

Regieren im Föderalismus

Thomas Bräuninger und Thomas König
Universität Konstanz

Email: t.koenig@uni-konstanz.de

Mai 2000

Forschungsprojekt finanziert vom
Bundesministerium für Bildung und Forschung

Endbericht

Vorwort

Der vorliegende Forschungsbericht ist Ergebnis einer Pilotstudie, die vom Bundesminister für Bildung und Forschung in der Zeit vom 01.10.1999 bis zum 31.03.2000 und anschließend vom Ausschuss für Forschungsfragen der Universität Konstanz in der Zeit vom 01.04.2000 bis zum 30.06.2000 gefördert wurde. Primäres Ziel dieser Pilotstudie war, die Umsetzungsmöglichkeiten einer statistischen Untersuchung der Bundesgesetzgebungstätigkeit zu prüfen. Ein weiteres Anliegen war die Überprüfung von Ansätzen, die in der Literatur die Möglichkeiten und Grenzen des Regierens im Föderalismus behandeln. Die Unterstützungen haben die Durchführung des Forschungsvorhabens mit der Beschäftigung von Dr. Thomas Bräuninger als wissenschaftlichem Mitarbeiter und Vera Tröger als wissenschaftlicher Hilfskraft ermöglicht. Des Weiteren ist Frau Dr. Andrea Volkens vom Wissenschaftszentrum Berlin zu danken, die uns bei der Anfertigung der Positionsdatenbank unterstützte.

Beide Mitarbeiter haben in dem kurzen Zeitraum sehr viel, wenn nicht sogar außergewöhnliches geleistet. In einem ersten Schritt wurde eine Volltext-Datenquelle, die alle institutionell-prozessualen Merkmale von Gesetzesinitiativen enthält, maschinenlesbar gemacht. Über den Zeitraum von der 8. bis zur 14. Wahlperiode können nun Angaben zur Gesetzgebung auf der Grundlage einzelner Initiativen ausgewertet werden. Anschließend wurden die Wahlergebnisse, die seit der 1. Wahlperiode auf Bundes- und Länderebene auftraten, gespeichert. Darunter fallen auch die parteilichen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat. Schließlich wurde eine dritte Quelle erschlossen, die alle Politikpositionen der seit der 1. Wahlperiode im Bundestag vertretenen Parteien auf verschiedenen Politikdimensionen und alle Regierungspositionen, die in den sogenannten Großen Regierungserklärungen verlautbart wurden, auf diesen Dimensionen enthält.

Über das Kriterium „Datum der Einbringung einer Initiative“ konnten alle drei Quellen zu einer bisher einmaligen Datenbank zusammengefasst werden. Diese enthält alle seit der 8. Wahlperiode eingebrachten ca. 4000 Gesetzesinitiativen, ihre institutionell-prozessualen Merkmale sowie die zum jeweiligen Zeitpunkt vorliegenden Bundestags- und Bundesratsmehrheitsverhältnisse und die entsprechenden Politikpositionen der Parteien und Regierungen. Auf der Grundlage dieser Datenbank wird in dieser Pilotstudie das Regieren im Föderalismus mittels der Gesetzgebungstätigkeit des Bundes erstmalig allumfassend analysiert. Zwar finden sich viele Fallstudien zu einzelnen Gesetzgebungsverfahren wie auch aggregierte Auswertungen in Form von Gesetzgebungsstatistiken existieren, doch fehlen statistische Theorieüberprüfungen zum „Gang der Gesetzgebung“. Den Unterstützern der Pilotstudie und den beteiligten Mitarbeitern sei hierfür an dieser Stelle gedankt.

Konstanz, den 25.05.2000

Thomas König

Inhalt

1. Problemstellung	4
2. Grundlagen und Ansätze zur Gesetzgebungsanalyse	8
2.1 Die Gesetzgebung aus institutioneller Perspektive	9
Initiativfunktion	9
Zustimmungspflicht	12
Änderungs- und Vermittlungsfunktion	15
2.2 Die Gesetzgebung aus Perspektive des Modells der Parteienregierung	20
Regierungsmehrheit versus Oppositionsminderheit	21
Gleiche, ungleiche und gemischte Mehrheiten	23
Auswirkungen unterschiedlicher Bundesratsmehrheiten	26
Wichtigkeit (Schlüsselentscheidungen)	29
2.3 Die Gesetzgebung aus Perspektive des Polarisierungsansatzes	33
Einteilung nach Politikbereichen	33
Distributive und redistributive Programme	36
Politikpositionen der Regierung und Parteien	40
3. Hypothesen	47
4. Analyse der Effektivität und Effizienz der Gesetzgebung	53
4.1 Determinanten der Verabschiedungswahrscheinlichkeit	53
4.2 Determinanten der Verabschiedungsdauer	60
5. Zusammenfassung	69
Anhang	71
Literatur	72

„Verglichen mit der gegenwärtigen Bonner Politik war die Echternachter Springprozeßion – zwei Schritte vor, einer zurück – noch ein Spurt. In Bonn bewegt sich inzwischen gar nichts mehr vorwärts. Der Frust über den Stillstand mitten in der schwersten Krise der Republik (über sechs Millionen Bürger suchen einen Job) führt naturgemäß zu einem massiven Vertrauensverlust gegenüber der Politik und zu immer ungeduldigeren Fragen: Wann endlich ändert sich etwas? Und was muß sich ändern – das Verhalten der Politiker oder gleich das politische System?“

Robert Leicht, in *Die Zeit*, Nr. 30, 1997

1. Problemstellung

Primäres Anliegen der Pilotstudie ist, die Machbarkeit einer statistischen Analyse der Gesetzgebungstätigkeit zu prüfen. Hierfür müssen die in der Literatur diskutierten Erklärungsfaktoren, die für die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes verantwortlich gemacht werden, erfasst und in einer Weise aufbereitet werden, welche die Anwendung statistischer Verfahren erlaubt. Ein weiteres, davon abhängiges Ziel der vorliegenden Pilotstudie ist, die Determinanten für die Möglichkeiten und Grenzen des Regierens im deutschen Föderalismus zu untersuchen. Unter Regieren im Föderalismus soll hier die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes verstanden werden. Diese ist im deutschen Föderalismus die zentrale Arena und der herausragende Mechanismus zur verbindlichen Regelung gesamtgesellschaftlicher Problemlagen.

Angefacht durch den Stillstand in der Steuer-, Bildungs- und Rentengesetzgebung hat sich in den vergangenen Jahren eine viel beachtete Reformstau-Debatte entzündet, in deren Verlauf eine Stärkung der (regierungs-)politischen Handlungsfähigkeit über eine Reform des Gesetzgebungsverfahrens gefordert wurde (Bertelsmann-Kommission 2000). Schon Mitte der achtziger Jahre hat Fritz W. Scharpf (1985; 1994) in seiner vielzitierten Studie über den deutschen Föderalismus eine pathologische Politikverflechtungsfalle ausgemacht, die aufgrund institutioneller Verfahrensfallstricke zu einer hohen Blockadegefahr für die Bundesgesetzgebung führen soll. Auch Gerhard Lehmbruch (1976, 1998) sieht eine Tendenz zum politischen Immobilismus, die in der Gesetzgebung aus der Verbindung zweier antagonistischer Arenen – der auf Wettbewerb ausgerichteten Parteiarena und der Koordination erfordernden Föderalismusarena – resultieren soll. Gestützt werden diese Befunde durch

Fallstudien zu ausgewählten gesetzgeberischen Reformvorhaben (z.B. Scharpf, Reisert und Schnabel 1976; Czada 1994; Renzsch 1994; Wachendorfer-Schmidt 1999).

Allerdings steigt seit den 70er Jahren die Verabschiedungsquote von Initiativen, die von der Bundesregierung in den Gesetzgebungsprozess eingebracht wurden. Auf den ersten Blick wurde laut Gesetzgebungsstatistik die Gesetzgebungstätigkeit der vergangenen Bundesregierungen weder durch die Vereinigung noch durch die Konfiguration unterschiedlicher Parteimehrheiten in Bundestag und Bundesrat eingeschränkt (Schindler 1994). Ausgerechnet die letzte Regierung Kohl, die sich seit 1996 einer SPD-geführten Oppositionsmehrheit im Bundesrat gegenüber sah und mit deren Ende die Reformstau-Debatte ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte, verabschiedete nicht nur die meisten Gesetze, sondern erzielte auch mit einem Anteil von über 90 Prozent einen Verabschiedungsrekord (König 1998). Dieser Rekord konnte sogar unter dem Umstand erzielt werden, dass nahezu 60 Prozent der Regierungsvorlagen die Zustimmung der Bundesratsmehrheit benötigten. Es stellt sich daher die Frage, ob die weitverbreitete skeptische Bewertung gegenüber dem Regieren im Föderalismus womöglich in der selektiven Auswahl der Fallstudien begründet ist.

Zur Beantwortung dieser Frage soll in der folgenden Pilotstudie eine systematische Überprüfung der Faktoren erfolgen, die einen Einfluss auf die Möglichkeiten und Grenzen des Regierens im Föderalismus haben. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Datenquellen erschlossen und in einer in der deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Forschungslandschaft einmaligen Datenbank zusammengefasst. In einem ersten Schritt wurde eine elektronische Volltextdatenbank zum Stand und Werdegang der Gesetzgebung maschinenlesbar gemacht. Diese Quelle enthält die Prozessmerkmale aller Initiativen, die seit der 8. Wahlperiode in die Bundesgesetzgebung eingebracht wurden. In einem zweiten Schritt wurden die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat für den Zeitraum seit der ersten Legislaturperiode erfasst. Besonders im Bundesrat sind viele parteipolitische Veränderungen zu beobachten, da die Landesregierungen zu unterschiedlichen Terminen gewählt werden und sich durch ihre Vielfalt an parteilichen Koalitionskombinationen auszeichnen. In einem dritten Schritt wurden die Politikpositionen der Regierungen aus den Regierungserklärungen und die der Parteiakteure aus den Wahlprogrammen der Parteien seit der ersten Legislaturperiode entnommen. Hierbei wurde zwischen den vier zentralen Politikdimensionen Wirtschaft, Gesellschaft, Außen und Umwelt unterschieden.

Diese drei Datenquellen wurden in einer Datenbank vereint, die seit der 8. Wahlperiode Angaben über die institutionell-prozessualen Merkmale einer Initiative, über die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat sowie über die Distanzen zwischen den Positionen der Regierung und der Gesetzgebungsakteure je nach Politikdimension enthält. Mit dieser Datenbank kann für die Beantwortung der Fragestellung die Aussagekraft von drei prominenten Ansätzen – dem institutio-

nalistischen, dem Parteienregierungs- und dem Polarisierungsansatz – hinterfragt werden. Diese legen unterschiedliche Perspektiven an, wenn sie die Möglichkeiten und Grenzen des Regierens im Föderalismus beleuchten. Konkret lauten die Fragen, ob und in welchem Ausmaß institutionelle, parteienorientierte oder politikbereichsspezifische Faktoren die Verabschiedungswahrscheinlichkeit von Initiativen und die Dauer des Gesetzgebungsprozesses beeinflussen. Der vorliegende Forschungsbericht geht diesen Fragen nach und versucht damit, Einsicht in die Determinanten des Erfolgs und des Scheiterns von Gesetzgebungsprozessen zu gewinnen.

Der Bericht gliedert sich wie folgt. Im nächsten Kapitel werden die drei Forschungsansätze und erste explorative Analysen vorgestellt. Mit der Einbeziehung von institutionellen, partei- und politikfeldspezifischen Merkmalen von Gesetzesinitiativen wird auf einfacher, bivariater Basis erläutert, welche Zusammenhänge zwischen einzelnen Faktoren einerseits und Gesetzesinitiativen bzw. -verabschiedungen andererseits in der Literatur diskutiert werden und welche empirischen Hinweise sich hierfür finden lassen. In einem weiteren Kapitel werden die diskutierten Zusammenhänge in Form von Hypothesen über die Determinanten für die Verabschiedungswahrscheinlichkeit und -dauer konkretisiert. Diese beiden Indikatoren sollen die entscheidende Kerngrößen des Gesetzgebungsprozesses widerspiegeln, nämlich seine Effektivität und seine Effizienz. Abschließend wird die Aussagekraft der verschiedenen Hypothesen in vergleichender Weise überprüft. Dabei wird zur systematischen Herausarbeitung des eigenständigen Einflusses der einzelnen Faktoren die Verabschiedungswahrscheinlichkeit und -dauer mit den statistischen Methoden der Regressions- und der Ereignisdatenanalyse untersucht.

Die Ergebnisse zeigen, dass die institutionellen Faktoren, insbesondere die von den Regierungen ausgeübte Agenda-Funktion, aber auch die vom Bundestag praktizierte Änderungsfunktion, wesentliche Rückschlüsse auf die Verabschiedung einer Initiative ziehen lassen. Zudem erschwert das Zustimmungserfordernis die Verabschiedung einer Initiative, während das Vermittlungsverfahren die Verabschiedungswahrscheinlichkeit nicht erhöht. Kommen parteiliche Faktoren hinzu, dann ist in erster Linie der Unterschied zwischen Einbringungen seitens der Regierungsmehrheit und der Oppositionsminderheit relevant. Letztere haben kaum Realisierungschancen, wohingegen das Vorliegen unterschiedlicher Parteimehrheiten in Bundestag und Bundesrat wie auch die Wichtigkeit einer Initiative (Schlüsselentscheidungen) keinen Erklärungswert leisten. Beim Einfluss der Politikpositionsverteilung (Polarisierungsgrad) ist zwischen den einzelnen Politikbereichen zu unterscheiden. Während die Heterogenität der Politikpositionen in der Umweltpolitik die Verabschiedung einer Initiative beeinflusst, bleibt die Außenpolitik von solchen Effekten unberührt.

Trotz des Pilotstudiencharakters lassen sich einige grundlegenden Bemerkungen machen. Zum einen erklären alle Ansätze in ausreichendem Maße die Gesetzge-

bungstätigkeit. Dennoch wäre die Überprüfung eines Ansatzes anzustreben, der die Agenda-Funktion mit den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen und der Lage der Politikpositionen verbindet (König/Bräuninger 1997, König 1998). Zum anderen wäre eine Erweiterung des Gesetzgebungsdatensatzes auf den Zeitraum von der 1. bis zur 8. Wahlperiode sinnvoll. In diesem Fall stünde eine Datenquelle über die Geschichte der Bundesgesetzgebung zur Verfügung, der auch im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle zukommen könnte. Und schließlich könnten die Schnittstellen, die sich aus statistischer Sicht bei der Agenda-Setzung, der Änderung und Vermittlung als zum großen Teil wesentlich erwiesen haben, am Beispiel ausgewählter Fallstudien noch eine eingehendere Untersuchung erfahren. Im Vergleich zu früheren Studien ließe sich auf Grundlage der vorliegenden Datenbank allerdings eine „repräsentative“ Auswahl dieser Fallstudien treffen und auch das Instrument überprüfen, mit dem die Politikpositionen der Gesetzgebungsakteure für den gesamten Untersuchungszeitraum erfasst wurden.

2. Grundlagen und Ansätze zur Gesetzgebungsanalyse

Der Gang der Gesetzgebung ist im „Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages“ (Schindler 1999a; 1999b; 1999c) dokumentiert. Die aus der periodischen gemeinsamen Veröffentlichung von Bundestag und Bundesrat zum „Stand der Gesetzgebung des Bundes“ (GESTA) entnommenen Angaben zum Gesetzgebungsprozess sind darin über Wahlperioden zusammengefasst und nach einer Reihe von Merkmalen klassifiziert. Aufgrund der Zusammenfassung nach Wahlperioden ist allerdings keine Überprüfung der Aussagekraft von Ansätzen zur Gesetzgebungsanalyse möglich, die auf der Individualebene der Gesetzesinitiativen durchgeführt wird. Mittlerweile sind jedoch die Angaben der GESTA-Veröffentlichung in einer Volltextdatenbank für den Zeitraum seit der 8. Wahlperiode gespeichert und zugänglich.¹ Grundsätzlich lassen sich die in der GESTA-Volltextdatenbank enthaltenen Informationen in drei Kategorien einteilen, erstens die institutionellen Merkmale einer Initiative wie zum Beispiel der Initiatortyp, die Zustimmungspflichtigkeit, die Behandlung in Ausschüssen etc., zweitens Merkmale über ihre zeitliche Abfolge wie der Tag der Einbringung einer Initiative, der Tag der Ausschussempfehlung etc. und drittens inhaltliche Angaben zur Initiative wie beispielsweise die Zugehörigkeit zu einem Politikbereich, Bemerkungen über Kostenimplikationen sowie kurze Inhaltsangaben. Da die GESTA-Volltextdatenbank in erster Linie der umfassenden Einzelrecherche dient, fehlen die für statistische Auswertungen erforderlichen maschinenlesbaren Darstellungen ihrer Informationen.

Der Umstand fehlender maschinenlesbarer Darstellungen erklärt mitunter, warum für Deutschland keine quantitative Untersuchung der Forschungsfrage vorliegt, der jedoch eine beachtliche Aufmerksamkeit inner- und außerhalb der Wissenschaft geschenkt wird. Dabei dominieren skeptische Bewertungen zum Regieren im Föderalismus, die auf empirischen Erkenntnissen entweder aus Fallstudien (z.B. Wachendorfer-Schmidt 1999) oder auf der Grundlage selektiver Gesetzesstichproben (z.B. v. Beyme 1997) beruhen. Theoretisch wird das Regieren im Föderalismus mit einer Vielzahl von konkurrierenden, aber auch sich ergänzenden Ansätzen erklärt. Grundsätzlich lassen sich wenigstens drei prominente Ansätze zur Gesetzgebungsanalyse unterscheiden, nämlich erstens der primär von Fritz Scharpf (1985) vertretene institutionalistische Ansatz, demzufolge die Verfahrensregeln wie die Zustimmungsbedürftigkeit einer Initiative oder der Initiatortyp den Gesetzgebungsprozess determinieren; zweitens der von Gerhard Lehbruch (1976) formulierte Parteienregierungsansatz,

¹ Die Datenbank "Stand der Gesetzgebung des Bundes (GESTA)" ist Teil des 1972 von Bundestag und Bundesrat eingerichteten gemeinsamen Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP). Die Volltextdatenbank GESTA ist über Internet beim Bundestag zugänglich (<http://dip.bundestag.de/>).

nach dem die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat einen wesentlichen Erklärungsbeitrag für das Regieren im Föderalismus leisten; und drittens der von Hans-Dieter Klingemann und Andrea Volkens (1997) untersuchte Polarisierungsansatz, demzufolge die feststellbaren Unterschiede zwischen den Politikvorstellungen der entscheidenden Parteiakteure ausschlaggebend sind.

2.1 Die Gesetzgebung aus institutioneller Perspektive

Weite Teile der Öffentlichkeit und Wissenschaft nehmen das Regieren im Föderalismus als eine Politik des „mittleren Wegs“ (Schmidt 1988) wahr, die auf die hohen institutionellen Hürden in der Bundesgesetzgebung zurückzuführen ist und fast keine Veränderung des Status quo zulassen soll (Grimm 1997). In der staatsrechtlichen Literatur sowie in der Gesetzgebungsstatistik wird entsprechend zumeist und vorerst nach formalen Kriterien klassifiziert (Bundestag und Bundesrat 1977-99; Schindler 1999b). Zu diesen Systematisierungen gehört etwa die Unterscheidung nach Initiatoren der Gesetzgebung, wie sie in Artikel 76 Abs. 1 GG eingeführt werden, oder die Differenzierung der Gesetzgebungstätigkeit nach Legislaturperioden, die aufgrund der Beschränkung der Tätigkeit des Bundestages in diesen Perioden vorgenommen wird. Weiterhin definieren das Zustimmungserfordernis oder der Einspruch des Bundesrates institutionelle Merkmale, nach denen sich der Verlauf des formal definierten Gesetzgebungsverfahrens unterscheidet.

Initiativfunktion

Das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik kennt drei Organe, von denen die Initiative zur Gesetzgebung ausgehen kann: die Bundesregierung, den Bundestag und den Bundesrat. In der Logik der gewaltenteilenden Demokratie wäre die Zuständigkeit für die Gesetzesinitiative beim Bundestag zu vermuten: da das Parlament Sitz der Volkssouveränität ist und in ihm die unterschiedlichen Interessen in der Bevölkerung repräsentiert werden, sollte der Bundestag zentraler Ort der Legislativfunktion sein (Jann 1990: 370). Entsprechend kommt nach Artikel 76 Abs. 1 GG nicht dem Bundestag als ganzes, sondern einzelnen Abgeordneten aus der „Mitte des Bundestages“ das Recht zur Initiative von Gesetzen zu. Im Gegensatz dazu ist die Kompetenz der Bundesregierung zur Themeninitiative auf ein interventionistisches Staatsverständnis zurückzuführen, nach dem der Staat auf Problemlagen reagiert und steuernd eingreift (v. Beyme 1997: 73). Die Begründung für das Initiativrecht des Bundesrates schließlich ist im besonderen Aufbau des föderalen Systems der Bundesrepublik zu suchen. Mit dem für den deutschen Föderalismus charakteristischen Prinzip der Auftragsverwaltung sind die Länder in die Programmgestaltung des Bundes eingeschlossen und werden aufgrund ihrer administrativen Sachkompetenz in der

Willensbildung im „planenden, lenkenden und leistenden Staat“ berücksichtigt (Hesse 1984: 141).

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes im Untersuchungszeitraum von der 8. bis zur 13. Wahlperiode. Die Gesamtübersicht zeigt die Verteilung von Gesetzesentwürfen aufgeschlüsselt nach den drei Organen, denen Initiativen entstammen können. Aufgeführt sind Regierungsvorlagen, Initiativen aus der Mitte des Bundestages sowie sämtliche Gesetzesanträge von Ländern. Dies schließt insbesondere solche Vorhaben ein, denen eine Einbringung in den Bundestag durch eine Bundesratsmehrheit versagt wurde.

Tabelle 1: Anzahl von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach den formalen Initiatoren

Initiator		Legislaturperiode						Gesamt
		8	9	10	11	12	13	
Regierung	Anzahl	327	157	289	325	363	427	1888
	%	63,9	56,3	46,9	47,2	42,7	43,0	47,9
Bundestag	Anzahl	114	58	183	228	308	331	1222
	%	22,3	20,8	29,7	33,1	36,2	33,3	31,0
Bundesrat	Anzahl	71	64	144	135	179	235	828
	%	13,9	22,9	23,4	19,6	21,1	23,7	21,0
Gesamt	Anzahl	512	279	616	688	850	993	3938
	%	100	100	100	100	100	100	100

Nach Tabelle 1 wurden zwischen 1976 und 1998 insgesamt 3938 Gesetzesvorhaben eingebracht. Je Legislaturperiode wurden zwischen 279 und 993 Gesetzesvorhaben initiiert, wobei die geringe Anzahl an Initiativen in der 9. Wahlperiode vor allem auf deren verkürzte Dauer zurückzuführen ist. Im Zeitverlauf zeigt sich ein leichter Anstieg der absoluten Anzahl an Initiativen, die ihren vorläufigen Höhepunkt in der 13. Wahlperiode erreicht. Allerdings kann daraus nicht unmittelbar auf eine Ausweitung der Staatstätigkeit oder eine „Gesetzesflut“ geschlossen werden, da ein Vergleich mit den entsprechenden Zahlen für die 1. bis zur 7. Wahlperiode keinen eindeutigen Trend erkennen lässt. Nach Schindler (1999: 2388-90) wurden in den ersten beiden Wahlperioden von 1949 bis 1957 jeweils weit über 800 Gesetzesvorhaben initiiert, während in den sechziger und siebziger Jahren zwischen 600 und 700 Initiativen pro Wahlperiode eingebracht wurden. Eindeutig fällt hingegen das Bild über die Tätigkeit der einzelnen Gesetzesinitiatoren aus. Mit durchschnittlich 47,9 Prozent dominiert die Bundesregierung die Phase der Einbringung; sie ist daher ein Hauptakteur der Gesetzgebung. Parlamentarische Initiativen stehen mit 31 Prozent an zweiter Stelle, während die Länderregierungen mit insgesamt 21 Prozent aller Initiativen seltener aktiv werden. Bedenkt man, dass jeder Länderinitiative eine Abstimmung des Bundesrates zur förmlichen Einbringung eines Entwurfs in den Bundestag folgt und nur ein Teil der Initiativen diese Hürde

destag folgt und nur ein Teil der Initiativen diese Hürde nimmt, wird die untergeordnete Rolle des Bundesrats in der Phase der Gesetzesinitiative deutlich (v. Beyme 1997: 178).

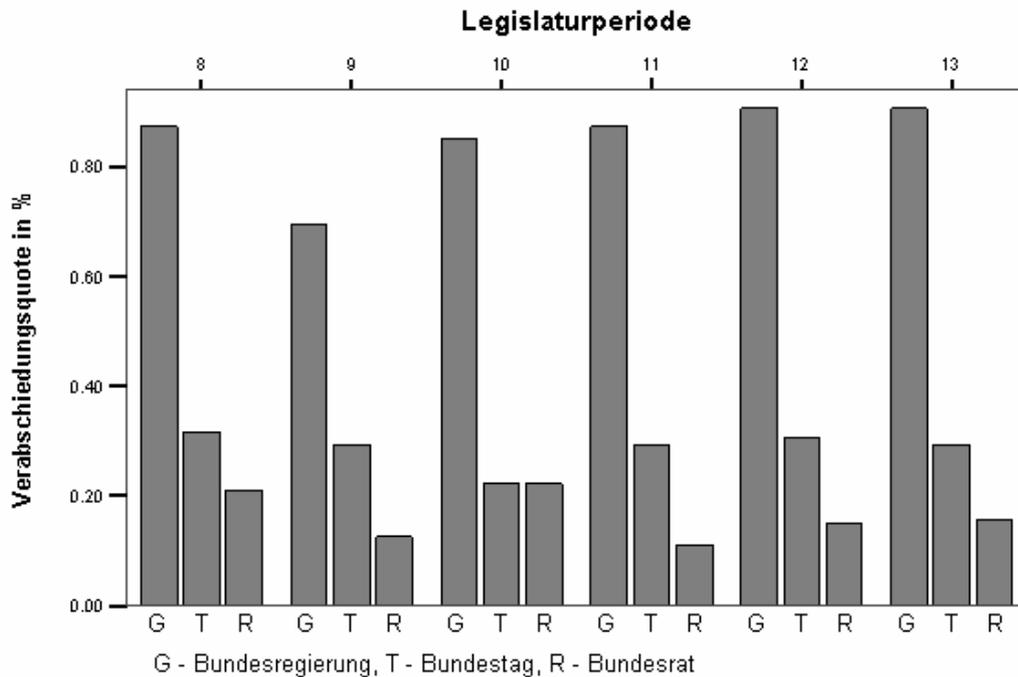
Im Zeitverlauf lässt sich im Untersuchungszeitraum eine leichte Verschiebung der Initiativtätigkeit von der Bundesregierung zu Bundestag und Bundesrat hin feststellen: während in der 8. Wahlperiode noch 63,9 Prozent aller Vorhaben von der Bundesregierung vorgelegt wurden, sind dies in der 12. und 13. Wahlperiode nur noch jeweils 43 Prozent. Gleichwohl kann aus dem niedrigeren Anteil nicht unmittelbar auf eine verringerte Regierungstätigkeit geschlossen werden. So versucht die Bundesregierung immer häufiger, den ersten Durchgang im Bundesrat mittels textidentischer, durch die Mehrheitsfraktion in den Bundestag eingebrachter Vorlagen zu umgehen (Schürmann 1990). Nach von Beyme (1997: 176) soll sich diese Entwicklung im Zuge der deutschen Einigung verstärkt haben. Unabhängig davon hat die Tätigkeit des Bundesrats, insbesondere im Vergleich zu den Anfangsjahren der Bundesrepublik, deutlich zugenommen (Schindler 1999: 2388). In der 13. Wahlperiode kamen insgesamt 23,7 Prozent aller Vorlagen von einzelnen oder Gruppen von Landesregierungen.

In der Literatur werden für die unterschiedliche Verteilung der Gesetzgebungstätigkeit eine Reihe von Gründen genannt. Für den höheren Anteil an Länderinitiativen sollen zum einen die Verfassungsreformen Ende der sechziger Jahre verantwortlich sein, mit denen die Kompetenzen des Bundesrates erweitert wurden (Reuter 1991: 149). Ziller (1990) führt die gesteigerte Tätigkeit des Bundesrates unter anderem auf die Neuordnung von Artikel 76 Abs. 3 Satz 1 GG im Jahre 1969 zurück, mit dem die Bundesregierung auf eine zügige Weiterleitung von Bundesratsinitiativen verpflichtet wurde. Ob diese „gewachsene Bereitschaft“ zur Mitwirkung auch mit einer „verstärkten Politisierung der Bundesratsarbeit während der sozial-liberalen Koalition“ zusammenhängt (Ziller 1990: 326), lässt sich aus der institutionellen Perspektive gleichwohl noch nicht abschließend beantworten.

Betrachtet man den Anteil an Initiativen, der das Gesetzgebungsverfahren erfolgreich durchläuft, dann fällt neben dem absoluten Anteil an der Gesetzgebungstätigkeit die herausragende Stellung der Bundesregierung bei der Verabschiedungsquote auf. Abbildung 1 zeigt den Verlauf der Verabschiedungsquote für die drei formalen Gesetzesinitiatoren Bundesregierung (G), Bundestag (T) und Bundesrat (R) über die Zeit. Sie bezieht sich auf den Anteil an Vorschlägen des jeweiligen Initiators, die durch den Bundestag verabschiedet wurden.²

² Entsprechend umfasst die Kategorie der verabschiedeten Gesetze auch solche, die zwar verabschiedet, aber aufgrund der Nichtausfertigung durch den Bundespräsidenten nicht verkündet wurden.

Abbildung 1: Verabschiedungsquote von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach den formalen Initiatoren



Bundesregierungen sind in etwa 80 Prozent ihrer Initiativen erfolgreich und selbst die letzte sozialliberale Regierung, die 1982 durch den Koalitionswechsel der FDP vorzeitig beendet wurde, konnte noch 70 Prozent ihrer Vorlagen verwirklichen. Demgegenüber scheitern Vorlagen aus Bundestag und Bundesrat in der Mehrzahl der Fälle; die Verabschiedungsquoten liegen für den Bundestag bei durchschnittlich 30 Prozent, für Bundesratsinitiativen bei lediglich 10 bis 20 Prozent. Etwas genauer betrachtet sinkt im Zeitverlauf die Quote der sozial-liberalen Bundesregierungen, während die christlich-liberalen Regierungen von Kanzler Helmut Kohl ihre Erfolgsquote kontinuierlich steigern konnten. Demgegenüber verbleibt die Quote des Bundestages nahezu konstant, während sich für den Bundesrat kein einheitliches Bild ergibt. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Initiativrecht sehr unterschiedlich ausgeübt wird. Unabhängig von ihrem koalitionären Zusammenhang üben Bundesregierungen eine herausragende Agenda-Setzerfunktion aus. Darüber hinaus fallen auch die Erfolgchancen unterschiedlich recht aus. Auch hier dominieren die Bundesregierungen, während Bundestag und Bundesrat weitaus geringere Erfolgsquoten aufweisen.

Zustimmungspflicht

Neben den Verfassungsorganen, welche als Initiator die Gesetzgebung einleiten, ist die Zustimmungspflicht einer Initiative eine weitere institutionelle Eigen-

schaft, nach der das Gesetzgebungsverfahren unterschiedliche verfassungsrechtlich vorgeschriebene Wege vorsieht. Viele skeptische Bewertungen gegenüber dem Regieren im Föderalismus stützen sich auf das notwendige gesetzgeberische Zusammenspiel von Bundestag und Bundesrat (Scharpf 1985; Grimm 1997). Der föderale Aufbau Deutschlands sieht eine Politikverflechtung der Bundes- mit der Länderebene vor, die mit der Ausweitung der Bundeskompetenzen in der Gesetzgebung stetig verstärkt wurde. Da sich die Länder in der Vergangenheit den Verlust ihrer Kompetenzen über eine Ausweitung der Zustimmungsgesetzgebung kompensieren ließen, kann für den Föderalismus neben einer Unitarisierung (Hesse und Rensch 1990: 562) eine Entwicklung in Richtung eines Systems mit zwei gleichberechtigten Kammern konstatiert werden (König 1999). Das heißt, in mittlerweile der Mehrzahl der Fälle muss neben der Bundestags- eine Bundesratsmehrheit von mindestens 35 der 69 Stimmen einem Gesetzesentwurf zustimmen.

Nach Tabelle 2 sind im Untersuchungszeitraum 58,5 Prozent aller Initiativen zustimmungspflichtig, wobei in der 9. und der nachfolgenden 10. Wahlperiode der geringste (54,5 Prozent) und der höchste (63,0 Prozent) Anteil erreicht wurde.³ Vergleicht man dies mit den entsprechenden Zahlen für die ersten sieben Wahlperioden (Schindler 1999: 2430), dann zeigt sich ein deutlicher Bedeutungszuwachs der Zustimmungsgesetzgebung.

Die Bundesregierung bringt sowohl ca. 50 Prozent aller Initiativen der Zustimmungs- als auch der Einspruchsgesetzgebung ein. Für den Bundesrat als Initiator zeigt sich dagegen zweierlei: Auf der einen Seite ist seine Initiativtätigkeit in der Zustimmungsgesetzgebung stets höher als in der Einspruchsgesetzgebung. Auf der anderen Seite ist sein Anteil an der Einbringung von zustimmungspflichtigen Gesetzen über die Jahre hinweg nahezu konstant (etwa 23 Prozent), während sich seine Tätigkeit in der Einspruchsgesetzgebung von 5,3 Prozent in der 8. Wahlperiode auf 22,6 Prozent in der 13. Wahlperiode vervierfacht hat. Offensichtlich geht mit der Ausweitung der Bundesratskompetenz, die sich in der vermehrten Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzesinitiativen manifestiert, eine Ausweitung der Länderinteressen auch auf solche Materien einher, die normalerweise nicht im unmittelbaren Interessenbereich der Länder und somit in der Kategorie der Einspruchsgesetze liegen.

³ Vorlagen, deren Zustimmungsbedürftigkeit nicht in der Vorlage angegeben war, sind in der Tabelle nicht berücksichtigt.

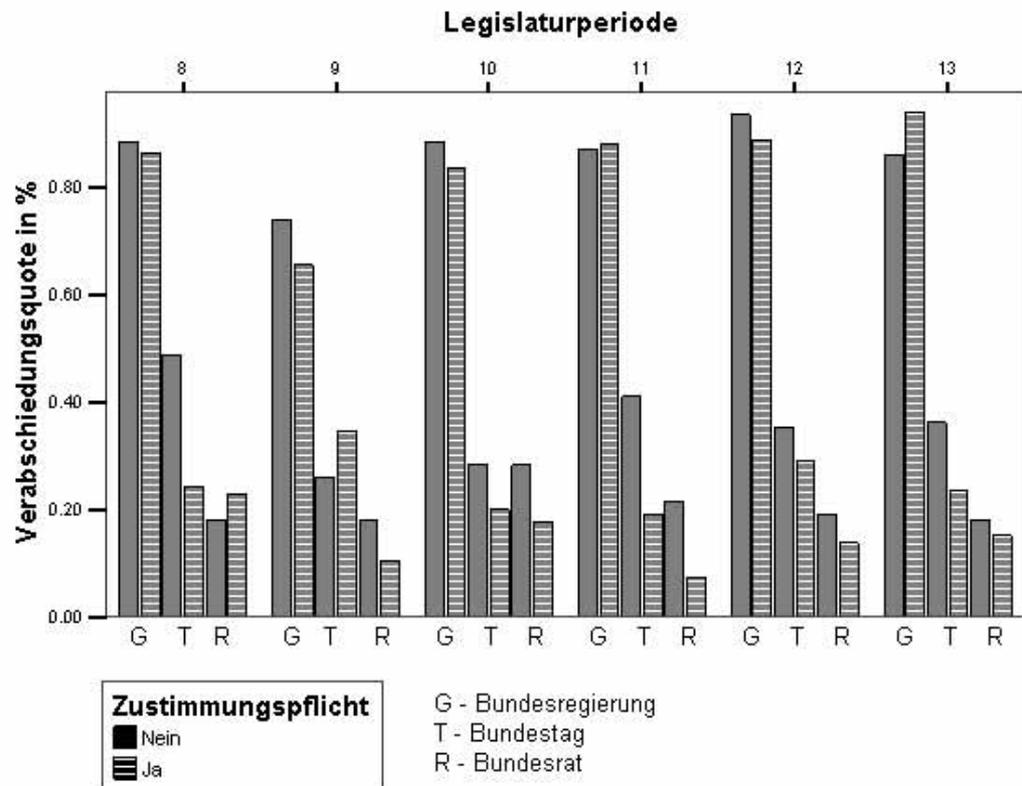
Tabelle 2: Anzahl von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach den formalen Initiatoren und Zustimmungserfordernis

			Legislaturperiode						
Zustimmungspflicht	Initiator		8	9	10	11	12	13	Gesamt
Nein	Regierung	Anzahl	154	76	102	130	149	164	775
		%	74,8	62,8	47,4	46,9	41,2	41,6	49,2
	Bundestag	Anzahl	41	23	67	105	145	141	522
		%	19,9	19,0	31,2	37,9	40,1	35,8	33,1
	Bundesrat	Anzahl	11	22	46	42	68	89	278
		%	5,3	18,2	21,4	15,2	18,8	22,6	17,7
	Summe	Anzahl	206	121	215	277	362	394	1575
		%	100	100	100	100	100	100	100
	Anteil Gesamt	%	42,0	45,5	37,0	41,5	44,2	40,4	41,5
	Ja	Regierung	Anzahl	166	81	186	193	213	260
%			58,2	55,9	50,7	49,5	46,6	44,8	49,4
Bundestag		Anzahl	62	26	90	115	142	182	617
		%	21,8	17,9	24,5	29,5	31,1	31,3	27,7
Bundesrat		Anzahl	57	38	91	82	102	139	509
		%	20,0	26,2	24,8	21,0	22,3	23,9	22,9
Summe		Anzahl	285	145	367	390	457	581	2225
		%	100	100	100	100	100	100	100
Anteil Gesamt		%	58,0	54,5	63,0	58,5	55,8	59,6	58,5
Gesamt		Anzahl	491	266	582	667	819	975	3800
	%	100	100	100	100	100	100	100	

An dieser Stelle kann jedoch nicht abschließend geklärt werden, welche Gründe zu den angesprochenen Veränderungen geführt haben, also ob beispielsweise die ausgeweitete Bundesratsaktivität auf eine zunehmende Rivalität der Bundesrats- mit der Bundestagsmehrheit oder seine außerordentliche Initiativtätigkeit in der 9. Wahlperiode auf die Führungsschwäche der im Scheitern begriffenen sozial-liberalen Regierungskoalition zurückzuführen ist. Abbildung 2 zeigt die Verabschiedungsquote von Initiativen der Einspruchs- und der Zustimmungsgesetzgebung. Im allgemeinen haben Gesetzesvorschläge, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, eine geringere Verabschiedungsquote, wobei ausgeprägte Unterschiede vor allem bei Initiativen aus dem Bundestag anzutreffen sind.

Die Bundesregierung ist sowohl in der Einspruchs- als auch der Zustimmungsgesetzgebung der erfolgreichste Akteure. Trotz der höheren formalen Restriktionen ist die Bundesregierung in der 11. und 13. Wahlperiode sogar erfolgreicher bei zustimmungsbedürftigen Vorlagen. Für Bundestag und Bundesrat zeichnet sich kein einheitliches Bild ab. Je nach Wahlperiode sind beide sowohl in der Einspruchs- als auch in der Zustimmungsgesetzgebung erfolgreicher.

Abbildung 2: Verabschiedungsquote von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach den formalen Initiatoren und Zustimmungserfordernis



Insgesamt erweist sich also die Zustimmungsgesetzgebung als der – im Vergleich zu den Anfangsjahren der Bundesrepublik – bedeutendere Verfahrenstyp, nach dem mittlerweile mehr als die Hälfte aller vorlagen behandelt werden. Die formal höhere Hürde einer Zustimmungspflicht schlägt sich allerdings nicht unmittelbar in einer niedrigeren Verabschiedungsquote nieder. Vielmehr zeigen sich – wie etwa beim Bundesrat – differenzierte Muster schon bei der Einbringung, also der relativen Häufigkeit des eingeschlagenen Verfahrensweges.

Änderungs- und Vermittlungsfunktion

Inwieweit die Entscheidungsfähigkeit eines Gesetzgebers eingeschränkt ist, sollte sich nicht nur an der Verabschiedungsquote festmachen lassen, sondern auch daran, ob das Aushandeln von Kompromissen von den beteiligten Akteuren als ein Mittel zu einer erfolgreichen Einigung gesehen und genutzt wird. Das Anrufen von vermittelnden Gremien und die Veränderung von Gesetzesvorlagen weisen entsprechend sowohl auf unterschiedliche Vorstellungen der Gesetzgebungsakteure als auch deren Bemühen hin, die Vorschläge der anderen Initiatoren nicht prinzipiell zu blockieren,

sondern über Änderungen zum Erfolg zu verhelfen. Als Indikatoren für die Häufigkeit und den Erfolg von Verhandlungen zwischen den Gesetzgebungsakteuren werden daher die Änderung von Initiativen sowie die Zuweisung eines Vorhabens an den Vermittlungsausschuss verwendet.⁴

Wie Tabelle 3 zeigt, wird durchschnittlich ein Drittel aller Gesetzesvorschläge einer Änderung unterzogen. Mit Ausnahme während der verkürzten 9. Wahlperiode scheint dieser Anteil jedoch zu sinken.⁵ Regierungsinitiativen, die weniger als die Hälfte aller Vorlagen ausmachen (Tabelle 1), werden überproportional häufig verändert. Über die Zeit hinweg haben sie einen Anteil von Zweidrittel aller veränderten Initiativen. Allerdings ist dieser Trend im Vergleich zu anderen Initiatoren rückläufig: in der 13. Wahlperiode lag der Veränderungsanteil von Bundestagsinitiativen bereits bei 34,8 Prozent, während Bundesratsinitiativen weiterhin vergleichsweise selten Änderungen unterworfen sind. Abbildung 3 zeigt, dass erfolgreiche Gesetzesvorhaben für gewöhnlich das Merkmal aufweisen, im Zuge der Beratungen im Bundesrats- und Bundestagsplenum sowie in den Ausschüssen modifiziert zu werden. Die Mehrheit der gescheiterten Initiativen wird offensichtlich bereits im Vorfeld konkreter Beratungs- und Aushandlungsprozesse verworfen und deshalb auch nicht verändert. Dies trifft insbesondere auf Initiativen aus Bundestag und Bundesrat zu.

In zeitlicher Perspektive sind jedoch zwei Tendenzen bemerkenswert. Erstens ist die Erfolgsquote von *geänderten* Bundestagsvorschlägen in der 12. und 13. Wahlperiode vergleichsweise gering, zweitens steigt die Erfolgsquote von *nicht-geänderten* Regierungs- und Bundestagsinitiativen. Die erste Entwicklung kann auf eine höhere Wahrscheinlichkeit eines Scheiterns von parlamentarischen Aushandlungsprozessen und damit eine höhere Blockadewahrscheinlichkeit hinweisen, die zweite auf wenig kontroverse Vorlagen, denen selbst ohne Änderungen Erfolg beschieden ist.

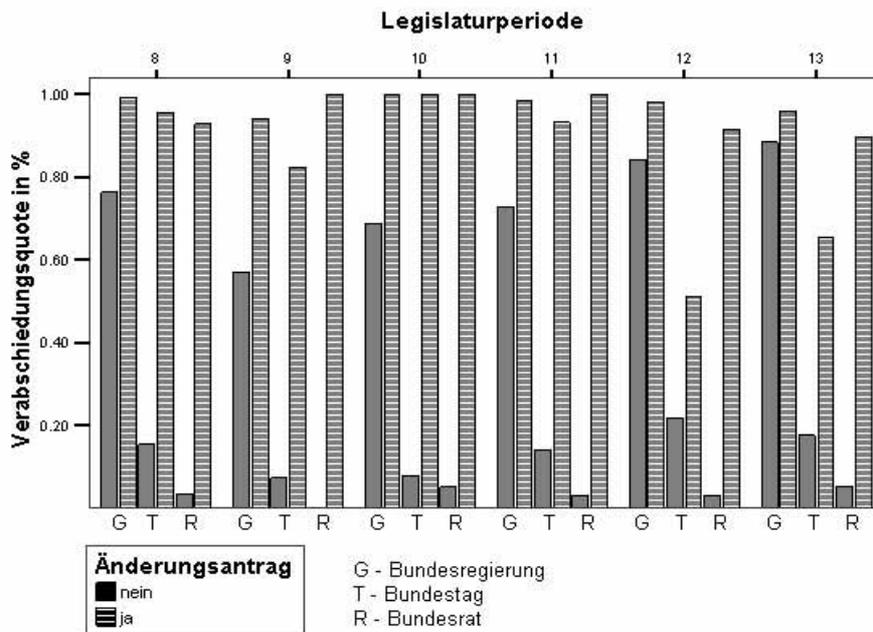
⁴ Als geändert werden solche Initiativen berücksichtigt, für welche die GESTA-Dokumentation eine der folgenden Angaben ausweist: Änderungen eines Länderantrags durch das Bundesratsplenum, Änderungen aufgrund von Änderungsanträgen oder Ausschussempfehlungen sowie Änderungen aufgrund des Vermittlungsverfahrens.

⁵ Der Gesamtanteil geänderter Initiativen ist nur bedingt aussagekräftig, da darunter auch eher formale oder sprachliche Änderungen fallen (Schulze-Fielitz 1986: 367); dieser Einwand betrifft jedoch nicht den Vergleich zwischen Initiatoren oder Legislaturperioden.

Tabelle 3: Anzahl von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach den formalen Initiatoren und Änderung

Änderung	Initiator		Legislaturperiode						Gesamt	
			8	9	10	11	12	13		
ja	Regierung	Anzahl	158	52	151	185	166	123	835	
		%	81,0	67,5	73,3	77,1	58,9	52,8	67,7	
	Bundestag	Anzahl	23	17	29	44	92	81	286	
		%	11,8	22,1	14,1	18,3	32,6	34,8	23,2	
	Bundesrat	Anzahl	14	8	26	11	24	29	112	
		%	7,2	10,4	12,6	4,6	8,5	12,4	9,1	
	Summe	Anzahl	195	77	206	240	282	233	1233	
		%	100	100	100	100	100	100	100	
	Anteil Gesamt		%	38,1	27,6	33,4	34,8	33,2	23,5	31,3
	nein	Regierung	Anzahl	169	105	138	140	197	304	1053
%			53,3	52,0	33,7	31,3	34,7	40,0	38,9	
Bundestag		Anzahl	91	41	154	184	216	250	936	
		%	28,7	20,3	37,6	41,1	38,0	32,9	34,6	
Bundesrat		Anzahl	57	56	118	124	155	206	716	
		%	18,0	27,7	28,8	27,7	27,3	27,1	26,5	
Summe		Anzahl	317	202	410	448	568	760	2705	
		%	100	100	100	100	100	100	100	
Anteil Gesamt		%	61,9	72,4	66,6	65,2	66,8	76,5	68,7	
Gesamt		Anzahl		512	279	616	688	850	993	3938
	%		100	100	100	100	100	100	100	

Abbildung 3: Verabschiedungsquote von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach den formalen Initiatoren und Änderung



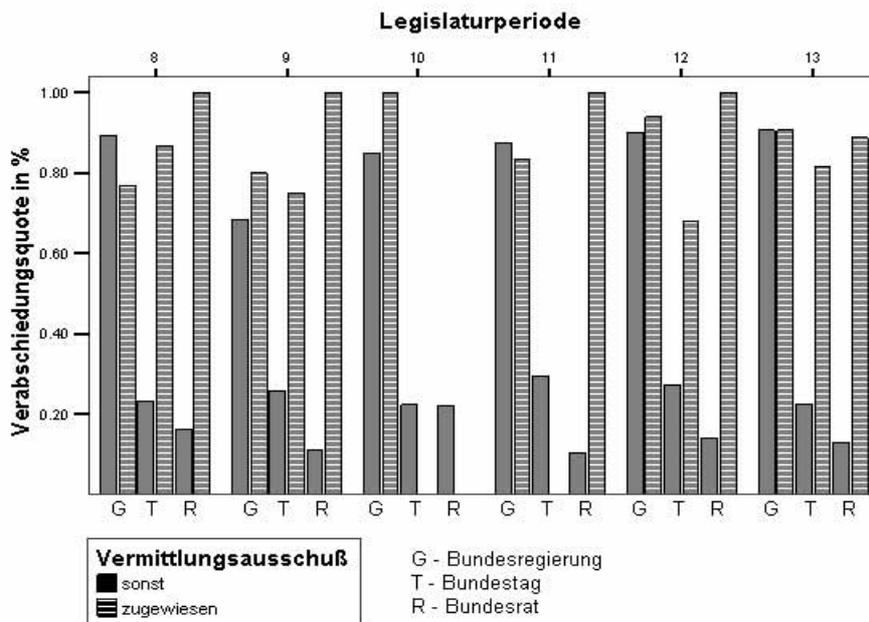
Der Vermittlungsausschuss ist ein „aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates für die Beratung von Vorlagen gebildeter Ausschuss“ (Artikel 77 Abs. 2 GG), in dem Gesetzesänderungen ausgehandelt werden sollen, falls sich Bundestag und Bundesrat nach ihren getrennten Beratungen nicht über ein Gesetzesvorhaben einigen können. Dem Vermittlungsausschuss wird eine „Schlüsselposition“ im politischen System der Bundesrepublik zugeschrieben (Bauer 1998: 3), was im wesentlichen auf zwei Besonderheiten zurückzuführen ist. Erstens verfügt der Vermittlungsausschuss im Gegensatz zu gewöhnlichen Bundestags- oder Bundesratsausschüssen über ein sogenanntes konditionales Agenda-Setzungsrecht (Tsebelis 1994; König 1999): Änderungen im Vermittlungsverfahren sind verbindlich, sie können von Bundestag und Bundesrat lediglich angenommen oder abgelehnt, nicht jedoch erneut verändert werden. Zweitens muss der Ausschuss zwischen den Vorstellungen beider Organe vermitteln, so dass ein (supermajoritärer) Konsens zwischen zwei Kammermehrheiten zu erzielen ist. Aufgrund dieser Eigenschaften sollten Häufigkeit und Erfolg der Anrufung des Vermittlungsausschusses Aufschluss über den Vermittlungsbedarf und den Vermittlungserfolg der Gesetzgebung geben.

In Tabelle 4 sind die Initiativen der drei Organe nach ihrer Zuweisung an den Vermittlungsausschuss aufgeschlüsselt. Von der 8. bis zur 13. Wahlperiode gelangten durchschnittlich 6,7 Prozent aller Vorlagen in das Gremium, die meisten in der 8. Wahlperiode (13,9 Prozent) und lediglich 1 bis 2 Prozent in der 10. und 11. Wahlperiode. Zudem enden überdurchschnittlich viele Initiativen der Bundesregierung in einem Vermittlungsverfahren. Allerdings unterscheidet sich auch der Erfolg der Vermittlung danach, wer die Initiative eingebracht hat. Vorhaben aus dem Bundestag und dem Bundesrat sind mit der Einschaltung der Vermittlung äußerst erfolgreich, beide Organe können offenbar ihre unterschiedlichen Vorstellungen im gemeinsamen Ausschuss in Einklang bringen. Die Bundesregierung hingegen kann bei ihren Initiativen ihre (hohe) Erfolgsquote nicht durch ein Vermittlungsverfahren signifikant erhöhen.

Tabelle 4: Anzahl von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach den formalen Initiatoren und Vermittlungsausschuss

Zuweisung	Initiator		Legislaturperiode						Gesamt
			8	9	10	11	12	13	
ja	Regierung	Anzahl	52	(15)	(6)	(12)	49	32	166
		%	73,2	(75,0)	(100,0)	(92,3)	64,5	40,5	62,6
	Bundestag	Anzahl	15	(4)			25	38	82
		%	21,1	(20,0)			32,9	48,1	30,9
	Bundesrat	Anzahl	4	(1)		(1)	2	9	17
		%	5,6	(5,0)		(7,7)	2,6	11,4	6,4
	Summe	Anzahl	71	(20)	(6)	(13)	76	79	265
		%	100,0	(100,0)	(100,0)	(100,0)	100,0	100,0	100,0
	Anteil Gesamt	%	13,9	7,2	1,0	1,9	8,9	8,0	6,7
	nein	Regierung	Anzahl	275	142	283	313	314	395
%			62,4	54,8	46,4	46,4	40,6	43,2	46,9
Bundestag		Anzahl	99	54	183	228	283	293	1140
		%	22,4	20,8	30,0	33,8	36,6	32,1	31,0
Bundesrat		Anzahl	67	63	144	134	177	226	811
		%	15,2	24,3	23,6	19,9	22,9	24,7	22,1
Summe		Anzahl	441	259	610	675	774	914	3673
		%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anteil Gesamt		%	86,1	92,8	99,0	98,1	91,1	92,0	93,3
Gesamt		Anzahl	512	279	616	688	850	993	3938
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Abbildung 4: Verabschiedungsquote von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach den formalen Initiatoren und Vermittlungsausschuss



Zusammenfassend bleibt damit an dieser Stelle unbeantwortet, welche Faktoren die höhere Verabschiedungsquote von Vorlagen bedingen, die entweder verändert und/oder ins Vermittlungsverfahren eingebracht wurden. Erklärungsbedürftig sind ebenso die unterschiedlichen Muster von Einbringungen und Verabschiedungen in der 10. und 11. Wahlperiode. Der zuletzt dargestellte Befund könnte als Verweis auf eine weitere Diagnose zur Funktionsfähigkeit des Vermittlungsausschusses im besonderen und der bikameralen Gesetzgebung des Bundes im allgemeinen gewertet werden. Nach Lehmbruchs Parteienregierungsansatz (1976) dominiert in der Bundesrepublik der Parteienwettbewerb die föderale Konfliktstruktur im Bundesstaat. In Zeiten unterschiedlicher Parteimehrheiten soll der politische Handlungsspielraum auf eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners reduziert werden, da eine erfolgreiche Gesetzgebung die Zustimmung beider Parteienlager voraussetzt. Die häufige Anrufung des Vermittlungsausschusses in der 8., 12. und 13. Wahlperiode kann entsprechend in den unterschiedlichen oder zumindest knappen parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat begründet sein (Bauer 1998: 152).

Im folgenden Abschnitt sollen deshalb die Ergebnisse aus der institutionellen Perspektive der Gesetzgebung durch eine zweite Betrachtungsweise ergänzt werden, die sich weniger an den formal-institutionellen Vorgaben des Regierens im Föderalismus orientiert, sondern aus der Perspektive der Parteienregierung nach der Relevanz von parteipolitischer Lagerbildung für die Gesetzgebung fragt.

2.2 Die Gesetzgebung aus Perspektive des Modells der Parteienregierung

Aus der Parteienregierungsperspektive ist in parlamentarischen Systemen die Organisation der Gesetzgebungsakteure in Parteien, durch die eine externe Abgrenzung und eine interne Integration der Mandatsträger erfolgt, von zentraler Bedeutung für die Tätigkeit der staatlichen Organe. Ausgangspunkt des Parteienregierungsansatzes ist die Feststellung, dass in modernen parlamentarischen Mehrheitssystemen der ältere Dualismus von exekutiver Regierung und legislativ kontrollierendem Parlament durch einen neuen Dualismus von Regierungsmehrheit und oppositioneller Minderheit überlagert wird (Steffani 1997: 149). Unter dieser Bedingung steuert vor allem der Mechanismus der Parteienkonkurrenz, unabhängig von den unterschiedlichen oder ähnlichen Politikvorstellungen der (Partei-)Akteure, politischen Wandel. Es wird hierbei unterstellt, dass sich zum einen die Abstimmung über Gesetzesinitiativen entlang parteipolitischer Grenzen vollzieht, zum anderen bereits die Programmgestaltung innerhalb der Parteiarenen stattfindet.

Regierungsmehrheit versus Oppositionsminderheit

Auf der Bundesebene trennt das Prinzip der Parteienregierung Regierungs- von Oppositionsparteien. Die Bundesregierung verlagert die Aushandlung und Abstimmung ihrer Programme aus dem parlamentarischen Umfeld in die Arena der Regierungsparteien, und die Regierungsparteien im Bundestag begleiten die Programminiativen ihrer Regierung mit gleichlautenden oder ähnlichen Gesetzesvorschlägen. Im Gegensatz dazu sehen die Oppositionsparteien ihre gesetzgeberische Funktion auf Anregungen zu (mehr oder weniger marginalen) Veränderungen von Regierungsinitiativen reduziert. Im parlamentarischen Mehrheitssystem dienen Initiativen der Opposition eher der öffentlichen Kenntlichmachung eigenständiger Ideen und dem Nachweis der Denk- und Regierungsfähigkeit als einer aktiven Programmgestaltung, die Anspruch auf Verwirklichung erheben würde. Hieraus folgt die Erwartung, dass in einem System der Parteienregierung die Einheit von Regierung und Regierungsmehrheit ihre Parlamentsmehrheit zur Durchsetzung ihrer Programme nutzen kann, während Initiativen der Oppositionsminderheit regelmäßig zum Scheitern verurteilt sind (Steffani 1991).

In föderalen Systemen, in denen eine zweite, nicht-parlamentarische Kammer an der Gesetzgebung beteiligt ist, kann die Mehrheitsdominanz durchbrochen werden, wenn die Parteienlogik durch eine föderale Bund-versus-Länder-Konstellation ergänzt wird. Umgekehrt kann die zweite Kammer in die „parteilpolitische Frontenbildung“ eingebunden werden, insbesondere wenn ein Bundesratsprinzip Landesregierungen an der Bundesgesetzgebung beteiligt und ein enger Zusammenhang zwischen Bundes- und Landesparteien besteht. Entsprechend wird für die Bundesrepublik einerseits ein föderaler Bund-Länder-Interessengegensatz diagnostiziert, der mit der Bundesratsbeteiligung an der Gesetzgebung in eine Politikverflechtungsfalle führt (Scharpf 1985). Andererseits wird eine parteiorientierte Logik der politischen Willensbildung im Bundesrat beobachtet (Klein 1990), die als eine Schwächung der Bundesstaatlichkeit betrachtet wird (Neunreither 1959; Lehmbruch 1976).

Aus der Perspektive des Modells der Parteienregierung kann deshalb auch für die Bundesrepublik, wie in reinen Mehrheitssystemen, zwischen drei parteipolitischen Initiatoren in der Gesetzgebung unterschieden werden:⁶

- Erstens den Initiatoren, welche dem gleichen Lager der Bundesregierung angehören, das heißt die Regierung selbst, die Regierungsfaktionen im Bundestag sowie alle Landesregierungen, die als Einparteien- oder Koalitionsregierungen mit der Bundesregierung in ihrer Parteizusammensetzung identisch sind (Regierungsakteure);

⁶ Für eine Diskussion der Abgrenzung der parteipolitischen Lager sowie den unterschiedlichen Konventionen ihrer Bezeichnung vgl. König und Bräuninger (1997; 1998) und Lehmbruch (1998). Die hier verwendete Bezeichnung folgt Lehmbruch (1998: 350); vgl. auch Schindler (1999: 2438).

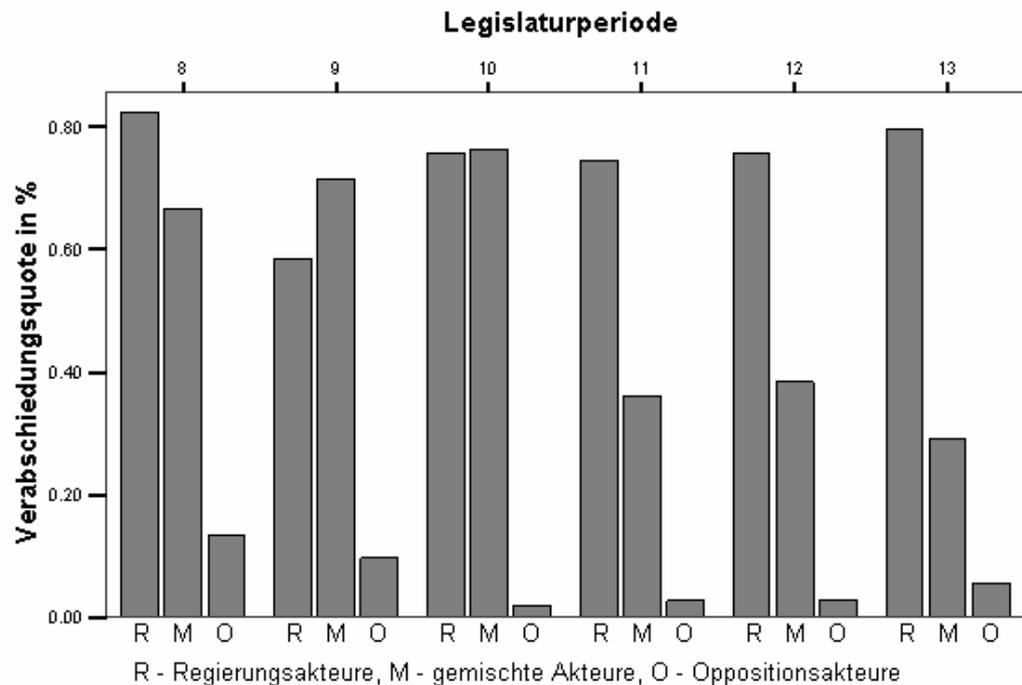
- Zweitens den Initiatoren, die dem Lager der Opposition im Bundestag angehören, das heißt die Fraktionen und Gruppen, die nicht die Bundesregierung stützen sowie diejenigen Landesregierungen, die sich ausschließlich aus solchen Parteien zusammensetzen (Oppositionsakteure);
- Drittens alle übrigen Initiatoren, nämlich insbesondere Landesregierungen, die sich aus Parteien zusammensetzen, die auf Bundesebene sowohl der Regierungskoalition als auch der Opposition angehören. Diese Gruppe schließt die Initiatoren solcher Vorhaben ein, die im Bundestag als interfraktionelle Gesetzesentwürfe eingebracht werden (gemischte Akteure).

Tabelle 5 zeigt die Verteilung der Initiativtätigkeit von Akteuren der drei Kategorien. Bei den Einbringungen dominieren die Akteure des Regierungslagers mit durchschnittlich 63,6 Prozent aller Initiativen, während die Akteure des oppositionellen Lagers annähernd 29 Prozent einbringen. Interfraktionelle Entwürfe bzw. (gemeinsame) Einbringungen von Länderregierungen, die sowohl dem Regierungs- als auch dem Oppositionslager des Bundes angehören, machen durchschnittlich lediglich 7,5 Prozent der Initiativen aus. Dies bedeutet, dass erstens die Initiativtätigkeit weitgehend dem parteipolitischen Dualismus von Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit folgt: dies gilt auch für den Bundesrat. Zweitens dominiert das Regierungslager. Allerdings sinkt ihr Anteil signifikant von etwa 70 Prozent zur Zeit der sozialliberalen Koalition auf weniger als 60 Prozent in der 13. Legislaturperiode. Bei den Verabschiedungsquoten sind, wie nach dem Modell der Parteienregierung zu erwarten ist, die Regierungsakteure durchweg am erfolgreichsten, die Oppositionsakteure hingegen am erfolglosesten (Abbildung 5).

Tabelle 5: Anzahl von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach den parteipolitischen Initiatoren

Initiator		Legislaturperiode						Gesamt
		8	9	10	11	12	13	
Regierungsakteure	Anzahl	370	210	399	467	527	588	2561
	%	72,3	75,3	64,8	67,9	62,0	59,2	65,0
Gemischte Akteure	Anzahl	24	7	17	36	117	123	324
	%	4,7	2,5	2,8	5,2	13,8	12,4	8,2
Oppositionsakteure	Anzahl	118	62	200	185	206	282	1053
	%	23,0	22,2	32,5	26,9	24,2	28,4	26,7
Gesamt	Anzahl	512	279	616	688	850	993	3938
	%	100	100	100	100	100	100	100

Abbildung 5: Verabschiedungsquote von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach den parteipolitischen Initiatoren



Insgesamt zeichnet die Unterscheidung nach parteipolitischen Initiatoren ein klares und aufschlussreiches Bild der Gesetzgebungstätigkeit. Nach dem Modell der Parteienregierung sollte allerdings noch ein weiterer Umstand von Bedeutung sein: Aufgrund der verfassungsrechtlichen Möglichkeit des Bundesrates, zustimmungspflichtige Gesetze bereits durch das Verfehlen einer einfachen Mehrheit scheitern zu lassen, kommt der parteipolitischen Lagerbildung nicht nur im Stadium der Gesetzeseinbringung, sondern vor allem im Stadium der Gesetzesverabschiedung eine bedeutende Rolle zu. Unterschiedliche parteipolitische Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat sollten deshalb die Möglichkeiten einer Gesetzgebung einschränken. Nach Lehmbruchs Ansatz der Parteienregierung (1976, 1998) führt die Inkongruenz von Parteienwettbewerb und (einem auf Länderbeteiligung basierendem) Bundesstaatsprinzip bestenfalls zur eigentümlichen Verfassung einer Verhandlungsdemokratie (Lehmbruch 1976: 15), im Falle unterschiedlicher Mehrheiten eher aber zu Entscheidungsblockaden, die das politische System seiner Reform- und Innovationsfähigkeit berauben.

Gleiche, ungleiche und gemischte Mehrheiten

In der Literatur wird eingehend darauf hingewiesen, dass diese Konfliktsituation im Laufe der Jahre an Bedeutung gewonnen hat. Erstens steigt die Bedeutung der Länder aufgrund der stetigen Ausdehnung der Zustimmungsgesetzgebung, die insbeson-

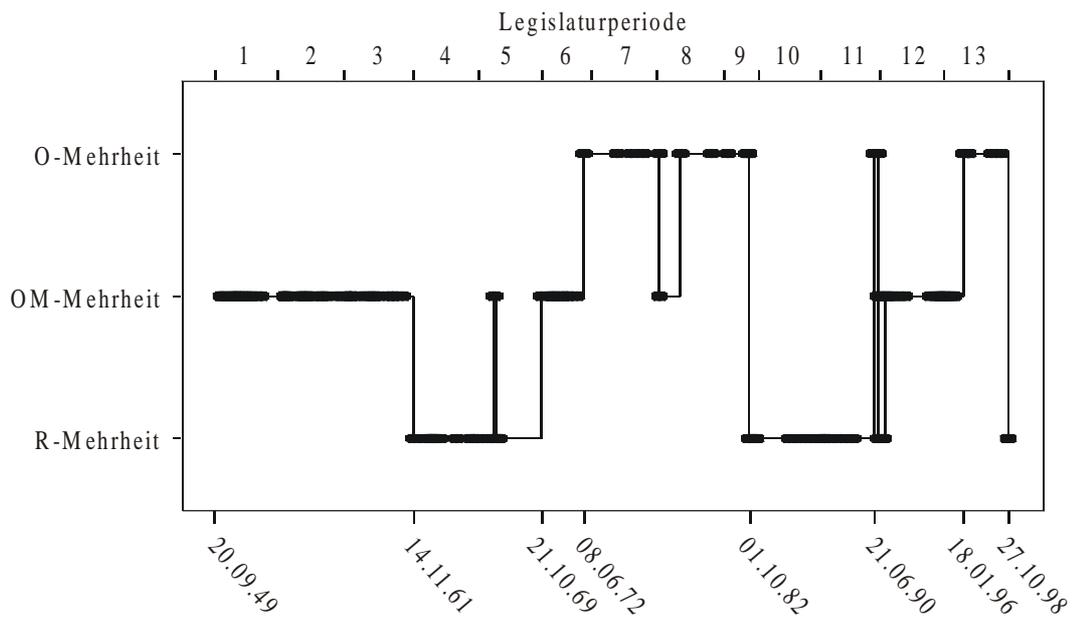
dere durch die Verfassungsreformen der späten sechziger Jahre, aber auch durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes begünstigt wurde (König 1999: 27). Zweitens sollen die überwiegend gleichgerichteten Mehrheiten ab 1966 durch überwiegend entgegengerichtete oder unsichere Mehrheitsverhältnisse abgelöst worden sein (Benz 1999: 3). Zum Vergleich dieser potentiellen Konfliktkonstellationen zeigt Abbildung 6 die Entwicklung der parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Zeitraum von 1949 bis 1998 (vgl. König und Bräuninger 1997: 610-3, Schindler 1999: 2439). Zur Unterscheidung der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat hat sich eingebürgert, zwischen die Regierung unterstützende, oppositionelle und gemischte Länder zu trennen (Schindler 1994), da aus der parteipolitischen Perspektive im Bundesrat die Stimmen der unterstützenden Länder als Pro-Stimmen und die der oppositionellen als Kontra-Stimmen für die Bundesregierung zu werten sind. Zu unterscheiden sind entsprechend der obigen Kategorisierung Zeitabschnitte, in denen

- eine einfache Mehrheit von Bundesratsstimmen die gleiche parteipolitische Ausrichtung aufweist wie die Mehrheitskoalition im Bundestag (R-Mehrheit);
- eine einfache Mehrheit von Bundesratsstimmen die gleiche parteipolitische Ausrichtung aufweist wie die Oppositionsparteien im Bundestag (O-Mehrheit);
- keine der beiden ersten Kategorien eine Mehrheit aufbringt, so dass der Bundesregierung eine Mehrheit von Oppositions- und gemischten Landesregierungen im Bundesrat gegenübersteht (OM-Mehrheit).

Besondere Bedeutung kann den Ländern der gemischten Kategorie zukommen, da sie zwischen Regierungs- und Oppositionslager liegen und daher „Zünglein an der Waage“ sein können. Aus diesem Grund vereinbarten Landesregierungen der gemischten Kategorie oftmals sogenannte Bundesratsklauseln in ihren Koalitionsverträgen, die bei Meinungsunterschieden eine Stimmenthaltung im Bundesrat vorsehen. Allerdings werden Bundesratsklauseln, die weder bindend noch einklagbar sind, bei Bedarf umgangen (König und Bräuninger 1997).

Die historiographische Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat offenbart, dass die Bundesregierungen am häufigsten auf die Unterstützung der gemischten Länder angewiesen war. Ein Drittel der Zeit unterstützte eine R-Länder-Mehrheit die Politik der Bundesregierung, während die Bundesregierung zwischen 1972 bis 1982 und ab 1996 mit einer O-Länder-Mehrheit auskommen musste.

Abbildung 6: Entwicklung der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat



Es zeigt sich, dass:

- die unionsgeführten Bundesregierungen zwischen 1949 und 1961 über keine gesicherte R-Länder-Mehrheit verfügten, sondern von der Unterstützung der M-Länder abhingen;
- eine breite Bundesratsmehrheit der unionsgeführten R-Länder zwischen 1961 und Oktober 1966 vorlag, und auch die Große Koalition ab Dezember 1966 auf eine ausreichende Bundesratsmehrheit zurückgreifen konnte;
- die sozialliberale Koalition allenfalls zwischen Oktober 1969 und Juni 1972 auf die Unterstützung der M-Länder hoffen musste, dann aber nahezu dauerhaft bis 1982 eine Mehrheit der unionsgeführten O-Länder im Bundesrat vorlag;
- von der „Wende“ im Oktober 1982 bis Juni 1990 die Bundesregierung auf eine R-Länder-Mehrheit bauen konnte, wobei die Aufhebung des alliierten Vorbehalts gegenüber einer Stimmabgabe Berlins und der Regierungswechsel in Niedersachsen der Opposition für fünf Monate eine O-Länder-Mehrheit im Bundesrat brachte;
- der Beitritt der fünf neuen, überwiegend unionsgeführten Bundesländer im November 1990 zu einer erneuten R-Länder-Mehrheit im erweiterten Bundesrat führte;
- der Regierungswechsel in Hessen im April 1991 die Bundesregierung von der Unterstützung der M-Länder im Bundesrat abhängig machte;
- die Entscheidung des Bundesrats im Januar 1996, den hessischen Stimmenanteil aufgrund des Überschreitens der Sechs-Millionen-Einwohner-Grenze von vier

- auf fünf Stimmen zu erhöhen, den SPD-geführten O-Ländern eine Mehrheit von 35 Stimmen im Bundesrat erbrachte;
- die neue Bundesregierung von SPD und Grünen zu Beginn ihrer Tätigkeit im Herbst 1998 auf eine Mehrheit im Bundesrat bauen konnte.

Auswirkungen unterschiedlicher Bundesratsmehrheiten

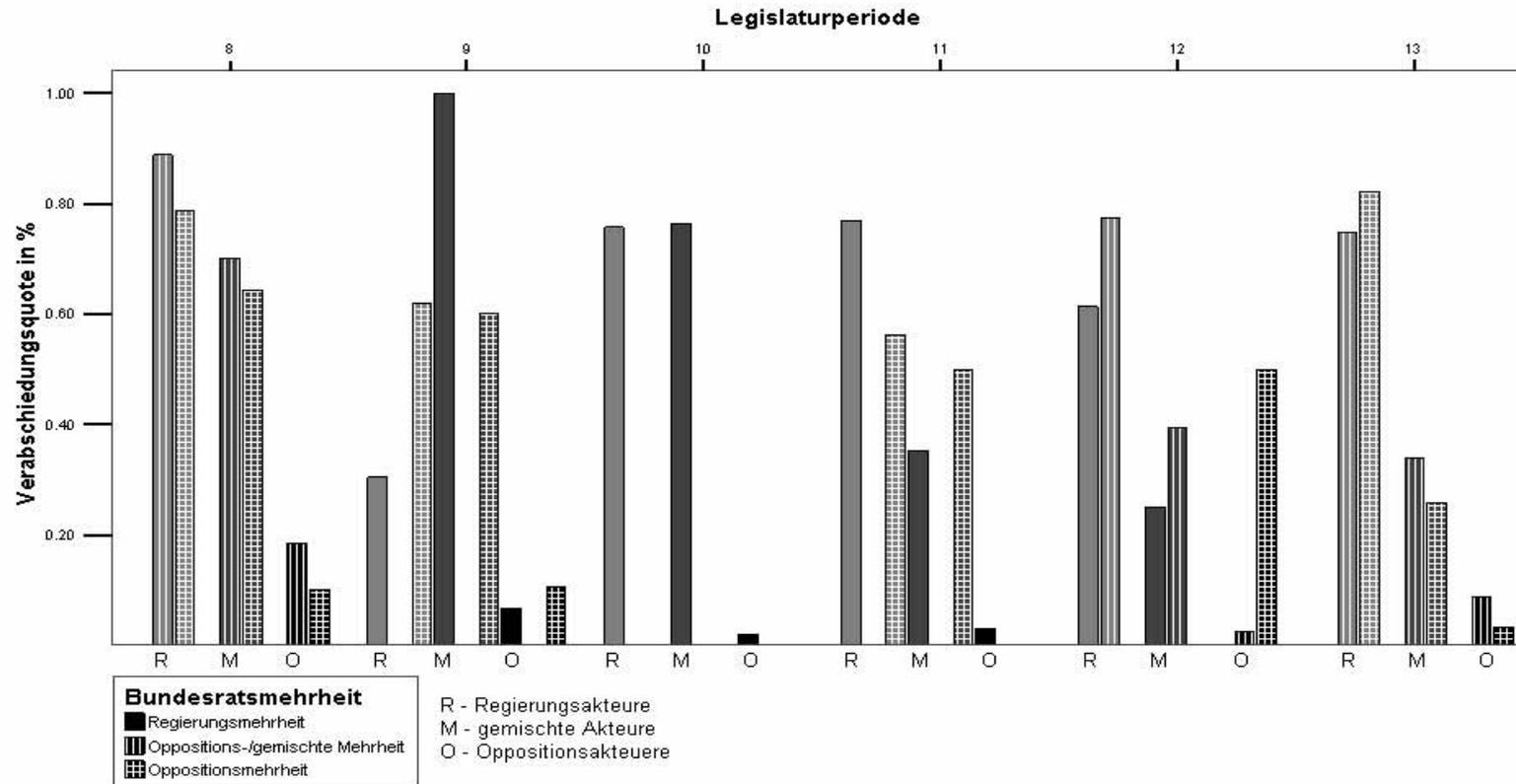
Welche Effekte die unterschiedlichen Mehrheitskonfigurationen auf die Initiativtätigkeit im Untersuchungszeitraum der 8. bis zur 13. Wahlperiode haben, zeigt Tabelle 6. Während die absoluten Zahlen aufgrund der unterschiedlichen Dauer der einzelnen Mehrheitsphasen kaum vergleichbar sind, zeigt die Verteilung der Entwürfe über die einzelnen Initiatoren, ob Mehrheits- bzw. Oppositionsakteure in Zeiten gleicher, gemischter oder unchiedlicher Parteimehrheiten tätig werden. Nach Tabelle 6 ist der Anteil an Initiativen von Akteuren aus dem Regierungslager (R-Akteure) in Zeiten einer R-Mehrheit im Bundesrat kleiner als bei OM-Mehrheiten, und bei OM-Mehrheiten kleiner als bei O-Mehrheiten. Lässt man wiederum Anteile von kleinen Fallzahlen unberücksichtigt, dann trifft dieses erstaunliche Verhalten bis auf die 12. Wahlperiode zu. Ein entsprechend umgekehrtes Verhalten ist hingegen bei den Akteuren des Oppositionslagers (O-Akteure) zu beobachten, die, wiederum mit Ausnahme der 11. Wahlperiode, in Zeiten von R-Mehrheiten einen größeren Initiativan teil als bei OM-Mehrheiten bzw. einen höheren Anteil bei OM-Mehrheiten als bei O-Mehrheiten halten. Mit anderen Worten, das Regierungslager ist gerade dann aktiv, wenn es *keine Mehrheit im Bundesrat* hinter sich weiß. Das Oppositionslager hingegen nutzt Zeiten unterschiedlicher Mehrheiten nicht zu einer vermehrten Initiativtätigkeit, vielmehr wird das Oppositionslager besonders in den Zeiten aktiv, in denen die Regierung auf eine *Mehrheit in beiden Kammer* bauen kann. Welche Gründe für dieses Verhaltensmuster ausschlaggebend sind, muss hier zunächst offen bleiben. Der Erfolg der unterschiedlichen Initiativtätigkeit ist aus Abbildung 7 abzulesen. Da nicht in allen Legislaturperioden sämtliche Mehrheitskonstellationen auftraten und zudem die Anzahl an Initiativen in einzelnen Zeitabschnitten sehr gering ist, liegen nur wenige Verabschiedungsquoten vor.⁷

⁷ Wir gehen wiederum von einer minimalen Prozentuierungsbasis von 30 Fällen aus, ab der sich Verabschiedungsquoten zuverlässig vergleichen lassen. Verabschiedungsquoten für Zellen aus Tabelle 6, die weniger als 30 Fälle aufweisen, sind gekennzeichnet.

Tabelle 6: Anzahl von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach parteipolitischen Initiatoren und Bundesratsmehrheiten

Initiator		Legislaturperiode																	
		8			9			10			11			12			13		
		R	OM	O	R	OM	O	R	OM	O	R	OM	O	R	OM	O	R	OM	O
R-Akteure	Anzahl		134	236	23		187	399		417	(2)	48	44	481	(5)	(2)	175	411	
	%		69,4	74,0	57,5		78,2	64,8		67,1	(50,0)	76,2	74,6	61,1	(50,0)	(50,0)	48,5	65,4	
M-Akteure	Anzahl		10	14	2		5	17		34		2	8	109			59	62	
	%		5,2	4,4	5,0		2,1	2,8		5,5		3,2	13,6	13,9			16,3	9,9	
O-Akteure	Anzahl		49	69	15		47	200		170	(2)	13	7	197	(2)	(2)	127	155	
	%		25,4	21,6	47,5		19,7	32,5		27,4	(50,0)	20,6	11,9	25,0	(50,0)	(50,0)	35,2	24,7	
Gesamt	Anzahl		193	319	40		239	616		621	(4)	63	59	787	(4)	(4)	361	628	
	%		100	100	100		100	100		100	(100)	100	100	100	(100)	(100)	100	100	

Abbildung 7: Verabschiedungsquote von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach parteipolitischen Initiatoren und Bundesratsmehrheiten



Vergleicht man die Verabschiedungsquoten einzelner Initiatoren in bestimmten Legislaturperioden für unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, dann ergibt sich ein erwartetes Bild. In fünf der sieben vergleichbaren Mehrheitskonstellationen ist die Verabschiedungsquote in Zeiten von R-Mehrheiten größer als bei einer Mehrheit von Landesregierungen des gemischten und oppositionellen Lagers im Bundesrat. Bei Letzteren wiederum liegt die Verabschiedungsquote höher als bei einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat. Dies entspricht der Erwartung, dass in Zeiten von unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat eher eine Blockadesituation oder ein Reformstau auftritt. Allerdings bilden Initiativen aus dem Regierungslager in der 12. und in der 13. Legislaturperiode eine Ausnahme. Ein Grund hierfür kann im zeitlichen Auftreten der jeweiligen Mehrheitsverhältnisse liegen. So sollte die Verabschiedungsquote prinzipiell zu Beginn der Legislaturperiode niedriger sein als gegen deren Ende. Tatsächlich lag eine R-Mehrheit nur kurzzeitig zu Beginn 12. Legislaturperiode vor, während die anschließende OM-Mehrheit nahezu 4 Jahre dauerte (Abbildung 6). In der Folge wurden zwar eine Reihe von Initiativen zur Zeit der R-Mehrheit eingebracht, ihre Behandlung (insbesondere ihre Nichtverabschiedung) erfolgte jedoch bei der anschließenden OM-Mehrheit. Entsprechendes gilt für die kurzfristige OM-Mehrheit zu Beginn der 13. Legislaturperiode.

Wichtigkeit (Schlüsselentscheidungen)

Dieser Gesamtbetrachtung aller Initiativen kann mitunter eine verzerrte Abbildung der Problematik eines Reformstaus vorgeworfen werden. Der Einschluss aller Initiativen kann ohne „eine kritische Würdigung der dokumentierten Daten ... zu Fehlschlüssen“ verleiten (Schulze-Fielitz 1986: 364 f.), da beispielsweise die GESTA-Dokumentation einerseits materiell unvollständig sei, andererseits textidentische, als Entwurf von Bundesregierung und Regierungsfraktion eingebrachte Initiativen doppelt zählt. Weiterhin bleiben zumeist solche Aspekte unberücksichtigt, die sich auf die öffentliche Bedeutung, die Tragweite, den Innovationsgrad oder den Umfang einer (erfolgreichen) Initiative beziehen. Schulze-Fielitz (1986: 365) verweist auf „das unterschiedliche Gewicht der gesetzlichen Regelungen“, die sich aus „ihrer quantitativen und auch damit qualitativen Bedeutung“ ergebe. Zu unterscheiden seien zum einen die durch internationale Vereinbarungen bedingten Ratifikations- und Kooperationsgesetze, zum anderen Kodifikations- sowie Anpassungsgesetze (Schulze-Fielitz 1988: 76-94). Bei Ratifikations- und Kooperationsgesetzen sei der Regierungsvorbehalt in auswärtigen Angelegenheiten zu beachten, so dass Regierungsvorlagen diesen Bereich dominieren. Von den wenig innovativen Anpassungsgesetzen seien die wichtigeren Kodifikationsgesetze abzugrenzen, die „einen bisher gar nicht geregelten gesellschaftlichen Bereich umfassend erstmals ganz neu regeln oder eine bestehende ... Rechtsmaterie ... gänzlich neu systematisieren, komprimieren oder strukturieren“ (Schulze-Fielitz 1988: 92). Nach Schulze-Fielitz waren lediglich 5

Prozent der verabschiedeten und verkündeten Gesetze der 9. Wahlperiode Kodifikations-, also wichtige Gesetze.

Nienhaus (1985) klassifiziert in ähnlicher Weise verabschiedete Gesetze nach ihrer Wesentlichkeit. Wesentliche Gesetze sollen grundlegenden und richtungsweisenden Charakter haben und Sachverhalte erstmalig oder in materiell neuer Weise rechtlich regeln; wichtige Gesetze seien ebenso materiell erstmalig, jedoch fehle ihnen „die allgemeine Ausstrahlungskraft“ von wesentlichen Gesetzen; marginale Gesetze schließlich beinhalteten lediglich kleinere, formale Änderungen und Anpassungen oder materielle Regelungen ohne direkte Bedeutung für einen größeren Personenkreis. Von Beyme (1997) schließlich untersucht 150 sogenannte Schlüsselentscheidungen der ersten zwölf Wahlperioden, die „wichtige Innovationsentscheidungen“ darstellen und zugleich „eine Repräsentation aller herausragenden Politikfelder und Maßnahmetypen, einschließlich einiger Nichtentscheidungen“ (v. Beyme 1997: 13) gewährleisten sollen.

Die angeführten Beispiele verdeutlichen jedoch, dass für eine Auswahl „wichtiger“ oder „wesentlicher“ Gesetze keine objektiven Indikatoren zur Verfügung stehen. Die Abgrenzung wird vielmehr als eine lediglich „plausible“ (Nienhaus 1985) vorgenommen oder über eine Befragung von Politikfeldexperten gerechtfertigt (v. Beyme 1997: 13). Wichtigkeit wird zum einen vielfach mit Neuregelung in Verbindung gebracht, zum anderen mit dem Erfolg von Gesetzesinitiativen. Im Resultat werden wichtige, aber stark konfliktäre gesellschaftliche Problemlagen, die im frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses scheitern, kaum als Schlüsselentscheidung berücksichtigt. Darüber hinaus ist fraglich, ob eine Beschränkung auf wichtige oder wesentliche Schlüsselentscheidungen nicht die Relevanz scheinbar marginaler Anpassungsgesetze unterschätzt, die für die Funktionsfähigkeit des modernen Rechtsstaates ebenso wichtig sein können. Trotz dieser Probleme soll die Variable Wichtigkeit untersucht werden.

Zunächst wird zwischen wichtigen und weniger wichtigen Gesetzen unterschieden. Hierbei wird der Einteilung nach von Beyme (1997) gefolgt, die „wichtige [potentielle] Innovationsentscheidungen“ als wichtige Gesetzesinitiativen betrachtet.⁸

⁸ Wichtige Gesetzesinitiativen der 8. bis 12. Wahlperiode wurden nach V. Beyme (1997: 392-401) identifiziert. Für die 13. Wahlperiode wurden Gesetzesinitiativen ausgewählt, die sich auf solche Themen beziehen, die in der veröffentlichten Meinung eingehend diskutiert wurden. Dazu wurden die sämtliche Artikel aller ersten Seiten der Süddeutschen Zeitung im Untersuchungszeitraum der 13. Wahlperiode nach der Erwähnung von Reformvorhaben oder konkreten Gesetzesinitiativen durchsucht. Aus der Menge der Gesetzesinitiativen der 13. Wahlperiode wurden solche ausgewählt, die sich auf die am häufigsten genannten Themen bezogen. Problematisch ist die Auswahl einer einzelnen Initiative, wenn zu einem Thema zugleich Vorschläge von Bundesregierung, Regierungskoalition und/oder Oppositionsparteien vorliegen. Um die Vergleichbarkeit mit den von V. Beyme (1997) erhobenen Daten zu gewährleisten, wurden bei textidentischen Vorlagen Initiativen aus dem Bundestag bevorzugt ausgewählt.

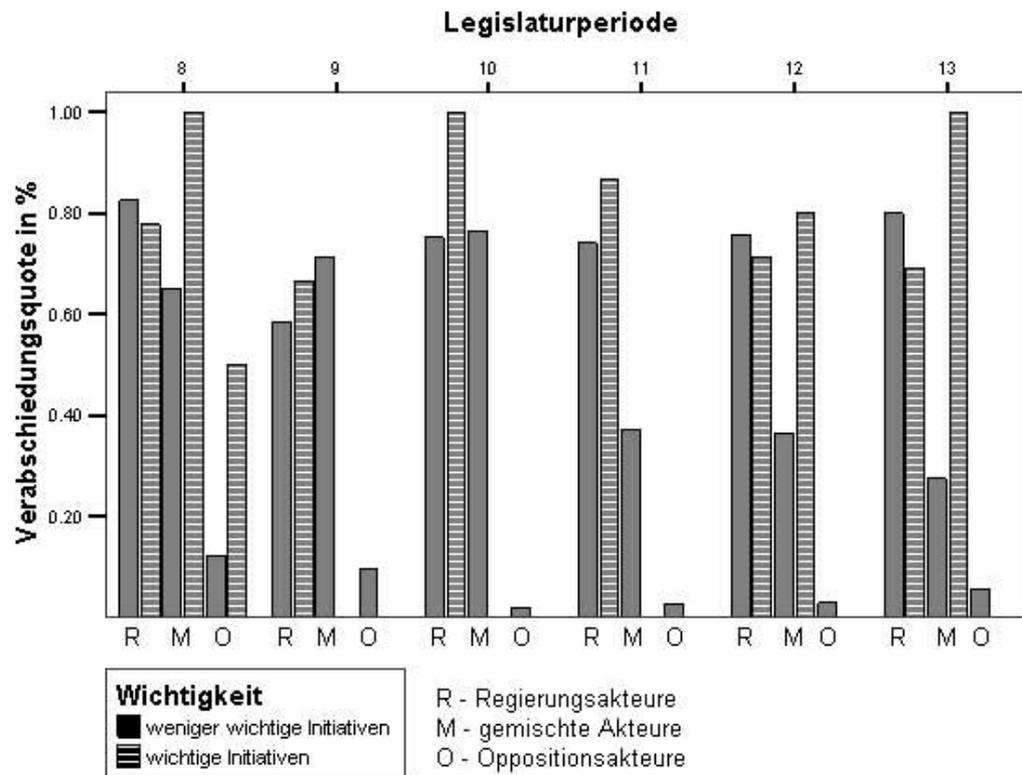
Nach Tabelle 7 wird die Mehrzahl wichtiger Gesetzesentwürfe von den Regierungsakteuren eingebracht, vergleichsweise wenige durch die gemischten und oppositionellen Akteure.⁹ Insofern es sich also um wichtige und in der Öffentlichkeit wahrgenommene Innovationsentscheidungen handelt, dominiert offensichtlich die Regierungsmehrheit als originärer Typ der Legislativfunktion. Weniger wichtige Entscheidungen werden hingegen vergleichsweise seltener von der Regierungsmehrheit eingebracht, obwohl diese auch hier mit durchschnittlich 64,8 Prozent dominiert. Nach Tabelle 7 sind die oppositionellen und gemischten Akteure nur selten Initiator eines wichtigen Reformvorhabens, wobei gemischte Akteure noch einen höheren Anteil an wichtigen als an unwichtigen Vorhaben einbringen. Vergleicht man die Verabschiedungsquote beider Gesetzestypen, dann fällt der fehlende Erfolg der Opposition bei wichtigen Vorhaben auf. Wenn überhaupt kann die Opposition lediglich unwichtige Vorhaben realisieren (Abbildung 8). Dennoch stellt sich hier die Frage, ob die Wichtigkeit von Vorlagen nicht durch ihre Verabschiedung erhöht wird und so zu einer Fehlgewichtung der Verabschiedungsquote beiträgt.

Tabelle 7: Anzahl von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach parteipolitischen Initiatoren und Wichtigkeit

Wichtigkeit	Initiator		Legislaturperiode					Gesamt	
			8	9	10	11	12		13
wichtige Initiativen	Regierungsakteure	Anzahl	9	6	8	15	14	13	65
		%	64,3	85,7	72,7	83,3	70,0	81,3	75,6
	Gemischte Akteure	Anzahl	1			1	5	3	10
		%	7,1			5,6	25,0	18,8	11,6
	Oppositionsakteure	Anzahl	4	1	3	2	1		11
		%	28,6	14,3	27,3	11,1	5,0		12,8
	Summe	Anzahl	14	7	11	18	20	16	86
		%	100	100	100	100	100	100	100
	Anteil Gesamt	Anzahl	2,7	2,5	1,8	2,6	2,4	1,6	2,2
		%							
weniger wichtige Initiativen	Regierungsakteure	Anzahl	361	204	391	452	513	575	2496
		%	72,5	75,0	64,6	67,5	61,8	58,9	64,8
	Gemischte Akteure	Anzahl	23	7	17	35	112	120	314
		%	4,6	2,6	2,8	5,2	13,5	12,3	8,2
	Oppositionsakteure	Anzahl	114	61	197	183	205	282	1042
		%	22,9	22,4	32,6	27,3	24,7	28,9	27,1
	Summe	Anzahl	498	272	605	670	830	977	3852
		%	100	100	100	100	100	100	100
	Anteil Gesamt	Anzahl	97,3	97,5	98,2	97,4	97,6	98,4	97,8
		%							
Gesamt	Anzahl	512	279	616	688	850	993	3938	
	%	100	100	100	100	100	100	100	

⁹ Prozentangaben, die auf einer Prozentuierungsbasis von weniger als 30 Fällen beruhen sind aufgrund des hohen Standardfehlers nur bedingt aussagekräftig und sind nur bedingt vergleichbar. Im folgenden werden solche Werte in den Tabellen durch Klammerung kenntlich gemacht.

Abbildung 8: Verabschiedungsquote von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach parteipolitischen Initiatoren und Wichtigkeit



Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Modell der Parteienregierung wertvolle Hinweise über die Mechanismen der gesetzgeberischen Initiativtätigkeit und Mehrheitsbildung im Bundesstaat gibt. Neben dem klaren Zusammenspiel von Bundesregierung und Koalitionsmehrheit im Bundestag wird die Bedeutung parteipolitischer Konstellationen im Bundesrat deutlich, die sich sowohl in der unterschiedlichen Initiativtätigkeit von R-, M- und O-Akteuren bemerkbar macht als auch in den Verabschiedungsquoten niederschlägt, die in Zeiten unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse unterschiedlich ausfallen. Aus der Perspektive der Parteienregierung ist die Organisation der Gesetzgebungsakteure in Parteien von entscheidender Bedeutung für ihre Tätigkeit. Eine alternative Erklärung für die Bedeutung parteilicher Organisation für die Gesetzgebung ist, dass nicht die Parteizugehörigkeit, sondern die unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen der Akteure über politische Themen und Inhalte für solche Unterschiede verantwortlich sind. Aus einer Polarisierungsperspektive ist deshalb nach der inhaltlichen Materie der Gesetzgebung sowie den – für gewöhnlich unterschiedlichen – Vorstellungen der Akteure zu diesen Inhalten zu fragen.

2.3 Die Gesetzgebung aus Perspektive des Polarisierungsansatzes

Die Zugehörigkeit zu Politikfeldern gehört zu den Eigenschaften einer Initiative, die unabhängig von Akteuren und Institutionen bestimmt sind. In der Literatur finden sich eine Reihe von Hinweisen über Unterschiede zwischen einzelnen Politikfeldern, die entweder den Regelungsbedarf, das Vorhandensein von Konflikten, die Konfliktintensität oder die Vermittlung von Interessen und Entscheidung betonen. In vielen Politikfeldanalysen wird deshalb die Betonung von formalen Institutionen der Gesetzgebung aufgegeben und durch eine Hervorhebung der inhaltlichen Zusammenhänge ersetzt. Entscheidungsprozesse sollen demnach in Arenen als „problemorientierten Handlungszusammenhängen“ (Benz 1992: 192) stattfinden, in denen staatliche Organe, politische Akteure und private Interessengruppen interagieren (Héritier 1993; Pappi, König und Knoke 1995).

Einteilung nach Politikbereichen

Zur Identifizierung einzelner Arenen und ihrer relevanten Akteure wird vielfach auf die soziale Konstruktion von Politikfeldern als wesentliches Abgrenzungskriterium zurückgegriffen. Danach stellt ein Politikfeld ein Sozialsystem dar, in dem sich eine Menge von einflussreichen Akteuren, bei gegenseitig anerkannter Relevanz, mit der Lösung von inhaltlich abgegrenzten Problemen beschäftigt (Knoke und Laumann 1982: 256). Die Politikfeld- oder Policy-Spezifität ist dabei ebenso ein Charakteristikum der Arenen wie deren relative Abgeschlossenheit nach Außen, die zu bereichsspezifischen Mechanismen der politischen Interessenvermittlung führen (Mayntz und Scharpf 1995). In der Folge unterscheiden sich einzelne Politikbereiche sowohl hinsichtlich der Menge der als relevant erachteten Akteure und mithin der Akteursinteressen als auch bezüglich der Art und Weise, wie Politikprogramme entwickelt und implementiert werden.

Für die vorliegende Analyse der Gesetzgebungstätigkeit liegen keine Informationen über die Abgrenzung der bereichs- oder gar gesetzesspezifischen Arenen, ihrer Mitglieder und deren Interessen vor. Berücksichtigung kann jedoch die Klassifikation von Gesetzesinitiativen nach Politikbereichen finden, wie sie beispielsweise in der funktionalen Zuordnung von Initiativen zum federführenden Ressort der Bundesregierung oder dem federführenden Ausschuss des Bundestages zum Ausdruck kommt. Im folgenden wird die Gesetzgebungstätigkeit nach ihrer funktionalen Politikbereichszugehörigkeit untersucht, wobei nach vier zentralen Politikbereichen unterschieden wird. Zwei Bereiche ergeben sich aus den beiden Hauptspannungslinien des Parteienwettbewerbs in der Bundesrepublik, die sich an sozio-ökonomischen und gesellschaftspolitische Fragen festmachen lassen (Pappi 1973; Laver und Schofield

1990; Laver und Hunt 1992). Für die späten 80er und 90er Jahre identifiziert Volkens (1996: 217 f.) weiterhin eine mögliche neue Spannungslinie zwischen Materialisten und Postmaterialisten (Inglehart 1990), die sich an umweltpolitischen Fragen festmachen soll, sowie einen eigenständigen außen- und verteidigungspolitischen Bereich.

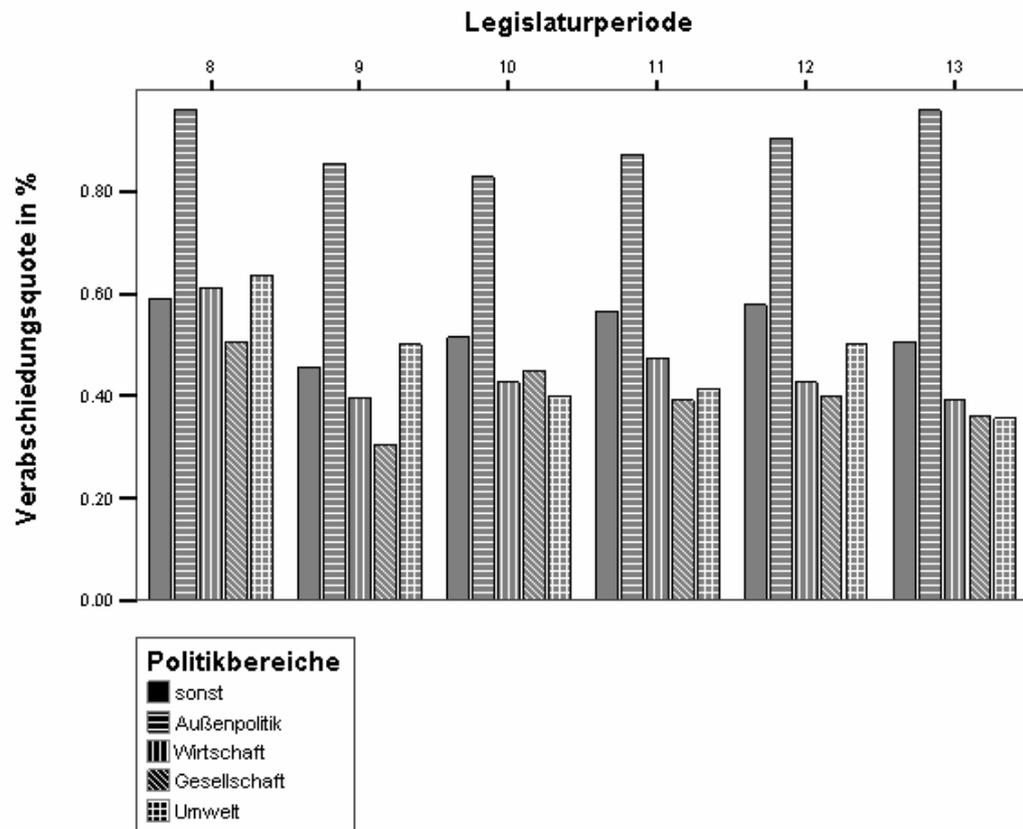
Tabelle 8 zeigt die Verteilung von Initiativen nach ihrer Zugehörigkeit zu den inhaltlichen Bereichen Wirtschafts-, Gesellschafts-, Außen- sowie Umweltpolitik. Initiativen, die sich auf andere Politikbereiche beziehen, sind in einer weiteren Kategorie zusammengefasst.¹⁰ Herausragender Bereich ist die Gesellschaftspolitik, in der im Durchschnitt 40,7 Prozent aller Initiativen eingebracht werden. An zweiter Stelle stehen Wirtschafts- und Außenpolitik sowie sonstige Bereiche mit Anteilen von etwa 15 bis 20 Prozent. Im Zeitverlauf sieht man eine Schwerpunktverlagerung auf die Umweltpolitik, die mit dem Einzug der GRÜNEN in den Bundestag 1983 (4,9 Prozent) begann, und auf die Wirtschaftspolitik, die mit dem Antritt der christlich-liberalen Koalition ab 1982 (17,5 Prozent in der 10. Legislaturperiode) zusammenfällt. Gesellschaftspolitische Initiativen machen nahezu die Hälfte der Gesetzgebungstätigkeit in der Zeit nach der deutschen Vereinigung aus (46,7 Prozent), während außenpolitische Maßnahmen in der neuen Regierung Kohl ihren Tiefpunkt erreichen (16,0 Prozent in der 10. Legislaturperiode).

Tabelle 8: Anzahl von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach Politikbereichen

Politikbereich		Legislaturperiode						Gesamt
		8	9	10	11	12	13	
Wirtschaft	Anzahl	67	38	108	114	110	140	577
	%	13,1	13,6	17,5	16,5	12,9	14,1	14,6
Gesellschaft	Anzahl	178	105	239	273	397	412	1604
	%	34,8	37,6	38,8	39,6	46,7	41,5	40,7
Außenpolitik	Anzahl	129	62	99	126	146	224	786
	%	25,2	22,2	16,0	18,3	17,2	22,6	19,9
Umwelt	Anzahl	11	4	30	28	24	45	142
	%	2,1	1,4	4,9	4,1	2,8	4,5	3,6
sonst	Anzahl	127	70	140	147	173	172	829
	%	24,8	25,1	22,7	21,3	20,4	17,3	21,0
Gesamt	Anzahl	512	279	617	689	850	993	3940
	%	100	100	100	100	100	100	100

¹⁰ Vgl. Anhang A1 für die Zuordnung der einzelnen Sachgruppen zu den vier Bereichen.

Abbildung 9: Verabschiedungsquote von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach Politikbereichen



Die Verabschiedungsquoten für die einzelnen Politikbereiche sind in Abbildung 9 dargestellt. Als nahezu konsensueller Politikbereich erweist sich die Außenpolitik, in der zwischen 85 und 95 Prozent aller Initiativen verabschiedet werden. Dies kann zwar auf die Besonderheit des Regierungsvorbehalts in der Außenpolitik und die eingeschränkten Entscheidungsbefugnisse des Parlaments zurückgeführt werden, das normalerweise Ratifikationsrecht, jedoch keine Änderungsmöglichkeiten besitzt. Allerdings weist die von Null abweichende Ablehnungsquote darauf hin, dass das Parlament bzw. der Bundesrat von seiner Möglichkeit einer Zustimmungsvergabung durchaus Gebrauch macht. Als konfliktär erweist sich hingegen die Gesellschaftspolitik, die mit Ausnahme der 10. Legislaturperiode die niedrigste Verabschiedungsquote aufweist. Insgesamt zeigen sich also erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Politikbereichen. Die Gesellschaftspolitik ist mit über ein Drittel aller Initiativen das dominante Gesetzgebungsfeld und zugleich am häufigsten von Scheitern bedroht. Am zweiter Stelle bei den Einbringungen folgt die Außenpolitik, deren Initiativen allerdings regelmäßig erfolgreich sind.

Distributive und redistributive Programme

Nach der klassischen Einteilung von Lowi (1972) sind distributive, redistributive, regulative und konstitutive Initiativen zu unterscheiden, die jeweils spezifische Eigenheiten der Konfliktaustragung bestimmen. So soll die Konflikttintensität bei redistributiven Initiativen besonders groß sein, da hier die Abweichung vom vorherigen Zustand am größten ist. Von Beyme (1997: 37) erweitert diese Typologie und unterscheidet weiterhin restriktive, protektive und extensive Maßnahmen. Zintl (1992: 124) will zwischen Anrechts- und Aufteilungsspielen unterscheiden, Scharpf (1994) sieht im Nullsummen- oder Positivsummencharakter von Politikprogrammen eine grundlegende Eigenschaft, welche die Einigungsmöglichkeiten der Akteure und die Erfolgswahrscheinlichkeit einer gesetzgeberischen Maßnahme bedingen. Einen Hinweis auf den Programmcharakter von Initiativen kann die Höhe der Kosten geben, die den öffentlichen Haushalten durch die Umsetzung einer Maßnahme entstehen. Distributive Politiken implizieren für gewöhnlich Kosten für die öffentliche Hand, während redistributive, regulative und konstitutive Initiativen idealiter kostenneutral sind. Tabelle 9 enthält die Anzahl der in den jeweiligen Politikbereichen initiierten Gesetzesentwürfe, aufgeschlüsselt nach solchen Initiativen, deren Verabschiedung Kosten bzw. keine Kosten für die öffentlichen Haushalte verursachen. Entsprechende Angaben werden in der Gesetzesdokumentation GESTA ab der 9. Wahlperiode bereitgestellt.

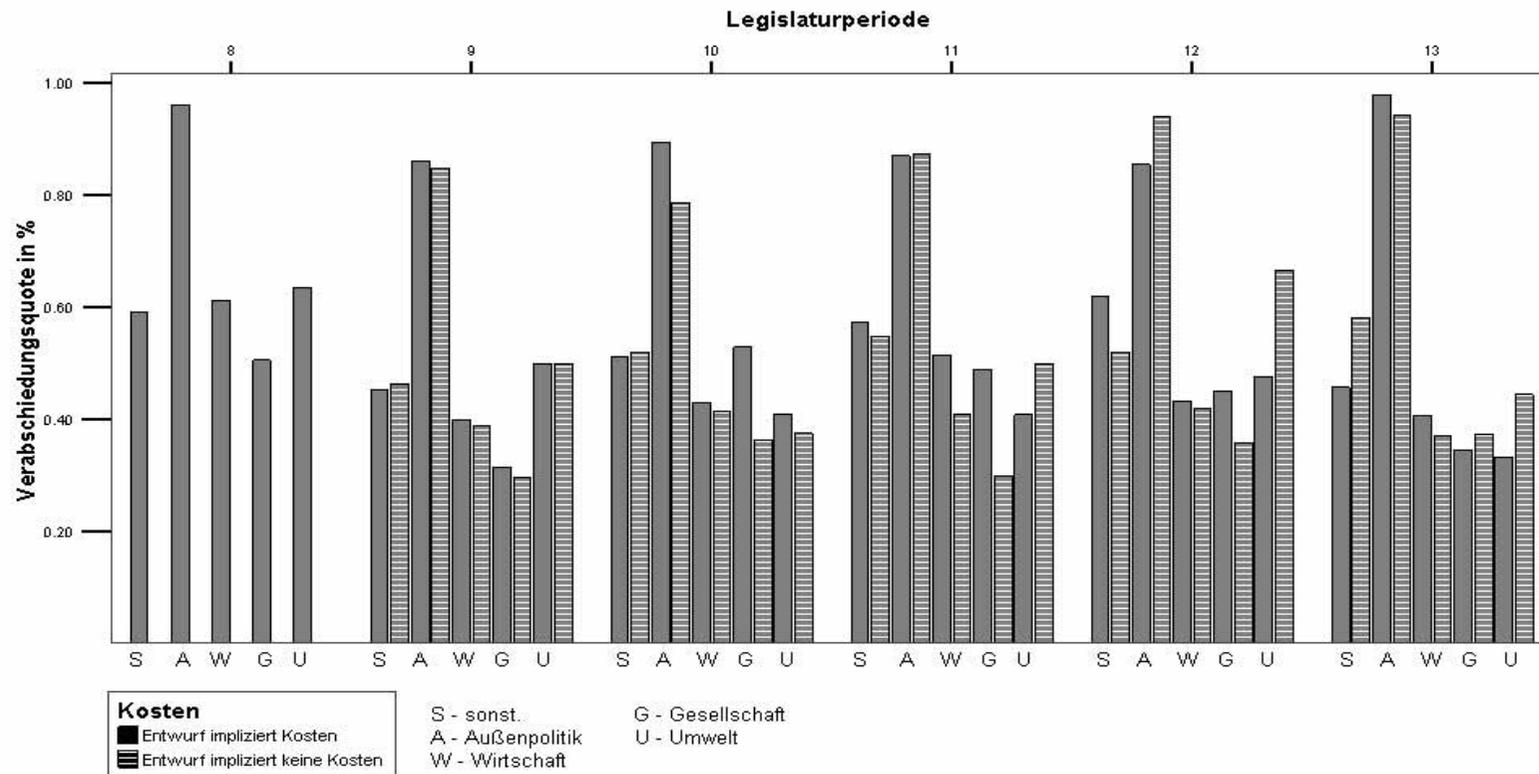
Mit insgesamt 1831 Vorhaben verursachten durchschnittlich 53,4 Prozent aller Initiativen Kosten für Bund, Länder oder Gemeinden. Während der niedrigste Anteil an kostenimplizierenden Initiativen in der 12. Wahlperiode zu verzeichnen ist, lag der höchste Anteil mit 57,2 Prozent in der 10. Wahlperiode. Dabei treten kostenintensive Vorschläge ganz unterschiedlich in den vier Politikbereichen auf. Unter den kostenträchtigen Initiativen sind Vorschläge aus den Bereichen Wirtschafts- und Umweltpolitik überdurchschnittlich häufig vertreten, während außen- und gesellschaftspolitische Programme vergleichsweise seltener Kosten verursachen. Allerdings finden sich in allen vier Bereichen sowohl distributive als auch redistributive bzw. regulative und konstitutive Maßnahmen. Ein entsprechend gering differenziertes Bild ergibt sich für die Verabschiedungsquote, die sich in der einfachen, bivariaten Betrachtung nicht offensichtlich zwischen beiden Kategorien in systematischer Weise unterscheidet (Abbildung 10).

Tabelle 9: Anzahl von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach parteipolitischen Initiatoren und Kosten

Kostenimplikation Politikbereich		8 ^a	Legislaturperiode					Gesamt
			9	10	11	12	13	
Kosten	Wirtschaft	Anzahl	20	79	70	67	86	322
		%	13,9	22,4	18,7	15,5	16,3	17,6
	Gesellschaft	Anzahl	51	121	133	182	203	690
		%	35,4	34,4	35,5	42,1	38,4	37,7
	Außenpolitik	Anzahl	29	38	54	62	98	281
		%	20,1	10,8	14,4	14,4	18,6	15,3
	Umwelt	Anzahl	2	22	22	21	36	103
		%	1,4	6,3	5,9	4,9	6,8	5,6
	sonst	Anzahl	42	92	96	100	105	435
		%	29,2	26,1	25,6	23,1	19,9	23,8
Summe	Anzahl	144	352	375	432	528	1831	
	%	100	100	100	100	100	100	
Anteil Gesamt	%	51,6	57,2	54,6	50,8	53,2	53,4	
keine Kosten	Wirtschaft	Anzahl	18	29	44	43	54	188
		%	13,3	11,0	14,1	10,3	11,6	11,8
	Gesellschaft	Anzahl	54	118	140	215	209	736
		%	40,0	44,7	44,7	51,4	44,9	46,1
	Außenpolitik	Anzahl	33	61	72	84	126	376
		%	24,4	23,1	23,0	20,1	27,1	23,6
	Umwelt	Anzahl	2	8	6	3	9	28
		%	1,5	3,0	1,9	0,7	1,9	1,8
	sonst	Anzahl	28	48	51	73	67	267
		%	20,7	18,2	16,3	17,5	14,4	16,7
Summe	Anzahl	135	264	313	418	465	1595	
	%	100	100	100	100	100	100	
Anteil Gesamt	%	48,4	42,8	45,4	49,2	46,8	40,5	
Gesamt	Anzahl	279	616	688	850	993	3426	
	%	100	100	100	100	100	100	

a. Für die 512 Initiativen der 8. Legislaturperiode stehen keine Daten zur Verfügung.

Abbildung 10: Verabschiedungsquote von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach parteipolitischen Initiatoren und Kosten



Politikpositionen der Regierung und Parteien

Neben diesem typologisierenden Ansatz, der von den vermeintlichen Wirkungen von Gesetzen ausgeht, sollen im folgenden die Politikvorstellungen der Gesetzgebungsakteure berücksichtigt werden, deren Konfiguration ein genaueres Maß der Konfliktintensität von Maßnahmen gibt. Gemäß dem Polarisierungsansatzes wird angenommen, dass Gesetze bzw. Politikbereiche, in denen die beteiligten Akteure sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Ausgestaltung von Maßnahmen haben, konfliktreicher und schwieriger zu regulieren sind. Umgekehrt sollte ein Konsens und infolgedessen eine Gesetzgebung möglich sein, wenn die Politikvorstellungen der Gesetzgeber übereinstimmen, also keine Konfliktsituation vorliegt. Eine solche Berücksichtigung der Heterogenität von Politikvorstellungen erfordert eine empirische Erfassung und Messung der Politikpositionen von Bundesregierung, Bundestags- und Bundesratsakteuren, deren Anordnung und Lage sich von Politikfeld zu Politikfeld, in vielen Fällen sogar von Initiative zu Initiative unterscheidet (Bräuninger und König 1999).

Zur Erfassung solcher Akteurspositionen für eine überschaubare Anzahl an Initiativen haben sich Expertenbefragungen bewährt (Pappi, König und Knoke 1995). Hingegen existieren keine Datenreihen, die einen Vergleich der Akteurspositionen über die Zeit und über mehrere Politikfelder hinweg erlauben. Zur Beurteilung der Heterogenität der Politikvorstellungen der Gesetzgebungsakteure wird im folgenden ein Datensatz aufgebaut, in dem die Positionen aus den Äußerungen in Wahlprogrammen zu den Bundestagswahlen und Regierungserklärungen der Bundesregierungen enthalten sind.¹¹ Im allgemeinen führen Wahlprogramme über die nach außen gerichtete Funktion hinaus politische Handlungsperspektiven für die Lösung von Problemen auf, die in der folgenden Legislaturperiode auf der Tagesordnung stehen (Kaack 1971: 402). Den Gewinnern einer Wahl dienen sie als Grundlage für Koalitionsverhandlungen, in denen die Politik der kommenden Regierung festgelegt wird. Für die Verlierer stecken sie den Rahmen ab, in dem sich ihre Oppositionsarbeit als glaubwürdige Alternative zur Regierungspolitik zu bewähren hat. Regierungserklärungen hingegen sollten ein zutreffendes Bild der Position der Bundesregierung als Kollektivorgan bieten, die im Gegensatz zu den im Wettbewerb formulierten parteipolitischen Positionen erst nach den Koalitionsverhandlungen als eine Verhandlungslösung geäußert werden (König, Volkens und Bräuninger 1999).

¹¹ Die Daten zu den Politikpositionen der Parteien und der Regierung entstammen dem am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) angesiedelten „Comparative Manifestos Project“ unter Leitung von Hans-Dieter Klingemann. Die Autoren bedanken sich bei Andrea Volkens (WZB) für die Bereitstellung der Daten.

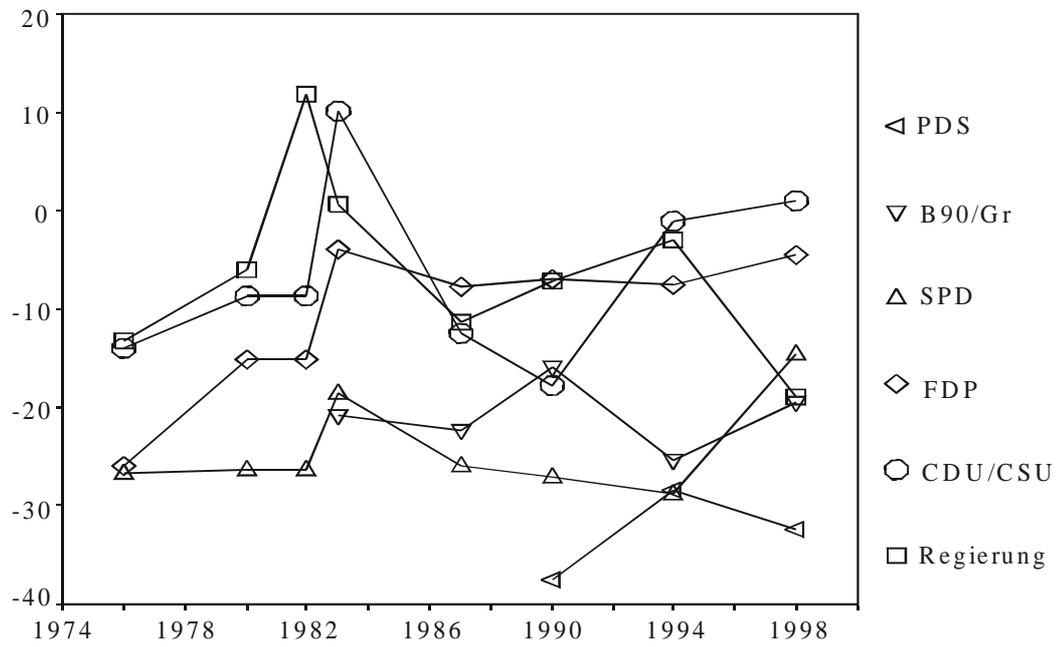
Die Auswertung von Akteurspositionen erfolgt jedoch unter der Einschränkung, dass lediglich Äußerungen der Bundesregierung und der am Bundestagswahlkampf beteiligten Bundesparteien zur Verfügung stehen. Zudem werden hier nur Positionen zu übergreifenden Themen, nicht aber zu konkreten Gesetzesinitiativen geäußert. Angesichts der programmatischen Dominanz der Bundesparteien in der Bundesrepublik und Stärke der parteipolitischen Konfliktlinie im Bundesrat kann davon ausgegangen werden, dass sich die Politikvorstellungen der Landesregierungen durch die Positionen ihrer Koalitionsparteien beschreiben lassen.¹² Hinsichtlich der Themen wird jedoch zwischen den Politikdimensionen der Wirtschafts-, Gesellschafts-, Außen- und Umweltpolitik unterschieden. Die Positionen der Akteure auf den Dimensionen werden als die Differenz aus dem prozentualen Anteil „linker“ und „rechter“ Äußerungen zu einzelnen Themen der jeweiligen Dimension errechnet, die Werte zwischen +100 und -100 annehmen können (Volkens 1996: 221).

Bei der Differenzierung nach Politikdimensionen stellt sich grundsätzlich die Frage, ob sich die einzelnen Dimension auf eine oder wenige reduzieren lassen. In Abbildung 11 sind die erhobenen Daten für die Wahlprogramme im Untersuchungszeitraum von der Bundestagswahl zur 8. Legislaturperiode 1976 bis zur Wahl zum 14. Bundestag 1998 dargestellt (vgl. Volkens 1996). Für den wirtschafts-, gesellschafts-, außen- und umweltpolitischen Politikbereich sind jeweils die programmatischen Positionen der im Bundestag vertretenen Parteien aufgeführt. Ebenfalls eingezeichnet ist die Position der jeweiligen Bundesregierung, die in ihrer Regierungserklärung zu Beginn der Wahlperiode zum Ausdruck kommt.

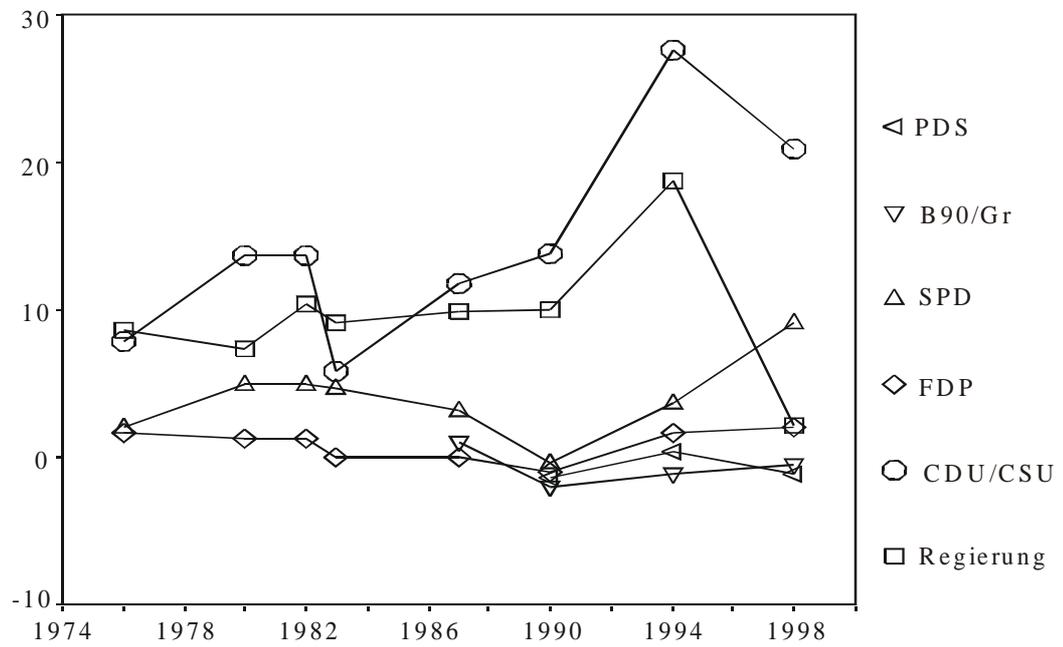
¹² Alternativ sind Politikvorstellungen der Parteien zu erfassen, die im Kontext der einzelnen Landtagswahlen geäußert werden. Unbeschädigt davon würde eine Einbeziehung solcher Daten den Nachweis voraussetzen, dass die länderspezifischen Programme die Positionen der Bundesratsvertreter abbilden.

Abbildung 11: Entwicklung der inhaltlichen Positionen der Parteien

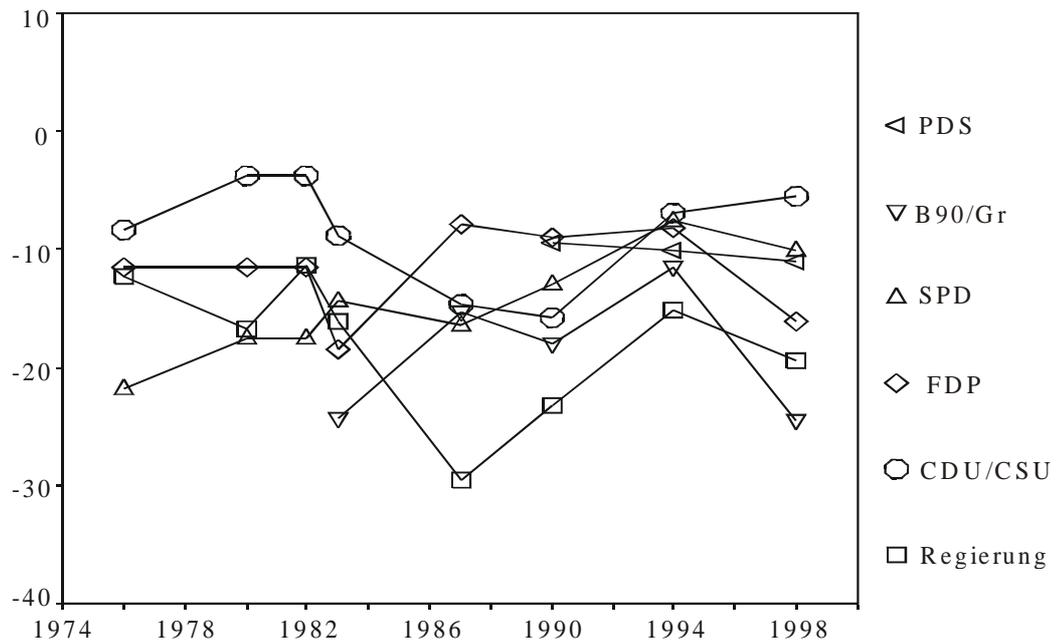
a) Wirtschaft



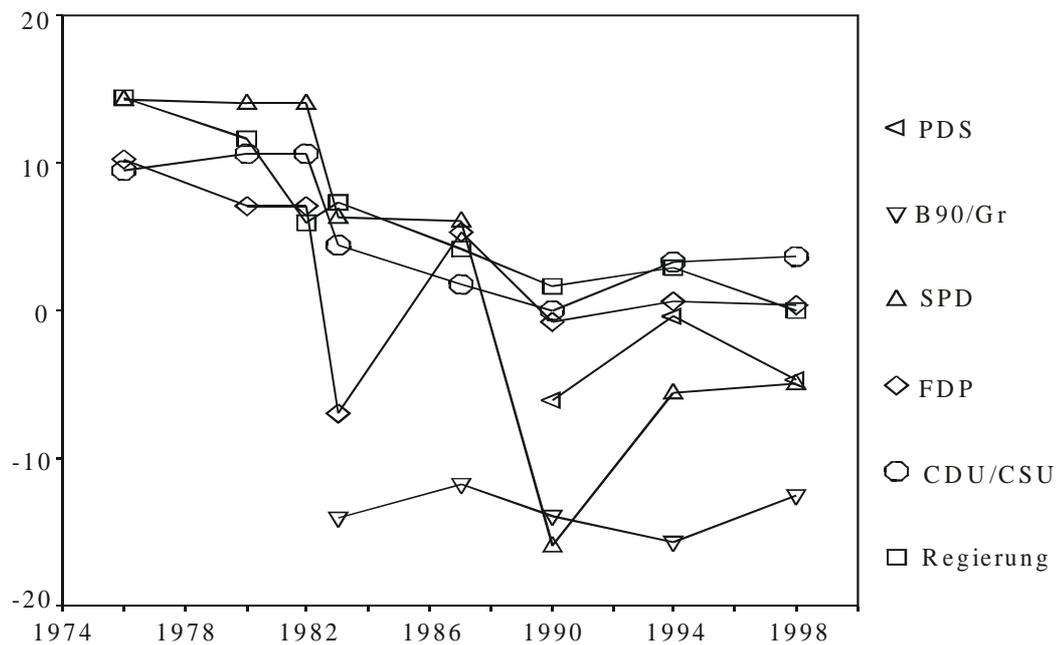
b) Gesellschaft



c) Außenpolitik



d) Umwelt



Die in Abbildung 11a aufgeführte wirtschaftspolitische Dimension weist über die 22 Jahre von der 8. bis zum Ende der 13. Legislaturperiode hinweg die größten Abstände zwischen den beiden extremen Parteien auf. Das linke Ende des Parteienspektrums wurde bis zur Vereinigung von der SPD besetzt, ab 1990 nimmt die PDS diese Position ein. Auf der rechten Extremposition nahm zur Zeit der sozialliberalen Koalition die Regierung diesen Platz, während den Regierungen Kohl begrenzen

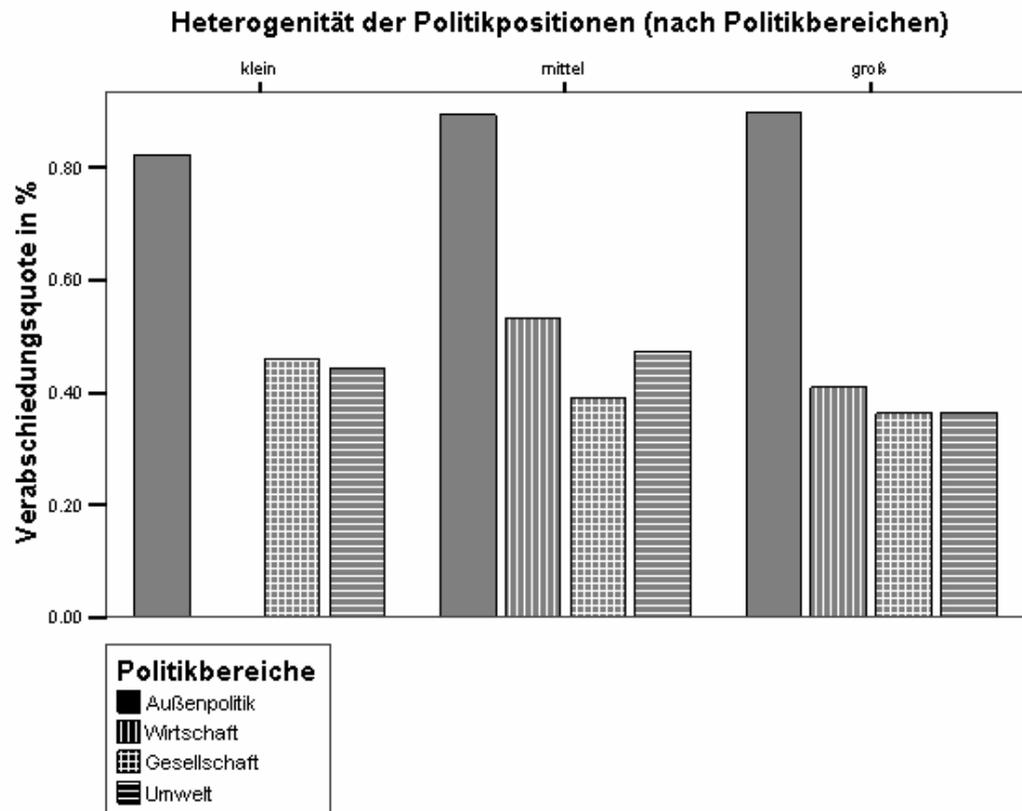
CDU/CSU sowie die FDP den rechten Rand des Spektrums. Auf der gesellschaftspolitischen Dimension (Abbildung 11b), die an zweiter Stelle aufgeführt ist, schwenken CDU/CSU bei den Bundestagswahlen 1994 sowie die darauffolgende Regierungserklärung sehr stark nach rechts aus, die Heterogenität in den Politikvorstellungen nimmt hier insbesondere ab 1990 stetig zu. Die wesentliche Konfliktkonstellation in der Gesellschaftspolitik bleibt in den 22 Jahren jedoch gänzlich unberührt: Im Parteienspektrum besetzt die CDU/CSU stets die rechte Position, die SPD die Mitte und die FDP den linken, liberalen gesellschaftspolitischen Rand. Erst ab 1990 platzieren sich B'90/DIE GRÜNEN und PDS geringfügig links von der FDP. In der Außenpolitik liegen die Parteien nahe beieinander, hier nimmt die Bundesregierung eher eine mittlere bis linke Position, insbesondere eine positive Stellung zur europäischen Einigung ein (Abbildung 11c). In der Umweltpolitik besteht bis zum Einzug der grünen Partei in den Bundestag im Jahr 1983 Konsens zwischen den sogenannten Altparteien (Abbildung 11d).

Welche Bedeutung diese Verteilungen für die Gesetzgebung haben können, geht aus der unterschiedlichen Polarisierung des Parteiensystems in den einzelnen Politikfeldern hervor. Tabelle 10 gibt Aufschluss über die Anzahl von Initiativen bei kleiner, mittlerer und großer Heterogenität, die durch den Abstand der Positionen der beiden extremen Parteien bemessen wird. Da für jede Wahlperiode lediglich eine Parteiposition (aus dem Wahlprogramm) zur Verfügung steht, muss auf eine Differenzierung nach Legislaturperioden verzichtet werden. Von den insgesamt 3938 Initiativen aus sechs Legislaturperioden können schließlich 2856 einer der vier Politikdimensionen zugeordnet werden.

Tabelle 10: Anzahl von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach Politikbereich und Heterogenität

Politikbereich		Heterogenität			Gesamt
		klein	mittel	groß	
Wirtschaft	Anzahl		181	396	577
	%		14,1	38,0	20,2
Gesellschaft	Anzahl	410	819	375	1604
	%	77,1	63,9	36,0	56,2
Außenpolitik	Anzahl	79	227	227	533
	%	14,8	17,7	21,8	18,7
Umwelt	Anzahl	43	55	44	142
	%	8,1	4,3	4,2	5,0
Gesamt	Anzahl	532	1282	1042	2856
	%	100	100	100	100

Abbildung 12: Verabschiedungsquote von Gesetzesinitiativen, aufgeschlüsselt nach Politikbereich und Heterogenität



Die Verabschiedungsquote in Situationen unterschiedlicher Heterogenität der Politikvorstellungen ist in Abbildung 12 dargestellt. In der Außenpolitik spielt die Polarisierung offensichtlich keine wesentliche Rolle, da hier stets 80 bis 85 Prozent aller Initiativen verabschiedet werden. Als sensitiv stellen sich jedoch die Bereiche Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik dar. Laut Abbildung verringert sich offensichtlich die Verabschiedungsquote, wenn sich die Politikvorstellungen der Gesetzgebungsakteure voneinander entfernen. Für die Umweltpolitik gilt dies allerdings nur bedingt. Wesentliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bereichen treten auch hier zutage. So scheint etwa die Außenpolitik nicht nur der Besonderheit eines Regierungsvorbehalts in auswärtigen Angelegenheiten zu unterliegen, sondern auch durch einen weitreichenden Konsens der Akteure gekennzeichnet zu sein, was sich in einer hohen Verabschiedungsquote niederschlägt.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die im Polarisierungsansatz in den Vordergrund gestellte inhaltliche Dimension der Gesetzgebung eine wichtige Rolle spielt. Bereits bei einer einfachen Einteilung nach vier Politikfeldern finden sich deutliche Unterschiede in der Erfolgswahrscheinlichkeit einzelner Initiativen; dies gilt auch dann, wenn man von Initiativen in der Außenpolitik absieht. Allerdings bringt die

Berücksichtigung von vermeintlich ursächlichen Faktoren wenig Erhellung in dieses Bild. Weder die Abgrenzung von kostenintensiven Programmen noch die Berücksichtigung von bereichsspezifischen Politikvorstellungen der Gesetzgebungsakteure vermögen die unterschiedlichen Verabschiedungsquoten in den einzelnen Politikbereichen zu erklären. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass mit den bereichsspezifischen Positionsäußerungen der Parteien nur sehr ungenaue Angaben über den tatsächlichen Konfliktgehalt von konkreten Gesetzesinitiativen vorliegen.

3. Hypothesen

Im vorhergehenden Kapitel wurde die Gesetzgebung des Bundes über sechs Wahlperioden hinweg aus den drei Perspektiven betrachtet, welche sich an den prominenten Forschungsansätzen des institutionalistischen, des Parteienregierungs- und des Polarisierungsansatzes orientieren. Die explorativen Analysen gaben einen Hinweis darauf, welche Bedeutung einzelne, in den jeweiligen Ansätzen als relevant erachtete Faktoren für die Gesetzgebung haben. Die in der Forschungsliteratur diskutierten Faktoren und ihre Einflüsse auf die Gesetzgebung werden in diesem Kapitel in Form von Hypothesen konkretisiert.

Die drei eingenommen Perspektiven ergänzen sich in vielerlei Weise in ihrer Betonung institutioneller, parteienorientierter und politikfeldspezifischer Faktoren. Sie überlagern und überschneiden sich jedoch gleichfalls, wenn im Hintergrund liegende Strukturen an der Beobachtung unterschiedlicher Auswirkungen festgemacht werden. Beispielsweise rekurren der parteienorientierte als auch der Polarisierungsansatz auf einen Interessenkonflikt von Gesetzgebungsakteuren, der im ersten in der Abgrenzung parteipolitischer Lager zum Ausdruck kommt, im zweiten hingegen in der Heterogenität ihrer Politikvorstellungen. Eine systematische Herausarbeitung der eigenständigen Einflüsse bedarf folglich einer differenzierteren Betrachtung, bei der die Bedeutung einzelner Faktoren vergleichend abgeschätzt wird. Für eine solche Abschätzung eignen sich multivariate Analyseverfahren. Sie erlauben, den Einfluss einer einzelnen Variable unter Kontrolle von weiteren Variablen zu bestimmen. Erst diese *ceteris paribus*-Einschränkung vermag hintergründige Strukturen zu beleuchten, also etwa klären, ob eher die organisatorische Zuordnung zu Parteien oder die inhaltliche Nichtübereinstimmung zu Konflikten zwischen den Gesetzgebungsakteuren und dem Scheitern oder Verzögern des Gesetzgebungsprozesses führt.

Bemessen werden die Effekte an zwei Indikatoren, welche die entscheidenden Kerngrößen des Gesetzgebungsprozesses widerspiegeln: Zum einen wird die individuelle Verabschiedungswahrscheinlichkeit einer Gesetzesinitiative betrachtet, die ein Maß für die Effektivität des Gesetzgebungsprozesses sein soll. Zum anderen wird die individuelle Verabschiedungsdauer einer Gesetzesinitiative untersucht; sie soll die Effizienz des Gesetzgebungsprozesses bemessen.

Dieser Operationalisierung unterliegen drei Annahmen: Erstens ist davon auszugehen, dass ein (subjektiv empfundener) Bedarf an gesetzlichen Neuregelungen bzw. Veränderungen besteht. Dieser Bedarf schlägt sich unmittelbar in der Anzahl an formulierten Initiativen nieder. Ein wirkungsvolles Gesetzgebungsverfahren ist zweitens dadurch gekennzeichnet, dass es diesen Bedarf vollständig in gesetzliche Regelungen umsetzt. Unter diesen Annahmen kann die Effektivität des Gesetzgebungsprozesses durch den Anteil an verabschiedeten Initiativen bemessen werden. Drittens ist ein Gesetzgebungsverfahren effizient, wenn es die vorgesehene Leistung, nämlich

Gesetzgebung, in der geringst möglichen Zeit erbringt. Folglich wird die Effizienz der Gesetzgebung durch die Zeitspanne, die zwischen der Ergreifung einer Initiative und der Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes liegt, bestimmt.

Wie im vorherigen Kapitel dargestellt wurde, können aus der Literatur eine Reihe von Hypothesen über die Bedingungen von politischem Wandel abgeleitet werden, die hier anhand der Effektivität und Effizienz der Gesetzgebung untersucht werden. Mit der Überprüfung der Hypothesen über sämtliche Gesetzesinitiativen der letzten sechs Wahlperioden soll die Selektivität von Fallstudien, welche die bisherigen empirischen Arbeiten auszeichnet, vermieden werden. In Anlehnung an die drei prominenten Ansätze wird eine Systematisierung von Faktoren vorgenommen und zwischen drei Arten potenziell wichtiger Bestimmungsgrößen unterschieden: Faktoren, die sich aus den institutionellen Vorgaben der Gesetzgebung ergeben; Faktoren, die aus der Perspektive des Modells der Parteienregierung bedeutsam sein sollen; sowie Faktoren, die sich aus den unterschiedlichen inhaltlichen Gesetzesmaterien beziehungsweise der Polarisierung der Gesetzgebungsakteure ergeben. Auf Seite der abhängigen Variablen wird die Effektivität der Gesetzgebung durch die Wahrscheinlichkeit, dass eine Vorlage verabschiedet wird, die Effizienz des Verfahrens durch die Dauer vom Zeitpunkt der Vorlage einer Initiative bis zu ihrer Verabschiedung bestimmt.

Bei den institutionellen Faktoren wurde bereits auf die dominante Stellung der Regierung im Gesetzgebungsprozess verwiesen, die in der Häufigkeit von Regierungsinitiativen sowie ihren größeren Erfolgchancen zum Ausdruck kommt. Beides resultiert aus den Prinzipien des modernen parlamentarischen Systems, in dem eine Parlamentsmehrheit eine Regierung unterstützt, die eher programmgestaltend denn lediglich exekutiv tätig ist (Steffani 1991). Im Vergleich dazu treten in Bundestag und Bundesrat sowohl Mehr- als auch Minderheitsakteure als Initiatoren auf, was die Verabschiedungswahrscheinlichkeit und Verabschiedungsdauer von Vorlagen aus diesen Organen verringern sollte.¹³ Die erste Hypothese aus der Perspektive des institutionellen Modells lautet entsprechend:

¹³ Hinsichtlich der Verabschiedungsdauer sind allerdings auch die unterschiedlichen Pfade zu beachten, welche die Gesetzgebung bei unterschiedlichen Initiatoren geht. So können Vorlagen aus der Mitte des Bundestages, welche nicht zustimmungspflichtig sind, unmittelbar im Bundestag verabschiedet werden. Vorlagen der Regierung hingegen müssen dem Bundesrat zur Stellungnahme übersandt werden; Vorlagen einzelner Landesregierungen bedürfen erstens eines mehrheitlichen Bundesratsvotums für die Einbringung in den Bundestag und müssen zweitens der Bundesregierung zur Stellungnahme übersandt werden. Beides sollte die Gesetzgebungsdauer verlängern, so dass Bundestagsvorlagen in einer kurzen Zeitspanne nach der Einbringung eine vergleichsweise höhere Verabschiedungswahrscheinlichkeit haben sollten.

HYPOTHESE IN1: Gesetzesinitiativen der Regierung werden im Vergleich zu Initiativen aus der Mitte des Bundestages bzw. zu Vorlagen von Länderregierungen ceteris paribus (i) mit größerer Wahrscheinlichkeit verabschiedet und haben (ii) eine geringere Verabschiedungsdauer.

Des Weiteren sind aus institutioneller Perspektive die Mehrheitshürden zu beachten, welche die Gesetzgebung nehmen muss. In der Einspruchsgesetzgebung kann ein Einspruch des Bundesrats mit einer entsprechend qualifizierten (einfachen oder Zweidrittel-) Mehrheit des Bundestags zurückgewiesen werden. In der Zustimmungsgesetzgebung hingegen ist die Verabschiedung einer Vorlage notwendig an die mehrheitliche Befürwortung beider Organe gebunden. Mit der Zustimmungsgesetzgebung wird damit ein, im Vergleich zur Einspruchsgesetzgebung, höheres Mehrheitserfordernis definiert. Aus diesem Grund kann für die Zustimmungsgesetzgebung sowohl eine niedrigere Verabschiedungsquote als auch eine längere Dauer erwartet werden (König und Bräuninger 1997):

HYPOTHESE IN2: Das Zustimmungserfordernis einer Initiative macht ceteris paribus (i) eine Verabschiedung unwahrscheinlicher und (ii) verlängert das Gesetzgebungsverfahren.

Kann die Initiative eines Agenda-Setzers nicht die Zustimmung einer gesetzgeberischen Mehrheit im Bundestag und gegebenenfalls auch im Bundesrat finden, dann kann die inhaltliche Veränderung der Vorlage im Zuge der Ausschlußberatungen die Formulierung einer mehrheitsfähigen Vorlage ermöglichen. Treten Interessengegensätze zwischen den beiden Kammern auf, dann sollte die Anrufung des Vermittlungsverfahrens die Aushandlung von geeigneten Kompromissen ermöglichen. Beide Kennzeichen eines Gesetzgebungsverfahrens, die Änderung der Vorlage und die Anrufung des Vermittlungsausschusses, stellen demnach intervenierende Faktoren der Gesetzgebung dar. Auf der einen Seite sollten die Stärke der Interessengegensätze, die Mehrheitsverhältnisse in den Kammern, die Zustimmungsbedürftigkeit, aber auch der Initiatortyp einen Einfluss darauf haben, ob eine Änderung der Vorlage erfolgt und ob ein Vermittlungsverfahren eingeleitet wird (König 1999: 35). Auf der anderen Seite ist anzunehmen, dass beides den Erfolg einer Initiative mitbestimmt. Vorlagen, die im Gesetzgebungsverfahren eine Änderung erfahren haben bzw. im Vermittlungsausschuss behandelt wurden, sollten eine höhere Annahmewahrscheinlichkeit haben und, entsprechend ihrer prozeduralen Behandlung, eine längere Verabschiedungsdauer. Die beiden entsprechenden Hypothesen lauten demnach:

HYPOTHESE IN3: Die Änderung einer Initiative macht ceteris paribus (i) eine Verabschiedung wahrscheinlicher und (ii) verlängert das Gesetzgebungsverfahren.

HYPOTHESE IN4: Die Einleitung des Vermittlungsverfahrens für eine Initiative macht ceteris paribus (i) eine Verabschiedung wahrscheinlicher und (ii) verlängert das Gesetzgebungsverfahren.

Im parlamentarischen System kann die Einheit von Regierung und Regierungsmehrheit ihre Parlamentsmehrheit zur Durchsetzung von Programmen nutzen, während Initiativen der Oppositionsminderheit regelmäßig zum Scheitern verurteilt sind (Stefani 1991). Nach dem Modell der Parteienregierung verlagert sich entsprechend die parlamentarische Aushandlung in die Arena der Parteien. Die erste Hypothese aus der Perspektive des Parteienregierungsansatzes rekurriert auf diese unmittelbare Mehrheitsfähigkeit von Initiativen aus dem Regierungslager im Bundestag:

HYPOTHESE PR1: Gesetzesinitiativen der Regierungsmehrheit werden im Vergleich zu Initiativen der Oppositionsminderheit bzw. Initiativen von Akteuren aus beiden Lagern ceteris paribus (i) mit größerer Wahrscheinlichkeit verabschiedet und (ii) haben im Gesetzgebungsverfahren eine kürzere Dauer.

Allerdings wird das Prinzip der Parteienregierung durch das Bundesstaatsprinzip geschwächt, da – im Vergleich zu parlamentarischen Mehrheitssystemen, die dem Idealtyp des britischen Westminster Modells nahe kommen – unterschiedliche Parteimehrheiten in beiden Kammern die bikameralen Aushandlungskosten erhöhen können (Schüttemayer und Sturm 1992: 531; Scharpf 1994: 69; König 1997: 153). In diesem Falle muss, zumindest in der Zustimmungsgesetzgebung, eine Interessenvermittlung auch über die Parteigrenzen hinweg stattfinden. Bei einer parteipolitischen Übereinstimmung der Kammermehrheiten sollte hingegen das Parteienregierungsprinzip die Koordination von Bundestag und Bundesrat erleichtern. Nach dieser Diagnose des Parteienregierungsansatzes (Lehmbruch 1976; Abromeit 1992) ist anzunehmen, dass bei Vorliegen einer Bundesratsmehrheit aus Landesregierungen der gemischten (OM-Mehrheit) oder der oppositionellen Kategorie (O-Mehrheit) politischer Wandel unwahrscheinlicher ist bzw. es eines längeren Gesetzgebungsverfahrens bedarf:

HYPOTHESE PR2: Das Vorliegen unterschiedlicher Parteimehrheiten in Bundestag und Bundesrat bei Einbringung einer Initiative macht ceteris paribus (i) eine Verabschiedung unwahrscheinlicher und (ii) verlängert das Gesetzgebungsverfahren.

In den vorangegangenen explorativen Analysen wurden weiterhin Randbedingungen der Gesetzgebungssituation berücksichtigt. Eine entscheidende Größe für die Verabschiedungswahrscheinlichkeit kann die Lage des Status quo sein, das heißt die aktu-

elle rechtliche oder soziale Situation, die durch ein Programm des Gesetzgebers verändert werden soll (König und Bräuninger 1997; Bräuninger und König 1999). Die legislative Entscheidungstheorie geht davon aus, dass das Potential für politischen Wandel um so größer ist, desto weiter der Status quo von den Politikvorstellungen der gesetzgeberischen Mehrheit entfernt ist (Romer und Rosenthal 1978; Krehbiel 1999). Im Regelfall ist jedoch die genaue Lage des Status quo zu einem Gesetzgebungsvorschlag kaum zu bestimmen, so dass eine empirische Überprüfung Lage des Status quo nur indirekt erfolgen kann. Nach Binder (Binder 1999: 521) soll der Status quo mit größerer Wahrscheinlichkeit weit entfernt von der Gesetzgebungsmehrheit liegen, wenn diese Mehrheit erst seit kurzem an der Regierung ist bzw. eine lange Zeit nicht an der Regierung beteiligt war. Wir betrachten die als „wichtige [potentielle] Innovationsentscheidungen“ von v. Beymes (1997: 13) abgegrenzten Vorschläge als diejenigen, die überdurchschnittlich innovativ und damit weiter vom Status quo entfernt sind als der Durchschnitt. Solche „wesentlichen“ Entscheidungen sollten dann geringe Chancen der Verabschiedung haben und von längerer Dauer sein:

HYPOTHESE PR3: Die Wichtigkeit einer Initiative macht ceteris paribus (i) eine Verabschiedung unwahrscheinlicher und (ii) verlängert das Gesetzgebungsverfahren.

Nach dem Polarisierungsansatz richtet sich der Erfolg von Initiativen auch nach ihrer Zugehörigkeit zu inhaltlichen Bereichen, da sich die einzelnen Politikbereiche durch unterschiedliche Gruppen von betroffenen Akteuren, unterschiedliche Konfliktstrukturen und -intensitäten sowie verschiedenartige Arenen und Modi der Entscheidungsfindung auszeichnen. Ein Indikator für die Konfliktrichtigkeit einer Initiative können die Kostenimplikationen einer Initiative sein. Kostenintensive Programmvorschlage sollten eher Interessenkonflikte hervorrufen und deshalb mit geringerer Wahrscheinlichkeit verabschiedet werden bzw. einen kontroversen und entsprechend länger andauernden Gesetzgebungsprozess durchlaufen:

HYPOTHESE PO1: Die Implikation von Kosten einer Initiative macht ceteris paribus (i) eine Verabschiedung unwahrscheinlicher und (ii) verlängert das Gesetzgebungsverfahren.

Weiterhin sollten Probleme in Politikbereichen, in denen die beteiligten Akteure sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Ausgestaltung von Maßnahmen haben, in allgemeinen konfliktreicher und schwieriger zu lösen sein. Umgekehrt sollte ein unmittelbarer Konsens und eine schnelle Gesetzgebung möglich sein, wenn die Politikvorstellungen der Gesetzgeber übereinstimmen, also kein Konflikt vorliegt. Der Ein-

fluss dieses „Interessenkonfliktes“ (Axelrod 1970) sollte unabhängig davon gegeben sein, welche konkreten Vorgaben für die legislative Entscheidung oder welche Mehrheitsverhältnisse existieren (Binder 1999: 521):

HYPOTHESE PO2: *Je größer die Heterogenität der Politikvorstellungen der Gesetzgebungsakteure bei einer Initiative desto (i) unwahrscheinlicher ist ceteris paribus eine Verabschiedung und (ii) länger dauert das Gesetzgebungsverfahren.*

4. Analyse der Effektivität und Effizienz der Gesetzgebung

Nachfolgend wird die Gesetzgebung in der Bundesrepublik für den Untersuchungszeitraum von der 8. bis zur 13. Wahlperiode auf Faktoren untersucht, die ihre Effektivität und Effizienz beeinflussen. Die Effektivität der Gesetzgebung soll mittels der Wahrscheinlichkeit bemessen werden, mit der eine Vorlage zur Verabschiedung gelangt; die Länge der Zeitspanne zwischen Einbringung und Verabschiedung eines Gesetzes soll hingegen die Effizienz der Gesetzgebung anzeigen. Während die Verabschiedungswahrscheinlichkeit auf die Frage abzielt, ob politischer Wandel unter den jeweiligen Bedingungen überhaupt möglich ist, gibt die Dauer Aufschluss darüber, ob politischer Wandel in angemessener Zeit erzielbar ist.

4.1 Determinanten der Verabschiedungswahrscheinlichkeit

Zur Entdeckung von signifikanten Merkmalen, welche die Effektivität der Gesetzgebung bestimmen, wird auf das statistische Verfahren einer sogenannten Logit-Analyse zurückgegriffen. Konkret wird geschätzt, welchen Beitrag die einzelnen Merkmale des Gesetzgebungsprozesses und der Initiative für die Erklärung des Status einer Gesetzesvorlage (verabschiedet/nicht verabschiedet) am Ende einer Legislaturperiode haben. Initiativen, die innerhalb der Legislaturperiode vom Bundestag beschlossen wurden und für die entweder kein Einspruch des Bundesrates vorlag oder ein Einspruch vom Bundestag zurückgewiesen wurde oder, im Falle von zustimmungsbedürftigen Vorlagen, ein positives Bundesratsvotum existiert, werden als verabschiedet eingestuft. Als nicht verabschiedet werden Initiativen betrachtet, die innerhalb der Legislaturperiode für erledigt erklärt wurden oder mit deren Ende erledigt sind.¹⁴

In Tabelle 11 sind die in den folgenden Analysen berücksichtigten Faktoren aufgeführt. Als zu erklärende Eigenschaft oder abhängige Variable wird der Status der Initiative am Ende des Gesetzgebungsprozesses betrachtet. Als erklärende Faktoren oder unabhängige Variablen werden Faktoren berücksichtigt, die aus theoretischer Perspektive Aufschluss über die Verabschiedungswahrscheinlichkeit einer Initiative geben. Entsprechend der oben eingeführten Einteilung nach den drei in der Literatur eingeführten Perspektiven auf die Gesetzgebung wird zwischen Faktoren aus dem institutionellen Modell, Faktoren aus dem Modell der

¹⁴ Ausnahmen bilden Initiativen, die mit dem Ende der Legislaturperiode als nicht erledigt gelten (Initiativen, die von Landesregierungen dem Bundesrat vorgelegt werden, aber über deren Einbringung in den Bundestag der Bundesrat nicht vor Ende der Legislaturperiode entschieden hat). Diese Initiativen wurden entsprechend ihrer Behandlung in der/den nachfolgenden Legislaturperioden zugeordnet.

institutionellen Modell, Faktoren aus dem Modell der Parteienregierung sowie Faktoren aus dem Polarisierungsmodell unterschieden.

Tabelle 11: Variablen der multivariaten Analyse

Abkürzung	Variablenbezeichnung	Werte	Wertebezeichnung
<i>STATUS</i>	<i>Abhängige Variable</i> Status der Initiative	1 / 0	verabschiedet / nicht verabschiedet
1	<i>Unabhängige Variable</i> Konstante	1	
<i>TINI</i>	formaler Initiator (Referenz=Regierung)	1 / 0	Bundestag ist Initiator / sonst
<i>RINI</i>	formaler Initiator Bundestag	1 / 0	Bundesrat ist Initiator / sonst
<i>ZUST</i>	Zustimmungspflicht	1 / 0	ja / nein
<i>AEND</i>	Änderung	1 / 0	ja / nein
<i>VERM</i>	Vermittlungsausschuss	1 / 0	ja / nein
<i>MINI</i>	Parteiinitiator (Referenz=Regierungslager) Initiator Gemischtes Lager	1 / 0	Gemischtes Lager ist Initiator / sonst
<i>OINI</i>	Initiator Oppositionslager	1 / 0	Oppositionslager ist Initiator / sonst
<i>MIX</i>	Bundsratskonfiguration (Referenz=R-Länder-Mehrheit) OM-Ländermehrheit	1 / 0	OM-Mehrheit im Bundesrat / sonst
<i>DIV</i>	O-Ländermehrheit	1 / 0	O-Mehrheit im Bundesrat / sonst
<i>WICH</i>	Wichtigkeit	1 / 0	ja / nein
<i>SON</i>	Politikbereich (Referenz=Außenpolitik) sonstige Politikbereiche	1 / 0	Initiative aus sonstigen Politikbereichen / Kernbereiche
<i>WIR</i>	Wirtschaftspolitik	1 / 0	Initiative aus Wirtschaftspolitik / sonst
<i>GES</i>	Gesellschaftspolitik	1 / 0	Initiative aus Gesellschaftspolitik / sonst
<i>UMW</i>	Umweltpolitik	1 / 0	Initiative aus Umweltpolitik / sonst
<i>KOST</i>	Kostenimplikation	1 / 0	ja / nein
<i>HET1</i>	Heterogenität der Positionen (politikbereichsspezifische Dimensionen)	0 - 40	geringe - große Heterogenität
<i>HET2</i>	Heterogenität der Positionen (allgemeine Links-Rechts-Dimension)	0 - 40	geringe - große Heterogenität

Zur Beurteilung des (eigenständigen) Erklärungsbeitrags von Faktoren der drei Perspektiven werden im folgenden drei Modelle für jeweils eine der Perspektiven sowie abschließend ein Gesamtmodell geschätzt, in das Faktoren aus allen drei Perspektive eingehen. Erst die Einbeziehung der wechselseitigen Beziehungen erlaubt, den Beitrag der einzelnen Sichtweisen unter Kontrolle der jeweils anderen zu beurteilen. Im verwendeten binären Logit-Modell wird für die Wahrscheinlichkeit P_i , dass eine Initiative verabschiedet wird, folgender Zusammenhang angenommen:

$$\ln \frac{P_i}{1 - P_i} = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki}.$$

Dabei bezeichnen X_1 bis X_k die einzelnen Faktoren, die als unabhängige Variablen zur Bestimmung der Verabschiedungswahrscheinlichkeit herangezogen werden. Die zu schätzenden Koeffizienten β_1 bis β_k geben die Einflussstärke der jeweiligen unabhängigen Variablen an. Im Fall eines positiven Koeffizienten steigt die Verabschiedungswahrscheinlichkeit mit zunehmender Größe der unabhängigen Variablen bzw. sinkt sie mit abnehmender Größe. β_0 ist die Konstante des Modells.

Die Ergebnisse der Logit-Schätzungen für die drei Teilmodelle sowie das Gesamtmodell sind in Tabelle 12 aufgeführt. In den Spalten sind die Effektkoeffizienten β der Schätzungen angegeben sowie in Klammern die Irrtumswahrscheinlichkeiten, mit denen die Effektkoeffizienten identisch Null sind. Vergleicht man die Pseudo- R^2 -Werte, die einen Indikator für die Adäquatheit des Schätzmodells darstellen, dann zeigen die drei Teilmodelle eine sehr unterschiedliche Qualität. Das institutionelle Modell bildet die Datenstruktur offenbar sehr gut ab, schlechter schneidet das Parteienregierungsmodell ab und für ein reines Polarisierungsmodell findet sich in der Gesetzgebungsstatistik die geringste Evidenz. In jedem Fall weisen aber die durchweg hohen Werte darauf hin, dass alle drei Teilmodelle die Datenstruktur abzubilden vermögen. Die im institutionellen Modell zu beobachtenden Effekte entsprechen im wesentlichen den erwarteten.¹⁵ Gegenüber der Bundesregierung verringert sich die Verabschiedungswahrscheinlichkeit, wenn der Bundestag die Initiative einbringt und weiterhin, wenn der Bundesrat Initiator ist. Ebenso führt die Zustimmungspflicht zu geringeren Chancen einer Verabschiedung, die Änderung der Vorlage hingegen zu einer höheren Wahrscheinlichkeit. Für die Anrufung des Vermittlungsausschusses kann die Nullhypothese, nach der beide Faktoren keinen Effekt haben, nicht zurückgewiesen werden, da die Irrtumswahrscheinlichkeit sehr hoch ist.

¹⁵ Aufgrund fehlender Angaben über die Zustimmungsbedürftigkeit von 138 Vorlagen, verringert sich im institutionellen und im Gesamtmodell die Anzahl der in die Analyse einbezogenen Fälle auf 3800.

Tabelle 12: Determinanten der Verabschiedung von Gesetzesinitiativen

	Institutionelles Modell	Parteien- regierungs- modell	Polarisierungs- modell	Gesamt- modell
Konstante [1]	1,52 (0,000)	1,04 (0,000)	2,60 (0,000)	2,23 (0,000)
Formaler Initiator (Bundesregierung)				
formaler Initiator Bundestag [TINI]	-3,13 (0,000)			
formaler Initiator Bundesrat [RINI]	-3,68 (0,000)			
Zustimmungspflicht [ZUST]	-0,47 (0,000)			-0,77 (0,000)
Änderung [AEND]	3,29 (0,000)			3,42 (0,000)
Vermittlungsausschuss [VERM]	-0,13 (0,585)			0,04 (0,881)
Parteiinitiator (Regierungslager)				
Initiator Gemischtes Lager [MINI]		-1,64 (0,000)		-0,70 (0,000)
Initiator Oppositionslager [OINI]		-4,10 (0,000)		-3,08 (0,000)
Bundesratskonfiguration (R-Länder- Mehrheit)				
OM-Länder-Mehrheit [MIX]		0,25 (0,016)		0,40 (0,004)
O-Länder-Mehrheit [DIV]		0,08 (0,409)		0,20 (0,152)
Wichtigkeit [WICH]		0,56 (0,057)		-0,45 (0,217)
Politikbereiche (Außenpolitik)				
Wirtschaftspolitik [WIR]			-1,84 (0,000)	-2,30 (0,000)
Gesellschaftspolitik [GES]			-2,66 (0,000)	-2,46 (0,000)
Umweltpolitik [UMW]			-2,50 (0,000)	-1,24 (0,107)
Sonstige Politikbereiche [SON]			-2,49 (0,000)	-3,37 (0,000)
Kostenimplikation [KOST]			-0,26 (0,000)	0,14 (0,195)
Heterogenität der Politikpositionen				
(1-SON)×HET1			-0,01 (0,335)	0,02 (0,243)
(1-SON)×WIR×HET1			-0,02 (0,231)	-0,03 (0,225)
(1-SON)×GES×HET1			-0,00 (0,948)	-0,03 (0,116)
(1-SON)×UMW×HET1			-0,01 (0,778)	-0,08 (0,035)
SON×HET2			0,00 (0,580)	0,03 (0,001)
N	3800	3938	3938	3800
Pseudo-R ²	0,49	0,32	0,13	0,55
Log-Likelihood	-1336,16	-1834,28	-2366,27	-1181,34
P>chi ²	0,000	0,000	0,000	0,000

Im Parteienregierungsmodell werden lediglich die parteipolitische Ausrichtung des Initiators, die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und die Wichtigkeit der Initiative als erklärende Faktoren berücksichtigt. Im Vergleich zu Initiativen aus dem Lager der Regierungsmehrheit verringert sich die Verabschiedungswahrscheinlichkeit, wenn die Initiative durch Akteure aus dem oppositionellen Lager eingebracht werden. Interfraktionelle Initiativen bzw. Bundesratsinitiativen, die durch Länderregierungen aus sowohl dem Regierungs- wie dem Oppositionslager unterstützt wurden, haben eine mittlere Verabschiedungswahrscheinlichkeit. Beide

Effekte sind signifikant und unterstützen die Beobachtung eines neuen Dualismus von Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit in der Gesetzgebung. Im Gegensatz dazu findet sich keine Evidenz für die Hypothese einer Gesetzgebungsblockade bei unterschiedlichen Parteimehrheitskonfigurationen im Bundesrat. Tatsächlich erhöht sich sogar die Verabschiedungswahrscheinlichkeit, wenn zum Zeitpunkt der Einbringung anstelle einer R-Mehrheit im Bundesrat eine Mehrheit von Länderregierungen aus dem gemischten sowie dem oppositionellen Lager (OM-Mehrheit) vorliegt. Zwischen R- und O-Mehrheit, das heißt zwischen einfacher und doppelter Mehrheit in Bundestag und Bundesrat, besteht sogar kein signifikanter Unterschied. Im Parteienregierungsmodell finden sich weiterhin Hinweise darauf, dass wichtige Vorlagen eine geringere Verabschiedungswahrscheinlichkeit besitzen, wobei allerdings die statistische Irrtumswahrscheinlichkeit für diesen Befund vergleichsweise groß ist.

Im dritten Teilmodell, dem Polarisierungsmodell, werden die Effekte bemessen, die sich aus der Zugehörigkeit zu einzelnen Politikbereichen, den Kostenimplikationen und der Heterogenität der Politikvorstellungen aller beteiligten Gesetzgebungsakteure ergeben. Im Vergleich zur Referenzkategorie, der Außenpolitik, erweisen sich sämtliche Politikbereiche als signifikant verschieden. Demnach besitzen Initiativen, die zur Wirtschafts-, Gesellschafts- oder Umweltpolitik gehören bzw. keiner der vier zentralen Bereiche angehören, eine deutlich niedrigere Verabschiedungswahrscheinlichkeit. Bei der Heterogenität werden die Polarisierungseffekte der politikfeldspezifischen inhaltlichen Positionen für jeden Politikbereich geschätzt sowie die Effekte einer Heterogenität auf einer allgemeinen Links-Rechts-Dimension für Initiativen aus den sonstigen Politikbereichen. Entsprechend zeigt der erste Interaktionseffekt für außenpolitische Initiativen welche Wirkung eine Polarisierung der Politikvorstellungen auf die Verabschiedungswahrscheinlichkeit hat. Allerdings ist keiner der geschätzten Koeffizienten signifikant von Null verschieden, so dass im reinen Polarisierungsmodell der Heterogenität keine Bedeutung zukommt. Einen Einfluss auf die Verabschiedungswahrscheinlichkeit hat hingegen die Kostenimplikation, der zweite Indikator, der die Konfliktintensität einer Initiative bemessen soll. Im Vergleich zu kostenneutralen Vorschlägen, werden Initiativen für Gesetze, die Kosten implizieren, nach den Ergebnissen der Schätzung mit geringer Wahrscheinlichkeit verabschiedet.

Im Gesamtmodell, dessen Ergebnisse in der letzten Spalte ausgewiesen sind, werden abschließend sämtliche Variablen vergleichend einbezogen. Lediglich der formale Initiator wird aufgrund der hohen Korrelation mit der Variable des parteipo-

litischen Initiators aus der Gesamtanalyse ausgeschlossen.¹⁶ Damit ergibt sich folgende Schätzgleichung:

$$\begin{aligned}
& \ln \frac{P_i}{1-P_i} \\
&= \beta_0 + \beta_1 ZUST_i + \beta_2 AEND_i + \beta_3 VERM_i \\
&\quad + \beta_4 MINI_i + \beta_5 OINI_i + \beta_6 MIX_i + \beta_7 DIV_i + \beta_8 KOST_i \\
&\quad + \beta_9 WIR_i + \beta_{10} GES_i + \beta_{11} UMW_i + \beta_{12} SON_i \\
&\quad + \beta_{13} WICH_i + \beta_{14} (1-SON) \times HET1_i + \beta_{15} (1-SON) \times WIR_i \times HET1_i \\
&\quad + \beta_{16} (1-SON) \times GES_i \times HET1_i + \beta_{17} (1-SON) \times UMW_i \times HET1_i \\
&\quad + \beta_{18} SON \times HET2_i \\
&= \beta_0 + \beta_1 ZUST_i + \beta_2 AEND_i + \beta_3 VERM_i \\
&\quad + \beta_4 MINI_i + \beta_5 OINI_i + \beta_6 MIX_i + \beta_7 DIV_i + \beta_8 KOST_i \\
&\quad + \beta_9 WIR_i + \beta_{10} GES_i + \beta_{11} UMW_i + \beta_{12} SON_i + \beta_{13} WICH_i \\
&\quad + (1-SON) \times HET1_i \times [\beta_{14} + \beta_{15} WIR_i + \beta_{16} GES_i + \beta_{17} UMW_i] \\
&\quad + \beta_{18} SON \times HET2_i
\end{aligned}$$

Im Vergleich zu den Teilmodellen bestätigen sich im wesentlichen die Effekte des institutionellen und des Parteienregierungsmodells in ihrer Richtung und ihrer Signifikanz, lediglich für die Heterogenität ergeben sich Unterschiede. In der Umweltpolitik – und eingeschränkt auch in der Gesellschaftspolitik – ergeben sich niedrigere Wahrscheinlichkeiten im Falle einer Polarisierung der Politikvorstellungen. Allerdings zeigt sich für Initiativen aus den sonstigen Politikbereichen ein positiver Effekt, so dass der sehr einfach formulierte Zusammenhang über eine Polarisierung von Präferenzen und konfliktärem Verhalten nicht aufrecht erhalten werden kann.

Insgesamt bestätigt die Analyse im Gesamtmodell einen guten Teil der Erkenntnisse, die mit unterschiedlichen Ansätzen zur Gesetzgebungsanalyse gewonnen wurden. So finden sich Hinweise für die Gültigkeit der institutionellen Hypothesen IN1, IN2 und IN3 über die formalen Initiatoren, die Zustimmungspflicht und die Änderung von Initiativen. Unterstützung erfährt weiterhin die Hypothese PR1 über die Bedeutung parteipolitischer Initiatoren, die Polarisierungshypothese PO2 jedoch nur in einem einzelnen Politikbereich. Eine Reihe von Hypothesen muss an dieser Stelle jedoch verworfen werden. Zum einen zeigen sich für einige Faktoren keine von Null signifikant verschiedene Effekte, so dass offensichtlich kein Einfluss der Faktoren auf die Verabschiedungswahrscheinlichkeit vorliegt. Dies gilt für die Anrufung des Vermittlungsausschusses und die Stärke der Heterogenität der Politikvorstellungen in

¹⁶ Zum Vergleich der beiden Spezifikationen des Initiators wurden zwei mögliche Gesamtmodelle berechnet, die zum einen ausschließlich den formalen Initiator, zum anderen den parteipolitischen Initiator einschließen. Nach Akaike (1987) Informationskriterium ($AIC = 2L_1 + 2(k+1)$), wobei L_1 den Log-Likelihood-Wert des Modells und $k+1$ die Anzahl der geschätzten Koeffizienten angibt) entspricht das hier vorgestellte Gesamtmodell besser der vorliegenden Datenstruktur.

der Außen-, der Wirtschafts- und der Gesellschaftspolitik. Zum anderen müssen die Hypothesen über die Kostenimplikation (PR1) und die Bedeutung der Bundesratskonfiguration (P01) verworfen werden, für die entgegengesetzte Effekte ausgewiesen werden.

Tabelle 13: Änderung der Verabschiedungswahrscheinlichkeit gegenüber der Referenzkategorie durch einzelne Faktoren

Variable	Änderung von	nach	dP^a
<i>Parteiinitiator (Regierungslager)</i>			
Initiator Gemischtes Lager [MINI]	Initiator aus R-Lager	Initiator aus M-Lager	-0,08
Initiator Oppositionslager [OINI]	Initiator aus R-Lager	Initiator aus O-Lager	-0,60
Zustimmungspflicht [ZUST]	keine Pflicht	Zustimmungspflicht	-0,09
Änderung [AEND]	keine Änderungen	Änderungen	0,09
Vermittlungsausschuss [VERM]	keine Anrufung	Anrufung	0,003
<i>Bundesratskonfiguration (R-Länder-Mehrheit)</i>			
OM-Länder-Mehrheit [MIX]	Einbringung bei R-Ländermehrheit	Einbringung bei OM-Ländermehrheit	0,03
O-Länder-Mehrheit [DIV]	Einbringung bei R-Ländermehrheit	Einbringung bei O-Ländermehrheit	0,02
Wichtigkeit [WICH]	weniger wichtig	wichtig	-0,05
<i>Politikbereiche (Außenpolitik)</i>			
Wirtschaftspolitik [WIR]	Außenpolitik	Wirtschaftspolitik	-0,42
Gesellschaftspolitik [GES]	Außenpolitik	Gesellschaftspolitik	-0,46
Umweltpolitik [UMW]	Außenpolitik	Umweltpolitik	-0,17
Sonstige Politikbereiche [SON]	Außenpolitik	sonstige Politikbereiche	-0,66
Kostenimplikation [KOST]	keine Kosten	Kosten	0,01
<i>Heterogenität Politikpositionen</i>			
Initiativen in Außenpolitik	Minimale Heterogenität	Maximale Heterogenität	0,05
Initiativen in Wirtschaftspolitik	Minimale Heterogenität	Maximale Heterogenität	-0,06
Initiativen in Gesellschaftspolitik	Minimale Heterogenität	Maximale Heterogenität	-0,05
Initiativen in Umweltpolitik	Minimale Heterogenität	Maximale Heterogenität	-0,48
Initiativen in Sonstige	Minimale Heterogenität	Maximale Heterogenität	0,07

a. Veränderung der Verabschiedungswahrscheinlichkeit gegenüber der Referenzkategorie (Initiativen mit den folgenden Eigenschaften: Initiator aus dem Regierungslager, keine Zustimmungspflicht, keine Kostenimplikation, weniger wichtig, keine Änderung, keine Anrufung des Vermittlungsausschusses, R-Ländermehrheit, Außenpolitik, minimale Heterogenität). Die Verabschiedungswahrscheinlichkeit von Initiativen der Referenzkategorie beträgt P=0,90.

Der eigenständige Beitrag, den die einzelnen Faktoren zur Verabschiedung eines Gesetzesvorschlages leisten, wird besonders deutlich, wenn die Veränderung der Verabschiedungswahrscheinlichkeit betrachtet wird, die mit der Veränderung dieses Faktors einhergeht. Tabelle 13 weist in den einzelnen Zeilen diese Änderung der Verabschiedungswahrscheinlichkeit aus, wenn die jeweiligen Faktoren verändert,

alle übrigen Faktoren jedoch konstant gehalten werden. Als Vergleichsgröße dient die Verabschiedungswahrscheinlichkeit von Vorschlägen der Referenzkategorie, in der solche Initiativen zusammengefasst sind, die dem Regierungslager entstammen, keiner Zustimmungspflicht und keinem Vermittlungsverfahren unterliegen, keine Kosten verursachen, weniger wichtig sind, keine Änderungen erfahren, der Außenpolitik zugehören und zu einer Zeit eingebracht werden, in der eine R-Länder-Mehrheit im Bundesrat und eine minimale Heterogenität der Parteien in der Außenpolitik vorliegt. Solche Initiativen weisen eine Verabschiedungswahrscheinlichkeit von 0,90 auf. Beispielsweise erniedrigt sich die Wahrscheinlichkeit für die Verabschiedung auf 0,81, wenn eine Initiative aus der Referenzkategorie der Zustimmungspflicht unterlegt wird.

Die größten Effekte gehen vom Initiatortyp und der Politikbereichszugehörigkeit aus. So sinkt die Wahrscheinlichkeit für Gesetzesinitiativen, verabschiedet zu werden, für Initiativen aus dem Oppositionslager auf 0,30. Im Vergleich zu außenpolitischen weisen Initiativen aus den sonstigen Politikbereichen nur eine Wahrscheinlichkeit von 0,24 auf und auch bei einem Wechsel zur Wirtschafts- oder Gesellschaftspolitik sinkt die Verabschiedungswahrscheinlichkeit einer Referenzinitiative um etwa die Hälfte. Signifikante und bedeutende Effekte der Heterogenität der Politikvorstellungen sind nur in der Umweltpolitik zu beobachten. Nur hier scheinen sich Konflikte über inhaltliche Zielvorstellungen unmittelbar auf den Erfolg oder Misserfolg von Gesetzesvorschlägen auszuwirken. Wenn die Politikpositionen extrem auseinanderliegen, sinkt die Verabschiedungswahrscheinlichkeit um 0,48 auf 0,42. Vergleichsweise kleine Effekte zeigen sich dagegen bezüglich der Zustimmungspflicht, der Kostenimplikation, der Wichtigkeit und der Änderungen.

4.2 Determinanten der Verabschiedungsdauer

Die Effektivität der Gesetzgebung ist eine zentrale Größe, wenn die notwendige Koppelung des politischen Systems an gesellschaftliche Herausforderungen beurteilt werden soll. Als wenig wirkungsvoll wird ein Gesetzgebungsverfahren zu bezeichnen sein, das den (objektiven oder subjektiv empfundenen) Reformbedarf nicht in Gesetze umzusetzen vermag, oder aber die Gesetzesproduktion derart in die Länge zieht, dass Veränderungen nur spät oder sogar zu spät stattfinden. Umgekehrt kann zwar die eingehende Bearbeitung und Veränderung einer Vorlage in den Fachausschüssen oder dem Vermittlungsausschuss die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Gesetzesinitiative erhöhen. Allerdings ist zu vermuten, dass diese Bearbeitung mit einer nicht unerheblichen Verlängerung des Gesetzgebungsprozesses erkaufte wird. Die Effizienz des Gesetzgebungsprozesses ist deshalb ein weiteres Kriterium, das im folgenden anhand der Dauer, das heißt der zeitlichen Länge zwischen Ergreifung einer Initiative und der Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes beurteilt wird.

Zur Untersuchung der Verabschiedungsdauer eignen sich Verfahren der Ereignisdatenanalyse, da diese erlauben, die Determinanten der Gesetzgebungsdauer auch unter Einbeziehung derjenigen Initiativen zu bestimmen, die im Gesetzgebungsprozess scheiterten (König 1997: 90). Konkret werden im folgenden die Ergebnisse von nicht-parametrischen Ereignisanalysen präsentiert, welche in Form von sogenannten Überlebensfunktion dargestellt werden (vgl. Blossfeld, Hamerle und Mayer 1986: 26 ff.). Wesentliche Kenngrößen sind der Anfangszustand einer Initiative, der auf die Einbringung des Vorschlages festgelegt wird, und der Endzustand, bei dem zwischen verabschiedeten und nicht-verabschiedeten bzw. abgelehnten Initiativen zu unterscheiden ist. Die Episodendauer T repräsentiert dann den Zeitraum zwischen Anfangs- und Endzustand, wobei der Endzeitpunkt für nicht-verabschiedete (sowie abgelehnte) Vorschläge auf den letzten Tag der laufenden Wahlperiode festgelegt wird. Im statistischen Modell ist dann für die Zufallsvariable T ein geeignete Dichtefunktion $f(u)$ zu schätzen, so dass die sogenannte Überlebensfunktion

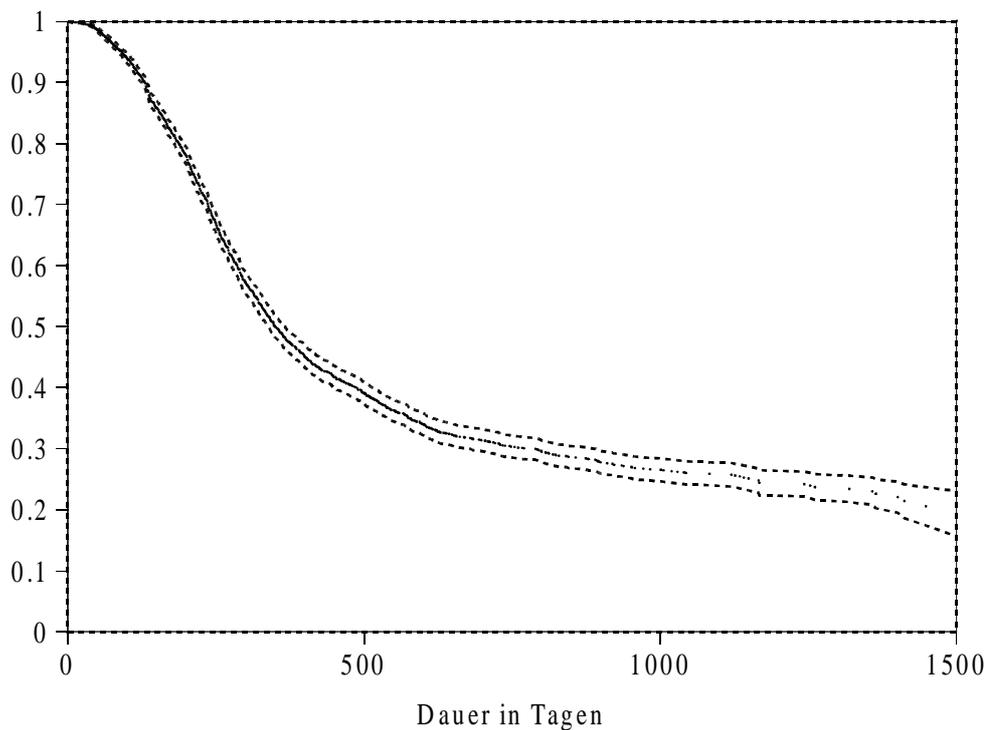
$$S(t) = P(T \geq t) = 1 - P(T \leq t) = 1 - \int_0^t f(u) du$$

gerade die Wahrscheinlichkeit dafür angibt, dass eine Gesetzesinitiative zum Zeitpunkt t nach Einbringung noch nicht verabschiedet ist.

In den nachfolgenden Abbildungen sind Überlebensfunktionen mittels des Kaplan-Meier-Schätzers (Kaplan und Meier 1958) berechnet. Dargestellt ist die Verabschiedungsdauer in Form von Überlebenswahrscheinlichkeiten sowie die Streuungen der Werte, die durch die Bandbreite eines 95-prozentigen-Konfidenzintervalls wiedergegeben werden.

Abbildung 14 zeigt die Verteilung der Verabschiedungsdauer für sämtliche Gesetzesinitiativen der sechs Wahlperioden. Nach dieser Schätzung besitzt eine beliebige Initiative nach etwa 350 Tagen noch eine Überlebenswahrscheinlichkeit von 0,5, oder, mit anderen Worten, nach ungefähr 350 Tagen ist die Hälfte aller Gesetzesvorschläge verabschiedet. Augenscheinlich wird bereits hier der Effekt des formalen Ganges der Gesetzgebung, der sich mit Stellungnahme, Einbringung, drei Lesungen und Übersendung an den Bundesrat in einer Reihe von Stationen vollzieht. Allein dies macht eine sofortige Verabschiedung eines Gesetzentwurfes schwierig. Entsprechend gering fallen die Änderungen der Überlebenswahrscheinlichkeit unmittelbar nach der Einbringung aus, die jedoch stetig abnehmen und erst nach etwa 250 Tagen einen Wendepunkt erreichen, ab dem sich der Verabschiedungsprozess wieder verlangsamt.

Abbildung 14: Überlebenswahrscheinlichkeit der Gesetzesinitiativen



In den nachfolgenden Abbildungen 15-24 sind Überlebenswahrscheinlichkeiten für Gruppen von Gesetzen ausgewiesen, die nach den einzelnen Einflussfaktoren des institutionellen, des parteientorientierten- und des politikfeldspezifischen Ansatzes gebildet wurden. Wie Abbildung 15 zeigt, sind bereits nach einem Jahr 80 Prozent aller Initiativen einer Bundesregierung verabschiedet und dieser Prozentsatz steigt bis zum Ende der Wahlperiode kontinuierlich an. Im Gegensatz dazu liegt die Überlebenswahrscheinlichkeit von Bundestags- und Bundesratsinitiativen auch nach einem Jahr noch bei etwa 0,7 bzw. 0,9. Auffällig ist die im Vergleich zum Bundestag spärliche Verabschiedungsquote von Bundesregierungs- und Bundesratsinitiativen in den ersten 200 Tagen. Eine Ursache hierfür dürfte im Gang der Gesetzgebung zu suchen sein, der bei letzteren eine gegenseitige Stellungnahme vor die Einbringung ins Parlament vorsieht.

Signifikante Unterschiede in der Überlebenswahrscheinlichkeit von Zustimmungs- und Einspruchsgesetzen finden sich lediglich in einem kleinen Zeitraum unmittelbar nach der Einbringung (Abbildung 16). Deutliche Unterschiede ergeben sich hingegen, wenn nach dem Status der Änderung differenziert wird (Abbildung 17), während sich die Anrufung des Vermittlungsausschusses erst nach etwa einem Jahr auf die Verabschiedungswahrscheinlichkeit auswirkt (Abbildung 18)

Abbildung 15: Überlebenswahrscheinlichkeit nach formalen Initiatoren

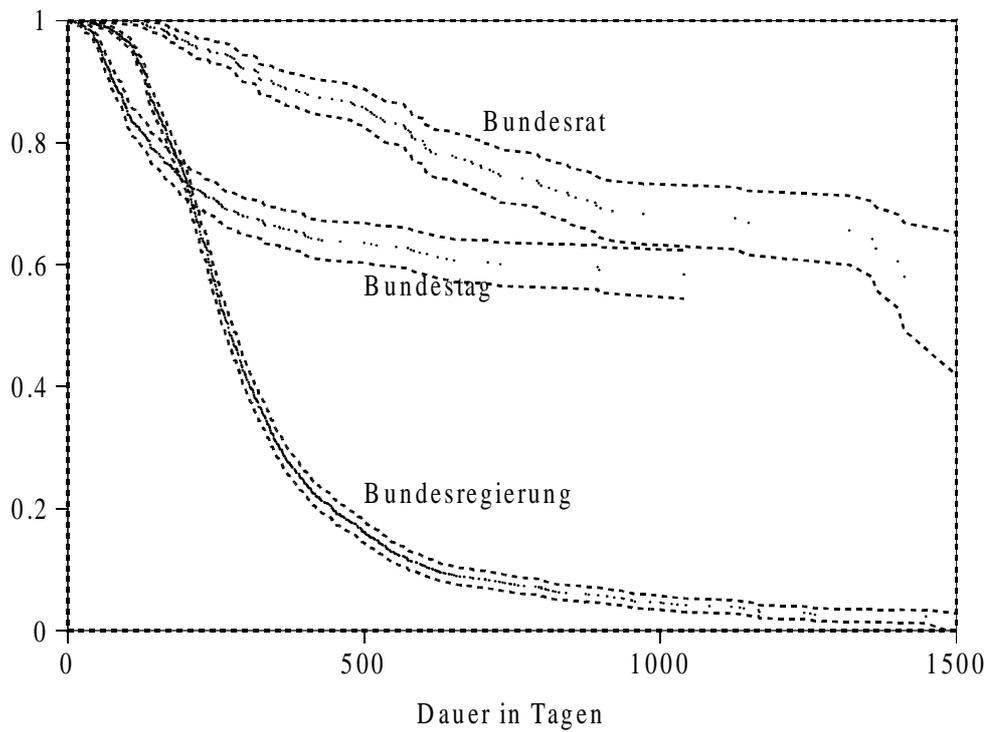


Abbildung 16: Überlebenswahrscheinlichkeit nach Zustimmungspflicht

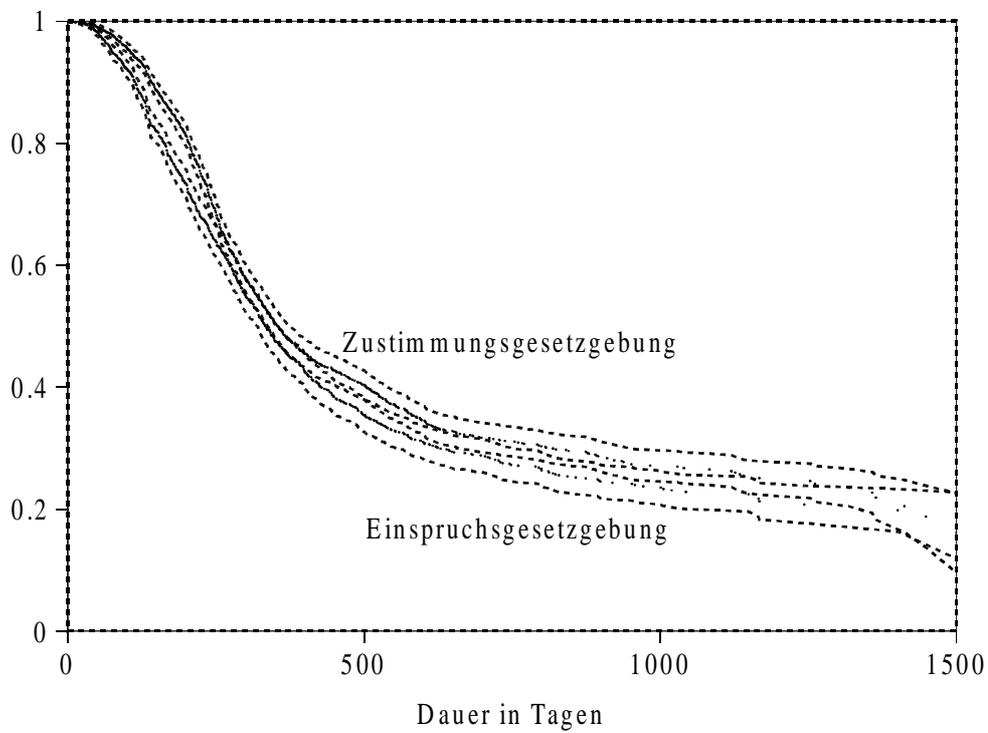


Abbildung 17: Überlebenswahrscheinlichkeit nach Änderung

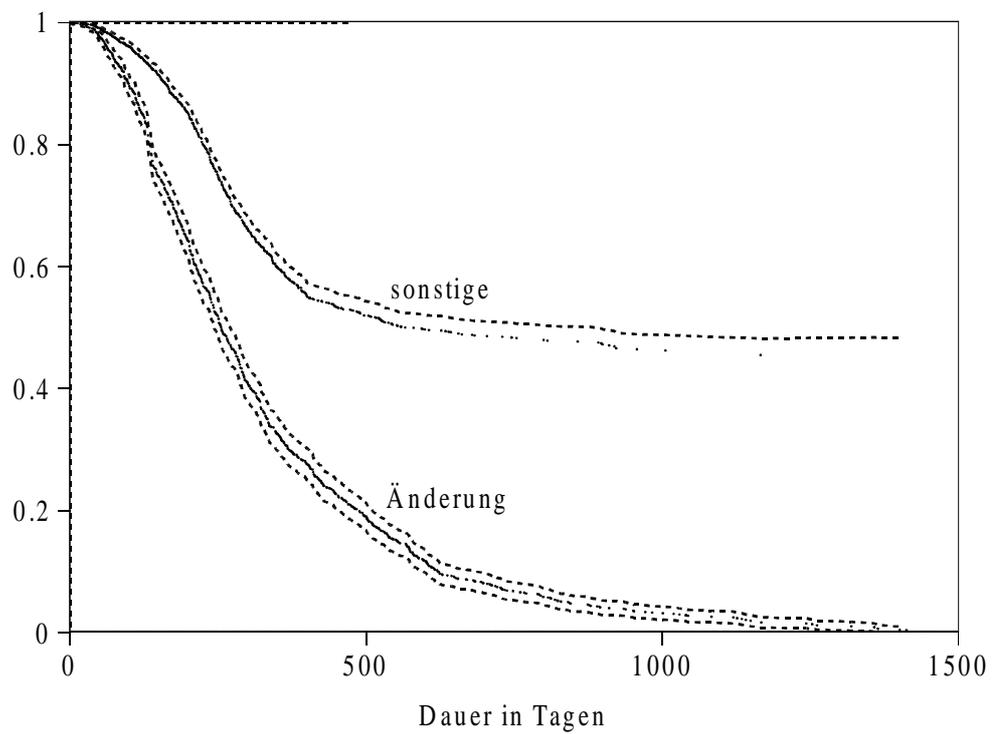
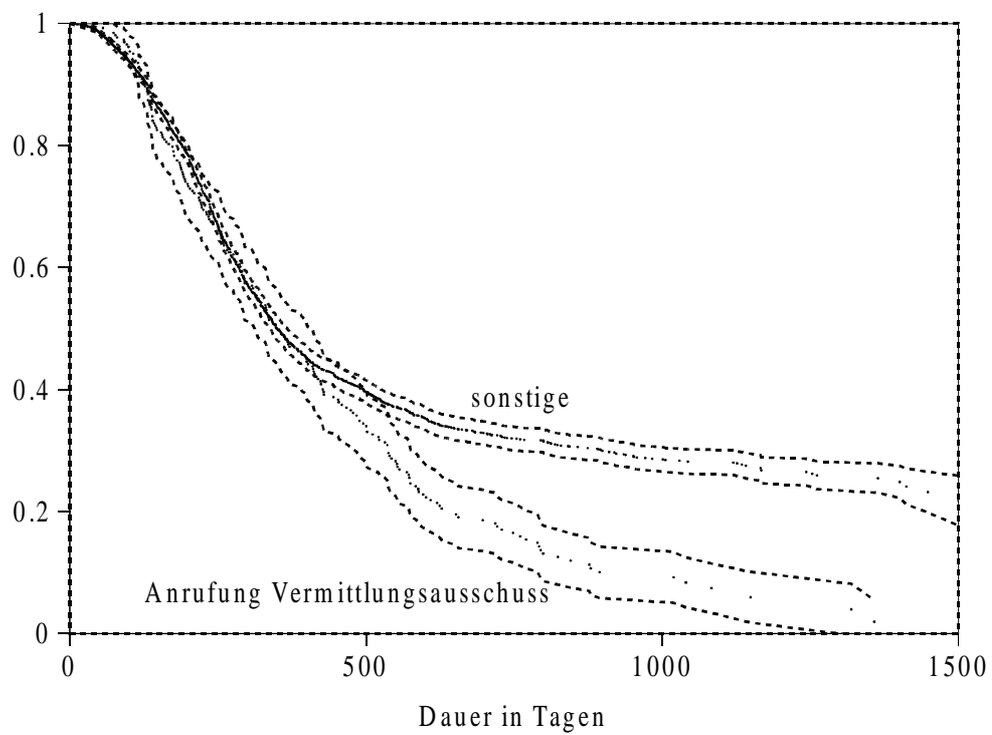


Abbildung 18: Überlebenswahrscheinlichkeit nach Vermittlungsausschuss



Mit der Einteilung der Initiativen nach ihren parteipolitischen Initiatoren wird der Konfrontation von Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit im parlamentarischen System auch in der Verabschiedungsdauer deutlich. Nach Abbildung 19 weisen Akteure aus dem Regierungslager (R-Akteure) die beste Performanz auf, Vorlagen der Opposition (O-Akteure) haben schon kurz nach der Einbringung kaum Chancen auf eine Verabschiedung. Wenige signifikante Unterschiede ergeben sich, wenn nach der Bundesratskonfiguration zum Zeitpunkt der Einbringung unterschieden wird (Abbildung 20); entsprechendes gilt für die Wichtigkeit, wobei in Rechnung zu stellen ist, dass aufgrund der geringen Fallzahl wichtiger Gesetze kaum signifikante Unterschiede festgestellt werden können.

Abbildung 19: Überlebenswahrscheinlichkeit nach parteipolitischen Initiatoren

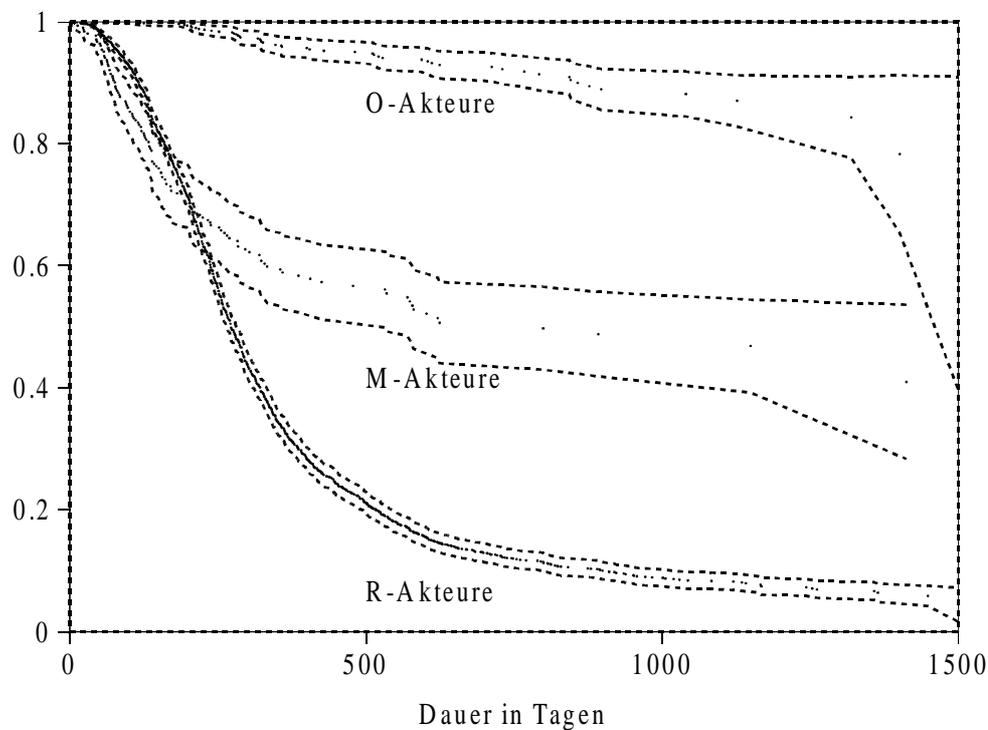


Abbildung 20: Überlebenswahrscheinlichkeit nach Bundesratsmehrheiten

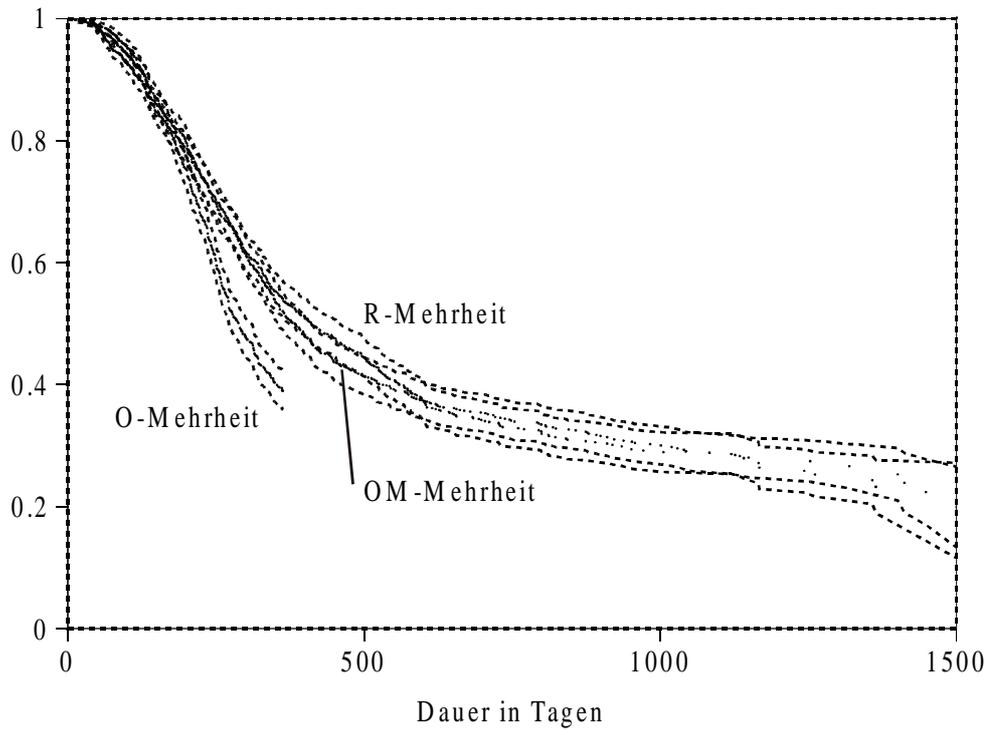
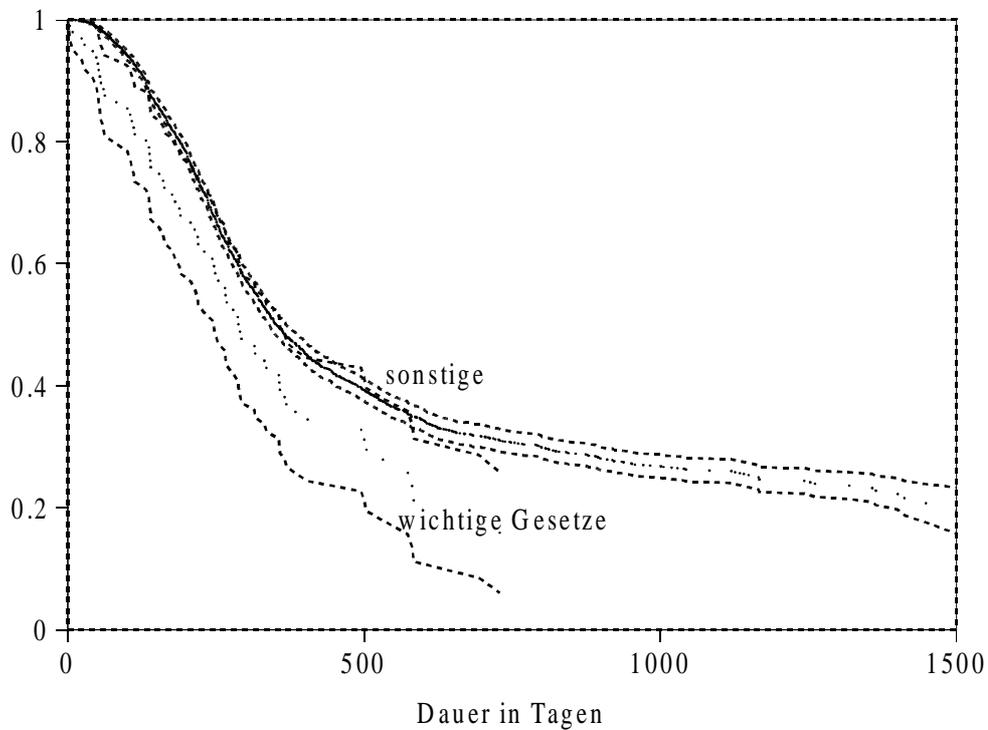


Abbildung 21: Überlebenswahrscheinlichkeit nach Wichtigkeit



Die Bedeutung der Politikbereichszugehörigkeit für den Erfolg der Gesetzgebung lässt sich auch anhand der Verabschiedungsdauer aufzeigen. Außenpolitische

Initiativen sind nach einem Jahr zu 80 Prozent verabschiedet, nach 1000 Tagen nahezu sämtlich, während beispielsweise gesellschaftspolitische Vorschläge, die nach eineinhalb Jahren nicht verabschiedet wurden, faktisch zum Scheitern verurteilt sind. Eine zwar nur geringe, aber signifikante Diskriminierung ist zwischen Maßnahmen mit und ohne Kostenimplikationen für die öffentliche Hand zu finden, nahezu keine signifikanten Unterschiede lassen sich zwischen Initiativen mit kleiner, mittlerer und großer Heterogenität der Politikvorstellungen feststellen.

Die in der nicht-parametrischen Ereignisdatenanalyse untersuchten bivariaten Zusammenhänge zwischen der Verabschiedungsdauer und den einzelnen Faktoren können nicht darauf verwendet werden, die Determinanten der Effektivität zuverlässig oder gar abschließend zu beurteilen, so dass eine Überprüfung der Hypothesen an dieser Stelle ausbleiben muss. Jedoch liefert bereits die Ereignisdatenanalyse eine Reihe von Einsichten über die Effektivität der Gesetzgebung des Bundes: Wie zu erwarten war, ist die Bundesregierung langfristig am effizientesten, eine zügige Gesetzgebung innerhalb der ersten 200 Tage erlaubt jedoch nur der Bundestag; Zustimmungs- und Einspruchsgesetzgebung unterscheiden sich zwar nicht in der Gesamtschau, aber in einzelnen, diskreten Phasen der Gesetzgebung; die Anrufung des Vermittlungsausschuss macht sich hingegen erst ab etwa 400 Tage nach der Initiierung bemerkbar; die Heterogenität der Politikvorstellungen kann durchaus die erwarteten Effekte auf die Verabschiedungsdauer haben, allerdings eher in den ersten beiden Jahren und nicht auf lange Sicht hin.

Abbildung 22: Überlebenswahrscheinlichkeit nach Politikbereichen

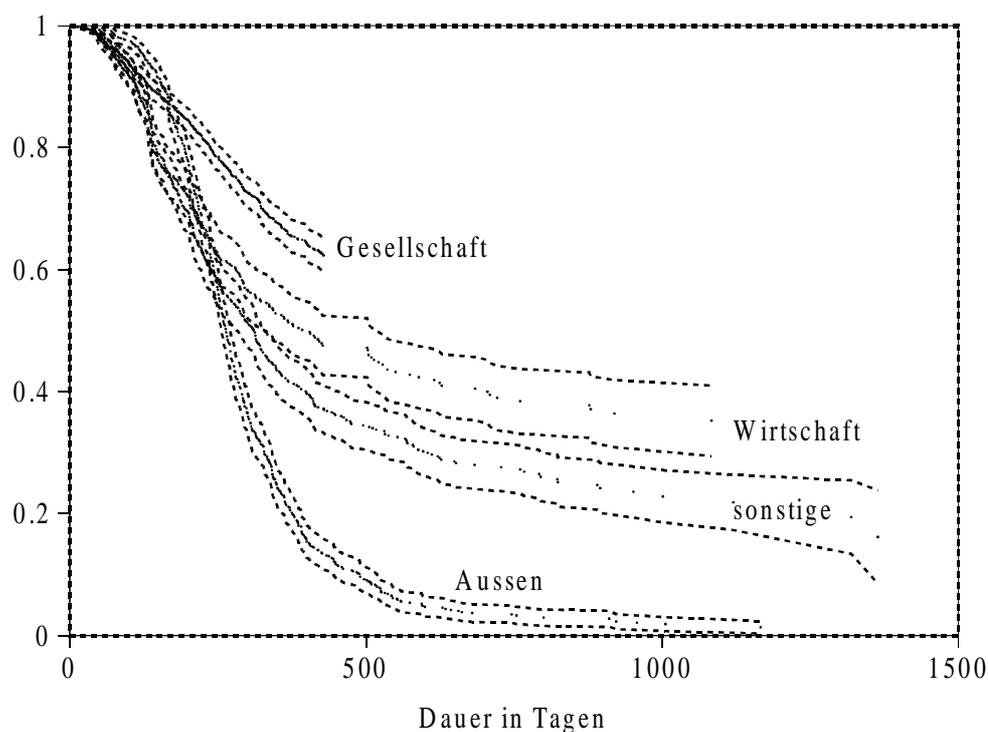


Abbildung 23: Überlebenswahrscheinlichkeit nach Kosten

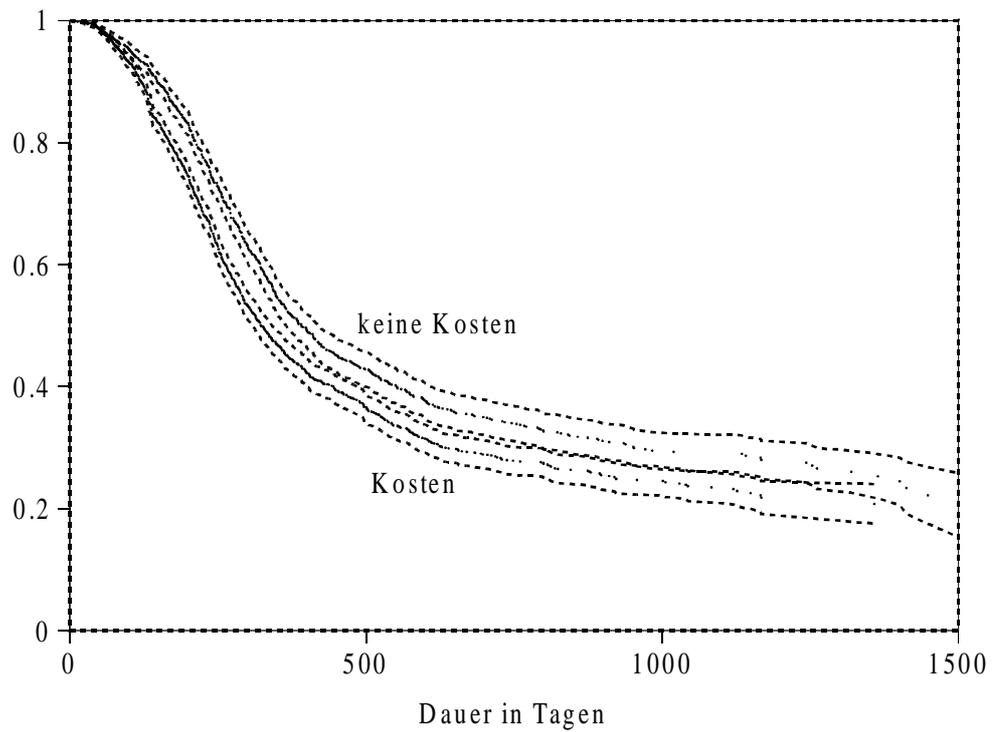
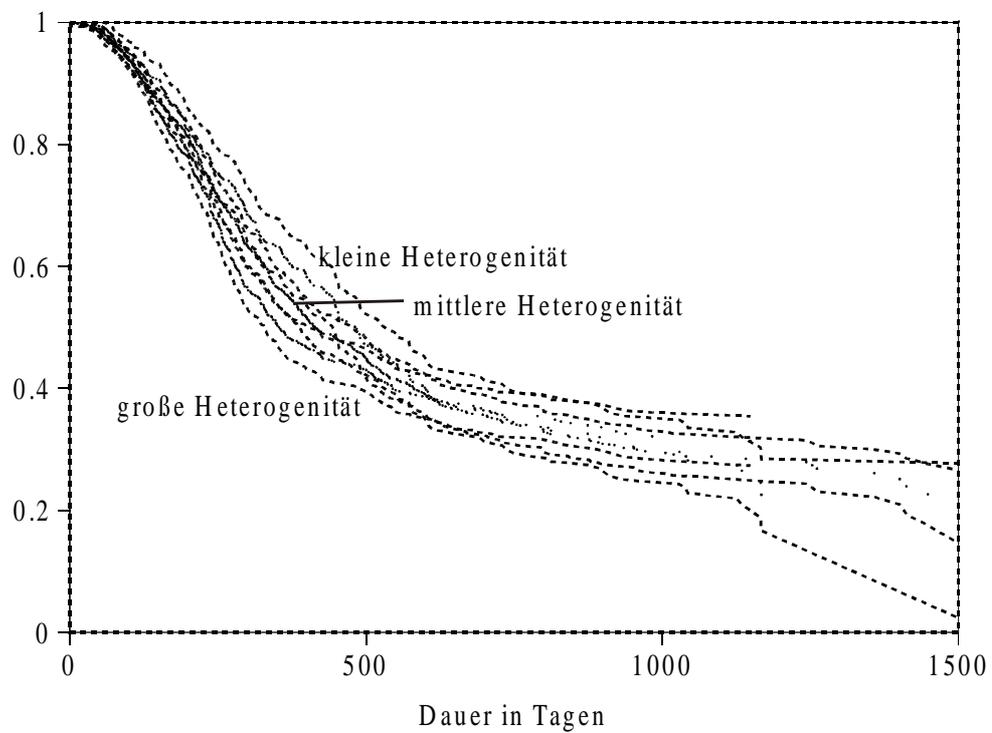


Abbildung 24: Überlebenswahrscheinlichkeit nach Heterogenität



5. Zusammenfassung

Primäres Anliegen der Pilotstudie war, die Machbarkeit einer statistischen Analyse der Gesetzgebungstätigkeit zu prüfen. Hierfür waren folgende Bedingungen zu erfüllen: Erstens musste eine Volltext-Datenquelle maschinenlesbar gemacht werden, um auf individueller Grundlage (Initiative) die Merkmale des Gesetzgebungsprozesses untersuchen zu können. Zweitens mussten die institutionell-prozessualen Merkmale wie der Initiatorotyp, das Datum der Einbringung/Verabschiedung etc. um parteiorientierte und inhaltlich-positionale Indikatoren ergänzt werden, um aussagekräftige Ergebnisse über die Möglichkeiten und Grenzen des Regierens im Föderalismus erzielen zu können. Und drittens musste eine Definition zur Bewertung des Forschungsgegenstandes gefunden werden, die einen operationalisierbaren Vergleich der Gesetzgebungstätigkeit über die Zeit und verschiedene Politikbereiche hinweg erlaubt.

Auch ohne den Pilotcharakter der Studie betonen zu müssen, können diese Bedingungen als erfüllt eingestuft werden. Mit der Erstellung der Gesetzgebungsdatenbank steht für Deutschland ein einmaliger Datensatz zur Verfügung, der eine systematische Untersuchung und damit eine Generalisierung der Ergebnisse erlaubt. Wünschenswert wäre allerdings, diese Datenbank auf den Zeitraum bis zur 1. Wahlperiode zu erweitern. Vorarbeiten liegen hierfür bei den parteientorientierten und inhaltlich-positionalen Indikatoren bereits vor. Im Vergleich zu den parteientorientierten Angaben, die als „harte“ Daten bezeichnet werden können, kann die Validität der inhaltlich-positionalen Angaben über die Regierungs- und Parteipositionen hinterfragt werden. Auf der einen Seite könnten diese Angaben nicht ausreichend „nahe“ genug an den Inhalten der jeweiligen Gesetzesinitiative liegen. Als Gründe hierfür kommen in Frage, dass es sich erstens lediglich um programmatische Positionen handelt, die sich zweitens nur auf recht allgemeinen Politikdimensionen abbilden lassen. Auf der anderen Seite liegen weder im nationalen noch internationalen Vergleich Indikatoren mit ähnlicher Zeitreihe (seit 1. Wahlperiode) vor, die zudem eine Aufteilung nach inhaltlichen Politikdimensionen und nicht nach einfachen „links-rechts“-Einteilungen erlauben. Es soll aber an dieser Stelle nicht verschwiegen werden, dass in der wissenschaftlichen Diskussion alternative Varianten der Indexbildung für diese Politikpositionen genannt werden (Pennings 2000). Bevor jedoch der ein oder anderen Variante der Vorzug eingeräumt wird, sollte die Tauglichkeit für die Beantwortung der jeweiligen Fragestellung in Rechnung gestellt werden.

Hinsichtlich der Definition der abhängigen Variable, welche die Möglichkeiten und Grenzen des Regierens im Föderalismus zum Ausdruck bringen soll, haben wir uns zum einen für die Gesetzgebungstätigkeit des Bundes entschieden. Sicherlich finden sich noch weitere Arenen und Mechanismen föderaler Tätigkeit, doch hat der Mechanismus der kollektiven Verbindlichkeit in der Gesetzgebungsarena des Bundes

eine zentrale, wenn nicht sogar eine herausragende Bedeutung für die Bewertung des Forschungsgegenstandes. Zur Bewertung wurden zwei abhängige Variablen bestimmt, zum einen die Verabschiedungswahrscheinlichkeit als Maß für die Effektivität, zum anderen die Verabschiedungsdauer als Maß für die Effizienz der Gesetzgebungstätigkeit.

Für die Effektivität zeigen die multivariaten Analysen, dass die institutionellen Variablen eine hohe Aussagekraft haben. Abgesehen von der Vermittlung haben insbesondere die Initiativfunktion der Regierung, aber auch die Zustimmungserfordernis des Bundesrates, die vorausgesagten Vorzeichen. Während letztere im Mittelpunkt der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte steht, wurde die Agendasetzungsfunktion der Regierung bisher eher unterschätzt. Weder die Arbeiten von Fritz Scharpf (1985) noch von Klaus von Beyme (1997) gehen auf diese Funktion ein, durch welche die Regierung eine herausragende Rolle einnehmen kann. Die parteienorientierten Variablen tragen zur Erklärung bei, wenn es sich um Vorlagen der Opposition handelt. Dieser Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit, der das parlamentarische System kennzeichnet, wird vom institutionellen Ansatz unterschätzt. Bei den Politikpositionen fällt die Außenpolitik, insbesondere im Vergleich zur Umweltpolitik, auf. Allerdings gibt die Polarisierungsthese nur wenig Aufschluss über das Regieren im Föderalismus.

Diese Ergebnisse über die Effektivität werden von den explorativen Ergebnissen zur Gesetzgebungsdauer gestützt. Von herausragender Bedeutung sind auch hier die institutionellen Faktoren, jedoch weist die Ereignisdatenanalyse die prozessualen Besonderheiten der Gesetzgebung aus. So ist die Bundesregierung zwar langfristig am effizientesten, eine zügige Gesetzgebung innerhalb der ersten 200 Tage erlaubt jedoch nur der Bundestag; Zustimmungs- und Einspruchsgesetzgebung unterscheiden sich nicht wesentlich im langfristigen Resultat, jedoch in einzelnen, diskreten Phasen der Gesetzgebung und die Anrufung des Vermittlungsausschuss macht sich erst nach 400 Tage nach der Initiierung bemerkbar. Allerdings lässt erst eine vergleichbare multivariate Analyse ähnlich Schlussfolgerungen zu. Die vorliegende Pilotstudie konnte daher nicht nur die Machbarkeit einer statistischen Analyse der Gesetzgebungstätigkeit belegen, sondern auch Wege konkretisieren, die für eine abschließende Beurteilung der Möglichkeiten und Grenzen des Regierens im Föderalismus zu beschreiten sind.

Anhang

A1. Zuordnung von Gesetzesinitiativen zu den vier Politikbereichen

GESTA-Sachgruppe	Politikbereich
Wirtschaft	Wirtschaft
Arbeit und Sozialordnung	Wirtschaft
Inneres	Gesellschaft
Justiz	Gesellschaft
Gesundheit, Familie, Senioren, Jugend, Frauen	Gesellschaft
Schutz des ungeborenen Lebens	Gesellschaft
Auswärtiges	Außen
Verteidigung	Außen
Innerdeutsche Beziehungen	Außen
Wirtschaftliche Zusammenarbeit	Außen
Deutsche Einheit	Außen
Forschung, Technologie, Bildung, Wissenschaft	Umwelt
Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit	Umwelt
Finanzen	sonstige
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	sonstige
Verkehr, Post, Telekommunikation	sonstige
Raumordnung, Bauwesen, Städtebau	sonstige

Literatur

- Abromeit, Heidrun (1992) *Der verkappte Einheitsstaat*. Opladen: Leske + Budrich.
- Axelrod, Robert (1970) *Conflict of Interests. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Bauer, Thomas L. (1998) *Der Vermittlungsausschuß. Politik zwischen Konkurrenz und Konsens*. Bremen.
- Benz, Arthur (1992) *Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen*, in Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl (Hrsg.) *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, pp. 148-205. Frankfurt: Campus.
- Benz, Arthur und Dietrich Fürst (1999) *Regionalisierung: Theorie - Praxis - Perspektiven*. Opladen: Leske + Buderich.
- Bertelsmann-Kommission (2000) *Entflechtung 2005. Zehn Vorschläge zur Optimierung der Regierungsfähigkeit im deutschen Förderalismus*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Beyme, Klaus v. (1997) *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum..* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Binder, Sarah A. (1999) 'The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96', *American Political Science Review* 93: 519-32.
- Bräuninger, Thomas und Thomas König (1999) 'The Checks and Balances of Party Federalism. German Federal Government in a Divided Legislature', *European Journal of Political Research* 36: 207-35.
- Czada, Roland (1995) *Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit*, in Gerhard Lehbruch (Hrsg.) *Einigung und Zerfall: Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. Leverkusen.
- Deutscher Bundestag und Bundesrat (1977) *Stand der Gesetzgebung des Bundes. Verkündete Gesetze und anderweitig erledigte Gesetzentwürfe. Gesamtband zur 7. Wahlperiode (1972-1976)*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Deutscher Bundestag und Bundesrat (1981) *Stand der Gesetzgebung des Bundes. Abschlussband zur 8. Wahlperiode*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Deutscher Bundestag und Bundesrat (1983) *Stand der Gesetzgebung des Bundes. Abschlussband zur 9. Wahlperiode*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Deutscher Bundestag und Bundesrat (1987) *Stand der Gesetzgebung des Bundes. Abschlussband zur 10. Wahlperiode*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Deutscher Bundestag und Bundesrat (1991) *Stand der Gesetzgebung des Bundes. Abschlussband zur 11. Wahlperiode*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Deutscher Bundestag und Bundesrat (1995) *Stand der Gesetzgebung des Bundes. Abschlussband zur 12. Wahlperiode*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Deutscher Bundestag und Bundesrat (1999) *Stand der Gesetzgebung des Bundes. Verkündete Gesetze und nicht Gesetz gewordene Entwürfe 13. Wahlperiode (1994-1998)*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Grimm, Dieter (1987) *Die Parteien im Verfassungsrecht: Doppelrolle zwischen Gesellschaft und Staat*, in Peter Haungs und Eckhard Jesse (Hrsg.) *Parteien in der Krise?*, pp. 132-8. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Héritier, Adrienne (1993) *Policy-Analyse*. PVS-Sonderhefte, Vol. 24. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hesse, Joachim J. und Wolfgang Renzsch (1990) 'Zehn Thesen zur Entwicklung des Deutschen Förderalismus', *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 4: 562-78.

- Hesse, Konrad (1984) *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe.
- Inglehart, Ronald (1990) *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Jann, Gerhard (1990) *Bundesrat gegen Bundestag - Gesetzgebung im Spannungsfeld zweier Verfassungsorgane*, in Dieter Wilke und Bernd Schulte (Hrsg.) *Der Bundesrat*, pp. 370-80. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Kaack, Heino (1971) *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Klein, Hans H. (1990) *Parteipolitik im Bundesrat?*, in Dieter Wilke und Bernd Schulte (Hrsg.) *Der Bundesrat*, pp. 351-69. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Klingemann, Hans-Dieter und Andrea Volkens (1997) *Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994*, in Oskar W. Gabriel, Oskar Niedermayer und Richard Stöss (Hrsg.) *Parteidemokratie in Deutschland*, pp. 517-36. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- König, Thomas (1999) 'Regieren im deutschen Föderalismus', *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 13.
- König, Thomas und Thomas Bräuninger (1997) 'Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen?', *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28: 605-28.
- König, Thomas und Thomas Bräuninger (1998) 'A-, B- und C-Länder. Zur Verwendung des Arguments "Sprachgebrauch und benötigte Kategorie"', *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29: 350-2.
- König, Thomas, Andrea Volkens und Thomas Bräuninger (1999) 'Regierungserklärungen von 1949 bis 1998. Eine vergleichende Untersuchung ihrer regierungsinternen und -externen Bestimmungsfaktoren', *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30: 641-58.
- Laver, Michael und W. B. Hunt (1992) *Policy and Party Competition*. New York: Routledge.
- Laver, Michael und Norman Schofield (1990) *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lehmbruch, Gerhard (1976) *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Lehmbruch, Gerhard (1998) '"A-Länder" und "B-Länder": Eine Anmerkung zum Sprachgebrauch', *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29: 348-50.
- Lowi, Theodore J. (1972) 'Four Systems of Policy, Politics, and Choice', *Public Administration Review* 33: 298-310.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (Hrsg.) (1995) *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Campus.
- Neunreither, Karlheinz (1959) *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*. Heidelberg.
- Nienhaus, Volker (1985) 'Konsensuale Gesetzgebung im Deutschen Bundestag: Zahlen und anmerkungen zur 7. bis 9. Wahlperiode', *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 16: 163-9.
- Pappi, Franz U. (1973) 'Parteiensystem und Sozialstruktur in der Bundesrepublik', *Politische Vierteljahresschrift* 14: 191-213.
- Pappi, Franz U., Thomas König und David Knoke (1995) *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regie-*

- runssystem über Politikfeldnetze. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich. Frankfurt a. M.: Campus.
- Pennings, Paul (2000) *Die Konsequenzen der Rekrutierung von Ministern für die Regierungspolitik in Westeuropa*, Jan W. van Deth und Thomas König (Hrsg.) *Europäische Politikwissenschaft: Ein Blick in die Werkstatt*, pp. 114-135. Frankfurt a. M.: Campus.
- Renzsch, Wolfgang (1994) 'Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995', *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23.
- Reuter, Konrad (1991) *Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates*. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag.
- Romer, Thomas und Howard Rosenthal (1978) 'Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo', *Public Choice* 33: 27-45.
- Scharpf, Fritz W. (1985) 'Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich', *Politische Vierteljahresschrift* 26: 323-56.
- Scharpf, Fritz W. (1994) *Optionen des Föderalismus in Deutschland*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., B. Reissert und F. Schnabel (1976) *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Kronberg i.Ts.: Scriptor.
- Schindler, Peter (1994) *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos.
- Schindler, Peter (1999) *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. I*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schindler, Peter (1999) *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. II*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schindler, Peter (1999) *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. III*. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.
- Schmidt, Manfred G. (1988) 'West Germany: The Policy of the Middle Way', *Journal of Public Policy* 7: 135-77.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (1986) 'Fallstricke der Gesetzgebungsstatistik', *Zeitschrift für Gesetzgebung* 1.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (1988) *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung - besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980 - 1983)*. Berlin.
- Schürmann, Martin (1990) 'Die Umgehung des Bundesrates im sog. "Ersten Durchgang" einer Gesetzesvorlage', *Archiv des öffentlichen Rechts* 115: 45-63.
- Schüttemeyer, Suzanne und Roland Sturm (1992) 'Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien', *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 23: 517-36.
- Steffani, Winfried (1997) *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Steffani, Winfried und Jens-Peter Gabriel (1991) *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*. Opladen: Leske + Buderich.
- Tsebelis, George (1994) 'The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter', *American Political Science Review* 88: 128-42.

- Volgens, Andrea (1996) *Parteiprogramme und Polarisierung*, in Oskar Niedermayer (Hrsg.) *Intermediäre Strukturen in Ostdeutschland*, pp. 215-36. Opladen: Leske + Buderich.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute (1999) 'Der Preis des Föderalismus in Deutschland', *Politische Vierteljahresschrift* 40: 3-39.
- Ziller, Gebhard und Georg-Berndt Oschatz (1998) *Der Bundesrat*, 10. edn. Düsseldorf: Droste.
- Zintl, Reinhard (1992) *Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung*, in Arthur et al. Benz (Hrsg.) *Horizontale Politikverflechtung*, pp. 97-146. Frankfurt: Campus.