf die man als Basis (ungeachtet der umstrittenen Indikatoren) zur Bewertung des Wirkungsgrades von Gesetzesinitiativen und der Veränderung desselben zugreifen kann, ist auch die Überprüfung der Abschwächungsthese in dieser Arbeit nicht möglich.

Aus diesen Einschränkungen ergibt sich für die spätere empirische Untersuchung folgende Auswahl an Thesen zur Wirkungsweise von Landtagswahlen auf den Gesetzgebungsprozess, die in Abhängigkeit ihrer Häufigkeitsverteilung innerhalb der Legislaturperiode des Bundes auftreten: die Verschiebungsthese, die Konfliktthese und die Blockadethese. Sie beruhen alle auf der Annahme, dass sich der Parteienwettbewerb auf Bundesebene landtagswahlbedingt intensiviert und die parteipolitischen Akteure unter der Bedingung ausgeprägter Parteienkonkurrenz ihr Verhalten an einer Stimmenmaximierung ausrichten. Im folgenden Kapitel werden diese Befunde in einen einheitlichen Argumentationszusammenhang gebracht, der im theoretischen Bezugsrahmen »Parteienwettbewerb im föderalen Bundesstaat« diskutiert und hinsichtlich seiner Plausibilität geprüft wird.

---

<sup>27</sup> »[F]ür eine Auswahl ›wichtiger‹ oder ›wesentlicher‹ Gesetze [stehen] keine objektiven Indikatoren zur Verfügung [...]. Die Abgrenzung wird vielmehr als eine lediglich ›plausible‹ [...] vorgenommen oder über eine Befragung von Politikfeldexperten gerechtfertigt [...]. Wichtigkeit wird zum einen vielfach mit Neuregelung in Verbindung gebracht, zum anderen mit dem Erfolg von Gesetzesinitiativen. Im Resultat werden wichtige, aber stark konfliktäre gesellschaftliche Problemlagen, die im frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses scheitern, kaum als Schlüsselentscheidung berücksichtigt. Darüber hinaus ist fraglich, ob eine Beschränkung auf wichtige oder wesentliche Schlüsselentscheidungen nicht die Relevanz scheinbar marginaler Anpassungsgesetze unterschätzt, die für die Funktionsfähigkeit des modernen Rechtsstaates ebenso wichtig sein können« (Bräuninger/König 2000: 30). Eine Ausführliche Darstellung zur Typologie von Gesetzen findet sich auch bei Beyme (1997).



## 2.3 Der Einfluss von Landtagswahlen auf die Gesetzgebungstätigkeit im Bund

Aus der vorangegangenen Auseinandersetzung mit dem Forschungsstand und den im wissenschaftlichen Kontext vorgefundenen Postulaten haben sich bereits drei (empirisch überprüfbare) Thesen zu den Auswirkungen von Landtagswahlen auf den Gesetzgebungsprozess ableiten lassen, denen ein gemeinsames Erklärungsmuster zugrunde liegt. Die bisherigen Ergebnisse werden nun zunächst in einem einheitlichen Argumentationszusammenhang systematisiert und dargestellt. Hierbei steht die Identifizierung der Prämissen und Kernannahmen im Vordergrund, auf denen die Wirkungshypothesen zum Einfluss von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund basieren. Anschließend wird die erarbeitete Argumentationsstruktur im theoretischen Bezugsrahmen »Parteienwettbewerb im föderalen Bundesstaat« diskutiert. Ziel dieses Vorgehens ist es, ein theoretisches Fundament für die Entwicklung eines Hypothesenrasters zu schaffen, spezifische Bestimmungsfaktoren für den Einfluss von Landtagswahlen auf den Bundesgesetzgebungsprozess herauszuarbeiten und damit die Grundlage für die empirische Untersuchung bereitzustellen.

### 2.3.1 Argumentationsstruktur

In allen Postulaten stellt die Interdependenz von Landtagswahlen und Bundespolitik den Ausgangspunkt dar (vgl.: Abb. 2.3). Aus der bundespolitischen Durchdringung von Landtagswahlen resultiert ihr Stimmungswahlcharakter für die im Bundestag vertretenen Parteien. Die Landtagswahlergebnisse bestimmen die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates, der direkt am bundespolitischen Entscheidungsprozess beteiligt ist (Forschungsstand). Diese Wechselwirkungen verleihen den Landtagswahlen ihre bundespolitische Bedeutung, aus der die Autoren in den Postulaten wiederum schließen, dass sich mit einer zunehmenden Anzahl von Landtagswahlen der Parteienwettbewerb nicht nur in den jeweiligen Bundesländern, sondern auch im bundespolitischen Entscheidungsprozess intensiviert.

Aufgrund der Intensivierung des Parteienwettbewerbs in landtagswahlintensiven Zeiträumen innerhalb der Legislaturperiode des Bundestages kommt es nach Meinung der Autoren verstärkt zu Verschiebungs- ( $H_1$ ), Konflikt- ( $H_2$ ) oder Blockadetendenzen ( $H_3$ ) im Gesetzgebungsprozess (vgl.: Abb. 2.3). Diesen postulierten Effekten von Landtagswahlen, die in Abhängigkeit ihrer Häufigkeitsverteilung auftreten sollen, liegt dabei eine gemeinsame Prämisse zugrunde: »Parteien treten mit politischen Konzepten hervor, um Wahlen zu gewinnen; sie gewinnen nicht die Wahlen, um mit politischen Konzepten hervortreten zu können« (Downs 1968: 27f). Das Hauptziel der parteipolitischen Akteure ist die Maximierung der Wählerstimmen bzw. ihrer Unterstützung durch die regionale Wählerschaft. Daran richten sie ihr politisches Handeln aus.



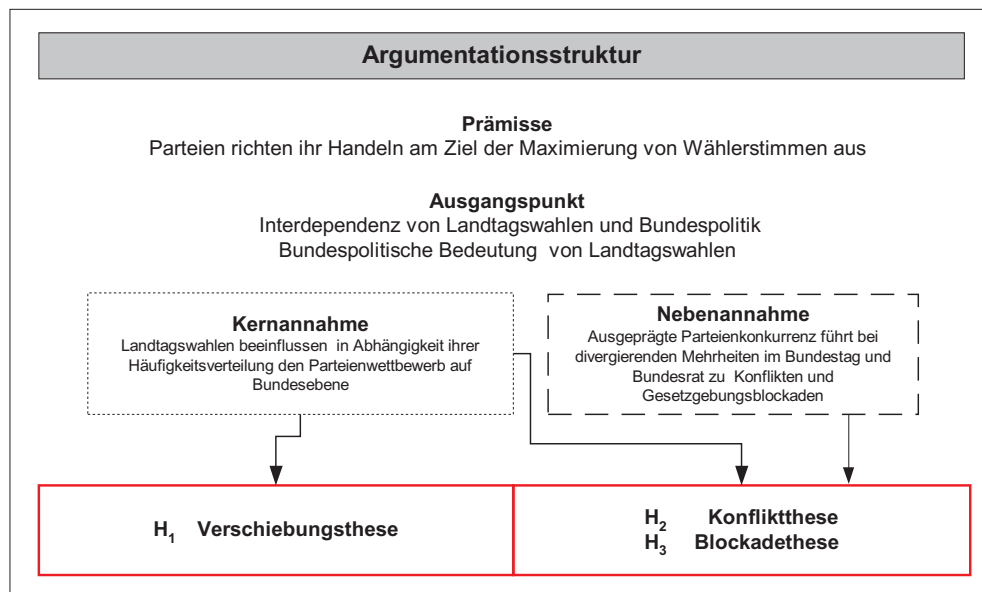


Abbildung 2.3: Argumentationsstruktur

Zudem zeigt sich, dass die Konflikt- und Blockadethese, im Unterschied zur Verschiebungsthese, nicht nur an die Annahme einer landtagswahlbedingten Intensivierung des Parteienwettbewerbs im Bund geknüpft ist (Kernannahme). Beide Effekte werden in wahlintensiven Phasen aufgrund wahltaktischer Strategien einer oppositionellen Bundesratsmehrheit erwartet und sind deshalb an die Annahme gebunden, dass eine ausgeprägte Parteienkonkurrenz bei divergierenden Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat verstärkt zu Konflikten und Gesetzgebungsblockaden führt (Nebenannahme).

Es wird deutlich, dass sich die verschiedenen Wirkungshypothesen ( $H_1 - H_3$ ) zwar in einen einheitlichen Argumentationszusammenhang stellen lassen; sie sind aber darüber hinaus an spezifische Annahmen geknüpft, die theoretisch bisher noch nicht diskutiert worden sind. Um festzustellen, ob man von einem ebenenübergreifenden Parteienwettbewerb und einem Einfluss der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auf die Bundesgesetzgebungstätigkeit ausgehen kann, wird nachfolgend ein Bezugsrahmen eröffnet, in dem die Argumentation dahingehend theoretisch fundiert werden soll.

### 2.3.2 Allgemeiner theoretischer Bezugsrahmen – Parteienwettbewerb im föderalen Bundesstaat

Im Rahmen der entwickelten Argumentationsstruktur nimmt der Parteienwettbewerb eine bedeutende Position ein. Bevor ein präzises Hypothesenraster für den Einfluss von Landtagswahlen auf die Gesetzgebungstätigkeit aufgestellt

werden kann, muss zum einen geklärt werden, welches konkrete Modell von Parteienwettbewerb der Argumentation zugrunde liegt. Daraufhin müssen zum anderen zwei unterschiedliche Dimensionen von Parteienwettbewerb beleuchtet werden: Erstens, inwiefern man davon ausgehen kann, dass der Parteienwettbewerb ebenenübergreifend ausgeprägt ist, und zweitens, welche Auswirkungen er auf die Gesetzgebungstätigkeit hat.

**Parteien- und Parteienwettbewerbsmodell** In der politikwissenschaftlichen Literatur lassen sich grundsätzlich zwei Ansätze zum parteilichen Handeln unterscheiden. Sowohl in der politischen Soziologie als auch im Rahmen der »Rational choice«-Ansätze wird versucht, heterogene Ziele auf homogene Zielvorstellungen zu reduzieren. Während Parteien in letzteren als Nutzen-Maximierer betrachtet werden, die ihre Positionen in Ausrichtung darauf modifizieren, die größte Anzahl von Wählerstimmen zu gewinnen (u.a. Downs 1968, Enelow/Hinich 1984, Nordhaus 1975), dominiert in der politischen Soziologie eine andere Vorstellung von Parteien (u.a. Lipset/Rokkan 1967). Hier repräsentieren Parteien in erster Linie gesellschaftliche Interessen und sind Ausdruck sozialer *Cleavages*. Der Parteienwettbewerb entwickelt sich in diesem Modell bei der politischen Lösung gesellschaftlicher Problemlagen entlang sozialer Konfliktlinien. Im Gegensatz dazu gehen die Vertreter des »Rational choice«-Ansatzes davon aus, dass die Erfüllung gesellschaftlich-sozialer Funktionen durch die Parteien nur ein Nebenprodukt darstellt, welches aus der Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen, politische Ämter oder um Einfluss auf politische Entscheidungen erwächst (Mulé 1996: 284, Strøm 1990: 566, Downs 1968: 26f).

Die der Argumentation zum Einfluss von Landtagswahlen zugrunde liegende Prämisse konzentriert sich in Hinblick auf das Ziel von Parteien auf die Maximierung von Wählerstimmen und entspricht damit am ehesten dem Downs'schen, traditionellen »Rational choice«-Modell. Parteien werden hier als Gruppen bzw. Koalitionen von Personen definiert, die dieselben Ziele verfolgen und mit Hilfe von Wahlen an die Regierung gelangen wollen (Downs 1968: 25). Sie konkurrieren dabei mit anderen Parteien um Wählerstimmen und orientieren sich, mit dem Ziel, »*die Vorteile zu genießen, die ein politisches Amt an sich bietet*« (Downs 1968: 27), am Median-Wähler. Downs »Vote-seeking«-Modell ist im Laufe der Zeit insbesondere aufgrund der Orientierung am Median-Wähler und der Stimmenmaximierungsannahme vielfach kritisiert<sup>28</sup>, aber im Rahmen der *spatial models of electoral competition*<sup>29</sup> auch weiterentwickelt worden.

**Ebenenübergreifender Parteienwettbewerb?** Das Verhältnis zwischen bundes- und landespolitischer Ebene im föderalen Bundesstaat ist sowohl durch institutionelle Verflechtung als auch von parteipolitischen Wechselwirkungen geprägt. Die zentralen Akteure im politischen Entscheidungsprozess sind die Par-

<sup>28</sup>u.a. Riker 1970, Stokes 1963, Barry 1970, Robertson 1976

<sup>29</sup>u.a. Enelow/Hinich 1984, Ordershook 1986

teien, deren Amts- und Mandatsträger innerhalb der politischen Institutionen agieren.

Die deutschen Parteien haben mit Ausnahme der CSU (als einzige spezifische Landespartei) ihre internen Organisationsstrukturen an den institutionellen Rahmen des föderativen Staatsaufbaus angepasst (Andersen/Woyke 2003: 85), überlagern die vertikale Gewaltenteilung und verklammern als gesamtstaatlich orientierte Organe die Ebenen des föderalen Bundesstaates. Sowohl die Personalstrukturen der beiden großen Parteien CDU und SPD als auch die Arbeitsstrukturen innerhalb der umfangreichen Partei-Netzwerke der Bund-Länder-Koordination spiegeln die Verflechtungen des föderalen Bundesstaates wider (Renzsch 2000: 58ff). Parteien beeinflussen durch ihre territorial integrierte Organisationsstruktur und den Wettbewerb untereinander die Beziehungen zwischen Bund und Ländern. Sie ermöglichen die innerparteiliche Austragung von politischen Konflikten zwischen den beiden Ebenen: Wenn Konflikte auftreten, »[...] treffen die relevanten Akteure innerhalb ihrer Partei aufeinander und können hier Konfliktlösungen vorab klären. Die gemeinsame ideologische Orientierung und das Interesse an der Geschlossenheit der Partei erleichtern dabei eine Einigung.« (Benz 2003: 34).

Die Konkurrenz der Parteien untereinander kann dabei allerdings auch negative Effekte auf die Bund-Länder-Koordination haben. Dominiert in den parteiinternen Verhandlungen das Ziel, eine Lösung zu finden, die auf der »Parteilinie« liegt und von der Position anderer Parteien abzugrenzen ist, kann dies die Kompromissfindung gerade bei unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erheblich erschweren (Benz 2003: 34f). Im institutionellen Mehrebenen-Setting der Bundesrepublik konkurrieren Parteien auf allen politischen Ebenen gleichzeitig um Wahlerfolge und Regierungsbeteiligung: »[E]lections at one level of the political system are influenced by events at other levels and political decision making involves interactions between governments at the national and regional levels« (Detterbeck/Renzsch 2003: 257). Das Charakteristische am bestehenden Interdependenzverhältnis ist, dass Parteien nicht nur die Bund-Länder-Beziehungen beeinflussen, sondern eben auch ihre innere Struktur und ihre Wettbewerbsstrategien an die institutionellen Rahmenbedingungen angepasst haben.

Die Machtkonzentration auf der bundesstaatlichen Ebene und die im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik gewachsene Bedeutung des Bundesrates haben entscheidend zu einer verstärkten Bundesorientierung der Parteien beigetragen. Unter der Voraussetzung einer erfolgreichen innerparteilichen vertikalen Koordination erwächst aus einer eigenen Bundesratsmehrheit für die Bundesregierung Entscheidungsautonomie, während sie für die größte Oppositionspartei einen Einflusskanal auf den bundespolitischen Entscheidungsprozess eröffnet. Entsprechend haben bei der Regierungsbildung in den Bundesländern häufig bundespolitische Überlegungen eine zentrale Rolle gespielt (Andersen/Woyke 2003: 86; Detterbeck/Renzsch 2003: 260). In den Koalitionsverträgen jener Län-

derkoalitionen, die sowohl aus Parteien der Bundesregierung als auch der Bundesopposition bestehen, ist zunehmend eine Bundesratsklausel<sup>30</sup> Teil der Vereinbarung.

Unter diesen Umständen kommt Landtagswahlen erhebliche bundespolitische Bedeutung zu. Ihre Ergebnisse sind nicht nur für die Bestellung der Landtage relevant, sondern darüber hinaus für den bundespolitischen Entscheidungsprozess (Deschouwer 2003: 220f). Bewirken Landtagswahlen einen Regierungswechsel, verändern sich infolgedessen auch die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat. Bei knappen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat kann dies entscheidende Veränderungen der Verhandlungspositionen und damit auch der Handlungsspielräume bundespolitisch agierender Parteiakteure nach sich ziehen. Das erfolgreiche Abschneiden bei Landtagswahlen gibt der Bundesopposition die Gelegenheit zu einem »*regional access to power*« (Deschouwer 2003: 221); »*federal-provincial relations being defined in partisan terms and provides opposition forces with an incentive for using regional arenas as a means of challenging the legitimacy of an existing federal majority party or coalition (Chandler 1987: zitiert nach Deschouwer 2003: 221)*«. Demzufolge werden Landtagswahlkämpfe häufig mit der Referenz auf bundespolitische Themen geführt und die Landtagswahlergebnisse nachgewiesenermaßen von bundespolitischen Faktoren beeinflusst (Detterbeck/Renzsch 2003: 259). Dies führt dazu, dass »*unpopular decisions constantly get postponed*« (Deschouwer 2003: 222).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der interdependente Charakter der Bund-Länder-Beziehung in Deutschland nicht nur im Institutionengefüge und politischen Entscheidungsprozess zum Ausdruck kommt, sondern ebenfalls in der Organisationsstruktur politischer Parteien und den Wahlergebnissen auf den verschiedenen politischen Ebenen. Auf der Basis dieser Interdependenz zwischen der institutionellen Ebenenverflechtung im föderalen Bundesstaat und dem Parteienstaat in Deutschland fußt letztlich auch die hier zur Untersuchung kommende Idee eines Einflusses von Landtagswahlen auf den Parteienwettbewerb und damit auf die Regierungspolitik im Bund. Dabei ist die Bedeutung einer landtagswahlbedingten Intensivierung des Parteienwettbewerbs im Bund von *der Anzahl und Häufigkeit der Wahlen* (Zohlhöfer 2003a: 11) abhängig. Die Annahme eines eigenständigen Interesses der im Bund agierenden parteipolitischen Akteure an einem erfolgreichen Abschneiden bei Landtagswahlen, welches sich in der Verfolgung wahltaktischer und konkurrenzorientierter Strategien niederschlägt, erscheint unter diesen Gesichtspunkten plausibel (Kernannahme).

**Parteienwettbewerb im Gesetzgebungsprozess** Die Funktionalität eines Regierungssystems, welches wie das deutsche nicht nur von einer engen institutionellen Verflechtung der politischen Ebenen, sondern darüber hinaus von

<sup>30</sup>Die Bundesratsklausel regelt das Abstimmungsverhalten des Bundeslandes im Bundesrat. Im Fall eines Konfliktes zwischen den Koalitionspartnern enthalten sich die Regierungsvertreter des jeweiligen Bundeslandes im Bundesrat.

starken Interdependenzen zwischen bundesstaatlichen Institutionen und Parteienstaat geprägt ist, wird in der politikwissenschaftlichen Literatur besonders im Hinblick auf die Rolle der Parteien und des Parteienwettbewerbs unterschiedlich bewertet. Auf der einen Seite werden die potenziellen Inkongruenzen zwischen dem Konsensbedarf des Bundesstaates und der Wettbewerbslogik des Parteienwettbewerbs betont (v.a. Lehmbruch 1976/1998/2000), auf der anderen Seite die positive ebenenübergreifende Koordinierungsfunktion der politischen Parteien im föderalen Bundesstaat (v.a. Renzsch 2000, 1995).

Für Gerhard Lehmbruch ergeben sich aus der institutionellen Verschränkung von föderalem Bundesstaat und Parteienwettbewerb nicht generell, aber unter spezifischen Bedingungen schwerwiegende Funktionsstörungen. Das grundlegende Problem besteht für ihn darin, dass der politische Entscheidungsprozess in Deutschland von zwei unterschiedlichen Regelsystemen mit gegensätzlichen Handlungslogiken geprägt ist – dem Föderalismus und dem Parteiensystem –, die sich wechselseitig »lahm legen« können (Lehmbruch 1998: 9ff). Während der föderale Bundesstaat aufgrund der formalen Regeln des verfassungsrechtlich verankerten Institutionengefüges von einem hohen Konsensbedarf gekennzeichnet und institutionell auf Aushandlungsprozesse zur Konfliktbewältigung angelegt ist, dominiert im Parteiensystem die Konkurrenzlogik zwischen den Parteien (Lehmbruch 1998: 19).

In Deutschland hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg, bedingt durch unterschiedliche Entwicklungskontinuitäten, ein zunehmendes Spannungsverhältnis zwischen Föderalismus und Parteiensystem und damit ein höheres Maß an Inkongruenz herausgebildet: Der verhandlungsdemokratische Charakter des Bundesstaates wurde kontinuierlich gestärkt; der Konsensbedarf im politischen Entscheidungsprozess ist größer geworden. Die Struktur des Parteiensystems hingegen hat sich im Zuge der Konzentrationsbewegung der 1950er und 1960er Jahre grundlegend von einem Vielparteiensystem zu einem Zweieinhalbparteiensystem (bestehend aus den zwei Großparteien CDU und SPD und der wesentlich »kleineren« FDP) gewandelt (Lehmbruch 1998: 90, 37). Als Folge dieser Konzentrationsbewegung hat sich das bundesdeutsche Parteiensystem zunehmend polarisiert<sup>31</sup>: Beide Großparteien streben die Regierungsführung vorrangig unter Ausschluss der jeweils anderen an; die Zusammenarbeit in einer großen Koalition bleibt die Ausnahme. Nach dem Ende der Großen Koalition 1969 hat sich der Parteienwettbewerb im bipolaren Parteiensystem intensiviert; er ist aufgrund geringer werdender ideologischer Distanzen in der Mitte des Parteienspektrums angesiedelt und zunehmend von konkurrenzdemokratischen Merkmalen geprägt (Lehmbruch 1998: 21, 37f).

Die Auswirkungen des bundespolitischen Polarisierungsprozesses zwischen SPD und CDU zeigten sich sowohl in den Ländern – in denen die Bonner

---

<sup>31</sup>Unter dem Begriff »Polarisierung« versteht Lehmbruch nicht die ideologische Distanz zwischen den Parteien, sondern vielmehr die Intensität des Wettbewerbs um die Machtausübung (Lehmbruch 1998: 20, 198).

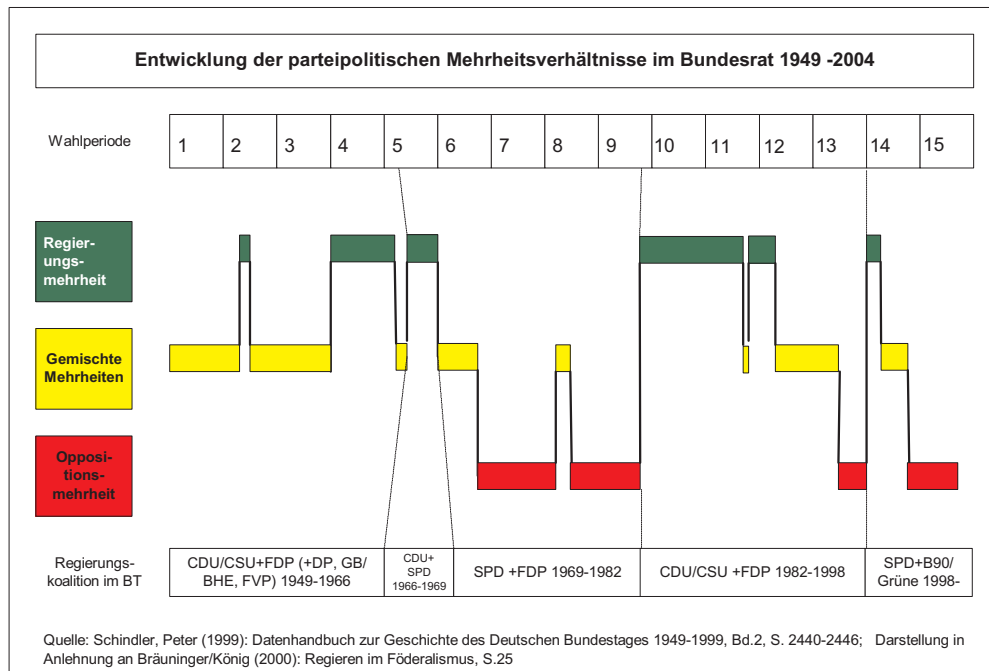


Abbildung 2.4: Entwicklung parteipolitischer Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat 1949-2004

Konstellation zum Vorbild der Koalitionsbildung wurde – als auch in der »*abnehmenden Toleranz gegenüber der Bereitschaft der kleinen Parteien zu wechselnden Bündnissen*« (Lehmbruch 1998: 47) und einer stark ausgeprägten Koalitionsdisziplin (Lehmbruch 1998: 46f).

Die Verschränkung von Parteienwettbewerb und Bundesstaat und damit von Mehrheits- und Konsensprinzip im politischen Entscheidungsprozess impliziert insbesondere dann die Gefahr der Blockade, wenn die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat divergieren. Lehmbruch beschreibt dies als »Strukturbruch«, der erstmals in der Phase der sozial-liberalen Koalition (1969-1982) in aller Deutlichkeit zu Tage getreten ist. Seit Mitte des Jahres 1972 besitzen die unionsgeführten Länder die Stimmenmehrheit im Bundesrat. Die Regierung Brandt ist damit die erste Bundesregierung im Nachkriegsdeutschland, die im Bundesrat mit einer Oppositionsmehrheit konfrontiert worden ist (vgl. Abb. 2.4).

Die Opposition erkannte schnell ihre strategischen Chancen und sah im Bundesrat ein Instrument, die Regierungspolitik zu blockieren bzw. die Bundesregierung unter Verhandlungszwang zu setzen. Der Bundesrat wurde durch die Gleichschaltung der Bundesratsmehrheit mit der Bonner Oppositionsfraktion parteipolitisiert. Der konsequent parteizentrierte Koordinierungsstil führte

zur klaren Frontenbildung zwischen der Regierungsmehrheit von SPD und FDP im Bundestag und der unionsgeführten Bundesratsmehrheit, an der eine Reihe von Koalitionsvorhaben gescheitert sind (Lehmbruch 1998: 143f). Die bei allen zustimmungspflichtigen Gesetzesvorlagen notwendige parteiübergreifende Konsensbildung wird durch die Handlungslogik des Parteienwettbewerbs erheblich erschwert. Die Anreize für parteiübergreifende Kompromisse sind gering. Die Zahl der eingeleiteten Vermittlungsverfahren steigt schlagartig von 33 in der sechsten auf 104 in der siebten Wahlperiode an. Die Anzahl gescheiterter Gesetzesvorlagen als Folge einer endgültigen Zustimmungsversagung des Bundesrates<sup>32</sup> nimmt allerdings erst seit dem Mehrheitenwechsel im Vermittlungsausschuss infolge des niedersächsischen Regierungswechsels Anfang 1976 zu (Schindler 1999: 2450f). Der dualistisch-polarisierte Parteienwettbewerb, innerhalb dessen sich die Machtkalküle der Parteien an Wahlen ausrichten – womit, bedingt durch die Notwendigkeit antagonistischer Programmpakete und parteipolitisch-zugespitzter Positionen, der Verlust an inhaltlicher Rationalität, einhergeht –, hat dazu geführt, dass Sachkompromisse trotz unwesentlicher programmatischer Distanzen nicht möglich waren (Lehmbruch 1998: 23, 46).

Das Hinzutreten der Grünen in die bundesdeutsche Parteienlandschaft Anfang der 1980er Jahre wie auch der PDS 1990 infolge der Deutschen Einheit hat, wie Lehmbruch argumentiert, keineswegs Auswirkungen auf die Intensität der dualistischen Polarisierung im Parteiensystem mit sich gebracht: »*In Hinblick auf die Regierungsbildung ist der Wettbewerb zwischen den beiden Großparteien grundsätzlich weiterhin ein Nullsummenspiel geblieben*« (Lehmbruch 1998: 49). Vielmehr haben sich zwei Parteiblöcke hoher Kohärenz gebildet: CDU/CSU und die FDP auf der einen Seite und SPD und Grüne auf der anderen. Die Wiederkehr gleichgerichteter Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat mit dem Regierungswechsel 1982 (vgl. Abb. 2.4) brachte die parteizentrierte Koordinierungspraxis kurzzeitig zum Erliegen und ermöglichte Helmut Kohl die informelle Koordinierung der Bundestags- und Bundesratsmehrheit, was das »*bundesstaatliche Störpotential für die Parteiregierung erfolgreich minimierte, solange die gleichgerichteten Mehrheiten hielten*« (Lehmbruch 1998: 11). Sie kam allerdings 1996 mit der Verschiebung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zugunsten einer Stimmenmehrheit der SPD-geführten Bundesländer wieder zum Tragen und spiegelte sich direkt in der Gesetzgebungsstatistik wider. Die Anzahl der Anrufungen des Vermittlungsausschusses und der letztendlich am Veto des Bundesrates gescheiterten Vorhaben steigt wieder auf das Niveau der sozial-liberalen Koalition an (Lehmbruch 1998: 165, Schindler 1999: 2450f). Die gegenläufigen Mehrheiten führen den Gesetzgebungsprozess aufgrund der favorisierten Blockadestrategie wieder zunehmend in Sackgassen<sup>33</sup>. Auch die

<sup>32</sup>Die Anzahl der durch die Versagung der Zustimmung des Bundesrates gescheiterten Gesetzesentwürfe steigt während der sozial-liberalen Koalition von einem (1969-1972) auf neun (1976-1980) an (Schindler 1999: 2435).

<sup>33</sup>Beispiele hierfür sind u.a. die Steuerreform 1997/1998 und die Novellierung des Hochschulrahmengesetzes.



rot-grüne Bundesregierung verliert im April 1999, nur wenige Monate nach dem Amtsantritt, ihre Mehrheit im Bundesrat<sup>34</sup> und steht, wie Lehmbruch es vorausgesehen hat (Lehmbruch 2000: 175), seit Juni 2002<sup>35</sup> bis heute einer oppositionellen unionsgeführten Mehrheit im Bundesrat gegenüber. Die Auseinandersetzungen im Bundesrat spielen sich nun im Wesentlichen zwischen der SPD und der CDU ab.

Im Gegensatz zu den 1970er Jahren zeichnet sich die oppositionelle Bundesratsmehrheit Mitte der neunziger Jahre aber durch eine höhere Heterogenität aus. Bedingt durch die Veränderungen des Wahlverhaltens<sup>36</sup> und die infolge der Deutschen Einheit steigende territoriale Heterogenität, weicht die Koalitionsbildung in den Bundesländern zunehmend vom Bonner bzw. Berliner Muster ab, sodass das Blockadepotential des Bundesrates im Unterschied zu den siebziger Jahren »im Zusammenhang mit der Dynamik der koalitionsinternen Willensbildung gesehen werden muss« (Lehmbruch 1998: 173).

Doch das Verhältnis zwischen Parteienwettbewerb und Bundesstaat bietet trotz des komplexeren, aber immer noch polarisierten Parteiensystems und heterogener gewordenen Länderinteressen »die institutionelle Chance für Oppositionsparteien, ohne formelle Mitverantwortung über den Bundesrat auf Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen [...] und fördert auf beiden Seiten – bei der Regierung ebenso wie bei der Opposition – die Wahl suboptimaler Konfrontationsstrategien [...]« (Lehmbruch 2000: 178). Unter diesen Bedingungen ist der Parteienwettbewerb im Bundesstaat von einer »Effektivitätslücke« bedroht, weil die politische Homogenität von Bundesrat und Bundestag nur zufälligen Charakter hat (vgl. auch Abb. 2.2<sup>37</sup>) und somit immer wieder Situationen entstehen können, die einer Regierungsmehrheit nur so viel Handlungsspielraum einräumen, wie es die jeweilige Opposition erlaubt (Lehmbruch 1998: 178ff).

Im Gegensatz dazu argumentiert Renzsch (2000), dass die Verbindung von Parteienwettbewerb und Bundesstaat keineswegs zu Entscheidungsblockaden

<sup>34</sup>Infolge des Regierungswechsels nach der hessischen Landtagswahl im Februar 1999 verschieben sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat (07.04.1999) zugunsten der Gruppe der gemischten Länder.

<sup>35</sup>Infolge des Regierungswechsels nach der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt im April 2002 verschieben sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat (16.05.2001) zugunsten der Gruppe der oppositionellen Länder.

<sup>36</sup>Aufgrund von Individualisierungs- und Dealignmentprozessen nimmt die handlungsprägende Kraft sozialstruktureller Milieus und damit traditionell sozialstrukturell verankerter Cleavages in Westdeutschland seit den 1980er Jahren ab, was zu einer geringeren Verbreitung und Intensität affektiver Parteibindungen führt. Die ostdeutsche Wählerschaft zeichnet sich grundsätzlich durch eine hohe Wechselbereitschaft ihrer Parteipräferenz aus; traditionelle Wählerbindungen haben sich hier nicht herausgebildet. Insgesamt führt diese Entwicklung zu einem wachsendem Potential von Wechselwählern, deren Wahlentscheidung sich wesentlich stärker am aktuellen Personalangebot der Parteien und gesellschaftlichen Stimmungen orientieren als die traditionelle Kernwählerschaft (Gluchowski et al. 2001: 203).

<sup>37</sup>Abb. 2.2: Abweichungen von der Gesamtanzahl der Monate einer Wahlperiode entstehen aufgrund gerundeter Monatswerte. \*Die Werte für die 15. WP beschreiben die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nur bis zum 30. September 2004.

führt, sondern ganz im Gegenteil zur Problemverarbeitung beiträgt. Die innerparteilich ebenenübergreifenden Verhandlungen ermöglichen und erleichtern im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Interesse am Wahlerfolg die föderale Konsensbildung auf den verschiedenen politischen Ebenen und somit den Erfolg politischer Mehrebenenentscheidungsprozesse (Renzsch 2000: 54f). Renzsch sieht zwar, ähnlich wie Lehmbruch, das machtpolitische Interesse der Opposition, die Handlungsfähigkeit der Regierung in Frage zu stellen, betont allerdings das Eigeninteresse der Länder und das elektorale Risiko einer oppositionellen Blockadepolitik in einem von geringen programmatischen Distanzen geprägten Parteiensystem. Gerade der auf den Median-Wähler der politischen Mitte ausgerichtete Parteienwettbewerb spricht Renzsch zufolge gegen die Inkongruenz-These von Lehmbruch<sup>38</sup>. Nicht der konkurrenzorientierte Konfliktregelungsmechanismus des Parteienwettbewerbs dominiert den Entscheidungsprozess, sondern der kooperative, in den institutionellen Strukturen des Bundesstaates verankerte Mechanismus (Renzsch 2000: 63). Die parteipolitische Koordinierung und Strukturierung der Mehrheitsverhältnisse trägt sowohl »entscheidend zur Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Bundesstaates [...]« als auch zur Neutralisierung der institutionellen, »dem verflochtene[n] Bundesstaat inhärenten Tendenzen zur Blockade« (Renzsch 2000: 73) bei.

Darüber hinaus zeigen andere Autoren (Benz 2003/2004; Hough/Jeffery 2003) mit Verweis auf die Entwicklung des Parteiensystems seit Beginn der neunziger Jahre die Schwierigkeiten einer parteizentrierten Koordination der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat auf. In der Bewertung der Regionalisierung der Parteien und politischen Konfliktlinien, der Abweichung der Parteiensysteme in Ost- und Westdeutschland sowie der steigenden Zahl vom Bund abweichender Regierungskoalitionen und zunehmender Votatilität in den Ländern unterscheiden sich die Autoren jedoch fundamental. Arthur Benz äußert die Vermutung, dass aus den Konflikten zwischen Bund und Ländern zunehmend Blockadepotential erwächst, weil die Veränderung des Parteiensystems die konfliktverarbeitende Fähigkeit der Parteien beeinträchtigt. Zudem führt die Zunahme gemischter Landesregierungen, die in der Regel eine Bundesratsklausel in ihren Koalitionsverträgen festlegen, dazu, dass eine Bundesratsmehrheit für zustimmungspflichtige Gesetze schwieriger erreicht werden kann. Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Bundesrat stoßen weniger an die Grenzen der Parteienkonkurrenz. Vielmehr versagt zunehmend die innerparteiliche Konfliktverarbeitung, die zusätzlich durch den geringeren haushaltspolitischen Spielraum, Zustimmung durch finanzielle Kompensationen zu erkaufen, beeinträchtigt wird (Benz 2003: 35ff, 2004: 1f).

Hough und Jeffery hingegen, die der Möglichkeit der Blockadepolitik im inkongruenten Bundesrat grundsätzlich sehr skeptisch gegenüberstehen, sehen

---

<sup>38</sup>Renzsch und Lehmbruch verwenden den Begriff »Polarisierung« unterschiedlich. Lehmbruch bezeichnet mit ihm das Ausmaß der Parteienkonkurrenz, während Renzsch damit die ideologische Distanz der Parteien beschreibt.

in den aus einem veränderten Wahlverhalten und der Deutschen Einheit resultierenden Veränderungen des Parteiensystems den Beweis für eine gestiegene territoriale Heterogenität und leiten daraus sowohl eine geringere Kohärenz der oppositionellen Ländergruppe im Bundesrat als auch eine gestiegene politische Autonomie der einzelnen Bundesländer ab. Für die beiden Autoren wird dadurch die ohnehin »überschätzte« Gefahr einer effektiven parteipolitischen Instrumentalisierung des Bundesrates und der damit verbundenen politischen Blockadetendenz noch weniger wahrscheinlich (Hough/Jeffery 2003: 93f).

Es wird deutlich, dass die Auffassungen zur Wirkungsweise des Parteienwettbewerbs im bundespolitischen Entscheidungsprozess grundsätzlich – aber auch bezüglich der durch die deutsche Wiedervereinigung bedingten Zäsur – kontrovers ausfallen. Den von Lehmbruch angenommenen, aus der Inkongruenz der Handlungslogiken von Parteienwettbewerb und bundesstaatlichem Entscheidungsprozess resultierenden Blockadetendenzen bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen widerspricht Renzsch entschieden. Er geht vielmehr von der konfliktverarbeitenden Funktion der Parteien aus, welche die aus der institutionellen Verflechtung erwachsende Blockadetendenzen neutralisiert. Während Benz die seit 1990 steigende politische Blockadefahr mit der Zunahme von Bund-Länder-Konflikten begründet, leiten Hough/Jeffery das seit der Wende sinkende Blockadepotential einer oppositionellen Bundesratsmehrheit daraus ab, dass die Bedingungen, an die eine effektive, parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrates geknüpft ist, nicht mehr gegeben sind. Demzufolge können auch die postulierten Auswirkungen von Konflikt- und Blockadethese nicht als unumstritten gelten. Sie sind vielmehr an die Annahme gebunden, dass die Inkongruenz der Handlungslogiken von Parteienwettbewerb und bundesstaatlichem Entscheidungsprozess bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen Blockadetendenzen verursacht.

### 2.3.3 Hypothesenraster und Bestimmungsfaktoren

Für die Bewertung der bereits entwickelten Hypothesen und der erarbeiteten Argumentationsstruktur lässt sich aus dem theoretischen Bezugsrahmen Folgendes ableiten:

Die Kernannahme der Argumentation kann anhand der theoretischen Diskussion der Bund-Länder-Beziehung – in Hinblick auf die Intention und die Erfordernisse dieser Arbeit – hinreichend plausibel begründet werden: Die Interdependenzbeziehung zwischen Bund und Ländern manifestiert sich sowohl in Institutionengefüge und Organisationsstruktur der Parteien als auch im Zusammenhang der ebenenspezifischen Wahlergebnisse der Parteien und dementsprechend im Wahlverhalten. Angesichts der bundespolitischen Bedeutung von Landtagswahlen für die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates und der Tatsache, dass der Ausgang von Landtagswahlen sowohl durch landes- als auch bundespolitische Faktoren mit bestimmt wird, kann man davon ausgehen,

dass auf allen politischen Ebenen der Parteien ein Interesse am Wahlerfolg bei Landtagswahlen besteht und dementsprechend auch verfolgt wird. Es erscheint folgerichtig, anzunehmen, dass Parteien im deutschen Mehrebenen-Setting ihre Wettbewerbsstrategien ebenenübergreifend anlegen (Detterbeck/Renzsch 2003: 257) und sich der Parteienwettbewerb, ausgerichtet auf ein erfolgreiches Abschneiden der jeweiligen Parteien bei Landtagswahlen, mit zunehmender Anzahl und Häufigkeit stattfindender Länderwahlen auch auf Bundesebene und damit im Gesetzgebungsprozess intensiviert. Sowohl Bundesregierungs- als auch Oppositionsparteien nutzen den ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum, um wahltaktische Strategien zu verfolgen.

Mit dieser Kernannahme allerdings steht und fällt die gesamte Argumentation. Nur wenn sich der Parteienwettbewerb im bundespolitischen Entscheidungsprozess tatsächlich in Abhängigkeit von Anzahl und Häufigkeit von Landtagswahlen intensiviert, werden die in den drei Thesen postulierten Auswirkungen wahltaktischer Strategien überhaupt erst auftreten. Besteht hingegen kein Zusammenhang zwischen der Häufigkeitsverteilung innerhalb der bundespolitischen Legislaturperiode stattfindender Landtagswahlen und dem Parteienwettbewerb auf Bundesebene, sind auch die auf einem solchen Zusammenhang basierenden Thesen hinfällig. Demzufolge lassen sich für die der Argumentation zugrunde liegende Kernannahme und die darauf basierenden Thesen folgende Hypothesen ( $H_{KA}$ ,  $H_T$ ) und Nullhypothesen ( $H_{KA_0}$ ) formulieren (vgl. Abb. 2.5):

*$H_{KA}$ : Der Parteienwettbewerb im Gesetzgebungsprozess intensiviert sich in Abhängigkeit der Häufigkeitsverteilung von innerhalb der bundespolitischen Legislaturperioden stattfindenden Landtagswahlen. Je mehr Landtagswahlen in einem Jahr stattfinden, desto höher ist die Wettbewerbsintensität.*

*$H_T$ : Die durch Landtagswahlen bedingte Intensivierung des Parteienwettbewerbs führt zu Verschiebungs- ( $H_1$ ), Konflikt- ( $H_2$ ) oder Blockadetendenzen ( $H_3$ ) im Gesetzgebungsprozess.*

Da die Kernannahme  $H_{KA}$  nicht auf direktem Wege empirisch überprüfbar ist, kann sie erst dann als begründet gelten, wenn sich die postulierten Verschiebungs-, Konflikt- oder Blockadetendenzen im Zuge der empirischen Analyse der Gesetzgebungsaktivität des Bundes bestätigen. Finden sich keinerlei empirische Hinweise auf derartige Auswirkungen, gelten die Nullhypothesen  $H_{KA_0}$  und  $H_{T0}$ .

*$H_{KA_0}$ : Es besteht kein Zusammenhang zwischen der Häufigkeitsverteilung von innerhalb der bundespolitischen Legislaturperiode stattfindenden Landtagswahlen und dem Parteienwettbewerb im Gesetzgebungsprozess.*

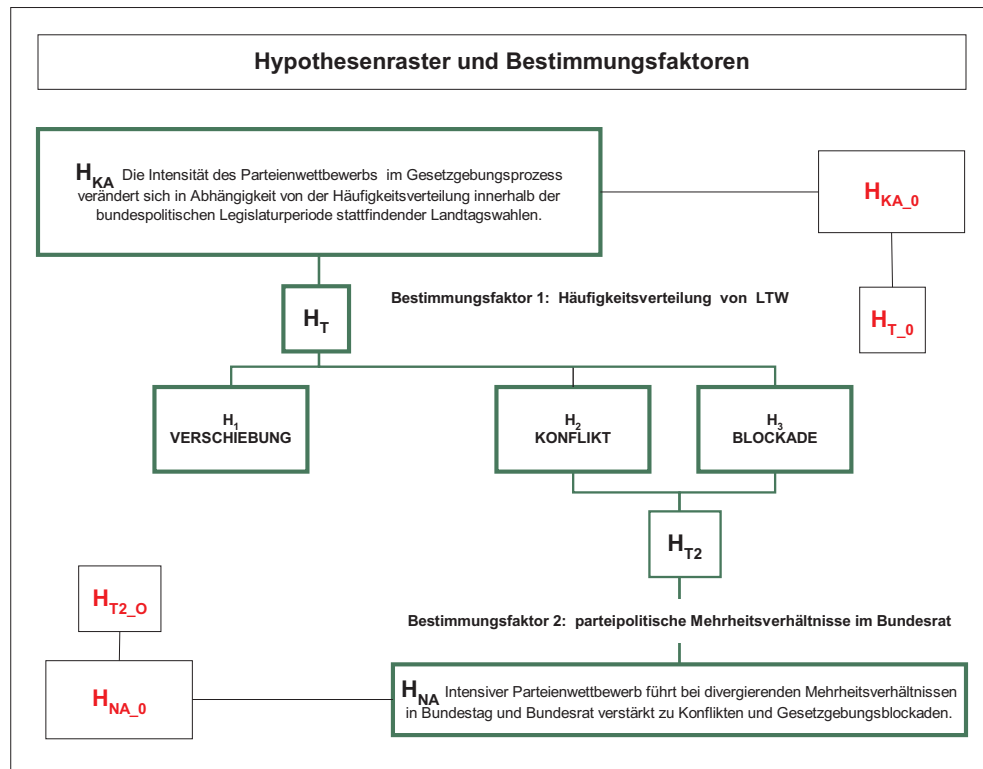


Abbildung 2.5: Hypothesenraster und Bestimmungsfaktoren für den Einfluss von Landtagswahlen auf die Gesetzgebungstätigkeit

$H_{T_0}$ : Es besteht kein Zusammenhang zwischen Verschiebungs- ( $H_{1_0}$ ), Konflikt- ( $H_{2_0}$ ) oder Blockadetendenzen ( $H_{3_0}$ ) im Gesetzgebungsprozess und der Häufigkeitsverteilung von innerhalb der bundespolitischen Legislaturperioden stattfindenden Landtagswahlen.

Die Auseinandersetzung mit den Interdependenzen zwischen Parteienwettbewerb und bundespolitischem Entscheidungsprozess hat darüber hinaus gezeigt, dass diejenigen Thesen, die sich auf die Interaktion von Bundesregierung und oppositioneller Bundesratsmehrheit beziehen und aus dem Zusammenwirken von durch Landtagswahlen bedingten, intensiven Parteienwettbewerb und den institutionellen Verfahrensregeln verstärkte Konflikt- und Blockadetendenzen im Gesetzgebungsprozess ableiten, durch Lehmbruchs Auffassung (1998, 2000) gestützt werden können. Die Konflikt- und Blockadethese sind damit nicht nur an die  $H_{KA}$  gebunden. Sie sind zudem an die Annahme geknüpft, dass die Inkongruenz zwischen dem Konsensbedarf im bundespolitischen Entscheidungsprozess und der Wettbewerbslogik des Parteienwettbewerbs bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen zu Gesetzgebungsblockaden führt (Neben-

annahme ( $H_{NA}$ ): Liegt eine Oppositionsmehrheit im Bundesrat vor, nutzt die Opposition ihre Chance der Einflussnahme auf den bundespolitischen Entscheidungsprozess über den Bundesrat durch innerparteiliche Koordinierung von Bundestagsfraktion und Bundesratsmehrheit. Die in diesem Fall notwendigen, koalitionsähnlichen Aushandlungsprozesse zwischen Bundesregierung und oppositioneller Bundesratsmehrheit führen aufgrund der geringen Konsensanreize im dualistisch-bipolaren Parteiensystem zu Gesetzgebungsblockaden. Das heißt also, dass Konflikt- und Blockadethese ( $H_{T2}$ ) nur dann Gültigkeit besitzen, wenn man von folgendem Zusammenhang ( $H_{NA}$ ) ausgehen kann:

*$H_{NA}$ : Der polarisierte, intensive Parteienwettbewerb führt bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat verstärkt zu Konflikttendenzen und Gesetzgebungsblockaden.*

*$H_{T2}$ : Die Intensivierung des Parteienwettbewerbs auf Bundesebene infolge von Landtagswahlen führt bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat zu einem erhöhten Konfliktgrad ( $H_2$ ) sowie verstärkt zu Gesetzgebungsblockaden ( $H_3$ ).*

Im Widerspruch dazu geht Renzsch (2000) davon aus, dass die funktionelle Scharnierfunktion der Parteien zwischen der Bundes- und Landesebene entscheidend zur Problemlösung wie Konfliktverarbeitung im politischen Entscheidungsprozess beiträgt. Bei einer oppositionellen Bundesratsmehrheit wären demzufolge auch keine negativen Auswirkungen eines intensiven Parteienwettbewerbs im Gesetzgebungsprozess zu erwarten. Demzufolge nimmt Renzsch' Annahme hier die Position einer Nullhypothese ( $H_{NA_0}$ ) ein. Besteht aber zwischen Parteienwettbewerb und Gesetzgebungsblockaden kein Zusammenhang, sind durch eine landtagswahlbedingte Intensivierung des Parteienwettbewerbs im Bund auch keine negativen Auswirkungen auf den Gesetzgebungsprozess zu erwarten (vgl. Abb. 2.5). Konflikt- und Blockadethese wären hinfällig ( $H_{T2_0}$ ):

*$H_{NA_0}$ : Es besteht kein Zusammenhang zwischen einem intensiven Parteienwettbewerb und auftretenden Konflikttendenzen oder Gesetzgebungsblockaden.*

*$H_{T2_0}$ : Eine Intensivierung des bundespolitischen Parteienwettbewerbs infolge von Landtagswahlen führt nicht zu verstärkten Konflikttendenzen ( $H_{2_0}$ ) oder Gesetzgebungsblockaden ( $H_{3_0}$ ).*

Bestätigt sich im Zuge der Analyse der Gesetzgebungsaktivität die Nebenannahme ( $H_{NA}$ ), so sind alle Bedingungen für die Überprüfung von Konflikt- ( $H_2$ ) und Blockadethese ( $H_3$ ) erfüllt. Finden sich allerdings keine Hinweise auf die durch Landtagswahlen bedingten und bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen auftretenden Konflikt- oder Blockadetendenzen, gilt immer noch



die  $H_{NA}$ . Ergeben sich jedoch keine Hinweise auf die berechnete Annahme von  $H_{NA}$ , ist grundsätzlich auch nicht mit empirischen Ergebnissen zu rechnen, die die  $H_{T2}$  bestätigen. In diesem Fall muss demnach die Gültigkeit der  $H_{NA}$  als auch der  $H_{T2_0}$  bzw. die  $H_{2_0}$  und die  $H_{3_0}$  angenommen werden. Die Annahme eines Wirkungszusammenhangs zwischen einer landtagswahlbedingten Intensivierung des Parteienwettbewerbs auf Bundesebene und im Falle divergierender Mehrheitsverhältnisse verstärkter auftretender Konflikten oder Gesetzgebungsblockaden muss verworfen werden.

Die Kernannahme der Argumentation ( $H_{KA}$ ) kann demzufolge nur dann als begründet gelten, wenn entweder die  $H_1$  oder die  $H_2$  oder die  $H_3$  empirisch validiert werden kann. Die Annahme einer landtagswahlbedingten Intensivierung des Parteienwettbewerbs im bundespolitischen Entscheidungsprozess müsste demzufolge abgelehnt werden, wenn *sowohl* die  $H_{1_0}$  *als auch* die  $H_{2_0}$  *als auch* die  $H_{3_0}$  durch eine Auswertung der Gesetzgebungsaktivität bestätigt werden.

Angesichts des auf der Basis des theoretischen Bezugsrahmens entwickelten Hypothesenrasters zeigen sich die theoretischen Konsequenzen der Argumentationsstruktur, die aus dem Forschungsstand und der Postulatanalyse entwickelt werden konnte. Zum einen sind alle aus den Postulaten abgeleiteten Auswirkungen von Landtagswahlen auf den bundespolitischen Entscheidungsprozess an die Gültigkeit der Kernannahme ( $H_{KA}$ ) gebunden. Zum anderen sind jene Thesen, welche die Auswirkungen wahltaktischer Strategien der Opposition in den Vordergrund stellen ( $H_2, H_3$ ), darüber hinaus grundsätzlich von der Gültigkeit der  $H_{NA}$  abhängig. Daraus folgt, dass der Einfluss von Landtagswahlen auf den Gesetzgebungsprozess nicht nur in Abhängigkeit von der Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen untersucht werden muss, sondern zudem die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat bei der Analyse berücksichtigt werden müssen. Die zentralen Bestimmungsfaktoren für eine durch Landtagswahlen bedingte Intensivierung des Parteienwettbewerbs auf Bundesebene bilden dementsprechend die Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen innerhalb der bundespolitischen Legislaturperiode und die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat (vgl. Abb. 2.5). Im Ergebnis der gesamten theoretischen Auseinandersetzung konnten die zu Beginn gestellten Forschungsfragen beantwortet werden. Das Hypothesenraster bildet (vgl. Abb. 2.5) die Grundlage für die nachfolgende empirische Überprüfung der aus den Postulaten abgeleiteten spezifischen Wirkungsannahmen der Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen auf die Bundesgesetzgebungstätigkeit.

Bevor jedoch die empirische Untersuchung durchgeführt werden kann, müssen im folgenden Kapitel zunächst sowohl die abhängige Variable (Gesetzgebungstätigkeit) als auch die unabhängigen Variablen (Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen, parteipolitische Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat) operationalisiert und Indikatoren für die postulierten Verschiebungs-, Konflikt- und Blockadetendenzen entwickelt werden.



## Kapitel 3

# Forschungsdesign

### 3.1 Datengrundlage

Für die empirische Untersuchung müssen Datenquellen erschlossen werden, die Auskunft über die Bundesgesetzgebungstätigkeit, die Landtagswahlen und die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse des Bundesrates im gewählten Untersuchungszeitraum geben. Die notwendigen Informationen zu Landtagswahlen und Mehrheitsverhältnissen sind mit Hilfe einer umfangreichen Literatur- und Internetrecherche<sup>1</sup> zusammengetragen worden. Eine Volltextdatenbank (GESTA)<sup>2</sup> gibt Aufschluss über die Bundesgesetzgebungstätigkeit und bildet gleichzeitig die Grundlage für den im Rahmen dieser Arbeit entwickelten Datensatz.

Die GESTA-Volltextdatenbank ist Teil des »Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge« (DIP) und wird von der Abteilung »Sach- und Sprechregister« der Bundestagsverwaltung bereitgestellt und betreut<sup>3</sup>. Die GESTA enthält die institutionellen und prozessualen Merkmale aller Gesetzesinitiativen, die seit Beginn der achten Wahlperiode des Bundestages (1976-1980) in die Bundesgesetzgebung eingebracht worden sind. Diese Quelle gibt nicht nur Auskunft über jede »Verfahrensstation« (vgl. Abb. A.2), die eine Gesetzesinitiative während des Gesetzgebungsprozesses durchläuft, sondern erlaubt darüber hinaus Aussagen über das Abstimmungsverhalten von Bundestag und Bundesrat im politischen Entscheidungsprozess.

Um diese Informationen einer statistischen Auswertung zugänglich zu machen, wurden alle in der GESTA-Volltextdatenbank enthaltenen institutionellen und prozessualen Merkmale der 5571 eingebrachten Gesetzesinitiativen in ein

---

<sup>1</sup>Die Informationen bezüglich der Landtagswahlen beruhen auf den Angaben von Andersen/Woyke 2003: 733ff. Präzise Datumsangaben der parteipolitischen Mehrheitswechsel im Bundesrat wurden aus den Plenarprotokollen der Bundesratssitzungen entnommen (vgl. [www.parlamentsspiegel.de](http://www.parlamentsspiegel.de)).

<sup>2</sup>GESTA = Stand der Gesetzgebung, vgl. <http://dip.bundestag.de>

<sup>3</sup>An dieser Stelle sei Peter Land als Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung für seine Hilfe bei der Erschließung der GESTA-Daten gedankt.

maschinenlesbares, d.h. von den gängigen Statistikprogrammen verwertbares Format transformiert<sup>4</sup>. Die Grundgesamtheit des Datensatzes bilden 5541 Gesetzesinitiativen. Die Differenz zu den insgesamt in der GESTA enthaltenen Gesetzesinitiativen (5571) ergibt sich durch die Ausfilterung »leerer« Gesetze<sup>5</sup> und Gesetzesvorlagen, zu denen in der GESTA keine Informationen über den Initiator vorliegen. Für alle berücksichtigten Gesetzesinitiativen gibt der entstandene Datensatz Auskunft über

- die Urheber des Gesetzentwurfes,
- die Zustimmungspflichtigkeit und das Auftreten eines Vermittlungsverfahrens,
- den Zeitpunkt der Initiative, der Beratungen (Lesungen) im Bundestag, der Verabschiedung im Bundestag, der Entscheidung des Bundesrates im zweiten Durchgang sowie im Vermittlungsverfahren, der endgültigen Verabschiedung und der Verkündung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten,
- die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens,
- das Abstimmungsverhalten des Bundestags und
- die Abstimmungsergebnisse des Bundesrates im zweiten Durchgang und im Vermittlungsverfahren.

In einem zweiten Schritt wurden die Daten der Landtagswahlen (vgl. Tabelle A.1, Abb. 3.1) und der im Bundesrat vorliegenden parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse (vgl. Abb. 2.4) mit den GESTA-Daten verknüpft. Im Unterschied zu dem in Deutschland augenscheinlich bisher einzigartigen Datensatz von Thomas Bräuninger und Thomas König (2000), welcher ebenfalls die GESTA-Daten und die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat enthält<sup>6</sup>, wurden die verschiedenen Datenquellen hier nicht ausschließlich über das Kriterium »Datum der Einbringung« (Bräuninger/König 2000: 2) zusammengefasst. Für die Bewertung der Ergebnisse der statistischen Analyse ist

<sup>4</sup>Die einzige Möglichkeit, diese Arbeit im Zeitrahmen einer Diplomarbeit zu leisten, bestand in der Entwicklung einer Software (GESTAScan), welche die Informationen der GESTA mit Hilfe rigider Selektionskriterien automatisch filtern und in einer Excel-Tabelle ausgeben kann.

<sup>5</sup>Als »leere Gesetze« werden hier Vorlagen bezeichnet, die in der GESTA zwar aufgeführt sind, zu denen aber keinerlei Informationen vorliegen.

<sup>6</sup>Im Rahmen des Forschungsprojektes »Regieren im Föderalismus« (2000) haben Bräuninger und König einen in Deutschland bisher einzigartigen Datensatz entwickelt, der über die GESTA-Daten hinaus die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und im Bundesrat und die Politikpositionen der im Bundestag vertretenen Parteien auf verschiedenen Politikdimensionen enthält (Bräuninger/König 2000: 2, 5f).

das von entscheidender Bedeutung: Will man beispielsweise Aussagen zum Einfluss der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auf die Verabschiedungsquote von Regierungsvorlagen treffen (Bräuninger/König 2000: 29), kann das von König/Bräuninger angewendete Verfahren für die Verknüpfung der Datenquellen zu erheblichen Verzerrungseffekten führen. Eine zum Zeitpunkt der Einbringung einer Gesetzesinitiative vorliegende Regierungsmehrheit im Bundesrat kann (gerade in Anbetracht der durchschnittlichen Dauer des Gesetzgebungsverfahrens<sup>7</sup>) zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Initiative bereits nicht mehr existieren. Damit liegen keine gesicherten Informationen darüber vor, welche parteipolitische Prägung die Bundesratsmehrheit zum Zeitpunkt der Verabschiedung einer Initiative aufweist. Aussagen zum Einfluss der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auf die Verabschiedungsquote von Regierungsvorlagen sind auf der Basis eines solchen Datensatzes somit faktisch nicht möglich.

Bei der Entwicklung des Datensatzes ist aus diesem Grund die Entscheidung zugunsten eines wesentlich komplexeren Verknüpfungsverfahrens gefallen. Jede Verfahrensstation einer Gesetzesvorlage, die im Gesetzgebungsprozess von Bedeutung ist, wurde über das Kriterium »Datum« mit den Angaben der zu diesem Zeitpunkt herrschenden Wahlintensität und den im Bundesrat vorliegenden parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen verknüpft. Für jeden relevanten Verfahrensschritt, den eine Gesetzesinitiative im Gesetzgebungsprozess durchläuft, erlaubt die vollständig integrierte Datensatzversion somit präzise Aussagen zur Ausprägung der Häufigkeit von Landtagswahlen und den Bundesratsmehrheiten.

In der nachfolgenden empirischen Untersuchung werden die Ausprägungen spezifischer Gesetzgebungsaktivitäten sowohl im Gesamtzeitraum und in den einzelnen Legislaturperioden als auch in den einzelnen Wahlintensitäts- und Bundesratsmehrheitsphasen betrachtet<sup>8</sup> (vgl. Abb 3.2). Um die unterschiedlichen Werte miteinander vergleichen und das gewählte Analyseverfahren (vgl. Kapitel 3.2) durchführen zu können, muss die Dauer all dieser Zeiträume präzise bestimmt werden. Hierfür stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Die einfachste Variante für die Bestimmung der Dauer ist sicherlich die Angabe der Tage. Um Verzerrungseffekte zu vermeiden, die beispielsweise durch die parlamentarische Sommerpause entstehen können, ist die Wahl jedoch auf die Sitzungswochen gefallen. Da keine Quellen existieren, die eine historische Übersicht über die Sitzungswochen oder der einzelnen Plenarsitzungen<sup>9</sup> bereit-

---

<sup>7</sup>Die durchschnittliche Dauer des Gesetzgebungsverfahrens beträgt 251,32 Tage, weist dabei allerdings mit einer Standardabweichung von 240,81 eine erhebliche Streuung auf (vgl. Tabelle A.3). Die hier ermittelten Werte korrespondieren mit den Angaben des »Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages« (Schindler 1999: 2414f).

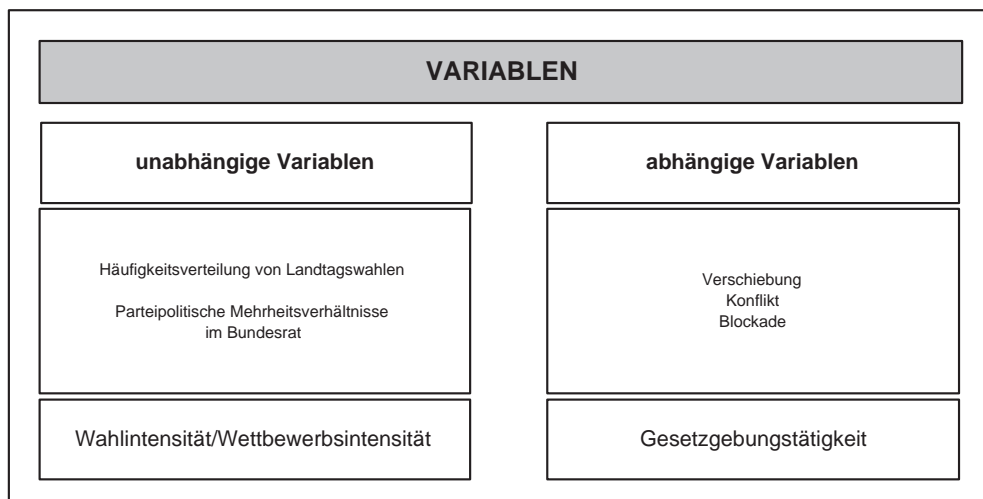
<sup>8</sup>Mit Hilfe integrierter »ID-Variablen« können die verschiedenen (Zeit-)Phasen parteipolitischer Bundesratsmehrheiten und durch Landtagswahlen verursachter Wahlintensität im Datensatz identifiziert werden.

<sup>9</sup>Peter Schindler liefert zwar im »Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundes-

stellen, sind in einem weiteren Arbeitsschritt zusätzlich die Sitzungswochen des Bundestages, des Bundesrates wie auch die Gesamtzahl beider Kammern aus den GESTA-Daten generiert worden, die entsprechend der zu analysierenden Verfahrensschritte des Gesetzgebungsprozesses verwendet werden können.

Im Ergebnis ist auf diese Weise ein Datensatz entstanden, der die empirische Überprüfung der Hypothesen zum Einfluss von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund ermöglicht und darüber hinaus grundsätzlich als Instrument für quantitative Gesetzgebungsanalysen eingesetzt werden kann.

## 3.2 Analyseverfahren und Operationalisierung



### 3.2.1 Unabhängige Variablen - Wahlintensität und Bundesratsmehrheiten

**Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen** Die Intensität des Parteienwettbewerbs im Gesetzgebungsprozess steigt mit zunehmender Häufigkeit von Landtagswahlen ( $H_{KA}$ ) innerhalb der bundespolitischen Legislaturperiode. Nimmt die Wettbewerbsintensität zwischen den Parteien auf Bundesebene zu, treten die postulierten Verschiebungs-, Konflikt- und Blockadetendenzen im Gesetzgebungsprozess auf ( $H_T$ ).

Über die jährliche Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen im Zeitraum zwischen dem Beginn der achten und der laufenden fünfzehnten Legislaturperiode wird zunächst die durch Landtagswahlen hervorgerufene Wahlintensität

---

tages» eine Auflistung aller Plenarsitzungen des Bundestages, sie reicht aber leider nur bis in die 13. Wahlperiode hinein (Schindler 1999: 1643-1660).

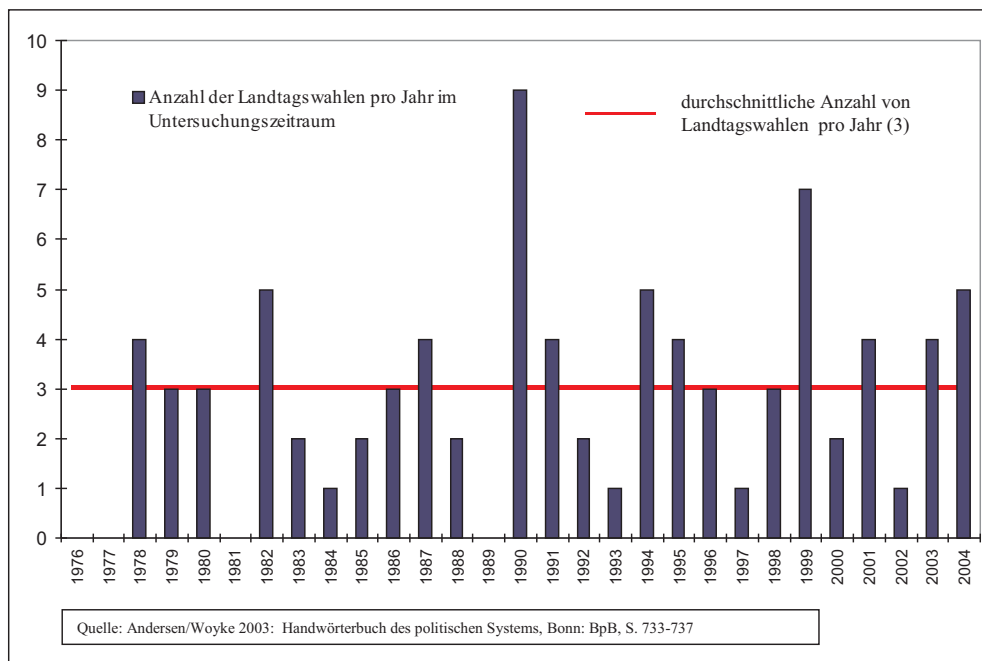


Abbildung 3.1: Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen pro Kalenderjahr 1976-2004

bestimmt. Berücksichtigt werden dabei nur jene Landtagswahlen, die nicht zeitgleich mit einer Bundestagswahl stattgefunden haben und damit tatsächlich als »Zwischenwahlen« gelten können. Die Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus, die zwischen Dezember 1976 und Juni 1990 stattgefunden haben, werden bei der Auszählung ignoriert, weil die Berliner Abgeordneten erst seit dem 21. Juni 1990 volles Stimmrecht im Bundestag und im Bundesrat besitzen (Schindler 1999: 1974)<sup>10</sup>. Aufgrund dieser Einschränkungen gehen von den insgesamt 93 Landtagswahlen, die zwischen dem 15.12.1976 und dem 30.09.2004 stattgefunden haben, nur 81 in die Untersuchung ein<sup>11</sup> (vgl. Abb. 3.1).

Die niedrigste Ausprägung liegt bei null, die maximale Ausprägung bei neun

<sup>10</sup>Die Berliner Abgeordneten durften zwar an den Sitzungen der gesetzgebenden Körperschaften teilnehmen, waren allerdings nicht abstimmungsberechtigt. Die Einschränkung beruht auf einem im Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure zum Grundgesetz enthaltenen Vorbehalt, der im Deutschlandvertrag vom 26. Mai 1952 (Art. 2, 6) aufrechterhalten und erst mit der Entwicklung zur deutschen Wiedervereinigung durch die westlichen Alliierten aufgehoben wurde (Schindler 1999: 1973f). Die Berliner Wahlen hatten demnach keine Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Bundesrates und wurden aufgrund dessen in der Betrachtung der Häufigkeitsverteilung der Landtagswahlen nicht berücksichtigt.

<sup>11</sup>Es fehlen sieben Landtagswahlen, die zeitgleich mit einer Bundestagswahl stattgefunden haben, vier Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus und eine Landtagswahl (Schleswig-Holstein: 13.03.1983), die zwischen dem Zeitpunkt der Bundestagswahl (06.03.1983) und der Konstituierung der neuen Bundesregierung (29.03.1983) stattgefunden hat.

Landtagswahlen pro Kalenderjahr. Durchschnittlich haben im Untersuchungszeitraum 2,8 Landtagswahlen im Jahr stattgefunden. Anhand dieser »Kennwerte« kann ein Index für die durch Landtagswahlen hervorgerufene Wahlintensität konstruiert werden: Durchschnittlich finden zwei bis drei Landtagswahlen im Jahr statt; die Wahlintensität in diesen Jahren wird folglich als »durchschnittlich«, d.h. *mäßig* betrachtet. Aufgrund des seltenen Auftretens von Jahren ohne Landtagswahlen werden alle Jahre, die eine »unterdurchschnittliche« Anzahl von Landtagswahlen aufweisen ( $N_{LTW} < 2$ ), als Phasen mit einer *geringen* Wahlintensität gewertet. Alle Jahre, in denen »überdurchschnittlich« viele Landtagswahlen stattgefunden haben ( $N_{LTW} > 3$ ), zeichnen sich hingegen durch eine *hohe* Wahlintensität aus. Im Zuge dieser einfachen Indexbildung lassen sich nun Jahre mit *geringer, mäßiger und hoher* Wahlintensität voneinander unterscheiden. Da angenommen wird, dass sich die Wettbewerbsintensität im bundespolitischen Entscheidungsprozess entsprechend der landtagswahlbedingten Wahlintensität entwickelt, gilt demnach:

- $N_{LTW} \leq 1$  = geringe Wahl- und Wettbewerbsintensität
- $2 \leq N_{LTW} \leq 3$  = mäßige Wahl- und Wettbewerbsintensität
- $N_{LTW} \geq 4$  = hohe Wahl- und Wettbewerbsintensität

Die durch Landtagswahlen verursachte Wahlintensität ist im verwendeten Datensatz für jede prozessuale Datumsangabe angegeben worden, sodass für jede Verfahrensstation, die eine Gesetzesinitiative während des Gesetzgebungsprozesses durchläuft, präzise Informationen zur jeweiligen Wahlintensität vorliegen.

**Parteipolitische Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat** Für die Untersuchung der für Zeiträume hoher Wahlintensität postulierten erhöhten Konflikt- und Blockadetendenzen einer oppositionellen Bundesratsmehrheit ( $H_{T2}$ ) ist zudem die Erfassung der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat notwendig. Sie werden gemäß ihrer Übereinstimmung mit der Bundestagsmehrheit bzw. Regierungsmehrheit im Bundestag unterschieden (vgl. Abb. 2.4, Seite 46).

Besitzen jene Bundesländer die absolute Stimmenmehrheit im Bundesrat, deren Landesregierungen mit der im Bund regierenden Koalition übereinstimmen oder aus einer Ein-Parteien-Regierung einer an der Bundesregierung beteiligten Partei bestehen, liegt im Bundesrat eine Regierungsmehrheit vor. Die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat sind gleichgerichtet. Eine Oppositionsmehrheit im Bundesrat liegt dann vor, wenn jene Bundesländer die absolute Mehrheit der Stimmen besitzen, deren Landesregierungen ausschließlich aus Koalitionsparteien bestehen, die im Bundestag die Opposition stellen. In diesem Fall divergieren die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag

und Bundesrat. Erreicht hingegen weder die oppositionelle noch die mit der Bundesregierung parteipolitisch übereinstimmende Ländergruppe die absolute Mehrheit der Bundesratsstimmen, werden diese Zeiträume als Phasen mit »gemischten Mehrheiten«<sup>12</sup> betrachtet (König/Bräuninger 1997: 610ff). Die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat lassen sich demzufolge nach Regierungs-, Oppositions- und gemischter Mehrheit differenziert betrachten.

Trägt man den entwickelten Wahlintensitätsindex und die parteipolitischen Mehrheitsphasen im Bundesrat auf einer Zeitachse ab, lassen sich jene Zeiträume identifizieren, die für die empirische Untersuchung relevant sind (vgl. Abb. 3.2). Das Auftreten von Verschiebungstendenzen ( $H_1$ ) im Bundestag wird für die Zeiträume hoher Wahl- bzw. Wettbewerbsintensität ( $H_T$ ) erwartet. Als Vergleichszeiträume bieten sich hier all jene Zeiträume an, in denen nur von einer geringen landtagswahlbedingten Wahl- bzw. Wettbewerbsintensität auszugehen ist. Konflikt- und Blockadetendenzen ( $H_2, H_3$ ) im Bundesrat werden hingegen nur dann erwartet, wenn die Wahlintensität hoch ausfällt und gleichzeitig eine oppositionelle Bundesratsmehrheit vorliegt ( $H_{T2}$ ). Hier bilden jene Phasen die Vergleichszeiträume, in denen zwar eine oppositionelle Bundesratsmehrheit vorliegt, die Wahlintensität aber gering ausfällt<sup>13</sup>.

Die jeweils im Bundesrat vorliegende parteipolitische Mehrheit ist im verwendeten Datensatz für jede prozessuale Datumsangabe aufgeführt worden, sodass für jede Verfahrensstation, die eine Gesetzesinitiative während des Gesetzgebungsverfahrens durchläuft, präzise Informationen zu den im Bundesrat bestehenden Mehrheitsverhältnissen vorliegen.

**Analyseverfahren** Die Abbildung 3.2 veranschaulicht bereits, dass die Überprüfung der Hypothesen in zeitlich sehr unterschiedlich ausgeprägten Zeiträumen erfolgen wird. Dieser »Zeitfaktor« konnte jedoch nicht in den entwickelten Datensatz integriert werden. Um dennoch die Vergleichbarkeit der Ausprägungen der in den einzelnen Phasen zu untersuchenden Gesetzgebungsaktivitäten gewährleisten und sie darüber hinaus auch zu den Werten der jeweiligen Wahlperioden als auch zu denen des Gesamtzeitraums in Beziehung setzen zu können, werden die Hypothesen mit Hilfe einer »Frequenzanalyse«<sup>14</sup> überprüft. Das bedeutet, dass die Gesetzgebungsaktivitäten einzelner Phasen ( $N$  Initiative, Verabschiedung etc.) – abhängig von der jeweiligen Anzahl der Sitzungswochen ( $SW$ ) pro Phase – ins Verhältnis zur Dauer gesetzt werden. Die Überprü-

<sup>12</sup>Dies jedoch bedeutet nicht, dass jene Ländergruppe die Mehrheit der Stimmen besitzt, deren Regierungskoalitionen sowohl aus Parteien der Bundesregierung und -opposition bestehen (= »gemischte« Länder).

<sup>13</sup>Jahre, in denen zwar eine geringe durch *Landtagswahlen* bedingte Wahlintensität vorliegt, aber auch eine Bundestagswahl stattfindet (z.B. 2002), werden aufgrund des zu erwartenden Bundestagswahleffekts bei der Datenauswertung nicht berücksichtigt.

<sup>14</sup>Eine Verwendung der prozentualen Anteile wird hier nicht als sinnvoll erachtet, da insbesondere bei der Überprüfung der Konflikt- und Blockadethese zum Teil sehr geringe Fallzahlen zu erwarten sind.



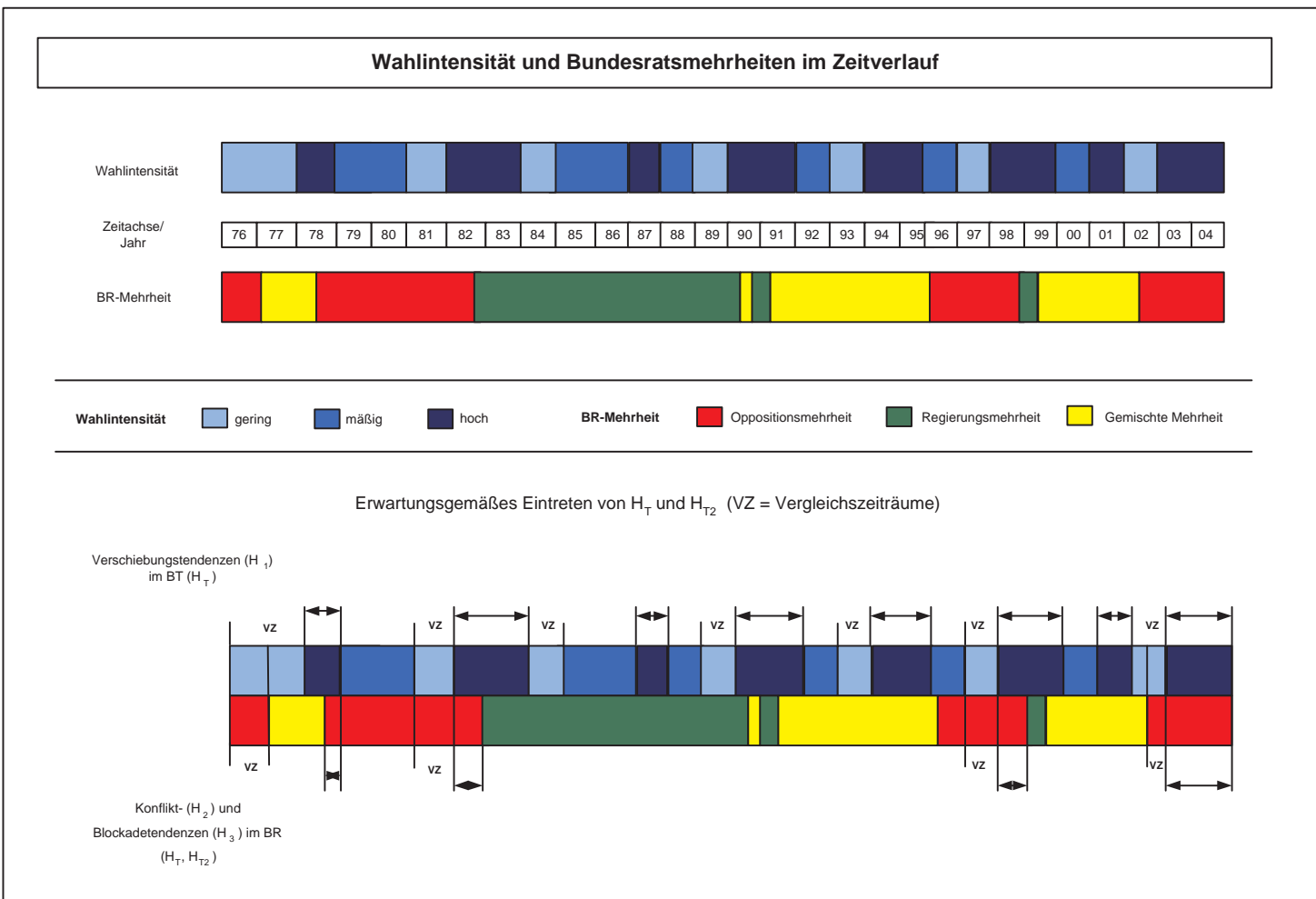


Abbildung 3.2: Wahlintensität und Bundesratsmehrheiten im Untersuchungszeitraum

fung der Hypothesen erfolgt somit über einen Vergleich der Frequenzwerte ( $F$ ), d.h. der jeweiligen Ausprägungen der verschiedenen Gesetzgebungsaktivitäten ( $F = N/SW$ ).

Bei der Verwendung der Sitzungswochen wird dabei sowohl nach Gesetzgebungsstadium als auch nach handelnden Akteuren differenziert. Soll beispielsweise die Initiativtätigkeit der Regierung betrachtet werden, die ihre Gesetzesvorlagen in den Bundestag einbringt (Initiativen der Regierungsfractionen) oder zunächst an den Bundesrat überweist (Vorlagen der Bundesregierung), wird zur Berechnung der Initiativfrequenz die Anzahl der in einem bestimmten Zeitraum eingebrachten Gesetze ( $N_{I_{reg}}$ ) zur Anzahl der Sitzungswochen ( $SW_{gesamt}$ ) von Bundestag und Bundesrat in diesem Zeitraum ins Verhältnis gesetzt:  $F_{I_{reg}} = \frac{N_{I_{reg}}}{SW_{gesamt}}$ . Im Gegensatz dazu wird zur Bestimmung der Initiativfrequenz der Opposition *nur* die Anzahl der Sitzungswochen des Bundestages verwendet:  $F_{I_{opp}} = \frac{N_{I_{opp}}}{SW_{BT}}$ . Für die Untersuchung der Konflikt- oder Blockadetendenzen einer oppositionellen Bundesratsmehrheit in Abhängigkeit der jeweiligen Wahlintensität werden zur Berechnung der Frequenzen dementsprechend nur die Sitzungswochen des Bundesrates ( $SW_{BR}$ ) genutzt.

### 3.2.2 Abhängige Variable - Gesetzgebungstätigkeit

Die Gesetzgebungstätigkeit wird in dieser Arbeit, angelehnt an die Vorgehensweise von offizieller Gesetzgebungsstatistik und staatsrechtlicher Literatur, zunächst nach formalen Kriterien systematisiert. Üblicherweise werden insbesondere Legislaturperioden, Initiatoren, Zustimmungspflichtigkeit und Verfahrensstand als Distinktionsmerkmale für die Gesetzesentwürfe verwendet (Schindler 1999, Bräuninger/König 2000, Beyme 1997). Die Bestimmung der Zustimmungspflichtigkeit, des Verfahrensstandes und der genauen Zeitdauer der einzelnen Legislaturperioden<sup>15</sup> erfolgt dabei in der Regel unter Verwendung einheitlicher, weitgehend unumstrittener Indikatoren, die sich in der politikwissenschaftlichen Literatur allenfalls nach ihrem jeweiligen Differenzierungsgrad unterscheiden<sup>16</sup>. Im vorliegenden Datensatz wurde die Dauer der Legislaturperiode durch das Datum der Konstituierung des Bundestages bestimmt und die Systematisierung des Verfahrensstandes und der Zustimmungspflichtigkeit auf Basis der GESTA-Daten vorgenommen.

Anders verhält es sich allerdings bei der Bestimmung der Initiatoren ei-

<sup>15</sup>Die Bestimmung der Dauer von Legislaturperioden richtet sich nach Art.39 Abs.1 GG, wonach das Datum der Konstituierung des neugewählten Bundestages gleichzeitig das Ende der vorausgegangenen als auch den Beginn der neuen Legislaturperiode bestimmt (Schindler 1999: 300f). Gelegentlich wird aber auch das Datum der Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag zur Bestimmung des Beginns von Legislaturperioden benutzt.

<sup>16</sup>So kann die Differenzierung des Verfahrensstandes beispielsweise zwischen »verkündet« und »nicht verkündet« (König/Bräuninger 1999) aber auch zwischen »verkündet«, »für erledigt erklärt«, »durch Ablauf der Wahlperiode erledigt«, »durch Ablauf der Wahlperiode nicht erledigt« und »abgelehnt« variieren (Schindler 1999: 2394f).

ner Gesetzesvorlage. Hier lassen sich grundsätzlich zwei Varianten unterscheiden: die Aufschlüsselung der Urheber einer Gesetzesinitiative nach institutionellen und die nach parteipolitischen Indikatoren. Erstere entspricht der formalen Klassifizierung des Grundgesetzes (Art.76 Abs.1) nach Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat und findet am häufigsten (u.a. auch in der GESTA) Verwendung (Bräuninger/König 2000: 9). Teilweise werden die parlamentarischen Initiativen aus der Mitte des Bundestages darüber hinaus auch nach Fraktionen differenziert (Schindler 1999: 2390f, Beyme 1997: 176f). Wird im Gegensatz dazu »das parlamentarische System als Handlungsverbund zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit definiert« (Beyme 1997: 176), der Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit im Bundestag betont und/oder die Gesetzgebungsaktivität anhand parteipolitischer Erklärungsfaktoren analysiert (Lehmbruch 1998), erfolgt die Aufschlüsselung der Initiativtätigkeit in der Regel auf der Grundlage parteipolitischer Indikatoren. In diesem Fall wird zwischen Regierungsvorlagen (Bundesregierung, Regierungsfaktionen und Regierungsländergruppe im Bundesrat), Oppositionsvorlagen (Oppositionsfraktion, oppositionelle Ländergruppe im Bundesrat) und Gesetzesvorlagen von »gemischten Akteuren« (interfraktionelle Initiativen, gemischte Ländergruppe im Bundesrat) unterschieden (Bräuninger/König 2000: 21f).

Die Initiatoren wurden im entwickelten Datensatz in zwei, bezüglich der verwendeten Indikatoren zu unterscheidenden Variablen erfasst. Zum einen sind die Urheber nach institutionellen Indikatoren differenziert worden. Die Generierung einer Variable, welche die Initiatoren nach ausschließlich parteipolitischen Indikatoren beschreibt, konnte innerhalb des Zeitrahmens dieser Arbeit nicht verwirklicht werden<sup>17</sup>.

Um die Initiativen von Regierung und Opposition dennoch unterscheiden zu können, sind die Gesetzesvorlagen aus dem Bundestag zusätzlich nach Bundestagsfraktionen aufgeschlüsselt worden. Mit Hilfe dieser Informationen wurde eine weitere Initiatoren-Variable generiert, die letztlich auf einem institutionell-partecipolitischen Indikator basiert. Hier werden die Gesetzesvorlagen nach ihrem Urheber wie folgt aufgeschlüsselt: Als *Regierungsvorlagen* gelten alle Gesetzesentwürfe der Bundesregierung und der Regierungsfaktionen im Bundestag. Alle Gesetzesentwürfe, die von den Oppositionsfraktionen des Bundestages stammen, werden als *Oppositionsvorlagen*, alle Gesetzesentwürfe, die von mindestens einer Regierungs- und einer Oppositionspartei eingebracht worden sind, als *überfraktionelle Vorlagen*<sup>18</sup> kategorisiert. Einzig die Vorlagen des Bundesrates entsprechen dem institutionellen Indikator; sie bilden hier die vierte Kate-

<sup>17</sup>Die dazu notwendige Differenzierung der Gesetzesvorlagen des Bundesrates nach der parteipolitischen Färbung der jeweiligen Bundesländer konnte aufgrund der hohen Zeiterfordernis dieses Vorhabens nicht geleistet werden.

<sup>18</sup>Überfraktionelle unterscheiden sich von interfraktionellen Vorlagen: An interfraktionellen Vorlagen sind alle im Bundestag vertretenen Fraktionen und Gruppen beteiligt (Schindler 1999: 2390). Ausführliche Hinweise zur Begriffsverwendung und -definition: Krannepohl 2001: 733-736

gorie. Soweit nicht anders ausgeführt, wird diese Initiatoren-Variable, obwohl sie nicht ausschließlich auf parteipolitischen Indikatoren beruht, nachfolgend als »parteipolitische Initiatoren-Variable« bezeichnet. Die Initiatoren werden dabei grundsätzlich zum Zeitpunkt der Einbringung eines Gesetzes in den Gesetzgebungsprozess bestimmt.

Im Zuge der Datenexploration hat es sich darüber hinaus als sinnvoll erwiesen, die (institutionellen und parteipolitischen) Initiatoren für alle Verfahrensschritte im Gesetzgebungsprozess auf ihren tatsächlichen Regierungs- bzw. Oppositionsstatus hin zu überprüfen. Aufgrund eines im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens von ca. 3% aller Gesetzesentwürfe stattfindenden Regierungswechsels (v.a. in der 9. WP) ist es insbesondere bei der Untersuchung kürzerer Zeitabschnitte zu erheblichen Verzerrungseffekten gekommen<sup>19</sup>. Durch die Generierung der Initiatoren-Variable für alle relevanten Verfahrensschritte sind die Aussagen über regierungs- oder oppositionsseitige Urheberschaft zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens valide.

**Verschiebungsthese** Die Verschiebungsthese besagt, dass die Bundesregierung in Zeiträumen mit hoher Wahlintensität politische Maßnahmen verstärkt in Nachwahlzeiträume verschiebt, um ihre Wahlchancen bei Landtagswahlen zu erhöhen. Die Bundesregierung bzw. die Regierungskoalition würde demzufolge den zeitlichen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens betroffener Gesetzesentwürfe in Ausrichtung auf ihre wahltaktischen Strategien regulieren. Dies kann sie allerdings nur, solange sich eine Gesetzesvorlage im ersten Durchgang des Gesetzgebungsprozesses (Bundestag) befindet oder noch nicht in den Gesetzgebungsprozess eingebracht worden ist (vgl. Abb. A.2). Ist eine Regierungsvorlage erst einmal vom Bundestag verabschiedet und dem Bundesrat zugeleitet (Art. 77 Abs. 1 GG), liegt die Entscheidung beim Bundesrat, und die Regierungsparteien haben keinen Einfluss<sup>20</sup> auf den weiteren zeitlichen Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens.

Die Aufmerksamkeit richtet sich dementsprechend auf die Bundestagsphase des Gesetzgebungsprozesses. Die entscheidenden Verfahrensschritte in dieser Phase sind die Gesetzesinitiative, die Ausschussarbeit, die Beratungen im Bundestag (Plenum) und die Verabschiedung im Bundestag. In wahlintensiven Phasen kann eine Gesetzesvorlage in all diesen Stadien von den postulierten Verschiebungstendenzen betroffen sein. Anhand der GESTA-Daten kann eine Verschiebung allerdings nicht direkt gemessen werden; eine Unterscheidung zwischen einem regulären und einem verzögerten Gesetzgebungsverfahren ist nicht möglich<sup>21</sup>. Die Operationalisierung der durch Landtagswahlen verursach-

<sup>19</sup> vgl. z.B.: Mietspiegelgesetz - MSpG 1982/GESTA Nummer: 9020083; Teilhauptfeststellungsgesetz 1983/GESTA Nummer: 9020190

<sup>20</sup> Nicht berücksichtigt werden hierbei natürlich die Aktivitäten der Bundesregierung im Vermittlungsverfahren oder die Zurückweisung eines Einspruches des Bundesrates durch die Regierungsmehrheit im Bundestag.

<sup>21</sup> Die GESTA-Daten erlauben keine Aussagen darüber, wann ein bestimmtes Verfahrenssta-

ten »Verschiebungstendenz« beruht deshalb auf folgender Überlegung:

In Anbetracht der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag (vgl. Tabelle A.2) ist die Regierungskoalition in der Lage, die überwiegende Mehrheit ihrer Gesetzesvorlagen<sup>22</sup> mit ihrer eigenen Stimmenmehrheit im Bundestag zu verabschieden. Als besonders relevant werden die Verfahrensschritte »Gesetzesinitiative« und »Verabschiedung im Bundestag« eingestuft. Wenn angenommen wird, dass die Bundesregierung in signifikantem Maße die Einbringung und die Verabschiedung von Gesetzesvorlagen in wahlintensiven Phasen in Zeiträume mit geringer Wahlintensität verschiebt, müsste sich das nachweisbar auf die Initiativ- und die Verabschiedungsfrequenz der Regierungskoalition ( $F_{I_{reg}}, F_{vabBT_{reg}}$ ) in den jeweiligen Zeiträumen auswirken (vgl. Tabelle 3.1). Die Anzahl der pro Sitzungswoche eingebrachten und vom Bundestag verabschiedeten Gesetze müsste aufgrund der postulierten Verschiebungstendenzen in wahlintensiven Phasen niedriger ausfallen als in Zeiträumen mit geringer durch Landtagswahlen verursachter Wahlintensität. Nutzt man die Initiativ- und Verabschiedungsfrequenz zur Operationalisierung der Verschiebungstendenzen, so sollten die Ausprägungen dieser Leistungsindikatoren dieses Muster auch im Vergleich zu den Durchschnittswerten einer Legislaturperiode aufweisen:

$$\left[ F_{I_{reg}} = \frac{N_{I_{reg}}}{SW_{gesamt}} \right] \quad \frac{N_{I_{reg}WI_{gering}}}{SW_{gesamt}} > \frac{N_{I_{reg}WP}}{SW_{gesamt}} > \frac{N_{I_{reg}WI_{hoch}}}{SW_{gesamt}}$$

$$\left[ F_{vabBT_{reg}} = \frac{N_{vabBT_{reg}}}{SW_{BT}} \right] \quad \frac{N_{vabBT_{reg}WI_{gering}}}{SW_{BT}} > \frac{N_{vabBT_{reg}WP}}{SW_{BT}} > \frac{N_{vabBT_{reg}WI_{hoch}}}{SW_{BT}}$$

**Konfliktthese** Eine durch Landtagswahlen bedingte Zunahme der Wahl- bzw. Wettbewerbsintensität führt gemäß der Konfliktthese zu einer erhöhten Konfliktneigung der oppositionellen Bundesratsmehrheit. Die Konfliktintensität wird nicht anhand des Abstimmungsverhaltens bestimmt, sondern anhand der Ergebnisse der Abstimmungen des Bundesrates über Regierungsvorlagen im zweiten Durchgang und im Vermittlungsverfahren<sup>23</sup>. Mit einer absoluten Mehrheit der Stimmen kann der Bundesrat Einspruch einlegen, die Anrufung des Vermittlungsausschusses beschließen oder die Zustimmung zu einer Regierungsinitiative

dium regulär hätte stattfinden sollen, sondern nur Angaben über den tatsächlichen Zeitpunkt einer Gesetzesinitiative, Beratung oder Verabschiedung.

<sup>22</sup>Die Ausnahme bilden hier u.a. Grundgesetzänderungen (Art. 79 Abs. 3 GG), die einer Zweidrittelmehrheit bedürfen. Bisher verfügte neben der Großen Koalition (1966-1969) nur die bürgerliche Koalition der zweiten Legislaturperiode für ca. zwei Jahre (1953-1955) über eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag. (Gesamtdarstellung der erforderlichen Abstimmungsmehrheiten: vgl. Schindler 1999: 1730ff)

<sup>23</sup>In der GESTA sind keine Informationen zum Abstimmungsverhalten des Bundesrates enthalten.

versagen. Legt der Bundesrat keinen Einspruch ein oder verzichtet er auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses, wird dies als konsensuales Verhalten und somit als »konsensuale Entscheidung« gewertet. Kommt es hingegen zur Anrufung des Vermittlungsausschusses, zu einem Einspruch oder einer Zustimmungsversagung, so wird dies als Zeichen von Konflikt und damit als »konfliktuale Entscheidung« gewertet (vgl. Tabelle 3.1). Die Konfliktthese wird anhand des quantitativen Konfliktindikators »Frequenz konfliktualer Entscheidungen« überprüft.

Erhöht sich mit zunehmender Wahlintensität auch die Neigung einer oppositionellen Bundesratsmehrheit zu konfliktualen Entscheidungen, sollte dies anhand der Abstimmungsergebnisse des Bundesrates nachweisbar sein. In Zeiträumen, in denen sowohl eine hohe Wahlintensität zu verzeichnen ist als auch eine Oppositionsmehrheit im Bundesrat vorliegt, sollte – im Vergleich zu Phasen geringer Wahlintensität und zu Phasen oppositioneller Bundesratsmehrheit – die Frequenz konfliktualer Entscheidungen ( $F_{K_{br}}$ ) im zweiten Durchgang und im Vermittlungsverfahren deutlich zunehmen.

$$\left[ F_{K_{br}} = \frac{N_{K_{br}}}{SW_{BR}} \right] \quad \frac{N_{K_{br}W Igering}}{SW_{BR}} < \frac{N_{K_{br}W Po}}{SW_{BR}} < \frac{N_{K_{br}W Hoch}}{SW_{BR}}$$

**Blockadethese** Die postulierten Blockadetendenzen werden ebenfalls genau dann erwartet, wenn eine hohe landtagswahlbedingte Wahlintensität und eine oppositionelle Mehrheit im Bundesrat vorliegen. Unter »Blockade« wird hier das endgültige Scheitern einer Regierungsvorlage aufgrund einer Zustimmungsversagung des Bundesrates gegenüber einem im Vermittlungsverfahren ausgehandelten Kompromiss verstanden. Die postulierten Blockadetendenzen werden anhand des quantitativen Konfliktindikators »Blockadefrequenz« ( $F_B$ ) überprüft. Dementsprechend wird angenommen, dass die Anzahl von pro Sitzungswoche erfolgten Zustimmungsversagungen ( $F_B$ ) in wahlintensiven Phasen wesentlich höher ausfällt als in Zeiträumen, in denen zwar eine Oppositionsmehrheit im Bundesrat vorliegt, die Wahlintensität aber gering ausfällt (vgl. Tabelle 3.1):

$$\left[ F_B = \frac{N_B}{SW_{BR}} \right] \quad \frac{N_{BW Igering}}{SW_{BR}} < \frac{N_{BO-M}}{SW_{BR}} < \frac{N_{BW Hoch}}{SW_{BR}}$$

Auswirkungen	Erwartetes Auftreten	Vergleichszeitraum	Gesetzgebungsstadium	Indikatoren
Verschiebung	Zeiträume mit hoher Wahlintensität	Zeiträume mit geringer Wahlintensität	erster Durchgang (Bundestag)	Initiativ- und Verabschiedungsfrequenz
Konflikt	Zeiträume mit hoher Wahlintensität und oppositioneller Bundesratsmehrheit	Zeiträume mit geringer Wahlintensität und oppositioneller Bundesratsmehrheit	zweiter Durchgang und Vermittlungsverfahren (Bundesrat)	Abstimmungsergebnisse im Bundesrat / Frequenz konfliktualer Entscheidungen (Einspruch, Zustimmungsversagung, Anrufung des Vermittlungsausschuss)
Blockade	Zeiträume mit hoher Wahlintensität und oppositioneller Bundesratsmehrheit	Zeiträume mit geringer Wahlintensität und oppositioneller Bundesratsmehrheit	Vermittlungsverfahren (Bundesrat)	Blockadefrequenz, Frequenz der Zustimmungsversagungen

Tabelle 3.1: Operationalisierung der Auswirkungen der durch Landtagswahlen verursachten Wahlintensität auf den Gesetzgebungsprozess



## Kapitel 4

# Empirische Untersuchung

Der im Zuge dieser Arbeit entwickelte GESTA-Datensatz ermöglicht eine umfassende quantitative Auswertung der Bundesgesetzgebungstätigkeit der vergangenen 29 Jahre auf Basis der institutionellen und prozessualen Merkmale von insgesamt 5541 Gesetzesinitiativen. Anhand dieses Datensatzes kann nun mit Hilfe der erarbeiteten Leistungs- und Konfliktindikatoren ebenfalls die Überprüfung der im vorausgegangenen Theorieteil zu drei grundlegenden Hypothesen präzisierten Postulate zum Einfluss von Landtagswahlen auf die Gesetzgebungsaktivität bzw. die Regierungspolitik im Bund erfolgen.

Bevor jedoch jene Hypothesen ( $H_1$ ,  $H_2$ ,  $H_3$ ) getestet werden, soll eine kurze, deskriptive Darstellung der Bundesgesetzgebungstätigkeit zwischen 1976 und 2004 zunächst einem Überblick der grundsätzlichen Ausprägungen der abhängigen Variable im gewählten Untersuchungszeitraum dienen (Kapitel 4.1). Sie liefert mit den notwendigen Vergleichswerten nicht nur die Grundlage für die Hypothesentests. Darüber hinaus erlaubt eine Betrachtung des Einflusses der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse auf die Gesetzgebungsaktivität (Kapitel 4.2) zudem eine Plausibilitätsprüfung der Lehmbruch'schen These ( $H_{NA}$ ) (vgl. Kapitel 2.3.3), an deren Gültigkeit die zur Untersuchung kommenden Hypothesen zum Einfluss von Landtagswahlen zumindest teilweise gebunden sind.

Im Anschluss daran werden die Verschiebungs-, Konflikt- und Blockadethese (mit einem Fokus auf die Regierungsvorlagen) validiert. Dabei werden die empirischen Ergebnisse jeweils für den gesamten Untersuchungszeitraum und nach Wahlperioden aufgeschlüsselt dargestellt, in Bezug zur Hypothese gestellt und diskutiert. Im Zuge dieser empirischen Auseinandersetzung sollte/wird abschließend eine Bewertung der Hypothesen hinsichtlich ihrer Gültigkeit möglich sein.

## 4.1 Die Bundesgesetzgebungstätigkeit 1976 - 2004

Im folgenden Abschnitt werden die grundsätzliche Charakteristik und die Entwicklung der Bundesgesetzgebungstätigkeit innerhalb des Untersuchungszeitraums anhand der zentralen Verfahrensschritte im Gesetzgebungsprozess: Initiative, Bundestags- sowie Bundesratsphase und Verabschiedung dargestellt.

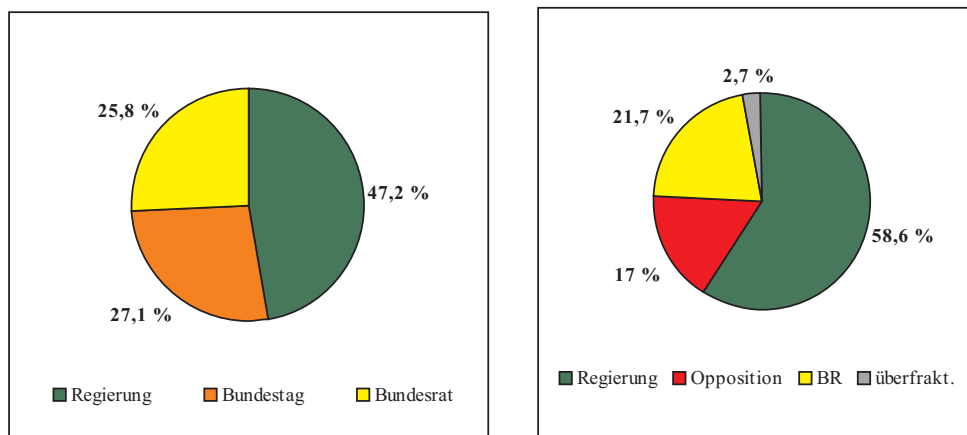
**Initiativtätigkeit** Im Zeitraum zwischen dem Beginn der 8. Wahlperiode und der Mitte der 15. Wahlperiode sind insgesamt 5541 Gesetzesvorlagen in den Gesetzgebungsprozess eingebracht worden. Der Anteil der zustimmungspflichtigen Vorlagen beträgt dabei 57,4 %. Das Recht zur Gesetzesinitiative besitzen im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik formal die Bundesregierung, der Bundestag (genauer: die einzelnen Abgeordneten) und der Bundesrat (Art.76 Abs.1 GG). Wie schon die Arbeit von Bräuninger und König (2000: 10) offenbart auch diese Untersuchung der Initiativtätigkeit dieser drei Organe die herausragende Position der Bundesregierung bei der Gesetzesinitiative. Fast die Hälfte aller Gesetze (47,2 %) kamen auf Initiative der Bundesregierung zustande, während der Anteil der Vorlagen aus der Mitte des Bundestages (27,1 %) und des Bundesrates (25,8 %) deutlich geringer ausfällt (vgl. Abb. 4.1a).

Differenziert man die Bundestagsvorlagen zusätzlich nach ihrer Zugehörigkeit zum Regierungs- bzw. Oppositionslager und unterscheidet die Initiatoren nach Regierung (Bundesregierung und Regierungsfaktionen im Bundestag), Opposition (Oppositionsfaktionen im Bundestag), Bundesrat und überfraktionellen Initiatoren (Beteiligung mindestens einer Regierungs- und einer Oppositionsfraktion im Bundestag), kommt die Dominanz der Regierung noch klarer zum Ausdruck (vgl. Abb. 4.1b). Die Gesetzesvorlagen der Bundesregierung und der Koalitionsfraktion ergeben zusammen einen Anteil von 58,6 % aller eingebrachten Gesetze, wobei die parlamentarischen Regierungsinitiativen im Gegensatz zu den Initiativen der Bundesregierung direkt in den Bundestag eingebracht werden und nicht erst dem Bundesrat zur Stellungnahme (Art.76 Abs. 2 GG) vorgelegt werden müssen (Beyme 1997: 176). Darüber hinaus zeigt sich, dass der Anteil der Bundesratsvorlagen mit 21,7 % etwas höher ausfällt als der der Opposition (17 %) und die überfraktionellen Gesetzesinitiativen nur einen marginalen Anteil (2,7 %) an der Gesamtheit der eingebrachten Gesetze ausmachen<sup>1</sup> (vgl. Abb. 4.1b).

Die Anzahl eingebrachter Gesetzesvorhaben ist seit der 8. Legislaturperiode kontinuierlich von 508 auf 1012 in der 14. Legislaturperiode angestiegen, hat sich also insgesamt fast verdoppelt. Die Ausnahme bildet hier nur die letzte Amtszeit von Helmut Schmidt, in der – bedingt durch die verkürzte Dauer – nur 279 Ge-

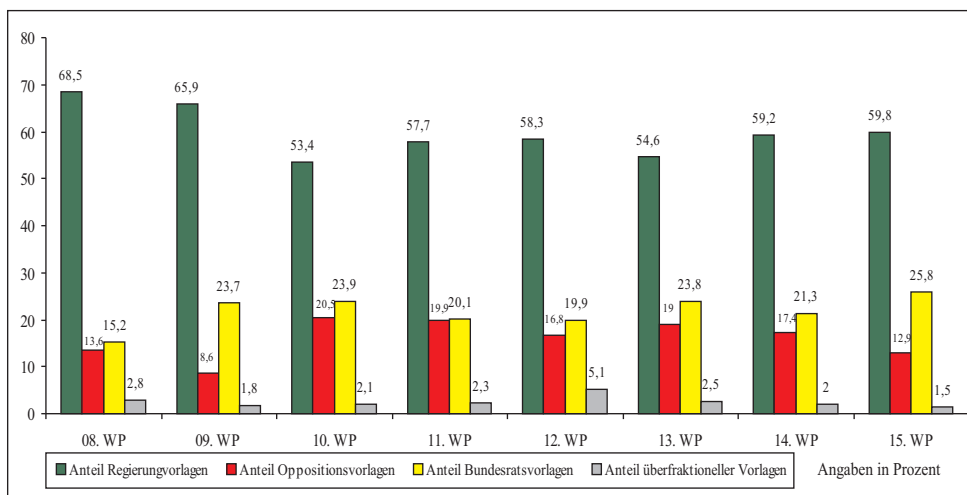
---

<sup>1</sup>Der sowohl anteilmäßige als auch frequenzielle Anstieg der überfraktionellen Vorlagen in der 12. Wahlperiode (vgl. Abb. 4.1b & A.4b) ist laut Beyme vor allem auf den überdurchschnittlichen parteiübergreifenden Konsens bezüglich der Deutschen Einheit zurückzuführen (Beyme 1997: 266).



(a) Initiativtätigkeit nach institutionellen Initiatoren

(b) Initiativtätigkeit nach parteipolitischen Initiatoren



(c) Initiativtätigkeit - aufgeschlüsselt nach parteipolitischen Initiatoren

Abbildung 4.1: Initiativtätigkeit - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Wahlperioden (1976-2004)

setzesvorhaben initiiert wurden (vgl. Abb. A.4a). Ein Blick auf die Abbildung 4.1c zeigt, dass der Anteil der Regierungsvorlagen von durchschnittlich 67 % in der sozial-liberalen Koalition mit dem Beginn der Amtszeit Helmut Kohls auf durchgängig unter 60 % gesunken ist. Diese Verschiebung erfolgte insbesondere zugunsten der Oppositionsvorlagen und wird in der Regel auf den Einzug der Grünen in den Bundestag zurückgeführt, wobei der »*Konkurrenz zwischen den Oppositionsfraktionen eine belebende Funktion bei der Ausübung der parlamentarischen Gesetzesinitiative*« (Beyme 1997: 180) zugeschrieben wird. Betrachtet man die Initiativtätigkeit jedoch unter dem Gesichtspunkt des quantitativen

Leistungsindikator, der Frequenz ( $F_I = N_I/SW$ ), wird deutlich, dass sich die Anzahl der insgesamt pro Sitzungswoche in den Gesetzgebungsprozess eingebrachten Gesetzesentwürfe kontinuierlich bis zur 14. Wahlperiode erhöht hat. Diese Leistungssteigerung können Regierung und Opposition seit der 9. Wahlperiode gleichermaßen für sich verbuchen (vgl. Abb. A.4b).

**Erster Durchgang/Bundestagsphase** Der Erste Durchgang des Gesetzgebungsverfahrens findet ausschließlich im Bundestag statt und umfasst die Beratungen (oder auch »Lesungen«) der Gesetzesvorlagen im Plenum, die Ausschussarbeit<sup>2</sup> sowie die Verabschiedung durch den Bundestag (vgl. Abb. A.2). Die folgenden Daten zum Konfliktgrad und zur Verabschiedung beziehen sich auf die »abschließende« Beratung (d.h. »3. Beratung« oder »2. Beratung und Schlussabstimmung«) einer Gesetzesvorlage im Plenum.

Das Abstimmungsverhalten des Bundestages lässt sich mit Hilfe der GESTA nach »einstimmigen«, »neutralen« und »namentlichen« (auch »Hammelsprung«) Abstimmungen unterscheiden, wobei hier das Verhältnis der »namentlichen« und damit *konfrontativen* zu den »einstimmigen«<sup>3</sup> und »neutralen« (als *konsensual* bewerteten) Abstimmungen insgesamt von besonderem Interesse ist.

Der Konfliktgrad<sup>4</sup>, bestimmt durch den Anteil konfrontativer Abstimmungen an der Gesamtheit der Bundestagsabstimmungen in der 3. Beratung, fällt mit durchschnittlich 6,7 % im gesamten Untersuchungszeitraum relativ gering aus. Ein leichter Anstieg der konfrontativen Abstimmungen, der mit dem Einzug der Grünen in den Bundestag in Verbindung gebracht wird (Beyme 1997: 275), ist seit dem Beginn der 10. Wahlperiode (08. WP: 4,8 %; 10.WP: 6,9 %) zu verzeichnen (vgl. Abb.A.5a). Die Konfliktfrequenz, gemessen an der Anzahl konfrontativer Abstimmungen im Bundestag pro Sitzungswoche ( $F_{K_{bt}} = N_{K_{bt}}/SW_{BT}$ ), ist allerdings über die Legislaturperioden hinweg kontinuierlich um mehr als das Doppelte angestiegen (vgl. Abb.A.5b). Die Bedeutung der Disziplinierung der eigenen und die Beobachtung der anderen Fraktionen mit Hilfe des »Kampfmittels namentliche Abstimmung« scheint, wie die Interpre-

<sup>2</sup>Die Daten zur Ausschusstätigkeit wurden in der aktuellen Version des entwickelten GESTA-Datensatzes nicht berücksichtigt, sind prinzipiell aber in der GESTA erfasst (vgl. Abb. GESTA-Beispiel).

<sup>3</sup>Zu den einstimmigen Abstimmungen im Bundestag müssen an dieser Stelle folgende Hinweise genügen: Die Einstimmigkeitsquote hat sich im Laufe der Geschichte des Deutschen Bundestages gravierend verändert. Sie lag von der 4. bis 7. Wahlperiode mit ca. 70 % sehr hoch, fiel dann aber bis zur 10. Wahlperiode auf 16,4 % ab. Ihre Aussagekraft wird jedoch als gering eingeschätzt, da »die Häufigkeit von Einstimmigkeit [sich] umgekehrt proportional zur Bedeutung der Entscheidung« (Beyme 1997: 277) verhält.

<sup>4</sup>In Anlehnung an Schindler (1999) und Beyme (1997) wird das Abstimmungsverhalten als Konfliktindikator benutzt: »Abstimmungsindikatoren scheinen am direktesten die Intensität der Konflikte [...] auszudrücken« (Beyme 1997: 275). Namentliche Abstimmungen, die in der Regel als Instrument der Konfliktaustragung genutzt werden, gelten als kontroverse bzw. konfliktreiche Abstimmungen, während »einstimmige« und »neutrale« als konsensuale Abstimmungen betrachtet werden (Beyme 1997: 275f, Schindler 1999: 1953ff).

tation von Beyme es nahelegt, in einem Fünfparteienparlament mit komplexeren Mehrheitsverhältnissen (im Vergleich zum Dreiparteienparlament der 08.-11.WP) zu wachsen (Beyme 1997: 275).

Ein Blick auf die Verabschiedungsquote des Bundestages zeigt, dass bereits 45,2 % aller Gesetzesvorhaben innerhalb der Bundestagsphase scheitern<sup>5</sup>. Im Zeitraum zwischen Dezember 1976 und September 2004 wurden insgesamt 3029 (54,8 %) Gesetze vom Bundestag verabschiedet. Die Vorlagen der Regierung sind, wenig überraschend, dabei von besonderem Erfolg gekrönt: Sie hat mit eigener Mehrheit 83,5 % ihrer initiierten Gesetzesvorhaben im Bundestag verabschiedet. Die Verabschiedungsquote der Opposition ist mit 1,5 % allerdings marginal<sup>6</sup>. Die Oppositionsfraktionen im Bundestag können ihre Erfolgsaussichten nur dann signifikant erhöhen, wenn sie sich zu einem gemeinsamen Gesetzesentwurf mit der Regierung durchringen können: Die Verabschiedungsquote der überfraktionellen Vorlagen im Bundestag reicht mit 82,8 % an die der Regierung heran (vgl. Abb. A.6a). Wie Abbildung A.6c veranschaulicht, steigt die Verabschiedungsleistung des Bundestages ( $F_{vab_{BT}} = N_{vab_{BT}}/SW_{BT}$ ) insgesamt und der Regierung im Speziellen im Verlauf des Untersuchungszeitraumes an.

**Zweiter Durchgang/Bundesratsphase** Der zweite Durchgang beginnt mit der Überweisung des vom Bundestag verabschiedeten Gesetzes an den Bundesrat. Er umfasst gegebenenfalls das Vermittlungsverfahren und endet idealerweise mit der endgültigen Verabschiedung des Gesetzes. 54,4 % aller eingebrachten Gesetzesentwürfe haben den zweiten Durchgang des Gesetzgebungsprozesses erreicht. Von diesen 3019 Gesetzen konnte die überwiegende Mehrheit (86,1 %) den Bundesrat ohne Einschränkungen, Änderungen und damit ohne verfahrensbedingten zeitlichen Verzug passieren.

In 13,9 % der Fälle allerdings wurde vom Bundesrat mit einer Versagung der Zustimmung oder einer Anrufung des Vermittlungsausschusses eine konfliktuale Entscheidung getroffen (vgl. Abb. 4.6, Seite 82). Im Zeitraum von der 8. bis zur 15. Legislaturperiode waren von einem derartigen Abstimmungsergebnis 419 Gesetze betroffen, von denen infolgedessen 91,9 % Gegenstand eines Vermittlungsverfahrens waren. Für die Gesamtheit aller im zweiten Durchgang behandelten Gesetze entspricht das einem Anteil von 12,8 %, insgesamt weisen jedoch nur 7,1 % aller Gesetzgebungsverfahren ein Vermittlungsverfahren<sup>7</sup> auf (vgl. Abb. 4.2). Innerhalb der einzelnen Wahlperioden schwankt dieser An-

<sup>5</sup>Bei mehr als der Hälfte der vom Bundestag nicht verabschiedeten Gesetzesvorlagen (ca. 57 %) ist das Gesetzgebungsverfahren abgebrochen worden, ca. 31 % wurden vom Bundestag bzw. der Regierungsmehrheit per Beschluss abgelehnt, ca. 12 % »für erledigt erklärt«.

<sup>6</sup>Die Ergebnisse sind vergleichbar mit den im »Datenhandbuch zur Geschichte des Bundestages« (Bd. 2) veröffentlichten Angaben (vgl. Schindler 1999: 2392f).

<sup>7</sup>Der Vermittlungsausschuss wird in 90 % der Fälle vom Bundesrat angerufen. Die Bundesregierung und der Bundestag sind nur bei Zustimmungsgesetzen zur Anrufung berechtigt (Wagschal 2001: 874).

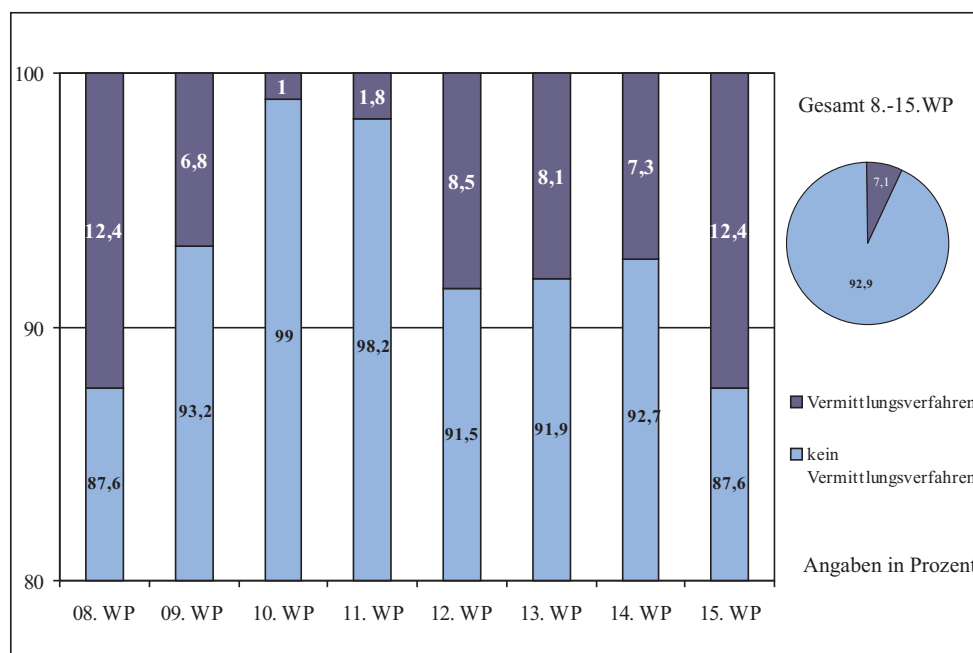


Abbildung 4.2: Anteil eingeleiteter Vermittlungsverfahren - aufgeschlüsselt nach Wahlperioden

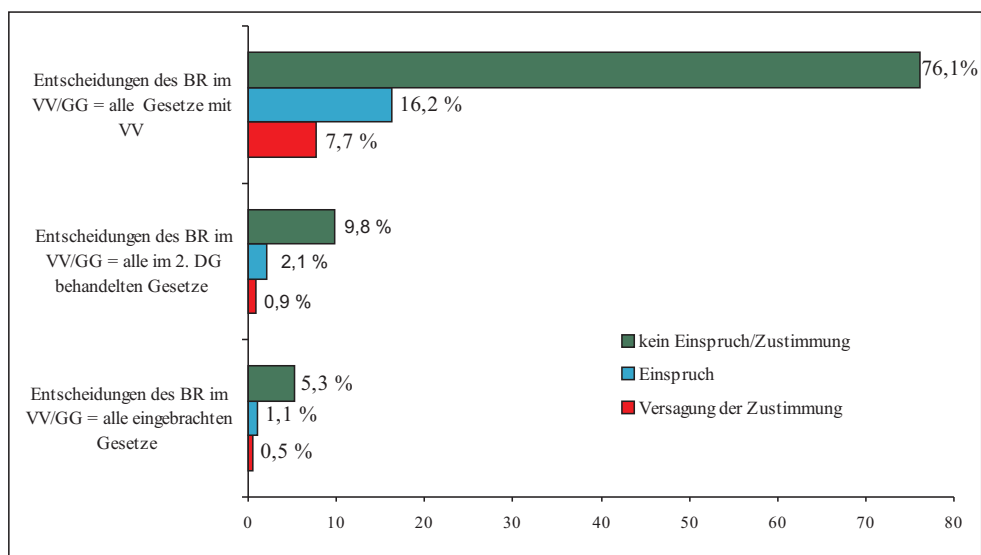


Abbildung 4.3: Konfliktgrad der Entscheidungen des Bundesrates im Vermittlungsverfahren (1976-2004)

teil allerdings erheblich. Während in den ersten zwei Amtszeiten der Regierung Kohl nur 1 % bzw. 1,8 % aller Gesetze im Vermittlungsausschuss gelandet sind, liegt der Anteil in den übrigen Wahlperioden bei durchschnittlich 9,25 %. Der Spitzenwert liegt mit 12,4 % in der 8. Wahlperiode, wobei abzuwarten bleibt, ob dieser Wert in der gegenwärtigen Wahlperiode noch übertroffen wird (vgl. Abb. 4.2). Die Annahme, die starken Abweichungen könnten auf die unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zurückgeführt werden, scheint kaum von der Hand zu weisen (vgl. Kapitel 4.2).

Der im Vermittlungsausschuss ausgehandelte Kompromiss erhält überwiegend die Zustimmung des Bundesrates. In 16,2 % der Fälle hat der Bundesrat Einspruch eingelegt<sup>8</sup>, in 7,7 % der Fälle seine Zustimmung versagt. Die meisten der 30 Zustimmungsversagungen sind in der 8. (7) und 13. (11) Legislaturperiode zu verzeichnen. Betrachtet man den Anteil der Zustimmungsversagungen des Bundesrates für alle Gesetze, die im zweiten Durchgang behandelt wurden, oder all jene, deren Gesetzgebungsverfahren zwischen 1976 und 2004 eröffnet wurde, sinkt er auf unter 1 % (vgl. Abb. 4.3). Für den Zeitraum zwischen 1949 und 2003 liegt der Prozentsatz der durch den Bundesrat durch eine Zustimmungsversagung endgültig blockierten Gesetzesbeschlüsse mit 1,08 % nur unwesentlich höher (Stüwe 2004: 29).

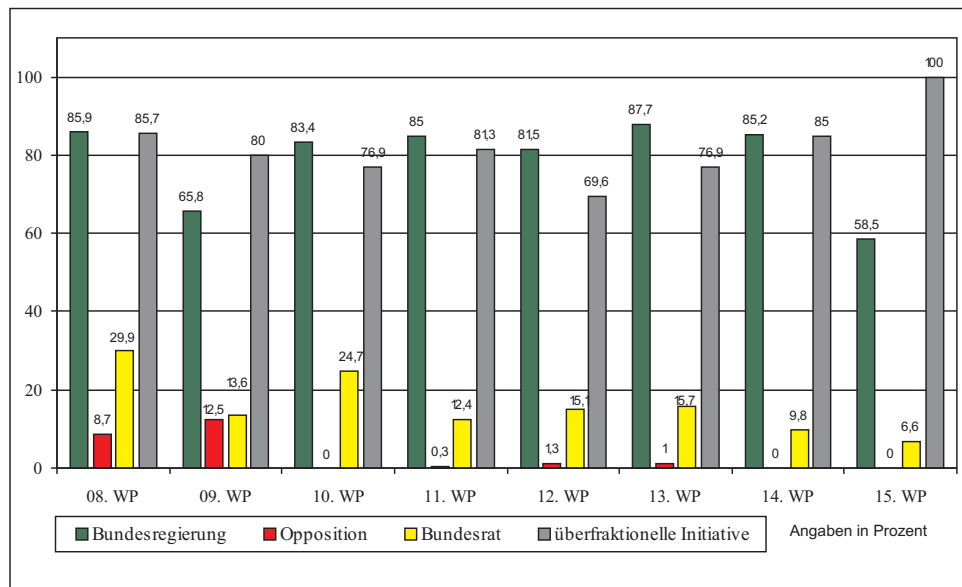
**Verabschiedung und Verkündung** Die endgültige Verabschiedung der Gesetze ist formal Teil des zweiten Durchgangs. Im Anschluss an die Verabschiedung wird das Gesetz in der Regel vom Bundespräsidenten ausgefertigt<sup>9</sup>. Als »verkündet« gilt ein Gesetz jedoch erst dann, wenn es im Bundesgesetzblatt publiziert worden ist (Art.82 Abs.1 GG).

Betrachtet man den Verfahrensstand (vgl. Abb. 4.4b) der zwischen 1976 und 2004 in den Gesetzgebungsprozess eingebrachten Gesetzesentwürfe, ergibt sich eine Verkündungsquote von 53,3 %. Von allen nicht Gesetz gewordenen Entwürfen (46,7 %) wurden 19,6 % per Beschluss abgelehnt oder »für erledigt erklärt«, während 27,1 % aller Gesetze in der GESTA keinen Verfahrensstand aufweisen (»abgebrochen«) und sich durch den Ablauf der Wahlperiode erledigt haben. Von allen 2953 verkündeten Gesetzen liegt der Anteil verkündeter Regierungsvorlagen bei herausragenden 88,4 %, während Vorlagen der Opposition mit 1,6 % den geringsten Anteil unter den verkündeten Gesetzen ausmachen (vgl. Abb. 4.4c). Insgesamt wurden 55 % aller Gesetze als zustimmungspflichtig verkündet. Die überfraktionellen Vorlagen machen zwar nur einen Bruchteil der verkündeten Gesetze aus, ein Blick auf ihre Verabschiedungsquote über die Zeit verteilt macht jedoch deutlich, dass die Kooperation zwischen Regierung und

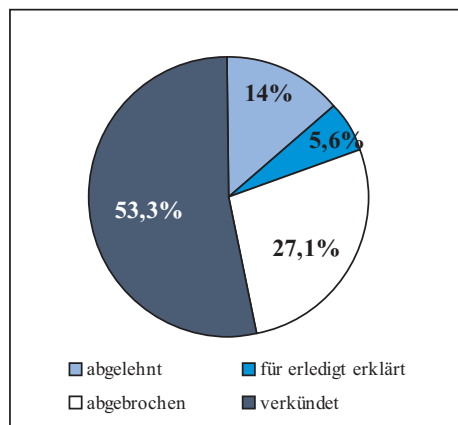
<sup>8</sup>Von den Einsprüchen (63) des Bundesrates wurden zehn nicht vom Bundestag zurückgewiesen und damit aufgrund des Einspruches nicht verkündet.

<sup>9</sup>Es gibt seltene Fälle, in denen der Bundespräsident ein Gesetz nicht ausfertigt (»Nichtausfertigung«, vgl. Schindler 1999: 2397), das Recht der Letztentscheidung hat dabei das Bundesverfassungsgericht (Art.93. Abs.1 Nr.1 GG).

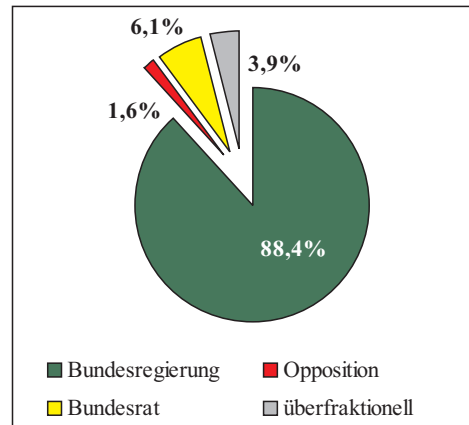




(a) Verabschiedungsquoten der Initiatoren - aufgeschlüsselt nach Wahlperioden



(b) Verfahrensstand aller Gesetze



(c) Verkündete Gesetze nach Initiatoren

Abbildung 4.4: Verfahrensstand und verabschiedete Gesetze - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Wahlperioden (1976-2004)

Opposition im Vergleich zu Regierungsinitiativen fast genauso erfolgreich ist.

In der neunten Wahlperiode übertrifft die Quote verabschiedeter Gesetze überfraktioneller Herkunft sogar deutlich die der Regierung (vgl. Abb. 4.4a). Die Verabschiedungsquote der Regierung bleibt mit durchschnittlich 85 % über die Wahlperioden hinweg relativ stabil. Eine Ausnahme bildet nur die 9. Wahlperiode, in der die Verabschiedungsquote sowohl der Regierung als auch der Opposition deutlich von den übrigen Wahlperioden abweicht. Während sich der

geringere Anteil verabschiedeter Regierungsentwürfe (an den eingebrachten Regierungsentwürfen) auf die verkürzte Dauer der Wahlperiode zurückführen lässt (Bräuninger/König 2000: 12<sup>10</sup>), erklärt sich der erhöhte Anteil verabschiedeter Oppositionsvorlagen dadurch, dass ein Teil der von der sozial-liberalen Regierungskoalition initiierten Gesetzesvorhaben erst nach dem Regierungswechsel im Oktober 1982 verabschiedet wurde und damit zum Zeitpunkt der Verabschiedung formal als oppositionelle Vorlagen einzustufen ist.

Auch in Bezug auf die endgültige Verabschiedung von Gesetzesentwürfen dominiert die Regierung den Gesetzgebungsprozess mit einer Erfolgsquote zwischen 81 % und 87 %. Die Anzahl der verabschiedeten Regierungsvorlagen pro Sitzungswoche ( $F_{vab_{reg}} = N_{vab_{reg}}/SW_{gesamt}$ ) ist darüber hinaus im Zeitraum von der 8. bis zur 14. Wahlperiode (abgesehen von einem Abfall in der 9. und 10. Wahlperiode) um fast zwei Gesetze pro Sitzungswoche angestiegen (vgl. Abb. A.8b). In Anbetracht der ebenfalls gestiegenen Initiativtätigkeitsfrequenz und der relativ konstanten Verabschiedungsquote der Regierung ist der Anstieg allerdings wenig überraschend.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sowohl für die Initiativ- als auch für die Verabschiedungstätigkeit (Bundestag und endgültige Verabschiedung) eine deutliche Leistungssteigerung (Frequenzwerte) über die Legislaturperioden hinweg zu beobachten ist. Dies gilt für die Organe der Gesetzgebung allgemein, aber auch für die Regierung im Speziellen. Darüber hinaus zeigt sich, dass sich die Frequenz konfrontativer Abstimmungen im Bundestag im Untersuchungszeitraum kontinuierlich erhöht hat. Die Konfliktfrequenz des Bundesrates im zweiten Durchgang ist im Unterschied dazu erst seit der Wiedervereinigung deutlich angestiegen (vgl. Abb.A.7a).

Betrachtet man vergleichend die Initiativtätigkeit der Initiatoren, muss man feststellen, dass sie ihr Recht sehr unterschiedlich wahrnehmen. Die Regierung nimmt eindeutig die Position des führenden Agenda-Setzers ein. Ähnlich verhält es sich mit den Erfolgsquoten der verschiedenen Initiatoren. Auch hier erreicht die Regierung, gemessen an der Anzahl der eingebrachten Gesetzesvorlagen, mit Abstand den höchsten Anteil verabschiedeter Gesetze. Vergleichbaren Erfolg können nur die überfraktionellen Vorlagen für sich verbuchen. Das zeigt, dass eine Kooperation von Regierung und Opposition höchst erfolgreich ist – wenn sie denn zustande kommt. Denn eine »*kooperative Opposition ist im Parteiensystem des gemäßigten Pluralismus Deutschlands ein sektorales und zeitlich begrenztes Phänomen*« (Beyme 1997: 264), sodass wie sich gezeigt hat, überfraktionelle (wie auch interfraktionelle) Vorlagen die Ausnahme bilden.

<sup>10</sup>Der Rückgang der Verabschiedungsquote von Regierungsinitiativen ist auch bei einer Aufschlüsselung der Initiatoren nach institutionellen Indikatoren feststellbar (vgl. Abb. A.8a), auf die sich die Aussage von Bräuninger/König in diesem Fall bezieht.

## 4.2 Bundesgesetzgebungstätigkeit - Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat

Es folgt nun ein ergebnisorientierter Überblick zur Auswertung der Bundesgesetzgebungstätigkeit unter den Bedingungen unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit nimmt die zweite unabhängige Variable »parteipolitische Bundesratsmehrheiten« eine ebenso bedeutsame Stellung ein wie die im Vordergrund stehende durch Landtagswahlen verursachte Wahlintensität. Denn sowohl die Konflikt- als auch die Blockadethese sind, wie im Kapitel 2.3.3 gezeigt wurde, an die Gültigkeit folgender Annahme gebunden: Die Parteienkonkurrenz und die Parteipolitisierung des Bundesrates führen bei einer oppositionellen Bundesratsmehrheit zu einer verstärkten Konfliktintensität und zu erhöhten politischen Blockadetendenzen.

Obwohl in der Politikwissenschaft nicht unumstritten, wird die Inkongruenz der Handlungslogiken von konkurrenzorientiertem Parteienwettbewerb und konsensbedürftigem föderalem Bundesstaat im politischen Entscheidungsprozess, nicht zuletzt aufgrund besagter Blockadepotentiale, für den Reformstau in Deutschland verantwortlich gemacht. Die Vertreter dieser Position sehen sich häufig durch die bereits in absoluten Zahlen messbare Zunahme von Vermittlungsverfahren und Zustimmungsversagungen in Phasen oppositioneller Bundesratsmehrheiten bestätigt (u.a. Lehmbruch 1998: 165). Im Gegensatz dazu geben Autoren, die diesem Erklärungsansatz skeptisch gegenüberstehen, an, dass die Gesetzgebungsstatistik kaum Anhaltspunkte für einen Reformstau liefert<sup>11</sup> (Bräuninger/Ganghof 2004: 2), oder verweisen auf die äußerst geringe Zahl durch eine Zustimmungsversagung endgültig blockierter Gesetzesvorhaben (Stüwe 2004: 29).

Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass bisher nur eine vergleichbare quantitative Untersuchung existiert, die dem Einfluss der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auf die Gesetzgebungstätigkeit nachgeht: die Studie zum »*Regieren im Föderalismus*« (2000) von Thomas Bräuninger und Thomas König. Im Unterschied zur Vorgehensweise von Bräuninger/König erfasst der vorliegende Datensatz die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat nicht nur zum Zeitpunkt der Einbringung (Bräuninger/König 2000: 2), sondern darüber hinaus zum Zeitpunkt aller weiteren relevanten Verfahrensschritte des Gesetzgebungsprozesses. Dies ermöglicht eine wesentlich exaktere Bestimmung der Auswirkungen unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse auf die Gesetzgebungstätigkeit.

Zudem geht die hier durchgeführte und speziell für die Validierung der Hypothesen zur Wahlintensität notwendige Untersuchung des Einflusses der par-

---

<sup>11</sup>Zur Frage, ob sich die allgemeine Gesetzgebungsstatistik überhaupt dazu eignet, Aussagen über die deutsche Reformfähigkeit zu treffen, vgl. Kapitel 4.6.

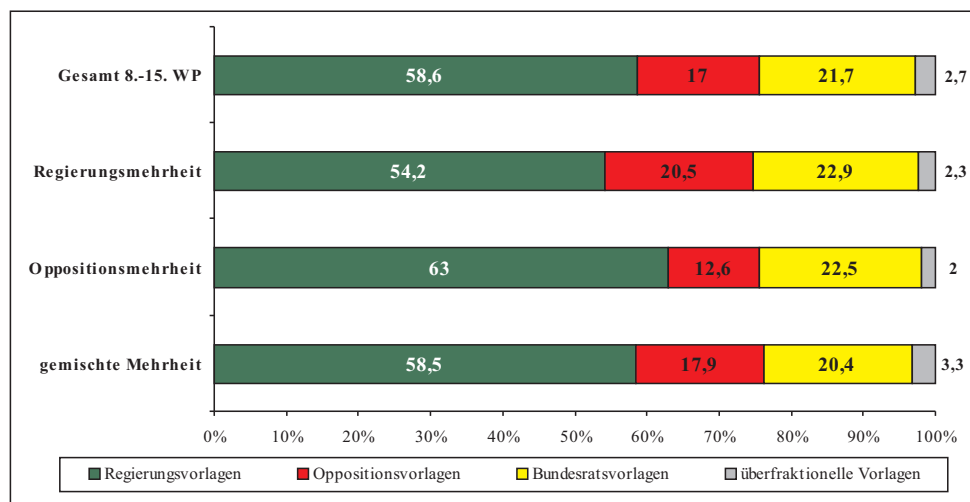


Abbildung 4.5: Initiativtätigkeit - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Bundesratsmehrheiten (1976-2004)

teipolitischen Bundesratskonfiguration auf den Konfliktgrad im zweiten Durchgang des Gesetzgebungsprozesses über die von Bräuninger/König analysierte Initiativ- und Verabschiedungstätigkeit hinaus (Bräuninger/König 2000: 22-29). Die Darstellung der Ergebnisse der Datenauswertung folgt hier, mit Ausnahme der Bundestagsphase, dem Muster des vorausgegangenen Kapitels. Aufgrund der Tatsache, dass es Bräuninger/König gelungen ist, die Initiatoren nach einem rein parteipolitischen Indikator aufzuschlüsseln (Bräuninger/König 2000: 21f), während diese Untersuchung mit einer Differenzierung der Initiatoren auf der Basis eines parteipolitisch-institutionellen Mischindikators (vgl. Kapitel 3.2.2) auskommen muss, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass ein Vergleich der Untersuchungsergebnisse auf Basis der konkreten Daten leider nicht möglich ist, sondern sich höchstens hinsichtlich der zentralen Tendenz der Werte anbietet.

**Initiativtätigkeit** Welche Effekte die unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheitskonfigurationen auf die Initiativtätigkeit der einzelnen Initiatoren haben, zeigt die Abbildung 4.5. Der Anteil eingebrachter Regierungs- und Oppositionsvorlagen weicht in den verschiedenen Mehrheitsphasen teilweise deutlich von der Verteilung im Gesamtzeitraum (8.-15. WP) ab. Der Anteil von der Regierung initiierten Gesetzesentwürfe verringert sich in Phasen, in denen sie auf eine Regierungsmehrheit im Bundesrat setzen kann (54,2%), während er sich in Zeiträumen oppositioneller Bundesratsmehrheit signifikant auf 63% erhöht. Im Vergleich zum durchschnittlichen Anteil der Regierungsvorlagen im gesamten Untersuchungszeitraum (58,6%) ist das eine Steigerung um 4,4%. Andererseits verhält sich die Initiativtätigkeit der Opposition genau entgegengesetzt: Der Anteil von der Opposition eingebrachter Gesetzesvorlagen steigt leicht an (um

Initiator	Regierungsmehrheit	Oppositionsmehrheit	gemischte Mehrheit	Gesamt: 8.-15. WP
Regierung	3,58	4,74	5,32	4,73
Opposition	1,56	1,16	1,93	1,57

Frequenz der Initiativtätigkeit = Anzahl eingebrachter Regierungs- und Oppositionsvorlagen pro Sitzungswoche

Tabelle 4.1: Initiativtätigkeitsfrequenz von Regierung und Opposition - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten (1976-2004)

ca. 2,5% auf 20,5%), wenn zum Zeitpunkt der Initiative die regierungsgeführten Länder im Bundesrat die absolute Mehrheit der Stimmen besitzen. In Phasen, in denen die Opposition über eine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügt<sup>12</sup>, geht der Anteil eingebrachter Oppositionsinitiativen deutlich zurück und macht nur noch 12,6% aller in diesen Zeiträumen eingebrachten Gesetzesentwürfe aus. In Phasen gemischter Bundesratsmehrheiten jedoch weicht weder der Anteil eingebrachter Regierungs- noch der der eingebrachten Oppositionsinitiativen vom Durchschnittswert des gesamten Untersuchungszeitraums ab. Im Gegensatz dazu zeichnen sich bei der Initiativtätigkeit von Bundesrat und überfraktionellen Initiatoren keine nennenswerten Effekte der Mehrheitskonfigurationen im Bundesrat ab (vgl. Abb. 4.5).

Es zeigt sich demnach, dass die Regierung und die Opposition gerade in jenen Phasen ihre Initiativtätigkeit intensivieren, in denen sie jeweils nicht über eine eigene Bundesratsmehrheit verfügen und ihre Aktivitäten bei gleichgerichteten Mehrheitsverhältnissen messbar einschränken. Zu diesem Ergebnis kommen auch Bräuninger/König unter Verwendung des rein parteipolitischen Initiatoren-Indikators (Bräuninger/König 2000: 26).

Betrachtet man zusätzlich die Ausprägung der Initiativtätigkeitsfrequenz ( $F_I = N_I/SW$ ) von Regierung und Opposition in den verschiedenen Mehrheitsphasen des Bundesrates, lassen sich durch korrekte Berücksichtigung der unterschiedlichen Dauer der einzelnen Mehrheitsphasen (vgl. auch: Abb. 2.2, 2.4) präzise Aussagen zur Einbringungsleistung der Initiatoren formulieren. Wie die Tabelle 4.1 zeigt, lässt sich die Aussage, dass Regierung und Opposition besonders dann ihre Initiativtätigkeit erhöhen, wenn sie jeweils nicht über eine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügen, auch hier grundsätzlich bestätigen. Im Unterschied zur Verwendung der jeweiligen Anteile wird bei der Auswertung der Frequenz jedoch deutlich, dass die Anzahl pro Sitzungswoche eingebrachter Regierungsvorlagen bei einer vorliegenden Regierungsmehrheit zwar am stärksten vom Mittelwert (8.-15.WP) abweicht, die Regierung allerdings nicht in Pha-

<sup>12</sup>Wobei jedoch zu beachten ist, dass »Opposition« hier alle Oppositionsfraktionen und -gruppen des Bundestages meint, die – im Gegensatz zur (im Dreiparteienparlament der Vorwendezeit) größten Fraktion (SPD/Union) – seit der 12. WP nicht über eine Mehrheit im Bundesrat verfügen.

sen oppositioneller, sondern gemischter Bundesratsmehrheiten mit 5,3 initiierten Gesetzen pro Sitzungswoche am leistungsfähigsten ist. Gleiches gilt für die Opposition, auch sie erreicht in Phasen gemischter Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat ihre höchste Initiativtätigkeitsfrequenz (1,9). Analog zur Ausprägung der Regierungsfrequenz fällt auch die Initiativ-Leistung der Opposition in Phasen einer eigenen Bundesratsmehrheit mit nur 1,2 initiierten Gesetzen pro Sitzungswoche deutlich zurück.

Die parteipolitischen Mehrheitskonfigurationen des Bundesrates haben demzufolge tatsächlich unterschiedliche messbare Effekte auf die Initiativtätigkeit von Regierung und Opposition. Welche Gründe die dargestellten Abweichungen des jeweiligen Anteils und Frequenz eingebrachter Gesetze ausschlaggebend sind, muss an dieser Stelle allerdings offen bleiben.

**Zweiter Durchgang/Bundesratsphase** Im gesamten Untersuchungszeitraum hat der Bundesrat im zweiten Durchgang in 13,9 % der Fälle eine konfliktuale Entscheidung über ein vom Bundestag zugeleitetes Gesetz gefällt. Das bedeutet, er hat entweder Einspruch eingelegt, den Vermittlungsausschuss angerufen oder die Zustimmung versagt<sup>13</sup>.

Bei der Aufschlüsselung konsensualer und konfliktualer Abstimmungsergebnisse des Bundesrates im zweiten Durchgang nach den im Bundesrat herrschenden parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen (vgl. Abb. 4.6) fällt besonders die hochsignifikante Verringerung konfliktualer Abstimmungen in Phasen eines regierungsgeführten Bundesrates auf. Nur noch 1,3 % aller im zweiten Durchgang behandelten Gesetze weisen unter diesen Umständen konfliktuale Entscheidungen des Bundesrates auf, während ein überwältigender Anteil von 98,7 % die Bundesratsphase mit uneingeschränkter Zustimmung (»kein Einspruch« etc.) durchläuft. Findet die Abstimmung des Bundesrates jedoch bei einer vorliegenden oppositionellen Bundesratsmehrheit statt, steigt der Anteil konfliktualer Entscheidungen auf über 20 % und liegt damit deutlich über dem Durchschnitt des Gesamtzeitraums, während er in Phasen gemischter Bundesratsmehrheiten nahezu dem erwarteten Anteil (14,2 %) entspricht.

Diese starken Effekte einer Regierungs- bzw. Oppositionsmehrheit im Bundesrat auf den Konfliktgrad im zweiten Durchgang treten ebenfalls hinsichtlich der Konfliktfrequenz auf (vgl. Tab. A.4): Verglichen mit einer durchschnittlichen Konfliktfrequenz von 1,2 konfliktualen Bundesratsentscheidungen pro Sitzungswoche ( $F_{K_{2dg}} = N_{K_{2dg}}/SW_{BR}$ ) im zweiten Durchgang im Zeitraum der 8. bis 15. Wahlperiode fällt die Konfliktfrequenz in Zeiten einer Regierungsmehrheit im Bundesrat mit 0,1 am geringsten aus. In Zeiträumen gemischter Bundesratsmehrheiten steigt die Frequenz konfliktualer Entscheidung um mehr als ein Gesetz pro Sitzungswoche auf 1,4, während der höchste Wert (2,2) in Phasen oppositioneller Bundesratsmehrheit zu verzeichnen ist. Es zeigt sich zu-

<sup>13</sup>Varianz der Entscheidungsmöglichkeiten entspricht den Angaben der GESTA.

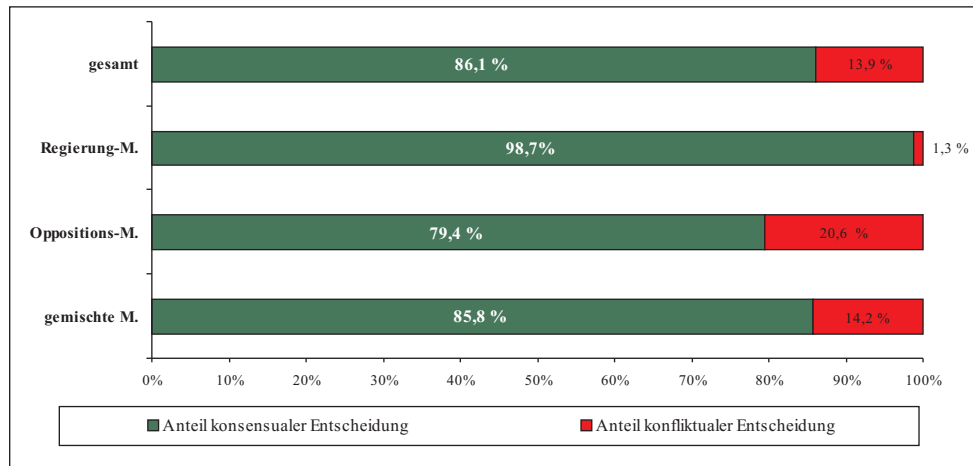


Abbildung 4.6: Konfliktgrad der Bundesratsentscheidungen (2. Durchgang) - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten (1976-2004)

dem, dass von den konfliktualen Entscheidungen des Bundesrates hauptsächlich Regierungsvorlagen betroffen sind. Das Aufschlüsseln nach Wahlperioden zeigt, dass dieses Muster ohne Ausnahme in allen vergleichbaren Perioden<sup>14</sup> auftritt (vgl. Tab. A.4): Für die Konfliktfrequenz des Bundesrates im zweiten Durchgang  $F_{K2dg}$  gilt im Zeitraum zwischen 1976 und 2004:

$$\frac{N_{K2dgR-Mehrheit}}{SW_{BR}} < \frac{N_{K2dgG-Mehrheit}}{SW_{BR}} < \frac{N_{K2dgO-Mehrheit}}{SW_{BR}}$$

Ein Blick auf die Anteile konsensualer und konfliktualer Entscheidungen des Bundesrates im Vermittlungsverfahren (vgl. Abb. 4.7) zeigt ein vergleichbares Bild. Aufgrund der geringen Fallzahl und eines marginalen Anteils von Gesetzesvorlagen anderer Initiatoren<sup>15</sup> wurde der Konfliktgrad hier nur für die betroffenen Regierungsvorlagen nach parteipolitischen Bundesratsmehrheiten aufgeschlüsselt.

Während im gesamten Untersuchungszeitraum bei 24,3 % aller Regierungsvorlagen, die Gegenstand eines Vermittlungsverfahren wurden, eine konfliktuale Entscheidung des Bundesrates zu verzeichnen ist, sinkt dieser Anteil auf null, wenn diese Entscheidung im Zeitraum einer eigenen Mehrheit im Bundesrat gefällt wurde. Der Anteil von Einsprüchen und Zustimmungsversagungen steigt im Vergleich dazu in Phasen gemischter Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat

<sup>14</sup>Nur in der 14. Wahlperiode treten alle Bundesratsmehrheiten auf. Als vergleichbare Perioden können aber all jene Wahlperioden angesehen werden, in denen mindestens ein Wechsel der parteipolitischen Bundesratsmehrheiten stattgefunden hat (vgl. Tab. A.4).

<sup>15</sup>Die infolgedessen und zusätzlich durch die unterschiedliche Dauer der jeweiligen Mehrheitsphasen verursachten Verzerrungseffekte zeigt die zur Darstellung der Untersuchungsergebnisse des zweiten Durchgangs äquivalente Abbildung A.7c.



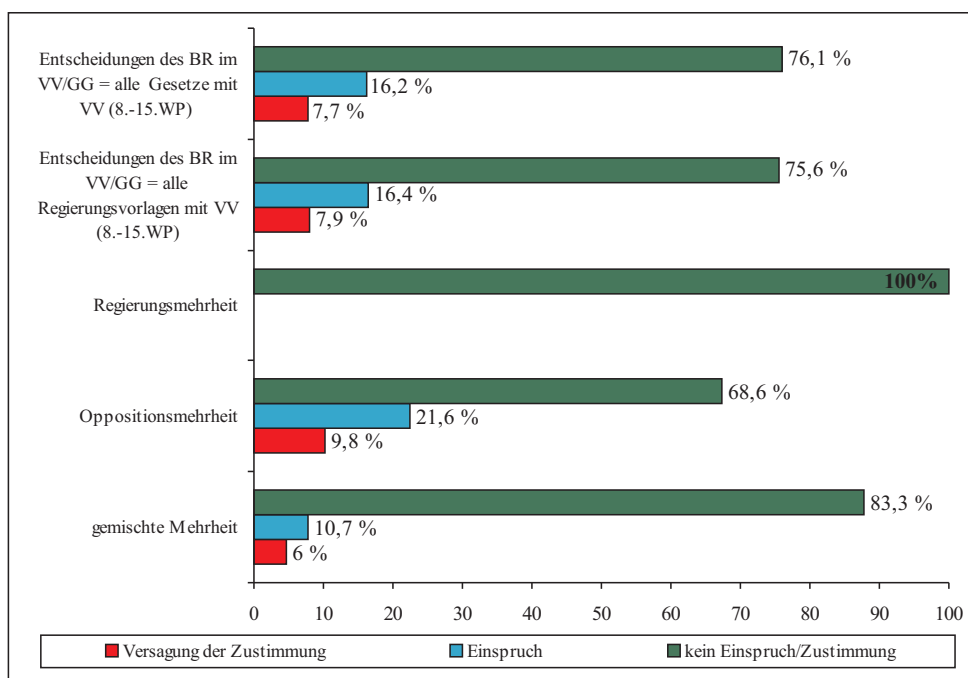


Abbildung 4.7: Konfliktgrad der Bundesratsentscheidungen im Vermittlungsverfahren - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten (1976-2004)

deutlich an, liegt aber immer noch klar unter den Prozentsätzen für den gesamten Zeitraum (8.-15.WP). Mit einem Anteil der Einsprüche von 21,6 %<sup>16</sup> und der Zustimmungsversagungen<sup>17</sup> von 9,8 % gegenüber Regierungsvorlagen weisen die Entscheidungen des Bundesrates in Phasen oppositioneller Bundesratsmehrheit wiederum den höchsten Konfliktgrad auf (vgl. Abb. 4.7).

Auch die Konfliktfrequenz der Entscheidungen des Bundesrates im Vermittlungsverfahren ( $F_{K_{vv}}$ ) verhält sich äquivalent zu derjenigen im zweiten Durchgang: Bezogen auf *alle* Gesetze mit einem Vermittlungsverfahren, beträgt die Anzahl konfliktualer Entscheidungen (Einsprüche und Zustimmungsversagungen) des Bundesrates in Regierungsmehrheitsphasen 0,04, in Phasen gemischter 0,14 und in Phasen oppositioneller Bundesratsmehrheit 0,68 pro Sitzungswoche. Die Konfliktfrequenz ist damit in Zeiträumen einer Oppositionsmehrheit siebzehnmal höher als in Zeiten einer vorliegenden Regierungsmehrheit; im Vergleich zur im Gesamtzeitraum durchschnittlichen Konfliktfrequenz (0,13) steigt

<sup>16</sup>Die Gesamtanzahl der Einsprüche des Bundesrates im Vermittlungsverfahren beträgt 63; gegen Regierungsvorlagen wurden davon 58, gegen Oppositionsvorlagen 1 und gegen Bundesratsvorlagen 4 Einsprüche eingelegt.

<sup>17</sup>Die Gesamtanzahl der Zustimmungsversagungen des Bundesrates im Vermittlungsverfahren beträgt 30; gegen Regierungsvorlagen wurden davon 28 und gegen Oppositionsvorlagen 2 ausgesprochen.

sie um mehr als das Fünffache. Die Tabelle A.5 zeigt, dass dies (bezogen auf Regierungsvorlagen) auch auf alle nach Wahlperioden aufgeschlüsselten einzelnen und vergleichbaren Mehrheitsphasen des Bundesrates zutrifft. Auch für die Konfliktfrequenz des Bundesrates – und dies trifft für Einsprüche wie Zustimmungsversagungen gleichermaßen zu – im Vermittlungsverfahren  $F_{K_{vv}}$  gilt im Zeitraum zwischen 1976 und 2004:

$$\frac{N_{K_{vvR}-Mehrheit}}{SW_{BR}} < \frac{N_{K_{vvG}-Mehrheit}}{SW_{BR}} < \frac{N_{K_{vvO}-Mehrheit}}{SW_{BR}}$$

**Verabschiedung** Effekte der unterschiedlichen Bundesratsmehrheiten sind auch bei der Verabschiedungstätigkeit feststellbar. Die Abbildung 4.8 zeigt den Anteil verabschiedeter Gesetze (nach Initiatoren) für den Gesamtzeitraum und die Mehrheitsphasen. Im Vergleich zu den Durchschnittswerten des Gesamtzeitraums fällt hier wiederum der anteilige Rückgang (um mehr als 5 %) verabschiedeter Regierungsvorlagen in Zeiten einer im Bundesrat vorherrschenden Regierungsmehrheit ins Auge. In Phasen oppositioneller Bundesratsmehrheit steigt er sogar leicht an, während bei gemischten Mehrheiten keine relevanten Abweichungen zu beobachten sind. Auch die Opposition weist den höchsten Anteil (5,6 %) verabschiedeter Initiativen genau dann auf, wenn sie nicht über eine eigene Bundesratsmehrheit verfügt<sup>18</sup>. Den geringsten Erfolg haben oppositionelle Initiativen allerdings nicht in Phasen einer oppositionellen (0,8 %), sondern einer gemischten (0,2 %) Bundesratsmehrheit. Im Gegensatz dazu sind für die verabschiedeten überfraktionellen Vorlagen durchweg nur geringe, für die Bundesratsvorlagen nur bei vorliegender Regierungsmehrheit Abweichungen festzustellen<sup>19</sup>.

Eine wesentlich differenziertere Darstellung der Verabschiedungstätigkeit unter der Bedingung unterschiedlicher Bundesratsmehrheiten liefert die Tabelle 4.2, die zusätzlich auch die prozentuale Aufschlüsselung aller von einem Initiator verabschiedeten Gesetze in den Mehrheitsphasen<sup>20</sup> sowie die Verabschiedungsfrequenz ( $F_{vab}$ ) erfasst. Hier zeigt sich, dass von allen verabschiedeten Gesetzen 23,1 % in Phasen eines regierungsgeführten Bundesrates, 34,2 % in Zeiträumen

<sup>18</sup>Der weit überdurchschnittliche Anteil verabschiedeter Oppositionsvorlagen in Phasen eines regierungsgeführten Bundesrates ist vor allem auf den Regierungswechsel im Laufe der 9. Wahlperiode zurückzuführen. Bei einem Großteil der insgesamt 38 bei Regierungsmehrheit verabschiedeten Vorlagen (vgl. Tab. 4.2) handelt es sich um Entwürfe der sozial-liberalen Koalition, die zum Zeitpunkt des Regierungswechsels bereits dem Bundesrat zugeleitet worden waren.

<sup>19</sup>Dieser Befund scheint sich zwar grundlegend von den Untersuchungsergebnissen von Bräuniger/König (2000: 28f) zu unterscheiden. In diesem Fall sind die Ergebnisse allerdings grundsätzlich nicht vergleichbar (auch nicht bezüglich der zentralen Tendenz). Das resultiert zwar zum einen aus der unterschiedlichen Bestimmungsgrundlage der Bundesratsmehrheiten; wesentlich entscheidender dürfte dafür jedoch die stark abweichende Vorgehensweise bei der Auswertung der Verabschiedungstätigkeit sein.

<sup>20</sup>vgl. Zeilenprozente 4.2

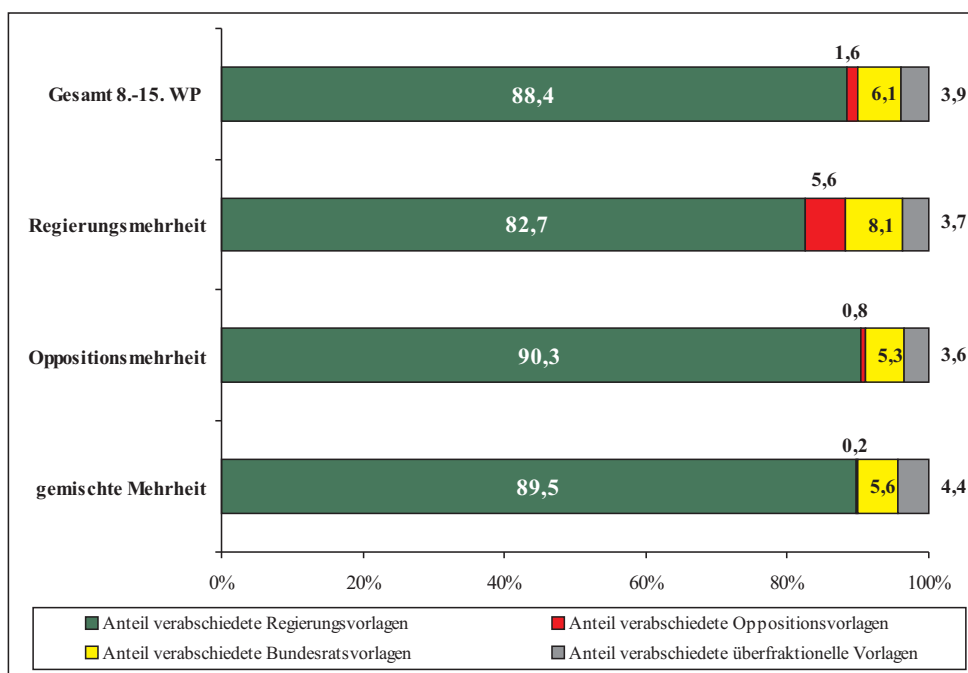


Abbildung 4.8: Anteil verabschiedeter Gesetze - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Bundesratsmehrheiten (1976-2004)

einer oppositionellen und 42,7 % in Zeiträumen einer gemischten Bundesratsmehrheit verabschiedet worden sind. Eine davon nur geringfügig abweichende Verteilung ergibt sich für die verabschiedeten Regierungsvorlagen, während ein überdurchschnittlicher Anteil von Bundesrats- und überfraktionellen Vorlagen in Zeiten gemischter Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat verabschiedet werden konnte (vgl. Tab. 4.2).

Die Verabschiedungsfrequenz der Initiatoren fällt wiederum sehr unterschiedlich aus. Die Anzahl pro Sitzungswoche verabschiedeter Bundesratsvorlagen weicht in den verschiedenen parteipolitischen Mehrheitsphasen nicht von der im gesamten Zeitraum (8.-15. WP) durchschnittlichen Verabschiedungsfrequenz ab. Die Verabschiedungsfrequenzen der Regierungsvorlagen und Oppositionsvorlagen zeigen allerdings wieder das bereits bekannte Bild: Sie erreichen jeweils dann die höheren Verabschiedungsfrequenzen, wenn sie nicht über eine eigene Stimmenmehrheit im Bundesrat verfügen. Die Anzahl pro Sitzungswoche verabschiedeter Oppositionsvorlagen ist sowohl bei oppositioneller (0,03) als auch bei gemischter Mehrheit (0,01) im Bundesrat deutlich niedriger als im gesamten Untersuchungszeitraum (vgl. Tab. 4.2).

Für die Regierungsvorlagen wurde das Muster der Verabschiedungsfrequenz ( $F_{vab_{reg}}$ ) bei unterschiedlichen parteipolitischen Bundesratsmehrheiten ebenfalls für die in den Wahlperioden auftretenden Einzel-Phasen untersucht (vgl.

Periode	<b>R-Mehrheit.</b>				<b>O-Mehrheit.</b>				<b>G-Mehrheit</b>				<b>8.-15. WP</b>		
Verabschiedung															
Gesetze	Sp. %	Anz.	MW/ SW	Z%	Sp. %	Anz.	MW/ SW	Z%	Sp. %	Anz.	MW/ SW	Z%	Anz.	MW/ SW	Z%
eingebraachte Gesetze (gesamt)													5541	7,8	
nicht verabschie- dete Gesetze													2588		
verabschiedete Regierungs- vorlagen	82,7	564	2,57	21,6	90,3	1014	4,37	35,0	89,5	1030	4,04	43,4	2608	3,69	100,00
verabschiedete Oppositions- Vorlagen	5,6	38	0,17	77,6	0,8	8	0,03	16,3	0,2	3	0,01	6,1	49	0,07	100,00
verabschiedete Bundesrats- vorlagen	8,1	55	0,25	30,6	5,3	61	0,26	30,0	5,6	64	0,25	39,4	180	0,25	100,00
verabschiedete überfraktionelle Vorlagen	3,7	25	0,11	21,1	3,6	40	0,17	31,0	4,4	51	0,2	47,4	116	0,16	100,00
verabschiedete Gesetze (gesamt)	100,00	682	3,1	23,1	100,00	1123	4,83	34,2	100,00	1148	4,50	42,7	2953	4,2	100,00

Sp% = Spaltenprozente; Anz. = Absolute Anzahl/Häufigkeit; MW/SW = durchschnittliche Anzahl von verabschiedeten Gesetzen pro Sitzungswoche = Verabschiedungsfrequenz; Z% = Zeilenprozente

Tabelle 4.2: Verabschiedungstätigkeit - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Bundesratsmehrheiten (1976-2004)

Abb. A.8c). In allen der insgesamt sechs zum Vergleich heranziehbaren Legislaturperioden tritt dasselbe Muster auf. Die Anzahl pro Sitzungswoche verabschiedeter Regierungsvorlagen fällt in Phasen einer Regierungsmehrheit im Bundesrat immer geringer aus, als in Phasen einer oppositionellen oder gemischten Bundesratsmehrheit - die Frequenz in Phasen gemischter Mehrheit immer geringer als bei einer vorliegenden Oppositionsmehrheit. Interessant ist hierbei, dass die Verabschiedungsfrequenz der Regierung Kohl (2,74) in der 10. Wahlperiode (in der durchgängig die Gruppe der regierungsgeführten Bundesländer die Stimmenmehrheit im Bundesrat besaß) im Vergleich zur Frequenz im Gesamtzeitraum (3,69 vgl. Tab. 4.2) ebenfalls um fast ein Gesetz pro Sitzungswoche sinkt. Aus diesen Befunden kann für die Verabschiedungsfrequenz von Regierungsvorlagen ( $F_{vab_{reg}}$ ) im Zeitraum von 1976 bis 2004 folgendes abgeleitet werden:

$$\frac{N_{vab_{regR-Mehrheit}}}{SW_{gesamt}} < \frac{N_{vab_{regG-Mehrheit}}}{SW_{gesamt}} < \frac{N_{vab_{regO-Mehrheit}}}{SW_{gesamt}}$$

Grundsätzlich zeichnet sich ein aufschlussreiches Bild der Auswirkungen unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auf die Gesetzgebung ab. Sowohl in Bezug auf die Initiativtätigkeit und die Verabschiedung als auch in Bezug auf die Konfliktintensität führen die verschiedenen Mehrheitskonstellationen im Bundesrat zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Im Hinblick auf die quantitative Leistungsfähigkeit der Bundesgesetzgebung zeigen sich besonders bemerkenswerte Auswirkungen der verschiedenartigen Bundesratskonfigurationen. Gerade wenn in Bundestag und Bundesrat *keine* gleichgerichteten parteipolitischen Mehrheiten vorliegen, erhöht sich die Initiativ- und Verabschiedungsleistung des Gesetzgebers insgesamt. Betrachtet man die einzelnen Initiatoren, gilt dies vor allem für Regierung und Opposition, wobei die Verabschiedungsfrequenz von Regierungsvorlagen, die in Zeiträumen oppositioneller Bundesratsmehrheiten jeweils am höchsten ist, besonders ins Auge fällt.

Die dargelegten Befunde sprechen darüber hinaus für einen starken Zusammenhang zwischen der Konfliktintensität der Bundesratsentscheidungen insgesamt und den im Bundesrat vorherrschenden Mehrheitskonfigurationen. In Anbetracht der geringen Fallzahl fällt die tatsächliche Blockadebilanz des Bundesrates äußerst niedrig aus (Stüwe 2004: 29). Jedoch zeigt die Verteilung der in den verschiedenen parteipolitischen Mehrheitsphasen ausgesprochenen Zustimmungsversagungen zu in Vermittlungsverfahren ausgehandelten Kompromissen, dass die (wenn auch insgesamt geringe) Blockadegefahr in jenen Phasen mit Abstand am höchsten ausfällt, in denen die Opposition (und zwar unabhängig ihrer parteipolitischen Couleur; vgl. auch Beyme 1997: 298) über die absolute Mehrheit der Stimmen im Bundesrat verfügt. Damit bestätigt sich (auf Grundlage der hier verwendeten Indikatoren) Lehmbruchs Annahme, dass sich die Abstimmung über Gesetzesvorlagen entlang parteipolitischer Grenzen

vollzieht und dies bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat generell zu einer erhöhten Konfliktintensität und in verstärktem Maße zu Gesetzgebungsblockaden führt.

Die dargelegten Ergebnisse im Sinne Lehmbruchs auf die informellen Regeln des Parteienwettbewerbs zurückzuführen, liegt (unter dem Vorbehalt, dass der Parteienwettbewerb hier nicht direkt gemessen wurde) nahe. Beruhten die Konflikt- und Blockadetendenzen, wie u.a. Renzsch (2000: 73) es darstellt, ausschließlich auf der institutionellen Ebenenverflechtung im bundesdeutschen Regierungssystem, dürften keine nennenswerten Effekte der unterschiedlichen *parteilpolitischen* Mehrheitskonstellationen des Bundesrates nachweisbar sein. Eine oppositionelle Bundesratsmehrheit dürfte in diesem Fall eben keine signifikant höhere Neigung zu konfliktualen Entscheidungen aufweisen als eine regierungsgeführte Bundesratsmehrheit. Demzufolge sprechen die empirischen Befunde für die Annahme der im Kapitel 2.3.3 formulierten Zusammenhangshypothese  $H_{NA}$ , während die dazugehörige Nullhypothese  $H_{NA_0}$  abgelehnt wird.

Damit sind die Voraussetzungen für eine sinnvolle Untersuchung der (an die  $H_{NA}$  gebundenen) Konflikt- und Blockadethese zum Einfluss landtagswahlbedingter Wahlintensität auf den Gesetzgebungsprozess erfüllt (vgl. Kapitel 2.3.3). Die im Anschluss durchgeführte Überprüfung der erarbeiteten Hypothesen zu den Auswirkungen der landtagswahlbedingten Wahlintensität auf die Gesetzgebungstätigkeit erfolgt wiederum gemäß dem chronologischen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens. Der Fokus der empirischen Auswertung wird jedoch, im Unterschied zu den vorausgegangenen Abschnitten, in einem wesentlich stärkeren Ausmaß auf die Gesetzesvorhaben der Regierung gelenkt, um der Ausrichtung der grundlegenden Fragestellung dieser Arbeit auf die *Regierungspolitik* und den entsprechend formulierten Hypothesen Rechnung zu tragen.

### 4.3 Verschiebungsthese

*In Zeiträumen hoher durch Landtagswahlen bedingter Wahlintensität sinken die Initiativ- und Verabschiedungsfrequenz der Bundesregierung im Bundestag.*

Die aus dem ersten Postulat abgeleitete Hypothese ( $H_1$ ) beruht auf der Annahme, dass eine hohe landtagswahlbedingte Wahlintensität die Regierungsparteien dazu veranlasst, Gesetzesvorhaben verstärkt in Nachwahlzeiträume zu verschieben. Derartige Verschiebungstendenzen sind den Autoren zufolge aufgrund des Testwahl-Charakters von Landtagswahlen wahltaktischen Strategien geschuldet, die darauf abzielen, Stimmenverluste der Regierungsparteien bei anstehenden Länderwahlen zu minimieren bzw. zu vermeiden (vgl.: Kapitel 2.2.2).

Die Verschiebungsthese, operationalisiert mit Hilfe des quantitativen Leistungsindikators »*Frequenz*«, wird nun anhand der Initiativtätigkeit und der Verabschiedung im Bundestag überprüft. Die Annahme der These ist genau

dann begründet, wenn sich die Initiativ- ( $F_{I_{reg}}$ ) und Verabschiedungsfrequenzen der Regierung ( $F_{vabBT_{reg}}$ ) im Vergleich zum Durchschnittswert der jeweiligen Legislaturperioden bei geringer und hoher Wahlintensität<sup>21</sup> wie folgt verhalten:

$$\left[ F_{I_{reg}} = \frac{N_{I_{reg}}}{SW_{gesamt}} \right] \quad \frac{N_{I_{reg}WI_{gering}}}{SW_{gesamt}} > \frac{N_{I_{reg}WP}}{SW_{gesamt}} > \frac{N_{I_{reg}WI_{hoch}}}{SW_{gesamt}}$$

$$\left[ F_{vabBT_{reg}} = \frac{N_{vabBT_{reg}}}{SW_{BT}} \right] \quad \frac{N_{vabBT_{reg}WI_{gering}}}{SW_{BT}} > \frac{N_{vabBT_{reg}WP}}{SW_{BT}} > \frac{N_{vabBT_{reg}WI_{hoch}}}{SW_{BT}}$$

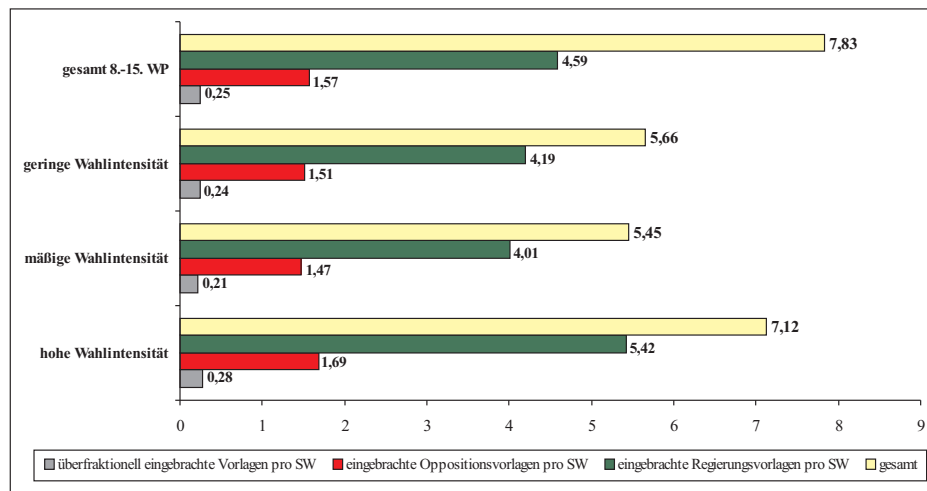
Die Abbildung 4.9b (vgl. auch A.4b) zeigt die Initiativfrequenz der Regierung ( $F_{I_{reg}}$ ) über die Wahlperioden hinweg. Von den acht untersuchten weisen, mit Ausnahme der zehnten, alle Wahlperioden Phasen geringer als auch hoher Wahlintensität auf. Das erwartete Muster zeigt sich allerdings ausschließlich in der 12. Wahlperiode. Vielmehr ist die Anzahl pro Sitzungswoche eingebrachter Regierungsinitiativen in allen übrigen vergleichbaren Perioden immer dann am höchsten, wenn mehr als drei Landtagswahlen im Jahr stattgefunden haben. Die in Zeiträumen hoher Wahlintensität auftretenden positiven Abweichungen von der durchschnittlichen Initiativfrequenz der Regierung (vgl. auch: Abb. A.4b) erreichen nur in der 9. und seit der 13. Wahlperiode ein nennenswertes Maß. Im Gegensatz dazu liefert die Auswertung der Initiativfrequenz bei geringer Wahlintensität nicht einmal ansatzweise ein einheitliches Bild. In drei Legislaturperioden entspricht sie dem Wahlperioden-Durchschnitt (8./11./13.WP), in drei weiteren fällt sie unterdurchschnittlich aus (9./14./15.WP), während die Initiativfrequenz der Regierung bei geringer Wahlintensität nur in der 12. Wahlperiode sowohl über dem Durchschnittswert als auch über der Frequenz bei hoher Wahlintensität eingebrachter Gesetze liegt.

Betrachtet man die Initiativtätigkeit der Regierung in Abhängigkeit der Wahlintensität insgesamt im gewählten Untersuchungszeitraum (vgl.: Abb. 4.9a), wird deutlich, dass die so genannten Superwahljahre die Initiativtätigkeit der Regierung eher aktivieren als sie zu hemmen. In allen Jahren, in denen mehr als drei Landtagswahlen stattgefunden haben, steigt die Initiativfrequenz gegenüber dem Durchschnitt (8.-15.WP) zusammengenommen um fast ein Gesetz pro Sitzungswoche auf 5,42 an. Im Vergleich dazu weist die Initiativfrequenz der Regierung in den Phasen geringer (4,19) und mäßiger (4,01) Wahlintensität nur äußerst geringe Abweichungen vom Durchschnittswert des Gesamtzeitraums auf. Wie bei allen anderen untersuchten Initiatoren auch<sup>22</sup>, fällt die Initiativfrequenz der Regierung in Zeiträumen mäßiger Wahlintensität am geringsten aus

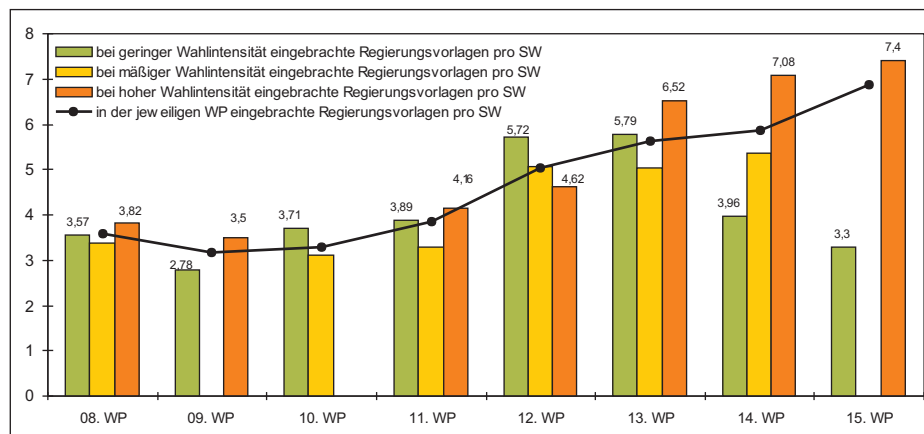
<sup>21</sup>In der nachfolgenden Formel-Schreibweise gelten folgende Abkürzungen: Legislatur- bzw. Wahlperiode = WP; geringe Wahlintensität = WIgering; hohe Wahlintensität = WIhoch.

<sup>22</sup>Die Auswertung der Initiativfrequenz der Opposition, aufgeschlüsselt nach Wahlperioden und Wahlintensität, ist dargestellt in Abbildung A.4c.





(a) Initiativtätigkeitsfrequenz aller Initiatoren



(b) Initiativtätigkeitsfrequenz der Regierung (8.-15. WP)

Abbildung 4.9: Initiativtätigkeitsfrequenz der Initiatoren - aufgeschlüsselt nach Wahlintensität (1976-2004)

und erreicht bei hoher Wahlintensität das höchste, bei geringer Wahlintensität das niedrigste Niveau (vgl.: Abb. 4.9a). Eine gesonderte Überprüfung für die Zeit vor und nach der Deutschen Einheit (8.-11.WP bzw. 12.-15.WP) kommt in Bezug auf die Regierungsinitiativen zum selben Ergebnis.

Demzufolge lässt sich festhalten, dass die Untersuchung der Auswirkungen der landtagswahlbedingten Wahlintensität auf die Initiativtätigkeit der Regierung keinerlei Hinweise auf die postulierten Verschiebungstendenzen erbracht hat. Im Gegenteil, die Befunde sprechen viel mehr dafür, dass sich die Anzahl der pro Sitzungswoche eingebrachten Regierungsinitiativen in Phasen ho-

her Wahlintensität deutlich erhöht<sup>23</sup>.

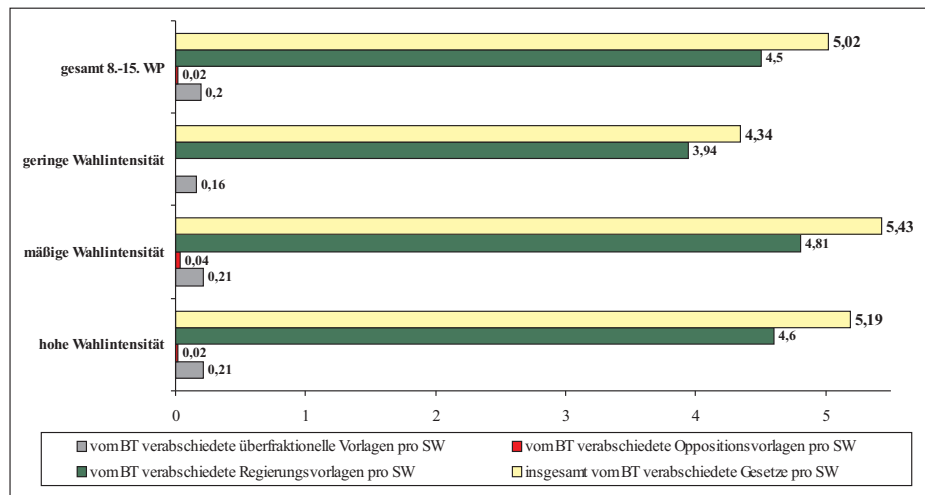
Betrachtet man die Frequenz der vom Bundestag verabschiedeten Regierungsvorlagen ( $F_{vabBT_{reg}}$ ) im Zeitraum zwischen 1976 bis 2004 bei unterschiedlichen Wahlintensitäten (vgl.: Abb. 4.10a), zeigt sich die stärkste Abweichung in Phasen, in denen maximal eine Landtagswahl im Jahr stattgefunden hat. Allerdings liegt die Verabschiedungsfrequenz der Regierung in Zeiträumen mit geringer Wahlintensität nicht über dem im Gesamtzeitraum auftretenden Durchschnittswert (4,5), wie es den Erwartungen der Verschiebungsthese entsprechen würde, sondern mit 3,94 vom Bundestag pro Sitzungswoche verabschiedeten Gesetzen darunter. Die höchste Verabschiedungsfrequenz erreichen die Regierungsparteien hingegen in Phasen mäßiger Wahlintensität (4,81), während die Frequenz bei hoher Wahlintensität (4,6) nahezu dem Durchschnittswert entspricht. Die Abweichungen erreichten mit Werten zwischen 0,1 und 0,56 insgesamt kein sehr hohes Niveau<sup>24</sup>. Die Verteilung der Verabschiedungsfrequenz im Bundestag in Abhängigkeit der jeweiligen durch Landtagswahlen bedingten Wahlintensität ist (trotz geringer Fallzahl) in dieser Form ebenfalls bei den oppositionellen und überfraktionellen Vorlagen zu beobachten (vgl.: Abb. 4.10a).

Die Auswertung der nach Legislaturperiode und Wahlintensität aufgeschlüsselten Verabschiedungsfrequenzen der Regierung führt zu wesentlich weniger klaren Ergebnissen (vgl.: Abb. 4.10b). Auch hier können wieder, außer der zehnten, alle Wahlperioden zu einem Vergleich herangezogen werden. Wie aus der Abbildung 4.10b ersichtlich wird, liegt in fünf der sieben Wahlperioden (8./9./11./12./15. WP) die Verabschiedungsfrequenz der Regierung im Bundestag bei hoher Wahlintensität über den bei geringer Wahlintensität gemessenen Frequenzwerten. Allerdings liegt die Anzahl bei hoher Wahlintensität pro Sitzungswoche verabschiedeter Gesetze nur in der 11. und 12. Wahlperiode auch über dem Wahlperioden-Durchschnitt. In der 13. und 14. Wahlperiode verhält es sich genau umgekehrt: Die Verabschiedungsfrequenz liegt in den Phasen geringer Wahlintensität deutlich über der in Zeiten hoher Wahlintensität messbaren Frequenz. Das der Verschiebungsthese entsprechende Muster weist jedoch nur die erste Amtszeit der Regierung Schröder auf, da hier die bei geringer (8,25) und hoher Wahlintensität (5,7) auftretenden Verabschiedungsfrequenzen auch im vorhergesagten Verhältnis zum Durchschnittswert der Wahlperiode (6,19) stehen.

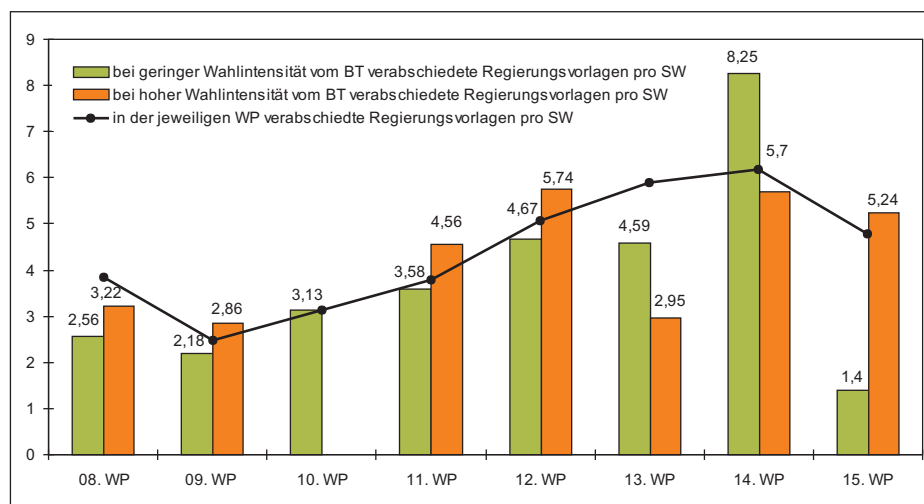
Im Zeitraum von der 8. bis zur 12. Legislaturperiode kann man immerhin

<sup>23</sup>Dieses Ergebnis ist, mit Ausnahme der zwölften, in allen vergleichbaren Wahlperioden mit teilweise signifikanten Abweichungen zu beobachten. Stellt man zudem die Initiativfrequenz in Zeiträumen hoher Wahlintensität (5,42) der Frequenz während aller Zeiträume mit geringer Wahlintensität (4,09) gegenüber, so bestätigt sich dies nochmals für den Gesamtzeitraum.

<sup>24</sup>Untersucht man die Ausprägung der Verabschiedungsfrequenzen der Regierungsparteien in der Vor- und Nachwendezeit getrennt voneinander, dann entsprechen die Ergebnisse der 8. - 11. Wahlperiode denen des gesamten Untersuchungszeitraums. Nach der Deutschen Einheit weisen die Ergebnisse grundsätzlich zwar das in der Verschiebungsthese vorhergesagte Muster auf, tatsächlich findet es sich jedoch allein in der 14. Wahlperiode.



(a) Bundestags-Verabschiedungsfrequenz aller Initiatoren



(b) Bundestags-Verabschiedungsfrequenz der Regierung (8.-15. WP)

Abbildung 4.10: Verabschiedungsfrequenz der Initiatoren im Bundestag - aufgeschlüsselt nach Wahlintensität (1976-2004)

eine gewisse Regelmäßigkeit feststellen: Im Vergleich zu den Phasen geringer Wahlintensität fällt die Verabschiedungsfrequenz der Regierungsparteien bei hoher Wahlintensität jeweils höher aus und liegt, mit Ausnahme der 8. Wahlperiode, auch über der in den einzelnen Wahlperioden erreichten Anzahl pro Sitzungswoche vom Bundestag verabschiedeter Regierungsvorlagen. Allerdings hat sich bei der Untersuchung sämtlicher Wahlperioden kein einheitliches Muster der im Bundestag erreichten Verabschiedungsfrequenzen in Abhängigkeit der auftretenden Wahlintensität ergeben.

Die in der Verschiebungsthese prognostizierten Auswirkungen auf die Initiativ- und Verabschiedungsfrequenz der Regierungsparteien im Bund hat die landtagswahlbedingte Wahlintensität, wie diese Untersuchung zeigt, nur in Ausnahmefällen. Für beide hier untersuchten Gesetzgebungsaktivitäten konnte das erwartete Muster nur in jeweils einer Legislaturperiode nachgewiesen werden. Ob es in diesen Einzelfällen tatsächlich auf wahltaktische Strategien zurückgeführt werden kann, ist darüber hinaus fraglich<sup>25</sup>. Diese quantitative Untersuchung ergibt somit keinen Hinweis auf die Gültigkeit der Verschiebungsthese. Die Annahme, dass die Regierung in Phasen hoher landtagswahlbedingter Wahlintensität die Bearbeitung von Gesetzesvorhaben aus Angst vor Stimmenverlusten verstärkt in Nachwahlzeiträume verschiebt, lässt sich in Anbetracht der dargestellten Ergebnisse nicht bestätigen. Im Ergebnis muss die Verschiebungsthese ( $H_1$ ) deshalb abgelehnt werden.

#### 4.4 Konfliktthese

*In Zeiträumen hoher landtagswahlbedingter Wahlintensität und gleichzeitiger Oppositionsmehrheit im Bundesrat steigt die Frequenz konfliktualler Entscheidungen des Bundesrates.*

Die aus dem zweiten Postulat abgeleitete Konfliktthese ( $H_2$ ) bezieht sich ausschließlich auf Zeiträume, in denen im Bundesrat eine oppositionelle Stimmenmehrheit vorliegt. Sie beruht auf der Annahme, dass mit der durch Landtagswahlen verursachten Wahl- und Wettbewerbsintensität auch die Parteienkonkurrenz im Bundesgesetzgebungsprozess zunimmt ( $H_{KA}$ ). Die Opposition wird sodann den ihr zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum verstärkt dazu nutzen, um mit Hilfe einer wahltaktisch motivierten parteiinternen Koordinierung ihrer Ländergruppe im Bundesrat sowohl eigene politische Ziele durchzusetzen als auch wählerwirksame regierungspolitische Erfolge zu verhindern. Im Zuge dessen steigt in Zeiträumen hoher Wahlintensität die Konfliktintensität im Bundesrat (vgl. Kapitel 2.2.3).

Diese Hypothese, operationalisiert mit Hilfe des quantitativen Indikators »Konfliktfrequenz«, wird nun anhand der Entscheidungen des Bundesrates im zweiten Durchgang und im Vermittlungsverfahren überprüft. Als »konfliktuale« Bundesratsentscheidungen gelten hier Einsprüche, Zustimmungsversagungen und Anrufungen des Vermittlungsausschusses. Die These kann genau dann als bestätigt gelten, wenn sich die Konfliktfrequenz des Bundesrates ( $F_{K_{br}}$ ) gegenüber Regierungsvorlagen sowohl im zweiten Durchgang als auch im Vermittlungsverfahren (im Vergleich zum Durchschnittswert ( $F_{K_{brWPo}}$ ) der in den jeweiligen Legislaturperioden auftretenden Phasen oppositioneller Bundesratsmehrheit) bei geringer wie hoher Wahlintensität wie folgt verhält:

<sup>25</sup>Ein derartiger Rückschluss wäre, mit dem Verweis auf die hier gewählte Operationalisierung, nur dann angebracht, wenn dieses Muster eindeutig und durchgängig in allen Wahlperioden aufgetreten wäre.

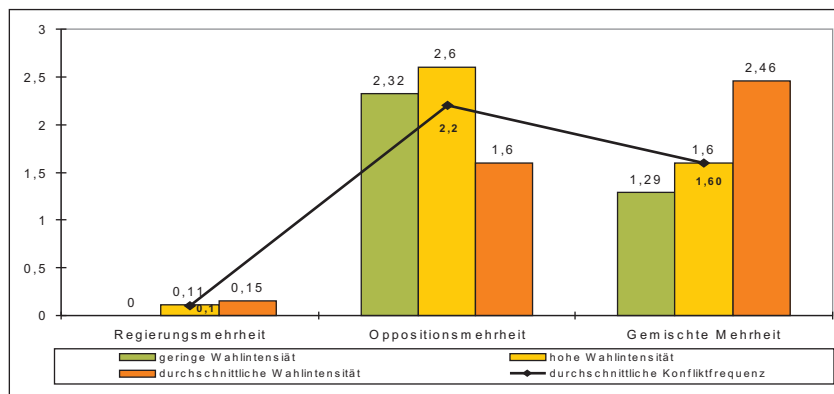
$$\left[ F_{K_{br}} = \frac{N_{K_{br}}}{SW_{BR}} \right] \quad \frac{N_{K_{br}W Igering}}{SW_{BR}} < \frac{N_{K_{br}W Po}}{SW_{BR}} < \frac{N_{K_{br}W Ihoch}}{SW_{BR}}$$

Die Abbildung 4.11a bietet zunächst einen Überblick über die Konfliktfrequenz aller Bundesratsentscheidungen im Untersuchungszeitraum, und zwar in Abhängigkeit von Wahlintensität und Bundesratsmehrheit zum Zeitpunkt der Entscheidung. Auffallend, wenn auch nicht überraschend (vgl. auch: Kapitel 4.2/«Bundesratsphase»), ist der starke Effekt der parteipolitischen Bundesratsmehrheiten auf die Frequenz konfliktualer Entscheidungen des Bundesrates gegenüber Regierungsvorlagen. Dennoch zeigen sich auch innerhalb der Phasen oppositioneller Bundesratsmehrheit unterschiedliche wahlintensitätsspezifische Ausprägungen der Konfliktfrequenz.

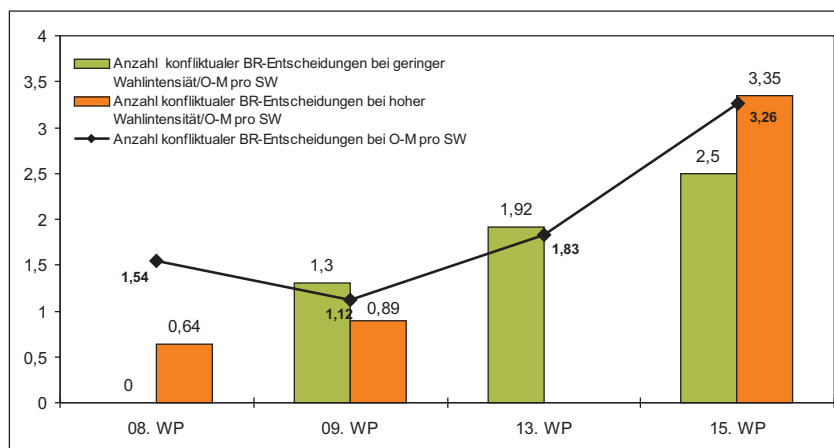
Bei oppositioneller Bundesratsmehrheit (1976-2004) liegt die durchschnittliche Konfliktfrequenz des Bundesrates gegenüber Regierungsvorlagen bei 2,2 konfliktualen Entscheidungen pro Sitzungswoche. Im Vergleich dazu steigt die Konfliktfrequenz in Zeiträumen mäßiger Wahlintensität auf 2,6 an. Im Gegensatz dazu fällt die Anzahl pro Sitzungswoche vom Bundesrat getroffener konfliktualer Entscheidungen bei sehr hoher (1,6) Wahlintensität unterdurchschnittlich aus. Im Widerspruch zur Konfliktthese fällt die Konfliktfrequenz des Bundesrates in Zeiträumen einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat genau dann am niedrigsten aus, wenn zeitgleich sehr viele Landtagswahlen stattfinden, während sie in Zeiträumen, denen höchstens eine Landtagswahl ansteht, mit 2,3 sogar leicht über dem Durchschnitt liegt (vgl. Abb. 4.11a).

Die Abbildungen 4.11b und 4.11c zeigen dieselbe Auswertung für den zweiten Durchgang und das Vermittlungsverfahren nach Wahlperioden differenziert. Versucht man die bei oppositioneller Bundesratsmehrheit auftretenden Auswirkungen unterschiedlicher Wahlintensität auf die Konfliktfrequenz des Bundesrates in den einzelnen Phasen darzustellen, zeigt sich bereits auf den ersten Blick ein grundlegendes Problem: Selbst bei dem fast dreißig Jahre umfassenden Untersuchungszeitraum reduzieren sich die vergleichbaren Legislaturperioden erheblich. Nur in der 8., 9. und 15. Wahlperiode<sup>26</sup> treten in den Zeiträumen, in denen eine oppositionelle Bundesratsmehrheit vorliegt, sowohl Phasen geringer als auch hoher Wahlintensität auf. Dabei gilt es zudem zu bedenken, dass die 15. Wahlperiode nur zur Hälfte in die Untersuchung eingeht und daher nur begrenzt aussagekräftig ist. Sinnvolle Aussagen zum Einfluss der Wahlintensität auf die Konfliktfrequenz der Bundesratsentscheidungen können damit letztlich nur für die Zeit der sozial-liberalen Koalition unter Helmut Schmidt getroffen werden.

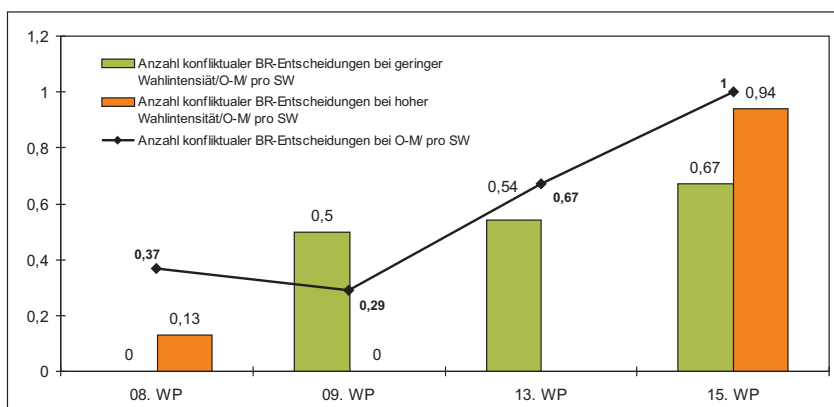
<sup>26</sup>Dies trifft zwar nicht für die 14. Wahlperiode zu, sie wurde aber im Gegensatz zur 13. Wahlperiode nicht aufgeführt, weil hier die Phase oppositioneller Bundesratsmehrheit mit dem Bundestagswahlkampf 2002 zusammenfällt. Dies führt zu erheblichen Verzerrungseffekten da die gleichzeitig durch Landtagswahlen verursachte Wahlintensität sehr gering ist.



(a) Gesamtfrequenz (2.DG + VV) konfliktualer BR-Entscheidungen gegenüber Regierungsvorlagen (1976-2004)



(b) Frequenz konfliktualer BR-Entscheidungen gegenüber Regierungsvorlagen (2.DG) bei oppositioneller BR-Mehrheit (8.-15. WP)



(c) Frequenz konfliktualer BR-Entscheidungen gegenüber Regierungsvorlagen (VV) bei oppositioneller BR-Mehrheit (8.-15. WP)

Abbildung 4.11: Konfliktfrequenz der Bundesratsentscheidungen - aufgeschlüsselt nach Wahlintensität und Bundesratsmehrheiten (1976-2004)

In den verbleibenden Vergleichsfällen fallen die Ergebnisse unterschiedlich aus. In der achten Wahlperiode hat der Bundesrat in Phasen hoher Wahlintensität sowohl im zweiten Durchgang als auch im Vermittlungsverfahren mehr konfliktuale Entscheidungen pro Sitzungswoche getroffen als in Phasen geringer Wahlintensität. Die Frequenzwerte fallen hier allerdings jeweils unterdurchschnittlich aus, was zeigt, dass der höchste Konfliktgrad in Phasen mäßiger Wahlintensität erreicht wurde. In der neunten Legislaturperiode verhält es sich genau umgekehrt: Weder im zweiten Durchgang noch im Vermittlungsverfahren hat der Bundesrat hier in Phasen hoher landtagswahlbedingter Wahlintensität konfliktuale Entscheidungen gegenüber Regierungsvorlagen gefällt. In Zeiträumen geringer Wahlintensität hingegen liegt die Konfliktfrequenz mit durchschnittlich 1,3 bzw. 0,5 konfliktualen Entscheidungen pro Sitzungswoche über den Durchschnittswerten (1,12 bzw. 0,29), die in der neunten Wahlperiode bei oppositioneller Stimmenmehrheit im Bundesrat insgesamt erreicht wurden (vgl. Abb. 4.11b, 4.11c).

Auf dieser Grundlage lassen sich keine allgemein gültigen Aussagen zum Einfluss der Wahlintensität auf die Frequenz konfliktualer Entscheidungen einer oppositionellen Bundesratsmehrheit gegenüber Regierungsvorlagen ableiten. Trotz der geringen Zahl vergleichbarer Perioden lässt sich die Gültigkeit der Konfliktthese im Zuge dieser Untersuchung dennoch ausschließen. Weder im gesamten Untersuchungszeitraum noch in den vergleichbaren Legislaturperioden, weder im zweiten Durchgang noch im Vermittlungsverfahren findet sich das prognostizierte Muster der Konfliktfrequenzen. Die Untersuchung liefert keinerlei Hinweise, die für die Gültigkeit der Konfliktthese sprächen. Die Annahme, dass Regierungsvorlagen in Phasen hoher durch Landtagswahlen verursachter Wahlintensität häufiger von konfliktualen Entscheidungen seitens einer oppositionellen Bundesratsmehrheit betroffen sind ( $H_2$ ), kann anhand der dargestellten Ergebnisse nicht bestätigt werden.

## 4.5 Blockadethese

*In Zeiträumen hoher durch Landtagswahlen  
bedingter Wahlintensität und gleichzeitig vorliegender Oppositionsmehrheit  
im Bundesrat steigt die Frequenz  
von Zustimmungsversagungen des Bundesrates.*

Diese ebenfalls aus dem zweiten Postulat abgeleitete Hypothese ( $H_3$ ) ist als eine spezielle Unterform der Konfliktthese zu begreifen und bezieht sich wiederum nur auf Zeiträume, in denen eine Oppositionsmehrheit im Bundesrat vorliegt ( $H_{T2}$ ). Während bei der Untersuchung der Konfliktfrequenz im Vermittlungsverfahren sowohl Einsprüche als auch Zustimmungsversagungen der oppositionellen Bundesratsmehrheit berücksichtigt wurden, konzentriert sich die Überprüfung der Blockadethese auf die Zustimmungsversagungen des Bundesrates gegenüber einem im Vermittlungsausschuss ausgehandelten Kompro-



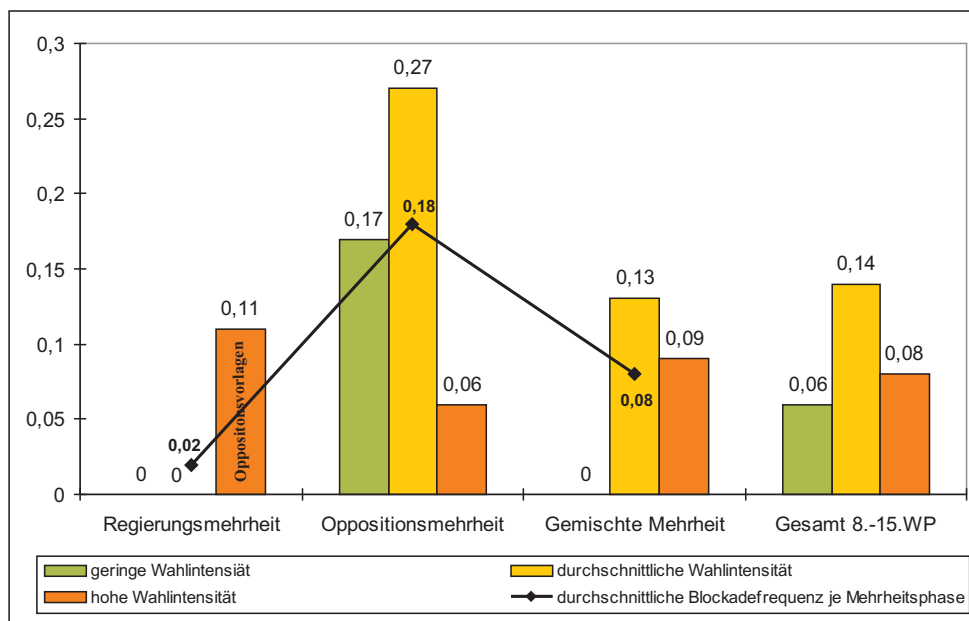


Abbildung 4.12: Blockade-Frequenz des Bundesrates im Vermittlungsverfahren - aufgeschlüsselt nach Wahlintensität und Bundesratsmehrheiten (1976-2004)

miss. Denn die Blockadethese beruht auf der Annahme, dass sich mit einer zunehmenden landtagswahlbedingten Wahlintensität auch der Konkurrenzkampf zwischen Regierung und Opposition verstärkt. Daraufhin steigt nicht nur die allgemeine Konfliktfrequenz der Bundesratsentscheidungen, sondern auch die wahltaktisch motivierte politische Blockade andernfalls möglicher Sachkompromisse (vgl. Kapitel 2.2.3). In Zeiträumen hoher Wahlintensität sollte sich, gemäß der Operationalisierung, die Frequenz von Zustimmungsversagungen eines oppositionellen Bundesrates gegenüber einer im Zuge des Vermittlungsverfahrens geänderten Regierungsvorlage erhöhen.

Aufgrund der geringen Fallzahl von Zustimmungsversagungen<sup>27</sup> wird auf eine »wahlperioden-spezifische« Überprüfung der Blockadethese verzichtet. Als Vergleichswert dient deshalb die durchschnittliche Blockadefrequenz einer oppositionellen Bundesratsmehrheit im Gesamtzeitraum ( $F_{B_{O-M}}$ ). Diese These kann demzufolge nur dann als bestätigt gelten, wenn sich die tatsächliche Blockadefrequenz ( $F_B$ ) einer oppositionellen Bundesratsmehrheit bei geringer und hoher Wahlintensität gegenüber im Zuge des Vermittlungsverfahrens geänderten Regierungsvorlagen wie folgt verhält:

<sup>27</sup>Im Zeitraum von 1976 bis 2004 treten nur dreißig derartiger Fälle auf, davon 63,3 % (19) in Zeiten oppositioneller Bundesratsmehrheit.

$$\left[ F_B = \frac{N_B}{SW_{BR}} \right] \quad \frac{N_{BW\text{Igering}}}{SW_{BR}} < \frac{N_{BO-M}}{SW_{BR}} < \frac{N_{BW\text{Ihoch}}}{SW_{BR}}$$

Bereits die im vorausgegangenen Kapitel dargelegten Befunde geben berechtigten Anlass, am Zutreffen der Blockadethese zu zweifeln. Die Abbildung 4.12 erhärtet diese Zweifel. Sie veranschaulicht die Blockadefrequenz unterschiedlicher Mehrheitskonfigurationen des Bundesrates in Abhängigkeit der durch Landtagswahlen bedingten Wahlintensität für den gesamten Untersuchungszeitraum. Die für Phasen eines regierungsgeführten Bundesrates angegebenen Frequenzwerte beziehen sich auf Oppositionsvorlagen (Anzahl: 2), alle anderen gelten ausschließlich für Vorlagen der Regierungsparteien (Anzahl: 28). Die Zustimmungsversagungen gegenüber den Regierungsvorlagen wurden in neunzehn Fällen von einer oppositionellen und in neun Fällen von einer gemischten Bundesratsmehrheit ausgesprochen.

Diese beiden Mehrheitskonfigurationen weisen in Zeiträumen durchschnittlicher (mäßiger) Wahlintensität jeweils die höchste Anzahl (0,27 bzw. 0,13) pro Sitzungswoche endgültig blockierter Regierungsvorlagen auf. Im Gegensatz zur gemischten Stimmenmehrheit weist die oppositionelle Bundesratsmehrheit in Phasen hoher Wahlintensität eine weit unterdurchschnittliche Blockadefrequenz von 0,06 auf: In Phasen, in denen mehr als drei Landtagswahlen stattgefunden haben, hat eine oppositionelle Bundesratsmehrheit nur zweimal einem im Vermittlungsausschuss ausgehandelten Kompromiss die Zustimmung versagt<sup>28</sup>. In Zeiten geringer Wahlintensität steigt die absolute Zahl auf fünf<sup>29</sup>, wobei die Blockadefrequenz mit 0,17 nur noch marginal vom Durchschnittswert der Oppositionsmehrheit (0,18) abweicht.

Das Scheitern einer Gesetzesvorlage an der Zustimmungsversagung des Bundesrates stellt in der bundesdeutschen Gesetzgebungspraxis den Ausnahmefall dar (vgl. Kapitel 4.2). Die dargelegten Befunde lassen aufgrund der geringen Fallzahl kaum sinnvolle Aussagen zum Einfluss der landtagswahlbedingten Wahlintensität auf die Blockadefrequenz einer oppositionellen Bundesratsmehrheit zu – das gilt auch für die der Blockadethese zugrunde liegende Annahme. Mit Verweis auf den berechtigten Vorbehalt gegenüber der Aussagekraft dieser äußerst kleinen Fallzahl kann man festhalten, dass die Ausprägungen der Blockadefrequenz in Abhängigkeit der vorherrschenden Wahlintensität nicht dem prognostizierten Muster entsprechen. Die Untersuchung ergibt demnach keinerlei Anhaltspunkte, die für die Gültigkeit der Blockadethese sprächen. Die An-

<sup>28</sup>8. WP: »Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen«; 15.WP: »Erstes Gesetz zur Änderung des Verfüterungsverbotsgesetzes«

<sup>29</sup>13.WP: »Steuerreformgesetz 1998 (StRG)«; »Steuerreformgesetz 1999«; 14.WP: »Gesetz zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen«, »Gesetz zur tariflichen Entlohnung bei öffentlichen Aufträgen und zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen«, »Verbraucherinformationsgesetz und Gesetz zur Nutzung von Daten zum Verbraucherschutz«

nahme, dass Regierungsvorlagen in Phasen hoher durch Landtagswahlen verursachter Wahlintensität häufiger von endgültigen Zustimmungsversagungen einer oppositionellen Bundesratsmehrheit betroffen sind ( $H_3$ ), kann anhand der dargestellten Ergebnisse nicht bestätigt werden.

## 4.6 Zusammenfassung und Diskussion

Das Ziel der vorausgegangenen Analyse der Bundesgesetzgebungstätigkeit bestand in erster Linie in der Validierung der aus den Postulaten abgeleiteten Hypothesen zum Einfluss von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund im Zeitraum zwischen 1976 und 2004. Die verwendete Datenbasis umfasst dabei nicht nur die in der GESTA enthaltenen Informationen zur Bundesgesetzgebung und die einzelnen Landtagswahltermine. Zusätzlich dazu wurden auch die parteipolitischen Mehrheitskonfigurationen in Bundestag und Bundesrat sowie die Sitzungswochen der Gesetzgebungsorgane erfasst. Auf dieser Grundlage wurde der Einfluss der durch Landtagswahlen verursachten Wahlintensität und der parteipolitischen Bundesratsmehrheiten auf die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes untersucht. Die Auswertung der Daten ist vorrangig unter Verwendung quantitativer Leistungs- und Konfliktindikatoren erfolgt<sup>30</sup> und hat keine Hinweise auf die Gültigkeit der in den Hypothesen formulierten Annahmen zum Einfluss von Landtagswahlen auf die Gesetzgebung erbracht. Dennoch hat die Untersuchung insgesamt durchaus interessante Erkenntnisse zur bundesdeutschen Gesetzgebung geliefert<sup>31</sup>.

Der allgemeine Überblick zur Gesetzgebungstätigkeit im Untersuchungszeitraum (Kapitel 4.1) offenbart in erster Linie die klare Dominanz der Regierungsparteien im gesamten Gesetzgebungsprozess. Die Regierung unter den Initiatoren nimmt die herausragende Agenda-Setzer-Position ein und weist zudem, gemessen am Anteil erfolgreich verabschiedeter Gesetzesvorlagen, die höchste Erfolgsquote auf. Im Gegensatz dazu spielen oppositionelle Bundestagsvorlagen in der deutschen Gesetzgebung nur eine marginale Rolle. Der Bundestag ist *der* »Ort«, der über den Erfolg oder Misserfolg einer Gesetzesinitiative entscheidet. Im ersten Durchgang des Gesetzgebungsprozesses scheitern bereits ca. 45% aller Gesetzesvorhaben. Von all jenen hingegen, die im Bundestag verabschiedet wurden, haben 97,5% das gesamte Gesetzgebungsverfahren erfolgreich durchlaufen und sind vom Bundespräsidenten verkündet worden. Der Konfliktgrad fällt sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat insgesamt relativ niedrig aus,

---

<sup>30</sup>Die Datenauswertung ist auf die Verwendung elementarer statistischer Methoden beschränkt geblieben. Eine Datenaufbereitung, die eine weitergehende, inferenz-statistische Analyse erlaubt hätte, war im Zeitrahmen dieser Arbeit leider nicht zu leisten.

<sup>31</sup>Auf eine Interpretation jener Ergebnisse, die nicht unmittelbar den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit betreffen, wird an dieser Stelle bewusst verzichtet. Die in der politikwissenschaftlichen Literatur dahingehend vorgefundenen Interpretationen wurden in den einzelnen Kapiteln angeführt.

im Vergleich zum zweiten Durchgang steigt der Anteil konfliktualer Entscheidungen im Vermittlungsverfahren allerdings um mehr als 10% an. Die endgültige Blockade einer Gesetzesvorlage als Folge einer Zustimmungsversagung des Bundesrates stellt in der bundesdeutschen Gesetzgebungspraxis die Ausnahme dar.

Wertet man die Gesetzgebungstätigkeit in Abhängigkeit der jeweils im Bundesrat herrschenden parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse aus (Kapitel 4.2), so sind Effekte auf alle untersuchten Verfahrensprozesse, insbesondere aber auf die Regierungs- und Oppositionsvorlagen festzustellen. Liegen im Bundestag und Bundesrat keine gleichgerichteten parteipolitischen Mehrheiten vor, erhöht sich die Initiativ- und Verabschiedungsfrequenz des Gesetzgebers insgesamt. Besonders stark wirken sich die unterschiedlichen Bundesratskonfigurationen allerdings auf den Konfliktgrad der Bundesratsentscheidungen aus. Wie sich gezeigt hat, sind von konfliktualen Entscheidungen des Bundesrates vorwiegend Regierungsvorlagen betroffen. In allen vergleichbaren Perioden fällt sowohl der prozentuale Anteil als auch die Frequenz konfliktualer Entscheidungen des Bundesrates in Phasen einer oppositionellen Bundesratsmehrheit mit Abstand am höchsten aus. In Zeiträumen gleichgerichteter Mehrheiten hingegen lässt sich im zweiten Durchgang nur eine marginale Konfliktfrequenz feststellen, während im Vermittlungsverfahren überhaupt keine konfliktualen Entscheidungen vom Bundesrat getroffen worden sind. Das Potential für

- eine Verzögerung der endgültigen Verabschiedung einer Regierungsvorlage aufgrund eines Einspruches des Bundesrates,
- die inhaltliche Veränderung einer Regierungsvorlage im Sinne der Bundesratsmehrheit im Zuge eines Vermittlungsverfahrens und
- die endgültige Blockade bzw. das endgültige Scheitern einer Regierungsvorlage aufgrund einer Zustimmungsversagung des Bundesrates

ist genau dann am höchsten, wenn die oppositionelle Ländergruppe über die Stimmenmehrheit im Bundesrat verfügt. Dieses Ergebnis bestätigt die Annahme Gerhard Lehmbruchs. Besitzt die Opposition die absolute Mehrheit der Bundesratsstimmen, nutzt sie ihren Handlungsspielraum zur Einflussnahme auf den bundespolitischen Entscheidungsprozess - was, wie gezeigt werden konnte, zu einer erhöhten Konflikt- und Blockadefrequenz im Gesetzgebungsprozess führt. Auf Basis dieser Befunde wurde die in Kapitel 2.3.3 formulierte Hypothese  $H_{NA}$  angenommen (vgl. Abb. 2.5, 4.13).

Das Hauptinteresse dieser Arbeit galt jedoch der Überprüfung der in der Verschiebungs-, Konflikt-, und Blockadethese postulierten Auswirkungen der zahlreichen Landtagswahlen auf die Bundesgesetzgebungstätigkeit. Zur Erinnerung: Allen drei Hypothesen liegt die gemeinsame »Kernannahme« ( $H_{KA}$ ) zugrunde, welche davon ausgeht, dass der Parteienwettbewerb und damit die

Wettbewerbsstrategien der Parteien im Kampf um Wählerstimmen ebenenübergreifend angelegt sind und sich mit zunehmender landtagswahlbedingter Wahlintensität auch der Parteienwettbewerb auf Bundesebene intensiviert. Aufgrund fehlender Indikatoren zur direkten Messung bzw. Erfassung der Intensität des Parteienwettbewerbs sind Aussagen zur Bewertung der Kernannahme ( $H_{KA}$ ) an die Ergebnisse der Validierung der einzelnen Hypothesen gebunden. Die Ergebnisse der empirischen Analyse konnten weder die Verschiebungs- noch die Konflikt- oder Blockadethese bestätigen. Die Ergebnisse der Auswertung der Gesetzgebungsaktivität in Abhängigkeit der jeweiligen Wahlintensität haben in keinem Fall den Erwartungen der drei Hypothesen entsprochen.

Die Untersuchung der Initiativ- und Verabschiedungsfrequenz ( $F_{I_{reg}}$ ;  $F_{vabBT_{reg}}$ ) von Regierungsvorlagen hat keinerlei Hinweise auf die (insbesondere von Langguth (2000), Eschenburg (1961) und Koop (2004) postulierten) Verschiebungstendenzen ergeben (Kapitel 4.3). Eine Verschiebung politischer Vorhaben in Nachwahlzeiträume, das heißt, in Zeiträume, in denen keine bzw. nur eine Landtagswahl stattfindet, konnte quantitativ nicht nachgewiesen werden. Sowohl die Initiativ- als auch die Verabschiedungsfrequenzen weisen tendenziell vielmehr einen Anstieg in Phasen hoher landtagswahlbedingter Wahlintensität auf. Die Gesetzgebungstätigkeit scheint von einer zunehmenden Anzahl von Landtagswahlen eher angeregt als gehemmt zu werden. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass die Autoren dieses Postulatzusammenhangs besagte Verschiebungstendenzen vor allem für »unpopuläre« politische Maßnahmen prognostizieren. Eine derartige Differenzierung der Gesetzesinitiativen wurde in der vorliegenden Arbeit aufgrund fehlender Indikatoren nicht vorgenommen. Auf Basis dieser Untersuchung sind deshalb keine Aussagen über etwaige wahltaktisch motivierte Verschiebungen »unpopulärer« Maßnahmen in Zeiträume geringer Wahlintensität möglich.

Die durch Konflikt- und Blockadethese prognostizierten Auswirkungen der zahlreichen Landtagswahlen (Scharpf 2003/2004, Grande 1999, Zohlnhöfer 2003a) beruhen auf der im Zuge dieser Untersuchung bestätigten Annahme  $H_{NA}$  und wurden dementsprechend in den Zeiträumen einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat untersucht. Nach Auswertung der Daten kann auch die bei hoher Wahlintensität erwartete stärkere Neigung einer oppositionellen Bundesratsmehrheit zu konfliktualen Entscheidungen oder Zustimmungsversagungen gegenüber Regierungsvorlagen nicht bestätigt werden (Kapitel 4.4/4.5). Weder die Frequenz konfliktualer Entscheidungen ( $F_{K_{br}}$ ) noch die Blockadefrequenz ( $F_B$ ) einer oppositionellen Bundesratsmehrheit weisen bei geringer wie hoher durch Landtagswahlen verursachter Wahlintensität das erwartete Muster auf. Konflikt- und Blockadefahr im Gesetzgebungsprozess sind vielmehr abhängig von den parteipolitischen Mehrheitskonfigurationen im Bundesrat und fallen bei divergierenden Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat am höchsten aus. Ein darüber hinausgehender, nennenswerter Einfluss der in Abhängigkeit von der Anzahl stattfindender Landtagswahlen variierenden Wahl- bzw. Wettbe-

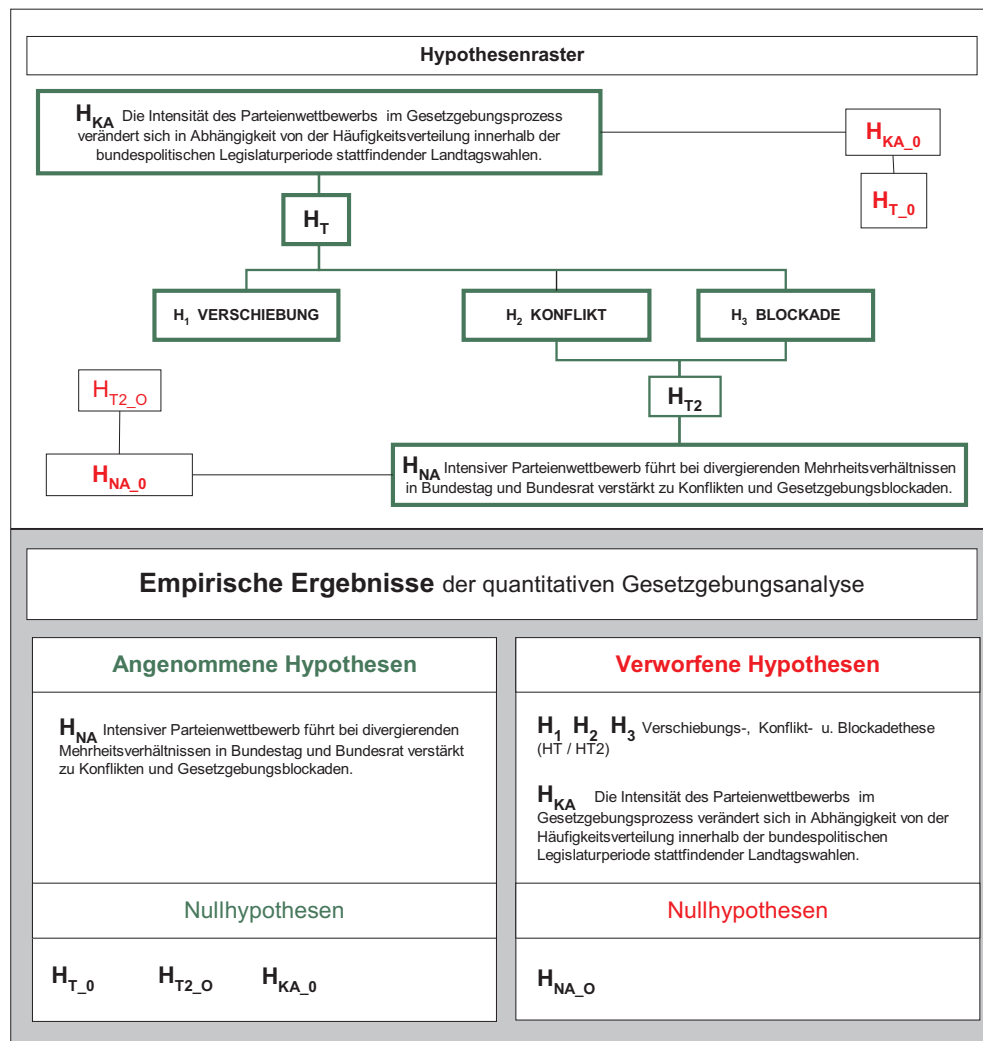


Abbildung 4.13: Hypothesenspezifische Ergebnisse der quantitativen Analyse der Gesetzgebungstätigkeit

werbsintensität ist nicht nachweisbar. Als problematisch haben sich hier jedoch die sehr niedrigen Fallzahlen erwiesen, welche die Aussagekraft der Ergebnisse verringern.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass im Zuge dieser Untersuchung keine signifikanten Effekte der durch Landtagswahlen bedingten Wahlintensität auf die Bundesgesetzgebungstätigkeit im Allgemeinen und die Regierungspolitik im Speziellen festgestellt werden konnten. Stellt man diese empirischen Befunde dem in Kapitel 2.3.3 entwickelten Hypothesenraster gegenüber (vgl. Abb. 4.13), kommt man zu folgendem Ergebnis:

- Verschiebungs-, Konflikt- und Blockadethese ( $H_1, H_2, H_3 \Rightarrow H_T$ ) müssen zugunsten der Nullhypothesen ( $H_{1_0}, H_{2_0}, H_{3_0} \Rightarrow H_{T_0}, H_{T_{2_0}}$ ) verworfen werden.
- Aufgrund dessen muss die Kernannahme ( $H_{KA}$ ) ebenfalls zugunsten der Nullhypothese ( $H_{KA_0}$ ) aufgegeben werden.
- Die Hypothese  $H_{NA}$  kann angenommen, die Nullhypothese  $H_{NA_0}$  zugunsten der Hypothese  $H_{NA}$  verworfen werden.

Für die der Untersuchung zugrunde liegende Kernannahme ( $H_{KA}$ ) bedeutet dies, dass eine von der Häufigkeitsverteilung von innerhalb der Legislaturperiode stattfindenden Landtagswahlen abhängige Intensivierung des Parteienwettbewerbs im Gesetzgebungsprozess nicht mit Hilfe der verwendeten quantitativen Leistungs- und Konfliktindikatoren nachweisbar ist und deshalb nicht bestätigt werden kann. Ob sie grundsätzlich falsch ist oder sich anhand qualitativer Indikatoren bestätigen ließe, muss offen bleiben. An dieser Stelle muss der Hinweis genügen, dass weder die ebenfalls aus den Postulaten abgeleitete Abschwächungsthese noch der Hinweis auf eine mögliche Kurzfristorientierung im Zuge dieser Arbeit nicht überprüft werden konnte.

Angesichts der Tatsache, dass der Untersuchungszeitraum fast dreißig Jahre umfasst, gründen sich die hier dargestellten empirischen Ergebnisse auf eine solide und aussagekräftige Datenbasis. Für jede Gesetzesinitiative konnte für alle relevanten Verfahrensschritte des Gesetzgebungsprozesses jeweils sowohl die Wahlintensität als auch die parteipolitische Mehrheit im Bundesrat präzise bestimmt werden. Bereits in den Rohdaten auftretende Fehler und Selektionsprobleme wurden manuell bereinigt oder beispielsweise mit Hilfe der Generierung zusätzlicher Variablen neutralisiert. Soweit vergleichbar (vgl. v.a.: Kapitel 4.1), stimmen die erlangten Ergebnisse mit den Angaben der amtlichen Gesetzgebungsstatistik überein und bestätigen damit die grundsätzliche Validität des entwickelten Datensatzes.

Die Aussagekraft der vorausgegangenen Untersuchung zum Einfluss der zahlreichen Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund hängt natürlich maßgeblich von der Wahl der verwendeten Indikatoren ab. Das »Dauerwahlkampf-Phänomen« wurde hier mit Hilfe der Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen pro Kalenderjahr operationalisiert, wobei über die Abweichung der jährlich auftretenden Anzahl von Länderwahlen vom Durchschnitt des gesamten Untersuchungszeitraums die Wahl- bzw. Wettbewerbsintensität bestimmt wurde. Das stellt ein relativ einfaches Vorgehen dar, das mit Sicherheit noch präzisiert werden kann und sollte. Alternativ wäre hier auch die Verwendung der Häufigkeitsverteilung der Wahltermine denkbar<sup>32</sup>. Dabei stünde insbesondere

<sup>32</sup>Eine äquivalente Bestimmung der Wahlintensität über die Häufigkeitsverteilung der Wahltermine liegt datentechnisch bereits vor, konnte aber nicht mehr in diese Arbeit einbezogen werden.



die Überlegung im Vordergrund, welchen Unterschied es beispielsweise macht, ob in einem Jahr drei Landtagswahlen zu unterschiedlichen oder an einem gemeinsamen Termin stattfinden. In Hinblick auf die Wahl der zu untersuchenden Phasen böten sich anstelle der Kalenderjahre durchaus auch die Arbeitsphasen des Bundestages (September bis Juli) oder die Bestimmung kürzerer Vor- und Nachwahlzeiträume an. Letzteres würde allerdings zudem eine genaue Charakterisierung der jeweiligen Landtagswahl erfordern<sup>33</sup>, da dann nicht mehr der Einfluss der Häufigkeit von Landtagswahlen, sondern der Einfluss einer spezifischen Länderwahl untersucht würde. In der vorliegenden Arbeit wurde darauf jedoch bewusst zugunsten eines klar eingrenzbaren Erklärungsfaktors verzichtet.

Darüber hinaus besteht in der Politikwissenschaft grundsätzlich noch ein enormer Forschungsbedarf hinsichtlich brauchbarer Indikatoren zur Erfassung bzw. Messung der Intensität von Parteienwettbewerb. Bisher wird die Wettbewerbsintensität, wie auch in dieser Arbeit, in der Regel nur indirekt, über die vermeintlichen Ursachen (z.B. divergierende Mehrheitsverhältnisse, Anzahl von Wahlen) oder Auswirkungen starker Parteienkonkurrenz erfasst und operationalisiert (Lehmbruch 1998, Zohlnhöfer 2003a).

Zum Abschluss noch einige Bemerkungen zur Reformpolitik und der Diskussion der deutschen Reformfähigkeit. Im Zuge der aktuellen Debatte zur Föderalismusreform und der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung werden immer wieder die Vetomacht und die Parteipolisierung des Bundesrates als Ursache für den deutschen Reformstau diskutiert. Auch die in den Postulaten benannten - und nun teilweise widerlegten - Auswirkungen der zahlreichen Landtagswahlen werden als Reformhindernis betrachtet. An diesem Punkt soll noch einmal nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass auf der Basis der quantitativen Analyse der Bundesgesetzgebungstätigkeit Aussagen zur Reformpolitik weder intendiert waren noch als sinnvoll erachtet werden. Solange es an zuverlässigen und unumstrittenen Indikatoren zur Bewertung des Reformcharakters eines Gesetzes im Stadium des Gesetzgebungsprozesses fehlt, können mit Hilfe der Gesetzgebungsstatistik nur Erkenntnisse über die grundsätzliche oder bestenfalls politikfeldspezifische Gesetzgebungstätigkeit erlangt werden. Die bereits von Politikfeld zu Politikfeld teilweise stark differierenden Ausprägungen der Gesetzgebungsaktivität (Bräuninger/König 2000: 33ff, Beyme 1997: 177ff, 188ff, 240ff, 283ff) verdeutlichen die Problematik einer deduktiven Übertragung der Ergebnisse der Gesetzgebungsanalyse auf die Reformpolitik im Speziellen, zumal davon auszugehen ist, dass tief greifende und nachhaltige Reformvorhaben keinen erheblichen quantitativen Anteil an der Gesamtheit der

---

<sup>33</sup>Für eine derartige Untersuchung gewiss nicht unerheblich wäre die Frage, ob eine einzelne Wahl potenziell einen Mehrheitswechsel im Bundesrat herbeiführen kann, ob sie (wie beispielsweise die im Mai 2005 anstehende Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen) eine herausragende Bedeutung für die Bundesregierung hat, oder ob sie (der im Falle der für die rot-grüne Bundesregierung grundsätzlich nicht zu gewinnenden bayrischen Landtagswahlen) eher eine untergeordnete Rolle spielt.

---

Gesetzesinitiativen ausmachen (Beyme 1997: 62ff). Die präsentierten Ergebnisse der empirischen Auswertung der Gesetzgebungstätigkeit in Abhängigkeit der Wahlintensität und der parteipolitischen Bundesratsmehrheiten beziehen sich deshalb nur auf gesamte, nach Initiatoren differenzierbare Gesetzgebungsaktivität und lassen keine Schlüsse auf die Reformpolitik der Bundesregierung zu.

## Kapitel 5

### Fazit

Der Titel »*Der Einfluss von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund*« benennt zugleich den zentralen Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit. Zur Wahl dieser Thematik haben insbesondere die im politikwissenschaftlichen Kontext vorgefundenen Aussagen über eine vornehmlich behindernde oder blockierende Wirkung der zahlreichen Landtagswahlen auf die Bundespolitik beigetragen. Die grundlegende Intention dieser Diplomarbeit bestand darin, diese Behauptungen theoretisch aufzuarbeiten und einer empirischen Validierung zu unterziehen.

Die Auseinandersetzung mit dem bisherigen Forschungsstand hat gezeigt, dass sich Arbeiten, die sich den Interdependenzen zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik widmen, vorzugsweise mit dem Einfluss der Bundespolitik auf die Landtagswahlergebnisse beschäftigen. Im Gegensatz dazu wird die umgekehrte Untersuchungsperspektive nur vereinzelt eingenommen, sodass der Forschungsstand kaum nennenswerte Erkenntnisse bereitgestellt hat und hauptsächlich die Postulatanalyse als theoretische Basis für diese Arbeit fungieren musste. Aus den zu Postulaten aggregierten Aussagen zu den Auswirkungen von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund konnten im Zuge der theoretischen Auseinandersetzung konkrete Hypothesen entwickelt werden. Verschiebungs-, Konflikt- und Blockadethese wurden in einem breiteren politikwissenschaftlichen Bezugsrahmen diskutiert, der die Konstruktion eines einfachen, aber einheitlichen Argumentationszusammenhangs ermöglicht hat. Zeitgleich wurde auf Grundlage der in der GESTA enthaltenen Informationen ein Datensatz konzipiert und entwickelt, der die Bundesgesetzgebungstätigkeit, Landtagswahlen und die parteipolitischen Bundesratsmehrheiten im Zeitraum von Dezember 1976 bis September 2004 erfasst und einer statistischen Auswertung zugänglich macht. Unter Verwendung dieser Datenbasis wurden die aus den Postulaten abgeleiteten Hypothesen anhand quantitativer Leistungs- und Konfliktindikatoren geprüft.

Im Zuge der empirischen Untersuchung konnten keine signifikanten Effekte der Häufigkeitsverteilung innerhalb der bundespolitischen Legislaturperiode

stattfindender Landtagswahlen auf die regierungspolitischen Gesetzgebungsaktivitäten festgestellt werden. Weder die von Zohlhöfer, Langguth, Koop und bereits vor Jahrzehnten von Eschenburg prognostizierten, bei hoher Wahlintensität auftretenden Verschiebungstendenzen noch die von Scharpf, Grande und Zohlhöfer erwartete erhöhte Konflikt- und Blockadefahr konnten nachgewiesen werden. Alle Hypothesen wurden durch die empirischen Befunde widerlegt und mussten verworfen werden. Quantitativ messbare Effekte der zahlreichen Landtagswahlen sind weder auf die Gesetzgebungstätigkeit im Allgemeinen noch auf die Regierungspolitik im Speziellen feststellbar - trotz ihres Einflusses auf die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates und ihres Stimmungstestcharakters für die Bundespolitik (Burkhart 2003). Im Gegensatz dazu konnte aber, quasi als Nebenprodukt dieser Arbeit, der u.a. von Lehmbruch angenommene starke Zusammenhang zwischen den im Bundesrat vorliegenden parteipolitischen Mehrheitskonfigurationen und der Neigung des Bundesrates zu konfliktualen Entscheidungen empirisch bestätigt werden.

In Bezug auf die im politischen Kontext immer wieder aufkeimende Diskussion über eine Zusammenlegung der Landtagswahltermine, die mit dem Verweis auf die Behinderung der Bundespolitik durch Landtagswahlen auf eine Zunahme wahlfreier Jahre abzielt (Beyme 1992: 339) kann Folgendes festgehalten werden: Die dargestellten empirischen Ergebnisse beruhen zwar auf einer Bestimmung der Wahlintensität über die Häufigkeitsverteilung der Landtagswahlen und nicht der Landtagswahltermine, die Berücksichtigung der zeitlichen Konzentration der Landtagswahlen innerhalb der Kalenderjahre (über die Termine) reduziert jedoch die Anzahl der Phasen hoher Wahlintensität. Da sich darüber hinaus die konkreten Phasen nicht verändern, sondern nur verringern, sind stark abweichende Ergebnisse einer die Effekte der Wahltermine messenden Untersuchung nicht zu erwarten. Dementsprechend liefern zumindest die quantitativen Befunde dieser Arbeit keine Anhaltspunkte, die eine derartige Forderung begründen würden. Aufgrund der bereits dargelegten Vorbehalte können aus den empirischen Ergebnissen dieser Arbeit keine Aussagen über die Reformfähigkeit der Bundesregierung abgeleitet werden.

Die Möglichkeiten, den Einfluss von Landtagswahlen auf die Regierungspolitik im Bund zu untersuchen, waren im Rahmen dieser Arbeit begrenzt. In dieser Untersuchung ist der Fokus auf einen nur kleinen Ausschnitt möglicher Auswirkungen gerichtet, die sich zudem auf die in den Postulaten benannten und darüber hinaus quantitativ messbaren Effekte beschränken<sup>1</sup>.

Gerade in Anbetracht des aktuellen Forschungsstandes wären zukünftige Forschungsarbeiten wünschenswert, die sich einer grundlegenden theoretischen

<sup>1</sup>Die Abschwächungsthese (Postulat I) konnte nicht geprüft werden. Darüber hinaus sind potenziell durchaus noch andersartige Auswirkungen von Landtagswahlen denkbar, die hier gar nicht zur Sprache gekommen sind (z.B. Auswirkungen auf die strategische Interaktion politischer (Partei)Akteure: Zunahme von koalitionsinternen Konflikten, Kompromissbereitschaft der Regierung oder Opposition oder Auswirkungen auf innerparteiliche Prozesse: politische Kurswechsel, innerparteiliche Konflikte/Flügelkämpfe, Personalentscheidungen).

Auseinandersetzung mit der bundespolitischen Bedeutung von Landtagswahlen widmen. Dabei wäre eine Abkehr von der recht weitverbreiteten »Störfaktor«-Diskussion und eine ausreichend genaue Differenzierung zwischen Landtagswahlen, Landtagswahlterminen und den Wahlergebnissen sicherlich anstrebenswert. Die aktuellen Arbeiten zum ebenenübergreifenden Parteienwettbewerb (Derschouwer 2003, Detterbeck/Renzsch 2003) könnten darüber hinaus mögliche Anknüpfungspunkte für weitergehende Studien darstellen. Außerdem würden Arbeiten, die mit einer international vergleichenden Perspektive, den Einfluss von regionalen Wahlen auf die Politik auf nationaler Ebene untersuchen, die Varianz und Aussagekraft bedeutend erhöhen. Insbesondere für quantitative politikwissenschaftliche Analysen bleibt die Entwicklung von zuverlässigen Indikatoren, die eine Erfassung der Intensität von Parteienwettbewerb und des Reformcharakters von Gesetzesvorhaben ermöglichen, sicherlich eine langfristig sinnvolle und wichtige Aufgabe.

Im Rahmen dieser Diplomarbeit wurde ein Datensatz entwickelt, der alle elektronisch verfügbaren Wahlperioden der GESTA-Volltextdatenbank beinhaltet, der aufgrund der verwendeten Techniken der Datenerfassung auch zukünftig leicht zu aktualisieren ist und also ebenfalls ein entscheidendes Ergebnis darstellt. Wie bereits Thomas Bräuninger und Thomas König (2000) zeigen konnten, bietet ein solcher Datensatz weitreichende Einsatzmöglichkeiten für die quantitative Überprüfung von Erklärungsansätzen und Theorien. In Anbetracht dessen ist eine Weiterentwicklung dieses Datensatzes anstrebenswert. Unter inhaltlichen Gesichtspunkten sind insbesondere die Codierung der bereits erfassten Politikfelder, die Erfassung der Änderungs- und Ausschussaktivitäten, der konkreten Herkunft der Bundesratsinitiativen (v.a. für die Entwicklung eines rein-parteilpolitischen Initiatoren-Indikators) sowie der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Vermittlungsausschuss wünschenswert. Erstrebenswert wäre zudem grundsätzlich die Erfassung der Bundesgesetzgebungstätigkeit für alle Wahlperioden, was beispielsweise eine Untersuchung der Effekte der Bundesstaatsreform von 1969 ermöglichen würde. Der Datensatz kann damit durchaus als ein wichtiges politikwissenschaftliches Instrument für die quantitative Gesetzgebungsanalyse betrachtet werden, welches diverse weiterführende Anwendungsmöglichkeiten bietet und eine Aussagekraft besitzt, die weit über die der amtlichen Gesetzgebungsstatistik hinausgeht.

# Literatur- und Quellenverzeichnis

## Quellen

- Bundestagsverwaltung** Bundesgesetzgebungstätigkeit 1976-2004 (GESTA - Volltextdatenbank), vgl.: <http://dip.bundestag.de>
- Bundesrat** Plenarprotokolle der Bundesratssitzungen 1949-2004, vgl.: [www.parlamentsspiegel.de](http://www.parlamentsspiegel.de)
- Cusack**, Thomas R./Immergut, Ellen M. (unveröffentlicht): Datensatz zu Bundestagswahlen, Regierungskoalitionen im Bundestag sowie Landtagswahlen, Regierungskoalitionen in den Ländern und der Stimmenverteilung im Bundesrat

## Literatur

- Adams**, James (2001): Party Competition and Responsible Party Government. A Theory of Spatial Competition Based Upon Insights from Behavioral Voting Research, Michigan: University of Michigan Press
- Andersen**, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Bentele**, Karlheinz/Reissert, Bernd/Schettkat, Roland (1995): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Frankfurt/New York: Campus Verlag
- Benz**, Arthur (2004): Abstimmungsverfahren im Bundesrat, Kommissionsdrucksache 0086, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, vgl.: [www http://www1.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/120Aktuelles/1.1\\_20Bundesstaatskommission/6.20Dokumente/6.220KommissionsDrucksachen/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html](http://www1.bundesrat.de/Site/Inhalt/DE/120Aktuelles/1.1_20Bundesstaatskommission/6.20Dokumente/6.220KommissionsDrucksachen/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html)
- Benz**, Arthur (2003): Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, Aus Politik und Zeitgeschichte B29-30: S.32-38
- Benz**, Arthur (1998): Postparlamentarische Demokratie?, in: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie - Eine Kultur des Westens?, Opladen: Leske&Budrich, S.201-222
- Berger**, Helge/Woitek, Ulrich (1997): Searching for Political Business Cycles (PBC) in Germany, in: [www.wiwiss.fu-berlin.de/berger/publications/PBC%20in%20Germany.pdf](http://www.wiwiss.fu-berlin.de/berger/publications/PBC%20in%20Germany.pdf)
- Beyme**, Klaus von (2003): Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S.53-66
- Beyme**, Klaus von (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen: Westdeutscher Verlag

- Beyme**, Klaus von (1992): Zusammenlegung von Wahlterminen: Entlastung der Wähler - Entlastung der Politiker?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2/1992, S.339-353
- Bräuninger**, Thomas /König, Thomas (2000): Regieren im Föderalismus, Endbericht zum BMBF geförderten Forschungsprojekt, Konstanz, vgl.: <http://www.tbraeuning.de/download/BMFbericht.zip>
- Bräuninger**, Thomas/König, Thomas (1999): The Checks and Balances of Party Federalism, in: European Journal for Political Research 36, S.207-234
- Brettschneider**, Frank (1996): Parlamentarisches Handeln und öffentliche Meinung. Zur Responsivität des Deutschen Bundestages bei politischen Sachfragen zwischen 1949 und 1990, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/1996, S.108-126
- Budge**, Ian/Farlie, Dennis J. (1983): Party Competition - Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data, in: Daalder, Hans/Mair, Peter (Hrsg.): Western European Party Systems. Continuity and Change, London: Sage Publications, S.267-306
- Bundeszentrale** für politische Bildung (2000): Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bonn
- Burkhardt**, Simone (2003): Parteipolitikverflechtung - eine systematische Untersuchung über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2002, Discussion Paper, Köln: MPI für Gesellschaftsforschung
- Czada**, Roland (2000): Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (2000): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S.23-49
- Czada**, Roland (1999): Reformloser Wandel. Stabilität und Anpassung im politischen Akteurssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S.397-412
- Czerwick**, Edwin (1984): Legitimationsstrategien der Parteien zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik 1979-1983, Koblenz
- Decker**, Frank (2003): Zwischen Wahlen, in: FAZ 32/2003 (07.02.03), S.11
- Decker**, Frank/ Blumenthal, Julia (2002): Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 33/2002, S.144-164
- Deschouwer**, Kris (2003): Political Parties in Multi-Layered Systems, in: European Urban and Regional Studies 10(3), S. 213-226
- Detterbeck**, Klaus/Renzsch, Wolfgang (2003): Multi-Level Electoral Competition: The German Case, in: European Urban and Regional Studies 10(3), S. 257-267
- Diekmann**, Andreas (2000): Empirische Sozialforschung, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt
- Dinkel**, Rainer (1977): Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen, in: Politische Vierteljahresschrift 2-3/1977, S. 348-360
- Downs**, Anthony (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen: J.C.B. Mohr
- Drazen**, Allan (2000): The Political Business Cycle After 25 Years, in: [www.yale.edu/leitner/pdf/drazen.pdf](http://www.yale.edu/leitner/pdf/drazen.pdf)
- Egle**, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohnhöfer, Reimut (2003): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Ellwein**, Thomas/Holtmann, Everhard (Hrsg.)(1999): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag



- Eschenburg**, Theodor (1961): Institutionelle Sorgen in der Bundesrepublik. Politische Aufsätze 1957-1961. Stuttgart: Curt E. Schwab
- Fabritius**, Georg (1978): Wechselwirkungen zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik, Verlag Anton Hain, Meisenheim am Glan
- Fabritius**, Georg (1979): Sind Landtagswahlen Bundesteilwahlen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B21/ 1979, S.23-38
- Gabriel**, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.) (2001): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Ganghof**, Steffen/Bräuninger, Thomas (2003): Government Status and Legislative Behaviour, MPIfG Working Paper 03/11, Köln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung
- Gilmour**, John B. (1995): Strategic Disagreement, Pittsburgh/London: University of Pittsburgh Press
- Grande**, Edgar (1999): Dominiert der globale Markt der Politik?, in: Das Ende der Politik? Staat Wirtschaft Globalisierung, Heft 4/99, S. 205-211, vgl.: <http://www.lpb.bwue.de/aktuell/bis/499/ende03.htm>
- Grande**, Edgar (2002): Parteiensystem und Föderalismus - Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich, in: Arthur Benz und Gerhard Lehmbruch (Hrsg.): Föderalismus. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32, S.179-212
- Gluchowski**, Peter/Graf, Jutta/Wilamowitz-Moellendorff, Ulrich von (2001): Sozialstruktur und Wahlverhalten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (2001): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 181-203
- Hartwich**, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.)(1990): Regieren in der Bundesrepublik I, Opladen: Leske&Budrich
- Hega**, Gunther M. (2003): Between Reformstau and Modernisierung: The Reform of German Federalism since Unification, Paper to be presented at the Conference on »Europeanization and Integration«, EU Center of the University of Oklahoma, Norman, OK, October 24 - 25, 2003, vgl.: [homepages.wmich.edu/hega/German%20Federalism.pdf](http://homepages.wmich.edu/hega/German%20Federalism.pdf)
- Hennis**, Wilhelm (1990): Aufgaben einer modernen Regierungslehre (1965), in: Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrik (Hrsg.)(1990): Regieren in der Bundesrepublik I, Opladen: Leske&Budrich, S.43-64
- Hesse**, Joachim/Ellwein, Thomas (1992): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland Bd.1, Opladen: Westdeutscher Verlag
- Hönemann**, Stefan/Moors, Markus (1994): Wer die Wahl hat... Bundeswahlkämpfe seit 1957, Marburg
- Holtmann**, Everhard/Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (2000): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Hough**, Daniel/Jeffery, Charlie (2003): Landtagswahlen: Bundestestwahlen oder Regionalwahlen?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2003, S. 79-94
- Jesse**, Eckhard (2001): Die Parteien im westlichen Deutschland von 1945 bis zur deutschen Einheit 1990, in: Gabriel, O.W./Niedermeyer, O./Stöss, R. (2001): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 59-83
- Katzenstein**, Peter (1997): Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State, Philadelphia: Temple University Press
- König**, Thomas/Blume, Till/Luig, Bernd (2003): Germany After 2002. Vetoplayers and Policy Change in Economic, Societal and Foreign Affairs, vgl.: [www.ipw.unisg.ch/.../3e26e8df8901cc34c1256d2400391\\_d78/\\$FILE/german-politics-bl1.pdf](http://www.ipw.unisg.ch/.../3e26e8df8901cc34c1256d2400391_d78/$FILE/german-politics-bl1.pdf)

- König, Thomas** (2001): Bicameralism and Party Politics in Germany, in: *Political Studies* 3/2001, S.411-437
- König, Thomas/ Bräuninger, Thomas** (2000): Politikwechsel im Föderalismus, in: Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut (Hrsg.): *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S.129-147
- König, Thomas** (1999): Regieren im Föderalismus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 13-35/1999, S.24-36
- König, Thomas** (1998): Reformstau: Vorübergehende Erscheinung oder Anlaß zur Verfassungsreform?, in: Mummert, Uwe/Wohlgemuth Michael (Hrsg.), *Aufschwung Ost im Reformstau West*, Baden-Baden: Nomos, S.403-419
- König, Thomas/Bräuninger, Thomas** (1997): Wie wichtig sind die Länder in der Einspruchs- und Zustimmungsgesetzgebung?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 4/1997, S.605-628
- König, Thomas** (1997a): Politikverflechtungsfalle oder Parteienblockade? Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem, in: *Zeitschrift für Staatswissenschaft und Staatspraxis*, 2/1997, S.135-159
- Koop, Volker** (2004): Keine Chance für deutsche "mid term election". Stillstand durch Wahlmarathon?, in: *Das Parlament* 05/06, 02.02.2004, vgl.: <http://www.das-parlament.de/2004/05-06/Kulissen/002.html>
- Korte, Karl-Rudolf** (2000): *Wahlen in der Bundesrepublik*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Kranenpohl, Uwe** (2001): Konsens im Konflikt? Inter- und überfraktionelle Initiativen im deutschen Bundestag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4/2001, S.733-758
- Langguth, Gerd** (2000): Machtteilung und Machtverschränkung in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/2000 vgl.: <http://www.bpb.de/publikationen/JMNPDB,0,0,MachtteilungundMachtverschrE4nkunginDeutschland.html>
- Laver, Michael, Hunt, Ben W.** (1992): *Policy and Party Competition*, London: Routledge
- Lehmbruch, Gerhard** (1998/2000): *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Lehmbruch, Gerhard** (1999): Verhandlungsdemokratie, Entscheidungsblockaden und Arenenverflechtung, in: Andreas Busch und Wolfgang Merkel, Hrsg. (1999): *Demokratie in Ost und West: Für Klaus von Beyme*, Frankfurt a.M: Suhrkamp, S.402-424; vgl.: [www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Lehmbruch/Veroeffentlichung/Beyme-Fe.rtf](http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/Lehmbruch/Veroeffentlichung/Beyme-Fe.rtf)
- Lehmbruch, Gerhard** (1996): Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 4/1996, S.735-751
- Leonardy, Uwe** (2002): Parteien im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Scharniere zwischen Staat und Politik, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2002: S.180-195
- Leunig, Sven** (2003): Öl oder Sand im Getriebe? Der Einfluss der Parteipolitik auf den Bundesrat als Vetoplayer im Gesetzgebungsprozess, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4/2003: S.778-791
- Lhotta, Roland** (2003): Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer? in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*: B 43/2003, S.16-22
- Lijphart, Arend** (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, London: Yale University Press
- Lipset, S.M./Rokkan, S.** (1967): *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press
- Martens, Jul** (1999): *Statistische Datenanalyse mit SPSS für Windows*, München/ Wien: R. Oldenbourg

- Merkel**, Wolfgang (2003): Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie, in: Berliner Journal für Soziologie 02/2003, S.255-274
- Mielke**, Siegfried/Bräuer, Christian (2002): Vom kooperativen zum kompetitiven Föderalismus, in: Süß, Werner (Hrsg.): Deutschland in den Neunziger Jahren. Opladen 2002, S.141-159
- Miller**, William L./Mackie, Myles (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: 3/1973, S. 263-279
- Montgomery**, Kathleen (1999): Electoral Effects on Party Behavior and Development. Party Politics 5(4), S.507-523
- Möschel**, Wernhard (2000): Aktuelle Formen des Korporatismus, vgl.: <http://www.bmwi.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/doku479-korporatismus,property=pdf.pdf>
- Mulé**, Rosa (1995): Party Competition and the Hierarchy of Goals, PSA Conference Proceedings 1995, in: <http://www.psa.ac.uk/cps/1995.htm>
- Müller**, Wolfgang C./Strøm, Karre (1999): Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions, Cambridge: University Press.
- Neuwerth**, Lars (2001): Strategisches Handeln in Wahlkampfsituationen: der Bundestagswahlkampf 1998, Hamburg: Kovac
- Nohlen**, Dieter (1997): Wahlen und Wahlfunktion, in: Andersen/Woyke (1997): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 597-600
- Nordhaus**, W.D. (1975): The Political Business Cycle, in: Review of Economic Studies, 42: 2, 169-190
- Renzsch**, Wolfgang (2002): Landtagswahlen 2002: Zum Verhältnis von Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt, vgl.: [www.sachsen-anhalt-wahl.de/pdf/renzsch.pdf](http://www.sachsen-anhalt-wahl.de/pdf/renzsch.pdf)
- Renzsch**, Wolfgang (2000): Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland, in: Holtmann, Everhard/Voelzkow, Helmut (2000): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 53-78
- Renzsch**, Wolfgang (1995): Konfliktlösung im parlamentarischen Bundesstaat, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Der kooperative Staat: Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden: Nomos, S. 167-194
- Ritter**, Gerhard A./Niehuss, Merith (1987): Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland. Bundestags- und Landtagswahlen 1946-1987, München: C.H. Beck
- Sarcinelli**, Ulrich (1997): Wahlkampf, in: Andersen/Woyke (Hrsg.) (1997): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 605-608
- Scharpf**, Fritz W. (2004): Der deutsche Föderalismus - reformbedürftig und reformierbar? <http://www.polwiss.fu-berlin.de/people/hesse/Red%20Scharpf%20040331.pdf>
- Scharpf**, Fritz W. u.a. (2003): Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0007; vgl.: [www1.bundesrat.de/.../HI/Kom20000720Stellungnahme20Prof.20Dr.20F.20W.20Scharpf,property=Dokument.pdf](http://www1.bundesrat.de/.../HI/Kom20000720Stellungnahme20Prof.20Dr.20F.20W.20Scharpf,property=Dokument.pdf)
- Scharpf**, Fritz W., (2000): Institutions in Comparative Policy Research, in: Comparative Political Studies 33, S.762-790

- Scharpf**, Fritz W. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen, was kann man ändern?, Working Paper 99/3, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung; vgl.: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp99-3/wp99-3.html>
- Scharpf**, Fritz W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt a.M./New York: Campus
- Scharpf**, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle, in: Politische Vierteljahresschrift, 4/1985, S.323-356
- Schindler**, Peter (1999): Datenhandbuch zur Geschichte des deutschen Bundestages 1949-1999, Bd.1-3, Baden-Baden: Nomos-Verlag
- Schmidt**, Manfred G. (2001): Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 42: S.474-491
- Schmidt**, Manfred G. (1998): Das politische Leistungsprofil der Demokratien, in: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie - Eine Kultur des Westens?, Opladen: Leske&Budrich, S.181-199
- Schmidt**, Manfred G. (1992): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske& Budrich
- Schüttemeyer**, Suzanne/Sturm, Roland (1992): Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1992, S.517-536
- Stimson**, James A. (1976): Public Support for American Presidents: A Cyclical Model, in: Public Opinion Quarterly 40: 1, S.1-21
- Straubhaar**, Thomas (2002): Überfällige Reformen anpacken!, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 9/2002, S. 510-511
- Streeck**, Wolfgang (1999): Die Gewerkschaften im Bündnis für Arbeit, Working Paper 9/11, Köln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung
- Strohmeier**, Gerd Andreas (2003). Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B51: S.17-22
- Strøm**, Karre (1990): A Behavioral Theory of Competitive Political Parties, in: American Journal off Political Sciences, Vol. 34/2, S.565-598
- Sturm**, Roland (2003): Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B29-30: S.24-31
- Sturm**, Roland (2002): Vorbilder für eine Bundesratsreform?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2002, S.166-179
- Stüwe**, Klaus (2004): Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949-2004), in: Aus Politik und Zeitgeschichte B50-51/2004, S. 25-32
- Tsebelis**, George (2002): Veto Players. How political institutions work. Princeton
- Tsebelis**, George (1999): Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis, in: American Political Science Review 93: S.591-608.
- Tsebelis**, George (1995): Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies, in: Döring, Herbert (1995): Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Campus Verlag, S.83-111
- Tsebelis**, George (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25: S.289-325.
- Tufte**, Edward R. (1975): Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections, in: American Political Science Review (69) 1975, S.812-826

- Vatter**, Adrian (2002): Politische Institutionen und ihre Leistungsfähigkeit. Der Fall des Bikameralismus im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1/2002, S.125-143; vgl.: [www.ipw.unibe.ch/mitarbeiter/vatter/docs/Bikameralismus.pdf](http://www.ipw.unibe.ch/mitarbeiter/vatter/docs/Bikameralismus.pdf)
- Voigt**, Rüdiger (2003): Politik ohne Kompetenz? Über die Grenzen politischer Gestaltung. Ein Vortrag, 10.10.03; vgl.: <http://www.rz.unibw-muenchen.de/~11bsowi/pdf/Politik%20ohne%20Kompetenz.pdf>
- Wachendorfer-Schmidt**, Ute (2003): Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Wachendorfer-Schmidt**, Ute (Hrsg.) (2000): Federalism and Political Performance. London/New York.
- Wagschal**, Uwe (2001): Der Parteienstaat in der Bundesrepublik Deutschland. Parteipolitische Zusammensetzung seiner Schlüsselinstitutionen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2001, S. 861-886
- Wagschal**, Uwe (1999): Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können, in: Busch, Andreas/Plümper, Thomas (Hrsg.): Nationaler Staat und internationale Wirtschaft, Baden-Baden: S.223-247.
- Wagschal**, Uwe (1996): Der Einfluss von Parteien und Wahlen auf die Staatsverschuldung, in: Swiss Political Science Review 2(4), S.305-228
- Wewer**, Göttrik (1999): Regieren in Bund und Ländern, in: Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard [Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Wewer**, Göttrik (1992): Bessere Politik durch weniger Wahlen? in: Gegenwartskunde 2/1992, S.145-154
- Wiesenthal**, Helmut (2004): Responsivität im Politikprozess, vgl.: <http://www.hwiesenthal.de>
- Wolf**, Werner (1980): Der Wahlkampf. Theorie und Praxis. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik
- Woyke**, Wichard (1998): Stichwort: Wahlen, Opladen: Leske & Budrich
- Zohlhnhöfer**, Reimut (2003a): Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Staatstätigkeit, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen: Leske & Budrich, S.47-80. [Zitiert nach der elektronischen Version (pdf): <http://www.rzh.uni-hd.de/htm/02%20publikationen/main%20publikationen.html>]
- Zohlhnhöfer**, Reimut (2003b): Institutionelle Hemmnisse für eine kohärente Wirtschaftspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B18-19 2003, S.9ff
- Zohlhnhöfer**, Reimut (2003c): Rot-Grüne Regierungspolitik in Deutschland, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhnhöfer, Reimut (2003): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S.399-419
- Zohlhnhöfer**, Reimut (2001): Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Ära Kohl, in: Politische Vierteljahresschrift, 4/2001, S.655-682
- Zohlhnhöfer**, Reimut (1999): Die große Steuerreform 1998/99. Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/1999, S.326-345

# Abbildungsverzeichnis

2.1	Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen und Landtagswahlterminen pro Wahlperiode (8.-15.WP) und Kalenderjahr (1976-2004) . . . . .	25
2.2	Dauer parteipolitischer Mehrheitsphasen im Bundesrat (1.-15. WP)	33
2.3	Argumentationsstruktur . . . . .	41
2.4	Entwicklung parteipolitischer Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat 1949-2004 . . . . .	46
2.5	Hypothesenraster und Bestimmungsfaktoren . . . . .	52
3.1	Häufigkeitsverteilung von Landtagswahlen pro Kalenderjahr 1976-2004 . . . . .	59
3.2	Wahlintensität und Bundesratsmehrheiten im Untersuchungszeitraum . . . . .	62
4.1	Initiativtätigkeit - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Wahlperioden (1976-2004) . . . . .	71
4.2	Anteil eingeleiteter Vermittlungsverfahren aufgeschlüsselt nach Wahlperioden . . . . .	74
4.3	Konfliktgrad der Entscheidungen des Bundesrates im Vermittlungsverfahren (1976-2004) . . . . .	74
4.4	Verfahrensstand und verabschiedete Gesetze - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Wahlperioden (1976-2004) . . . . .	76
4.5	Initiativtätigkeit - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Bundesratsmehrheiten (1976-2004) . . . . .	79
4.6	Konfliktgrad der Bundesratsentscheidungen (2. Durchgang) - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten (1976-2004) . . . . .	82
4.7	Konfliktgrad der Bundesratsentscheidungen im Vermittlungsverfahren - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten (1976-2004)	83
4.8	Anteil verabschiedeter Gesetze - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Bundesratsmehrheiten (1976-2004) . . . . .	85

4.9	Initiativtätigkeitsfrequenz der Initiatoren - aufgeschlüsselt nach Wahlintensität (1976-2004) . . . . .	90
4.10	Verabschiedungsfrequenz der Initiatoren im Bundestag - aufgeschlüsselt nach Wahlintensität (1976-2004) . . . . .	92
4.11	Konfliktfrequenz der Bundesratsentscheidungen - aufgeschlüsselt nach Wahlintensität und Bundesratsmehrheiten (1976-2004) . .	95
4.12	Blockade-Frequenz des Bundesrates im Vermittlungsverfahren - aufgeschlüsselt nach Wahlintensität und Bundesratsmehrheiten (1976-2004) . . . . .	97
4.13	Hypothesenspezifische Ergebnisse der quantitativen Analyse der Gesetzgebungstätigkeit . . . . .	102
A.1	Regierungswechsel bei Landtagswahlen 1969-2004 . . . . .	119
A.2	Gesetzgebungsprozess . . . . .	123
A.3	Verabschiedungsfrequenz von Regierungsvorlagen - aufgeschlüsselt nach Wahlintensität und Bundesratsmehrheiten (1976-2004)	124
A.4	Initiativtätigkeit - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Wahlperioden (1976-2004) . . . . .	126
A.5	Anteil und Frequenz kontroverser Abstimmungen in der 3. Beratung/Bundestag (1976-2004) . . . . .	127
A.6	Vom Bundestag verabschiedete Gesetze - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Wahlperioden (1976-2004) . . . . .	128
A.7	Anteil und Frequenz konfliktualer Entscheidungen des Bundesrates (1976-2004) . . . . .	129
A.8	Quote und Frequenz endgültig verabschiedeter Gesetze - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Wahlperioden (1976-2004) . . .	130



# Tabellenverzeichnis

2.1	Hypothesentest - Möglichkeit und Grenzen einer statistischen Auswertung der Gesetzgebungsaktivität . . . . .	38
3.1	Operationalisierung der Auswirkungen der durch Landtagswahlen verursachten Wahlintensität auf den Gesetzgebungsprozess .	68
4.1	Initiativtätigkeitsfrequenz von Regierung und Opposition - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten (1976-2004) . . . . .	80
4.2	Verabschiedungstätigkeit - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Bundesratsmehrheiten (1976-2004) . . . . .	86
A.1	Landtagswahlen und -termine in den deutschen Bundesländern 1976-2004 . . . . .	121
A.2	Sitzverteilung von Regierungs- und Oppositionsparteien im Bundestag 1976-2004 . . . . .	122
A.3	Dauer des Gesetzgebungsverfahrens in Tagen . . . . .	122
A.4	Konfliktuale Entscheidungen des Bundesrates im 2. DG - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten (1976-2004) . . . . .	124
A.5	Einsprüche und Zustimmungversagungen des Bundesrates gegenüber Regierungsvorlagen im Vermittlungsausschuss - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten (1976-2004) . . . . .	125

## Anhang A

# Tabellen und Grafiken

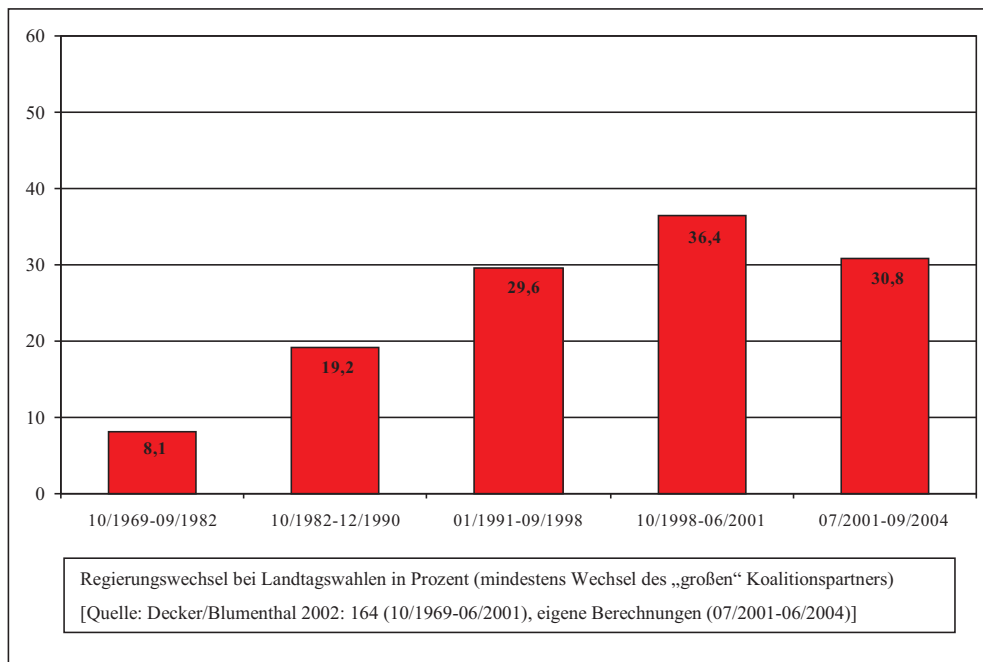


Abbildung A.1: Regierungswechsel bei Landtagswahlen 1969-2004 in Prozent

Jahr	BTW-Termin	LTW-Termin	Bundesland	Anzahl Wahlen	Anzahl Termine
1976	03.10.	04.04.	Baden-Württemberg	1	1
1977				0	0
1978		04.06. 08.10. 15.10.	Hamburg, Niedersachsen Hessen Bayern	4	3
1979		18.03. 29.04. 07.10.	Berlin, Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein Bremen	4	3
1980		16.03. 27.04.	Baden-Württemberg Saarland		
	05.10.	11.05.	Nordrhein-Westfalen	3	3
1981		10.05.	Berlin	1	1
1982		21.03. 01.06. 26.09. 10.10. 19.12.	Niedersachsen Hamburg Hessen Bayern Hamburg	5	5
1983		13.03. 06.03. 25.09.	Schleswig-Holstein Rheinland-Pfalz Hessen, Bremen	4	3
1984		25.03.	Baden-Württemberg	1	1
1985		10.03. 12.05.	Berlin, Saarland NRW	3	2
1986		15.06. 12.10. 09.11.	Niedersachsen Bayern Hamburg	3	3
1987	25.01.	05.04. 17.05. 13.09.	Hessen Hamburg, Rheinland-Pfalz Schleswig-Holstein	4	3
1988		20.03. 08.05.	Baden-Württemberg Schleswig-Holstein	2	2
1989		29.01.	Berlin	1	1
1990		28.01. 13.05. 14.10.	Saarland NRW, Niedersachsen, Bayern, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern		
	02.12.	02.12.	Berlin	10	4
1991		20.01. 21.04. 02.06. 29.09.	Hessen Rheinland-Pfalz Hamburg Bremen	4	4
1992		05.04.	Schleswig-Holstein,		

*Fortsetzung auf der nächsten Seite...*

...Fortsetzung

Jahr	BTW-Termin	LTW-Termin	Bundesland	Anzahl Wahlen	Anzahl Termine
			Baden-Württemberg	2	1
1993		19.09.	Hamburg	1	1
1994		13.03.	Niedersachsen		
		26.04.	Sachsen-Anhalt		
		11.09.	Brandenburg, Sachsen		
		25.09.	Bayern		
	16.10.	16.10.	Saarland, Thüringen		
			Mecklenburg-Vorpommern	8	5
1995		19.02.	Hessen		
		14.05.	Bremen, Nordrhein-Westfalen		
		22.10.	Berlin	4	3
1996		24.03.	Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein	3	1
1997		21.09.	Hamburg	1	1
1998		01.03.	Niedersachsen		
		26.04.	Sachsen-Anhalt		
		13.09.	Bayern		
	27.09.	27.09.	Mecklenburg-Vorpommern	4	4
1999		07.02.	Hessen		
		06.06.	Bremen		
		05.09.	Brandenburg, Saarland		
		12.09.	Thüringen		
		19.09.	Sachsen		
		10.10.	Berlin	7	6
2000		27.02.	Schleswig-Holstein		
		14.05.	Nordrhein-Westfalen	2	2
2001		25.03.	Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz		
		23.09.	Hamburg		
		21.10.	Berlin	4	3
2002		21.04.	Sachsen-Anhalt		
	22.09.	22.09.	Mecklenburg-Vorpommern	2	2
2003		02.02.	Hessen, Niedersachsen		
		25.05.	Bremen		
		21.09.	Bayern	4	3
2004		29.02.	Hamburg		
		13.06.	Thüringen		
		05.09.	Saarland		
		19.09.	Brandenburg, Sachsen	5	4

Quelle: Andersen/Woyke 2003: 734-737; eigene Recherchen und Auszählung

Tabelle A.1: Landtagswahlen und -termine in den deutschen Bundesländern 1976-2004

Wahlperiode/ Regierungs- koalition	Anzahl der Sitze im Bundestag	Sitze der Regierungs- koalition	Sitze der Oppositions- parteien
08.WP	496	253 (51,1%)	243 (48,9%)
09.WP*	497	271 (54,5%)	226 (45,5%)
09.WP**	497	279 (56,1%)	218 (43,5%)
10.WP	498	278 (55,8%)	220 (44,2%)
11.WP	497	269 (54,1%)	228 (45,9%)
12.WP	662	398 (60,1%)	264 (39,9%)
13.WP	672	342 (50,9%)	330 (49,1%)
14.WP	666	341 (51,2%)	325 (48,8%)
15.WP	601	304 (50,6%)	297 (49,4%)

\* SPD/FDP Koalition bis 03.10.1982; \*\* CDU/CSU/FDP Koalition ab 04.10.1982; Quelle: eigene Berechnung auf der Grundlage von: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (2003): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn: BpB, S. 730

Tabelle A.2: Sitzverteilung von Regierungs- und Oppositionsparteien im Bundestag 1976-2004

	N	Minimum	Maximum	Mittelwert	Standardabweichung
gültige Werte*	4036	1	3771	251,32	240,81
davon					
verkündet	2953	1	1617	222,99	179,2
nicht verkündet	1083	1	3371	328,58	347,08

\* Die Angabe zur Dauer des Gesetzgebungsverfahrens besitzen nur diejenigen Gesetzesinitiativen, die ein »eindeutig« abgeschlossenes Gesetzgebungsverfahren aufweisen. d.h. deren Gesetzgebungsverfahren durch einen Beschluss (verkündet, abgelehnt, für erledigt erklärt) beendet wurde.

Tabelle A.3: Dauer des Gesetzgebungsverfahrens in Tagen

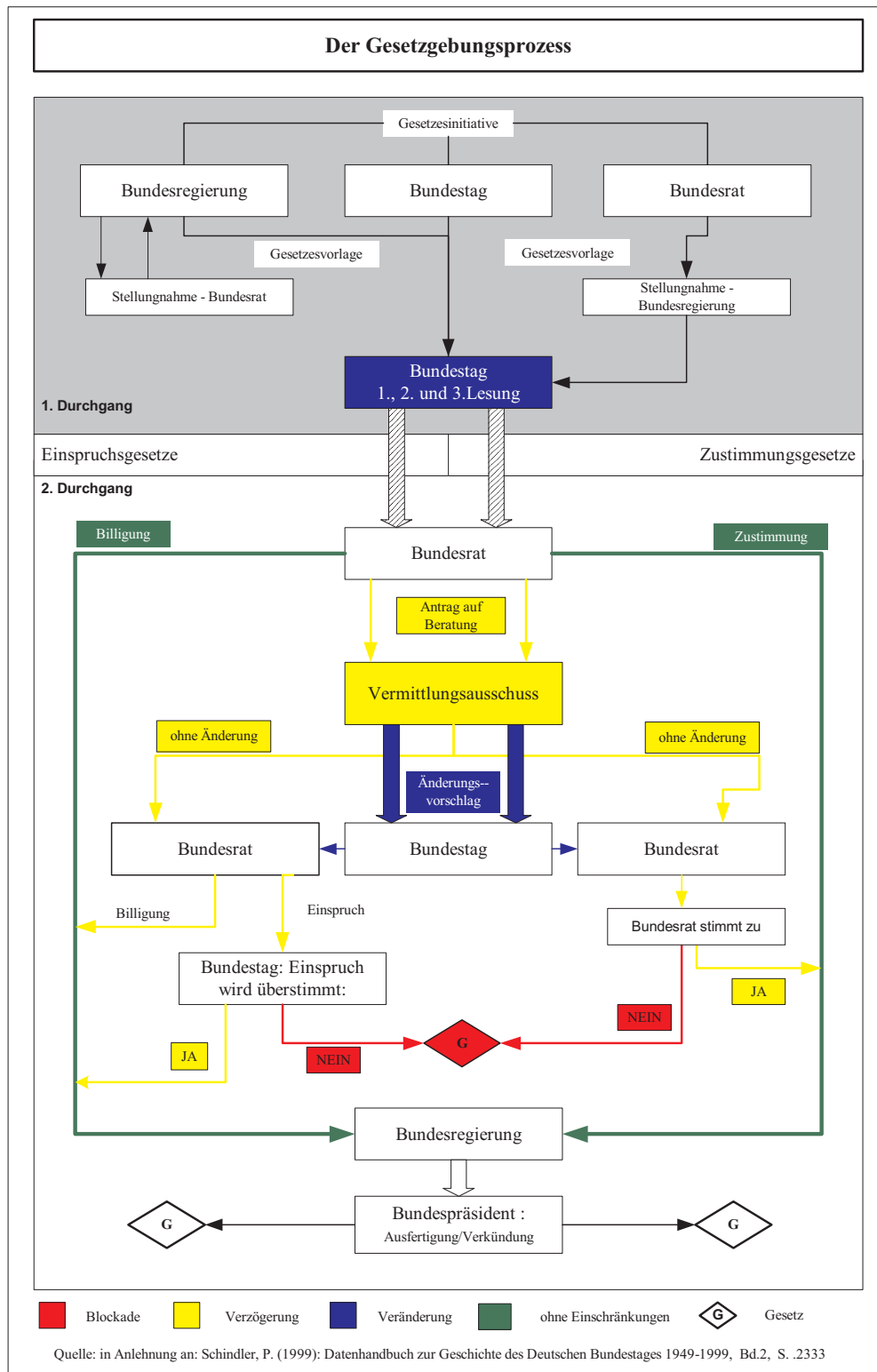


Abbildung A.2: Wirkung der Verfahrensregeln im Gesetzgebungsprozess

BR-Mehrheit	R-Mehrheit		O-Mehrheit		G-Mehrheit		WP	
WP	Anzahl	Anz./SW	Anz.	Anz./SW	Anz.	Anz./SW	Anz.	SW
konfliktuale BR-Entscheidungen								
<b>08. WP</b>								
Regierungsvorlagen	-	-	46	1,54	15	0,87	61	1,30
Oppositionsvorlagen	-	-	3	0,10	0	0,00	3	0,01
<b>09. WP</b>								
Regierungsvorlagen	0	0,00	19	1,12	-	-	19	0,86
<b>10. WP</b>								
Regierungsvorlagen	6	0,15	-	-	-	-	6	0,15
<b>11. WP</b>								
Regierungsvorlagen	2	0,06	-	-	10	1,59	12	0,29
<b>12. WP</b>								
Regierungsvorlagen	0	0,00	-	-	73	1,55	73	1,52
<b>13. WP</b>								
Regierungsvorlagen	-	-	66	1,83	7	0,58	73	1,52
<b>14. WP</b>								
Regierungsvorlagen	0	0,00	25	5,00	49	1,32	74	1,68
<b>15. WP</b>								
Regierungsvorlagen	-	-	62	3,26	-	-	62	3,26
<b>08.-15. WP</b>								
alle Vorlagen	9	0,12	238	2,23	172	1,44	419	1,35
davon:								
Regierungsvorlagen	8	0,01	218	2,04	154	1,29	380	1,23
Oppositionsvorlagen	0	0	3	0,03	0	0	3	0,01
überfrakt. Vorlagen	0	0	1	0,01	9	0,07	10	0,03
Bundesratsvorlagen	1	0,01	16	0,17	9	0,07	26	0,08

Anz. = Anzahl in absoluten Zahlen, Anz./SW = durchschnittliche Anzahl pro BR-Sitzungswoche  
= Frequenz konfliktualer Entscheidungen des Bundesrates im 2.Durchgang

Tabelle A.4: Konfliktuale Entscheidungen des Bundesrates im 2. DG - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten (1976-2004)

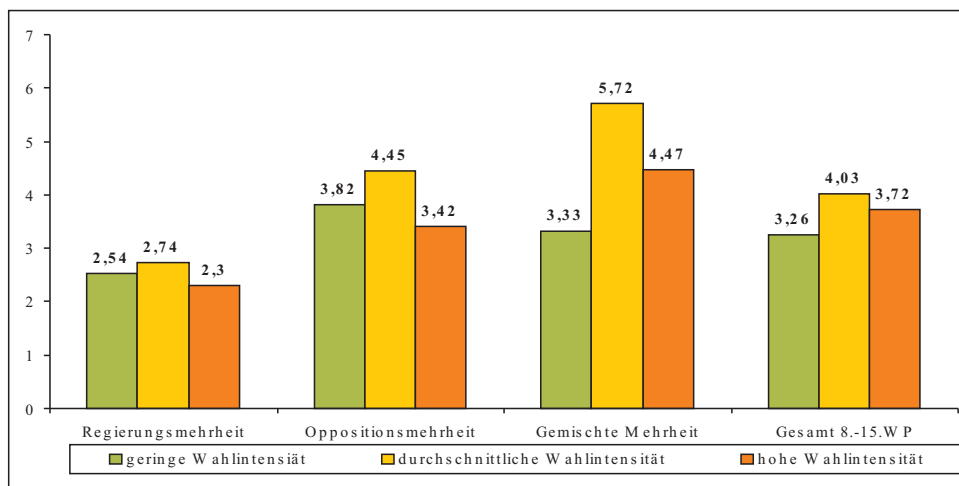


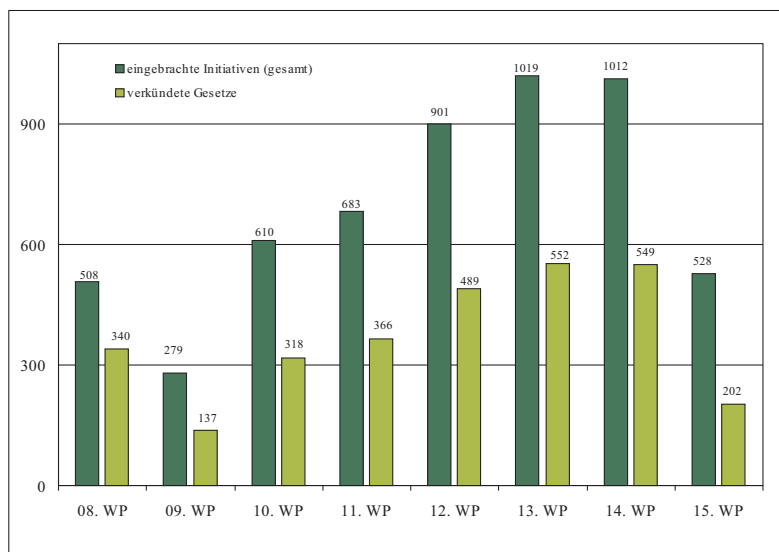
Abbildung A.3: Verabschiedungsfrequenz von Regierungsvorlagen - aufgeschlüsselt nach Wahlintensität und Bundesratsmehrheiten (1976-2004)



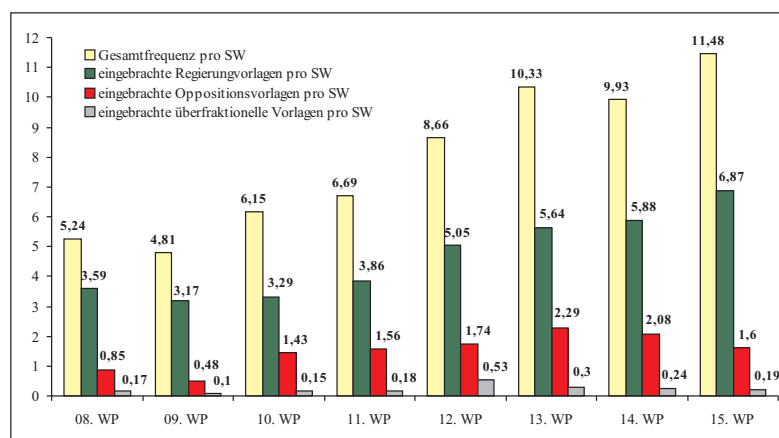
BR-Mehrheit	R-Mehrheit		O-Mehrheit		G-Mehrheit		WP	
WP								
Zustimmungs- versagung/Einspruch	Anzahl	Anz./ SW	Anz.	Anz./ SW	Anz.	Anz./ SW	Anz.	SW
<b>08. WP</b>								
Einspruch	-	-	4	0,13	1	0,06	5	0,11
Zustimmungsversagung	-	-	7	0,23	0	0,00	7	0,15
<b>09. WP</b>								
Einspruch	0	0,00	5	0,29	-	-	5	0,23
Zustimmungsversagung	0	0,00	0	0,00	-	-	0	0,00
<b>11. WP</b>								
Einspruch	0	0,00	-	-	1	0,16	1	0,02
Zustimmungsversagung	0	0,00	-	-	1	0,16	1	0,02
<b>12. WP</b>								
Einspruch	0	0,00	-	-	7	0,15	7	0,15
Zustimmungsversagung	0	0,00	-	-	4	0,09	4	0,08
<b>13. WP</b>								
Einspruch	-	-	13	3,14	1	0,08	14	0,29
Zustimmungsversagung	-	-	11	0,31	0	0,00	11	0,23
<b>14. WP</b>								
Einspruch	0	0,00	8	1,6	0	0,00	8	0,18
Zustimmungsversagung	0	0,00	3	0,6	1	0,03	4	0,09
<b>15. WP</b>								
Einspruch	-	-	18	0,95	-	-	18	0,95
Zustimmungsversagung	-	-	1	0,05	-	-	1	0,05
<b>08.-15. WP</b>								
Einspruch	0	0,00	48	0,45	10	0,08	58	0,19
Zustimmungsversagung	0	0,00	22	0,21	6	0,05	28	0,09

Anz. = Anzahl in absoluten Zahlen, Anz./SW = durchschnittliche Anzahl pro BR-Sitzungswoche  
= Frequenz der Zustimmungsversagungen und Einsprüche des Bundesrates im Vermittlungsverfahren

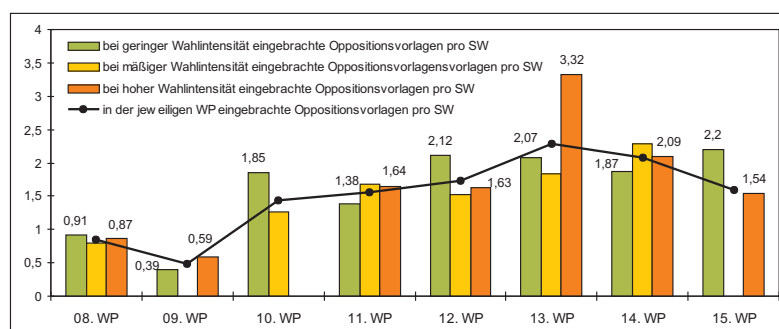
Tabelle A.5: Einsprüche und Zustimmungsversagungen des Bundesrates gegenüber Regierungsvorlagen im Vermittlungsausschuss - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten (1976-2004)



(a) Anzahl der eingebrachten und verabschiedeten Gesetze

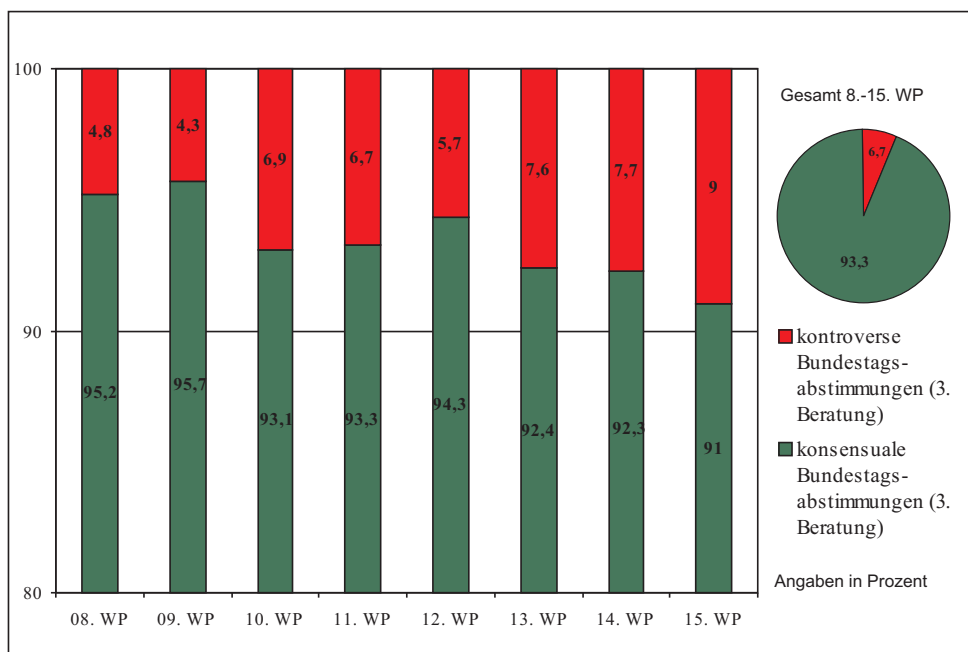


(b) Initiativtätigkeitsfrequenz - aufgeschlüsselt nach parteipolitischen Initiatoren

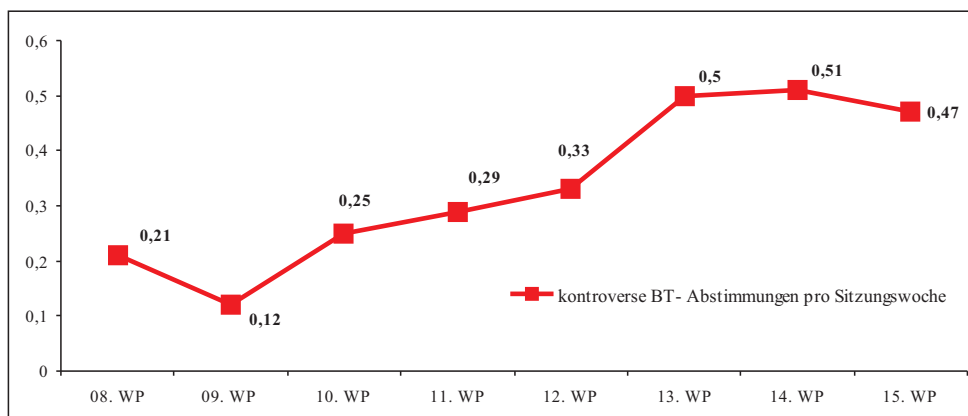


(c) Initiativtätigkeitsfrequenz der Opposition - aufgeschlüsselt nach Wahlintensität

Abbildung A.4: Initiativtätigkeit - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Wahlperioden (1976-2004)

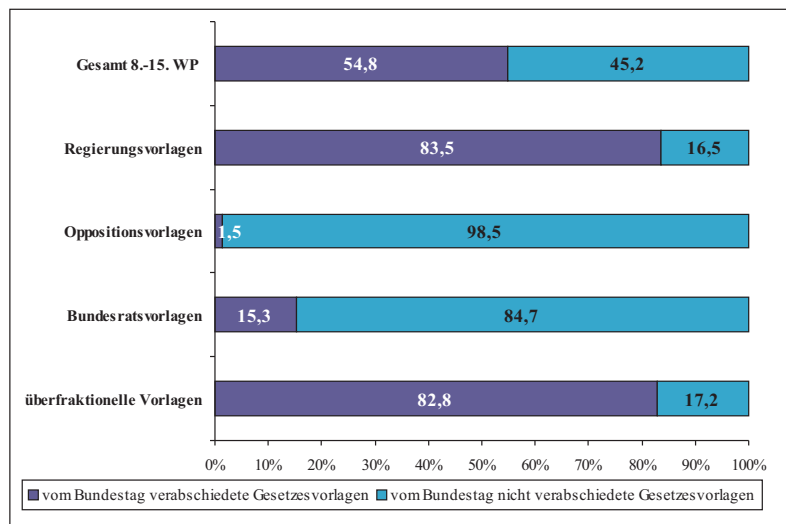


(a) Konfliktgrad des Abstimmungsverhaltens - aufgeschlüsselt nach Wahlperioden

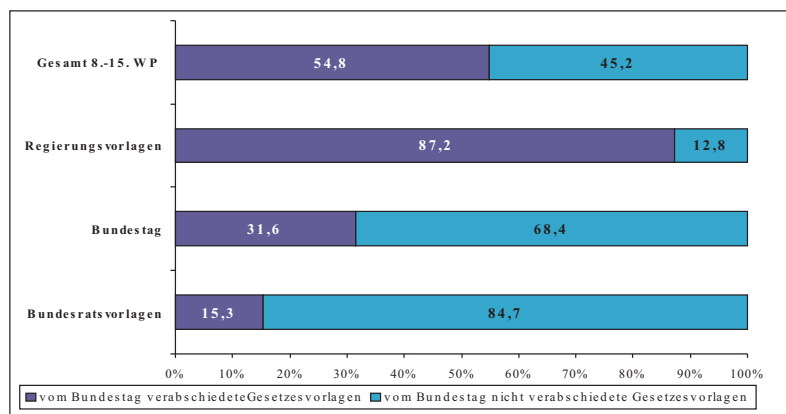


(b) Frequenz konfrontativer BT-Abstimmungen - aufgeschlüsselt nach Wahlperioden

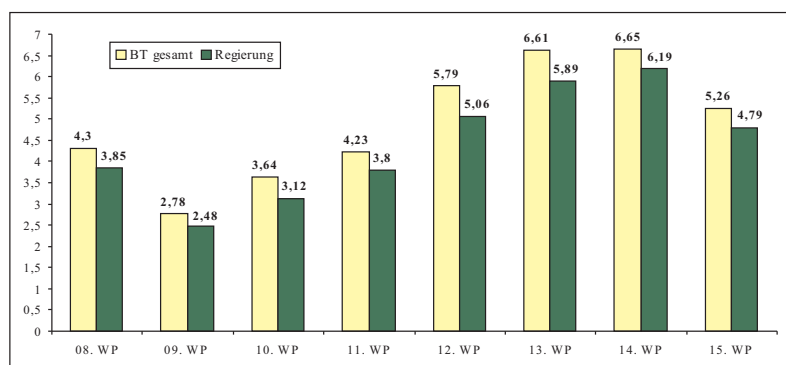
Abbildung A.5: Anteil und Frequenz kontroverser Abstimmungen in der 3. Beratung/Bundestag (1976-2004)



(a) Verabschiedung im BT - aufgeschlüsselt nach parteipolitischen Initiatoren

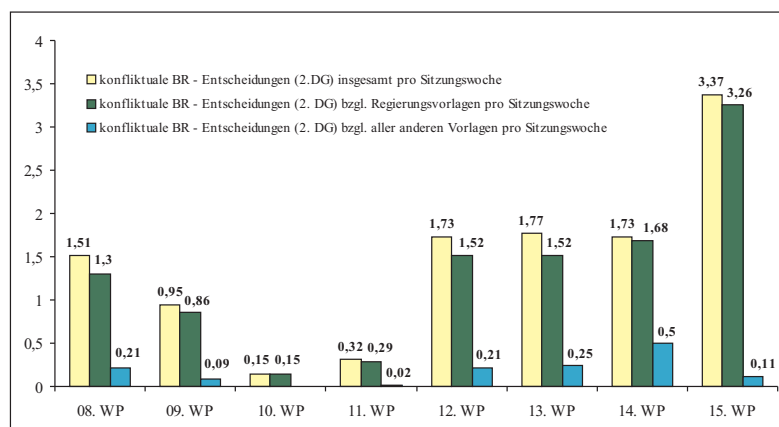


(b) Verabschiedung im BT - aufgeschlüsselt nach institutionellen Initiatoren

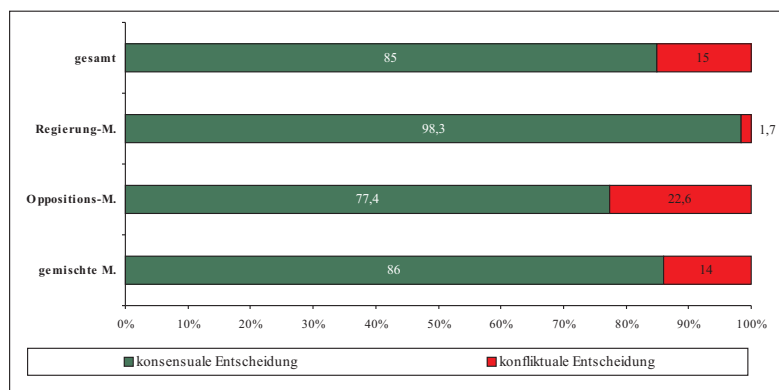


(c) BT-Verabschiedungsfrequenz der Regierung und des Bundestages insgesamt - aufgeschlüsselt nach Wahlperioden

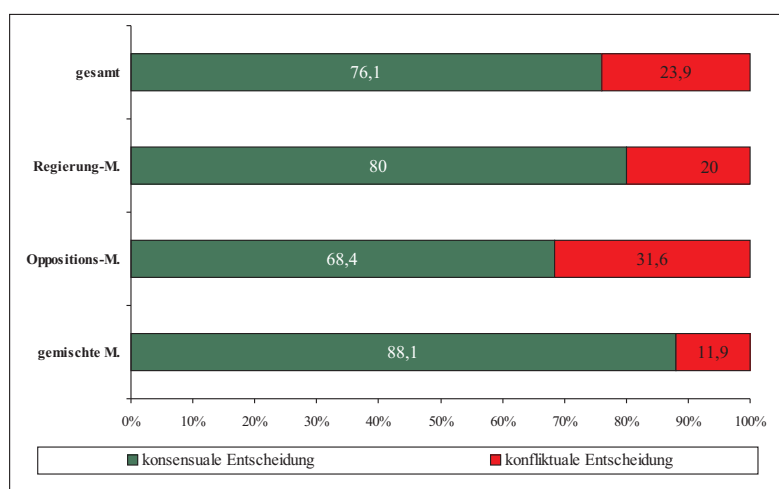
Abbildung A.6: Vom Bundestag verabschiedete Gesetze - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Wahlperioden (1976-2004)



(a) Frequenz konfliktualer BR-Abstimmungen im zweiten Durchgang - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Wahlperioden

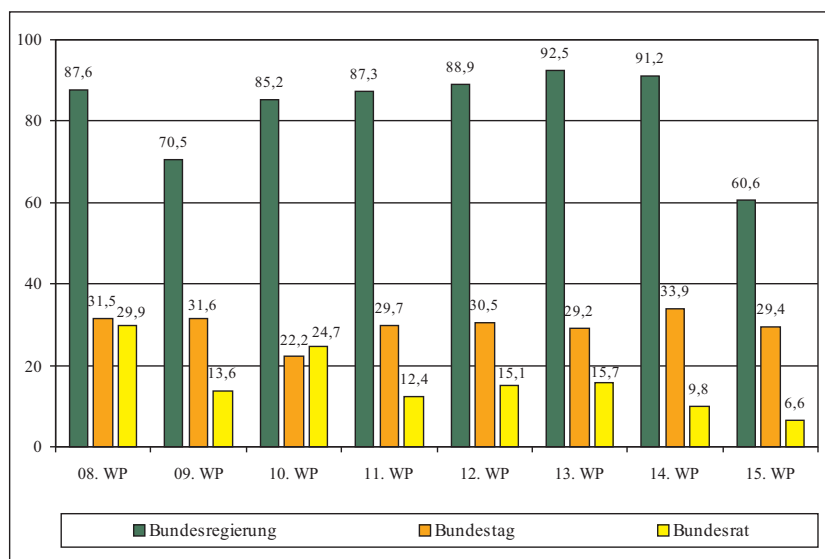


(b) Konfliktgrad der Entscheidungen des Bundesrates insgesamt (2.DG + VV) - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten

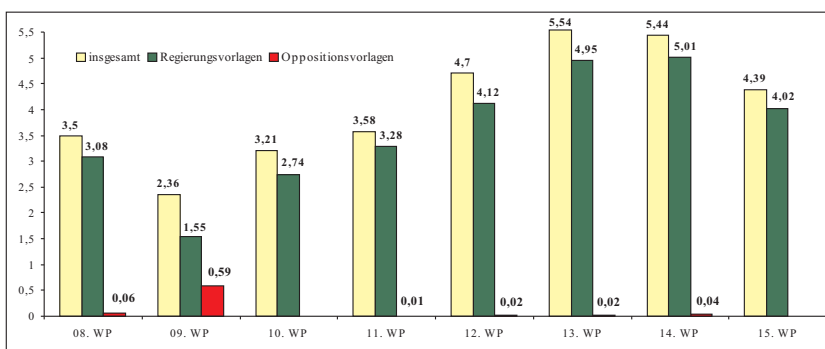


(c) Konfliktgrad der Entscheidungen des Bundesrates im Vermittlungsverfahren - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten

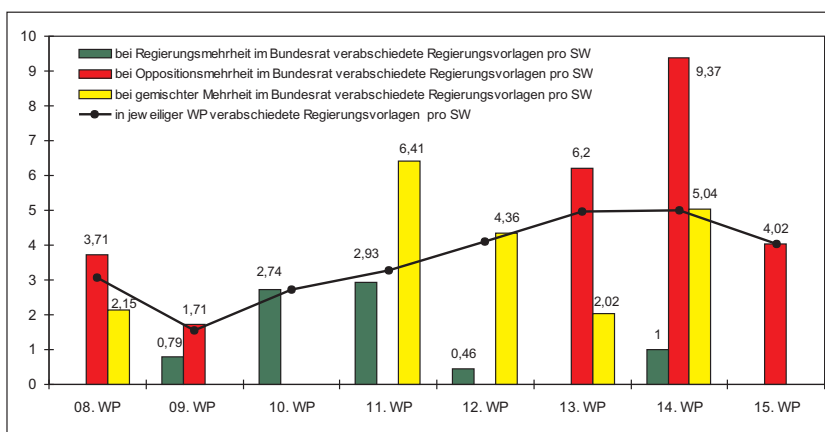
Abbildung A.7: Anteil und Frequenz konfliktualer Entscheidungen des Bundesrates (1976-2004)



(a) Verabschiedungsquote institutioneller Initiatoren



(b) Verabschiedungsfrequenz parteipolitischer Initiatoren



(c) Verabschiedungsfrequenz der Regierung - aufgeschlüsselt nach Bundesratsmehrheiten

Abbildung A.8: Quote und Frequenz endgültig verabschiedeter Gesetze - aufgeschlüsselt nach Initiatoren und Wahlperioden (1976-2004)

# Selbstständigkeitserklärung

Hiermit erkläre ich, dass die eingereichte Diplomarbeit von mir selbstständig, ohne fremde Hilfe und ausschließlich mit den angegebenen Hilfsmitteln verfasst wurde. Wörtliche oder inhaltliche Übernahmen aus veröffentlichten und unveröffentlichten Quellen sind als solche kenntlich gemacht. Andere als die angegebenen Hilfsmittel und Quellen habe ich nicht benutzt.

Diese Diplomarbeit ist an keiner anderen Hochschule zur Prüfung vorgelegt worden.

Wenke Seemann

06. MÄRZ 2005