

Landesinteressen, Parteipolitik, „Parteidruck“ – der Bundesrat im Fokus divergierender Interessen*

Kurzfassung

Die Frage, inwieweit Landesinteressen im deutschen Bundesrat von Parteipolitik verdrängt werden, wird seit Jahrzehnten von Politikern, Politikwissenschaftlern und Journalisten diskutiert. Diesem Thema ist auch der vorliegende Aufsatz gewidmet: Wir analysieren, welche methodische Herangehensweise bzw. welches Forschungsdesign geeignet ist, auf die eingangs gestellte Frage zu antworten. Unser theoretisches Referenzmodell ist die Untersuchung von Thomas Bräuninger, Thomas Gschwend und Susumu Shikano aus dem Jahr 2010, in der eine quantitativ-statistische Methode vorgeschlagen wird. Wir weisen nach, dass diese nicht geeignet ist, und schlagen stattdessen die Konzentration auf qualitative Fallstudien vor, zu deren Auswahl zuvor eine quantitative Analyse der Anrufungen des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat vorgenommen wird. Wird diese Vorgehensweise auf den Zeitraum zwischen 1990 und 2005 angewandt, so kommt man zu dem Ergebnis, dass Länderinteressen in diesen Fällen letztendlich nur selten von Parteipolitik verdrängt wurden.

* Wir bedanken uns besonders bei den Studierenden des Seminars „Parteipolitik im Föderalismus“ an der Universität Jena sowie den beiden anonymen Gutachtern/Gutachterinnen der Zeitschrift für Politikwissenschaft für die hilfreichen Hinweise und Anregungen zu diesem Beitrag.

Inhalt

1. Einleitung	56
2. Bundesrat unter (Partei-)Druck?	59
3. Landesinteressen und Parteipolitik im Bundesrat 1990-2005	63
a) Das Referenzkonzept von Bräuninger, Gschwend und Shikano	64
b) Alternative Vorgehensweise: quantitativ-qualitativer Methodenmix	66
4. Die Ergebnisse	69
a) Das Verhältnis von föderalen und sachpolitischen Konflikten im Bundesrat	69
b) Fallstudien: Verdrängung landespolitischer Interessen durch Parteipolitik?	70
5. Fazit	76

1. Einleitung

„Die SPD droht die Pläne von Gesundheitsminister Daniel Bahr (FDP) für eine Pflegereform im Bundesrat zu blockieren. Ihre Partei werde der geplanten steuerlich geförderten Privatvorsorge nicht zustimmen, sagte die Vorsitzende des Gesundheitsausschusses im Bundestag, Carola Reimann (SPD)“ (SZ vom 3.1.2012: 4).

Liest man unvoreingenommen – und vielleicht mit der Struktur des deutschen Föderalismus nicht allzu vertraut – diese Zeilen aus einer überregionalen Tageszeitung, so erhält man den Eindruck, der deutsche Bundesrat sei ein entlang von Parteigrenzen organisiertes Gremium, in dem eine Partei die politischen Pläne einer anderen vereiteln könne. Befasst man sich dann etwas intensiver mit der Struktur des Bundesrates, so stellt man fest, dass bei dessen Zusammensetzung von Parteien gar nicht die Rede ist, denn er besteht aus Vertretern der 16 Landesregierungen. Anzumerken ist allerdings, dass es sich bei diesen Regierungsmitgliedern in erster Linie um Parteipolitiker handelt. Dies dürfte sich, so lässt ein Blick auf die politischen Abläufe in Deutschland vermuten, auch in den für die Abstimmungsverhältnisse im Bundesrat relevanten Akteurskonstellationen widerspiegeln. Diese Auffassung wird durch einen Zeitungsausschnitt wie den oben zitierten bestärkt. Im Bundesrat, so kann angenommen werden, wird vor allem Parteipolitik betrieben. Aber ist dem tatsächlich so?

Die Frage nach der Rolle der Parteipolitik im deutschen Bundesrat wird seit dessen Bestehen – also seit nunmehr 65 Jahren – mit Engagement und Vehemenz von

Politikern, Politik- und Rechtswissenschaftlern sowie von Journalisten diskutiert. Auch heute noch treibt sie die Politikwissenschaft um, wie der 2010 erschienene Beitrag von Thomas Bräuninger, Thomas Gschwend und Susumu Shikano „Sachpolitik oder Parteipolitik?“ zeigt (vgl. Bräuninger/Gschwend/Shikano 2010). Das ist auch nicht verwunderlich, beweist doch allein die Föderalismusreform I aus dem Jahr 2006, wie relevant der Einfluss des Bundesrates aus Sicht der politisch Handelnden in der Bundesrepublik Deutschland ist: Um die oft monierte „Blockadefähigkeit“ des Bundesrates zu verringern wurde versucht, dessen Mitwirkungsrechte in der Gesetzgebung deutlich zu reduzieren.

Es muss an dieser Stelle nicht ein weiteres Mal berechnet und gewichtet werden, wie erfolgreich dieser Versuch war – dies ist an anderer Stelle bereits umfassend unternommen worden (vgl. u. a. Höreth 2007; Zohlnhöfer 2011). Allein der Versuch selbst scheint zu bestätigen, dass der Bundesrat – entsprechende Mehrheitsverhältnisse vorausgesetzt – von den Parteien der Bundestagsopposition politisch instrumentalisiert wird, um die Politik der Bundesregierung zu „blockieren“.

Eine solche Blockade aber, so sie denn stattfände, widerspräche Geist und Intention der Verfassung – dies behaupten jedenfalls interessierte Politiker, die häufig von ihnen nahestehenden Medien unterstützt werden.¹ Eine Lektüre jener Sitzungsprotokolle des Parlamentarischen Rates, in denen über die Rolle des Bundesrates debattiert wurde, scheint diese Position insofern zu unterstützen, als augenscheinlich auch die Verfassungsgeber eher einen „unpolitischen“, von bürokratischen Überlegungen geprägten Entscheidungsprozess im Bundesrat vor Augen hatten.² Zugleich zeigt eine Vielzahl einschlägiger Forschungsarbeiten, dass es eine „Blockade“ im Sinne einer „Totalverhinderung“ von Gesetzen der Bundesregierung nur in einem sehr geringen Umfang gibt: Zwischen 1949 und 2009 sind nur 1,8 Prozent aller vom Bundestag beschlossenen Gesetze am Bundesrat gescheitert bzw. aus anderen Gründen nicht zustande gekommen (vgl. Laufer/Münch 2010: 153). Wird „Blockieren“ allerdings eher im Sinne eines temporären „Aufhaltens“ verstanden,

1 Vergleiche in diesem Sinne zuletzt Busche (2013).

2 Werden neben den Protokollen der Plenar- und Ausschusssitzungen des Parlamentarischen Rates sowohl die Sitzungsprotokolle der Fraktionen als auch Äußerungen einzelner Mitglieder mit in Betracht gezogen, relativiert sich diese Einschätzung jedoch. Wie Karlheinz Niclaß (2008: 610) feststellt, gibt es klare Äußerungen von Vertretern der CDU (nicht zuletzt von Konrad Adenauer als dem Präsidenten des Parlamentarischen Rates), die darauf hindeuten, dass das Bewusstsein um die parteipolitische Nutzbarkeit des Bundesrates im Parlamentarischen Rat verbreiteter war, als vielfach vermutet wird. Auch die Darstellung des Mitglieds im Parlamentarischen Rat Adolf Süsterhenn (1990: 167, 188), der Bundesrat sei zunächst(!) ein Element der Gewaltenteilung bzw. der gegenseitigen Beschränkung der gesetzgebenden Organe und erst in zweiter Linie eine Vertretung von Landesinteressen, spricht für eine durchaus differenzierte Sichtweise der Rolle des Bundesrates bereits zum Zeitpunkt der Beratungen des Grundgesetzes.

so mögen solche Situationen häufiger anzutreffen sein, ohne dass dadurch die Gesetzgebungsverfahren erkennbar in die Länge gezogen werden, wie Simone Burkhardt (2008) nachweist.

Gleichwohl ist es lohnenswert, sich mit der Problematik von Parteipolitik im Bundesrat näher zu befassen. Denn auch wenn ihr dortiges Auftreten – im Sinne der Gewaltenhemmung – weder systemfremd noch per se unerwünscht ist,³ kann sie zu einem Problem werden: nämlich dann, wenn sie bei einer signifikanten Zahl von Gesetzen die Durchsetzung von Landesinteressen be- oder gar verhindern würde. Wie Adolf Süsterhenn, aber auch viele andere Autoren feststellen, ist der Bundesrat zwar durchaus ein Organ der Gewaltenkontrolle, aber ebenso eines der Vertretung von Landesinteressen.⁴ Wenn, so lässt sich schließen, eines dieser beiden Elemente durch das andere in toto verdrängt würde, könnte der Bundesrat einer seiner beiden wesentlichen Aufgaben im Gesetzgebungsprozess nicht mehr in dem gewünschten Maße nachkommen.

In der Literatur wird häufig konstatiert, dass die auf föderalen Interessendivergenzen beruhenden Auseinandersetzungen durch parteipolitische Konflikte überlagert werden (vgl. Lehnbruch 2000). Auch dies würde bedeuten, dass eher die Landesinteressen Gefahr laufen, von Parteipolitik verdrängt zu werden, als vice versa. „Wenn“, so ist schließlich mit Ursula Laufer und Heinz Münch festzuhalten, „das parteienstaatliche Element in der öffentlichen Wahrnehmung das bundesstaatliche überlagert, besteht [...] die Gefahr, dass der Bundesrat und damit auch die gesamte föderale Ordnung unglaubwürdig werden“ (Laufer/Münch 2010: 177).⁵

Bei der forschungsleitenden Frage, ob im Bundesrat Landesinteressen nachweisbar von parteipolitischen Interessen verdrängt werden, geht es uns allerdings nicht

- 3 Dies lässt sich nicht zuletzt aus der Rolle, die das Grundgesetz (Art. 21) den Parteien an der gesamten politischen Willensbildung zugedacht hat, schließen.
- 4 Süsterhenn führt weiter aus, der Bundesrat sichere „in besonderer Weise die Vertretung des regionalen Elements bei der Bildung des bundesstaatlichen Gesamtwillens“ (Süsterhenn 1990: 176). Eine fast gleichlautende Gewichtung findet sich auch jüngst bei Wolfgang Rudzio, der erklärt, der Bundesrat nehme „über den Schutz von Länderinteressen hinaus“ ein allgemeines politisches Mitwirkungsrecht in Anspruch (Rudzio 2011: 288). Gerhard Leibholz und Dieter Hesselsberger sahen es ebenfalls noch als die primäre Aufgabe des Bundesrates an, „Hüter der Interessen der Länder zu sein“ (Leibholz/Hesselsberger 1974: 113). Auch Vertreter einer wohlwollenden Haltung gegenüber der Rolle der Parteipolitik, wie Hans Hugo Klein, stellen fest, dass dem Parlamentarischen Rat zwar nicht der Wille unterstellt werden könne, den Bundesrat auf „die Vertretung regionaler Interessen zu beschränken.“ Klein fügt aber sogleich an: „obgleich die Struktur des Bundesrates deren Geltendmachung gewiss *auch* legitimiert und sogar fordert“ (Klein 1990: 360). Gebhard Ziller und Georg-Berndt Oschatz stellen entsprechend fest, es sei Absicht des Parlamentarischen Rates gewesen, ein Organ zu schaffen, „durch das die Länder ihre Rechte gegenüber dem Bund wahren können“ (Ziller/Oschatz 1998: 16).
- 5 Vgl. in diesem Sinne bereits Jahn 1990: 377, ebenso Strohmeier 2003: 20.

darum, wie häufig parteipolitisch bedingte Konflikte im Bundesrat im Verhältnis zu Konflikten eher föderaler Natur auftreten. Selbst eine klare Dominanz Ersterer innerhalb längerer Zeiträume (etwa bei divergierenden Mehrheiten) wäre so lange unproblematisch und auch vom allgemeinpolitischen Auftrag des Bundesrates gedeckt, wie sich in jenen Gesetzgebungsprojekten, in denen Partei- und Landesinteressen gegeneinander stehen, nicht permanent das Parteiinteresse durchsetzen würde. Insofern bezieht sich die Frage nach der Verdrängung von Landesinteressen durch Parteiinteressen im Folgenden dezidiert auf einzelne Gesetzgebungsprojekte.

2. Bundesrat unter (Partei-)Druck?

Um die forschungsleitende Frage beantworten zu können, müssen zunächst die Termini „Landesinteresse“ und „Parteiinteresse“ definiert und operationalisiert werden. Unter *Landesinteressen* verstehen wir im Folgenden ausschließlich solche Positionen, von denen anzunehmen ist, dass sie von einer Landesregierung *unabhängig* von ihrer parteipolitischen Zusammensetzung vertreten werden. Dabei können diese Interessen zum Beispiel auf wirtschaftsgeografische oder soziodemografische Bedingungen eines Landes zurückgeführt werden, die eine besondere Betroffenheit eines Landes auslösen. Sollen beispielsweise, wie 2012 bei der von der damaligen Bundesregierung geplanten Kürzung der Förderung von Solaranlagen, Subventionen reduziert oder ganz gestrichen werden, so dürften die Länder, in denen davon betroffene Wirtschaftszweige besonders intensiv angesiedelt sind, unabhängig von ihrer jeweiligen Regierungskonstellation ähnliche Interessen haben.⁶ Gleiches gilt etwa bei Steueränderungsgesetzen für Länder in vergleichbaren Haushaltssituationen.

Neben solchen Interessen, die bei den Ländern unterschiedlich ausgeprägt sein können, sind auch gemeinsame Interessen aller Länder gegenüber dem Bund denkbar. So kann für jedes Land – unabhängig von seiner Haushaltslage – unterstellt werden, dass es finanzielle Belastungen, die aus einem Bundesgesetz resultieren, möglichst vermeiden möchte. Ebenso ist zu erwarten, dass Länder nicht an einer Ausdehnung von Bundeskompetenzen zu ihren Lasten interessiert sind.⁷ Schließlich sind noch Interessen zu nennen, die aus der Ausführung der meisten Bundesgesetze durch die Länder herrühren. So können Länder Änderungen an einem dem Bun-

6 Die Gründe für die Anrufung des Vermittlungsausschusses zu diesem Gesetz bestätigen denn auch diese Vermutung; vgl. Podschull-Wellmann 2013: 60.

7 Hier bestätigen Ausnahmen die Regel, wie bei der Übernahme der BAFöG-Kosten durch den Bund ab 2015 zu sehen ist.

desrat vorgelegten Gesetz wünschen, weil sie etwa die darin vorgesehene Behördenstruktur für nicht sinnvoll erachten.

Natürlich werden die jeweiligen Interessen eines Landes auch aus dem jeweils spezifischen Blickwinkel der Parteien heraus definiert, die zum Zeitpunkt der Diskussion des Gesetzes die Landesregierung stellen. Insofern stellt sich die Frage, ob eine Definition von Landesinteressen ohne die Hinzuziehung der parteipolitischen Interessen der jeweiligen Landesregierung überhaupt sinnvoll ist (vgl. Leunig 2004). Die im Weiteren vorgenommene klare Trennung von Landes- und Parteipolitik ist also eine rein analytische, während Erstere in der politischen Praxis durchaus (auch) von Letzterer mit beeinflusst werden kann.

Parteipolitische Interessen können dem hier zugrunde liegenden Verständnis nach *sowohl* auf inhaltlich-programmatischen Positionen *als auch* auf strategischen Überlegungen der die Landesregierungen tragenden Parteien beruhen, die keinen eindeutigen Bezug zum jeweiligen Bundesland haben. Es sind also zum Beispiel Positionen denkbar, die von strukturell sehr unterschiedlich geprägten, aber von der gleichen Partei (bzw. Koalition) regierten Ländern vertreten werden (vgl. dazu auch Leunig/Träger 2014 sowie unten Abschnitt 4.b). Wir heben damit besonders – das sei mit Blick auf die nachfolgend dargestellte „Parteidruck“-Hypothese von Thomas Bräuninger, Thomas Gschwend und Susumu Shikano (2010) betont – auf die Binnenperspektive der Landesregierungen ab. Bräuninger u. a. gehen dagegen davon aus, dass

- eine *Parteipolitisierung* des Bundesrates dann vorliege, wenn das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Bundesrates auch die *Parteidisziplin* widerspiegele;
- *parteipolitisches Verhalten* der Mitglieder des Bundesrates bzw. deren *parteipolitische Motivation* bei Abstimmungen eine Folge von *parteipolitischem Druck* sei, der von Parteilagern ausgeübt werde und „ausschließlich am strategischen Wettbewerb von Parteien um Wählerstimmen orientiert“ sei (Bräuninger/Gschwend/Shikano 2010: 226);

Damit wird klar, dass das Autorenteam um Bräuninger wohl tatsächlich ausschließlich *parteistrategische* Motive als Kennzeichen für Parteipolitik gelten lässt. Dies wird auch an der expliziten Bezugnahme auf Fritz W. Scharpf deutlich. Dieser argumentiert, parteipolitische Akteure orientierten sich „aufgrund des Parteienwettbewerbs nicht nur an den eigenen Vor- und Nachteilen, sondern [sehen] diese im Vergleich zum Ergebnis der anderen Akteure“, sie seien also auch strategisch orientiert (Scharpf 2000, zitiert nach Bräuninger/Gschwend/Shikano 2010: 230).

Diese Verengung auf parteistrategische Motive als Inhalt der Kategorie *Parteipolitik* erschwert das Erkennen parteipolitischer Motive im (Abstimmungs-)Verhalten der Landesregierungen aber ungemein: Wie soll im Einzelfall zwischen einem

parteistrategischen Motiv und einem solchen unterschieden werden, das sich auf die *Programmatik* der jeweiligen Landesregierungspartei im Bundesrat bezieht? Konkret: Wie soll analytisch trennscharf herausgefunden werden, ob sich ein Ministerpräsident bei einem Gesetz der Zustimmung verweigert, weil er mit diesem inhaltlich nicht übereinstimmt oder weil er der nicht von seiner Partei gestellten Bundesregierung schaden will? Sind es die von Bräuninger, Gschwend und Shikano als legitim betrachteten sachpolitischen „Landesparteiinteressen“, die ein Land die Zustimmung zu einem Bundesgesetz verweigern lassen? Oder resultiert dessen Verhalten nur daraus, dass der Landesregierungschef „entgegen [seiner] sachpolitischen Position“ von seiner Bundespartei „auf Linie“ (ebd.: 225) gebracht wurde?

In den seltensten Fällen ist das parallele Vorliegen parteitaktischer wie programmatischer Gründe für das Verhalten von Ministerpräsidenten so offensichtlich wie bei den (im Herbst 1997 gescheiterten) Steuerreformgesetzen 1998/1999 (siehe Abschnitt 4.b) In der Regel wird dagegen wohl nicht davon auszugehen sein, dass Mitglieder von Landesregierungen parteitaktische Motive offen darstellen, selbst wenn diese ihrer Entscheidung zugrunde liegen.

Wir gehen nicht davon aus, dass es einen externen Druck gibt, der von „den Bundesparteien“ (ebd. 225) auf die Landesregierungen bzw. Landesparteien ausgeübt wird. Die Existenz eines solchen Drucks würde zweierlei voraussetzen: zum einen unterschiedliche Interessen der Gebietsverbände einer Partei auf Bundes- und Landesebene; zum anderen die Möglichkeit der Bundespartei, auf einzelne Landesverbände Druck auszuüben. Ersteres erscheint durchaus nachvollziehbar; Landes- und Bundesverbände einer Partei müssen keineswegs in Gänze identische Programme und Ziele haben. Auch wahltaktische Gründe können durchaus dazu führen, dass sich eine Landespartei bewusst gegen die Position ihrer Bundespartei im Gesetzgebungsverfahren ausspricht – unabhängig davon, ob sie in der Sache mit ihr übereinstimmt oder nicht –, denn Kritik an einer Position der „eigenen“ Bundesregierung kann einer Landespartei in einem anstehenden Wahlkampf durchaus Vorteile bringen.⁸ Gegen die Annahme, von Bundesparteführungen werde in solchen Fällen Druck auf ihre Landesparteien ausgeübt, spricht aber, dass die Möglichkeit von

8 Die Beispiele hierfür sind Legion: Nur selten können Ministerpräsidenten der Versuchung widerstehen, früher „gegen Bonn“ und heute „gegen Berlin“ eigene Wahlerfolge einzufahren. Ein bekanntes Beispiel ist das des damaligen baden-württembergischen Ministerpräsidenten Lothar Späth (CDU), der 1988 versuchte, eine mögliche Wahlniederlage dadurch zu verhindern, dass er drohte, die Steuerreform der christlich-liberalen Regierung von Bundeskanzler Helmut Kohl zu kippen; vgl. Leunig 2003: 134 f. Gleiches gilt für sozialdemokratische Ministerpräsidenten, wie die „Anti-Berlin-Politik“ der Ministerpräsidenten Reinhard Klimmt (Saarland) und Sigmar Gabriel (Niedersachsen) 1999 bzw. 2003 zeigt. Anders als Späth hatten sie damit aber keinen Erfolg; vgl. dazu Lehbruch 2000: 175.

Sanktionen der Bundesparteien gegenüber ihren Landesverbänden bzw. deren Vertretern in den Landesregierungen eher gering bzw. nicht vorhanden ist.

Wir gehen vielmehr davon aus, dass die Führungen der Regierungspartei(en) in den einzelnen Ländern hinsichtlich ihrer Entscheidungen im Bundesrat selbstständig Abwägungen vornehmen, bei denen auch bundespolitische Erwägungen eine Rolle spielen. Auch für den Erfolg der Landespartei kann es schädlich sein, wenn führende Vertreter einer Partei auf Bundes- und Landesebene uneinheitlich auftreten.⁹ Daraus dürfte eine hohe Bereitschaft der Landespolitiker resultieren, Interessen der Bundespartei zu berücksichtigen, sofern es keine Interessendivergenz zwischen beiden Seiten gibt. In der politischen Praxis ist es durchaus wahrscheinlich, dass die Landespolitiker der Regierungsparteien über formelle und informelle Kontakte mit den Bundespolitikern ihrer Parteien über deren Positionen zu Gesetzesvorhaben der Bundesregierung informiert sind. Auf der Basis dieser Informationen kann dann eine Abwägung zwischen den eigenen programmatischen bzw. strategischen Interessen, jenen der Bundesparteien – wenn sie denn von den eigenen abweichen – und schließlich ggf. vorhandenen spezifischen Landesinteressen vorgenommen werden.

Bewusst wurde zunächst von den Landesparteien, nicht von den Landesregierungen gesprochen, die diese Abwägung vornehmen. Denn in den mittlerweile fast ausschließlich auftretenden Fällen, in denen Landesregierungen nicht von einer Partei allein gebildet werden, muss der Wille der Regierung ja erst in Gesprächen der Koalitionspartner gebildet werden. Dabei können die verschiedenen Regierungsparteien entweder aus strategischen oder programmatischen Gründen unterschiedlicher Meinung über das Abstimmungsverhalten im Bundesrat sein. Insofern kann eine anstehende Abstimmung im Bundesrat zu ganz unterschiedlichen Konfliktkonstellationen führen, die durchaus auch parallel auftreten können:

- a) Die Koalitionspartner innerhalb einer Landesregierung sind sich nicht einig und müssen erst über einen internen Klärungsprozess zu einer gemeinsamen Position finden, die auch in einer Enthaltung bestehen kann (horizontaler Konflikt).
- b) Eine oder (bei Mehrparteienbündnissen) mehrere der Koalitionsparteien in einem Land vertreten von ihrer jeweiligen Bundespartei abweichende Positionen (vertikaler Konflikt). Auch hier muss es zunächst zu einer Einigung innerhalb der Landeskoalition kommen; das Ergebnis kann zu einem Abstimmungsverhalten für oder gegen das Gesetz der Bundesregierung führen.

9 Siehe in diesem Sinne Wolfgang Renzsch (1998: 93), der feststellt, Parteien würden im (deutschen) Föderalismus danach streben, „sich im Interesse des parlamentarischen Machterwerbs und -erhalts möglichst geschlossen darzustellen und zu handeln“, um ihre (Wieder-)Wahlchancen auf beiden föderalen Ebenen nicht zu gefährden.

c) Die Koalitionspartner sind sich einig und stehen geschlossen gegen die Initiative der Bundesregierung (vertikale Konflikte).¹⁰

Für unsere Untersuchung ist entscheidend, in welchem Verhältnis das Ergebnis dieser partei- bzw. koalitionsinternen Überlegungen zu abweichenden Landesinteressen im oben definierten Sinne steht: Liegen derartige Landesinteressen vor, können sich die Regierungsparteien für oder gegen ein Abstimmungsverhalten im Sinne der Landesinteressen entscheiden. Sodann muss es eine Einigung innerhalb der Landesregierung geben (im Fall der Alleinregierung entfällt dieser Schritt zu meist, da dann die Position der Regierungspartei mit jener der Landesregierung identisch ist). Nur bei Konfliktfällen, in denen sowohl Partei- als auch Landesinteressen vorhanden sind und beide voneinander abweichen, kann es zu einer Verdrängung von Landesinteressen durch parteipolitische Motive kommen. Wenn dies in einer Vielzahl von Fällen geschieht, wenn Landesinteressen also keine Berücksichtigung beim Abstimmungsverhalten der Landesregierungen im Bundesrat finden, könnte der Bundesrat in eine ernsthafte Legitimitätskrise geraten, weil er dann einer seiner Aufgaben – der Vertretung von Landesinteressen – nicht mehr gerecht werden kann. Keine Relevanz für unsere Untersuchung haben daher jene – nicht seltenen – Fälle, in denen der Konflikt zwischen Bund und Ländern allein aufgrund parteiprogrammatischer bzw. -strategischer Differenzen entsteht, weil in solchen Konstellationen Parteipolitik nicht die Berücksichtigung von Landesinteressen be- bzw. verhindern kann.

3. Landesinteressen und Parteipolitik im Bundesrat 1990-2005

Es stellt sich also nunmehr die Frage, wie nachgewiesen werden kann, ob im Konfliktfall Landesinteressen durch Parteiinteressen verdrängt werden. Dazu ist zunächst festzustellen, welche Interessen die Landesregierungen bei den einzelnen von uns untersuchten Gesetzen hatten. Um unsere Ergebnisse besser mit denen von Bräuninger, Gschwend und Shikano (2010) vergleichen zu können, beschränken wir uns im Folgenden auf den Zeitraum 1990 bis 2005, wie dies auch Bräuninger u.a. in ihrer Untersuchung getan haben. In der unserem Beitrag zugrunde liegenden Studie wurden demgegenüber alle 850 im Zeitraum von 1949 bis 2009 vom Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat behandelten Gesetze auf das Vorliegen landes- wie parteipolitischer Interessenlagen untersucht und 23 Gesetze

10 Die Differenzierung zwischen Landesparteien und Landesregierung ist allerdings insofern rein analytisch, als die führenden Landespolitiker einer Partei, die den genannten Abwägungs- und Diskussionsprozess durchführen, in der Regel zugleich Mitglieder der Landesregierung sein dürfen.

in Fallstudien näher analysiert. Von diesen befanden sich sechs Gesetze im Untersuchungszeitraum dieses Beitrags, von denen vier für die Beantwortung der Forschungsfrage relevant sind und im Abschnitt 4.b vorgestellt werden (vgl. Leunig/Träger 2012 a: 27-31).

Bevor unser Untersuchungskonzept näher beschrieben wird, soll noch einmal auf die Vorgehensweise des Teams um Thomas Bräuninger eingegangen werden, da sich an diesem gut unsere Argumentation entwickeln lässt.

a) Das Referenzkonzept von Bräuninger, Gschwend und Shikano

Bräuninger, Gschwend und Shikano wollen ihre Ausgangsfrage,

„ob und wenn ja, wann und in welchem Ausmaß der Bundesrat parteipolitisiert ist; mit anderen Worten: in welchen Situationen das Abstimmungsverhalten der Ländervertreter nicht allein sachpolitische Interessengegensätze widerspiegelt, sondern auch die Parteidisziplin, die nach der These von der ‚partei-politischen Instrumentalisierung‘ von den Parteilagern gegenüber den jeweiligen Landesregierungen eingefordert wird“ (Bräuninger/Gschwend/Shikano 2010: 225),

beantworten, indem sie auf der Basis eines „Item-Response-Modells mit Methoden der bayesianischen Statistik“ die dem Abstimmungsverhalten zugrunde liegenden Motive „schätzen“. Sie ziehen zur Bestimmung dieser Motive ein Modell heran, das üblicherweise zur Analyse des Abstimmungsverhaltens von Abgeordneten im US-amerikanischen Kongress verwendet wird (vgl. Rohde 1991; Lebo/McGlynn/Koger 2007). Dabei sind sich die Autoren durchaus der Probleme der Anwendung dieses Modells auf den deutschen Gesetzgebungsprozess im Klaren; etwa, dass die Mitglieder des Bundesrates keine individuell entscheidenden Akteure, sondern nur Repräsentanten einer kollektiv entscheidenden Landesregierung sind. Damit geht das analytische Interesse von Bräuninger, Gschwend und Shikano auf die Landesregierungen als Kollektivakteure über. Das ist zwar nachvollziehbar, kann aber angesichts der Häufigkeit von Koalitionen in den Ländern und den daraus potenziell resultierenden regierungsinternen Konflikten problematisch für die Bestimmung des Parteidrucks werden.

Das Team um Bräuninger geht des Weiteren so vor, dass es seine Analyse auf die Auswertung namentlicher Abstimmungen im Bundesrat zwischen 1990 und 2005 stützt. Das ist ebenfalls grundsätzlich plausibel; allerdings gerät die Argumentation an einer Stelle etwas ins Wanken: Die Autoren betonen ihr Interesse daran, wissen zu wollen, „zu welchem Grad die Parteipolitisierung selbst dann zu erkennen ist,

wenn die Scheinwerferlichter der Öffentlichkeit ausgeschaltet sind“ (Bräuninger/Gschwend/Shikano 2010: 225). Das heißt: Sie wollen sich nicht nur mit Gesetzen befassen, „die für eine Mobilisierung entlang der Parteilager [...] gut geeignet sind“, sondern generell herausfinden, wann Parteidruck bei Gesetzen im Bundesrat ausgeübt wurde (ebd.: 225 f.). Weil sie annehmen, dass Parteidruck „vor allem dann zu erwarten ist, wenn eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit für ein Sachthema vorliegt“ (ebd.: 230; unter Bezug auf Scharpf 1989, 2000), ist es sinnvoll, sich auch auf öffentlichkeitswirksame Gesetze zu konzentrieren. Dabei gehen sie davon aus, dass es durch ihre Beschränkung auf namentliche Abstimmungen „zu keinen relevanten Verzerrungen kommt – weder zugunsten noch entgegen einer möglichen Parteipolitisation“ (Bräuninger/Gschwend/Shikano 2010: 232).

Dem ist deutlich zu widersprechen: Namentliche Abstimmungen (das heißt: Abstimmungen, bei denen die Länder einzeln aufgerufen werden) sind mit 53 Fällen im gesamten Untersuchungszeitraum¹¹ eine Seltenheit, die vor allem bei bedeutsamen – und damit auch mit größerer Wahrscheinlichkeit politisch umstrittenen – Gesetzen vorgekommen sein dürfte. Deshalb ist zu erwarten, dass die Wahrscheinlichkeit parteipolitisch motivierten Verhaltens hier um ein Vielfaches größer sein dürfte als beim Durchschnitt aller Abstimmungen im Bundesrat. Insofern wird das sich aus der Untersuchung ergebende Bild schon dadurch verzerrt, dass es nicht wiedergibt, wie sehr Parteidruck das Abstimmungsverhalten der Länder *in toto* beeinflusst, sondern vielmehr, in welchem Maße dies bei stark umstrittenen Gesetzen der Fall ist.

Die Vermutung, dass es sich bei den ausgewählten Gesetzen um konflikthafte Materien handelt, wird auch dadurch gestützt, dass es sich bei fünf der acht Gesetze mit namentlichen Abstimmungen aus der 12. Legislaturperiode (1990-1994) um Gesetze handelt, die Peter Schindler (1999: 2630-2635; auf der Basis Klaus von Beymes [1997]) als „Schlüsselentscheidungen“ dieser Periode betrachtet. Gleiches gilt für die 14. Wahlperiode (1998-2002): Neun der 14 Gesetze mit namentlicher Abstimmung finden sich auch bei den Gesetzen mit einem hohen politischen Streitwert dieses Zeitraums, die von Werner Reutter (2007: 304 f.) aufgeführt werden. Nur in der 13. Wahlperiode (1994-1998) ist der Anteil mit vier von elf Fällen erkennbar geringer.

Hinsichtlich der Anwendung der stochastischen Methode durch das Team um Thomas Bräuninger seien einige (unserer Ansicht nach) nicht zutreffende Grund-

11 Bräuninger, Gschwend und Shikano (2010: 232) führen dazu aus, dass bei elf dieser 53 Gesetze einstimmige Abstimmungsergebnisse vorliegen, die naturgemäß keine Aussage über die Motivation der einzelnen Landesregierungen zulassen.

annahmen genannt, wie etwa jene, dass auf M-Länder¹² kein Parteidruck ausgeübt werde.¹³ Abgesehen davon wird auch nicht klar, wie genau die „Idealpunkte“ – also das Abstimmungsverhalten, das für eine Landesregierung bei einem bestimmten Gesetz „den größten Nutzen verspricht“ (Bräuninger/Gschwend/Shikano 2010: 233) – in den untersuchten Fällen jeweils bestimmt wurden. Fragwürdig erscheint zudem die Modellierung des Parteidrucks *ex post*, aus der Knappheit der Mehrheitssituation heraus. Die Grundannahme von Bräuninger u. a. ist, dass der Parteidruck umso höher sein sollte, je höher die Knappheit der Mehrheitssituation *vor* der Entscheidung war. Weil sich die Mehrheitsverhältnisse vor der Abstimmung allerdings einer genauen Bestimmung entziehen, wird als Näherung die Mehrheitssituation der *eigentlichen* Entscheidung verwendet (ebd.: 236). Dies ist insofern problematisch, als auch eindeutige Entscheidungen aus knappen Mehrheitssituationen hervorgegangen sein könnten. Ob durch die Mehrheitsverhältnisse der Entscheidung wirklich *ausschließlich* (Bundes-)Parteidruck modelliert wird oder ob nicht vielmehr auch andere Faktoren den Ausgang der Abstimmung beeinflusst haben, ist ebenfalls nicht mit Sicherheit bestimmbar. Die Prognosefähigkeit des Modells hinsichtlich des Parteidrucks erhöht sich jedenfalls durch die Modellierung im Vergleich zum rein interessengeleiteten Modell nur um ein Prozent (vgl. ebd.: 245). Es stellt sich daher die Frage, ob entweder der Parteidruck irrelevant ist oder dessen Modellierung nicht angemessen vorgenommen wurde.

b) Alternative Vorgehensweise: quantitativ-qualitativer Methodenmix

Für unsere Analyse sind, wie ausgeführt, ausschließlich jene Gesetzgebungsfälle im Untersuchungszeitraum von 1990 bis 2005 relevant, in denen beide Konfliktarten aufgetreten sind, da es nur in diesen Fällen überhaupt zu einer Verdrängung von Landes- durch Parteiinteressen gekommen sein kann. Um diese Fälle zu bestimmen, nehmen wir eine quantitative Auswertung der Anrufungen des Vermittlungsausschusses vor. Quellenbasis sind dabei die am Ende einer Legislaturperiode des Bundestages erscheinenden „Berichte über die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses“.

- 12 Zur parteipolitischen Zuordnung der Länder wird das ROM-Modell von Lehbruch verwendet, wonach sich die Landesregierungen in parteipolitisch mit der Bundesregierung (R) bzw. der Bundestagsopposition (O) (teil-)identische Regierungen differenzieren lassen sowie in solche, die aus Parteien sowohl der Bundesregierung als auch der Opposition zusammengesetzt sind (M); vgl. dazu auch Leunig 2006.
- 13 Diese Annahme wird in der Darstellung des angewandten Modells noch einmal wiederholt: „Bei gemischten Regierungen sollte Parteidruck nicht vorhanden sein“, weswegen diese Landesregierungen, sozusagen „parteipolitisch“ neutral, mit „0“ codiert werden (gegenüber „+1“ bzw. „-1“ für CDU, CSU und CDU/FDP bzw. SPD und SPD/Grüne-Regierungen); vgl. Bräuninger/Gschwend/Shikano 2010: 236.

ses“ in der jeweils abgelaufenen Wahlperiode (vgl. für die 17. Wahlperiode Podschull-Wellmann 2013). In diesen werden unter anderem die Gründe, die bei den einzelnen Gesetzen zur Anrufung des Vermittlungsausschusses geführt haben, in knapper Form dargestellt; gleiches gilt für die Beschlussempfehlungen des Vermittlungsausschusses.

Dabei erweist sich die Identifizierung der landespolitischen Interessen auf der Basis unserer Definition in Abschnitt 2 als vergleichsweise einfach. Wir gehen davon aus, dass landespolitische Interessen immer dann hinter der Anrufung des Vermittlungsausschusses standen, wenn in den Anrufungsbegehren Forderungen

- a) nach einer finanziellen Besserstellung der Länder im Vergleich zum ursprünglichen Gesetzesbeschluss des Bundestages,
 - b) nach einer Durchführung des Gesetzes durch Landes- anstelle von Bundesbehörden oder
 - c) nach dem Einfügen einer Zustimmungsklausel zugunsten des Bundesrates in das strittige Gesetz
- enthalten sind (vgl. dazu auch Leunig/Träger 2014).

Weitaus schwerer fällt auf der Basis der Tätigkeitsberichte des Vermittlungsausschusses die Bestimmung parteipolitischer Interessen. Strategische bzw. programmatische Positionen der Landes(regierungs)parteien lassen sich naturgemäß mit den in den Berichten angeführten Anrufungsgründen nicht ohne Hinzuziehung weiterer Quellen (z.B. Äußerungen der Landespolitiker in den Medien, Parteiprogramme) in Zusammenhang bringen. Hinter den Anrufungen, bei denen keine Landesinteressen zu erkennen sind, können sich mithin eine Vielzahl von Konflikten zwischen Bund und Ländern verbergen, die aufgrund nicht-parteilicher Motive entstehen. Hier können exemplarisch Änderungswünsche der Landesministerialbürokratien genannt werden, die aus rein administrativen Gründen Änderungen am vorgelegten Gesetzesentwurf wünschen, weil sie der Ansicht sind, dass die monierten Passagen nicht oder nur unter großem Verwaltungsaufwand durchführbar bzw. in der Sache kontraproduktiv sind.¹⁴ Eine Ausdifferenzierung zwischen parteipolitischen und administrativen Motiven kann aber aus arbeitsökonomischen Gründen nur für die zu bestimmenden Fallstudien vorgenommen werden (siehe dazu unten in Abschnitt 4.b).

Wir haben dieses Problem so gelöst, dass wir für unsere Auswertung der Tätigkeitsberichte nicht landespolitische und parteipolitische Interessen einander gegen-

14 Es handelt sich dabei im Wesentlichen um Änderungsvorschläge auf Basis der allgemeinen Verwaltungspraxis der Länder bei der Durchführung von Bundesgesetzen. Die Anregungen zu einer solchen Stellungnahme kommen dann nicht von der politischen Führung eines Landesministeriums, sondern aus deren Fachleiterebene; vgl. Ziller/Oschatz 1998: 28 f.

überstellen, sondern hilfsweise zwei weitere Analysekategorien bilden (vgl. dazu auch Leunig 2003: 30 ff.). Diese beziehen sich auf die Art der Konflikte, die aufgrund der unterschiedlichen Interessen zwischen Bund und Ländern entstehen. Legen die in den Berichten genannten Anrufungsgründe die Vermutung nahe, es seien hauptsächlich landespolitische Interessen, die hinter der Anrufung des Vermittlungsausschusses standen, so bezeichnen wir den Interessenkonflikt zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung als „föderal“ (vgl. auch Leunig/Träger 2012 a: 18 ff.).¹⁵ Alle Anrufungen, bei denen keine derartigen Landesinteressen erkennbar sind, haben wir in eine Kategorie mit der Bezeichnung „Sachkonflikt“ eingeordnet. Waren beide Motive erkennbar, wurde das Begehren einer „gemischten“ Kategorie – also einer dritten Gruppe – zugeordnet.

Die Sachkonflikte umfassen damit zum einen jene Konflikte, die aufgrund der jeweiligen parteipolitischen Interessenlage der Bundesregierung bzw. der Landesregierungen entstehen. Hinzu kommen Änderungswünsche der Länder, die sich auf die Ausführung des strittigen Gesetzes beziehen, ohne dass hinter diesen die oben beschriebenen Änderungswünsche aufgrund von Landesinteressen stehen. Wir können mit dieser Vorgehensweise jene Fälle identifizieren, bei denen eine Verdrängung von Landesinteressen durch Parteipolitik aufgrund der Konfliktkonstellation zumindest möglich war. Um unter den Sachkonflikten jene Gesetze auszuwählen, bei denen die Wahrscheinlichkeit parteipolitischer Interessen als Auslösefaktoren besonders hoch war, haben wir zwei weitere Eingrenzungsparameter herangezogen:

- a) Es soll sich um Zustimmungsgesetze handeln, denn bei diesen Gesetzen sind die Vetomacht des Bundesrates und damit die Wahrscheinlichkeit für Verhandlungen zwischen Bundesrat und Bundestag bzw. Bundesregierung am größten.
- b) Die Gesetze sollten auf der politischen Agenda des Untersuchungszeitraums hoch angesiedelt gewesen sein, da hier die Wahrscheinlichkeit eines parteipolitisch motivierten Konfliktes am höchsten sein dürfte. Außerdem ist hier von einer umfassenden medialen Berichterstattung auszugehen, was es wiederum ermöglichte, die tatsächlichen Konflikte im Gesetzgebungsverfahren mit einer entsprechend hohen und differenzierten Quellendichte erfassen zu können.

15 Diese öffentlich genannten Änderungswünsche spiegeln nicht zwangsläufig die Motivation der Akteure in vollem Umfang wider. Parteitaktische Überlegungen lassen sich hieraus naturgemäß nicht erschließen. Die in den Anrufungsbegehren genannten Gründe sind aber starke Indikatoren für föderale bzw. sachpolitische Konflikte zwischen Bund und Ländern.

4. Die Ergebnisse

a) Das Verhältnis von föderalen und sachpolitischen Konflikten im Bundesrat

Im Zeitraum zwischen 1990 und 2005 gab es 341 Anrufungen des Vermittlungsausschusses (vgl. Träger/Leunig 2012). Davon beruhten nach unserer Kategorisierung 46 ausschließlich auf dem Wunsch der Bundesratsmehrheit, Landesinteressen durchzusetzen. Bei 43 weiteren lassen sich sowohl föderale als auch sachpolitische Konflikte annehmen; bei fast der Hälfte aller Fälle (144) gehen wir von ausschließlich sachpolitischen Konflikten aus. In 108 Fällen lässt sich die Interessenlage auf Basis der Berichte des Vermittlungsausschusses nicht eindeutig klären, weil weder die Anrufungsziele genannt wurden noch eine Empfehlung des Vermittlungsausschusses ausgesprochen wurde. Ersteres ist üblich, wenn die Anrufung nach einer Zustimmungsverweigerung durch den Bundesrat von der Bundesregierung ausging. Weil aus den Berichten dann nicht hervorgeht, aus welchen Gründen der Bundesrat ursprünglich seine Zustimmung verweigert hat, kann die der Auseinandersetzung zugrunde liegende Konfliktstruktur nicht näher bestimmt werden. Tagte der Vermittlungsausschuss aus unterschiedlichen Gründen (z.B. Diskontinuität am Ende einer Legislaturperiode des Bundestages) nicht oder empfahl er schlicht die Bestätigung des Gesetzesbeschlusses, kann auch nicht über den Inhalt einer Empfehlung des Vermittlungsausschusses auf den zugrunde liegenden Konflikt geschlossen werden. Schließlich liegt ein weiterer Teil der Unklarheiten darin begründet, dass

Tab. 1: Das Verhältnis der Konfliktarten bei der Anrufung des Vermittlungsausschusses (1990-2005)

WP	Fallzahlen	angenommene Konfliktlage			
		Sachkonflikt	föderaler Konflikt	beide Konfliktarten	Unklar
12. WP (1990-1994)	83	25 (30,1%)	19 (22,9%)	22 (26,5%)	17 (20,5%)
13. WP (1994-1998)	83	50 (60,3%)	9 (10,8%)	4 (4,8%)	20 (24,1%)
14. WP (1998-2002)	75	36 (48,0%)	13 (17,3%)	9 (12,0%)	17 (22,7%)
15. WP (2002-2005)	100	33 (33,0%)	5 (5,0%)	8 (8,0%)	54 (54,0%)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Tätigkeitsberichte des Vermittlungsausschusses (vgl. Hoffmann 1995, 1999, 2003; Koggel 2006).

der Bundesrat nicht selten die komplette Aufhebung des Gesetzes fordert, ohne nähere Gründe dafür anzugeben. In solchen Fällen lässt sich zwar vermuten, dass diese Gründe in der Regel (mindestens auch) parteipolitischer Natur waren; die Indizien dafür sind aber nicht eindeutig genug.

b) Fallstudien: Verdrängung landespolitischer Interessen durch Parteipolitik?

Wie oben beschrieben lassen sich 43 Fälle identifizieren, bei denen sowohl föderale als auch sachpolitische Konflikte aufgetreten sein dürften, bei denen also mithin die Verdrängung landespolitischer durch parteipolitische Motive denkbar ist. Von diesen 43 Fällen waren 33 Zustimmungsgesetze. Aus diesen wählten wir drei Gesetze aus, die sowohl in den Medien als zum Teil auch in der Forschung bereits intensiv bearbeitet worden waren:

- das Steueränderungsgesetz 1992 (vgl. auch Leunig 2003: 175 ff.)
- die im Herbst 1997 gescheiterten Steuerreformgesetze 1998/1999 (vgl. auch Zohnhöfer 1999, 2000; Lehbruch 2000: 167 ff.; Rensch 2000; Träger 2008: 53 ff.), sowie
- das 2004 verabschiedete „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz IV“).

Bei der Sichtung der Literatur wurde deutlich, dass offenbar auch beim Gesundheitsstrukturgesetz 1993, das nicht im Vermittlungsausschuss behandelt worden war, beide Konfliktarten vorlagen (vgl. auch Lehbruch 2000: 169 f.). Deswegen wurde auch dieses Gesetz in die Fallstudiengruppe aufgenommen (zur Begründung der Fallauswahl vgl. auch Leunig/Träger 2012 a: 27 f.).

Für die Beantwortung unserer Forschungsfrage war vor allem die Ausdifferenzierung der Sachkonflikte wesentlich. Es galt nun, die Anrufungsbegehren administrativer Art von den parteipolitisch motivierten zu trennen bzw. Indikatoren für das Vorliegen der beiden Motivlagen festzulegen. Ausgehend davon, dass „Parteipolitik im Bundesrat [...] das an der eigenen Programmatik und Strategie ausgerichtete, auf die Veränderung bzw. Beibehaltung der Inhalte von Bundesgesetzen, ggf. auch auf deren völliges Scheitern abzielende Handeln von Parteien in Landesregierungen ist“ (Leunig/Träger 2014), haben wir für die Identifikation parteipolitisch motivierter Änderungswünsche der Bundesratsmehrheit im Gesetzgebungsverfahren folgende Indikatoren entwickelt:

- Ein erkennbarer Bezug des Änderungswunsches zur Programmatik derjenigen Parteien, deren Landesregierungen hinter den Änderungswünschen stehen. Hier wären sowohl die Programme der jeweiligen Regierungsparteien als auch medial

vermittelte inhaltliche Äußerungen führender Vertreter der Parteien mit den Änderungswünschen abzugleichen.

- Erkennbare strategische Ziele der Mehrheitsparteien im Bundesrat. Da diese nur selten explizit von Parteivertretern öffentlich formuliert werden, sind sie vor allem Medienberichten zu entnehmen. Bezugspunkt ist hier nicht nur der Inhalt des Änderungswunsches; vielmehr ist das gesamte Verhalten der Bundesratsmehrheit in den Blick zu nehmen (konfrontatives vs. kooperatives Agieren in den Verhandlungen mit der Bundesregierung bzw. der Bundestagsmehrheit).
- Plenardebatten im Bundesrat und das Auftreten der politischen Führung der Landesregierungen (Regierungschefs, Landesminister; ggf. auch im Bundestag). Beides kann ebenso wie eine lange Dauer der Debatte(n) für die Priorität des Gesetzes auf der politischen Agenda sprechen; gleiches gilt für die personale Dominanz der Verhandlungen durch hochrangige Regierungs-/Parteivertreter.
- Eine erkennbare Trennung der Unterstützer und Gegner der Position des Bundesrates entlang der parteipolitischen Zugehörigkeit ihrer Regierungen.

Mithilfe dieser Indikatoren lassen sich in den Untersuchungsfällen deutliche Hinweise auf Parteiinteressen finden: Beim *Steueränderungsgesetz* 1992 traten der damalige Bundesfinanzminister Theo Waigel (CSU) und der damalige Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, Björn Engholm (SPD), die zugleich (Bundes-)Vorsitzende ihrer jeweiligen Partei waren, als Hauptkontrahenten sowohl in den ausführlichen Debatten im Bundestag als auch im Bundesrat auf. Waigel wurde im Bundestag sekundiert vom FDP-Fraktionsvorsitzenden Hermann-Otto Solms und vom CSU-Landesgruppenchef Michael Glos. Auf Seiten der O-Länder äußerten sich der nordrhein-westfälische Finanzminister Heinz Schleusser (SPD) und der sozialdemokratische Ministerpräsident von Brandenburg, Manfred Stolpe, in den Institutionen und in den Medien mehrfach zu dem strittigen Gesetz. Dass die Änderungswünsche des Bundesrates bzw. die Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht nur von den O- bzw. M-Ländern, in denen die SPD (mit)regierte, getragen wurden, sondern von einer breiten Mehrheit der Landesregierungen, deutet darauf hin, dass es sich nicht um einen reinen parteipolitischen Konflikt handelte.

In der Sache war einer der Hauptkonfliktpunkte jener um die Erhöhung der Mehrwertsteuer, zu der sich die Vertreter der SPD-geführten Länder mehrfach aus grundsätzlichen Erwägungen kritisch äußerten, ohne einen Bezug zur Landespolitik herzustellen. Vielmehr wird ersichtlich, dass sie sich auf die sowohl von ihrer Bundespartei als auch von den Landesverbänden der SPD als sozial unausgewogen betrachtete Ablehnung der Mehrwertsteuer bezogen. Auch die Forderung nach einer deutlichen Erhöhung des Kindergeldes hatte allein programmatische Gründe (vgl. Leunig 2003: 195 ff.).

Auch bei den gescheiterten *Steuerreformgesetzen 1998/99* standen sich Bundesfinanzminister Waigel und Oskar Lafontaine, der als saarländischer Ministerpräsident und SPD-Bundesvorsitzender der Wortführer der O-Länder war, gegenüber. Weitere Akteure aufseiten der Bundesratsmehrheit waren der niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder (SPD) und der Hamburger Bürgermeister Henning Voscherau (SPD). Wieder waren es Vorwürfe „unsozialer“ Politik, die die Sozialdemokraten in Bund und Ländern gegen die Bundesregierung in Stellung brachten. So lehnte die SPD die vorgesehene Besteuerung der Lohnzuschläge für Schichtarbeiter ab und forderte dagegen eine weitergehende Entlastung der Arbeitnehmer. In die gleiche Richtung ging die Kritik, es handele sich bei den Gesetzen vorwiegend um „Steuersenkungen für Unternehmen und Vermögende“. Zugleich deuten die Schritte der SPD-Länder darauf hin, dass diese auch ein strategisches Ziel darin sahen, das Gesetzesvorhaben der Bundesregierung bewusst scheitern zu lassen, weil sie sich davon eine bessere Ausgangsposition im anstehenden Bundestagswahlkampf erhofften. Hinzu kommt, dass gleichzeitig der Koalitionspartner der durchaus verhandlungsbereiten CDU, die FDP, kaum zu inhaltlichen Zugeständnissen bereit war (vgl. Träger 2008: 66 f.).

Im Falle des *Gesundheits-Strukturgesetzes 1993* wurden die Verhandlungen im Wesentlichen von Bundesgesundheitsminister Horst Seehofer (CSU) geführt, dem allerdings kein Landespolitiker, sondern der gesundheitspolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Rudolf Dreßler, gegenüberstand; Letzterer wurde von der saarländischen Sozialministerin Christiane Krajewski (SPD) unterstützt. Diese Kombination macht die enge Verbindung der Parteiorganisationen auf Bundes- und Landesebene deutlich, durch die die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern nicht selten geprägt werden.

Der parteipolitische Aspekt wird hier stärker als bei den Steuerreformgesetzen 1998/99 in der Programmatik deutlich: Die SPD setzte sich vehement gegen eine höhere Selbstbeteiligung der Patienten an den Kosten für Medikamente und Zahnersatz ein. Während bei der geforderten Beschränkung der kassenärztlichen Zulassungen ein programmatisches Ziel nicht eindeutig erkennbar war, dürfte die Forderung nach einer Kassen-Wahlfreiheit der Arbeiter klar dem sozialpolitischen Profil der SPD entsprungen sein (vgl. Leunig 2003: 168 ff.; Lehbruch 2000: 169 f.).

Beim „*Hartz IV-Gesetz*“ von 2004 wird schließlich nicht nur die Einschätzung, dass es hier – auch – um Sachkonflikte ging, bestätigt. Ebenso deutlich wird die parteipolitische Komponente, denn zu den Kritikern des Gesetzes gehörten die christdemokratischen Ministerpräsidenten von Hessen und Niedersachsen, Roland Koch und Christian Wulff; Hessen legte mit dem „*Existenzgrundlagengesetz*“ sogar einen eigenen Gegenentwurf zu dem Gesetz der Bundesregierung vor. Inhaltlich

ging es den Ländern vornehmlich um eine Verschärfung der ohnehin von der rot-grünen Bundesregierung geplanten Maßnahmen zur finanziellen Stabilisierung des Sozialleistungssystems (vgl. Träger/Thiel 2012: 245 ff.).

In allen vier Fällen sind die oben genannten Bedingungen für das Auftreten von Parteipolitik also als weitgehend erfüllt zu betrachten, wenngleich strategische Überlegungen nur in einem Fall eine Rolle spielten (Steuerreformgesetze 1998/99). Generell wurde über die Themen ausführlich in Bundesrat und Bundestag debattiert; das führte zu einem entsprechenden Medienecho. Gleichwohl entstanden auch Sachkoalitionen, die über die Parteilager hinweg gingen. So wurden die O-Länder beim *Gesundheits-Strukturgesetz 1993* bspw. in der entscheidenden Frage der Patienten-Selbstbeteiligung bzw. der Kassenleistungen von einem Teil der R- und der M-Länder unterstützt (Leunig 2003: 169; Lehmbruch 2000: 169 f.). Die Länder stimmten also auch in Sachfragen keineswegs immer so ab, wie dies von ihren Parteifreunden im Bund gewünscht worden sein dürfte. Damit zeigt sich, dass sich die Interessen einer Landespartei durchaus von denen der jeweiligen Bundespartei unterscheiden können, und dass die Landesparteien auch bereit sind, sich für ihre Interessen einzusetzen – wenngleich mit sehr unterschiedlichem Erfolg. Zugleich leitet der Umstand, dass die Anrufungen des Vermittlungsausschusses jeweils mit einer parteiübergreifenden Mehrheit der Länder erfolgten, dazu über, dass es sich hier, wie erwähnt, um föderal-sachpolitische Mischkonflikte handelte.

In allen vier Fällen waren die artikulierten Landesinteressen (jedenfalls zum Teil) finanzieller Art, was bei den Steuergesetzen wenig verwundert. So sprachen sich etwa beim *Steueränderungsgesetz 1992* die Länder in ihrer Gesamtheit gegen die Abschaffung der Gemeindeverkehrsfinanzierung aus, weil sie dann höhere Lasten im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs zu schultern gehabt hätten. Mit der vorgesehenen Abschaffung der Vermögens- und der Gewerbesteuer wären ebenfalls finanzielle Einbußen verbunden gewesen (vgl. Leunig 2003: 195). Bei den *Steuerreformgesetzen 1998/99* war es so, dass deren gesamte Gegenfinanzierung den Ländern als unzureichend geklärt erschien (vgl. Leunig/Träger 2012 b: 215). Aber auch beim „*Hartz IV-Gesetz*“ wurden die finanziellen Auswirkungen von den Ländern als „undurchsichtig und nicht nachvollziehbar“ (so die Stellungnahme des Bundesrates, veröffentlicht in der Drucksache 558/03 vom 15.8.2003, S. 3) kritisiert. Selbst beim *Gesundheitsstrukturgesetz 1993* ging es den Ländern unter anderem um finanzielle Entlastungen, die sie sich von einer Organisationsreform der Krankenkassen versprachen (vgl. Leunig 2003: 169).

Soweit es die Durchsetzungsfähigkeit der Länderinteressen im engeren Sinn angeht, waren die Länder in allen vier Fällen ausgesprochen erfolgreich, wobei dies gelegentlich erst über den „Umweg“ eines weiteren Gesetzes gelang. So konnte die

Forderung der Länder beim „*Hartz IV-Gesetz*“ nach einer stärkeren finanziellen Unterstützung der besonders durch Arbeitslosigkeit betroffenen Kommunen im Solidarapaktfortführungsgesetz 2001 realisiert werden, indem dort die prozentuale Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen zugunsten der Länder verändert wurde (vgl. Träger/Thiel 2012: 249 f.). Auch beim *Gesundheits-Strukturgesetz 1993* konnten sich die Länder mit ihren Forderungen nach einer Organisationsreform der Krankenkassen zumindest teilweise durchsetzen (vgl. Leunig 2003: 161; Leunig/Träger 2012 b: 209).

In beiden Fällen – und das ist hier wesentlich – verliefen die Konfliktlinien zwischen Bund und Ländern bei der Durchsetzung von Landesinteressen bzw. parteipolitischen Zielen *parallel*. Das heißt: Die von den Ländern formulierten Landes- und Parteiinteressen standen nicht zueinander in Widerspruch. Außerdem wurde der Konflikt bei beiden Gesetzen in der öffentlichen Wahrnehmung von den parteipolitischen Differenzen zwischen der Bundesregierung und den R-Ländern auf der einen Seite sowie der Bundestagsopposition und den O-Ländern auf der anderen Seite überlagert. Die Durchsetzung der Landesinteressen gelang also „im Windschatten“ der Lösung des parteipolitischen Konflikts.

Wie aber sieht es in den Situationen aus, in denen die Landesinteressen in dem von uns definierten engeren Sinn quer zu den Interessen der Bundesparteien bzw. von deren Landesverbänden verliefen? Dieser Frage lässt sich insbesondere beim *Steueränderungsgesetz 1992* nachgehen: Die damals geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer widersprach, wie dargestellt, den Interessen der SPD auf Bundes- und Landesebene, war aber zugleich im originären Interesse aller Länder, weil diese über ihre Anteile an den Steuereinnahmen von einer Steuererhöhung profitiert hätten. Damit befanden sich die O-Länder gewissermaßen in der Zwickmühle: Sollten sie die Parteidisziplin wahren und gegen die Reform stimmen? Oder sollten sie dem Drängen ihrer Finanzminister nachgeben und dem Gesetz zustimmen?

Tatsächlich erklärten die O-Länder bis zum Ende der Verhandlungen, eine Mehrwertsteuererhöhung nicht mittragen zu wollen (vgl. Lehnbruch 2000: 167; Leunig 2003: 179 ff.). „Gerettet“ wurden sie nur dadurch, dass sich am Ende das SPD-geführte M-Land Brandenburg und das CDU-geführte M-Land Berlin für das Gesetz aussprachen. An dieser Konstellation wird besonders deutlich, dass die Annahmen von Bräuninger, Gschwend und Shikano, auf M-Länder würde a) kein Parteidruck ausgeübt und b) wenn doch, wäre gerade die Enthaltung ein Zeichen für einen solchen Druck (Bräuninger/Gschwend/Shikano 2010: 231), zumindest in diesem Fall nicht zu halten sind, immer vorausgesetzt, man geht von der Existenz eines externen Drucks seitens der Bundesparteien aus

Wir tun dies aus den oben genannten Gründen nicht. Zu konstatieren ist aber, dass sich die Regierungschefs der O-Länder ebenso wie die sozialdemokratischen Mitglieder der damaligen M-Länder Brandenburg und Berlin die Frage stellen mussten, ob sie sich der Parteilaisson unterwerfen oder aber im Sinne ihrer Landesinteressen abstimmen sollten (bzw. auf ein entsprechendes Verhalten ihrer Landesregierungen drängen sollten). Zunächst wollte auch Brandenburg gegen das Gesetz stimmen; erst in buchstäblich letzter Minute erklärte Ministerpräsident Manfred Stolpe, dass er „wegen der Not im Lande Brandenburg“ – also aus rein landesspezifischen Gründen – nun doch für das Gesetz stimmen werde (Plenarprotokoll des Bundesrates der 639. Sitzung vom 14.2.1992, S. 14B). Mit den Stimmen Brandenburgs und Berlins, dessen Regierender Bürgermeister Eberhard Diepgen (CDU) ohne vorherige Konsultation seines sozialdemokratischen Koalitionspartners zugestimmt hatte, erreichte das Gesetz der Bundesregierung die erforderliche Mehrheit im Bundesrat – und die Länder bekamen doch noch ihre Mehrwertsteuererhöhung.¹⁶ Gerade die Enthaltung der beiden M-Länder hätte in diesem Fall wie ein „Nein“ gewirkt, und genau das wäre das Ziel des „Parteidrucks“, falls man von einem solchen sprechen will, auf Seiten der Sozialdemokraten gewesen (vgl. Leunig/Träger 2012 c: 300).

In einer vergleichbaren Situation befand sich ein Teil der Länder bei den (letztlich im Herbst 1997 am Votum des Bundesrates gescheiterten) *Steuerreformgesetzen 1998/1999*. Hier waren es allerdings nicht die O-Länder, die in eine schwierige Entscheidungslage gerieten, denn diese hatten sowohl aus parteipolitischen als auch aus landespolitischen Gründen keinerlei Interesse an einem Inkrafttreten der beiden Gesetze. Vielmehr waren es die R-Länder, die in die Bredouille gerieten: Aus landespolitischen Gründen hätten sie das Gesetz ablehnen müssen, um Einnahmeverluste zu vermeiden (vgl. Bundesrats-Plenarprotokoll 712, S. 193 f.; Zohnhöfer 1999: 343). Die Parteilaisson verlangte aber zugleich, der eigenen Bundesregierung nicht in den Rücken zu fallen. Zunächst enthielten sich die R-Länder Bayern und Baden-Württemberg im Bundesrat denn auch und stimmten damit de facto gegen das Gesetz. Der Bund konnte, wie Gerhard Lehbruch (2000: 167) feststellt, „kein für die Ländermehrheit akzeptables Angebot machen“ (vgl. auch Rensch 2000: 189). Nur das dritte R-Land, Sachsen, votierte für das Gesetz (vgl. Bundesrats-Plenarprotokoll 714, S. 274). Nach der Durchführung des ersten Vermittlungsverfahrens stimmten schließlich doch alle R-Länder für das Gesetz, obgleich keine nennenswerten Verbesserungen vorgenommen worden waren. Diese Landesregierungen stimmten also schließlich doch im Sinne ihrer Partei ab und blockierten das

16 Allerdings kamen deren Mittel ausschließlich den fünf neuen Bundesländern zugute, während die Länder der alten Bundesrepublik leer ausgingen.

Projekt der eigenen Bundesregierung nicht. Freilich war dies eine – im doppelten Wortsinn – recht „billige“ Einhaltung der Parteidisziplin, denn den R-Ländern dürfte längst klar gewesen sein, dass die Steuerreformgesetze aufgrund des Konfrontationskurses von SPD-Bundestagsopposition und O-Ländern ohnehin scheitern würden. Auch hier hat also die Parteidisziplin zwar dazu geführt, dass die R-Länder entsprechend abstimmten, ohne dass dies im Ergebnis jedoch ihren Interessen geschadet hätte.¹⁷

Diese Beispiele machen deutlich, dass sich die Länder durchaus parteipolitischen Bundesinteressen unterwerfen. Das kann, wie beim *Steueränderungsgesetz 1992* geschehen, bis hin zur Bereitschaft gehen, auf die Durchsetzung von Landesinteressen zu verzichten. Das gleichzeitige Auftreten parteipolitischer und „föderaler“ Konflikte muss aber nicht automatisch zum Nachteil für die Länder sein. Beim *Gesundheits-Strukturgesetz 1993* und beim „*Hartz IV-Gesetz*“ sowie letztlich auch bei den gescheiterten *Steuerreformgesetzen 1998/1999* fuhren die Länder „im Windschatten“ der dominierenden parteipolitischen Konflikte recht gut.

5. Fazit

Insgesamt konnten wir zeigen, dass die Vorgehensweise von Bräuninger, Gschwend und Shikano zur Ermittlung des Parteidrucks im Bundesrat bzw. zur Beantwortung der Frage, „ob und wenn ja, wann und in welchem Ausmaß der Bundesrat parteipolitisiert ist“ (Bräuninger/Gschwend/Shikano 2010: 225), wenig zielführend ist. Dies liegt zum einen an einer mangelhaften Definition der zentralen Untersuchungskategorien „Parteipolitik“ bzw. „Parteipolitisierung“ und der dieser gegenübergestellten Sachpolitik (verstanden als Landesinteressen). Zum anderen wurden auch die tatsächlichen Möglichkeiten der Bundesparteien, auf ihre Landesverbände und damit auch auf die von diesen gestellten Landesregierungen Einfluss zu nehmen, deutlich überschätzt.

Wir haben diesem Forschungsdesign eine eigene Vorgehensweise gegenübergestellt und gezeigt, dass sie validere Ergebnisse zutage bringt. Unsere Vermutungen hinsichtlich des Vorliegens „föderaler“ bzw. „sachpolitischer Konflikte“ auf der Basis einer quantitativen Auswertung der Tätigkeitsberichte des Vermittlungsaus-

17 Ein solches Vorgehen muss es im Übrigen auch schon vor 1974 gegeben haben, denn zum 25jährigen Bestehen des Bundesrates stellte der damalige Bevollmächtigte des Landes Rheinland-Pfalz, Roman Herzog, fest, „daß [...] die Landesregierungen, die derselben Partei wie die Bundesregierung angehören, im Bundesrat häufig nur deshalb für die Meinung der Bundesregierung stimmen, weil sie wissen, daß die ‚oppositionellen‘ Landesregierungen durch ihr Votum dem gemeinsamen Interesse aller Länder zum Erfolg verhelfen“ (Herzog 1974: 248).

schusses wurden von den qualitativen Fallstudien bestätigt. Darüber hinaus zeigte sich deutlich, dass in diesen Fällen Parteipolitik eine wesentliche Rolle gespielt hat.

Unsere Frage, ob denn nun in diesen Fällen Landesinteressen von parteipolitischen Interessen *verdrängt* wurden, kann man mit einem „Nein, aber“ beantworten: Einerseits zeigte sich anhand der Beispiele „*Hartz IV-Gesetz*“ und *Gesundheits-Reformgesetz 1993*, dass bei einer Parallelität von föderalen und sachpolitischen Konfliktlinien die Landesinteressen sogar noch gestärkt werden können. Zwar kamen andererseits die Landesinteressen auch in den beiden anderen Fällen (*Steueränderungsgesetz 1992* und *Steuerreformgesetze 1998/1999*) letztlich nicht zu kurz – aber nicht, weil, sondern obwohl die meisten O- bzw. R-Länder dem Parteiinteresse gefolgt sind. Somit kann für diese Fälle mit Bräuninger, Gschwend und Shikano (2010: 247) übereinstimmend festgestellt werden, dass die Landesregierungen „wahrscheinlich genau das [tun], was ihnen als Aufgabe zgedacht wurde und von ihnen erwartet wird [...]: sie bringen Länderinteressen in die Bundespolitik ein“; und das machen die Landesregierungen offenbar auch erfolgreich. Stehen allerdings die Interessen der Parteien jenen der Länder entgegen, so besteht tatsächlich die ernstzunehmende Gefahr, dass die Landesinteressen hintanstellen müssen. Dies mag gesamtstaatlich gesehen im Einzelfall auch nicht problematisch sein. Gleichwohl wäre eine permanente Orientierung an parteipolitischen Positionen in diesen Konfliktfällen, wie hier in zwei Fällen geschehen, wohl bedenklich. Die Länder könnten sich ja möglicherweise nicht immer darauf verlassen, dass – wie beim *Steueränderungsgesetz 1992* – eine glückliche Fügung dazu führt, dass ihre Interessen letztlich doch gewahrt bleiben.

Freilich haben wir es hier mit Fällen zu tun, die eher einen Seltenheitscharakter haben dürften: Zwar sind parteipolitische Konflikte zwischen Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung für die Forschung und ebenso für die Medien und die Politik selbst von großem Interesse. In den vielen Fällen, in denen es keine erkennbaren parteipolitischen Auseinandersetzungen gibt, dürften sich die Landesinteressen wohl recht „ungehindert“ durchsetzen. Ob dem tatsächlich so ist, können nur weitere Fallstudien, nicht aber quantitative Schätzungen zeigen.

Literatur

- Beyme, Klaus von*, 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen.
- Bräuninger, Thomas/Gschwend, Thomas/Shikano, Susumu*, 2010: Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden, in: Politische Vierteljahresschrift 51, 223-249.
- Burkhart, Simone*, 2008: Blockierte Politik. Ursachen und Folgen von „Divided Government“ in Deutschland, Frankfurt a. M./New York.
- Busche, Jürgen*, 2013: Das Geheimnis der Macht liegt im Bundesrat, in: der Freitag, <http://www.freitag.de/autoren/der-freitag/das-geheimnis-der-macht-liegt-im-bundesrat> (Stand: 19.6.2014).
- Herzog, Roman*, 1974: Der Einfluß des Bundesrates auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes seit 1949, in: Bundesrat (Hrsg.), Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland, Bad Honnef/Darmstadt, 235-249.
- Hoffmann, Josef*, 1995: Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der zwölften Wahlperiode des Deutschen Bundestages, in: Bundesanzeiger 47, Nr. 62 a.
- Hoffmann, Josef*, 1999: Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der dreizehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Vierzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen, in: Bundesanzeiger 51.
- Hoffmann, Josef*, 2003: Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der vierzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages, in: Bundesanzeiger 55.
- Höreth, Marcus*, 2007: Zur Zustimmungsbefähigung von Bundesgesetzen. Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38, 712-733.
- Jahn, Gerhard*, 1990 [1976]: Bundesrat gegen Bundestag – Gesetzgebung im Spannungsfeld zweier Verfassungsorgane, in: Dieter Wilke/Bernd Schulte (Hrsg.), Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans, Darmstadt, 370-379.
- Klein, Hans Hugo*, 1990 [1971]: Parteipolitik im Bundesrat?, in: Dieter Wilke/Bernd Schulte (Hrsg.), Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans, Darmstadt, 351-369.
- Koggel, Claus Dieter*, 2006: Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der fünfzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Fünfzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen, in: Bundesanzeiger 58, Nr. 18 a.

- Lauffer, Heinz/Münch, Ursula*, 2010: Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, 8. Auflage, München.
- Lebo, Matthew J./McGlynn, Adam/Koger, Gregory*, 2007: Strategic Party Government. Party Influence in Congress 1789-2000, in: *American Journal of Political Science* 51, 464-481.
- Lehmbruch, Gerhard*, 2000 [1976]: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden.
- Leibholz, Gerhard/Hesselsberger, Dieter*, 1974: Die Stellung des Bundesrates und das demokratische Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesrat (Hrsg.), *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Beiträge zum fünfundzwanzigjährigen Bestehen des Bundesrates der Bundesrepublik Deutschland*, Bad Honnef/Darmstadt, 99-113.
- Leunig, Sven*, 2003: Föderale Verhandlungen. Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess, Frankfurt a. M.
- Leunig, Sven*, 2004: Länder- und Parteiinteressen im Bundesrat. Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B50/51, 33-38.
- Leunig, Sven*, 2006: „AB(C) oder ROM? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 37 (2), 402-420.
- Leunig, Sven/Träger, Hendrik (Hrsg.)*, 2012: Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949-2009, Münster.
- Leunig, Sven/Träger, Hendrik*, 2012 a: Einleitung, in: Dies. (Hrsg.), *Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949-2009*, Münster, 15-38.
- Leunig, Sven/Träger, Hendrik*, 2012 b: 1991-1997: Neue Länder, alte Konflikte, in: Dies. (Hrsg.), *Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949-2009*, Münster, 185-224.
- Leunig, Sven/Träger, Hendrik*, 2012 c: Fazit: Parteipolitik und Landesinteressen im Bundesrat, in: Dies. (Hrsg.), *Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949-2009*, Münster, 289-308.
- Leunig, Sven/Träger, Hendrik*, 2014: Zur Nutzbarkeit der Tätigkeitsberichte des Vermittlungsausschusses für die Kategorisierung von Konflikttypen im Gesetzgebungsverfahren, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.)*, *Jahrbuch des Föderalismus 2014*, Tübingen (i. E.).
- Niclauß, Karlheinz*, 2008: Parlament und Zweite Kammer in der westdeutschen Verfassungsdiskussion von 1946 bis zum Parlamentarischen Rat, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39, 595-611.
- Podschull-Wellmann, Silke*, 2013: Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der siebzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Achtzehnte zeitliche

Übersicht mit Fundstellen. Schriftenreihe der Geschäftsstelle des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, http://www.bundesrat.de/cln_320/nn_8962/SharedDocs/Auschuesse-Termine-To/va/ergebnis/taetigkeit-17wp,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/taetigkeit-17wp.pdf (Stand: 19.12.2013).

- Renzsch, Wolfgang*, 1998: Parteien im Bundesstaat. Sand oder Öl im Getriebe?, in: Ursula Männle (Hrsg.), Föderalismus zwischen Konsens und Konkurrenz. Tagungs- und Materialienband zur Fortentwicklung des deutschen Föderalismus, Baden-Baden, 93-100.
- Renzsch, Wolfgang*, 2000: Die große Steuerreform 1998/99: Kein Strukturbruch, sondern Koalitionspartner als Vetospieler und Parteien als Mehrebenensysteme, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 31, 187-191.
- Reutter, Werner*, 2007: Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38, 299-315.
- Rhode, David W.*, 1991: Parties and Leaders in the Postreform House, Chicago.
- Rudzio, Wolfgang*, 2011: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 8., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden.
- Scharpf, Fritz W.*, 1989: Decision Rules, Decision Styles, and Policy Choices, in: Journal of Theoretical Politics 1, 149-176.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capacities, in: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hrsg.), Welfare and Work in the Open Economy. Volume 1, From Vulnerability to Competitiveness. Oxford, 20-124.
- Schindler, Peter*, 1999: Datenhandbuch zur Geschichte des Bundestages 1949-1999, Baden-Baden.
- Strohmeier, Gerd Andreas*, 2003: Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 51, 17-22.
- Süsterhenn, Adolf*, 1990 [1957]: Senats- oder Bundesratssystem? Zum Problem der Gewaltenteilung innerhalb der Legislative, in: Dieter Wilke/Bernd Schulte (Hrsg.), Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans, Darmstadt, 161-192.
- Träger, Hendrik*, 2008: Die Oppositionspartei SPD im Bundesrat. Eine Fallstudienanalyse zur parteipolitischen Nutzung des Bundesrates durch die SPD in den 1950er-Jahren und ein Vergleich mit der Situation in den 1990er-Jahren, Frankfurt a. M. u. a.

- Träger, Hendrik/Leunig, Sven*, 2012: Tabellenanhang, in: Sven Leunig/Hendrik Träger (Hrsg.), *Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949-2009*, Münster, 309-394.
- Träger, Hendrik/Thiel, Susanna*, 2012: 1998-2005: „Revival“ der Parteipolitik im Bundesrat, in: Sven Leunig/Hendrik Träger (Hrsg.), *Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949-2009*, Münster: 225-260.
- Ziller, Gebhard/Oschatz, Georg-Berndt*, 1998: *Der Bundesrat*, 10., vollständig überarbeitete Auflage, Düsseldorf.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 1999: Die große Steuerreform 1998/99. Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, 326-345.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2000: Der Parteienwettbewerb, die kleinen Koalitionspartner und das Scheitern der Steuerreform: eine Erwiderung auf Wolfgang Renzsch, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31, 719-724.
- Zohlnhöfer, Reimut*, 2011: Die Auswirkungen der Föderalismusreform I auf die Arbeit des Bundesrates, in: Uwe Jun/Sven Leunig (Hrsg.), *60 Jahre Bundesrat. Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009*, Baden-Baden, 149-163.

Korrespondenzanschrift:

Dr. Sven Leunig
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Institut für Politikwissenschaft
Carl-Zeiß-Str. 3
07743 Jena
E-Mail: s.leunig@uni-jena.de

Dr. Hendrik Träger
Otto-von-Guericke-Universität
Institut für Politikwissenschaft
Zschokkestr. 32
39104 Magdeburg
E-Mail: hendrik.traeger@ovgu.de

Universität Leipzig
Institut für Politikwissenschaft
Beethovenstr. 15
04107 Leipzig
hendrik.traeger@uni-leipzig.de