

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Institut für Politische Wissenschaft

Sommersemester 2005

OS „Schlüsseltexte zur Politik in Deutschland:

Vom Deutschen Reich 1871 bis zum wiedervereinigten Deutschland“

Seminarleiter: Prof. Dr. Manfred G. Schmidt

13.10.2005

Motor oder Bremse?

Parteienwettbewerb im deutschen Bundesstaat

Eine kritische Auseinandersetzung mit
Gerhard Lehmanns Schrift zur Politik in Deutschland

Hausarbeit vorgelegt von:

Clemens Jesenitschnig

Bahnhofstraße 9

69115 Heidelberg

E-Mail: clemens.jes@gmx.net

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich erkläre ehrenwörtlich, daß ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe verfaßt habe; außer dem im Literaturverzeichnis angeführten Schrifttum habe ich bei der Abfassung keine anderen Unterstützungen in Anspruch genommen.

Heidelberg, im Oktober 2005

(Clemens Jesenitschnig)

Inhaltsverzeichnis

Seite

1. Vorbemerkung.....	1
2. Lehnbruchs These von der politischen ‚Verwerfung‘ in der Bundesrepublik.....	2
2.1. Das theoretisch-konzeptionelle Instrumentarium.....	2
2.2. Parteienwettbewerb und deutscher Bundesstaat.....	9
2.3. Im Spannungsfeld von Parteienwettbewerb und Föderalismus.....	19
3. Parteienwettbewerb im deutschen Bundesstaat: Bremse oder Motor?....	26
3.1. Parteien im deutschen Föderalismus: Bremse oder Motor?.....	26
3.2. Enge oder lose Kopplung? Über das Zusammenwirken von Bundes- und Landespolitik.....	32
4. Fazit: Würdigung der Schrift Gerhard Lehnbruchs.....	36
5. Literaturverzeichnis.....	39

Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Institut für Politische Wissenschaft

Sommersemester 2005

OS „Schlüsseltexte zur Politik in Deutschland:

Vom Deutschen Reich 1871 bis zum wiedervereinigten Deutschland“

Seminarleiter: Prof. Dr. Manfred G. Schmidt

13.10.2005

Motor oder Bremse?

Parteienwettbewerb im deutschen Bundesstaat

Eine kritische Auseinandersetzung mit
Gerhard Lehmanns Schrift zur Politik in Deutschland

Hausarbeit vorgelegt von:

Clemens Jesenitschnig

Bahnhofstraße 9

69115 Heidelberg

E-Mail: clemens.jes@gmx.net

Studienrichtung:

Magisterstudiengang Mittlere und Neuere

Geschichte und Politische Wissenschaft,

jeweils 7. Fachsemester.

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich erkläre ehrenwörtlich, daß ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne fremde Hilfe verfaßt habe; außer dem im Literaturverzeichnis angeführten Schrifttum habe ich bei der Abfassung keine anderen Unterstützungen in Anspruch genommen.

Heidelberg, im Oktober 2005

(Clemens Jesenitschnig)

Inhaltsverzeichnis

Seite

1. Vorbemerkung.....	1
2. Lehbruchs These von der politischen ‚Verwerfung‘ in der Bundesrepublik.....	2
2.1. Das theoretisch-konzeptionelle Instrumentarium.....	2
2.2. Parteienwettbewerb und deutscher Bundesstaat.....	9
2.3. Im Spannungsfeld von Parteienwettbewerb und Föderalismus.....	19
3. Parteienwettbewerb im deutschen Bundesstaat: Bremse oder Motor?....	26
3.1. Parteien im deutschen Föderalismus: Bremse oder Motor?.....	26
3.2. Enge oder lose Kopplung? Über das Zusammenwirken von Bundes- und Landespolitik.....	32
4. Fazit: Würdigung der Schrift Gerhard Lehbruchs.....	36
5. Literaturverzeichnis.....	39

1. Vorbemerkung

„Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ – so lautet der prägnante Titel eines 1976 erstmals erschienenen, vom Umfang her eher unscheinbaren Buches, das den Anspruch erhebt, durch die zusammenführende Betrachtung zweier Schlüsselgrößen des bundesrepublikanischen Politikprozesses – Föderalismus und Parteiensystem – die wesentliche diesem Prozeß inhärente Problematik zu erfassen und auf diese Weise zu erklären, weshalb sich Politikgestaltung auf gesamtstaatlicher Ebene hierzulande so mühsam und kompliziert darstellt und am Ende häufig langwierig ausgehandelte Kompromisse stehen, die von den beteiligten Akteuren selbst (wie auch von beobachtenden Staats- und Sozialwissenschaftlern) als unbefriedigend und problemlösungsunadäquat („suboptimal“) bewertet werden. Der Autor dieser Schrift, Gerhard Lehbruch, hatte drei Jahre zuvor seinen ersten Ruf auf eine ordentliche politikwissenschaftliche Professur (in Tübingen) angenommen.¹ Die Veröffentlichung von 1976 hat wesentlich seinen Ruf als einer der führenden Politologen in den Bereichen der vergleichenden und bundesrepublikanischen Politikforschung begründet. Mittlerweile liegt das Buch – überarbeitet und ergänzt, aber in seiner Kernaussage unverändert – in dritter Auflage vor.

In der vorliegenden Arbeit möchte ich kritisch untersuchen, ob – und wenn: inwieweit – Lehbruchs politischer Institutionenanalyse, als deren Ergebnis er die Inkongruenz von Bundesstaat und Parteiensystem in Deutschland² konstatiert, nach etwa dreißig Jahren kritischer Prüfung in der wissenschaftlichen Debatte (noch immer) plausible und hinreichende Erklärungsadäquanz attestiert werden darf. Immerhin hat die Bundesrepublik durch die deutsche Wiedervereinigung von 1989/90 einen tiefgreifenden Umbruch erfahren, der auch außerordentliche Auswirkungen sowohl auf das bundesstaatliche wie das Parteiensystem gehabt hat.

Im ersten Untersuchungsschritt ist es zunächst unerlässlich, sich die wesentlichen Punkte der Lehbruchschen Argumentation in Erinnerung zu rufen (Abschnitt 2). Ich möchte dies vor dem Hintergrund weiterer Arbeiten desselben Autors zu den Themenbereichen deutscher Bundesstaat, Arenenverflechtung, Parteienwettbewerb und Verhandlungs- bzw. Konkordanzdemokratie tun.

Im nächsten Teil (Abschnitt 3) wird die Kritik an seiner Analyse, die sich vor allem an seiner Interpretation des deutschen Parteienwettbewerbs im bundesstaatlichen Gefüge

¹ Zur – insbesondere vor dem Hintergrund seines wissenschaftlichen Werkes – sehr interessanten Vita Gerhard Lehbruchs siehe Czada/ Schmidt 1993; Schmidt 2003, sowie – autobiographisch – Lehbruch 1997; id. 2001, außerdem – zusammenfassend – Jesenitschnig 2005.

² Ich verwende die Bezeichnungen ‚B[undes]R[epublik] D[eutschland]‘, ‚Bundesrepublik‘ und ‚Deutschland‘ im folgenden synonym. Wenn spezifisch auf die Bundesrepublik *vor* oder *nach* der Wiedervereinigung rekurriert wird, mache ich dies jeweils eindeutig ersichtlich.

entzündet, dargelegt werden. Zwei Einwände sind dabei von entscheidender Bedeutung: Erstens wird Lehbruch vorgeworfen, er mißdeute die funktionale Stellung der bundesdeutschen Parteien. Nicht als ‚Bremse‘ fungierten sie im deutschen Föderalismus, sondern im Gegenteil – durch beträchtliche vertikale Integrationsleistungen – als Problemlöser, und stellten darum weitaus eher einen antreibenden und befördernden ‚Motor‘ der deutschen *politics* dar.

Ein zweiter Einwand, in seiner Argumentationslogik aus entgegengesetzter Stoßrichtung kommend, wird seit einigen Jahren im wissenschaftlichen Diskurs thematisiert: Lehbruch verkürze in seiner Darstellung den Parteienwettbewerb auf Landesebene wesentlich, erkläre ihn ausschließlich durch die parteipolitische Konfrontation auf Bundesebene und degradiere ihn so völlig zu Unrecht zu einem bloßen Anhängsel der bundesparteilichen Wechselbeziehungen. Insbesondere, so die Kritiker, sei es eine der vielfältigen Folgen der deutschen Wiedervereinigung, daß mit dem schlagartig höheren Heterogenitätsgrad der Bundesländer auch zunehmende Regionalisierungstendenzen der Parteien auf Landesebene verbunden seien; mithin habe sich die von Lehbruch vorgenommene Simplifizierung in ihrer Unangemessenheit sogar noch bedeutend gesteigert. Diese beiden Kritikpunkte, prominent artikuliert von Wolfgang Renzsch auf der einen und Roland Sturm auf der anderen Seite, sollen, Lehbruchs Text fest im Blickfeld behaltend, auf ihre Plausibilität hin überprüft werden.

Im Fazit (Abschnitt 4) will ich die zuvor gewonnenen Untersuchungserkenntnisse zusammenfassen und im Lichte dieser Einsichten Gerhard Lehbruchs Schrift ‚Parteienwettbewerb im Bundesstaat‘ kritisch würdigen.

2. Lehbruchs These von der politischen ‚Verwerfung‘ in der Bundesrepublik

2.1. Das theoretisch-konzeptionelle Instrumentarium

Gerhard Lehbruchs politikwissenschaftliches Œuvre ist ebenso umfang- wie facettenreich. In all seinen Jahren der politikwissenschaftlichen Forschung hat er sich vornehmlich der vergleichenden Analyse liberal verfaßter Demokratien gewidmet, in deren Mittelpunkt die Frage nach den Voraussetzungen und Möglichkeiten der friedlicher Regelung von Interessenkonflikten in ethnisch, religiös, ideologisch oder sozial polarisierten Gesellschaften steht.³ Bereits in seiner frühen, 1967 publizierten Schrift über die ‚Proporzdemokratien‘ Schweiz und Österreich legte Lehbruch den Grundstein für einen innova-

³ Vgl. Schmidt 2003, S. 572ff.

tiven theoretischen Ansatz, mit dem er das Konzept der ‚politischen Kultur‘ in die deutschsprachige Forschung einführte⁴, und den er im folgenden kontinuierlich weiterverfolgen und in wiederkehrender Anwendung ergänzen und ausbauen sollte. Ich will daher diese Schrift zum inhaltlichen Ausgangspunkt des vorliegenden Abschnitts nehmen.

Politische Kultur definiert Lehmbruch als historisch entwickeltes System „jener expliziten und impliziten Leitvorstellungen, die sich auf die politischen Handlungszusammenhänge beziehen“, wobei er zwei Aspekte unterscheidet: Einerseits die kognitiven, emotionalen und wertenden Zielvorstellungen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, aus welchen sich deren politische Präferenzen ableiten. Diese konstituieren den Bereich der gesellschaftlich-politischen Konflikte, die „Interessenstruktur“. Andererseits, so Lehmbruch, existieren davon „teilweise unabhängige Normen betreffend die Modalitäten der politischen Regelung gesellschaftlicher Konflikte“; diese wiederum bilden den Bereich institutionalisierter Konfliktregelung, die „Regierungsstruktur“.⁵ Sie ist im wesentlichen nicht kodifiziert, sondern „in einem funktionierenden Gemeinwesen Bestandteil eines gelebten Einverständnisses, das den gegenseitigen Beziehungen der politischen Akteure zugrunde liegt“⁶. Bei seiner vergleichenden Analyse der Schweiz und Österreichs konstatiert Lehmbruch, daß Proporzdemokratien⁷ offenbar bestimmte, ihnen eigentümliche Konfliktregelungsnormen aufweisen, durch die sie sich von anderen demokratischen Systemen unterscheiden.⁸ Analytisch differenziert er hierbei zwischen drei verschiedenen „Stilen der Konfliktregelung“ oder „Regelsystemen“, die sich empirisch zwar nie in reiner Form, aber doch in deutlich unterschiedlichen Mischungsverhältnissen (und Dominanzen) präsentieren:

- (1) das hierarchisch-bürokratische Regelsystem der autoritären Konfliktentscheidung,
- (2) das Regelsystem der Konkurrenz bzw. des Parteienwettbewerbs mit der Mehrheitsentscheidung als „fundamentaler Spielregel“ und

⁴ Lehmbruch 2003 [1967]. – Lehmbruch nahm hierbei Anleihe bei Gabriel Almond, der sein Konzept der ‚political culture‘ erstmals 1956 präsentiert hatte; er modifizierte dieses allerdings in wichtigen Punkten (vgl. Lehmbruch 2003, S. 10).

⁵ Lehmbruch 2003 [1967], S. 20f. und 36. – Lehmbruchs Definition politischer Kultur findet auch heute noch allgemeine Anerkennung (*pars pro toto* vgl. Sontheimer 1990, insbes. S. 13ff. und 21f.).

⁶ Lehmbruch 2000, S. 14.

⁷ Den Terminus ‚Proporzdemokratie‘ sollte Lehmbruch bald darauf durch den im schweizerischen Sprachgebrauch üblichen Begriff der ‚Konkordanzdemokratie‘ substituieren, den er auf diese Weise in der deutschsprachigen Politikwissenschaft etabliert und konzeptionell fruchtbar gemacht hat.

⁸ Vgl. Lehmbruch 2003 [1967], S. 20.

- (3) das Regelsystem der Konkordanz bzw. des Verhandeln (,Verhandlungsdemokratie'), mit der Konsensbildung durch den Ausgleich widerstreitender Interessen als Konfliktentscheidung (*bargaining*).⁹

Da Lehmbruch bereits im Rahmen seiner Definition der politischen Kultur die historische Entwicklung als Erklärungsvariable angedeutet hat, versucht er folgerichtig, die Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede nationaler politischer Kulturen (im Sinne verschiedener dominanter Regelsysteme) aus entwicklungsgeschichtlicher Perspektive zu deuten. Er widerspricht damit dem (in den 1960er Jahren noch weitverbreiteten) Denkmuster, daß Demokratien mit stark konkordanzdemokratischen Zügen sich auf einer entwicklungsgeschichtlich niedrigeren (und also qualitativ minderen) Stufe befänden als Demokratien mit stark ausgeprägter Wettbewerbsintensität.¹⁰ Vielmehr, so Lehmbruch, begründe sich die Dominanz bestimmter politischer Konfliktregelungsmuster durch „eigentümliche kulturelle Voraussetzungen mit komplexen historischen Wurzeln.“¹¹

Das hierarchisch-bürokratische System entstammt danach dem Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus, als gesellschaftliche Gegensätze nicht im direkten Umgang der Konfliktparteien ausgetragen, sondern von einer übergeordneten Autorität (der hierarchischen Verwaltungsorganisation) entschieden wurden. Neben dem französischen Bürokratenstaat hat dieses Regelsystem nach Lehmbruch auch den monarchischen preußischen Beamtenstaat gekennzeichnet.¹²

Der Modus des Wettbewerbs hingegen ist charakteristisch für politische Systeme, in denen Konkurrenz nicht nur um die Parlamentssitze herrscht, sondern darüber hinaus die diversen Parteien tatsächlich um den (zeitlich befristeten) Erwerb von Regierungsmacht und politischen Führungspositionen wetteifern. Der Ausgleich von Interessen kann erfolgen, weil die von Wahl zu Wahl grundsätzlich unsicheren und fluktuierenden Mehrheitsverhältnisse die siegreiche Partei (oder Parteienkoalition) zwingen, Minderheiteninteressen zu berücksichtigen.¹³

Im Gegensatz zu stark wettbewerbsorientierten Demokratien nach dem Vorbild Großbritanniens eignen sich bestimmte politische Systeme nicht für die Konfliktregelung nach

⁹ Vgl. Lehmbruch 2000, S. 15, sowie ganz ähnlich bereits in Lehmbruch 2003 [1967], S. 57. – Für das korrekte Verstehen der Verhandlungsdemokratie ist entscheidend, daß Verhandeln nicht mit Kooperation gleichgesetzt wird. Bei kooperativem Handeln wirken mehrere Akteure arbeitsteilig zur Realisierung eines gemeinsamen Ziels zusammen, während das Verhandeln auf stabilitätsorientierten, längerfristigen Interessenausgleich durch politische Tauschgeschäfte (*log-rolling*, Junktime) fokussiert ist (Czada 2000, S. 26f. u. 40; vgl. Lehmbruch 2000, S.17).

¹⁰ Dieser Sichtweise lag das jahrhundertalte, aus England herrührende liberale Paradigma der Demokratie als einer Ordnung der gleichgewichtigen Konkurrenz zugrunde (vgl. Lehmbruch 2003 [1967], S. 18f.; außerdem Schmidt 2000b, S. 325ff.).

¹¹ Lehmbruch 2003 [1967], S. 57.

¹² Vgl. Lehmbruch 2000, S. 15f.

¹³ Vgl. Lehmbruch 1999, S. 405; id. 2000, S. 16.

Mehrheitsentscheid, weil sie von einer (oder mehreren) tiefgehenden gesellschaftlichen Spannungslinie(n) (*cleavages*) durchdrungen sind. In einem solchen System, so Lehmbruch, betrachtet jede Seite ihre jeweiligen Interessen als unvereinbar mit jenen der Gegenseite(n).¹⁴ Der gesamtgesellschaftliche Interessenausgleich kann daher nicht durch einfachen Wettbewerb um die Regierungsmacht hergestellt werden, weil aufgrund der festen Konfliktfront eine Gesellschaftsgruppe gegenüber der anderen strukturell permanent minorisiert würde und „Minderheiten normalerweise keine Chance haben, in Wahlen zur Mehrheit zu werden.“¹⁵ In dem Moment aber, in dem dieser Interessenkonflikt von allen relevanten gesellschaftlichen Gruppen als legitim perzipiert wird (sodaß Assimilation oder Unterdrückung von Minderheiten nicht mehr in Frage kommen), „bleibt nur noch der ausgehandelte Kompromiß als Grundelement des Verfahrens.“¹⁶

Die Ausbildung unterschiedlicher Regelsysteme führt Lehmbruch auf historische Lernprozesse der beteiligten Kollektivakteure zurück, die im Rahmen jeweils spezifischer institutioneller Arrangements (etwa konstitutioneller Bestimmungen) stattfinden, welche restringierend auf die potentiellen Strategierepertoires der Akteure wirken und die Wahl bestimmter „Handlungslogiken“ entweder wahrscheinlicher oder unwahrscheinlicher machen.¹⁷ Die Qualität der institutionellen Strukturen wird dabei ihrerseits durch die jeweiligen historischen Entstehungs- und Ausbildungsvorgänge erklärt.¹⁸

Um Art und Ausmaß der institutionellen Handlungseinschränkungen bemessen zu können, ist es zweckmäßig, das politische System analytisch in (interagierende) Teilbereiche oder „Arenen“ zu gliedern und getrennt zu betrachten.¹⁹ Sinnvoll erscheint insbesondere die gesonderte Prüfung (1) der parteipolitischen, (2) der föderalen und (3) der (neo-) korporatistischen Arena.²⁰ Diese Trennung erlaubt dann die vergleichende Untersuchung von Interaktions- und Verflechtungszusammenhängen (und sich ableitenden Konsequenzen) zwischen Arenen mit divergierenden oder gleichen Handlungslogiken. Das dabei beobachtbare Zusammenwirken kann unterschiedliche Ausmaße annehmen. Lehmbruch führt in diesem Kontext den (aus der Organisationstheorie stammenden) Begriff der ‚Kopplung‘ ein, der auf die Interaktionsqualität rekurriert: Organisationen (hier: Arenen) können verschiedene Grade der Kopplung aufweisen, wobei *in extremo*, d.h. bei enger Kopp-

¹⁴ Natürlich muß die jeweilige Konfliktlinie nicht zwingend zu einer bipolaren gesellschaftlichen Frontstellung führen, möglich ist auch Multipolarität mit mehr als zwei gesellschaftlichen Konfliktgruppen.

¹⁵ Lehmbruch 2000, S. 17; vgl. id. 2003 [1967], S. 21f.

¹⁶ Lehmbruch 2000, S. 17.

¹⁷ Vgl. Lehmbruch 2000, S. 17. – Er regt an, diese Lernprozesse unter Rückgriff auf spieltheoretische Modelle (Gefangenendilemma, Axelrods ‚Tit for Tat‘) zu analysieren (id. 1991, S. 20f.)

¹⁸ Dazu s.u.

¹⁹ Zum Arenenbegriff vgl. Lehmbruch 1999, S. 403; id. 2000, S. 19.

²⁰ Vgl. Czada 2000, S. 24; Lehmbruch 2003 [1996], S. 157.

lung, eine derart massive Arenenverknüpfung oder -verschränkung vorliegen kann, daß konkrete Entscheidungsfindungsprozesse notwendigerweise mehrere Bereiche durchlaufen müssen, damit ein Entscheidungsergebnis erzielt werden kann. In solchen Fällen drohen bei inkongruenten Handlungslogiken, d.h. wenn mit jeweils anderen Entscheidungsregeln operiert wird, Entscheidungsblockaden.²¹ Lose Kopplung weist dagegen den Vorzug auf, daß eine Arena nicht an die Vorentscheidungen einer anderen gebunden ist, weil beide nur durch wenige und schwache Variablen miteinander verbunden sind und dadurch „ihre Eigendynamik und ein hohes Maß an Flexibilität“²² beibehalten.

Hinsichtlich der Frage nach Art und Ausmaß institutioneller Restriktionswirkungen ist allgemein festzuhalten, daß sowohl die parteipolitische wie die korporatistische Arena in großem Umfang von den – nicht formal kodifizierten – politisch-kulturellen Orientierungen der involvierten Akteure geprägt werden (d.h. deren potentiell einsetzbare Strategierepertoires unterliegen verhältnismäßig geringen institutionellen Restriktionen). Dagegen zeichnet sich die föderale Arena (also die Beziehung zwischen Bund und Gliedstaaten) in aller Regel durch eine weitaus stärker formalisierte (zumeist sogar konstitutionalisierte) Institutionenordnung aus, welche die bundesstaatliche Entscheidungsstruktur beispielsweise dank der Installation gegenmajoritärer Kräfte mit verbindlichen Vetopositionen zu versehen vermag.²³ Dieser Befund ist offensichtlich stark generalisierend, denn er berücksichtigt nicht den jeweils individuellen Entstehungszusammenhang von Institutionenstrukturen einerseits und angewandten Handlungslogiken der Kollektivakteure andererseits. Verständlich wird dieses wechselseitige Einflußverhältnis unter Zuhandnahme eines historisch-institutionalistischen Forschungsprogramms, das unter dem Begriff „Pfadabhängigkeit“ (*path dependency*) ursprünglich im Bereich der Technik- und Wirtschaftsgeschichte entwickelt worden war, in den vergangenen zwei Dekaden aber auch zunehmen-

²¹ Vgl. Lehbruch 2000, S. 28f. – Er hebt hervor, daß sich das Konzept der Kopplung nicht nur auf inter-, sondern auch auf intraorganisatorische (d.h. areneninterne) Interaktionsmuster bezieht (ibid.).

²² Lehbruch 2000, S. 29.

²³ Vgl. Czada 2000, S. 34. – Obwohl uns die korporatistische Arena im folgenden nicht weiter beschäftigen soll, sei an dieser Stelle folgende Anmerkung angebracht: In einem Aufsatz jüngerer Datums argumentiert Lehbruch, daß die vergleichende Betrachtung von Struktur- und Interaktionsmustern der nämlichen drei Arenen in fünf mitteleuropäischen Staaten die These begründen könne, es handle sich bei diesen Staaten (D, A, CH, NL, B) um einen „Demokratietypus *sui generis*“, nämlich die „westmitteleuropäische korporative Verhandlungsdemokratie“ (id. 2000 [1996]). Zu Recht hat Roland Czada darauf hingewiesen, daß ein solcher Vergleich die Gefahr in sich birgt, die fruchtbare analytische Trialität einem „eindimensionalen Konzept“ zu opfern, das „Politikverflechtung, Konkordanzdemokratie und Korporatismus in einer Variable zusammenfaßt“ (id. 2000, S. 28). Tatsächlich läßt sich zwar eine positive Korrelation zwischen konkordanzdemokratisch eingegegtem Parteienwettbewerb und korporativer Interessenvermittlung feststellen (ibid.; vgl. auch Lehbruch 2003 [1999]). Dagegen hat die Konkordanzdemokratie „mit Phänomenen wie föderaler Politikverflechtung nichts zu tun. Im Gegenteil: die Schweiz, Österreich, die Niederlande oder die korporatistischen Phänotypen der Verhandlungsdemokratie in Schweden und Norwegen sind gerade nicht wie die USA, Deutschland und Frankreich durch gegenmajoritäre Institutionen oder Politikverflechtung zwischen Verfassungsorganen gekennzeichnet.“ (Czada 2000, S. 34f.).

de Beachtung in den Sozialwissenschaften erfahren hat.²⁴ Dieses Konzept soll zunächst helfen, die Eigenschaften einer bestimmten institutionellen Struktur entwicklungsgeschichtlich zu interpretieren. „Pfadabhängige Prozesse der Institutionenbildung sind in der sozialwissenschaftlichen Rezeption dadurch charakterisiert, dass die einmal entstandenen Strukturen selbstverstärkenden Charakter haben, je länger der Prozess andauert.“²⁵ Im pfadabhängigen Institutionenbildungsprozeß lassen sich analytisch drei Entwicklungssequenzen differenzieren:

- (1) ein ausschlaggebender Entwicklungsanfangszeitpunkt (*critical juncture*), an dem aufgrund kontingenter Umstände (etwa des strategischen Kalküls eines hegemonialen Akteurs) unter diversen Pfadalternativen (*multiple equilibria*) eine bestimmte ausgewählt und eingeschlagen wird („Weichenstellung“);
- (2) darauffolgend eine Sequenz, in der spezifische kausale Mechanismen einsetzen, welche diesen Entwicklungspfad durch Reproduktion stabilisieren und über den Zeitverlauf verstärken (*autoreproduction*). Diese Mechanismen positiver Rückkopplung haben mit den Antriebskräften, die hinter der ursprünglichen Weichenstellung gestanden haben, oft gar nichts zu tun. Sie können beispielsweise in hohen Startkosten oder Koordinierungseffekten begründet sein (bei Koordinierungseffekten ist der individuelle Nutzen aus einer Tätigkeit desto höher, je mehr Individuen daran partizipieren). Wechsel sind in dieser Phase des Entwicklungspfades möglich, stellen dabei jedoch nie die pfadimmanente Institutionenlogik infrage (*bounded change*).
- (3) eine Phase der Erschütterung, die entweder durch eine Störung der pfadinternen Reproduktionsmechanismen oder durch die Einwirkung externer Faktoren ausgelöst werden kann. Diese Phase des Ungleichgewichts (*punctuated equilibrium*) führt entweder zur Neujustierung des Entwicklungspfades oder, bei völliger Zerstörung der selbstreproduktiven Mechanismen, zu dessen Auflösung.

Das eigentlich Bemerkenswerte am Konzept der Pfadabhängigkeit ist nicht sosehr, daß es dem sozialwissenschaftlich Forschenden ein Werkzeug zur Hand gibt, um gegenwärtige Institutionen genetisch erklären zu können. Bedeutsam ist vielmehr, daß man durch seine Anwendung in die Lage versetzt wird, den genauen Wirkungszusammenhang zwischen Institutionenstruktur und darin agierenden Akteuren zu begreifen: Sobald im ersten Stadium eine bestimmte Pfadalternative gegenüber anderen den Vorzug erhält, wird bei den beteiligten Akteuren ein kognitiver Prozeß in Gang gesetzt. Im Zuge dieses Prozesses

²⁴ Vgl. Lehbruch 2002, S. 14.

²⁵ Lehbruch 2002, S. 14. Zum folgenden vgl. *ibid.*, S. 13ff.

wird die eingeschlagene Entwicklung von immer mehr Akteuren (und über den Zeitverlauf hin immer stärker) als überlegene Problemlösungsvariante begriffen, und zwar nicht nur im konkreten Einzelfall, sondern zunehmend in verallgemeinerter Form.²⁶ Parallel dazu trägt die Selbstreproduktion tendenziell auch zur Ausbildung gewisser Macht- und Interessenkonstellationen bei, welche die Konsensschwelle für einen Pfadwechsel derart ansteigen lassen, daß ein solcher angesichts der aufzubringenden politischen Kosten zunehmend schwieriger und unwahrscheinlicher wird. Wenn sich nun diese beiden Entwicklungen im Rahmen der Selbstreproduktion über einen sehr langen Zeitraum fortsetzen, führt dies bei den beteiligten Akteuren zu einer wachsenden Hegemonie spezifischer politisch-kultureller Orientierungen, die ihren Ausdruck in der Anwendung bestimmter Konfliktregelungsstrategien (Handlungslogiken) finden. Derart internalisierte Orientierungsmuster können im Fall einer Pfaderschütterung die Rezeptionswilligkeit der maßgeblichen Akteure hinsichtlich neuer, plötzlich leicht verfügbarer Pfadalternativen in einem solchen Maß einschränken, daß trotz des Schocks keine grundsätzliche Pfadänderung erfolgt, weil niemand (oder nur wenige) bereit sind, von ihren routinisierten Handlungsweisen abzuweichen. Die kognitive und die institutionelle Dimension der Pfadabhängigkeit stehen daher im Verlauf einer Pfadentwicklung in einem perpetuierenden, selbstverstärkenden Wechselverhältnis; Lehnbruch bezeichnet dies als „ko-evolutionäre Beziehung“²⁷.

Am Schluß dieses Abschnitts sei noch auf einen Vorwurf eingegangen, der Gerhard Lehnbruch mit Blick auf seinen theoretischen Ansatz immer wieder gemacht wird.²⁸ Dieser enthalte nämlich in zweierlei Hinsicht deterministische Tendenzen. Erstens verleite die Theorie der Pfadabhängigkeit dazu, eine Institutionenordnung mit sehr langer Entwicklungsgeschichte (d.h. langanhaltender Selbstreproduktion) für quasi unabänderlich zu erklären. Zweitens führe die institutionenorientierte Sichtweise dazu, daß Akteure, die innerhalb einer solchen Institutionenordnung agieren, ihre Handlungslogik von eben dieser Ordnung gleichsam präskribiert bekämen. Gegen beide Einsprüche wendet sich Gerhard Lehnbruch: Die Kritik der Pfadabhängigkeits-These ignoriere, daß Pfadentwicklungen oftmals auf geschichtlichen Zufälligkeiten oder eigentümlichen zeitgebundenen Umständen gründeten, und daß im folgenden eine Weiterentwicklung nur stattfinden könne,

²⁶ Im Extremfall kann auf diese Weise ein (gesamtgesellschaftliches oder sogar gesellschaftsübergreifendes) Paradigma mit universalistischem Gültigkeitsanspruch entstehen. Ein schönes Beispiel aus der europäischen Geschichte stellt das kirchendogmatisch zementierte geozentrische Weltbild dar, das seinen ideengeschichtlichen Ursprung im antiken Griechenland (Aristoteles, Ptolemäus) hat und dessen Alleingültigkeitsanspruch erst im Zuge der Entdeckungen von Kopernikus, Galilei und Kepler im 17. Jahrhundert erodierte.

²⁷ Lehnbruch 2002, S. 17.

²⁸ Vgl. z.B. Margedant 2002, S. 25f.

wenn ausreichend selbstreproduzierende Mechanismen zum Einsatz kämen (was keinesfalls sicher sei). Schließlich könne es aus verschiedenen Gründen zu Störungen dieser Mechanismen kommen, sodaß der Pfad abgebrochen werde. Und selbst überaus persistente Pfadentwicklungen könnten unter externer Schockeinwirkung abrupt zusammenbrechen.²⁹ Dem zweiten Einwand hält Lehbruch entgegen, er erfasse zwar richtig die enge Verknüpfung von Handlungslogiken und Institutionenstrukturen, verkenne aber, daß dieser Verknüpfung ein lediglich probabilistischer Wirkungszusammenhang innewohne, da institutionelle Arrangements immer einen – mehr oder minder breiten – Spielraum für alternative Handlungsweisen offen ließen. Handeln sei deswegen gerade „*nicht* die gleichsam mechanische Reaktion auf institutionelle Anreize.“³⁰ Aus diesem Grund will Lehbruch den historisch-institutionalistischen Ansatz auch nicht als Gegensatz zum Forschungskonzept des rationalen Wahlhandelns (*rational choice*) verstanden wissen, sondern komplementär dazu³¹ – übrigens eine Auffassung, in der er sich mit Fritz Scharpfs akteurszentriertem Institutionalismus trifft³².

2.2. Parteienwettbewerb und deutscher Bundesstaat

Wir haben im vorangegangenen Abschnitt das theoretische Fundament betrachtet, das Lehbruch auch in seinem Buch über den „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“ zur Anwendung bringt. In diesem Abschnitt gilt es nun, diese Zusammenführung von Theorie und empirischem Material nachzuvollziehen.

Gerhard Lehbruch hat seine entscheidende These über den Parteienwettbewerb im deutschen Bundesstaat bereits in der ersten Auflage seines Buches formuliert und in den nachfolgenden Auflagen praktisch unverändert beibehalten. Sie lautet: Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland tritt ein durch bestimmte „entwicklungsgeschichtliche Verwerfungen“ bedingter „Strukturbruch“ auf, der darin besteht, „daß sich die eigentümlichen ‚Spielregeln‘ der Konfliktaustragung, wie sie im Parteiensystem einerseits, im bundesstaatlichen Beziehungsgeflecht andererseits vorherrschen, auseinanderentwickelt haben“³³: Während das bundesstaatliche System eine bemerkenswerte entwicklungsgeschichtliche Konstanz aufweist, ist die Herausbildung des Parteiensystems stärker von Diskontinuität geprägt:

²⁹ Vgl. Lehbruch 2002, S. 65f. und passim.

³⁰ Lehbruch 2000, S. 17. (Meine Hervorhebung, C.J.)

³¹ Vgl. Lehbruch 2000, S. 200.

³² „We must remain aware of the fact that although institutions constitute composite actors, create and constrain options, and shape perceptions and preferences, they cannot influence choices and outcomes in a deterministic sense.“ (Scharpf, zit.n. Wachendorfer-Schmidt 1999, S. 4 Fn 4).

³³ Lehbruch 1976, S. 11.

Die Entwicklung der Bundesrepublik ist gegenüber den früheren Entwicklungsabschnitten zunehmend durch die potentielle *Inkongruenz* zweier zentraler Arenen charakterisiert. In der Arena des Parteiensystems setzt sich jetzt [nach 1945, C.J.] nämlich das Modell der Konkurrenzdemokratie durch, und das ist gegenläufig zu den hergebrachten Regeln der Konfliktaustragung im Verhandlungssystem des Bundesstaates. Darin zeigt sich eine *partielle Diskontinuität* der politischen Strukturen.³⁴

Die Feststellung dieser Inkongruenz gewinnt ihre Brisanz jedoch erst in Verbindung mit der Tatsache, daß beide Arenen in der Bundesrepublik überaus eng gekoppelt sind, weil wichtige politische Entscheidungsfindungsprozesse hierzulande sowohl die föderale Arena der Bund-Länder-Beziehungen als auch die gesamtstaatlich-parlamentarische Arena des Parteienwettbewerbs durchlaufen müssen:

Das zentrale Problem [...] besteht nun darin, daß das föderative System institutionell auf Aushandeln angelegt ist, und deshalb kann der Entscheidungsprozeß nur unter der Bedingung funktionieren, daß das Parteiensystem die dem Föderalismus angemessenen Aushandlungsroutinen entwickelt.³⁵

Dies aber, so Lehmbruch, ist in der Bundesrepublik eben nicht der Fall, weil sich im deutschen Parteiensystem nach dem Zweiten Weltkrieg rasch die Dominanz einer neuen Handlungslogik herausgebildet und verfestigt hat: jene des Wettbewerbs, die „mit der überkommenen Handlungslogik bundesstaatlicher Entscheidungsprozesse nicht ohne weiteres kongruent ist.“³⁶ Lehmbruchs Resümee: „Das Parteiensystem einerseits, das föderative System andererseits sind von tendenziell gegenläufigen Entscheidungsregeln bestimmt und drohen sich [unter bestimmten Bedingungen] wechselseitig lahmzulegen.“³⁷ Er versinnbildlicht diese Argumentation, indem er eine Anleihe aus der Geologie nimmt und von einer „Verwerfung“ in der politischen Institutionenstruktur des Staates spricht. Danach läßt sich das Verhältnis der beiden politischen Arenen mit jenem plattentektonischen Phänomen vergleichen, bei dem zwei Kontinentalplatten gegeneinander geschoben werden und sich Spannung aufbaut: Die von Zeit zu Zeit stattfindenden Spannungsentladungen in Form von Erdbeben finden im deutschen politischen System ihre Analogie in der gelegentlichen Kollision der unterschiedlichen Regelsysteme – mit anschließendem *deadlock*.³⁸ Warum Stillstand durch Blockade dennoch nicht die Regel, sondern die eher seltene Ausnahme ist, auf welche Weise (und mit welchen Folgen) Blockade vermieden wird und unter welchen Bedingungen Blockade manchmal doch auftritt: diesen Fragen gilt das Untersuchungsinteresse Lehmbruchs.

³⁴ Lehmbruch 2000, S. 19 (seine Hervorhebungen). – Er betont an anderer Stelle (ibid., S. 11), daß ‚Inkongruenz‘ nicht als Unvereinbarkeit mißgedeutet werden dürfe und er sich überdies ausschließlich auf den ‚Fall BRD‘ beziehe und keinesfalls generalisierende Hypothesen über das Zusammenwirken von Parteiensystem und Föderalismus aufstellen wolle. Dennoch wird Lehmbruch beides verschiedentlich zumindest implizit unterstellt (vgl. Rensch 2000a, S. 57 für ersteres und Gabriel 1994, S. 124 für letzteres).

³⁵ Lehmbruch 2000, S. 19.

³⁶ Lehmbruch 2000, S. 28.

³⁷ Lehmbruch 1976, S. 7. – Die Ergänzung „unter bestimmten Bedingungen“ hat Lehmbruch in der 3. Auflage von 2000 (S. 9) eingefügt.

³⁸ Vgl. Lehmbruch 2000, S. 12f.

Im Untersuchungsverlauf zeichnet er zunächst in akribischer Detailliertheit die Entwicklungsgeschichte des deutschen Parteiensystems einerseits und des deutschen Föderalismus andererseits nach.³⁹ Beide bedürfen im Rahmen der vorliegenden Arbeit keiner ausführlichen Rekonstruktion (und sollen daher im folgenden nur kurz und stark vereinfacht umrissen werden), da die Kritik an Lehmbruch, der wir uns im nächsten Kapitel widmen wollen, sich sämtlich an jenem der entwicklungsgeschichtlichen Analyse angeschlossenen Teil festmacht, in welchem er in synthesischer Manier die Wechselwirkungen der beiden politischen Teilsysteme im Verlauf der bundesrepublikanischen Geschichte seit 1949 examiniert.

Der Föderalismus deutscher Spielart zeichnet sich durch eine Kombination von Charakteristika aus, die ihn im Kreise föderal verfaßter liberaler Demokratien zu einer Besonderheit macht.⁴⁰ Es ist „ein exekutivlastiger ‚unitarischer Bundesstaat‘ mit hochgradiger Politikverflechtung“⁴¹. Gerhard Lehmbruch legt dar, daß all diese Strukturmerkmale *in nucleo* bereits in der Konstruktion des deutschen Bundesstaates von 1871 angelegt waren, welche ihrerseits teilweise – über den Norddeutschen Bund – bis auf die Paulskirchenverfassung vom März 1849 zurückzuverfolgen ist.⁴² So gründet die Exekutivlastigkeit des deutschen Föderalismus in jenem Bundesratsmodell, das bereits im Verfassungsentwurf der Frankfurter Nationalversammlung festgehalten war und bei der Reichsgründung 1871 von Bismarck als Teil des bundesstaatlichen Institutionengefüges etabliert wurde.⁴³ Indem die Regierungen der Länder in den politischen Entscheidungsfindungsprozeß eingebunden waren, konnten sie gegenüber der Reichsregierung nicht die Rolle eines Widerparts einnehmen, zumal der Reichskanzler (fast immer) in Personalunion das Ministerpräsidentenamt in der preußischen Landesregierung bekleidete. Obwohl Preußen als weitaus größtes Bundesland zusammen mit einigen kleinen, wirtschaftlich abhängigen Staaten über die Mehrheit der Bundesratsstimmen verfügen konnte, waren die Entscheidungsfindungsprozesse nicht sosehr von hierarchisch-autoritärem als vielmehr von kooperativ-verhandelndem Stil beherrscht, der freilich nicht eigentlich die Gleichberechtigung der anderen Staaten (vielleicht mit Ausnahme Bayerns) zum Ziel hatte, sondern lediglich die

³⁹ Die entwicklungsgeschichtliche Analyse des deutschen Parteiensystems wird in der neuesten Auflage (Lehmbruch 2000) in Kapitel 2 abgehandelt, jene des deutschen Föderalismus in den Kapiteln 3-4 sowie ausführlich auch in Lehmbruch 2002 (vgl. auch Scharpf 1994 [1991]). Eine knappe, zusammenfassende Betrachtung findet sich in Lehmbruch 1999. Das folgende bezieht sich grundsätzlich auf diese Texte.

⁴⁰ Vgl. Grande 2002, S. 197ff.

⁴¹ Schmidt 2000a, S. 5. Vgl. auch Abromeit/ Wurm 1996; Benz 1999; Laufer/ Münch 1997; Lehmbruch 2002; Rudzio 2000, Kap. 8.1 und 10; Schmidt 2002.

⁴² Vgl. Lehmbruch 2002, S. 26ff.

⁴³ Bismarck sah im Bundesratsmodell vor allem eine Barriere gegen Parlamentarisierungstendenzen auf Länderebene (vgl. Lehmbruch 2002, S. 40ff.).

überragende Machtstellung Preußens für die anderen Länder erträglich zu machen.⁴⁴ In Verbindung mit der Tatsache, daß die meisten Bundesratsdeputierten von Landesregierungen entsandt waren, die – wie Preußen – (noch) nicht auf Grundlage des demokratischen Parlamentarismus gebildet wurden, fand das Tagesgeschäft im Bundesrat in administrativ-technokratischer Atmosphäre statt.⁴⁵ Insgesamt stellte der Bundesrat des Kaiserreichs eine „Clearingstelle der Bürokratien von Bund und Ländern [dar], die hier den kooperativen Stil der interadministrativen Beziehungen einübten.“⁴⁶

Die Institution des Bundesrates lebte auch in der Weimarer Republik (nun als ‚Reichsrat‘) fort, wenngleich dessen Rolle bei der Reichsgesetzgebung Einschränkungen erfuhr.⁴⁷ Allerdings war der politische Rahmen, innerhalb dessen die Kammer nun agierte, von starken Umwälzungen gezeichnet: Auf Länderebene hatte sich der demokratische Parlamentarismus (und mit ihm die Bildung parlamentarischer Parteienregierungen) durchgesetzt, und im bundesstaatlichen Gefüge hatte Preußen seine Vormachtstellung weitgehend eingebüßt. Obgleich sich also nun eine demokratisch-parlamentarisch legitimierte und parteipolitisch begründete Reichsregierung mit Landesregierungen derselben Legitimations- und Konstitutionsbasis konfrontiert sah, war das Zusammenwirken beider Seiten in der politischen Praxis weit weniger stark von Konflikthaftigkeit geprägt, als man dies aufgrund der formalen Veränderungen hätte vermuten können. Mehrere Gründe gaben hierzu den Ausschlag:⁴⁸ Erstens waren die (partei-)politischen Mehrheiten in Reichstag und Reichsrat im zentristischen Vielparteiensystem Weimars über die meiste Zeit zumindest teilweise deckungsgleich (‚Weimarer Koalition‘). Zweitens zeichneten sich die Landesregierungen trotz ihrer parteipolitischen Grundlage durch ein entschieden gouvernemental-etatistisches Selbstverständnis aus, das seinen Ausdruck auch im bürokratischen Handeln der Reichsratsabgeordneten fand.⁴⁹ Vor dem Hintergrund der chronisch instabilen Mehrheitsverhältnisse des Reichstags erschien der Reichsrat vielen zeitgenössischen

⁴⁴ Vgl. Lehbruch 2000, S. 63f. – „Dieser der Konfrontation abholde Stil der Entscheidungsfindung, den Bismarck im bundesstaatlichen System heimisch gemacht hat, ist über alle Funktionsveränderungen hinweg ein Kennzeichen der Institution geblieben.“ (id. 2002, S. 44.).

⁴⁵ Vgl. Lehbruch 2000, S. 64.

⁴⁶ Lehbruch 2000, S. 64.

⁴⁷ Der Reichsrat hatte in der Reichsgesetzgebung nur mehr Einspruchsrecht; allerdings konnte sein suspensives Veto nur qua Volksentscheid oder einer – realpolitisch äußerst unwahrscheinlichen – Reichstagsmehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten zurückgewiesen werden (Lehbruch 2000, S. 68; id. 2002, S. 53).

⁴⁸ Zum folgenden vgl. Lehbruch 2000, S. 65ff.; id. 2002, S. 52ff; außerdem Steffani 1997, S. 82ff.

⁴⁹ Eine sehr schöne Illustration dieses Selbstverständnisses bietet jene Rede, die der damalige Reichsratspräsident Arnold Brecht im Januar 1933 in Erwiderung hielt auf den ersten Auftritt des neuen Reichskanzlers Hitler vor dem Reichsratsplenum: „Der Reichsrat soll der Anker im deutschen Uhrwerk sein. Motor, Feder und Unruh zu sein, ist nicht seine Aufgabe. Er soll ein Hort strenger Sachlichkeit sein. Er soll das Gewissen in unruhigen und leidenschaftlichen Zeiten sein. Kein Hemmschuh für energischen Fortschritt, aber ein Hemmschuh für Ausbrüche der Leidenschaft und des überhitzten Kampfes. Eine Stütze für alle sachliche Arbeit, besonders aber eine Stütze für die Reichsregierung in solcher Arbeit.“ (zit.n. Eschenburg 1974, S. 37):

Beobachtern als „Einflußreserve der Exekutive gegenüber einem nur beschränkt handlungsfähigen Parteienparlament.“⁵⁰ Um Friktionen zu vermeiden, suchte jede Reichsregierung bereits die frühzeitige Verständigung mit den Ländern und bediente sich dabei jener Formen informeller Koordination, die sich schon unter Bismarck ausgebildet hatten. In den krisengeschüttelten letzten Jahren der Weimarer Republik benutzten die regierenden Präsidialkabinette die Zustimmung des Reichsrats gleichsam als „Legitimationssurrogat für die fehlende parlamentarische Mehrheit.“⁵¹ Diese Erfahrung sollte bei der Neukonstruktion des deutschen Föderalismus nach dem II. Weltkrieg von entscheidender Bedeutung sein: im Zuge der Verfassungsdiskussion 1948/49 einigten sich die beiden großen Parteien SPD und CDU im Parlamentarischen Rat auf die Bundesratslösung. Dabei wurde der Kammer die von den Christdemokraten angestrebte gleichberechtigte Stellung gegenüber dem Bundestag versagt (ein Zugeständnis an die SPD) und jener Bereich der Bundesgesetzgebung, welcher der Zustimmung des Bundesrates unterliegen sollte, auf ein (anfänglich) geringes Maß beschränkt.⁵² Die Mitglieder des Parlamentarischen Rats wurden in ihrer Entscheidung für das Bundesratsmodell von der Vorstellung jenes ‚Sachlichkeitsethos‘ geleitet, der nicht nur für den Reichsrat der Weimarer Republik, sondern auch noch die ersten Landesregierungen der jungen Bundesrepublik kennzeichnend war.⁵³

Ebenfalls bis zur Reichsgründung (und noch weiter zurück) läßt sich ein Wesenszug des deutschen Föderalismus verfolgen, den der Staatsrechtslehrer Konrad Hesse in einer vielbeachteten Schrift 1962 mit der Bezeichnung „unitarischer Bundesstaat“ versah.⁵⁴ Bereits die wilhelminische Monarchie war von einer politisch-kulturellen Orientierung durchdrungen, deren „programmatisches Kernstück [...] von Anfang an das Postulat der Rechtseinheit“⁵⁵ war. Der Unitarismus, also das Streben nach der Vereinheitlichung materieller Regelungen, hat selbst die kritischen bundesstaatlichen Erschütterungen von

⁵⁰ Lehbruch 2000, S. 76 (mit Bezug auf den Staatsrechtslehrer Carl Bilfinger).

⁵¹ Lehbruch 2002, S. 54.

⁵² Vgl. Lehbruch 2000, S. 79; id. 2002, S. 64.

⁵³ Vgl. Lehbruch 2000, S. 80f. – Im Bericht des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee heißt es in bezug auf die Bundesratsalternative an einer Stelle: „Auch wo nur eine Partei die Regierung stellt, werden die Entscheidungen dieser Regierung doch von dem objektiven Gesetz ihrer Stelle geprägt, und die von ihr entsandten Mitglieder werden in Distanz zur Tagespolitik ihrer Partei die politischen Gesamtkräfte des Landes und seine dauernden Interessen zum Ausdruck bringen. Das Bundesratsprinzip sicher daher eine höhere Objektivität der zweiten Kammer gegenüber der laufenden Parteipolitik, als sie durch Senatoren gewährleistet sein könnte.“ (zit.n. Lehbruch 2000, S. 78).

⁵⁴ Konrad Hesse: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962, zitiert z.B. in Lehbruch 2000, S. 92; Scharpf 1994 [1989], S. 70; Schmidt 2000a, S. 5.

⁵⁵ Lehbruch 2002, S. 28. – „Der Föderalismus war für das nationalliberale Bürgertum des 19. Jahrhunderts mit einem historischen Stigma behaftet: Die deutsche ‚Kleinstatelei‘ galt als ein entscheidendes Hindernis auf dem Wege zu nationaler Einheit und zu gesellschaftlicher Modernisierung.“ (Lehbruch 2000, S. 108).

1918/19 und 1945/47 überdauert, als die hegemoniale Stellung des größten Bundeslandes Preußen zuerst abgeschwächt und schließlich – durch Zerschlagung des Territoriums – ganz ausgelöscht wurde. In der Bundesrepublik von heute manifestiert sich der Unitarismus empirisch-praktisch in den zahlreichen institutionalisierten Selbstkoordinierungsmechanismen der Länder („Kooperation auf dritter Ebene“)⁵⁶ sowie Teilen der finanzwirtschaftlichen Verflechtung (Länderfinanzausgleich)⁵⁷, und normativ-theoretisch in der konstitutionellen Festschreibung der Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse⁵⁸.

Ein drittes Merkmal ist dem bundesrepublikanischen Föderalismus zu eigen: er weist ein überaus hohes Maß an Politikverflechtung auf.⁵⁹ Die politischen Strukturen der staatlichen Ebenen – des Bundes und der Länder – sind dergestalt miteinander verknüpft, daß keine Ebene autonom in der Lage ist, weiterreichende politische Entscheidungen zu treffen.⁶⁰ Ihren Ursprung hat diese Entscheidungsdiffusion in der Zentralisierung der Gesetzgebungszuständigkeiten: der Bundesgesetzgeber hat in der Vergangenheit immer mehr Legislativkompetenzen an sich gezogen, mußte im Ausgleich jedoch jedes Mal den Ländern (genauer: den Landesregierungen) über den Bundesrat Mitentscheidungsbefugnis einräumen. Schon im Kaiserreich hatte unter Bismarck ein derartiger Kompensationsmechanismus Anwendung gefunden.⁶¹ In der Bundesrepublik hat diese Entwicklung zum Ergebnis, daß (im Zeitraum 1949 bis 2002) rund 53 Prozent aller beschlossenen Bundesgesetze von der Zustimmung des Bundesrates abhängig waren.⁶² Der deutsche Bundesstaat ist jedoch nicht nur hochgradig *entscheidungsverflochten*, sondern ebenso stark *ressourcenverflochten*.⁶³ In der Tat erschließen sich Ausmaß und Funktionslogik der deutschen Politikverflechtung erst, „wenn man von einer Dominanz der finanzpolitischen

⁵⁶ Vgl. Lehbruch 2000, S. 98ff.; Scharpf 1994 [1989].

⁵⁷ Vgl. Lehbruch 2003, S. 182ff.; id. 2000, S. 113ff.

⁵⁸ Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Pkt. 2 des Grundgesetzes schreibt in Zusammenhang mit der Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern die Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ fest.

⁵⁹ Das theoretische Konzept der ‚Politikverflechtung‘ ist Mitte der 1970er Jahre von Fritz Scharpf in die Politikwissenschaft eingeführt worden und soll der analytischen Erfassung eines Regierungssystems mit „horizontal und vertikal stark differenzierte[r] Entscheidungsstruktur und einer zunehmenden, die einzelnen Zuständigkeitsbereiche übergreifenden Interdependenz der von der Entscheidungsstruktur zu bearbeitenden Aufgaben und Probleme“ (Scharpf 1978, S. 23) dienen (vgl. auch Scharpf 1985).

⁶⁰ An dieser Stelle sei noch einmal die Besonderheit politikverflochtener Verhandlungssysteme gegenüber konkordanzdemokratischen oder korporatistischen Arrangements in Erinnerung gerufen: anders als diese bieten politikverflochtene Systeme den beteiligten Akteuren (aufgrund ihres ungleich stärkeren Ausmaßes an Verbindlichkeit qua Kodifikation) keine „exit-option“: „In dieser Hinsicht kann tatsächlich von innerstaatlichen Verhandlungszwängen gesprochen werden. Die Alternative zu Verhandlungen ist hier die Nichtentscheidung.“ (Czada 2000, S. 44).

⁶¹ Vgl. Lehbruch 2000, S. 60.

⁶² Vgl. Lhotta 2003, S. 20.

⁶³ Der gleichzeitige hohe Grad beider Verflechtungsdimensionen macht die deutsche Politikverflechtung im Vergleich mit anderen föderalen Staaten offensichtlich zu einer Besonderheit (vgl. Grande 2002, S. 197ff.).

Verflechtungszwänge ausgeht.“⁶⁴ In diesem Sinne stellt das – im Artikel 106 des Grundgesetzes festgehaltene – Steuerverbundsystem (zusammen mit dem Finanzausgleich⁶⁵) das Herzstück der deutschen Politikverflechtung dar. Seine heutige Gestalt geht im wesentlichen auf die Reformen der Großen Koalition unter Bundeskanzler Kiesinger Ende der 1960er Jahre zurück, durch welche „das Prinzip der wechselseitigen Ressourcenabhängigkeit [...] bis zur Perfektion fortentwickelt“⁶⁶ wurde.

Wiederum läßt eine *ex post*-Betrachtung erkennen, daß die entwicklungsgeschichtlichen Wurzeln der finanzwirtschaftlichen Verflechtung weit zurückreichen.⁶⁷ Im Kaiserreich von 1871 existierte zunächst eine recht strikte finanzwirtschaftliche Trennung zwischen Reich und Gliedstaaten. Allerdings befand sich der Bund praktisch seit seiner Gründung in finanziellen Unpäßlichkeiten, da die dem Reich im finanzwirtschaftlichen Verfassungsprovisorium zuerkannten Zölle und Steuern nicht zur Ausgabendeckung genügten. Die vorgesehene Einführung neuer direkter Reichssteuern scheiterte aber an der Ablehnung der Länder, sodaß der Bund zur Abdeckung seines Finanzierungsbedarfs auf die altertümliche Lösung der Matrikularbeiträge verfiel, welche ihn faktisch zum „Kostgänger der Länder“⁶⁸ machten. Als dann 1906 mit der Erbschaftssteuer die erste große Reichssteuer eingeführt wurde, ließen sich die Länder ihr Einverständnis mit einer anteilmäßigen Beteiligung an den zu erwartenden Einnahmen sichern: die erste Verbundsteuer war geboren.⁶⁹

In der Weimarer Republik kam es 1921 mit der – nach dem damaligen Reichsfinanzminister getauften – Erzbergerschen Finanzreform zu einer beträchtlichen Ausweitung des Steuerverbundes, insbesondere die Einkommens- und Körperschaftssteuer waren davon betroffen.⁷⁰

Als 1949 das Grundgesetz als (provisorische) Verfassung der Bundesrepublik in Kraft trat, war darin eine konsequente Steuertrennung zwischen Bund und Ländern vorgesehen. Zurückzuführen war dies vor allem auf den Einfluß der US-amerikanischen Alliierten und ihrer föderalistischen Vorstellungen. Allerdings bestand diese Trennung nicht lange fort: bereits 1955 wurde der sogenannte ‚kleine Steuerverbund‘ eingerichtet.⁷¹

⁶⁴ Scharpf 1994 [1989], S. 84.

⁶⁵ Der – vertikale wie horizontale – Finanzausgleich nach Art. 107 GG soll hier nicht näher betrachtet werden. Für Einzelheiten vgl. Lehbruch 2000, S. 123ff.

⁶⁶ Lehbruch 2000, S. 114. Vgl. auch Lehbruch 2003 [1999].

⁶⁷ Allgemein für entwicklungsgeschichtliche Details der deutschen Politikverflechtung vgl. Lehbruch 2000, S. 60ff. und 112ff.; id. 2002, S. 47ff., 54ff. und 64ff.; Scharpf 1994 [1991].

⁶⁸ Lehbruch 2000, S. 61; id. 2002, S. 48. – Matrikularbeiträge waren eine einwohnerzahlabhängige Umlage der Länder an den Bund (ibid.).

⁶⁹ Vgl. Lehbruch 2002, S. 50.

⁷⁰ Vgl. Lehbruch 2002, S. 55f.

⁷¹ Vgl. Lehbruch 2000, S. 91f.

Art und Ausmaß der bundesrepublikanischen Politikverflechtung lassen sich in ihrer tendenziellen Wirkung auf den hiesigen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß folgendermaßen zusammenfassen:

- (1) die Politikverflechtung kompliziert und verlangsamt den politischen Prozeß, weil mehr politische Akteure beteiligt sind und berücksichtigt werden müssen;
- (2) sie macht den politischen Prozeß für Außenstehende unübersichtlicher und erschwert die Zuordnung politischer Verantwortung;
- (3) in Phasen wirtschaftlicher Austerität werden finanzielle Kürzungen und Einschnitte durch die Ressourcenverflechtung erschwert.

Wir haben gesehen, daß die wesentlichen Strukturmerkmale des deutschen Föderalismus bereits in der bundesstaatlichen Architektur von 1871 angelegt waren. Das bestimmende Konfliktregelungsmuster in dieser Arena war, über alle Kontinuitätsbrüche hinweg, das Aushandeln – und ist es bis heute geblieben. Am Schluß dieses Abschnitts soll nun in bündiger Form noch ein Blick auf die Entwicklungsgeschichte des deutschen Parteiensystems geworfen werden.⁷² Lehmbuch zufolge hat dieses politische Teilsystem nach 1945 einen grundlegenden Wandel erfahren, weil die Parteien vom Konfliktregelungsstil des Verhandeln abgegangen sind und sich zunehmend auf kompetitive Verhaltensweisen verlegt haben.

Das Parteiensystem des deutschen Kaiserreichs war charakterisiert durch die Existenz von fünf großen politischen Gruppierungen (Links- und Rechtsliberalismus, Konservatismus, politischer Katholizismus und Sozialdemokratie). Abweichend von anderen europäischen Staaten jener Zeit war die Gesellschaft des Deutschen Reiches nicht ausschließlich entlang der sozialen (Klassen-)Konfliktlinie (Arbeit versus Kapital) gespalten, sondern darüber hinaus auch religiös und wirtschaftlich.⁷³ Die Spannungslinien wiesen vielfache Überschneidungen auf, sodaß die verschiedenen Bevölkerungsteile ihre Zugehörigkeit zu einer sozialen Einheit von einer „komplexe[n] Konfiguration religiöser, sozialer und wirtschaftlicher Faktoren“⁷⁴ ableiteten. Die Parteienlandschaft des Kaiserreichs spiegelte diese eigentümliche Mischung gesellschaftlicher Spannungslinien wider: jede Partei

⁷² Für die nachfolgende Betrachtung erscheint es wichtig, daran zu erinnern, daß ein „Parteiensystem [...] in seiner jeweiligen Entstehung und Erhaltung [...] Ausdruck bestimmter vorpolitischer sozialer Konstellationen [ist], so sehr es auch andererseits Ergebnis von Wahlrechtssystemen und Verfassungsordnungen ist. Es ist Ausdruck und Träger bestimmter politischer Grundorientierungen, die durch soziale Strukturzusammenhänge vorgeprägt sind und konstitutive soziale Konflikte innerhalb einer Gesellschaft reflektieren.“ (Lepsius 1993 [1966], S. 30).

⁷³ Vgl. Wehler 1994.

⁷⁴ Lepsius 1993 [1966], S. 38.

war bestrebt, die Bevölkerungsteile ‚ihres‘ entsprechenden „sozialmoralischen Milieus“⁷⁵ möglichst vollständig und fest an sich zu binden. Bei Reichstagswahlen wetteiferten sie zwar alle um die Sitzverteilung im Parlament, aber strebten nicht eigentlich nach Regierungsmacht. Das lag zum einen an der besonderen Verfassung des Kaiserreichs. Zum anderen wollten diese ‚Milieuparteien‘ gar keine unmittelbare Regierungsverantwortung übernehmen, sondern bevorzugten ein System der ‚temporären Gesetzgebungsmehrheiten‘, in dem jede Reichsregierung sich durch Aushandeln immer wieder neu eine Mehrheit im Reichstag sichern mußte. Gerhard Lehbruch hat dies als „segmentierten Pluralismus“⁷⁶ beschrieben.

Nach den plötzlichen und gewaltigen Umwälzungen der Jahre 1918/19 – Weltkriegsniederlage, Zusammenbruch der Monarchie, vollständige Demokratisierung – änderte sich im deutschen Parteiensystem: nichts grundlegendes. Die Antagonismen des 19. Jahrhunderts waren nicht nachhaltig erschüttert worden und existierten ebenso fort wie ihre Entsprechungen im Parteiensystem.⁷⁷ In der Tat schienen sie in der Parteienlandschaft regelrecht ‚festgefroren‘ (Lipset/ Rokkan). Auch die veränderten institutionellen Rahmenbedingungen änderten daran nichts: Obwohl Wahlen in der Weimarer Republik, anders als im Kaiserreich, unmittelbar zur demokratischen Legitimierung einer parlamentarischen Parteienregierung dienten, hatten sie „nicht die Funktion eines Kampfes um die Mehrheit und damit um unmittelbare Regierungsmacht, sondern legten nur die Ausgangspositionen für die Koalitionsbildung fest. So blieb das Konfliktregelungsmuster von Aushandeln und Einflußrepartierung [...] dominant.“⁷⁸ Erst in den letzten, dramatischen Jahren der noch jungen Demokratie erodierte die soziale Segmentierung des Parteiensystems, und extremistische Parteien fanden sprunghaften Zulauf.

Das Parteiensystem der neuen Bundesrepublik, das sich nach dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes ausbildete, unterschied sich grundlegend vom Vielparteiensystem der Monarchie und Weimars. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und reichen zurück bis in die wirtschaftlichen und politischen Krisenjahre der Weimarer Republik.⁷⁹

⁷⁵ Diese Bezeichnung hat Rainer Lepsius vor rund 40 Jahren in einem (immer noch) wegweisenden soziologischen Aufsatz zur Beschreibung von sozialen Einheiten vorgeschlagen, die „durch eine Koinzidenz mehrerer Strukturdimensionen wie Religion, regionale Tradition, wirtschaftliche Lage, kulturelle Orientierung, schichtspezifische Zusammensetzung der intermediären Gruppen, gebildet werden“ (Lepsius 1993 [1966], S. 38).

⁷⁶ Lehbruch 2000, S. 34f.

⁷⁷ So auch Wehler: „Das Bemerkenswerte [...] ist, wie lange: nämlich von den 1860er Jahren bis 1929, die Parteien auf ihre ursprünglichen Gesinnungsgemeinschaften, ihre Anfangskonflikte festgelegt blieben, wie lange sie ihre Auseinandersetzungen wegen des Ausschlusses von den ‚Korridoren der Macht‘ mit dem Zwang zum Kompromiß ritualisiert und damit den gesamtgesellschaftlichen Demokratisierungsprozeß gehemmt haben.“ (Wehler 1994, S. 80).

⁷⁸ Lehbruch 2000, S. 37.

⁷⁹ Für Einzelheiten vgl. Lehbruch 2000, S. 37ff.

Maßgeblichen Einfluß auf die neue Parteienlandschaft hatte die Gründung einer großen Partei völlig neuen programmatischen Zuschnitts, welche Bürgerlich-Konservative und Rechtsliberale ebenso auf sich zu vereinigen trachtete wie christlichsoziale Protestanten und Katholiken: die Christlich-Demokratische Union.⁸⁰ Dieses führte, zusammen mit der Neugründung der Sozialdemokratischen Partei, zu einem außergewöhnlichen Konzentrationsprozeß in den ersten Jahren der Bundesrepublik: die vielen Kleinparteien, oft noch im ersten Bundestag von 1949 vertreten, wurden bald von den beiden Großparteien CDU und SPD absorbiert oder eliminiert.⁸¹ Als Folge dieser Konzentrationsbewegung trat bald eine Tendenz zutage, die schnell zu einem weiteren Charakteristikum des bundesdeutschen Parteiensystems werden sollte, und das Lehmbruch als „Polarisierung“⁸² bezeichnet hat: Die beiden großen Parteien strebten immer stärker und klarer danach, Regierungsmacht und politische Führungspositionen unter Ausschluß des anderen zu erlangen, sie erhoben jeweils „hegemonialen Führungsanspruch“⁸³. Nicht nur Lehmbruch hat als entscheidende Weichensteller dieses bipolaren Wettbewerbsstrebens die beiden ersten Parteivorsitzenden von CDU (Konrad Adenauer) und SPD (Kurt Schumacher) ausgemacht.⁸⁴ Diese neue Regelsystem griff schon Anfang der 1950er Jahre rasch auf die Länder über und erschien bereits Mitte der 1960er Jahre dem Elektorat so selbstverständlich, daß sich die Große Koalition von 1966 einem besonderen Rechtfertigungszwang ausgesetzt sah.⁸⁵

Auch die stärkere Fragmentierung des Parteiensystems in den vergangenen zwei Dekaden – die Postkommunisten konnten sich nach 1990 ebenso dauerhaft auf Bundesebene etablieren wie die Grünen bereits in den 1980er Jahren – änderte an der bipolaren Wettbewerbslogik nichts wesentliches.⁸⁶ Geändert hat sich dagegen die Positionierung der liberalen Kleinpartei FDP, die noch in den 1970er Jahren programmatisch einen nach beiden Seiten hin offenen Bündnispartner darstellte, der als „Oppositionsfilter“⁸⁷ die prinzipielle Kompromißfähigkeit gegenüber der Opposition sicherzustellen vermochte, sich aber andererseits – im Fall eines Koalitionswechsels – den Vorwurf der ‚Umfallerpartei‘ gefallen lassen mußte. Als im Laufe der 1980er Jahre die Grünen der FDP in der Sozial-

⁸⁰ Vgl. Allemann 1956, S. 260ff.; Lehmbruch 2000, S. 38; Schmidt 2002, S. 65.

⁸¹ Bei der Bundestagswahl von 1949 konnten CDU/CSU und SPD zusammen 60,2% der Zweitstimmen auf sich vereinigen, 1951 waren es bereits 74% und 1957 82% (vgl. Korte 2003, S. 42).

⁸² Lehmbruch 2000, S. 37f.

⁸³ Lehmbruch 2000, S. 37. – Dieser Wettbewerb um den ersten Platz bei Wahlen löste bei den Sozialdemokraten ein Umdenken aus: Unter dem Einfluß der Wahlerfolge der (von Anfang an zentristisch im Parteienspektrum verankerten) CDU rückte die SPD allmählich von ihren teilweise noch stark klassenideologischen Positionen ab – zugunsten einer programmatischen Öffnung nach der politischen Mitte hin (vgl. Kirchheimer 1965; Schmidt 2002, S. 65).

⁸⁴ Vgl. neben Lehmbruch (2000, S. 40ff.) vor allem Allemann 1956, S. 244ff.

⁸⁵ Vgl. Lehmbruch 2003 [1999], S. 180ff.; Lehmbruch 2000, S. 43.

⁸⁶ Zum folgenden vgl. Lehmbruch 2000, S. 48ff.

⁸⁷ Lehmbruch 2000, S. 50.

und Gesellschaftspolitik in immer stärkere inhaltliche Konkurrenz zu den Positionen der Liberalen traten, vollzog die FDP einen programmatischen Schwenk, indem der sozialliberale Flügel („Bürgerrechtspartei“) zurückdrängt wurde zugunsten einer stärkeren Akzentuierung wirtschaftsliberaler Standpunkte („Partei der Besserverdienenden“). Derart positioniert, entging die FDP fortan dem Vorwurf koalitionspolitischer Illoyalität, hatte indes aber ihre strategische Flexibilität im Parteiensystem verloren. In Verbindung mit den seit der sozialliberalen Koalition üblich gewordenen informellen koalitionsinternen Koordinationsgesprächen (die in ihrer Neigung, politische Entscheidungen zu antizipieren, spätestens unter Bundeskanzler Kohl dazu führten, den politischen Spielraum der Regierungsfaktionen deutlich einzuengen⁸⁸) verkomplizierte sich tendenziell das Verhältnis der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat, soweit dessen Mehrheit nicht mit jener des Bundestages parteipolitisch deckungsgleich war.

2.3. Im Spannungsfeld von Parteienwettbewerb und Föderalismus

Die ‚Polarisierung‘ des Bundesrates war [...] in dieser Konstruktion [des Parlamentarischen Rates, C.J.] nicht vorgesehen; vielmehr setzte der Grundgesetzgeber voraus, daß das bundesstaatliche System weitgehend autonom gegenüber dem Parteiensystem bleiben und die ihm zugedachte Rolle eines ‚Widerlagers‘ tatsächlich spielen könnte. Das aber sollte sich als eine folgenreiche Fehleinschätzung erweisen. Vielmehr wurde mit dem als letztes Refugium vor dem Parteienwettbewerb gedachten Bundesrat der mögliche ‚Strukturbruch‘ gleichsam in die Verfassungskonstruktion eingebaut.⁸⁹

In diesem Abschnitt soll jener Teil der Lehmbruchschen Analyse rekapituliert werden, der auf die Folgen dieses ‚Strukturbruchs‘ im Laufe der bundesrepublikanischen Geschichte eingeht.⁹⁰

Die strukturelle Gegenläufigkeit von Parteienwettbewerb und föderalem Aushandeln trat in der jungen Bundesrepublik nicht sogleich offen zutage, weil die betroffenen Akteure – die Parteien auf Bundes- und Landesebene – die Möglichkeiten, die ihnen diese neuartige Institutionenkonstellation eröffnete, erst im Laufe der Zeit einzuschätzen lernten. Zudem verfügte die Regierung von Bundeskanzler Adenauer bis zu ihrem Ende fast ununterbrochen über eine parteipolitisch gleichgerichtete Mehrheit im Bundesrat – für deren Fortbestand freilich schon damals die Bundespolitiker Einfluß auf landespolitische Koalitionsbildungen nahmen.⁹¹ Insgesamt war der Bundesrat in der Ära Adenauer stärker von „länderspezifischen Differenzierungen“ beherrscht, was mitunter dazu führte, daß sich die Bundesregierung in inhaltlichem Gegensatz zu Landesregierungen der eigenen Couleur befand:

⁸⁸ Vgl. Lehmbruch 2000, S. 55ff.; Manow 1996.

⁸⁹ Lehmbruch 2000, S. 82.

⁹⁰ Weil diese Darlegungen für die Argumentation im nachfolgenden Abschnitt der Arbeit von ausschlaggebender Bedeutung sind, habe ich mich entschlossen, wesentliche Passagen wörtlich anzuführen.

⁹¹ Vgl. Lehmbruch 2000, S. 135ff.

Ernsthaften Widerstand im Bundesrat hatte die Bundesregierung am ehesten dann zu gewärtigen, wenn spezifische Länderinteressen auf dem Spiel standen, also beispielsweise und vornehmlich in Fragen der Finanzverfassung und der Verteilung des Steueraufkommens.⁹²

Mit der Bildung der sozialdemokratisch-liberalen Koalition änderte sich die politische Kräfteverteilung auf einen Schlag: die neue Bundesregierung verfügte im Bundesrat von

Tabelle 1: Die Stimmenverteilung im Deutschen Bundesrat (Stand: 1.9.2005)

BUNDESLAND	REGIERUNGS- PARTEI(EN)	STIMMEN IM BUNDESRAT*
Baden-Württemberg	CDU+FDP	6
Freistaat Bayern	CSU	6
Berlin	SPD+Linke/PDS	4
Brandenburg	SPD+CDU	4
Freie Hansestadt Bremen	SPD+CDU	3
Freie und Hansestadt Hamburg	CDU	3
Hessen	CDU	5
Mecklenburg-Vorpommern	SPD+Linke/PDS	3
Niedersachsen	CDU+FDP	6
Nordrhein-Westfalen	CDU+FDP	6
Rheinland-Pfalz	SPD+FDP	4
Saarland	CDU	3
Freistaat Sachsen	CDU+SPD	4
Sachsen-Anhalt	CDU+FDP	4
Schleswig-Holstein	CDU+SPD	4
Freistaat Thüringen	CDU	4
STIMMEN INSGESAMT		69

*) können je Bundesland nur en bloc abgegeben werden

Quelle: Der Fischer Weltatlas 2005, Frankfurt a.M. 2004, S. 109ff.; eigene Aktualisierungen.

Tabelle 2: Anzahl parteipolitisch gleichgerichteter Stimmen im Bundesrat unter Annahme verschiedener Koalitionsvarianten im Bund (Stand: 1.9.2005)

SPD (Alleinregierung)	0
CDU/CSU (Alleinregierung)	21
SPD+CDU/CSU	36
SPD+B90/Grüne	0
SPD+Linke/PDS	7
SPD+B90/Grüne+Linke/PDS	7
SPD+B90/Grüne+FDP	4
CDU/CSU+FDP	43
CDU/CSU+FDP+B90/Grüne	43

Quelle: eigene Berechnung

Beginn an über keine eigene parteipolitische Mehrheit, und bereits 1972 stand der SPD-FDP-Bundesregierung eine absolute Mehrheit der Union im Bundesrat gegenüber. Diese Situation war ein politisches Novum in der Geschichte der Bundesrepublik, und es dauerte nicht lange, bis Vertreter der Bundesregierung in Richtung der Unionsparteien den Vorwurf der Obstruktion äußerten. Lehmbruch sieht das für die Zeit der sozialliberalen Koalition (bis 1982) nicht für gerechtfertigt:

⁹² Lehmbruch 2000, S. 138.

Die pauschale Behauptung, der Bundesrat sei für die Interessen der Bundestagsopposition instrumentalisiert worden, ist eine ungebührliche Vereinfachung. [...] In der Mehrzahl der Fälle haben diese Länder lediglich versucht, ihren von der Regierungskoalition abweichenden politischen Vorstellungen Eingang in die Gesetzgebung zu verschaffen. [...] Der Bundesrat sollte also die Regierungskoalition unter Verhandlungszwang setzen und dazu veranlassen, die Vorstellungen der Minderheit weitgehend zu berücksichtigen.⁹³

Die sozialliberale Regierung versuchte ihrerseits, die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze durch die Anwendung diverser gesetzestechnischer Methoden zu minimieren:

Insgesamt muß man aber festhalten, daß der Konfliktregelungsmechanismus des dualistischen Parteienwettbewerbs infolge der starken Stellung des Bundesrates bei zustimmungspflichtigen Gesetzen in einen koalitionsähnlichen Aushandlungsmechanismus umschlug.⁹⁴

Daß die Umsetzung großer politischer Reformen unter diesen Umständen besonders dann erschwert wurden, wenn sie umfängliche Komponenten regulativer (d.h. verhaltensnormierender) und redistributiver (also umverteilender) Natur beinhalteten, mußte die sozialliberale Koalition im bildungspolitischen Bereich erfahren, wo sie anfänglich ambitionierte Umgestaltungsvorhaben verfolgte:

Die Bildungsplanung ist ein besonders anschauliches Beispiel dafür, daß die Politikverflechtung von Bund und Ländern kein hohes Konfliktniveau verträgt. Sie wurde in zwei quer zu einander verlaufenden Konflikten regelrecht aufgerieben: auf der einen Seite dem Parteienkonflikt über einen tiefgreifenden Umbau des deutschen Bildungswesens, und auf der anderen Seite dem Ressourcenkonflikt mit der Finanzpolitik über die quantitativen Ausbauziele der Bildungspolitik. [...] Eingriffe dieser Art sind [...] im System parlamentarischer Mehrheitsregierung offensichtlich sehr viel eher möglich als in einem System, das auf Aushandlungsprozessen mit hohem Konsensbedarf beruht.⁹⁵

Mit dem Koalitionswechsel der Freien Demokraten zur CDU/CSU war auf Bundesebene in Bundestag und Bundesrat wieder „partei-politischer Gleichklang“⁹⁶ eingekehrt. Es handelte sich dennoch nicht um eine spiegelbildliche Wiederkehr der Verhältnisse von vor 1966:

Die Beteiligten hatten auch aus den Erfahrungen gelernt und hatten ihre Repertoires an Konfliktstrategien erweitert. Vor allem saß jetzt mit dem ehemaligen Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz ein Virtuose bundesstaatlicher Aushandlungsprozesse im Kanzleramt, der aber zur selben Zeit seine Machtposition der Koalitionsbildung im polarisierten Parteiensystem verdankte. Für ihn kam es darauf an, ein außerordentlich komplexes institutionelles Gefüge politisch immer unter seiner Kontrolle zu behalten. Das erreichte er mit einer hoch entwickelten und bislang so nicht gekannten Technik der informellen Koordination.⁹⁷

Von Beginn seiner Kanzlerschaft an war Helmut Kohl bemüht, föderale Verteilungskonflikte so zu einzudämmen, daß sein persönliches Gewicht in der Regierungskoalition davon unerschüttert blieb: Bundesstaatliche Auseinandersetzungen sollten sich nicht zusammen mit parteiinternen Spannungen und Koalitionskonflikten zu einer für ihn gefährlichen politischen Krise aufschaukeln können. Dabei war die Wahrscheinlichkeit von Verteilungskonflikten zwischen Bund und Ländern in den 1980er Jahren „unter dem

⁹³ Lehbruch 2000, S. 142f.

⁹⁴ Lehbruch 2000, S. 144.

⁹⁵ Lehbruch 2000, S. 152, 154.

⁹⁶ Lehbruch 2000, S. 158.

⁹⁷ Lehbruch 2000, S. 159.

Druck schrumpfender Ressourcen⁹⁸ weitaus höher als noch in den Jahren des Wirtschaftsaufschwungs unter Adenauer und Erhard. Das Ziel von Kohl mußte es deshalb sein, die Mehrheit der Länder dauerhaft in die Interessenabklärung bei relevanten Bundesgesetzesvorhaben einzubinden. Solange die CDU/CSU im Bundesrat über eine Mehrheit der Abgeordneten verfügte, gestaltete sich dies über die informellen Zirkel im CDU-Präsidium, an denen die Unions-Ministerpräsidenten partizipierten, recht einfach:

Das Ergebnis berücksichtigte im wesentlichen die Interessen der verschiedenen CDU-Länder [...]. Freilich war die Benachteiligung der sozialdemokratischen Länder eher ein Nebeneffekt der CDU-internen Koordinierung [...]. Es ging dem Bundeskanzler in erster Linie darum, der gestiegenen Heterogenität der Interessen im Unionslager durch Tauschgeschäfte so Herr zu werden, daß sie nicht das Erscheinungsbild der Partei nach außen beeinträchtigen konnte, und das fiel am leichtesten, wenn man sich zu Lasten der Ausgeschlossenen verständigte.⁹⁹

Dieser Interessenausgleich zwischen dem Bund und einem Teil der Landesregierungen darf aber, so Lehnbruch, nicht als bloße Überlagerung des föderalen Aushandelns durch eine parteipolitische Mehrheit interpretiert werden. Seiner Ansicht nach stellt sich die Lage komplexer dar:

Vielmehr waren Parteienwettbewerb und Föderalismus in einer Weise miteinander verknüpft, durch die sich die hergebrachte Logik sowohl der einen wie der anderen Arena eigentümlich veränderte. Der Bundeskanzler wollte den Verbundföderalismus so berechenbar halten, daß er die Machtverteilung im Parteiensystem nicht gefährdete, und deshalb beschritt er in den Bund-Länder-Beziehungen den Weg der *itio in partes* und etablierte auf der Parteischiene ein sekundäres Verhandlungssystem mit den Ländern, das sich für den Bund als sehr kostspielig erwies. Einen parteiübergreifenden Reformansatz [...] unterdrückte er, weil die Erfolgskalküle des Parteienwettbewerbs sein Handeln bestimmten und von daher die Wahrung der innerparteilichen Machtbalance den Vorrang hatte.¹⁰⁰

Im Jahr 1990 hatte die Bundesregierung unter Kohl ihre parteipolitische Mehrheit im Bundesrat kurzfristig eingebüßt, ab April 1991 war sie (mit der Wahlniederlage in Rheinland-Pfalz) dann bis zum Regierungswechsel auf Bundesebene verloren.¹⁰¹ Wiederum gilt, daß die politische Situation nicht mit jener der sozialliberalen Koalition gleichzusetzen ist: Einerseits stand der christlich-liberalen Koalition im Bundesrat über lange Zeit keine absolute Mehrheit gegenüber – einige Länder wurden von Parteienkoalitionen regiert, die sich im Bundestag in Regierung und Opposition befanden. Das lag zum einen daran, daß sich durch das Hinzukommen der Grünen und – seit 1990 – der postkommunistischen PDS die Parteienlandschaft wesentlich erweitert hat. Andererseits war der deutsche Bundesstaat durch die Wiedervereinigung auf einen Schlag deutlich heterogener

⁹⁸ Lehnbruch 2000, S. 158.

⁹⁹ Lehnbruch 2000, S. 160.

¹⁰⁰ Lehnbruch 2000, S. 162. – Das „*itio in partes*“ bezieht sich auf eine Regelung, wie sie im Religionsfriedensschluß von Osnabrück im 16. Jahrhundert festgehalten ist. Danach durften Angelegenheiten, deren Regelung konfessionellen Streit hervorbringen konnte, nur in gütlicher Übereinkunft zwischen den beiden ‚Religionsparteien‘ entschieden werden, welche sich zuvor in getrennten Beratungssitzungen (eben: *itio in partes*) auf eine Verhandlungsposition einigen sollten (vgl. Lehnbruch 1999, S. 406f.; id. 2000, S. 84).

¹⁰¹ Vgl. die in diesem Zusammenhang ungemein hilfreiche Datenzusammenstellung von Thomas Bauer und Sven Leunig (Fortschreibung) „Die Entwicklung der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat seit 1949“, online unter <<<http://de.geocities.com/svenleunig/>>> (12.9.2005).

geworden: Zu alten Gegensätzen zwischen Flächenstaaten und Stadtstaaten, zwischen agrarisch geprägten und stark industrialisierten Ländern trat plötzlich ein eklatanter West-Ost-Kontrast.

Zunächst bestand zwischen Bundestagsmehrheit und Bundesregierung auf der einen und dem Bundesrat auf der anderen Seite also ein „polarisiertes Patt“¹⁰², weil die christlich-liberale Regierung sich zwar auf keine parteipolitisch gleichgerichtete Bundesratsmehrheit (also mindestens 35 Stimmen) mehr stützen konnte, die Sozialdemokraten diese Stimmenzahl jedoch gleichfalls nicht zu erreichen vermochten. Zustimmungspflichtige Gesetzesvorhaben konnten von der SPD daher nicht durch Einspruch verhindert werden, aber die Bundesregierung benötigte ihrerseits die Ja-Stimmen von Landesregierungen mit SPD-Beteiligung, weil im Fall von Zustimmungsgesetzen Stimmenthaltungen in ihrer Konsequenz natürlich dieselbe Wirkung wie Ablehnungen zeitigen.¹⁰³

Es zeigte sich nun, daß das komplizierte bundesstaatliche Gesetzgebungsverfahren vor allem bei nicht eindeutigen Mehrheitsverhältnisse[n] in seinen Auswirkungen immer schwerer zu berechnen ist. Die SPD fand sich jetzt im Bundesrat in einer Lage, die jener der CDU in der ersten Dekade der Regierungszeit von Helmut Kohl nicht unähnlich war: Auch im Oppositionslager gab es eine erhebliche Heterogenität der Länderinteressen. [...] So kann es nicht wundernehmen, daß sich bei der SPD eine ähnliche informelle Koordinierungstechnik ausbildete, wie sie zuvor der Bundeskanzler praktiziert hatte.¹⁰⁴

Tatsächlich schlugen erste Versuche der sozialdemokratischen Parteispitze, das Abstimmungsverhalten ihrer in den Ländern regierenden Parteifreunde im Bundesrat nach bundesparteipolitischer Nützlichkeit zu lenken, recht spektakulär fehl:

[Es] zeigte sich in der finanz- und steuerpolitischen Gesetzgebung, daß eine konsequent durchgehaltene Oppositionspolitik der SPD-Bundestagsfraktion ihre Grenze an den Interessenlagen vor allem der finanzschwächeren sozialdemokratischen Länder fand.¹⁰⁵

Das änderte sich jedoch im Jahr 1997, als die christlich-liberale Bundesregierung eine große Steuerreform in Angriff nehmen wollte. Aufgrund der vorangegangenen fehlgeschlagenen Versuche der SPD, ihre Parteikollegen im Bundesrat auf bundespolitisch opportunes Abstimmungsverhalten einzuschwören, sollte nun die Bundesregierung ihrer-

¹⁰² Lehbruch 2000, S. 174. – Um das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesrat im Fall divergierender Mehrheiten zu beschreiben, wird manchmal auf den in den Vereinigten Staaten (für das Verhältnis zwischen Präsident und Kongreß [vgl. Czada 2000, S. 32]) gebräuchlichen Terminus des „divided government“ zurückgegriffen (etwa bei Scharpf 1999, S. 27; Schmidt 2002, S. 71). Anders als in den USA, wo lediglich zwei Parteien konkurrieren (und daher nur die Alternative des „united government“ denkbar ist), gibt es im Mehrparteiensystem der BRD aber nicht immer eine klare, der Bundesregierung parteipolitisch gleich- oder entgegengerichtete Mehrheit im Bundesrat. Das gilt im besonderen für die Zeitspanne seit der Wiedervereinigung, in welcher das Parteienspektrum nach den Grünen auch durch die Postkommunisten eine Auffächerung erfuhr.

¹⁰³ Bekanntlich ist in den Koalitionsvereinbarungen jener Landesregierungen, deren Parteien sich im Bundestag in Regierung und Opposition gegenüberstehen, Stimmenthaltung im Bundesrat für den Fall vorgesehen, daß sie keine Einigung über ihr Abstimmungsverhalten hinsichtlich eines dort behandelten Gesetzesvorhabens erzielen können (eine Ausnahme stellt lediglich die Koalitionsvereinbarung der gegenwärtigen rheinland-pfälzischen Landesregierung dar, die dort festgeschriebene Losentscheid hat aber bis dato keine Anwendung erfahren).

¹⁰⁴ Lehbruch 2000, S. 165.

¹⁰⁵ Lehbruch 2000, S. 167.

seits einer Fehlschätzung erliegen. Es gelang dem SPD-Bundesvorsitzenden Lafontaine in der Tat, die sozialdemokratisch geführten Länder geschlossen zu halten. Das

hing damit zusammen, daß die ‚Blockadestrategie‘ diesmal den Eigeninteressen der Länder nicht zuwiderlief, sondern ihnen entgegenkam. [...] Das [...] Kalkül [der Bundesregierung, C.J.], man werde erneut die Front der SPD-regierten Länder aufbrechen können, war jedoch in der Perspektive eines erfolgreichen Verhandlungssystems äußerst waghalsig, weil der Bund kein für eine Ländermehrheit akzeptables Angebot machen konnte. [...] Die Länder sollten, in den Worten des Hamburger Regierenden Bürgermeisters Voscherau, ‚auf offener Bühne finanzpolitischen Selbstmord begehen‘. [...] Es kam zu keinem Kompromißangebot, das für diese Länder hätte attraktiv sein können – der Bund hatte offensichtlich keine Verhandlungsmasse.¹⁰⁶

Ein Kompromiß mit den Ländern schien in dieser Lage tatsächlich nur zu erreichen, wenn die Bundesregierung wesentliche Abstriche bei den avisierten Steuersenkungen machen würde. Eine solche Variante brachte der damalige CDU-Fraktionsvorsitzende Schäuble ins Spiel, löste damit jedoch deutliche Verstimmung beim liberalen Koalitionspartner aus, der einen solchen Weg nicht zu gehen gewillt war. Neben der Qualität der föderalen Verteilungskonflikte und der gewandelten Parteienlandschaft war nun auch die Koalitionsproblematik eine grundsätzlich andere als zu Zeiten der sozialliberalen Koalition:

In der sozialliberalen Koalition hatte die FDP – als Scharnierpartei im Parteiensystem – tendenziell ein eigenes Interesse, zur Kompromißfindung zwischen der Bundestagsmehrheit und der oppositionellen Mehrheit im Bundesrat beizutragen. [...] Die koalitionsinterne ‚Bremsrolle‘ der FDP und die Rolle des Bundesrates wirkten damals gleichsinnig und stellten sozusagen ein Abstützungsgefüge dar. [...] Aber nach dem Koalitionswechsel von 1982 wurde der Abstand zwischen dem [sic] innen- und rechtspolitischen Positionen innerhalb der Partei und den wirtschafts- und sozialpolitischen Positionen so groß, daß eine von beiden zu Lasten der anderen akzentuiert werden mußte. [...] 1982 schwang das Pendel zu kompromißlos angebotspolitischen wirtschaftsliberalen Positionen herüber. Diese Entwicklung kulminierte in den neunziger Jahren, als die Freien Demokraten immer deutlicher die Position einer vornehmlich klientelorientierten Flügelpartei bezogen.¹⁰⁷

Insbesondere eine spezielle Erfahrung im Bereich der Gesundheitspolitik hatte ein Umdenken bei den Liberalen bewirkt, nämlich der 1992 zwischen christdemokratischen und sozialdemokratischen Politikern ausgehandelte Kompromiß, der das *Gesundheitsstrukturgesetz* begründete (nach dem Tagungsort der Experten ‚Lahnsteiner Kompromiß‘ genannt). Die Liberalen sahen sich in diesem expertokratischen Zirkel von CDU/CSU- und SPD-Politikern „in eine Statistenrolle verwiesen“¹⁰⁸. Praktisch hilflos mußten sie zusehen, wie die beiden großen Parteien ein Gesetz auf den Weg brachten, das als vorderste Zielsetzung ‚Kostendämpfungen‘ im Gesundheitssektor aufwies und Verteilungskonflikte unter Ärzten, Apothekern und Pharmazeuten – allesamt traditionelles FDP-Wählerklientel – erheblich forcierte.¹⁰⁹

Für die FDP wurde Lahnstein zu einer traumatischen Erfahrung, und sie zog daraus die Konsequenz, in Zukunft den Gesetzgebungsprozeß schon in der Vorbereitungsphase [...] dem Koalitionsmanagement zu unterwerfen. Die [...] Entwicklungstendenzen zur informellen Steuerung der Fachpolitiken durch Spezialistengespräche auf Koalitionsebene haben sich gerade infolge dieser

¹⁰⁶ Lehbruch 2000, S. 167f.

¹⁰⁷ Lehbruch 2000, S. 168f.

¹⁰⁸ Lehbruch 2000, S. 169.

¹⁰⁹ Vgl. Lehbruch 2000, S. 169; außerdem Jesenitschnig 2003, S. 15f. – Zum Begriff und Kontext der ‚Kostendämpfungspolitik‘ im Gesundheitswesen vgl. Jesenitschnig 2004, Kap. 3.

Lernprozesse erheblich verstärkt. In der Tat gelang es der FDP in der Folge, die Fortführung des Lahnstein-Kurses in der Gesundheitspolitik zu verhindern [...]. Dieser Kurswechsel setzte allerdings voraus, daß die Koalition in Zukunft strukturelle Eingriffe vermied, die der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätten. [...] Diese Technik hatte aber ihre Grenzen, am deutlichsten in der Steuerpolitik [...]. Das bedeutete bei der Steuerreform 1997/1998 zugleich, daß die Entscheidungsblockade vorprogrammiert war, weil die FDP die Einigung der beiden großen Parteien – das von ihr gefürchtete ‚Super-Lahnstein‘ – unbedingt zu verhindern entschlossen war.¹¹⁰

Die taktische Kursänderung der Freien Demokraten bedeutete zugleich das Ende für jene Strategie des großen Koalitionspartners, mit der dieser versuchte, trotz der 1991 verloren gegangenen Bundesratsmehrheit größere Reformvorhaben in der Sozial-, Arbeits- und Wirtschaftspolitik durchzusetzen. Es war dies der Rückgriff auf informelle außerkoalitionäre Kompromißfindungszirkel, die entweder innerparlamentarisch (als expertokratische Verhandlungsrunden mit Fachpolitikern der oppositionellen SPD) oder außerparlamentarisch (als korporatistische Aushandlungsrunden der Regierung mit gewerkschaftlichen und wirtschaftlichen Spitzenverbänden) konzipiert waren.¹¹¹

Als wichtigster Unterschied zwischen den Konstellationen in der sozialliberalen Ära und in den neunziger Jahren ist somit festzuhalten, daß infolge der Positionsverschiebungen der FDP im Parteiensystem das ‚Blockadepotential‘ des Bundesrates jetzt immer in Zusammenhang mit der Dynamik der koalitionsinternen Willensbildung gesehen werden mußte. Diese Clearingprozesse stießen aber andererseits an eigentümliche Grenzen, weil sie sich nicht auf das Bund-Länder-Verhältnis erstrecken konnten.¹¹²

Das Jahr 1998 brachte zwei wesentliche politische Veränderungen in der BRD: auf Bundesebene wurde die christlich-liberale Regierung unter Bundeskanzler Kohl nach einer Ära von 16 Jahren abgewählt, und in Mecklenburg-Vorpommern schlossen die Sozialdemokraten nach der dortigen Landtagswahl die bundesweit erste förmliche Koalition mit den Postkommunisten. Damit waren die realpolitisch praktizierten Regierungskonstellationen auf Länderebene um eine Variante erweitert. Trotz dieser Folgewirkung der aufgefächerten Parteienlandschaft bestand – nach dem raschen Verlust der parteipolitischen Mehrheit von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Bundesrat – für längere Zeit ein „polarisiertes Patt“ – wie 1991, lediglich die Akteurskonstellation hatte sich ins Gegenteil verkehrt. Das Bemerkenswerte dieses „polarisierten Patts“ ist, daß sich (trotz der parteipolitisch ‚bunter‘ gewordenen Koalitionsvarianten) dabei „die Auseinandersetzungen im Bundesrat im wesentlichen zwischen SPD und CDU als den zentralen Akteuren ab[spielen]“¹¹³.

Insgesamt, so resümiert Gerhard Lehbruch, ist das föderale Umfeld, in dem sich der Parteienwettbewerb bewegt, heute deutlich heterogener als zu Zeiten der Bundeskanzler Adenauer, Kiesinger oder Schmidt, bedingt insbesondere durch das mit der Wiederverei-

¹¹⁰ Lehbruch 2000, S. 169f.

¹¹¹ Vgl. Lehbruch 2000, S. 171, sowie (mit speziellem Bezug auf die Rentenpolitik) Jesenitschnig 2003, Kap. 4.

¹¹² Lehbruch 2000, S. 170.

¹¹³ Lehbruch 2000, S. 175. – Vgl. auch Tabelle 2, S. 20, für die derzeitige Situation.

nigung jäh eingetretene Reichtumsgefälle zwischen West und Ost. Das hat auch tiefgreifende Konsequenzen auf den Parteienwettbewerb, weil „die Konfliktlinien des Parteiensystems [...] sich [...] nur in sehr begrenztem Maße mit spezifischen finanzpolitischen und wirtschaftlichen Interessen der Länder zur Deckung bringen [lassen], schon gar nicht mit einer Front zwischen Arm und Reich.“¹¹⁴ Dadurch hat, so Lehmbruch, der Grad der Kopplung zwischen Landes- und Bundespolitik etwas abgenommen. Direkte Beeinflussung von Koalitionsbildungen auf Landesebene durch Bundespolitiker, wie dies Adenauer noch praktiziert hat, sind heute denkunmöglich. Dennoch: „die Länderpolitik kann sich nur in begrenztem Maße von der bundespolitischen Polarisierung abkoppeln.“¹¹⁵ Nach Lehmbruch gilt daher:

Unter Bedingungen eines ‚polarisierten Patts‘ bieten eben auch die bundesstaatlichen Institutionen eine der Tribünen für jene symbolische Selbstdarstellung der Parteien, die lösungsbedürftige gesellschaftliche Probleme auf die Folie der Polarisierung projiziert. Kritiker der These von der strukturellen Verwerfung zwischen Parteienwettbewerb und Bundesstaat übersehen in der Regel diese zentralen Sachverhalt: Das Parteiensystem mag heute komplexer geworden sein als vor einem Vierteljahrhundert, die Heterogenität der Länderinteressen mag zugenommen haben. Aber die institutionelle Chance für Oppositionsparteien, ohne formelle Mitverantwortung über den Bundesrat auf Entscheidungsprozesse Einfluß zu nehmen, hält das Grundmuster des polarisierten Parteienwettbewerbs am Leben und fördert auf beiden Seiten – bei der Regierung ebenso wie bei der Opposition – die Wahl suboptimaler Konfrontationsstrategien, mit denen sich insbesondere Steuerreformen mit hohem Konsensbedarf nicht durchsetzen lassen.¹¹⁶

3. Parteienwettbewerb im deutschen Bundesstaat – Bremse oder Motor?

Seit der Erstveröffentlichung vor rund dreißig Jahren hat Gerhard Lehmbruchs Analyse über den Parteienwettbewerb im deutschen Bundesstaat im Kreise der politikwissenschaftlichen Fachkollegen weithin positive Rezeption erfahren.¹¹⁷ Sie kann heute wohl unbestritten als eine der maßgeblichen Studien zum Verstehen der deutschen *polity* und *politics* bezeichnet werden. Trotzdem ist sie über die Jahre nicht unwidersprochen geblieben. Mit zwei wesentlichen Einwänden wollen wir uns im folgenden auseinandersetzen.

3.1. Parteien im deutschen Föderalismus: Bremse oder Motor?

Der Magdeburger Politikwissenschaftler Wolfgang Renzsch hat in mehreren, im Laufe der letzten Jahre veröffentlichten, Aufsätzen die Argumentationslogik von Gerhard Lehmbruchs Analyse in Frage gestellt.¹¹⁸ Die Handlungslogiken des Parteienwettbewerbs

¹¹⁴ Lehmbruch 2000, S. 176.

¹¹⁵ Lehmbruch 2000, S. 175.

¹¹⁶ Lehmbruch 2000, S. 178.

¹¹⁷ In der dieser Arbeit zugrundeliegenden Literatur dient Lehmbruchs Schrift folgenden Autoren als Referenz: Abromeit/ Wurm 1996, S. 14; Benz 1999, S. 56ff.; Czada 2000, insbes. S. 42; König 1997, S. 135; Laufer/ Münch 1997, S. 190f.; Lhotta 2003, S. 18; Rudzio 2000, S. 315ff. und 380ff.; Scharpf 1994 [1989]; id. 1999, S. 27 und passim; Schmidt 2000a, S. 17f.; id. 2002, insbes. S. 79; Schultze 1999, S. 175f. und 186ff.; Steffani 1997, S. 77ff.; Stüwe 2004, S. 2004, S. 30, 32; Zohnhöfer 1999, insbes. S. 327; id. 2000.

¹¹⁸ Vgl. Renzsch 1998; id. 2000a; id. 2000b.

auf der bundesstaatlich-parlamentarischen Ebene und die Aushandlungsprozesse in der föderalen Arena seien durchaus nicht inkongruent, wie dies Lehbruch behauptete. Vielmehr sei richtig, „daß die konkurrierenden politischen Parteien entscheidend dazu beitragen, daß das deutsche föderale System überhaupt arbeitsfähig ist.“¹¹⁹ Diese „funktionale Systemleistung“ der deutschen Parteien sieht er in zwei Umständen begründet: Erstens in der Tatsache, daß die politischen Parteien in Deutschland über die staatlichen Ebenen hinweg organisiert sind, und zweitens im Bestreben der Parteien, aus Gründen des Machterwerbs bzw. Machterhalts möglichst geschlossen aufzutreten.¹²⁰ Dieserart würden die Parteien sowohl „vertikale wie horizontale Integrationsleistungen“ erbringen: „Sie sind politische Scharniere zwischen Bund und Ländern.“¹²¹ Dem widerspricht Lehbruch in seiner Analyse auch gar nicht – im Gegenteil: in einem eigenen Abschnitt widmet er sich den Parteien als „Bindegliedern zwischen Bundes- und Länderpolitik“ und erläutert die mannigfaltigen ebenenübergreifenden Ämterverflechtungen und Kontaktgremien, durch welche sowohl die Parteiorganisationen auf Bundes- und Länderebene als auch die von einer Partei beherrschten Regierungen und Verwaltungsapparate in eine enge – vertikale wie horizontale – Verbindung gebracht werden: „Die Parteiorganisation wird damit zur Klammer zwischen Bundes- und Länderpolitik.“¹²²

Renzsch argumentiert weiter, daß es „keine Frage der Logik des politischen Systems [ist], ob verhandlungs- oder wettbewerbsdemokratische Entscheidungsverfahren miteinander ‚inkompatibel‘ sind oder nicht.“¹²³ Vielmehr seien Struktur und Verhalten der Parteien entscheidend, insbesondere, ob es sich bei diesen um ideologische Interessenparteien oder um programmatisch zentristische „middle-of-the-road“-Parteien handle, ob die Parteien im Grundsatz gegensätzliche politische Ziele verfolgten, ob sie als Parteien ein geschlossenes Erscheinungsbild vermittelten und ob die Wähler eher konfrontatives oder kooperatives Verhalten honorierten¹²⁴:

Sind es gesamtstaatlich orientierte, integrierte ‚middle-of-the-road‘ oder ‚Allerweltparteien‘ mit einem breiten, ja nahezu beliebigen programmatischen Spektrum, konkurrieren sie potentiell um die gesamte Wählerschaft, nicht bloß einen Ausschnitt, gilt zudem ‚Problemlösungsfähigkeit‘ als wichtiges Werbeargument im Wahlkampf und sind sie außerdem in der Lage, über die staatlichen Ebenen hinweg diszipliniert zu handeln, dann haben sie eine wesentliche, wenn nicht entscheidende Funktion für die Konfliktverarbeitung.¹²⁵

Durch den zentralen Stellenwert der „eher unspezifischen ‚Problemlösungskompetenz‘“ erscheine es für die Oppositionsparteien angeraten und sicherer, „mit der Regierung zu

¹¹⁹ Renzsch 1998, S. 93; ebenso id. 2000a, S. 54.

¹²⁰ Vgl. Renzsch 1998, S. 93.

¹²¹ Renzsch 1998, S. 94; ebenso id. 2000a, S. 58.

¹²² Vgl. Lehbruch 2000, S. 82ff. (Zitat: S. 88).

¹²³ Renzsch 2000a, S. 57.

¹²⁴ Vgl. Renzsch 2000a, S. 57.

¹²⁵ Renzsch 2000a, S. 74.

kooperieren als die Konfrontation zu suchen“, weil Konfrontation „leicht als Opposition um der Opposition willen“¹²⁶ gelten könne.

Renzsch' Argumentation bleibt bei dieser Bewertung des bundesdeutschen Parteienwettbewerbs – denn darauf sind die vorangegangenen Zitate bezogen – merkwürdig theoretisch und in großer Distanz zum empirischen Material. Inhaltlich schließt er sich völlig der These des deutsch-amerikanischen Politikwissenschaftlers Otto Kirchheimer an, der Mitte der 1960er Jahre glaubte, in vielen westeuropäischen Demokratien das Entstehen von „Allerweltparteien“ (*catch-all parties*) ausmachen zu können.¹²⁷ Renzsch übernimmt dieses Argumentationsmuster und deklariert die beiden großen deutschen Parteien CDU und SPD gleichsam en passant zu ebensolchen; er setzt sich dabei weder mit den bekannten Einwänden gegen die Kirchheimer-These auseinander, noch versucht er, seine Einschätzung der deutschen Parteien mit tragfähigen Argumenten zu stützen.¹²⁸ Entgegen einer Bemerkung an anderer Stelle, wonach „die Strategien der Parteien [...] sowohl durch die sozialen Verhältnisse einer Gesellschaft [...] als auch durch die staatlichen Institutionen geprägt“¹²⁹ werden, scheint Renzsch dieses bei seiner Untersuchung des deutschen Parteiensystems nicht (mehr) von Belang zu halten, jedenfalls geht er nicht näher darauf ein. Obwohl Renzsch sich mit seiner Analyse im Widerspruch zu Lehmbruchs entwicklungsgeschichtlicher Interpretation befindet, setzt er sich mit dieser an keiner Stelle auseinander. Renzsch' adaptionlose Übernahme und Anwendung der – stark generalisierenden – Kirchheimer-Hypothese führt dazu, daß seine Darstellung des deutschen Parteienwettbewerbs zu einer (so könnte man böswillig formulieren) ‚Allerweltsdeutung‘ verkommt, weil sie in beinahe klinischer Theoriereinheit verharrt und eine seltsame Abgehobenheit gegenüber allen entwicklungsgeschichtlichen und institutionenstrukturellen Erklärungsansätzen aufweist.

In seiner weiteren Argumentation versucht Wolfgang Renzsch darzulegen, daß die parteiinternen Aushandlungsprozesse nicht nur zu Zeiten gleicher Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat zum Funktionieren des Gesetzgebungsprozesses beigetragen haben. Er argumentiert, daß die Parteien auch und speziell in Perioden, in denen im Bun-

¹²⁶ Renzsch 2000a, S. 62.

¹²⁷ Vgl. Kirchheimer 1965.

¹²⁸ Renzsch verweist lediglich auf den Bundestagswahlkampf von 1998, nach welchem man „kritische Einwände [...] nicht mehr gelten lassen“ könne (Renzsch 2000a, S. 61 Fn 10). – Otto Kirchheimers Schrift über den „Wandel des westeuropäischen Parteiensystems“ (Kirchheimer 1965) besitzt große analytische Kraft. Allerdings lautet ein häufig eingebrachter, durchaus schwerwiegender Einwand, daß Kirchheimers theoretisches Konstrukt der „Allerweltpartei“ allzu pointiert sei, wenn deren Rolle in der Politik analog zu all jenem beschrieben werde, „was auf dem wirtschaftlichen Sektor ein überall gebrauchter und standardisierter, weithin bekannter Marken- oder Massenartikel ist.“ (ibid., S. 34). Diese Sichtweise, so die Kritik, überzeichne die empirisch wahrnehmbaren Phänomene deutlich.

¹²⁹ Renzsch 2000a, S. 57.

desrat keine eindeutige oder gar eine der Bundestagsmehrheit zuwiderlaufende parteipolitische Mehrheit existiert, der wesentliche Faktor zur Kompromißfindung seien:

die Komplexität föderaler Aushandlungsprozesse wird dadurch reduziert, daß in den Parteien Lösungen für föderale Konflikte verhandelt und durch sie Mehrheiten organisiert werden. Das Interesse der Parteien am Erhalt und an der Darstellung ihrer Handlungsfähigkeit erscheint hier als ein Gegengewicht zu den dem verflochtenen Bundesstaat kennzeichneten [sic] inhärenten Tendenzen zur Selbstblockierung.¹³⁰

Insbesondere hat er dabei die Zeitspanne von 1991 bis 1998 im Blick, als die Bundesregierung unter Kanzler Kohl im Bundesrat mit einer relativen Mehrheit der Oppositionsparteien konfrontiert war. Gerade in jener Zeit konnten demnach

Mehrebenenentscheidungsprozesse [...] erfolgreich abgeschlossen werden, weil ebenenübergreifende politische Parteien die Verfahren auf der Grundlage innerparteilicher Verhandlungen steuerten. Die Verfahrenssteuerung durch Parteien trug wesentlich dazu bei, Tendenzen zu Blockaden, die aus der föderalen Verflechtung erwachsen können, zu überwinden. Ebenen integrierende, diszipliniert (,parlamentarisch') handelnde Parteien [...] haben eine konfliktverarbeitende Funktion bei der Steuerung von politischen Entscheidungsprozessen über mehrere Ebenen hinweg, weil sie als ebenenübergreifende politische Organisationen nur Bestand haben können, wenn sie Ebenenkonflikte intern verarbeiten.¹³¹

Sozusagen als Hauptbeweisstück seiner Begründung führt Renzsch die Statistik über die Abstimmungen im Bundesrat an: Blockaden (mit der Nicht-Entscheidung als Folge) seien in den letzten beiden Legislaturperioden der Regierung Kohl die seltene Ausnahme gewesen, dagegen seien viele umfangreiche und kontroverse Gesetzesvorhaben beschlossen worden.¹³² Es könne daher „von einem allgemeinen politischen Stillstand kaum die Rede sein“.¹³³

Nun aber wird Wolfgang Renzsch' Argumentationslinie konfus, weil er sein zuvor vertretenes Argument (die Parteien würden durch stetige innerorganisatorische Aushandlungsprozesse den drohenden Stillstand der föderalen Politikverflechtung abwenden) wesentlich erweitert, indem er einräumt, daß parteiübergreifende Verständigung (wie sie im Falle unterschiedlicher Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat so oft nötig sind) den Entscheidungsfindungsprozeß in der Tat „erschwert“ (aber „nicht unmöglich“¹³⁴ mache). Entscheidend für das Zustandekommen von Legislativentscheidungen bei ungleichen Mehrheiten sei, daß die „Landesregierungen gemeinsam mit der Bundesregierung [...] in

¹³⁰ Renzsch 1998, S. 99.

¹³¹ Renzsch 2000a, S. 54. – Dies überrascht etwas, gelten doch innerparteiliche, ebenenübergreifende Koordinationsprozesse im allgemeinen Urteil der politikwissenschaftlichen Deutschland-Forschung für die Zeitspanne seit 1990 aufgrund der gestiegenen Länderheterogenität als zunehmend schwieriger (vgl. hierzu Abschnitt 3.2., außerdem Benz 2003, S. 36, sowie, speziell für Lehbruch, Abschnitt 2.3.).

¹³² Ein kurzer Blick in die Statistik über die Bundesratsabstimmungen genügt, um dies zu bestätigen: „Der Bundesrat hat in den 54 Jahren seines Bestehens gerade einmal 1,08 Prozent der [Bundes-]Gesetzesbeschlüsse endgültig blockiert. [...] Selbst wenn man nur die Zustimmungsgesetze berücksichtigt, bleibt es bei einem niedrigen Anteil der Vetoaktionen im Umfang von nur 2,1 Prozent. [...] Selbst in Zeiten unterschiedlicher parteipolitischer Mehrheiten stieg die Ablehnungsquote nie über 2,5 Prozent.“ (Stüwe 2004, S. 29). – Renzsch räumt ein, daß erfolgreiche Kompromißfindungen zunächst keinen Aufschluß über die inhaltliche Qualität des Gesetzes zulassen (Renzsch 2000a, S. 54; vgl. hierzu auch Stüwe 2004, S. 30).

¹³³ Renzsch 1998, S. 98.

¹³⁴ Renzsch 1998, S. 94; ebenso id. 2000a, S. 60.

vielen Fällen ein konkretes Interesse an der gesetzlichen Regelung bestimmter Sachverhalte¹³⁵ hätten:

Parteiübergreifende Konsensbildung stärkt nicht nur die Länder gegenüber dem Bund, sondern zugleich gewinnen die Ministerpräsidenten dadurch in ihren jeweiligen Parteigremien an Gewicht. Tendenziell wird damit die Parteienkonkurrenz moderiert und die politische Konfrontation entschärft.¹³⁶

Dieser Begründungsschwenk überrascht doch einigermaßen, denn Renzsch gibt damit sein früher vertretenes Motiv, das er am Anfang als das entscheidende zur argumentativen Aushebelung von Lehmbruchs Interpretation des Parteienwettbewerbs im Bundesstaat eingeführt hatte, nicht nur auf – er verkehrt es de facto in sein Gegenteil: nunmehr sind nicht die intraparteilichen ebenenübergreifenden Abstimmungsprozesse der Schlüssel zur erfolgreichen politischen Entscheidungsfindung – denn damit können logischerweise Entscheidungen bei ungleichgerichteten Mehrheitsverhältnissen von Bundestag und Bundesrat nicht erklärt werden. Die wichtige Variable erkennt er jetzt ausgerechnet in den Wirkungen jener föderalistischen Institutionenstruktur, welcher er gerade noch „Tendenzen zur Selbstblockierung“ bescheinigt hatte.

Am Schluß dieses Abschnitts will ich nun darlegen, daß Wolfgang Renzsch' Vorwurf gegen Lehmbruchs Schrift – ungeachtet der bereits festgehaltenen theoretischen Unzulänglichkeiten und argumentativen Inkonsistenzen – vor allem deshalb ins Leere geht, weil er eine simplifizierende Argumentation unterstellt, die tatsächlich nicht zutrifft. Bekanntlich lautete Renzsch' These, daß

die parteipolitische Strukturierung der Mehrheitsverhältnisse [...] – unabhängig von den jeweiligen Mehrheiten – entscheidend zur Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Bundesstaates bei[trägt]. Entscheidungsprozesse, die nicht parteipolitisch koordiniert wurden [...] unterlagen eher der Gefahr des Scheiterns als koordinierte. Die parteipolitische Koordinierung trägt damit wesentlich dazu bei, die dem verflochtenen Bundesstaat inhärenten Tendenzen zur Blockade, zum Zuschnappen der ‚Verflechtungsfalle‘, zu neutralisieren.¹³⁷

Wie wir bereits gesehen haben, arbeitet auch Lehmbruch in seiner Analyse heraus, daß die innerparteiliche und ebenenübergreifende Koordination ein wirkungsvolles Instrument zur faktischen Antizipation des Bundesrats-Placets darstellen kann. Die von Bundeskanzler Kohl in den 1980er Jahren erfolgreich verfolgte Strategie, in die Entscheidungsfindung nur die parteieigenen Ministerpräsidenten einzubinden, war gerade dem Ziel verschrieben, nach außen hin den Eindruck optimaler Handlungsfähigkeit zu vermitteln. Auf diese Weise sollte einerseits die innerkoalitionäre Kräfteverteilung gehalten werden, andererseits die eigene Partei im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb reüssieren können. Aber diese Form des ‚stillen Regierens‘ ging gerade *auf Kosten* parteiübergreifender Einigungen, weil sie, sozusagen als ‚Kollateralschaden‘, die faktische Interessenexklusion

¹³⁵ Renzsch 1998, S. 95.

¹³⁶ Renzsch 1998, S. 95; ebenso id. 2000a, S. 63.

¹³⁷ Renzsch 2000a, S. 73f.

einer Länderminorität zur Folge hatte. Der Parteienwettbewerb im deutschen Bundesstaat führt also nicht etwa dazu, parteiübergreifende Kompromißeinigungen zu befördern, weil die Parteien fortwährend eine allgemeine parteiübergreifende Problemlösungskompetenz unter Beweis stellen wollen; er führt im Gegenteil dazu, daß sie Entscheidungen möglichst unter Ausschluß des parteipolitischen Gegners herbeizuführen versuchen. Auf diese Weise kann am leichtesten die parteiinterne Machtbalance stabil gehalten werden, wodurch sich wiederum auf der öffentlichen Bühne des bundesstaatlichen Parteienwettbewerbs ein geschlossenes Erscheinungsbild vermitteln läßt. In Perioden mit unklarer oder der Bundesregierung gegenlaufender Bundesratsmehrheit läßt sich die parteiübergreifende Kompromißsuche naturgemäß nicht vermeiden. In solchen Situationen herrscht freilich kein ‚allgemeiner politischer Stillstand‘ – Renzsch scheint hier zu suggerieren, daß dies nach Lehbruch der Fall sein müßte. Dabei übergeht er, daß Lehbruchs Analyse kein einfaches Schwarz-Weiß-Schema darstellt, sondern der komplexen institutionellen Gemengelage von föderalen Verteilungskonflikten und Interessengegensätzen, koalitionsinternen politischen Flexibilitätsreserven und –schränken der Bundesregierung und Machtkalkülen der bundesstaatlich konkurrierenden Parteien gerecht zu werden versucht. Lehbruch stellt, wie gezeigt, sehr wohl in Rechnung, daß die Parteien ebenenübergreifende Entitäten darstellen. Aber innere ebenenübergreifende Koordination ist gerade im institutionellen Rahmen des deutschen Verbundföderalismus schwierig. Der Versuch der jeweiligen großen Oppositionspartei, das Bundesrats-Votum parteieigener Landesregierungen im Sinne des bundesstaatlichen Parteienwettbewerbs einzusetzen, ist immer dann in Frage gestellt, wenn auch föderale Eigeninteressen eine Rolle spielen. Umgekehrt gilt, daß erfolgreiche parteiinterne Koordination nicht automatisch zur Kompromißlösung führen muß, wie Renzsch dies postuliert, sondern im Gegenteil diese verhindern kann – nämlich dann, wenn es der Oppositionspartei gelingt, über intraparteiliche Abstimmung eine Blockade im Bundesrat herbeizuführen – wie die SPD in der Steuerreform 1997/98.¹³⁸

Wolfgang Renzsch verkennt in seinen Darlegungen diese Komplexität der Lehbruchschen Analyse, und er verkennt auch die Charakteristik des bundesdeutschen Parteienwettbewerbs:

Man darf [...] nicht übersehen, daß unter den gegebenen institutionellen Bedingungen die Koordinierungsfunktion des Parteiensystems in der Handlungslogik des Parteienwettbewerbs ihre Schranke findet. Hier dreht es sich zunächst einmal um Machterwerb und Machtbehauptung, und die Koordination der autonomen Akteure in Bund und Ländern ist nicht *Ziel* des Parteienwettbewerbs, sondern – wenn es denn gut geht – sein *Nebenprodukt*. Deshalb ist die Verbindung von Konkurrenzdemokratie und Föderalismus so störanfällig.¹³⁹

¹³⁸ Vgl. Zohlnhöfer 1999, S. 345; id. 2000, S. 722.

¹³⁹ Lehbruch 2000, S. 196.

3.2. Enge oder lose Kopplung? Über das Zusammenwirken von Bundes- und Landespolitik

Ein zweites Bedenken ist gegen Lehnbruchs Analyse des Parteienwettbewerbs im deutschen Föderalismus artikuliert worden, mehrmals und nachdrücklich insbesondere vom Erlanger Politologen Roland Sturm. Er wirft Lehbruch in einer Rezension zur zweiten Auflage von dessen Schrift vor, den Parteienwettbewerb auf Länderebene zu ignorieren.¹⁴⁰ In einer ausführlichen Auseinandersetzung mit der Erstauflage unterstellt Sturm Lehbruch dann einen normativen Unterton in dessen Argumentation¹⁴¹ und bemängelt, daß die Analyse mit Blick auf den Parteienwettbewerb in den Ländern ins Leere gehe. Entgegen den „predictions“ Lehnbruchs, wonach die Entwicklung zu immer stärkerer Bund-Länder-Kooperation und Konvergenz des parteipolitischen Konflikts auf beiden Ebenen führe, und in deren Folge die Länder „almost no autonomy“ in politisch kontroversiellen Angelegenheiten haben würden, gebe es vielmehr „strong signs“ für das Gegenteil: „German federalism may be in the process of becoming less consociational and more competitive.“¹⁴²

Ich will an dieser Stelle (auch angesichts der Darstellung in Abschnitt 2.3.) nicht eine kleinteilige Erörterung darüber beginnen, ob die von Sturm identifizierten Prognosen bei Lehbruch zu finden sind oder nicht, zumal sich Lehbruch selbst in der jüngsten Auflage ausdrücklich gegen diese Interpretation verwahrt hat.¹⁴³ Für den Zweck der hier angestrebten Auseinandersetzung erscheint es weitaus fruchtbarer und erfolgversprechender, Roland Sturms eigene Darlegungen zum Parteienwettbewerb in den Ländern nachzuvollziehen und sodann abzuwägen, ob (und in welchem Ausmaß) sie Lehnbruchs Analyse in Frage stellen können. Wir wollen uns daher zuerst mit der Argumentationslinie von Roland Sturm vertraut machen.

Der Erlanger Politikwissenschaftler wendet sich gegen eine Deutung des Verhältnisses von bundespolitischem Parteienwettbewerb und Landtagswahlen, die seiner Ansicht nach eine allzu starke argumentative Engführung impliziert. Danach sind die Bestimmungsfaktoren für Landtagswahlergebnisse keineswegs hauptsächlich im bundespolitisch induzierten Wettbewerb der Parteien zu suchen. Ausschlaggebend sei eher, daß die zeitliche Ver-

¹⁴⁰ „The new book does not heal the weakness of the old one, which was that it ignored party competition on the Land level.“ (Sturm 1999a).

¹⁴¹ „Lehbruch dislikes the mixture of models of democracy he sees in the mid-1970s in Germany. He has a certain preference for negotiation, and regrets the negative role party competition plays.“ (Sturm 1999b, S. 198). Belege für diese Unterstellung bleibt Sturm allerdings schuldig. In der dieser Arbeit zugrundeliegenden Literatur steht Sturm mit dieser Vorhaltung gegenüber Lehbruch alleine da.

¹⁴² Sturm 1999, S. 212.

¹⁴³ Lehbruch hält Sturm entgegen, daß er „mir eine Reihe von Hypothesen und Vorhersagen unterschiebt, die sich in dem Buch gar nicht finden.“ (Lehbruch 2000, S. 201).

setzheit von Bundestagswahl und Landtagswahlen „die sachliche Trennung beider Wahlakte betont“¹⁴⁴. Darüber hinaus stellten Landtagswahlen für viele Wähler ein „politisches Experimentierfeld“ dar, in welchem diese weitaus eher als bei Bundestagswahlen für „neue, unkonventionelle und teilweise extremen Parteien“¹⁴⁵ votierten. Aus diesen Gründen sei „eine hierarchische Steuerung der Landespolitik durch die Bundespolitik bei aller parteipolitischen Durchdringung beider Ebenen nur eingeschränkt möglich.“¹⁴⁶ Diese Beurteilung ist offensichtlich gegen Lehmbruchs Analyse gerichtet, denn dort lautet – wie wir bereits gesehen haben – eine wichtige Feststellung, daß der bipolare Parteienwettbewerb der Bundesebene über die eigentümliche Verfassungskonstruktion des deutschen Föderalismus (Bundesratsprinzip) auch die Länderebene ergriffen hat.¹⁴⁷ Sie richtet sich außerdem gegen die – an Lehmbruch anknüpfende – These, die Bundesrepublik werde faktisch von einer Art „Dauerwahlkampf“ erfaßt:

Gleichviel, ob es sich um eine Bundestagswahl oder eine Landtagswahl handelt, die hochgradige Verflechtung von Bund und Ländern und insbesondere die gesicherte Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes führen notwendigerweise dazu, dass in der Regel jede Landtagswahl auch beträchtliches bundespolitisches Gewicht hat.¹⁴⁸

Unter Hinweis auf die föderalistische Institutionenstruktur scheint dieses Argument durchaus plausibel zu sein. Gleichwohl bleibt die Frage offen, ob sich ein solcher relativ konstanter Zusammenhang zwischen Bundespolitik und Landtagswahlen (abseits qualitativ ausgerichteter Einzelfallstudien) empirisch messen läßt. Gerhard Lehmbruch verweist in seiner Begründung auf die erste diesbezüglich erschienene quantitative Analyse, welche eine deutliche Verbindung zwischen elektoralen Entscheidungen auf Bundes- und Länderebene nachgewiesen hat.¹⁴⁹ Die Ergebnisse einer jüngst veröffentlichten Untersuchung von Simone Burkhart deuten ebenfalls stark in diese Richtung.¹⁵⁰

¹⁴⁴ Kropp/ Sturm 1999, S. 38.

¹⁴⁵ Sturm 2003, S. 82; vgl. Kropp/ Sturm 1999, S. 40f. – Dieser Befund läßt sich in der Tat leicht durch einen Blick auf die Landtagswahlergebnisse etwa der letzten zwei Dekaden empirisch belegen. So gelang in dieser Zeitspanne den Republikanern, der DVU, der STATT-Partei und der Partei Rechtsstaatliche Offensive im Zuge von Landtagswahlen der Einzug in ein oder mehrere Landesparlamente. Alle Parteien sind bis dato nicht im Bundestag vertreten gewesen.

¹⁴⁶ Kropp/ Sturm 1999, S. 45.

¹⁴⁷ „Die bundespolitischen Auswirkungen von Landtagswahlen sind [...] seit den frühen fünfziger Jahren zu einem festen Posten in der Kalkulation der politischen Parteien geworden.“ (Lehmbruch 2000, S. 137).

¹⁴⁸ Schmidt 2000a, S. 5f. Vgl. auch Gabriel 1994, S. 108; Stüwe 2004, S. 26.

¹⁴⁹ Reiner Dinkel: Der Zusammenhang zwischen Bundestags- und Landtagswahlergebnissen, 1977, zit. in Lehmbruch 2000, S. 137. – Dinkel hat die Operationalisierung dieses Sachverhalts mithilfe einer Zeitvariable vorgenommen, sodaß Regelmäßigkeiten im Abschneiden der Parteien bei Landtagswahlen jeweils in Relation zum zeitlichen Abstand zur letzten Bundestagswahl ersichtlich wurden. Diesem Meßverfahren lag die Annahme zugrunde, daß die Ablehnungs-Zustimmungskurve einer Bundesregierung innerhalb einer Legislaturperiode einer gewissen, bestimmbaren Schwankung unterliegen würde.

¹⁵⁰ Burkhart 2005. – Burkhart operationalisiert den interessierenden Sachverhalt mithilfe der – im Monatsrhythmus demoskopisch erfaßten – Popularitätswerte einer Bundesregierung, welche sie in Relation zu den jeweiligen Landtagswahlergebnissen der Parteien setzt (ibid., S. 30ff.). Der solcherart in den Regressionsanalysen gemessene Zusammenhang ist dabei – über den gesamten Zeitverlauf (1976-2002) – hoch signifikant (ibid., Tab. 3, S. 33 und Tab. 4, S. 34): „[Die] Ergebnisse haben gezeigt, dass der Kausalmechanismus, der früheren Analysen teilweise implizit zugrunde lag, auch weiterhin gilt: Je stärker die Popularität einer Bundesregierung seit Amtsantritt gesunken ist, mit desto höheren Verlusten müssen

Bis hierher läßt sich also feststellen, daß Sturms Argumentation nicht zu überzeugen vermag, weil sie sich erstens auf Sachverhalte bezieht (zeitlich versetzte Landtagswahltermine, Protestwahlverhalten auf Landesebene), die prinzipiell sowohl mit Lehmbruchs Befund als auch mit der These des ‚Dauerwahlkampfes‘ vereinbar sind. Zweitens weisen die Ergebnisse der hierzu bisher durchgeführten quantitativen Überprüfungen sämtlich in Richtung eines signifikanten Zusammenhangs von Bundes- und Landespolitik.

Roland Sturm geht in seiner Beschäftigung mit Lehmbruchs Schrift jedoch über diesen allgemeinen Einwand hinaus. Speziell mit Blick auf die Zeit nach der Wiedervereinigung konstatiert er, daß der Parteienwettbewerb auf Länderebene zunehmend unabhängiger von den parteipolitischen Wettbewerbskräften der Bundesebene geworden sei. Zwei Entwicklungen seien diesbezüglich von Einfluß: erstens die Dekonzentration des Parteiensystems, und zweitens der erweiterte politische Handlungsraum der Landesregierungen. Dieser sei zurückzuführen auf die „allmähliche Entlegitimierung und [...] nachlassende Bindewirkung des Topos ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‘“ und die „verschärfte wirtschaftliche Regionalkonkurrenz auf dem europäischen Binnenmarkt.“¹⁵¹ Die Auffächerung des Parteienspektrums im besonderen habe dazu beigetragen, daß Länderkoalitionen „immer häufiger ‚quer‘ zu den koalitionspolitischen Trennlinien im Bund gebildet“ werden, und mit der seit 1990 sprunghaft angestiegenen wirtschaftlichen Heterogenität könne auch die „parteipolitische Loyalität nicht mehr [wie] im bisherigen Maße als Ressource zum Aushandeln von Unterstützungsleistungen“¹⁵² genutzt werden. Die Folge sei eine

einer Bundesregierung seit Amtsantritt gesunken ist, mit desto höheren Verlusten müssen die Parteien der Bundesregierung bei Landtagswahlen rechnen.“ (ibid., S. 35).

¹⁵¹ Kropp/ Sturm 1999, S. 38. Vgl. auch Schultze 1999, S. 193. – Ich will im folgenden auf diese beiden Behauptungen nicht weiter eingehen. Es sei jedoch an dieser Stelle angemerkt, daß beide nicht frei von Fragezeichen sind. Die Unterstellung eines nachlassenden Unitarismus in der BRD wird in aller Regel mit dem Hinweis auf die gestiegene Heterogenität der Lebensverhältnisse nach der Wiedervereinigung verbunden (Kropp/ Sturm fügen ihrer Aussage allerdings keine nähere Begründung an; vgl. ibid.). Eine derartige Argumentation erscheint aber fragwürdig, weil so die Gültigkeit einer normativen politisch-kulturellen Orientierung mit einer empirisch geltenden Institutionenstruktur gleichgesetzt wird. Mit Blick auf Abschnitt 2.1. dieser Arbeit müßte der Nachweis erbracht werden, daß der Institutionenwandel von 1990 seinerseits zu einer veränderten politisch-kulturellen Orientierung der maßgeblichen Akteure, d.h. vor allem der Parteien, geführt hat. Daß ein solcher Nachweis erbracht werden könnte, erscheint aber schon deshalb eher unwahrscheinlich, weil die rasche Eingliederung der sogenannten neuen Bundesländer in die bundesstaatliche Finanzverfassung einen materiellen Umverteilungsprozeß in Gang gesetzt hat, der von den politischen Akteuren offensichtlich gewollt war und dessen Ausmaße auch im weltweiten Vergleich einzigartig sein dürften (vgl. Wachendorfer-Schmidt 1999, S. 21f. mit weiteren Nachweisen). – Die Schaffung des europäischen Binnenmarktes hat nicht a priori zu größerem politischem Spielraum für die deutschen Länder geführt. Im Gegenteil implizierten die im Zuge der europäischen Einigung mit der Bundesregierung ausgehandelten Regelungen für die Länder realiter Kompetenzverluste, weil der eingespielte Kompensationsmechanismus des deutschen Föderalismus bei Kompetenzverlagerungen nach Brüssel nicht greifen kann (vgl. Scharpf 1994 [1991], S. 55).

¹⁵² Sturm 2003, S. 85 (erstes Zitat) und 88.

stärkere Föderalisierung des Parteienwettbewerbs, in deren Rahmen sich die „Regionalisierung“ auch der beiden großen Parteien vollziehe¹⁵³:

More often than ever before in German post-war history, economic interest and political diversity, not party-political manoeuvres, have become the driving force behind the political moves of Länder in the 1990s.¹⁵⁴

Diese Einschätzung wird in der einschlägigen politikwissenschaftlichen Forschung durchaus geteilt: der größere Fragmentierungsgrad des Parteiensystems und die größere Länderheterogenität stehen außer Frage, und auch beim Befund der zu beobachtenden Folgen herrscht weitgehend Einigkeit¹⁵⁵: Die Interessen der Bundesländer stellen sich facettenreicher dar, weshalb es für die Parteiorganisationen im Bund eher schwieriger geworden ist, eine erfolgreiche parteipolitische Koordination mit den Landesregierungen eigener Parteicouleur zu erzielen. Ferner bestehen mehr Möglichkeiten der Koalitionsbildung auf der Länderebene (wie auch im Bund), sodaß parteipolitisch eindeutige Frontstellungen im Bundesrat tendenziell unwahrscheinlicher geworden sind.¹⁵⁶ Gleichzeitig wird es für die Länder schwieriger, in föderalen Verteilungskonflikten gegenüber dem Bund geschlossen aufzutreten, woraus dieser unter Umständen wiederum Nutzen für sich selbst ziehen kann. Fritz Scharpf hat kurz nach der Wiedervereinigung sogar die Vermutung geäußert, eine taktisch geschickte Bundesregierung brauche zukünftig kaum mehr auf die Couleur der Landesregierungen zu achten, sofern sie sich im föderalen Aushandlungsprozeß die unterschiedlichen Interessenlagen der Länder zunutze zu machen wisse und die Länder gewissermaßen gegeneinander ausspiele.¹⁵⁷ Wir wissen heute, daß diese Prognose allzu pointiert war und nur abgeschwächt aufrechterhalten werden kann, etwa wie es Manfred Schmidt formuliert hat: danach besitzt eine Bundesregierung größeren politischen Spielraum gegenüber den Ländern, sofern sie verfügt über „sufficient political will, skill and resources to form coalitions with a majority of states, including states from the political camp of the opposition party.“¹⁵⁸

Steht dieser Befund aber im Widerspruch zu Lehbruchs Ausführungen? Wir erinnern uns: Lehbruch hat selbst darauf hingewiesen, daß die deutschen Gliedstaaten heute wirtschaftlich heterogener sind und die Parteienlandschaft vielgestaltiger; insofern sei die parteipolitische Kopplung zwischen Bundes- und Länderebene etwas gelockert. Die Bun-

¹⁵³ Vgl. Kropp/ Sturm 1999, S. 46; Sturm 1999b, S. 213; Sturm 2003, S. 88.

¹⁵⁴ Sturm 1999b, S. 204.

¹⁵⁵ Zum folgenden vgl. Benz 1999, S. 71; id. 2003, S. 35ff.; Scharpf 1994 [1991], S. 53f.; Schultze 1999, S. 192ff.; Schmidt 2002, S. 79; Pilz 1999, S. 28f.

¹⁵⁶ Die Betonung muß dabei auf ‚tendenziell‘ liegen: Daß eine parteipolitisch klare Mehrheit auch unter den geänderten institutionellen Rahmenbedingungen erreicht werden kann, zeigt die Erfahrung der letzten beiden Jahre: In der Zeit von März 2003 (Landtagswahl in Niedersachsen) bis zur vorgezogenen Bundestagswahl im September 2005 sah sich die SPD/Grünen-Bundesregierung im Bundesrat einer absoluten Mehrheit von CSU, CDU und FDP ausgesetzt, die im Bundestag die Opposition bildeten.

¹⁵⁷ Scharpf 1994 [1991], S. 53f.

¹⁵⁸ Schmidt 2002, S. 79.

desregierung hat danach tatsächlich größeren politischen Spielraum, kann sich bei größeren Finanzreformvorhaben eventuell sogar die Bundesratsstimmen eines (oder mehrerer) parteipolitisch nicht gleichgerichteter Länder mit fiskalischer Notlage gegen entsprechende Versprechungen ‚erkaufen‘.¹⁵⁹ Der Bundesregierung sind aber auch Grenzen gesetzt, und zwar dann, wenn das Loch in der Staatskasse so groß ist, daß sie zu größeren finanziellen Zugeständnissen an die Länder nicht mehr bereit oder in der Lage ist. In solchen Fällen ist die jeweilige große Oppositionspartei am ehesten in der Lage, parteiintern eine geschlossene Ablehnungsfront ‚ihrer‘ Landesregierungen im Bundesrat zu formen. Wenn die Bundesregierung dann aus koalitionsinternen Gründen nicht oder kaum willens ist, von ihrer Verhandlungsposition abzurücken und sich auf Kompromisse einzulassen, dann, so lehrt uns Lehmbruchs Analyse, führt der Parteienwettbewerb fast unumkehrlich in die Blockade.

5. Fazit: Würdigung der Schrift Gerhard Lehmbruchs

Gerhard Lehmbruchs Schriften zeichnen sich sämtlich durch eine bemerkenswerte Klarheit und Nachvollziehbarkeit in der Darlegung der theoretischen Grundlagen und deren Anwendung auf die Analyse des empirischen Materials aus. Die interessierenden Untersuchungsgegenstände – das Entstehen und Zusammenwirken von Konfliktregelungsmustern in verschiedenen Teilbereichen politischer Systeme – sind hochkomplex. Aus diesem Grund weist das theoretisch-konzeptionelle Instrumentarium, dessen sich Lehmbruch bedient, auch einen vergleichsweise hohen Komplexitätsgrad auf: Vielschichtige empirische Phänomene gestatten auf der Ebene theoretischer Erklärungsansätze eben nur ein gewisses Maß an Komplexitätsreduktion, wenn sie ihren Anspruch auf sachangemessene Analysefähigkeit nicht verlieren wollen. Gerhard Lehmbruch gelingt es in all seinen Arbeiten, diesen Anspruch zu halten, ohne dabei der Gefahr zu erliegen, sich einer theoriefixierten Perspektive anheim zu geben, in welcher der Bezug zur Empirie verloren geht. So auch in seinem *Opus magnum* „Parteienwettbewerb im Bundesstaat“: dieses Buch ist seit seinem Erscheinen vor rund 30 Jahren längst zu einer „klassischen Studie“¹⁶⁰ über die politische Verfaßtheit (*polity*) und den politischen Prozeß (*politics*) in der Bundesrepublik Deutschland avanciert.

¹⁵⁹ Vgl. Benz 2003, S. 37; Stüwe 2004, S. 29f. – Eine noch recht junge Forschungsthese, die der Literatur zur gerichtlichen Normenkontrolle entlehnt ist, behauptet, daß mit Blockade umso weniger zu rechnen ist, je eindeutiger die Bundestags- und Bundesratsmehrheit divergieren. Im Fall klarer Divergenz ist eine Blockade *nicht* wahrscheinlich, weil die Bundesregierung in dieser Situation eine Vetodrohung der Opposition grundsätzlich ernst nehmen muß. Sie läßt daher ihr Vorhaben entweder ganz fallen oder geht auf die inhaltlichen Einwände der Opposition ein, betreibt mithin „legislative autolimitation“ (Manow/ Burkhart 2004).

¹⁶⁰ Kriesi 2001, S. 123.

Uwe Kranenpohl hat in einer Rezension zur dritten Auflage des Buches geschrieben, daß „sich wohl nirgends sonst eine solch eindrucksvolle, am politischen Prozeß orientierte Beschreibung der Entwicklung des deutschen Föderalismus seit Gründung des Bismarckreiches findet.“¹⁶¹

Über die Problemlagen, Funktionsdefizite und Rationalitätsfallen des deutschen Föderalismus ist in den vergangenen Jahrzehnten viel geschrieben worden – tatsächlich ließen sich mit einer vollständigen Bibliographie wohl ganze Bände füllen.¹⁶² Nirgends aber – so ist in bezug auf Kranenpohl zu ergänzen – findet sich eine inhaltlich derart breite und umfassende, entwicklungsgeschichtlich angeleitete Analyse, die es unternimmt, die beiden entscheidenden Variablen zur Erklärung der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland zusammenzuführen: die Parteien und die föderalen Institutionen.

Ich habe mich in der vorliegenden Arbeit darauf beschränkt, Lehnbruchs theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und seine Analyseschritte nachzuvollziehen und das solcherart gewonnene Konzentrat mit zwei inhaltlichen Einwänden zu konfrontieren, die in jüngerer Zeit gegen Lehnbruchs These erhoben wurden. Wolfgang Renzsch hat den Einspruch erhoben, daß, entgegen der Lehnbruchschsen Darstellung, der deutsche Parteienwettbewerb zu politischen Lösungsfindungen im Föderalismus der BRD entscheidend beitrage. Ich habe versucht aufzuzeigen, daß Renzsch' Argumentation inhaltliche Inkonsistenzen aufweist und darüber hinaus Lehnbruchs Analyse nicht wirklich treffen kann, weil Renzsch deren volle Komplexität nicht erfaßt (oder erfassen will). In der Folge unterstellt er Lehbruch eine allzu simplizistische Deutung.

Die zweite Kritik, artikuliert vor allem von Roland Sturm, hat Lehnbruchs Interpretation des Zusammenhangs von Bundespolitik und Landespolitik zum Anlaß. Die enge inhaltliche Verbindung zwischen Bundespolitik und Landespolitik existiere nicht, so Sturm, jedenfalls nicht in dem von Lehbruch (und anderen) attestierten Ausmaß. Allerdings stellen sich Sturms allgemein formulierte Gegenargumente bei näherer Prüfung gar nicht als solche heraus, sondern sind durchaus mit Lehnbruchs Analyse kompatibel. Sturms spezifisch auf die Zeit seit der Wiedervereinigung bezogener Einwand, nämlich daß sich die Beziehung zwischen Bundes- und Landespolitik infolge der vereinigungsbedingten Veränderungen im Parteiensystem und der Länderebene gelockert habe, kann Lehnbruchs Ausführungen ebenfalls nicht treffen, weil er diesen Sachverhalt explizit ebenso bewertet.

¹⁶¹ Kranenpohl 2003, S. 153. – Vgl. dazu neuerdings auch Lehbruch 2002.

¹⁶² *Pars pro toto* vgl. Scharpf 1985; id. 1999; Schmidt 2000a, jeweils mit weiteren Nachweisen.

Am Schluß dieser Arbeit ist also zu fragen: Lehmbruchs Studie – ohne Fehl und Tadel? Nicht ganz, könnte die Antwort mit Blick auf eine neuere Forschungsarbeit, verfaßt von Ute Wachendorfer-Schmidt, lauten, in der verschiedene Hypothesen der Föderalismusforschung auf ihre Stichhaltigkeit hin untersucht werden.¹⁶³ Die Autorin bemängelt darin an der Lehmbruchschen Argumentation vor allem, daß er zuwenig und zu undeutlich herausarbeite, in welchen Fällen genau der Parteienwettbewerb eine Störung der Steuerungsfähigkeit bewirke, und wann dies nicht der Fall sei, weil etwa die zu entscheidenden Vorhaben für die beteiligten Akteure keine Nullsummenspiele darstellten oder die politischen Parteien sogar als problemlösende Dritte aufträten.¹⁶⁴

Dieses, in Verbindung mit einer Fortführung der empirischen Darstellung für die Zeit bis zur letzten Bundestagswahl im vergangenen September, sollten für Gerhard Lehmbruch kritische Ermunterung sein, sich an eine vierte Auflage seiner Studie zu wagen. Den Lektoren seines Verlags sei für diesen Fall beschieden, sich dringend der bibliographischen Informationen anzunehmen.

¹⁶³ Wachendorfer-Schmidt 1999. – Mittlerweile liegt ihre Darstellung in einer ausführlichen Habilitationsschrift vor: „Politikverflechtung im vereinigten Deutschland“, Opladen 2003.

¹⁶⁴ Vgl. Wachendorfer-Schmidt 1999, S. 29ff.

5. Literaturverzeichnis¹⁶⁵

Abromeit, Heidrun/ **Wurm**, Felix W.: Der bundesdeutsche Föderalismus – Entwicklung und neue Herausforderungen, in: Andersen, Uwe (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Neue Herausforderungen, Schwalbach i.T. **1996**, S. 10-23.

Allemann, Fritz René: Bonn ist nicht Weimar, Köln/ Berlin **1956**.

Benz, Arthur: From Unitary to Asymmetric Federalism in Germany: Taking Stock after 50 Years, in: Publius Nr. 4/ **1999**, S. 55-78.

Benz, Arthur: Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 29-30/ **2003**, S. 32-38.

Burkhardt, Simone: Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2000, in: Politische Vierteljahresschrift 46 (**2005**), S. 14-38.

Czada, Roland: Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie, in: Holtmann, Everhard/ Voelzkow, Helmut (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie, Wiesbaden **2000**, S. 23-49.

Czada, Roland/ **Schmidt**, Manfred G.: Einleitung, in: iidem (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbuch, Opladen **1993**, S. 7-22.

Eschenburg, Theodor: Bundesrat – Reichsrat – Bundesrat. Verfassungsvorstellungen und Verfassungswirklichkeit, in: Bundesrat (Hrsg.): Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, Bad Honnef/ Darmstadt **1974**, S. 35-62.

Gabriel, Oscar W.: Föderalismus und Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gunlicks, Arthur B./ Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Föderalismus in der Bewährungsprobe: Die Bundesrepublik in den 90er Jahren, Bochum ²**1994**, S. 101-124.

Grande, Edgar: Parteiensystem und Föderalismus. Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich, in: Benz, Arthur/ Lehmbuch, Gerhard (Hrsg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, Wiesbaden **2002**, S. 179-212.

Jesenitschnig, Clemens: ‚Der zerbrochene Konsens‘: Rentenpolitische Entscheidungen in der Bundesrepublik 1957-2001, Proseminar-Arbeit, Heidelberg **2003**.

Jesenitschnig, Clemens: Bürgerversicherung und pauschale Prämie: Die Reformmodelle für das deutsche Gesundheitssystem im Gerechtigkeitsvergleich, Hauptseminar-Arbeit, Heidelberg **2004**.

Jesenitschnig, Clemens: Gerhard Lehmbuch: Curriculum Vitae Academicae, unveröffentl. vielf. Ms., Heidelberg **2005**.

Kirchheimer, Otto: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: Politische Vierteljahresschrift 6 (**1965**), S. 20-41.

¹⁶⁵ Sämtliche aus dem Internet bezogenen Literaturtitel waren zum Zeitpunkt des letzten Abrufs (in Klammern angegeben) online. Der Verfasser verfügt, ebenso wie bei unveröffentlichter Literatur, in jedem Fall über ein gespeichertes und/ oder ausgedrucktes Exemplar, das auf Wunsch eingesehen werden kann.

König, Thomas: Politikverflechtungsfalle oder Parteienblockade? Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 8 (1997), S. 135-159.

Korte, Karl-Rudolf: Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn ⁴2003.

Kranenpohl, Uwe (Rezension): Gerhard Lehmbuch: Parteienwettbewerb im Bundesstaat (Westdeutscher Verlag 2000), in: Politische Vierteljahresschrift 42 (2001), S. 153-154.

Kriesi, Hanspeter (Rezension): Lehmbuch, Gerhard: Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Westdeutscher Verlag 2000, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft Nr. 1 (2001), S. 123-125.

Kropp, Sabine/ **Sturm**, Roland: Politische Willensbildung im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 13/ 1999, S. 37-46.

Laufer, Heinz/ **Münch**, Ursula: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997.

Lehmbuch, Gerhard: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart et al. 1976.

Lehmbuch, Gerhard: Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme, in: Michalsky, Helga (Hrsg.): Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen. Symposium des Liechtenstein-Instituts 23.-25. November 1989, Vaduz 1991, S. 13-24.

Lehmbuch, Gerhard: Exploring non-majoritarian democracy, in: Daalder, Hans (Hrsg.): Comparative European politics: The story of a profession, London/ Washington 1997, S. 192-205.

Lehmbuch, Gerhard: Verhandlungsdemokratie, Entscheidungsprobleme und Arenenverflechtung, in: Busch, Andreas/ Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme, Frankfurt a.M. 1999, S. 402-424.

Lehmbuch, Gerhard: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden ³2000.

Lehmbuch, Gerhard: Wie ein Fünfzehnjähriger vom Völkermord erfuhr, in: Markovits, Andrei/ Rosenberger, Sieglinde (Hrsg.): Modus und Telos. Beiträge für Anton Pelinka, Wien/ Köln/ Weimar 2001, S. 283-292.

Lehmbuch, Gerhard: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion-Paper 02/2, Köln 2002, online: <<www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp02-2.pdf>> (02.05.2005).

Lehmbuch, Gerhard: Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich, in: idem: Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur Vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden 2003 [zuerst 1967], S. 16-58.

Lehmbuch, Gerhard: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: idem: Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur Vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden 2003 [zuerst 1996], S. 154-176.

Lehmbuch, Gerhard: Die Große Koalition und die Institutionalisierung der Verhandlungsdemokratie, in: idem: Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur Vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden 2003 [zuerst 1999], S. 177-197.

- Lehmbruch**, Gerhard: Einleitung: Von der Konkurrenzdemokratie zur Verhandlungsdemokratie – zur Entwicklung eines typologischen Konzepts, in: idem: Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur Vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden **2003**, S. 7-15.
- Lepsius**, M. Rainer: Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: Demokratie in Deutschland. Soziologisch-historische Konstellationsanalysen, Göttingen **1993** [zuerst **1966**], S. 25-50.
- Leunig**, Sven: Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat. Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 50-51/ **2004**, S. 33-38.
- Lhotta**, Roland: Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 43/ **2003**, S. 16-22.
- Manow**, Philip: Informalisierung und Parteipolitisation – Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27 (**1996**), S. 96-107.
- Manow**, Philip/ **Burkhart**, Simone: Legislative Autolimitation under Divided Government. Evidence from the German Case, 1976-2002, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion-Paper 04/11, Köln **2004**.
- Margedant**, Udo: Reform des deutschen Föderalismus, in: idem (Hrsg.): Föderalismusreform: Föderalismus in Europa I, Sankt Augustin **2002**, S. 9-31.
- Pilz**, Frank: Das bundesstaatliche Finanzsystem und sein Reformspielraum: Von der Anpassungsfähigkeit zur Reformunfähigkeit der Politik?, in: Zeitschrift für Politik 49 (**2002**), S. 1-35.
- Renzsch**, Wolfgang: Parteien im Bundesstaat. Sand oder Öl im Getriebe?, in: Männle, Ursula (Hrsg.): Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, Baden-Baden **1998**, S. 93-100.
- Renzsch**, Wolfgang: Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischen Wettbewerb in Deutschland, in: Holtmann, Everhard/ Voelzkow, Helmut (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden **2000a**, S. 53-78.
- Renzsch**, Wolfgang: Die große Steuerreform 1998/99: Kein Strukturbruch, sondern Koalitionspartner als Vetospieler und Parteien als Mehrebenensysteme, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31 (**2000b**), S. 187-191.
- Rudzio**, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen ⁵**2000**.
- Scharpf**, Fritz W.: Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden **1978**, S. 21-31.
- Scharpf**, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (**1985**), S. 323-356.
- Scharpf**, Fritz W.: Der Bundesrat und die Kooperation auf der ‚dritten Ebene‘, in: idem: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M./ New York **1994** [zuerst **1989**], S. 59-91.
- Scharpf**, Fritz W.: Entwicklungslinien des deutschen Föderalismus, in: idem: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M./ New York **1994** [zuerst **1991**] S. 45-58.

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

Schmidt, Manfred G.: Thesen zur Reformpolitik im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, ZeS-Arbeitspapier 4/**2000a**, Bremen.

Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen ³**2000b**.

Schmidt, Manfred G.: Germany. The Grand Coalition State, in: Colomer, Josep (Hrsg.): Political Institutions in Europe, London ²**2002**, S. 57-93.

Schmidt, Manfred G.: Laudatio: Verleihung des Theodor-Eschenburg-Preises an Prof. Dr. Gerhard Lehbruch am 25. September 2003 auf dem Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mainz, in: Politische Vierteljahresschrift 44 (**2003**), S. 572-580.

Schultze, Rainer-Olaf: Föderalismusreform in Deutschland: Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen, in: Zeitschrift für Politik 46 (**1999**), S. 173-194.

Sontheimer, Kurt: Deutschlands politische Kultur, München/ Zürich **1990**.

Steffani, Winfried: Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen/ Wiesbaden **1997**.

Sturm, Roland (Rezension): Parteienwettbewerb im Bundesstaat, 2nd edition (Opladen: Westdeutscher Verlag), in: German Politics Nr. 1 (**1999a**), S. 237.

Sturm, Roland: Party Competition and the Federal System: The Lehbruch Hypothesis Revisited, in: Jeffery, Charlie (Hrsg.): Recasting German Federalism. The Legacies of Unification, London/ New York **1999b**, S. 197-216.

Sturm, Roland: Föderalismus in Deutschland, München **2003**.

Stüwe, Klaus: Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949-2004), in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 50-51/ **2004**, S. 25-32.

Wachendorfer-Schmidt, Ute: Der Preis des Föderalismus in Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 40 (**1999**), S. 3-39.

Wehler, Hans-Ulrich: Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918, Göttingen ⁷**1994**.

Zohlnhöfer, Reimut: Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 30 (**1999**), S. 326-345.

Zohlnhöfer, Reimut: Der Parteienwettbewerb, die kleinen Koalitionspartner und das Scheitern der Steuerreform. Eine Erwiderung auf Wolfgang Renzsch, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31 (**2000**), S. 719-724.