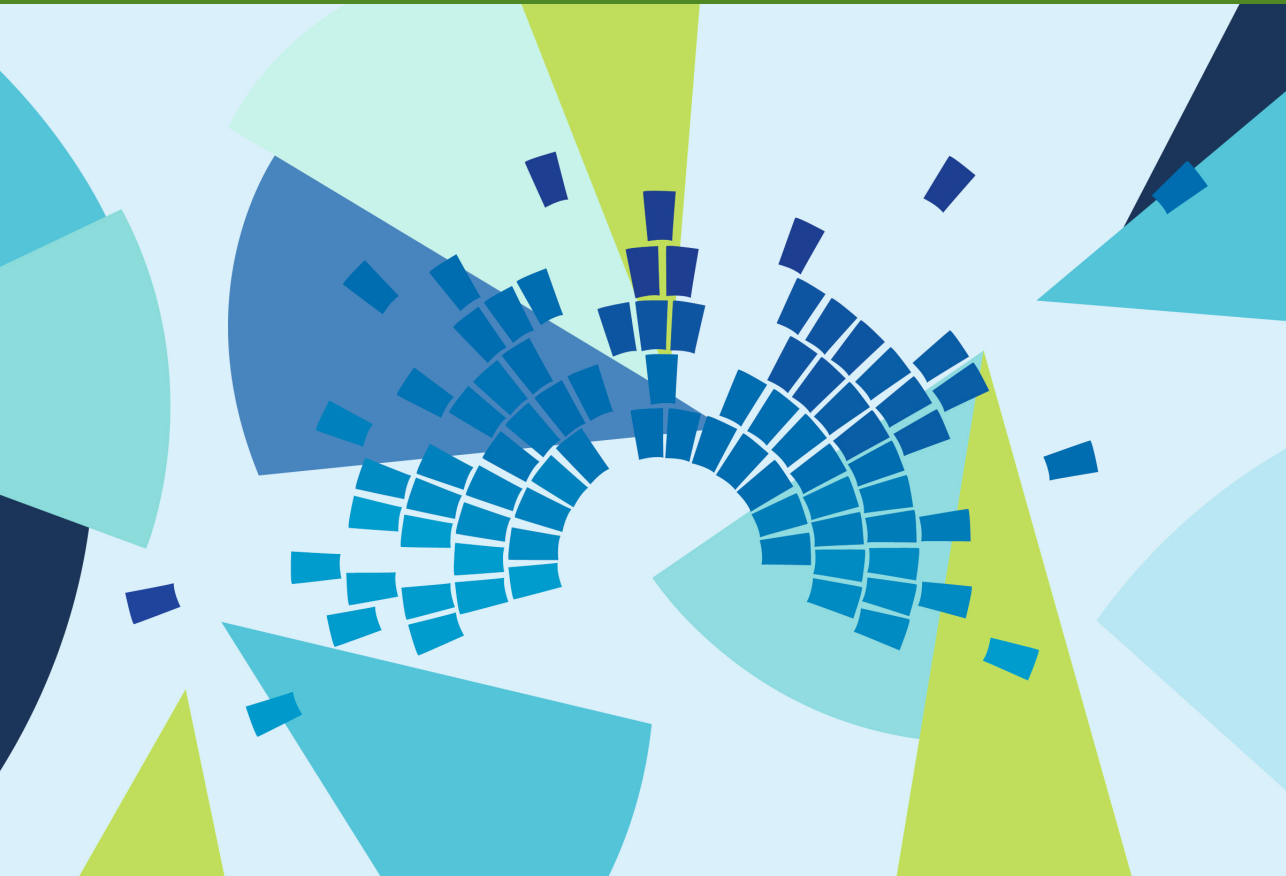


Stefan Schukraft

Legislativer Konflikt in den deutschen Ländern

Eine empirische Studie zur Bildung von
Gesetzgebungsmehrheiten zwischen Programmatik,
Wettbewerb und Mehrebenensystem



Universitätsverlag Potsdam

Legislativer Konflikt in den deutschen Ländern

Stefan Schukraft

LEGISLATIVER KONFLIKT IN DEN DEUTSCHEN LÄNDERN

Eine empirische Studie zur Bildung von
Gesetzgebungsmehrheiten zwischen Programmatik,
Wettbewerb und Mehrebenensystem

Universitätsverlag Potsdam

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2019

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Zugl.: Dissertation, Universität Potsdam, 2018

Gutachter:

Prof. Dr. Steffen Ganghof

Prof. Dr. Thomas Saalfeld

Datum der Disputation: 29.10.2018

Satz: Poli Quintana

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Umschlagillustration: Christiane Mader (unter Verwendung von https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Parties_in_the_Scottish_Parliament,_2007.png)

Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert: Namensnennung – Keine kommerzielle Nutzung – Keine Bearbeitungen 4.0 International
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

ISBN 978-3-86956-450-0

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam:
<https://doi.org/10.25932/publishup-42216>
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-422162>

DANKSAGUNG

Ich schätze mich glücklich, mit Sanftmut auf meine Doktorandenzeit zurückzublicken. Dazu haben zahlreiche Menschen auf ganz unterschiedliche Weise beigetragen, denen zu danken mir an dieser Stelle wichtig ist.

Mein Erstbetreuer Steffen Ganghof hat meine Arbeit immer wohlwollend begleitet; ganz sicher hat sie von seinem konstruktiven Hinterfragen meiner Gedanken enorm profitiert. Die Beschäftigung an seinem Lehrstuhl bot mir gute Arbeitsbedingungen und ermöglichte mir bei der Umsetzung meines Projekts gleichzeitig viel Beinfreiheit, die ich für meine Arbeit gerne genutzt habe und ohne die es deutlich schwieriger gewesen wäre, das Projekt erfolgreich abzuschließen. Auch meinem Zweitbetreuer Thomas Saalfeld danke ich sehr für das Interesse an meiner Arbeit. Die Fragen, die er mir mit auf den Weg gegeben hat, haben die Arbeit bereichert. Zu Beginn meines Studiums weckte seine Einführungsvorlesung mein Faible für die Vergleichenden Regierungslehre. Dass dieses einmal in einem Buch münden würde, konnte ich damals noch nicht absehen, ist für mich aber schöne Reminiszenz an meinen Studienbeginn.

Der erfolgreiche Abschluss eines solchen Buchprojekts ist ohne Unterstützung durch Ideen, Daten und Geld kaum zu stemmen. Danken möchte ich daher dem gesamten Team des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Potsdam für eine stimulierende Arbeitsumgebung. Ein herzlicher Dank gebührt Christian Stecker für die Bereitstellung der Daten zu Gesetzgebungsvorgängen in Nordrhein-Westfalen sowie Franz Urban Pappi für die Überlassung der Daten zu den Politikpositionen der Parteien in den deutschen Ländern. Wichtige Anregungen erhielt ich auch von Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Kolloquien von Steffen Ganghof, Thomas Saalfeld, Heinz Kleger sowie des 2. Doktorandinnen- und Doktorandenworkshops der DVPW-Sektion Vergleichende Politikwissenschaft, die über meine Ideen nachgedacht haben. Dorothee Schlegel und Johannes Gamer haben mir wertvolle praktische Impulse ermöglicht. Ihnen gilt ein besonderer Dank. Finanzielle Unterstützung des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Potsdam sowie von ECPR und Potsdam Graduate School haben mir zudem Reisen zur Teilnahme etwa an Workshops und die Veröffentlichung meiner Arbeit erleichtert. Christiane Mader danke ich für ihre kreative Gestaltung der Umschlagillustration.

Zu den Menschen, die mich mit einer glücklichen Kombination aus fachlichem Interesse und emotionaler Aufmunterung unterstützt haben, gehören Thomas Eisenmann und Nina Reiners – ganz vielen Dank hierfür. Auch die Mittagspau-

sen im gemeinsamen Doktorandenalltag mit Martin Hollmann habe ich sehr genossen. Lukas Bölke hat mit seiner staatsorganisationsrechtlichen Expertise aus einer ergänzenden Perspektive auf die Arbeit geblickt und mir insbesondere bei der Fertigstellung den nötigen Zuspruch gegeben. Überhaupt hatte ich das große Glück, auch jenseits des wissenschaftlichen Lebens von Menschen umgeben zu sein, die mir mit moralischer Unterstützung über manche Klippe geholfen und auf diese Weise viel zum Gelingen dieses Buches beigetragen haben. Auch dafür bin ich dankbar. Alle möglicherweise verbliebenen Unzulänglichkeiten der Arbeit indes gehen selbstverständlich auf meine Kappe.

Die Arbeit an diesem Buch hat mein Leben über Jahre sehr geprägt. Niemand weiß das besser als Mara. Ihr danke ich von ganzem Herzen für die bewundernswerte Toleranz, die sie meinem Projekt, das mir wichtig war, entgegengebracht hat. Sie hat zu jedem Zeitpunkt an mein Projekt und mich geglaubt. Ohne ihre sehr besondere Unterstützung und ihren Zuspruch hätte es kaum einen erfolgreichen Abschluss gefunden. Ihr ist dieses Buch gewidmet!

Wiesbaden, im Februar 2019
Stefan Schukraft.

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG	17
1.1	Prolog	17
1.2	Thematischer Kontext und Fragestellungen	19
1.2.1	Wettbewerb und Programmatik – ein (landes-)parlamentarisches Spannungsfeld	19
1.2.2	Ein Spannungsfeld, drei Fragestellungen: Worum es konkret geht	21
1.3	Beitrag und Relevanz der Arbeit	23
1.4	Die Argumentation in Kürze	27
1.5	Zur empirischen Umsetzung	31
1.6	Überblick über die Arbeit	34
2	(ERKLÄRUNGS-)MUSTER VON LEGISLATIVEM KONFLIKT UND LEGISLATIVER KOOPERATION IN DER LITERATUR	37
2.1	Programmatik und Wettbewerb in originär horizontaler Perspektive	37
2.1.1	Als Hintergrund: Jenseits parlamentarischer Regierungssysteme	38
2.1.2	Konzeptionelle Zugänge.....	41
2.1.3	Legislatives Verhalten der Oppositionsparteien.....	46
2.1.4	Legislativer Konflikt zwischen Akteuren des Regierungslagers	53
2.2	Legislativer Koalitionskonflikt in föderaler Perspektive	66
2.3	Die Landesebene als Studiengegenstand an sich	71
2.4	Eine polymorphe Forschungslücke und ihre Implikationen	72

3	THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN: ERKLÄRUNGSANSATZ UND HYPOTHESEN	75
3.1	Grundlegende Vorarbeiten	76
3.1.1	Was die theoretischen Überlegungen (nicht) leisten können.....	76
3.1.2	Zur Genese von kooperativem und kompetitivem Verhalten – eine (nicht nur) begriffliche Klärung.....	80
3.1.3	Grundlegende Annahmen.....	85
3.2	Ein rationalistisches Modell der grundlegenden Handlungsanreize bei der Bildung von Gesetzgebungs- mehrheiten in den deutschen Landesparlamenten	95
3.3	Oppositionsparteien und Regierungslager zwischen Programmatik und Wettbewerb: erklärende Determinanten	111
3.4	Koalitionsparteien zwischen Programmatik und Wettbewerb: erklärende Determinanten	121
3.5	Ebenenübergreifende Koalitionsmuster als erklärende Determinante von Koalitionskonflikt	135
4	FORSCHUNGSDESIGN UND DATEN	147
4.1	Grundsätzliches Forschungsdesign	147
4.1.1	Forschungsanlage	147
4.1.2	Länderauswahl	154
4.1.3	Untersuchungszeitraum	162
4.1.4	Vergleichender Überblick über die ausgewählten Länder und Zeiträume	165
4.2	Grundsätzliche methodische Vorgehensweise	174
4.3	Operationalisierung der abhängigen Variablen	176
4.3.1	Abhängige Variable der Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager.....	177
4.3.2	Abhängige Variable der Analyse der Interaktion zwischen Koalitionsakteuren.....	185
4.3.3	Abhängige Variable der Analyse der Interaktion von Koalitionsakteuren bei Ausführungsgesetzen.....	198

4.4	Exkurs zur Messung programmatischer Distanzen zwischen Akteuren.....	201
4.5	Operationalisierung kausaler Schlüsselvariablen.....	211
4.5.1	Programmatik-bezogene kausale Schlüsselvariablen	211
4.5.2	Salienz eines Gesetzentwurfs für eine Oppositionspartei	219
4.5.3	Technischer Gesetzentwurf	221
4.5.4	Fraktionsgröße, Mehrheitsmarge des Regierungslagers und Größenunterschied zwischen Koalitionsparteien	224
4.5.5	Vollständiger Regierungswechsel	225
4.5.6	Wunschkoalition.....	225
4.5.7	Länge eines Politikfelds im Koalitionsvertrag	227
4.5.8	Ebenenübergreifende Koalitionstypen sowie Abgrenzung bei zu Ausführungsgesetzen korrespondierenden Bundesgesetzen.....	229
4.6	Operationalisierung zentraler unabhängiger Kontrollvariablen	232
4.6.1	Programmatische Alternative für Regierungspartei.....	233
4.6.2	Erste Legislaturperiode in ostdeutschen Ländern sowie Länder-Dummies	234
4.6.3	Tangentiale Salienzen von Koalitionsparteien.....	234
4.6.4	Vielschichtigkeit eines Gesetzentwurfs	235
4.7	Zur Datenbasis dieser Arbeit.....	236
5	KONFLIKT UND KOOPERATION ZWISCHEN OPPOSITIONSPARTEIEN UND REGIERUNGSLAGER – EINE EMPIRISCHE ANALYSE	245
5.1	Deskriptive Annäherung.....	246
5.2	Forschungspraktische Erläuterungen.....	255
5.2.1	Zur Datenpräparation	255
5.2.2	Analyseverfahren.....	261
5.2.3	Operationalisierung weiterer kausaler Schlüsselvariablen und Kontrollvariablen	263
5.3	Analyse mit Diskussion.....	267
5.4	Blick nach hinten, Blick nach vorn – Zwischenfazit und Orientierungsmarke.....	281

6	KONFLIKT ZWISCHEN KOALITIONSAKTEUREN – EINE EMPIRISCHE ANALYSE	285
6.1	Exkurs: Konflikt zwischen Koalitionsakteuren jenseits des Neuen Dualismus	288
6.1.1	Koalitionsuntreue bei der Initiierung von Gesetzentwürfen als Ausdruck von Koalitionskonflikt.....	289
6.1.2	Koalitionsuntreue bei der Abstimmung über Gesetzentwürfe des Regierungslagers als Ausdruck von Koalitionskonflikt	292
6.2	Konflikt zwischen Koalitionsakteuren im Rahmen des Neuen Dualismus: Vorbemerkung	294
6.3	Vorbereitung der quantitativen Analyse	298
6.3.1	Analyseverfahren.....	298
6.3.2	Datenpräparation.....	307
6.3.3	Berücksichtigung und Operationalisierung (weiterer) Kontrollvariablen.....	310
6.3.4	Zum Modellaufbau	316
6.4	Deskriptive erste bivariate Annäherung	317
6.5	Quantitative Analyse	323
6.6	Ergänzende qualitative Evidenz	334
6.6.1	Methodisches Vorgehen.....	335
6.6.2	Der politische Kontext: Mecklenburg-Vorpommern und das Politikfeld Wirtschaft/Landwirtschaft/Finanzen 1998–2011	338
6.6.3	Erwartungen bezüglich Koalitionskonflikt.....	344
6.6.4	Beobachtete Muster von Koalitionskonflikt	355
6.7	Blick nach hinten, Blick nach vorn – Zwischenfazit und Orientierungsmarke	363
7	KOALITIONSKONFLIKT BEI AUSFÜHRUNGSGESETZEN – EINE EMPIRISCHE ANALYSE	367
7.1	Exkurs: Föderal motivierter Koalitionskonflikt jenseits von Ausführungsgesetzen	369

7.2 Vorbereitung der Analyse	371
7.2.1 Operationalisierung neuer Kontrollvariablen	371
7.2.2 Zur Präparation der Daten.....	374
7.2.3 Methodische Bemerkungen	376
7.3 Deskriptive und erste bivariate Annäherung	382
7.4 Multivariate Analyse und Diskussion	390
7.4.1 Multivariate Analyse.....	390
7.4.2 Diskussion.....	398
7.5 Blick nach hinten, Blick nach vorn – Zwischenfazit und Orientierungsmarke	400
8 RÜCKBLICK UND AUSBLICK	407
8.1 Eingangsfragen	407
8.2 Zusammenfassung der zentralen empirischen Ergebnisse und ihrer inhaltlichen Einordnung	410
8.2.1 Ergebnisse zur Interaktion von Oppositionsparteien und Regierungslager	410
8.2.2 Ergebnisse zur allgemeinen Interaktion von Koalitionsakteuren.....	413
8.2.3 Ergebnisse zur Interaktion von Koalitionsakteuren im Mehrebenensystem	417
8.3 Schlussfragen	422
8.4 Institutionelle Architektur und Regierungsformat der deutschen Länder als subnationale Entitäten	429
8.5 Perspektive	435
8.5.1 Forschungsimplicationen.....	435
8.5.2 Politikimplikationen	437

ANHANG.....	439
Anhang A: Zuordnung der Gesetzentwürfe zu Konfliktdimensionen	439
Anhang B: Deskriptive Übersicht über den für die Analyse in Kapitel 5 verwendeten Datensatz.....	446
Anhang C: Replikation von Modellen aus Kapitel 5	448
Anhang D: Deskriptive Übersicht über den für die quantitative Analyse in Kapitel 6 verwendeten Datensatz.....	455
Anhang E: Vollständige Ergebnisse der Ereignisdatenanalysen zur Erklärung von Koalitionskonflikt (<i>Modelle 6.1 bis 6.2.5</i>)	456
Anhang F: Veranschaulichung der möglichen Zeitabhängigkeit des Effekts der Mehrheitsmarge aus Kapitel 6	458
Anhang G: Replikation von Modellen aus Kapitel 6	459
Anhang H: Synopsis der in Kapitel 6 qualitativ ausgewerteten Gesetzentwürfe in den Legislaturperioden 3–5 Mecklenburg-Vorpommerns der Politikdimension WLF	466
Anhang I: Validierung des quantitativen Indikators für Koalitionskonflikt mit Hilfe der qualitativ betrachteten Gesetzentwürfe.....	500
Anhang J: Deskriptive Übersicht über den für die Analyse in Kapitel 7 verwendeten Datensatz	503
QUELLENVERZEICHNIS	505
LITERATURVERZEICHNIS.....	511

TABELLENVERZEICHNIS

Tab. 4.1:	Ausgewählte vermutete kausale Schlüsselvariablen und ihre Varianz 1990–2013 in elf Ländern.....	161
Tab. 4.2:	Übersicht über die ausgewählten Länder und Legislaturperioden.....	166
Tab. 4.3:	Regierungs- und Oppositionsparteien in den ausgewählten Legislaturperioden	168
Tab. 4.4:	Verteilung der erhobenen Gesetzentwürfe	241
Tab. 5.1:	Hypothesen zur Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager	246
Tab. 5.2:	Beispielhafter Ausschnitt aus dem Datensatz zur Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager	259
Tab. 5.3:	Ergebnisse der logistischen Regression zur Erklärung von kooperativem Abstimmungsverhalten von Oppositionsparteien.....	270
Tab. 6.1:	Nach Wahl der Regierung von einer Koalitionspartei allein initiierte Gesetzentwürfe nach Ländern und Legislaturperioden.....	291
Tab. 6.2:	Hypothesen zur Interaktion zwischen Koalitionsakteuren	295
Tab. 6.3:	Ergebnisse der Ereignisdatenanalysen zur Erklärung von Koalitionskonflikt	326
Tab. 6.4:	Übersicht über ämter-bezogene Kontrollmechanismen der Koalitionsregierungen in Mecklenburg-Vorpommern (3. bis 5. Legislaturperiode).....	354
Tab. 6.5:	Übersicht zu konkretem Koalitionskonflikt mit direktem Bezug zu landespolitischen Gesetzentwürfen der Dimension WLF in MV (3. bis 5. Legislaturperiode).....	360
Tab. 7.1:	Regierungskoalitionen und ebenenübergreifende Koalitionstypen.....	384
Tab. 7.2:	Ergebnisse der Ereignisdatenanalysen zur Erklärung von Koalitionskonflikt bei Ausführungsgesetzen	392

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abb. 3.1:	Typologie der grundlegenden Genese kooperativen und kompetitiven Verhaltens von parlamentarischen Akteuren.....	82
Abb. 3.2:	Erklärungsmodell für Konflikt und Kooperation zwischen Akteuren bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten im institutionellen Kontext der deutschen Landesparlamente.....	110
Abb. 4.1:	Relative Sitzverteilung je Legislaturperiode nach Parteien in Prozent	167
Abb. 4.2:	Anzahl der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe nach Initiatoren und Entscheidungsstatus.....	242
Abb. 4.3:	Anzahl der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe nach Politikbereichen	244
Abb. 4.4:	Prozentualer Anteil der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe nach Politikbereichen, je Land	244
Abb. 5.1:	Anteil der im Datensatz enthaltenen und mit ‚Ja‘ abgestimmten Gesetzentwürfe in Prozent nach Parteien und Legislaturperioden.....	248
Abb. 5.2:	Anteil unterschiedlicher oppositioneller Abstimmungskonstellationen im Datensatz je Land und über Zeit	254
Abb. 5.3:	Die Effekte von Veränderung der programmatischen Distanz und von programmatischer Distanz auf die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit von Zustimmung.....	272
Abb. 5.4:	Veränderung der Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Abstimmungsverhaltens durch die maximale Veränderung von Variablen (<i>Modell 5.2.2</i>).....	279
Abb. 6.1:	Verteilung der Variable ‚Programmatische Alternative für Regierungsparteien‘ nach Legislaturperioden mit Koalitionsregierungen.....	286
Abb. 6.2:	Empirische Verteilungsfunktion der ersten formalen parlamentarischen Aktivität von Gesetzentwürfen nach Legislaturperioden.....	319
Abb. 6.3:	Quartile der Kaplan-Meier-Überlebensfunktionen verschiedener Ausprägungs-Gruppen kausaler Schlüsselvariablen	322

Abb. 6.4:	Hazard Ratios der maximalen Veränderung der kausalen Schlüsselvariablen mit 90–Prozent-Konfidenzintervallen (<i>Modell 6.2.5</i>)	332
Abb. 6.5:	Sitzverteilung im Landtag Mecklenburg-Vorpommern (3. bis 5. Legislaturperiode)	339
Abb. 6.6:	Programmatische Positionen der im Landtag vertretenen Parteien auf der Dimension WLF sowie die gewichtete Regierungsposition 1994–2011	345
Abb. 6.7:	Umfang der Koalitionsverträge nach Politikdimensionen (angegeben in Zeichen).....	349
Abb. 7.1:	Kaplan-Meier-Überlebensfunktion von Ausführungsgesetzen	388
Abb. 7.2:	Koalitionstyp und Kaplan-Meier-Überlebensfunktion von Ausführungsgesetzen	388
Abb. 7.3:	Koalitionstyp (konditioniert) und Kaplan-Meier-Überlebensfunktion von Ausführungsgesetzen	389
Abb. 7.4:	Mischkoalitionen nach Konditionierung und Kaplan-Meier-Überlebensfunktion von Ausführungsgesetzen	389

1 EINLEITUNG

1.1 Prolog

Wie parlamentarische Gesetzgebungsmehrheiten koordiniert werden, mag häufig eher latent wahrgenommen werden. Bisweilen jedoch haben die entsprechenden Mechanismen fast schon haptischen Charakter. Ein schönes Beispiel findet sich in der jüngeren baden-württembergischen Landespolitik. Nach dem historischen Machtwechsel (Wagschal et al. 2013) von Schwarz-Gelb zu Grün-Rot im Jahr 2011 schickte sich die neue Koalitionsregierung mit ihrer Parlamentsmehrheit an, das Land zu erneuern. Einen Schwerpunkt dabei bildete die Bildungspolitik. Dabei ließ sich die Landesregierung von dem Schweizer Bildungsunternehmer Peter Fratton beraten (Zeit Online 2016) – bis dieser 2013 das Handtuch warf. In einem Zeitungsinterview resümiert er über die Gründe: „Als ich gefragt wurde, habe ich gedacht, wir machen gemeinsam eine Umgebung, in der es mehr Bildungsgerechtigkeit gibt. Ich habe diese Oppositionspolitik total unterschätzt. Die kenne ich aus der Schweiz gar nicht. [...] Ich dachte es geht um die Sache, nicht um Stimmenfang“ (Stuttgarter Zeitung 2013). Sicher, Frattons Vorschläge waren auch in der Sache sehr umstritten (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2013: 7), was ebenfalls zu seinem Abgang beigetragen haben könnte. Dennoch ist seine Kritik (deren Herausarbeitung – nebenbei bemerkt – durch die *vergleichende* Perspektive auf das politische System maßgeblich begünstigt wurde) an dieser Stelle in jedem Fall interessant. Die Parteien seien, so ließe sich der Vorwurf abstrahieren, nicht wirklich daran interessiert, im Parlament gemeinsam nach inhaltlichen Lösungen zu suchen. Stattdessen forcierten Regierungs- und Oppositionslager mit Blick auf die nächste Wahl opportunistischerweise ihren Wettbewerb – zur Not auch gegen die eigene Überzeugung.

Freilich stehen auch Koalitionsparteien im Wettbewerb mit den Oppositionsparteien unter dem Druck, diesem Anspruch an programmatisch kohärentes Handeln gerecht zu werden. Nicht nur dann, aber besonders anschaulich lässt sich diese Kritik übrigens verdeutlichen, wenn theoretisch alternative, programmatisch näherliegende Gesetzgebungskoalitionen denkbar wären¹. Ein prominentes Beispiel hierfür auf Bundesebene ist die Debatte um die Ermöglichung der gleichgeschlechtlichen Ehe (Eheschließung für Personen gleichen Geschlechts, sogenannte „Ehe für alle“ oder „Homo-Ehe“) während der Großen Koalition der 18. Legislaturperiode. So bekannte sich die SPD zwar programmatisch stets zur gleichgeschlechtlichen Ehe,

¹ Mit anderen Worten: wenn der Medianabgeordnete auf der betreffenden Politikdimension nicht aus den Reihen der Regierungsmehrheit stammt.

stimmte jedoch im Bundestag aus Koalitionsrason gegen entsprechende Vorlagen. Die Diskrepanz zwischen Programmatik und Handeln fand in der Öffentlichkeit deshalb ein so scharfes Echo, weil es im Bundestag aus SPD, Grünen und Linkspartei zum selben Zeitpunkt eine programmatische und rechnerische Mehrheit für die gleichgeschlechtliche Ehe gab: „CDU und CSU lehnen die Ehe für alle ab, doch der eigentliche Verhinderer heißt SPD: Die verspricht seit Jahren ‚hundert Prozent Gleichstellung‘ für Schwule und Lesben, knickt im Bundestag jedoch ein. Ein feiges Spiel“ (stern.de 2017). Als sich dann im fast buchstäblich letzten Moment der Legislaturperiode, ausgelöst durch eine Äußerung Kanzlerin Merkels, die Möglichkeit ergab, diese Sachfrage zur Gewissensentscheidung zu erklären und frei, ohne Koalitionsrason abzustimmen, grenzte sich die SPD zwar von der Union ab und verhalf dem Vorhaben am 30. Juni 2017 gemeinsam mit Grünen und Linkspartei zu einer Mehrheit. Doch auch in diesem Moment der Versöhnung von programmatischem Anspruch und parlamentarischem Handeln bei der SPD klang die diesbezügliche jahrelange Diskrepanz deutlich nach. In der Plenardebatte an diesem Tag bemerkte Dietmar Bartsch (Linkspartei) an die Adresse der SPD: „Das hätten Sie natürlich die ganzen vier Jahre über haben können. Wir hätten doch so viel an fortschrittlicher Politik hier im Deutschen Bundestag beschließen und umsetzen können [...]. Wir als Linke werden allerdings nie die CDU-Vorsitzende um Erlaubnis fragen, ob wir fortschrittliche Politik beschließen dürfen“ (Bundestags-Plenarprotokoll 18/244, Seite 25107²).

Liegt die Lösung für Oppositions- wie Koalitionsparteien also schlicht in einer größeren Standfestigkeit, was ihre programmatischen Ziele angeht? Können Koalitionsakteure solcherlei Kritik als pauschale Aufforderung zu mehr Koalitionsstreit – bis hin zur Blockade der Mehrheitsbildung innerhalb der Koalition – verstehen? Sie können es nicht. So werden Regierungspartner bisweilen auf der anderen Seite dafür kritisiert, wenn sie Schwierigkeiten haben, ihre Sitzmehrheit in konkrete Gesetzmehrheiten zu übersetzen – sei es wegen inhaltlicher Differenzen oder aus Gründen gegenseitiger Profilierung der Koalitionspartner. Dabei lässt sich jedoch mehr heraushören als nur Kritik an der vorgeblich mangelnden Kompromissbereitschaft politischer Akteure allgemein, die von ihnen gemeinhin erwartet wird. Vielmehr wird den Regierungsparteien Verantwortung zugewiesen, kraft ihrer Regierungsmehrheit verlässlich eigene Gesetzmehrheiten zustande zu bringen. So kritisierten zum Beispiel die sächsischen Grünen die damalige dortige schwarz-gelbe Landesregierung als handlungsunfähige und „brüchige Konstruktion“, die das Land nicht voranbringt: „Es ist ein schlimmer Zustand, dass die Regierung nicht regiert“ (Leipziger Volkszeitung 2011). Und Oppositionsparteien wiederum müssen sich fragen, ob sie bei der nächsten Wahl

2 Die in dieser Arbeit zitierten Plenarprotokolle und Parlamentsdrucksachen der deutschen Landtage und des Bundestages sind aus Kapazitätsgründen nicht einzeln im Quellenverzeichnis der Arbeit aufgeführt. Alle der genannten Protokolle und Drucksachen sind jedoch leicht unter den genannten Nummern auf www.parlamentsspiegel.de oder www.bundestag.de auffindbar.

erfolgreich abschneiden werden, wenn sie sich während der Legislaturperiode nicht vom Regierungslager³ abgegrenzt haben.

Aus Sicht der Akteure bedeutet diese drohende Doppelkritik sicherlich im Zweifel eine missliche Erschwernis im alltäglichen Politikgeschäft. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist sie – gerade durch ihren Bezug auf das Format legislativer Mehrheitskoordination an sich – vor allem Anlass, besser zu verstehen, wie sich Akteure in dieser Situation verhalten. Die vorliegende Arbeit versucht sich daran.

Wenn sie dies anhand der deutschen Landespolitik tut, so geschieht dies in dem Bewusstsein, dass das entsprechende Verständnis des Handelns von Akteuren zwar einen bestimmten Aspekt darstellt; dieser jedoch kann auch aus dem Blickfeld größer angelegter Debatten beachtenswert sein. Über das Interesse an Effekten von Mehrheits-Koalitionsregierungen in parlamentarischen Regierungssystemen hinaus ist hervorzuheben, dass das anvisierte bessere Verständnis dieses Handelns speziell in den deutschen Ländern maßgeblich den Weg ebnet zu wichtigen normativen Debatten. Gemeint sind damit Debatten über die Mechanismen der Mehrheitskoordination in den deutschen Ländern mitsamt ihrer institutionellen Architektur und ihren Mehrheits-Koalitionsregierungen als typischem Regierungsformat. Wir werden solche Fragen in Unterkapitel 1.3 näher anreißen. Zuvor werden wir den thematischen Kontext aus einer stärker politikwissenschaftlich orientierten Perspektive darstellen und die konkreten Fragestellungen der Arbeit daraus ableiten. Einen Abriss der Argumentation dieser Arbeit gibt Unterkapitel 1.4. Nach Äußerungen zur empirischen Umsetzung (Unterkapitel 1.5) schließt das Kapitel mit einem Überblick über die übrigen Kapitel.

1.2 Thematischer Kontext und Fragestellungen

1.2.1 Wettbewerb und Programmatik – ein (landes-)parlamentarisches Spannungsfeld

Beide Kritikpunkte speisen sich aus demselben Spannungsfeld. Die Gesetzgebungsmehrheiten in parlamentarischen Systemen bilden sich nicht frei. Vielmehr impliziert der Neue Dualismus, in dem sich Regierungsmehrheit einerseits und Oppositionsminderheit andererseits gegenüberstehen, einen starken Anreiz zu entsprechendem opportunistischen⁴ Wettbewerb, inklusive der Bürde für die

³ Der Begriff des Regierungslagers ist weit verbreitet, aber nicht sehr differenziert. Schließlich besteht das Regierungslager – insbesondere bei Koalitionsregierungen – aus mehr als nur einem Akteur. Der Autor der Arbeit ist sich dessen bewusst. Wird der Begriff im Folgenden verwendet, so geschieht dies zur sprachlichen Vereinfachung. In Situationen, in denen eine sprachliche Differenzierung der Akteure des Regierungslagers aus inhaltlichen Gründen geboten erscheint, kommt der Autor dem nach.

⁴ Unter opportunistischem Verhalten verstehen wir hier eine von programmatischen Aspekten losgelöste und insofern tendenziell prinzipienlose Anpassung des Verhaltens eines Akteurs an seine jeweilige Einbettung in den Wettbewerb zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien beziehungsweise denjenigen zwischen Koalitionsparteien

Regierungsmehrheit, in genau dieser Konstellation eigene Gesetzgebungsmehrheiten zustande zu bringen. Dieser Anreiz jedoch muss nicht in jedem Fall mit den programmatischen Verortungen der Akteure überein gehen. So müssen sich Koalitionsparteien nicht in jeder Sachfrage nahestehen. Umgekehrt kann auch zwischen Oppositionsparteien und einer oder mehreren Regierungsparteien bisweilen eine große programmatische Nähe auftreten. Für Koalitionsregierungen kommt als Erschwernis hinzu, dass die Koalitionspartner trotz gemeinsamer Rolle als Regierungsmehrheit im Neuen Dualismus nach wie vor auch untereinander in einem opportunistischen Wettbewerb stehen; schließlich stellen sie sich bei der nächsten Wahl getrennt dem Votum der Wähler. Koalitionsparteien sind also bei der ‚coalition governance‘ dem politischen Wettbewerb mit der Opposition genauso ausgesetzt wie dem politischen Wettbewerb mit dem Koalitionspartner. Auf diese Weise lässt sich für beide zentralen parlamentarischen Interaktionen – derjenigen zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien wie auch derjenigen zwischen Koalitionsparteien – ein Spannungsfeld aus Programmatik einerseits und opportunistischem Wettbewerb andererseits ausmachen. Doch bei dem beschriebenen Spannungsfeld handelt es sich nicht nur um ein allgemeines parlamentarisches, sondern auch ein spezifisches landesparlamentarisches Spannungsfeld. Denn in den deutschen Ländern tritt für Koalitionsregierungen darüber hinaus als weitere Komplikation hinzu, dass die durch den Neuen Dualismus auf Landesebene und den Neuen Dualismus auf Bundesebene jeweils perforierten Konfliktmuster keineswegs deckungsgleich sein müssen. So könnte sich die CDU beispielsweise in einem bestimmten Bundesland in einer Regierungskoalition mit den Grünen befinden, während sie auf Bundesebene gleichzeitig mit der FDP in einer schwarz-gelben Koalition regiert. Wenn sich Koalitionsparteien also an den mit dem Neuen Dualismus verbundenen Wettbewerbsstrukturen orientieren, stellt sich für sie die zusätzliche Frage, inwieweit sie dabei auch den Wettbewerb auf Bundesebene berücksichtigen. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich damit, wie die Akteure in den deutschen Landesparlamenten unter Mehrheitsregierungen bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten strategisch⁵ die programmatischen und opportunistischen Anreize zu Konflikt und Kooperation abwägen, die aus diesem Spannungsfeld erwachsen. Sie erklärt also mit programmatisch oder opportunistisch begründeten Determinanten die Konfliktmuster zwischen Akteuren. Dabei bricht sie die Problematik auf drei konkrete Fragestellungen herunter. Die Arbeit berücksichtigt beide zentralen parlamentarischen Interaktionen und wird insbesondere durch die institutionelle Ausgestaltung und das vorherrschende Regierungsformat der minimalen Gewinnkoalition⁶ in den deutschen

im Neuen Dualismus zum Zweck persönlicher Vorteilserlangung jenseits programmatischer Ziele (vgl. auch Schmidt 2004: 500).

5 Unter strategischem Handeln verstehen wir Handeln als Resultat rationaler Kalküle von Akteuren. Abschnitt 3.1.2 wird dieses Verständnis näher diskutieren.

6 Eine minimale Gewinnkoalition ist die nach der Anzahl der beteiligten Parteien kleinstmögliche Regierungskoalition. Es handelt sich also um eine Regierungskoalition, die ihre Parlamentsmehrheit schon dann verliert, wenn nur eine

Ländern bedingte Determinanten im Blick haben. Minderheits- und übergroße Koalitionsregierungen bleiben nicht nur deshalb in dieser Arbeit außen vor, weil sie in den Ländern inzwischen die absolute Ausnahme sind (vgl. Decker 2004b: 6; Reutter 2013: 58), es hier jedoch darum geht, die *typischen* Mechanismen der Mehrheitskoordination in den deutschen Ländern besser zu verstehen. Darüber hinaus liegt das beschriebene Spannungsfeld in den Ländern nur in abgeschwächter Form vor. So öffnet sich die legislative Mehrheitskoordination bei Minderheitsregierungen zwangsläufig über die klassischen Strukturen des Neuen Dualismus hinweg. In übergroßen Koalitionsregierungen andererseits wird unter Umständen eine flexiblere Mehrheitskoordination innerhalb des Regierungslagers möglich. In beiden Fällen sind jedoch Auswirkungen auf die Mechanismen der legislativen Mehrheitskoordination zu erwarten. Die Arbeit beschränkt sich daher theoretisch wie empirisch auf Regierungskonstellationen, in denen keine Regierungspartei für die legislative Mehrheitskoordination entbehrlich ist, also namentlich auf Einparteien-Mehrheitsregierungen und minimale Gewinnkoalitionen (und wird dies in Abschnitt 4.1.2 nochmals ausführlicher begründen).

Stellen wir nun die drei Fragestellungen im Einzelnen vor. Während bei der ersten Fragestellung die programmatische oder opportunistische Motivation des Handelns von Akteuren im Vordergrund steht, zielen die beiden weiteren Fragestellungen darauf, ob das Handeln der Akteure in Konflikt oder Kooperation resultiert. Verbindendes Element aller Fragestellungen ist die Analyse der Gewichtung von opportunistischen und programmatischen Handlungsanreizen.

1.2.2 Ein Spannungsfeld, drei Fragestellungen: Worum es konkret geht

Erstens geht es im Hinblick auf die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager darum, inwieweit es von programmatischen Positionen oder vom opportunistischen Wettbewerb zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien abhängt, ob Oppositionsparteien und Regierungslager bei der Bildung von Gesetzmehrheiten kooperieren oder konfliktieren? So haben die Oppositionsparteien unbestrittenermaßen einen Anreiz, Abstimmungen im Parlament immer auch zu Abstimmungen über die Regierung zu machen und daher zu konfliktieren. Gleichzeitig lassen sich aber auch Gesetzgebungscoalitionen unter Einschluss von Oppositionsparteien⁷ beobachten. Mit der landläufigen Annahme eines starren Dualismus mit quasi darin veranlagter Fundamentalopposition ließe sich dieses Muster ebenso wenig erklären wie aus rein programmatischer Perspektive. Die

Partei die Koalition verlässt.

⁷ Die vorliegende Arbeit differenziert der Einfachheit halber begrifflich nicht immer zwischen Oppositionspartei und -fraktion. Wo sich jedoch eine theoretische Notwendigkeit hierfür ergibt, erfolgt eine entsprechend klare Differenzierung.

Arbeit soll hier deshalb ein differenzierteres Bild von strategischem Verhalten von Oppositionsparteien zeichnen helfen. Ziel ist ein Beitrag zu einer Erklärung dafür, wann die beobachteten Muster von legislativem Konflikt und legislativer Kooperation⁸ auf Landesebene programmatisch begründet sind und wann sich Oppositionsparteien vielmehr Lösungen verweigern, denen sie aus programmatischer Sicht eigentlich hätten zustimmen müssen. Der Fokus liegt dabei, wie wir in Kapitel 4 begründen werden, hauptsächlich auf dem Abstimmungsverhalten im Parlament, dem wichtigsten Aspekt der Muster von Konflikt und Kooperation bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten in dieser Interaktion.

Die zweite Fragestellung betrifft dann die Interaktion innerhalb des Regierungslagers. Sie fragt danach, inwieweit es vor dem Hintergrund unterschiedlicher programmatischer Positionen und opportunistischer Überlegungen zu Konflikt statt Kooperation zwischen Koalitionsakteuren bei der Bildung gemeinsamer Gesetzgebungsmehrheiten kommt. Schließlich kommt den Regierungsparteien mit der formalen Parlamentsmehrheit faktisch auch die Bürde zu, in jedem konkreten Fall eine eigene legislative Mehrheit zu koordinieren. Eine flexible Mehrheitsbildung schließt sich quasi aus, liegt – im Geiste des Neuen Dualismus gesprochen – hier doch die Handlungsfähigkeit der Regierung und damit ihr Nimbus begründet. Dies ist mitunter keine leichte Aufgabe, sind die Positionen der Regierungsparteien doch nicht identisch. Der Wettbewerb zwischen den Koalitionsparteien im Hinblick auf die nächste Wahl tut sein Übriges. Akteure müssen daher fürchten, im Zuge der legislativen Mehrheitskoordination vom Koalitionspartner ‚betrogen‘ zu werden; schließlich ist es lukrativ, in dieser prekären Situation möglichst viel für sich selbst herauszuholen. Von der Gewichtung der Anreize im Spannungsfeld aus Programmatik und Wettbewerb wird dann abhängen, wie konfliktiv sich ‚coalition governance‘ anlässt, das heißt wie viel Uneinigkeit Koalitionsakteure bei der legislativen Mehrheitskoordination in Kauf nehmen. Da in jüngerer Zeit Zweifel an der Wirkmächtigkeit von Ex-Post-Mechanismen des Koalitionsmanagements geäußert wurden (vgl. Saalfeld 2015b), etwa was den Einsatz von Koalitionsausschüssen anbelangt, rückt stattdessen die Frage nach der Genese von Koalitionskonflikt stärker in den Mittelpunkt. Dies greift die zweite Fragestellung auf. Dabei stehen unterschiedliche Varianten der Genese von Koalitionskonflikt im Blickfeld. So stellt sich bei der Frage, wie die Genese von Konflikt überhaupt zu erklären ist, die Anschlussfrage, wie viel des Konflikts exogen, also strukturell bedingt und damit jenseits des Einflussbereichs der Akteure liegt, und wie viel Konflikt die Akteure durch ihre Eigenschaften und Entscheidungen (nach der Entscheidung für das Eingehen der Regierungskoalition) selbst zu verantworten haben, etwa durch im Zuge der Regierungsbildung ex ante selbst ausgestaltete Institutionen wie den Koalitionsvertrag. Dies ist auch die Frage danach, welchen Einfluss Koalitionsakteure schon darauf haben, ob es während der Legislaturperiode

⁸ „Kooperation“ bedeutet hier nicht per se, dass Oppositionsparteien und Regierungslager über einen Gesetzentwurf verhandeln, sondern schlicht dass es zu einer gemeinsamen Gesetzgebungskoalition kommt.

zu Konflikt kommt (und nicht erst darauf, wie sie ihn über Ex-Post-Mechanismen eindämmen können, wenn er bereits aufgetreten ist). Die bisherige tendenziell einseitige Fokussierung der Literatur auf Ex-Post-Mechanismen suggeriert schließlich, dass Koalitionsakteure in Bezug auf die Koordination gemeinsamer Gesetzgebungsmehrheiten in erster Linie ihres eigenen Glückes Schmied sind. Die zweite Fragestellung widmet sich dieser offenen Frage.

Die dritte Fragestellung schlussendlich verweilt bei dieser Interaktion, bettet die sich ergebenden Muster nun aber explizit vertikal in den Kontext des bundesrepublikanischen Kooperativföderalismus ein. Gefragt wird hier danach, inwieweit die Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten bei der Ausführung von Bundesgesetzen in Mischkoalitionen mit mehr Konflikt einhergeht als in ebenenübergreifend kongruenten Regierungskoalitionen. Einige Sätze zum Hintergrund sind hier hilfreich. So ist der Landesgesetzgebung ein reaktiver Charakter (Mielke/Reutter 2012a: 51) zu attestieren; sie geht zu einem erheblichen Teil auf die Bundesebene zurück. Diese Art von legislativer Redundanz (Reutter 2008: 249) trifft natürlich in besonderem Maße auf Ausführungsgesetze zu, die den zentralen Part bei der Ausführung der Bundesgesetzgebung darstellen⁹. In ihnen regeln die Länder – kraft entsprechender grundgesetzlicher Kompetenz (vgl. Abschnitt VIII des Grundgesetzes) und im Normalfall als eigene Angelegenheit – die Umsetzung von Bundesgesetzen. Und diese Ausführungsgesetze bergen politischen Spielraum (Leunig 2012: 20). Regierungskoalitionen, in denen auf Landesebene Parteien zusammenarbeiten müssen, die sich auf Bundesebene in konkurrierenden Lagern gegenüberstehen, könnten hier besondere Brisanz entfalten. Das ohnehin bestehende Spannungsfeld zwischen Programmatik und Wettbewerb könnte sich, so lässt sich vermuten, in solchen Mischkoalitionen schließlich insofern noch verschärfen, als dass sich hier die Wettbewerbskonstellationen von Bundes- und Landesebene verschränken. Eine Rolle könnte dabei auch eine Abgrenzung der Landes-Koalitionspartner auf Bundesebene voneinander spielen. Die dritte Fragestellung versucht, diese potenzielle Einschränkung föderaler Flexibilität durch Provokation verstärkten Koalitionskonflikts empirisch zu bemessen.

1.3 Beitrag und Relevanz der Arbeit

Beschäftigt man sich mit dem Spannungsfeld aus Programmatik und Wettbewerb in den deutschen Landesparlamenten, so agiert man in einer polymorphen Forschungslücke. Deren erste Gestalt ist zunächst empirischer Natur. So sind echte komparative Studien zum deutschen Landesparlamentarismus nicht sehr häufig und systematische Tests von Mechanismen (auch aufgrund mangelnder Datenlage) bislang sehr selten. Die vorliegende Arbeit nimmt im Hinblick auf systematisches

⁹ Die Bedeutung der im Zuge der Föderalismusreform I neu eingeführten Abweichungsgesetzgebungskompetenz werden wir im Rahmen von Kapitel 7 diskutieren.

Testen im Kontext der deutschen Landesparlamente bei allen drei Fragestellungen eine progressive Rolle ein. Dass diese Rolle fast notwendigerweise an der ein oder anderen Stelle explorativen Charakter aufweist, verzeiht sich durch das resultierende Potenzial zum empirischen Streitschlichter und Informator der Debatte genauso wie durch die perspektivische Erschließung der deutschen Landesparlamente für verstärkte allgemeine und systematische Tests. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die deutschen Landesparlamente als subnationale Parlamente in einem symmetrischen Föderalismus exzellentes Potenzial für komparatives Testen aufweisen.

Dazu treten vor allem drei inhaltliche Leerstellen, die die vorliegende Arbeit zumindest teilweise schließt. So kann die Arbeit zunächst helfen, die Strategien von Akteuren im Gesetzgebungsprozess theoretisch besser zu verstehen. Die Grundlogik parlamentarischer Systeme und damit die handlungstheoretischen Eckpfeiler der Akteure sind freilich klar. Doch innerhalb dieses makro-theoretischen Rahmens verbleibt relevanter Spielraum auf den Ebenen von Legislaturperioden, Akteuren und Gesetzentwürfen selbst. Hinweise aus der Literatur (vgl. Bolleyer 2004: 138), wonach sich aus demselben makro-institutionellen Kontext für unterschiedliche Akteure eines politischen Systems unterschiedliche Handlungsanreize ergeben können, bieten ein gutes Beispiel hierfür. Ein Beitrag der vorliegenden Arbeit kann also darin bestehen, systematische Determinanten für Akteursverhalten innerhalb des institutionellen Kontexts der deutschen Länder herauszuarbeiten. Dies bietet übrigens nicht nur angesichts der Konzentration der Literatur auf makro-institutionelle Effekte, sondern gerade auch angesichts der großen makro-institutionellen Homogenität der deutschen Länder auch aus forschungspraktischer Perspektive das größte Erkenntnispotenzial. Vor allem kann die vorliegende Arbeit dann einen Beitrag zu einer theoretischen Erklärung dafür darstellen, wie Akteure im gegebenen institutionellen Kontext mehrere bestimmte programmatische und opportunistische Handlungsreize kombinieren. Bisherige Beiträge konzentrieren sich zumeist entweder auf die systematische Erklärung eines bestimmten Aspekts oder sind idiographisch und damit umfassend, aber weniger systematisch angelegt.

Als normative Forschungslücke tritt auf einer zweiten Ebene die bessere Erforschung etwaiger nachteiliger Effekte des Neuen Dualismus unter Mehrheitsregierungen hinzu. So steht oppositionsseitig auf dem Spiel, inwieweit der Wettbewerb zwischen den Lagern der Bildung programmatisch naheliegender Gesetzgebungscoalitionen entgegensteht. Oppositionsparteien würden dann im Parlament um des Wettbewerbs willen von denjenigen Positionen abweichen, die sie gegenüber den Wählern vertreten (für Fragen dieser Art vgl. zum Beispiel Esaiasson/Narud 2013). Die Akteure agierten weniger responsiv und die gebildeten Gesetzgebungsmehrheiten wären in geringerem Maße proportional zu den programmatischen Mehrheiten in der Wählerschaft. Auf Seiten des Regierungslagers steht auf dem Spiel, wie schwierig es für Regierungsparteien ist, Gesetzgebungsmehrheiten zu

bilden – mit anderen Worten: wie groß also ihr ‚coalition governance‘-Problem ist. Denn bei aller Aufmerksamkeit für die Regierungsbildung: am Ende zählen auch für Mehrheitsregierungen legislative Mehrheiten: „[...] denn erst an der Koalitionsfähigkeit in Gesetzungsfragen wird sich die politische Handlungsfähigkeit und Stabilität einer Regierungsmehrheit erweisen“ (Steffani 1991a: 28). Inwieweit deren Koordination für die Akteure mit (vermeidbaren) Kosten verbunden und die Entscheidungsfindung gelähmt ist, macht also einen Unterschied.

Gleichzeitig soll die Arbeit drittens in der Zusammenschau helfen, die Mechanik der parlamentarischen Systeme in den Ländern selbst zu erhellen und besser normativ bewerten zu können. Für die Länder entfalten die Muster von Konflikt und Kooperation im Parlament spezifische Relevanz, die in ihrer Eigenschaft als subnationale Entitäten begründet liegt. Denn auch wenn Landespolitik selbstverständlich und begründeterweise parteipolitische Auseinandersetzungen führt, so unterscheiden sich Bund und Länder im politischen Charakter ihres Aufgabenschnitts doch wesentlich (Decker 2004a: 4). Die landespolitische Entscheidungsmaterie an sich ist minder ideologisch aufgeladen, sieht man von Ausnahmen wie der Schulpolitik ab. Vor diesem Hintergrund wird für eine nach sachpolitischer Maßgabe kooperative Bildung von Regierungsmehrheiten plädiert. Sie werde dieser tendenziellen Aufgabenteilung gerechter (Decker 2009: 450). Ein Beitrag der Arbeit kann daher auch darin bestehen, erstmals stichhaltige Befunde zum legislativen Verhalten landespolitischer Akteure zwischen Programmatik und Wettbewerb zu liefern. Die seit geraumer Zeit, nämlich schon von Theodor Eschenburg (1952, 1967: 208–212) und Wilhelm Hennis (1968: 105–125)¹⁰, und in letzter Zeit (etwa stimuliert durch die diversen Reformen der Bund-Länder-Beziehungen in den letzten Jahren) wieder verstärkt geführte Debatte (maßgeblich durch Frank Decker, etwa Decker 2004a) über die passende institutionelle Architektur und das passende Regierungsformat für die Länder ließe sich so fundierter bestreiten¹¹. Der Frage nach dem besten Regierungssystem und -format für die deutschen Länder kann man sich dabei aus zwei Richtungen nähern: die Frage danach, welche normativen Erwartungen im Allgemeinen an die Mechanismen der legislativen Systeme in den Ländern gerichtet werden, trifft auf diejenige, welche normativen Erwartungen unter den gegenwärtigen Bedingungen befriedigt werden. So lässt sich die „Mehrheitsfixierung des bundesdeutschen Parlamentarismus“ durchaus als Streben nach Regierungsstabilität als Reaktion auf die gouvernementale Instabilität der Weimarer Republik interpretieren (vgl. Decker 2004a: 7). Doch galt das parlamentarische System kombiniert mit einer Mehrheitsregierung gerade in den ersten Jahrzehnten nach Neugründung der Länder im Nachgang der Besatzungszeit nach dem Zweiten Weltkrieg keineswegs als alternativlos. So

10 Das Kapitel beruht auf einem ursprünglich bereits 1956 gehaltenen Vortrag.

11 Letztlich berührt dies dann freilich auch die größere Debatte um die Stellung der Landesparlamente und Länder im bundesrepublikanischen Gefüge an sich (etwa Eisele 2005), konkret also deren nicht selten konstatierten Bedeutungsverlust.

schiene präsidentielle Systeme und innerhalb des parlamentarischen Systems Allparteiregierungen – die in den deutschen Ländern möglicherweise anderen normativen Erwartungen gerecht werden können – nicht nur denkbar, sondern wurden in letzterem Fall auch praktiziert. Wir werden im Schlusskapitel der Arbeit darauf zurückkommen.

Die dritte Fragestellung dieser Arbeit könnte diese Debatte zudem mit einem neuen Aspekt bereichern. Wissen darüber, inwieweit die Ausführung von Bundesgesetzen in den Ländern je nach ebenenübergreifendem Koalitionsmuster in unterschiedlichem Ausmaß mit einem ‚coalition governance‘-Problem verbunden ist, fügte der Forschung zum föderalen Entscheiden in der Bundesrepublik eine neue und beachtenswerte Facette hinzu. Denn dabei handelte es sich um eine föderal bedingte *mechanische* Beeinträchtigung der Mehrheitskoordination in den Landesparlamenten selbst. Die Fragestellung berührt dabei mit der Melange aus föderaler institutioneller Architektur und über die Ebenen weitgehend unitarischem Parteiensystem einen traditionsreichen Themenkomplex der bundesrepublikanischen Politikwissenschaft, in dem Monumente wie Fritz W. Scharpfs Arbeiten zur „Politikverflechtung“ (Scharpf et al. 1976) und Gerhard Lehmbrechts Strukturbruchthese (Lehmbrecht 2000) entstanden sind. Die empirische Forschung konzentrierte sich seitdem meist auf den Einfluss der Bundes- auf Landespolitik bei Landtagswahlen oder der Bildung von Regierungskoalitionen, oder eine Verquickung von Länder- und Parteiinteressen im Bundesrat. Ob ein entsprechendes zusätzliches Blockademoment föderaler Politik in Deutschland für die Landesparlamente zu konstatieren ist, lässt sich bislang nicht beantworten. Wir wissen bisher nicht, wie flexibel dieses Scharnier föderaler gesetzgeberischer Tätigkeit in der Praxis ist. Entsprechende Kenntnisse sind jedoch notwendig, um die Debatten um die Regierungssysteme der Länder nicht nur informierter führen, sondern darüber hinaus eben auch Reformempfehlungen zur institutionellen Ausgestaltung und Einschätzungen zu Regierungsformaten im föderalen Gefüge der Bundesrepublik geben zu können.

Kurz ausgedrückt ermöglicht das Studium der Strategien von Akteuren im gegenwärtigen System von Mehrheitsregierungen in den parlamentarischen Systemen der Länder möglicherweise nicht nur den ein oder anderen weiteren Einblick in generelle Nachteile der Mehrheitskoordination unter Mehrheitsregierungen in parlamentarischen Systemen. Sondern das bessere Verständnis der Mechanismen der legislativen Mehrheitskoordination in den deutschen Ländern ebnet in einem weiteren Schritt maßgeblich den Weg zu luziden Einwürfen in die normative Debatte um deren institutionelle Architektur und Regierungsformate. Der Beitrag dieser Arbeit ist also ein Beitrag *anhand* und *für* die deutschen Landesparlamente.

1.4 Die Argumentation in Kürze

Der Neue Dualismus setzt im Gesetzgebungsprozess starke Handlungsanreize im Sinne einer legislativen Mehrheitskoordination entlang der entsprechend strukturierten Lager. Es setzt die Akteure jedoch auch einem Spannungsfeld aus, da aus den programmatischen Positionen der Akteure einerseits und ihrer Einbettung in einen opportunistischen Wettbewerb untereinander andererseits gegenläufige Handlungsanreize erwachsen können. In diesem Kontext stellt die Arbeit theoretische Überlegungen zur Gewichtung konträrer Handlungsanreize durch Akteure an. Sie argumentiert, dass es sich für einen Akteur unter bestimmten Bedingungen lohnt, sich in seinem Verhalten bei der legislativen Mehrheitskoordination vom Neuen Dualismus abzusetzen. Dies sollte dann der Fall sein, wenn die sachbezogenen, koordinierungsbezogenen und elektoralen Kosten, die er für ein Handeln im Sinne des Neuen Dualismus zu tragen hätte, unterm Strich höher ausfallen als diejenigen im Falle eines vom Neuen Dualismus abweichenden Verhaltens. Im umgekehrten Fall wird es sich für einen Akteur nicht lohnen, sich in seinem Verhalten bei der legislativen Mehrheitskoordination vom Neuen Dualismus abzusetzen. Ausgehend von Überlegungen der bestehenden Literatur wird die Arbeit ein rationalistisches Modell herausarbeiten, das die Entscheidungssituation von Akteuren in diesem Spannungsfeld abbilden soll. Mit Hilfe dieses Rahmens gilt es dann, konkrete Hypothesen zu den drei Fragestellungen herzuleiten, die im empirischen Teil der Arbeit getestet werden können. Aufgrund hoher institutioneller Homogenität zwischen den Ländern konzentriert sie sich dabei auf die Erklärung von Unterschieden zwischen Legislaturperioden, Akteuren und Gesetzentwürfen.

Das besagte Modell hat zur Aufgabe, die grundlegenden Handlungsanreize von Akteuren bei der legislativen Mehrheitsbildung darzustellen. Dabei geht das Modell von Parteien als grundsätzlichen Akteuren und der Rationalitätsannahme aus. Um die Beziehungen von Akteuren im Parlament zu charakterisieren, greift das Modell auf den Prinzipal-Agent-Ansatz zurück. Der Prinzipal-Agent-Ansatz (maßgeblich: Strøm et al. 2003) beschäftigt sich mit dem Verhältnis eines oder mehrerer Prinzipale zu einem oder mehreren Agenten. Er beschreibt im Kern die Delegation von Zuständigkeiten und deren Folgen. Ein Prinzipal delegiert Kompetenzen und Aufgaben an einen (oder mehrere) Agenten, der (die) ihm im Gegenzug darüber verantwortlich ist (sind). Dass ein Agent im Sinne seines Prinzipals handelt, ist jedoch keineswegs von vornherein ausgemacht. Es werden zwei Delegationskonstellationen unterschieden. Dabei handelt es sich zunächst um die Delegationskette des parlamentarischen Regierungssystems, wobei Abgeordnete mit ihren Wählern und ihrer Partei ‚competing principals‘ (Mattson 2009: 184; Maltzman 1997) haben. Bei der zweiten Delegationskonstellation handelt es sich um Delegation zwischen Koalitionsparteien. Das Prinzipal-Agent-Verhältnis birgt stets ein potenzielles Prinzipal-Agent-Problem, da die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent von potenziell konfligierenden Interessen und einer asymmetrischen

Verteilung relevanter Informationen geprägt sein kann. Koalitionsregierungen, in denen sich Akteure auf ein gemeinsames Vorgehen verpflichten, sind daher für die Akteure gekennzeichnet von einer steten Unsicherheit, um einen (explizit oder implizit) vereinbarten Kompromiss vom Koalitionspartner betrogen zu werden.

Angelehnt an die bekannte Zieltrias aus ‚policy‘, ‚office‘ und ‚vote‘ (Müller/Strøm 1999; Strøm 1990a) unterscheidet das Modell drei Arten von Kosten respektive Nutzen, die Akteuren bei der Bildung von Regierungsmehrheiten entstehen können. Sachpolitische Kosten fallen an, wenn ein Akteur Einfluss auf die Entscheidung von Sachfragen hat, jedoch eine Entscheidung akzeptiert, die von der von ihm eigentlich präferierten Sachposition abweicht. Bei koordinierungsbezogenen Kosten handelt es sich um solche Kosten, die den Mitgliedern einer Regierungskoalition im Zuge des Prozesses der Mehrheitsbildung entstehen, also Transaktionskosten. Im Fall eines Verlusts an Wählerzustimmung (insbesondere bei der nächsten Wahl) anlässlich der Abweichung eines Akteurs von seinen Policy-Zielen oder der Zurechnung von Verantwortung für bestimmte Maßnahmen seitens der Wähler lassen sich elektorale Kosten konstatieren. Der Versuch, alle drei Arten von Kosten zu minimieren, bedeutet für die Akteure einen Zielkonflikt. Aus der Kombination der drei Arten von Kosten ergeben sich grundlegende Handlungsanreize sowohl für programmatisches als auch für opportunistisches Verhalten. Die Akteure entscheiden sich dann mittels strategischer Kosten-Nutzen-Abwägungen für programmatisches oder opportunistisches Verhalten, je nachdem, welche Option insgesamt höheren Nutzen bringt. Wie hoch Kosten und Nutzen in einer konkreten Entscheidungssituation ausfallen, ergibt sich aus diversen Determinanten, die Kosten und Nutzen so beeinflussen, dass sich die Akteure dann für ein programmatisches oder opportunistisches Verhalten entscheiden (ob das nun im konkreten Fall kooperatives oder kompetitives Verhalten bedeutet).

Für Regierungsakteure ist es also rational, sich grundsätzlich an Mehrheitsbildung entlang des Neuen Dualismus zu halten. Dass dies noch nicht heißen muss, dass es in der Interaktion zwischen Oppositions- und Regierungsparteien auch grundsätzlich zu entsprechenden Regierungskoalitionen kommt, liegt daran, dass Oppositionsparteien im Spannungsfeld aus Programmatik und Wettbewerb ambivalenten Handlungsanreizen ausgesetzt sind. Das Modell argumentiert, dass als Ergebnis einer entsprechenden Abwägung dynamische Konfliktmuster mit Erklärungsdeterminanten innerhalb von Parlamenten zu erwarten sind. Nahe liegend ist hier als programmatische Determinante natürlich ein negativer Effekt zunehmender programmatischer Distanz eines Gesetzentwurfs des Regierungslagers zur Idealposition einer Oppositionspartei auf deren kooperatives Verhalten. Während für technische Gesetzentwürfe eher kooperatives Verhalten einer Oppositionspartei erwartet wird, ist bei zunehmender Salienz des Politikfelds eines Gesetzentwurfs für eine Oppositionspartei das Gegenteil der Fall. Für kleinere Oppositionsfraktionen, die ressourcenmäßig im Nachteil sind und empfindlicher

auf Stimmenverluste reagieren, wird in geringerem Maße kooperatives Verhalten erwartet, während im Fall eines vollständigen Regierungswechsels bei der letzten Regierungsbildung – also wenn sämtliche Regierungsparteien abgelöst wurden – die Interaktion zwischen Oppositionspartei und Regierungslager kompetitiver ausgestaltet sein sollte.

Im Hinblick auf die Interaktion zwischen Koalitionsakteuren versucht sich das Modell an einer systematischen Erklärung dafür, wann es als Ergebnis der Abwägung von programmatischen und opportunistischen Handlungsanreizen zu Koalitionskonflikt kommt. Dabei geht es dem Modell auch um den Anteil strukturell begründeten Konflikts, der jenseits der Beeinflussbarkeit durch die Akteure selbst – nach dem Delegationsakt (ex post) durch Instrumente des Koalitionsmanagements oder vor dem Delegationsakt (ex ante) durch Gestaltung koalitionsspezifischer Strukturen – liegt. Sachpolitische Kosten schaffen hier wegen des Risikos, vom Koalitionspartner betrogen zu werden (Agenturverlust) einen programmatischen Anreiz zu Konflikt. Wenn dieses Risiko als hoch eingeschätzt wird, dürfte es für den jeweiligen Koalitionspartner rational sein, eine Einigung über den betreffenden Gesetzentwurf hinauszuzögern, um zusätzliche Zeit auf die Prüfung und Verhandlung der programmatischen Inhalte des Entwurfs zu verwenden. Der legislative Konflikt zwischen den Koalitionsparteien würde dann also länger andauern. Diese zusätzliche Absicherung erhöht jedoch die Transaktionskosten. Koalitionsparteien dürften also sorgfältig überlegen, wann es sich rentiert, diese zusätzlichen Ressourcen für einen Gesetzentwurf aufzuwenden und mit koordinierungsbezogenen Opportunitätskosten dafür zu bezahlen. Darüber hinaus drohen wegen der Schleifung des eigenen inhaltlichen Profils im positionalen Wettbewerb und der klareren Verantwortlichkeit für einen Gesetzentwurf auch elektorale Kosten.

Während bei dem aus den koordinierungsbezogenen Kosten erwachsenden opportunistischen Anreiz die Wirkungsrichtung klar ist, liegen die Dinge bei den beiden anderen Anreizen etwas komplizierter. Hier spielt das geschätzte Risiko, vom Koalitionspartner betrogen zu werden, eine zentrale Rolle. Ist dieses niedrig, ergeben sich ein programmatischer und ein opportunistischer Anreiz zu kooperativem Verhalten, ist es hoch liegen die Dinge umgekehrt. Das Modell argumentiert, dass zwei Wege plausibel sind, über die sich dieses geschätzte Risiko erhöhen oder verringern kann: eine Veränderung des generellen Anreizes des Koalitionspartners zum Betrug an sich sowie eine Veränderung der Unsicherheit über den Betrug (zum Beispiel durch Verbesserung der Informationslage). Im Rahmen dieser ambivalenten Anreizstruktur werden in der Arbeit Determinanten formuliert, die jeweils einen Effekt in Richtung Kooperation oder Konflikt erwarten lassen. So erwachse bei knapper Mehrheitsmarge des Regierungslagers zum Beispiel innerparteilichen Gruppen ein grundlegend höherer Anreiz für Konflikt, was dazu führen sollte, dass Koalitionskonflikt mit steigender Mehrheitsmarge abnimmt. Ebenfalls durch das Eingehen der Regierungskoalition bedingt ist die programmatische Distanz

zwischen den Koalitionspartnern, deren Zunahme wiederum den grundlegenden Anreiz zu Betrug erhöhen und so zu mehr Koalitionskonflikt führen sollte. Handelt es sich bei einer Regierungskoalition um eine Wunschkoalition, bei der also die Koalitionspartner im Vorfeld der Wahl diese Regierungskonstellation als Erstpräferenz verkündet hatten, so lässt sich dies seitens der Wähler auch als starke Verpflichtungserklärung der Koalitionspartner zu dieser Koalition interpretieren. Wähler könnten daher in stärkerem Maße einen kooperativen Stil innerhalb der Koalition erwarten. Die andernfalls drohenden elektoralen Kosten könnten also höher ausfallen und Koalitionskonflikt damit unwahrscheinlicher machen. Ähnlich wie bereits beim Verhalten von Oppositionsparteien argumentiert das Modell darüber hinaus, dass sich der parlamentarische Größenunterschied zwischen Koalitionsparteien auf die Unsicherheit der kleineren Fraktion über betrügerisches Verhalten des größeren Koalitionspartners wie auch auf den grundsätzlichen Anreiz der kleineren Fraktion zu Konflikt auswirkt. Daher sei bei größerem parlamentarischem Größenunterschied zwischen den Koalitionsparteien mehr Koalitionskonflikt zu erwarten. Und schließlich ist zu erwarten, dass eine ausführlichere Regelung politischer Materien im Koalitionsvertrag die Unsicherheit der Koalitionsakteure während des Regierens reduziert und so mit weniger Koalitionskonflikt einhergehen sollte.

Es ist die Verschränkung von Föderalismus und Parteienwettbewerb, die die Entscheidungssituation von Koalitionsakteuren im Fall von Ausführungsgesetzen entscheidend verkompliziert. Hier gilt es, ein neues Argument in Bezug auf die unterschiedlichen ebenenübergreifenden Koalitionsmuster zu entwickeln. Entscheidender Punkt ist hier die Kombination aus starker Mehrebenen-Präsenz der Parteien und einer expliziten legislativen Redundanz zwischen Bundes- und Landesebene bei Ausführungsgesetzen. Das Modell argumentiert, dass in Mischkoalitionen (also Landes-Koalitionsregierungen, deren Koalitionspartner nur zum Teil in der Bundesregierung vertreten sind) aus drei Gründen der grundlegende Anreiz zum Betrug am Koalitionspartner höher ausfallen sollte, sofern sich die Landes-Koalitionspartner auf Bundesebene voneinander abgegrenzt haben. Entscheidend sind dabei drohende höhere elektorale Kosten. So könnte die Verwässerung des ebenenübergreifenden Parteiprofils bei der Wählerschaft den Eindruck hinterlassen, die Partei verhalte sich aus reinem Opportunismus auf beiden gouvernementalen Ebenen unterschiedlich. Zudem könnte eine konstruktive Beteiligung einer Landespartei an der Umsetzung eines Bundesgesetzes, gegen das sie auf Bundesebene agierte, für Wähler eine Verquickung von Verantwortlichkeiten bedeuten. Landes-Regierungsparteien dürften jedoch kein Interesse haben, sich für ein entsprechendes Bundesgesetz unnötig mitverantwortlich zu machen. Zudem dürften die bundespolitischen Konfliktmuster bei der Verabschiedung einer Norm im Fall von Ausführungsgesetzen durch die außergewöhnlich enge Verknüpfung zwischen Landesgesetz (also Ausführungsgesetz) mit einem Bundesgesetz stärker auf die landesparlamentarische Mehrheitsbildung ausstrahlen als bei den übri-

gen Landesgesetzen. Somit würde ein unterschiedliches Verhalten einer Partei auf beiden Ebenen auch deutlich auffälliger. Da es bei Ausführungsgesetzen, deren korrespondierende Bundesgesetze unter einhelliger Zustimmung beider Koalitionspartner der Mischkoalition beschlossen wurden, deutlich einfacher sein dürfte, die genannten elektoralen Kosten etwa durch entsprechende öffentliche Hinweise zu vermeiden, sollte der Effekt dann zu beobachten sein, wenn sich die Landes-Koalitionspartner bei Verabschiedung der Bundesnorm voneinander abgegrenzt haben (zum Beispiel durch unterschiedliches Abstimmungsverhalten im Bundestag).

1.5 Zur empirischen Umsetzung

Einige Hinweise zum Forschungsdesign der Arbeit mögen illustrieren, durch welche empirische Vorgehensweise der Forschungsstand erweitert werden soll. Dabei stellt sich zunächst die Frage, aus welchem Grund die Arbeit die deutschen Landesparlamente analysiert. Die Antwort hierauf ist zweiteilig: so wird die vorliegende Arbeit Analysen *anhand* der deutschen Landesparlamente und *für* die deutschen Landesparlamente durchführen. Wir nutzen die deutschen Länder also einerseits für ein ‚most similar systems‘-Design. Angesichts der ohnehin schon relativ komplexen Entscheidungssituation in Parlamenten und der vielen Störfaktoren des internationalen Vergleichs sind die Landesparlamente in ihrer Ähnlichkeit deshalb eine gute Chance für einen sinnvollen systematischen Test bestimmter theoretisch herausgearbeiteter Determinanten. So weisen die Regierungssysteme der Länder in den wesentlichen Stellschrauben große Ähnlichkeit auf, auch die Parteiensysteme sind relativ homogen und die Bedeutung von politischer Kultur als Residualvariable wird stark reduziert. Doch die Arbeit reduziert die Länder hier nicht auf eine dienende Rolle als ‚subnationales Labor‘. Vielmehr interessiert sie sich gerade auch für die beschriebenen Mechanismen in den Ländern selbst. Auf diese Weise wird der bestehende ‚methodologische Nationalismus‘ (Jeffery/Wincott 2010) zugleich auch durch ein originär landespolitisches Forschungsinteresse der Arbeit an sich aufgebrochen. Wie im vorigen Unterkapitel bereits implizit deutlich wurde, nimmt die Arbeit eine x-zentrierte Forschungsperspektive ein (vgl. Ganghof 2005). Ziel der drei Fragestellungen ist es also nicht, jeweils eine möglichst weitreichende Erklärung abzuliefern, sondern den Effekt einiger bestimmter Determinanten gezielt zu schätzen. So interessieren wir uns spezifisch für die strategischen Abwägungen der Akteure zwischen programmatischen Handlungsanreizen einerseits und opportunistischen andererseits. Darüber hinaus macht es auch aus methodischer Warte Sinn, mit einem x-zentrierten Design bestehende empirische Forschungslücken besser auszufüllen, das heißt sich auf die Ebenen von Legislaturperioden, Akteuren und Gesetzentwürfen zu beschränken.

Angesichts der großen Homogenität der Regierungssysteme der Länder fokussieren wir uns also auf die Analyse der Varianz innerhalb dieser Regierungssysteme.

Im Mittelpunkt stehen dabei quantitative Tests. Während nämlich zu der ein oder anderen Determinante fallweise bereits qualitative Evidenz existiert, stehen quantitative Tests zu den genannten Determinanten für die deutschen Länder bisher noch aus. Dabei wird die vorliegende Arbeit angesichts der Übertragung mancher Argumente aus verwandten Kontexten zu einem Teil als ‚empirischer Streitschlichter‘ auftreten. Was die Methodik im engeren Sinne anbelangt, wird die Arbeit vor allem auf das Verfahren der logistischen Regression sowie der Ereignisdatenanalyse zurückgreifen. Dass es sich bei der vorliegenden Arbeit um die erste breit angelegte quantitative Studie dieser Art für die deutschen Länder handelt, schlägt sich hier und da notwendigerweise in einem explorativen Charakter nieder. Trotz des quantitativen Schwerpunkts der Arbeit werden die Vorteile eines qualitativen Vorgehens keineswegs negiert, sondern qualitative Evidenz an geeigneten Stellen ergänzend herausgearbeitet, vor allem zur Plausibilisierung der postulierten Effekte und der dahinter stehenden Kausalmechanismen.

Um die abgeleiteten Determinanten empirisch testen zu können, werden Gesetzgebungsdaten benötigt. Solche Gesetzgebungsdaten liegen für die deutschen Länder bislang nur sehr eingeschränkt vor. Dies gilt entweder, was den Untersuchungszeitraum anbelangt (Kalke/Raschke 2004), oder im Hinblick auf eine Beschränkung auf namentliche Abstimmungen (u. a. Stecker 2011a). Die vorliegende Arbeit soll auf eine umfassendere Datenbasis zurückgreifen können. Die Erhebung solcher Daten ist jedoch sehr aufwändig. Kapazitätsgründe sind deshalb ein Grund dafür, warum die vorliegende Arbeit keine Vollerhebung aller 16 Länder durchführen kann. Stattdessen soll eine Fallauswahl getroffen werden. Dieses Vorgehen drängt sich jedoch noch aus einem anderen Grund auf, nämlich hinsichtlich der Datenverfügbarkeit. Überraschenderweise ist es nämlich so, dass das Abstimmungsverhalten der Parteien im Plenum (oder alternativ den Ausschüssen) in einer Reihe von Ländern nicht systematisch festgehalten wird und nicht hinreichend zuverlässig rekonstruiert werden kann. Die Kenntnis des Abstimmungsverhaltens der Parteien ist zwar nicht für die Bearbeitung aller drei Fragestellungen vonnöten; im Sinne einer guten Nutzbarkeit der erhobenen Daten für die gesamte Arbeit wurde bei der Fallauswahl jedoch darauf Rücksicht genommen. Von den verbleibenden zehn Ländern mit hinreichend verfügbaren Daten wurden fünf ausgewählt. Die Auswahl der Länder erfolgt grundsätzlich nach den vermuteten kausalen Schlüsselvariablen, um hier Varianz vorliegen zu haben, sowie in dem Bestreben, mit der Fallauswahl auch eine gute Generalisierbarkeit zu erreichen. (Gleichwohl ist mit fünf aus zehn Ländern doch immerhin die Hälfte der möglichen Länder in der Auswahl enthalten.)

Ausgewählt wurden auf dieser Grundlage schließlich die Länder Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt. Als Untersuchungszeitraum wurde – grob gesagt – der Zeitraum von 1990 bis 2010

gewählt. Dieser bietet sich nicht nur aus Gründen der Einheitlichkeit, sondern auch aus Gründen der Verfügbarkeit von Daten über die programmatischen Positionen der Parteien an. Da nur ganze Legislaturperioden erhoben wurden, unterscheidet sich der Untersuchungszeitraum zwischen den Ländern geringfügig. Mit diesen Parametern wurde eine umfassende Länder-Gesetzgebungsdatenbank erhoben, die zum großen Teil eigens für die vorliegende Arbeit erstellt wurde¹². Diese enthält (vergleichbar mit der Gesta-Datenbank auf Bundesebene) detaillierte Informationen zu den Gesetzgebungsvorgängen in den Ländern. Dabei handelt es sich nach meiner Kenntnis um eine der umfassendsten komparativen Gesetzgebungsdatenbanken. Erhoben wurden sämtliche Gesetzentwürfe, die unter Beteiligung mindestens einer Regierungspartei eingebracht wurden. Insgesamt stehen für die Analysen damit 3.359 Gesetzentwürfe bereit, die sich auf 23 Legislaturperioden seit der Wiedervereinigung in den genannten fünf Ländern verteilen.

Um einen ersten Eindruck zu vermitteln, auf welche Weise sich die quantitativen Analysen Koalitionskonflikt empirisch nähern werden, ist ein kurzer Abriss der Operationalisierung der abhängigen Variable in jeder der drei Fragestellungen hilfreich. Auf diese Weise wird schon jetzt deutlich, was eigentlich empirisch Gegenstand der Analysen sein wird. Konflikt beziehungsweise Kooperation als abhängige Variable bei der empirischen Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager soll über das finale Abstimmungsverhalten der Oppositionsparteien bei Abstimmungen über Gesetzentwürfe aus dem Regierungslager erfolgen. Die abhängige Variable der zweiten Fragestellung, das Ausmaß von Konflikt zwischen Koalitionspartnern, ist schwieriger abzubilden. In der Literatur kursieren diverse mögliche Annäherungen, die in Kapitel 4 ausführlicher diskutiert werden, die jedoch – so viel sei vorweggenommen – alle diverse Nachteile aufweisen. Daher erarbeitet die vorliegende Arbeit einen neuen Indikator, der dann als Proxy dient. Grundidee ist dabei, den Zeitpunkt der parlamentarischen Einbringung eines Gesetzentwurfs aus dem Regierungslager als Indikator zu verwenden. Ausgangspunkt hierfür ist die Knappheit parlamentarischer Zeit. Die zur Verfügung stehende Zeit zur Verabschiedung von Gesetzesvorschlägen ist klar auf ein bestimmtes Maximum (von zum Beispiel fünf Jahren) begrenzt. Darauf zu spekulieren, nach der dann folgenden Wahl erneut in der Position zu sein, über eine Parlamentsmehrheit zu verfügen, ist für Akteure in aller Regel mit erheblicher Unsicherheit verbunden. Dazu kommt die stete Unsicherheit, ob es nicht doch aus irgendeinem Grund in der Zwischenzeit zu vorgezogenen Neuwahlen kommen wird. Das schafft einen Anreiz für die Akteure, beim Verabschieden von Gesetzesvorschlägen nicht unnötig Zeit verstreichen zu lassen. Deshalb ist es plausibel, die Regierungsbildung auch im temporalen Sinne als Startpunkt für ein entsprechendes Handlungsfenster des Regierungslagers zu

¹² Die Daten für Nordrhein-Westfalen hat mir freundlicherweise Christian Stecker (Universität Mannheim) zur Verfügung gestellt. Die Daten sind auch Teil eines breit angelegten dortigen Forschungsprojekts zur deutschen Landesgesetzgebung (vgl. Stecker/Paasch 2016).

betrachten. Geht man davon aus, dass das Regierungslager eigene Gesetzentwürfe nicht ins Parlament einbringen wird, solange in relevantem Maße interner Konflikt besteht, so könnte der Zeitpunkt der Einbringung eines Vorschlags ins Parlament Aufschluss geben über das Ausmaß an Konflikt über diesen Vorschlag innerhalb des Regierungslagers (dabei müsste man für andere Einflüsse auf den Zeitpunkt der Einbringung, etwa die Vielschichtigkeit eines Gesetzentwurfs, kontrollieren). Die Behandlung der abhängigen Variable der dritten Fragestellung (Ausmaß von Konflikt zwischen Koalitionspartnern bei der Ausführung von Bundesgesetzen) könnte nach demselben Prinzip erfolgen. Allerdings wäre hier dann als ‚Startpunkt‘ der Zeitpunkt der Verkündung jeweils desjenigen Bundesgesetzes, welches durch das betreffende Ausführungsgesetz auf Landesgesetz ausgeführt werden soll, maßgeblich.

1.6 Überblick über die Arbeit

Das Auftaktkapitel dieser Arbeit schließt mit einem Überblick über die folgenden Kapitel. Einige Hinweise mögen an dieser Stelle realistischen Erwartungen darüber dienen, was die Arbeit zu leisten vermag – und was aus guten Gründen im Folgenden ausgeklammert bleibt. Dazu zählt zunächst die Bemerkung, dass die Arbeit klar die parlamentarische Arena ins Zentrum rückt. Diese Entscheidung soll keineswegs geringschätzen, dass parlamentarische Akteure auch in anderen Arenen interagieren und sich dort ebenfalls Konfliktmuster zeigen. Man denke nur an die rhetorische Auseinandersetzung zwischen Parteien und ihrem Spitzenpersonal, die längst in relevanten Teilen auch außerhalb des Parlaments geführt wird. Informelle Arenen wie Gremien des Koalitionsmanagements im Vorfeld des parlamentarischen Verfahrens mögen für die Mehrheitskoordination ebenfalls relevant sein. Die Konfliktmuster in der parlamentarischen Arena sind jedoch nach wie vor diejenigen, die schlussendlich nicht nur in einem politischen Sinne verbindlich entscheidend sind. Darüber hinaus könnten sie andernorts abgebildete Konfliktmuster zumindest in Ansätzen ebenfalls gut abbilden – sei es eine verweigerte Zustimmung oder ein steiniger Weg bis zur Einigung auf einen Vorschlag. Da wir uns (gerade im Hinblick auf die skizzierten normativen Debatten) explizit für Parlamente als institutionell zentralen Ort der Entscheidungsfindung interessieren scheint dieser Fokus gerechtfertigt, zumal sich die Arbeit um ein Bewusstsein für die Stellung von Parlamenten im politischen Entscheidungsprozess insgesamt bemühen wird. Des Weiteren bleiben (auch jenseits der x-zentrierten Perspektive der Arbeit) manche Determinanten in einer vorrangig auf systematischen Test ausgerichteten Arbeit schlichtweg nicht greifbar. So bliebe die Berücksichtigung von Entwicklungen außerhalb des Parlaments, etwa gesellschaftliche Stimmungen in der öffentlichen Meinung, eine eher für idiographisch ausgerichtete Studien erfolgversprechende Aufgabe. Einstweilen

bleibt der bestmögliche Umgang unter den gegebenen Bedingungen als Ausweg. Und zu guter Letzt: Die folgenden Kapitel mögen das Verständnis der Mechanik von legislativer Mehrheitskoordination in parlamentarischen Regierungssystemen mit Mehrheitsregierungen erhellen und damit zu *einem* Aspekt der Bewertung dieser Mechanik beitragen. Vor dem Hintergrund, dass die Debatten um die Stellung der Landesparlamente und der Länder und ihre Zukunft noch deutlich umfassender geführt werden, vermag es die Arbeit freilich nicht, diese Debatten zu beantworten. Wohl aber könnte sie mit dem in ihr beleuchteten Aspekt einen relevanten Beitrag zu diesen Debatten leisten.

Der Weg dorthin beginnt in Kapitel 2 mit einem Überblick über die für das Thema relevante Forschungsliteratur. Das Kapitel zielt darauf ab, die existierenden Leerstellen herauszuarbeiten, zu deren Tilgung die Arbeit möglicherweise beizutragen vermag. Es wird eine polymorphe Forschungslücke herausgearbeitet werden, die teils empirischer, teils inhaltlicher und teils normativer Natur ist. Kapitel 3 stellt theoretische Überlegungen an und leitet daraus die Hypothesen ab, die dann im weiteren Verlauf der Arbeit überprüft werden. Dabei wird in dem Kapitel ein rationalistisches Modell vorgestellt, das die Entscheidungssituation der Akteure bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten im Spannungsfeld aus programmatischen Positionen und opportunistischem Wettbewerb abbilden soll. Aufgabe von Kapitel 4 ist es, die für die Überprüfung dieser Vermutungen notwendigen forschungspraktischen Grundlagen zu schaffen. Hierzu zählen die konkrete Forschungsanlage der Arbeit und die Begründung der Länderauswahl genauso wie Erläuterungen zur grundsätzlichen Methodik der Arbeit, zur Operationalisierung von abhängigen und zentralen unabhängigen Variablen sowie zur Datenbasis der Arbeit. Mit Kapitel 5 beginnt dann der empirische Teil der Arbeit. Es widmet sich der ersten Fragestellung und damit der Interaktion zwischen Oppositions- und Regierungsparteien. Der Fokus liegt dabei hauptsächlich auf dem Abstimmungsverhalten im Parlament, dem wichtigsten Aspekt der Muster von Konflikt und Kooperation bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten in dieser Interaktion. Abhängige Variable bei den statistischen Analysen ist das Abstimmungsverhalten von Oppositionsparteien bei Gesetzentwürfen, die unter Beteiligung des Regierungslagers eingebracht wurden. Die Analysen bestehen maßgeblich aus logistischen Regressionsanalysen. Der Schwenk zur Interaktion zwischen Koalitionsparteien, der sich der übrige empirische Teil der Arbeit widmet, kommt mit Kapitel 6. Dieses beschäftigt sich empirisch mit der zweiten Fragestellung der Arbeit und damit mit der Interaktion zwischen Koalitionsparteien. Dies geschieht jedoch zunächst aus einer horizontalen Perspektive, bei der der vertikale Aspekt föderaler Mehrheitskoordination außen vor bleibt. Was das Kapitel dabei leistet, ist ein systematischer Test ausgewählter koalitionsstruktureller, akteurs- und gesetzentwurfsbezogener Determinanten von Koalitionskonflikt. Der Schwerpunkt liegt abermals auf einem quantitativen Test mittels Ereignisdatenanalysen. Doch auch eine qualitative Untermauerung der entsprechenden Kausalmechanismen

gehört zur Agenda des Kapitels. Kapitel 7 komplettiert den empirischen Teil und damit auch die Analyse der Interaktion zwischen Koalitionsparteien, indem es mit der Untersuchung der dritten Fragestellung dieser Interaktion in den deutschen Landesparlamenten die föderale Perspektive hinzufügt. Das Kapitel stützt sich ebenfalls auf Ereignisdatenanalysen und ist generell – ob des Charakters der dritten Fragestellung als eine Art subnational-spezifischer Unteraspect der zweiten Fragestellung kaum verwunderlich – an das empirische Vorgehen in Kapitel 6 angelehnt. Dennoch gibt es spezifische Anpassungen wie die Beschränkung auf Ausführungsgesetze oder eine Anpassung der abhängigen Variablen an die föderale Logik der Ausführung von Bundesgesetzen. Kapitel 8 schließlich ist das Schlusskapitel der Arbeit und spannt den Bogen zu Kapitel 1. Es resümiert die empirischen Erkenntnisse der Arbeit, greift die in Kapitel 1 aufgeworfenen Aspekte bezüglich der bisherigen Leerstellen und der Relevanz der Forschungsfragen auf und setzt beides in Kontext. In bester Forschungstradition wird dabei auch die vorliegende Arbeit keinen Schlusspunkt unter diese Debatten setzen (können). Das Schlusskapitel ist daher auch ein geeigneter Platz, um den Blick – nun mit den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit im Rücken – nach vorne zu richten.

2 (ERKLÄRUNGS-)MUSTER VON LEGISLATIVEM KONFLIKT UND LEGISLATIVER KOOPERATION IN DER LITERATUR

Kapitel 2 soll den Grundstein für diese Arbeit legen, indem es in den Forschungsstand einführt und die Forschungslücke aufzeigt, an die die Arbeit andockt. Wie in der gesamten Arbeit stehen Mehrheitsregierungen im Fokus. Das Kapitel spiegelt das handlungstheoretische Interesse der Arbeit für rationale Aspekte legislativen Akteurverhaltens (ohne andersartige Ansätze¹³ als diejenigen der Rationalwahl darüber hinaus völlig auszublenden). Angesichts der immer noch eher raren systematischen und theoretisch fundierten Literatur auf Landesebene wählt das Kapitel eine etwas größere Perspektive.

Das Kapitel gliedert sich wie folgt: Unterkapitel 2.1 nimmt eine originär horizontale, also vom Mehrebenensystem unabhängige, Perspektive auf die Spannung zwischen Programmatik und Wettbewerb ein. Dabei geht es um die Beziehung zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager wie auch um diejenige zwischen Koalitionsakteuren. Unterkapitel 2.2 resümiert die Literatur zu einem möglichen Effekt durch das deutsche Mehrebenensystem. Es folgt ein Blick aus Perspektive spezifischen Interesses an der deutschen Landesebene (2.3). Dramaturgischer Zielpunkt des Kapitels wie auch Startpunkt für den Fortgang der Arbeit ist die Darstellung der Forschungslücke in Unterkapitel 2.4.

2.1 Programmatik und Wettbewerb in originär horizontaler Perspektive

Die Parlamentarismusforschung zeigte sich lange konzentriert in einer Fülle von Arbeiten zum U.S.-Kongress. Dabei hätten Forscher zudem „[...] rarely investigated whether their findings were generalizable to legislative institutions outside the United States [...]” (Kiewiet et al. 2002: 3). Diese Unwucht scheint sich zwar – wenn auch nur langsam – inzwischen abzuschwächen. Doch diese Arbeiten sind nicht

¹³ Ein Beispiel für solche ist der systemtheoretisch-strukturfunctionalistische Blick auf Parlamente, an den insbesondere in der deutschsprachigen Literatur heute noch manches erinnert. Im Hinblick auf legislatives Abstimmungsverhalten konkret lassen sich drei Erklärungsstränge unterscheiden. Neben dem Rationalwahl-Ansatz sind dies normative und strukturalistische Erklärungen. Die letzteren beiden werden jedoch dafür kritisiert, die Mechanismen, über die sich Interessen in Abstimmungsverhalten übersetzen, nicht hinreichend zu spezifizieren (vgl. Saalfeld 1998b: 797). Daher bleibt ihre empirische Erklärungskraft zweifelhaft.

nur häufig implizit oder explizit ein Referenzpunkt für die Forschung zu parlamentarischen Systemen¹⁴. Sie können zudem als Kontrastfolie dienen. Abschnitt 2.1.1 wirft deshalb zunächst einen kurzen Blick auf Gesetzgebungskonflikt und -kooperation im U.S.-Kongress und generell in Parlamenten jenseits klassischer parlamentarischer Regierungssysteme. Die weiteren Abschnitte zielen auf die Mechanik (insbesondere landes-)parlamentarischer Systeme ab.

2.1.1 Als Hintergrund: Jenseits parlamentarischer Regierungssysteme

Jenseits parlamentarischer Regierungssysteme ist Forschung zu Mustern von Konflikt und Kooperation¹⁵ bei der Bildung von Regierungsmehrheiten traditionell Forschung zu den Gesetzgebungskoalitionen, manifestiert im Abstimmungsverhalten¹⁶ der Akteure. Wie werden diese erklärt? Vor allem von der Bildung von Regierungskoalitionen bekannt, lässt sich die grundlegende Unterscheidung zwischen *office*- und *policy*-orientierten rationalistischen Erklärungsansätzen¹⁷ auch auf der Stufe legislativer Mehrheitsbildung finden. Dies gilt im U.S.- wie auch im europäischen Kontext (für Letzteres vgl. jenseits parlamentarischer Regierungssysteme etwa Hix et al. 2007: 148–150; Hix/Høyland 2011: 49–51). Gemäß dem *office*-orientierten Ansatz in Reinform spielt es für das Entscheidungsverhalten von Akteuren keine Rolle, welche Distanz zwischen den sachpolitischen Positionen der Akteure liegt. Akteure streben schlicht danach, ihren karrieretechnischen Nutzen zu maximieren. Eines der prominentesten Argumente ist, U.S.-Abgeordnete – gewählt in Einerwahlkreisen – seien „[...] able to build individual bases of political support distinct from and independent of the party to which they belong” (Kiewiet et al. 2002: 6; vgl. auch Mayhew 1974). Eine solche starke *electoral connection* (Mayhew) könnte (auch) entsprechendes an Wahlkreisinteressen orientiertes legislatives Verhalten nach sich ziehen. Ein anderes Beispiel für ein *office*-Argument ist, dass größere Parteien bei einer Aufnahme in die Gesetz-

14 Eine Seltenheit stellt in diesem Zusammenhang die Studie von Thomas König und Thomas Bräuninger (1996) zur Machtverteilung zwischen Akteuren und der legislativen Mehrheitskoordination in den multikameralen Systemen von Deutschland und den USA dar. Die Autoren demonstrieren, dass sich die systemisch bedingten Unterschiede in der legislativen Mehrheitskoordination nicht nur im Rahmen einer additiven Forschungsstrategie, sondern auch durch eine parallel-kombinatorische Forschungsstrategie nutzen lassen. Die vorliegende Arbeit jedoch mit ihrem expliziten Fokus auf den Mustern von Konflikt und Kooperation parlamentarischer Systeme ist hierfür nicht prädestiniert.

15 Konflikt lässt sich freilich, vice versa, auch als Nicht-Kooperation ausdrücken – und umgekehrt. Insofern ist eine Erklärung für das eine entsprechend auch eine Erklärung für das andere (beziehungsweise seine Abwesenheit). Im Hinblick auf das Explanandum ergibt die Unterscheidung inhaltlich gleichwohl einen Sinn: So ist angesichts der starken Prägekraft des Neuen Dualismus für die politischen Prozesse in parlamentarischen Regierungssystemen im Fall der Interaktion innerhalb des Regierungslagers Konflikt tendenziell erklärungsbedürftiger als Kooperation. Bei der Interaktion zwischen Oppositionspartei und Regierungslager verhält es sich umgekehrt.

16 In jüngerer Zeit scheint auch die Koalitionsbildung auf der Stufe der Einbringung von Initiativen mehr Interessierte zu gewinnen (vgl. Finke 2012).

17 Praktisch ist diese Unterscheidung diffiziler. So können *office* und *policy* jeweils Ziel von Akteuren sein. Beides kann aber auch instrumentell verfolgt werden: *office* als Mittel zur Beeinflussung von *policy* und *policy* als Mittel, *office* zu erlangen (Laver/Schofield 1998: 36–61).

gebungscoalition auch größere Zugeständnisse abverlangen, so dass kleinere Parteien häufiger in den Gesetzgebungscoalitionen vertreten sein sollten (Hix et al. 2007: 148–149).

Anders beim *policy*-orientierten Ansatz: „In this view, a party is more likely to coalesce with, or a legislator is more likely to vote with, someone with closer preferences than with someone who is further away“ (Hix et al. 2007: 149). Der Ansatz stellt sich Politik in räumlichen Modellen (vgl. Hinich/Munger 1997) vor. Dabei kommt dem Medianwählertheorem (Black 1958) große Bedeutung zu. Unter Geltung der Mehrheitsregel ist grundsätzlich der Medianakteur im Parlament von entscheidender Bedeutung für die legislativen Muster von Konflikt und Kooperation, weil kraft seiner Position keine Gesetzgebungsmehrheit ohne ihn gebildet werden kann. Komplexer wird es, wenn die Akteure den Abstimmungsgegenstand aus verschiedenen Perspektiven, also mehrdimensional, betrachten – „[...] and it seems very likely that they will, even if only a little bit[...]“, so Michael Laver und Norman Schofield (1998: 126)¹⁸. In der Tat werden in den Literaturen eine Reihe unterschiedlicher Entscheidungsperspektiven neben der (allgemeinen) ideologischen Links-Rechts-Dimension diskutiert. Ein Beispiel ist das Europäische Parlament, das in ein vielfach in seiner Ausgestaltung als einzigartig tituliertes politisches System eingebettet ist. Hier wird diskutiert, inwieweit sich seine Abgeordneten als Agenten zweier Prinzipale in ihrem Abstimmungsverhalten nach ihrer nationalen oder ihrer transnationalen Partei richten (zum Beispiel Faas 2003; Hix et al. 2007: 87–104, 132–146; Thiem 2009). Bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten wird neben der klassischen Links-Rechts-Dimension auch einer Dimension Pro-/Anti-Europäische Integration und einer Dimension interinstitutionellen Konflikts Bedeutung eingeräumt (Hix et al. 2007: 162–165; vgl. auch Kreppel/Tsebelis 1999). Verschiedene Autoren haben auf Unterschiede beim Entscheidungsverhalten von Abgeordneten zwischen Politikfeldern hingewiesen (so im U.S.-Kontext Clausen 1973; ein europäisches Beispiel geben etwa Linder/Schwarz 2008: 7–8, 10)¹⁹.

Darüber hinaus sind diverse weitere Determinanten in der Diskussion. Je wichtiger ein Gesetzentwurf ist, desto reizvoller könnte es etwa für Parteien sein, bei Abstimmungen Teil der obsiegenden ‚Gewinnerkoalition‘ zu sein (Hug/Sciarini 2009: 120, 123 für die Schweiz). Letztlich ist angesichts chronischer Ressourcenknappheit, unter der Abgeordnete leiden mögen, auch davon auszugehen, dass sie gegebenenfalls auf Einschätzungen (bestimmter) Kollegen und Interessengruppen zurückgreifen, um auf kostengünstige Weise umfassender über

18 Wenngleich Keith T. Poole und Howard Rosenthal (1997) dafür plädieren, dass sich individuelles Abstimmungsverhalten bei namentlichen Abstimmungen im Kongress empirisch insgesamt im Wesentlichen eindimensional skalieren lässt. Diese Diskussion soll hier jedoch nicht weiter vertieft werden.

19 Letztere weisen darauf hin, dass sich im Nationalrat des schweizerischen versammlungsunabhängigen Regierungssystems unterschiedliche parteiliche Allianzen zwischen Politikbereichen zeigen. Dass sich das Politikfeld, dem eine Sachfrage zuzuordnen ist, und parteiunabhängige individuelle Gruppenzugehörigkeit von Abgeordneten auf deren Abstimmungsverhalten auswirken können, impliziert übrigens bereits Stuart A. Rice (1928: 211–216).

Abstimmungsgegenstände urteilen zu können (für den U.S.-amerikanischen Fall Kingdon 1989).

Neben diversen Studien zu Einzelaspekten legislativen Abstimmungsverhaltens gibt es auch eine Reihe von Modellen, welche die unterschiedlichen Entscheidungsdeterminanten zu kombinieren suchen²⁰. Diese Modelle sollen hier jedoch nicht detaillierter diskutiert werden. Zwei Punkte sind dafür ausschlaggebend. Beide strukturieren die Muster legislativen Konflikts und legislativer Kooperation jenseits klassischer parlamentarischer Regierungssysteme und kontrastieren gleichzeitig zwischen Analysen in parlamentarischen Systemen und solchen jenseits davon. Zum einen stellt sich die Frage, wem überhaupt maßgebliche Akteurqualität beizumessen ist. So wird beispielsweise ausgiebig diskutiert, wie groß die Bedeutung politischer Parteien für das Geschehen im U.S.-Kongress ist²¹. (Es liegt – bislang verschwiegen – nun auf der Hand, dass die Antwort auf diese Frage bei den bisher aufgeführten Länderbeispielen unterschiedlich ausfällt und sie so voneinander abhebt.) Dies gilt natürlich auch dafür, dass zum anderen parlamentarisches Entscheiden spezifisch institutionell²² strukturiert ist. Deshalb sind zum Beispiel in Krehbiels (1998) Theorie U.S.-amerikanischer Gesetzgebung beide Kammern des Kongresses wie auch der Präsident enthalten. Die institutionell verankerte Abhängigkeit der Regierung von einer Parlamentsmehrheit und die klassischerweise starken programmatischen Parteien in parlamentarischen Systemen bilden das Kontrastmittel, das nun beizumengen ist.

Ältere, soziologisch orientierte Texte (vornehmlich aus der Zeit von Ende der 1940er bis Anfang der 1970er Jahre) sahen den U.S.-Kongress übrigens als „autonomous institution whose members were governed by the norms, folkways, and role expectations internal to each chamber“ (Jenkins/Patashnik 2012: 8; für einen Überblick vgl. Polsby/Schickler 2002: 335–348). Entsprechend seien die Muster von Konflikt und Kooperation bei parlamentarischen Abstimmungen zu begreifen, so der Ansatz. Der Ansatz scheint schon angesichts des prägenden strukturellen Wettbewerbs zwischen Regierungsmehrheit und Oppositionsminorität in parlamentarischen Systemen eher jenseits davon interessant zu sein (vgl. auch Uslaner/Zittel 2006); doch die in den 1970er Jahren aufkommenden *Rational Choice*-Modelle drängten ihn generell weitgehend in den Hintergrund²³.

20 Eine – schon ältere – Übersicht findet sich bei Melissa P. Collie (1984: 26–28).

21 Auf der Suche nach einem Überblick ist Steven S. Smith (2000) behilflich, siehe außerdem auch Randall W. Strahan (2011). Bei Gary W. Cox und Matthew D. McCubbins (1993, 2005) etwa suchen Parteien im U.S.-Repräsentantenhaus zu kontrollieren, worüber überhaupt abgestimmt wird. Als *procedural cartels* lösen sie Probleme kollektiven Handelns und entfalten so maßgebliche Bindekraft. Der Mehrheitspartei kommt dabei im Besonderen große Bedeutung zu. Jene Bindekraft geht Parteien bei Keith Krehbiel (1998) ab. Hier fokussiert sich die Aufmerksamkeit auf *pivotal lawmakers*, also bestimmte Gesetzgebungsakteure, von denen die kollektive Entscheidung abhängt.

22 Dabei gibt es interne parlamentarische Regeln wie auch verfassungsmäßig festgelegte Regeln. Anthony J. McGann (2006) argumentiert, letztere hätten als exogene Regeln größeren Einfluss auf legislatives Verhalten, da für ihre Änderung eine höhere Mehrheitshürde zu nehmen sei.

23 Die Studie von Christoph Raiser (2014) zur Kompromissfindung im Europäischen Parlament ist ein Beispiel für soziologisch orientierte Parlamentsforschung jüngerer Datums.

2.1.2 Konzeptionelle Zugänge

Die institutionell konstruierte Abhängigkeit der Regierung von einer Parlamentsmehrheit macht einen veränderten Zugang zum Studium legislativer Mehrheitsbildung notwendig. In drei Punkten greift Abschnitt 2.1.2 entsprechende, grundlegend konzeptionelle Überlegungen im Hinblick auf die Fragestellungen dieser Arbeit aus der Literatur auf.

Der Logik des Neuen Dualismus entsprechend werden in parlamentarischen Systemen zwei Dimensionen zwischenparteilicher Interaktion unterschieden (Andeweg/Nijzink 1995). Das Spannungsfeld zwischen Programmatik und Wettbewerb manifestiert sich hier nun also einerseits zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager und andererseits zwischen Koalitionsparteien. Dies impliziert – wie in der vorliegenden Arbeit – einen theoretischen wie empirischen Fokus auf diese beiden Interaktionen: darauf, wann es ob der unterschiedlichen Positionen der Akteure zwischen Koalitionspartnern zu legislativem Konflikt und zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien zu legislativer Kooperation kommt. Diese zweidimensionale Struktur muss gegebenenfalls beachtet werden. Der hermeneutische Bezug auf die Bildung von Regierungskoalitionen oder auf diejenige von Gesetzgebungskoalitionen jenseits parlamentarischer Systeme kann hier zum Stolperstein werden, wenn er nicht reflektiert genug vonstatten geht. Interessiert man sich, wie die frühe Studie von Erik Damgaard (1973), unter anderen für die schiere Größe gebildeter Gesetzgebungskoalitionen, so mag der Fokus auf den gebildeten Typen von Gesetzgebungskoalitionen (also minimale Gewinn-, übergroße oder Allparteienkoalition) noch akzeptabel sein. Richtete sich das Interesse allerdings auf den Prozess der Mehrheitsbildung, so lägen die Dinge anders. Dann hernach müssten solche Anleihen auf die Zweistufigkeit der Mehrheitsbildung gemünzt werden. Allerdings ist das selbst heute noch keine Selbstverständlichkeit. So ist die für die Vereinigten Staaten entwickelte, auf namentlichen Abstimmungsdaten beruhende Idealpunktschätzung als Verfahren zur Bestimmung von Präferenzen parlamentarischer Akteure²⁴ in letzter Zeit häufiger für parlamentarische Systeme angewendet worden (zum Beispiel Godbout/Høyland 2011; Hix/Noury 2016). Dabei untergräbt die zweidimensionale Struktur parlamentarischer Systeme mit ihren strategischen Implikationen die Validität der mit diesem Verfahren geschätzten Idealpunkte erheblich (für verdienstvolle Beiträge in diese Richtung vgl. Rosenthal/Voeten 2004; Spirling/McLean 2007; Lyons/Lacina 2009; Müller/Stecker 2014).

Die theoretischen Implikationen dieses Punkts werden auch bei der Lektüre von Mats Sjölin's Buch *Coalition Politics and Parliamentary Power* (1993) deutlich. Hierin beschäftigt er sich gezielt mit der Bildung von Koalitionen auf legislativer Ebene. Zum ersten Mal finden sich hier systematische Überlegungen dazu, inwieweit

24 Für einen knappen Überblick dazu vgl. Simon Hug (2013: 148–149).

bestehende Ansätze zur Bildung von Regierungskoalitionen auf der legislativen Stufe brauchbar sind. Damit kommt Sjölin das Verdienst zu, schon früh wichtige entsprechende konzeptionelle Überlegungen für das Studium von Gesetzgebungs-koalitionen angestoßen zu haben. „In parliamentary coalition politics“, so ein vordergründig profaner Hinweis, „the parties in a minimal winning coalition can determine the content of the decision but they cannot determine the size of the decision coalition, i.e. they cannot prevent other parties from supporting the decision and joining the coalition“ (Sjölin 1993: 59). Auch hieraus spricht der zwei-dimensionale Charakter legislativer Mehrheitsbildung, der der gouvernementalen Mehrheitsbildung abgeht. Aus Sjölin's Buch geht hervor, dass die Erklärungskraft traditioneller Koalitionstheorien empirisch nicht gerade erschöpfend ist und dass Sjölin diesen Zustand auch aus theoretischer Warte als sehr unbefriedigend bewertet (Sjölin 1993: zum Beispiel 196). Die Charakteristika des Entscheidungsprozesses seien derweil von zentraler Bedeutung für das Verständnis legislativer Mehrheitsbildung (Sjölin 1993: 136). Man kann Sjölin's Buch als Plädoyer für entsprechend legislativspezifische Theorien lesen (übrigens sogar schon mit Verweis auf das Spannungsfeld zwischen *policy* und *office*: Sjölin 1993: 196).

Der zweite Punkt betrifft die Verfasstheit der Akteure dieser beiden Interaktionen sowie die Beziehung, in der sie zueinander stehen. Zunächst scheint die Angelegenheit klar: Während in präsidentiellen Systemen individuelle Abgeordnete als treibende Kraft gesehen werden, sind es in parlamentarischen Systemen politische Parteien. Seit einigen Jahren jedoch wird die Frage der Verfasstheit der Akteure in parlamentarischen Systemen wieder komplexer eingeschätzt. Unverändert werden für legislatives Verhalten zwar politische Parteien als die zentralen Akteure benannt (zum Beispiel Kiewiet et al. 2002: 9). Und dies geschieht seit geraumer Zeit auch unter dem Vorzeichen des methodologischen Individualismus, also in dem Bewusstsein, dass soziale Ergebnisse stets aus menschlichen Handlungen resultierten und daher einer Mikrofundierung bedürften (Pappi 2006: 82)²⁵. Nichtsdestotrotz aber fußt die Annahme von Parteien als einheitlichen Akteuren auf ihrem *beobachteten* geschlossenen Auftreten – das natürlich wiederum selbst nur Resultat innerparteilicher Koalitionsbildung ist. Es überrascht daher nicht, dass die anwachsende Literatur zum Regieren in Koalitionen diese Annahme gewissermaßen en passant aufgebrochen hat²⁶. Dem schließt sich auch die vorliegende Arbeit an. Nach diesem Verständnis stehen weder Parteien als monolithische Blöcke noch individuelle Abgeordnete im Fokus. Stattdessen geht man grundsätzlich von Parteien als maßgeblichen Akteuren aus, für deren ein-

25 Parteien haben offenbar ziemlich erfolgreiche Mechanismen gefunden, um in ihren Reihen das Problem kollektiven Handelns dauerhaft stabil zu lösen und weitgehend geschlossenes Auftreten herzustellen. Dies nehmen viele Autoren zum Anlass, Parteien vereinfachend als einheitliche Akteure zu betrachten. Man kann Parteien also auch als (besonders dauerhafte und kohäsive) Koalitionen verstehen: „coalitions of individual politicians“ (Müller/Ström 2000a: 6).

26 Bei der Bildung von Regierungskoalitionen ist die ‚unitary actor‘-Annahme noch eher plausibel. Während des Regierens werden innerparteilichem Dissens geringere kollektive Kosten attestiert. Schließlich gehe es nicht gleich um alternative Regierungskonstellationen (Mitchell 1999: 280–282; Daalder 1983: 21).

heitliches Auftreten es auf das Zusammenspiel verschiedener innerparteilicher Akteure ankommt²⁷. Deren Einigkeit – mag sie auch häufig groß sein – kann nicht bedingungslos vorausgesetzt werden.

In der Literatur zu parlamentarischen Systemen geht man allgemein von drei Zielen aus, die politische Parteien verfolgen (Müller/Strøm 1999; Strøm 1990a). Dabei handelt es sich um maximale Kontrolle politischer Ämter („office“), maximalen Einfluss auf politische Sachfragen („policy“) sowie maximalen elektoralen Zuspruch („vote“). Wie bereits angedeutet lassen sich die drei Ziele auf den zweiten Blick nicht mehr als drei strikt getrennte Typen von Akteurmotivation bewerten, sondern eher als Trias dreier Idealtypen, zwischen denen Verbindungen möglich sind. So lässt sich ein Ziel auch instrumentell begründen, also zum Beispiel das Erstreben eines politischen Amtes als Mittel zur Einflussnahme auf Politik (ausführlich: Laver/Schofield 1998: 36–61). Letztlich jedoch bildet die Trias einen Zielkonflikt, dem Akteure ausgesetzt sind. Dabei wird das vote-Ziel im Allgemeinen insofern als untergeordnet betrachtet, da hier der instrumentelle Charakter klar im Vordergrund steht (vgl. Strøm/Müller 1999b: 9).

Angewendet wurde die Trias meist auf die Bildung von Regierungskoalitionen. Wie sich die Akteurmotivation von Parteien im legislativen Kontext parlamentarischer Systeme konzipieren lässt, dafür lieferte Pekka Nyholm ein frühes Beispiel. Er unterscheidet für Parlamente zwischen „political interest motives“, bei denen sich Parteien an ihrer Parteilinie und der Wählerschaft orientieren und daher ihre Programmatik in konkrete Politik zu übersetzen suchen, und „political power motives“, bei denen Parteien versuchen an der Regierung zu bleiben beziehungsweise diese zu Fall zu bringen (Nyholm 1972: 14–18).

Indes werden die klassischen Ziele von Parteien, etwa abhängig vom jeweiligen Erkenntnisinteresse, für den legislativen Kontext auch ausdifferenziert oder abgewandelt formuliert (vgl. zum Beispiel Strøm 1997)²⁸. Gunnar Sjöblom (1968) hat in diesem Zusammenhang bereits sehr früh argumentiert, dass Parteien in unterschiedlichen Arenen handeln (interne, also innerparteiliche Arena, sowie elektorale Arena und parlamentarische Arena) und dies für ihr legislatives Verhalten nicht ohne Folgen bleibt. So geht Sjöblom nicht nur von vier verschiedenen Zielen²⁹ aus. Sondern – und das ist hier entscheidend – er betont, dass ein Akteur strategische Überlegungen zu einer Handlungsalternative in aller Regel auf alle Ziele beziehen müsse (Sjöblom 1968: 88–92). Mit anderen Worten: interne und elektorale Arena lassen sich bei Handlungen in der parlamentarischen Arena schwerlich ausblenden. Bislang eher vereinzelt finden sich auch Hinweise darauf,

27 Uneinheitliches Auftreten einer parlamentarischen Partei mag dabei in mangelnder Einigkeit zwischen individuellen Abgeordneten und der Parteilinie oder bei Regierungsparteien auch in mangelnder Einigkeit zwischen der Partei und (ihrem Teil der) Regierung begründet sein (vgl. Andeweg 2013: 106). Gibt man den parlamentarischen Fokus auf, so lassen sich auch innerparteiliche Akteurguppen in unterschiedlichen Arenen unterscheiden (vgl. Miller 2011: 39).

28 Die Vetospieler-Theorie von George Tsebelis (2002) in ihrer reinen Form geht sogar von ausschließlich policy-orientierten Akteuren aus. Steffen Ganghof und Thomas Bräuninger (2006) schwächen diese Annahme ab.

29 Diese sind die Realisierung des politischen Programms sowie die drei strategischen, arenenspezifischen Ziele Stimmenmaximierung, Maximierung von parlamentarischem Einfluss und „party cohesion“.

dass sich bei der Gewichtung der Ziele über Zeit und über unterschiedliche Akteure hinweg Dynamik ergeben könnte. In diese Richtung geht das Argument, dass die Anreize von Abgeordneten zur Unterstützung ihrer Partei mit dem Näherrücken der nächsten Wahl anwachsen (Miller 2011: 38). Dahinter steht die Annahme, dass sich mangelnde Geschlossenheit negativ auf den Wahlerfolg auswirkt. Doch es ergibt sich auch Dynamik über unterschiedliche Akteure hinweg. So ist damit zu rechnen, dass Akteure Politikfeldern jeweils unterschiedlich viel Gewicht beimessen, Policy-Dimensionen also parteispezifische Salienzen aufweisen (vgl. Laver/Hunt 1992: 76–82). Ein Beispiel, wie sich dies in besonderem Maße auf die Abwägung zwischen Zielen auswirken könnte, findet sich bei Nicole Bolleyer (2004). Sie hat (für die Bildung von Regierungskoalitionen) den Punkt aufgemacht, dass kleine Parteien stärker mit dem Zielkonflikt zwischen Policy, Office und Vote zu kämpfen haben könnten. Die Neigung moderner ‚catch-all-Parteien‘ zu einem unklaren ideologischen Profil bedeute mehr Flexibilität bei der Koalitionsbildung. Doch kleine Parteien müssten eine Verwässerung ihres inhaltlichen Profils stärker fürchten als große. Schließlich könnten daraus resultierende Stimmenverluste bei der nächsten Wahl für sie leicht zur Existenzfrage werden. Daher beschränkten sich kleine Parteien auf einige bestimmte Politikfelder und legen mehr Wert auf ein unverwässertes Profil.

Es ist in der Fachliteratur einhelliger Konsens, dass die Vorstellung, die der ‚alte Dualismus‘ von der Interaktion der Akteure im Parlament hat, nicht zu halten ist. Regierung und Parlament(-smehrheit) sind zwar institutionell unterscheidbar; und die Delegationstheorie versteht die Regierung als Agenten der Parlamentsmehrheit, der in ihrem Sinne handeln und von ihr kontrolliert werden soll. Doch vor dem Hintergrund starker gemeinsamer Parteibande sind die Anreize der Regierungsmehrheit gering, mit Hilfe von Ex-post-Mechanismen wirksam die Regierung zu kontrollieren (Strøm 2003: 72). Mit anderen Worten: die Regierungsfractionen schätzen die Einigkeit des Regierungslagers als sehr hohes Gut ein. Anthony King (1976) hat die Konstellation in einem grundlegenden Artikel deshalb differenzierter dargestellt. Er präsentiert verschiedene Modi exekutiv-legislativer Beziehungen zwischen Akteuren im parlamentarischen Kontext, die später von anderen Autoren aufgegriffen wurden (vgl. Andeweg/Nijzink 1995; Norton 2008). King unterscheidet bei den Interaktionen der Akteure einen zwischenparteilichen Modus (zwischen Regierungsparteien), einen oppositionellen Modus (zwischen Regierungs- und Oppositionslager), einen innerparteilichen Modus (zwischen Regierungsmitgliedern und einfachen Abgeordneten der Regierungspartei) sowie einen überparteilichen Modus (im Falle von Kooperation zwischen den Lagern)³⁰.

Während sich die bisherige Literatur jedoch eher darauf konzentriert, grundlegende Unterschiede in der modularen Konstellation zwischen Ländern zu erkennen, geht es in der vorliegenden Arbeit darum, das *konkrete* Zusammenspiel von

30 King nennt zudem einen nicht-parteilichen Modus, der dem alten Dualismus entspricht.

Akteuren mit multiplen Zielen bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten stärker zu erhellen. Weitet man den Fokus etwas, so lassen sich die parlamentarischen Beziehungen der Akteure auch mit der Literatur zu Parteiensystemen verknüpfen. So lässt sich die Ausgestaltung dieser Beziehungen zwischen Wahlen als Teil des Parteienwettbewerbs in Form strategischer Entscheidungen zweiter Ebene auffassen. Demnach stellt die Entscheidung über die Regierungsbildung eine strategische Entscheidung erster Ebene dar, auf die der Großteil der Parteiinteraktionen jedoch erst noch auf einer zweiten Ebene, nämlich zwischen den Wahlen, folge – unter anderen in der parlamentarischen Arena (Müller 2005b: 96–97).

Der dritte Punkt betrifft die institutionelle Konzeption von Theorien zur Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten. Zu der Konzentration der Literatur auf die Regierungsbildung hat sicher auch beigetragen, dass viele Autoren hier Gleichgewichtslösungen gesehen haben. Dass Regierungen aber nicht nur durch Ablauf der Legislaturperiode oder externe Schocks ans Ende gelangen können, wurde insofern als produktive Irritation registriert, als mittlerweile auch die Zeitspanne zwischen Wahlen größeres Interesse hervorruft. Dies ist zweifellos positiv zu werten. Im Geiste des Neuen Institutionalismus werden dabei zuvorderst institutionelle Argumente gemacht. So sind für beide Dimensionen auch Effekte verschiedener Mikro-Institutionen auf das Ausmaß von Konflikt und Kooperation bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten im Gespräch. Zu nennen sind hier beispielsweise die Verteilung von Agendasetzungsmacht und – damit verbunden – Transaktionskosten oder Verträge zwischen Parteien. Auch bei Anwendungen der Vetospielertheorie spielen solche Mikro-Institutionen häufig eine Rolle (zum Beispiel Curini/Zucchini 2010). Geht man jedoch davon aus, dass beide Stufen nicht völlig losgelöst voneinander zu betrachten sind, so bringt dies auch die Herausforderung mit sich, Makro- und Mikro-Perspektive miteinander zu verknüpfen, will man tatsächliches Verhalten von Akteuren im politischen Entscheidungsprozess unter gegebenen Institutionen erklären (vgl. Müller/Jenny 2004: 311). Die Landesebene stellt hier – worauf wir in Unterkapitel 2.4 noch zu sprechen kommen werden – ein interessantes Forschungsfeld dar.

Die beiden folgenden Abschnitte brechen das eingangs beschriebene Spannungsfeld zwischen Programmatik und Wettbewerb nun herunter auf die zwei zentralen Interaktionen parlamentarischer Systeme. Abschnitt 2.1.3 wird zunächst die konkrete Literatur zur ersten Fragestellung der vorliegenden Arbeit bearbeiten, also dazu, inwieweit es von programmatischen Positionen oder vom opportunistischen Wettbewerb zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien abhängt, ob Oppositionsparteien und Regierungslager bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten kooperieren oder konfliktieren. Abschnitt 2.1.4 widmet sich dann der konkreten Literatur zur zweiten Fragestellung der Arbeit, nämlich inwieweit es vor dem Hintergrund unterschiedlicher programmatischer Positionen und opportunistischer Überlegungen zu Konflikt statt Kooperation zwischen Koalitionsakteuren bei der Bildung gemeinsamer Gesetzgebungsmehrheiten kommt.

2.1.3 Legislatives Verhalten der Oppositionsparteien

Versteht man Opposition zunächst ganz wörtlich als ‚oppositio‘ – Entgegenstellen (aus dem Lateinischen) – so impliziert dies natürlich auch eine konkrete Vorstellung ihres legislativen Verhaltens. Folgt man dieser etymologischen Fährte, so könnte man notorische Konfrontation zwischen Regierungs- und Oppositionslager erwarten. Nicht-opponierende Opposition wäre dann eher paradox³¹. Dabei gibt es für einzelne, institutionell verschieden ausgestaltete Länder parlamentarischen Systems gleichermaßen Berichte über Kooperation zwischen den Lagern (Andeweg 2013: 103). Wirklich vergleichende Forschung zum Thema dagegen ist rar. In Deutschland gibt es traditionell vor allem eine Literatur, die sich aus systemischer beziehungsweise funktionalistischer Sicht mit dem legislativen Verhalten von Oppositionsparteien beschäftigt (vgl. Gehrig 1969; Vogt 1972; Veen 1976; Sebaldt 1992; Voßkuhle 2014). Dieser Abschnitt porträtiert die Forschungslücke, die sich hieraus – gerade für die deutsche Landesebene – ergibt.

(MAKRO-)INSTITUTIONELLE ASPEKTE

Ein erster Teil der Literatur, die sich mit dem legislativen Verhalten der Akteure in der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager beschäftigt, bezieht sich hauptsächlich auf eine jeweils spezifische nationale makro-institutionelle Konstellation. Diese Art von Literatur kann einen erhellenden Beitrag leisten, etwa wenn es um den Effekt einer institutionellen Reform geht (zum Beispiel Williams 2012). Deutsche Studien dieser Art beschäftigen sich sehr häufig mit oppositionellem Verhalten vor dem Hintergrund des deutschen Zweikammersystems (etwa König/Bräuninger 2005; Burkhart/Manow 2006; Manow/Burkhart 2008; Burkhart 2008; Miller/Stecker 2008). Auch wenn solcherart Studien bereits via international komponiertem Sammelband zusammengebracht wurden (vgl. Oberreuter 1975; Steffani 1991b; Euchner 1993), liegt das Potential politikwissenschaftlichen Vergleichs hier in gewisser Hinsicht noch brach. Schließlich bieten sie nur sehr begrenzten Erkenntnisgewinn, verlagert man das Interesse weg von spezifischen nationalen Konstellationen. Den entsprechenden Studien lässt sich dies freilich kaum anlasten, wurden sie doch vor dem Hintergrund eben jener spezifischen Konstellationen konzipiert. So ist es eher als Erweiterung zu betrachten, dass sich darüber hinaus eine Literatur etabliert hat, die (bestimmte) generelle makro-institutionelle Effekte auf die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager länderübergreifend zu betrachten sucht.

31 Schon früh gab und gibt es inzwischen auch wieder Literatur, die sich mit einem möglichen Megatrend des Eintrübens oppositionellen Verhaltens und demokratiethoretischen Folgen daraus auseinandersetzt (vgl. Kirchheimer 1957; Andeweg 2013; Loxbo/Sjölin 2016). Im Fokus steht dabei nicht-oppositionelles oder zumindest nicht mehr als oppositionell wahrnehmbares Verhalten von Oppositionsparteien.

Der gemeinsame Nenner aller makro-institutionellen Studien indes liegt darin, dass sie die Triebfeder für Kooperation in der Fähigkeit von Oppositionsparteien sehen, kraft ihrer institutionellen Kompetenzen programmatische Zugeständnisse seitens des Regierungslagers zu erreichen. Ein prominentes Beispiel ist hier die Vetospielertheorie (Tsebelis 2002). Durch qualifizierte Mehrheitserfordernisse oder Bikameralismus etwa können Oppositionsparteien den Status von Vetospielern erlangen. Jede Veränderung des Status Quo benötigt dann auch ihre Zustimmung, die sie von einer Annäherung des Status Quo an ihre ideologische Position (oder zumindest einer gleich bleibenden Distanz) abhängig machen, so die Theorie. Oppositionsparteien, die keinen Vetospieler-Status innehaben, werden kein Entgegenkommen der Vetospieler erfahren. Sind sie dennoch Teil einer Gesetzgebungscoalition, so ließe sich dies höchstens im Sinne retrospektiver Zustimmung zu einem seitens der Vetospieler ohne ihre Berücksichtigung ausgehandelten Vorschlag verstehen³². Auch aus Kaare Strøms (1990b) fast schon epochalem Buch zu Minderheitsregierungen lassen sich Überlegungen zur Interaktion von Regierungsmehrheit und Oppositionsparteien herleiten. Auch hier spielen Makro-Institutionen die zentrale Rolle; gleichzeitig liegt aber ein umfassenderes oppositionsstrategisches Verständnis vor. Demnach komme zum einen dem potentiellen Einfluss parlamentarischer Opposition, zum anderen der ‚electoral decisiveness‘ für die Zusammensetzung der nächsten Regierung zentrale Bedeutung zu. Sei etwa – wie in Westminster-Systemen – der Einfluss parlamentarischer Opposition niedrig, die Bedeutung von Wahlen aber gleichzeitig hoch, so hätten Oppositionsparteien Anreize, ihr distinktes Wählerprofil durch explizit konfrontatives Verhalten im Parlament zu schärfen (Andeweg 2013: 102–103)³³. Beide makro-institutionellen Beispiele indes verdeutlichen auch entsprechende Schwachpunkte. Eine institutionelle Architektur etwa, in der Wahlen moderat entscheidend sind und das oppositionelle Einflusspotential ebenfalls moderat ausgeprägt ist, produziert konfligierende Handlungsanreize für Oppositionsparteien. Inwieweit Akteure dann Programmatik oder Lagerwettbewerb höher gewichten, bleibt auf dieser Grundlage unklar. Ein anderer Punkt ist, dass Kompromisse des Regierungslagers mit Oppositionsparteien ohne Veto unerklärlich bleiben. Schon die Alltagsbeobachtung von Politik zeigt aber, dass es bisweilen zu solchen Kompromissen kommt.

Auch die Regierungssysteme der deutschen Länder sind bisweilen auf oppositionsspezifische Unterschiede in ihrer institutionellen Ausgestaltung hin thematisiert worden (vgl. Schneider 1989; Friedrich 1993; Kropp 1997; Cancik 2000). So besteht bezüglich der wesentlichen Stellschrauben relativ große Homogenität. Alle Länder etwa haben ein unikamerales System (zumindest seit Abschaffung des Bayerischen Senats, der bis dato einzigen Zweiten Kammer auf Landesebene, im Jahr 1998;

32 Kritisch hierzu: McGann (2006).

33 André Kaiser (2008) zeigt jedoch mit einem akteurzentrierten (makro-)institutionalistischen Ansatz, dass es auch innerhalb der Westminster-Welt unterschiedliche Muster von Oppositionsverhalten im Parlament gibt.

Mintzel/Wasner 2012: 133–134), wenden das Grundprinzip der Verhältniswahl an, et cetera. Angesichts dessen wird der Effekt oppositionsspezifischer Unterschiede auf legislatives Verhalten von Oppositionsparteien als höchstens untergeordnet eingeschätzt (Friedrich 1993: 76). Wenngleich: Homogenität bedeutet hier nicht unbedingt, dass es gar keine Unterschiede gibt. So gibt es durchaus Länderunterschiede, zum Beispiel in der konkreten Ausgestaltung des Ausschusswesens (vgl. Leunig 2012). Eine detaillierte Darstellung würde hier aber den Rahmen sprengen. Insgesamt betrachtet muten bestehende Unterschiede jedoch ohnehin eher graduell an und sind häufig nicht einmal makro-institutioneller Natur. Da bisher jedoch keine systematische Verknüpfung mit empirischen Beobachtungen erfolgte, bleibt diese Frage auf Basis der bestehenden Literatur letztlich offen. Wir werden in Kapitel 3 noch einmal darauf zurückkommen.

Freilich lässt sich die makro-institutionelle Perspektive auch mit Länderspezifika verbinden (vgl. die Länderkapitel in Helms 2002). Ist man jedoch an generellen Mustern interessiert, so bleibt dies als Antwort auf die Schwachstellen makro-institutioneller Erklärungen unbefriedigend. Ludger Helms stellt der makro-institutionellen Perspektive auch eine weitgehend institutionenfreie „Kooperationshypothese“ gegenüber (Helms 1997b: 45–47, 1997a). Diese beruht jedoch wesentlich auf gesellschaftlichen Megatrends wie Elitenwandel³⁴. Auch hier liegen also kaum Chancen, die Erklärungslücke zu schließen. Zu nennen sind schließlich auch mikro-institutionelle Überlegungen. Hier geht es im Kern darum, dass abhängig von der Verteilung der Agendasetzer-Macht Oppositionsakteuren mehr oder weniger Möglichkeiten zukommen, die Gesetzgebungsarbeit des Regierungslagers zu erschweren. Dies könnte die programmatische Kompromissbereitschaft des Regierungslagers erhöhen. Aber die Verteilung von Agendasetzer-Macht freilich ist ebenfalls von hoher temporaler Konstanz geprägt. Zudem bieten sich alle drei Perspektiven für die deutschen Länder als subnationale Entitäten mit ihrer großen Ähnlichkeit in vielen Belangen nicht unbedingt an.

McGann hat – wenn man so will – einen makro-institutionellen Gegenentwurf zur konventionellen Vetospieler-Perspektive präsentiert, der im vorigen Abschnitt bereits skizziert wurde. Bei ihm produziert die einfache Mehrheitsregel bereits selbst Anreize zu Kooperation. Er argumentiert: „A party that is not in the winning coalition still has influence over the outcome, because it can undermine the winning coalition by forming an alternative coalition that makes some of the members of the winning coalition better off. Therefore it is extremely unwise for the winning coalition to disregard completely the excluded parties“ (McGann 2006: 448). In der engeren Oppositionsforschung hat sich dieses Argument – in theoretischer wie in empirischer Hinsicht – allerdings bislang noch nicht umfassend niedergeschlagen.

³⁴ Rudy B. Andeweg sieht ein langfristiges Verwischen oppositionellen Verhaltens, durch das sie dann nicht mehr als solche wahrnehmbar sei. Dies führt er auf einen anderen gesellschaftlichen Megatrend zurück: „After all, political parties have become less distinctive. The social cleavages that structured the party systems of most Western democracies have eroded, and political parties no longer represent well-organized social groups“ (Andeweg 2013: 105).

OPPOSITIONSSPEZIFISCHE ASPEKTE

Ferner existiert jedoch auch eine stärker oppositionsspezifische Literatur. Hier haben sich vor allem zwei sich zunächst grundsätzlich widersprechende Ansätze hinsichtlich der Mechanik oppositionellen Verhaltens in Vielparteiensystemen (ohne relevante Anti-System-Partei) herausgebildet. Wir werden noch sehen, dass sich diese in ihrer Konsequenz gar nicht so unähnlich sind, wie es auf den ersten Blick scheint³⁵. Da sind zunächst Robert A. Dahls (1967b) Überlegungen zu *Political Oppositions in Western Democracies* aus den sechziger Jahren, die bis heute als wesentlicher Referenzpunkt in der Oppositionsforschung gelten können. Ihre Strahlkraft war in Verbindung mit der geringen Dichte von Oppositionsforschung so groß, dass noch zwanzig Jahre später im Titel eines Aufsatzes zur Oppositionsforschung gefragt wird: „Is There Life After Dahl?“ (Pulzer 1987). Dahl präsentiert verschiedene oppositionelle Strategien (Dahl 1967a: 344–347). Eine erste Strategie produziert strikten Wettbewerb einer Oppositionspartei mit dem Ziel, bei der nächsten Wahl eine Mehrheit der Sitze erringen und dann alleine die Regierung stellen zu können. Eine solche Strategie beschränke sich auf Zweiparteiensysteme (in parlamentarischen Regierungssystemen). Oppositionelle Strategien in Vielparteiensystemen dagegen wiesen in der Regel³⁶ eine Kombination von Konflikt und Kooperation auf. Parteien berücksichtigen hier die Unrealisierbarkeit alleiniger Regierungsübernahme. Dabei berücksichtigten oppositionelle Strategien, der Beschaffenheit des politischen Systems eines Landes entsprechend, auch andere bestehende Arenen als die parlamentarische und etwaig vorhandene Vetopunkte³⁷. Oppositionsstrategien sind bei Dahl dabei im Großen und Ganzen länderspezifisch konzipiert. Er arbeitet zwar auch verschiedene Determinanten zur Erklärung oppositioneller Verhaltensmuster heraus (Dahl 1967c). Dabei handelt es sich um makro-institutionelle Eigenschaften, Eigenschaften der (politischen) Kultur, sozioökonomische Eigenschaften sowie die gesellschaftliche Konfliktstruktur. Letztlich bleibt deren Verbindung mit den konkreten Oppositionsstrategien aber eher im Unklaren. Zudem sind damit innerhalb von Ländern allenfalls sehr langfristige Veränderungen erklärbar. Die Gegenposition stammt aus der Feder von Giovanni Sartori. Für Parteiensysteme des Typs gemäßigter Pluralismus, dem inzwischen der Löwenanteil westeuropäischer Parteiensysteme zuzuordnen ist, vermutet er – „albeit with a higher degree of complexity“ (Sartori 1976: 178) –

35 Als Vorläufer lässt sich noch Maurice Duverger nennen, der das Thema am Rande streift. Er unterscheidet zwischen Zwei- und Vielparteiensystemen und bemerkt, in letzteren sei Opposition „keineswegs so eindeutig und so beständig wie im Zweiparteiensystem“ (Duverger 1959: 420), mitunter auch heterogen. Andererseits können „[f]este und in sich geschlossene Koalitionen [...] einem Vielparteiensystem fast den Charakter eines Zweiparteiensystems geben, können einen stärkeren Zusammenhalt der Opposition bewirken und sie klarer und gemäßigter machen“ (Duverger 1959: 423).

36 Denkbar ist auch ein striktes ‚Zusammenwachsen‘ von Minderheitspartei(en) und Regierungslager, indem beide Seiten sowohl in der elektoralen als auch in der parlamentarischen Arena absolut kooperieren. Dahl nennt ein Beispiel aus Kolumbien.

37 Jenseits etabliert-demokratischer Handlungsmuster weist Dahl auch Oppositionsstrategien für Staatskrisen und revolutionäre Akteure aus.

zwischen Regierungs- und Oppositionslager im Prinzip die Mechanismen von Zweiparteiensystemen am Werk. „Instead of only two parties we generally find bipolar alignments of alternative coalitions“ (Sartori 1976: 179). Dies spräche für strikt konfliktive Beziehungen zwischen den beiden Lagern.

Als Reaktion auf diese beiden gegensätzlichen Positionen untergliedert Wolfgang C. Müller (2005b) Vielparteiensysteme in ‚Blocksysteme‘ und ‚pivotale Systeme‘. Die genauen Determinanten des gemischten Musters aus Konflikt und Kooperation in pivotalen Systemen bleiben indes an dieser Stelle noch unbesprochen. Gemeinsam mit Franz Fallend (2004) legt er eine länderspezifische Anwendung über verschiedene Arenen für den österreichischen Fall vor, die zu eher gemischten Ergebnissen kommt und schlussendlich eine abgeschwächte Version des Sartori'schen Zweiblocksystem konstatiert. Indes, es war Sartori selbst, der dem bipolaren Wettbewerb in Vielparteiensystemen höhere Komplexität als demjenigen in Zweiparteiensystemen attestierte. Billigen wir in diesem Sinne einen gewissen Interpretationsspielraum zu, so sind die beiden Ansätze empirisch in der Konsequenz zumindest keine Antipoden mehr. Die sich aus dieser Komplexität ergebende Erklärungslücke mit mehr genereller Erkenntnis zu füllen, bleibt Herausforderung. Sjölin verarbeitet in seinem Buch sowohl Dahls als auch Sartoris Sichtweise und präsentiert dann „a number of decision variables“ (Sjölin 1993: 199). So weist er darauf hin, dass es einen Unterschied machen könne, ob Akteure eine kurz- oder langfristige Perspektive haben. Die meisten seiner Variablen sind jedoch bekannt und beziehungsweise oder befinden sich auf zu hohem Aggregationsniveau, um hier weiterzuhelfen. Ein empirischer Test bleibt zumindest dort aus.

Darüber finden sich in der Literatur verstreut diverse Einzelaspekte von (strategischem) Oppositionsverhalten im Spannungsfeld aus Programmatik und opportunistischem Wettbewerb. Zumeist sind die entsprechenden Texte in ihrer Ausrichtung tatsächlich recht selektiv. Das – für den spanischen Fall auch empirisch getestete – multivariate Modell von Alejandro Mújica und Ignacio Sánchez-Cuenca (2006) ist daher eine nennenswerte Ausnahme. Die Autoren arbeiten heraus, dass „organic laws“, strukturelle Gesetze „[...]which] cannot avoid dealing with principles and values“ (Mújica/Sánchez-Cuenca 2006: 99), konflikthafter verabschiedet werden. Aufgrund der berührten Prinzipien und Werte sind die Akteure hier in geringerem Maße programmatisch kompromissfähig. Auch in anderer Weise sind bestimmte Typen von Gesetzen hervorgehoben worden. Dazu gehören ‚technische‘ Gesetzentwürfe, die in jedem Parlament üblicherweise auch behandelt werden und die sinnhaften programmatischen Kontroversen enthoben sind (Kralewski/Neunreither 1963: 98; Damgaard 1973: 45; Steffani 1991a: 23–24). Manche Politikfelder beeinflussen zudem die Lebensbedingungen der Menschen grundlegender als andere – etwa über sozioökonomische Verteilungsfragen. Sie könnten kompetitiveres Verhalten hervorrufen (Damgaard 1973: 52–59).

Neben solchen eher situativen Determinanten finden sich noch regierungs- wie oppositionsspezifische Argumente in der Literatur. So könnte die Mehrheitsmarge

des Regierungslagers eine Rolle spielen. Verfügt das Regierungslager nur über eine geringe Mehrheit an Sitzen, so könnte sie – abweichendes Stimmverhalten in ihren eigenen Reihen antizipierend – einen Anreiz haben, Oppositionsparteien programmatisch entgegenzukommen (Damgaard 1973: 45–46). In ähnlicher Weise argumentieren Torun Dewan und Arthur Spirling (2011), die Opposition in Westminster-Demokratien könne durch strikte Ablehnung von Regierungsvorlagen programmatische Zugeständnisse des Regierungslagers erreichen. Ein rationaler Anreiz für das Regierungslager, Oppositionsparteien zu umwerben, könnte auch darin begründet sein, die Legitimationsbasis politischer Entscheidungen verbreitern zu wollen. Umgekehrt hätten Oppositionsparteien durchaus rationale Anreize, sich im Lichte ihrer Beurteilung durch die Wählerschaft und im Lichte künftiger Regierungsverantwortung programmatisch-kooperativ zu verhalten (Herzog 1993: 34–35). Allerdings könnten Oppositionsparteien, zum Beispiel in Krisenzeiten, hier gleichzeitig auch die Chance sehen, sich im Wettbewerb mit dem Regierungslager in besonderem Maße zu profilieren (Moury/De Giorgi 2015). Auch die Beziehung zwischen Oppositionsparteien könnte nicht ganz irrelevant sein hinsichtlich kompetitiver Anreize der Oppositionsparteien. Thomas Saalfeld beobachtet (soweit die Datenlage dies zuließ) für den Deutschen Bundestag mit dem Einzug der Grünen einen starken Rückgang des Anteils einstimmig verabschiedeter Gesetzentwürfe. Aus diesem Anlass formuliert er eine Arbeitshypothese, derzufolge der Einzug der Grünen unter anderen den Wettbewerb zwischen den Oppositionsparteien verstärkt und ihre Anreizstruktur transformiert habe (Saalfeld 1998a: 62–64). Karlheinz Neunreither (1956: zum Beispiel 213–214) bietet mit seiner explorativen Untersuchung oppositionellen Verhaltens in den deutschen Ländern eines der eher seltenen Beispiele in der klassischen landespolitischen Literatur, bei denen der Leser um eine Hypothese mit Potential zur Generalisierung bereichert das Buch wieder aus der Hand legt. So vergleicht Neunreither jeweils eine Legislaturperiode im hessischen und im bayerischen Landtag. Dass die hessische Opposition im Untersuchungszeitraum deutlich kompetitiver auftrat, führt er wesentlich auf den jeweils vorliegenden Regierungstyp zurück. Die Einparteienregierung im hessischen Fall habe auf die Umsetzung ihres eigenen Programms gedrungen, während die Politik der Koalitionsregierung im bayerischen Fall notwendigerweise von vornherein von zwischenparteilichen Kompromissen geprägt gewesen sei. Der vorliegende Regierungstyp einer Einparteienregierung hat die Opposition im hessischen Fall demnach zu einem kompetitiveren Oppositionsverhalten provoziert.

Eigenschaften einzelner Oppositionsparteien sind in der Literatur ebenfalls bereits zur Sprache gekommen. Hervorzuheben sind an dieser Stelle die Arbeiten von Katrin Steinack (2011, 2004), die eine schwerpunktmäßig qualitative Einzelfallstudie zum Oppositionsverhalten im bayerischen Landtag vorgelegt hat. Steinack hält ein starkes Plädoyer dahingehend, „[...] that different strategies can exist within one political system and that party-specific aspects may play a far greater role than previously assumed for the choice of one strategy over another“

(2011: 20). Interessant ist in unserem Zusammenhang vor allem die strukturelle Determinante der Fraktionsgröße³⁸. So habe die SPD mit ihrer größeren Anzahl an Sitzen ein höheres Maß an Spezialisierung, Information und Koordination erreichen und so Einfluss über parlamentarische Ausschüsse ausüben können. Die Grünen hingegen als kleine Oppositionspartei hätten diese Möglichkeit nicht gehabt und sich stattdessen auf kompetitive Abgrenzung vom Regierungslager fokussiert. Wenngleich sich das Argument von Steinack und das oben diskutierte von Bolleyer also unterscheiden, weisen beide in dieselbe Stoßrichtung.

Während oppositionelles Verhalten im Deutschen Bundestag schon recht früh (zumindest in bescheidenem Umfang) auch quantitativ untersucht wurde (vgl. Kralewski/Neunreither 1963: 76–106), existiert für die Landesebene kaum echter Vergleich. Es dominieren (Einzel-)Fallstudien, die zumeist qualitativ arbeiten (vgl. Strecker 1966; Schmitz 1971; Dierl et al. 1982; Düding 1995; Gruber 1998; Reutter 2015). Über die bereits genannten Determinanten hinaus finden sich daher kaum nennenswerte, in systematischer Weise theoriegenerierende Beiträge in der landespolitischen Literatur, geschweige denn ein systematischer Test. Eine erste quantitative Auswertung zur Interaktion zwischen Regierungsmehrheit und Oppositionsparteien in den deutschen Ländern haben Jens Kalke und Peter Raschke (2004) vorgelegt – in sehr bescheidenem Umfang: so umfasst der Untersuchungszeitraum für die 14 einbezogenen Länder nur ein halbes Jahr und die Auswertung geht über Deskription nicht hinaus; zudem wird gar kein Abstimmungsverhalten erhoben. Hinsichtlich des Erkenntnisinteresses der vorliegenden Arbeit lassen sich daher nicht mehr als vage Vermutungen anleihen. So spekulieren die Autoren, Koalitionsregierungen böten mehr politische Angriffsfläche als Einparteien-Regierungen. Darüber hinaus vermuten sie,

„[...] dass in den Landtagen der neuen Bundesländer ein anderes Verständnis von Opposition vorherrscht, das sich eben primär nicht darin ausdrückt, ständig politische Alternativen im Parlament zu formulieren und die Regierung mit allen zur Verfügung stehenden Instrumenten zu kontrollieren, sondern von Dialog und Konsensuche (auch außerhalb des Parlaments) geprägt ist – eine Folge der Konsenspolitik der ‚Runden Tische‘ vor und nach der Deutschen Einheit“ (Kalke/Raschke 2004: 93).

In der Literatur finden sich also nicht wenige lose Enden bezüglich oppositionellen Legislativverhaltens. Theoretisch wie empirisch verbleibt hinsichtlich der strategischen Abwägung der Akteure in den deutschen Landesparlamenten ein erkleckliches Betätigungsfeld.

38 Steinack arbeitet außerdem auch noch soziodemographische und parteienspezifische Einflüsse heraus, die jedoch sehr niedriges Aggregationsniveau aufweisen.

2.1.4 Legislativer Konflikt zwischen Akteuren des Regierungslagers

Wie ließe sich anhand der bisherigen Literatur erklären, inwieweit es vor dem Hintergrund unterschiedlicher programmatischer Positionen und opportunistischer Überlegungen zu Konflikt statt Kooperation zwischen Koalitionsakteuren bei der Bildung gemeinsamer Gesetzgebungsmehrheiten kommt? Explizite Erklärungen sind bislang rar. So fand die Interaktion zwischen Koalitionsparteien während des ‚coalition life‘ lange kaum Beachtung. Und noch heute wird konstatiert: „[...] coalition governance is still largely uncharted territory in the extant literature“ (Bergman et al. 2013: 46). Die Annahme von Gleichgewichtslösungen bei der Regierungsbildung mag hierfür nicht unbedeutend sein. Betrachtete man das Ergebnis einer Regierungsbildung schließlich als Gleichgewichtslösung, so mag der plausible nächste Forschungsschritt eben nicht gerade darin bestehen, nach systematischen Ursachen für Konflikt zwischen den entsprechenden Akteuren zu suchen (auch die systematische Erforschung des Scheiterns von Regierungen setzte also erst vergleichsweise spät ein). Und das retrospektiv geäußerte allgemeine Erstaunen darüber relativiert sich zudem etwas, wenn man – bisweilen in diese Richtung geäußerte Bemerkungen (Sjölin 1993: 68–69; Becker/Saalfeld 2004: 57) weiterdenkend – unterstellt, ein Mangel an systematisch vergleichbaren Daten könnte dabei eine Rolle gespielt haben.

In den vergangenen gut zehn Jahren dann stieg die Zahl der Beiträge zum Koalitionsmanagement rasant an (vgl. Thies 2001; Kropp 2003; Martin/Vanberg 2004, 2005, 2011; Rudzio 2008; Miller/Müller 2010b; Indridason/Kristinsson 2013; Bowler et al. 2016, um nur einige Beispiele zu nennen)³⁹. Wann es dagegen aber überhaupt zu dem Konflikt kommt, den es dann zu managen gilt, ist nach wie vor nicht gerade in üppiger Weise Gegenstand wissenschaftlicher Beschäftigung. Und das, obwohl inzwischen im Allgemeinen weitgehend Einigkeit darüber herrscht, die a priori-Annahme eines geschlossenen Regierungslagers als Übersimplifizierung zu betrachten. Ebenso dürfte inzwischen unstrittig sein, dass Konflikt zwischen Koalitionspartnern nicht nur ein explizites Krisenphänomen ist und sich seine Ursachen nicht auf grundsätzliche politische Instabilität oder einem hohen Grad an Polarisierung des Parteiensystems reduzieren lassen. Wenngleich solche Erklärungsversuche vor dem Hintergrund entsprechender historischer Phasen, etwa der Weimarer Republik, verständlich sind und ihre Berechtigung haben, so muss sich die Aufmerksamkeit in etablierten und stabilen Systemen wie den deutschen Ländern zum Beispiel eher auf strukturelle Eigenschaften der gebildeten Koalitionsregierungen richten.

³⁹ Man sollte jedoch nicht vergessen, dass bisweilen auch schon vorher in diese Forschungslücke geschrieben wurde (so Beyme 1983: 32–33; Rudzio 1991; Schreckenberger 1994; Saalfeld 1999; sowie zum Teil Müller/Ström 1997). Die neueren Studien nehmen aber häufiger eine (international) komparative Perspektive ein.

Im Kontext dieser Arbeit sind daher allen voran Konstellation und Bedingungen des Regierens interessant. Unser Erkenntnisinteresse richtet sich dabei, im Literaturteil wie auch später im theoretischen und empirischen Teil der Arbeit, auf die Interaktion von Koalitionsakteuren in der parlamentarischen Arena. Dabei negieren wir weder, dass es noch weitere Arenen geben mag (etwa die elektorale Arena), in denen Koalitionsakteure interagieren (vgl. Sjöblom 1968; Mezey 1979); noch bestreiten wir, dass auch die Interaktion derselben Akteure in anderen Arenen wichtig sein kann, um ihre Interaktion in der parlamentarischen Arena besser zu verstehen (vgl. Müller/Fallend 2004). Da sich unser Erkenntnisinteresse jedoch explizit auf Konflikt zwischen Koalitionsakteuren bei der Bildung von Gesetzmehrheiten richtet, erscheint dieser Fokus legitim und sinnvoll, wenn die Auswirkungen der übrigen Arenen auf die Interaktion in der parlamentarischen Arena in relevantem Maße Berücksichtigung finden⁴⁰.

Vor dem Hintergrund des beschriebenen dürren Forschungshintergrunds zur Entstehung von Konflikten zwischen Akteuren des Regierungslagers verwundert es nicht, dass neben sehr einsichtsreichen neueren idiographischen Studien (auf die wir am Ende dieses Abschnitts zu sprechen kommen werden) leider quasi keine empirischen Beiträge vorliegen, die mit einem systematischen Test aufwarten könnten. Wenigstens in diese Richtung gehen die Arbeiten von Sebastián M. Saiegh (2009, 2011). Dieser beschäftigt sich mit gouvernementalem Erfolg und argumentiert, dass „cross-pressured legislators“ und die Unsicherheit über deren Verhalten dafür maßgeblich seien. Empirisch betrachtet Saiegh in seiner international komparativen Studie vor allem den Einfluss makro-institutioneller Determinanten auf Verabschiedungsraten von Gesetzentwürfen. Ganz abgesehen davon, dass die vorliegende Arbeit schon eine andere Forschungsfrage aufweist, stehen hier auch nicht institutionelle Determinanten selbst im Vordergrund. Mit Verabschiedungsraten als Indikator indes werden wir uns in Kapitel 4 noch kritisch auseinandersetzen. Für den weiteren Verlauf dieses Unterkapitels können wir jedoch neben den angesprochenen idiographischen Studien glücklicherweise auch zahlreiche Anleihen bei der reichhaltigen allgemeineren Koalitionsliteratur nehmen.

DIE GENESE DES SPANNUNGSFELDS AUS PROGRAMMATIK UND WETTBEWERB IN KOALITIONSREGIERUNGEN

Wie kommt es also innerhalb des Regierungslagers überhaupt zum Spannungsfeld aus Programmatik und Wettbewerb? Ganz wesentlich verantwortlich dafür ist natürlich der Regierungstyp, der damit zugleich als eine basale Determinante für das Auftreten von Konflikt innerhalb des Regierungslagers zu vermuten

⁴⁰ Dass die deutschen Länder, verglichen mit anderen Regierungssystemen, über verhältnismäßig wenige Arenen verfügen, ist diesbezüglich eine Erleichterung. Wir werden dies in Kapitel 3 näher besprechen.

ist. André-Paul Frogner (1993) etwa untersucht unter anderen den Einfluss des Regierungstyps (Einparteien- oder Koalitionsregierung) auf die Konflikthaftigkeit innerhalb des Regierungslagers und findet mehr Konflikt bei Koalitionsregierungen⁴¹. Dieser Befund ist kaum überraschend. Schließlich haben wir bereits oben für politische Parteien in parlamentarischen Systemen starke Anreize zu geschlossenem Auftreten konstatiert und argumentiert, dass es aus diesem Grund auch Sinn macht, als Politikwissenschaftler in den entsprechenden Kontexten mit Parteien als grundsätzlichen Akteuren zu arbeiten. Im Fall von Einparteien-Mehrheitsregierungen impliziert ein hohes Maß an Geschlossenheit dieser Regierungspartei indirekt dann eben auch ein geringes Maß an Konflikt innerhalb des Regierungslagers. In Koalitionsregierungen allerdings ist freilich beides zugleich denkbar – ein hohes Maß an Geschlossenheit der Parteien und ein hohes Maß an Konflikt innerhalb des Regierungslagers – nämlich dann, wenn Konflikt zwischen den Parteien auftritt. Bedingt durch die programmatische Kohärenz von Parteien sollten in Einparteien-Mehrheitsregierungen also in geringerem Maße auf dem Weg zur Gesetzmehrheit programmatische Differenzen zu bewältigen sein. In Koalitionsregierungen allerdings muss man mit solchen programmatischen Differenzen zwischen Koalitionsparteien rechnen (dabei wird die Situation natürlich tendenziell konflikträchtiger, je mehr Parteien an einer Koalition beteiligt sind). Damit handeln die Akteure dann im Spannungsfeld aus Programmatik und Wettbewerb. Bisweilen ist dann übrigens auch von „transactional parliamentarism“ die Rede, „[...] because a bargain between two or more parties is necessary for a government to [...] survive in office“ (Shugart 2006: 354). Gerade auf der deutschen Landesebene, wo Koalitionsregierungen die Regel sind, haben wir es also häufig mit einem solchen Spannungsfeld innerhalb des Regierungslagers zu tun. Dabei ist das Nebeneinander von policy- und office-Anreizen im Vergleich zu präsidentiellen Systemen dadurch verschärft, dass letztlich das Überleben der Regierung auf dem Spiel steht.

Doch in der Literatur finden sich auch noch weitere Hinweise zu Genese und Ausgestaltung dieses Spannungsfelds, die hilfreich sind, um den Konflikt besser zu verstehen, der aus ihm hervorgeht. Zum einen handelt es sich dabei um das konzeptionelle Verständnis von Regierungskoalitionen als eingegangene Delegationsbeziehungen zwischen Parteien. Natürlich lässt sich die Beziehung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung auch bei Einparteien-Mehrheitsregierungen als Delegationsbeziehung verstehen. Die Regierungsmitglieder sind dabei Agenten von Parteiführung und Fraktion⁴², die sie tragen. Bei Koalitionsregierungen tritt jedoch ein entscheidendes Element hinzu, nämlich eine zusätzliche Delegation zwischen Parteien: „In multiparty coalitions, by contrast, delegation must cross party lines“ (Thies 2001: 580). Als Agenten einer Partei und Fraktion fungieren

41 Allerdings sind dabei auch Minderheitsregierungen enthalten.

42 Jenseits konkreter delegationstheoretischer Zusammenhänge verzichten wir hier teils auf die begriffliche Differenzierung zwischen Parteiführung und Fraktion und sprechen schlicht von der Partei als Prinzipal.

nun nicht mehr nur die eigenen, derselben Partei angehörenden, Regierungsglieder, sondern jeweils auch diejenigen des Koalitionspartners. Dieses theoretische Verständnis der Koalitionsbeziehung als Delegationsbeziehung hilft uns, das Spannungsfeld aus Programmatik und Wettbewerb innerhalb des Regierungslagers auch theoretisch besser zu fassen. Die Gefahr für Parteiführung und Fraktion einer Partei erwächst nun, wie bei jeder Delegationsbeziehung, aus ‚agency loss‘. Dabei kommt es zu Situationen, in denen ein Agent nicht im Sinne des Prinzipals handelt – wobei verschiedene Ursachen denkbar sind (Lupia 2006). Doch „[...] delegation to individual ministers is easier to control in single-party governments (to make sure that a minister does *not* run amok) because sanctions and rewards can be administered within the party caucus“ (Thies 2001: 582; Hervorhebung im Original). Resultat ist eine größere Unsicherheit für Parteiführung und Fraktion: „Coalition parties may fear that their political environment could be manipulated to their own disadvantage“ (Strøm et al. 2010: 520). Gleichzeitig sind sich die beteiligten Akteure bewusst, dass eine größere Geschlossenheit des Regierungslagers insgesamt, also das Vermeiden von Konflikt bei der Bildung von Gesetzmehrheiten, auch mit Vorteilen, etwa einer höheren Stabilität und Effizienz von Regierungshandeln, einhergeht (Boston/Bullock 2012: 351). In Kombination sorgt dies für die bekannte Brisanz des Spannungsfelds aus Programmatik und Wettbewerb in Koalitionsregierungen. Die Koalitionsakteure befinden sich also in einem Dilemma zwischen dem Vermeiden von Uneinigkeit unter Inkaufnahme größerer Unsicherheit und der Inkaufnahme von Uneinigkeit bei größerer Sicherheit. Den Akteuren bleibt dann nur noch, abzuwägen. Wie stark die Delegationsbeziehung zwischen Koalitionsparteien von diesem Dilemma betroffen ist, wird indes auch davon abhängen, wie eng sich die Koalitionspartner in ihrer Delegationsbeziehung aneinander gebunden haben. Hier sind unterschiedliche Modelle denkbar (vgl. Müller/Strøm 1997, 2000b). Für die Koalitionsregierungen in den deutschen Ländern sind diesbezüglich zwar kaum Daten explizit verfügbar (wir werden später darauf zurückkommen). Doch immerhin lässt sich für die Bundesebene konstatieren, dass sich Koalitionsparteien in der Gesetzgebung hier fast immer strikter Koalitionsdisziplin verschreiben (vgl. Müller/Strøm 2000c: 579–580). Dies unterstreicht die Relevanz des skizzierten Spannungsfelds.

Doch die Literatur gibt uns noch in einer anderen Weise einen Hinweis darauf, dass die Regierungsbildung darauf ausstrahlen könnte, in welchem Ausmaß es bei der legislativen Mehrheitsbildung zu dem skizzierten Spannungsfeld kommt. Nachdem die ersten Theorien zur Bildung von Regierungskoalitionen noch ‚policy-blind‘ gewesen waren, entwickelten sich in den 1960er und 1970er Jahren Theorien, die auch die programmatischen Positionen der Akteure einbezogen (vgl. Leiserson 1966; De Swaan 1973)⁴³. Hierzu zählt auch Robert Axelrods Buch

43 Auch wenn diese Ansätze alle programmatische Positionen einbinden, so stellen sie sie jedoch nicht alle ins Zentrum. Bei De Swaan mag das so sein; andere Ansätze „[...] are more inclined to see policy compatibility as an aid to bargaining while at the same time retaining a strong implicit attachment that office-seeking is the overriding

„Conflict of Interest“ (1970). ‚Conflict of interest‘ lässt sich dabei informell verstehen als „*the state of incompatibility of the goals of two or more actors*“ (Axelrod 1970: 5; Hervorhebung im Original). Axelrod vermutet, dass zunehmender ‚conflict of interest‘ zwischen Akteuren Konflikt zwischen diesen Akteuren wahrscheinlicher macht und dass deshalb Koalitionsoptionen mit geringem ‚conflict of interest‘ eher zustande kommen und eher bestehen (Axelrod 1970: 166–167). Im Ergebnis erwartete man dann die Bildung von minimalen *verbundenen* Gewinnkoalitionen⁴⁴. In Anlehnung daran ließe sich vermuten, dass programmatische Differenzen zwischen Koalitionsakteuren bei der Regierungsbildung in gewisse Schranken verwiesen werden – zumindest soweit Wahlergebnis und Parteienwettbewerb entsprechenden Spielraum zulassen.

RAHMENBEDINGUNGEN DER INTERAKTION VON KOALITIONSAKTEUREN IN DIESEM SPANNUNGSFELD

Makro-Institutionen und andere Institutionen, die die Akteure nicht direkt und koalitionsspezifisch generieren⁴⁵, können wir hier eher flüchtig abhandeln, da die deutschen Länder hier eine recht große Homogenität aufweisen, diese innerhalb der Länder konstant sind und institutionelle Determinanten – wie wir schon in Kapitel 1 erwähnt haben und später noch ausführlich begründen werden – nicht im Fokus dieser Arbeit stehen. Ein Überblick hierzu lässt sich anhand von Müllers (2005a) Artikel zur Relevanz von Institutionen für Koalitionstreue gewinnen, einem Konzept, das zumindest in Teilen Überschneidungen mit dem des legislativen Konflikts aufweist. „Unter ‚Koalitionstreue‘ wird allgemein *koalitionskonformes Verhalten* verstanden“ (Müller 2005a: 73; Hervorhebung im Original). Diesem könnte ein kandidatenzentriertes Wahlsystem über den Umweg der Parteikohäsion abträglich sein, so Müller. Hingegen könnten die Möglichkeit der Vertrauensfrage und der vorzeitigen Parlamentsauflösung auf Antrag des Regierungschefs bei gescheiterter Vertrauensfrage⁴⁶ (möglicherweise auch antizipatorisch) Koalitionstreue zuträglich sein (Müller 2005a: 96–97), zumindest für Akteure, die von der Koalition profitieren. Gegenteiliges gilt im Bereich der Abstimmungsregeln für geheime Abstimmungen, die nämlich die Sanktionierung im Falle von Koalitionsuntreue massiv erschweren dürften (vgl. Müller 2005a: 94). In jedem Fall ist es ratsam, im Hinterkopf zu behalten, dass Institutionen keinesfalls Verhalten

motivation of politicians“ (Laver/Schofield 1998: 97).

44 Im Zuge eines empirischen Tests von Axelrods Theorie ist ‚conflict of interest‘ als Triebfeder des beschriebenen Zusammenhangs in Zweifel gezogen worden (vgl. Browne et al. 1984). Dies muss jedoch die Plausibilität der Vorhersage von minimalen verbundenen Gewinnkoalitionen nicht zwangsläufig schmälern. „These findings raise the clear possibility that MCW theory may predict the right coalitions for the wrong reasons“ (Laver/Schofield 1998: 102).

45 Natürlich sind auch solche Institutionen letztlich Ergebnis (rationaler) Überlegungen von Akteuren. Diese Institutionen sind jedoch innerhalb der deutschen Länder von großer Stabilität geprägt.

46 Die Vertrauensfrage gibt es in Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen; die fakultative Parlamentsauflösung auf Antrag des Regierungschefs gibt es unmittelbar in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein (Leunig 2012: 196–197, 125–126).

erzwingen können, sondern allenfalls entsprechende Handlungsanreize setzen (vgl. Müller 2005a: 100). Und zwei weitere Punkte lassen sich aus dieser Literatur für den Kontext der vorliegenden Arbeit mitnehmen. Institutionen wirken auch deshalb nicht automatisch, weil sie als Instrument für bestimmte koalitionsrelevante Effekte gezielt eingesetzt werden können und dieser Einsatz vor dem Hintergrund seiner Kosten und Konsequenzen wiederum selbst als politische Kosten-Nutzen-Frage betrachtet werden kann (Müller 2005a: 101). Und der Einsatz von Institutionen ist insofern kontextabhängig, als die Parteienkonstellation die praktische Relevanz dieser Institutionen beeinflussen kann (Müller 2005a: 78). Man denke beispielsweise daran, ob eine Fraktion den Medianabgeordneten in ihren Reihen hat und somit bei einer etwaigen Koalitionsauflösung gute Chancen hätte, auch der neuen Regierung anzugehören.

Was kleinteiligere (häufig in Geschäftsordnungen geregelte) Institutionen angeht, so hat sich inzwischen eine recht umfangreiche Literatur entwickelt, die sich mit legislativer Organisation im Allgemeinen (überblicksartig Carey 2006; Strøm 1995) und Agendasetzung (überblicksartig Müller/Sieberer 2014) im Besonderen beschäftigt. Instrumente lassen sich dabei dahingehend unterscheiden, ob sie auf die Themenagenda, Abstimmungsagenda oder Zeitplanagenda abzielen (Döring 2005: 109). Auf der Abstimmungsagenda lassen sich ‚package votes‘ (Huber 1992, 1996) oder das Recht auf den letzten Änderungsantrag (Heller 2001) als Beispiele nennen, auf der Zeitplanagenda das Recht die Debatte zu beenden und eine Entscheidung via Abstimmung herbeizuführen (Döring 1995e). Dass die Themenagenda vielfältige Möglichkeiten bereithält, dürfte ohnehin unstrittig sein. Herbert Döring hat dann maßgeblich eine Verbindung hergestellt zwischen Agendasetzermacht als Rahmenbedingung der Interaktion von (Koalitions-)Akteuren und Konflikt, und zwar über Transaktionskosten. Je stärker Agendasetzermacht nämlich auf verschiedene Akteure verteilt ist und je mehr prozedurale Vorrechte es gibt, desto höhere Transaktionskosten werden der Regierung im Gesetzgebungsprozess entstehen – und umgekehrt (Döring 1995b). Hat das Regierungslager die Macht, beispielsweise Verzögerungstaktiken der Oppositionsfraktionen auf der Zeitplanagenda abzuwehren und Änderungsanträge der Oppositionsfraktionen auf der Abstimmungsagenda zu blockieren, reduziert sich das Ausmaß an innerparteilichem oder innerkoalitionärem Konflikt im Regierungslager, so das Argument (Döring 1995a, 1995c)⁴⁷. Institutionen als Mittel zur Senkung von Transaktionskosten sind indes inzwischen auch Teil der Erklärung von Koalitionsstabilität (vgl. Saalfeld 2007a). Lanny W. Martin und Georg Vanberg (2005, 2011) haben in mehreren Beiträgen argumentiert, dass legislative Institutionen eine große Rolle bei der gegenseitigen Überwachung von Koalitionspartnern spielen. Besonders im Fokus stehen dabei starke Parlamentsausschüsse. Bei Martin und Vanberg

47 Hieraus wiederum schlussfolgert Döring, dass sich im Fall starker Agendasetzermacht des Regierungslagers der Anteil von zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager konfliktträchtigen Gesetzentwürfen erhöhen sollte, da das Regierungslager diese dann leichter (also unter geringeren Kosten) durchs Parlament bringen kann.

geht es allerdings vorwiegend um Koalitionsmanagement und die Frage, wie sich Koalitionspartner genau gegenseitig kontrollieren, weniger um die Genese von Konflikt an sich.

Dies leitet uns jedoch über zu einer weiteren Rahmenbedingung, nämlich der Frage, wie sich Koalitionsparteien überhaupt grundsätzlich auf gemeinsame legislative Positionen verständigen. Schließlich sind unterschiedliche grundsätzliche Entscheidungsmechanismen denkbar und ein Entscheidungsmechanismus, der es schaffte, das Spannungsfeld aus Programmatik und Wettbewerb zu entschärfen, sollte in der Folge auch weniger Konflikt zwischen Koalitionsakteuren produzieren. In der Literatur werden daher verschiedene Annahmen über die Verhandlungsmacht von Parteien in Regierungskoalitionen getroffen (vgl. für einen knappen Überblick Ganghof/Schulze 2015: 119–123). Dabei ist an dieser Stelle nur ein zentrales Unterscheidungsmerkmal dieser verschiedenen Perspektiven wichtig, nämlich ob man bei Koalitionsentscheidungen von der Einstimmigkeitsregel ausgeht oder nicht. Mit einem klaren Nein beantwortet diese Frage der ‚Portfolio Allocation‘-Ansatz von Laver und Shepsle (1990, 1996). Minister sind hier, in den Worten der Autoren, ‚Policy-Diktatoren‘, die im Rahmen ihres Portfolios schlicht die Position ihrer Partei umsetzen. Koalitionskompromisse gibt es also nicht; und damit auch keinen Konflikt zwischen Parteien bei der Verständigung auf eine gemeinsame Policy-Position. Die Mehrheit der Ansätze geht jedoch explizit (das heißt, sie berufen sich auf entsprechende formale Regelungen, meist in Koalitionsverträgen) oder implizit (das heißt, sie gehen von einer informellen Einstimmigkeitsregel aus, die eine Gegenleistung dafür ist, dass alle Koalitionsparteien die Regierung mittragen) von der Einstimmigkeitsregel als Entscheidungsregel zwischen Parteien in Koalitionsregierungen aus. Die Vetospielertheorie mit ihrer Betonung von Agendasetzer- (und Veto-)Macht ist ein Beispiel hierfür, andere zielen auf eine starke Stellung der Medianpartei oder auf Kompromisse ab, die sich an den proportionalen Sitzanteilen der Koalitionsparteien orientieren. Wir brauchen diese Ansätze hier nicht im Einzelnen auszuführen. Es genügt hier, festzuhalten, dass sie alle die Möglichkeit von Konflikt zwischen Koalitionsakteuren bei der Bildung von Gesetzmehrheiten bergen. In Kapitel 3 werden wir dann erneut auf diese Ansätze zu sprechen kommen und im Hinblick auf den weiteren Fortgang der Arbeit auch selbst eine solche Annahme treffen.

KONKRETE ERKLÄRUNGSVERSUCHE

Welche konkreten Handlungsanreize gibt es und wie verarbeiten Akteure aus dem Spannungsfeld von Programmatik und Wettbewerb resultierende gegenläufige Handlungsanreize zu Konflikt und Handlungsanreize zu Kooperation? Während sich in der Literatur einige solcher Handlungsanreize identifizieren lassen, wird die Luft schnell dünner, fragt man nach theoretischen Erklärungsansätzen für Konflikt, die unterschiedliche Handlungsanreize kombinieren. Da die explizit auf legislativen Konflikt abzielende Literatur, insbesondere die komparative, sehr rar ist, müssen wir zunächst auf die Vorstellung von allgemeinen Ideen aus der Koalitionsliteratur zurückgreifen. Diese werden zumeist noch nicht explizit zur Erklärung von legislativem Konflikt herangezogen, könnten jedoch auch für diesen Kontext relevant sein. Hierzu zählt der Einsatz von Institutionen als Instrumente, um Unsicherheit beim oder Kosten des Regierens zu reduzieren. Bei diesen institutionellen Aspekten handelt es sich keineswegs um Rahmenbedingungen, die Akteure vorfinden, sondern um institutionelle Arrangements, die Akteure als Ergebnis bewusster Entscheidungen selbst schaffen. Sie lassen sich auch als Ex-Ante-Mechanismen der Delegationskontrolle verstehen. Zu nennen sind hier allen voran Koalitionsverträge⁴⁸ (vgl. für die deutschen Länder Kropp/Sturm 1998), die beim Regieren Unsicherheit sowie anfallende Transaktions- und Delegationskosten für Koalitionsparteien reduzieren und damit Präferenzdivergenzen und Opportunismus überbrücken helfen sollen (Strøm/Müller 1999a; Müller/Strøm 2000d, 2008; Moury 2013). Im Hinblick auf legislativen Konflikt ist wichtig, dass Koalitionsverträge wie alle sozialen Verträge fast gezwungenermaßen unvollständig sind und diese Lücken höchstens durch Etablierung prozeduraler Regeln zur Konfliktbeilegung zu schließen suchen können (vgl. Strøm/Müller 1999a: 272–273). Einen konkreten Bezug zu legislativem Konflikt stellt Lieven De Winter (2004: 43) her, der vermutet, in Koalitionsverträgen behandelte Gesetzesvorhaben sollten innerhalb des Regierungslagers weniger konfliktträchtig sein, denn: „Shirking or any other deviation from this core program may jeopardize the overall understanding of coalition parties and therefore the stability and performance of the government[...]“.

Andere strukturelle Ex-Ante-Aspekte werden im Zusammenhang mit der Regierungsbildung genannt. So ist kürzlich argumentiert worden, Parteien könnten Ministerposten in Koalitionsregierungen in Verbindung mit überlappenden Portfolios strategisch aufteilen, um angesichts von Präferenzheterogenität und Unsicherheit ihre ‚coalition governance capacities‘ zu maximieren (Fernandes et al. 2016). Auch die Vergabe von Minister- und Staatssekretärs- beziehungs-

48 Wir sprechen in dieser Arbeit von Koalitionsverträgen, da dieser Begriff in Deutschland am geläufigsten ist. Alternativ könnte man auch von Koalitionsabkommen oder Koalitionsvereinbarungen sprechen. Koalitionsverträge sind insofern keine Verträge im klassischen Sinne, als ihnen ein direkter externer Mechanismus für ihre Durchsetzung fehlt (etwa eine Gerichtsbarkeit).

weise Juniorministerposten im Kreuzstichverfahren könne – allerdings ex post – Informationsasymmetrien zwischen Koalitionspartner reduzieren helfen, so ein weiteres Argument in der Literatur (Thies 2001; Manow/Zorn 2004; Verzichelli 2008: 259–264). Ein Staatssekretär fungierte dann als ‚Wachhund‘ seiner Partei gegenüber dem Minister aus den Reihen des Koalitionspartners.

Doch im Hinblick auf die Regierungsbildung gibt es auch einen ganz konkreten, auf die spezifische Regierungskonstellation im Parteienwettbewerb abzielenden Aspekt in der Literatur. Die Rede ist von ‚Großen Koalitionen‘ im bundesrepublikanischen Kontext. In ihnen sei das ‚Negotiator’s Dilemma‘ besonders stark ausgeprägt, da sie auf Kurzfristigkeit angelegt seien.

„While inter-party conflict within German post-war coalitions has generally been moderated by the desire of one of the major parties to collaborate with one or more of the smaller parties on a longer-term basis, the two partners in Grand Coalitions tend to remain fierce competitors from the coalition’s inception, seeking to identify the first opportunity to ‚defect‘ and govern with a smaller party (such as the Liberal FDP or the Greens) as a smaller party is likely to offer them a ‚better deal‘ in terms of office and policy benefits“ (Dyson/Saalfeld 2010: 271).

Außerdem brächten Koalitionen mit kleineren Parteien geringere Risiken im Hinblick auf Wählerreaktionen mit sich und verursachten weniger innerparteilichen Konflikt als Große Koalitionen.

Die Größe von Koalitionsparteien ist auch ein Aspekt einer Literatur, die sich auf Eigenschaften von Koalitionsakteuren fokussiert. „Minor parties have incentives to favour arrangements that facilitate public dissent“ (Boston/Bullock 2012: 351). Jedenfalls riskierten sie in Koalitionen mit einem hohen Maß an Koalitionsdisziplin und einer dominanten größeren Partei, ihrem Programm entgegenlaufende Sachpositionen unterstützen zu müssen und wegen geringer innerkoalitionärer Verhandlungsmacht nur unzureichende Policy-Gewinne in denjenigen Bereichen einfahren zu können, die den eigenen Anhängern wichtig sind. „In both cases, it risks losing its identity, distinctiveness and electoral support“ (Boston/Bullock 2012: 351). Erfreulicherweise existiert hierzu auch eine Arbeit mit vier Fallstudien zu Koalitionsregierungen in den deutschen Ländern. Sie liefert damit konforme Befunde und lässt eine größere programmatische Beharrlichkeit kleinerer Koalitionspartner vermuten. So sei „[...] der kleine Koalitionspartner in größerem Maße als sein großer Partner gezwungen, sich selbst als durchsetzungsstarker kleiner Partner zu profilieren. Die Darstellung der eigenen Position und der eigenen Ziele gelingt vor allem im Rahmen koalitionsinterner Konflikte“ (Heinrich 2002: 256, 1999)⁴⁹.

⁴⁹ Mit der tatsächlichen Durchsetzungskraft kleiner Koalitionspartner in deutschen Landesregierungen beschäftigt sich dann Sebastian Putz (2008) und kleinteiliger Constantin Koniczek (2015).

Teilweise Überschneidung gibt es zwischen den beiden letztgenannten Argumenten und einem weiteren interessanten Aspekt: Langmut von Akteuren in Koalitionsregierungen. Langmütige Akteure, so das Argument, seien bei Verhandlungen in Koalitionsregierungen im Vorteil. „For example, if one person can afford to wait longer than another for a particular good, then the more patient person can credibly commit to give up less in the present to receive the good“ (Lupia/Strøm 2008: 67). Langmut hängt dabei natürlich maßgeblich von der Unsicherheit eines Akteurs über die zukünftige Entwicklung ab.

Daneben existieren zwei weitere Stränge der breiteren Koalitionsforschung, die sich für die vorliegende Arbeit nutzen lassen. Dazu gehört zum einen die Literatur zum Koalitionsmanagement, die sich allmählich und nach langer Verzögerung zu einem respektablen Forschungsfeld zu entwickeln scheint und bei der dies eher indirekt der Fall ist. Grundsätzlich lässt sich zwischen Ex-Ante- und Ex-Post-Mechanismen des Koalitionsmanagements unterscheiden, wobei erstere vor der Delegation (also der Wahl des Bundeskanzlers und der Ernennung der Minister) und letztere danach greifen sollen (Saalfeld 2015b: 195). Die Literatur zum Koalitionsmanagement ist bisher im Wesentlichen Literatur zum Konfliktmanagement durch Ex-Post-Mechanismen. Zum Teil werden jedoch auch Ex-Ante-Mechanismen wie Koalitionsverträge berücksichtigt. Inzwischen liegen auch für die Bundesrepublik und die deutschen Länder zahlreiche sehr detaillierte Studien über mannigfaltige Aspekte des Koalitionsmanagements vor (vgl. Sturm/Kropp 1999; Kropp 2000, 2001; Rudzio 2005; für einen allgemeinen Überblick Saalfeld 2007b: 240–251). Einige davon fokussieren sich auch auf einen ausgewählten Mechanismus wie den Koalitionsausschuss (Miller 2011) oder „institutional checks“ (Kiewiet/McCubbins 1991), die die Kontrolle der Agenten über externe Institutionen ermöglichen. Neuerdings gibt es auch Studien, die einen Zusammenhang zwischen Mechanismen des Koalitionsmanagements und Policy Output herstellen wollen (vgl. Schermann/Ennsner-Jedenastik 2013). Idiographisch angelegte Studien beschäftigen sich entweder mit ausgewählten Kabinetten (Kropp 2003) oder einem ausgewählten Aspekt wie Großen Koalitionen (Rudzio 2008; Miller/Müller 2010a, 2010b; Horst 2015). Darüber hinaus existieren eher konzeptionell angelegte Beiträge, die die Präferenzen der Akteure für bestimmte Mechanismen des Konfliktmanagements mit Eigenschaften der jeweiligen Arena, in der ein Mechanismus angesiedelt ist (Andeweg/Timmermans 2008), erklären oder mit dem Antrieb, sich aus Gründen der Kosteneffizienz für sich in vorhersehbarer Weise gegenseitig komplementierende Mechanismen zu entscheiden (Müller/Meyer 2010). In jüngerer Zeit haben sich Autoren auch damit auseinandergesetzt, wann Akteure Mechanismen des Koalitionsmanagements überhaupt anwenden (vgl. Martin/Vanberg 2011; Falcó-Gimeno 2014).

In Bezug auf die Literatur zum Koalitionsmanagement lassen sich für die vorliegende Arbeit nun vor allem zwei Punkte mitnehmen. Erstens ist – in Anlehnung an den letzten Punkt – nicht völlig auszuschließen, dass auch die Frage der Einrichtung

bestimmter Ex-Post-Mechanismen, etwa der Vergabe von Staatssekretärsposten im Kreuzstichverfahren, gewissermaßen antizipatorisch einen Einfluss darauf hat, ob es zu Koalitionskonflikt kommt. Es könnte daher hilfreich sein, auch Aspekte des Koalitionsmanagements in späteren qualitativen Betrachtungen der Determinanten legislativen Konflikts einzubeziehen. Zweitens wecken idiographische Studien explizit zu Determinanten von Koalitionskonflikt eine gewisse Skepsis bezüglich der Wirksamkeit von Ex-Post-Mechanismen des Konfliktmanagements – auf die wir gleich noch zu sprechen kommen werden.

Zum anderen ist dies die Literatur zur Koalitionsstabilität oder zum Scheitern von Regierungskoalitionen. Bedenkt man den ‚Lebenszyklus‘ des Regierens und dass sich der Schritt des Regierens selbst wegen entsprechender Schatten schwerlich ohne den vorangehenden der Regierungsbildung und den nachfolgenden der Regierungsbeendigung verstehen lässt (Strøm et al. 2008), so liegt auf der Hand, dass die vorliegende Arbeit auch von der Literatur zu diesen beiden Schritten lernen kann. Schließlich liefert diese Literatur auch interessante Einblicke darüber, welche Kosten das Eingehen und die Beendigung einer bestimmten Koalition für eine Partei mit sich bringen. Da wir Aspekte zur Regierungsbildung stets en passant berücksichtigt haben, widmen wir uns nun gezielt ausgewählten zusätzlichen Aspekten aus der Literatur zur Koalitionsstabilität, die für die vorliegende Arbeit von Interesse sein könnten. Ein erster interessanter Gedanke besteht hier darin, dass die Zahl der Parteien beziehungsweise die Fraktionalisierung eines Parteiensystems, also der Grad an Dominanz einer oder weniger Parteien, negativ mit Koalitionsstabilität korreliert sein könnte. Denn mit der Anzahl an Parteien steigt die Zahl der rechnerisch möglichen Koalitionskonstellationen, die Verhandlungskomplexität und die Wahrscheinlichkeit, dass bereits relativ kleine Veränderungen eine Änderung der Koalitionspräferenzen der Akteure nach sich ziehen (Grofman/Van Roozendaal 1997: 428–429). Ein ähnlich grundlegender Gedanke ist, dass der Wert der Regierungsbeteiligung für einen Akteur eine Funktion der Zeit darstellt (vgl. Lupia/Strøm 1995: 655–656). Nach der Wahl ist schließlich vor der Wahl. Und je näher der nächste Wahltermin bereits gerückt ist, desto geringer ist dementsprechend das Opfer, eine Regierungsbeteiligung aufzugeben. Beschließt eine bestehende Koalition, so ein weiteres neues Argument dieser Literatur, ihre Fortsetzung nach der nächsten Wahl, so könnte dies angesichts eines andernfalls drohenden Reputationsverlusts und angesichts der Aussicht auf dank der erhöhten Vertrautheit der Koalitionspartner gesunkenen Kosten für Verhandlung, Überwachung und Etablierung von Institutionen der Koalitionsstabilität zuträglich sein (vgl. Saalfeld 2007a: 187). Auch im Hinblick auf Koalitionsstabilität gibt es natürlich (miteinander verwandte) programmatische Argumente. Grundsätzlich lässt sich argumentieren, dass ideologische Heterogenität innerhalb einer Koalition die sachpolitischen Produktionskosten des Regierens erhöht und damit der Koalitionsstabilität abträglich sein sollte (vgl. Saalfeld 2007a: 186–187).

Zu guter Letzt: Glücklicherweise existieren seit einigen Jahren immerhin schwerpunktmäßig idiographische Studien explizit zu Konflikt in deutschen Koalitionsregierungen, die theoretisch informiert sind. Diese Studien sind zwar nicht auf der Landesebene angesiedelt. Doch auch mit ihrem Fokus auf der Bundesebene ermöglichen sie uns äußerst luzide Einsichten, die auch für unseren Fokus auf der Landesebene von großem Interesse sind. In der sehr detaillierten Studie von Kropp (2001) zum Regieren in Koalitionen auf Landesebene geht es zwar auch um Konfliktmuster. Die Studie ist jedoch weniger stark auf die Erklärung von legislativem Konflikt zugeschnitten und weist eher explorativen Charakter auf. Kropp arbeitet eine ganze Palette an „konsensfördernden Ressourcen“ heraus, darunter die Anzahl der beteiligten Parteien, ob es sich um eine zur Fortsetzung geplante Koalition handelt, innerparteiliche/innerfraktionelle Folgebereitschaft oder ob es sich um eine mit bundespolitischen Mehrheitsverhältnissen konforme Koalition handelt (Kropp 2001: 295, 297). Die skizzierten Kausalmechanismen sind jedoch nicht nur äußerst komplex, sondern die Wechselwirkungen der einzelnen Ressourcen sind auch nicht generalisierbar (Kropp 2001: 294–295). Einige der Ressourcen eignen sich darüber hinaus ohnehin schwerlich für eine auf generalisierbare Erkenntnisse angelegte Studie, etwa persönliche Sympathie zentraler Spitzenakteure oder Autorität von Führungspersonen. Die Studie eignet sich also eher für spätere ergänzende qualitative Ausführungen und soll hier nicht im Detail besprochen werden. Wir können jedoch an dieser Stelle festhalten, dass die in ihr genannten Einflussfaktoren nicht im Widerspruch mit denjenigen von schon besprochenen oder noch zu besprechenden Studien stehen.

Beschäftigt man sich mit Konflikt innerhalb der schwarz-gelben Koalition auf Bundesebene zwischen 2009 und 2013, so ist zwar natürlich nicht von der Hand zu weisen, dass es auch exogene Schocks (wie beispielsweise den Reaktorunfall im japanischen Fukushima) gab (vgl. Saalfeld 2015b: 202–205). Doch ebenso schnell wird klar, dass exogene Schocks nur einen Teil einer konkreten Erklärung ausmachen und eine Reihe anderer, möglicherweise systematischer Determinanten denkbar sind. So war der Weg von der Wunschkoalition zur Krisengemeinschaft möglicherweise weniger überraschend als gedacht, sondern vielmehr bereits als maßgeblich im Zuge der Regierungsbildung vorskizziert (vgl. Saalfeld/Zohlnhöfer 2014, 2015). Thomas Saalfeld hat 2010 eine erste umfassende Studie vorgelegt⁵⁰, die sich diesem sehr konkreten Rätsel widmet. Dabei geht es um eine scheinbar paradoxe Konstellation. Während die meisten Beobachter für die Große Koalition von 2005 bis 2009 (Kabinett Merkel I) ein hohes Maß an Konflikt erwarteten, das sich dann nicht einstellte, hätten sie ein solches bei besagter schwarz-gelber ‚Wunschkoalition‘ von 2009 bis 2013 (Kabinett Merkel II) eben nicht erwartet, wurden jedoch eines Besseren belehrt. Saalfelds Erklärung hierfür besteht aus unterschiedlichen Aspekten. So werden die Office- und Policy-Auszahlungen an die

50 Eine ähnliche Studie gibt es inzwischen auch für das Kabinett Merkel III (vgl. Saalfeld 2015a).

Koalitionsparteien nicht nur unter der jeweils gewählten Koalitionskonstellation betrachtet, sondern auch mit den Auszahlungen rechnerisch möglicher alternativer Koalitionen verglichen. Doch die beobachteten Konfliktmuster lassen sich nicht auf diese Weise erklären (Saalfeld 2010a: 84–87). Stattdessen seien strukturelle und strategische Gründe sowie die Vagheit des Koalitionsvertrags für das hohe Maß an Konflikt im Kabinett Merkel II verantwortlich.

So sind Koalitionsverträge als veröffentlichtes Ergebnis von Koalitionsverhandlungen zwar stets zu einem gewissen Grad unvollständig. Dennoch verbleibt erheblicher Gestaltungsspielraum dahingehend, wie vage programmatische Kompromisse in Koalitionsverträgen gehalten werden. Bei vagen Kompromissen im Koalitionsvertrag kommen Verhandlungen zwischen Koalitionsakteuren *während* der Regierungszeit eine größere Bedeutung zu (Saalfeld 2010a: 87–90; vgl. auch Saalfeld 2015b: 206–211). Bei diesen Verhandlungen während des Regierens könnte die Ministerien-Aufteilung auf zweierlei Weise eine wichtige Rolle spielen und zu einer Erklärung der Unterschiede zwischen den Kabinetten Merkel I und II beitragen. Zunächst stellt sich die Frage, wie die Ministerienverteilung mit dem programmatischen Parteienwettbewerb korrespondiert. Geht man in Anlehnung an das Ressortprinzip von Agendasetzer-Kompetenzen und Informationsvorsprung eines Ministers in seinem Ressort aus, so verbleibt Ministern ein gewisser Gestaltungsspielraum bei Vorlagen, die das eigene Ressort betreffen. Das Beispiel der Gesundheitspolitik zeigt jedoch, dass die FDP trotz Besetzung dieses Portfolios durch Philip Rösler diesen Vorteil nur marginal nutzen konnte, da die FDP in Relation zu den übrigen etablierten Parteien in diesem Politikfeld eine Außenseiterposition auf der rechten Seite einnahm und der Median in diesem Politikfelds in den Reihen der Union lag (Saalfeld 2010a: 91–94; vgl. auch Saalfeld 2015b: 211–214). Dieses Unvermögen, diese Vorteile zu nutzen und sich programmatisch stärker durchzusetzen, könnte zu dem hohen Maß an Konflikt im Kabinett Merkel II beigetragen haben. Aufbauend darauf lässt sich auch die Aufteilung ‚verwandter‘ Ministerien nennen. Hier gibt es schon seit einiger Zeit (vgl. Saalfeld 2000a: 66–70, 2010b: 194–195) das Argument, Koalitionspartner könnten inhaltlich stark kooperierende Ministerien aufteilen und so Gegengewichte bilden. Dass die FDP im Kabinett Merkel II auch hier ihre Ministerien nicht überzeugend nutzen konnte, könnte ebenfalls zum hohen Ausmaß an Koalitionskonflikt beigetragen haben (Saalfeld 2015b: 212–214).

Diese Ministerial-Aspekte werden ergänzt durch eine mangelnde Nutzung tangentialer Präferenzen im Kabinett Merkel II. Gregory M. Luebbert (1986) hat argumentiert, dass Koalitionsregierungen dann die besten Aussichten hätten, wenn sie tangentiale Präferenzen aufweisen. Präferenzen sind tangential, „[...] if they address different issues and are sufficiently unrelated that party leaders do not consider them to be incompatible“ (Luebbert 1986: 62). Dies ermöglicht, dass „[...] parties are using different preference intensities (or issue saliencies) to engage in some kind of logrolling“ (Saalfeld 2010a: 90). Dabei geht es für

Koalitionsparteien letztlich um „sharpening their own profile while avoiding costly clashes“ (Saalfeld 2010a: 98). Genau dies jedoch sei im Kabinett Merkel II durch die trotz ihrer ungünstigen Verhandlungsposition in diesen Politikfeldern einseitigen programmatischen Fokussierung der FDP auf Steuer- und Wohlfahrts-reformen nicht gelungen.

Mit einem Blick auf die größere theoretische Forschungsagenda und die Literatur zum Koalitionsmanagement könnte man aus diesen Fallstudien übrigens eine gewisse Skepsis in Bezug auf den Beitrag von Ex-Post-Mechanismen des Koalitionsmanagements zur Dissensbewältigung festhalten. So sei etwa der Koalitionsausschuss im Kabinett Merkel II ein de facto wirkungsloses Gremium gewesen (vgl. Saalfeld 2015b). Damit rücken Ex-Ante-Mechanismen sowie (andere) strukturelle Aspekte und strategisches Verhalten im Parteienwettbewerb in den Fokus bei der Frage, wann es in Koalitionen zu Agenturverlusten kommt und welchen Nutzen eine konkrete Koalition unterm Strich für einen Akteur bedeutet. Dies wertet dann natürlich auch die Intention dieser Arbeit auf, systematisch herauszuarbeiten, wann es im Spannungsfeld aus programmatischen Positionen und opportunistischem Wettbewerb überhaupt zu Konflikt zwischen Koalitionsakteuren kommt⁵¹.

2.2 Legislativer Koalitionskonflikt in föderaler Perspektive

Nimmt man eine föderale Perspektive ein, so erhält die Frage nach den Determinanten von Koalitionskonflikt in den deutschen Landesparlamenten eine komplexere Gestalt. Denn die dritte Fragestellung der vorliegenden Arbeit lässt sich nicht nur als Spezifizierung der zweiten Fragestellung begreifen. Vielmehr ist auch das zugrunde liegende Spannungsverhältnis aus Programmatik und Wettbewerb spezifischer ausgestaltet. Verantwortlich dafür ist ein weiteres Spannungsfeld: dasjenige aus Föderalismus und Parteienwettbewerb. Dabei handelt es sich um zwei maßgebliche Prinzipien, die in ihrer Kombination nicht nur für den deutschen Bundesstaat konstituierend sind. Vielmehr beschäftigen sie als Spannungsfeld auch die deutsche Föderalismus-Forschung seit langer Zeit. Dreh- und Angelpunkt ist dabei, dass die föderale institutionelle Architektur auf ein historisch bedingt⁵² weitgehend unitarisches Parteiensystem trifft. Dieses Spannungsverhältnis drückt sich auch in den beiden großen Beiträgen aus, die die

51 Liest man die breitere Literatur zur Delegation in demokratischen Regierungssystemen, so fügt sich diese Skepsis gegenüber der Wirksamkeit von Ex-Post-Mechanismen insofern kohärent ein, als Kaare Strøm (2003: 97) bezüglich Agenturproblemen feststellt, „[...] that parliamentary democracies are better protected against some such problems, such as adverse selection, than against others, such as moral hazard“.

52 Das deutsche Parteiensystem fuße auf Entwicklungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Es ist maßgeblich durch Parteien geprägt, „[...] die im Zeitalter des Nationalstaats auf der Bundesebene entstanden und damals die Konfliktlinien der Klassengesellschaft und der Konfessionsspaltung abbildeten, während die territorialen Konfliktlinien der deutschen Gesellschaft nie stark genug waren, um ein regionalisiertes Parteiensystem zu generieren (Benz 2009: 104; vgl. auch Alemann 2010). Die ostdeutschen Parteiensysteme weisen nach der deutschen Teilung zwar einige Besonderheiten, jedoch ebenfalls keine regionalen Konfliktlinien auf.

Forschung zum deutschen Föderalismus in den letzten Jahrzehnten hervorgebracht hat. Fritz W. Scharpf (Scharpf et al. 1976; Scharpf 2009: 7; darauf aufbauend dann weitere Autoren wie etwa Kropp 2010) attestierte dem 1949 gegründeten „unitarischen Bundesstaat“ (Hesse 1962) ein enormes Ausmaß von funktionaler Interdependenz und Entscheidungsverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen und ihrer Koppelung mit dem Parteienwettbewerb. Neben der Finanzverfassung liegt der Grund hierfür in der Verwaltungshoheit der Länder (Scharpf 2009: 21–26). Dies betrifft ganz wesentlich die hier im Fokus stehende Ausführung der Bundesgesetze, und zwar einerseits durch die Entscheidung zur grundsätzlichen Aufteilung von maßgeblicher Gesetzgebungskompetenz und Gesetzesausführung in Deutschland auf unterschiedliche staatliche Ebenen. Darüber hinaus sorgte in diesem Zuge bis zur Föderalismusreform I Art. 84 Abs. 1 GG in Kombination mit der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts, wonach nicht nur die etwaige Regelung des Verfahrens in einem Bundesgesetz selbst, sondern bei etwaiger Regelung des Verfahrens eines Bundesgesetzes das Bundesgesetz *als Ganzes* zustimmungspflichtig ist, für einen erheblich höheren Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze im Bundesrat. Gerhard Lehbruch (2000, 1978) sah dann in seinem erstmals ebenfalls 1976 erschienenen Standardwerk in der Entwicklung des deutschen Parteiensystems hin zum bipolaren Wettbewerb vor allem nach 1969 einen „Strukturbruch“ mit der kooperativen Entscheidungslogik des Bundesstaats.

Es ist dieser Forschungskontext, in dem sich die dritte Fragestellung der Arbeit bewegt und für die sich nun eine Konzentration auf den Forschungsstand zum Aspekt der Rolle der Parteien im deutschen Mehrebenensystem lohnt (für einen internationalen Überblick vgl. Jeffery 2010). In der Literatur bemerken einige Autoren zwar, dass seit der Wiedervereinigung territoriale Länderinteressen stärker akzentuiert würden und zu einem stärker regional ausdifferenzierten Parteiensystem führten (vgl. Jeffery 1999: 164; Hough/Jeffery 2006: 138; Detterbeck 2012) und von einer stärkeren Regionalisierung des Parteienwettbewerbs begleitet worden sei (vgl. Detterbeck/Renzsch 2003). Doch auch wenn man diesen Befunden folgen mag, vermögen diese nicht an den Grundfesten der Parteienlogik im deutschen Mehrebenensystem zu rütteln. Hierzu gehört hinsichtlich ihrer Organisation zunächst ein sehr hoher Grad vertikaler Integration. Dabei hätten sie in organisatorischer, personeller, finanzieller und programmatischer Hinsicht formelle wie auch informelle Querverbindungen zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen aufgebaut (Detterbeck/Renzsch 2002: 69; vgl. auch Jun 1994: 91–92; Thorlakson 2006: 42). Die ausgeprägte vertikale Integration lässt sich als Anpassungshandlung an die Architektur des deutschen föderalen Systems verstehen und hat wichtige Effekte: „Durch die Übernahme der ‚verflochtenen‘ Strukturen haben die Parteien die Arbeitsfähigkeit des kooperativen Föderalismus erhöht und zugleich ihre eigene Rolle als zentrale politische Akteure verfestigt“ (Detterbeck/Renzsch 2002: 70). Parteien kommt damit eine ganz zentrale

Scharnierfunktion zu. Das deutsche Mehrebenensystem verleitet Parteien jedoch nicht nur zu organisatorischen Anpassungsleistungen. Vielmehr leiten sich auch Handlungsanreize im politischen Prozess ab. So erhält das Bemühen von Parteien, das eigene programmatische Profil nicht zu verwässern und das ‚party label‘ zu schützen, (zumindest für alle auf beiden Ebenen agierenden Parteien) äquivalent zum Mehrebenensystem stets auch eine vertikale Dimension. Denn: „Bundes- und Landespolitik werden von den meisten Wählern weiterhin als eng miteinander verknüpft betrachtet und nicht streng geschieden. Ob eine Partei überzeugende Angebote bei zentralen Themen[...] machen kann, wird von vielen Wählern mit einem Blick auf *beide Ebenen* des politischen Systems beurteilt“ (Detterbeck/Renzsch 2008: 48; Hervorhebung im Original).

In der Zusammenschau führt die Berücksichtigung der föderalen Perspektive in der dritten Fragestellung damit zu einer Verschränkung der beiden Spannungsfelder aus Programmatik und Wettbewerb einerseits sowie Parteienwettbewerb und Föderalismus andererseits.

Wie aber wirkt sich die Verschränkung der beiden Spannungsfelder bei der Ausführung von Bundesgesetzen – oder bei der Koordination von landesparlamentarischen Gesetzgebungsmehrheiten generell – aus⁵³? Die existierende Literatur hält dazu bislang keine direkten theoretischen Beiträge bereit. Dies mag zum einen daran liegen, dass Bund-Länder-Fragen in Deutschland nach wie vor gerne aus staatsrechtlicher Perspektive (etwa Wagner 2011) und damit weniger theorie- oder empiriegeleitet beleuchtet werden. Zudem anderen dürften die bislang sehr dünne Datenlage und der große Aufwand beim Erheben von Gesetzgebungsdaten eine Rolle spielen. Nichtsdestotrotz sind einige Hinweise aus dem direkten Literaturkontext der Fragestellung hilfreich. So ist der Landesgesetzgebung ein reaktiver Charakter (Mielke/Reutter 2012a: 51) zu attestieren; sie geht zu einem erheblichen Teil auf die Bundesebene zurück (und sei es ‚ex negativo‘ dadurch, dass der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ausufernde Regelungen trifft, die den Ländern Spielraum nehmen). Diese Art von legislativer Redundanz (Reutter 2008: 249) trifft natürlich in besonderem Maße auf Ausführungsgesetze zu, denen ein erheblicher Anteil an der landesgesetzgeberischen Tätigkeit zugeschrieben wird (freilich ohne, dass hierzu bislang Daten im größeren Stil erhoben worden wären). Gleichzeitig attestiert Sven Leunig (2012: 20) auch im Hinblick auf Ausführungsgesetze politischen Spielraum. Dass die Länder auch mit diesen reaktiven Gesetzen „Politik machen“ können, lasse sich schon daran ablesen, dass Bundesregierungen jedweder parteipolitischer Couleur häufig versucht hätten, die Ausführungsbestimmungen von Bundesgesetzen selbst zu bestimmen.

Damit umreißt die bestehende Literatur das angesprochene verschränkte, doppelte Spannungsfeld in dem vor allem die Ausführung von Bundesgesetzen statt-

53 Denkbar sind im Zuge dieser Verschränkung übrigens ganz unterschiedliche Foki, etwa auch die Konzentration auf einen möglichen Bottom-Up-Effekt (Seemann 2008) oder die Arena des Bundesrats (Stecker 2015). Wir konzentrieren uns hier allerdings vorwiegend auf die Top-Down-Perspektive und die landespolitische Arena.

findet, ohne bislang nähere Untersuchungen hinterherzuschieben – eine markante Forschungslücke. Existierende verwandte Studien zur Gesetzgebungstätigkeit der Länder im deutschen Bundesstaat konstatieren einerseits inhaltliche Koordinierungsbemühungen zwischen Ländern, vor allem wenn ein strategisches Interesse der Länder selbst daran besteht (vgl. Dupuy 2014; Heinz 2015). Andererseits stellen diverse Studien auch relevante inhaltliche Unterschiede in der Regelung derselben Politikfelder fest, die sich, zum Beispiel im Geiste der Parteiendifferenzhypothese (etwa Schmidt 1982), mit der jeweiligen parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung in Verbindung bringen lassen (vgl. Blumenthal 2009; Henkes/Kneip 2010; Schmidt 2016). Interessant ist, dass Christian Henkes und Sascha Kneip in ihrer Studie zum gesetzgeberischen Umgang mit der ‚Kopftuchfrage‘ beobachten können, dass die Parteien bei der Abwägung zwischen programmatischer Authentizität und Koalitionszwängen über Ländergrenzen hinweg teils unterschiedlich verfahren: so präsentierte sich die FDP im Gegensatz zu den übrigen Parteien in der Regierung stärker office-orientiert und zeigte abhängig von der jeweiligen Regierungsbeteiligung ambivalente Positionierungen. Im Hinblick auf den gesetzgeberischen Umgang der Länder mit im Zuge der Föderalismusreform I neu hinzugewonnener Gesetzgebungskompetenzen konstatieren erste Studien (Leber 2014; Rowe/Turner 2016) eine recht komplexe Mischung aus einem Trend zu unitarischer Koordination und Aspekten neuer föderaler Vielfalt, bei der auch die parteipolitische Zusammensetzung der jeweiligen Landesregierung einen feststellbaren, wenngleich nicht immer konsistenten oder gar dominanten, Effekt hat (vgl. Leber 2014: 297; Rowe/Turner 2016: 206). So bleibt vermehrter Koalitionskonflikt bei der Ausführung von Bundesgesetzen unter inkongruenten Regierungskoalitionen durch eine ‚Inkorporation‘ von seitens der Bundesebene herrührenden opportunistischen Handlungsanreizen auf Basis der bisherigen Literatur offen, aber plausibel.

Zwei weitere Literaturstränge verdienen an dieser Stelle noch Erwähnung. Zum einen ist dies Literatur, die sich mit der Transposition von EU-Recht in nationales Recht, und damit mit Mehrebenen-Gesetzgebung jenseits des in der vorliegenden Arbeit im Fokus stehenden Bund-Länder-Kontexts selbst, beschäftigt. Die Studie von Ellen Mastenbroek, Aneta Spendzharova und Esther Versluis (2014) zum niederländischen Fall etwa legt nahe, dass parlamentarische Akteure rational abwägen, wie viel sie in Kontrolle im Zuge der Umsetzung im nationalen Parlament investieren. Dabei seien vote-, policy- und office-bezogene Handlungsanreize zu verzeichnen, etwa die Salienz der EU-Maßnahme. Zum anderen existiert eine lange Tradition zu Mehrebenen-Effekten im deutschen Föderalismus jenseits von den hier im Fokus stehenden Gesetzgebungsfragen. So wurden für diverse Zeitpunkte des politischen Prozesses immer wieder die Wechselwirkungen zwischen Bundes- und Landesebene analysiert. So geht es um einen potenziellen Einfluss der Bundesparteien auf die Kampagnen ihrer Landesorganisationen bei Landtagswahlen (Lewandowsky/Jankowski 2014), einen Einfluss der Bundespolitik auf

Landtagswahlen (Dinkel 1977; Hough/Jeffery 2003; Burkhart 2005; Bytzek 2015; Völkl 2016) sowie auf die Bildung von Regierungskoalitionen auf Landesebene (Jun 1994; Downs 1998; Pappi et al. 2005; Bräuninger/Debus 2008; Ștefuriuc 2013) und vice versa (Landesebene als ‚Erprobungslabor‘ für die Bundesebene; vgl. Reutter 2008: 216). Dabei wird beim häufig konstatierten Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen mit elektoralen Verlusten für Landesparteien argumentiert, deren Bundesorganisation Teil einer unpopulären Bundesregierung ist. Bei der stets konstatierten Orientierung der Regierungsbildung auf Landesebene an den bundespolitischen Koalitionsmustern ist das Hauptargument die bundespolitische Bedeutung der Koalitionszusammensetzung auf Landesebene via Bundesrat. Beide Punkte betonen den Aspekt des unitarischen Parteienwettbewerbs im Föderalismus als zusätzliches Element in der landespolitischen Arena, wie er auch im Zuge der dritten Fragestellung der vorliegenden Arbeit relevant erscheint. Gleichzeitig sticht auch bei Sichtung dieses Literaturstrangs landespolitische Gesetzgebungstätigkeit als Forschungslücke ins Auge.

Referiert man am Schluss dieses Abschnitts noch die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Landesgesetzgebung, so lässt diese zwar schon grundsätzlich Raum für eine gewisse Verschränkung der beiden Spannungsfelder. So sorgt das grundgesetzlich angelegte identische Aufgaben- und Kompetenzportfolio der Länder in Verbindung mit der unitarischen Parteienlandschaft im Einzelfall möglicherweise bereits für Spannungen bei den Bemühungen, die eigene Positionierung im Rahmen des Wettbewerbs innerhalb eines Landes mit einem länderübergreifend nicht zu uneinheitlichen Auftreten der Partei in Einklang zu bringen. Die eindeutig klarste Verschränkung ergibt sich allerdings bei den Ausführungsgesetzen⁵⁴. Sie generiert sich aus der Behandlung exakt derselben gesetzgeberischen Maßnahme auf beiden Ebenen und gleichzeitig gegebenenfalls unterschiedlichen Koalitionsmustern. Dass Bundesgesetze von dieser Verschränkung betroffen sind, ist deshalb sogar die Regel, weil Art. 83 GG als Default-Option die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit der Länder vorsieht. Die Föderalismusreform I hat diesen Kontext dann noch einmal in interessanter Weise verändert (vgl. Leber 2014: 86–90). So musste der Bundesrat vorher nach Art. 84 Abs. 1 GG zustimmen, wenn der Bund doch Näheres zur Ausführung regeln wollte. Dieses Zustimmungserfordernis entfällt nun, solange der Bund den Ländern in einem solchen Fall zugesteht, abweichende Regelungen zu treffen. Insofern hat sich das Problem der Verschränkung der beiden Spannungsfelder in der landesparlamentarischen Arena bei Ausführungsgesetzen sogar noch verschärft. Denn bei gleichgerichteten Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat konnte der Bundesgesetzgeber die Ausführungsbestimmungen schlicht selbst regeln, wodurch sie dem verschränkten Spannungsfeld in der landesparlamentarischen Arena enthoben

⁵⁴ Übrigens bot auch die Rahmengesetzgebung zumindest das Potenzial für eine solche Verschränkung. Da die Rahmengesetzgebung mit der Föderalismusreform I jedoch ohnehin abgeschafft wurde und zudem auch keine Studien existieren, die sich mit einem entsprechenden Effekt unter ihr beschäftigen, lassen wir diesen Aspekt hier außen vor.

werden. Durch die Abweichungsoption aber ist letzteres nun nicht mehr der Fall. Ähnliches gilt für eine zweite Neuerung. So erhielten die Länder in Art. 72 Abs. 3 GG im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Abweichungskompetenzen für ausgewählte Gesetzgebungsfelder wie das Jagdwesen oder die Raumordnung.

2.3 Die Landesebene als Studiengegenstand an sich

Bereits in Kapitel 1 haben wir gesehen, dass die Landesebene auch als Studiengegenstand an sich sehr lohnenswert ist. Der Charakter legislativer Mehrheitsbildung vor dem Hintergrund großer Nähe zu Kommunal- und Verwaltungspolitik sowie die Platzierung der Landesparlamente im Mechanismen-Gefüge des deutschen Föderalismus sind dabei für uns die beiden zentralen Punkte. Erfreulicherweise existieren inzwischen diverse Forschungsbeiträge, die sich der Landesebene nicht nur instrumentell zuwenden, sondern sich wirklich für sie interessieren. Die bereits zur Sprache gekommene Literatur zu möglichen Unterschieden zwischen den Parteiensystemen der Länder (vgl. Jun et al. 2008; Schniewind 2012; Bräuninger/Debus 2012) fragt etwa nach regionalen Unterschieden bei der Ausprägung gesellschaftlicher Konfliktlinien. Doch auch Landesparlamenten⁵⁵ lässt sich eben trotz mit dem Bund identischer Grundlogik des parlamentarischen Regierungssystems ebenenspezifischer Charakter attestieren (vgl. Höpcke 2014). Das Interesse speziell an den deutschen Landesparlamenten war gerade in den letzten zwanzig Jahren nicht selten mit der Frage nach einem Bedeutungsverlust der Landtage im Mehrebenen-Gefüge aus Land, Bund und EU verbunden (etwa Eisele 2005; Mende 2009). Es ist nicht unplausibel, das Forschungsinteresse für die Effekte der Föderalismusreform I auf die Landesgesetzgebung (vgl. Schneider 2013; Leber 2014) und für durch die Landesgesetzgeber verursachte Policy-Unterschiede (etwa Lange 2006; Hepp 2006; Haus 2006; Schmid/Blancke 2006; Prätorius 2006; Hildebrandt/Wolf 2008a, 2016) auch vor dem Hintergrund dieser ‚Meta-Debatte‘ zu lesen. All diese Punkte verdeutlichen, dass die Erforschung der deutschen Landesparlamente auch einen großen Wert an sich besitzt. Durch ihre Beschäftigung mit dem Charakter der landesparlamentarischen Mehrheitsbildung und der Einbettung dieser in das deutsche Mehrebenen-System rührt die vorliegende Arbeit an die großen Debatten im Feld und ergänzt diese gleichzeitig um neue Aspekte.

55 Für einen Überblick zum Forschungsstand zu subnationalen Parlamenten im Allgemeinen siehe William Downs (2014).

2.4 Eine polymorphe Forschungslücke und ihre Implikationen

Beschäftigt man sich mit dem Spannungsfeld aus Programmatik und Wettbewerb in den deutschen Landesparlamenten, so agiert man in einer polymorphen Forschungslücke. Deren erste Gestalt ist zunächst empirischer Natur. So sind echte komparative Studien zum deutschen Landesparlamentarismus nicht sehr häufig und systematische Tests von Mechanismen (auch aufgrund mangelnder Datenlage) bislang sehr selten. Die vorliegende Arbeit nimmt im Hinblick auf systematisches Testen in der Arena der deutschen Landesparlamente bei allen drei Fragestellungen eine progressive Rolle ein. Dass diese Rolle fast notwendigerweise an der ein oder anderen Stelle auch einmal explorativen Charakter aufweist, verzeiht sich durch das resultierende Potenzial zum empirischen Streitschlichter und Informator der Debatte genauso wie durch die perspektivische Erschließung der deutschen Landesparlamente für allgemeine und systematische Tests. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die deutschen Landesparlamente als subnationale Parlamente in einem symmetrischen Föderalismus exzellentes Potenzial für komparatives Testen aufweisen. Dieses Potenzial gilt es zu nutzen. So steht zum Beispiel im Rahmen der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager ein systematischer Test bezüglich der Determinante kleiner Oppositionsparteien aus. Bei der Interaktion zwischen Koalitionsakteuren fehlt bisher ein rigoroser empirischer Test auf Landesebene. Und was die Ausführung von Bundesgesetzen in den Landesparlamenten anbelangt, sucht man bisher gänzlich vergebens nach empirischer Evidenz.

Dazu treten drei inhaltliche Leerstellen, die die vorliegende Arbeit reduzieren helfen kann. So kann die Arbeit zunächst helfen, die Strategien von Akteuren im Gesetzgebungsprozess theoretisch besser zu verstehen. So sind die Grundlogik parlamentarischer Systeme und damit die handlungstheoretischen Eckpfeiler der Akteure freilich klar. Doch innerhalb dieses makro-theoretischen Rahmens verbleibt relevanter Spielraum auf den Ebenen von Legislaturperioden, Akteuren und Gesetzentwürfen selbst. Hinweise aus der bestehenden Literatur (vgl. Bolleyer 2004: 138), wonach sich aus demselben makro-institutionellen Kontext für unterschiedliche Akteure eines politischen Systems unterschiedliche Handlungsanreize ergeben können, bieten ein gutes Beispiel hierfür. Ein Beitrag der vorliegenden Arbeit kann also darin bestehen, systematische Determinanten für Akteurverhalten innerhalb des institutionellen Kontexts der deutschen Länder herauszuarbeiten. Dies bietet übrigens nicht nur angesichts der Konzentration der Literatur auf makro-institutionellen Effekten, sondern gerade auch angesichts der großen makro-institutionellen Homogenität der deutschen Länder auch aus forschungspraktischer Perspektive am meisten Erkenntnispotenzial. Vor allem kann die vorliegende Arbeit dann einen Beitrag zu einer theoretischen Erklärung dafür darstellen, wie Akteure im gegebenen institutionellen Kontext mehrere bestimmte

programmatische und opportunistische Handlungsreize kombinieren. Bisherige Beiträge konzentrierten sich zumeist entweder auf die systematische Erklärung eines bestimmten Aspekts oder waren in idiographischer Hinsicht und damit umfassend, aber weniger systematisch angelegt. Auf diese Weise verbleibt eine theoretische Forschungslücke auch bei der Gewichtung von Handlungsanreizen.

Als normative Forschungslücke tritt zweitens die bessere Erforschung etwaiger nachteiliger Effekte des Neuen Dualismus unter Mehrheitsregierungen hinzu. Die entsprechenden Fragen nach responsivem Verhalten von Oppositionsparteien und ‚coalition governance‘-Problemen haben wir im Zuge der Besprechung der gesellschaftlichen Relevanz der vorliegenden Arbeit im Rahmen von Kapitel 1 bereits aufgezeigt. Die korrespondierenden theoretischen und empirischen Befunde, an der die vorliegende Arbeit arbeiten soll, vermögen also eine Leerstelle in dieser normativen Forschungsdebatte zumindest ein Stück weit zu füllen.

Schließlich geht es drittens auch darum, eine dezidierte Lücke der Forschung zum Landesparlamentarismus in Deutschland zu füllen. Bislang vorliegende Studien haben sich noch nicht eingehend genug mit den allgemeinen Mechanismen landesparlamentarischer Mehrheitsbildung beschäftigt. Und bestehende Studien zur generellen parlamentarischen Mehrheitsbildung jenseits der deutschen Landesparlamente sind eben nur bedingt dazu geeignet, in diese Bresche zu springen. Schließlich ist unklar, inwieweit diese eins zu eins auf die deutsche Landesebene übertragbar sind oder ob hier der stärker kommunalpolitisch geprägte Charakter der Gesetzgebungsmaterie doch stärker auf die Mechanismen der Mehrheitskoordination durchschlägt. Jedenfalls benötigt es für entsprechende Reformdebatten rund um die Regierungssysteme der Länder auch direkte Evidenz aus diesen. Das gilt auch für die etwaige föderal bedingte mechanische Beeinträchtigung der Mehrheitskoordination in den Landesparlamenten. Ob ein entsprechendes zusätzliches Blockademoment föderaler Politik in Deutschland zu konstatieren ist, lässt sich bislang nicht beantworten. Entsprechende Kenntnisse sind jedoch notwendig, um die Debatten um die Regierungssysteme der Länder nicht nur informierter führen, sondern darüber hinaus eben auch Reformempfehlungen zur föderalen Ausgestaltung der Bundesrepublik geben zu können.

3 THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN: ERKLÄRUNGSANSATZ UND HYPOTHESEN

Kapitel 3 stellt theoretische Überlegungen an und leitet daraus Hypothesen ab, die dann im weiteren Verlauf der Arbeit überprüft werden sollen. Dabei sind zunächst einige grundlegende Vorverständigungen und Annahmen vonnöten⁵⁶, die in Unterkapitel 3.1 geleistet werden. Unterkapitel 3.2 wird sodann ein rationalistisches Modell vorstellen, das die Entscheidungssituation der Akteure bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten im Spannungsfeld aus programmatischen Positionen und Lagerwettbewerb begreifbar machen soll. Auf dieser Basis folgen dann drei Unterkapitel, die diesen Faden jeweils in Bezug auf die drei Fragestellungen dieser Arbeit weiterspinnen und konkrete Hypothesen ableiten. Dabei geht es zunächst darum, inwieweit es von programmatischen Positionen oder vom opportunistischen Wettbewerb zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien abhängt, ob Oppositionsparteien und Regierungslager bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten kooperieren oder konfliktieren (3.3). Anschließend geht es darum, inwieweit es vor dem Hintergrund unterschiedlicher programmatischer Positionen und opportunistischer Überlegungen zu Konflikt statt Kooperation zwischen Koalitionsakteuren bei der Bildung gemeinsamer Gesetzgebungsmehrheiten kommt (3.4). Und schließlich wird die Rede noch auf ein spezifisches Koalitionsproblem in den Landesparlamenten kommen, Gemeint ist, inwieweit die Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten bei der Ausführung von Bundesgesetzen in Mischkoalitionen mit mehr Konflikt einhergeht als in ebenenübergreifend kongruenten Regierungskoalitionen (3.5).

Ziel des Kapitels ist ein Ansatz zur Erklärung der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten zwischen Programmatik und opportunistischem Wettbewerb zwischen den Lagern, der stringent und klar ist. Dies bedeutet auch, dass sich nicht jeder denkbare theoretische Erklärungsaspekt in meinem Erklärungsansatz wiederfindet. So sind hier beispielsweise komplexe Erklärungen auf Basis des Governance-Konzepts, die eine ungleich weiter fokussierte Perspektive einnehmen, ebenso unberücksichtigt wie EU-bezogene Mehrebenenansätze, aus denen sich Auswirkungen der Europäisierung von Landespolitik auf die Bildung landesparlamentarischer Gesetzgebungsmehrheiten ergeben könnten. Diese Aspekte ließen sich vermutlich durchaus in den von mir entwickelten Erklärungsansatz integrieren. Die zusätzliche Einbeziehung dieser und anderer Aspekte erhöhte die theoretische und empirische Komplexität jedoch erheblich. Zudem handelt

⁵⁶ Damit werden wir auch unserem Verständnis des Rational-Choice-Institutionalismus als Methode gerecht (vgl. Diermeier/Krehbiel 2003: 127–130; Diermeier 2014: 33). In Abschnitt 3.1.3 wird noch näher davon zu sprechen sein.

es sich bei dem hier vorgestellten Ansatz ohnehin bereits um einen umfassenden Erklärungsansatz zur Bildung von Gesetzmehrheiten in den deutschen Landesparlamenten, der vor allem mit dem Einfluss des ebenenübergreifenden Koalitionstyps bei Ausführungsgesetzen auch eine bedeutende Neuerung einführt. Die Berücksichtigung weiterer Erklärungsaspekte schien damit nicht ertragreich genug, um den drohenden Verlust von Generalisierbarkeit und Schlantheit zu rechtfertigen. Außerdem ist dieses Vorgehen insbesondere auch im Sinne des x-zentrierten Forschungsdesigns dieser Arbeit (vgl. Abschnitt 4.1.1).

3.1 Grundlegende Vorarbeiten

3.1.1 Was die theoretischen Überlegungen (nicht) leisten können

Am Anfang der notwendigen Vorüberlegungen sollen einige Bemerkungen zu den Limitierungen der theoretischen Erklärungskraft dieser Arbeit stehen. Dies entspricht einem offenen Umgang mit den Beschränkungen der angestrebten Erklärung. Deutlich werden soll dabei auch, dass die Anstrengung dieser Überlegungen trotz ihrer Limitierungen lohnenswert ist.

Zunächst zum gewählten Fokus der theoretischen Überlegungen: Vor dem Hintergrund einer sehr großen institutionellen Homogenität zwischen den Ländern konzentriert sich die Arbeit auf Determinanten auf Parlaments- und Gesetzgebungsebene. Mit anderen Worten stehen im engeren Sinne⁵⁷ institutionelle und länderspezifische Determinanten hier nicht im Vordergrund. Lassen Sie mich die bereits in Abschnitt 2.1.3 angesprochene institutionelle Homogenität in grundlegenden Punkten etwas näher ausführen und in diesem Zuge auch deutlich machen, warum dieses Vorgehen sinnvoll ist. Das Spektrum denkbarer institutioneller Varianz ist dabei immens. Es beinhaltet basale Eigenschaften eines politischen Systems wie zum Beispiel seinem grundsätzlichen Regierungssystemtyp und der Frage nach Zahl und gegebenenfalls Verhältnis der Parlamentskammern. Es deckt aber auch die formalen parlamentarischen Regeln (Müller/Sieberer 2014: 312) ab, also die Einsetzung innerparlamentarischer Institutionen mitsamt ihrer Rechte und Pflichten, die Festlegung grundlegender parlamentarischer Prozesse und die Verteilung knapper Ressourcen innerhalb des Parlaments. Einige Punkte – wir erinnern uns an Abschnitt 2.1.3 – werden in der Literatur im Hinblick auf die Muster von legislativem Konflikt und Kooperation durchaus als relevant angesehen, so etwa oppositioneller Einfluss über eine Vetoposition oder starke Ausschüsse,

⁵⁷ Die einschränkende Bemerkung bezieht sich darauf, dass die vorliegende Arbeit sich nichtsdestotrotz am Rational Choice-Institutionalismus orientiert (wir werden gleich in Abschnitt 2.1.3 dazu kommen). Sie beschäftigt sich mit Determinanten im institutionellen Kontext der deutschen Landesparlamente.

das Wahlsystem oder Fragen der Agendasetzung. Solcherart im Hinblick auf die Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten im Parlament relevanten institutionellen Punkte sind es, die an dieser Stelle interessieren⁵⁸. Werfen wir also einen entsprechenden Blick auf die Regierungssysteme der deutschen Länder.

Zwar verpflichtet schon das in Artikel 28 Satz 1 des Grundgesetzes niedergeschriebene sogenannte Homogenitätsprinzip die Länder auf bestimmte Grundsätze, als Ausdruck eines „*gesamtstaatlichen Integrationsstrebens*“ (Menzel 2002: 242; Hervorhebung im Original). Doch ist der verbleibende Spielraum immer noch erheblich. So lässt er so grundlegende Entscheidungen wie diejenige zwischen einem präsidentiellen und parlamentarischen Regierungssystem (übrigens im Gegensatz zu Artikel 17 der Weimarer Reichsverfassung) wohl offen (Menzel 2002: 256). Dennoch sei es, so Frank Decker (2004a: 3), „[m]it Blick auf den unitarischen Charakter des deutschen Föderalismus [...] nicht weiter verwunderlich, dass auch die Verfassungen und Regierungsformen der Gliedstaaten eine nur geringe Variationsbreite aufweisen“. Was die basalen Eigenschaften der landespolitischen Systeme anbelangt, so haben wir es durchweg mit parlamentarischen Systemen⁵⁹ zu tun, die sich mit einer Parlamentskammer begnügen⁶⁰. Oppositionsparteien kommt also nirgends kraft konstitutioneller Bestimmungen eine Vetoposition zu⁶¹. Bei der konkreten Ausgestaltung der Wahlsysteme indes ergeben sich zwar „erkennbare Unterschiede“ (Leunig 2012: 245). Und auch hinsichtlich der parlamentarischen Regeln mag es Unterschiede geben, etwa was die Öffentlichkeit von Ausschüssen, die Abberufung der Regierung oder das Gesetzgebungsverfahren anbelangt (vgl. Leunig 2012; Schneider 2002a: 118–136)⁶². Doch nirgendwo geben die Wahlsysteme den Grundsatz der Verhältniswahl auf; drastische Abweichungen gibt es insofern nicht. Und darüber hinaus gilt es generell festzuhalten, dass bestehende Unterschiede in der politischen Praxis häufig durch das Parteienprinzip relativiert würden: „Die Unterschiede im Verfassungsrecht

58 Damit ist gemeint, dass wir uns hier weniger für – möglicherweise durchaus existente – Effekte von Institutionen auf andere Phänomene interessieren. So unterscheiden sich zum Beispiel die Regeln der deutschen Länder zu Investitur- und Vertrauensabstimmung deutlich darin, inwieweit sie die Bildung von Minderheitsregierungen begünstigen (vgl. Ganghof/Stecker 2015: 75).

59 Werner Reutter (2008: 66) weist darauf hin, dass bei strikter Orientierung an Steffanis Kriterien Bayern sogar als parlamentarisches Regierungssystem in Frage gestellt werden könnte. Wir akzeptieren die Verfassungswirklichkeit und die landespolitischen Handlungsmuster Bayerns hier jedoch als einem parlamentarischen System entsprechend.

60 Zur – mittlerweile beendeten – Sonderrolle Bayerns vgl. Abschnitt 2.1.3.

61 Decker (2013b: 303) argumentiert, dass die direktdemokratischen Elemente in den Landesverfassungen – obwohl kein plebiszitäres Veto – auch für Oppositionsparteien eine Chance auf Einfluss darstellen, da sie „[...] die Funktionslogik des parlamentarischen Systems untergraben. Die parlamentarische Opposition ist dann nicht mehr auf ihre Alternativfunktion beschränkt, sondern kann das Gestaltungsmonopol der Regierung auf plebiszitärem Wege durchkreuzen“. Angesichts dessen, dass Direktdemokratie in den Ländern nach wie vor bisher „verhältnismäßig selten genutzt“ (Leunig 2012: 248) wurde, müsste sich dieser Einfluss schon als antizipatorische Handlung der Regierungsparteien entfalten. Decker selbst (2013b: 303) räumt allerdings ein, dass wir es mit einer „[...] restriktiven Ausgestaltung der plebiszitären Verfahren, deren Anwendung durch Themenaussschlüsse, Quoren und sonstige Regelungen starken Einschränkungen unterliegt“, zu tun haben. Insofern scheint ein systematischer Effekt hier eher unwahrscheinlich. Inwiefern Oppositionsparteien indes dennoch systematisch Einfluss auf die verabschiedeten Gesetzentwürfe nehmen können ist eine interessante Frage, auf die wir in Unterkapitel 3.2 zurückkommen werden.

62 So verfügen zum Beispiel im Saarland laut Artikel 98 der Landesverfassung auch individuelle Abgeordnete über das Initiativrecht (Ministerium der Justiz des Saarlandes 2013). Dies wird auch mit der geringen Größe des Landtags, der über 51 Sitze verfügt (Leunig 2012: 75), begründet (vgl. Ennuschat 2014: 696). Entsprechende Regelungen finden sich jedoch auch in Schleswig-Holstein und Bayern (vgl. Leunig 2012: 212–222).

der Länder führen damit weniger zu in der Tagespolitik erfahrbaren als vielmehr zu *potenziellen* Unterschieden zwischen ihren politischen Systemen, die erst in Ausnahmesituationen erkennbar werden“ (Leunig 2012: 250; Hervorhebung im Original). Insofern dürften deren systematische Effekte auf die ordinären Muster von legislativem Konflikt und Kooperation wiederum insgesamt eher gering ausfallen, auch wenn wir ihre Existenz hier nicht explizit ausschließen, sondern ausdrücklich offen lassen wollen^{63 64}.

Zu diesem theoretischen Grund kommt der praktische Grund dazu, dass institutionelle Determinanten im Rahmen der vorliegenden Untersuchungsanlage sehr schwierig zu testen wären. Gewisse Ländereffekte sind nicht unplausibel (vgl. etwa Schulz 1989) und werden zu gegebenem Zeitpunkt besprochen und in den Analysen berücksichtigt werden. Gleichwohl liegt der Fokus der Arbeit auf bestimmten generellen Effekten, die über Ländergrenzen hinweg wirken. Mit diesem Interesse für Determinanten innerhalb von Parlamenten und den deutschen Ländern als Untersuchungsobjekten bietet sich dann eine Konzentration auf Determinanten auf Parlaments-, Akteur- und Gesetzgebungsebene klar an. Insofern ist diese Beschränkung weniger als Abstrich zu sehen, sondern vielmehr als sinnvolle Konzentration auf das größtmögliche generelle Erkenntnispotential für die vorliegende Arbeit (zu Fragen des Forschungsdesigns vgl. ausführlich Kapitel 4; dort wird auch diskutiert werden, inwieweit für etwaige institutionelle Effekte dennoch kontrolliert werden kann).

Neben dieser gewollten Limitierung gibt es einige mögliche Effekte, deren Berücksichtigung im Rahmen einer auf breiter Datenbasis beruhenden Analyse – wie im Fall dieser Arbeit – bislang schlicht nicht möglich ist. Mit einer solchen Situation haben wir es vor allem dann zu tun, wenn mehrere Gesetzentwürfe miteinander verknüpft werden. Hierfür gibt es unterschiedliche Möglichkeiten. Eine liegt in Koppelgeschäften („package deals“), bei denen mehrere Gesetzentwürfe in Kombination verhandelt werden, um eine Einigung verschiedener Akteure zu erleichtern (Sjölin 1993: 133–134). Angesichts der fehlenden Vetoposition der Oppositionsparteien dürften Koppelgeschäfte zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien jedoch eher unwahrscheinlich sein. Koppelgeschäfte zwischen Koalitionsparteien dürften eher vorkommen. Mir ist jedoch keine gangbare Möglichkeit bekannt, diese systematisch mit einzubeziehen. Mit dieser Einschränkung

63 Allerdings zeigt sich sehr wohl ein relevanter Effekt der wahlsystemischen Unterschiede zwischen den Ländern auf die Häufigkeit namentlicher Abstimmungen (Stecker 2011b, 2010). Im Hinblick auf die Fraktionsgeschlossenheit bei solchen namentlichen Abstimmungen selbst zeigt sich dieser Effekt allerdings nicht (Stecker 2011a). Generell dürfte individuelles Verhalten nicht nur für den Forscher, sondern auch für Wähler bei namentlichen Abstimmungen besonders klar beobachtbar sein. Insofern wäre es durchaus plausibel, durch kandidatenzentrierte Wahlsysteme hervorgerufene Effekte am ehesten hier zu vermuten.

64 Es war zuvorderst William H. Riker (1980a, 1980b), der den Einwand eingeführt hat, Institutionen seien nicht als exogen, sondern als endogen zu betrachten. Dieses Argument ist verschiedentlich diskutiert worden (vgl. Ordeshook 1980; Rae 1980; Shepsle 2006), was hier nicht Thema sein soll. Folgt man dem Argument jedenfalls, so lässt sich die relativ große institutionelle Homogenität unter den Ländern zusätzlich auch zumindest als ein Hinweis auf eine jeweils wenigstens nicht sehr unähnliche Wettbewerbsystematik zwischen den Parteien lesen. Mit diesem Wettbewerb zwischen den Parteien haben wir uns in Abschnitt 2.1.3 bereits beschäftigt und wir werden in Unterkapitel 5.1 noch einmal kurz darauf zurückkommen.

muss die vorliegende Arbeit also leben. Ähnlich verhält es sich auch mit Koppelgeschäften über Zeit (Sjölin 1993: 134). Hier wird die Einigung verschiedener Akteure erleichtert, indem ein Akteur für seine Konzessionen gegenüber einem anderen Akteur mit dessen Entgegenkommen bei einem künftigen Gesetzentwurf entschädigt wird⁶⁵.

Auch ein anderer Aspekt von Verknüpfung sollte nicht unerwähnt bleiben. So stellt legislativer Konflikt beziehungsweise legislative Kooperation bisweilen nur *einen* Ausschnitt der Muster von Konflikt und Kooperation zwischen Akteuren dar. Denn die Interaktion von Akteuren kann sich über verschiedene Arenen erstrecken⁶⁶. Dahl (1967a: 338–340) unterscheidet hier neben der Interaktion im Parlament eine Reihe weiterer Interaktionen, nämlich im öffentlichen Meinungswettbewerb, bei Wahlen, bei der Regierungsbildung sowie bei Verhandlungen mit weiteren offiziellen oder inoffiziellen Organisationen. Die Gewichtung dieser Arenen variiere je nach politischem System. Dahl macht hier für Mehrparteiensysteme in parlamentarischen Systemen mit ihren zumeist geschlossen auftretenden Parteien drei Typen aus⁶⁷. Im simpelsten Fall gilt: „[...] the formation of the executive is relatively decisive: an executive coalition is moderately sure of gaining the necessary parliamentary support for the policies the coalition agrees on[...]“ (Dahl 1967a: 339); weitere wichtige Foren der Mehrheitskoordination gibt es dann nicht. Komplexer wird es, wenn die Bedeutung offizieller Arenen durch inoffizielle unterminiert wird, etwa durch einen Korporatismus mit sehr stark organisierten Interessengruppen. Dahl nennt als Beispiel Norwegen und spricht von „democratic corporatism“. Der dritte Typ zeichnet sich dadurch aus, dass sich auf Seiten der offiziellen Arenen selbst keine klare Gewichtung treffen lässt, da die Gesetzgebungsautorität hier zersplittert sei „through constitutional devices such as federalism, separation of powers, and checks and balances“ (Dahl 1967a: 340). Die Bundesrepublik Deutschland ordnet Dahl diesem dritten Typ zu. Sich im Rahmen einer Analyse auf eine bestimmte Arena zu fokussieren, kann insofern unter Umständen zu einem Problem werden. Dass die vorliegende Arbeit die deutsche Landesebene analysiert, ist deshalb eher als Glücksfall zu sehen. Durch die verhältnismäßig einfach gehaltenen Regierungssysteme kann von einer Zersplitterung der Gesetzgebungsautorität keine Rede sein. Und vom Ausmaß des Korporatismus in Norwegen dürften die deutschen Länder – wenngleich ihnen Korporatismus natürlich nicht fremd ist – doch weit entfernt sein. Insofern gibt es in den deutschen Ländern relativ wenige Arenen und das Spannungsfeld zwischen Programmatik und Wettbewerb, das Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit ist, tritt in der parlamentarischen Arena viel klarer zutage.

65 Solcherart Koppelgeschäfte werden jedoch bisweilen ohnehin als charakteristisch für Systeme beschrieben, bei denen man wegen ihrer starken Konsensorientierung annimmt, dass sich die involvierten Akteure eher vertrauen (vgl. zum Beispiel für Österreich Gerlich 1986: 185).

66 Dahl (1967a) spricht von „sites“.

67 In Ländern wie Großbritannien, die also ein klar kompetitiv orientiertes Zweiparteiensystem aufweisen, seien zuvorderst Wahlen entscheidend.

Zwei weitere Limitierungen seien noch angemerkt. Zum einen können exogene Schocks hier – wie bei jeder breit angelegten Gesetzgebungsstudie – nur sehr bedingt berücksichtigt werden. Dabei handelt es sich um nicht systematisch auftretende Ereignisse von außerhalb des Regierungssystems, die aber mitunter die Muster von legislativem Konflikt und Kooperation beeinflussen können. Man denke hier etwa an den Unfall im japanischen Atomkraftwerk in Fukushima im März 2011 und seine Folgen, der die Konfliktlinien in Sachen Energiewende und Atomausstieg in Bund und Ländern verschob (vgl. Gabriel/Kornelius 2011: 789)⁶⁸. Der zweite Hinweis betrifft ein sehr basales Paradox, das hier nur zur Kenntnis genommen werden kann und das speziell die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager betrifft. So impliziert die Rede von ‚oppositionellem Verhalten‘ zunächst, dass von *einem* spezifischen oppositionellen Verhalten auszugehen ist, also alle Oppositionsparteien in einer gegebenen Situation dasselbe Verhalten an den Tag legen. Davon jedoch würde man schon aufgrund von Alltagsbeobachtungen nicht ausgehen und wir werden es – siehe unten – im weiteren Verlauf dieses Kapitels ebenfalls nicht tun. Stattdessen betrachten wir diese Gegebenheit eher als sprachliches Paradox.

Schlussendlich muss die vorliegende Arbeit also naturgemäß mit Einschränkungen leben. Diese sind jedoch auf eine Weise begrenzt, die den Wert dieser Arbeit nicht in Frage stellt.

3.1.2 Zur Genese von kooperativem und kompetitivem Verhalten – eine (nicht nur) begriffliche Klärung

Des Weiteren ist es hilfreich, eine Typologie für die grundlegende Genese von kooperativem und kompetitivem Verhalten parlamentarischer Akteure aufzustellen. Dafür gibt es zweierlei Gründe. Zum einen ist die vorliegende Arbeit in zentraler Weise daran interessiert, die Strategien der Akteure bei der Bildung von Gesetzmehrheiten herauszuarbeiten. Daher ist es notwendig, zunächst zu klären, wann das Verhalten eines Akteurs überhaupt als strategisches Verhalten anzusehen ist, um einem konkreten Akteurverhalten nicht fälschlicherweise argumentativ eine bestimmte Motivation zu unterstellen. Dabei kann eine solche Typologie helfen. Der zweite Grund liegt darin, dass ein näherer Blick auf verschiedene Typen der Genese kooperativen und kompetitiven Akteurverhaltens Hinweise darauf gibt, was bei der Operationalisierung von Kooperation und Konflikt zwischen Akteuren zu beachten ist, um die empirische Prädisposition eines auf eine bestimmte Weise generierten Typs von Kooperation oder Konflikt zu vermeiden. Wir werden auf beide Punkte gleich zurückkommen.

⁶⁸ Für ein Beispiel einer Fallstudie, in denen solche „critical events“ Berücksichtigung finden, vgl. für die Interaktion zwischen Koalitionspartnern zum Beispiel Saalfeld (1999).

Zunächst jedoch erarbeiten wir die Typologie selbst. Entsprechend dem Ausgangspunkt dieser Arbeit interessieren wir uns hier dafür, welche Typen der Genese von Kooperation und Konflikt sich aus dem Spannungsfeld zwischen programmatischen Positionen und opportunistischem Wettbewerb zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager ergeben. Daher liegt es nahe, sich an diesen beiden Dimensionen zu orientieren. So unterscheiden wir zunächst idealtypisch⁶⁹, ob ein Akteur die programmatische Distanz zwischen einem Vorschlag und seinem eigenen Idealpunkt als klein oder groß einschätzt. Die programmatische Distanz zwischen Akteuren schließlich ist einer der beiden Grundpfeiler des genannten Spannungsfelds. Darüber hinaus ist sie auch allgemein häufig zentraler Bestandteil von Entscheidungsmodellen (etwa bei räumlichen Politikmodellen). Die zweite Dimension des Spannungsfelds sowie empirische Erfahrungen legen jedoch nahe, dass Akteure ihr Verhalten nicht ausschließlich von programmatischen Distanzen abhängig machen, sondern auch opportunistische Überlegungen berücksichtigen. Wir stellen daher eine zweite Unterscheidung daneben, die dies einfangen soll, ohne durch ein zu detailliertes Vorgehen die Allgemeingültigkeit der Typologie einzuschränken. Steffen Ganghof (2006; vgl. in ähnlicher Weise für den U.S.-amerikanischen Kontext: Gilmour 1995; Groseclose/McCarty 2001) hat darauf hingewiesen, dass sich Uneinigkeit danach unterscheiden lässt, ob sie ehrlich zustande gekommen ist oder nicht. Bezieht man nämlich die Anwesenheit von Publikum – in erster Linie Wählern – mit ein, so kann es für Akteure opportun sein, trotz geringer programmatischer Distanz einen Konflikt einzugehen. Spätestens bei der nächsten Wahl werden sich die Akteure nämlich der Beurteilung durch dieses Publikum stellen müssen. Ein entsprechender Konflikt kann vor diesem Hintergrund zur Profilierung hilfreich sein. In Anlehnung daran unterscheiden wir zwischen – im Sinne der programmatischen Distanzen – ehrlichem und entsprechend unehrlichem⁷⁰ Verhalten von Akteuren.

Als Resultat erhält man dann eine Vierfeldertafel, wie sie in *Abbildung 3.1* dargestellt ist. Die Kategorien beider Unterscheidungsmerkmale sind hier indes bewusst weit gefasst. Schließlich geht es nicht darum, konkrete Fälle einzufangen, sehr wohl aber darum, durch die Typologie zu allgemeingültigen grundlegenden Einsichten zu verhelfen. Auf das theoretische Spektrum zwischen kleiner und großer programmatischer Distanz haben wir bereits hingewiesen. Und die Motivation für unehrliches Verhalten kann ohne Zweifel vielfältig sein. Wir sehen jedoch an dieser Stelle geflissentlich darüber hinweg. Werfen wir nun einen konkreten Blick auf die Abbildung. Betrachtet man der Einfachheit halber zunächst nur ehrliches Verhalten, so liegen die Dinge klar. Bei kleiner programmatischer Distanz

69 Praktisch handelt es sich natürlich nicht um zwei Kategorien, sondern um ein Kontinuum, dessen theoretischer Wertebereich auf der einen Seite mit 0 beginnt und auf der anderen durch das Maximum der zugrunde gelegten Skala begrenzt wird.

70 Ganghof (2006: 152) spricht von „ehrlicher“ und „strategischer“ Uneinigkeit, weist aber darauf hin, dass dem ein sehr spezifisches Verständnis von strategischem Verhalten zugrunde liege. Mein Verständnis von Strategie ist allgemeiner (und wird gleich noch zur Sprache kommen). Jedenfalls verwenden wir daher auch die allgemeineren Begriffe von ehrlichem und unehrlichem Verhalten.

		Akteur schätzt programmatische Distanz zum Vorschlag ein als...	
		klein	groß
Akteure verhalten sich...	ehrlich	Kooperation	Konflikt
	unehrlich	Konflikt	Kooperation

Abb. 3.1: Typologie der grundlegenden Genese kooperativen und kompetitiven Verhaltens von parlamentarischen Akteuren⁷¹

würde man Kooperation erwarten, bei großer Distanz dagegen Konflikt. Liegt jedoch unehrliches Verhalten vor, so kann es auch bei kleinen programmatischen Distanzen zu Konflikt kommen, umgekehrt theoretisch aber auch bei großer Distanz zu Kooperation. Damit ist deutlich gemacht, dass es unter jeweils beiden Ausprägungen der beiden Unterscheidungsmerkmale sowohl zu Kooperation als auch zu Konflikt kommen kann⁷².

Von der so gewonnenen Klarheit profitieren wir nun im Hinblick auf den theoretisch-argumentativen Teil der Arbeit. Sie hilft uns, das hier angewandte Verständnis von strategischem Handeln und den Unterschied zu anderen Konzeptionen strategischen Handelns zu verdeutlichen (die freilich deswegen nicht zwingend illegitim sein müssen). Eine solche andere Vorstellung von strategischem Handeln ist etwa eine, die ein bestimmtes beobachtbares Verhalten im Gegensatz zu einem anderen beobachtbaren Verhalten stets als strategisch einstuft. Ein konkretes Beispiel hierfür ist die bisweilen in der Öffentlichkeit zu findende pauschale Unterstellung, Konflikt sei stets strategisch begründet, während es in Abwesenheit von strategischem Handeln zu Kooperation kommen müsse. Ein solches Verständnis unterstellte Akteuren im Fall von Konflikt als Resultat großer programmatischer Distanz und ehrlichen Verhaltens unkorrekte Motive. Eine andere Konzeption macht Strategie nicht an einem bestimmten beobachtbaren Verhalten fest, sondern an der Ehrlichkeit oder Unehrlichkeit von Akteuren. Torun Dewan und Arthur Spirling (2011) etwa sprechen im Zuge ihrer Analyse der Interaktion zwischen Oppositions- und Regierungslager nur dann von strategischem Oppositionsverhalten, wenn die Opposition ungeachtet der programmatischen

71 Sofern unter Tabellen oder Abbildungen in dieser Arbeit nicht explizit eine Quellenangabe vermerkt ist, handelt es sich um eigene Tabellen beziehungsweise Abbildungen.

72 Aus der Literatur lassen sich dann entsprechend der unterschiedlichen Genese des gleichen empirisch zu beobachtendes Verhaltens zum Teil unterschiedliche Begrifflichkeiten für ein Verhalten ableiten. So ließe sich Konflikt bei kleiner programmatischer Distanz und unehrlichem Verhalten als ‚politisiertes‘ Konflikt bezeichnen, bei dem „[...] a question [...] is *made* a matter for dispute[...]“ (Sjöblom 1968: 113; Hervorhebung Stefan Schukraft), im Unterschied zu politischem Konflikt im Fall großer Distanz und ehrlichen Verhaltens.

Distanzen konfligiert, es (in unserer Terminologie ausgedrückt) zu unehrlichem Konflikt kommt. Einwenden lässt hier allerdings, dass theoretisch auch einzelne Konstellationen denkbar sind, in denen Kooperation für eine Partei Strategie sein könnte. Gleichwohl dürften diese praktisch vermutlich selten sein. Man denke etwa an eine junge Partei, die sich durch hohe, von der programmatischen Distanz unabhängige Kooperationsbereitschaft für eine künftige Regierungsbeteiligung empfehlen möchte. Daher greift die vorliegende Arbeit auf ein sehr weites Verständnis von strategischem Handeln zurück. Dieses orientiert sich nicht an einem bestimmten beobachtbaren Verhalten und auch nicht an der Ehrlichkeit oder Unehrlichkeit von Akteuren. Stattdessen verstehen wir unter strategischem Handeln schlicht Handeln als Resultat rationaler Kalküle von Akteuren. Unter diesem Verständnis sind dann sowohl Kooperation als auch Konflikt ungeachtet von programmatischer Distanz oder Ehrlichkeit beziehungsweise Unehrlichkeit von Akteuren als strategisches Verhalten aufzufassen. Dieses Verständnis deutet bereits auf den Rationalwahlansatz hin, den sich die vorliegende Arbeit zu eigen machen wird und von dem gleich die Rede sein wird. Doch darüber hinaus ist unser Verständnis von strategischem Handeln noch in einem anderen Sinn von einem weiten Zugang geprägt. Wir wir bereits in Abschnitt 3.1.1 dargelegt haben, wissen wir hier (noch) nicht, inwieweit es sich bei den beiden in der vorliegenden Arbeit analysierten Interaktionen tatsächlich um strategische Interaktionen in dem Sinne handelt, dass beide Seiten ihr Verhalten auch vom Verhalten des Gegenüber abhängig machen. Insbesondere wissen wir an dieser Stelle nicht (und gehen daher nicht zwangsläufig davon aus), inwieweit Mehrheitsregierungen bei der Formulierung ihrer Gesetzesvorschläge die programmatischen Positionen von Oppositionsparteien berücksichtigen. Denkbar ist schließlich auch, dass sich Oppositionsparteien schlicht zu den seitens der Mehrheitsregierung nach Gutdünken vorgelegten Entwürfen verhalten müssen. Wir halten uns daher mit dem Begriff der strategischen Interaktion (insbesondere zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager) zurück, sprechen aber dennoch von einer Interaktion und von strategischem Verhalten seitens der Oppositionsparteien. Denn zum einen steht außer Frage, dass Oppositionsparteien und Regierungslager interagieren (wenn wir auch nicht wissen, inwieweit diese Interaktion im Hinblick auf den Regierungsvorschlag programmatisch folgenreich ist). Dass Koalitionspartner interagieren, steht ohnehin außer Frage. Und zum anderen würden wir mit unserem weiten Verständnis von strategischem Handeln auch dann von strategischem Oppositionshandeln sprechen, wenn Oppositionsparteien ohne Einfluss auf die programmatische Position des Regierungsvorschlags nach rationalem Kalkül entscheiden, wie sie sich dazu verhalten.

Bevor wir aber nun schlussendlich zu den Annahmen der vorliegenden Arbeit kommen, sei noch ein anderer Aspekt erwähnt, nämlich der, dass die herausgearbeiteten unterschiedlichen Typen praktisch ungleich schwerer zu trennen sein dürften. Zusätzliche Komplexität stellt sich nämlich ein, wenn man den Blick auf

die Darstellung der Uneinigkeit ausweitet. Denn für den politischen Gegner mag es systematische Anreize geben, dem Akteur auch im Fall ehrlichen Verhaltens ein unehrliches Verhalten öffentlich zu unterstellen und ihm so die negativen Folgen der Uneinigkeit anzulasten (Ganghof 2006: 152). Legislativer Konflikt muss also nicht zwangsläufig mit schrillum öffentlichem Konflikt einhergehen. Und umgekehrt ist dort, wo ein solcher schriller öffentlicher Konflikt ausgetragen wird, nicht immer auch ein substanzieller legislativer Konflikt. Legislative Konfliktmuster müssen daher nicht deckungsgleich sein mit rhetorischen (vgl. auch für die deutsche Bundesebene Schmidt 2002: 73, 81; Saalfeld 1998a: 67). Insofern handelt es sich bei legislativem Konflikt nicht um den einzigen Aspekt von Konflikt zwischen parlamentarischen Akteuren, aber sicherlich um den bedeutendsten. Darum liegt der Fokus der Arbeit auch hierauf. Bei der Operationalisierung indes gilt es dann, legislativen Konflikt richtig zu fassen – hierzu in Abschnitt 4.3.1 später mehr. Dabei werden wir für die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager auf das Abstimmungsverhalten von Oppositionsparteien über Gesetzentwürfe unter Beteiligung des Regierungslagers zurückgreifen. Für die Interaktion zwischen Koalitionsparteien greifen wir dann auf den Zeitpunkt der Einbringung eines Gesetzentwurfs des Regierungslagers ins Parlament innerhalb einer Legislaturperiode zurück.

Die Typologie hilft zum guten Schluss auch dabei, die jeweilige Perspektive der drei Fragestellungen dieser Arbeit besser zu begreifen. Bei der Analyse der Interaktion von Oppositionsparteien und Regierungslager steht die Motivation der Akteure im Vordergrund. Es geht also darum, inwieweit das beobachtete Verhalten der Akteure als programmatisch oder opportunistisch determiniert zu bewerten ist. Kooperation wird im Allgemeinen kaum als ‚unehrlich‘ verdächtigt – dennoch werden wir in Kapitel 5 auch solche Konstellationen einzubeziehen versuchen. Klar im Fokus steht bei dieser Interaktion jedoch stets, inwieweit Konflikt als programmatisch oder opportunistisch determiniert zu bewerten ist. Bei der Analyse der Interaktion zwischen Akteuren des Regierungslagers interessieren dagegen die Typen als Resultat strategischer Überlegungen an sich. Alle vier Typen sind gut denkbar. Nun geht es darum, wann sich angesichts unterschiedlicher Handlungsanreize Konflikt oder Kooperation zeigt. Trotz leicht verschobener Perspektiven geht es freilich in beiden Interaktionen hintergründig um die Gewichtung von programmatischen und opportunistischen Handlungsanreizen.

Abbildung 3.1 hilft auch dabei, die Frage nach der Gewichtung von programmatischen und opportunistischen Handlungsanreizen klarer mit den beiden Typen beobachtbaren Verhaltens zu verknüpfen. Hierbei ergeben sich Unterschiede zwischen den beiden zu analysierenden Interaktionen. So betont die Abbildung einen Bezug zum Fokus der zugrunde liegenden Fragestellung. Bei der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager wird im Fall unehrlichen Verhaltens in aller Regel Konflikt erwartet werden, während bei ehrlichem Verhalten zunächst Konflikt und Kooperation plausibel sind. In dieser Fragestellung ist also die Dif-

ferenzierung der Genese von Konflikt herausfordernd, also die Unterscheidung von ehrlichem Verhalten bei großer programmatischer Distanz und unehrlichem Verhalten bei kleiner programmatischer Distanz. Die Analyse der Gewichtung der unterschiedlichen Handlungsanreize interessiert bei der ersten Fragestellung der vorliegenden Arbeit also vorwiegend im Hinblick auf die – programmatische oder opportunistische – Motivation von Akteure für das an den Tag gelegte Verhalten. Bei der Interaktion zwischen Koalitionsakteuren hingegen sind nicht nur bei ehrlichem, sondern auch bei unehrlichem Verhalten zunächst sowohl Konflikt als auch Kooperation plausibel. Denn Koalitionsparteien stehen schließlich nicht nur im Neuen Dualismus gemeinsam den Oppositionsparteien gegenüber, sondern stehen auch untereinander im Wettbewerb – hier wirft die nächste Wahl ihren Schatten voraus. Je nachdem, welcher Wettbewerb im Vordergrund steht, sind sowohl Konflikt als auch Kooperation als opportunistisch motivierte Handlung denkbar. Dementsprechend interessiert bei der zweiten und dritten Fragestellung der vorliegenden Arbeit die Analyse der Gewichtung unterschiedlicher Handlungsanreize vorwiegend im Hinblick auf das beobachtbare Resultat dieser Abwägungen – nämlich Konflikt oder Kooperation als Verhaltenstyp.

3.1.3 Grundlegende Annahmen

Das Modell und die daraus abzuleitenden Hypothesen, zu denen wir gleich kommen werden, beruhen auf einigen Annahmen. Sie sollen in diesem Abschnitt dargelegt werden.

AKTEURE UND IHR HANDELN ALS EINZELNE AKTEURE

So greift das Modell auf den Rational Choice-Institutionalismus (oder rationalistischen Institutionalismus)⁷³ zurück, der bereits mehrfach angeklungen ist. Der Ansatz konzentriert sich auf rationale Aspekte politischen Verhaltens und sieht Handlungen als Ergebnis von Kalkülen zielorientierter Akteure⁷⁴. Um Kritik den Wind aus den Segeln zu nehmen, möchten wir allerdings auch sagen, was diese Rationalitätsannahme *nicht* meint. Sie impliziert nämlich keine strikte rein ökonomische Nutzenmaximierung. „Rationale Akteure wägen hingegen die sich

73 Dieser gilt klassischerweise als eine von drei Spielarten des sogenannten Neuen Institutionalismus (für einen Überblick hierzu vgl. Hall/Taylor 1996). Die Berechtigung des Historischen Institutionalismus als eigenständigem dritten Typ allerdings lässt sich anzweifeln (zum Beispiel Kaiser 1997: 434–435). Schließlich unterscheiden Hall und Taylor hauptsächlich zwischen einem ‚calculus approach‘ und einem ‚cultural approach‘, wobei im Historischen Institutionalismus beide Sichtweisen existieren.

74 Diese Rationalitätsannahme ist nicht zu verwechseln mit Karl R. Poppers Rationalitätsprinzip. Letzteres nämlich ist ein für die Sozialwissenschaften generell sehr viel grundlegenderes Prinzip, ein Minimalprinzip, „[...] da es nicht mehr voraussetzt, als daß unsere Handlungen unseren Problemsituationen, wie wir sie sehen, angemessen sind[...]“ (Popper 1995 [1967]: 359).

ihnen anbietenden Handlungsoptionen ab, um dann diejenige zu wählen, die ihren Vorstellungen *am ehesten* entspricht. Dieses Verständnis von Rationalität vermeidet die kognitiv und empirisch unrealistische Annahme von Akteuren, die vor jeder Handlung supercomputerähnliche Berechnungsleistungen durchführen [...]“ (Miller 2011: 52; Hervorhebung im Original; vgl. auch Green/Shapiro 1994: 14). Wir entspannen die Rationalitätsannahme also weit genug, um sie nicht überzustrapazieren. Gleichzeitig jedoch bleibt ihre Geltung an sich außer Frage gestellt. Anders als etwa Wähler, die sich nämlich in Niedrigkostensituationen befinden, dürften es Politiker hier mit hohen drohenden Opportunitätskosten zu tun haben. Diese fallen dann an, wenn sie sich für eine suboptimale Alternative entscheiden. Hier steht dann – lapidar gesprochen – schlicht mehr auf dem Spiel, ein Verzicht auf rationale Abwägung würde für Akteure gegebenenfalls kostspieliger. Diese Situation ist es, die ein Modell unter der Annahme der Rationalität von Akteuren erst sinnvoll macht (vgl. Mensch 2000).

Wesentlicher als die Rationalitätsannahme ist für den Rational Choice-Institutionalismus jedoch, dass er sich durch seine Fragestellung auszeichnet. Er blicke nicht rückwärts nach den Ursachen eines Phänomens und versucht, dieses möglichst vollständig zu erklären. Sondern: „Es geht ihm um die systematische theoretische und empirische Exploration einzelner Mechanismen“ (Manow/Ganghof 2005: 16). Im Zentrum stehen typische Wirkungen, eine mechanismenorientierte Analyse. Gerade für die Vergleichende Regierungslehre liegt hier enormes Potential. Denn politische Institutionen, um die es der Vergleichenden Regierungslehre schließlich maßgeblich geht, legen Anreize und Handlungsressourcen politischer Akteure fest, so dass die rationalen Aspekte von Verhalten in der Regel auch die systematischen Aspekte seien (Manow/Ganghof 2005: 14). Schon früh hat Saalfeld (1995) darauf hingewiesen, dass sich der Rational Choice-Institutionalismus daher besonders gut für die Analyse parlamentarischen Handelns eignet und viele der Kritikpunkte an ihm in dieser stark strukturierten und kompetitiven Umgebung nicht zum Tragen kämen. Da wir uns in der vorliegenden Arbeit für typische Wirkungen im institutionellen Kontext der deutschen Landesparlamente interessieren, erscheint der Rational Choice-Institutionalismus mit seinem ‚Werkzeug‘ der Rationalitätsannahme also als ein geeigneter Rahmen für das nachfolgende Modell⁷⁵. Dabei geht es der vorliegenden Arbeit, wie eben dargelegt, nicht vorwiegend um direkte etwa makro-institutionelle Effekte. Stattdessen ist es Ziel, Effekte herauszuarbeiten, die uns zeigen, wie sich die rationalen Akteure auf Parlaments- und Gesetzgebungsebene an den institutionellen Kontext der deutschen Landesparlamente intelligent anpassen (vgl. Zintl 1991: 53).

75 Dies bedeutet, dass der nachfolgende Erklärungsansatz im Geiste des Rational Choice-Institutionalismus ausgestaltet sein wird. Es bedeutet nicht, dass wir die gelegentliche Einbeziehung nicht-rationalistischer Kontrollvariablen in die Analyse von vornherein ausschließen. Dass sich die vorliegende Arbeit auf rationale Aspekte politischen Verhaltens konzentriert bedeutet schließlich nicht, dass sie etwaige andere Aspekte gleichzeitig völlig negiert.

Was die Verfasstheit der Akteure anbelangt, so schließen wir uns dem aktuellen Forschungsstand an, wie wir ihn in Abschnitt 2.1.2 dargelegt haben (weshalb wir uns hier auf wenige Anmerkungen beschränken können). Das heißt, dass wir grundsätzlich von Fraktionen als den maßgeblichen Akteuren ausgehen, ohne jedoch ihre Geschlossenheit als bedingungslos vorauszusetzen. Anders als ein großer Teil der traditionellen komparativ-empirischen Forschung auf diesem Gebiet bemühen wir uns, legislative Parteien nicht als ‚black boxes‘ (Saalfeld/Strøm 2014: 387) zu sehen. Der methodologische Individualismus beantwortet die berechtigte Frage danach, warum Politiker und Fraktionen überhaupt einen Teil ihrer Handlungsfreiheit aufgeben und sich in Parteien und Fraktionen organisieren mit wichtigen Vorteilen, die sie dadurch erlangten. Parteien und Fraktionen reduzieren Transaktionskosten und lösen Probleme kollektiven Handelns (Müller 2000: 312–317; Saalfeld/Strøm 2014: 382–386; maßgeblich auch schon Aldrich 1995; Aldrich 2011). Insofern sind individuelle Abgeordnete und innerfraktionelle Gruppen hintergründig natürlich nie irrelevant für das Handeln der Fraktion. Allein, sind sie im Zuge theoretischer Überlegungen und empirischer Analysen stets mitzudenken? Unsere Antwort lautet hier: nein. Stattdessen gehen wir davon aus, dass wir der Problematik in befriedigender Weise gerecht werden, wenn wir sie im Folgenden punktuell und immer dann *explizit* berücksichtigen, wenn zu erwarten ist, dass ihre Berücksichtigung im Hinblick auf die zu erklärenden Muster von legislativem Konflikt und Kooperation einen Unterschied macht. Dies dürfte – grob ausgedrückt – dann der Fall sein, wenn individuelle Abgeordnete oder innerfraktionelle Gruppen zu dem Schluss kommen, dass sich die durch das geschlossene Auftreten erreichte Kostenreduzierung nicht mehr rentiert. Das geschlossene Auftreten wäre also individuell mit höheren Kosten verbunden, als es einspart. Wir werden dies bei Bedarf später näher ausbuchstabieren. Ist der Nutzen geschlossenen Auftretens jedoch auf individueller Ebene unstrittig, dürfte die Berücksichtigung individueller Abgeordneter und innerfraktioneller Gruppen im Hinblick auf die Explananda dieser Arbeit praktisch keinen Unterschied machen. Diese Vorgehensweise ist unser Versuch, „[...] to lift the lid on the black box of intra-party decision-making a little further without giving up the quest for cumulative knowledge“ (Saalfeld/Strøm 2014: 393).

Nach der Frage der Identität der parlamentarischen Akteure stellt sich die Frage nach ihren Zielen. So ist es nicht einfach, die idealtypische Trias aus Office, Policy und Vote und ihren Zielkonflikt von der Stufe der Regierungsbildung, wo sie zumeist verwendet wurde, auf den legislativen Kontext zu übertragen. Dies liegt vor allem daran, dass bei der Regierungsbildung klarer zutage liegt, mit welcher Art Kosten und Nutzen ein Akteur bei der Wahl einer bestimmten Handlungsalternative zu rechnen hat. Im folgenden Unterkapitel wird daher zunächst einmal auch zu klären sein, wie sich in Bezug auf die drei Ziele möglicherweise anfallende Kosten und möglicherweise anfallender Nutzen ausgestalten.

Wir gehen weiter davon aus, dass die Relation der drei Ziele nicht fix vorgegeben, sondern ihre Gewichtung vielmehr in dreierlei Hinsicht variabel ist. Zum einen muss mit einer unterschiedlichen Gewichtung der drei Ziele durch einen Akteur über Zeit gerechnet werden. Zum Beispiel könnte das Vote-Ziel mit Näherrücken der nächsten Wahl an Gewicht gewinnen (vgl. Miller 2011: 38 sowie Abschnitt 2.1.2). Zum zweiten könnte sich die Gewichtung der drei Ziele zwischen Parteien unterscheiden. Auch hierzu haben wir uns bereits in Abschnitt 2.1.2 geäußert. Jean Blondel schreibt hierzu: „[...] one should not refer to the goals of ‚the‘ opposition, but to distinct goals within the opposition: [...] different goals corresponding to different types of parties[...]” (Blondel 1997: 470; vgl. auch schon Dahl 1967a: 342)⁷⁶. Die dritte mögliche Gewichtung – wir haben sie bislang noch nicht eingeführt – betrifft die unterschiedliche Gewichtung der drei Ziele innerhalb derselben Partei, vor allem zwischen inner- und außerparlamentarischem Teil einer Partei. Abgeordnete in parlamentarischen Systemen nämlich sind Agenten zweier Prinzipale: ihrer Wähler und ihrer Partei (Müller 2000). „Therefore, it may be necessary to include the preferences of influential actors in the extra-legislative party when modeling legislative behaviour“ (Saalfeld/Strøm 2014: 372). Für uns resultiert daraus dann natürlich die wichtige Frage, wie sich Abgeordnete in dieser Gemengelage verhalten. Die weiteren theoretischen Überlegungen werden bisweilen auch diesen Aspekt berücksichtigen müssen. Die Möglichkeit unterschiedlicher Gewichtungen der drei Ziele bekräftigt uns übrigens auch darin, im vorigen Abschnitt strategisches Handeln recht weit gefasst zu haben. Andernfalls hätten wir unter Umständen implizit das Verfolgen bestimmter Ziele pauschal als strategisch und anderer Ziele als pauschal nicht-strategisch gekennzeichnet. Die bisherigen Ausführungen zur Zieltrias aus Office, Policy und Vote rufen allerdings auch noch einen eher grundsätzlichen Punkt ins Bewusstsein, nämlich den nach der Beschaffenheit des Policy-Raums. So ist in der Literatur darauf hingewiesen worden, dass die Annahme eines mehrdimensionalen Policy-Raums an und für sich plausibel wäre (vgl. Sjölin 1993: 111). Allein, es verkompliziert die Verhandlungssituation auch bedeutend. Dieses Praktikabilitäts-Argument ist jedoch nicht unsere Begründung dafür, hier dennoch von eindimensionalen Policy-Erwägungen auszugehen. Vielmehr arbeitet die vorliegende Arbeit auch mit einer kleinteiligen Messung von Policy-Positionen, die genauer als zahlreiche bisherige Messungen zwischen Positions-Unterschieden eines Akteurs über Politikfelder hinweg differenziert. Wir werden uns mit solcherlei Fragen in Kapitel 4 ausführlich befassen.

Eine weitere Annahme ist, dass wir es mit unterschiedlichen Phasen zu tun haben, in denen die Akteure handeln. Die parlamentarische Phase ist, so die Annahme, nicht die einzige Phase und muss – statt isoliert – gegebenenfalls auch mit Bezug auf die übrigen Phasen analysiert werden. Wir bauen hier auf Sjöbloms Vorarbeiten auf, die wir in Abschnitt 2.1.2 diskutiert haben. Strøm et al. (2008)

⁷⁶ Für die Bildung von Regierungskoalitionen in den deutschen Ländern haben Eric Linhart und Johannes Raabe (2015) diesen Punkt bereits aufgegriffen.

haben dann vor einigen Jahren einen maßgeblichen Sammelband vorgelegt, der das Regieren zum ersten Mal gewissermaßen systematisch kontextualisiert. Dies geschieht mit Hilfe eines ‚coalition life cycle‘ (Müller et al. 2008: 10). Diesen beziehen die Autoren zwar auf Koalitionsregierungen; sie betonen jedoch, dass sich das Leben jeder Regierung auf diese Weise charakterisieren lässt, auch wenn die Charakterisierung im Falle von Koalitionsmehrheitsregierungen komplexer ausfällt als im Falle von Einparteienmehrheitsregierungen.

In Anlehnung an Müller et al. unterscheiden wir hier vier Phasen des politischen Entscheidungsprozesses, in denen die relevanten Akteure handeln. Diese sind die Phase der Regierungsbildung, die Phase des Regierens selbst, die Phase der Regierungsbeendigung⁷⁷ sowie die elektorale Phase. Die vier Phasen bilden in dieser Reihenfolge einen Kreislauf, in dem Wahlen gewissermaßen den Nullpunkt bilden. Wahlen determinieren den Kreislauf nicht nur prospektiv, indem sie starken Einfluss auf die Kräfteverhältnisse im Parlament haben. Daneben sind sie (trotz der direktdemokratischen Elemente in den deutschen Ländern) nach wie vor *der* Mechanismus für Wähler schlechthin, um Regierungen retrospektiv zur Verantwortung zu ziehen. Die Konstituierung der Phasen als Kreislauf bezieht sich indes nicht nur auf die zeitlich entsprechend gereihete Abfolge der Phasen als Zyklus. Vielmehr gilt: „These [...] phases are interconnected, in the sense that each set of decisions is influenced both by prior events and by the anticipation of future ones“ (Müller et al. 2008: 3). Jede Phase wirft einen Schatten nach vorne und nach hinten. Auch wenn in der vorliegenden Arbeit also die parlamentarische Arena und damit die Phase (während) des Regierens der Regierungspartei(en) im Fokus steht, lassen sich die übrigen Phasen nicht ausblenden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Akteure diese übrigen Phasen in die Überlegungen bezüglich ihrer Handlungen in der parlamentarischen Arena einbeziehen. Wir gehen also davon aus, dass die Handlungen eines Akteurs in der Phase (während) des Regierens Folgen haben können für die darauffolgenden Phasen und Akteure diese Folgen in der Phase (während) des Regierens antizipieren. Dabei könnte dann die unterschiedliche Gewichtung von Zielen zwischen Akteuren auch hier für Dynamik sorgen. Gewichtet ein Akteur zum Beispiel das Vote-Ziel besonders hoch, so sollte er sein Handeln in der Phase (während) des Regierens auch besonders stark auf für ihn möglichst günstige Folgen in der elektoralen Phase ausrichten. Auf diese Weise können sich die Zeithorizonte der Akteure in diesem Zyklus unterscheiden⁷⁸.

77 Wir verwenden den Begriff der Regierungsbeendigung hier neutral, das heißt es bleibt offen, ob es sich um das Ende einer Regierung regulär gemäß entsprechenden konstitutionellen Bestimmungen oder vorzeitig erfolgt.

78 Saalfeld (1999) hat diesen Aspekt in seiner Fallstudie zu den deutschen Bundesregierungen unter Helmut Kohl bereits früh berücksichtigt.

BEZIEHUNGEN ZWISCHEN AKTEUREN

Vor dem Hintergrund dieses Lebenszyklus von Koalitionsregierungen tritt auch deutlich zutage, dass Koalitionsparteien stets in einer latent doppelten Wettbewerbskonstellation agieren. So stehen sie nicht nur den Oppositionsparteien im Neuen Dualismus gegenüber. Vielmehr sorgt die ihren Schatten voraus werfende nächste Wahl auch für eine mindestens latente Konkurrenzsituation zwischen den Koalitionsparteien selbst⁷⁹. Schließlich wird sich dann am nächsten Wahltag jede Koalitionspartei wieder auf eigene Rechnung der Wählerschaft präsentieren. Und in der darauf folgenden Legislaturperiode werden sich die aktuellen Koalitionspartner möglicherweise in Regierungs- und Oppositionslager gegenüberstehen. Diese latent doppelte Wettbewerbskonstellation macht die Interaktion zwischen Koalitionsparteien insofern komplexer als diejenige zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien, als sie auch gegenläufige opportunistische Handlungsanreize zulässt. Maßgeblich ist dabei der Zeithorizont von Akteuren im koalitionären Lebenszyklus. Steht für Koalitionsparteien die aktuelle Wettbewerbskonstellation zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien klar im Vordergrund, so wäre es opportun, legislatives Verhalten auch an der Rollenverteilung im Neuen Dualismus der aktuellen Legislaturperiode auszurichten. Koalitionsparteien hätten dann einen opportunistischen Handlungsanreiz, gut zusammenzuarbeiten, um im Wettbewerb mit den Oppositionsparteien erfolgreich zu sein. Berücksichtigen Koalitionsparteien dagegen auch ihren perspektivischen Wettbewerb untereinander, so tritt neben diesen ersten opportunistischen Handlungsanreiz ein zweiter, gegenläufiger opportunistischer Handlungsanreiz. Dieser lässt es dann auch opportun erscheinen, sich im Hinblick auf diese innerkoalitionäre Konkurrenz auch untereinander abzugrenzen und zu profilieren.

In welcherart Beziehungsgeflecht interagieren die relevanten Akteure miteinander? Dabei beschränken wir uns auf für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit maßgebliche Aspekte der Beziehungen zwischen den Akteuren. Wie in Abschnitt 2.1.2 angerissen, machen wir uns als Grundlage dafür (vgl. Schütt-Wetschky 1984) nicht nur die allgemein verbreitete Einsicht zu Eigen, dass die Vorstellung eines klassisch-altliberalen Parlamentarismus mit einem Gegenüber von Regierung und Parlament („Alter Dualismus“) aufgegeben werden sollte zugunsten einer Vorstellung von relevanterweise in Gruppen handelnden Akteuren und einem Gegenüber von Regierungsmehrheit samt Regierung und Parlamentsminderheit („Neuer Dualismus“)⁸⁰. Sondern wir bauen zudem auf die einschlägigen Vorar-

79 Eine Ausnahme läge dann vor, wenn Koalitionsparteien bei der nächsten Wahl explizit als Bündnis und damit auf gemeinsame Rechnung antreten. Dies ist jedoch in den deutschen Ländern bislang nicht der Fall. Allenfalls kommt es zu Koalitionssignalen, die jedoch grundsätzlich nichts daran ändern, dass entsprechende Parteien bei der Wahl selbst um Wählerstimmen konkurrieren.

80 Wie in Abschnitt 2.1.2 beschrieben gehen wir daher auch davon aus, dass Regierungsfraktion und Regierung an sich starke Anreize haben, geschlossen aufzutreten. Dies mag freilich nicht ausschließen, dass die Beziehung zwischen Regierungsmehrheit und Regierung im Einzelfall relevant wird für die Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten. Eine systematische Berücksichtigung dieser Beziehung in den nachfolgenden theoretischen Überlegungen jedoch ließe

beiten zu parlamentarischen Interaktionsmodi auf (vgl. King 1976; Andeweg/Nijzink 1995; Norton 2008). Unser Fokus liegt hier zudem nicht auf Beziehungen zwischen exekutiven und legislativen Akteuren im eigentlichen Sinne, sondern schlicht auf den Beziehungen der am parlamentarischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure. Wir unterscheiden hier daher drei Beziehungen innerparlamentarischer Akteure. Die Beziehungen sind insofern jeweils neutral, als dass sie kein bestimmtes Verhalten der Akteure prädisponieren. Sie bezeichnen also zunächst lediglich die Konstellationen, in denen Akteure interagieren, lassen aber offen, ob die Akteure dabei konfliktieren oder kooperieren⁸¹.

Zum einen notifizieren wir eine Beziehung, in der das Regierungslager mit den einzelnen Oppositionsparteien interagiert. In einer zweiten Beziehung interagieren die Regierungskoalitionsparteien. Für die nachfolgenden theoretischen Überlegungen stellt sich bei dieser Interaktion die Frage, von welcher gemeinsamen Regierungsposition wir ausgehen, wenn sich mehrere Regierungsparteien auf eine gemeinsame Politikposition einigen müssen. Wir gehen dann grundsätzlich von der nach Sitzanteilen gewichteten Position als Resultat dieser Einigung aus. Dabei geht es noch nicht darum, inwieweit Oppositionsparteien Einfluss auf die Politikposition der Regierungskoalition zu nehmen imstande sind. Vielmehr geht es darum, auf welche Position sich die Koalitionsparteien an sich grundsätzlich verständigen. Eine Vorstellung dieser Position ist wichtig, da sich andere Akteure möglicherweise ebenfalls auf diese Position beziehen werden. Um beispielsweise das Verhalten einer Oppositionspartei gegenüber dem Vorschlag einer Regierungskoalition beurteilen zu können, muss man wissen, auf welche Koalitionsposition sich das Verhalten der Oppositionspartei bezieht. Da wir diese Position unmöglich im Einzelfall messen können, müssen wir eine theoretische Annahme darüber treffen, wo sie grundsätzlich liegt, und dann mit dieser Position arbeiten. Da das Problem bekannt ist, sind diverse solcher Annahmen im Umlauf, die jeweils von einem anderen Mechanismus ausgehen, über den sich die Koalitionsparteien auf diese Position verständigen. Solche anderen Mechanismen, die hier nicht im Detail ausgeführt werden, ergeben sich etwa aus dem Medianwähler-Modell (Black 1948), der Vetospielertheorie (Tsebelis 2002, 1995) und vor allem dem ‚portfolio allocation‘-Modell (Laver/Shepsle 1996). Die kontrastive empirische Evidenz hierzu ist durchaus gemischt (vgl. Ganghof 2017: 52–54). Das Modell der gewichteten Position der Koalitionsparteien hat sich indes in mehreren Studien durchgesetzt (vgl. Martin/Vanberg 2014b; Schulze 2014)⁸². Es ist außerdem

keinen erheblichen systematischen Erkenntniszuwachs erwarten.

81 In der Literatur zu den Interaktionsmodi von Akteuren ist dies teils anders. Dies ist ein Grund, warum dort mehr als drei Modi unterschieden werden. Auf eine Adaption des nicht-parteilichen Modus, der sich auf den alten Dualismus bezieht, verzichten wir, da es uns nicht vertretbar erscheint, bei der Charakterisierung einer Beziehung zwischen parlamentarischen Akteuren Fraktionen systematisch auszublenden. Nicht umsonst spricht man beim Deutschen Bundestag inzwischen weithin vom „Fraktionenparlament“ (Schüttemeyer 1992). Und für die Landesparlamente dürfte dieser Term ebenso angebracht sein.

82 Auch Klaus von Beymes (2014: 337–343) Ausführungen zur Ministersolidarität im Parteienstaat lassen sich in diesem Sinne lesen.

„perhaps the one most in line with ‚common sense‘” (Martin/Vanberg 2014b: 979). Daher treffen wir diese Annahme. Schließlich notifizieren wir eine dritte Beziehung, in der einzelne Akteure oder Akteursgruppen innerhalb einer Partei miteinander interagieren. Diese Beziehung trägt der obigen Diskussion um die Frage der Verfasstheit der relevanten Akteure Rechnung.

Zusammengenommen ergeben die drei Beziehungen ein komplexes Interaktionsmuster zwischen den Akteuren. Im Gegensatz zur bisherigen Literatur, die sich häufig darauf konzentriert, grundlegende Unterschiede in den Interaktionsmustern zwischen Ländern zu erkennen, geht es im Folgenden jedoch darum, das *konkrete* Zusammenspiel von Akteuren mit ihren multiplen Zielen bei der Bildung von Gesetzmehrheiten zu erhellen. Die Komplexität dieser Aufgabe wird noch vergrößert dadurch, dass wir bisher kaum Kenntnisse darüber haben, *wie* die Akteure in den drei herausgearbeiteten Beziehungen interagieren. Daher greifen wir im Folgenden auch auf den Prinzipal-Agent-Ansatz zurück. Denn mit Hilfe dieses Ansatzes lässt sich die Ausgestaltung der Beziehungen, die wir hier unterscheiden, in zweierlei Hinsicht konkretisieren. Denn der Ansatz macht deutlich, dass die Akteure bei der Bildung von Gesetzmehrheiten in Parlamenten in mehrere verschränkte Delegationsverhältnisse eingebettet sind.

Der Prinzipal-Agent-Ansatz (maßgeblich: Strøm et al. 2003)⁸³ beschäftigt sich mit dem Verhältnis eines oder mehrerer Prinzipale und einem oder mehreren Agenten. Er beschreibt im Kern die Delegation von Zuständigkeiten und deren Folgen. Ein Prinzipal delegiert Kompetenzen und Aufgaben an einen (oder mehrere) Agenten, der (die) ihm im Gegenzug darüber verantwortlich ist (sind). Dass ein Agent im Sinne seines Prinzipals handelt, ist jedoch keineswegs von vornherein ausgemacht. Zum einen nämlich können Prinzipal und Agent konfligierende Interessen haben. Dieser Interessenkonflikt kann entweder auf unterschiedlichen Policy-Interessen der Akteure oder auf sonstigen, in einem weiten Sinne materiellen Interessen des Agenten beruhen. Und zum anderen ist das Verhältnis der beiden durch eine asymmetrische Verteilung relevanter Informationen gekennzeichnet. Diesen Informationsvorsprung kann der Agent als Handelnder ausnutzen, um verschleiert seine eigenen Interessen an Stelle derer seines Prinzipals zu verfolgen. Das Prinzipal-Agent-Verhältnis birgt also stets ein potentielles Prinzipal-Agent-Problem, das zwei Komponenten aufweist und zu ‚agency loss‘ führen kann. Um dieses Problem einzudämmen, stehen dem Prinzipal diverse Mechanismen zur Verfügung (vgl. Saalfeld 2000b). Diese kommen teils bereits vor Eingehen des Delegationsverhältnisses (‚ex ante‘) und teils erst während des Delegationsverhältnisses (‚ex post‘) zum Einsatz. Beispiele für solche Mechanismen im parlamentarischen Kontext sind die Selektion von Kandidaten für das

83 Der Ansatz kursiert in verwandter Weise auch unter anderen Bezeichnungen, zum Beispiel derjenigen der Agenturtheorie (vgl. Saam 2002). Ursprünglich entlehnte die Politikwissenschaft diesen Ansatz aus dem Gebiet der Ökonomie (vgl. Pratt/Zeckhauser 1985; Moe 1984). Für eine ausführliche Einführung in unserem Verständnis lässt sich der genannte Sammelband von Strøm et al. zu Rate ziehen.

Parlament oder für vom Parlament zu besetzende Ämter und Koalitionsverträge (ex ante) sowie mündliche und schriftliche Fragen im Parlament (ex post). Für den parlamentarischen Kontext eignet sich der Prinzipal-Agent-Ansatz sehr gut, da er nicht nur unserer Konzeption der relevanten Akteure gerecht wird, sondern gleichzeitig verschiedene Handlungsarenen und Phasen im Zyklus der politischen Entscheidungsfindung durchbricht.

Im Zuge der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten im Parlament unterscheiden wir zwei Delegationskonstellationen, denen die relevanten Akteure ausgesetzt sind. Zu nennen ist hier zunächst die Delegationskette des parlamentarischen Regierungssystems, in die die Abgeordneten eingebunden sind. Dabei handelt es sich um eine Kette aus Delegation und – umgekehrt – Verantwortlichkeit, die von den Wählern bis hin zu den Ministerialbürokraten reicht. Idealtypischerweise zeichnet sich diese konstitutionelle Delegationskette dadurch aus, dass sie (im Gegensatz zur Situation in präsidentiellen Systemen) lediglich einen Strang aufweist – das heißt, dass jeweils *ein* Prinzipal an *einen* Agenten delegiert und dieser wiederum seinem *einen* Prinzipal Rechenschaft schuldig ist⁸⁴ – und insofern indirekt ausgestaltet ist, als dass Abgeordnete die einzigen direkt von den Wählern, dem ultimativen Prinzipal, (aus-)gewählten Akteure sind (Müller et al. 2006: 21). Parlamenten wird unter anderen deswegen eine entscheidende Position in dieser konstitutionellen Delegationskette anerkannt (vgl. Saalfeld 2000b: 354). Obwohl politische Parteien in dieser konstitutionellen Delegationskette formell nicht auftauchen, sind auch sie in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung: „[...] political parties are *the* central mechanism to make the constitutional chain of political delegation and accountability work in practice“ (Müller 2000: 330; Hervorhebung im Original). Parteien erlangen diese große Bedeutung, da sie in jedem dieser Delegationsschritte zwischengeschaltet sind. Auch sie sind also Prinzipal und Agent, auch für Abgeordnete. Wie oben angerissen haben Abgeordnete mit ihren Wählern und ihrer Partei damit ‚competing principals‘ (Mattson 2009: 184; Maltzman 1997).

Bei der zweiten Delegationskonstellation handelt es sich um Delegation zwischen Koalitionsparteien. Für Analysen von ‚coalition governance‘ ist der Prinzipal-Agent-Ansatz mittlerweile der Ansatz schlechthin. Auch wir greifen hier auf ihn zurück. Doch wieso ist dies sinnvoll? Das zentrale Problem, das Koalitionspartner zu lösen haben, lässt sich schön in Abgrenzung zu Situationen illustrieren, in denen es nicht vorhanden ist. So kommt es freilich auch in Einparteien-Mehrheitsregierungen zu Delegation. Doch hier beschränkt sich diese auf die erste Delegationskonstellation, bestehend aus Delegation via konstitutioneller Delegationskette und Delegation an Parteien. Die Delegation von Abgeordneten der Regierungsfraktion an Minister wird hier durch ein mächtiges Instrument überwacht: politische Parteien. Sie sorgen – wir haben es oben erwähnt – für

84 Dabei ist mit *einem* Akteur nicht zwangsläufig ein individueller oder unikalere Akteur gemeint.

eine im Allgemeinen sehr hohe Anreizkompatibilität zwischen Abgeordneten der Regierungsfraktion und ihren Ministern und entschärfen diese Beziehung auf diese Weise. Das Problem von Koalitionsregierungen erwächst nun daraus, dass dieser Mechanismus nur innerhalb derselben Partei gut funktioniert. Schließlich stehen auch Koalitionsparteien miteinander im Wettbewerb. Eine Handhabe über Akteure der jeweils anderen Partei, etwa mittels der Verhängung von Sanktionen, gibt es a priori zunächst einmal nicht. Michael F. Thies diskutiert zwei Möglichkeiten, wie Parteien in Koalitionsregierungen auf dieses Problem reagieren könnten: „[...] (1) abdicate control over a policy area to each minister and hope for the best or (2) take steps to manage that delegation“ (Thies 2001: 580–581). Er argumentiert (und schafft empirische Evidenz dafür), dass Parteien aus zwei Gründen letzteren Weg gehen. Erstens sei die ‚ministerial government‘-Option mit erheblicher Unsicherheit darüber verbunden, wie ein Minister seinen breiten Entscheidungsspielraum über die Lebenszeit der Regierung nutzen wird. Sie ist daher riskant. Zweitens sei diese Option auch dahingehend suboptimal, als dass sich mit der gegenseitigen Zügelung der Minister und einer entsprechend koordinierten Entscheidungsfindung *unterm Strich* paretomäßig überlegene⁸⁵ Policy-Ergebnisse erzielen ließen. Daher gehen wir auch hier von gegenseitiger Delegation der Parteien aus, die sie über diverse Kontrollmechanismen ex ante beziehungsweise ex post absichern⁸⁶.

Die Wahrnehmung der Beziehung zwischen Koalitionsparteien als Delegationskonstellation verdeutlicht auch sehr schön, dass das zentrale Problem von Koalitionsparteien bei der legislativen Mehrheitsbildung gar nicht einmal die zu schließenden Kompromisse an sich sind. Zwar sind programmatische Kompromisse bei der Gesetzgebung (geht man von einer Delegationskonstellation anstelle des Portfolio-Allokations-Modells aus) selbst bei kleinen programmatischen Differenzen unumgänglich und auch stets schmerzhaft, da mit Kosten verbunden. Doch die Notwendigkeit solcher Kompromisse wird von Koalitionsparteien unumwunden anerkannt. Dafür spricht auch, dass die Forschung zur Regierungsbildung inzwischen vielfach argumentiert und gezeigt hat, dass programmatische Distanzen zwischen Parteien bei der Frage der Regierungsbildung berücksichtigt werden. Insofern ist das Eingehen einer Regierungskoalition auch ein äußeres Bekenntnis, die in dieser spezifischen Regierungskoalition notwendigen Kompromisse zu akzeptieren und mitzutragen. Das zentrale Problem für Koalitionsparteien besteht vielmehr in der Unsicherheit über die Treue des Koalitionspartners im Hinblick auf den vereinbarten Kompromiss (wir nehmen grundsätzlich die gewichtete Regierungsposition als Kompromiss an). Es geht um die Unsicherheit, um einen

85 Dies bedeutet, dass – hier: über Zeit betrachtet (nicht für jede einzelne Entscheidung) – keiner der Beteiligten durch die Delegationsvariante schlechter gestellt ist als durch ‚ministerial government‘, mindestens ein Beteiligter (zumindest in der starken Form des Kriteriums) jedoch besser.

86 Insofern ist auch vor diesem Hintergrund plausibel, dass wir oben von der nach Sitzanteilen gewichteten Regierungsposition als gemeinsamer Policy-Position der Koalitionsparteien ausgehen.

(explizit oder implizit) vereinbarten Kompromiss vom Koalitionspartner betrogen zu werden⁸⁷.

Insgesamt haben wir es damit mit einer komplexen Verhandlungssituation auf Basis eines facettenreichen Beziehungsgeflechts zu tun. So beziehen sich die Akteure bei ihren Handlungen in verschiedener Hinsicht aufeinander, gleichzeitig sind sie Teil einer oder mehrerer verschränkter Delegationskonstellationen, die die Überlegungen der Akteure in diesen Beziehungen strukturieren. Die nachfolgenden theoretischen Überlegungen werden auch vor der Aufgabe stehen, diese komplexe Verhandlungssituation adäquat zu berücksichtigen. Und noch eine weitere wichtige Implikation ergibt sich aus den Überlegungen der letzten Absätze für die nachfolgenden theoretischen Überlegungen. Mit Recht haben wir in Abschnitt 2.1.2 darauf hingewiesen, dass es sich bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten um einen zweistufigen Prozess handelt. Wir haben geschlussfolgert, dass eine Konzentration der Analyse auf die beiden zentralen Interaktionen – die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager und diejenige zwischen Koalitionsparteien – sinnvoll ist. Nach den letzten Absätzen ist nun allerdings ebenso deutlich, dass eine isolierte Betrachtung einer der beiden Interaktionen zu kurz greifen könnte. Die beiden Interaktionen sind mitunter miteinander verknüpft. Insofern ist die Zweistufigkeit der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten eine implizite Zweistufigkeit. Eine separate Analyse der beiden zentralen Interaktionen ist deshalb schlussendlich sinnvoll, sie muss jedoch beide Interaktionen ‚zusammendenken‘, also miteinander in Bezug setzen (vgl. in dieser Hinsicht auch schon Helms 1997b: 28; Collie 1984: 21).

3.2 Ein rationalistisches Modell der grundlegenden Handlungsanreize bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten in den deutschen Landesparlamenten

Das nun folgende Unterkapitel 3.2 baut auf den bisher geleisteten Überlegungen auf und ist gleichzeitig wiederum selbst die entscheidende Basis für die Ableitung der konkreten Hypothesen zu den drei Fragestellungen, die in der vorliegenden Arbeit untersucht werden. Denn im Folgenden stellen wir ein rationalistisches Modell zur Erklärung des Verhaltens von Akteuren bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten vor.

⁸⁷ Aus diesem Grund ist es auch schlüssig, dass sich *Abbildung 3.1* bei der Wiedergabe der programmatischen Dimension nicht auf die programmatische Distanz an sich bezieht, sondern darauf, wie die Akteure die programmatische Distanz zwischen ihrer eigenen Position und einem Vorschlag einschätzen.

VORBEMERKUNGEN

Dabei ist wichtig zu wissen, was ein Modell (nicht) ist (vgl. hierfür auch Ganghof 2015: 3–7). Modelle an sich stellen keine Behauptungen über die Realität auf, sie sind keine Theorie. Vielmehr bestehen sie aus „definitions of predicates, concepts, or systems“ (Hausman 1992: 77)⁸⁸. Sie zielen auf konzeptionellen Aufschluss ab. Modelle abstrahieren dabei, sie vereinfachen bewusst. Außerdem können Modelle selbst nicht empirisch getestet werden, schließlich können sie nicht wahr oder falsch sein. Aus Modellen lassen sich jedoch empirisch überprüfbare Hypothesen ableiten⁸⁹. Dies trifft auch auf das hier zu entwickelnde Modell zu. Und hieraus ergibt sich seine Bestimmung. Das hier vorgestellte Modell soll die *grundlegenden* Handlungsanreize von Akteuren bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten in den deutschen Landesparlamenten abbilden. Mit *grundlegenden* Handlungsanreizen ist dabei gemeint, dass es hier (noch) nicht um konkrete Determinanten in Bezug auf die drei Fragestellungen der vorliegenden Arbeit geht. Vielmehr geht es hier als wichtige Vorbereitung dafür zunächst darum, welche allgemeinen Handlungsprädispositionen für die Akteure aus der Einbettung ihrer Präferenzen in die gegebene institutionelle Struktur erwachsen. Es mag vielleicht zunächst verwundern, dass wir hier nur *ein* Modell präsentieren, obgleich die Arbeit doch drei Fragestellungen bearbeitet. Dieses Vorgehen aber ist richtig und wichtig. Denn um die komplexe Entscheidungssituation der Akteure mit ihren mannigfaltigen Beziehungen adäquat zu erfassen, ist diese weite Perspektive auch für jede der drei Fragestellungen im Einzelnen hilfreich. Die beiden zentralen parlamentarischen Interaktionen können so in Kombination betrachtet werden.

Das Modell wird zunächst herausarbeiten, welche Kosten beziehungsweise welcher Nutzen Akteuren bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten entstehen können. Anschließend wird es sich mit der Dynamik dieser Kosten beziehungsweise dieses Nutzens beschäftigen. Hieraus und aus den Präferenzen der Akteure ergeben sich dann Kosten-Nutzen-Abwägungen der Akteure. Aus ihnen lassen sich dann in den folgenden Unterkapiteln 3.3, 3.4 und 3.5 konkrete Erwartungen zum Verhalten der Akteure im Hinblick auf die einzelnen Fragestellungen ableiten. Das hier präsentierte rationalistische Modell lässt sich dabei als Rahmen für die nachfolgenden theoretischen Überlegungen verstehen. In diesen Rahmen lassen sich dann Argumente einbetten. Dabei können zum einen aus der Literatur bekannte Argumente aufgegriffen werden. Dies gilt übrigens auch für Fälle, in denen zu ein und derselben Determinante Argumente in verschiedene Richtungen gemacht

88 Dabei können Modelle unterschiedlich formuliert sein. Man unterscheidet formale und nicht-formale Modelle. Erstere bedienen sich der Sprache der Logik oder Mathematik, letztere sind verbal formuliert. Der Unterschied relativiert sich jedoch bei näherem Hinsehen: „Es besteht kein grundsätzlicher Gegensatz zwischen formalen und nur verbal formulierten Modellen. Soweit beide demselben allgemeinen Erklärungsschema folgen, sind sie ineinander überführbar“ (Pappi 2006: 82).

89 Notwendig ist hierzu auch eine „*general* theoretical hypothesis asserting that the assumptions of the model are true of some portion of the world“ (Hausman 1992: 77; Hervorhebung im Original). Wir treffen diese generelle theoretische Hypothese in Bezug auf die deutschen Landesparlamente.

werden, die vermuteten Effekte also unterschiedliche Vorzeichen aufweisen. In solchen Fällen kann es sinnvoll sein, ein stellenweises exploratives Vorgehen in die vorliegende Arbeit zu integrieren. Denn der vorliegenden Arbeit steht – wie wir noch sehen werden – eine im Vergleich zu anderen Gesetzgebungsstudien sehr umfangreiche Datenbasis für ihren empirischen-analytischen Teil zur Verfügung. Hierin liegt Potential für eine Art empirische Streitschlichtung. Nicht zuletzt sollen die theoretischen Überlegungen dann natürlich auch neue, eigene Argumente umfassen. Dies lässt auf einen insofern innovativen Analyseteil ausblicken, als dieser Argumente zum ersten Mal, auf besserer Datenbasis als bisher oder solche mit unklarer Effektrichtung testet.

DREI ARTEN VON KOSTEN UND NUTZEN

Das Modell unterscheidet in Anlehnung an die oben eingeführte Ziel-Trias aus Office, Policy und Vote drei Arten von Kosten beziehungsweise Nutzen, die bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten auf die Akteure entfallen können. So versuchen Akteure zum einen, maximalen Einfluss auf politische Sachfragen zu nehmen. „A party’s success in pursuing its policies depends on its ability to change public policy toward its most preferred positions or to prevent undesirable changes“ (Strøm/Müller 1999b: 7). Bei einer solchen erfolgreichen sachpolitischen Einflussnahme bei der Entscheidungsfindung fällt für den entsprechenden Akteur ein sachpolitischer Nutzen an. Dieser fällt umso höher aus, je stärker ein Akteur die Entscheidungsfindung zugunsten seiner Sachposition beeinflussen kann. Umgekehrt können einem Akteur jedoch auch sachpolitische Kosten entstehen. Dies ist dann der Fall, wenn sie Einfluss auf die Entscheidung von Sachfragen haben, jedoch eine Entscheidung akzeptieren, die von der von ihr eigentlich präferierten (jedenfalls der von ihr vertretenen) Sachposition abweicht. Diese Kosten steigen, je größer diese Abweichung ausfällt. Praktisch sind sachpolitische Entscheidungen dann häufig auch janusköpfig. Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine Koalitionspartei durch Konzessionen ihres Koalitionspartners den Status Quo näher an ihre eigene sachpolitische Position heranschieben kann, diese von ihr eigentlich präferierte Sachposition selbst jedoch nicht durchsetzen kann. Sachpolitische Kosten und sachpolitischer Nutzen sind also gewissermaßen zu ‚verrechnen‘. Interessant ist dann, inwieweit eine Entscheidung netto betrachtet sachpolitische Kosten oder sachpolitischen Nutzen mit sich bringt.

Zweitens unterscheiden wir koordinierungsbezogene Kosten. Dabei handelt es sich um solche Kosten, die den Mitgliedern einer Gesetzgebungscoalition im Zuge des Prozesses der Mehrheitsbildung anfallen. Mit etwas Fantasie ließen sich diese Kosten – um etwaigen Vergleichen mit der Regierungsbildung zuvorzukommen – auch als ämterbezogene Kosten bezeichnen, nämlich dann, wenn es sich bei der Funktion des (Mit-)Initiators eines Gesetzentwurfs oder des Mitglieds einer

Gesetzgebungscoalition um ein Amt handelte. Freilich ist dem nicht so. Und ein weiterer Unterschied liegt zudem darin, dass ämterbezogene Kosten bei der Regierungsbildung primär dann entstehen, wenn Ämter an einen Koalitionspartner abgetreten werden müssen, also durch einen Verlust an Ämtern (siehe aber Rose/Mackie 1983). Hier entstehen sie durch die Übernahme des ‚Amtes‘. Wir werden zwar gleich noch sehen, dass diese unter bestimmten Bedingungen auch einen Nutzen bringen kann; die Kosten treten jedoch in jedem Fall auf. Daher belassen wir es bei dem Hinweis auf diese Ähnlich- und Unähnlichkeiten und verwenden bewusst den Begriff der koordinierungsbezogenen Kosten.

Aus dem Bereich der Ökonomie (vgl. Williamson 1985) entlehnen wir hier das Konzept der Transaktionskosten. Das Konzept spielt eine wichtige Rolle bei der ökonomischen Beurteilung von Vereinbarungen über Tauschbeziehungen. Für diese Beurteilung kommt es maßgeblich an auf die „[...] die Kosten, die den Vertragspartnern für die ausgetauschten Güter oder Leistungen (Produktionskosten) sowie für die Abwicklung und Organisation der Transaktion (Transaktionskosten) jeweils entstehen“ (Ebers/Gotsch 2006: 277). Als parlamentarische Entsprechung zu den wirtschaftlichen Kosten bei der Produktion von Gütern lassen sich die sachpolitischen Kosten ansehen, die Akteure bei der ‚Produktion‘ von Regierungsmehrheiten aufbringen müssen und die bereits zur Sprache gekommen sind. Es bleiben die Transaktionskosten für die Organisation und Abwicklung. Diese bestehen im parlamentarischen Kontext in allen Kosten, die rund um die Implementierung eines Gesetzentwurfs anfallen. Dazu gehören etwa Verhandlungen über den Gesetzentwurf, seine Formulierung, seine Verabschiedung im Parlament und die kontinuierliche gegenseitige Kontrolle der Akteure. Man könnte also auch von den ‚Betriebskosten‘ bei der Bildung von Regierungsmehrheiten sprechen.

Von diesen Transaktionskosten lässt sich nicht erwarten, dass sie statisch sind. Vielmehr ist von einer gewissen Varianz auszugehen. So sollten die Verhandlungen über einen Gesetzentwurf etwa umso aufwändiger sein und damit umso höhere Transaktionskosten mit sich bringen, je unnachgiebiger sich die Akteure in der betreffenden Sache geben. Da solche Parameter nie bis ins Letzte antizipierbar sind, verbleibt stets eine gewisse Unsicherheit über die Höhe der anfallenden Transaktionskosten. Dennoch lassen sich einige Stellschrauben nennen. Die Transaktionskosten während der legislativen Mehrheitsbildung nämlich können mittels verschiedener Mechanismen gesenkt werden. Es sind zuvorderst Koalitionsregierungen, die sich diverse entsprechende eigene Mechanismen schaffen. Hierzu gehören Koalitionsabkommen mit inhaltlichen Vorfestlegungen und Regeln zur Moderation innerkoalitionärer Konflikte. Ein anderes Beispiel sind bestimmte Mechanismen der Ämtervergabe wie das ‚Kreuzstichverfahren‘. Hierdurch soll „[...] die wechselseitige Information über die Koalitionstreue des Partners [...] erleichtert werden, [...] indem] Kabinettsministern der einen Partei ein (meist Parlamentarischer) Staatssekretär oder Minister ohne Kabinettsrang anderer Parteizugehörigkeit mit ‚Aufpasserfunktion‘ zugeordnet wird“

(Saalfeld 2007a: 192)⁹⁰. Über diese spezifischen institutionellen Arrangements zwischen Akteuren hinaus lassen sich allgemeine Stellschrauben nennen. So sollten die Transaktionskosten mit der Zahl der beteiligten Akteure steigen (Buchanan/Tullock 1965: 68–69).

Doch obwohl die an Gesetzgebungscoalitionen beteiligten Akteure also diese koordinierungsbezogenen Kosten zu tragen haben, ist es dennoch nicht irrational, dass sich nichtsdestotrotz überhaupt Gesetzgebungsmehrheiten bilden. Denn auch den koordinierungsbezogenen Kosten kann ein koordinierungsbezogener Nutzen gegenüberstehen. Gesetzgebungstätigkeit ist nicht nur intrinsisch motiviert, sondern auch Ausdruck der Responsivität von Akteuren. Bestimmte Akteure sehen sich mit der Erwartung konfrontiert, bestehende Probleme gesetzgeberisch anzugehen, ‚to get things done‘. Dann steht den Kosten der Koordinierung ein entsprechender Nutzen gegenüber. Überwiegt dieser im konkreten Fall die anfallenden Transaktionskosten, so wird es für einen entsprechenden Akteur rational sein, die Bildung einer Gesetzgebungsmehrheit in Angriff zu nehmen.

Drittens unterscheidet das Modell elektorale Kosten. Diese entstehen einem Akteur, wenn er während der Legislaturperiode, insbesondere aber bei der (nächsten) Wahl, an Wählerzustimmung verliert. Beurteilen die Wähler die Entscheidungen, die ein Akteur während einer Legislaturperiode trifft, positiv, so entsteht ihm entsprechend elektoraler Nutzen. Wähler treffen ihre Wahlentscheidung – zumindest auch – aus einer retrospektiven Perspektive (vgl. Fiorina 1981). Die Gesetzgebungstätigkeit der jeweils letzten Legislaturperiode ist Teil davon. Während im Falle einer negativen Beurteilung für die Akteure der Verlust von Mandat oder Regierungsbeteiligung drohen, sind genau dies die Gewinne, die im Falle einer positiven Beurteilung winken. Elektorale Kosten und elektoraler Nutzen fallen damit insgesamt nicht direkt bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten im Parlament an, sehr wohl aber im Zuge dessen. Sie sind eine Folge der Gesetzgebungsmehrheiten. Denn hier geht es nicht um den Prozess der Koordinierung von Mehrheiten an sich. Vielmehr geht es im weitesten Sinne um eine substantielle Beurteilung der gebildeten Gesetzgebungscoalitionen und ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit.

So kann sich die Beurteilung zum einen daran orientieren, inwieweit ein Akteur bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten im Vergleich zu der von ihm (auch gegenüber den Wählern) vertretenen sachpolitischen Position Konzessionen gemacht hat. Dementsprechend gelte: „Reputation and credibility are the currency with which politicians and parties hope to procure executive power“ (Mitchell 1999: 270). Macht eine Partei sachpolitische Konzessionen, so weicht dies ihr ‚party label‘ auf und schadet ihr auf diese Weise im positionalen Wettbewerb. Denn eine

90 Darüber hinaus gibt es auch allgemeine Verfassungsnormen, die sich auf die Höhe der Transaktionskosten auswirken können. Ein Beispiel hierfür ist das Recht eines Regierungschefs, Sachabstimmungen mit der Vertrauensfrage zu verknüpfen (vgl. Saalfeld 2007a: 188–190). Wie wir jedoch oben bereits begründet haben, stehen solche allgemeinen, verfassungsmäßig festgelegten Institutionen hier nicht im Fokus.

Verwässerung ihres eigenen programmatischen Profils erschwert in der Folge eine inhaltliche Abgrenzung im Wettbewerb mit anderen Parteien. Freilich sind Kompromisse notwendiger Bestandteil einer jeden Mehrheitsbildung, Parteien stellen hierdurch ihre Regierungsfähigkeit unter Beweis. Das wissen auch Wähler, die daher in der Regel ein gewisses Maß an grundsätzlicher Kompromissfähigkeit von politischen Akteuren erwarten. Sprechen wir von elektoralen Kosten durch sachpolitische Konzessionen, so geht es daher um Konzessionen, die über das erwartete Maß an Kompromissfähigkeit hinausgehen. Von diesem inhaltlichen, positionalen Wettbewerb lässt sich zum anderen ein Themen-Wettbewerb unterscheiden, in dessen Zuge ebenfalls elektorale Kosten oder elektoraler Nutzen anfallen können. Es ist nämlich nicht zu erwarten, dass alle Themen im gleichen Maße im Fokus elektoraler Aufmerksamkeit stehen. Politische Parteien nämlich betonen diejenigen Themen, bei denen sie sich im elektoralen Wettbewerb im Vorteil gegenüber ihren konkurrierenden Parteien sehen. Natürlich aber kennt dieser Mechanismus zwei Richtungen: „It is about forcing political opponents to pay attention to issues they would rather see disappear, which also means that it is about being forced to pay attention to issues that are not necessarily attractive in electoral terms“ (Green-Pedersen 2007: 609). Akteure können bei der Bildung von Regierungsmehrheiten auf diese Weise Themen betonen und so den eigenen elektoralen Nutzen erhöhen und die elektoralen Kosten konkurrierender Akteure erhöhen.

Darüber hinaus ist die Zusammensetzung der Regierungskoalitionen auch schon unabhängig von diesen Aspekten des positionalen und thematischen Wettbewerbs relevant. Denn wer sich an Regierungskoalitionen beteiligt übernimmt Verantwortung – und wird verantwortlich gemacht. Dies birgt ein Risiko. Akteure können dann – gerechtfertigterweise oder ungerechtfertigterweise – als Verantwortliche für aus Sicht eines Wählers negative Folgen eines Gesetzes an den Pranger gestellt werden. Freilich mag es auch den umgekehrten Fall geben: für die positiven Folgen eines mitverantworteten Gesetzes Lorbeeren einzufahren. Die Folgen eines Gesetzes sind jedoch naturgemäß stets mit Unsicherheit verbunden und darüber hinaus droht schließlich auch eine ungerechtfertigte Zuweisung von Verantwortung, mit der gerade auch vor dem Hintergrund der Wettbewerbssituation zwischen den Akteuren eher zu rechnen ist als mit dem umgekehrten Fall einer ungerechtfertigten elektoralen Belohnung. Insofern stellt die Beteiligung an Regierungskoalitionen unterm Strich ein Risiko für elektorale Kosten dar.

Die Wettbewerbssituation zwischen den Akteuren lässt jedoch noch einen weiteren Hinweis ratsam erscheinen. So sind Stimmenverluste einer Partei bei einer Wahl naturgemäß des einen Leid, aber des anderen Freud'. Eine Verkleinerung des Stimmenanteils einer Partei schließlich bedeutet – *ceteris paribus* – Zugewinne für mindestens eine andere Partei. In unserer Terminologie ausgedrückt bedeutet dies: elektorale Kosten eines Akteurs können für einen anderen Akteur einen elektoralen Nutzen darstellen. Bleibt letztlich noch die abschließende Bemerkung

zu machen, dass elektorale Kosten und elektoraler Nutzen, obwohl sie nicht ultimativen, sondern instrumentellen Charakter aufweisen, von großem heuristischen Wert sind (vgl. Strøm/Müller 1999b: 9). Denn einerseits sind sie Folge von unter anderem sachpolitischem und koordinierungsbezogenem Verhalten im Parlament und weisen so darauf hin, dass dieses parlamentarische Verhalten auch außerhalb des Parlaments selbst nicht folgenlos bleibt. Gleichzeitig machen sie mit ihrer Relevanz für die Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten in der darauffolgenden Legislaturperiode deutlich, dass diese Folgen des Verhaltens im Parlament ihrerseits auch auf das aktuelle parlamentarische Verhalten selbst ausstrahlen. Sie werfen also gleichermaßen einen Schatten nach vorne wie auch nach hinten.

Bei der Einführung der drei Arten von Kosten beziehungsweise Nutzen haben wir bewusst davon gesprochen, dass sie auftreten *können*. Nicht jeder Akteur wird es also in jedem Fall mit jeder der drei Kostenarten zu tun haben. Doch was genau hat es damit auf sich? Zunächst ist festzustellen, dass manche Kostenarten schon grundsätzlich auf bestimmte Akteure entfallen. Sofern Oppositionsparteien kein Einfluss auf die Entscheidung von Sachfragen zukommt, entfallen sachpolitische Kosten und sachpolitischer Nutzen ausschließlich auf die Akteure des Regierungslagers. Oppositionsparteien bleiben dann in dieser Hinsicht außen vor. Ohne Einfluss auf die Entscheidung von Sachfragen schließlich haben sie selbst keinen Einfluss auf die Verschiebung des Status Quo. Dies schließt freilich nicht aus, dass es dennoch zu einer Status Quo-Verschiebung kommt, die im Sinne eines Oppositionsakteurs ist (nämlich dann, wenn der betreffende Oppositionsakteur dieselbe oder eine recht ähnliche Status Quo-Verschiebung befürwortet wie die Akteure des Regierungslagers). Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen sachpolitischen Nutzen für den betreffenden Oppositionsakteur im Sinne des oben eingeführten Begriffs, da der Nutzen völlig unabhängig vom Verhalten des Oppositionsakteurs entsteht oder ausbleibt. Die oben eingeführten Begrifflichkeiten jedoch beziehen sich stets auf Kosten oder Nutzen für einen Akteur, die mit seinem Verhalten in Zusammenhang stehen. Dementsprechend fallen für einen Oppositionsakteur ohne Einfluss auf die Entscheidung einer Sachfrage im vorliegenden Modell auch keine sachpolitischen Kosten an, wenn der Status Quo in dieser Sachfrage von der von ihm präferierten Position wegverschoben wird. Während die koordinierungsbezogenen Kosten allen Mitgliedern einer Gesetzgebungscoalition entstehen, entfällt der koordinierungsbezogene Nutzen einseitig auf die Akteure des Regierungslagers. Schließlich ist die Erwartungshaltung der Wähler im Hinblick auf gesetzgeberisches Handeln bei Mehrheitsregierungen ebenso einseitig auf das Regierungslager hin ausgerichtet. Elektorale Kosten und elektoraler Nutzen wiederum können hingegen jedem Akteur entstehen. Schließlich sind alle der Akteure Teilnehmer im positionalen und thematischen Wettbewerb.

Die Kosten und der Nutzen, die Akteuren entstehen, sind dabei nicht statisch, sondern dynamisch. Die Akteure nämlich können die von ihnen zu tragenden Kosten und ihren Nutzen jeweils durch ihr Verhalten beeinflussen. Die drei Arten

von Kosten und Nutzen schließlich, wie sie gerade eingeführt wurden, sind verhaltensbezogen. Das heißt, dass sie bei einem bestimmten Akteursverhalten in einer bestimmten Höhe auftreten und bei einem anderen Verhalten in einer anderen Höhe. Gemeint ist damit allerdings nicht, dass sie ausschließlich endogen sind. Natürlich sind auch exogene Einflüsse denkbar, etwa unplanbare wirtschaftliche oder gesellschaftliche Ereignisse, die das Verhalten einer Partei für Wähler in ein anderes Licht rücken. Sie sind aber insofern endogen, als Akteure sie in einem relevanten Maß durch ihr Verhalten selbst determinieren können. Darum geht es hier. Im folgenden Unterkapitel werden schließlich entsprechende Argumente gemacht, die diese Entscheidungen konkretisieren.

PRÄFERENZEN DER AKTEURE

Die Dynamik und der Verhaltensbezug der drei Arten von Kosten und Nutzen leitet dann über zu der Frage, welche Präferenzen die Akteure in Bezug auf sie haben. Die Antwort auf diese Frage mündet – wie wir sehen werden – obgleich vordergründig simpel in eine komplexe Entscheidungssituation. Die Präferenz der Akteure, so das Modell, ist es, alle drei Arten von Kosten zu minimieren und den Nutzen jeweils zu maximieren. Doch ist damit zu rechnen, dass die Bereitschaft bestimmter Akteure zum Tragen bestimmter Kosten unterschiedlich ausfällt beziehungsweise dass bestimmte Akteure bestimmten Nutzen höher einstufen. Die Akteure sollten dann bestimmten Kosten oder bestimmtem Nutzen höheres Gewicht beimessen als anderen und sich in ihrem Handeln daran orientieren. Miller (2011: 64) spricht im Zuge der sachpolitischen Kompromissbereitschaft von Akteuren von ihrer „Opferbereitschaft“ – ein Begriff, den wir hier aufgreifen und erweitern. So bietet es sich an, dreierlei Arten von Opferbereitschaft der Akteure zu unterscheiden: sachpolitische, koordinierungsbezogene und elektorale Opferbereitschaft. Die Höhe der sachpolitischen, koordinierungsbezogenen und elektoralen Opferbereitschaft zeigt dabei an, welche Kosten ein Akteur in sachpolitischer, koordinierungsbezogener und elektoraler Hinsicht jeweils zu tragen bereit ist. Zu einem wesentlichen Teil ergibt sich unterschiedlich hohe Opferbereitschaft aus unserer oben getroffenen Annahme, dass die Zieltrias aus Vote, Policy und Office in dreierlei Hinsicht unterschiedlich variabel gewichtbar ist. Dementsprechend können die drei Typen von Opferbereitschaft über Zeit, zwischen Parteien und zwischen Akteuren innerhalb derselben Partei unterschiedlich ausgeprägt sein. Gerade was unterschiedliche sachpolitische Opferbereitschaft zwischen Parteien anbelangt, hat sich die Literatur bereits in relevanter Weise geäußert. Miller verweist hier mit Recht nicht nur auf die Beiträge von Paul V. Warwick (2000, 2005). Denn Steffen Ganghof und Thomas Bräuninger haben in einem maßgeblichen Beitrag (2006; vgl. auch Bräuninger/Ganghof 2006) die unterschiedlich hohe sachpolitische Opferbereitschaft zwischen Oppositionsparteien und Regie-

rungslager im parlamentarischen Kontext herausgearbeitet. Sie argumentieren, dass der Regierungsstatus einer Partei systematischen Einfluss darauf hat, wie akkomodierend sie sich im Gesetzgebungsprozess verhält. Ganghof und Bräuninger (2006: 523) unterscheiden zwischen substanzieller Veränderung („policy change“) und symbolischer Veränderung („formal change“), „[...]that signifies that issues on the public agenda are being tackled whether or not this involves actual policy change“. Da die Verantwortung für Policy-Output seitens der Wähler vorwiegend den Regierungsparteien zugeschrieben werde, profitierten diese auch von symbolischer Veränderung. Dies mache sie im Gesetzgebungsprozess akkomodierender als Oppositionsparteien.

Kombiniert man diese Erkenntnis mit der oben artikulierten Verteilung von Kosten und Nutzen über Akteure, so lässt sich die koordinierungsbezogene Opferbereitschaft von Oppositionsparteien bereits als sehr niedrig und merklich niedriger als bei Regierungsparteien einschätzen; während sich die Frage nach sachpolitischer Opferbereitschaft ohne sachpolitischen Einfluss der Oppositionsparteien lediglich für die Regierungsakteure stellt. Näheres zur Höhe der Opferbereitschaft von Akteuren herauszuarbeiten, wird dem hier zu präsentierenden Modell anheim gestellt.

Eines indes lässt sich an dieser Stelle noch zum Ausmaß der Opferbereitschaft aller Akteure allgemein anführen. So lässt sich in Anlehnung an Kaare Strøm und Wolfgang C. Müller (1999b: 26–27) postulieren, dass die Opferbereitschaft eines Akteurs jeweils umso geringer steigt beziehungsweise sinkt, je größer die entsprechenden Kosten beziehungsweise der entsprechende Nutzen eines Akteurs ohnehin schon ist. Die Veränderung der Opferbereitschaft marginalisiert sich also mit steigenden Kosten beziehungsweise steigendem Nutzen. Ein Beispiel: kann ein Akteur bereits einen hohen elektoralen Nutzen für sich verbuchen, so würde eine weitere Steigerung seines elektoralen Nutzens seine elektorale Opferbereitschaft nur unmerklich erhöhen. Kann der Akteur jedoch gegenwärtig nur mit einem geringen elektoralen Nutzen rechnen, so würde dieselbe Steigerung seines elektoralen Nutzens seine elektorale Opferbereitschaft deutlich erhöhen. Doch aus den Ausführungen Strøms und Müllers lässt sich auch herauslesen, dass dieser Zusammenhang durch kritische Punkte verkompliziert werden mag. Damit sind Schwellenwerte gemeint, an denen sachpolitischer, koordinierungsbezogener oder elektoraler Nutzen für einen Akteur besonders wertvoll ist. Dies könnten beim elektoralen Nutzen etwa das Überspringen der 5-Prozent-Hürde oder das Erringen der absoluten Mehrheit der Parlamentsmandate sein; beim sachpolitischen Nutzen könnte wichtig sein, ob die Parteimitglieder mit dem Kompromiss hinreichend zufrieden sind, so dass sie ihn mittragen und Parteifunktionäre oder -spitze nicht in Frage stellen (vgl. auch Strøm/Müller 1999b: 27). Beim koordinierungsbezogenen Nutzen schließlich könnte eine relevante Schwelle erreicht sein, wenn eine breite Wähleröffentlichkeit die Koordinierung einer legislativen Mehrheit wahrnimmt und die Regierungsakteure dafür honoriert.

RESULTIERENDE ZIELKONFLIKTE

Auch wenn man diese Konkretisierungen berücksichtigt gilt allerdings weiterhin, dass die Akteure in Bezug auf alle drei Arten von Kosten und Nutzen grundsätzlich nach möglichst niedrigen Kosten und möglichst hohem Nutzen streben. Die Akteure werden nun aber dergestalt herausgefordert, als die drei Arten von Kosten und Nutzen in dynamischer Beziehung zueinander stehen. Zwar nicht zwangsläufig, aber doch mit hoher Wahrscheinlichkeit ist diese so ausgestaltet, dass sich ein Zielkonflikt ergibt. Soll heißen: Versuchen Akteure, einen möglichst hohen Nutzen einer Art zu erreichen, müssen sie dafür häufig Kosten einer anderen Art in Kauf nehmen. Dabei ist der Begriff der Kosten hier recht weit zu verstehen. Er schließt nicht nur ein, dass ein Akteur buchstäblich Kosten dieser anderen Art im engeren Sinne erfährt, der entsprechende Nettonutzen also negativ ausfällt. Vielmehr schließt er auch ein, wenn der entsprechende andere Nutzen *ceteris paribus* geringer ausfällt. Der Begriff wird hier also im Sinne von Opportunitätskosten verwendet.

Machen wir die entstehenden Zielkonflikte einmal konkret. Für Oppositionsparteien scheiden sachpolitische Kosten und sachpolitischer Nutzen zwar *a priori* aus. Dennoch sind sie einem Zielkonflikt ausgesetzt. So können sie zwar koordinierungsbezogene Kosten (zum Beispiel auch innerhalb ihrer Partei) konsequent reduzieren oder vermeiden, indem sie Regierungsvorschläge pauschal ablehnen. Dann jedoch müssen sie mit elektoralen Opportunitätskosten rechnen, da sie sogar Regierungsvorschläge zurückweisen, die quasi ihrer eigenen Idealposition entsprechen. Dadurch macht sie sich im positionalen Wettbewerb unglaublich und verwässert ihr Profil. Orientieren sie sich dagegen an einem möglichst hohen elektoralen Nutzen, so könnten Oppositionsparteien im Sinne des Erfolgs im positionalen oder thematischen Wettbewerb auch einmal koordinierungsbezogene Opportunitätskosten tragen müssen.

Bei Regierungsakteuren ist der Zielkonflikt dann sogar trilateraler Natur. Versuchen Regierungsakteure, einen möglichst hohen koordinierungsbezogenen Nutzen zu erreichen, so müssen sie ebenfalls mit Verlusten im positionalen Wettbewerb und mit elektoralen Opportunitätskosten auch wegen ihrer Verantwortlichkeit als Beteiligte am Gesetzentwurf rechnen. Bei Koalitionsregierungen sind außerdem sachpolitische Opportunitätskosten zu erwarten, schließlich sind in Koalitionsregierungen stets inhaltliche Kompromisse Voraussetzung dafür, dass es überhaupt zu einer gemeinsamen Gesetzgebungsmehrheit der Koalitionsregierung kommt. Handeln Regierungsakteure konsequent im Sinne möglichst hohen elektoralen Nutzens, so werden sie wiederum koordinierungsbezogene Opportunitätskosten in Kauf nehmen müssen. Koalitionsregierungen drohen hier erneut sachpolitische Opportunitätskosten. Und jeder sachpolitische Nutzen im Sinne der Verschiebung des Status Quo gemäß der eigenen Präferenz setzt natürlich Koordination und damit koordinierungsbezogene Opportunitätskosten voraus.

Außerdem drohen elektorale Opportunitätskosten wegen der Verantwortlichkeit für bestimmte Gesetze.

BEEINFLUSSUNG VON KOSTEN UND NUTZEN DURCH AKTEURE

In dieser Situation lassen sich drei Wege unterscheiden, über die die Akteure Einfluss auf Kosten und Nutzen nehmen können. Naheliegenderweise ist einer dieser Wege, den eigenen Nutzen zu erhöhen. Dies bedeutete in sachpolitischer Hinsicht, bei der Koordinierung von Gesetzgebungsmehrheiten den eigenen Einfluss dahingehend geltend zu machen, dass das gewählte Policy-Outcome möglichst nah an der eigenen Idealposition liegt. In koordinierungsbezogener Hinsicht bedeutete es für einen Akteur, die Organisation und Abwicklung der Gesetzentwürfe, an denen er beteiligt ist, möglichst effizient zu gestalten und – seitens der Regierungsakteure – prioritär in Bereichen tätig zu werden, in denen gesetzgeberische Aktivität möglichst stark honoriert werden wird. Die Höhe der Transaktionskosten indes steht im Zusammenhang mit der Frage, wie es um die Funktionstüchtigkeit der Delegationsbeziehungen bestellt ist, in die die Akteure eingebunden sind. Treten Fraktionen nicht geschlossen auf, sind sich Fraktion und außerparlamentarischer Teil einer Partei nicht einig oder hat eine Koalitionspartei besonderen Grund zu der Annahme, dass der Koalitionspartner sie hintergehen wird, so führt dies zu höheren Transaktionskosten.

Ein zweiter Weg für einen Akteur, Kosten und Nutzen bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten in seinem Sinne zu beeinflussen, besteht darin, die von anderen Akteuren zu tragenden Kosten in die Höhe zu treiben und dann indirekt selbst davon zu profitieren. Die Akteure schließlich stehen in einem elektoralen Wettbewerb miteinander, in dem die relativen Verluste eines Akteurs zugunsten eines oder mehrerer anderer Akteure gehen. So könnte es ein Akteur anderen Akteuren erschweren, einen Gesetzentwurf durchs Parlament zu bringen, indem er zum Beispiel auf Inkonsistenzen und andere Nachteile des Entwurfs selbst öffentlich hinweist, das geplante Abweichen eines Akteurs von seiner Idealposition öffentlich bloßstellt oder einem der an der geplanten Gesetzgebungskoalition beteiligten Akteure eine für ihn unter sachpolitischem Ermessen günstigere Alternative aufzeigt. Diese und ähnliche Aktivitäten würden die Transaktionskosten für die geplante Gesetzgebungsmehrheit in die Höhe schrauben. Damit könnten die betreffenden Akteure weniger Vorhaben umsetzen, schließlich sind ihre Ressourcen begrenzt. Dies schmälert im Fall von Regierungsakteuren den koordinierungsbezogenen Nutzen der betreffenden Akteure, schließlich würden sie sich dann unter erhöhtem Ressourcenaufwand mit sich selbst beschäftigen anstatt Probleme zu lösen. Mit diesen und ähnlichen Maßnahmen kann ein Akteur auch die elektoralen Kosten anderer Akteure erhöhen. So lässt sich auf deren durch Beteiligung an einer Gesetzgebungskoalition verwässertes sachpolitisches

Profil hinweisen, durch eigene Betonung bestimmter Themen zum Beispiel auf Uneinigkeit innerhalb einer anderen Partei hinweisen oder einen Akteur wegen seiner Beteiligung an einer Gesetzgebungscoalition öffentlich für die negativen Folgen dieses Gesetzes verantwortlich machen.

Nun verhält es sich freilich so, dass dieser zweite Weg einem Akteur, der ihn wählt, unter Umständen auch zum Nachteil gereichen kann. Ist das Handeln eines Akteurs nämlich ausschließlich darauf ausgerichtet, anderen Akteuren Steine in den Weg zu legen, so könnte dies von Wählerseite her nicht mehr als eine legitime Strategie im Wettbewerb der Akteure, sondern als destruktives Blockadeverhalten wahrgenommen werden. Dies bringt uns zu einem dritten möglichen Weg. Dieser besteht darin, die von anderen Akteuren zu tragenden Kosten in die Höhe zu treiben und gleichzeitig direkt davon zu profitieren, also nicht nur über relative elektorale Verluste anderer Akteure. Man kann hier auch von der Verhandlungsmacht eines Akteurs sprechen. Mit der Verhandlungsmacht eines Akteurs ist dabei die relative Stärke seiner Verhandlungsposition beim Interessenausgleich mit anderen Akteuren gemeint. Im Gegensatz zum zweiten Weg findet hier also ein direkter Austausch bei der Verteilung von Kosten und Nutzen statt. Wie könnte dieser konkret aussehen? Am klarsten liegt er vor, wenn ein Akteur kraft seiner Vetoposition gegenüber anderen Akteuren sachpolitische Zugeständnisse erzwingen kann. Denkbar ist auch, sachpolitische Zugeständnisse zu erwirken, indem ein Akteur die Transaktionskosten eines anderen Akteurs stark erhöht (etwa über die Provokation von Uneinigkeit innerhalb einer anderen Partei) oder die elektoralen Kosten eines anderen Akteurs stark ansteigen lässt (etwa über empfindliche öffentliche Bloßstellung von Inkonsistenzen im Handeln eines anderen Akteurs). Über letzteren Punkt könnte ein Akteur auch die von ihm selbst zu tragenden Transaktionskosten reduzieren und seinen koordinierungsbezogenen Nutzen erhöhen, da die betreffenden anderen Akteure dann angesichts der drohenden höheren elektoralen Opportunitätskosten in Verhandlungen akkomodierender auftreten. Auch dies wäre dann Verhandlungsmacht, genauso wie das Erhöhen des direkten elektoralen Nutzens eines Akteurs durch ein klareres eigenes sachpolitisches Profil, das andere Akteure mit sachpolitischen Zugeständnissen bezahlen.

Eine interessante Frage an diesem Punkt ist, inwieweit Oppositionsparteien über Verhandlungsmacht verfügen. Wie schon weiter oben festgestellt, beinhaltet die insgesamt recht übersichtliche institutionelle Architektur der deutschen Länder im Normalfall keine institutionell bedingten Vetopositionen für Oppositionsparteien. Dies erspart dem vorliegenden Modell zusätzliche Komplexität. Dennoch ist diese Frage auch in solchen einfacheren Konstellationen nicht ganz ohne Kontroversen (vgl. auch Ganghof 2011: 2707). McGann (2006: 449–450) betont, dass unter Geltung der Mehrheitsregel auch Koalitionsparteien nicht als Vetospieler anzusehen seien, da eine Koalitionspartei schließlich auch durch eine Oppositionspartei ausgetauscht werden könne. Für Koalitionsparteien mache es

daher Sinn, die Präferenzen von Oppositionsparteien zu berücksichtigen (McGann 2006: 448). Damit würde deren Anreiz und Hebel reduziert, die bestehende Regierungskoalition anzugreifen. In dieser Perspektive käme Oppositionsparteien also durchaus gewisser Einfluss zu. Generell hat sich eher die prominent von Tsebelis vertretene Sichtweise durchgesetzt, wonach alle und ausschließlich die Regierungsparteien als Vetospieler zu bezeichnen sind (immer vorausgesetzt, dass keine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist). Man muss nicht zwingend Tsebelis' theoretische Perspektive einnehmen, um Oppositionsparteien diese grundsätzlich einflussarme Position im Parlament zuzuweisen. So lässt sich argumentieren – und wir werden noch sehen, dass sich diese Perspektive auch empirisch aufdrängt – dass sich Koalitionsparteien in den deutschen Ländern via Koalitionsvertrag grundsätzlich auf Koalitionsdisziplin verständigen und gegenseitig als Vetospieler anerkennen⁹¹. Damit setzen sie die Mehrheitsregel gewissermaßen informell außer Kraft. Nur der äußerste Fall eines Austritts einer Koalitionspartei aus der Regierung würde daran etwas ändern – was einer sehr hohen Hürde gleichkommt. Damit blieben für Oppositionsparteien, um Verhandlungsmacht auszuüben, nur eine im Sinne anderer Akteure nachteilige Beeinflussung von koordinierungsbezogenem oder elektoralem Nutzen. In der Tat können Oppositionsparteien über die eben beschriebenen Mechanismen wie beispielsweise die Provokation von Uneinigkeit innerhalb einer anderen Partei diesen Nutzen anderer Akteure schmälern. Es bleibt jedoch fraglich, inwieweit dieser Effekt so weit reicht, dass es hierdurch zu einem direkten Interessenausgleich zwischen der betreffenden Oppositionspartei und Akteuren des Regierungslagers kommt und die Oppositionspartei nicht nur indirekt über höhere elektorale Kosten für die Regierungsakteure profitiert. Schließlich müssen Regierungsakteure ohnehin mit derlei Angriffen aus den Reihen der Opposition rechnen und die Wähleröffentlichkeit wird diese Angriffe im Kontext des Neuen Dualismus betrachtend nicht bedingungslos für bare Münze, sondern gegebenenfalls teilweise auch als Ritual wahrnehmen. Entsprechende Angriffe seitens der Oppositionsparteien werden also nicht unbedingt zu einem direkten Interessenausgleich mit Regierungsakteuren führen, da deren Verlust an koordinierungsbezogenem und elektoralem Nutzen meist sehr überschaubar bleiben wird. Dennoch ist nicht völlig ausgeschlossen, dass es zu einem direkten Interessenausgleich zwischen einer Oppositionspartei und Regierungsakteuren kommt. Dies wird sich jedoch auf Situationen beschränken, in denen Regierungsakteure von derlei Angriffen einer Oppositionspartei außergewöhnlich hart getroffen würden. Das Modell versucht daher, solche Situationen dann im Einzelnen zu erfassen, und beinhaltet, dass die Regierungsakteure darüber hinaus sachpolitische Kompromisse ohne besondere Zugeständnisse an Oppositionsparteien und

91 McGann (2006: 450) argumentiert zwar, dass es auch im Fall von Koalitionsregierungen mit Koalitionsvertrag kaum Sinn mache, von Koalitionsparteien als Vetospielern zu sprechen, da sich die Parteien schließlich bei Regierungsantritt bereits auf ein gemeinsames Regierungsprogramm geeinigt hätten. Hier lässt sich jedoch leicht entgegenhalten, dass Koalitionsverträge – wie alle Verträge – stets unvollständig sind (vgl. Müller et al. 2008: 14) und das Regieren kein Selbstläufer ist.

(im Falle von Koalitionsregierungen) grundsätzlich als gewichtete Position der Koalitionsparteien treffen⁹².

Begrenzt sein kann Verhandlungsmacht nicht nur nach unten, sondern auch nach oben. Sie endet oben gegebenenfalls dort, wo das Verhalten, das sie begründet, den eigenen Nutzen wieder schmälert (etwa wegen Verursachung elektoraler Kosten durch Zuschreibung von Blockadeverhalten seitens der Wähler). Wie implizit bereits deutlich geworden ist, kann Verhandlungsmacht auch antizipatorisch wirken. Der Übergang vom zweiten zum dritten Weg indes ist naturgemäß bisweilen fließend. Genauso wie – wir haben das gesehen – nicht jeder Weg für jeden Akteur jederzeit beschreitbar ist, sind die drei Wege andererseits aber auch komplementär. So könnte ein Akteur beispielsweise versuchen, über den ersten Weg seine eigenen Transaktionskosten zu minimieren und parallel über den zweiten Weg die elektoralen Kosten anderer Akteure zu erhöhen.

DAS MODELL

Fügen wir nun die einzelnen Bausteine des Modells zusammen. Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit war das Spannungsfeld aus programmatischen Positionen einerseits und opportunistischem Wettbewerb zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager andererseits bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten. Alle drei Fragestellungen zielen darauf ab, wie die Akteure in diesem Spannungsfeld abwägen: Inwieweit sind kooperatives und kompetitives Verhalten bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten durch programmatische Positionen oder durch opportunistischen Wettbewerb determiniert? Die Fliehkräfte dieses Spannungsfelds ergeben sich dabei aus der Kombination der drei Kosten- und Nutzenarten. So entstehen aus ihrer Kombination grundlegende Handlungsanreize für beide Seiten. Während im Sinne niedriger sachpolitischer Kosten Mehrheitsbildung entlang programmatischer Positionen ratsam ist, empfiehlt sich im Sinne niedriger koordinierungsbezogener Kosten grundsätzlich Mehrheitsbildung entlang des Neuen Dualismus. Bei den elektoralen Kosten lässt sich keine klare Tendenz ausmachen; so ist der positionale Wettbewerb ein grundlegender Handlungsanreiz

92 Leser, die mit Strøms Buch zu Minderheitsregierungen vertraut sind, mögen hier einwenden, dass Oppositionsparteien in den deutschen Ländern durchaus über relativ großes Einflusspotential verfügen. Dies sei vor allem in starken (deliberativen) Parlamenten der Fall. Ob man es mit einem solchen zu tun hat, lasse sich ganz gut am Dezentralisations- und Autonomiegrad des Ausschusswesens eines Parlaments ablesen (vgl. Strøm 1990b: 43; auch schon Polsby 1975: 278). Ist er hoch, so profitierten davon Oppositionsparteien in stärkerem Maße als Regierungsakteure. Nimmt man die von Strøm auf Seite 71 genannten Indikatoren, etwa ob die Ausschüsse feste Zuständigkeitsbereiche haben und diese mit dem Zuschnitt der Ministerien korrespondieren, als Maßstab, so hat man es im Fall der deutschen Landesparlamente mit relativ starkem Oppositionseinfluss zu tun. Man muss im vorliegenden Fall allerdings dennoch etwas Wasser in den Wein mischen. Denn Strøms Herangehensweise zielt auf den Spezialisierungsgrad von Abgeordneten ab und darauf, dass sich in starken Ausschüssen abseits des grellen Scheinwerferlichts der (Medien-) Öffentlichkeit leichter Kompromisse schließen lassen. Zwar kann der hohe Spezialisierungsgrad von (Oppositions-) Abgeordneten dazu führen, dass dank ihrer Informiertheit die durch Oppositionsangriffe verursachten Kosten für Regierungsakteure ansteigen. Das Modell sieht dies jedoch noch nicht als Verhandlungsmacht als solche, da es nicht grundsätzlich zu einem direkten Interessenausgleich kommt, auch wenn es dem Oppositionseinfluss im Vergleich mit anderen Regierungssystemen in der Tat zuträglich ist.

für Mehrheitsbildung entlang programmatischer Positionen, die Verantwortlichkeit für Gesetzentwürfe aber unter Umständen einer für opportunistische Mehrheitsbildung entlang des Neuen Dualismus. Die Kombination der drei grundlegenden Handlungsanreize führt daher zu Anreizen für programmatisches und für opportunistisches Verhalten (gleich ob sich dies dann im konkreten Fall kooperatives oder kompetitives Verhalten bedeutet).

Akteure nehmen daher, so das Modell, strategische Kosten-Nutzen-Abwägungen vor, in die die unterschiedlichen Handlungsanreize eingehen und von denen abhängt, ob sie sich bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten in der jeweiligen Interaktion kooperativ oder kompetitiv verhalten. Dabei berücksichtigen sie vor dem Hintergrund ihrer Zieltrias aus Policy, Office und Vote alle drei Arten von Kosten und Nutzen im Lichte ihrer jeweiligen Opferbereitschaft. Dabei sind sie sich der beiden zentralen Interaktionen bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten, der Delegationsbeziehungen der Akteure und der Einbettung der parlamentarischen Arena in einen Lebenszyklus der Entscheidungsfindung bewusst. Ob sich die Akteure in der resultierenden Entscheidungssituation dann für kooperatives oder kompetitives Verhalten in der jeweiligen Interaktion entscheiden, hängt davon ab, welche der beiden Handlungsoptionen ihnen insgesamt den größeren Nutzen bringt. Die Akteure wiegen also die drei Arten von Kosten und Nutzen gegeneinander auf. Wie hoch Kosten und Nutzen jeweils ausfallen, ergibt sich aus konkreten Handlungsanreizen, die sich jeweils spezifisch aus der konkreten Entscheidungssituation ergeben. Dabei handelt es sich um programmatische oder opportunistische Determinanten, die Kosten und Nutzen so beeinflussen, dass sich die Akteure dann für ein programmatisches oder opportunistisches Verhalten entscheiden (ob das nun im konkreten Fall kooperatives oder kompetitives Verhalten bedeutet). Erhöht eine Determinante also die Kosten für programmatisches Verhalten in einer bestimmten Situation, so wird sich ein Akteur in dieser Situation wegen der gesunkenen Opportunitätskosten *ceteris paribus* für opportunistisches Verhalten entscheiden – und umgekehrt.

Aufgabe der folgenden drei Unterkapitel wird es sein, diese Entscheidungssituation der Akteure auf die drei Fragestellungen herunterzubrechen. Vor allem geht es aber darum, jeweils die programmatischen und opportunistischen Determinanten herauszuarbeiten und als konkrete Hypothesen zu formulieren. Diese Determinanten lassen sich in drei Gruppen einteilen: Eigenschaften des jeweiligen Gesetzentwurfs, Eigenschaften des jeweiligen Akteurs und aus der letzten Regierungsbildung resultierende Eigenschaften der Regierung auf Landes- und derjenigen auf Bundesebene. Der Verweis auf die Bundesebene betrifft dabei ausschließlich die dritte Fragestellung dieser Arbeit. Diese Verknüpfung wird in Unterkapitel 3.5 erläutert werden. Einen graphischen Überblick über die Entscheidungssituation der Akteure indes gibt *Abbildung 3.2*.

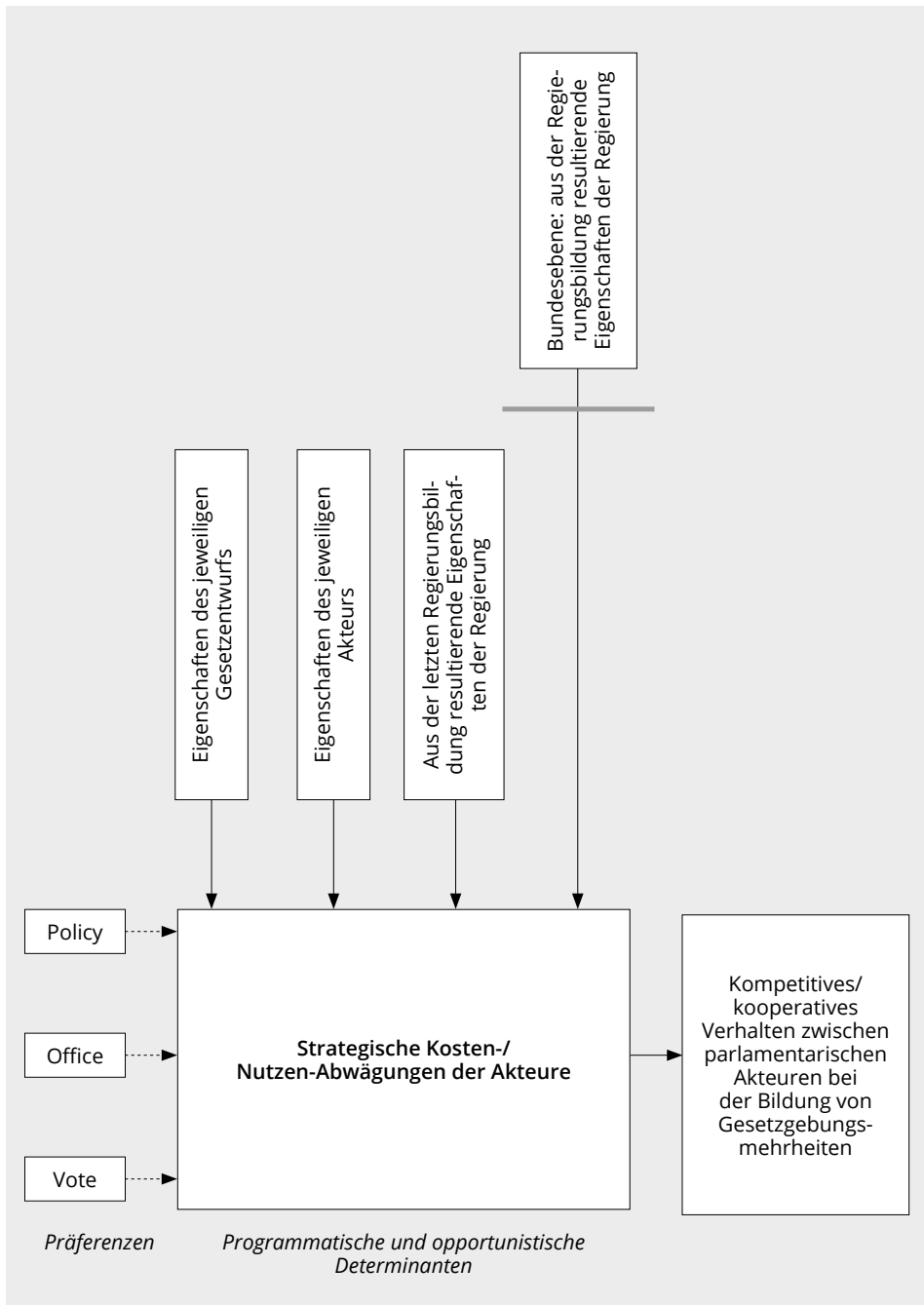


Abb. 3.2: Erklärungsmodell für Konflikt und Kooperation zwischen Akteuren bei der Bildung von Regierungsmehrheiten im institutionellen Kontext der deutschen Landesparlamente

3.3 Oppositionsparteien und Regierungslager zwischen Programmatik und Wettbewerb: erklärende Determinanten

Nun gilt es, konkrete Determinanten für die erste Fragestellung der Arbeit abzuleiten. Das eben vorgestellte Modell der grundlegenden Handlungsanreize von Akteuren bezieht sich jetzt also auf die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager. Wie oben beschrieben sind Oppositionsparteien in dieser Interaktion in Sachen sachpolitischen Kosten und Nutzen grundsätzlich außen vor. Dennoch besteht ein grundlegender Anreiz zu programmatischem Verhalten bei der Bildung von Gesetzmehrheiten, nämlich durch den positionalen Wettbewerb und damit verbundene elektorale Kosten. Umgekehrt bedeutete eine Kooperation mit dem Regierungslager für Oppositionsparteien vermeidbare Kosten. Sie würden für das entsprechende Gesetz verantwortlich gemacht, was deshalb riskant ist, da dessen Folgen immer mit einer gewissen Unsicherheit behaftet bleiben. Dies spricht für opportunistischen Wettbewerb. Dazu treten eventuell koordinierungsbezogene Kosten, nämlich dann, wenn sich eine Oppositionspartei nicht nur dem Vorschlag des Regierungslagers anschließt, sondern mit diesem über den Entwurf verhandelt. Da dies, wie wir oben gesehen haben, eher selten sein sollte, sollten zumindest diese koordinierungsbezogenen Kosten der Oppositionsparteien ebenfalls die Ausnahme sein. Die Regierungsakteure schließlich haben kein Interesse daran, durch inhaltliche Zugeständnisse an Oppositionsparteien vermeidbare sachpolitische oder elektorale Kosten zu tragen. Eine Mehrheitsbildung ohne Zugeständnisse an Oppositionsparteien scheint für Regierungsakteure also schon aus programmatischen Motiven rational zu sein. Doch dazu kommen auch grundlegende opportunistische Anreize gegen ein Entgegenkommen an Oppositionsparteien. So würde sich der koordinierungsbezogene Nutzen der im Allgemeinen Regierungsakteure verringern, da die Wähler ihnen in geringerem Maße die Fähigkeit zuschrieben, Probleme zu lösen. Die regierungsseitig zu tragenden koordinierungsbezogenen Kosten hingegen würden sich bei Verhandlungen mit Oppositionsparteien nicht reduziert werden, höchstens in dem besonderen Fall, dass eine Mehrheitsbildung innerhalb des Regierungslagers ganz außergewöhnlich schwierig ist. Und die Mit-Übernahme von Verantwortlichkeit für ein Gesetz seitens einer Oppositionspartei gemeinsam mit dem Regierungslager würde das daraus entstehende Risiko für Regierungsakteure zwar verkleinern (sofern es sich nicht um eine Frage handelt, bei der dieses Risiko etwa wegen ihrer unpolitischen Natur ohnehin verschwindend gering ist). Doch Oppositionsparteien dürften sich dies dann teuer bezahlen lassen.

Für Regierungsakteure ist es also rational, sich grundsätzlich an Mehrheitsbildung entlang des Neuen Dualismus zu halten. Dass dies noch nicht heißen muss, dass es auch grundsätzlich zu entsprechenden Gesetzgebungskoalitionen kommt,

liegt daran, dass Oppositionsparteien im Spannungsfeld aus Programmatik und Wettbewerb ambivalenten grundlegenden Handlungsanreizen ausgesetzt sind. Das Unterkapitel wird sowohl bekannte Argumente aufgreifen als auch neue Argumente machen. Dabei bewegt es sich stets in dem durch das vorgestellte Modell gesetzten Rahmen. Konsequenterweise werden daher Determinanten, die sich nicht aus diesem Modell ergeben, hier nicht berücksichtigt. Dies heißt jedoch nicht, dass für sie im empirischen Teil nicht kontrolliert werden wird. Hilfreich ist an dieser Stelle noch der Hinweis auf die Operationalisierung von kompetitivem und kooperativem Verhalten der Akteure dieser Interaktion über das Abstimmungsverhalten einer Oppositionspartei in der letzten Abstimmung über einen Gesetzentwurf unter Beteiligung des kompletten Regierungslagers (ausführlich: Abschnitt 4.3.1). Entsprechend werden die Hypothesen formuliert.

Eine erste Gruppe von Determinanten bezieht sich auf Eigenschaften des jeweiligen Gesetzentwurfs. Naheliegend ist hier natürlich die programmatische Distanz eines Gesetzentwurfs des Regierungslagers zur Idealposition einer Oppositionspartei als programmatische Determinante. Stimmt eine Oppositionspartei einem Vorschlag des Regierungslagers zu, so wird sie dafür mitverantwortlich sein und mit entsprechenden elektoralen Kosten rechnen müssen. Diese in Kauf zu nehmen rentiert sich nur, wenn die bei einem kompetitiven Verhalten zu tragenden Kosten noch höher sind. Dies ist umso stärker der Fall, je weiter eine Oppositionspartei in ihrem Verhalten von der gegenüber den Wählern vertretenen sachpolitischen Position abrückt. Dann nämlich leiden Reputation und Glaubwürdigkeit der Oppositionspartei, das ‚Party Label‘ wird beschädigt. Elektorale Kosten sind die Folge, die umso höher ausfallen, je stärker das ‚Party Label‘ beschädigt wird. Wir formulieren daher *ceteris paribus* folgende erste Hypothese:

Hypothese 1.1: Je weiter die Position eines Gesetzentwurfs des Regierungslagers von der sachpolitischen Position einer Oppositionspartei entfernt ist, desto unwahrscheinlicher ist ein kooperatives Verhalten dieser Oppositionspartei.

Diese Konzeption der Wahrnehmung von programmatischer Distanz ist aus der Literatur bekannt und etabliert. Es ist jedoch noch eine zweite, alternative Konzeption davon denkbar, wie Akteure programmatische Distanzen wahrnehmen. Die beiden Konzeptionen unterscheiden sich also in ihrer Entscheidungslogik. Während sich Akteure bei der eben vorgestellten Konzeption nur an ihrer eigenen Position und an derjenigen des neuen Vorschlags orientieren, bewerten sie diesen neuen Vorschlag im Falle der alternativen Konzeption vor dem Hintergrund des bisherigen Status Quo. Wir bezeichnen diese Konzeption dann als *relative* programmatische Distanz, während wir im ersten Fall von *absoluter* programmatischer Distanz sprechen. Dass der bisherige Status Quo in vergleichbaren Gesetzgebungsstudien in aller Regel nicht berücksichtigt wird, überrascht insofern, als er doch, etwa im Rahmen der Vetospielertheorie, eine sehr wichtige Rolle spielt. Insofern kann

die vorliegende Arbeit hier auch innovatorisch wirken. Dabei lässt sich auch die relative Wahrnehmung programmatischer Distanz durchaus argumentativ schlüssig untermauern. So lässt sich argumentieren, das Verhalten einer Oppositionspartei werde von Wählern dann als in sachpolitischer Hinsicht unglaubwürdig wahrgenommen, wenn die Oppositionspartei eine Verschiebung des Status Quo durch den Gesetzentwurf des Regierungslagers näher an ihre Idealposition heran nicht mit kooperativem Verhalten honoriert (und theoretisch auch umgekehrt). Daher formulieren wir folgende alternative programmatische Determinante:

Hypothese 1.2: Je weniger ein Gesetzentwurf des Regierungslagers den bisherigen Status Quo an die sachpolitische Position einer Oppositionspartei heranbewegt beziehungsweise je stärker er ihn von ihr wegbewegt, desto unwahrscheinlicher ist ein kooperatives Verhalten dieser Oppositionspartei.

Freilich gibt es Schnittmengen zwischen den beiden Konzeptionen. So kann etwa die Distanz, um die ein Gesetzentwurf des Regierungslagers den bisherigen Status Quo von der Idealposition einer Oppositionspartei wegverschiebt, naturgemäß nie größer sein als die absolute programmatische Distanz zwischen diesem Vorschlag und der Idealposition der Oppositionspartei. Dennoch – und gerade deswegen – handelt es sich um alternative Konzeptionen, die auf dasselbe Konzept mit unterschiedlicher Logik abzielen. In der Konzeption als absolute programmatische Distanz wird Kooperation für eine Oppositionspartei noch nicht unbedingt rentabler, nur weil sich der Status Quo durch den zur Abstimmung stehenden Gesetzentwurf ein Stück näher an ihre Idealposition verschöbe. Denn entscheidend sind hier das eigene Profil und seine Abgrenzung im aktuellen positionalen Wettbewerb. In diesem Wettbewerb senden Oppositionsparteien mit ihrem Verhalten auch sachpolitische Signale an die Wähler. Im Sinne dieser Abgrenzung ist die absolute Distanz als Maß für die Akzeptierbarkeit eines Gesetzesvorschlags plausibel. Kooperation bei einem Gesetzentwurf, der zwar den Status Quo merklich näher an die Position der Oppositionspartei rückt, aber immer noch nicht nah an dieser Position liegt, wäre schließlich nichtsdestotrotz ein Signal, das das Profil der Oppositionspartei aus Wählersicht verwässert. Aus Sicht dieser Konzeption wären elektorale Kosten wegen Verwässerung des eigenen Profils in so einer Situation dann also eher bei kooperativem Verhalten zu erwarten. Dies gilt insbesondere, da Oppositionsfraktionen befähigt sind, eigene Gesetzentwürfe vorzulegen und damit autark Signale im Gesetzgebungsverfahren senden können. Auch in der Konzeption als relative Distanz sind Akteure natürlich empfindlich gegenüber Verwässerungen ihres Profils; hier gehen sie aber in einem stärkeren Maße davon aus, dass Wähler auch Kompromissfähigkeit von ihnen erwarten. Die beiden Konzeptionen unterscheiden sich also dahingehend, dass die Akteure in diesem Punkt unterschiedliche Annahmen treffen. In der Konzeption über relative Distanz werden Abweichungen vom eigenen Profil daher weniger hart elektoral bestraft,

wenn sie als Kompromissfähigkeit und -bereitschaft einer Oppositionspartei verstanden werden können. Dies ist aus dieser Perspektive bei einer Verschiebung des Status Quo in Richtung der Idealposition der Oppositionsfraktion der Fall. Durch kooperatives Verhalten bewiesen Oppositionsfraktionen dann ihre Kompromiss- und damit auch Regierungsfähigkeit. Da sich beide Konzeptionen argumentativ begründen lassen, lässt sich hier noch nicht sagen, welche von ihnen tatsächlich eher zum Tragen kommt. Wir werden daher in Kapitel 5 beide kontrastiv testen.

Auch die technische Natur mancher Gesetzentwürfe ist als Determinante zu nennen (vgl. schon Kralewski/Neunreither 1963: 98; Damgaard 1973: 45; Steffani 1991a: 23–24). Sie nehmen eine besondere Stellung ein. Mit technischen Gesetzentwürfen sind solche Gesetzentwürfe gemeint, die sinnhaften programmatischen Kontroversen enthoben sind. Undiplomatisch ausgedrückt geht es also um „Krimskrams“, „[...] der keine politische Profilierung verlangt“ (Weland 1972: 13; zitiert nach Müller/Jenny 2004: 313). Inwieweit sind sie dennoch Gegenstand des opportunistischen Wettbewerbs zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager? Programmatische Distanzen sind hier quasi nicht existent. Man könnte – vielleicht treffender – auch sagen: sie sind hier schlicht keine relevante Kategorie. Ist dies die Chance auf opportunistischen Wettbewerb, ohne dass dieses Verhalten an einer programmatischen Position gemessen wird? Die Antwort lautet: nein. Eine Verwässerung ihres programmatischen Profils durch Abweichung von der Idealposition müssen Oppositionsparteien hier in der Tat nicht befürchten. Auch Abgrenzung im thematischen Wettbewerb durch opportunistisch-kompetitives Verhalten ist hier nicht der Punkt. Schließlich dürfte die Betonung von Kontroversen enthobenen Gesetzentwürfen durch eine Partei bei ihren Wählern als Abgrenzungsmerkmal auf kein besonderes Interesse stoßen. Dazu kommt, dass die Verantwortlichkeit für technische Gesetze im Hinblick auf deren Folgen nahezu risikolos ist, so dass auch hieraus kein Anreiz für opportunistisch-kompetitives Oppositionsverhalten erwächst. Dagegen würde ein solches Verhalten jedoch die Einigungsfähigkeit einer Oppositionspartei stark in Frage stellen. Daraus folgen elektorale Kosten. Opportunistisches Verhalten entlang des Neuen Dualismus dürfte sich folglich bei technischen Gesetzentwürfen unterm Strich nicht rentieren. Freilich lässt sich die Determinante gleichzeitig ex negativo betrachten. Das heißt dann, dass bei nicht-technischen Gesetzentwürfen die Hürde für opportunistisches Verhalten deutlich niedriger liegt. Hier bestehen unabhängig von der Frage der programmatischen Distanz eine Reihe von Anreizen für opportunistisches und gegen programmatisches Verhalten im Parlament. Denn bei nicht-technischen Vorlagen lässt sich kompetitives Verhalten eher zur Abgrenzung vom Regierungslager und Zurückweisen von Verantwortlichkeit nutzen, ohne dass sich gleich offensichtlich die Frage nach der Kompromissfähigkeit einer Oppositionspartei stellt. Beide Interpretationen gehören zusammen.

Hypothese 2: Handelt es sich um einen technischen Gesetzentwurf, so ist kooperatives Verhalten einer Oppositionspartei wahrscheinlicher.

Neben diese Anreize treten diverse opportunistische Determinanten, die zunächst ebenfalls Eigenschaften des jeweiligen Gesetzentwurfs betreffen. Hierzu zählt die Salienz eines Gesetzentwurfs für einen Akteur, also die Wichtigkeit, die ein Gesetzentwurf für einen Akteur hat⁹³. Schon oben haben wir gesehen, dass Parteien auch in einem thematischen Wettbewerb stehen. Sie messen nicht allen Themen denselben Stellenwert zu, sondern betonen bestimmte Themen aus elektoralen Motiven. Im Wählerwettbewerb bei einem bestimmten Thema besonders wahrgenommen zu werden, wird, so lässt sich argumentieren, am besten über Abgrenzung von den anderen Akteuren gelingen. Kooperiert eine Oppositionspartei nämlich bei einem ihr wichtigen Thema mit dem Regierungslager, so gerät sie in Gefahr, dieses Thema als Alleinstellungsmerkmal zu verlieren und damit im Wählerwettbewerb nicht mehr punkten zu können. Und dies gilt nicht nur vor dem Hintergrund der bloßen Beteiligung an einer Gesetzgebungscoalition mit dem Regierungslager, sondern auch im Hinblick auf Abweichungen von der eigenen Idealposition, die sich dabei bekanntlich kaum vermeiden lassen dürften. Elektorale Kosten sind die Folge. Umgekehrt gelesen bedeutet die Nicht-Beteiligung einer Oppositionspartei an Gesetzgebungscoalitionen in für sie salienten Politikfeldern gleichzeitig eine klarere Zuweisung von Verantwortlichkeit an das Regierungslager. Gerade in für eine Oppositionspartei salienten Politikfeldern dürfte es für diese besonders reizvoll sein, die elektoralen Kosten des Regierungslagers auf diese Weise zu erhöhen und sich gleichzeitig mit dem Gesetzentwurf unzufriedenen Wählern als Alternative anzubieten. Die daher zu erwartende thematische Abgrenzung einer Oppositionspartei vom Regierungslager bei ihr wichtigen Themen, mit der eine Oppositionspartei gleichzeitig ihre eigenen elektoralen Kosten senken und diejenigen des Regierungslagers erhöhen kann, wird also über kompetitives Verhalten erfolgen. Man könnte auch – wie Müller und Stecker (2014: 92), die ein verwandtes Argument machen – sagen, „[...] dass Wichtigkeit die Prägekraft des Dualismus von Regierung und Opposition in parlamentarischen Systemen moderiert“. Wir erwarten:

Hypothese 3: Je größer die Salienz des Politikfelds eines Gesetzentwurfs für eine Oppositionspartei ist, desto unwahrscheinlicher ist ein kooperatives Verhalten dieser Oppositionspartei.

Doch nicht nur Eigenschaften des jeweiligen Gesetzentwurfs selbst, sondern auch die akteurspezifische Perspektive einer Oppositionspartei kann relevant sein. Gleich

⁹³ Green-Pedersen (2007: 610) hat in Anlehnung an Rikers (1996) Arbeiten zu Wahlkampfstrategien darauf hingewiesen, dass Parteien Anreize haben, Themen zu betonen, bei denen sie programmatische Differenzen mit anderen Parteien haben. Daher sei es wichtig, hier analytisch und empirisch zu unterscheiden.

aus zwei Gründen gerät hier die Größe einer Oppositionsfraktion ins Blickfeld. Zum einen dürften sich die Ressourcen einer Fraktion niederschlagen. Große Fraktionen verfügen naturgemäß über mehr Ressourcen – etwa personeller oder finanzieller Art – als kleine Fraktionen. Kleinere Fraktionen können sich daher in geringerem Maße spezialisieren. Sie sind in Sachen Information und Koordination dadurch im Nachteil (vgl. auch Steinack 2004, 2007, 2011). Besonders plastisch wird dies mit einem Blick auf die Fraktionsarbeitskreise. Dabei handelt es sich um fraktionsinterne Gremien, die jede Fraktion bildet, um die Beratung der Gesetzentwürfe in den Landtagsausschüssen vorzubereiten. Die Fraktionsarbeitskreise haben zentrale Bedeutung. „In den Arbeitskreisen wird, wie in den Ausschüssen, die eigentliche entscheidungsvorbereitende Arbeit geleistet[...]“ (Leunig 2012: 144). Konkret kommt es den Arbeitskreisen zu, „[...] die programmatischen Aussagen der Parteien in Fachpositionen zu transformieren, für diese Positionen Mehrheiten in der Fraktion zu finden sowie schließlich in den Ausschüssen diese Positionen zu vertreten“ (Reutter 2012: 160). Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Fraktionsgröße dabei eine entscheidende Stellschraube ist. Denn um die Fraktionsarbeitskreise sinnvoll ausdifferenzieren zu können – üblicherweise orientieren sich die Fraktionen stark an Zahl und Zuschnitt der Landtagsausschüsse – sind hinreichende personelle Ressourcen vonnöten. Säße ein Abgeordneter nicht nur in ein oder zwei, sondern in einer Vielzahl an Fraktionsarbeitskreisen, so könnte er sich kaum in allen Arbeitskreisen gewissenhaft den jeweiligen Gesetzentwürfen widmen, um seinen Fraktionskollegen Empfehlungen abgeben zu können. Und sind die Arbeitskreise nicht kleinteilig genug ausdifferenziert, so kann die Beschäftigung mit den Gesetzentwürfen im Einzelnen nur selektiv erfolgen. „Die Größe einer Fraktion bestimmt also nicht unwesentlich den Grad der Möglichkeit, den Ausschüssen entsprechende Arbeitskreise zu bilden [...]. Ein möglichst spiegelbildliches Verhältnis von Arbeitskreisen zu Ausschüssen ist aber ein nicht zu unterschätzender Vorteil, da in diesem Fall die einzelnen Ausschusssitzungen umfassend vorbereitet werden können“ (Leunig 2012: 144)⁹⁴. Ruft man sich Erinnerung, dass die Landtage deutlich kleiner sind als etwa der Bundestag – die Gesamtzahl ihrer Mandate ist jeweils niedriger – und die kleinen Fraktionen hierdurch teilweise sogar nur auf eine einstellige Zahl an Mandaten kommen, so wird der Einfluss der Fraktionsgröße in seiner Plausibilität noch greifbarer. Die detaillierte Einschätzung der Vorschläge des Regierungslagers stellt für sie eine größere Herausforderung dar als für größere Fraktionen. Durch den geringeren Spezialisierungsgrad benötigen kleine Fraktionen länger, um verlässlich einschätzen zu können, welche Folgen ein Gesetz haben könnte und wie hoch das Risiko der Übernahme von Verantwortlichkeit für diesen ist. Mit anderen Worten: sie benötigen mehr Zeit für die Abschätzung der drohenden elektoralen Kosten wegen kooperativen Verhaltens bei einem Gesetzentwurf – Zeit, die oft nicht zur Verfügung stehen dürfte. Schließlich steht allen

⁹⁴ Konkret ablesen lässt sich der Zusammenhang zwischen der Fraktionsgröße und der Ausdifferenzierung der Fraktionsarbeitskreise gut bei Werner Patzelt (2012: 523).

Oppositionsparteien grundsätzlich dasselbe Maß an Zeit für diese Einschätzung zur Verfügung. Die Einschätzung kleiner Fraktionen wird darum mit größerer Unsicherheit behaftet sein. Bei gleicher Risikoaffinität der Oppositionsparteien – wovon erst einmal auszugehen ist – sollten kleine Oppositionsfraktionen dann häufiger kompetitives Verhalten zeigen.

Doch kleine Fraktionen sind nicht nur bei der Ressourcenverteilung im Parlament im Nachteil. Außerhalb des Parlaments ergibt sich ein ähnliches Bild. So sind zwar in einem gewissen Rahmen Unterschiede in der Rekrutierungsfähigkeit der Parteien bezüglich Mitgliedern und Spenden (und damit auch in der personellen Ausstattung) denkbar. Unterm Strich jedoch wird auch die außerparlamentarische Parteiorganisation einer kleinen Fraktion über geringere Ressourcen verfügen als die hinter einer großen Fraktion stehende außerparlamentarische Parteiorganisation. Dies wird sich dann auch in Wahlkämpfen bemerkbar machen. Für den Wahlerfolg einer Partei schließlich ist neben dem Verhalten ihrer Fraktion im Parlament (soweit sie dort bisher schon vertreten ist) auch das Verhalten des außerparlamentarischen Teils der Partei maßgeblich – in erster Linie dann natürlich das Verhalten im Wahlkampf. Durch den Ressourcennachteil ist jedoch die Fähigkeit kleiner Parteien, im Wahlkampf eigene Akzente zu setzen und sich so im Wählerwettbewerb abzugrenzen, geringer. Der außerparlamentarische Teil der Partei weist zwar stets eine in einem höheren Maße elektorale Motivation auf als ihre jeweilige Fraktion; schließlich sitzt die Fraktion bereits im Parlament und verfügt über diverse Ämter, während der außerparlamentarische Teil der Partei dorthin erst noch kommen muss. Doch in kleinen Parteien wird der außerparlamentarische Teil über weniger Ressourcen verfügen, um das Ziel des Wahlerfolgs zu forcieren, als in großen Parteien. So wird der außerparlamentarische Teil einer kleinen Partei als einer der beiden Prinzipale seiner Fraktion ein stärkeres Interesse an einer Profilierung der Partei durch Abgrenzung vom Regierungslager im Parlament haben als der außerparlamentarische Teil einer großen Partei und entsprechend darauf hinwirken. Es ist daher plausibel, dass die elektorale Opferbereitschaft einer kleinen Fraktion in der Konsequenz geringer ausfällt als bei großen Fraktionen.

Und noch ein drittes Argument unterstützt diese Determinante. Auch hier geht es für kleine Oppositionsparteien darum, ihr inhaltliches Profil nicht zu verwässern und Verantwortlichkeit für Gesetze zu meiden. Aufbauend auf Bolleyer (2004) lässt sich nämlich argumentieren, dass Parteien mit abnehmender Größe empfindlicher auf (drohende) Stimmenverluste reagieren, die elektorale Opferbereitschaft also sinkt. Denn je kleiner eine Fraktion ist, desto eher könnten die durch kooperatives Verhalten bei einem Gesetzentwurf bedingte Verwässerung des eigenen inhaltlichen Profils oder die Mitverantwortlichkeit für negative Folgen des entsprechenden Gesetzes zum Scheitern an der in allen Ländern geltenden 5-Prozent-Hürde führen. Hier liegt ein entscheidender Schwellenwert elektoraler Kosten. Kompromissfähigkeit zur Unterstreichung der eigenen Regierungsfähig-

keit rückt für kleine Fraktionen daher eher in den Hintergrund, die Wahrung des eigenen inhaltlichen Profils dagegen in den Vordergrund. Das dargelegte Trio an Argumenten lässt uns daher schlussfolgern:

Hypothese 4: Je größer eine Oppositionsfraktion ist, desto wahrscheinlicher ist ein kooperatives Verhalten ihrerseits.

Weitere Determinanten betreffen aus der jeweils letzten Regierungsbildung resultierende Eigenschaften der Regierung. So liegt es nahe, sich nach der Fraktionsgröße über die Mehrheitsmarge des Regierungslagers Gedanken zu machen. Es ist zwar hinlänglich bekannt, dass Mehrheitsregierungen in parlamentarischen Regierungssystemen ihre Vorlagen in aller Regel erfolgreich durchs Parlament bringen. Nichtsdestotrotz birgt eine knappe Mehrheitsmarge des Regierungslagers eine minimale Chance auf das Scheitern einer Vorlage aus dem Regierungslager durch Uneinigkeit in den eigenen Reihen. Solche Uneinigkeit innerhalb des Regierungslagers könnte bei knapper Mehrheitsmarge stärker zum Tragen kommen. Regierungsfractionen schließlich sind keine monolithischen Blöcke, sondern beinhalten wiederum relevante innerparteiliche Akteurguppen. Deren Interessen können, etwa aufgrund bestimmter Wahlkreiseigenschaften, von der Fraktionslinie abweichen. Knappe Mehrheitsmargen bieten solchen innerparteilichen Gruppen einen größeren Hebel für die Durchsetzung ihrer Interessen innerhalb des Regierungslagers. Denn je knapper die Mehrheitsmarge, desto wahrscheinlicher ist es, dass eine Mehrheit ohne sie gar nicht zustande kommt. Im Extremfall einer minimalen Mehrheitsmarge von nur einem Mandat kommt sogar jedem einzelnen Regierungsabgeordneten diese Position zu. In solchen Situationen kann es für innerparteiliche Gruppen des Regierungslagers rational sein, das Kollektivgut eines geschlossenen auftretenden Regierungslagers im Gesetzgebungsprozess zugunsten der Durchsetzung eigener Interessen zu torpedieren. In ihrer Situation als Agent multipler Prinzipale stufen Abgeordnete ihre Partei als Prinzipal dann – beispielsweise hinter die Wahlkreiswählerschaft – zurück. Eine Oppositionspartei dürfte dann besonders wenig Anreiz haben, sich von der eigenen Idealposition abweichend zu verhalten und Verantwortung für den Gesetzentwurf zu übernehmen. Schließlich würden sie hierdurch – neben den üblichen Kosten – dem Regierungslager unkompliziert eine Gesetzgebungsmehrheit verschaffen und damit deren Transaktionskosten senken. Und selbst falls das Scheitern einer Vorlage aus dem Regierungslager unwahrscheinlich sein sollte, dürften hohe koordinierungsbezogene Kosten des Regierungslagers im Sinne der Oppositionsparteien sein, da sie der erfolgreichen Regierungstätigkeit abträglich sind. Und der öffentliche Hinweis auf Uneinigkeit innerhalb des Regierungslagers dürfte die elektoralen Kosten des Regierungslagers erhöhen und damit indirekt den Oppositionsparteien dienlich sein. Eine knappe Mehrheitsmarge bedeutet für Oppositionsparteien also einen Anreiz für kompetitives Verhalten.

Doch es gibt auch gegenläufige Argumente. Diese speisen sich auch daraus, dass ein Scheitern von Regierungsvorlagen auch deshalb unwahrscheinlich sein dürfte, weil es das Regierungslager im Zweifel nicht auf eine Abstimmung ankommen lassen könnte. Erik Damgaard (1973: 45–46) hat darauf hingewiesen, dass das Regierungslager – abweichendes Stimmverhalten in den eigenen Reihen antizipierend – einen Anreiz haben könnte, Oppositionsparteien programmatisch entgegenzukommen. Sie könnten auf diese Weise eine Mehrheit für den Entwurf sichern oder seine Transaktionskosten senken. Oppositionsparteien entstünde dann ein Anreiz zu kooperativem Verhalten; schließlich wäre kompetitives Verhalten in solchen Fällen für sie schwieriger programmatisch zu begründen. Denkbar ist sogar, dass Oppositionsparteien hier Verhandlungsmacht zukommt. Dies wäre dann der Fall, wenn die sachpolitischen Konzessionen, die das Regierungslager an eine Oppositionspartei machen müssten, um dessen Zustimmung zu erreichen, durch die dank dieser Zustimmung erreichte Absenkung der Transaktionskosten mehr als aufgewogen würden.

Ein weiteres Argument könnte da ansetzen, dass Parteien bei Wahlen stets mit Zielbündeln vor ihre Wähler treten und dergestalt gewählt werden. Je größer nun die Mehrheitsmarge des Regierungslagers ausfällt, desto weniger wahrscheinlich ist es, dass alle Wähler einer Partei deren konkreten Kurs in einer bestimmten Sachfrage unterstützen. Für Oppositionsparteien liegt hierin eine Chance. Übernehmen sie hier keine Verantwortlichkeit für Gesetze, so können sie sich mit ihrer letzten Wahlentscheidung unzufriedenen Wählern als integere Alternative zum derzeitigen Regierungslager präsentieren. Dies spricht für zunehmend kompetitives Oppositionsverhalten bei zunehmender Mehrheitsmarge des Regierungslagers. Dazu kommen noch Argumente, die auf eine größere Uneinigkeit innerhalb des Regierungslagers bei größerer Mehrheitsmarge hindeuten (vgl. auch Stecker 2011a: 430). So stellt uneinheitliches Auftreten des Regierungslagers bei größerer Mehrheitsmarge in geringerem Maße die Handlungsfähigkeit des Regierungslagers in Frage. Schließlich kommt es dann umso weniger auf jede einzelne Stimme an, um die bei Einfachgesetzen geforderte Mehrheitshürde zu nehmen. Zudem stehen bei größerer Mehrheitsmarge im Verhältnis weniger Ämter zur Verfügung, die verteilt werden und so die Loyalität von Akteuren innerhalb des Regierungslagers erhöhen können (vgl. Benedetto/Hix 2007). Wie bereits oben argumentiert haben Oppositionsparteien Anreize, auf Uneinigkeit des Regierungslagers mit kompetitivem Verhalten zu reagieren, um dann im Wählerwettbewerb indirekt davon zu profitieren.

Insgesamt ergibt sich damit bezüglich des möglichen Effekts der Mehrheitsmarge ein facettenreiches Bild. Die vorliegende Arbeit reagiert darauf mit einem in diesem Punkt explorativem Vorgehen, um dem gerecht zu werden. Daher formulieren wir bezüglich der Mehrheitsmarge zwei gegenläufige⁹⁵ Hypothesen:

95 Im Gegensatz zur absoluten und relativen programmatischen Distanz handelt es sich hier in der Tat um gegenläufige Hypothesen, nicht um alternative Konzeptionen eines Effekts.

Hypothese 5a: Je größer die Mehrheitsmarge des Regierungslagers ausfällt, desto wahrscheinlicher ist ein kooperatives Verhalten einer Oppositionspartei.

Hypothese 5b: Je größer die Mehrheitsmarge des Regierungslagers ausfällt, desto unwahrscheinlicher ist ein kooperatives Verhalten einer Oppositionspartei.

Eine weitere, neue Determinante rückt die Interaktion zwischen Oppositionspartei und Regierungslager stärker in den Kontext des repräsentativdemokratischen Entscheidungszyklus. So sorgt der Neue Dualismus bekanntlich für opportunistische Wettbewerbsanreize zwischen einer Oppositionspartei und dem *gesamten* Regierungslager. So sind Ämter und sonstiger Regierungsnutzen einseitig auf das Regierungslager verteilt und Regierungsparteien treten in der Regel als Bündnis auf (wenn auch als eines auf Zeit). Vor diesem Hintergrund ist es interessant, im Rahmen der aktuellen Interaktion zwischen einer Oppositionspartei und dem Regierungslager auch die Zusammensetzung des vorangegangenen Regierungslagers mitzudenken. Handelte es sich bei der letzten Regierungsbildung nämlich um einen vollständigen Regierungswechsel – wurden also sämtliche Regierungsparteien abgelöst – so sollte die Interaktion zwischen Oppositionspartei und Regierungslager nun kompetitiver ausgestaltet sein. Denn auch kompetitives Oppositionsverhalten ist gegenüber dem Wählerpublikum zu begründen. Dies wird einer Oppositionspartei umso plausibler gelingen, je eher sich ihr Verhalten mit den vorliegenden programmatischen Distanzen begründen lässt. Ist dies nicht der Fall, muss die Oppositionspartei schließlich elektorale Kosten tragen, da sie sich unglaubwürdig macht. Genau hier hakt die Komposition der letzten Regierungsbildung als Determinante ein. Handelte es sich um einen vollständigen Regierungswechsel, so waren alle der aktuellen Regierungsparteien in der vorangegangenen Legislaturperiode in der Opposition. Dies bedeutet, sie hatten Anreize zu opportunistischem Wettbewerb, in dem sie sich als Regierungsalternative präsentieren konnten. Übernehmen diese Parteien nun die Regierung vollständig, dann bleibt zum einen die bisherige Konstellation aus Regierungs- und Oppositionsparteien gespiegelt – weitgehend – erhalten; zum anderen werden die neuen Regierungsparteien ihre Regierungsgeschäfte jedoch im Gestus der gewählten Alternative in ausdrücklicher rhetorischer Abgrenzung zum Kurs der bisherigen Regierung angehen. Es ist jedoch aus Sicht der neuen Oppositionsparteien nicht nachvollziehbar, warum sie Kompromissfähigkeit zeigen sollten, um ihre Regierungsfähigkeit zu unterstreichen. Schließlich sind sie gerade abgewählt worden. Sie sollten also in geringerem Maße von ihrer programmatischen Position abweichen und keine Verantwortung für den neuen, alternativen Regierungskurs übernehmen, um sich nicht selbst zu diskreditieren. Bei gleicher programmatischer Distanz sollten Oppositionsparteien nach einem vollständigen Regierungswechsel daher kompetitiver auftreten. Im Falle eines ausgebliebenen Regierungswechsels entfällt dieser besondere Anreiz zu kompetitivem Verhalten. Auch im Fall eines

teilweisen Regierungswechsels ist das so, denn hier sorgt der Verbleib einer der bisherigen Regierungsparteien in der Regierung dafür, dass die neue Regierung insofern einer gewissen Kontinuität unterliegt, als sie sich nicht als stringent alternative neue Regierung präsentieren kann. Die in der Regierung verbliebene Partei wird sich schließlich aus Glaubwürdigkeitsgründen auch nicht im großen Stil von allen in der vorangegangenen Legislaturperiode mitinitiierten und mitgetragenen Gesetzen distanzieren können. Daher erwarten wir:

Hypothese 6: Handelte es sich bei der letzten Regierungsbildung um einen vollständigen Regierungswechsel, so ist kooperatives Verhalten einer Oppositionspartei unwahrscheinlicher.

3.4 Koalitionsparteien zwischen Programmatik und Wettbewerb: erklärende Determinanten

Wir brechen das eingeführte Modell nun auf die Interaktion innerhalb des Regierungslagers herunter. Konkret geht es darum, zunächst systematische theoretische Erwartungen zu formulieren, inwieweit Koalitionsakteure als Ergebnis der Abwägung zwischen programmatischen und opportunistischen Handlungsanreizen kompetitives oder kooperatives Verhalten an den Tag legen. Hierzu gibt es lediglich zwei kurze Ergänzungen zu machen. Zum einen wird die erste vorzustellende Hypothese auch auf Einparteien-Mehrheitsregierungen anwendbar sein (und getestet werden). Zum anderen wird natürlich auch die Beziehung innerparteilicher Akteure derselben Partei eine gewisse Rolle spielen.

Aus dem Modell haben wir einen trilateralen Zielkonflikt herausgelesen, dem Akteure des Regierungslagers ausgesetzt sind und den es nun konkret zu machen gilt. So stellt sich bei Koalitionsregierungen bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten angesichts stets einzugehender Kompromisse das Problem sachpolitischer Opportunitätskosten. Dabei argumentieren wir (im Gegensatz etwa zu McGann 2006: 450), dass Koalitionsakteure auch nach Eingehen der Regierungskoalition über Sachpolitik verhandeln müssen. Denn: „In short, in the real world, political agreements in general and coalition agreements in particular always remain *incomplete contracts* and they cannot always be enforced“ (Müller et al. 2008: 14; Hervorhebung im Original). Doch wie schon im Zuge von *Abbildung 3.1* bemerkt, geht es letzten Endes weniger direkt darum, dass Koalitionsparteien aus unterschiedlichen programmatischen Positionen eine gemeinsame Gesetzgebungsmehrheit bilden mögen. Soll heißen: die programmatische Distanz zwischen Koalitionsparteien ist letztlich nicht direkt der Kern, um den es dabei geht. Schließlich wissen angehende Koalitionspartner um ihre inhaltlichen Differenzen, bevor sie sich für die Bildung einer Regierungskoalition entscheiden. Sie können die aus den einzugehenden Kompromissen entstehenden sachpolitischen Kosten also in

ihre rationale Entscheidung bei der Regierungsbildung einpreisen. Die Tatsache, dass sich die Koalitionsparteien in Kenntnis ihrer programmatischen Differenzen für die gebildete Regierungskoalition entschieden haben, zeigt ihre grundsätzliche Bereitschaft, die aus den entsprechend einzugehenden programmatischen Kompromissen resultierenden sachpolitischen Kosten zu tragen. Diese sachpolitischen Kosten sind gewissermaßen eingepreist. Wenn wir hier die Frage nach Konflikt oder Kooperation zwischen Koalitionsakteuren untersuchen, so geht es in diesem Kontext stattdessen vielmehr um die Höhe der tatsächlichen sachpolitischen Kosten, die die Akteure letztendlich zu tragen haben. Und diese können von den erwarteten eingepreisten sachpolitischen Kosten abweichen, sieht man die Interaktion zwischen Koalitionsparteien im Lichte des Prinzipal-Agent-Ansatzes. Denn wie wir bei der Einführung des Ansatzes gesehen haben, ist hier stets mit der Möglichkeit zu rechnen, als Prinzipal seitens des Agenten betrogen zu werden. Und auch wenn bereits im Zuge der Regierungsbildung sachpolitische Kosten gewissermaßen a priori akzeptiert werden, bleibt die Möglichkeit, den Koalitionspartner um den (von uns mit der gewichteten Position der Regierungsparteien angenommenen⁹⁶) sachpolitischen Kompromiss zu betrügen, natürlich reizvoll. So könnte diejenige Koalitionspartei, die den zuständigen Minister in ihren Reihen hat und dementsprechend die fachlich kompetente Ministerialbürokratie kontrolliert, versucht sein, über diese Informationsasymmetrie den Gesetzentwurf im Vergleich zur gewichteten Regierungsposition stärker an die eigene programmatische Position anzunähern. Dies würde die sachpolitischen Kosten dieser Partei zulasten derjenigen ihres Koalitionspartners senken. Die Ministerpartei würde sich diese Asymmetrie dabei quasi als verdeckte Verhandlungsmacht zunutze machen, da ihr Informationsvorsprung die relative Stärke ihrer Verhandlungsposition beim Interessenausgleich mit dem Koalitionspartner stärkt⁹⁷. Die genaue Höhe der tatsächlichen sachpolitischen Kosten ist freilich zunächst unbekannt, da der Betrug schließlich im Geheimen stattfindet. Akteure können sie zunächst nur abschätzen, indem sie nach dem Risiko orientieren, bei der Mehrheitsbildung eines konkreten Gesetzentwurfs vom Koalitionspartner betrogen zu werden. Wenn dieses Risiko als hoch eingeschätzt wird, dürfte es für den jeweiligen Koalitionspartner rational sein, eine Einigung über den betreffenden Gesetzentwurf hinauszuzögern, um zusätzliche Zeit auf die Prüfung und Verhandlung der programmatischen Inhalte des Entwurfs zu verwenden. Der legislative Konflikt zwischen den Koalitionsparteien würde dann also länger andauern.

96 Empirisch übrigens dürften sich keine gravierenden Probleme für die Schlussfolgerungen der späteren Analyse ergeben, sollte die Annahme der gewichteten Koalitionsposition als Standard unzutreffend sein, solange in Wahrheit nicht die Annahme des Portfolio-Allokations-Modells zutrifft. Denn im zu rechnenden Modell wird später die programmatische Spannweite der Regierungskoalition einfließen, die nicht mit irgendeinem konkreten Entscheidungsmechanismus in Verbindung steht, sondern lediglich damit, dass es überhaupt zu einer gemeinsamen Positionsfindung kommt.

97 Wie gesagt gehen wir grundsätzlich von einer proportional zum Sitzanteil der Koalitionsparteien verteilten Verhandlungsmacht bei der inhaltlichen Aushandlung von gemeinsamen Gesetzesvorschlägen aus.

Ergänzt man das Bild und bezieht die anderen beiden Arten von Kosten und Nutzen ebenfalls ein, so gesellen sich zu diesem programmatischen Anreiz zu Konflikt beziehungsweise Kooperation zwei weitere, opportunistische Anreize. Diese zusätzliche Absicherung nämlich erhöht erstens die Transaktionskosten und kostet Ressourcen, die dann andernorts fehlen. So bindet sie sowohl personelle als auch zeitliche Ressourcen. Die freien Kapazitäten für andere legislative Projekte schwinden damit. Somit könnte die Erwartungshaltung einer gesetzgeberisch handlungsfähigen Regierung in geringerem Maß erfüllt werden. Koalitionsparteien dürften also sorgfältig überlegen, wann es sich rentiert, diese zusätzlichen Ressourcen für einen Gesetzentwurf aufzuwenden und mit koordinierungsbezogenen Opportunitätskosten dafür zu bezahlen. Schätzen Koalitionsparteien das Risiko für einen Betrug als gering ein, dürfte dies eher nicht der Fall sein. Die erwarteten tatsächlich anfallenden sachpolitischen Kosten bilden also einen programmatischen Anreiz zu Konflikt beziehungsweise Kooperation. Aus den koordinierungsbezogenen Kosten dagegen ergibt sich ein opportunistischer Anreiz zu kooperativem Verhalten zwischen Koalitionsakteuren. Versuchen Koalitionsparteien hingegen, im Sinne eines hohen koordinierungsbezogenen Nutzens die Transaktionskosten zu minimieren und auf für die Mehrheitskoordination nicht zwingend notwendige Phasen der Uneinigkeit zu verzichten, müssen sie nicht nur mit etwaig höheren tatsächlichen sachpolitischen Kosten rechnen. Vielmehr drohen auch zusätzliche elektorale Kosten wegen der Schleifung ihres eigenen inhaltlichen Profils im positionalen Wettbewerb und der Verantwortlichkeit für einen Gesetzentwurf. Anders ausgedrückt: „The dilemma for politicians in multiparty governments is how to balance the risks that face them in coalition situations against the costs of devising mechanisms by which they can contain or reduce these risks“ (Strøm et al. 2010: 532). An dieser Stelle des Unterkapitels ist auch ein guter Punkt, um an die Verknüpfung der beiden zentralen Interaktionen zwischen den Beteiligten am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess hinzuweisen. So könnten Oppositionsparteien eventuell via Einbringung von alternativen Vorschlägen, die einen Teil des Regierungslagers inhaltlich besser stellen, oder andere Aktionen die koordinierungsbezogenen Kosten für Koalitionsakteure erhöhen⁹⁸. Wie schon verschiedentlich in dieser Arbeit begründet, gehen wir jedoch davon aus, dass Oppositionsparteien keine Verhandlungsmacht gegenüber Koalitionsparteien zukommt und Regierungskoalitionen Politikvorschläge nach eigenen Vorstellungen formulieren⁹⁹.

Der zweite opportunistische Anreiz wirkt hingegen gegenläufig zum Neuen Dualismus und speist sich aus elektoralen Kosten und Nutzen. Maßgeblich ist hier die oben skizzierte latente doppelte Wettbewerbskonstellation, der Koa-

⁹⁸ Dies bedeutet freilich noch nicht, dass es deshalb auch zu Konflikt zwischen den Koalitionsakteuren kommen muss. So kann Kooperation zwischen den Koalitionsakteuren schließlich nichtsdestotrotz unterm Strich den größeren Nutzen bringen.

⁹⁹ Dies bedeutet freilich nicht, dass in entsprechenden strategischen Überlegungen von Koalitionsakteuren Oppositionsparteien außen vor bleiben müssen.

litionsakteure unterworfen sind. So sorgt die ihren Schatten voraus werfende nächste Wahl auch für eine mindestens latente Konkurrenzsituation zwischen den Koalitionsparteien selbst. Schließlich treten die gegenwärtigen Partner dann wieder auf jeweils eigene Rechnung als Konkurrenten an und werden auch von den Wählern getrennt bewertet werden. Dies bleibt nicht ohne Folgen: „The friction between the necessity of compromise and the costs of giving away ‚too much‘ arises in large part because, under coalition government, parties must make policy *jointly* but are held accountable *separately* by voters“ (Martin/Vanberg 2014a: 436; Hervorhebung im Original). Im Sinne minimaler elektoraler Kosten wären Koalitionsparteien also gut beraten, nicht zugunsten niedriger koordinierungsbezogener Kosten das eigene inhaltliche Profil zu leichtfertig zu verwässern und vorschnell Verantwortung für bestimmte gesetzgeberische Maßnahmen zu übernehmen. Eine intensivere Prüfung eines Vorschlags unter Inkaufnahme einer länger andauernden Uneinigkeit innerhalb der Koalition kann sich dann durch niedrigere elektorale Kosten auszahlen. Denn: „While recognizing the importance of cooperation and compromise, each party faces strong incentives to distinguish itself from its partners, and to signal to its target audiences that it is advancing their interests“ (Martin/Vanberg 2014a). Elektorale Kosten schaffen dann also einen opportunistischen Anreiz zu mehr Konflikt zwischen Koalitionsparteien. Ob die nächste Wahl mit ihrem vorausseilenden Schatten tatsächlich diesen opportunistischen Anreiz zu Konflikt zwischen Koalitionsakteuren mit sich bringt, wird dann davon abhängen, mit welchen elektoralen Kosten Akteure für sich selbst im Falle eines kooperativen Verhaltens ohne intensivere Prüfung des Vorschlags rechnen. Das Besondere ist zusätzlich, dass die genaue Höhe der anfallenden elektoralen Kosten abermals auch vom Risiko programmatischen Betrugs durch den Koalitionspartner abhängen dürfte. Ist dieses Risiko hoch, so könnten elektorale Kosten in einer Höhe anfallen, die ein Akteur durch intensivere Prüfung unter Inkaufnahme längerer Uneinigkeit hätte vermeiden können. Mit dem Risiko, programmatisch betrogen zu werden, dürften also *vermeidbare* elektorale Kosten wahrscheinlicher werden. Schließlich sind gerade dann die entstehenden elektoralen Kosten für einen Akteur nicht mehr kalkulierbar.

Schlussendlich haben es Koalitionsparteien dann grundsätzlich mit drei sich überlagernden Handlungsanreizen zu tun. Der programmatische Anreiz zu Konflikt oder Kooperation im Sinne niedriger tatsächlicher sachbezogener Kosten wird dabei komplettiert durch einen opportunistischen Anreiz zu Kooperation im Sinne niedriger koordinierungsbezogener Kosten und einen opportunistischen Anreiz zu Konflikt im Sinne niedriger elektoraler Kosten. Doch während bei dem aus den koordinierungsbezogenen Kosten erwachsenden opportunistischen Anreiz die Wirkungsrichtung klar ist, liegen die Dinge bei den beiden anderen Anreizen etwas komplizierter. Hier spielt das geschätzte Risiko, vom Koalitionspartner betrogen zu werden, eine zentrale Rolle. Ist dieses niedrig, ergeben sich ein

programmatischer und ein opportunistischer Anreiz zu kooperativem Verhalten, ist es hoch liegen die Dinge umgekehrt. Das vorliegende Modell argumentiert, dass zwei Wege plausibel sind, über die dieses geschätzte Risiko verändern kann. Zum einen könnte es sich erhöhen oder verringern, wenn sich der grundsätzliche Anreiz einer Koalitionspartei zum Betrug am Koalitionspartner entsprechend verändert. Zum andern könnte es sich erhöhen oder verringern, wenn die Unsicherheit über betrügerisches Verhalten des Koalitionspartners sinkt (etwa durch bessere Informationen). In jedem Fall kann Konflikt zwischen Koalitionspartnern (anders als kooperatives Verhalten) auch eine einseitige Entscheidung zugrunde liegen. So reicht es für das Auftreten von Konflikt in minimalen Gewinnkoalitionen aus, dass *ein* Koalitionspartner ein solches Verhalten für rational erachtet. Schließlich müssen sich alle Partner einig werden, bevor ein Gesetz auf den Weg gebracht werden kann.

Im Rahmen dieses ambivalenten Anreizgeflechts werden nun konkrete Determinanten herausgearbeitet, die einen entsprechenden Effekt in die eine oder andere Richtung erwarten lassen. Dabei wird das Unterkapitel vor allem auch Argumente aus verwandten Kontexten – Fallstudien oder Literatur zu ähnlichen, aber unterschiedlicher Forschungsfrage – übertragen. Dabei bewegt es sich stets in dem durch das vorgestellte Modell gesetzten Rahmen. Konsequenterweise werden daher Determinanten, die sich nicht aus diesem Modell ergeben, hier nicht berücksichtigt. Dies heißt jedoch nicht, dass für sie im empirischen Teil nicht kontrolliert werden wird. Die Argumente beziehen sich zudem stets auf Koalitionsregierungen, die nicht mit wechselnden Gesetzgebungsmehrheiten arbeiten. Schließlich sorgt gerade erst die exekutive Einstimmigkeitsregel für das grundlegende Spannungsfeld zwischen programmatischen und opportunistischen Handlungsanreizen. Wie schon bei der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager konzentrieren wir uns dabei auf Determinanten, die sich vor dem institutionellen Kontext der deutschen Länder ergeben. Unberücksichtigt bleiben müssen hier zum Teil Determinanten, deren Operationalisierung zu wenig überzeugt, um sie mit dem Ziel eines quantitativen Tests in das vorliegende Modell zu integrieren. Aus diesem Grund wird sich Kapitel 6 dann ergänzend auch um qualitative Evidenz bemühen. Hilfreich ist an dieser Stelle noch der Hinweis auf die Operationalisierung von kompetitivem und kooperativem Verhalten in der Interaktion zwischen Koalitionsakteuren. Diese erfolgt über die Zeitspanne, die seit Beginn der Legislaturperiode verstreicht, bis die Koalitionsakteure einen Vorschlag zum ersten Mal verbindlich zum Gegenstand im Parlament machen (also in der Regel bis zu seiner ersten Lesung; ausführlich zur Operationalisierung der abhängigen Variablen bei dieser Fragestellung in Abschnitt 4.3.2). Entsprechend werden die Hypothesen formuliert.

Nicht zwecks heuristischen Verständnis, sondern eher zu besseren Orientierung lassen sich die Determinanten erneut grob einer der in *Abbildung 3.2* genannten

Gruppen¹⁰⁰ zuordnen. Die genaue Abgrenzung ist dabei allerdings nicht immer trennscharf. Dabei gibt es zunächst strukturelle Determinanten. Diese beziehen sich – recht weit formuliert – auf aus der letzten Regierungsbildung resultierende Eigenschaften einer Koalitionsregierung. Diese Determinanten sind auch insofern strukturelle Determinanten, als sie mit der Regierungsbildung konstant sind, also während der Legislaturperiode nicht (durch Handlungen von Koalitionsakteuren oder sonstwie bedingt) variieren können.

Eine solche durch das Eingehen der spezifischen Regierungskoalition bedingte strukturelle Determinante ist die Mehrheitsmarge des Regierungslagers. Bereits im Zuge unserer Überlegungen zur Interaktion zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien haben wir eine Reihe von Argumenten in Verbindung mit der Mehrheitsmarge des Regierungslagers vorgebracht und schlussendlich konkurrierende Hypothesen aufgestellt. Die entsprechenden Argumente lassen sich hier aufgreifen, jedoch erwachsen hier einheitliche Schlussfolgerungen aus ihnen. Zunächst argumentierten wir, dass Uneinigkeit innerhalb des Regierungslagers bei knapper Mehrheitsmarge stärker zum Tragen kommen könnte, da sich innerparteilichen Gruppen (oder im Extremfall sogar einzelnen Abgeordneten) in solchen Situationen ein größerer Hebel für die Durchsetzung ihrer Interessen innerhalb des Regierungslagers bietet. Die entsprechenden innerparteilichen Gruppen verfügen in diesen Fällen also über mehr Verhandlungsmacht. Dadurch erhöhen sich zwar die koordinierungsbezogenen Kosten des Regierungslagers. Diese höheren koordinierungsbezogenen Kosten werden für die betreffenden innerparteilichen Gruppen aber durch niedrigere sachpolitische und elektorale Kosten mehr als aufgewogen werden. Bei knapper Mehrheitsmarge erwächst innerparteilichen Gruppen daher aus programmatischen und opportunistischen Motiven ein grundlegend höherer Anreiz für Konflikt. Dieses Argument lässt sich auch auf die multiplen Prinzipale von Abgeordneten zurückführen. In diesem Fall gewichten innerparteiliche Gruppen dann die Interessen ihrer spezifischen (Wahlkreis-)Wählerschaft höher als diejenigen ihrer gesamten Partei.

Doch noch ein weiteres, neues Argument, das aus anderer Perspektive in dieselbe Wirkungsrichtung deutet, lässt sich aus dem Vorliegen multipler Prinzipale ableiten. Dieses bezieht sich auf die Delegation vom außerparlamentarischen zum innerparlamentarischen Teil einer Partei, und zwar mit einem besonderen Fokus auf den unterschiedlichen Interessenlagen von einfachen Parteimitgliedern und Unterstützern einerseits und Abgeordneten mit Ämtern andererseits. Bereits Laver und Schofield (1998: 22–24) haben darauf hingewiesen, dass sich einfache Mitglieder und Unterstützer eher an Ideologie orientieren, während Abgeordnete größeres Verständnis für im Zuge des Regierens notwendige sachpolitische Kompromisse aufbringen. Mitglieder und Unterstützer haben also eine

100 Die Koalitionsliteratur hat auch andere und teils anders zugeschnittene Cluster von Determinanten allgemein unterschieden (vgl. Müller et al. 2008: 19–29). Die vorliegende Arbeit lässt sich an dieser Stelle von ihrem Forschungsfokus leiten, ohne dabei an gegebener Stelle etwaig nötige Drittvariablenkontrolle zu vernachlässigen.

geringe sachpolitische Opferbereitschaft, während ihnen elektorale und vor allem koordinierungsbezogene Kosten weniger bedeuten. Auch Abgeordnete sind nicht indifferent gegenüber sachpolitischen Kosten, ihre koordinierungsbezogene und elektorale Opferbereitschaft fällt jedoch geringer aus als bei Mitgliedern und Unterstützern. Dies birgt eine Keimzelle potenziellen Misstrauens von einfachen Mitgliedern und Unterstützern der Partei außerhalb des Parlaments und ihrem innerparlamentarischen Agenten. „Supporters may sense that party leaders face private incentives to be accomodating in their dealings with coalition partners in order to reap the (office) benefits of participating in government“ (Martin/Vanberg 2014a: 437). Dabei bezieht sich dieser Verdacht jedoch keineswegs nur auf Abgeordnete mit Regierungsamt. Schließlich gehen beim Regierungsscheitern oder bei einer Abwahl aus der Regierung bei der kommenden Wahl nicht nur Regierungsämter verloren, sondern im Zuge (drohender vorzeitiger) Neuwahlen potenziell auch parlamentarische Ämter und im schlimmsten Fall das Mandat selbst. Nun sind Abgeordnete auf die Unterstützung der Mitglieder angewiesen, etwa für die Wiederaufstellung als Wahlkreiskandidat oder bei der Wiederwahl in ein Parteiamt. Für Abgeordnete dürfte es dann bei großer Mehrheitsmarge leichter sein, den Ruf der Mitglieder nach sachpolitischer Geradlinigkeit mit der Notwendigkeit parlamentarischer Mehrheitskoordination in Einklang zu bringen. Die für Abgeordnete perspektivisch notwendige Berücksichtigung gewisser sachpolitischer Geradlinigkeit erschwert hier die Mehrheitskoordination *ceteris paribus* in geringerem Maße. Denn bei einer knappen Mehrheitsmarge mit damit verbundener größerer Verhandlungsmacht für innerparteiliche Gruppen verursacht diese notwendige gewisse sachpolitische Härte *ceteris paribus* größere Koordinationsprobleme.

In den Überlegungen zur Interaktion zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien¹⁰¹ sind zwar auch Argumente zur Sprache gekommen, die für mehr Konflikthanreiz innerhalb des Regierungslagers bei größeren Mehrheitsmargen sprechen. Hierzu zählt zum Beispiel, dass bei größerer Mehrheitsmarge im Verhältnis weniger Ämter zur Verfügung stehen, die verteilt werden und so die Loyalität von Akteuren innerhalb des Regierungslagers erhöhen können (vgl. Benedetto/Hix 2007). Doch diese Anreize zu Konflikt bei größerer Mehrheitsmarge dürften

101 Generell lohnt es sich, kurz grundlegend über einen möglichen systematischen Einfluss der Opposition auf Konflikt zwischen Koalitionsakteuren bei knapper Mehrheitsmarge nachzudenken. So ließe sich argumentieren, bei knappen Mehrheitsmargen auftretender größerer Druck seitens Oppositionsfraktionen auf das Regierungslager könnte wiederum hilfreich sein, um dort die Reihen zu schließen. Allerdings würde erhöhter Druck seitens Oppositionsfraktionen in solchen Situationen auch wieder die Verhandlungsmacht innerparteilicher Gruppen innerhalb des Regierungslagers stärken. Auch das Argument, das Regierungslager habe bei knapper Mehrheitsmarge einen Anreiz, mit Oppositionsparteien zu kooperieren, dürfte sich hier letztlich nicht auswirken. Erstens können wir – in einem Vorgriff auf die empirischen Resultate aus Kapitel 5 – hier kurz vorwegnehmen, dass sich dort für die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager kein entsprechender Effekt konstatieren lässt. Und zweitens dürfte sich der Koordinierungsaufwand und damit der Konflikt bis zur Einigung auf eine gemeinsame Position abgesehen davon auch schon theoretisch nicht wirklich reduzieren. So sind Koalitionspartner schließlich angesichts ihrer faktischen Verpflichtung, als Signal ihrer Handlungsfähigkeit eigene Gesetzmehrheiten zustande zu bringen, schließlich auch weiterhin nicht aus dieser Pflicht entlassen – und müssten dann zudem die Positionen der Oppositionsakteure in ihre Überlegungen einbeziehen, bevor sie einen Vorschlag vorlegen.

sich mit Blick auf die Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten nur marginal auswirken. Der Grund dafür ist, dass uneinheitliches Auftreten des Regierungslagers bei größerer Mehrheitsmarge in geringerem Ausmaß die Handlungsfähigkeit des Regierungslagers in Frage stellt. Es rentiert sich in diesen Fällen weniger, deutlich höhere koordinierungsbezogene Kosten in Kauf zu nehmen, um vollständige Geschlossenheit des Regierungslagers herzustellen, obwohl diese für den Gang der Gesetzgebung gar nicht notwendig ist¹⁰². Diese spezifischen Anreize zu Konflikt verpuffen also im Hinblick auf die Bemühungen der Akteure des Regierungslagers, die gemeinsame Parlamentsmehrheit in konkrete Gesetzgebungsmehrheiten zu übersetzen, da ein gewisses Maß an Uneinigkeit bei größerer Mehrheitsmarge nicht an den aufzuwendenden koordinierungsbezogenen Kosten rührt. Bei kleiner Mehrheitsmarge dagegen sind Anreize zu Konflikt umgehend mit erhöhten koordinierungsbezogenen Kosten verbunden. Denn hier sind die Akteure stärker genötigt, sich trotz Konflikthanreizen geschlossen auf eine gemeinsame Position zu verständigen. Wir formulieren daher folgende Hypothese:

Hypothese 7: Je größer die Mehrheitsmarge des Regierungslagers ausfällt, desto weniger Konflikt tritt zwischen Akteuren des Regierungslagers auf.

Ebenfalls durch das Eingehen der Regierungskoalition bedingt ist die programmatische Distanz zwischen den Koalitionspartnern. Gleichzeitig betrifft diese Determinante natürlich auch Eigenschaften des jeweiligen Gesetzentwurfs, wenn man – wie wir es in der vorliegenden Arbeit auch tun werden – unterschiedliche programmatische Politikdimensionen unterscheidet. Die programmatische Spannweite einer Regierungskoalition hat naheliegenderweise bereits in anderen Gesetzgebungsstudien Berücksichtigung gefunden (vgl. Tsebelis 1999, um ein stellvertretendes Beispiel für zahlreiche andere zu nennen). Auch in unseren Überlegungen auf Basis des vorgestellten Modells lässt sich schnell ein entsprechendes Argument ersehen. So erscheint es plausibel, dass sich mit ansteigender programmatischer Distanz zwischen den Koalitionsparteien auch deren grundlegender Anreiz erhöht, den Koalitionspartner zu betrügen. Schließlich bedeutete eine größere programmatische Distanz auch höhere sachpolitische Kosten. Diese sind die Koalitionsparteien zwar durchaus grundsätzlich bereit zu tragen, sonst wären sie die entsprechende Regierungskoalition eher nicht eingegangen. Aber wieso hohe sachpolitische Kosten tragen, wenn sie sich vermeiden lassen? Der Betrug des Koalitionspartners könnte das probate Mittel hierfür sein, um die *tatsächlich* anfallenden sachpolitischen Kosten zu drücken. Besonders rentabel wäre ein solcher Betrug also dann, je höher die andernfalls drohenden sachpolitischen Kosten ausfielen. Um dieses Kalkül wissen natürlich beide Koalitionspartner. Beide Koalitionsparteien müssen also bei größerer programmatischer Distanz mit einem

¹⁰² Dementsprechend findet die Forschung zu Fraktionsgeschlossenheit empirische Evidenz dafür, dass Fraktionen bei knappen Mehrheitsmargen geschlossener auftreten (vgl. Stecker 2011a).

höheren Anreiz des Koalitionspartners zum Betrug und damit mit einem höheren Risiko, selbst betrogen zu werden, umgehen. Um die entsprechend drohenden sachpolitischen und elektoralen Kosten einzudämmen, dürfte es sich dann eher lohnen, eine Einigung zugunsten ausführlicherer Kontrolle hinauszuzögern:

Hypothese 8: Je größer die programmatische Distanz zwischen den Koalitionsparteien bei einem Gesetzentwurf ausfällt, desto mehr Konflikt tritt zwischen ihnen auf.

Eine weitere durch das Eingehen der Regierungskoalition bedingte Determinante bezieht sich auf die Frage, ob es sich bei der gebildeten Regierungskoalition um eine Wunschkoalition handelt¹⁰³. Die noch recht junge, aber wachsende Literatur zu Vorwahlkoalitionen hat bereits einige Argumente behandelt. So würden Wähler auf Vorwahlkoalitionen reagieren (Tillman 2015) und Koalitionsaussagen wiederum bei der Regierungsbildung Einfluss ausüben (Martin/Stevenson 2001; Debus 2007). Nun allerdings soll es um den Effekt von Koalitionssignalen¹⁰⁴ auf die Interaktion zwischen Koalitionspartnern während des Regierens gehen. Dabei interessieren weniger die Gründe, aus denen sich Parteien im Vorfeld von Wahlen für Koalitionssignale entscheiden. Diese mögen unterschiedlich sein. Entscheidend für unser Argument hier ist lediglich, ob es ein bestimmtes Koalitionssignal gibt oder nicht. Denn wir argumentieren hier lediglich für einen Effekt bestimmter Koalitionssignale und gehen dabei davon aus, dass sich Koalitionssignale unabhängig von den zugrunde liegenden Motiven bei ihrer Aussendung in der Phase des Regierens ähnlich auswirken. Unter einer Wunschkoalition verstehen wir dabei eine Regierungskoalition, deren Koalitionspartner vor der Wahl allesamt diese Koalitionsoption als herausgehobene Erstpräferenz signalisiert hatten. Die Determinante selbst lässt sich aus zwei Perspektiven begründen.

Zum einen dürften Parteien, die eine gemeinsame Regierungskoalition jeweils als Wunschoption signalisiert haben, damit bereits in wechselseitige Vertrauensbildung investiert haben. Da Parteien bei Zuwiderhandeln gegen ihre eigenen Koalitionssignale mit einer Bestrafung seitens der Wähler rechnen müssen, sind Koalitionssignale, wenn auch formell, so doch praktisch keineswegs unverbindlich. Beiderseitige übereinstimmende Signale für eine Koalition sind damit auch zu einem frühen Zeitpunkt beiderseitige Versicherung der ernsthaften Koope-

103 In einem weiten Sinn lässt sich diese Determinante auch als ein Ex-ante-Mechanismus zur Eindämmung von Agenturverlusten betrachten, nämlich dann, wenn man davon ausgeht, dass die Koalitionsparteien diese Koalitionsoption bewusst in diesem Sinne gewählt haben. Dies gilt auch für die nachfolgend diskutierte Determinante des Größenunterschieds der Koalitionsparteien.

104 In der einschlägigen Literatur kursiert inzwischen eine Reihe von Begrifflichkeiten, die sich ähneln, überschneiden, jedoch auch unterscheiden. So liest man von Vorwahlkoalitionen, Koalitionssignalen, Koalitionsaussagen oder Koalitionsausschluss. Wir verwenden hier den eher weit gefassten Begriff des Koalitionssignals. Dies hat zwei Gründe. Zum einen sind Koalitionsaussagen und Koalitionsausschluss eher im Sinne expliziter Aussagen zu verstehen und suboptimal, um auch implizite Signale zu berücksichtigen (vgl. auch Best 2015: 74). Zum anderen legt der Begriff der Vorwahlkoalition tendenziell Symmetrie zwischen den beteiligten Partnern insofern nahe, also dass alle beteiligten Parteien in gleichem Maße für ein entsprechendes Bündnis plädieren. Der Begriff des Koalitionssignals ist in beiderlei Hinsicht offener. Dies scheint für unsere Argumentation auch vor dem Hintergrund ratsam, dass in Koalitionsregierungen schließlich bereits ein Koalitionspartner Gesetzgebungskonflikt auslösen kann.

rationsabsicht nach der Wahl. Dies könnte die Unsicherheit über Betrug durch den Koalitionspartner während des Regierens reduzieren. Dies wiederum würde sowohl die erwarteten tatsächlich anfallenden sachpolitischen Kosten als auch die erwarteten elektoralen Kosten für kooperatives Verhalten senken. In einer Wunschkoalition sollte dies besonders der Fall sein und kooperatives Verhalten also eher auftreten.

Ein zweites Argument jedoch dürfte noch mehr Gewicht haben. Denn ein beiderseitiges Bekenntnis zu einer Koalitionsoption als Wunschkoalition schon vor der Wahl lässt sich seitens der Wähler auch als starke Verpflichtungserklärung der Koalitionspartner zu dieser Koalition interpretieren. Dabei spielt es übrigens keine Rolle, inwieweit ein Koalitionssignal seitens einer Partei tatsächlich als solche Botschaft gemeint und an die Wähler adressiert war. Denn schon das Koalitionssignal an sich lässt eine solche Interpretation zu. Es ist daher plausibel, dass Wähler bei Wunschkoalitionen stärker als bei anderen Regierungskoalitionen und auch stärker als bei als andere mögliche Alternativen signalisierten Koalitionen von den Koalitionspartnern erwarten, dass sie nach der Regierungsbildung in einem kooperativen Stil regieren. Damit dürften die drohenden elektoralen Kosten für Konflikt zwischen den Koalitionspartnern höher ausfallen, was ebenfalls kooperatives Verhalten lohnenswerter machen sollte.

Beide Argumente wirken also in dieselbe Richtung und sehen Wunschkoalitionen – im Gegensatz zu anderen als alternativ möglich signalisierten Konstellationen, die auch nach der Wahl noch Manövrierraum lassen – als außergewöhnlich starke Selbstverpflichtung der beteiligten Parteien¹⁰⁵. Ebenso ist es für beide Argumente wichtig, dass entsprechende Koalitionssignale vor der Wahl von allen beteiligten Koalitionspartnern ausgegangen waren. Schließlich ist schon die Bereitschaft eines Koalitionspartners zu Konflikt ausreichend, um Konflikt auch tatsächlich hervorzurufen. Die Wechselseitigkeit der Koalitionssignale ist also wichtig, damit die beschriebenen Mechanismen auch tatsächlich bei allen Koalitionspartnern den skizzierten Effekt hervorrufen.

Hypothese 9: Handelt es sich bei einer Regierungskoalition um eine Wunschkoalition, so tritt weniger Konflikt zwischen den Koalitionsparteien auf.

Eine weitere Determinante bezieht sich auf bestimmte Eigenschaften der Koalitionsparteien als an der Regierungskoalition beteiligten Akteuren. Diese Eigenschaften werden dann mit der Regierungsbildung gewissermaßen auch zu strukturellen Rahmenbedingungen der Koalitionsregierung, womit sich der entsprechende Effekt

¹⁰⁵ Letztlich werden Parteien natürlich stets Koalitionsoptionen zu verwirklichen suchen, die für sie mit möglichst geringen kalkulierten Kosten einhergehen und letztlich werden in den meisten Koalitionen auch Kosten aus einigen unüberbrückbaren Differenzen enthalten sein. Egal mit wie wenig Kosten eine Koalitionsoption auch ohne Bekenntnis als Wunschkoalition allerdings für die beteiligten Parteien verbunden sein mag: die zusätzliche Eigenschaft Wunschkoalition würde dennoch *ceteris paribus* zusätzliche Anreize zu kooperativem Verhalten schaffen, da Konflikt mir höheren Opportunitätskosten verbunden wäre.

ebenfalls bereits mit der Regierungsbildung manifestiert. Konkret geht es dabei um den parlamentarischen Größenunterschied zwischen den Koalitionsparteien. Das Größenverhältnis der Koalitionsparteien findet in der Koalitionsliteratur bislang vor allem im Zuge der Ministerienaufteilung Beachtung¹⁰⁶. Wir haben in Kapitel 2 gesehen, dass das Größenverhältnis der Koalitionspartner zwar bereits als möglicher Einfluss auch während der Phase der Gesetzgebung angedacht worden ist. Wir werden die Determinante nun jedoch (vermutlich zum ersten Mal) in ein Entscheidungsmodell einpreisen und im Anschluss systematisch testen. Dabei können wir auf entsprechende Ausführungen in den Kapiteln 2 und 3 zurückgreifen. Anzumerken ist jedoch, dass hier im Unterschied zur Situation kleiner Parteien in der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager die Frage der Abgrenzung gegenüber anderen Fraktionen komplexer gelagert ist, da sie stets eine Frage der Abgrenzung innerhalb der Partnerschaft mit den Koalitionspartnern ist. Die eigene Größe als Eigenschaft einer Koalitionspartei ist auch in Beziehung zum Koalitionspartner zu setzen, was der Grund dafür ist, weshalb wir hier auf das Größenverhältnis der Koalitionsparteien abzielen. Anreize zur Abgrenzung innerhalb der Koalitionsregierung sind nicht nur relativ zu koordinierungsbezogenen Kosten und Nutzen, sondern auch zur Frage der Verteilung von Verhandlungsmacht zwischen den Koalitionspartnern zu sehen. Im Kern argumentieren wir im Folgenden, dass sich der parlamentarische Größenunterschied zwischen Koalitionsparteien auf die Unsicherheit der kleineren Fraktion über betrügerisches Verhalten des größeren Koalitionspartners wie auch auf den grundsätzlichen Anreiz der kleineren Fraktion zu Konflikt auswirkt. Dabei lassen sich drei argumentative Punkte machen.

Erstens ist – wie schon bei der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager – auf die geringeren Ressourcen kleinerer Fraktionen hinzuweisen. Große Fraktionen verfügen naturgemäß über mehr Ressourcen – etwa personeller oder finanzieller Art – als kleine Fraktionen. Kleinere Fraktionen können sich daher in geringerem Maße spezialisieren. Sie sind in Sachen Information und Koordination dadurch im Nachteil (vgl. auch Steinack 2004, 2007, 2011). Die detaillierte Einschätzung der Gesetzgebungsvorschläge des Koalitionspartners stellt für sie eine größere Herausforderung dar als für größere Koalitionsparteien. Durch den geringeren Spezialisierungsgrad benötigen kleine Fraktionen länger, um verlässlich einschätzen zu können, mit welchen sachpolitischen und elektoralen Kosten sie verbunden sein könnte. Nun ist eine gewisse Restunsicherheit über einen möglichen Betrug seitens des Koalitionspartners praktisch sicher unausweichlich, da die zur Verfügung stehende Zeit schließlich begrenzt ist und andernfalls horrende koordinierungsbezogene Kosten drohen. Entscheidend ist

106 Für die deutschen Länder wissen wir um die Gültigkeit des modifizierten Gamson-Gesetzes. Dies bedeutet, dass Ministerien grundsätzlich proportional zwischen den an der Koalition beteiligten Parteien verteilt werden, sich allerdings kleine Parteien den Eintritt in die Koalition mit einem überproportionalen Ministerienanteil vom größeren Koalitionspartner ‚bezahlen‘ lassen (vgl. Linhart et al. 2008).

hier vielmehr, dass die von den Koalitionsparteien zu tragende Unsicherheit über einen Betrug seitens des Koalitionspartners nicht unbedingt paritätisch verteilt ist. Vielmehr ist hier der Größenunterschied zwischen den Parteien maßgeblich. Je unterschiedlicher die parlamentarische Größe der Koalitionsparteien ausfällt, desto stärker ist die kleinere Fraktion der größeren gegenüber ressourcentechnisch betrachtet im Nachteil. Mit zunehmendem Größenunterschied dürfte daher der Anreiz für den kleinen Koalitionspartner wachsen, Uneinigkeit in Kauf zu nehmen und eine Einigung hinauszuzögern, um die aus dem ressourcentechnischen Nachteil resultierenden Risiken zu einzudämmen.

Zweitens trifft die Koalitionsparteien das Risiko eines Betrugs durch den Koalitionspartner bei unterschiedlicher Größe auch unterschiedlich hart. Denn gerade für kleinere Parteien birgt die Entscheidung zum Eintritt in eine Regierung nicht zu unterschätzende Risiken. Jedenfalls riskierten sie in Koalitionen mit einem hohen Maß an Koalitionsdisziplin und einer dominanten größeren Partei, ihrem Programm entgegenlaufende Sachpositionen unterstützen zu müssen und wegen geringer innerkoalitionärer Verhandlungsmacht nur unzureichende Policy-Gewinne in denjenigen Bereichen einfahren zu können, die den eigenen Anhängern wichtig sind. Auch aus einem anderen Grund sind kleine Parteien gewissermaßen empfindlicher, was einen Betrug seitens des Koalitionspartners anbelangt. Denn je kleiner eine Fraktion ist, desto eher könnten die durch kooperatives Verhalten bei einem Gesetzentwurf bedingte Verwässerung des eigenen inhaltlichen Profils oder die Mitverantwortlichkeit für negative Folgen des entsprechenden Gesetzes zum Scheitern an der in allen Ländern geltenden 5-Prozent-Hürde führen. Hier liegt ein entscheidender Schwellenwert elektoraler Kosten. Hinzu kommt, dass den Ministerpräsidenten (und damit ihrer jeweiligen Partei) in den deutschen Ländern häufig eine in der Landespolitik und nicht zuletzt der Öffentlichkeit eine dominante Stellung zugeschrieben wird, die die Herausforderung für den kleineren Koalitionspartner zur Profilschärfung vergrößert. Erfreulicherweise existiert eine Arbeit mit vier Fallstudien zu Koalitionsregierungen in den deutschen Ländern, die die Größe der Koalitionsfraktionen thematisiert. Sie liefert damit konforme Befunde und lässt eine größere programmatische Beharrlichkeit kleinerer Koalitionspartner vermuten. So sei „[...] der kleine Koalitionspartner in größerem Maße als sein großer Partner gezwungen, sich selbst als durchsetzungsstarker kleiner Partner zu profilieren. Die Darstellung der eigenen Position und der eigenen Ziele gelingt vor allem im Rahmen koalitionsinterner Konflikte“ (Heinrich 2002: 256, 1999). Wären Koalitionspartner also in gleicher Stärke im Parlament vertreten, so würde sie das Risiko eines Betrugs durch den Koalitionspartner auch in vergleichbarem Maße treffen. Mit zunehmendem Größenunterschied dürfte sich dies allerdings verschieben. Während bei vergleichbarer Größe und kurzer Zeitspanne zur gegenseitigen Kontrolle beide Koalitionspartner ein ähnliches Risiko auf sich nehmen, verschiebt sich das Risiko bei unterschiedlicher Größe asymmetrisch zulasten des kleineren Koalitionspartners.

Und drittens könnte wie schon bei der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager je nach Größenunterschied der Koalitionsparteien das Stärkeverhältnis zwischen außer- und innerparlamentarischem Teil einer Partei unterschiedlich sein. Unterm Strich nämlich wird auch die außerparlamentarische Parteiorganisation einer kleinen Fraktion über geringere Ressourcen verfügen als die hinter einer großen Fraktion stehende außerparlamentarische Parteiorganisation. Durch den Ressourcennachteil ist jedoch – wie oben beschrieben – die Fähigkeit kleiner Parteien, im Wahlkampf eigene Akzente zu setzen und sich so im Wählerwettbewerb abzugrenzen, geringer. Der außerparlamentarische Teil der Partei weist zwar stets eine in einem höheren Maße elektorale Motivation auf als ihre jeweilige Fraktion; schließlich sitzt die Fraktion bereits im Parlament und verfügt über diverse Ämter (hier vor allem: Regierungsämter), während der außerparlamentarische Teil der Partei dorthin erst noch kommen muss. Doch in kleinen Parteien wird der außerparlamentarische Teil über weniger Ressourcen verfügen, um das Ziel des Wahlerfolgs zu forcieren, als in großen Parteien. So wird der außerparlamentarische Teil einer kleinen Partei als einer der beiden Prinzipale seiner Fraktion ein stärkeres Interesse an einer Profilierung der Partei durch Abgrenzung vom Koalitionspartner im Parlament haben als der außerparlamentarische Teil einer großen Partei und entsprechend darauf hinwirken. Der Anreiz einer Koalitionspartei A, sich vom Koalitionspartner B im Parlament abzugrenzen, dürfte besonders dann hervortreten, wenn die ressourcenbedingte Fähigkeit der Koalitionspartner, sich außerhalb des Parlaments über eigene Akzente abzugrenzen, auseinanderklafft. Somit dürfte sich auch hier bei zunehmendem Größenunterschied für den kleineren Koalitionspartner ein Anreiz ergeben, im Parlament Uneinigkeit zu suchen. In der Zusammenschau der drei Argumente folgern wir:

Hypothese 10: Je größer der parlamentarische Größenunterschied zwischen den Koalitionsparteien ausfällt, desto mehr Konflikt tritt zwischen ihnen auf.

Eine weitere Determinante könnte darin bestehen, wie stark die Materie, die ein Gesetzesvorschlag behandelt, im Koalitionsvertrag von den Regierungsparteien geregelt wurde. Die Determinante beschreibt also je nach Blickwinkel einerseits Eigenschaften von Gesetzentwürfen, andererseits bezieht sie sich auf den Koalitionsvertrag als von den Koalitionsparteien bewusst geschaffene Institution, die in der Koalitionsliteratur gemeinhin als klar wichtigster Ex-ante-Mechanismus gilt. Mit anderen Worten steht also im Fokus der Determinante, in welchem Ausmaß Koalitionsparteien die Materie eines Gesetzentwurfs bereits vor Eingehen der Koalition im Vorfeld vertraglich geregelt haben. Idiographisch angelegte Studien (etwa Timmermans 2003; Moury 2013) haben damit begonnen, detaillierte Effekte rund um Koalitionsverträge theoretisch und empirisch herauszuarbeiten. Dabei werden Koalitionsverträge als effektiver und effizienter Mechanismus der ,coalition

governance‘ angesehen. Deren Differenzierungstiefe wird einer Studie wie der vorliegenden naturgemäß verwehrt bleiben, zum Beispiel was eine kleinteilige Differenzierung zwischen unterschiedlichen Klassen von Kompromissen anbelangt (etwa Timmermans 2003: 24–25; Saalfeld 2010b: 199–200). Dennoch lässt sich hier ein relevantes generelles theoretisches Argument machen, das im Einklang mit der bestehenden Literatur steht, in dieser Form – nicht zuletzt dank seines späteren empirischen Tests – jedoch nichtsdestotrotz auch Fortschritt bringt.

In den deutschen Ländern sind formale Koalitionsverträge Standard für jede Koalitionsregierung und werden vor der Regierungsbildung ausgehandelt. Die Verträge enthalten dabei neben der Regelung koalitionärer Entscheidungsmechanismen stets sachpolitische Verhandlungsergebnisse. Diese Verschriftlichung der sachpolitischen Verhandlungsergebnisse sollten nun nicht folgenlos bleiben für die späteren Konfliktmuster zwischen den Koalitionsparteien. Ihr wesentlicher Wert besteht darin, dass sie die Unsicherheit der Koalitionsakteure während des gemeinsamen Regierens reduzieren (vgl. auch Müller et al. 2008: 14). Dies betrifft zunächst die Unsicherheit über die tatsächlich anfallenden sachpolitischen Kosten der Koalitionsparteien. Denn je ausführlicher eine Materie schon vor dem Delegationsakt schriftlich zwischen den Koalitionspartnern geregelt ist, desto weniger Spielraum verbleibt für betrügerische Kompromisse zulasten eines Koalitionspartners während des Regierens. Doch Koalitionsverträge sollten nicht nur die Unsicherheit bezüglich der sachpolitischen Kosten reduzieren. Auch die Unsicherheit über die Höhe der drohenden elektoralen Kosten für einen Kompromiss sollten sich reduzieren, da die Koalitionsakteure diese elektoralen Kosten ebenfalls schon früher präziser einschätzen können. Und auch die koordinierungsbezogenen Kosten während des Regierens sollten sinken. Alle drei Punkte sprechen für geringere Anreize der Koalitionsparteien zu gegenseitiger Kontrolle via längeren Phasen der Uneinigkeit und späteren Einigungen als Ergebnis, je stärker sich die später anfallenden Kosten beziehungsweise die Unsicherheit über diese durch den Koalitionsvertrag reduzieren. Dieses Argument sollte dabei Bestand haben, obwohl Koalitionsverträge quasi fast zwingend stets unvollständige Verträge sind. Denn auch unvollständige Verträge sind schließlich ein Fortschritt im Vergleich zum völligen Fehlen einer vertraglichen Grundlage. Und auch die Tatsache, dass Koalitionsverträge nicht rechtlich bindend sind und ihnen somit ein externer Durchsetzungsmechanismus fehlt, sollte größtenteils aufgefangen werden. Durch die öffentliche Verpflichtung auf die entsprechenden Inhalte und bei Vertragsbruch drohenden Verlust der Regierungsbeteiligung und Bestrafung durch die Wähler sollten sie trotzdem stark bindend wirken, was die geschlossenen Kompromisse anbelangt. In der Zusammenschau formulieren wir daher:

Hypothese 11: Je ausführlicher die Materie eines Gesetzentwurfs im Koalitionsvertrag behandelt wird, desto weniger Konflikt tritt zwischen den Koalitionsparteien auf.

3.5 Ebenenübergreifende Koalitionsmuster als erklärende Determinante von Koalitionskonflikt

Der letzte Part der theoretischen Überlegungen lässt sich auch als eine Spezifizierung des vorangegangenen Unterkapitels verstehen. Die dortigen Überlegungen, inwieweit Koalitionsakteure als Ergebnis der Abwägung zwischen programmatischen und opportunistischen Handlungsanreizen kompetitives oder kooperatives Verhalten an den Tag legen, fügen wir nun in den Mehrebenen-Kontext der deutschen Landesparlamente ein. Damit berücksichtigen wir nun explizit die subnationale Eigenschaft der deutschen Landesparlamente und fokussieren uns auf die Implikationen dieser Eigenschaft auf die Mehrheitskoordination von Koalitionsregierungen auf Landesebene. Das nun eröffnete Unterkapitel komplettiert also sozusagen die Ausführungen zu *Abbildung 3.2*. Dort hatten wir bereits aus der Regierungsbildung resultierende Eigenschaften der Regierung auf Bundesebene als aus dem föderalen System entspringende Determinante der Kosten-Nutzen-Abwägungen landesparlamentarischer Akteure angekündigt. In zweierlei Hinsicht ist dies hier zu konkretisieren.

Zum einen ist diese föderale Determinante konkret zu benennen. Diese entspringt aus den ebenenübergreifenden Mustern, die sich aus der parteilichen Zusammensetzung der Regierungskoalition auf Bundesebene und derjenigen einer Regierungskoalition in einem Land zum selben Zeitpunkt ergeben. Vor dem Hintergrund dieses Schemas lassen sich diesbezüglich drei unterschiedliche Konstellationen unterscheiden¹⁰⁷. Erstens können die Koalitionsregierungen auf beiden gouvernementalen Ebenen parteilich identisch zusammengesetzt sein. Eine solche kongruente Koalitionskonstellation läge etwa vor, wenn zu einem bestimmten Zeitpunkt sowohl auf Bundesebene als auch in dem betrachteten Land jeweils eine rot-grüne Koalition regiert. Die beiden übrigen Konstellationen ließen sich demnach als ebenenübergreifend inkongruente¹⁰⁸ Koalitionskonstellationen beschreiben. Allerdings ist dieser Ausdruck noch nicht besonders trennscharf. So gibt es zweitens die Konstellation, in der eine Koalitionsregierung auf Landesebene ausschließlich von Parteien gestellt wird, die zu diesem Zeitpunkt allesamt nicht Teil der Bundesregierung sind – eine sozusagen ebenenübergreifend diametrale Koalitionskonstellation. Eine schwarz-gelbe Landesregierung bei einer rot-grünen Bundesregierung wäre ein Beispiel hierfür. Und drittens lassen sich Koalitionsregierungen auf Landesebene beobachten, deren Koalitionspartner zu

107 Wir beschränken uns hier – wie auch bereits im vorangegangenen Unterkapitel größtenteils – auf Phasen von Koalitionsregierungen in den deutschen Ländern. Auf Bundesebene lagen während des gesamten Untersuchungszeitraums und darüber hinaus auch während nahezu der gesamten bisherigen Lebensdauer der Bundesrepublik (lediglich 1960–1961 regierte ausnahmsweise eine Alleinregierung) ohnehin Koalitionsregierungen. Zur Erinnerung: Auch Minderheitsregierungen klammern wir im Rahmen unserer theoretischen Überlegungen aus.

108 Das Konzept gouvernementale Ebenen übergreifender Kongruenz lässt sich in zweierlei Hinsicht verwenden, die Charlie Jeffery (2010: 146–147) übersichtlich darstellt.

diesem Zeitpunkt *zum Teil* in der Bundesregierung vertreten sind. Während (für eine Zweierkoalition gesprochen) eine der Koalitionsparteien auf Landesebene also im Bund die Regierung stützt, ist dies bei der anderen Koalitionspartei nicht der Fall. Die Koalitionspartner der Landesebene finden sich im Bund zeitgleich auf unterschiedlichen Seiten des Neuen Dualismus wieder – und damit in konkurrierenden Lagern¹⁰⁹. Als Beispiel lässt sich etwa eine rot-gelbe Koalitionsregierung auf Landesebene bei einer rot-grünen Bundesregierung anführen. Wir sprechen in diesem Fall von einer ebenenübergreifend gemischten Koalitionskonstellation – oder kurz: einer Mischkoalition¹¹⁰. Es sind diese Mischkoalitionen¹¹¹, um die sich die ebenenübergreifende Determinante dieses Unterkapitels dreht.

Die zweite Konkretisierung besteht darin, dass sich die Determinante dabei, wie bereits in Kapitel begründet, wegen ihrer direkten Verknüpfung von Bundes- und Landesebene sowie ihrer herausgehobenen Stellung dabei, auf Ausführungsgesetze in den deutschen Ländern beschränkt, also solche Gesetze, die Bundesnormen auf Landesebene ausführen. Das vorliegende Unterkapitel versucht unterm Strich daher theoretisch herzuleiten, inwieweit die Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten bei der Ausführung von Bundesgesetzen in Mischkoalitionen mit mehr Konflikt einhergeht. Die entsprechenden Vermutungen werden dann später in Kapitel 7 anhand der Gesetzgebungsdaten der im Datensatz der vorliegenden Arbeit enthaltenen Ausführungsgesetze empirisch überprüft werden. Als Maß für auftretenden Koalitionskonflikt bei diesen Ausführungsgesetzen wird (wie in Kapitel 4 näher ausgeführt) die Zeitspanne zwischen Erlass einer Bundesnorm und dem korrespondierenden Ausführungsgesetz dienen. Zunächst sind jedoch noch zwei Exkurse hilfreich, gewissermaßen als ergänzendes Fundament für die weiteren theoretischen Überlegungen.

Der erste Exkurs dient der Frage, ob dem Landesgesetzgeber bei Ausführungsgesetzen im Zuge der Ausführung von Bundesgesetzen überhaupt nennenswerter

109 Für diametrale wie auch für gemischte Koalitionskonstellationen bleibt darauf hinzuweisen, dass es keinen Automatismus gibt, demzufolge die nicht in der Bundesregierung vertretene Koalitionspartei eines Landes zwangsläufig Teil der Bundestags-Opposition ist. So könnte es sein, dass eine Koalitionspartei eines Landes zu einem bestimmten Zeitpunkt schlicht nicht im Bundestag vertreten ist. Auch in diesem Fall jedoch würden wir unverändert von einer diametralen oder gemischten Koalitionskonstellation sprechen. Maßgeblich nämlich scheint weniger die haptische Präsenz der entsprechenden Landes-Koalitionspartei auf den Oppositionsbänken des Bundestags, sondern die klar ersichtliche Tatsache, dass die Bundesregierung von der betreffenden Landes-Koalitionspartei nicht (systematisch) gestützt wird. Hieraus ergibt sich dann eine allgemein-politische Abgrenzung zu denjenigen Parteien, die die Bundesregierung stützen. Faktisch tritt diese Situation in unserem Fall (wie sich bei der Diskussion der Auswahl von Ländern und Untersuchungszeitraum in Kapitel 4 ausführlich zeigen wird) ohnehin nur in zwei Fällen auf. Dies betrifft zum einen ostdeutsche Regierungskoalitionen unter Einschluss der PDS/Linkspartei während der Abstinenz dieser Partei im 15. Deutschen Bundestag (in unserem Fall die rot-rote Koalition der 4. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns). Zum zweiten betrifft dies regionalspezifisch in Landesregierungen vertretene Parteien wie in unserem Fall die STATT-Partei und die Schill-Partei in Hamburg, die nicht nur temporär, sondern quasi originär nicht im Bundestag vertreten sind. Insgesamt jedoch können solche Situationen, gerade in der vorliegenden Arbeit, also auch eher als Sonderfälle betrachtet werden.

110 Die Unterscheidung ebenenübergreifender Koalitionskonstellationen in diese drei Typen findet sich auch schon bei Peter Schindler (1994: 852), der kongruente Koalitionen als A-Koalitionen, diametrale als B- und Mischkoalitionen als C-Koalitionen betitelt.

111 Recht häufig wird der Begriff der inkongruenten Regierungskoalition in der Literatur im Sinne unserer Mischkoalitionen verwendet. Wir akzeptieren dies ebenfalls, orientieren uns aber zwecks terminologischer Klarheit an dem – wie eben gezeigt – präziseren Begriff der Mischkoalition.

politischer Spielraum verbleibt¹¹². Bei der Ausführung von Bundesgesetzen geht es um „[...] den verwaltungsmäßigen, administrativen Vollzug der Bundesgesetze. Dazu gehört im einzelnen neben der Einrichtung der Behörden und dem Verwaltungsverfahren auch [...] das übrige Verwaltungshandeln[...]“ (Heitsch 2001: 156)¹¹³. Die Ausführung von Bundesgesetzen ist seitens der Politikwissenschaft bisher zwar stiefmütterlich behandelt und in erster Linie von Juristen beachtet worden (etwa Heitsch 2001; Trute 2012). Dennoch gibt es inzwischen auch schon hinreichend politikwissenschaftliche Anhaltspunkte, um die Frage an dieser Stelle mit ‚Ja‘ beantworten zu können¹¹⁴. Einen deutlichen Hinweis gibt etwa Müller (2005a: 98), der im Zuge seiner Diskussion einer möglichen Manipulation von Entscheidungen durch Bundesminister im Verlaufe der Gesetzesdurchführung anmerkt, „[...] durch die weitgehende Delegation des Vollzugs an die Länder [...] eröffnen sich bei fehlender politischer Kongruenz zwischen Bundes- und Landesebene natürlich noch viel weiter gehende Möglichkeiten zur Modifikation der von der Koalition auf Bundesebene festgelegten Politik“. Steigt man tiefer in die Thematik ein, lassen sich vor allem zwei Punkte machen.

Zum einen unterstreicht schon ein Blick auf die einschlägigen grundgesetzlichen Normen und ihre Interpretation diese Einschätzung. Der deutsche Föderalismus ist dabei als Vollzugsföderalismus angelegt, bei dem die Bundesebene für den Vollzug ihrer Gesetze auf die Behörden der Länder angewiesen sei. Den Ländern komme dabei „selbst bei der Bundesauftragsverwaltung“ (Krumm 2015: 186), der ausdrücklich nach Art. 83 GG nicht dem Normalfall und nur für enumerativ aufgezählte Sachgebiete entsprechenden Ausführungsvariante mit den weitreichendsten Befugnissen des Bundes unter Beteiligung der Länder, Gestaltungsspielraum zu. So kommt dem Bund in diesem Fall nicht nur eine Rechts-, sondern auch eine Fachaufsicht und damit größere Einwirkungsbefugnis zu (Pieper 2012: 215–216). Doch selbst hier werden Vorschriften über Behörden und Verwaltungsverfahren gemäß Art. 85 Abs. 1 GG grundsätzlich von den Ländern erlassen. Hinsichtlich der Frage, ob diese Art von Gestaltungsspielraum der Länder auch als politi-

112 Bisweilen findet sich auch der Einwand, dass die Landesregierungen anstelle von Ausführungsgesetzen des Landesgesetzgebers Regelungsbedarf über Verordnungen regeln. Damit wäre ein solcher politischer Gestaltungsspielraum *des Landesgesetzgebers* gewissermaßen von vornherein ‚durch die Hintertür‘ ausgehebelt, da er bereits durch einen anderen Akteur unter Ausschluss der Landesparlamente wahrgenommen würde. Beyme (1989: 113) etwa monierte Ende der achtziger Jahre, der Bund habe „[...] bei der Ausführungsgesetzgebung der Länder den viel kritisierten Weg beschritten, die Landesregierungen zu Rechtsverordnungen zu ermächtigen, anstatt die Ausführungsbestimmungen dem Ermessen der Landtagsmehrheiten anzuvertrauen“. Dieser Einwand wird jedoch für den Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit im Großen und Ganzen nicht mehr gelten können, da man 1994 im Zuge einer Grundgesetzänderung dem Art. 80 GG einen neuen Satz 4 hinzufügte. Dieser hat sogenannte verordnungsvertretende Gesetze zum Inhalt, also „formelle Gesetze, die an Stelle von Rechtsverordnungen erlassen werden“ (Umbach/Clemens 2002: 1118): „Danach sind die Länder, soweit deren Regierungen durch Bundesgesetz oder auf Grund von Bundesgesetzen zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden, zu einer Regelung auch durch Gesetz befugt“.

113 Eine für eine breite Analyse schlüssige Klassifizierung von Gesetzentwürfen in Ausführungsgesetze und Nicht-Ausführungsgesetze ist im Detail gar nicht so einfach. Wir werden diese Diskussionen in Kapitel 4 führen.

114 Juristen würden hier sicherlich einhaken und anmerken, dass diese Frage nicht pauschal für alle Ausführungsgesetze beantwortet werden könne. Und es ist sicher nicht unplausibel, dass der für den Landesgesetzgeber verbleibende politische Spielraum – etwa mit der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bundes- und Landesebene – variiert. Uns geht es hier jedoch jenseits solcher graduellen Unterschiede um eine generelle Einschätzung, die für Zwecke eines ersten systematischen Tests, wie er später erfolgen soll, ausreicht.

scher Gestaltungsspielraum der Länder anzusehen ist, lässt sich sagen, dass „[...] auch Verwaltungsentscheidungen ihrem Wesen nach nicht durchweg unpolitisch oder bloß technokratisch [sind], so wie es der Begriff des ‚Vollzugs‘ suggeriert. Vielmehr erfordern sie sachliche oder zeitliche Prioritätensetzungen, die den zuständigen Organen manche Gestaltungsfreiheit eröffnen“ (Decker 2011: 284). Hinzu kommt, dass es plausibel ist, zusätzlich zu diesem sachlich begründeten politischen Gestaltungsspielraum bei Ausführungsgesetzen auch davon auszugehen, dass die Akteure solche mit bundespolitischen Debatten eng verknüpften Ausführungsgesetze auch losgelöst davon für politische Auseinandersetzungen zu nutzen verstehen dürften. Der zweite Punkt unterstreicht ergänzend den Stellenwert, den Ausführungsgesetze in der landespolitischen Gesetzgebungsroutine einnehmen. So weist Leunig (2012: 164) darauf hin, dass die Existenz und Ausstattung mancher Landesministerien, deren inhaltliches Portfolio auf Landesebene eher mäßig mit Gesetzgebungskompetenzen ausgestattet ist, ohne die umfangreichen Aufgaben bezüglich der Formulierung von Ausführungsbestimmungen zu Bundesnormen kaum zu erklären sei.

Schlussendlich mag ein Beispiel zur Veranschaulichung hilfreich sein. Eine schöne Gelegenheit hierzu bietet das Lebenspartnerschaftsgesetz, das 2001 unter Rot-Grün im Bundestag verabschiedet wurde. Mit diesem Gesetz zur sogenannten Homoeha wurden gleichgeschlechtliche Partnerschaften in Deutschland zum ersten Mal rechtlich anerkannt. Die Union positionierte sich dabei ganz entschieden gegen diese gesellschaftspolitische Änderung des Status Quo. Im Bundesrat jedoch wären mangels eigener rot-grüner Mehrheit zwangsläufig auch Stimmen von Ländern mit Regierungen unter Unionsbeteiligung notwendig gewesen. Um das Gesetz dennoch verabschieden zu können, wurde es von Rot-Grün dergestalt formuliert, dass die Zustimmungspflicht des Bundesrates entfiel (Leber 2015). Dies bedeutet jedoch auch, dass Rot-Grün im Bund keine Ausführungsbestimmungen regeln konnte, da das Gesetz andernfalls laut Art. 84 Abs. 1 GG wieder zustimmungspflichtig gewesen wäre. Die Ausführungsbestimmungen lagen also im Gestaltungsbereich der Länder. Und genau hier offenbart sich das politische Potenzial dieses Gestaltungsbereichs. Denn während SPD-geführte Länder in ihren entsprechenden Regelungen zur Ausführung des Gesetzes wie bei Eheschließungen das Standesamt als zuständige Behörde wählten, verwehrt unionsgeführte Länder gleichgeschlechtlichen Paaren diesen Weg häufig. Man nehme etwa das korrespondierende baden-württembergische Ausführungsgesetz aus dem Jahr 2002 (Drucksache BW-13/1097). Die unionsgeführte Koalition legte dort in § 1 Satz 1 fest, dass in den Landkreisen die Landratsämter als zuständige Behörden fungierten. Da die Standesämter jedoch bei den Gemeinden angesiedelt sind, mussten sich gleichgeschlechtliche Paare in der Folge häufig bei der auf Landkreis-Ebene angesiedelten Kfz-Zulassungsstelle verpartnern. Ein Jahr nach dem Regierungswechsel zu Grün-Rot im Jahr 2011 verschob die neue Koalition die Zuständigkeit zum Standesamt.

Der zweite Exkurs ruft die staatsorganisationsrechtlichen Regelungen zur Ausführung von Bundesgesetzen und insbesondere die Neuerungen der Föderalismusreform I in Erinnerung. Dabei geht es nicht darum, die Reform als Ganze darzustellen, sondern lediglich, die für die weiteren theoretischen Überlegungen zu Ausführungsgesetzen relevanten Aspekte anzusprechen. Dass im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik vor allem die Länder für die Ausführung der Bundesgesetze verantwortlich sind (Zuständigkeitsvermutung für die Länder), daran hat sich durch die Föderalismusreform I nichts geändert. Die Frage, ob die Ausführung von Bundesgesetzen prinzipiell politischen Spielraum birgt, haben wir bereits im letzten Absatz positiv beantwortet. Nun geht es darum, die Funktionsmechanismen und ihre Änderungen vorzustellen, die diesen Spielraum konkret determinieren. Dabei gilt es ganz grundsätzlich zunächst die ebenfalls bereits angeklungene Unterscheidung zwischen den drei Typen der Ausführung von Bundesgesetzen zu erwähnen. Den Regelfall stellt nach Art. 83 und 84 GG dabei die Ausführung als eigene Angelegenheit der Länder dar, wohingegen die Ausführung im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung) nach Art. 85 GG sowie die bundeseigene Ausführung nach Art. 86 GG nur ausnahmsweise anfällt und auf enumerativ aufgeführte Politikfelder beschränkt bleiben. Bei der Bundesauftragsverwaltung sind dies besonders die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie (Art. 87 c), Luftverkehrsverwaltung (Art. 87 d), Bundesstraßen (Art. 90) und Auftragsverwaltung aufgrund mindestens hälftiger Aufgabenfinanzierung durch den Bund (Art. 104 a). Bei bundeseigener Verwaltung sind etwa die Bundeswehr- und Verteidigungsverwaltung (Art. 87 b) sowie Bundeswasserstraßen und Schifffahrtsverwaltung (Art. 89) zu nennen.

Bei bundeseigener Verwaltung entfällt logischerweise jeder landesspezifische Spielraum. Dieser ist bei Ausführung als eigener Angelegenheit am größten, da dem Bund hier die Rechts- nicht aber die Fachaufsicht zukommt (das heißt die Aufsicht über die rechtmäßige Ausführung der Bundesgesetze, während die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren von den Ländern selbst geregelt werden). Im Fall der Auftragsverwaltung verfügt der Bund dann über beides, also auch über ein fachliches Weisungsrecht (auch wenn die Vorschriften über Behörden und Verwaltungsverfahren nach wie vor grundsätzlich von den Ländern selbst erlassen werden – zumindest sofern nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen). Im Fall der Ausführung als eigene Angelegenheit jedoch behält sich der Bund eine beachtenswerte ‚Hintertür‘ offen. Denn die grundgesetzlichen Bestimmungen erlauben es dem Bundesgesetzgeber, mit Zustimmung des Bundesrates auch in diesem Fall Ausführungsbestimmungen selbst festzulegen. Insofern kommt dem Verhalten der Länder im Bundesrat in diesen Fällen für die Autonomie der Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen also eine maßgebliche Bedeutung zu (vgl. auch Remmert 2008: 42–44).

Und es ist auch genau diese Klausel, deren Veränderung eine der größeren Stellschrauben der Föderalismusreform I darstellte. Denn die Möglichkeit, mit

Zustimmung des Bundesrates auch Regelungen zum Verwaltungsverfahren treffen zu können, schien dem Bundesgesetzgeber ein lukratives Mittel, um die eigene Einflussphäre auf Kosten der Länder auszudehnen. Der Preis dafür war jedoch hoch: Da die Regelung von Ausführungsbestimmungen durch den Bund ein Gesetz stets als Ganzes zustimmungspflichtig macht, hat dieses Verhalten „[...] zugleich die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze ansteigen lassen, was deren Zustandekommen zum Teil erheblich erschwert und die Debatte um den ‚Reformstau‘ in Deutschland immer wieder befeuert hat“ (Leunig/Reutter 2012: 749). Hier liegt eine der wesentlichen Triebfedern der Föderalismusreform I. Der reformierte Art. 84 Abs. 1 GG lässt nunmehr drei und damit eine Variante zusätzlich zu (vgl. Leber 2014: 86–87). So kann der Bund nicht nur unter Zustimmung des Bundesrates „in Ausnahmefällen“ für die Länder verpflichtende Verwaltungsbestimmungen erlassen oder stattdessen darauf verzichten. Als dritte Variante kann der Bund nun Regelungen zum Verwaltungsverfahren ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen, wobei es den Ländern dann allerdings zusteht, wiederum selbst davon abweichende eigene Regelungen zur Ausführung aufzustellen¹¹⁵.

Im Hinblick auf die vorliegenden theoretischen Überlegungen bedeutet diese Neuerung eine unveränderte und eine veränderte Lage. Unverändert stellt sich nach wie vor die grundsätzliche Problematik der Ausführung unter Mischkoalitionen, so wenn der Bund auf die Regelung der Verwaltungsbestimmungen komplett verzichtet. Regelt er Verwaltungsbestimmungen, allerdings unter Abweichungsmöglichkeit der Länder, so bleibt die Problematik ebenfalls bestehen, nämlich dergestalt, inwieweit sich Landeskoalitionen auf eigene Ausführungsbestimmungen verständigen können. Verändert hat sich allerdings die im Hinblick auf die Ausführung von Bundesgesetzen interessierenden Interaktionsmuster zwischen Akteuren in Bundestag und Bundesrat. So war die Zustimmung des Bundesrates vor der Reform zwingend notwendig, damit der Bundesgesetzgeber die Ausführung eines Bundesgesetzes regeln konnte. Nach der Reform ist dies jedoch nicht mehr der Fall, bis auf die Ausnahme, bei der der Bundesgesetzgeber mögliche Abweichungen der Länder von seinen Ausführungsbestimmungen unterbinden möchte. Der hohe Anteil zustimmungspflichtiger Gesetze vor der Reform sowie dessen häufige interpretative Verknüpfung mit der Regelung der Ausführungsbestimmungen durch den Bundesgesetzgeber in der Literatur sind überzeugende Indizien dafür, dass die Zustimmungsbedürftigkeit eines Bundesgesetzes recht eng auf die Regelung von Ausführungsbestimmungen durch den Bund zurückzuführen sein dürfte (und sei es dadurch, dass der Bundesgesetzgeber die aus einem anderen Grund bestehende Zustimmungspflichtigkeit eines Gesetzes nutzt, um

115 Dies ist nicht zu verwechseln mit dem ebenfalls im Zuge der Föderalismusreform I in Art. 72 GG eingeführten neuen Kompetenztypus der Abweichungsgesetzgebung, die in Kapitel 7 noch einmal zur Sprache kommen wird. Aus den genannten Gründen stehen in der vorliegenden Arbeit jedoch Ausführungsgesetze im Fokus. Übrigens hat man mit der Reform gewissermaßen en passant die historisch definierte Funktion des Bundesrates verändert. Denn: „Hauptaufgabe des Bundesrates war nach Ansicht der Verfassungsväter, denkbare Probleme bei der Anwendung eines Gesetzes, die sich aus dessen Inhalt ergeben, möglichst frühzeitig anzumerken und das Gesetz gegebenenfalls zu verhindern“ (Leunig 2012: 49).

auch noch seine Ausführungsbestimmungen zu regeln). Mit der Reform jedoch dürfte sich diese plausible Beziehung maßgeblich entkoppelt haben. Sowohl die schon grundgesetzlich erfolgte formale Lockerung der Verbindung von Zustimmungspflichtigkeit und Ausführung durch den Bund als auch der beobachtbare Rückgang des Anteils zustimmungspflichtiger Gesetze (Stecker 2016; Stecker/Heilmann 2016) sprechen dafür¹¹⁶. Die Zustimmungspflichtigkeit eines Gesetzesentwurfs dürfte nach der Reform nun also merklich weniger häufig etwas damit zu tun haben, ob der Bund die Ausführungsbestimmungen selbst regelt. Dies gilt es bei den weiteren theoretischen Überlegungen zu beachten.

Die weiteren Überlegungen lassen sich nahtlos anschließen an die theoretischen Überlegungen zur generellen Interaktion von Koalitionsakteuren in den deutschen Ländern, die wir im vorigen Abschnitt angestellt haben. Dort konstatierten wir – ausgehend vom bekannten trilateralen Zielkonflikt der Akteure – drei sich überlagernde Handlungsanreize für Koalitionsparteien. Sachpolitische Kosten schaffen einen programmatischen Anreiz zu Konflikt, während koordinierungsbezogene Kosten einen opportunistischen Anreiz zu Kooperation und elektorale Kosten einen opportunistischen Anreiz zu Konflikt bilden. Zu dem programmatisch motivierten Anreiz zu Konflikt treten also potenziell gegenläufige opportunistische Handlungsanreize, die aus der Einbettung in den koalitionären ‚life cycle‘ resultieren. Bei Anreizen aus sachpolitischen und elektoralen Kosten kommt es dabei darauf an, wie Akteure das Risiko einschätzen, betrogen zu werden.

Diese grundlegende Entscheidungssituation von Koalitionsakteuren erfährt nun bei der Ausführung von Bundesgesetzen eine entscheidende föderale Erweiterung. Dabei wirkt sich die in Kapitel 2 beschriebene für das bundesrepublikanische politische System typische Verschränkung von Föderalismus und Parteienwettbewerb zunächst auf die konstitutionelle Delegationskette aus, in die Koalitionsakteure eingebunden sind. So erfüllen die politischen Parteien bei einem nach wie vor beachtlichen Maß an Symmetrie der Parteiensysteme beider gouvernementaler Ebenen eine Scharnierfunktion, auf die sie nicht nur mit organisatorischen Anpassungsleistungen, sondern auch einer starken generellen vertikalen Integration (etwa Detterbeck/Renzsch 2008) reagiert haben. Diese starke Mehrebenen-Präsenz der Parteien einerseits und die explizite legislative Redundanz zwischen Bundes- und Landesebene bei Ausführungsgesetzen andererseits wirken in Kombination dergestalt auf die konstitutionelle Delegationskette ein, dass sich daraus ein föderal determinierter Handlungsanreiz für Akteure ergibt. Dies gilt im Hinblick auf die Delegationsbeziehung zu beiden Prinzipalen landesparlamentarischer Akteure. So werden Wähler – wie bereits in Kapitel 2 diskutiert – auch das Wirken

116 Freilich steht dem Bundesgesetzgeber nunmehr die Möglichkeit offen, ohnehin zustimmungspflichtige Gesetze zu nutzen, um sie auch noch unter Ausschluss der Abweichungsmöglichkeit der Länder auszuführen. Da jedoch parallel ohnehin die Möglichkeit der eigenen Regelung der Ausführungsbestimmungen durch den Bundesgesetzgeber ohne Zustimmungspflicht des Bundesrates besteht, ergibt sich auch hieraus kein wirklich klarer Zusammenhang zwischen Zustimmungspflicht und Regelung der Ausführung durch den Bund nach der Föderalismusreform. Zudem besitzt die Regelung von Ausführungsbestimmungen ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder nach allgemeiner Auffassung Ausnahmeharakter.

einer Partei auf beiden Ebenen in den Blick nehmen, nicht nur die Performanz der Landes-Partei. Und auch den Landesparteien an sich kann ein allgemeines Bestreben unterstellt werden, sich – jenseits von eher untergeordnete Fragen betreffenden Sachpunkten ein ebenenübergreifend gut sichtbares Parteienlabel zu erhalten. Denn so können sie nicht nur von den organisatorischen und resourcentechnischen Vorteilen ebenenübergreifender Integration, sondern auch von der mit ebenenübergreifender programmatischer Kohärenz einhergehenden höheren polit-strategischen Durchschlagskraft profitieren (man denke etwa an eine gemeinsame Linie im Bundesrat oder an ein wirkungsvolleres Auftreten in öffentlichen Debatten)¹¹⁷.

Landesparlamentarische Koalitionsakteure sind also in ihrer konstitutionellen Delegationskette gleich doppelt angehalten, bei ihrer Entscheidungssituation die föderale Perspektive zu berücksichtigen: durch ihre Landespartei, aber auch aus eigenem Anreiz, um bei der nächsten Wahl zu bestehen. Dabei lassen sich zwei Kanäle ausmachen, über die diese föderale Perspektive in die Entscheidungssituation eingreifen könnte. Zum einen dürfte die ebenenübergreifende Bewertung von Parteien durch Wähler dazu führen, dass Akteure bestrebt sind, das ebenenübergreifende Profil ihrer Partei zu schützen. Dies gilt dann ganz besonders im Kontext der besonderen legislativen Redundanz von Ausführungsgesetzen. Schließlich sind Ausführungsgesetze gewissermaßen landespolitische ‚Reinkarnation‘ bundespolitischer Gesetzesvorhaben. Sie sind damit Gelegenheit und Bürde für Landes- und Bundespartei, sich beide zu demselben Gesetzesvorhaben zu verhalten (dass dabei freilich innerhalb einer Normsetzung kompetenzverteilungsbedingt unterschiedliche Dinge geregelt werden, spielt dabei aufgrund der identischen Zugehörigkeit zur selben Normsetzung keine Rolle). Da ist es plausibel, dass für landesparlamentarische Akteure dabei auch das Verhalten der eigenen Partei auf Bundesebene eine relevante Kategorie ist. Zum anderen dürfte die aktuelle bundespolitische Wettbewerbskonstellation jedoch auch unabhängig davon generell auf die Landesebene ausstrahlen. Die Literatur hat verschiedentlich herausgearbeitet, dass sich Wähler im Land vorbehalten, Landtagswahlen als Stimmungswahlen gegenüber der Bundesregierung zu nutzen (etwa Burkhart 2007), konkret also auch um unpopuläre Bundesregierungen abzustrafen. Da ist es nur plausibel, dass landespolitische Akteure diesen Wählervorbehalt in ihre Abwägungen einpreisen.

Durch die Verschränkung der beiden Delegationsketten, in die Koalitionsakteure eingebunden sind – konstitutionelle Delegation und Delegation zwischen Koalitionsparteien – überträgt sich diese zusätzliche Komplexität nun auch auf die

¹¹⁷ Vereinzelt wird die Beziehung zwischen nationaler Partei und regionaler Parteigliederung sogar als Prinzipal-Agent-Beziehung modelliert, wonach die regionale Gliederung Agent der nationalen Parteiorganisation sei (van Houten 2009). Für die Bundesrepublik erscheint diese stark top-down orientierte Perspektive jedoch unpassend angesichts des staatsrechtlichen Charakters des Bundes als Zusammenschluss der Länder und den – auch durch die Lizenzierungspolitik der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg bedingten – organisationssoziologischen traditionellen Charakter von Bundesparteien als Zusammenschluss von Landesparteien.

Delegationsbeziehung zwischen Koalitionspartnern. So ergeben sich aus den beiden skizzierten föderalen Kanälen drei Mechanismen, die nun vorgestellt werden.

Und hier kommen die ebenenübergreifenden Koalitionsmuster ins Spiel. So dürfte die Delegationsbeziehung zwischen Koalitionspartnern aus föderaler Perspektive besonders dann belastet sein, wenn sich die auf Landesebene gemeinsam regierenden Parteien bei der Verabschiedung eines zu einem Ausführungsgesetz korrespondierenden Bundesgesetzes konträr verhalten haben. In diesen Fällen nämlich bleibt es den Koalitionspartnern verwehrt, sich gleichzeitig mehrerebenenstrategisch günstig zu verhalten und auf Landesebene geräuscharme Gesetzbildungsmehrheiten zu bilden. Entscheidend sind dabei drohende höhere elektorale Kosten. Führt eine Landespartei ein Bundesgesetz mit ihrem Koalitionspartner aus, obwohl sie auf Bundesebene gegen das Gesetz votiert hat, so droht dies bei den Wählern den Eindruck eines programmatisch inkohärenten Verhaltens zu hinterlassen und damit das eigene Profil zu verwässern. Entscheidender Punkt ist dabei nicht, inwieweit Landesparteien bei der Ausführung von Bundesgesetzen im Rahmen ihrer Regierungsbeteiligung von der programmatischen Position ihrer Bundespartei abweichen (denn eine gewisse Streuung der Positionen von Bundespartei und ihren Landesorganisationen ist schließlich plausibel). Mit anderen Worten: es geht hier keineswegs um drohende pauschal höhere sachpolitische Kosten in Mischkoalitionen verglichen mit kongruenten Koalitionen. So ist es umgekehrt nicht einmal ausgeschlossen, dass die anfallenden sachpolitischen Kosten für eine Koalitionsregierung in einer Mischkoalition auch geringer sein können als in einer kongruenten Koalition. Das Argument zu den ebenenübergreifenden Koalitionstypen jedoch bezieht sich nicht auf Policy-Distanzen. Stattdessen nämlich geht es um den drohenden Eindruck bei der Wählerschaft, die Partei verhalte sich aus reinem Opportunismus auf beiden gouvernementalen Ebenen in der Sache unterschiedlich. Dieser könnte sich bei der nächsten Landtagswahl negativ auswirken und damit zu höheren elektoralen Kosten führen.

Die beiden anderen Mechanismen stehen mit dem Ausstrahlen der bundespolitischen Wettbewerbskonstellation in Verbindung. Denn nicht nur durch eine Beschädigung des Parteien-Labels drohen vermeidbare elektorale Kosten. Schließlich könnte eine konstruktive Beteiligung einer Landespartei an der Umsetzung eines Bundesgesetzes, gegen das sie auf Bundesebene agierte, für Wähler eine Verquickung von Verantwortlichkeiten bedeuten. Wähler könnten die Landespartei dann ebenfalls mit der Norm als solche in Verbindung bringen und dafür verantwortlich machen, obgleich sie diese lediglich auszuführen hatte. Angesichts einer generell drohenden Abstrafung der auf Bundesebene verantwortlich zeichnenden Parteien auch auf Landesebene dürfte dies wenig attraktiv sein.

Dazu kommt, dass die bundespolitische Koalitionskonstellation nicht nur deshalb für die landesparlamentarische Entscheidungssituation relevant sein könnte, weil Wähler diese gegebenenfalls in ihre Wahlentscheidung einfließen lassen. Vielmehr dürften die bundespolitischen Konfliktmuster bei der Verabschiedung

einer Norm im Fall von Ausführungsgesetzen durch die außergewöhnlich enge Verknüpfung zwischen Landesgesetz (also Ausführungsgesetz) mit einem Bundesgesetz stärker auf die landesparlamentarische Mehrheitsbildung ausstrahlen als bei den übrigen Landesgesetzen. Somit würde ein unterschiedliches Verhalten einer Partei auf beiden Ebenen auch deutlich auffälliger.

In Mischkoalitionen vergrößert sich für eine Partei, die im Bund gegen die betreffende Bundesnorm agiert hat, damit aus drei Gründen der grundlegende Anreiz, den Koalitionspartner zu betrügen¹¹⁸. Neben einer größeren Empfindlichkeit gegenüber einer Verwässerung des ebenenübergreifenden Profils einer Partei zählen hierzu eine stärkere Anfälligkeit für eine ebenenübergreifende Verquickung von Verantwortlichkeit sowie eine stärkere Auffälligkeit unterschiedlichen Verhaltens einer Partei durch die besonders enge Verknüpfung beider Ebenen. Durch dieses höhere Risiko eines Betrugs in Mischkoalitionen ergibt sich ein aus drohenden elektoralen Kosten resultierender stärkerer opportunistischer Anreiz zu Koalitionskonflikt.

Ist damit bei allen Ausführungsgesetzen gleichermaßen mit vermehrtem Koalitionskonflikt zu rechnen? Dem ist nicht der Fall. Bei allen drei Mechanismen nämlich fällt auf, dass sie nur insbesondere dann greifen sollten, wenn sich die Landes-Koalitionspartner auf Bundesebene überhaupt voneinander abgegrenzt haben. So dürften erhöhte elektorale Kosten für eine Schleifung des ebenenübergreifenden Parteien-Profiles, der Übernahme von Verantwortlichkeit für eine Norm und die stärkere Ausstrahlung der Bundespolitik auf die landesparlamentarische Mehrheitskoordination eben dann anfallen, wenn einer der Koalitionspartner der Mischkoalition sich auf Bundesebene auch tatsächlich von der korrespondierenden Bundesnorm abgesetzt hat. Schließlich sollte es bei Ausführungsgesetzen, deren korrespondierende Bundesgesetze unter einhelliger Zustimmung beider Koalitionspartner der Landes-Mischkoalition beschlossen wurden, deutlich einfacher sein, die genannten elektoralen Kosten durch entsprechende öffentliche Hinweise zu vermeiden. Entsprechend sollte der Effekt von Mischkoalitionen dann zu beobachten sein, wenn die Landes-Koalitionspartner sich bei der Verabschiedung der korrespondierenden Bundesnorm voneinander abgegrenzt und nicht in einhelliger Kooperation beschlossen haben. Wir erwarten daher:

118 Manche Autoren (etwa Detterbeck/Renzsch 2008) sehen mit der Wiedervereinigung einen Trend zur Regionalisierung der Parteiensysteme in den deutschen Ländern. Wir können an dieser Stelle drei Punkte machen, warum es dennoch plausibel ist, im Sinne des postulierten Effekts zu argumentieren und einen entsprechenden Test anzustellen. Erstens wird zum Beispiel bei Detterbeck und Renzsch explizit deutlich, dass selbst die Anhänger dieser These zwar von einer geringeren Symmetrie des Parteienwettbewerbs beider gouvernementaler Ebenen und mehr Autonomie für Landesparteien ausgehen, jedoch gleichzeitig ein unverändert hohes Maß an vertikaler Integration sehen. Und dieser hohe Grad vertikaler Integration ist weiterhin im Sinne der beschriebenen Mechanismen (er dürfte etwa der Wahrnehmung von politischen Parteien seitens der Wähler über beide Ebenen hinweg zuträglich sein). Zweitens lässt sich ein Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen in Form einer Abstrafung im Bund unpopulär regierender Parteien auch nach der Wiedervereinigung sehr klar zeigen (vgl. Burkhart 2005). Für landespolitische Akteure ist es daher unverändert unattraktiv, auf Landesebene für eine auf Bundesebene selbst kritisierte Maßnahme der Bundesregierung Verantwortung zugeschrieben zu bekommen. Drittens wäre empirische Evidenz im Sinne des postulierten Effekts vor dem Hintergrund der angeblichen Regionalisierung des Parteienwettbewerbs nur noch überzeugender und ein entsprechender Test damit härter.

Hypothese 12: Handelt es sich bei einer Regierungskoalition um eine Mischkoalition und bei dem zu einem Ausführungsgesetz korrespondierenden Bundesgesetz um ein Gesetz, bei dem von einer Abgrenzung der entsprechenden Bundesparteien voneinander auszugehen ist, so tritt bei der Ausführung dieses Bundesgesetzes mehr Konflikt zwischen den Koalitionsparteien auf als bei ebenenübergreifend kongruenten Regierungskoalitionen¹¹⁹.

Der erwartete Effekt von mehr Koalitionskonflikt in Mischkoalitionen dürfte also konditioniert sein mit einer Abgrenzung der entsprechenden Bundesparteien bei Verabschiedung des korrespondierenden Bundesgesetzes. Doch wann lässt sich von einer entsprechenden Abgrenzung ausgehen? Zwei Situationen kommen hier in den Sinn. Naheliegenderweise würde man zunächst dann davon sprechen, wenn die entsprechenden Bundesparteien bei der Verabschiedung des betreffenden Bundesgesetzes im Bundestag teilweise für und teilweise gegen den Vorschlag votierten. Doch unsere obigen Ausführungen zur institutionellen Architektur des deutschen Föderalismus und der Föderalismusreform I legen noch eine zweite diesbezüglich relevante Situation nahe. Hierbei geht es um die Interaktion zwischen Bundestag und Bundesrat. Oben haben wir für die institutionellen Bedingungen vor der Föderalismusreform I eine enge Verknüpfung zwischen der Zustimmungspflichtigkeit eines Bundesgesetzes und der Regelung von Ausführungsbestimmungen durch den Bund konstatiert. Interessant sind nun zustimmungspflichtige Bundesgesetze, bei deren Verabschiedung die Bundesregierung nicht über eine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügt. Um das Gesetz dennoch zu verabschieden, ist sie im Bundesrat auf Stimmen einer oder mehrerer Bundes-Oppositionsparteien angewiesen. Diese Bundes-Oppositionsparteien haben dann kraft Veto-Position die Möglichkeit, auch eigene Vorstellungen in den Gesetzgebungsprozess wirkungsvoll einzubringen. Da in der Regel dabei von informellen Verhandlungen im Vorfeld der formalen Abstimmungen auszugehen ist, dürfte im Bundesrat dann häufig formal nur die Kooperation zwischen den entsprechenden Akteuren sichtbar werden. Und angesichts antizipatorischen Anpassungshandelns (vgl. Burkhardt/Manow 2006) der Akteure im Bundestag dürften sich die entsprechenden kooperativen Verhaltensmuster zuvor auch schon im Bundestag offenbart haben. Diese kooperativen formalen Verhaltensmuster sollten also nicht pauschal als Ausdruck tatsächlicher Übereinstimmung der Akteure fehlinterpretiert werden. Zwar könnte es sich dabei auch um technische Gesetze handeln, die in tatsäch-

¹¹⁹ Kongruente Regierungskoalitionen bilden hier eine sinnvolle Referenzkategorie. Der Grund dafür liegt darin, dass sich die vom ebenenübergreifenden Koalitionstyp abhängige Umsetzung von Bundesgesetzen auch aus einer Blockade-Perspektive betrachten lässt. Zeitliche Verzögerungen bei der Umsetzung würden dann in dieser Perspektive nicht als interner Koalitionskonflikt, sondern als Konterkarierungsversuch der bundespolitischen Mehrheitsentscheidungen gewertet. Da bei kongruenten Regierungskoalitionen keine solchen temporalen Obstruktionsbestrebungen zu erwarten sind, eignen sie sich am besten als Referenzpunkt. Lediglich bei diametralen Regierungskoalitionen ließe sich gegebenenfalls ein solches Interesse unterstellen. Aufgrund dieses Interpretationsspielraums zeitlicher Verzögerungen zwischen Misch- und diametralen Regierungskoalitionen macht es Sinn, sich beim Test des postulierten Effekts von Mischkoalitionen nicht direkt auf die Performanz diametraler Koalitionen zu beziehen.

licher Übereinstimmung verabschiedet wurden; und für solche Fälle lässt sich kontrollieren und wird zu kontrollieren sein. Doch angesichts der plausiblen Annahme einer engen Koppelung von Zustimmungspflichtigkeit und Regelung von Ausführungsbestimmungen sowie dem maßgeblichen Anteil, den diese Gesetze als Politikum am Auslösen der Föderalismusreform I hatten, liegt die Vermutung eines nur formalen kooperativen Verhaltensmusters näher. Kommt es jedoch bei solchen Bundesgesetzen zu Ausführungsgesetzen in den Ländern, die dann verbleibenden Ausführungsspielraum ausfüllen, so ist zu erwarten, dass sich die Landesparteien hier nicht mehr an den Kompromiss der Bundesebene gebunden fühlen und stattdessen wieder ihre eigene Linie fahren. Ein ebenenübergreifend inkongruentes Verhalten einer betreffenden Partei würde dann eher nicht als Aufweichung des eigenen Profils wahrgenommen und bestraft werden, da das formale Verhalten auf Bundesebene nicht als eigene Position wahrgenommen werden dürfte. Wir erwarten den Effekt von mehr Koalitionskonflikt in Mischkoalitionen *grosso modo*¹²⁰ also auch bei zustimmungspflichtigen Gesetzen vor Inkrafttreten der Föderalismusreform I, bei denen zwar beide Landes-Koalitionsparteien im Bundestag zustimmten und denen der Bundesrat ebenfalls zustimmte, bei denen jedoch gleichzeitig die Bundesregierung zum Zeitpunkt der Verabschiedung über keine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügte¹²¹. Die Föderalismusreform I wird sich also auf die Operationalisierung der Konditionierung auswirken; der postulierte Effekt und seine Konditionierung an sich jedoch bleiben hiervon unberührt.

120 Ob diejenige Landes-Koalitionspartei, die nicht Teil der Bundesregierung ist, im Bundesrat tatsächlich Teil eines Kompromisses mit der Regierungsmehrheit im Bundestag war, da ihre Stimmen im Bundesrat benötigt wurden, lässt sich im Rahmen der vorliegenden Studie nicht mit vertretbarem Aufwand feststellen. Das Abstimmungsverhalten der Länder im Bundesrat nämlich wird nicht systematisch festgehalten. Doch zumindest für nicht-technische Bundesgesetze (und für den technischen Charakter der resultierenden Ausführungsgesetze lässt sich schließlich kontrollieren) dürfte die Anzahl an zustimmungspflichtigen Gesetzen mit kooperativem Verhalten einer Oppositionspartei im Bundestag trotz ihrer Nicht-Berücksichtigung im Bundesrat überschaubar sein.

121 Dies ist in der Tat ein Sonderfall, von dem die übrigen beiden ebenenübergreifenden Koalitionskonstellationen nicht betroffen sind, da dort hierdurch die Landes-Koalitionspartner nicht auseinandergetrieben werden.

4 FORSCHUNGSDESIGN UND DATEN

Bevor die folgenden Kapitel der Arbeit den theoretisch aufgeworfenen Fragestellungen und Vermutungen empirisch-analytisch nachgehen, gilt es, die notwendigen forschungspraktischen Grundlagen zu schaffen. Dies geschieht in Kapitel 4. Dabei sind zunächst die konkrete Forschungsanlage der Arbeit (Abschnitt 4.1.1) und die Länderauswahl (Abschnitt 4.1.2) zu erörtern. Hernach geht es in Unterkapitel 4.2 zunächst um Grundsätzliches zur Methodik der Arbeit, ehe dann die Operationalisierung der abhängigen Variablen (Unterkapitel 4.3), der kausalen Schlüsselvariablen (Unterkapitel 4.5) sowie der zentralen unabhängigen Variablen (Unterkapitel 4.6) aufgeschlüsselt wird. Unterkapitel 4.7 legt schlussendlich die Datenbasis der Arbeit dar.

4.1 Grundsätzliches Forschungsdesign

4.1.1 Forschungsanlage

Die Unterscheidung zwischen x- und y-zentrierten Forschungsdesigns ist seit etwa zehn Jahren in der deutschen Politikwissenschaft geläufig. Mittlerweile ist sie von Steffen Ganghof (2016c) dergestalt erweitert worden, dass nunmehr drei Typen von Forschungsdesigns unterschieden werden. Neben die beiden genannten tritt das kontrastive Design. Bei den drei Typen handele es sich um Idealtypen mit jeweils unterschiedlichen Annahmen und Zielsetzungen. Die drei Typen lassen sich auch kombinieren.

Wie in Kapitel 3 bereits implizit deutlich wurde, nimmt die Arbeit grundsätzlich eine x-zentrierte Forschungsperspektive ein (vgl. Ganghof 2005). Ziel der drei Fragestellungen ist es also nicht, jeweils eine allumfassende Erklärung abzuliefern, sondern den Effekt einiger bestimmter Determinanten gezielt zu schätzen. „Das Ziel von X-zentrierter Forschung besteht darin, den Effekt einer oder weniger ‚kausaler Schlüsselvariablen‘ [...] eines theoretischen Modells möglichst genau zu schätzen“ (Sieberer 2007: 259). Technisch ausgedrückt könnte man auch sagen, dass weniger der Anteil erklärter Varianz (R^2) als vielmehr die Größe bestimmter (nämlich in den Hypothesen postulierter) Effekte interessiert. Das theoretische Modell, das Grundlage für in dieser Arbeit durchgeführten empirischen Analysen ist, haben wir in Kapitel 3 entworfen: die strategische Abwägung unterschiedlicher Handlungsoptionen vor dem Hintergrund sachpolitischer, koordinierungsbezogener und elektoraler Kosten und Nutzen. Hieraus ergaben sich Hypothesen, aus denen

im empirischen Teil interessierenden kausalen Schlüsselhypthesen herrühren. Dass die vorliegende Arbeit überhaupt ein x-zentriertes Forschungsdesign wählt, lässt sich unschwer mit ihrem Analyseinteresse begründen: Es geht hier beispielsweise nicht darum, die empirisch beobachtbaren Gesetzgebungscoalitionen möglichst vollständig zu erklären. Vielmehr interessieren wir uns spezifisch für die strategischen Abwägungen der Akteure zwischen programmatischen Handlungsanreizen einerseits und und opportunistischen andererseits.

Die inhaltliche Begründung für die Wahl des Forschungsdesigns ist somit leicht nachvollziehbar. Eine ganz andere Frage ist, wie haltbar diese Entscheidung aus methodischer Perspektive ist. Denn es ist klar: Wenn die drei idealtypisch unterschiedenen Forschungsdesigns unterschiedliche Annahmen und Ziele aufweisen, so sind sie auch nicht stets im selben Maße für die Analyse einer bestimmten Fragestellung geeignet. Bezüglich potentieller Schwachpunkte von x-zentrierten Designs lässt sich festhalten: „Diese sind vor allem problematisch, wenn die theoretische Spezifizierung der relevanten kausalen Effekte kontrovers ist – wenn es also plausible *konkurrierende* Theorien gibt“ (Ganghof 2016c: 9; Hervorhebung im Original). Genau dies scheint hier jedoch in aller Regel nicht der Fall zu sein. Zur Spezifizierung des theoretischen Modells lässt sich sagen, dass die Trias aus Policy, Office und Vote, die den Grundstock für das Modell bildet, in der einschlägigen Literatur einen fest etablierten Platz einnimmt und in zahlreichen Studien zum Legislativverhalten als Ausgangspunkt dient. Die abgeleiteten Hypothesen bauen zum Teil auf der Literatur auf. Zudem sind dem Autor dieser Arbeit bislang – von einer Ausnahme, zu der wir uns gleich äußern werden, abgesehen – keine theoretischen Modelle bekannt, die die genaue Natur der benannten kausalen Effekte konkurrierend erklären könnten. Dabei gilt: „Konkurrierende Theorien treffen logisch inkompatible Annahmen darüber, was in der Welt passiert“ (Ganghof 2016c: 4). Ob weitere Ansätze mit logisch inkonsistenten Annahmen andere Aspekte beleuchten, spielt indes hier keine Rolle. Die X-Zentrierung der vorliegenden Arbeit mit ihrem Fokus auf der Größe der bestimmten postulierten Effekte scheint daher auch aus methodischer Perspektive zielführend zu sein.

Nimmt man die drei Fragestellungen konkret in den Blick, so geht es zwar nicht immer nur um genau *einen* postulierten Effekt; dennoch tritt der x-zentrierte Charakter mit Fokus auf wenigen bestimmten vor dem Hintergrund des theoretischen Modells postulierten und in ihrer theoretischen Spezifizierung recht unkontroversen kausalen Schlüsselvariablen stets klar zutage. In den ersten beiden Fragestellungen geht es darum, bestimmte theoretisch abgeleitete Determinanten unter den außergewöhnlich guten Testbedingungen der deutschen Landesparlamente als subnationale Parlamente zu testen. Die Analyse dieser beiden Fragestellungen ist zwar jeweils recht breit angelegt, aber dennoch x-zentriert. Schließlich werden nicht unterschiedliche Theorien mit dem Ziel eines möglichst umfassenden Bilds kombiniert, sondern lediglich aus unterschiedlichen Handlungsanreizen eine Erklärung geformt. Manche Determinanten bleiben bei den theoretischen

Überlegungen auch bewusst außen vor, etwa weil sie im Rahmen der vorliegenden Arbeit empirisch kaum testbar sind (zum Beispiel das Kreuzstichverfahren bei der Ressortverteilung in Koalitionsregierungen) oder nicht im Fokus der Arbeit stehen (zum Beispiel Unterschiede zwischen Ländern). Die dritte Fragestellung ist dann ohnehin ganz klar zugeschnitten auf *einen* spezifischen Effekt, nämlich denjenigen ebenenübergreifender Muster von Regierungskoalitionen. Wichtig zu verstehen bei x-zentrierten Forschungsdesigns ist jedoch nicht nur, dass gezielt wenige bestimmte Determinanten im Fokus stehen, sondern auch, dass andere Determinanten deshalb nicht zwangsläufig unberücksichtigt bleiben. So ist es auch für x-zentrierte Studien üblich, Kontrollvariablen zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich jedoch – und dieser Unterschied ist wichtig – nicht um konkurrierende theoretische Ansätze. Letztere nämlich „[...] treffen logisch inkompatible Annahmen darüber, was in der Welt passiert. Die Theorien hinter Kontrollvariablen modellieren dagegen unterschiedliche Ausschnitte der Welt“ (Ganghof 2016c: 4). Daher ist die Einbeziehung von Kontrollvariablen in x-zentrierten Designs weder ein Widerspruch zur Wahl dieses Designs noch ruft sie dessen potentielle Probleme auf den Plan. Vielmehr dient sie dazu, die Effekte der kausalen Schlüsselvariablen unverzerrt zu schätzen, also einen ‚omitted variable bias‘ zu vermeiden (ohne dass die Kontrollvariablen dabei substantiell interessiert; vgl. King et al. 1994: 168–182)¹²². Konkret bedeutet dies, dass keineswegs alle übrigen denkbaren Kontrollvariablen einzubeziehen sind, sondern lediglich diejenigen, deren Nichtberücksichtigung zu einer Verzerrung führte. Wie in Kapitel 3 ausgeführt stehen zum Beispiel institutionelle Determinanten hier nicht im Fokus. Es genügt somit, gegebenenfalls sicherzustellen, dass sie die interessierenden Effekte nicht verzerren.

Etwas verkompliziert wird die Situation nun noch durch die *Hypothesen 1.1* und *1.2*. Wir erinnern uns: hier wurden jeweils zwei Fassungen aufgestellt. Und in der Tat erhält unser Forschungsdesign an dieser Stelle ein kontrastives Element. Die Kombination von Forschungsdesigns ist, wie wir wissen, kein Problem, wenn man sie hinreichend klar artikuliert und rechtfertigt. Kernpunkt ist hier die Frage, ob wir jeweils unterschiedliche ‚Theorien‘ betrachten oder jeweils unterschiedliche Varianten einer Hypothese. Dies bedarf einer näheren Erläuterung, denn im Kontext der Forschungsdesign-Literatur ist der Begriff der Theorie mitunter recht niederschwellig zu verstehen. Bei seiner Diskussion der drei idealtypischen Forschungsdesigns etwa schreibt Ganghof: „Mit „Theorie“ ist hier nicht unbedingt ein sehr umfassendes System von Annahmen gemeint. Schon die Annahme über den Kausalmechanismus, der zwei Variablen miteinander verknüpft, oder auch nur über die Richtung der Kausalität zwischen zwei Variablen, ist eine Theorie im hier unterstellten Sinne“ (Ganghof 2016c: 3; vgl. auch King et al. 1994: 19)¹²³.

122 Dies ist der Grund, warum es hilfreich ist, die „unabhängigen“ oder „Erklärungsvariablen“ begrifflich zu unterscheiden in kausale Schlüsselvariablen und Kontrollvariablen (vgl. Sieberer 2007: 259).

123 Wo nötig – in einem anderen Kontext – fasst Ganghof die Konzepte spezifischer und differenziert zwischen

Erinnert man sich an die Ableitung der *Hypothesen 1.1* und *1.2* in Kapitel 3, so wird klar, dass hier in der Tat unterschiedliche Annahmen über den Kausalmechanismus vorliegen. Die beiden Hypothesen implementieren alternative Konzeptionen programmatischer Distanz, wobei im ersten Fall von relativer und im zweiten von absoluter programmatischer Distanz ausgegangen wird. Dieser kontrastive Part des Forschungsdesigns ändert jedoch nichts an der klar ersichtlichen grundsätzlichen X-Zentrierung dieser Arbeit. Wie das beschriebene kontrastive Element im Rahmen dieses Forschungsdesigns übrigens empirisch genau umzusetzen ist, werden wir an Ort und Stelle in Kapitel 5 näher beschreiben. Bei den *Hypothesen 5a* und *5b* indes liegen die Dinge übrigens anders. Hier handelt es sich um gegenläufige Hypothesen, die jedoch nicht als im eben vorgestellten Sinne konkurrierend aufzufassen und dementsprechend auch nicht kontrastiv zu testen sind. Denn diesen beiden Hypothesen liegen keine logisch inkonsistenten Annahmen zugrunde. Vielmehr ist es schließlich sogar denkbar, dass sich die beiden Effekte überlagern. Empirisch würde sich dann der stärkere Nettoeffekt zeigen.

Mit dem gewählten Forschungsdesign präsentiert sich die vorliegende Arbeit dann im Sinne mechanismenorientierter Regierungslehre (vgl. Kapitel 3). Die aus dem Forschungsdesign resultierenden Limitierungen der Arbeit sollen gleichsam nicht verschwiegen werden. So wird die Arbeit nicht das niedrige Aggregationsniveau einer Fallstudie aufweisen, nicht deren detailliertes Studium von Kausalprozessen. Trotz ihrer X-Zentrierung übrigens wird die Arbeit an einigen Stellen auch explorativen Charakter aufweisen – ohne dass dies den Grundcharakter als x-zentrierte Arbeit in Frage stellt. Denn explorative Elemente werden auf wenige ausgewählte Stellen beschränkt bleiben. Dass sie überhaupt einbezogen werden, ermöglicht uns jedoch, die guten empirischen Testbedingungen dieser Arbeit (hierzu im folgenden Absatz mehr) noch besser auszuspielen. Ein gutes Beispiel sind die bereits eben zitierten gegenläufigen *Hypothesen 5a* und *5b*. Für beide von ihnen finden sich in der Literatur Indizien. Ein exploratives Momentum kann hier klärend wirken und auf diese Weise einen fruchtbaren Beitrag im Hinblick auf das Studium typischer Effekte leisten.

Die vorliegende Arbeit hat ein landesspezifisches, gleichzeitig jedoch auch ein vergleichendes Interesse. Dass dabei mit zweierlei Intention die Landesebene im Fokus steht, ist – wie wir gleich sehen werden – dabei sehr plausibel. Die Arbeit trägt somit dazu bei, den bislang in der Forschung weitgehend vorherrschenden ‚methodologischen Nationalismus‘ aufzubrechen (vgl. Jeffery/Wincott 2010). Was jedoch macht die subnationale Ebene als Analyseebene hier so interessant? Natürlich fällt hier sofort das originäre Forschungsinteresse der Arbeit an landesparlamentarischer Mehrheitsbildung ein. In Kapitel 1 haben wir schließlich ausführlich begründet, warum der Kenntnis über die legislative Mehrheitsbildung in den deutschen Ländern eine bedeutende Stellung im Hinblick auf die Beurtei-

Theorien und Modellen (vgl. Ganghof 2015).

lung der Regierungssysteme der Länder generell zukommt. Als Fälle indes sind die deutschen Länder auch aus einem anderen Grund interessant. Dies erschließt sich, wenn man Andewegs (2013) Überlegungen zum Trade-Off von Oppositionsparteien liest. Als Eckpfeiler zieht er dabei in Anlehnung an Strøm (1990b) die Bedeutung von Wahlen für die Zusammensetzung der darauffolgenden Regierung (‘electoral decisiveness’) und oppositionelle Einflussmöglichkeiten während einer Legislatur heran. Bei der Kombination von hoher elektoraler Determinationskraft und geringen oppositionellen Einflussmöglichkeiten sind die oppositionellen Handlungsanreize dabei genauso eindeutig wie bei der umgekehrten Kombination von niedriger elektoraler Determinationskraft und umfangreichen oppositionellen Einflussmöglichkeiten (wenngleich sie freilich konträr ausfallen). Interessant wird es vor allem in dem Bereich dazwischen. „However, to the extent that elections are at least moderately effective and opposition parties have at least *some* opportunities to influence policy making in parliament, they face a trade-off” (Andeweg 2013: 103; Hervorhebung im Original). Diese Überlegungen lassen sich auf beide der in der vorliegenden Arbeit diskutierten Interaktionen anwenden, nicht nur auf diejenige zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager. So dürften auch für die Interaktion zwischen Akteuren des Regierungslagers aus den beiden genannten ‚diametralen‘ Kombinationen deutlich eindeutigere Handlungsanreize erwachsen als aus ihrem Zwischenbereich. Wir haben hier nicht die Zeit, dies zu vertiefen; es scheint jedoch durchaus plausibel, anzunehmen, dass die deutschen Länder nach den Kriterien von Strøm (1990b: 70–74) zwar durchaus über vergleichsweise große oppositionelle Einflussmöglichkeiten verfügen, sie jedoch in Sachen elektoraler Determinationskraft in der Regel nicht zu den beiden Polen tendieren. Auch so betrachtet handelt es sich bei den deutschen Ländern also um Fälle, deren Analyse lohnenswert scheint, da das Spannungsfeld, in dem die Akteure agieren, hier bedeutender ausfallen dürfte als in anderen Staaten (etwa Großbritannien). Zudem gibt es im Großen und Ganzen keine supermajoritären Institutionen, die die Situation der Mehrheitsbildung prädeteminieren. Die Varianz, mit der wir es hier zu tun haben, ist also eine, wenn man so will, bedeutungsvolle Varianz, die sich nicht offenkundig erklärt.

Neben diesem, sagen wir, inhaltlichen Grund gibt es einen weiteren Grund, der sich als methodischer Grund bezeichnen lässt, jedoch deutlich weitergehende Implikationen beinhaltet. So lassen sich die deutschen Länder im Sinne eines ‚most similar systems design‘ (MSSD, vgl. Przeworski/Teune 1970: 32–34) nutzen. Dabei handelt es sich um eine an das klassische Experiment angelehnte Methode der Fallauswahl für x-zentrierte Analysen. Ausgewählt werden – von den vermuteten kausalen Schlüsselvariablen abgesehen – möglichst ähnliche Fälle, um dadurch möglichst viele andere Erklärungen von vornherein auszuschließen. Angesichts der ohnehin schon relativ komplexen Entscheidungssituation in Parlamenten und der vielen Störfaktoren des internationalen Vergleichs sind die Landesparlamente in ihrer Ähnlichkeit deshalb eine gute Chance für einen sinnvollen systematischen

Test. Sie bieten außergewöhnlich gute Testbedingungen. So weisen die Regierungssysteme der Länder – wie oben ausgeführt – in den wesentlichen Stellschrauben große Ähnlichkeit auf, auch die Parteiensysteme sind relativ homogen. Insgesamt lassen sich dadurch viele Störfaktoren von vornherein ausschließen. Dennoch ist Wert zu legen auf die verwendete Formulierung, diese Arbeit nutze die deutschen Länder *im Sinne* des most similar systems design. Eigentlich nämlich wird der Anwendungsbereich der Methode eher bei Studien mit mittlerem Abstraktionsniveau und Fokus auf Unterschieden auf Makro-Ebene gesehen (vgl. Hönnige 2007: 225–226). „Przeworski und Teunes Gedanke hebt dabei vor allem auf die Ebene politischer oder gesellschaftlicher Systeme ab“ (Hönnige 2007: 226). Dass die Methode hier dennoch zur Sprache kommt, liegt daran, dass sie in einem weiten Sinne ausgezeichnet auf den vorliegenden Kontext passt. So tritt zu der erwähnten großen Homogenität der Regierungs- und Parteiensysteme die X-Zentrierung der vorliegenden Arbeit. Ein zweiter Punkt hängt mit der im Zuge der Forschung zur Regierungsbildung geäußerten allgemeinen Vermutung zusammen, „[...] dass die Erklärungsleistung der Ämter-Faktoren gegenüber den Policy-Faktoren umso größer ist, je mehr unterschiedliche Regierungs- und Parteiensysteme in eine Untersuchung einbezogen werden“ (Pappi/Seher 2014: 196). Denn je größer die Varianz im Sample auf Makro-Ebene ist und je größer dementsprechend der Anteil an Varianz ist, der sich mit systemischen Determinanten erklären lässt, desto geringer ist der verbleibende Anteil an Varianz, zu deren Erklärung dann auch Programmatik beiträgt. Je heterogener das Sample auf Makro-Ebene wird, desto mehr wird Programmatik als Erklärungsdeterminante in den Hintergrund gedrängt, da dann schließlich systematische Unterschiede zwischen Ländern prägend werden und sie diese nicht erklären kann. Stehen jedoch die entsprechenden Makro-Determinanten gar nicht im theoretischen Fokus, so empfiehlt es sich deshalb, ein auf Makro-Ebene recht homogenes Sample zu wählen. Dies ist durch die Betrachtung der deutschen Länder gewährleistet.

Nun haben wir zwar bereits darauf hingewiesen, dass das MSSD üblicherweise gerade auf Makro-Unterschiede abzielt. Doch wenn wir uns hier stattdessen in etwas weiterer Form an diese Methode anlehnen, so können wir damit auch einen erklärten Nachteil der Methode für unsere Analyse verhüten: Überdeterminierung (vgl. Hönnige 2007: 232–233). Von Überdeterminierung spricht man, wenn die Varianz der abhängigen Variablen durch mehrere unabhängige Variablen erklärbar ist, also nicht hinreichend kontrollierbar ist, wie groß der Effekt der interessierenden unabhängigen Variable dabei denn nun ist. Das Problem leuchtet schnell ein, wenn man sich die Fülle an denkbaren gesellschaftlichen Unterschieden zwischen Nationalstaaten vor das geistige Auge ruft. Deren Effekte können schwerlich von dem des politischen Systems unterschieden werden, da beide auf Systemebene angesiedelt sind. Durch unser Interesse für Determinanten unterhalb der Makro-Ebene und gleichzeitiger Auswahl homogener Länder (der deutschen Länder) umgehen wir das Problem.

Unterm Strich ergeben sich durch unser Vorgehen zwei bedeutende Vorteile. Erstens schließen wir politische Kultur als Residualvariable weitgehend aus und sorgen für eine gute Vergleichbarkeit. Wenngleich entsprechende empirische Studien immer noch verhältnismäßig selten sind, so wurde bereits sehr früh auf die Möglichkeit hingewiesen, durch die Auswahl subnationaler Entitäten politische Kultur als ‚Störfaktor‘ weitgehend auszublenden:

„Comparisons of similar legislative bodies within a single political system, such as comparative state legislative research in the United States, offers one way to solve the problem of control, on the assumption that a relatively common political culture pervades the United States at any given moment. Comparative research on the parliaments of the German Länder, or of any subnational councils, has similar advantages“ (Loewenberg 1972: 14; vgl. später auch Laver/Schofield 1998: 8–9; Pappi/Seher 2014: 172–173).

Die bisweilen mangelnde internationale Vergleichbarkeit von Gesetzgebungsprozessen ist ein traditionelles Problem von Parlamentsforschern (vgl. Loewenberg 1972: 16–19; Schüttemeyer 2003: 215–216). Für eine gute Vergleichbarkeit bedarf es aber zumindest grundlegender Einigkeit über relevante Konzepte und hinreichender Äquivalenz von Indikatoren. Die Erforschung von legislativem Verhalten auf subnationaler Ebene ist daher eine gute Alternative zum internationalen Parlamentsvergleich, da hier von einer deutlich besseren Vergleichbarkeit auszugehen ist.

Zweitens reduzieren wir mit unserer Vorgehensweise das bestehende Kapazitätsproblem. Gesetzgebungsdaten sind sehr kleinteilige Daten. Dementsprechend aufwändig ist ihre Erhebung. Dies gilt grundsätzlich immer, jedoch in verstärktem Maße, wenn – wie in der international vergleichenden Parlamentsforschung – zusätzlich Sprachbarrieren bestehen und unterschiedliche Standards vorzufinden sind. Das Resultat davon ist, dass die Zahl der systematisch testenden ländervergleichenden Gesetzgebungsstudien nicht nur an sich relativ gering ist; sondern die bestehenden zeichnen sich häufig zudem durch einen oder eine Kombination von Nachteilen aus. Hierzu zählen ein kurzer Untersuchungszeitraum, die Berücksichtigung nur weniger Länder (zum Beispiel Bräuninger/Debus 2010) oder/und nur eines oder weniger Politikfelder (zum Beispiel Döring/Hallerberg 2004). Durch unseren Fokus auf der subnationalen Ebene jedoch können wir bei gleich bleibenden Kapazitäten eine ungleich größere Datenbasis schaffen. Die vorliegende Arbeit knüpft damit einerseits an bestehende Gesetzgebungsstudien auf subnationaler Ebene anderer Staaten (vgl. Scully/Patterson 2001; Wright/Schaffner 2002; Jenkins 2006) und andererseits an die Erkenntnis des fruchtbaren Potentials vergleichender Studien auf subnationaler Ebene in Deutschland (vgl. Hildebrandt/Wolf 2008b) an. Die vorliegende Arbeit jedoch verbindet zum ersten

Mal beide Stränge zu einer umfassenderen vergleichenden Gesetzgebungsstudie auf subnationaler Ebene in Deutschland.

Die drei Fragestellungen dieser Arbeit sind daher in kombinierter Intention eindrücklich im Kontext des deutschen Mehrebenensystems angesiedelt. Vor dem Hintergrund der geschilderten Forschungsanlage wird diese doppelte Intention denn auch sofort im Titel der Arbeit deutlich. Legislativer Konflikt und legislative Kooperation werden auf zweierlei Weise *im deutschen Mehrebenensystem* betrachtet. In allen drei Fragestellungen spiegelt sich zum einen landesspezifisches Forschungsinteresse, das auf die Mechanismen landesparlamentarischer Mehrheitsbildung als *subnationale* Politik, also als eine bestimmte Ebene des deutschen Mehrebenensystems abzielt. Zum anderen produziert das deutsche Mehrebenensystem in seiner beschriebenen Anlage auf seiner subnationalen Ebene *zugleich* jene guten Testbedingungen, die die ersten beiden Fragestellungen außerdem nutzen und die Schlüsse dieser Arbeit über die deutschen Landesparlamente hinaus interessant machen.

4.1.2 Länderauswahl

Um die abgeleiteten Determinanten empirisch testen zu können, werden Gesetzgebungsdaten benötigt. Solche Gesetzgebungsdaten liegen für die deutschen Länder bislang nur sehr eingeschränkt vor. Dies gilt entweder, was den Untersuchungszeitraum anbelangt (Kalke/Raschke 2004), oder im Hinblick auf eine Beschränkung auf namentliche Abstimmungen (u. a. Schukraft 2011; Stecker 2011a) oder verfassungsändernde Gesetze (Reutter/Lorenz 2016; Reutter 2016), also auf ganz bestimmte Typen von Abstimmungen. Dies ändert sich zwar derzeit durch ein umfangreiches DFG-Projekt zu Konfliktmustern in den deutschen Ländern (vgl. Stecker/Paasch 2016). Die vorliegende Arbeit soll jedoch bereits auf eine umfassendere Datenbasis zurückgreifen können. Die Erhebung solcher Daten ist sehr aufwändig. Kapazitätsgründe sind deshalb ein Grund dafür, warum die vorliegende Arbeit keine Vollerhebung aller 16 Länder durchführen kann. Eine solche Vollerhebung läge weit über den Kapazitäten einer Ein-Mann-Studie wie der vorliegenden Arbeit.

Doch zunächst gilt es zu entscheiden, an welcher Stelle Kapazitäten gespart werden sollen. Grundsätzlich ist die Entscheidung, wie die zur Verfügung stehenden Kapazitäten hier eingesetzt werden sollen, eine dreidimensionale. Kapazitäten ließen sich sparen durch eine Beschränkung auf bestimmte Typen von Gesetzentwürfen, durch eine Verkürzung des Untersuchungszeitraums oder durch eine Fallauswahl. Wir entscheiden uns hier für eine begrenzte Auswahl an Ländern. Denn die Beschränkung auf einen bestimmten Typ von Gesetzentwürfen bringt unweigerlich auch eine Beschränkung der Reichweite der Schlussfolgerungen mit sich. Nicht umsonst sprechen wir von unterschiedlichen Typen. Wir können des-

halb nicht einfach davon ausgehen, dass sie sich nicht systematisch unterscheiden und sich die legislative Mehrheitsbildung bei ihnen ebenfalls nicht systematisch unterscheidet. Und je kleiner der Untersuchungszeitraum ausfällt, desto größer ist das Risiko, ein ‚atypisches‘ Zeitfenster zu beobachten, jedenfalls eines, das zu anderen Schlussfolgerungen führt als eine Beobachtung über einen deutlichen längeren Zeitraum. Denn bei Beobachtung eines kurzen Zeitraums können seltene Ereignisse leichter für systematisch gehalten. Ein solcher Fehlschluss ließe sich auch nicht durch eine größere Zahl an beobachteten Ländern ausbügeln, da dann wiederum nicht klar wäre, ob widersprüchliche Beobachtungen zwischen Ländern nicht auf systemische Unterschiede zurückzuführen sind. Beschränkt man jedoch die Zahl der ausgewählten Länder in einer klugen Art und Weise, so halten sich die Nachteile der Begrenzung auf dieser Dimension in engen Grenzen. Notwendig sind dafür Techniken, die es später erlauben, aus den ausgewählten Ländern möglichst generalisierbare Schlüsse zu ziehen. Damit haben wir die für die vorliegende Arbeit ideale Ressourcenverteilung ermittelt. Bei Einbeziehung aller Arten von Gesetzentwürfen über einen großen Zeitraum in einer ausgewählten Zahl an Ländern lässt sich mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen hier der maximale Ertrag erzielen.

Wie gehen wir bei der Auswahl der zu analysierenden Länder vor? Zunächst ist herauszuarbeiten, welche Länder wir sinnvollerweise auswählen wollen und welche Länder sich überhaupt auswählen lassen. Der erste Punkt betrifft unsere Grundgesamtheit, also die Gesamtheit der Fälle, für die die im Folgenden gewonnenen wissenschaftlichen Befunde gelten sollen. Diese Gesamtheit besteht aus allen Legislaturperioden unter Mehrheitsregierungen in den deutschen Ländern, bei denen keine Partei für die eigene Parlamentsmehrheit entbehrlich ist. Konkret gemeint sind also Einparteien-Mehrheitsregierungen und minimale Gewinnkoalitionen. Diese Grundgesamtheit schließt nahezu alle Legislaturperioden in den deutschen Ländern seit der Wiedervereinigung ein. Und wir haben diesen Fokus bereits in Kapitel 1 begründet. Dennoch wollen wir uns hier kurz zu den ausgeschlossenen Legislaturperioden äußern.

Für Minderheitsregierungen können die angestellten theoretischen Überlegungen keine Gültigkeit beanspruchen. Beide der in dieser Arbeit betrachteten Interaktionen dürften dort nämlich grundlegend anders gelagert sein. Schließlich sind Minderheitsregierungen zwingend auf die Kooperation mindestens einer Oppositionspartei angewiesen, was Oppositionsparteien eine ungleich größere Verhandlungsmacht zukommen lässt. In der Interaktion zwischen den Akteuren des Regierungslagers gälte es nicht mehr, sich in einer fixen Konstellation aus Vetospielern zu verständigen. Vielmehr geraten Oppositionsparteien mit ihrer Verhandlungsmacht stärker ins Blickfeld. Dies schwächt nicht nur die Position des Regierungslagers insgesamt, sondern auch die Verhandlungsposition eines Akteurs des Regierungslagers gegenüber einem anderen Akteur des Regierungslagers. Die Mechanismen legislativer Mehrheitskoordination verschöben sich.

Für die Nicht-Berücksichtigung von übergroßen Regierungskoalitionen gibt es ebenfalls ein theoretisches Argument. Dies entzündet sich daran, ob in übergroßen Regierungskoalitionen auf Landesebene in Deutschland jedem Koalitionspartner stets ein Veto zukommt oder nicht. Schon die allgemeinen theoretischen Einschätzungen hierzu gehen auseinander. Während Tsebelis (2002: 95–96) die Frage grundsätzlich bejaht, ist Strøm (2000: 279–280) dagegen kritisch. Für den hier gegebenen Kontext wäre die Antwort auf diese Frage aber bedeutungsvoll. Kommt allen Koalitionspartnern in übergroßen Regierungskoalitionen ein Veto zu, so dürften sich die Mechanismen der legislativen Mehrheitskoordination nicht grundsätzlich von denjenigen in minimalen Gewinnkoalitionen unterscheiden. Übergroße Regierungskoalitionen könnten dann recht unkompliziert berücksichtigt werden. Ist dies jedoch nicht der Fall, so haben wir es mit qualifizierten Mehrheitsentscheidungen innerhalb des Regierungslagers und damit mit gänzlich anderen Mechanismen der legislativen Mehrheitskoordination zu tun. Tsebelis (2002: 96) gibt den forschungspraktischen Ratschlag, sich daran zu orientieren, inwieweit Koalitionspartner in übergroßen Koalitionen empirisch tatsächlich auch gegen das Regierungslager stimmen, ohne die Regierungskoalition zu verlassen. „If this phenomenon does not happen frequently, then counting all government coalition partners as veto players will be a good approximation for empirical analyses“. Doch für die deutschen Landesparlamente existiert hierzu keinerlei empirische Evidenz. Mehr noch: Ohne hier dem empirischen Teil der Arbeit vorgreifen zu wollen sei an dieser Stelle schon einmal der Hinweis erlaubt, dass wir an späterer Stelle sogar in minimalen Gewinnkoalitionen beobachten können, dass Koalitionspartner gegeneinander stimmen, ohne dass die Regierungskoalition in diesem Zuge auseinanderbricht – wenngleich diese Fälle natürlich selten bleiben. Und doch scheint es vor diesem Hintergrund angebracht, zumindest im Sinne einer konservativen Vorgehensweise übergroße Regierungskoalitionen außen vor zu lassen. Praktisch betrachtet übrigens kann dabei hier von einem „Ausschluss“ der entsprechenden Legislaturperioden mit diesem Regierungstyp ohnehin kaum die Rede sein. Während übergroße Regierungskoalitionen in der Anfangsphase der Länder üblich waren, sind sie längst sehr unüblich geworden. So hat es seit 1971 in allen 16 Ländern insgesamt nur eine einzige übergroße Regierungskoalition gegeben, nämlich eine ‚Ampelkoalition‘ aus SPD, FDP und Grünen 1991 bis 1995 in Bremen (vgl. Klecha 2010: 32).

Dies leitet über zu einer hilfreichen Bemerkung. So geht es uns hier zwar darum, *Länder* für unsere Analyse auszuwählen. Doch das Vorkommen von Minderheits- oder übergroßer Regierungskoalitionen in einem Land stellt dabei dennoch noch kein grundsätzliches Ausschlusskriterium dar, so dass das betreffende Land nicht mehr in Frage kommt. Letztlich handelt es sich hier um eine Abwägungsfrage. Im Sinne homogener Testbedingungen wären möglichst viele verwertbare Legislaturperioden je ausgewähltem Land zu bevorzugen. Aus einer entsprechenden Länderauswahl jedoch würden sich nicht unbedingt die besten Bedingungen für

den Test unserer vermuteten kausalen Schlüsselvariablen ergeben. Bei der Länderauswahl selbst gilt es dann, beides möglichst gut zu berücksichtigen.

Zuvor jedoch diskutieren wir noch den zweiten angesprochenen Punkt, der auf die Datenverfügbarkeit abzielt: Welche Länder lassen sich überhaupt auswählen? Überraschenderweise ist es nämlich so, dass das Abstimmungsverhalten der Parteien im Plenum (oder alternativ den Fachausschüssen) in einer Reihe von Ländern nicht systematisch festgehalten wird und auch nicht hinreichend zuverlässig rekonstruiert werden kann. Dies zeigte sich bei einer stichprobenartigen Sichtung der Landtags-Plenarprotokolle in den einzelnen Ländern. Persönliche Rückversicherungen des Autors mit den Dokumentationsstellen der betroffenen fünf Landtage bestätigten diesen Eindruck. So müssen wir nach bestem Wissen und Gewissen davon ausgehen, dass für fünf Länder Abstimmungsverhalten nicht systematisch und über einen längeren Zeitraum erhoben werden kann. Diese fünf Länder sind Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen. Die Kenntnis des Abstimmungsverhaltens der Parteien ist zwar nicht für die Bearbeitung aller drei Fragestellungen vonnöten, sondern zunächst lediglich für die erste. Im Sinne einer möglichst effizienten Nutzung der zur Verfügung stehenden Ressourcen sowie aus Praktikabilitätsgründen nehmen wir jedoch dennoch darauf Rücksicht und wählen Länder aus, die für alle Fragestellungen gut passen. Damit verbleiben von den 16 Ländern elf potentielle Länder für unser Sample.

Unser ins Auge gefasster und unten näher begründeter Untersuchungszeitraum erlaubte potenziell die Berücksichtigung von Legislaturperioden, die nach der Wiedervereinigung 1990 starteten und spätestens Ende 2013 beendet waren. Die Auswahl der Länder erfolgt grundsätzlich nach den vermuteten kausalen Schlüsselvariablen, um hier Varianz vorliegen zu haben und einen Auswahlbias zu vermeiden. Dies entspricht gängigen Empfehlungen für x-zentrierte Forschungsdesigns (vgl. Hönnige 2007: 237).

Der vermuteten kausalen Schlüsselvariable des ebenenübergreifenden Koalitionstyps kommt dabei besondere Bedeutung zu. Da bei der Analyse der dritten Fragestellung durch die maßgebliche Beschränkung der quantitativen Analyse auf die Ausführungsgesetze die Zahl der zur Verfügung stehenden Beobachtungen erheblich reduziert wird, weisen wir dem Kriterium der ebenenübergreifenden Muster von Regierungskoalitionen bei der Länderauswahl besonderen Stellenwert zu und wählen ausschließlich Länder aus, die hier zumindest bedingt geeignet sind.

Wenn wir nun die Länderauswahl treffen mit dem Ziel ausgeprägter Varianz bei den vermuteten kausalen Schlüsselvariablen, so fokussieren wir uns bei der Fallauswahl außerdem auf diejenigen Schlüsselvariablen, die auf der Parlamentsebene angesiedelt sind. Bei den vermuteten kausalen Schlüsselvariablen lassen sich hier nämlich drei unterschiedliche Aggregationsniveaus unterscheiden. Die Variablen variieren zum Teil von Gesetzentwurf zu Gesetzentwurf, teils von Akteur zu Akteur und teils auch nur von Legislaturperiode zu Legislaturperiode. Abgesehen davon, dass eine Länderauswahl anhand von Schlüsselvariablen

niedrigen Aggregationsniveaus kaum praktikabel wäre, können wir bei diesen Variablen ohnehin getrost eine große Varianz erwarten, da wir für sie eine Vielzahl an unterschiedlichen Beobachtungswerten vorliegen haben werden. Dies erhöht unsere Chancen deutlich, die Varianz dieser Variablen auch vollständig einzufassen. Daher macht der Fokus auf den auf Parlamentsebene angesiedelten Schlüsselvariablen Sinn. Dabei handelt es sich um vier vermutete kausale Schlüsselvariablen: die Frage nach vollständigen Regierungswechseln, nach Wunschkoalitionen, nach der Mehrheitsmarge des Regierungslagers und nach dem parlamentarischen Größenunterschied zwischen den Regierungsfraktionen.

Nicht im Fokus stehend, sondern vielmehr ergänzend treten mit dem Ziel einer möglichst guten Generalisierbarkeit der Forschungsergebnisse weitere Kriterien hinzu. Zu diesen schwächeren Kriterien gehören die Frage nach der Repräsentation von nicht nur minimalen Gewinnkoalitionen, sondern auch Einparteien-Mehrheitsregierungen in einem Land, um die Gültigkeit der Schlussfolgerungen der Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager auch unter Einbeziehung dieses Regierungstyps zu gewährleisten. Außerdem beachtenswert erscheint die Frage nach einer realistischen Verteilung der ausgewählten Länder auf Stadtstaaten und Flächenländer, Ost- und Westdeutschland sowie die bundesdeutsche Geographie, um etwaige Unterschiede in der politischen Kultur besser abzufedern. Stadtstaaten weisen eine andere Verwaltungsstruktur auf als Flächenländer. Und in den ostdeutschen Ländern könnte dem Systemwechsel von 1990 ein Sozialisationsprozess nachgefolgt sein.

Wie erwähnt haben wir fünf Länder wegen mangelnder Datenverfügbarkeit ohnehin ausgeklammert, so dass theoretisch elf Länder verbleiben. Die Zahl der ausgewählten Länder sollte nicht zu klein sein, um den Anspruch der Generalisierbarkeit nicht aufgeben zu müssen; andererseits gilt es, der Ressourcenknappheit dieser Arbeit Rechnung zu tragen. Wählen wir also die am besten passendsten Länder aus, um die Ressourcen möglichst effizient und effektiv zu nutzen. *Tabelle 4.1* soll bei den folgenden Ausführungen dienlich sein, um stets den Überblick zu behalten und die Länderauswahl transparent darzustellen. Die Tabelle enthält dabei für die elf Länder, deren Datenverfügbarkeit gewährleistet ist, Angaben zur Varianz der genannten kausalen Schlüsselvariablen und natürlich auch der Varianz der ebenenübergreifenden Koalitionsmuster. Dabei kommt es uns bei der Länderauswahl einerseits darauf an, bei diesen Variablen ein gewisses Maß an Varianz sicherzustellen. Andererseits möchten wir eine gute Generalisierbarkeit der Ergebnisse auf alle Länder erreichen. Da auch die Anzahl der schlussendlich berücksichtigten Länder noch offen ist, besteht unser praktisches Vorgehen darin, zunächst herauszuarbeiten, welche der verbleibenden Länder im Hinblick auf die einzelnen Variablen besser oder schlechter geeignet scheinen. Auf dieser Basis lässt sich anschließend in der Zusammenschau eine sinnvolle Auswahl treffen.

Widmen wir uns zunächst den ebenenübergreifenden Koalitionsmustern, denen wir eben im Zuge der Fallauswahl besondere Relevanz eingeräumt haben. Für die

dritte Fragestellung ist eine gute Varianz beim ebenenübergreifenden Muster der Regierungskoalitionen zwischen Bundes- und Landesebene unabdingbar. Insbesondere sollten sich möglichst hinreichend lange Phasen von Mischkoalition einerseits und kongruenter Regierungskoalition andererseits zeigen¹²⁴. Es empfiehlt sich dabei, Länder auszuwählen, in denen sich im in Frage kommenden Zeitraum mehrere Koalitionsregierungen bildeten. So können wir uns besser dagegen absichern, dass sich die Effekte in einem Land nicht nur bei einer spezifischen Regierung zeigen. Bayern und das Saarland sind traditionell stark von Einparteienregierungen geprägt. So gab es in Bayern von der Wiedervereinigung bis heute lediglich eine Koalitionsregierung (CSU/FDP in der 16. Legislaturperiode) und im Saarland von der Wiedervereinigung bis 2012 ebenfalls nur eine (so genannte ‚Jamaika‘-Koalition aus CDU, FDP und Grünen in der 14. Legislaturperiode). Beide Länder wären also selbst bei Erhebung der Daten über einen recht langen Zeitraum für die dritte Fragestellung nur äußerst eingeschränkt verwendbar. Hinzu kommt, dass bei beiden Ländern auch jeweils nur ein ebenenübergreifender Koalitionstyp ausgeprägt ist. Ein anderes Problem zeigt sich bei Rheinland-Pfalz. Hier sind Koalitionsregierungen zwar häufiger. Von der Wiedervereinigung bis 2011 waren hier jedoch sämtliche Regierungskoalitionen ebenenübergreifend betrachtet Mischkoalitionen, so dass sich beim ebenenübergreifenden Typ der Regierungskoalition innerhalb dieses Bundeslandes überhaupt keine Varianz ergibt, was ebenfalls ungünstig ist. Berlin weist keine Phasen kongruenter Regierungskoalition auf und erscheint aus diesem Grund ungeeignet. Damit scheinen Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz und das Saarland ungeeignet (*Tabelle 4.1* kennzeichnet die Variablen, die die schlechte Eignung eines Landes verantworten, durch dunkelgraue Unterlegung des entsprechenden Feldes) und wir konzentrieren uns im weiteren Auswahlprozedere auf die verbleibenden sieben Länder. Wo sind zwar beide Typen vertreten, aber keine jeweils wenigstens mehrjährigen Phasen von Misch- und kongruenten Koalitionen? Dies trifft auf vier Länder zu. Diese eignen sich angesichts ihrer ebenenübergreifenden Koalitionsmuster nicht außergewöhnlich gut, jedoch in noch akzeptablem Maße (*Tabelle 4.1* kennzeichnet die entsprechenden Felder in solchen Fällen mit hellgrauer Unterlegung)¹²⁵. Schleswig-Holstein weist im Zeitraum von der Wiedervereinigung bis 2012 diesbezüglich zwar Varianz auf. Doch der hier am meisten interessierende Typ der Mischkoalition ist nur recht kurz, nämlich über rund acht Monate (von März bis November 2005) vertreten. Bei Hessen (hier allerdings von Februar bis September 2009) sowie Sachsen-Anhalt (etwas mehr als 19 Monate) verhält es sich ähnlich. Im Fall von Bremen sind

124 Diametrale Regierungskoalitionen stehen hier nicht im Fokus. Der Grund dafür liegt darin, dass die Hypothese zu ebenenübergreifenden Koalitionsmustern wie in Kapitel 3 dargestellt auf einen Vergleich zwischen Mischkoalitionen und kongruenten Regierungskoalitionen abzielt.

125 Freilich lassen sich in Bezug auf die Eignung eines Landes hinsichtlich einzelner Variablen schwerlich klare Schwellenwerte festlegen. Vielmehr geht es hier darum, ungefähre Richtgrößen vorzugeben, die bei der Einordnung helfen können. Die Auswahl an sich muss dann stets in der Gesamtschau erfolgen, so dass auch Länder, die zum Beispiel bei einer Variable nur mit Abstrichen geeignet scheinen, grundsätzlich weiterhin für die Auswahl in Frage kommen.

kongruenten Koalitionen verhältnismäßig schwach ausgeprägt. Die verbleibenden drei Länder (Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen) weisen jeweils mehrere Koalitionsregierungen und jeweils insgesamt mehrjährige Phasen Mischkoalition und kongruente Regierungskoalition auf und sind insofern zumindest unter diesem Gesichtspunkt sehr gut geeignet. Angesichts ihrer ebenenübergreifenden Koalitionsmuster kommen also sieben Länder in Frage, wobei Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen eine besonders gute Figur machen.

Wie steht es um die Varianz dieser sieben Länder bei den übrigen kausalen Schlüsselvariablen? Die Variablen Mehrheitsmarge und parlamentarischer Größenunterschied zwischen den Regierungsfractionen stellen bei keinem Land ein wirkliches Hindernis für seine Analyseignung dar. Die Spalte zur Mehrheitsmarge in *Tabelle 4.1* gibt den Wertebereich dieser Variable innerhalb des jeweiligen Landes. Dabei sind Unterschiede im unteren Bereich der Mehrheitsmarge grundsätzlich höher zu gewichten, da der vermutete Effekt hier stärker zu Buche schlagen dürfte¹²⁶. So liegen zwar nicht überall immense, doch immerhin bereits relevante Unterschiede vor, da im unteren Wertebereich bereits ein Plus von fünf Prozentpunkten den Druck zur Geschlossenheit innerhalb des Regierungslagers merklich senken dürfte. Allenfalls bei Bremen und Sachsen-Anhalt sind Einschränkungen zu machen, da hier der untere Wertebereich nicht abgedeckt ist. Beim parlamentarischen Größenunterschied zwischen den Regierungsfractionen ergibt sich allenfalls bei Nordrhein-Westfalen eine leichte Einschränkung der Eignung. Hier liegt die Spannweite unter fünf Prozentpunkten. Varianz bei vollständigen Regierungswechseln fehlt bei Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein. Varianz bei Wunschkoalitionen fehlt nur bei Hamburg und Hessen.

Unterm Strich gibt Nordrhein-Westfalen das beste Bild ab, mit allenfalls leichten Einschränkungen beim parlamentarischen Größenunterschied der Regierungsfractionen. In allen anderen Belangen ist Nordrhein-Westfalen sehr gut geeignet, weshalb wir das Land auswählen. Sachsen-Anhalt ist bei den ebenenübergreifenden Koalitionstypen und bei der Mehrheitsmarge mit Einschränkungen geeignet, jedoch fehlt nirgends die Varianz gänzlich, sondern die übrigen Bereiche sind durchweg sehr gut geeignet. Darum wählen wir auch Sachsen-Anhalt aus. Die danach am ehesten geeigneten Länder sind diejenigen, die nur bei einer Variable keine Varianz aufweisen und davon abgesehen ebenfalls in allen Bereichen sehr gut geeignet sind. Dies sind Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern. Dahinter kommen noch Hessen und Schleswig-Holstein mit jeweils einer eingeschränkten Eignung bei den ebenenübergreifenden Koalitionstypen und komplett fehlender Varianz bei einer weiteren Variablen. Bremen erscheint unter den sieben genannten Ländern am schlechtesten geeignet. Wir nehmen daher nach Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern in unsere Länder-

126 Aus diesem Grund werden wir später in der Analyse die logarithmierte Mehrheitsmarge verwenden.

Ausgewählte Länder	Land	Mehrere Koalitionsregierungen	Zeiträume ebenenübergreifende Koalitionsmuster in Jahren			Vollständiger Regierungswechsel	Wunschkoalition	Wertebereich Mehrheitsmarge	Wertebereich parlamentarischer Größenunterschied zwischen Regierungsfractionen
			A	B	C				
	BY	-	0	0	4,8				
	BE	X	0	1,9	17,9				
	HB	X	1,4	1,6	12,4	-	X	56,6 – 89	
X	HH	X	2,9	7,2	2,7	X	-	50,4 – 62	
X	HE	X	4,4	10,9	0,6	X	-	50,9 – 55,9	
X	MV	X	6,9	0	12,9	-	X	51,5 – 74,6	
X	NW	X	6,9	3,8	3,8	X	X	51,5 – 59,7	
	RP	X	0	0	14,3				
	SL	-	0	0	2,5				
X	ST	X	7	3,5	1,6	X	X	56,5 – 66	
	SH	X	12,3	2,4	0,7	-	X	50,5 – 85,5	

Tab. 4.1: Ausgewählte vermutete kausale Schlüsselvariablen und ihre Varianz 1990–2013 in elf Ländern

Anmerkungen: Für die Datenquellen zu den einzelnen Variablen siehe die Ausführungen zu deren Operationalisierung später in diesem Kapitel. Übersichten über die jeweils gebildeten Koalitionsregierungen finden sich zum Beispiel bei Bräuninger/Debus. Bei den ebenenübergreifenden Koalitionsmustern sind die auf die drei Typen entfallenden Zeiträume jeweils kumuliert und gerundet auf eine Nachkommastelle in Jahren angegeben. Dabei sind nur minimale Gewinnkoalitionen berücksichtigt. Für die beiden Variablen zur Mehrheitsmarge und zum parlamentarischen Größenunterschied der Regierungsfractionen ist jeweils der durch das jeweilige Land abgedeckte Wertebereich der Variablen genannt. Zur besseren Interpretierbarkeit ist bei der Variable Mehrheitsmarge der tatsächliche Sitzanteil des Regierungslagers angegeben, nicht die Mehrheitsmarge an sich. Die Einheit sind entsprechend Prozentpunkte. Bei der Mehrheitsmarge werden Minderheitsregierungen und übergroße Koalitionen ausgeklammert, beim parlamentarischen Größenunterschied außerdem Einparteienregierungen. Bei beiden Variablen wurde auf eine Nachkommastelle gerundet.

auswahl auf, da es sich bei diesen beiden Ländern um die nächstgeeignetsten handelt. Bremen lassen wir außen vor. Bremen ist unter den sieben Ländern nicht nur am wenigsten gut geeignet. Hinzu kommt, dass es vor dem Hintergrund der angestrebten Generalisierbarkeit nicht ratsam erscheint, Hamburg und Bremen aufzunehmen. Stadtstaaten könnten sonst bei einer Gesamtauswahl von vielleicht einer Hand voll Ländern wie der unsrigen überrepräsentiert sein. Nun verbleiben noch Hessen und Schleswig-Holstein. Da keines der beiden Länder im Hinblick auf die hier relevanten Variablen Ausprägungen aufweist, die das bisherige Ländersample maßgeblich bereicherten, erscheint ihre Aufnahme in das Sample in beiden Fällen nicht zwingend. Im Sinne einer bestmöglichen Kombination aus Effizienz und Effektivität sehen wir daher davon ab, beide Länder aufzunehmen. Dem zusätzlichen Mehraufwand bei Einbeziehung beider dieser Länder dürfte kein in ähnlichem Maße höherer Nutzen verglichen mit der Einbeziehung von nur einem der beiden Länder gegenüberstehen. Insofern stellt die Aufnahme eines weiteren Landes einen guten Kompromiss aus Effizienz und dem Wunsch nach einer breiten Datenbasis andererseits dar. Betrachtet man die beiden Länder in Kombination mit dem bisherigen Sample, so würde die Aufnahme Schleswig-Holsteins zu einer merklichen Überbelichtung der nördlichen Hälfte der Bundesrepublik führen. Insofern entscheiden wir uns im Sinne einer auch geographisch möglichst ausgewogenen Verteilung für Hessen. Ausgewählt sind schlussendlich damit die fünf Länder Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt.

4.1.3 Untersuchungszeitraum

In Bezug auf den Untersuchungszeitraum haben wir uns darauf festgelegt, dass er groß sein sollte. Es gilt nun noch, ihn genau abzustecken. Wir wählen als Untersuchungszeitraum – grob gesagt – den Zeitraum von 1990 bis 2013. Dieser bietet sich nicht nur aus Gründen der Einheitlichkeit und Aktualität, sondern auch aus Gründen der Verfügbarkeit von Daten über die programmatischen Positionen der Parteien an. Vor 1990 hätten bekanntlich lediglich westdeutsche Länder berücksichtigt werden können. Es empfiehlt sich jedoch, einen für alle Länder relativ einheitlichen Untersuchungszeitraum zu wählen, da dann die Gefahr von Verzerrungen durch über Zeit veränderte Kontextbedingungen geringer ausfällt. Auch ist ein aktueller Untersuchungszeitraum attraktiv, der die aktuelle Gültigkeit der empirischen Ergebnisse garantiert. Für die empirischen Analysen dieser Arbeit sind dann Daten über die programmatischen Positionen der Parteien unabdingbar. Da wir uns später in diesem Kapitel zu diesen Daten ausführlich äußern werden, soll dem hier nicht vorgegriffen werden. An dieser Stelle genügt daher der Hinweis, dass bisher zwei unterschiedlich konzipierte Datensätze zu diesen Positionen vorliegen. Einer davon (Bräuninger/Debus 2012) beginnt – genau wie

wir – bei der Wiedervereinigung und endet mit unserem Untersuchungszeitraum. Der andere (Pappi/Seher 2014) endet ebenfalls dort. Er wiederum reicht zwar weiter in die Vergangenheit, wobei die von ihm ermittelten programmatischen Positionen für nach 1990 allerdings nicht direkt mit denen vor 1990 vergleichbar sind (hierzu später mehr). Beide verfügbaren Datenquellen sind also ein starkes Argument für 1990 als Beginn unseres Untersuchungszeitraums. Das Ende unseres Untersuchungszeitraums orientiert sich naheliegenderweise dann am Ende des Zeitraums der Datenquellen für die programmatischen Positionen. Ein weiterer Grund für den gewählten Zeitraum ist, dass dieser mit circa 20 Jahren in jedem Land hinreichend groß ist.

Zwei technische Hinweise gilt es nun noch anzufügen. Da nur ganze Legislaturperioden erhoben wurden, unterscheidet sich der Untersuchungszeitraum zwischen den Ländern geringfügig. Der Untersuchungszeitraum ‚franst‘ an seinen Enden also gewissermaßen ‚aus‘, da er nicht in jedem der ausgewählten Länder im selben Jahr startet und endet; schließlich sind die Wahljahre der Länder nicht vereinheitlicht und auch die Länge der Legislaturperiode ist nach wie vor nicht in allen Ländern identisch¹²⁷. Die so produzierten geringfügigen Unterschiede bei Beginn und Ende des Untersuchungszeitraums zwischen den ausgewählten Ländern sind jedoch gut verkraftbar. Dies gilt gerade auch deswegen, weil es sich grundsätzlich empfiehlt, ganze Legislaturperioden zu betrachten, um gegen potentielle systematische Unterschiede innerhalb der Legislaturperiode gefeit zu sein.

Die zweite technische Bemerkung betrifft zwei ganz bestimmte Legislaturperioden, nämlich zunächst die 19. Legislaturperiode Hamburgs – oder genauer gesagt: ihr Ende. Wie bei allen hier berücksichtigten Legislaturperioden lag auch hier eine Mehrheitsregierung vor, in diesem Fall eine schwarz-grüne Koalitionsregierung. Und diese Koalition brach dergestalt auseinander, dass die Grünen am 28. November 2010 die Koalition verließen (Blumenthal 2012: 265; Frankfurter Allgemeine Zeitung 2010). Bis zur Neuwahl am 20. Februar 2011 regierte damit die CDU als Einparteien-Minderheitsregierung. Da wir Minderheitsregierungen wegen ihrer grundlegend anderen Mechanismen legislativer Mehrheitsbildung wie eben begründet außen vor lassen, stellt sich die Frage, wie wir mit dieser Legislaturperiode umgehen. Die Legislaturperiode deshalb komplett auszuschließen, stellt, forschungspraktisch formuliert, allerdings Verschwendung dar. Schließlich gibt es keinen Grund zu der Annahme, die Koalitionspartner hätten nicht intendiert, bis zum Ende der Legislaturperiode zusammen und erfolgreich zu regieren. Der Zeitraum von Beginn der Legislaturperiode bis zum Bruch der Koalition ist also eine Betrachtung wert. Wir behelfen uns daher damit, dass wir die Legislaturperiode nur bis zu diesem Zeitpunkt einbeziehen. Doch wie lässt sich dies am besten bewerkstelligen? Für die unterschiedlichen Fragestellungen der Arbeit sind dabei unterschiedliche Lösungen notwendig. Für die Analyse der Interaktion

¹²⁷ Über die Jahre lässt sich ein Trend zur Legislaturperiode mit einer Dauer von fünf Jahren feststellen. Gegenwärtig weicht nur Bremen davon ab. Dort dauert eine Legislaturperiode nur vier Jahre.

zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager ist es sinnvoll, diejenigen Gesetzentwürfe dieser Legislaturperiode zu berücksichtigen, die bis einschließlich 28. November 2010, also dem Tag der Aufkündigung der Koalition, verabschiedet wurden. Bei später in dieser Legislaturperiode verabschiedeten Gesetzentwürfen wissen wir nicht, ob eventuell andere Mechanismen der Mehrheitsbildung zum Tragen kamen als die von uns modellierten. Dies gilt auch für Gesetzentwürfe, die noch vor dem Bruch der Koalition von den Koalitionspartnern gemeinsam eingebracht wurden, da wir nicht wissen, inwieweit sich die Grünen nach dem Scheitern der Koalition noch an zugestandene Kompromisse gebunden fühlten. Daher bleiben diese Gesetzentwürfe außen vor. Für die Analyse der Interaktion zwischen Akteuren des Regierungslagers berücksichtigen wir dagegen diejenigen Gesetzentwürfe, die ab dem 28. November 2010 eingebracht wurden, lediglich bis zum 27. November 2010, da hier der weitere Gesetzgebungsprozess nicht mehr im Fokus der quantitativen Analyse stehen wird. Glücklicherweise erlaubt das Analyseverfahren, das in Kapitel 6 angewendet und später näher vorgestellt werden werden wird, eine solch flexible Handhabung dieser Gesetzentwürfe, so dass diese nicht von vornherein ausgeschlossen werden müssen. Beide Entscheidungen werden sich nach gleich folgender Darstellung der Operationalisierung der abhängigen Variablen noch besser erschließen. Da das Ende des Untersuchungszeitraums für diese Legislaturperiode je nach Fragestellung unterschiedlich ausfällt, erheben wir jedenfalls alle in Frage kommenden Gesetzentwürfe der Legislaturperiode und schließen die eben genannten Entwürfe dann erst in den betreffenden Kapiteln 5, 6 und 7 aus. Ein äquivalenter Fall liegt auch in Hamburgs 17. Legislaturperiode vor. Hier regierte eine minimale Gewinnkoalition aus CDU, FDP und Schill-Partei. Am 18. Dezember 2003 jedoch traten fünf Mitglieder der Schill-Fraktion (darunter deren prominenter Kopf Ronald Schill selbst) aus ihrer Fraktion aus (Spiegel Online 2013), wodurch die Regierungskoalition ihre eigene Parlamentsmehrheit verlor. Wir behandeln diesen Fall daher äquivalent zum eben besprochenen. Es sei jedoch schon an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass dies jeweils nur sehr wenige Gesetzentwürfe betrifft.

Zwei weitere kurze Einschränkungen hinsichtlich des Untersuchungszeitraums sind hier noch zu machen. Die 17. Legislaturperiode Hessens ist nicht enthalten, hierbei handelte es sich um die einjährige geschäftsführende Einparteien-Minderheitsregierung der CDU unter Roland Koch. Die 2. und 3. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts wurden ausgeklammert, da es sich hier um die Minderheitsregierungen des so genannten ‚Magdeburger Modells‘ handelt.

4.1.4 Vergleichender Überblick über die ausgewählten Länder und Zeiträume

Eine Übersicht über die ausgewählten Länder und Legislaturperioden bietet *Tabelle 4.2*. Wir sprechen von 23 ausgewählten Legislaturperioden, die sich – gewissermaßen aneinandergereiht – über 95 Jahre erstreckten. Hamburg ist mit sechs Legislaturperioden vertreten, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern mit jeweils fünf; Nordrhein-Westfalen kommt auf vier und Sachsen-Anhalt auf drei Legislaturperioden in unserem Sample. Dabei gilt es jedoch zu beachten, dass die Länge der Legislaturperioden zwischen und innerhalb von Ländern variieren kann. So betrug diese in Nordrhein-Westfalen etwa über den gesamten Untersuchungszeitraum fünf Jahre, in Sachsen-Anhalt jedoch zum Beispiel zunächst vier Jahre und erst seit 2006 ebenfalls fünf Jahre. Betrachtet man die Anzahl an Jahren, mit denen ein Land im Sample vertreten ist, so liegen Hessen und Mecklenburg-Vorpommern mit jeweils 21 Jahren gemeinsam vorne. Insgesamt ist die Verteilung der Legislaturperioden und der Jahre über die Länder jedoch – im Rahmen der Möglichkeiten – wenigstens einigermaßen ausgewogen. Bei zwei Ländern fallen Lücken im Untersuchungszeitraum auf. Im Fall von Sachsen-Anhalt erklärt sich das Fehlen der 2. und 3. Legislaturperiode durch die dort vorliegenden Minderheitsregierungen, deren Nicht-Berücksichtigung wir oben ausführlich diskutiert haben. Die zweite Lücke betrifft die 17. Legislaturperiode in Hessen. Hierbei handelt es sich um die nur ein Jahr währende geschäftsführende Einparteien-Minderheitsregierung unter Roland Koch, als die bisherige CDU-Regierung nach der gescheiterten Regierungsbildung von Andrea Ypsilanti von 2008 bis 2009 im Amt blieb. Für die Nicht-Berücksichtigung dieser kurzen Interims-Legislaturperiode gibt es einen doppelten Grund. Zum einen handelte es sich um eine Minderheitsregierung. Zum anderen handelte es sich bei der geschäftsführenden Regierung um eine Regierung mit Interimscharakter. Zu beachten ist beim Lesen der *Tabelle* noch, dass sich die angegebenen Zeiträume auf die bei der Datenerhebung berücksichtigten Zeiträume beziehen. Die für konkrete Analysen verwendeten Zeiträume können – siehe oben – geringfügig kleiner sein.

Abbildung 4.1 illustriert die Wettbewerbssituation in den ausgewählten Legislaturperioden und vermag, die wesentlichen Eckpunkte der Wettbewerbskonstellationen zwischen den Parteien auf einen Blick zu erfassen¹²⁸, während *Tabelle 4.3* die Regierungs- und Oppositionsparteien noch einmal dezidiert auflistet. Die *Abbildung* zeigt die relative Sitzverteilung je Legislaturperiode nach Parteien in Prozent¹²⁹. Die Regierungsparteien sind dabei stets links angeordnet, so dass sich

128 Eine generelle Übersicht über Daten zur Zusammensetzung der Landesregierungen findet sich übrigens bei Leunig (2012: 102–103) sowie im Herausgeberband von Mielke und Reutter (2012b).

129 Wir beziehen uns dabei jeweils auf die Situation zu Beginn einer jeden Legislaturperiode. Wie wir später ausführlich begründen werden, rechnen wir den fraktionslosen Abgeordneten in Mecklenburg-Vorpommerns 1. Legislaturperiode dem Regierungslager zu; wir verbuchen ihn hier als jeweils einen halben Sitz zusätzlich für die beiden Regierungsparteien.

Land	Legislaturperioden	Anzahl Legislaturperioden	Jahre	Anzahl Jahre
Hamburg (HH)	14–19	6	1991–2011	20
Hessen (HE)	13–16, 18	5	1991–2008, 2009–2013	21
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	1–5	5	1990–2011	21
Nordrhein-Westfalen (NW)	11–14	4	1990–2010	20
Sachsen-Anhalt (ST)	1, 4–5	3	1990–1994, 2002–2011	13
Gesamt		23		95

Tab. 4.2: Übersicht über die ausgewählten Länder und Legislaturperioden

Mehrheitsstatus und -marge des Regierungslagers sowie vollständige Wechsel der Regierungsparteien¹³⁰ leicht ablesen lassen. Auf einer zweiten Ebene, das heißt jeweils innerhalb von Regierungs- und Oppositionslager, sind die Fraktionen nach ihrer Größe sortiert, wobei größere Fraktionen stets weiter links angeordnet sind. Insgesamt sind acht Fraktionen im Sample enthalten, die meisten davon jedoch nicht in allen Legislaturperioden. Nur SPD und CDU sind stets vertreten. Da wir ausschließlich Legislaturperioden mit Mehrheitsregierungen ins Sample aufgenommen haben, handelt es sich bei derjenigen Fraktion, die die 50-Prozent-Linie schneidet, sowie bei allen Fraktionen links davon um die Regierungsfaktionen. Die Fraktionen rechts davon bilden die Opposition.

So lässt sich auch ablesen, dass in Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen jeweils beide Regierungstypen – Ein-Parteien-Regierungen und Koalitionsregierungen – vorkamen. Insgesamt überwiegen Koalitionsregierungen, mit denen wir es in 19 der 23 Legislaturperioden zu tun haben. Häufig handelt es sich bei den Koalitionsregierungen im Sample um klassische Koalitionskonstellationen der deutschen Parteiensysteme. Sechs Mal liegt eine schwarz-gelbe Regierungskoalition vor, rot-grüne Regierungskoalitionen sind mit fünf Legislaturperioden etwa gleichauf. Drei Mal kam es zu einer Großen Koalition, davon zwei Mal CDU-geführt und ein Mal SPD-geführt. Die übrigen fünf Koalitionsregierungen bewegen sich jenseits dieser traditionellen Pfade. Die ungewöhnlichsten Konstellationen kamen dabei in Hamburg zustande, was auch dem dortigen Parteiensystem und seinen Umwälzungen geschuldet ist. So kam es dort ein Mal zu einem Zusam-

¹³⁰ Im Fall von Sachsen-Anhalt ist der vollständige Regierungswechsel aus *Abbildung 4.1* nicht ersichtlich, da die 2. und 3. Legislaturperiode dort nicht Teil der Abbildung sind. Wir werden später in diesem Kapitel näher auf diesen Punkt eingehen.

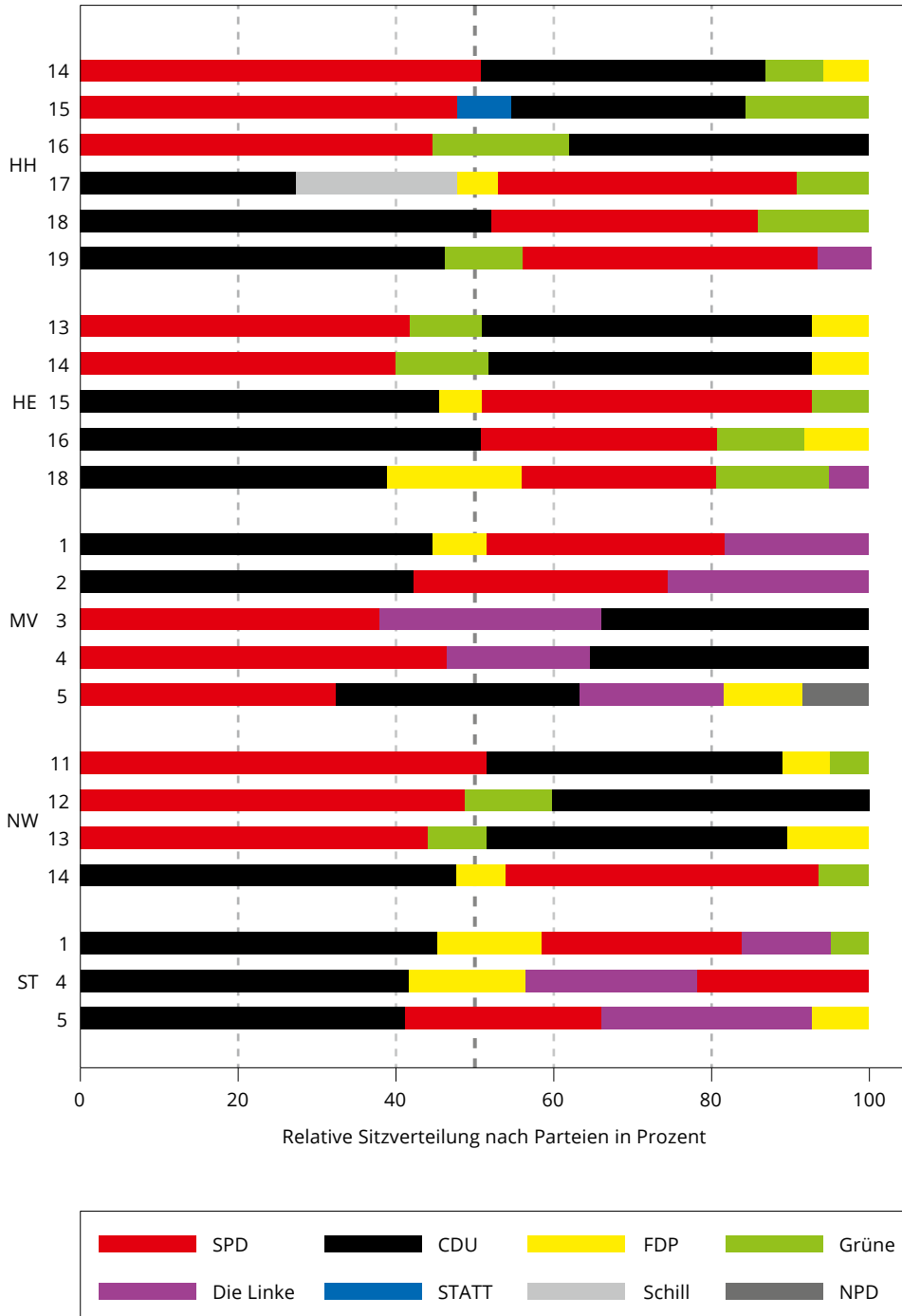


Abb. 4.1: Relative Sitzverteilung je Legislaturperiode nach Parteien in Prozent

Land	Legislaturperiode	Regierungsparteien	Oppositionsparteien
HH	14	SPD	CDU, Grüne, FDP
	15	SPD, Statt-Partei	CDU, Grüne
	16	SPD, Grüne	CDU
	17	CDU, Schill-Partei, FDP	SPD, Grüne
	18	CDU	SPD, Grüne
	19	CDU, Grüne	SPD, Linkspartei
HE	13	SPD, Grüne	CDU, FDP
	14	SPD, Grüne	CDU, FDP
	15	CDU, FDP	SPD, Grüne
	16	CDU	SPD, Grüne, FDP
	18	CDU, FDP	SPD, Grüne, Linkspartei
MV	1	CDU, FDP	SPD, PDS
	2	CDU, SPD	PDS
	3	SPD, PDS	CDU
	4	SPD, PDS	CDU
	5	SPD, CDU	PDS, FDP, NPD
NW	11	SPD	CDU, FDP, Grüne
	12	SPD, Grüne	CDU
	13	SPD, Grüne	CDU, FDP
	14	CDU, FDP	SPD, Grüne
ST	1	CDU, FDP	SPD, PDS, Grüne
	4	CDU, FDP	PDS, SPD
	5	CDU, SPD	PDS, FDP

Datenquelle: Bräuninger/Debus 2012: 89, 96, 101-102, 113, 115, 136

Tab. 4.3: Regierungs- und Oppositionsparteien in den ausgewählten Legislaturperioden

menschluss¹³¹ von SPD und STATT-Partei, ein Mal zu einem (dem einzigen in unserem Sample) Dreierbündnis aus CDU, Schill-Partei sowie FDP und ein Mal (eine bundesdeutsche Premiere) zu einer schwarz-grünen Regierungskoalition. Bei den übrigen zwei Regierungskoalitionen handelt es sich um Zusammenschlüsse

¹³¹ Auch wenn die Statt-Partei selbst aus ihrem Anti-Parteien-Duktus heraus den Begriff der Koalition meidet und eher von Kooperation spricht, handelt es sich nach einhelliger Auffassung der Literatur um eine klare und formale Regierungsbeteiligung und damit um eine Regierungskoalition (vgl. Blumenthal 2012: 264; Decker/Hartleb 2013: 408).

von SPD und Linkspartei in Mecklenburg-Vorpommern – keine einmalige Konstellation in Ostdeutschland, wie ein Blick nach Brandenburg zeigt.

Unterm Strich vermittelt unser Sample damit einen realistischen Eindruck von der Koalitionsarithmetik der deutschen Länder insgesamt (vgl. Best 2015: 151). Phasen langer Dominanz ein und derselben Partei, die Verhaltensmuster von Akteuren nachhaltig verändern könnten, da die Verteilung von Verhandlungsmacht schon fast strukturelle Züge annimmt (vgl. für Bayern Mintzel/Wasner 2012: 122), kommen im vorliegenden Untersuchungszeitraum nicht vor. Dies trübt indes das Bild unserer Fallauswahl eines realistischen Eindrucks der Koalitionsarithmetik auf Landesebene nicht, da solche Phasen von ‚Dauerherrschaft‘ erstens ohnehin zuvorderst für Bayern bekannt sind und zweitens nach 1990 zudem wenn überhaupt nur noch in abgeschwächter Form vorkommen (vgl. Leunig 2012: 102–103). Die Zahl der Oppositionsparteien schwankt von Legislaturperiode zu Legislaturperiode zwischen einer und drei, wobei das Verhältnis einigermaßen ausgewogen ist. Sechs Mal haben wir es mit drei Oppositionsfraktionen zu tun, zwölf Mal sind zwei Oppositionsfraktionen im Parlament vertreten und fünf Mal nur eine. Die Schwankungen erklären sich leicht dadurch, dass die kleinen Parteien auf Landesebene bisweilen an der Fünf-Prozent-Hürde scheitern. Insgesamt bietet das erstellte Sample damit sehr gute Voraussetzungen für die Analyse der drei Fragestellungen, die die vorliegende Arbeit stellt. Die Verteilung der ebenenübergreifenden Typen von Regierungskoalitionen werden wir dann ausführlich in Kapitel 7 abbilden.

Unternehmen wir noch eine kleine Tour d’Horizon durch die ausgewählten Länder. Dies ist auch deshalb lohnenswert, da es – bei allen Parallelen – auch Unterschiede zwischen den Ländern zu berichten gibt¹³². Ziel davon ist es, die jeweiligen Wettbewerbskonstellationen substanzieller zu durchdringen. So können die späteren empirischen Ergebnisse auch besser interpretiert werden. Beginnen wir mit Hamburg, der Freien und Hansestadt Hamburg. Hamburg war lange Jahrzehnte traditionell durch eine SPD-Dominanz gekennzeichnet, deren letzte Phase sich noch anhand Regierungsbeteiligungen in den ersten drei Legislaturperioden unseres Samples ablesen lässt (14. bis 16. Legislaturperiode). Der Verlust der rot-grünen Mehrheit bei den Bürgerschaftswahlen 2001 stellte insofern eine starke Zäsur dar, als die SPD in der Folge zum ersten Mal seit 1957 (!) die Oppositionsbänke drücken musste, während die CDU nach ebenso langer Regierungsabstinenz wieder gouvernementale Verantwortung übernehmen konnte (vgl. Blumenthal 2012: 257). Bei den darauffolgenden Wahlen 2004 fuhr die CDU dann sogar die absolute Mehrheit ein. Auch bei den kleinen Parteien gibt es Bemerkenswertes zu berichten. So konnten die Grünen (in Hamburg früher: Grün-Alternative Liste, GAL) stets in die Bürgerschaft einziehen. Die übrigen kleinen Parteien hingegen haben eine wechselvollere Geschichte hinter sich. Die Ursachen hierfür sind

132 Manche Autoren sehen gerade nach 1990 eine Zunahme territorialer Dynamik im Parteiensystem der deutschen Länder (vgl. Jeffery 1999: 164; Hough/Jeffery 2006: 138).

jedoch weniger in einem allgemeinen Trend zur Fragmentierung des Parteiensystems, sondern vielmehr in hamburg-spezifischen Gründen zu sehen. Dass die FDP nur in zwei der fünf Legislaturperioden vertreten war, mag sicherlich auch an der generell freisinnigen und liberalen politischen Kultur Hamburgs liegen, die der FDP weniger Raum zur Profilierung durch Alleinstellungsmerkmale lässt (vgl. Blumenthal/Zahn 2010: 217). „Charakteristisch für das Parteiensystem der Hansestadt ist darüber hinaus der schnelle Aufstieg und ebenso schnelle Zerfall neuer Protestparteien, die jeweils mit ihrem ersten Einzug in die Bürgerschaft in Koalitionsregierungen eintraten“ (Blumenthal 2012: 255). Gemeint sind hier die STATT-Partei (15. Legislaturperiode) und die Schill-Partei/Partei Rechtsstaatlicher Offensive (17. Legislaturperiode). Die Eigenschaft Hamburgs als Stadtstaat kleiner regionaler Ausdehnung und als ein zusammenhängender öffentlich-kommunikativer Raum dürfte entsprechende Bestrebungen begünstigt haben. Die Linkspartei schaffte 2008 im Zuge ihrer generellen Etablierung in vielen westdeutschen Ländern erstmals den Sprung in die Bürgerschaft. In diesem Jahr kam es in Hamburg auch zur Formierung der bundesweit ersten schwarz-grünen Regierungskoalition.

Auch Hessen war – ähnlich wie Hamburg – jahrzehntelang ein von der SPD dominiertes Land. Die Dominanz der „Staatspartei“ SPD (Rupp 1994) wurde lange nicht gebrochen. Nach 1950 gelang der CDU erst wieder 1987 der Sprung in die Regierung, zunächst nur für eine Legislaturperiode und seit 1999 ununterbrochen bis heute (vgl. Schiller 2012: 302). Anders als in Hamburg jedoch war der Parteienwettbewerb in Hessen über lange Zeit von klassischen Mustern geprägt. Dies beinhaltete zum einen ein stabiles Vier-Fraktionen-Parlament. Sechs Legislaturperioden in Folge (von 1983 bis 2008) bestand der Hessische Landtag aus SPD, CDU, FDP und Grünen. Hessen ist damit eines der stärksten Länder der Grünen, „[...] die wohl auf Grund der Häufung ökologisch brisanter Infrastrukturkonflikte in diesem Land besonders erfolgreich waren“ (Schiller 2012: 300). Dazu tritt die in den letzten Jahrzehnten zu beobachtende Formierung der vier Parteien zu den beiden traditionellen Lagern. Während vor allem in den 1970er Jahren sozial-liberale Regierungskoalitionen üblich waren, zeigen sich seit der Etablierung der Grünen spätestens ab 1984 bis 2008 anhand der Zusammensetzung der Regierungskoalitionen zumeist konkurrierende Lager von Rot-Grün einerseits und Schwarz-Gelb andererseits. Die hessische Landespolitik wird in der Literatur als besonders harter Wettbewerb beschrieben, gar als „ewiges Kampffeld“ (Schroeder 2008: 13). Viele Wahlkreise seien hart umkämpft, was strukturellen Ursachen in der Wählerschaft zugeschrieben wird. Interessant ist für die vorliegende Arbeit in diesem Zusammenhang, dass sich die Ursache für diesen harten Wettbewerb in der programmatischen Ausrichtung der Parteien sehen lässt. „Kennzeichnend für den hessischen Parteienwettbewerb allgemein ist das hohe Maß an Polarisierung, das bedingt ist durch die prononciert nationalkonservative Ausrichtung der CDU unter den Vorsitzenden Alfred Dregger, Manfred Kanther und Roland Koch, sowie durch den Einfluss des deutlich links ausgerichteten SPD-Bezirks

Hessen-Süd auf die Politik der Landespartei“ (Bräuninger/Debus 2012: 96–97). Mit dem Einzug der Linkspartei in den Hessischen Landtag 2008 ist der Parteienwettbewerb jedoch flüder geworden. Dies wird auch unterstrichen durch die Formierung der ersten schwarz-grünen Regierungskoalition in einem Flächenland im Jahr 2013 (ausführlicher dazu Steinert/Yordanova 2016).

Mecklenburg-Vorpommern ist seine ostdeutsche Biographie deutlich anzumerken. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang zunächst die starke Stellung der Linkspartei (beziehungweise bis 2006 zunächst PDS), die sich aus der Rolle der Linkspartei als SED-Nachfolgepartei erklärt. Die starken Wahlergebnisse der Linkspartei (zwischen 15,7 und 24,4 Prozent) tragen auch ihren Teil dazu bei, dass das Parteiensystem Mecklenburg-Vorpommerns recht stark fragmentiert ist (vgl. Bräuninger/Debus 2012: 101). Die Grünen konnten in Mecklenburg-Vorpommern nie wirklich Fuß fassen. Als Initialfehler kann dabei gelten, dass sich die drei zentralen oppositionellen DDR-Bürgerbewegungen entschlossen, bei der Landtagswahl 1990 getrennt voneinander anzutreten. Angesichts der Tatsache, dass die drei Gruppierungen kumuliert betrachtet immerhin 9,3 Prozent der Stimmen einführen, jede für sich betrachtet aber jeweils an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterten, lässt sich diese Entscheidung freimütig als „die schlechteste aller möglichen Entscheidungen“ (Schmidt 2000: 161) in dieser Situation bezeichnen. „[... I]n Mecklenburg-Vorpommern waren damit als einzigem neuen Bundesland die in der Öffentlichkeit mit der Bürgerbewegung und der DDR-Opposition verbundenen Gruppen nicht im Landtag vertreten“ (Werz/Schmidt 1996: 20). Dieser Zustand hielt lange an. Erst 2011 sollte den Grünen der Sprung in den Landtag gelingen. Auch die FDP hat in Mecklenburg-Vorpommern einen schweren Stand. Sie war bisher nur in der 1. und 5. Legislaturperiode im Parlament vertreten. Als Resultat dieser Begebenheiten ergab sich von 1994 bis 2006 ein Drei-Fraktionen-Parlament, wovon vor allem die SPD profitierte. Durch ihre Positionierung zwischen CDU und Linkspartei sowie die hohe Fragmentierung des Parteiensystems war sie in dieser Zeit in der Regel Medianpartei und konnte sich so gegenüber der Linkspartei als führende Kraft im linken Wählerlager behaupten (Ewert et al. 2012: 330). Der allgemeine Trend zur Ausdifferenzierung der Parteiensysteme in den deutschen Ländern machte auch vor Mecklenburg-Vorpommern nicht Halt und bereitete dem Drei-Parteien-System mit dem (Wieder-)Einzug von FDP und NPD in den Landtag im Jahr 2006 ein Ende. Unter den beschriebenen Bedingungen bildeten sich in Mecklenburg-Vorpommern ganz unterschiedliche Koalitionsregierungen. Hierzu gehört die klassische schwarz-gelbe Regierungskoalition, aber auch das – wenn man so will – ostdeutsche Mitte-Links-Äquivalent aus SPD und Linkspartei (die sich hier übrigens 1998 zum ersten Mal in Deutschland überhaupt formierte; vgl. Ewert et al. 2012: 333–334). Auch Große Regierungskoalitionen sind vertreten, und zwar sowohl unter CDU- wie auch unter SPD-Führung.

Dass Nordrhein-Westfalen gemeinhin auch als eine Art Umland der deutschen Sozialdemokratie gilt, ist bei genauerer Betrachtung gleich in zweierlei Hinsicht

irreführend. Freilich ist es richtig, dass die Sozialdemokraten 39 Jahre lang – von 1966 bis 2005 – an der Regierung waren. Doch zum einen darf nicht übersehen werden, dass es zuvor eine respektable Strecke gab, in der die CDU ununterbrochen an der Regierung beteiligt war (nämlich 1947 bis 1966). Und zum anderen verdankte die SPD ihre Vormachtstellung von 1966 bis 1980 ganz wesentlich schlicht einer Koalitionsentscheidung der FDP, die sich für die SPD und gegen die CDU entschied (während dieser Phase waren stets ausschließlich diese drei Parteien im Landtag vertreten). „[...] Ab 1980 resultierte sie dann vor allem daraus, dass die sozialstrukturellen Transformationsprozesse sich erst in Form der Säkularisierung zu Ungunsten der CDU auswirkten und erst später in Form der Tertialisierung auch zu Lasten der SPD[...]“. Daher „[...] bedeutete die jahrzehntelange Regierungsverantwortung der Sozialdemokraten in Nordrhein-Westfalen keine hegemoniale Position analog zu jener der Union in Süddeutschland“ (Best 2015: 109). Während unseres Untersuchungszeitraums haben wir es stets mit einem recht stabilen Vierparteiensystem aus SPD, CDU, FDP und Grünen zu tun (einzig in der 12. Legislaturperiode verpassten die Liberalen den Sprung in den Landtag). Der allgemeine Trend zur Fragmentierung der deutschen Parteiensysteme lässt sich in Nordrhein-Westfalen erst nach Ende unseres Untersuchungszeitraums ablesen, also ab 2010. Bei der Landtagswahl 2010 zog erstmals die Linkspartei in den nordrhein-westfälischen Landtag ein (vgl. Andersen/Bovermann 2012: 408). Bei der darauffolgenden Wahl zwei Jahre später musste sie ihre Plätze zwar wieder räumen. Dafür ‚enterten‘ dann die Piraten den Landtag. Insgesamt scheint es also einen Trend zum fluiden Fünfparteiensystem zu geben. Hierzu passt auch, dass es 2005 zunächst zu einem vollständigen Regierungswechsel und schließlich 2010 nach einem im Hinblick auf die Formierung einer Regierungskoalition schwierigen Wahlausgang zu der ungewohnten Situation einer mehrjährigen Minderheitskoalition kam. Die im Untersuchungszeitraum inbegriffenen Legislaturperioden allerdings sind sämtlich von klassischen Regierungskonstellationen abgedeckt. Die Polarisierung von Nordrhein-Westfalens Parteiensystem wird ohnehin als niedrig eingeschätzt. Die SPD gelte als unideologisch und strukturkonservativ (Best 2015: 109); und „[b]edingt durch den hohen Anteil von Industriearbeitern, die im katholischen Milieu beheimatet sind, legt die CDU in Nordrhein-Westfalen noch heute Wert auf ihre explizit moderate, die Relevanz der korrigierenden und unterstützenden Rolle des Staates betonende Haltung in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen“ (Bräuninger/Debus 2012: 112).

In Sachsen-Anhalt, dem zweiten ostdeutschen Bundesland des Samples, bilden CDU, SPD und Linkspartei die parlamentarischen Konstanten. Sie waren in bisher allen Legislaturperioden im Parlament vertreten, ergänzt durch Grüne und respektive oder FDP. Die Grünen haben in Sachsen-Anhalt generell einen schweren Stand (vgl. Dobner 2012: 570–571). 1990 und 1994 gelang ihnen zwar knapp der Einzug ins Landesparlament, danach jedoch erst wieder 2011. Die FDP erzielte zwischenzeitlich bemerkenswert starke Ergebnisse (bei den Landtagswahlen 1990

und 2002 jeweils über 13 Prozent Stimmenanteil), verfehlte jedoch in anderen Legislaturperioden auch den Einzug ins Parlament (so 1994, 1998 und auch im Zuge des vorläufig allgemeinen bundesweiten Niedergangs der FDP bei der Landtagswahl 2011). Da in der 3. Legislaturperiode die rechtspopulistische Deutsche Volkunion (DVU) mit einem Sensationsergebnis von über 12 Prozent der Stimmen in den Landtag rutschte, waren in Sachsen-Anhalt, nach fünf Fraktionen in der 1. Legislaturperiode, stets vier Parteien parlamentarisch vertreten. Die in unserem Sample vertretenen Legislaturperioden Sachsens-Anhalts weisen in der Konstellation ihrer Regierungskonstellationen eher klassische Muster auf. So kam es in der 1. und 4. Legislaturperiode jeweils zu einer schwarz-gelben Regierungskoalition, während sich in der 5. Legislaturperiode eine Große Koalition bildete. Deutsche ‚Koalitionsgeschichte‘ schrieb die Landespolitik von Sachsen-Anhalt von 1994 bis 2002 mit dem sogenannten Magdeburger Modell. Unter diesem Begriff firmiert die acht Jahre währende SPD-geführte Minderheitsregierung unter Tolerierung der Linkspartei (damals noch PDS) als festem Stützpartner (1994 bis 1998 waren die Grünen ebenfalls Teil der Minderheitsregierung). Aus den benannten Gründen fließen diese beiden Legislaturperioden nicht in die vorliegende Analyse ein¹³³. Die CDU, so lässt sich abschließend bemerken, war zwar bis auf die 3. Legislaturperiode stets die stärkste Kraft im Landtag und stellte bis auf die Phase des Magdeburger Modells auch stets den Ministerpräsidenten, ist jedoch in Sachsen-Anhalt dennoch deutlich von der Dominanz entfernt, die sie etwa in Sachsen und Thüringen erreicht.

Vergewissert man sich zum Schluss dieses Abschnitts der institutionellen Vergleichbarkeit der ausgewählten Länder, so kommt man zu dem Schluss, dass sich auch aus dieser Perspektive keine ernstesten Hindernisse für eine Analyse der hier interessierenden Fragestellungen mit dem benannten Sample ergeben. Vier Punkte sind kurz zu beschreiben. Erstens wird in der Literatur vermutet, die zwischen Ländern unterschiedliche Größe von Landesparlamenten (von 51 gesetzlichen Mitgliedern im Saarland bis zu 181 in Nordrhein-Westfalen) könnte Unterschiede im Kontrollpotenzial zwischen Ländern zur Folge haben (vgl. Mielke/Reutter 2012a: 25). Etwaige Auswirkungen dessen auf die Interaktion der Akteure bei der Bildung von Gesetzmehrheiten lassen sich nicht vollständig ausschließen, werden jedoch durch die in allen Analysen aufgenommenen Länder-Dummies kontrolliert. Zweitens haben sich zwar alle Länder – wie der Bund auch – bei der Wahl ihres Wahlsystems für den Grundtyp der Verhältniswahl entschieden. Dennoch gebe es erkennbare wahlsystemspezifische Unterschiede sowohl zwischen Ländern und Bund als auch zwischen den Ländern selbst (vgl. Leunig 2012: 61, 68). Dies betrifft auch den Grad der Kandidatenzentrierung der Wahlsysteme (vgl. Stecker 2011b: 315). Angesichts desselben Grundtyps brauchen diese Unterschiede nicht größer gemacht werden als sie sind. Zudem drängen sich etwaige Auswir-

133 Diese Entscheidung wird unterstützt, wenn man sich näher mit den konkreten Mechanismen der legislativen Mehrheitskoordination in dieser Phase beschäftigt (zum Beispiel Dobner 2012: 575–580).

kungen hieraus auf die im Zentrum der vorliegenden Arbeit stehenden Muster bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten nicht besonders zwingend auf. Dennoch sei hier angemerkt, dass auch diese Unterschiede durch Einbeziehung der Länder-Dummies aufgefangen werden. Auch ein dritter Punkt wird durch die Länder-Dummies abgedeckt. So ergeben sich trotz einhelliger Entscheidung für eine Fünf-Prozent-Sperrklausel in sämtlichen Ländern kleinere Unterschiede im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung dieser (unterschiedliche Grundmandatsklauseln, Ausklammerung von ethnischen Minderheiten, Sonderfall Bremen/Bremerhaven; Leunig 2012: 72–73). Da es sich bei diesen Unterschieden jedoch tatsächlich um Nuancen handelt, erscheinen systematische Auswirkungen auf die Interaktionsmuster der Akteure bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten ohnehin eher abwegig. Viertens weicht der typische Gang der Gesetzgebung in Hamburg von demjenigen in den anderen Ländern ab (vgl. Blumenthal 2012: 694; Ennuschat 2014). Typischerweise wird ein Gesetzentwurf in Hamburg nach seiner formalen Einbringung vom Präsidenten ‚im Vorwege‘ direkt an einen oder mehrere Fachausschüsse überwiesen (vgl. für diese Möglichkeit § 53 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft, siehe Freie und Hansestadt Hamburg 2015). Erst danach wird er im Plenum beraten und direkt abgestimmt. Diese Beratung im Anschluss an die Beratung im Fachausschuss wird in Hamburg 1. Lesung genannt. Die nach allgemeiner Lesart 1. Lesung entfällt somit. An den Mechanismen der legislativen Mehrheitsbildung ändert dies freilich nichts. Daher stellt es für die vorliegende Arbeit auch kein Problem dar, solange zwei Dinge beachtet werden. Erstens gilt es, eine einheitliche Sprachregelung zu treffen. Wir verständigen uns hier darauf, die nach allgemeinem Verständnis 1. Lesung und nur diese als solche zu bezeichnen. Die in Hamburg als 1. Lesung bezeichnete Beratung ist also nicht eingeschlossen, wenn in der vorliegenden Arbeit von der 1. Lesung die Rede ist. Stattdessen behandeln wir sie äquivalent zur nach allgemeinem Verständnis 2. Lesung in den übrigen Ländern. Zweitens gilt es bei der Operationalisierung aller Variablen darauf zu achten, dass alle Operationalisierungen durch diesen Unterschied im formalen Prozess der Gesetzgebung nicht in ihrer Validität oder Reliabilität beeinträchtigt werden.

4.2 Grundsätzliche methodische Vorgehensweise

Für die vorliegende Arbeit ist es hilfreich, zwischen zwei unterschiedlichen Forschungslogiken zu unterscheiden: der Logik der Tiefe und der Logik der Breite (vgl. Gschwend/Schimmelfennig 2007). Der Unterschied lässt sich zunächst oberflächlich mit einer unterschiedlichen Fallzahl beschreiben. Hintergründig jedoch verfolgen die beiden Logiken unterschiedliche Ziele. „Designs mit kleiner Fallzahl geben der Tiefe der Analyse gegenüber der Breite den Vorzug, Designs mit großer Fallzahl setzen auf Breite statt Tiefe. Folglich führt Forschung mit

kleiner Fallzahl potenziell zu [sic!] sehr präzisen und dichten kausalen Analyse eines oder weniger Fälle auf Kosten der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse“ (Gschwend/Schimmelfennig 2007: 24–25). Bei Forschung mit großer Fallzahl unter Verwendung statistischer Methoden verhält es sich umgekehrt. Bei der Wahl der Forschungslogik handelt es sich also auch um einen Zielkonflikt. Dabei sind die beiden Logiken jedoch keinesfalls völlig exklusiv. Vielmehr gewichten sie die genannten Forschungsziele der dichten kausalen Analyse und der Generalisierbarkeit unterschiedlich, ohne jedoch dem jeweils schwächer gewichteten Ziel seine Bedeutung abzuerkennen. So sind Analysen, die im Geiste der Logik der Breite entstehen, zwar in geringerem Maße kontextualisiert als unter Anwendung der Logik der Tiefe. Das heißt jedoch nicht, dass sie Kontext völlig ausblenden. Vielmehr greifen sie häufig auf Kontrollvariablen zurück, um falsche Schlüsse zu vermeiden, auch wenn die Gewichtung der Forschungsziele eher zugunsten der Generalisierbarkeit erfolgt.

Die vorliegende Arbeit greift aus verschiedenen Gründen vorwiegend auf die Logik der Breite zurück. Erstens haben wir in Kapitel 3 klare Hypothesen postuliert. Ihre Überprüfung ist Aufgabe des empirischen Teils dieser Arbeit. Es geht also nicht um eine möglichst kontextspezifische Erklärung, sondern um einen Test dieser bestimmten Hypothesen. Zweitens ist es schließlich durchaus eines der erklärten Ziele dieser Arbeit, neben dem landesspezifischen Forschungsinteresse die guten Vergleichsbedingungen der Landesparlamente außerdem auch für möglichst verallgemeinerbare Aussagen zu nutzen. Und drittens entschärft genau diese gute Vergleichbarkeit problematische Aspekte bei der Anwendung der Logik der Breite. Denn wenn die ausgewählten Länder unterschiedlich sind, kann das dazu führen, Konzepte dehnen oder mit Indikatoren arbeiten zu müssen, die nicht wirklich passgenau sind, um die Analyse in der gewählten Logik durchführen zu können (vgl. Gschwend/Schimmelfennig 2007: 25). Dass die gute Vergleichbarkeit der deutschen Länder diese Probleme deutlich abschwächt, macht die Logik der Breite für die vorliegende Arbeit attraktiver. Schließlich schwächen sich die Nachteile dieser Logik auf diese Weise ab, während gleichzeitig jedoch ihre Vorteile bestehen bleiben. Dort, wo ein oder wenige Fälle vertieft betrachtet werden, geschieht dies, um bestimmte statistisch ermittelte Effekte abzusichern. Wir honorieren damit, dass es „[...] keineswegs schaden [kann], Kausalprozess-Beobachtungen zur Unterstützung von Analyseergebnissen heranzuziehen, die aus einem bestehenden Datensatz gewonnen wurden“ (Gschwend/Schimmelfennig 2007: 25). Zur Implementierung der gewählten Logik wird die Arbeit vorwiegend auf die statistischen Verfahren der logistischen Regressionsanalyse (für die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager) und der Ereignisdatenanalyse (für die Interaktion zwischen Koalitionsakteuren) zurückgreifen. Die Wahl dieser Verfahren und ihre Umsetzung wird dann in den jeweiligen Analysekapiteln ausführlich erläutert werden.

Alle statistischen Analysen wurden mit Stata 13 durchgeführt.

4.3 Operationalisierung der abhängigen Variablen

Alle drei Fragestellungen dieser Arbeit beschäftigen sich mit legislativem Konflikt und legislativer Kooperation bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten, was – wir erinnern uns an Kapitel 3 – tatsächlich auf legislativen Konflikt und legislative Kooperation abzielt und nicht mit rhetorischen Konfliktmustern verwechselt werden sollte. Dies gilt dann freilich auch bei dem Versuch, legislativen Konflikt und legislative Kooperation zu messen. Eine weitere Herausforderung besteht darin, tatsächlich legislativen Konflikt und legislative Kooperation und nicht nur das vorherrschende Konfliktpotential zu messen. Im Fokus des Interesses steht hier schließlich, wie sich die Akteure im Spannungsfeld unterschiedlicher Handlungsanreize tatsächlich verhalten. In der Literatur finden sich dabei zahlreiche Anregungen zur Messung von legislativem Konflikt und legislativer Kooperation. So wurden bereits sehr früh diverse auf namentlichen Abstimmungsdaten beruhende Maßzahlen für legislativen Konflikt eingeführt (zum Beispiel Rice 1925; für Diskussionen auf dieser Basis vgl. Clausen 1967; Macrae Jr. 1970). Bereits in Kapitel 2 haben wir jedoch auf Probleme bei der Anwendung auf namentlichen Abstimmungsdaten beruhender Maßzahlen im Kontext parlamentarischer Regierungssysteme hingewiesen. Es empfiehlt sich daher, nach anderen, universell einsetzbaren Messungen zu suchen. Klaus von Beyme (1997: 244) nennt eine ganze Reihe möglicher Indikatoren (etwa den Einsatz namentlicher Abstimmung, die Medienresonanz oder Änderungsvorschläge zu Gesetzentwürfen; für letzteren Punkt vgl. auch Pedrazzani/Zucchini 2013), von denen also nicht alle parlamentsfixiert sind. Die Literatur hat inzwischen jedoch noch weitere Möglichkeiten zutage gefördert. Hier sei das legislative Scheitern von Gesetzentwürfen genannt (vgl. Cheibub et al. 2004; Saiegh 2009, 2011). Tsebelis (1999, 2002: 165–186, 2004) versucht empirisch zu zeigen, dass Anzahl und ideologische Distanz der Vetospieler die Anzahl verabschiedeter Gesetze beeinflussen. Nicht vergessen werden darf jedoch – wie bei den meisten anderen Operationalisierungsfragen auch: „Operationalizing conflict and consensus presents us with severe problems in comparative cross-country analyses“ (Damgaard/Mattson 2004: 118). Die deutschen Länder mit ihrer vergleichsweise hohen institutionellen und politisch-kulturellen Homogenität sind diesbezüglich zwar relativ unproblematisch; gleichwohl gilt es diesen Punkt im Hinterkopf zu behalten. Vor dem Hintergrund dieser facettenreichen Literatur ist die Operationalisierung von legislativem Konflikt und legislativer Kooperation bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten daher durchaus kein Selbstläufer. Ziel der Bestrebungen ist eine zentrale Operationalisierung, die plausibel ist, außerdem einen parlamentarischen Fokus aufweist sowie möglichst klar und passgenau auf die Fragestellung gemünzt ist. In diesem Sinne gilt es nun, für jede der drei Fragestellungen eine geeignete Operationalisierung herauszuarbeiten.

4.3.1 Abhängige Variable der Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager

Beginnen wir mit der ersten Fragestellung der vorliegenden Arbeit. Die abhängige Variable ist hier Konflikt oder Kooperation zwischen einer Oppositionspartei und dem Regierungslager bei der Bildung von Gesetzmehrheiten. Legislative Erfolgsraten kommen hier schlechterdings als Operationalisierung in Frage, da Oppositionsparteien schließlich kaum eine realistische Chance haben, mittels konfliktiven Verhaltens den Gesetzgebungserfolg von Mehrheitsregierungen zu schmälern. Ähnliches gilt also für die Anzahl der seitens des Regierungslagers verabschiedeten Gesetze. Klarzustellen ist im Zuge dieser Operationalisierung als Vorbemerkung jedoch auch, dass Kooperation in dem hier verstandenen Sinne und wie in Kapitel 3 dargelegt nicht zwangsläufig impliziert, dass es zu Verhandlungen zwischen Oppositionspartei und Regierungslager über den betreffenden Gesetzentwurf kommt. Vielmehr meint Kooperation lediglich, dass es zu einer gemeinsamen Gesetzgebungskoalition kommt, die sich auch daher ergeben kann, dass sich eine Oppositionspartei dem Vorschlag des Regierungslagers anschließt. Benötigt wird also eine Operationalisierung, die diesbezüglich neutral bleibt.

Die Operationalisierung, die sich unter allen Gesichtspunkten dabei am besten anbietet, ist das Abstimmungsverhalten von Oppositionsparteien bei Gesetzentwürfen, die unter Beteiligung des Regierungslagers eingebracht wurden. Dabei wird im Falle mehrerer Oppositionsparteien das Abstimmungsverhalten jeder Oppositionspartei separat betrachtet. Das finale Abstimmungsverhalten ist dabei nicht die einzige, sondern lediglich die letzte Stufe im Gesetzgebungsprozess, auf der die Parteien die Frage nach programmatischem oder opportunistischem Verhalten beantworten. Andere Hinweise ergeben sich zum Teil indirekt, etwa über prozedurale Bemühungen einer Oppositionspartei, einen Gesetzentwurf des Regierungslagers zu behindern oder zu befördern (De Winter 2004: 47). Doch auf der früheren Stufe der Einbringung von Gesetzesvorschlägen lassen sich Konflikt und Kooperation zwischen Akteuren ebenfalls bereits direkt ablesen (vgl. Finke 2012; Louwerse/Otjes 2015). Während einige Akteure einen Gesetzentwurf mitunter gemeinsam initiieren, bleiben andere außen vor. Zwischenabstimmungen über einen Gesetzentwurf können weitere Stufen darstellen. Wir entscheiden uns jedoch dafür, uns hier an der Stufe der finalen Abstimmung zu orientieren. Hier lässt sich das Verhalten der Akteure nicht nur klar benennen. Zudem handelt es sich hier auch um die wichtigste Stufe im Prozess der Mehrheitsbildung. Das finale Votum entscheidet in aller Regel über das Schicksal eines Gesetzentwurfs. Das finale Votum ist es auch, das im Hinblick auf das Wählerpublikum von allen Stufen die größte Strahlkraft entfaltet. Und das finale Votum hat nicht zuletzt bleibenden Charakter. Es ist also die letzte Möglichkeit für Akteure, sich im formalen Gesetzgebungsprozess zu einem Gesetzentwurf zu positionieren. An

ihrem Verhalten auf dieser Stufe der Mehrheitsbildung werden Akteure letztlich gemessen werden. Sich auf diese finale Stufe zu konzentrieren macht übrigens auch deshalb Sinn, da – wie wir unten sehen werden – der absolute Löwenanteil der Gesetzentwürfe, die unter Regierungsbeteiligung eingebracht werden, ohnehin vom Regierungslager alleine initiiert werden. Daraus lässt sich ablesen, dass zumindest die Stufe der Einbringung von Gesetzentwürfen offensichtlich wenigstens nicht im größeren Stil durch kooperatives Verhalten zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager geprägt ist. Ein weiteres Argument für die Betrachtung der finalen Stufe ist, dass die Muster von Konflikt und Kooperation zwischen Akteuren auf der Stufe der Gesetzeseinbringung schließlich auch in die finale Stufe eingespeist werden. Akteure, die einen Gesetzentwurf mitinitiiieren, werden sich schließlich schwerlich auf der Stufe der finalen Abstimmung von ihrem eigenen Entwurf distanzieren. Die Betrachtung der finalen Stufe birgt also die Möglichkeit, sowohl die letzte Entscheidung der Akteure bezüglich ihres Verhaltens einzufangen (schließlich bleibt bei Akteuren, die einen Gesetzentwurf nicht mit einbringen, zunächst noch offen, ob sie sich später nicht doch kooperativ in dieser Sache verhalten) als auch die Stufe der Einbringung nicht zu übergehen. In Kapitel 5 wird näher zu erläutern sein, wie dies technisch umzusetzen ist.

Freilich handelt es sich bei der Stufe der finalen Abstimmung auch nicht um den einzigen Ort, an dem Akteure konfliktieren oder kooperieren (vgl. Müller/Fallend 2004). Ein Beispiel dafür sind wohlfahrtskorporatistische Arenen, in denen Sozialpolitik und Arbeitsbeziehungen eng verknüpft sind. Dass sich die vorliegende Arbeit auf legislativen Konflikt und legislative Kooperation im Parlament beschränkt, ist jedoch nicht nur vor dem Hintergrund ihres Erkenntnisinteresses plausibel, sondern schmälert auch ansonsten ihre Aussagekraft nicht grundlegend. Denn die landespolitischen Arenen dürften weniger mannigfaltig sein als beispielsweise diejenigen im Bund, einmal bedingt durch die Konzentration vieler außerparlamentarischer Akteure auf die Bundesebene, zum anderen durch die simplere institutionelle Struktur. In Bezug auf letzteren Punkt lässt sich bei Manfred G. Schmidt herauslesen, dass gerade die Interaktion zwischen Bundestag und Bundesrat in einem System des kooperativen Föderalismus Anreize schafft, dass Akteure ihre parlamentarische Interaktion bei der Bildung von Gesetzmehrheiten in der Öffentlichkeit rhetorisch verfremden. Häufig, nämlich in Fällen sogenannter ‚divided government‘, ist Kooperation zwischen Bundestags-Opposition und Regierungslager im Bundesrat notwendig, da andernfalls keine zustimmungspflichtigen Gesetze verabschiedet werden könnten. Oppositionsparteien machen also (wenngleich durch ihre starke Verhandlungssituation geschmälerte) inhaltliche Zugeständnisse und übernehmen Verantwortlichkeit für Gesetzentwürfe, ohne dafür mit Regierungsämtern belohnt zu werden. Vor diesem Hintergrund haben sie einen Anreiz, dieses kooperative Verhalten durch kompetitive Rhetorik zu verfremden, um drohende elektorale Kosten zu minimieren. Schmidt (2002: 80) schreibt: „It is therefore a natural inclination of the

parties involved in this process to adopt a dual-track strategy, both co-operation and confrontation in legislation and in the symbolic presentation of the choices or, alternatively, co-operation in legislation but with a confrontational style in the political rhetoric of partisan struggles“. Die Einkammerstruktur der Regierungssysteme der Länder trägt daher dazu bei, dass sich Akteure über Arenen hinweg kohärenter verhalten. Dies stützt den Fokus der vorliegenden Arbeit auf der parlamentarischen Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten. Im Zuge der Bildung landespolitischer Gesetzgebungsmehrheiten sind die Landtage daher nicht der einzige, wohl aber der zentrale Ort von legislativem Konflikt und legislativer Kooperation mit dem nachhaltigsten Einfluss.

Plausiblerweise beschränkt sich diese Operationalisierung und damit die Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager auf Gesetzentwürfe, die unter Regierungsbeteiligung eingebracht werden. Dahinter steht die Überlegung, dass Gesetzentwürfe mit unterschiedlicher Intention eingebracht werden können. Zum einen kann die Intention naheliegenderweise sein, sie zu verabschieden. Wir gehen davon aus, dass Regierungsakteure Gesetzentwürfe in dieser Intention einbringen. Schließlich verfügen sie kraft ihrer Parlamentsmehrheit über die Möglichkeit, sie zu verabschieden, und ein Scheitern ihrer eigenen Vorlagen dürfte daher in den Augen der Wähler ein schwaches Bild abgeben. Auch die Erfahrung lehrt uns, dass Entwürfe des Regierungslagers eine sehr realistische Chance auf Verabschiedung haben, und bestätigt uns zusätzlich in dieser Annahme. Reinen Oppositionsentwürfen hingegen geht diese realistische Chance mangels eigener Parlamentsmehrheit und bedingt durch den Wettbewerb im Neuen Dualismus in aller Regel ab. Freilich bringen auch Oppositionsparteien bisweilen Gesetzentwürfe ein. So legt die Literatur jedoch nahe, dass es sich dabei vorwiegend um ‚Policy-Signale‘ handelt (vgl. Brunner 2013). Deren Intention besteht dann im Bekräftigen der eigenen Position oder in der Betonung eines bestimmten Themas, sie sind also gar nicht in Erwartung ihrer Verabschiedung formuliert. Dementsprechend sollten sie auch nicht im Hinblick auf ihre Mehrheitsfähigkeit formuliert worden sein¹³⁴. Sollte ein Oppositionsentwurf das Regierungslager tatsächlich einmal in Bedrängnis bringen, so kann das Regierungslager den Entwurf im Übrigen auch ‚kapern‘. Mit ihrer Parlamentsmehrheit können sie diesen schließlich in ihrem Sinne beliebig umgestalten. Oppositionsentwürfe sind also in ihrer Anlage zunächst schwer zu deuten und der Kern der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten dürfte, so lässt sich getrost annehmen, die unter Beteiligung eines Akteurs aus dem Regierungslager eingebrachten Gesetzentwürfe betreffen. Ist man systematisch an der Interaktion von Oppositionsparteien und Regierungslager bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten interessiert, so empfiehlt es sich deshalb, gezielt die unter Beteiligung des Regierungslagers ein-

¹³⁴ Vollständig lassen sich die beiden Intentionen indes nicht voneinander trennen. Die unterschiedliche Gewichtung ist jedoch hinreichend klar.

gebrachten Entwürfe zu analysieren. Dies tut die vorliegende Arbeit. Was ist indes genau gemeint, wenn von unter Beteiligung des Regierungslagers eingebrachten Gesetzentwürfen die Rede ist? Wir fassen diese Formulierung recht weit, um keine Gesetzentwürfe vorschnell auszuschließen. So fallen darunter zunächst auch solche Gesetzentwürfe, an denen von den Akteuren des Regierungslagers nur einer von mehreren Koalitionspartnern beteiligt ist. Außerdem beinhaltet die Formulierung auch lagerübergreifende Gesetzentwürfe, an denen neben mindestens einem Akteur des Regierungslagers auch eine Oppositionspartei beteiligt ist, um die Stufe der Gesetzeseinbringung in der Analyse berücksichtigen zu können. Wir werden die Akteurskonstellationen der Gesetzentwürfe später in diesem Kapitel näher aufschlüsseln. Diese weite Konzeption erfordert außerdem ein wenig Augenmaß bei der technischen Durchführung der Analyse, auf das wir in Kapitel 5 näher eingehen werden.

Einen weiteren konzeptionellen Hinweis gilt es an dieser Stelle noch zu erwähnen. Dieser besteht darin, dass wir im Zuge der Operationalisierung nicht das Verhalten des Oppositionslagers als Ganzes erfassen, sondern das Verhalten jeder Oppositionspartei separat. Wir operationalisieren also bei Vorliegen mehrerer Oppositionsparteien in einer Legislaturperiode die Beziehung jeder Oppositionspartei zum Regierungslager einzeln. Für jede Oppositionspartei wird also separat festgestellt, ob es zwischen ihr und dem Regierungslager zu kompetitivem oder kooperativem Verhalten kommt. Weitere technische Erläuterungen zur sich hieraus ergebenden Datensatzstruktur wird es dann ebenfalls in Kapitel 5 geben. Hier sei jedoch kurz der Grund für diese Entscheidung dargelegt. So haben wir bereits in Kapitel 2 die Debatte um die individuelle Akteursqualität von Oppositionsparteien behandelt. In jedem Fall empfiehlt es sich, diese Debatte nicht durch eine potentiell verkürzte Operationalisierung vorschnell zu beschneiden. Die gewählte Operationalisierung gewährleistet dies. Übrigens ist die gewählte Operationalisierung auch sehr robust gegen prozedurale Eigenheiten im Gesetzgebungsverfahren der Länder. Wie wir im Verlauf der Arbeit noch sehen werden, gibt es durchaus einige Unterschiede zwischen den Ländern, was den üblichen Gang der Gesetzgebung betrifft, etwa bezüglich der üblichen Zahl an Lesungen oder der Beratung in Fachausschüssen. Eine finale Abstimmung über einen Gesetzentwurf gibt es jedoch unweigerlich in allen Landtagen.

Es bleiben noch einige technische Anmerkungen. Dies betrifft etwa den Umgang mit nicht verabschiedeten Gesetzentwürfen. Wir berücksichtigen mit der gewählten Operationalisierung grundsätzlich alle Gesetzentwürfe, bei denen es zu einer finalen Abstimmung kommt. Gesetzentwürfe, bei denen es gar nicht erst zu einer solchen Abstimmung kommt, fallen also heraus. Allerdings ist ein ganzes Bündel an möglichen Ursachen für diesen Fall denkbar. Ein Gesetzentwurf könnte etwa in einem anderen aufgegangen sein oder das zugrundeliegende Problem bereits anderweitig behoben sein. Daher ist dieser Fall nicht pauschal interpretierbar. Ein daraus resultierender Bias ist demnach ebenso unwahrscheinlich. Die gewählte

Operationalisierung beschränkt sich auf unter Beteiligung des Regierungslagers eingebrachte Gesetzentwürfe in der Annahme, dass die Initiatoren hier auch tatsächlich eine Verabschiedung intendieren. Dies wirft jedoch Fragen auf, wenn es bei solchen Gesetzentwürfen dann zu einer finalen Abstimmung, aber nicht zur Verabschiedung kommt. Haben Regierungsakteure gar nicht vor, einen von ihnen initiierten Gesetzentwurf zu verabschieden, so könnte unsere Operationalisierung unter Umständen ins Leere greifen. Möglicherweise ist die Position des Gesetzentwurfs dann gar nicht mehrheitsfähig innerhalb des Regierungslagers oder Oppositionsparteien wissen ohnehin, dass der Gesetzentwurf nicht verabschiedet werden wird. Beides würde die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager unweigerlich verändern und sich auf die in Kapitel 3 getätigten theoretischen Überlegungen auswirken. In der Tat gibt es in den später erhobenen Daten sieben solcher Gesetzentwürfe, die in finaler Abstimmung nicht angenommen wurden. Betrachten wir diese eingehender. Nun klärt sich auf, dass in keinem dieser Fälle das Regierungslager mit seinem Gesetzentwurf tatsächlich scheiterte. In fünf der sieben Fälle war es die erklärte Absicht des Regierungslagers, den jeweiligen Gesetzentwurf für erledigt zu erklären (vermutlich hatte er sich erübrigt). Diese Entwürfe scheiterten absichtlich und bleiben daher in unserer Analyse außen vor (dies sind MV-4/1734, NW-13/4566, ST-4/246, ST-5/284 und ST-5/487). Ein Entwurf (NW-13/6526) wurde ohnehin nur von einem der Partner einer Koalitionsregierung eingebracht. Wir werden diese Art von Gesetzentwürfen in Kapitel 5 ohnehin von der Analyse ausschließen und dies dort auch diskutieren. Der letzte Entwurf (NW-14/7055) erhielt in der finalen Abstimmung zwar die Unterstützung des Regierungslagers, verfehlte aber die aufgrund seines Inhalts notwendige 2/3-Mehrheit und wurde daher dennoch nicht angenommen. Da dem Regierungslager nicht unterstellt werden kann, es habe intendiert, diesen Gesetzentwurf für erledigt zu erklären, operationalisieren wir diesen Gesetzentwurf jedoch wie gehabt¹³⁵.

Und es gibt weitere technische Anmerkungen zu Codierungsentscheidungen. Die Variable ist als binäre Variable codiert, die den Wert 1 annimmt, wenn eine Oppositionspartei dem betreffenden Gesetzentwurf zustimmt, das heißt wenn sie also mit „Ja“ stimmt. Andernfalls nimmt die Variable den Wert 0 an. Die Variable ist somit für kooperatives Verhalten mit 1 codiert und für kompetitives mit 0. Enthaltungen werden damit wie Nein-Stimmen als kompetitives Verhalten gewertet. Zugegebenermaßen liegen die Dinge in diesem Punkt jedoch zunächst gar nicht so einfach. Denn die deutschen Landtage beschließen mit einfacher Abstimmungsmehrheit (vgl. Thiele 2008: 307). Relevant ist lediglich, ob die Anzahl der abgegebenen Ja-Stimmen diejenige der Nein-Stimmen überragt oder

¹³⁵ Dass solche Gesetzentwürfe mit qualifizierter Mehrheitshürde die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager verändern können, ist ein berechtigter Einwand. Schließlich kann Oppositionsparteien hier Verhandlungsmacht zukommen, falls die Parlamentsmehrheit des Regierungslagers nicht groß genug ist, um die qualifizierte Hürde zu nehmen. Wir werden in den Kapiteln 5 und 6 jeweils bei der Diskussion der Kontrollvariablen darlegen, warum dies für die vorliegende Arbeit dennoch kein Problem darstellt.

umgekehrt. Enthaltungen bleiben unberücksichtigt. Anders als beispielsweise bei der einfachen Anwesenheitsmehrheit (Thiele 2008: 305–306) zählen sie also nicht de facto als Nein-Stimmen, sondern bleiben zunächst getreu ihrem Namen schlicht Enthaltungen. Einerseits erschweren sie die Verabschiedung eines Gesetzentwurfs also nicht, sondern erleichtern sie eher indirekt, da tendenziell weniger Ja-Stimmen zur Verabschiedung eines Gesetzentwurfs benötigt werden. Andererseits wiederum sind sie zweifelsohne keine Zustimmung zum entsprechenden Gesetzentwurf. Aus zwei Gründen codieren wir Enthaltungen in dieser Situation mit 0. Erstens gilt bei gleicher Zahl an Ja- und Nein-Stimmen in den deutschen Landtagen ein Gesetzentwurf als abgelehnt (Thiele 2008: 341). Enthaltungen sind in den deutschen Landtagen also zunächst tatsächlich neutrale Votes, bei einem Patt jedoch konservieren sie den bestehenden Zustand. Zweitens dürften Enthaltungen von Wählern eher als kompetitives Votum aufgefasst werden. Schließlich fahren Oppositionsparteien bei einer Enthaltung einen von der Linie des Regierungslagers unterscheidbaren, eigenen Kurs. Sie würden von Wählern im Fall einer Enthaltung ohne Zweifel zum Beispiel nicht für das betreffende Gesetz mitverantwortlich gemacht. Was die Zusammensetzung der Gesetzgebungscoalition anbelangt, haben sie sich mit ihrer Enthaltung also klar vom Regierungslager abgegrenzt. Man könnte auch sagen: Enthaltungen sind eine Nicht-Zustimmung. Und dies ist in der Interaktion zwischen Oppositionspartei und Regierungslager letztlich entscheidend.

Erhoben wurde das Abstimmungsverhalten der Parteien prioritär anhand der Plenarprotokolle der Landesparlamente. In den ausgewählten Ländern ist das Abstimmungsverhalten der Parteien dann in der Regel anhand dieser Protokolle mit hinreichender Sicherheit feststellbar. Zumeist ergibt sich das Abstimmungsverhalten aus der Feststellung des Abstimmungsergebnisses durch den Präsidenten, was die beste verfügbare Quelle darstellt. Dementsprechend greifen wir prioritär hierauf zurück. Alternativ ergibt sich in den Plenarprotokollen bisweilen auch eine zweite Quelle, nämlich wenn Fraktionen in selteneren Fällen ihr Abstimmungsverhalten in einer im Plenarprotokoll festgehaltenen Weise ausdrücklich bekunden. Codiert wird die finale oder alternativ die zeitlich gesehen letzte verfügbare Abstimmung über den gesamten Gesetzentwurf. Dabei ist letztlich unerheblich, welche Abstimmungsart (zum Beispiel offene Abstimmung, Hammelsprung, et cetera) zum Einsatz kommt. Einzelabstimmungen über einzelne Paragraphen, die Gesetzesüberschrift, et cetera werden jedoch nicht extra berücksichtigt. Stimmt eine Fraktion nicht geschlossen ab, wird die Mehrheitslinie der Fraktion codiert, sofern sie zweifelsfrei erkennbar ist. Ist die Mehrheitslinie der Fraktion nicht zweifelsfrei ersichtlich oder gibt es innerhalb einer Fraktion ein Patt, kann für diese Fraktion kein Abstimmungsverhalten codiert werden. Des Weiteren ist es wichtig, stets denselben Bezugspunkt für das Abstimmungsverhalten zu verwenden. Wir codieren das Abstimmungsverhalten von Fraktionen stets in Bezug auf den Gesetzentwurf selbst. Dieser Hinweis ist wichtig, da in den Landesparlamenten

häufig über die Beschlussempfehlung zu einem Gesetzentwurf abgestimmt wird. Lautet die Beschlussempfehlung jedoch auf Ablehnung des Gesetzentwurfs, so ist ein Ja-Votum in Bezug auf den Gesetzentwurf selbst als Nein-Votum zu verstehen. Die Variable ist also einheitlich in Bezug auf den Gesetzentwurf selbst codiert.

Die Codierung des Abstimmungsverhaltens erfolgt also stets so präzise wie möglich. Dies ist insofern wörtlich zu nehmen, als trotz aller Bemühungen in einer bestimmten Konstellation potenzielle Schwierigkeiten auftreten könnten. Konkret ergeben könnten sich diese aus einer bestimmten Interpretation des Konzepts der Einstimmigkeit bei gleichzeitig auftretenden Stimmenthaltungen. So lassen sich zwei modi operandi bezüglich Einstimmigkeit unterscheiden (vgl. Thiele 2008: 269–270). Man könnte von Einstimmigkeit sprechen, wenn alle Akteure für ein und dieselbe Alternative oder wenigstens nicht gegen diese gestimmt haben. Ein anderer Modus ist, von Einstimmigkeit zu sprechen, wenn tatsächlich alle Akteure für diese Alternative gestimmt haben. Im ersten Modus könnte man also auch von einem einstimmigen Beschluss sprechen, wenn Enthaltungen vorliegen. Da die vorliegende Arbeit Stimmenthaltung jedoch aus den benannten Gründen mit 0 codiert, ist diese Sprachregelung nicht ganz unerheblich. Wendet der Landtagspräsident bei der Feststellung des Abstimmungsverhaltens die erste Sprachregelung an, so könnten in der ganz bestimmten Konstellation, dass ein Entwurf ohne Gegenstimmen, aber mit Enthaltungen angenommen wird, Enthaltungen fälschlicherweise als Ja-Voten codiert werden, wenn im Plenarprotokoll lediglich von einer einstimmigen Annahme die Rede ist. Zumindest ließe sich schwerlich unterscheiden, inwieweit tatsächlich alle Fraktionen mit Ja gestimmt haben. Eine systematische Betrachtung der diesbezüglichen Sprachregelungen in den deutschen Landesparlamenten ist bislang nicht bekannt. Dennoch sprechen eine ganze Reihe von Argumenten dafür, dass diese Konstellation für die gewählte Operationalisierung kein größeres Problem darstellt. In Nordrhein-Westfalen etwa stellt sich das Problem ohnehin nicht. Dort nämlich hält die Geschäftsordnung des Landtags in § 46 Abs. 2 explizit fest, dass Enthaltungen bei der Feststellung des Abstimmungsergebnisses zu berücksichtigen sind (vgl. Landtag NRW 2013). Andere Geschäftsordnungen schweigen sich aus. In Hamburg (§ 34 Abs. 2 Satz 2 in Freie und Hansestadt Hamburg 2015) und Sachsen-Anhalt (§ 74 Abs. 2 in Der Landtag von Sachsen-Anhalt 2015c) werden Enthaltungen zwar zumindest formal nur proaktiv, das heißt auf Verlangen, festgestellt. Doch für die parlamentarische Praxis muss dies nichts heißen. Schließlich lässt sich davon ausgehen, dass Oppositionsfraktionen auf ihre Nicht-Zustimmung zum Regierungskurs und somit auch auf seine Feststellung Wert legen. Ein weiterer Anhaltspunkt ist die Parlamentspraxis im Deutschen Bundestag. Dort sieht die Geschäftsordnung das Feststellen von Enthaltungen bei Abstimmungen durch Handzeichen oder Aufstehen ebenfalls nicht vor. „Nach der Parlamentspraxis besteht allerdings ein Anspruch auf die Frage nach Stimmenthaltungen sowie auf Feststellung von Stimmenthaltungen auch bei Abstimmung durch Handzeichen oder Aufstehen[...]“

(Thiele 2008: 443–444). Angesichts der prominenten Stellung des Bundestages ist es durchaus plausibel, dass diese Praxis ein Referenzpunkt für die Praxis in den Landesparlamenten sein könnte. Beim Erheben der Daten indes sind – um hier ein wenig vorzugreifen – zahlreiche Enthaltungen zu vermerken. So handelt es sich bei 10,59 Prozent der rekonstruierbaren Oppositionsvoten im Datensatz, die in die Analysen in Kapitel 5 einfließen, um Enthaltungen. Damit lässt sich nicht mehr von Einzelfällen sprechen; dies spricht für eine systematische Feststellung von Stimmenthaltungen. Im Ländervergleich zeigt sich außerdem, dass Nordrhein-Westfalen mit rund 7,27 Prozent den niedrigsten Anteil an Oppositionsenthaltungen aufweist. Dies ist ein weiteres Indiz gegen einen Bias. Und zur Absicherung der interessierenden Effekte werden die durchzuführenden Analysen ohnehin mit Länder-Dummies kontrollieren, so dass schlussendlich kein Problem für die gewählte Operationalisierung zu konstatieren ist¹³⁶.

In Fällen, in denen sich das Abstimmungsverhalten einer Fraktion aus dem Plenarprotokoll nicht ergibt, greifen wir alternativ auf die Beschlussempfehlung und das Ausschussprotokoll des federführenden Fachausschusses als Quelle zurück¹³⁷. Häufig ist hier das Abstimmungsverhalten der Fraktionen über die Beschlussempfehlung im federführenden Ausschuss notiert. Unter der in der Parteiendemokratie gerechtfertigten Annahme, dass Fraktionen im Ausschuss und im Plenum kohärent abstimmen¹³⁸, können wir dann das Stimmverhalten im Ausschuss codieren. Bei rund 5,33 Prozent aller erhobenen Gesetzentwürfe (mehr dazu unten) wurde das Abstimmungsverhalten einer oder mehrerer Fraktionen auf diese Weise codiert. Mit der nun vollends beschriebenen aufwändigen Operationalisierung haben wir die bestmögliche Operationalisierung umgesetzt und im Rahmen der hier zur Verfügung stehenden Ressourcen die maximale Information über das Verhalten der Akteure bei der Bildung von Regierungsmehrheiten in der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager extrahiert. Fehlende Werte reduzieren sich dadurch auf ein relativ geringes Maß, das wir in Kapitel 5 ausführlicher diskutieren werden.

136 Zur Verlässlichkeit von Plenarprotokollen generell indes äußert sich Armin Burkhardt (2003: 507–523). So oder so stellen Plenarprotokolle jedoch die zuverlässigste Quelle für unsere Zwecke dar.

137 Abstimmungsverhalten einer Fraktion in Form eines innerfraktionellen Patts gehört nicht zu diesen Fällen, schließlich ist das Abstimmungsverhalten hier ersichtlich, wenn auch nicht in eine bestimmte Richtung interpretierbar. Daher wird in solchen – seltenen – Fällen das Abstimmungsverhalten nicht codiert.

138 Eine Reihe von empirischen Studien stützt diese Annahme sogar für präsidentielle Systeme (zum Beispiel Unekis 1978; Fowler 2006; Alemán et al. 2009), die bekanntlich schwache politische Parteien aufweisen. Für deutsche oder generell Parlamente in parlamentarischen Regierungssystemen sind bisher keine empirischen Studien dazu bekannt, allerdings auch keine ernsthaften Zweifel an der systematischen Plausibilität der Annahme.

4.3.2 Abhängige Variable der Analyse der Interaktion zwischen Koalitionsakteuren

Kommen wir zur Operationalisierung der abhängigen Variable unserer zweiten Fragestellung, dem Ausmaß von Konflikt zwischen Koalitionspartnern. Wir erinnern uns: Unter Konflikt zwischen Koalitionsakteuren in Bezug auf einen Gesetzentwurf aus dem Koalitionslager verstehen wir in der vorliegenden Arbeit Uneinigkeit über einen solchen Gesetzentwurf. Dieses Ausmaß ist schwierig darzustellen. Gleichzeitig ist die vorliegende Arbeit nicht die erste, die sich diesem Problem stellen muss. In der Literatur kursieren vier mögliche Annäherungen. Diese Annäherungen weisen unterschiedliche Schwächen auf, weshalb wir uns für einen neuen Indikator entscheiden. Auch der wiederum ist nicht frei von Mankos, könnte aber geeignet sein, die Suche nach einer bestmöglichen Operationalisierung des zugrunde liegenden Konzepts einen Schritt voranzutreiben. Wir werden nun zunächst die vier bekannten Annäherungen aus der Literatur und ihre Nachteile diskutieren, ehe wir den neuen Indikator vorstellen.

Eine Annäherung, die in der Gesetzgebungsliteratur ins Spiel gebracht wird, sind sogenannte ‚legislative success rates‘. Solche Raten geben an, wie hoch der Anteil scheiternder Regierungsvorlagen ist. Sebastián M. Saiegh (2009, 2011, 2014) nutzt diese Kennziffer, um zu messen, wie erfolgreich Regierungschefs dabei sind, ihre Policy-Agenda in der Legislative umzusetzen. Bei Saiegh steht dabei also die Beziehung zwischen Exekutive und Legislative im Vordergrund. Doch im Fall von Koalitionsregierungen, die er ebenfalls untersucht, sind diese legislativen Erfolgsraten dann zwangsläufig zumindest teilweise auch als Messung des Konflikts zwischen Koalitionsparteien zu verstehen. Dabei argumentiert Saiegh, dass Unsicherheit über die Präferenzen der Abgeordneten zu Abstimmungsniederlagen im Parlament führen könnte. Zumindest unter Mehrheitsregierungen in parlamentarischen Systemen scheinen legislative Erfolgsraten jedoch aus zwei Gründen für die Operationalisierung von Konflikt zwischen Koalitionsakteuren ungeeignet zu sein. Zum einen dürften sie Koalitionskonflikt systematisch unterschätzen, da schließlich viele Koalitionskonflikte von Mehrheitsregierungen in parlamentarischen Systemen eben keine Abstimmungsniederlagen zur Folge haben werden. Schon die Alltagsbeobachtung solcher Regierungstätigkeit zeugt hiervon. Zum anderen stellt sich das Problem, dass legislative Erfolgsraten die Nicht-Annahme von Gesetzentwürfen aus anderen Gründen als Konflikt missverstünden. So sind legislative Vorhaben denkbar, bei denen sich der sie begründende Handlungsbedarf etwa aufgrund veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen aufgelöst hat und die deshalb nicht weiterverfolgt werden. Eine mit legislativen Erfolgsraten verwandte andere Maßzahl ist die Anzahl verabschiedeter (signifikanter) Gesetzentwürfe des Regierungslagers (vgl. Tsebelis 1999, 2002, 2004). Diese Maßzahl hat im Wesentlichen mit denselben Problemen zu kämpfen, wie

legislative Erfolgsraten. Hinzu kommt ein weiteres Problem, nämlich zu bestimmen und dann zu messen, was unter ‚signifikanten‘ Gesetzentwürfen zu verstehen ist.

Eine zweite Annäherung besteht in der Messung von programmatischen Distanzen zwischen Koalitionsparteien auf einer bestimmten Politikdimension als Proxy für Konflikte zwischen den Koalitionsparteien (vgl. Martin 2004). Dahinter steht die Annahme, dass mit zunehmender programmatischer Kluft auch die Wahrscheinlichkeit für Konflikt ansteigt. Diese Annahme ist zwar erst einmal nicht unplausibel. Doch bereits Bernhard Miller und Wolfgang C. Müller (2010b: 343) haben darauf hingewiesen, dass dieses Maß nichtsdestotrotz unvollständig ist, da Konflikt schließlich nicht nur rein sachpolitisch begründet werden kann. Ganz abgesehen davon würde man mit diesem Proxy ohnehin nur Konfliktpotenzial messen. Die Frage, ob ein hohes Konfliktpotenzial stets auch ein hohes Maß an Konflikt nach sich zieht, würde ausgeklammert.

Diese Kritik führt uns zur dritten Annäherung, die von Miller und Müller (2010b, 2010a) selbst vorgeschlagen wird. Sie wiederum orientieren sich an einer Klassifikation durch Dritte, nämlich durch Zeitungsberichterstattung (wobei die Idee an sich nicht neu ist, vgl. Nousiainen 1993: 269). Als Maßzahl dient dann die monatliche Anzahl an Artikeln in einer bestimmten Zeitung, die sich mit Konflikt in der interessierenden Regierungskoalition beschäftigen. Miller und Müller (2010a: 167) betonen die Vorteile dieser Maßzahl: „Diese Klassifikation durch Dritte ist unbeeinflusst von politikwissenschaftlichen Überlegungen [...] und kann über die Anzahl der Konflikt-Artikel einen Eindruck vom tatsächlichen Konfliktniveau vermitteln“. Diese Maßzahl allerdings könnte auf der anderen Seite auch einen systematischen ‚reporting bias‘¹³⁹ zugunsten von ‚lautem‘ Konflikt in sich bergen, über den vermutlich schlicht häufiger berichtet wird. Konflikt aber, der eher im Verborgenen ausgetragen wird, muss keineswegs weniger folgenreich sein. Und hier in der vorliegenden Arbeit geht es schließlich nicht um rhetorischen, sondern um legislativen Konflikt, der durchaus auch unauffällig vonstatten gehen kann. Zudem erscheint eine solche Operationalisierung bei einem Datensatzumfang wie dem vorliegenden schlicht nicht praktikabel.

Prominent geworden ist in jüngerer Zeit eine vierte Annäherung. Diese zieht die Dauer des formalen Gesetzgebungsprozesses eines Gesetzentwurfs als Proxy für das „level of legislative scrutiny of a minister’s proposals“ heran (Martin/Vanberg 2004, 2011). „In general, bills that are scrutinized more carefully will tend to require more *time* in the legislative process than bills that are not subjected to close scrutiny“ (Martin/Vanberg 2011: 70; Hervorhebung im Original). Dabei verorten Martin und Vanberg diese Kontrolle zentralerweise in die parlamentarischen Fachausschüsse. Das zu messende Konzept bei Martin und Vanberg deckt sich nicht ganz mit dem hier zu messenden Konzept des Koalitionskonflikts. Unter Konflikt zwischen Koalitionsakteuren in Bezug auf einen Gesetzentwurf aus

139 Dieses Problem kennen wir bereits aus ähnlichen Kontexten, etwa der Messung von Bürgerkriegen und politischen Unruhen über Presseberichterstattung (vgl. Weidmann 2016).

dem Koalitionslager verstehen wir in der vorliegenden Arbeit Uneinigkeit über einen solchen Gesetzentwurf. Doch es gibt deutliche Überschneidungen. Dennoch weist der Proxy von Martin und Vanberg deutliche Nachteile auf, die bisher noch nicht ausreichend gewürdigt wurden und die uns von einer Verwendung in der vorliegenden Arbeit absehen lassen.

Ein erster Nachteil des Proxy besteht im Umgang mit eingebrachten, aber nicht verabschiedeten Gesetzentwürfen. Martin und Vanberg (2004: 21; Hervorhebung im Original) gehen für diese Gesetzentwürfe davon aus, „[...] that scrutiny of these bills lasted *at least* until the end of the parliamentary term“. Wenngleich es Fälle geben mag, in denen dies zutrifft, erscheint dies als generelle Annahme zumindest fragwürdig. So muss nicht jeder Gesetzentwurf, der nicht weiterverfolgt wird, auch formal für erledigt erklärt worden sein. In solchen Fällen würde der Proxy das Ausmaß, in dem ein Gesetzentwurf geprüft wird, überschätzen. Gravierender jedoch wiegen andere Kritikpunkte. Der eine betrifft eine Vermischung der Interaktion zwischen Koalitionsakteuren mit derjenigen zwischen Koalitionslager und Oppositionsparteien. So ist es zumindest im Fall von Mehrheitsregierungen in parlamentarischen Systemen plausibel, anzunehmen, dass ab dem Zeitpunkt, von dem an ein Gesetzentwurf formal im Parlament behandelt wird, die Interaktion zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien im Vordergrund steht. Mit dem Eintritt eines Gesetzentwurfs ins parlamentarische Verfahren beginnt eine Phase der Gesetzgebung, in der Dissens über den Entwurf angesichts der parlamentarischen Wettbewerbssituation und der weitgehenden Öffentlichkeit des Verfahrens fast zwangsläufig auch öffentlich ausgetragen würde. Da „Regierung und Mehrheitsfraktionen als politische Handlungseinheit operieren“ (Rudzio 2006: 230), haben die Koalitionsakteure keinen Anreiz, quasi mutwillig ein solches Zeichen von Uneinigkeit im Regierungslager zu setzen. Dies lässt es nicht nur plausibel erscheinen, dass das Regierungslager das Verhalten ‚seiner‘ Regierungsmehrheit antizipiert und eine frühzeitige Kompromissfindung schon vor Beginn der parlamentarischen Beratungsphase¹⁴⁰ praktiziert, um Konflikt innerhalb des Regierungslagers nach Beginn dieser Phase von vornherein zu vermeiden. Im Übrigen ist bereits auch explizit für die deutschen Länder ein enges Verhältnis zwischen Mehrheitsfraktionen und Regierung beziehungsweise Ministerialbürokratie konstatiert worden, das auch den direkten und informellen Austausch von Informationen über Gesetzentwürfe im Vorfeld des parlamentarischen Verfahrens einschließt (vgl. zum Beispiel Mintzel/Wasner 2012: 122–123). Eine Kabinettspartei ist schließlich nicht nur Agent ihrer Fraktion, sondern auch der jeweiligen Partei. Es leuchtet daher kaum ein, warum die Mehrheitsfraktionen mit Kontrolle (oder Kritik) am Gesetzentwurf bis zum Beginn des parlamentarischen Verfahrens

140 Ein kurzer Hinweis: Übrigens vermeiden wir in unseren Ausführungen hier den Begriff der Einbringung eines Gesetzentwurfs, da er in der Literatur und im allgemeinen Sprachgebrauch unterschiedlich verwendet wird und daher unklar ist, ob zum Beispiel die Herausgabe eines Gesetzentwurfs als Parlamentsdrucksache oder die Präsentation eines Gesetzentwurfs in 1. Lesung gemeint ist.

warten sollten. Hinzu kommt, dass ein erklecklicher Anteil der Änderungsanträge zu einem Gesetzentwurf während des parlamentarischen Verfahrens technischer Natur sein dürften (dies reicht bis hin zur Korrektur von Druckfehlern). Auch solche Änderungsanträge jedoch werden das formale Gesetzgebungsverfahren tendenziell verlängern. Alle diese Punkte machen deutlich, dass bei der Dauer des formalen Gesetzgebungsprozesses als Proxy zum Teil unklar ist, was genau dabei gemessen wird.

Und es gibt einen weiteren Kritikpunkt. Akzeptiert man die Idee der Verweildauer eines Gesetzentwurfs als Proxy, so könnte eine längere Verweildauer bei mehr Kontrollanreiz immer noch auch durch Agieren auf der Zeitplanagenda zustande gekommen sein. Hierin könnte eine alternative Erklärung für einen empirischen Zusammenhang zwischen einem Anreiz zur Kontrolle und der Verweildauer liegen. Die Erklärung wäre dann, dass ein Gesetzentwurf zwar länger im Ausschuss verweilt, das wesentliche Geschehen zwischen den Koalitionsparteien (beispielsweise einvernehmliche, im Vorfeld noch nicht ersichtliche Korrekturen oder aber tatsächlich inhaltlicher Streit etwa wegen neu aufgetretenen Drucks von Interessengruppen) aber in anderen, informellen Arenen stattfindet. Je weiter die inhaltlichen Vorstellungen der Koalitionsparteien auseinanderliegen, desto mehr Ansatzpunkte werden sich für solcherart Korrekturen finden lassen. Konkret hieße das, dass im Ausschuss keine maßgebliche Kontrolle der Koalitionspartner stattfindet. Qualitative Evidenz für den deutschen Fall legt jedenfalls nahe, dass Fachausschüsse keine Arenen für gegenseitige Kontrolle von Koalitionspartnern sind (vgl. Oertzen 2006: 190–247). Da aber die Begründung für den Proxy maßgeblich gerade auf dem Argument fußt, Koalitionspartner würden sich gegenseitig im Ausschuss kontrollieren, entfällt mit den Zweifeln an diesem grundlegenden Argument auch ein wichtiger Anreiz, diesen Indikator zu verwenden. Dazu kommt, dass die Verweildauer als Proxy auch dann angezweifelt werden kann, wenn man davon ausgeht, dass bei längerer Verweildauer im Ausschuss parallel in informellen Foren noch wie auch immer geartete Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionspartnern stattfinden. Denn die Dauer des Gesetzgebungsprozesses schließlich wird noch von anderen, davon unabhängigen Faktoren beeinflusst sein, beispielsweise Obstruktionsbemühungen aus dem Oppositionslager, die die schlichte Mehrheitskoordination für das Regierungslager zeitaufwändiger machen.

Wenn wir nun vor dem Hintergrund der Nachteile bestehender Annäherungen einen neuen Indikator entwickeln, so soll dies die Verdienste der genannten Autoren keineswegs schmälern. Unzweifelhaft haben die genannten und andere ähnliche Studien die Forschung zur Gesetzgebungstätigkeit vorangebracht. Die Entwicklung eines neuen Indikators kann nun möglicherweise ein nächster Schritt für diesen Fortschritt bedeuten. Die Idee ist deshalb, den Zeitpunkt innerhalb der Legislaturperiode, an dem ein Gesetzentwurf des Regierungslagers zum ersten Mal Gegenstand im Parlament war, als Indikator zu verwenden.

Dabei gehen wir grundsätzlich von Kabinett und Mehrheitsfraktionen als politischer Handlungseinheit (Rudzio 2006: 230) aus. Über die Organisation dieser Handlungseinheit lässt sich inzwischen sagen, „[...] daß informelle Entscheidungsgremien in Koalitionen fast ständig bestehen und dann auch für den überwiegenden Zeitraum der Ort sind, wo faktisch die politisch brisanten Entscheidungen getroffen werden“ (Rudzio 2005: 12). Solcherart informelle Koordination ist inzwischen auch für die deutschen Länder gut belegt (vgl. Rudzio 2005: 13–14). Damit wird die Mehrheitskoordination in dem Sinne vorgelagert, dass tendenziell „[...] unter der Bedingung von Mehrparteienregierungen die Entscheidungsverfahren in Kabinett oder Parlament kaum mehr ‚tatsächliche‘, das heißt prinzipiell noch offene Entscheidungsprozesse sind, sondern schon zur ‚Implementation‘ gezählt werden müssen [...]“ (Grunden 2013: 225; vgl. auch Schreckenberger 1994).

Ausgangspunkt für den Indikator ist dann die Knappheit von parlamentarischer Zeit. Die zur Verfügung stehende Zeit zur Verabschiedung von Gesetzesvorschlägen ist klar auf ein bestimmtes Maximum (von in der Regel inzwischen fünf Jahren) begrenzt. Darauf zu spekulieren, nach der dann folgenden Wahl erneut in der Position zu sein, über eine Parlamentsmehrheit zu verfügen, ist für Akteure in aller Regel mit erheblicher Unsicherheit verbunden. Doch selbst dann müssten etwaig noch nicht abgeschlossene – weil zu spät angegangene – Gesetzesvorhaben neu angegangen werden, da solche Vorlagen mit Ende der Legislaturperiode dem Diskontinuitätsprinzip zum Opfer fallen. Dazu kommt die stete Unsicherheit, ob es nicht doch aus irgendeinem Grund in der Zwischenzeit zu vorgezogenen Neuwahlen kommen wird. Das schafft einen Anreiz für die Akteure, beim Verabschieden von Gesetzesvorschlägen nicht unnötig Zeit verstreichen zu lassen und Vorhaben entsprechend zügig anzugehen. Deshalb ist es plausibel, die Regierungsbildung auch im temporalen Sinne als Startpunkt für ein entsprechendes Handlungsfenster des Regierungslagers zu betrachten.

Mit der Regierungsbildung verständigen sich Koalitionsparteien weitgehend auf eine gemeinsame inhaltliche Agenda, die jedoch insofern vorläufig ist, als Details in aller Regel noch auszuhandeln sind. So sind Koalitionsverträge unvollständige Verträge (Müller et al. 2008: 14). Kabinett und Mehrheitsfraktionen werden sich dann vor Beginn des parlamentarischen Beratungsverfahrens auf einen gemeinsamen Gesetzentwurf verständigen. Geht man davon aus, dass das Regierungslager eigene Gesetzentwürfe nicht ins parlamentarische Beratungsverfahren schicken wird, solange in relevantem Maße interner Konflikt besteht, so könnte der Zeitpunkt, an dem ein Gesetzentwurf zum ersten Mal Gegenstand im Parlament wird (also der Beginn des parlamentarischen Beratungsverfahrens im engeren Sinne), Aufschluss geben über das Ausmaß an Konflikt über diesen Vorschlag innerhalb des Regierungslagers. Dieser Zeitpunkt kann als derjenige gelten, an dem die parlamentarische Mehrheitskoordination innerhalb des Regierungslagers zu einem Gesetzentwurf weitgehend abgeschlossen sein muss. Danach muss die Mehrheit stehen, um sich keine Blöße zu geben. Dies bedeutet übrigens nicht,

dass nach diesem Zeitpunkt kein Konflikt zwischen Koalitionsakteuren mehr auftreten wird. Der nach diesem Zeitpunkt auftretende Konflikt dürfte jedoch eher anderen, ‚neutralen‘ oder weniger vorhersehbaren Determinanten geschuldet sein (ein Beispiel wäre aus Einwänden bei Expertenanhörungen resultierender Koalitionskonflikt).

Wie setzen wir diese Operationalisierung nun konkret um? Hierfür benötigen wir für jeden Gesetzentwurf zunächst zwei Datumsangaben: den Startpunkt für das Handlungsfenster des Regierungslagers sowie den Zeitpunkt, an dem ein Gesetzentwurf zum ersten Mal zum Gegenstand im Parlament wurde und den wir als Proxy für den Zeitpunkt der (zumindest nach außen) weitgehenden Einigkeit des Regierungslagers verwenden. Der Startpunkt ist recht einfach festzulegen. Wir wählen hier das Datum der Wahl beziehungsweise Bestätigung der Regierung durch das Parlament. Konkret werten wir hier das Datum der Wahl des Regierungschefs oder alternativ – falls dieser wie teils in Hamburg noch aus der vorangegangenen Legislaturperiode im Amt war und dann, wie in Hamburg früher üblich, nicht erneut gewählt werden musste¹⁴¹ – die der Minister beziehungsweise Senatoren¹⁴². Der Zeitpunkt der Wahl der Regierung macht deshalb mehr Sinn als die konstituierende Sitzung des Landtags, weil schließlich bis zum erfolgreichen Abschluss der Regierungsbildung weder die parlamentarischen Konfliktstrukturen für die nächste Legislaturperiode geklärt sind noch die Regierung die Arbeit aufnehmen konnte.

Der Zeitpunkt, an dem ein Gesetzentwurf zum ersten Mal Gegenstand im Parlament wurde, ist schwieriger festzulegen. Zunächst ist hier festzuhalten, dass es dabei um die erste *formale* parlamentarische Aktivität geht. Etwaige vorherige Erwähnungen eines Vorhabens beispielsweise in Debattenbeiträgen im Plenum stehen hier also nicht im Fokus. Relevant ist stattdessen, wir erinnern uns, der Zeitpunkt, an dem ein Gesetzentwurf zum ersten Mal Gegenstand im Parlament wird als Proxy für den Zeitpunkt der zumindest nach außen weitgehenden Einigkeit des Regierungslagers. Wir ziehen daher dasjenige Datum heran, für das die erste formale parlamentarische Aktivität in der jeweiligen Parlamentsdokumentation dokumentiert ist. Dies ist in der Regel die 1. Lesung¹⁴³ eines Gesetzentwurfs, aber auch eine Vorüberweisung in einen Ausschuss¹⁴⁴ oder eine vor der 1. Lesung

141 Erst die Hamburgische Verfassungsreform von 1996 koppelte durch eine Änderung von § 35 der Hamburgischen Verfassung die Amtszeit von Erstem Bürgermeister und Senatoren an die Dauer der Legislaturperiode (vgl. Pestalozza 1991: 221, 2001: 220).

142 Als Datenquellen für diese Datumsangaben dienen die Plenarprotokolle der entsprechenden Landtagssitzungen. Diese sind in Hamburg die Plenarprotokolle mit den Nummern 14/2, 15/5, 16/3, 17/2, 18/1, 19/4, in Hessen die Plenarprotokolle mit den Nummern 13/1, 14/1, 15/1, 16/1, 18/1, in Mecklenburg-Vorpommern die Plenarprotokolle mit den Nummern 1/2, 2/2, 3/3, 4/2, 5/5, in Nordrhein-Westfalen die Plenarprotokolle mit den Nummern 11/2, 12/3, 13/2, 14/2 und in Sachsen-Anhalt die Plenarprotokolle mit den Nummern 1/1, 4/1, 5/1.

143 Wir erinnern uns, dass die nach allgemeiner Lesart 1. Lesung in Hamburg entfällt und die erste Behandlung eines Gesetzentwurfs im Plenum in der Regel in der nach allgemeiner Lesart 2. Lesung erfolgt, die in Hamburg allerdings 1. Lesung heißt und hier jedenfalls in Bezug auf Hamburg gemeint ist. Wie auch immer: dadurch bedingt erleben die meisten Gesetzentwürfe in Hamburg ihre erste formale parlamentarische Behandlung im Ausschuss, so dass in den meisten Fällen praktisch ohnehin das Datum der ersten Behandlung oder der Überweisung in den Ausschuss relevant ist.

144 Gab es eine Vorüberweisung in einen Ausschuss, deren Datum jedoch unklar ist, wurde ersatzweise das

erfolgte Behandlung im Ausschuss können diese erste dokumentierte Aktivität sein¹⁴⁵. Verwendet wurde stets das früheste Datum dieser Art in der Legislaturperiode. Standardmäßig läuft es jedoch in den meisten Fällen auf das Datum der 1. Lesung hinaus.

Mit dieser Vorgehensweise dürfte sich am ehesten der gewünschte Proxy ergeben. Zwei Gründe sind dafür maßgeblich. Zum einen dürfte mit der ersten (wie auch immer gearteten) parlamentarischen Aktivität zu einem Gesetzentwurf und damit dem Beginn des parlamentarischen Verfahrens im engeren Sinne auch die öffentliche Begleitung des Gesetzesvorhabens eine neue Qualität erreichen. Dazu beitragen dürfte auch, dass Oppositionsakteure mit dem Eintritt in diese Phase ihre Auseinandersetzung mit dem Regierungslager über ein Gesetzesvorhaben unterstützt durch formale Instrumente (etwa Änderungsanträge) führen können. Der zweite und wichtigere Grund besteht darin, dass dieser Zeitpunkt als eine Schwelle angesehen werden kann, hinter der es deutlich höhere Kosten mit sich bringen wird, wenn die Mehrheitskoordination zu einem Gesetzesvorhaben innerhalb des Regierungslagers noch nicht abgeschlossen ist. Lässt sich ein Gesetzesvorschlag vor dieser Schwelle seitens des Regierungslagers noch relativ geräuschlos zurückziehen und (gegebenenfalls auch mit vorgeschobener Begründung) abändern, so dürfte dies nach der ersten parlamentarischen Aktivität kostspieliger werden. Der Gesetzentwurf ist dann in aller Regel bereits in der parlamentarischen Arena als Position des Regierungslagers öffentlich präsentiert und gegen Einwände aus den Reihen der Opposition verteidigt worden. Ein Zurückziehen des Entwurfs könnte dann klarer als Niederlage des Regierungslagers dargestellt werden. Vor allem aber- und dies ist das schlagkräftigste Argument – droht ab diesem Zeitpunkt die Nicht-Einigkeit innerhalb des Regierungslagers quasi amtlich dokumentiert zu werden – bis hin zur Abstimmungsniederlage im Laufe des parlamentarischen Verfahrens^{146 147}.

Die eigentliche Variable selbst gibt dann die Zeitspanne zwischen den beiden ermittelten Zeitpunkten in Tagen an, das heißt die Dauer zwischen dem Startpunkt

Datum der Drucksache verwendet.

145 Das Existieren einer Parlamentsdrucksache werten wir hier noch nicht als parlamentarische Aktivität, wobei die Gründe hierfür gleich noch deutlicher hervortreten werden. Änderungsanträge vor der 1. Lesung wurden nicht berücksichtigt, da sie wiederum selbst frühestens in der 1. Lesung selbst Gegenstand einer Aktion sein könnten. Bei zwei Gesetzentwürfen (ST-1/62 und ST-1/147neu) gab es keine 1. Lesung, sie waren jedoch Gegenstand im Ausschuss. Da der Zeitpunkt der Überweisung in den Ausschuss unklar ist, verwenden wir ersatzhalber das Drucksachendatum. Ein Gesetzentwurf (ST-1/160) war tatsächlich in der 2. Lesung zum ersten Mal formal Gegenstand im Parlament. Hier verwenden wir das Datum der 2. Lesung. In Hamburg wurden 187 Gesetzentwürfe gar nicht im Ausschuss behandelt, so dass wir hier das Datum der nach allgemeiner Lesart 2. Lesung heranziehen. Weitere 21 Gesetzentwürfe in Hamburg waren zwar in einem Ausschuss, jedoch ohne dass eine Überweisung im Vorwege erfolgt wäre oder es vor der Ausschusssitzung eine Plenarsitzung gegeben hätte. Hier handelt es sich um nachträgliche Behandlungen im Ausschuss, für die wir das Datum der ersten dokumentierten Lesung verwenden. Bei dem Gesetzentwurf mit der Drucksache HH-14/524 schließlich ist in der Parlamentsdokumentation gar keine Lesung vermerkt, wohl aber eine Behandlung im Ausschuss (jedoch wiederum ohne Überweisung im Vorwege). Dieser Fall liegt etwas unklar, weshalb wir uns hier ausnahmsweise ersatzweise auf das Drucksachendatum zurückziehen.

146 Die Geschäftsordnungen der Landtage von Hessen und Nordrhein-Westfalen gehen sogar so weit, bereits in der 1. Lesung Abstimmungen über den Gesetzentwurf selbst explizit zuzulassen (siehe § 14 in Hessischer Landtag 2008 beziehungsweise § 74 in Landtag NRW 2013).

147 Vor allem diese beiden letzten Punkte lassen es plausibel erscheinen, das bloße Existieren eines Gesetzentwurfs als Parlamentsdrucksache noch nicht als parlamentarische Aktivität im hier verstandenen Sinne zu werten.

und der ersten formalen Aktivität im Parlament¹⁴⁸. Für den Gesetzentwurf mit der Drucksachenummer HE-18/1155 zum Beispiel kommt man angesichts des Startdatums 05. Februar 2009 und der ersten formalen parlamentarischen Aktivität am 06. Oktober 2009 auf eine Zeitspanne von 244 Tagen¹⁴⁹. Die Variable wird dann als über Zeit variierende Variable in die zu rechnenden Modelle eingehen.

Einige Details zur Operationalisierung der Variable sind nun noch kurz zu diskutieren. So haben wir bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass es im Untersuchungszeitraum mehrere Male zu vorgezogenen Neuwahlen kam. Dies betrifft mit der 17. und der 19. Legislaturperiode Hamburgs zwei Koalitionsregierungen, bei denen jeweils bereits nach drei (statt regulär vier) Jahren neu gewählt wurde. Hat dies Auswirkungen auf die Operationalisierung der Variable? Wir argumentieren, dass dies nicht grundsätzlich der Fall ist. Der Grund ist, dass wir davon ausgehen, dass die Akteure beabsichtigten, bis zum regulären Ende der Legislaturperiode gemeinsam zu regieren (jedenfalls haben wir keine anderslautenden Anhaltspunkte). Dann kann man den Akteuren dieser Legislaturperioden denselben Zeithorizont unterstellen wie denen aller anderen Legislaturperioden. Diejenigen Gesetzentwürfe allerdings, die nach dem Auseinanderbrechen der Regierungskoalition zum ersten Mal formal Gegenstand im Parlament wurden, sind von der Analyse auszuschließen. Schließlich hebt das Auseinanderbrechen der Koalition auch die bisherige Aufteilung in Regierungs- und Oppositionsparteien aus (Details zur Vorgehensweise folgen in Kapitel 6).

Mit anderen Typen von Gesetzentwürfen kommt die gewählte Operationalisierung sogar besonders gut zurecht. Dazu gehören (beispielsweise aus Gründen abhanden gekommener Relevanz) nicht angenommene Gesetzentwürfe, da der spätere Entscheidungsstatus eines Gesetzentwurfs die Operationalisierung nicht tangiert. Dazu gehören außerdem Gesetzentwürfe, die die jeweilige Parlamentsdokumentation für zwei Legislaturperioden ausweist, die mit anderen Worten in der darauffolgenden Legislaturperiode erneut eingebracht wurden. Unser Umgang mit diesen Gesetzentwürfen hängt davon ab, ob sie bereits in ihrer ersten Legislaturperiode formal zum Gegenstand im Parlament wurden oder nicht. Falls dies der Fall ist, würden wir diese Gesetzentwürfe in der darauffolgenden Legislaturperiode nicht erneut berücksichtigen, sondern ausschließen. Der Grund dafür ist, dass wir nicht genau wissen, warum sie in ihrer ersten Legislaturperiode nicht angenommen wurden. Hierfür sind schließlich verschiedene Gründe denkbar, so dass nicht zwingend auf Koalitionskonflikt als Ursache geschlossen werden kann (man denke beispielsweise an Einwände von angehörten Experten, die den Gesetzentwurf verkomplizierten). Ist ein Gesetzentwurf in seiner ersten Legisla-

148 Dementsprechend kann die Variable auch negative Werte annehmen, nämlich wenn ein Gesetzentwurf bereits vor der Wahl der Regierung formal Gegenstand im Parlament wurde. Wir werden im Zuge von Kapitel 6 diskutieren, wie wir mit solchen (wenigen) Fällen umgehen.

149 Den ersten Tag der Zeitspanne (in diesem Fall den 05. Februar 2009) zählen wir mit, da schließlich auch bereits dieser Tag selbst für eine formale parlamentarische Aktivität genutzt werden kann. Die Interpretation der Variable ist dann, am wie vielen Tag des Bestehens einer Regierung ein Gesetzentwurf im Parlament zum ersten Mal formal zum Gegenstand wird.

turperiode noch nicht formal zum Gegenstand im Parlament geworden, so würden wir ihn in der darauffolgenden Legislaturperiode wieder berücksichtigen¹⁵⁰. Diese unkomplizierte Einbindung von Gesetzentwürfen mit komplexerem Beratungsverfahren unabhängig vom Entscheidungsstatus oder anderen Parametern des weiteren Beratungsverlaufs in unsere Operationalisierung bringt uns übrigens auch eine Variable ohne fehlende Beobachtungen ein. Und auch typische generelle Zyklen legislativer Aktivität stellen für die Operationalisierung kein Problem dar. So hat schon Martin (2004: 451) von einer Art ‚Einarbeitungsphase‘ zu Beginn der Legislaturperiode berichtet, in der zunächst noch eher weniger Gesetzentwürfe in die parlamentarische Beratung starten. Solcherart naturgemäße Schwankungen legislativer Aktivität schließlich berühren alle Legislaturperioden gleichermaßen und verzerren den Proxy also zwischen den Legislaturperioden nicht.

Wie bereits einige Male zwischen den Zeilen anklang, erfordert die Operationalisierung der abhängigen Variablen über den gewählten Proxy allerdings einige Kontrollvariablen. Diese sind anzuraten, um potenzielle Verzerrungen zu vermeiden. So könnte die Komplexität eines Gesetzentwurfs seinen Beratungsstart verzögern, während die technische Natur eines Gesetzentwurfs den gegenteiligen Effekt haben könnte. Die Kombination der Salienzen, die Koalitionsparteien einem Gesetzentwurf beimessen, könnte sich insofern auswirken, als nicht-tangentiale Salienzen für mehr Koalitionskonflikt sorgen könnten (wobei wiederum aus einer anderen Perspektive betrachtet auch beiderseitig hohe Salienzen eine temporale Priorisierung zur Folge haben könnten). Haben Koalitionsakteure zu einem Gesetzentwurf im Koalitionsvertrag explizit keine Koalitionsdisziplin vereinbart, könnte sich dies ebenfalls auf das Ausmaß an Koalitionskonflikt zu diesem Vorschlag auswirken. Die gesetzlich vorgesehene Länge der Legislaturperiode ist eine weitere notwendige Kontrollvariable, da sie sich auf die Zeithorizonte der Akteure auswirken und auf diese Weise die Terminierung von Gesetzentwürfen verändern könnte. In Phasen von größeren Regierungsumbildungen könnte die Arbeitskapazität des Regierungslagers eingeschränkt sein, was deren legislative Aktivität drosseln könnte. Dazu treten etwaige Besonderheiten der jeweils 1. Legislaturperiode der ostdeutschen Länder und etwaige Ländereffekte insgesamt. Nicht zuletzt ist legislative Aktivität natürlich stets auch Ausdruck gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen, so dass – so gut wie möglich – für exogene Stimuli legislativer Aktivität zu kontrollieren ist (wir werden dies in Anlehnung an die Literatur zum Regierungsscheitern über die Entwicklung der Arbeitslosenquote tun). All diese anderen potenziellen Einflüsse auf die Terminierung von Gesetzentwürfen werden wir in unseren Analysen zu kontrollieren versuchen, um die

150 Wir sprechen hier bewusst im Konjunktiv. Dies betrifft nämlich in der vorliegenden Arbeit nur vier Gesetzentwürfe, die ihre erste Legislaturperiode in der 14. Legislaturperiode Hamburgs erlebten. Dabei handelt es sich jedoch um eine Einparteienregierung, die zweifellos durch andere Koordinationsmechanismen gekennzeichnet ist als Koalitionsregierungen und die hier bekanntlich nicht im Fokus stehen. Da wir die erste Phase der Mehrheitskoordinierung kaum direkt mit der zweiten Phase während der Koalitionsregierung vergleichen können, jedoch auch nicht so tun können, als sei der Gesetzentwurf zu Beginn der 15. Legislaturperiode völlig neu gewesen, macht es am meisten Sinn, diese vier Gesetzentwürfe ebenfalls auszuschließen. Dies betrifft allerdings wie gesagt lediglich vier Gesetzentwürfe.

Reliabilität der Variable sicherzustellen. Der Operationalisierung der genannten Kontrollvariablen werden wir uns später in diesem Kapitel widmen.

Trotz aller Verbesserungen durch die Operationalisierung selbst wie auch Bemühungen zur Absicherung durch die Kontrolle anderer Einflüsse ist auch die hier vorgeschlagene Operationalisierung selbstverständlich nicht frei von kritischen Punkten. Auch diese seien hier noch genannt. Erstens vermag die vorgeschlagene Operationalisierung nicht zu unterscheiden zwischen Konflikt innerhalb einer Koalitionspartei und Konflikt zwischen Koalitionsparteien. Dass auch die bisherigen, konventionellen Annäherungen dazu nicht imstande sind, ist mehr Rechtfertigung denn Trost. Völlig aufzulösen ist dieses Problem hier nicht. Wir können jedoch auf die sich an die quantitativen Analysen anschließende geplante ergänzende qualitative Evidenz verweisen.

Zweitens hat die Operationalisierung mit dem Einwand zu tun, eine Regierungskoalition könnte einen Gesetzentwurf möglicherweise wegen unüberbrückbaren Konflikts gar nicht in die parlamentarische Beratungsphase überführen und auch nicht zur Verteilung im Parlament freigeben. Ein solcher Fall könnte mit der vorgeschlagenen Operationalisierung gar nicht erfasst werden, da der Gesetzentwurf schließlich nicht einmal als Parlamentsdrucksache existierte, wir also im Prinzip gar nichts von ihm wissen. Auch dieser Einwand lässt sich nicht letztgültig aus der Welt schaffen. Abermals kann ergänzende qualitative Evidenz hier hilfreich sein. Doch wir können darüber hinaus auch ein plausibles Gegenargument gegen den Einwand vorbringen. So sollte es für Koalitionsakteure rational sein, am Ende des Tages lieber eine abgespeckte Version eines Gesetzesvorhabens als Minimalkonsens auf den Weg zu bringen (und wenn es nur Symbolpolitik ist!), als trotz intensivem Ressourceneinsatz und lange andauerndem Konflikt gar kein Ergebnis vorweisen zu können. Ressourcenökonomisch nämlich wären die aufgewendeten Investitionen ansonsten nämlich ohne Gegenwert völlig verloren. Zusätzlich könnten zusätzliche elektorale Kosten folgen, wenn diese mangelnde Einigungsfähigkeit seitens der Wähler sanktioniert wird. Ein aus diesem Einwand resultierender Bias sollte also zumindest eng begrenzt bleiben.

Was aber, drittens, mit Gesetzesvorhaben, über die schon vor Abschluss der Regierungsbildung verhandelt wurde oder deren Anlass erst im Laufe der Legislaturperiode auftrat? Letzteren Punkt versuchen wir, mittels der Kontrolle für exogene Einflüsse so gut wie möglich einzudämmen. Bei den potenziell schon vor Abschluss der Regierungsbildung verhandelten Gesetzesvorhaben können zumindest die aus der vorangegangenen Legislaturperiode erneut eingebrachten ausgeschlossen werden, was das Problem etwas abschwächt. Für potenziell weitere Gesetzentwürfe dieser Art kann wenigstens darauf hingewiesen werden, dass substanzielle Vorverhandlungen frühestens ab dem Zeitpunkt überhaupt möglich werden könnten, wenn die spätere Bildung einer entsprechenden Regierungskoalition nicht nur arithmetisch, sondern auch praktisch hinreichend wahrscheinlich scheint. Für die besondere Konstellation, dass in zwei aufeinander folgenden Legis-

laturperioden jeweils dieselben Parteien gemeinsam in einer Mehrheitskoalition regierten lässt sich als Gegenargument vorbringen, dass wir eben argumentiert haben, Koalitionsregierungen würden gegen Ende einer Legislaturperiode lieber eine abgespeckte Version eines Gesetzesvorhabens auf den Weg bringen als gar keine. Damit würde sich auch in so einem Fall in der nächsten Legislaturperiode keine bedeutende Verhandlungserleichterung ergeben.

Viertens unterstellt die Operationalisierung implizit, dass sich Ex-Post-Mechanismen des Koalitionsmanagements, die nach der Regierungsbildung, aber vor der ersten formalen parlamentarischen Aktivität zu einem Gesetzentwurf ansetzen¹⁵¹, nicht wesentlich darin unterscheiden, wie lange sie zur Konfliktbeilegung benötigen. Beispiele für solcherart Ex-Post-Mechanismen wären etwa die Vergabe von Staatssekretärsposten im Kreuzstichverfahren zur Verteilung der Ministerressorts oder der Koalitionsausschuss. Ein erstes Gegenargument könnte sein, dass die neuere Literatur zu Koalitionskonflikt tendenziell Zweifel an der Wirksamkeit von Ex-Post-Mechanismen aufwirft (vgl. Saalfeld 2015b). Des Weiteren haben die deutschen Länder als Untersuchungseinheiten den Vorteil, dass bedingt durch ihre (verglichen mit international-komparativen Untersuchungseinheiten) große Homogenität der politischen Kultur nicht unbedingt fundamentale Unterschiede in der Etablierung solcher Ex-Post-Mechanismen zu erwarten sind. So sind bestimmte Vorgehensweisen wie die Einrichtung eines Koalitionsausschusses inzwischen zum Standard geworden. Darüber hinaus lässt sich versuchen, so weit wie möglich für den ein oder anderen Ex-Post-Mechanismus dieser Art zu kontrollieren (wir werden dies etwa dafür tun, ob die Koalitionspartner für die Materie eines Gesetzentwurfs im Koalitionsvertrag explizit Koalitionsdisziplin verfügt haben oder nicht). Für die verbleibende Restunsicherheit ist auch hier ergänzende qualitative Evidenz sicher hilfreich. Und unterm Strich lässt sich darüber hinaus erwidern, dass mehr Koalitionskonflikt unabhängig von den eingesetzten Ex-Post-Mechanismen tendenziell stets auch mehr verstreichende Zeit bis zur Einigkeit bedeuten wird.

Und ein fünfter, systematisch-konzeptioneller Fehler der Operationalisierung besteht darin, faktisch anzunehmen, alle Gesetzentwürfe könnten theoretisch zeitgleich das parlamentarische Beratungsverfahren durchlaufen, was natürlich aus Ressourcengründen praktisch nicht möglich ist. Dieser Fehler lässt sich nicht aus der Welt schaffen. Es gibt jedoch wenigstens keine Anhaltspunkte dafür, dass dieser Fehler auch mit den vermuteten kausalen Schlüsselvariablen systematisch korreliert sein könnte. Trotz dieser kritischen Punkte jedoch scheint die vorgestellte Operationalisierung angesichts der weitgehend umschifften Nachteile konventioneller Annäherungen, neuer Vorteile sowie seines innovativen Charakters immerhin eine respektable Alternative zu bestehenden Ansätzen zu

¹⁵¹ Ex-Post-Mechanismen dagegen, die erst nach der ersten formalen parlamentarischen Aktivität ansetzen (etwa gegenseitige Kontrolle via im Kreuzstichverfahren zur Ressortaufteilung im Kabinett vergebenen Vorsitzenden der Parlamentsausschüsse), sind naheliegenderweise diesbezüglich kein Problem.

sein. Im besten Fall ist sie auch ein Beitrag zu Fortschritt auf dem Weg zu einer noch besseren Operationalisierung.

Abschließend soll die Operationalisierung mittels einiger konkreter Beispiele anekdotisch untermauert werden. Wir widmen uns zunächst etwas ausführlicher einem aktuellen Beispiel aus der Thüringer Landespolitik, der Änderung von Regeln zu sogenannten Straßenausbaubeiträgen, bevor wir im Anschluss noch kurz weitere Beispiele streifen. Straßenausbaubeiträge sind eine seit langen Jahren bekannte Materie der deutschen Landespolitik. Dabei handelt es sich um eine Abgabe, die Kommunen für bestimmte Maßnahmen des Straßenbaus erheben. Konkret bedeutet dies, dass Bürger nicht nur über Steuern, sondern zusätzlich auch noch direkt über eine Abgabe an den Kosten des Straßenbaus vor Ort beteiligt werden. Da Straßenausbaubeiträge jedoch auf Grundlage der Kommunalabgabengesetze der Bundesländer erhoben werden, ist ihre Ausgestaltung Gegenstand der Landespolitik. In Thüringen war die entsprechende Regelung so ausgestaltet, dass Kommunen vom Land sogar rückwirkend gezwungen werden könnten, diese Beiträge zu erheben. Die bisherige Rechtslage sah vor, dass Grundstückseigentümer an den Kosten für den grundhaften Ausbau der Straßen von den Kommunen rückwirkend bis 1991 zu beteiligen sind (Thüringer Allgemeine 2016a). Wegen auslaufender Übergangsregelungen in der bisherigen Rechtslage drohten Ende 2015 erste Gemeinden tatsächlich gezwungen zu sein, diese umstrittene rückwirkende Erhebung umzusetzen (Thüringer Allgemeine 2016a; Ostthüringer Zeitung 2015). Vor dem Hintergrund teils unterschiedlicher sachpolitischer Positionen der Koalitionsparteien in dieser Frage kam die Sachfrage dadurch im Jahr 2015 auf die konkrete Agenda der rot-rot-grünen Koalition unter Ministerpräsident Bodo Ramelow. Theoretisch denkbar wäre ein Belassen beim Status Quo genauso wie eine radikale Verschiebung des Status Quo im Sinne einer kompletten Abschaffung der Beiträge. Die Linkspartei forderte seit geraumer Zeit eine komplette Abschaffung dieser Beiträge, wohingegen SPD und Grüne den Status Quo weniger weit verschieben wollen (Thüringer Allgemeine 2016a). Im Koalitionsvertrag von November 2014 wird das Thema behandelt und für die Tagesordnung der Koalition vorgemerkt; allerdings bleiben inhaltliche Absprachen vage: „Die Koalition plant, die rückwirkende Erhebung von Straßenausbaubeiträgen zu begrenzen“ (Die Linke et al. 2014: 84). Bereits in den ersten Monaten der neuen Koalition wurde das Thema verhandelt und im September 2015 schien sich ein Kompromiss abzuzeichnen. Ein entsprechender Kompromiss sollte im September 2015 Gegenstand einer Kabinettsklausur und im Oktober 2015 in den Landtag eingebracht werden (Ostthüringer Zeitung 2015). Nachdem die SPD jedoch Einwände gegen den Kompromissvorschlag erhob und noch Klärungsbedarf sah, wurde das Vorhaben auf 2016 verschoben (Thüringer Allgemeine 2015). Auch während des Frühjahrs 2016 dauerten die Verhandlungen weiter an (Thüringer Allgemeine 2016a). Erst im September 2016 dann verkündeten die Koalitionsparteien eine Einigung. Diese besteht darin, dass Grundstückseigentümer nur noch für den

Ausbau von Straßen Beiträge leisten müssen, die nach dem 01. Januar 2006 gebaut wurden (Thüringer Allgemeine 2016b). Der neuerliche Zeitplan sah vor, diesen Kompromiss im Oktober 2016 vom Kabinett beschließen zu lassen und im November 2016 erstmals im Landtag zu beraten (Thüringer Allgemeine 2016b)¹⁵². Der Verhandlungsverlauf zu den Straßenausbaubeiträgen untermauert damit das Vertrauen in die vorgestellte Operationalisierung von Koalitionskonflikt. Dabei wird die enge Verzahnung von fortbestehender Uneinigkeit zwischen den Koalitionspartnern und einem späteren Start des parlamentarischen Beratungsverfahrens sehr deutlich. Doch auch eine weitere Operationalisierungsentscheidung wurde durch dieses Beispiel untermauert. So ist es auch ein konkretes Exempel für die Plausibilität der Annahme, dass politische Akteure einen Kompromiss, der hinter ihren Erwartungen zurück bleibt gegenüber gar keiner Mehrheitskoordination präferieren, dass sie also nach entsprechender Ressourceninvestition am Ende lieber eine abgespeckte Lösung präsentieren als gar keine. Obwohl Die Linke in den Verhandlungen Abstriche hinnehmen musste, wirkte sie auf eine Einigung hin, die sie als „einen Einstieg“ (Ostthüringer Zeitung 2015) würdigt.

Weitere Beispiele lassen sich als Argumente dafür anführen, warum es nicht unbedingt sinnvoll wäre, sich bei der Suche nach einem Proxy für Koalitionskonflikt am Zeitpunkt der Kabinettsentscheidung oder am Datum der Drucksache zu einem Gesetzentwurf zu orientieren, sondern stattdessen auf den Zeitpunkt der ersten formalen parlamentarischen Aktivität zurückgegriffen werden sollte. So zeigen diverse Beispiele auch aus dem Datensatz der vorliegenden Arbeit, dass es bei Gesetzentwürfen aus dem Regierungslager bisweilen noch vor der ersten formalen parlamentarischen Aktivität zu Änderungsanträgen der Koalitionsfraktionen kommt (etwa den Gesetzentwurf mit der Drucksachennummer HH-16/6353 zu Schulen in freier Trägerschaft oder den Gesetzentwurf mit der Drucksachennummer HE-18/401 zur Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge in Hessen für die Jahre 2009/2010). Es ist plausibel, solche Änderungsanträge im weitesten Sinne als Maßnahmen im Hinblick auf die Mehrheitsfähigkeit eines Gesetzentwurfs innerhalb des Regierungslagers zu deuten, scheiden doch Experteneinwände oder andere externe Stimuli angesichts des noch gar nicht begonnenen eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens als Motivation eher aus. Zum Teil datiert der Änderungsantrag dann sogar erst auf den Tag der ersten formalen parlamentarischen Aktivität selbst, was die Interpretation dieses Zeitpunkts als eine Art informelle Frist zur Herstellung von weitgehender Einigkeit des Regierungslagers und damit seine Auswahl als Proxy ebenfalls unterstreicht.

152 Wegen verfassungsrechtlicher Gesichtspunkte wurde daraus schlussendlich zwar nichts (vgl. MDR Thüringen 2017). Dies schmälert die Aussagekraft des Beispiels im Hinblick auf den vorgestellten Indikator jedoch nicht.

4.3.3 Abhängige Variable der Analyse der Interaktion von Koalitionsakteuren bei Ausführungsgesetzen

Kommen wir zu guter Letzt zur Operationalisierung der abhängigen Variable bei der Analyse der Interaktion zwischen Koalitionsparteien im Falle von Ausführungsgesetzen. Im Zuge der entsprechenden Fragestellung werden naheliegenderweise ausschließlich Ausführungsgesetze analysiert werden, so dass nun also die Operationalisierung von Koalitionskonflikt bei diesen Ausführungsgesetzen ansteht. Wir können uns dabei an die Operationalisierung von Koalitionskonflikt bei der Analyse der allgemeinen Interaktion zwischen Koalitionsparteien anlehnen. So lässt sich die Konzeption der Operationalisierung eins zu eins übernehmen und auf diese Weise eine sehr intuitive Operationalisierung adaptieren.

Die Konzeption der Operationalisierung von Koalitionskonflikt im Allgemeinen fußte auf der Argumentation, dass Koalitionsakteure bei der Gesetzgebung der Unsicherheit ausgesetzt sind, dass sich das parlamentarische Handlungsfenster zur Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten jederzeit schließen könnte. Nicht nur ist Zeit in diesem Kontext durch die Begrenzung der Legislaturperiode eine an sich knappe Ressource. Durch die Möglichkeit eines Regierungsscheiterns könnte sich dieses Handlungsfenster vielmehr auch sehr viel früher und kurzfristiger schließen. Aus dieser Unsicherheit heraus ergebe sich für Koalitionsakteure ein Anreiz, Gesetzgebungsvorhaben, über die Einigkeit erzielt wurde, prinzipiell auch zeitnah zu beschließen. Verzögerungen ließen sich umgekehrt dann als Koalitionskonflikt deuten. Als Startpunkt des parlamentarischen Handlungsfensters einer Regierungskoalition wurde dabei die Wahl der Regierung angesehen, als Maß für Koalitionskonflikt die vergangene Zeit bis zur ersten formalen parlamentarischen Aktivität zu einem Gesetzesvorhaben.

Bei der Adaption dieser Operationalisierung auf den Kontext von Koalitionskonflikt bei Ausführungsgesetzen im Besonderen ändert sich fast nichts. Die einzige Neuerung nämlich besteht darin, dass der Startpunkt für das parlamentarische Handlungsfenster anders zu wählen ist. So liegt es auf der Hand, dass eine Regierungskoalition eine Bundesnorm nicht ausführt, solange es diese noch gar nicht gibt. Logischer Startpunkt für das Handlungsfenster dafür ist folglich die Verkündung¹⁵³ der Bundesnorm¹⁵⁴.

153 Freilich liegt der Zeitpunkt der Verkündung eines Gesetzes in der Regel ein wenig nach dem Zeitpunkt der Verabschiedung der betreffenden Norm durch die Regierungskoalition im Bundestag. Es empfiehlt sich dennoch, auf das Verkündungsdatum zurückzugreifen, da Letzteres nicht nur formal stringent ist, sondern letztlich auch erst ab diesem Zeitpunkt völlige Sicherheit über die Existenz und Ausgestaltung der auszuführenden Bundesnorm besteht. Praktisch aber liegen die beiden Zeitpunkte erfahrungsgemäß ohnehin nur geringfügig auseinander und etwaige Unterschiede in der Zeitspanne zwischen Verabschiedung und Verkündung einer Bundesnorm sollten selten und unsystematisch sein.

154 Relevant ist dabei gegebenenfalls stets die zeitlich aktuellste Bundesnorm, auf die sich ein Ausführungsgesetz bezieht (es sei denn, aus einem Ausführungsgesetz geht klar hervor, dass der maßgebliche Bezugspunkt in einer früheren Bundesnorm liegt). Dieses schließlich kann als auslösendes Moment für das Ausführungsgesetz angesehen werden.

Vier Anmerkungen mögen dieser Adaption zur Seite gestellt sein. Erstens sei darauf hingewiesen, dass es theoretisch durchaus denkbar ist, dass eine Landesregierung zeitliche Verzögerung bei der Ausführung als Mittel zur Obstruktion gegen die betreffende Bundesnorm begreift. Dies stellt für die Operationalisierung jedoch kein Problem dar, wenn man sich – wie wir es tun – auf eine Referenzkategorie bezieht, die von diesem potenziellen Kalkül unberührt bleibt. Dies sind ebenenübergreifend kongruente Landes-Koalitionsregierungen. Ihnen kann – im Gegensatz zu diametralen Landes-Koalitionsregierungen – weder ein parteipolitisch motivierter Blockadeanreiz noch ein Anreiz zu besonders schneller Umsetzung zur Markierung eines Kontrapunkts zur Bundesnorm unterstellt werden. Stattdessen ist es plausibel, ihnen a priori Neutralität zu unterstellen, was die temporale Priorisierung ihrer Ausführungsgesetze anbelangt. Bei Mischkoalitionen wäre eine zeitliche Verzögerung aufgrund von Uneinigkeit zwischen Koalitionsakteuren über die zeitliche Verzögerung als Obstruktionsinstrument allerdings nichts anderes als Koalitionskonflikt. Daher sind bei der Zeitspanne bis zur Ausführung einer Bundesnorm Mischkoalitionen mit kongruenten Koalitionen zu vergleichen. Im Zuge der Hypothesenformulierung haben wir darauf bereits Rücksicht genommen. Im Zuge der Analyse selbst werden wir dies ebenfalls tun.

Zweitens ist zu fragen, ob die Gefahr besteht, dass der gemessene Koalitionskonflikt durch ‚nicht zustande gekommene‘ Ausführungsgesetze verfälscht wird. Dies wäre der Fall, sollte ein Ausführungsgesetz aufgrund von Koalitionskonflikt gar nicht zustande kommen. Denkbar ist diese Konstellation durchaus bei Ausführungsgesetzen im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG der Fassung nach der Föderalismusreform I. Schließlich können sich Landes-Koalitionsparteien im Fall einer Regelung der Ausführungsbestimmungen durch den Bund nach dieser Klausel möglicherweise nicht auf eine gemeinsame davon abweichende Ausführungsregelung im Land einigen. Im Ergebnis käme es dann schlicht nicht zu einer von der Bundesregelung abweichenden Landesregelung. Solche Fälle dürften jedoch nicht die Regel sein. Naheliegender erscheint da zum Beispiel, dass das (Nicht-)Zustandekommen eines Ausführungsgesetzes an landesspezifischen Gegebenheiten hängen könnte, etwa dass zur Ausführung notwendige Verwaltungsstrukturen nicht in jedem Land neu zu schaffen sind. Es erscheint daher am sinnvollsten, ‚nicht zustande gekommene‘ Ausführungsgesetze auch einfach nicht zu interpretieren – also nicht weiter zu berücksichtigen – da eine bestimmte generelle Interpretation zu unsicher wäre.

Drittens: Tritt eine Bundesnorm nicht zeitnah, sondern erst in einiger Zukunft in Kraft, so reduziert dies natürlich entsprechend auch den Handlungsdruck bei ihrer Ausführung. Dies würde jedoch alle ebenenübergreifenden Koalitionstypen gleichermaßen betreffen; zudem lässt sich hierfür mit einer entsprechenden Kontrollvariable kontrollieren.

Viertens ist der Vollständigkeit halber anzumerken, dass Ausführungsbestimmungen gegebenenfalls auch über Verordnungen der Landesregierungen geregelt werden können. So ermöglicht es Art. 80 Abs. 1 GG, dass Landesregierungen

durch Bundesgesetz ermächtigt werden können, Rechtsverordnungen zu erlassen. Nach Absatz 4 desselben Artikels sind die Länder in solchen Fällen aber auch zu einer Regelung durch Gesetz befugt. Da wir Verordnungen hier außen vor lassen, kann eine Ausführung per Verordnung nicht analysiert werden. Es gibt jedoch keinen Grund, anzunehmen, dass sich ein Koalitionskonflikt bei der Ausführung einer Bundesnorm dadurch lösen ließe, dass die Ausführung statt per Ausführungsgesetz per Verordnung geregelt würde. So dürften Mischkoalitionen auch bei Ausführung per Verordnung mit dem skizzierten Problem zu tun haben. Freilich dürfte es trotzdem zu Situationen mit entsprechenden Regelungen per Verordnung kommen. Eine systematische Absorption von Koalitionskonflikt ist dadurch jedoch nicht zu erwarten, womit sich auch kein Problem für unsere Operationalisierung ergibt.

Die konkrete Operationalisierung von Koalitionskonflikt bei Ausführungsgesetzen¹⁵⁵ setzen wir nun mit einer Variable um, die angibt, am wievielten Tag seit Verkündung der Bundesnorm ein Ausführungsgesetz seine erste formale parlamentarische Aktivität erfuhr. Dabei lässt sich das Datum der ersten formalen parlamentarischen Aktivität wie bei der Operationalisierung allgemeinen Koalitionskonflikts beschrieben als Endpunkt des Zeitraums bis zur Einigung der Koalitionspartner übernehmen. Als Startpunkt wählen wir das Datum der Verkündung der zu einem Ausführungsgesetz korrespondierenden Bundesnorm. Welches Bundesgesetz ein Ausführungsgesetz ausführt, lässt sich aus dem Vorblatt des Gesetzentwurfs, dem Text des Gesetzentwurfs selbst oder sogar schon aus seinem Titel entnehmen. Das Verkündungsdatum der Bundesnorm findet sich im Bundesgesetzblatt. Bei der entsprechenden Verkodung des Startpunkts treten im Einzelnen einige Sonderfälle auf. So erfahren drei Ausführungsgesetze (HH-17/3228, MV-1/4131 und NW-14/8644) ihre erste formale parlamentarische Aktivität bereits vor Verkündung der korrespondierenden Bundesnorm. Nach individueller Prüfung konnte festgestellt werden, dass in allen drei Fällen tatsächlich die Ausführung schon parallel zur Normsetzung auf Bundesebene erfolgte. Offenkundig wurden dabei informelle Kanäle zwischen Bundes- und Landesebene genutzt. Da es sich bei diesen drei Fällen offensichtlich um Ausnahmen handelt, wurden diese drei Ausführungsgesetze so codiert, als sei die erste formale parlamentarische Aktivität am ersten Tag nach Verkündung der Bundesnorm erfolgt. Ein weiterer Sonderfall betrifft Ausführungsgesetze, die in den neuen Ländern durch den im Zuge der Wiedervereinigung geschlossenen Einigungsvertrag angestoßen wurden. Der Einigungsvertrag regelte auch die Übernahme von Rechtsnormen der Bundesrepublik seitens des Beitrittsgebiets, der ehemaligen DDR. Aus diesem Grund waren in den neuen Ländern im Anschluss an die Wiedervereinigung Ausführungsbestimmungen für Bundesgesetze zu regeln, die nicht erst vor kurzem, sondern unter Umständen bereits seit geraumer Zeit in der Bundesrepublik verkündet waren.

155 Wir werden im Zuge von Kapitel 7 näher erklären, wie sich Ausführungsgesetze hier identifizieren lassen.

In diesen Fällen auch für die neuen Länder das Datum der Verkündung als Startpunkt zu codieren würde natürlich keinen Sinn machen, da die neuen Länder damals schließlich noch gar nicht existierten und dementsprechend diese Bundesgesetze schon theoretisch nicht hätten ausführen können. Stattdessen verwenden wir in diesen Fällen das Datum der Wahl der Regierung in der ersten Legislaturperiode als plausiblen Startpunkt. So verfahren wir auch bei Bundesgesetzen, die zwischen Einigungsvertrag und Wahl der Regierung in der ersten Legislaturperiode eines ostdeutschen Landes verkündet wurden¹⁵⁶.

4.4 Exkurs zur Messung programmatischer Distanzen zwischen Akteuren

In verschiedener Weise und an verschiedenen Stellen dieser Arbeit von zentraler Bedeutung ist das Messen programmatischer Distanzen. Hier gilt es diverse Variablen zu implementieren, von denen nicht jede in jedem der Analysekapitel benötigt werden wird. Doch da alle diese Variablen bezüglich ihrer Operationalisierung in denselben Gedankengang eingebettet sind, ist es sinnvoll, sie hier gesammelt zu erörtern. Ausgangspunkt ist hier die Messung der programmatischen Positionen von Akteuren. Dabei handelt es sich um ein Problem, das für die empirisch-analytische Forschung im Bereich der Vergleichenden Regierungslehre ungeweine Bedeutung hat, dem aber gleichwohl nicht einfach beizukommen ist. Diese Kombination hat zu einer regen Beschäftigung mit diesem Problem in der Literatur geführt, aus der eine Reihe von Lösungsvorschlägen hervorgegangen sind (überblicksartig Laver 2001; außerdem Debus 2009: 286–294). Dazu gehören etwa Befragungen von Wählern oder Experten und die qualitative oder quantitative Auswertung von Parteiprogrammen sowie die Generierung von Positionen von Abgeordneten und – in einem zweiten Schritt – von Parteien aus dem Abstimmungsverhalten der Abgeordneten selbst. Neuerdings wird sogar eine Messung der programmatischen Positionen von Parteien in Deutschland über den populären Online-„Wahl-O-Mat“ der Bundeszentrale für politische Bildung vorgeschlagen (vgl. Wagschal/König 2014).

Wendet man sich der Messung der programmatischen Positionen von deutschen Landesparteien zu, so ergibt sich schon aus einem ganz praktischen Grund ein deutlich übersichtlicheres Bild. Das altbekannte Phänomen der Fokussierung der Forschung auf Nationalstaaten hat nämlich trotz der föderalen Verfasstheit der Bundesrepublik Deutschland dazu geführt, dass für die deutsche Landesebene klassischerweise keine umfassenden Parteipositionsdaten vorliegen. So fanden

¹⁵⁶ Dem erwarteten Effekt des ebenenübergreifenden Koalitionstyps auf landespolitischen Koalitionskonflikt indes wird auch bei Ausführungsgesetzen, die sich auf ein bestimmtes Bundesgesetz beziehen, jedoch erst im Zuge des Einigungsvertrages in den neuen Ländern ausgelöst wurden, kein Abbruch getan. Man denke etwa nur an den postulierten Mechanismus der Ausstrahlung von aktueller Bundes- auf Landespolitik bei der legislativen Mehrheitskoordination zu Ausführungsgesetzen.

sich die längste Zeit höchstens sehr selektive, das heißt zum Beispiel auf ein Politikfeld beschränkte, Vergleiche der Positionen von deutschen Landesparteien (so Seeger 2003). Erst in den letzten Jahren hat sich das grundlegend geändert. Den maßgeblichen Anteil an dieser positiven Entwicklung tragen Thomas Bräuninger und Marc Debus, die unter Mitarbeit von Jochen Müller die programmatischen Positionen aller wesentlichen Landesparteien im Zeitraum von 1990 bis 2010 systematisch erhoben haben (vgl. Bräuninger/Debus 2012). Methodisch arbeiten Bräuninger und Debus mit dem Wordscore-Verfahren (Benoit/Laver 2003; Laver et al. 2003) und vergleichen die Wahlprogramme der Landesparteien quantitativ mit Referenztexten. Dass seither bereits zahlreiche Arbeiten mit landespolitischem Bezug unter Rückgriff auf diese Daten entstanden sind, veranschaulicht die katalytische Wirkung dieses Beitrags. Noch jüngeren Datums sind die Positionsdaten, die eine Arbeitsgruppe um Franz Urban Pappi vorgelegt hat (Schmitt 2008; Pappi/Seher 2009; Pappi et al. 2009; Pappi et al. 2011; Seher/Pappi 2011; Pappi et al. 2013; Pappi/Seher 2014). Pappi et al. gehen methodisch ähnlich vor wie Bräuninger Debus. Allerdings arbeiten Pappi et al. mit dem sogenannten Wordfish-Verfahren (Slapin/Proksch 2008), das ohne Referenztexte auskommt (für ein tieferes Verständnis der beiden Verfahren an sich sei aus Platzgründen auf die angegebenen Texte verwiesen; die für das Verständnis der vorliegenden Arbeit relevanten Einzelheiten und Unterschiede der Verfahren hingegen werden weiter unten ausgeführt werden). Dabei umfassen sie den Zeitraum von 1975 bis 2010. Beide Verfahren, Wordscore wie Wordfish, sind in der Literatur – wie alle anderen Verfahren auch – mitunter Kritik ausgesetzt. Doch ganz gleich, wie man sich zu dieser Kritik positioniert: alternative Daten liegen für die deutschen Landesparteien nicht vor. Und so empfiehlt es sich für die vorliegende Arbeit, im Angesicht dieser beiden umfassenden und aktuellen Messungen und im Angesicht knapper Ressourcen auf die vorliegenden Daten zurückzugreifen.

Welche der beiden Messungen ist dabei zu bevorzugen? Unter inhaltlichen Gesichtspunkten spricht einiges für die Daten von Pappi et al. Der Knackpunkt für die Messung von Bräuninger und Debus liegt zunächst darin, dass beim Wordscore-Verfahren Referenztexte benötigt werden. Hieraus erwachsen dann diverse Probleme. Bräuninger und Debus nämlich ziehen als Referenztexte Wahlprogramme der Bundesparteien heran. Dies liegt insofern nahe, als für die Bundesparteien Experteneinschätzungen vorliegen, die dann als Referenzpositionen dienen können. Allerdings sorgt der föderale Staatsaufbau der Bundesrepublik an dieser Stelle für einige Fallstricke. So nennen Bräuninger und Debus als ein zu beachtendes Kriterium bei der Auswahl von Referenztexten, diese sollten „[...] sich inhaltlich auf die Politikfelder beziehen, die Gegenstand der Analyse sind[...]“ (Bräuninger/Debus 2012: 44). Dass die Auswahl von Wahlprogrammen der Bundesparteien als Referenztexte der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern gerecht wird, lässt sich jedoch anzweifeln. Schließlich werfen ebenenspezifische Kompetenzzuweisungen durch das Grundgesetz berechtigterweise die Frage auf,

inwieweit Parteiprogramme auf Bundes- und Landesebene tatsächlich dieselben Politikfelder in derselben Weise abhandeln. Alle Bestandteile der Landeswahlprogramme, die sich in den Referenztexten nicht wörtlich wiederfinden, gehen für die Bestimmung der programmatischen Positionen jedoch verloren. Dieses Problem hat sich im Zeitverlauf sogar tendenziell verschärft. Schließlich bemüht man sich in der jüngeren Vergangenheit – manifestiert insbesondere durch die Föderalismusreform I im Jahre 2006 – um eine Entzerrung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern. Bräuninger und Debus, so ist anzuerkennen, verschließen die Augen vor diesem Problem indes keinesfalls. Sie schreiben: „Da der Bund im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik jedoch beständig, aus verschiedenen Gründen, Kompetenzen an sich zieht, wird schwerlich ein hinreichend relevantes Politikfeld zu finden sein, das keine bundespolitischen Implikationen hat und dort nicht zu einer Streitfrage qualifiziert“ (Bräuninger/Debus 2012: 44). Dieser Einwand mag nicht unbegründet sein. Dennoch scheint weiterhin Skepsis angebracht, ob das Problem damit wirklich gelöst ist oder doch eher nur abgeschwächt wird und in seiner Anlage unverändert weiter besteht. Inwieweit ist zum Beispiel das Polizeiwesen als eine der Kernkompetenzen der Länder tatsächlich in hinlänglichem Umfang und hinlänglich konkret Gegenstand der Bundeswahlprogramme, um mit den Programmen auf Landesebene sinnvoll vergleichbar zu sein? Zudem dürfte es „[...] nämlich einen Unterschied machen, ob eine Partei Politiken in einem Bereich ankündigt, über den sie nach einer siegreichen Wahl relativ selbständig entscheiden kann, oder ob sie eher Entscheidungen anderer ausführt“ (Pappi/Seher 2014: 176). Eine systematische Antwort auf solche Fragen steht bislang aus. Bis sich daran etwas geändert haben wird scheint im Sinne einer konservativen Vorgehensweise eine gewisse Skepsis nicht unangebracht.

Ein weiterer Punkt drängt sich auf. Auf der Bundesebene geht man häufig von einem zweidimensionalen Politikraum aus, der neben einer wirtschafts-/sozialpolitischen auch eine gesellschaftspolitische Dimension beinhaltet. Bräuninger und Debus übernehmen diese zwei Dimensionen für die Landesebene. Das im vorigen Absatz skizzierte generelle Problem manifestiert sich dann insbesondere auf der gesellschaftspolitischen Dimension. Dies liegt darin begründet, wie die gesellschaftspolitische Dimension konzipiert ist. Richtschnur für die Experteneinschätzungen war nämlich, inwieweit eine Partei „Favours [...]Opposes liberal policies on matters such as abortion, homosexuality, and euthanasia[...]“ (Bräuninger/Debus 2012: 49; vgl. auch Benoit/Laver 2006: 168–169; ähnlich Laver/Hunt 1992: 124). Pappi und Nicole Michaela Seher weisen trefflich darauf hin, damit würden im Zuge der Generierung der Referenzpositionen auf der gesellschaftspolitischen Dimension bei Bräuninger und Debus „[...] ausgerechnet nur Themen angesprochen, die im deutschen Strafgesetzbuch geregelt werden, für das bereits seit 1871 das Reich bzw. der Bund zuständig ist“ (Pappi/Seher 2014: 176). Damit bleibt letztlich zumindest schwammig, was das, was bei Bräuninger

und Debus unter Gesellschaftspolitik firmiert, auf der Landesebene eigentlich konkret meint. Exempelhaft deutlich wird dies am Politikfeld Kultus. Hat man die beiden Dimensionen der Wirtschafts- und der Gesellschaftspolitik zur Auswahl, so würde man Kultuspolitik wohl unstrittig der Gesellschaftspolitik zurechnen. Doch während Bräuninger und Debus einen negativen Effekt von zunehmender programmatischer Heterogenität in der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf die Wahrscheinlichkeit der Bildung einer Koalition konstatieren, bleibt ein äquivalenter Effekt für die gesellschaftspolitische Dimension aus (vgl. Bräuninger/Debus 2012: 185). Freilich können wir an dieser Stelle nicht ausschließen, dass dem tatsächlich so ist. Gleichwohl nährt dieser (Nicht-)Befund Zweifel an der Konzeption der gesellschaftspolitischen Dimension. Schließlich wäre es eine Überraschung, wenn die Kultuspolitik als eine der landespolitischen Kernkompetenzen schlechthin nur einen vernachlässigbaren Effekt bei der Regierungsbildung hätte. Gehen wir jedoch davon aus, dass er nicht vernachlässigbar ist, so wäre es wünschenswert, wir könnten dem in unseren politikwissenschaftlichen Modellen auch Rechnung tragen. Auch dieses Problems indes sind sich Bräuninger und Debus bewusst (Bräuninger/Debus 2012: 47). Die beiden Autoren erwägen kurz die Einführung einer kultuspolitischen Dimension, sehen aber aus zwei Gründen davon ab. Zum einen sei Bildungspolitik seit den 1990er Jahren im Wesentlichen gesellschaftspolitischer Natur. Es fällt nicht schwer, diesen Punkt zu akzeptieren. Doch gerade dann werden die Zweifel an der Konzeption der gesellschaftspolitischen Dimension, die aus ihrem nicht vorhandenen Effekt bei der Regierungsbildung resultierten, eher noch verstärkt. Zum anderen sei die Implementierung einer kultuspolitischen Dimension mit dem Wordscore-Verfahren und Bundeswahlprogrammen als Referenztexten methodisch grenzwertig, da „[...] diese sich nur eingeschränkt zu diesen Themen äußern“ (Bräuninger/Debus 2012: 47). Wir sind damit wieder bei unserem ersten Kritikpunkt angelangt, der methodisch eingeschränkten Fähigkeit, die unterschiedlichen Kompetenzen von Bund und Ländern gerecht zu werden.

Auch beim Wordfish-Verfahren bleibt die Frage danach, von wie vielen Konfliktdimensionen man ausgeht und wie diese konzipiert sein sollen, nicht außen vor. Das Wordfish-Verfahren nämlich vermag jeweils nur Positionen auf einer Dimension zu schätzen. Geht man davon aus, dass eine Partei in unterschiedlichen Politikfeldern unterschiedliche Positionen einnehmen kann und möchte deshalb separate Positionen für jedes Politikfeld ermitteln, so müssen die zugrunde gelegten Wahlprogramme zuvor vom Forscher manuell in die einzelnen Politikfelder zerlegt und die Schätzung der Positionen hernach für jedes Politikfeld getrennt durchgeführt werden. Freilich birgt auch dieser Schritt Schwierigkeiten. Doch Pappi et al. lösen diese durchaus überzeugend, indem sie bei der Auswahl der Konfliktdimensionen „die typische Aufgabenverteilung zwischen Landesministerien zum Ausgangspunkt [nehmen]“ (Pappi/Seher 2014: 178) und die Wahlprogramme dann manuell entsprechend abschnittsweise vercoden (für Details vgl. Schmitt 2008; Seher/Pappi 2011). Als Vorteil dieser Vorgehensweise lässt sich weiterhin

anführen, dass die geschätzten Positionen auf diese Weise viel direkter auf die Eigenheiten der landespolitischen Entscheidungsmaterie gemünzt sind, als dies bei den beiden klassischen Konfliktdimensionen der Fall wäre. Dass das Wordfish-Verfahren Positionen jeweils nur auf einer Dimension zu schätzen vermag und dadurch dieser ‚Zusatzschritt‘ notwendig wird, kann so gesehen je nach Untersuchungsinteresse also sogar auch einen positiven Effekt haben. Steht, wie in der vorliegenden Arbeit, die Gesetzgebungsebene im Fokus, so birgt ein direkterer Bezug der Positionen zur Entscheidungsmaterie zusätzliches Erkenntnispotential.

Schlussendlich lässt sich sagen, dass beide Messungen einen positiven Beitrag zur landespolitischen Forschung geleistet haben. Die Messung von Pappi et al. scheint für die Zwecke der vorliegenden Arbeit aus inhaltlichen Gesichtspunkten besser geeignet zu sein. Wir verwenden diese Daten deshalb hier standardmäßig, für deren freundliche Überlassung ich Franz Urban Pappi an dieser Stelle danken möchte. Naturgemäß sind natürlich auch bei der Verwendung dieser Daten einige Detail-Schwierigkeiten zu bewerkstelligen, zum Beispiel fehlende Werte. Um unsere Ergebnisse gegen solcherlei Einwände wie auch Einwände bezüglich der Generierung der Positionsdaten abzusichern, implementieren wir dort, wo auf Positionsmessungen beruhende Variablen als kausale Schlüsselvariable in unsere Analyse einfließen, neben unserer Standardoperationalisierung als alternative Operationalisierung auch die Messung von Bräuninger und Debus (Datenquelle: Bräuninger/Debus 2012).

Zur genauen Vorgehensweise bei der Implementierung der beiden Messungen in unserem Datensatz sind noch einige Hinweise zu machen. Eine erste Anmerkung, die im Hinblick auf beide Messungen relevant ist, betrifft die Anzahl der überhaupt angenommenen Konfliktdimensionen. Bräuninger und Debus unterscheiden die beiden genannten Konfliktdimensionen (geben die Parteipositionen jedoch auch auf einer allgemeinen Links-Rechts-Dimension an), während Pappi et al. letztlich mit fünf Konfliktdimensionen arbeiten. Dies wirft die Frage auf, an welcher Konfliktdimension beziehungsweise an welchen Konfliktdimensionen sich die Akteure bei ihren Entscheidungen in welcher Weise konkret orientieren. Kommen wir an dieser Stelle zunächst zur Anzahl der angenommenen Konfliktdimensionen, die Akteure bei einer Entscheidung jeweils berücksichtigen. Wir argumentieren, dass die Antwort auf diese Frage keine pauschale sein kann, sondern vielmehr vom jeweiligen Analyseinteresse abhängt. So liegt der Fokus der vorliegenden Arbeit bekanntlich nicht etwa auf der Stufe der Regierungsbildung, sondern auf der Gesetzgebungsstufe. Vor diesem Hintergrund entscheiden wir uns dafür, für jede Entscheidungssituation jeweils nur eine Konfliktdimension anzunehmen. Zwei Punkte sprechen für dieses Vorgehen. Zum einen haben wir es bei Gesetzgebungsprozessen mit verhältnismäßig kleinteiligen Vorgängen zu tun. Diese relative Kleinteiligkeit macht Gesetzesvorschläge nicht nur besser praktisch zuordenbar zu *einer* Konfliktdimension. Vielmehr kommt dies auch der allgemeinen Logik der Beobachtung von Gesetzgebung nahe. Diese strukturiert Politik nämlich in

Politikfelder. Insofern ist unser Vorgehen auch intuitiv. Zum anderen bedeutete die Annahme eines gegebenenfalls mehrdimensionalen Konfliktraums für jeden Gesetzesvorschlag eine erhebliche Praktikabilitätsminderung. Schließlich müsste nicht nur individuell über die Anzahl der Konfliktdimensionalität entschieden werden, sondern die mehrdimensionale Positionsbestimmung wäre zudem schwierig bis technisch unmöglich (hierzu gleich mehr) und die abzuschätzenden Effekte wiesen eine ungleich komplexere Struktur auf. Letzten Endes bleibt die Entscheidung für eine Konfliktdimension aber natürlich in Teilen auch eine forschungspraktische, die als Annäherung an die Realität zu verstehen ist.

Was die Implementierung der Positionsdaten in unserem vorliegenden Fall anbelangt, so sind hinsichtlich beider Messungen auch einige spezifische Anmerkungen vonnöten. Bezüglich der Umsetzung der Messung von Pappi et al. sind dies drei Punkte. Erstens ist festzustellen, dass generell nicht immer (hinreichend lange) Wahlprogramm(passagen) für eine Positionsbestimmung mittels Wordfish- oder Wordscore-Verfahren vorliegen. Unter allen Parteien, die Eingang in die vorliegende Analyse finden, gibt es in der Messung von Pappi et al. nur eine, für die gar keine Positionsdaten vorliegen¹⁵⁷. Dabei handelt es sich um die Statt-Partei, die lediglich in Hamburg in der 15. Legislaturperiode den Sprung ins Parlament schaffte. Aus forschungspraktischer Sicht ist der Schaden dadurch zwar begrenzt. Dennoch wäre es natürlich wünschenswert, auch für die Statt-Partei über Positionsdaten zu verfügen. Daher greifen wir zu einem Trick und adaptieren die Position für die Statt-Partei aus der Messung von Bräuninger und Debus, wo diese vorliegen. Dabei ziehen wir die geschätzte allgemeine Links-Rechts-Position heran. Dies geschieht nicht nur daher, weil die beiden Konfliktdimensionen bei Bräuninger und Debus und die fünf bei Pappi et al. rein zahlenmäßig wie auch inhaltlich schlechterdings korrespondieren und der Rückgriff auf die beiden Konfliktdimensionen von Bräuninger und Debus damit nicht praktikabel wäre. Vielmehr gibt es zusätzlich auch einen inhaltlichen Grund. Liest man nämlich die qualitative Literatur zur programmatischen Ausrichtung der Statt-Partei (Gluchowski/Hoffmann 1994: 26–30; Decker 1994: 254–258, 1996: 231–233; Decker/Hartleb 2013: 410–411), so wird deutlich, dass der Name der Gruppierung auch hinsichtlich ihres Parteiprogramms durchaus wörtlich zu nehmen ist. Sie sah „[...] größtenteils davon ab, sachpolitische Aussagen zu machen und äußerte sich zu den wichtigsten Politikfeldern nur kryptisch“ (Decker/Hartleb 2013: 410). „Ihr ideologischer Standort war und ist nicht leicht zu bestimmen“ (Decker/Hartleb 2013: 411). Eine Ausdifferenzierung in verschiedene Konfliktdimensionen scheint auf dieser Basis nicht vernünftig. Dementsprechend ist es auch folgerichtig, für die Messung von Pappi et al. nur eine (und nicht für jede der fünf Positionen eine eigene) Position zu adaptieren. Da die beiden Messungen jedoch unterschied-

¹⁵⁷ Daneben gibt es einen weiteren Fall, nämlich die PDS in der 1. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts, für den auf allen fünf Konfliktdimensionen bei Pappi et al. keine Position vorliegt. Dies gilt es in den späteren Analysen entsprechend zu berücksichtigen.

lich skaliert sind, ist noch ein Zwischenschritt einzufügen. Bei Bräuninger und Debus liegen die Positionen nämlich jeweils auf einer Skala mit den theoretischen Extrempositionen von 1 und 20 vor, während das Wordfish-Verfahren die Positionen auf einer Skala mit Mittelwert 0 und Standardabweichung 1 ausgibt. Wir standardisieren die allgemeinen Links-Rechts-Positionen von Bräuninger und Debus daher entsprechend, wobei wir nur den Untersuchungszeitraum der vorliegenden Arbeit und diejenigen Parteien-Datenpunkte berücksichtigen, für die auch bei Pappi et al. Daten vorliegen. Den Positionswert, den die Statt-Partei auf dieser neuen Skala erhält¹⁵⁸, fügen wir als Position der Statt-Partei auf jeder der fünf Konfliktdimensionen bei Pappi et al. ein. Mit dieser Vorgehensweise lässt sich zumindest eine vertretbare näherungsweise Position für die Statt-Partei in die Messung von Pappi et al. adaptieren, ohne gleichzeitig die Nachteile der Vorgehensweise von Bräuninger und Debus zu reproduzieren. So ist die ermittelte Position im Zuge der Standardisierung zwar nicht unabhängig von den Positionen der übrigen Parteien. Da jedoch nicht anzunehmen ist, dass etwaige Messfehler hinsichtlich dieser Parteien aufgrund der Ansiedlung von Referenztexten und -positionen auf der Bundesebene die geschätzten Positionen systematisch nach links oder rechts verschieben, dürfte dies hier kein Problem darstellen. Was die Schätzung der Statt-Position selbst angeht, so sollte ihre Messung ob der landesprogrammatischen Unbestimmtheit ziemlich robust sein gegen entsprechende Schätzfehler. Und dieselbe Eigenschaft des Statt-Programms macht es auch erst vertretbar, die ermittelte Position für alle der fünf Konfliktdimensionen bei Pappi et al. heranzuziehen. Für andere Parteien wäre diese Vorgehensweise also nicht unbedingt geeignet. Für den spezifischen Fall der Statt-Partei allerdings scheint dies ein akzeptables Prozedere zu sein.

Zweitens gilt es, ob der fünf Konfliktdimensionen bei Pappi et al. und unserer Annahme einer eindimensionalen Entscheidung der Akteure jeden Gesetzentwurf einer Konfliktdimension zuzuweisen, um die entsprechenden Positionen auf ihn anzuwenden. Bei einem so umfangreichen Datensatz wie dem vorliegenden kann dieser Schritt nicht manuell oder gar qualitativ erfolgen. Stattdessen bietet sich ein anderes Kriterium an. So werden Gesetzentwürfe, ähnlich wie etwa im Bundestag auch, üblicherweise im Zuge des Gesetzgebungsprozesses an Fachausschüsse überwiesen. Die Landtage entscheiden dabei selbst, „[...] welche Ausschüsse eingerichtet werden[...] und wie deren Sachgebiete festzulegen sind (abgesehen natürlich von den verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich vorgeschriebenen Ausschüssen)“ (Reutter 2013: 24). Wir gehen weiter davon aus, dass die Abgeordneten sachlich kohärente Zuschnitte wählen und sich oft an der ungeschriebenen Regel orientieren, wonach sich der Zuschnitt der Fachausschüsse an demjenigen der Ministerien orientiert (vgl. Leunig 2012: 150; Hamburgische Bürgerschaft 2015a; Hessischer Landtag 2015a; Der Landtag von Sachsen-Anhalt

158 Dieser Wert beträgt gerundet -0,34.

2015a). Die Abgeordneten entscheiden dann im Plenum über die Überweisung eines Gesetzentwurfs in die Fachausschüsse. Somit scheint es ein sinnvoller und zugleich praktikabler Weg zu sein, jeden Fachausschuss einer der fünf Konfliktdimensionen zuzuordnen und die Gesetzentwürfe somit wiederum über ihre Zuordnung zu den Fachausschüssen einer der Konfliktdimensionen zuzuweisen. Dabei orientieren wir uns primär an den Ausschussbezeichnungen. Zunächst lässt sich eine Reihe von Ausschüssen anhand ihrer Bezeichnungen eindeutig mit einer der Konfliktdimensionen verknüpfen. Bei den fünf Konfliktdimensionen von Pappi et al. handelt es sich um

- » *Arbeit/Soziales/Bau (ASB)*,
- » *Kultus*,
- » *Inneres und Justiz (Recht) (IR)*,
- » *Umwelt sowie*
- » *Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen (WLF)*.

Wird ein Gesetzentwurf beispielsweise in den Umweltausschuss überwiesen, so ordnen wir ihn der Konfliktdimension Umwelt zu. Im Zweifelsfall ziehen wir das Original-Codierschema der Forschergruppe um Pappi zu Hilfe (vgl. Seher/Pappi 2011: 23–25). Bei mehrdeutigen Ausschussbezeichnungen, die also zum Beispiel zwei oder drei Politikfelder im Titel tragen, schauen wir zunächst danach, ob sich die Mehrheit der in der Ausschussbezeichnung enthaltenen Politikfelder derselben Konfliktdimension zuschreiben lassen und ordnen den Gesetzentwurf dann entsprechend zu. Ist dies nicht der Fall, so orientieren wir uns am erstgenannten Politikfeld. Wird ein Gesetzentwurf an mehrere Fachausschüsse überwiesen, so ist der federführende Ausschuss maßgeblich. Ist keiner der Ausschüsse als federführend ausgewiesen, orientieren wir uns an dem in der Überweisungsformel erstgenannten Ausschuss. Bisweilen ist der federführende Ausschuss auch kein Fachausschuss (dies betrifft den Hauptausschuss sowie den Ältestenrat) oder aber der federführende Ausschuss berührt nach unseren eben erläuterten Codierregeln überwiegend oder in erster Linie Bundes- und/oder Europaangelegenheiten, die sich nicht eindeutig einer der Konfliktdimensionen zuordnen lassen (dies betrifft folgende Ausschüsse: Europaausschuss, Europa- und Rechtsausschuss, Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Medien). In diesen Fällen wurde der in der Überweisungsformel nächstgenannte Fachausschuss herangezogen. Auf diese Weise konnte der übergroße Anteil der Gesetzentwürfe, nämlich 88,09 Prozent, einer Konfliktdimension zugeordnet werden. In Anhang A indes lässt sich die Zuordnung der Fachausschüsse zu den fünf Konfliktdimensionen im Einzelnen nachvollziehen. Bei denjenigen Gesetzentwürfen, bei denen eine Zuordnung über die Fachausschüsse nicht möglich war, orientieren wir uns als zweites Kriterium in äquivalenter Weise an der Bezeichnung des für den jeweiligen Gesetzentwurf regierungsseitig federführenden Ministeriums. Ist auch diese Angabe nicht vor-

handen, wird als drittes Kriterium die Ressortbezeichnung desjenigen Ministers herangezogen, der den Gesetzentwurf im Landtag einbringt. Auch die Anwendung des sekundären und tertiären Kriteriums lässt sich in Anhang A nachvollziehen. Die restlichen Gesetzentwürfe, die auch jetzt noch nicht zugeordnet werden konnten, werden wiederum anhand des Original-Codierschemas¹⁵⁹ der Forschergruppe um Pappi handcodiert. Dies betrifft schlussendlich 10,51 Prozent der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe. Dabei wurde von zwei verschiedenen Personen codiert, um die Codierentscheidungen abzusichern. Schlussendlich konnten damit alle Gesetzentwürfe jeweils einer Konfliktdimension zugeordnet werden.

Der dritte Punkt betrifft die Eigenart des Wordfish-Verfahrens, die geschätzten Positionen auf jeder Konfliktdimension automatisch einer z-Transformation zu unterziehen. Das bedeutet, dass der Mittelwert der Positionen auf jeder Konfliktdimension nun 0 und die Standardabweichung der Positionen auf einer jeden Konfliktdimension 1 betragen. Negative Werte stehen dann für eine Position links der Mitte, positive Werte entsprechend für eine Position rechts davon. Je nach konkretem Analyseinteresse kann diese z-Transformation allerdings zu Komplikationen führen. Die vorliegende Arbeit mit ihrem Fokus auf der Gesetzgebungsebene ist davon in geringerem Maße betroffen als mögliche andere Studien (etwa mit Fokus auf der Regierungsbildung). Dennoch sind an dieser Stelle einige Worte zum Thema angebracht. Die z-Transformation für jede Konfliktdimension sorgt nämlich dafür, dass direkte Vergleiche zwischen Konfliktdimensionen nicht mehr möglich sind, sofern sie über ordinale Aussagen hinausgehen. Interessiert man sich nun für die Regierungsbildung und möchte die fünf einzelnen Konfliktdimensionen daher zu einem gemeinsamen fünfdimensionalen Raum kombinieren, kommt es zu besagten Komplikationen. Diese bestehen darin, dass die unterschiedlichen Skalen eben nicht direkt vergleichbar sind. Wie sich die Distanz zweier Parteien auf einer Konfliktdimension nicht nur im Vergleich zu den übrigen Parteien auf dieser Konfliktdimension, sondern auch im Vergleich zur Distanz derselben zwei Parteien auf einer anderen Konfliktdimension auslässt, bleibt unklar. Doch die z-Transformation hat natürlich auch ihre Berechtigung. Denn die z-Transformation macht programmatische Distanzen zwischen Konfliktdimensionen relativ vergleichbar. Indem programmatische Distanzen in Standardabweichungen auf der jeweiligen Konfliktdimension ausgedrückt werden, werden diese Distanzen in Relation gesetzt zur programmatischen Heterogenität auf der jeweiligen Konfliktdimension insgesamt. Damit erhalten wir ein brauchbares Maß, um eine bestimmte programmatische Distanz oder eine bestimmte Veränderung einer solchen in die Skalierung jeder anderen Konfliktdimension zu übersetzen. Dass

¹⁵⁹ Dabei wurden folgende in dem Codierschema unterschiedene ‚Politikfelder‘ berücksichtigt: Arbeit und Soziales; Bau; Kultus; Landwirtschaft; Finanzen; Justiz; Inneres; Umwelt und Landesplanung; Wirtschaft und Verkehr. Die übrigen Felder bleiben außen vor, da sie in den Landtagswahlprogrammen kaum vorkommen und deshalb bei Pappi et al. nicht weiterverfolgt werden beziehungsweise weil sie ohnedies nur in das Codierschema aufgenommen worden waren, um dieses auch auf der Bundesebene anwenden und auch Textpassagen ohne spezifischen programmatisch-inhaltlichen Bezug vercoden zu können (vgl. Seher/Pappi 2011: 6; Pappi/Seher 2014: 179).

wir in der vorliegenden Arbeit, wie oben bereits erläutert, von eindimensionalen Entscheidungssituationen ausgehen und die Konfliktdimensionen nicht vermischen, ist also auch vor diesem Hintergrund wichtig. Wenn wir die von Pappi et al. ermittelten Positionen so verwenden, uns also in Standardabweichungen auf der jeweiligen Konfliktdimension ausdrücken, so nehmen wir jedoch nicht nur implizit an, dass sich die Akteure stets nach den Gegebenheiten auf derjenigen Konfliktdimension richten, der wir den vorliegenden Gesetzentwurf zugeordnet haben. Darüber hinaus bringt dies auch die implizite Annahme mit sich, dass die Akteure programmatische Distanzen auf jeder Konfliktdimension anders wahrnehmen, nämlich abhängig von der allgemeinen programmatischen Heterogenität auf der betreffenden Dimension. Das hieße beispielsweise, dass ein Akteur dieselbe absolute programmatische Distanz auf einer Konfliktdimension mit hoher Heterogenität als größer wahrnimmt als auf einer Konfliktdimension mit niedriger Heterogenität. Diese Annahme scheint nicht aus der Luft gegriffen, ist aber dennoch diskutabel. Daher ist es ratsam, sich diesbezüglich bestmöglich abzusichern. Die vorliegende Arbeit leistet dies auf zweierlei Weise. Zum einen werden wir für alle Modelle, in denen auf Positionsmessungen beruhende Variablen als kausale Schlüsselvariablen einfließen, Modellvarianten mit Dimensionen-Dummies rechnen. Zum anderen sind dort auch in diesem Zusammenhang die Positionsdaten von Bräuninger und Debus eine sehr wertvolle Alternative. Übrigens spielt uns die Kleinteiligkeit der hier verwendeten Daten auch in Bezug auf diese Annahme in die Hände. Würden sich bedingt durch die Forschungsfrage bei der Analyse zwangsläufig mehrere Dimensionen verquicken, etwa bei einem Interesse für Regierungsbildung, so wäre die Annahme weniger plausibel.

Hinsichtlich der Umsetzung der Messung von Bräuninger und Debus sind zwei kurze Anmerkungen ausreichend. Hier ist zunächst noch zu klären, die Positionen welcher Konfliktdimension wir bei den Daten von Bräuninger und Debus verwenden. Auch diese Frage lässt sich sehr kurz beantworten. Bereits oben haben wir die gesellschaftspolitische Konfliktdimension bei Bräuninger und Debus problematisiert. Vor diesem Hintergrund würde es nicht selten schwerfallen, Gesetzesvorschläge inhaltlich schlüssig dieser Konfliktdimension zuzuordnen. Da eine Zuordnung aller Gesetzesvorschläge zur wirtschafts- und sozialpolitischen Konfliktdimension wiederum allerdings auch nicht plausibel ist, verwenden wir die Positionen auf der allgemeinen Links-Rechts-Konfliktdimension. Diese weist eine Skala von 1 bis 20 auf, wobei der Wert 1 für eine denkbar weit links gelegene Position steht. Eine zweite Anmerkung betrifft die Schill-Partei, die in der 17. Legislaturperiode Hamburgs in der dortigen Bürgerschaft vertreten war. Wir verwenden hier näherungsweise deren Position aus dem Wahlprogramm zur darauffolgenden Legislaturperiode, da für die 17. Legislaturperiode selbst keine Positionsdaten vorliegen.

4.5 Operationalisierung kausaler Schlüsselvariablen

Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung und ihrer Verwendung in zum Teil gleich mehreren Analysekapiteln diskutieren wir die Operationalisierung der kausalen Schlüsselvariablen nicht in den Analysekapiteln, sondern ziehen diese an diese Stelle vor.

4.5.1 Programmatik-bezogene kausale Schlüsselvariablen

PROGRAMMATISCHE DISTANZ FÜR OPPOSITIONSPARTEI UND VERÄNDERUNG DER PROGRAMMATISCHEN DISTANZ FÜR OPPOSITIONSPARTEI

Nachdem nunmehr alle Einzelheiten besprochen sind, um die Positionsdaten verwenden zu können, kommen wir nun dazu, wie wir aus diesen Positionsdaten die Variablen zur Messung programmatischer Distanzen konstruieren, die in der vorliegenden Arbeit benötigt werden. Wir erinnern uns kurz an Kapitel 3. Im Rahmen der dortigen theoretischen Überlegungen zur Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager haben wir zwei relevante Konzeptionen davon herausgearbeitet, wie Akteure ihre programmatischen Distanzen im Zuge des Gesetzgebungsprozesses wahrnehmen können. Die eine besteht in der programmatischen Distanz zwischen der Position des Akteurs und der gemeinsamen Position des Regierungslagers (absolute programmatische Distanz). Die andere besteht in dem erwarteten Ausmaß, in dem das Regierungslager den Status Quo an die Position des Akteurs heran- oder von ihr weg verschiebt (relative programmatische Distanz). Beide Konzeptionen gilt es nun zu operationalisieren (auch wenn nicht in allen Analysekapiteln beide Konzeptionen angewendet werden, wie später noch begründet wird). Für die Bestimmung dieser Distanzen müssen jeweils zwei beziehungsweise drei Punkte bekannt sein. Dabei handelt es sich um die gemeinsame Regierungsposition, um diejenige des bisherigen Status Quo sowie um die Position des jeweiligen Akteurs, dessen programmatische Distanzen zu den beiden erstgenannten Positionen festgestellt werden soll.

Die Bestimmung der Positionen von Akteuren haben wir bereits ausführlich besprochen. Lediglich zwei ergänzende Hinweise dazu seien hier noch gemacht. Was wir hier nicht berücksichtigen können, ist das jeweilige Ausmaß innerfraktioneller Positionsheterogenität. Dass es sich dabei um einen relevanten Aspekt handelt, wird in der Literatur zwar registriert und ruft jüngst generelle Bemühungen zur Messung solcher innerfraktioneller Positionsheterogenität hervor (vgl. Ceron 2015). Für die deutschen Landesparlamente allerdings liegen leider nur Daten

für wenige ausgewählte Legislaturperioden vor (vgl. ‚Sonderforschungsbereich 580‘ 2015; Edinger 2009), so dass wir diesen Aspekt hier schon aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit nicht berücksichtigen können. Dies ist zwar schade, aber dennoch kein grundlegender Makel für die vorliegende Arbeit. Schließlich haben wir uns bereits in Kapitel 3 darauf verständigt, von Parteien als grundsätzlich maßgeblichen Akteuren auszugehen. Ein zweiter Punkt, der seit einigen Jahren zusehends Aufmerksamkeit findet, liegt darin, inwieweit Parteien ihre programmatischen Positionen im Verlauf einer Legislaturperiode verändern. Auch hier gibt es keine praktische Möglichkeit, dies in der vorliegenden Analyse zu berücksichtigen. Wir können jedoch festhalten, dass jüngere Evidenz eher auf eine hohe Stabilität programmatischer Parteipositionen während der Legislaturperiode hindeutet (vgl. Dalton/McAllister 2015).

Die Bestimmung der gemeinsamen Position des Regierungslagers ist schon etwas komplizierter. Bei Einparteien-Mehrheitsregierungen können wir schlicht die Position der betreffenden Partei als Position des Regierungslagers verwenden. Für Koalitionsregierungen liest man gelegentlich den Vorschlag, die Medianposition innerhalb des Regierungslagers oder gar des Plenums zu verwenden. Stattdessen drängt sich jedoch eine andere Vorgehensweise auf. Sie beruft sich auf die empirische Beobachtung der gängigen Praxis von Koalitionspartnern, (bestimmte) Regierungsgewinne nach dem Leitprinzip der Proportionalität zu verteilen. Ein Beispiel: „Such proportionality of distribution of portfolios is one of the strongest empirical regularities in the study of cabinet governments“ (Powell 2000: 173; vgl. etwa auch Browne/Franklin 1973). Wir gehen auch für die Aushandlung einer gemeinsamen programmatischen Position des Regierungslagers *näherungsweise* von diesem Prinzip aus (vgl. auch Abschnitt 3.1.1, der sich bereits zu diesem Punkt äußert). Daher ziehen wir bei Koalitionsregierungen die nach Sitzanteil innerhalb des Regierungslagers gewichtete mittlere Position aller Koalitionsparteien heran (vgl. Budge et al. 2012: 139; Wenzelburger 2015: 93–94).

Die Operationalisierung des Ausmaß, in dem das Regierungslager den Status Quo an die Position des Akteurs heran- oder von ihr weg verschiebt, hat Neuigkeitswert und ist entsprechend herausfordernd. Hier gilt es zunächst, eine Position für den bisherigen Status Quo zu schätzen. Wir haben oben argumentiert, dass das Regierungslager grundsätzlich seine gewichtete Position zu implementieren suchen wird. Nimmt man an, dass dies für alle Mehrheitsregierungen in gleichem Maße gilt, so lässt sich dies zur Bestimmung des bisherigen Status Quo nutzen. Dieser ließe sich dann näherungsweise auf die gewichtete Position des Regierungslagers in der vorangehenden Legislaturperiode schätzen. Dieser Weg ist zugegebenermaßen nicht ganz frei von Problemen. So stellt sich die Frage, inwieweit die Vorgängerregierung ihre gesamte Agenda abarbeiten konnte, also in allen Politikfeldern tatsächlich bereits ihre Politik implementiert hat. Dieser Einwand lässt sich nicht restlos oder gar mit letzter Sicherheit zurückweisen. Wir können hier aber zumindest im Hinblick auf den Aspekt begrenzter zeitlicher

Ressourcen argumentieren, dass Parteien den nach allgemeinem Verständnis wichtigen Politikfeldern eine gewisse Priorität bei der Implementierung ihrer Position zuweisen. Dass die Position einer Regierung noch nicht implementiert sein könnte, würde also immerhin mit zunehmendem Voranschreiten der Regierungszeit tendenziell solche Politikfelder betreffen, die allgemein als weniger wichtig eingestuft werden. Zudem gilt es zu notieren, dass nur ein relativ geringer Teil der im Sample berücksichtigten Legislaturperioden – 3 von 23 – mit vorgezogenen Neuwahlen und damit vorzeitig endeten (dies betrifft in allen drei Fällen Hamburg, vgl. Leunig 2012: 120). In allen anderen Fällen hatte das Regierungslager stets über die gesamte vorgesehene Legislaturperiode Zeit für die Verwirklichung ihres Programms. In einem der drei besagten anders gelagerten Fälle, nämlich im Fall des Scheiterns der bundesweit ersten schwarz-grünen Koalition im Jahr 2010, wirkt sich die vorzeitige Beendigung der Legislaturperiode im vorliegenden Kontext zudem ohnehin nicht negativ aus. Die betreffende 19. Legislaturperiode ist zeitlich betrachtet nämlich die letzte für Hamburg im Datensatz enthaltene Legislaturperiode. Aus ihr braucht folglich kein Status Quo für die darauffolgende Legislaturperiode mehr geschätzt werden.

Doch die Annahme der gewichteten Position der Vorgängerregierung als Status Quo könnte noch aus einer anderen Warte in Zweifel gezogen werden. Knifflig ist hier die Frage, wie sich eine Vorgänger-Koalitionsregierung gesetzgeberisch verhält, bei der in einem bestimmten Politikbereich einer der Koalitionspartner eine Policy-Verschiebung nach links, ein anderer Koalitionspartner aber stattdessen eine Policy-Verschiebung nach rechts implementieren möchte. Mit anderen Worten geht es hier also um eine Konstellation, in der die Vorgängerregierung damit konfrontiert ist, dass der wiederum von ihr vorgefundene Status Quo zwischen den programmatischen Positionen der Koalitionspartner liegt. Inwieweit ist es plausibel, anzunehmen, dass es in einer solchen Konstellation dennoch zur Implementierung der gewichteten Position kommen wird? Oder kommt es zu einem ‚Gridlock‘ und es wird in dem entsprechenden Politikbereich zu gar keiner Status Quo-Verschiebung kommen, da sich die Koalitionspartner partout auf keine Änderung verständigen können? Weitestgehend unstrittig ist, dass die Bildung einer Regierungskoalition einem umfassenden ‚Paket-Deal‘ zwischen Parteien gleichkommt, bei dem Parteien auch gewisse Nachteile in Kauf nehmen, solange sie erwarten, unterm Strich von dem Paket zu profitieren. Parteien sind also, wie auch die Alltagsbeobachtung zeigt, durchaus bereit, im Gegenzug für die Regierungsbeteiligung einige ‚Kröten zu schlucken‘. Dies spricht grundsätzlich für die Annahme der gewichteten Position der Regierungsparteien, auch wenn die Forschungslage hierzu noch unübersichtlich ist. Schließlich ist genau dies auch ein elementarer Wesenszug von Koalitionsregierungen mit Parlamentsmehrheit: Für die Vorteile einer Regierungsbeteiligung geben Akteure einen maßgeblichen Teil ihrer Flexibilität bei der legislativen Mehrheitsbildung auf, gerade ohne dass die Erwartungen der Wählerschaft an die Problemlösungskompetenz und Einigungs-

fähigkeit der Regierung dadurch geringer wären (in Deutschland zumindest dürfte bezüglich letzterem sogar eher das Gegenteil der Fall sein). Da jedoch letztlich noch etwas unklar ist, wie weit die Inkaufnahme von solchen programmatischen Abstrichen geht, ob dies also auch Status Quo-Verschlechterungen im Einzelfall einschließt, ist dieser Punkt natürlich eine nicht unangreifbare Annahme. So konstatiert Reimut Zohlnhöfer (2010) in seiner Fallstudie zur zweiten Großen Koalition auf Bundesebene (2005–2009) einen Mix aus maßgeblichen Reformen und Gridlock. Entgegen der Erwartung mancher habe es allerdings keinen permanenten Gridlock gegeben (Zohlnhöfer 2010: 29). Man könnte das Ausmaß an beobachtetem Gridlock also als tendenziell überraschend gering bezeichnen. Ein Blick in unsere Daten jedenfalls bestärkt uns (gewissermaßen retrospektiv) zumindest für die uns vorliegenden Fälle in unserer grundsätzlichen Annahme. So ist zum einen festzustellen, dass mit rund 49,83 Prozent immerhin fast die Hälfte der in dieser Hinsicht klassifizierbaren Gesetzentwürfe einer solchen Akteurskonstellation zuzurechnen sind. Wären die Akteure in einer solchen Konstellation tatsächlich blockiert, so ließe sich dieser hohe Wert kaum erklären. Verstärkt wird dieser Eindruck noch dadurch, dass hiervon wiederum der übergroße Anteil von rund 83,42 Prozent als nicht-technisch klassifiziert ist. Unterm Strich spricht also einiges dafür, zumindest als forschungspragmatische Annäherung durchgängig mit der gewichteten Position des Regierungslagers als Status Quo zu arbeiten.

Ein grundlegendes Problem besteht noch in der Frage, inwieweit überhaupt in jeder Legislaturperiode alle Themen auf die Agenda kommen. Auch hier ließe sich erwidern, dass Parteien wichtige Themen wohl stets auf die Agenda setzen; gleichzeitig lässt sich dieser grundlegendere Einwand hier nicht vollumfänglich entkräften, so dass wir – bis eine bessere Operationalisierung gefunden ist – mit einer entsprechenden Einschränkung leben müssen. Ein Spezialfall liegt indes dann vor, wenn es sich bei der vorangehenden Regierung nicht um eine Mehrheitsregierung handelte. Denn in solchen Fällen lässt sich freilich bedingt durch den Regierungstyp nicht ohne Weiteres von der gewichteten Regierungsposition als implementiertem Status Quo ausgehen. Zwei Legislaturperioden sind in dieser Hinsicht zu erwähnen. Die 4. Legislaturperiode in Sachsen-Anhalt folgte auf eine (in der vorliegenden Analyse nicht berücksichtigte) Einparteien-Minderheitsregierung der SPD im Rahmen des ‚Magdeburger Modells‘. Da diese jedoch mit der PDS als festem Stützpartner regierte (Dobner 2012: 578–580), lösen wir diese Situation, indem wir für die 3. Legislaturperiode die gewichtete Position von SPD und PDS kalkulieren und für die 4. Legislaturperiode als bisherigen Status Quo verwenden. Beim zweiten Fall handelt es sich um eine bundesweit berühmt-berüchtigte kurze Phase hessischer Landespolitik in der (ebenfalls hier nicht einbezogenen) 17. Legislaturperiode. Ergebnis der Landtagswahl am 27. Januar 2008 war eine parlamentarische Situation, in der weder CDU und FDP auf der einen noch SPD und Grüne auf der anderen Seite eine Mehrheit der Sitze auf sich vereinen konnte. Zwar schaffte auch die Linkspartei den Sprung ins Par-

lament. Diverse Koalitionsaussagen und persönliche Animositäten verhinderten jedoch nachhaltig die Bildung einer mehrheitsfähigen Regierung. Am 18. Januar 2009 kam es schließlich zu vorgezogenen Neuwahlen. In der Zwischenzeit blieb gemäß der Hessischen Landesverfassung die bereits seit 2003 regierende CDU-Alleinregierung als Einparteien-Minderheitsregierung geschäftsführend im Amt. Wie sollen wir also den bisherigen Status Quo für die hier berücksichtigte darauffolgende 18. Legislaturperiode schätzen? Entscheidend ist hier, ob und gegebenenfalls welche programmatischen Positionsverschiebungen während der nicht einmal ein Jahr währenden 17. Legislaturperiode stattfanden. In der Literatur wird dazu festgehalten: „An politisches Gestalten war während des kurzen Interregnums kaum zu denken gewesen“ (Schmitt-Beck/Faas 2009: 359). Zwar gab es durchaus Anstrengungen, den Status Quo aus der Opposition heraus zu verschieben. Die Abschaffung der Studiengebühren war ein Achtungserfolg dieser Bemühungen. „Doch weitere Projekte konnten von den Oppositionsbänken her nicht mehr realisiert werden“ (Schmitt-Beck/Faas 2009: 359). Vielmehr sei es bei einem Gesetz zur Beamtenbesoldung sogar zu einer Kooperation zwischen CDU und Grünen gekommen. „Insgesamt arbeitete die Zeit jedoch klar für die (geschäftsführend) amtierende Regierung und ihren Chef – woran die SPD selbst erheblichen Anteil hatte“ (Schmitt-Beck/Faas 2009: 359). Gemeint ist mit letzterem der letztlich erfolglose Versuch der SPD, entgegen eines Wahlversprechens eine rot-grüne Minderheitsregierung unter Tolerierung der Linkspartei zu bilden, der die SPD schon während der Legislaturperiode zusehends ins politische Abseits manövrierte. Wir attestieren der 17. Legislaturperiode daher keine klare Verschiebung des Status Quo und ziehen für die Schätzung des bisherigen Status Quo für die 18. Legislaturperiode die 16. Legislaturperiode heran.

Dieser Spezialfall weist aber gleichzeitig auch auf ein allgemeines Problem der Schätzung des Status Quo über die gewichtete Position des vorangehenden Regierungslagers hin. So können wir letztlich auch in der vorliegenden Konstellation nie sicher sein, dass das Regierungslager seine gewichtete Position auch wirklich stets gegen die Oppositionsparteien durchgesetzt hat. Dieser Einwand lässt sich letztlich nicht ganz entkräften. Wir können hier nur argumentieren, dass die zur Verfügung stehende Parlamentsmehrheit Mehrheitsregierungen nicht nur eine intrinsische (sie *können* die gewichtete Position des Regierungslagers implementieren), sondern auch eine extrinsische Motivation (gerade deshalb wird es die Wählerschaft von ihnen *erwarten*) unterstellt werden kann. Dies spräche dafür, dass sie normalerweise entsprechend handeln. Für möglicherweise anders gelagerte Fälle versuchen wir in der vorliegenden Arbeit zu kontrollieren, soweit das möglich ist (zum Beispiel bei lagerübergreifenden Gesetzentwürfen). Somit ist diese Vorgehensweise nicht unangreifbar, ist aber gleichzeitig auch die greifbarste Schätzung des tatsächlichen Status Quo und scheint als Näherung hier akzeptabel, zumal wir schließlich daneben noch eine andere Wahrnehmung programmatischer Distanz seitens der Akteure implementieren, die frei von diesem Problem ist.

Nach diesen längeren, aber notwendigen Vorüberlegungen geht die Operationalisierung der Variablen zur programmatischen Distanz an sich dafür kurzweiliger von der Hand. Kommen wir zunächst zur Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager. *Die programmatische Distanz zwischen der Position des Akteurs und der gemeinsamen Position des Regierungslagers („Programmatische Distanz für Oppositionspartei“) operationalisieren wir standardmäßig mit der betragsmäßigen Distanz zwischen der Position einer Oppositionspartei und der gewichteten Position des Regierungslagers auf der jeweiligen Konfliktdimension nach Pappi et al. Die alternative Operationalisierung dieser Variable mit den Daten von Bräuninger und Debus operationalisieren wir entsprechend mit der betragsmäßigen Distanz zwischen der Position einer Oppositionspartei und der gewichteten Position des Regierungslagers auf deren allgemeiner Links-Rechts-Konfliktdimension.* Beide Varianten der Variable lassen sich folgendermaßen lesen: Je größer die Werte, die die Variable annimmt, desto größer ist die programmatische Distanz zwischen Oppositionspartei und Regierungslager. *Das erwartete Ausmaß, in dem das Regierungslager den Status Quo in etwa an die Position einer Oppositionspartei heran- oder von ihr weg verschiebt („Veränderung der programmatischen Distanz für Oppositionspartei“), operationalisieren wir standardmäßig, indem wir auf der jeweiligen Konfliktdimension nach Pappi et al. für jede Oppositionspartei die betragsmäßige Distanz zwischen der Position dieser Oppositionspartei in der jeweiligen Legislaturperiode und der gewichteten Position des Regierungslagers in der vorangehenden Legislaturperiode von der betragsmäßigen Distanz zwischen der Position derselben Oppositionspartei in der jeweiligen Legislaturperiode und der gewichteten Position des Regierungslagers in der jeweiligen Legislaturperiode abziehen.* Zur Veranschaulichung kann folgende formalisierte Notation dieser Beschreibung helfen:

$$\Delta d_{ijk} = |p_{ijk} - r_{jk}| - |p_{ijk} - r_{(j-1)k}|$$

wobei:

Δd_{ijk} = Veränderung der programmatischen Distanz einer Oppositionspartei i zum Regierungslager in Legislaturperiode j auf Konfliktdimension k

p_{ijk} = programmatische Position der Oppositionspartei i in Legislaturperiode j auf Konfliktdimension k

r_{jk} = gewichtete programmatische Position des Regierungslagers in Legislaturperiode j auf Konfliktdimension k

$r_{(j-1)k}$ = gewichtete programmatische Position des Regierungslagers in der vorangehenden Legislaturperiode j-1 auf Konfliktdimension k

Damit kann ein Wert von 0 dieser Variable so interpretiert werden, dass die Position des aktuellen Regierungslagers genauso weit von der Position einer Oppositionspartei entfernt ist wie diejenige des vorangehenden Regierungslagers. Ein positiver Wert bedeutete, dass die Distanz zum aktuellen Regierungslager größer

ist als diejenige zum vorangehenden, während sie bei einem negativen Wert kleiner wäre. Auch hier führen wir die alternative Operationalisierung dieser Variable mit den Positionsdaten von Bräuninger und Debus entsprechend durch, wiederum unter Rückgriff auf deren allgemeine Links-Rechts-Konfliktdimension.

Vergleicht man übrigens die verschiedenen Operationalisierungs-Varianten, so ergibt sich das folgende Bild. Blicken wir zunächst auf die Anwendung der unterschiedlichen Positionsdaten. Bei der Variablen ‚Programmatische Distanz für Oppositionspartei‘ ergibt sich zwischen der Variante mit den Daten von Pappi et al. und derjenigen unter Rückgriff auf die Daten von Bräuninger und Debus eine Korrelation von Pearson's $r=0,44$. Bei der Variablen ‚Veränderung der programmatischen Distanz für Oppositionspartei‘ beträgt die Korrelation zwischen den beiden Varianten $r=0,36$. Der empirische Zusammenhang zwischen den beiden Operationalisierungs-Varianten ist also jeweils etwa mittelstark. Die Unterschiede in der Messung der Parteipositionen machen sich also durchaus bemerkbar, ohne die beiden Operationalisierungs-Varianten jedoch bis zur Unkenntlichkeit auseinanderzuidividieren. Nicht unerwähnt bleiben sollen an dieser Stelle auch die empirischen Zusammenhänge zwischen den beiden Variablen an sich. Für beide Variablen schließlich wird später ein Effekt auf die abhängige Variable getestet werden; insofern ist ihre Korrelation an dieser Stelle zumindest am Rande informativ. Schon aus logischen Überlegungen heraus ergibt sich eine gewisse Korrelation der beiden Variablen. So kann bei einer Vergrößerung der programmatischen Distanz für eine Oppositionspartei um ein bestimmtes Maß die programmatische Distanz dieser Oppositionspartei dieses Maß logischerweise nicht unterschreiten. Umgekehrt beschränkt eine Verkleinerung der programmatischen Distanz die verbleibende Distanz. Dies schlägt sich empirisch nieder. Dennoch handelt es sich auch empirisch gesehen um unterschiedliche Variablen. Im Falle der Operationalisierung mit den Daten von Pappi et al. ergibt sich eine Korrelation von $r=0,54$, für die Daten von Bräuninger und Debus eine Korrelation von $r=0,64$.

PROGRAMMATISCHE SPANNWEITE IN KOALITIONSREGIERUNGEN

Kommen wir nun zur Operationalisierung der programmatischen Distanz bei der Analyse der Interaktion zwischen Koalitionsparteien. Es geht also um die Messung der programmatischen Distanz zwischen den Koalitionsparteien. *Diese operationalisieren wir im Sinne der Konzeption programmatischer Distanz als absolute programmatische Distanz über die programmatische Spannweite einer Regierung auf der jeweiligen Dimension, gemessen über die absolute Distanz zwischen den Positionen der Koalitionsparteien im Betrag* (vgl. zum Beispiel Bräuninger/Debus 2009: 817). In der 17. Legislaturperiode Hamburgs, der einzigen Dreier-Koalition, sind auf jeder Dimension die Positionen der jeweils beiden äußeren Parteien maßgeblich. Da wir die betragsmäßige Spannweite verwenden, liegt das theoretische Mini-

zum der Variable bei 0. Mit ansteigender programmatischer Spannweite nehmen dann entsprechend die Werte der Variable zu. Wir verzichten bei der Operationalisierung der programmatischen Distanz im Zuge der Interaktion zwischen Koalitionsparteien bewusst auf die Implementation der alternativen Konzeption programmatischer Distanz als relative programmatische Distanz. Der Grund liegt darin, dass die inhaltliche Interpretation einer solchen Variable hier sehr unklar wäre. So wäre es zwar denkbar, dass es koalitionsinternen Konflikt hervorruft, wenn eine Koalitionspartei eine für sie im Vergleich zum bisherigen Status quo nachteilige Verschiebung hinzunehmen hat. Denkbar ist jedoch auch, dass dieser Konflikt ausbleibt, da die betreffende Koalitionspartei diese nachteilige Verschiebung im Rahmen der Verhandlungen bei der Regierungsbildung bereits akzeptiert hat. Mehr noch: eventuell könnte es dann sogar zu einer früheren Einbringung des betreffenden Gesetzentwurfs kommen, um diesen für die betreffende Koalitionspartei unangenehmen Part der koalitionären Gesetzgebungsagenda möglichst lange vor dem nächsten Wahltermin und damit der nächsten Bewertung durch deren Wähler abzuhandeln. Wegen dieser unklaren Interpretation (bei der auch eine Überlagerung von Effekten denkbar ist) bleibt die alternative Konzeption programmatischer Distanz hier außen vor. Ein empirischer Vergleich der Effekte der beiden Konzeptionen scheint vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll (die Aufnahme beider Varianten in ein Modell ohnehin nicht, handelt es sich doch um zwei Varianten der Operationalisierung eines Konzepts, nämlich der programmatischen Beurteilung eines Gesetzentwurfs). Äquivalent zu dieser Operationalisierung generieren wir auch hier wieder eine entsprechende Variable auf Basis der Daten von Bräuninger und Debus.

Die diversen Variablen zu den programmatischen Distanzen der Akteure zählen zu den wenigen Variablen dieser Arbeit, die auch fehlende Beobachtungen aufweisen. Details dazu werden dann jeweils an Ort und Stelle der jeweiligen Analyse besprochen werden. Doch hier sei schon einmal gesagt, dass zwei systematische Punkte dafür ausschlaggebend sind. Zum einen liegt nicht für jede im Parlament vertretene Partei auf jeder Dimension in jeder Legislaturperiode ein Messpunkt für deren programmatische Position vor. So können die entsprechenden Passagen im Wahlkampf schlicht zu kurz sein, um aus ihnen eine einigermaßen verlässliche Schätzung der programmatischen Position mit den geschilderten quantitativen Verfahren zu generieren. Nach Datenaufbereitung liegen bei den Daten nach Pappi et al. für die PDS in der 1. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts ebenso keine Positionsdaten vor wie für CDU, SPD und FDP auf der Dimension Umwelt in der 13. Legislaturperiode Nordrhein-Westfalens und die CDU auf der Dimension Umwelt in der 13. Legislaturperiode Hessens. Damit liegen insgesamt nur wenige Positionsdaten nicht vor, auch wenn sich der fehlende Positionswert einer Partei natürlich auf mehrere Variablen auswirken kann. Hinsichtlich der Operationalisierung von relativer programmatischer Distanz ergibt sich vor allem

das Manko, dass die von Pappi et al. vor 1990 geschätzten Positionsdaten nicht direkt mit den von ihnen nach 1990 geschätzten Positionsdaten verglichen werden können¹⁶⁰. Hierdurch lässt sich für die jeweils erste in unserem Untersuchungszeitraum enthaltene Legislaturperiode eines Landes kein bisheriger Status quo bestimmen. Insgesamt betrachtet sind diese fehlenden Beobachtungen natürlich ein Wermutstropfen. Sie stellen jedoch kein substanzielles Problem dar, da sie erstens nicht überhand nehmen und zweitens von Fall zu Fall Abhilfe geschaffen werden kann (zum Beispiel durch die alternative Operationalisierung über die Positionsdaten von Bräuninger/Debus).

4.5.2 Salienz eines Gesetzentwurfs für eine Oppositionspartei

Die Salienz, die eine Oppositionspartei einem bestimmten Gesetzentwurf beimisst, lässt sich glücklicherweise schon etwas unkomplizierter operationalisieren als die Positionen der Parteien selbst. Dabei können wir auch hier schlechterdings Salienzwerte für einzelne Gesetzentwürfe ermitteln. Vielmehr gehen wir auch hier den Umweg über die Konfliktdimensionen, denen die Gesetzentwürfe primär zugeordnet werden. Bereits Bräuninger und Debus haben für die deutschen Landesparteien Salienzwerte für ihre beiden Konfliktdimensionen ermittelt. Wir greifen hier jedoch stets auf die von Pappi et al. vorgelegten Salienzwerte zurück (vgl. vor allem Pappi et al. 2013), für deren Bereitstellung ich abermals Franz Urban Pappi danke. Dabei handelt es sich um die detailliertesten Salienzwerte für die deutschen Landesparteien; Pappi et al. ermitteln die Werte nämlich aufgeschlüsselt nach einzelnen Politikfeldern. Dies ermöglicht es uns, die Salienz von Gesetzentwürfen, wenn schon nicht für jede Partei und für jeden Gesetzentwurf einzeln, so doch für jede Konfliktdimension und für jede Partei einzeln und damit relativ realitätsnah zu schätzen.

Die Idee von Pappi et al. ist, „[...] aus der Länge des Texts, den ein Wahlprogramm den einzelnen Politikfeldern widmet, auf das Interesse an diesem Politikfeld zu schließen. Je größer der Textanteil am Gesamttext, desto größer ist das relative Interesse der Partei bei der entsprechenden Landtagswahl an diesem Politikfeld“ (Pappi et al. 2013: 12). Dabei gehen Pappi et al. so vor, dass sie jedes Wahlprogramm in Abschnitte zerlegen, wobei jede Überschrift den Beginn eines neuen Abschnitts markiert. Diese Abschnitte werden dann anhand der Überschriften manuell verschlüsselt und so jeweils einem Politikfeld zugewiesen. Die Autoren zählen dann die Anzahl der Zeichen, die auf jeden Abschnitt entfällt (abzüglich

160 Der Grund dafür liegt darin, dass Pappi et al. die Positionsdaten nach zwei Untersuchungszeiträumen getrennt schätzen und die Unterteilung zwischen den beiden Zeiträumen 1990 ansiedeln. Da die geschätzten Positionsdaten von Wordfish innerhalb jedes Untersuchungszeitraums z-standardisiert werden, verbieten sich dann direkte Vergleiche zwischen Positionen unterschiedlicher Untersuchungszeiträume.

der Überschriften). Die relative Salienz eines Politikfelds ergibt sich dann mit dem Anteil der Zeichen, die auf die diesem Politikfeld zugeordneten Abschnitte entfallen, an den Zeichen für alle Politikfelder. Die Salienzwerte, die Pappi et al. auf diese Weise erhalten, erscheinen durchaus plausibel (vgl. die Diskussion in Pappi et al. 2013). Da die Salienzen unabhängig von der Positionsmessung gewonnen werden, können sie im Übrigen auch unabhängig davon verwendet werden, für welche Variante der Operationalisierung der Parteipositionen man sich entscheidet.

Bei der Verwendung der Salienzwerte aggregieren wir die Politikfelder so, dass sich jeweils Salienzwerte für die fünf besagten Konfliktdimensionen ergeben. Politikfelder, die nicht Bestandteil dieser fünf Konfliktdimensionen sind (zum Beispiel Kriegsfolgen), werden, wie oben begründet, auch hier von vornherein nicht berücksichtigt. Findet ein Politikfeld im Wahlprogramm einer Partei keine Erwähnung, wird für dessen Salienz der Wert 0 festgehalten. Dies ist nicht nur inhaltlich schlüssig, sondern hat nebenbei zudem den Vorteil, dass die Salienz-Variablen somit grundsätzlich keine fehlenden Werte aufweisen. Fehlende Werte ergeben sich allerdings, wenn für eine Partei kein Wahlprogramm existiert oder dieses schlechterdings verwertbar ist. Dies bringt uns wieder auf die Hamburger Stadt-Partei zu sprechen, der in der 15. Legislaturperiode der Sprung in die dortige Bürgerschaft gelang. Wie schon bei den Positionsdaten weisen Pappi et al. auch diesmal für die Stadt-Partei keine Daten aus (vgl. Pappi/Seher 2014: 197). Wirft man einen Blick in das betreffende Wahlprogramm – genauer gesagt: die „Programmgrundsätze“ (abgedruckt im Jahrbuch für Politik 4 (2), vgl. Decker/Schütt-Wetschky 1994) – so lässt sich schnell feststellen: Nicht nur ist das Programm knapp und allgemein gehalten; insbesondere die Abschnittsüberschriften lassen kaum eine dezidierte Zuordnung zu einzelnen Politikfeldern zu. Beim genauen Durchlesen bestätigt sich dieser Eindruck¹⁶¹. Es drängen sich keine politikfeldspezifischen Salienzunterschiede auf. Wir können – auch vor dem Hintergrund dessen, was wir im Zuge der Positionsermittlung bereits über die Stadt-Partei erfahren haben – davon ausgehen, dass die Stadt-Partei keinem spezifischen Politikfeld ausgesprochen viel oder wenig Salienz beimisst. Dies dann auch zahlenmäßig zu implementieren, erscheint schlüssig. Wir widerstehen allerdings der ersten Intention, für jede der fünf Konfliktdimensionen schlicht den Salienzwert 0,2 festzusetzen. Denn: bei einem genaueren Blick auf die ermittelten Salienzwerte lässt sich durchaus feststellen, dass die etablierten Parteien – möglicherweise beeinflusst durch die allgemeine öffentliche Agenda – bestimmten Politikfeldern in ähnlicher Weise höhere Salienz beimessen als anderen (vgl. Pappi et al. 2013: 14–15). Wir behelfen uns stattdessen näherungsweise, indem wir daher für jede Legislaturperiode auf jeder Konfliktdimension den Durchschnittswert der Salienzen aller in der vorliegenden Analyse berücksichtigten Parteien bilden und diesen der Stadt-Partei auf der jeweiligen Position zuweisen.

¹⁶¹ Dies lässt sich als Bestätigung für die obige Entscheidung werten, bei den Positionsdaten nur auf die allgemeine Links-Rechts-Position für die Stadt-Partei zurückzugreifen.

Die Variable selbst gibt nun für jede Partei den Salienzwert derjenigen Konfliktdimension an, der der Gesetzentwurf über das oben beschriebene Verfahren zugeordnet wurde.

4.5.3 Technischer Gesetzentwurf

Dass es für Gesetzgebungsstudien ratsam ist, für technische Gesetzentwürfe zu kontrollieren, ist seit geraumer Zeit anerkannt. Genauso anerkannt ist allerdings auch die Schwierigkeit dieses Unterfangens. Dementsprechend wird dieser Punkt in der Literatur seit Jahrzehnten diskutiert (vgl. zum Beispiel schon Di Palma 1977: 68–79). Dabei sind unterschiedliche Herangehensweisen zu unterscheiden. Zum einen sind unterschiedliche Begrifflichkeiten in Verwendung, die aber durchaus nicht als nomenklatorische Spitzfindigkeiten abzutun sind. Wir haben hier vor, eine Variable zur Kennzeichnung *technischer* Gesetzentwürfe zu schaffen, die sinnhaften programmatischen Kontroversen enthoben sind und „which [...] would have been adopted no matter who happened to control government“ (Damgaard 1973: 45). Mit anderen Worten: technische Gesetzentwürfe berühren im Großen und Ganzen politische Konfliktlinien nicht, sondern behandeln zum Beispiel begriffliche Korrekturen oder die Anpassung von Fristen an bestehenden Gesetzen, um nur zwei Beispiele zu nennen. Davon zu unterscheiden sind Versuche, besonders *wichtige* Gesetzentwürfe (oft auch *Schlüsselentscheidungen* genannt) herauszufiltern. Auf letzteres hat sich die Aufmerksamkeit im Falle der deutschen Bundesebene bislang konzentriert (vgl. Nienhaus 1985: 165–166; Schulze-Fielitz 1988: 79–132; Beyme 1997: 378–401; Schindler 1999: 2595–2635; König/Bräuninger 2005; Reutter 2007: 304–305; Preker/Haas 2012). An der von Klaus von Beyme (1997: 378–401) erstellten Sammlung von Schlüsselentscheidungen, die trotz Kritik (vgl. Reutter 2007: 303) häufig als Referenzpunkt dient, lassen sich die Probleme dabei exemplarisch aufzeigen. Neben der Tatsache, dass nicht verabschiedete Gesetzentwürfe unberücksichtigt bleiben (Miller/Stecker 2008: 314), stellt sich auch die Frage, für wen ein Gesetzentwurf überhaupt wichtig zu sein hat, um als wichtig zu gelten. Beymes Kriterien sind die „Breite des Interesses, die die Entscheidung fand“, die „Tiefe und Dauer der Regelung, die erzielt wurde“ sowie die „Konfliktfähigkeit der Entscheidung“ (Beyme 1997: 68). Je nach Forschungsinteresse, und so auch im vorliegenden Fall, würde man sich eher an engeren Kriterien orientieren. Dazu kommt eine theoretische Unklarheit. Lässt man für einen Moment strategisches Verhalten der Akteure außen vor, so ließe sich im Falle technischer Gesetzentwürfe ein klar kooperatives Verhalten erwarten, während bei Schlüsselentscheidungen neben kompetitivem Verhalten auch in der Wichtigkeit der Materie begründete Kooperation zutage treten könnte. Auch ein zweites Problem lässt sich am Beispiel Beymes veranschaulichen (wenngleich das Problem selbst genereller Natur ist). Dieses besteht darin, „[...] dass für eine

Auswahl ‚wichtiger‘ oder ‚wesentlicher‘ Gesetze keine objektiven Indikatoren zur Verfügung stehen“ und als entsprechende Ausweichindikatoren Plausibilität oder Experteneinschätzungen dienen (König/Bräuninger 2005: 30). Dies birgt die Gefahr, objektive und verhaltensbasierte Kriterien zu vermengen, wie bei Beyme geschehen. Wenn sich Akteure bei einem technischen Gesetzentwurf kompetitiv verhalten, ihn gewissermaßen ‚politisieren‘, so ist dies jedoch von der technischen Natur des Gesetzentwurfs selbst zu trennen.

Für die deutsche Landesebene liegen bisher nur Experteneinschätzungen vor; und dies auch nur für begrenzte Zeiträume in Bayern (Gremmer 1990: 88–113; 208–214) und Brandenburg (Lorenz et al. 2012). Da eine eigene qualitative Einschätzung für einen so umfangreichen Datensatz wie den vorliegenden nicht zu leisten ist, behelfen wir uns mit einem plausiblen Indikator. Aus der Literatur ließe sich die Idee ableiten, sich daran zu orientieren, wie viel Raum einem Gesetzentwurf in seiner 1. Lesung eingeräumt wird, also bevor er an einen Fachausschuss überwiesen wird. So schreibt Sven Leunig (2012: 232): „Nur bei bedeutsamen und öffentlichkeitsrelevanten Vorlagen erfolgt tatsächlich eine Debatte [...]“ in erster Lesung (ähnlich: Hansen/Fazekas 2015). Bei näherem Hinsehen zerschlägt sich diese Idee jedoch. Wie wir bereits oben gesehen haben, ist es nämlich in Hamburg – im Gegensatz zu allen anderen Ländern (Leunig 2012: 232) – keineswegs Standard, dass Gesetzentwürfe vor der Beratung im Fachausschuss überhaupt das Plenum durchlaufen (vgl. Blumenthal 2012: 280)¹⁶². Eine entsprechende Operationalisierung überschätzte den Anteil technischer Gesetzentwürfe in Hamburg folglich drastisch.

Wir konstruieren daher als Proxy einen anderen Indikator, der sowohl eine Verzerrung zwischen Ländern als auch eine Vermengung mit politischem Verhalten möglichst vermeiden soll. Im Sinne von Praktikabilität und möglichst hoher Objektivität *versuchen wir daher, bestimmte Typen von Gesetzentwürfen auszumachen, die möglichst allgemein als technisch anerkannt und zudem leicht zu identifizieren sind. Ergebnis ist eine Dummy-Variable, die in drei Fällen mit 1 codiert ist. Zum einen ist dies der Fall, wenn es sich bei einem Gesetzentwurf um eine Bekanntmachung handelt. Einige wenige (N=15) der erhobenen Fälle sind in der Parlamentsdokumentation des jeweiligen Landes enthalten als Bekanntmachung oder Mitteilung und durchlaufen auch nicht das reguläre Gesetzgebungsverfahren. Diese werden bei den Analysen in der Regel ohnehin ausgeschlossen, sollen jedoch hier konsequenterweise markiert werden. Eine zweite Gruppe betrifft Gesetzentwürfe, die jeweils in keinem Fachausschuss behandelt wurden. Die Landesparlamente gelten allesamt als Arbeitsparlamente, in denen die Fachausschüsse das bedeutendste Forum parlamentarischer Arbeit darstellen (vgl. Mielke/Reutter 2012a: 45–47).*

162 Dies hat mit einer legaldefinitiven Regelung in Artikel 49 der Hamburgischen Landesverfassung zu Lesungen von Gesetzentwürfen zu tun. „Demnach handelt es sich nur um eine solche, wenn eine Beratung *und* eine Abstimmung über die Sache stattfinden“ (Ennuschat 2014: 694; Hervorhebung im Original). In der Praxis entfällt die Beratung im Plenum vor der Ausschussberatung dann häufig ganz.

Wir gehen dann davon aus, dass diese Gesetzentwürfe aufgrund ihres technischen Charakters keiner Beratung im Fachausschuss bedürfen. Eine verhaltensbasierte Verzerrung erscheint hier unwahrscheinlich. So bieten einerseits Debatten und Abstimmungen im Plenum (vor allem in 2. und gegebenenfalls 3. Lesung) mit ihrer größeren öffentlichen Strahlkraft deutlich bessere Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Politisierung. Und andererseits erscheint es angesichts der zentralen Stellung der Fachausschüsse im Gesetzgebungsverfahren, etwa ihrer Bedeutung bei der Vorbereitung der abschließenden Lesungen im Plenum (zum Beispiel durch das Erarbeiten einer Beschlussempfehlung), unwahrscheinlich, dass ein nicht-technischer Gesetzentwurf nicht an einen Fachausschuss überwiesen wird, nur weil kein akuter Konflikt über ihn herrscht. Ein anderes Detail gilt es jedoch durchaus noch zu beachten: Im Sinne einer konservativen Vorgehensweise codieren wir Gesetzentwürfe, die in keinen Fachausschuss überwiesen und nicht angenommen oder zurückgezogen wurden, mit 0¹⁶³. *Als dritte und größte Gruppe beziehen wir Staatsverträge mit ein sowie sonstige Abkommen eines Landes mit Dritten (genauer gesagt: deren Ratifizierungsgesetze¹⁶⁴), da wir davon ausgehen, dass diese zumindest in der Regel¹⁶⁵ die technische Kooperation von Ländern betreffen, etwa diejenige auf der sogenannten Dritten Ebene.* Ausschlaggebend ist hier, dass „[d]ie angestrebte und erreichte Verflechtung [...] einen dauerhaften Charakter erhalten [soll]“ (Laufer/Münch 1998: 274). Insofern sollten die geregelten Inhalte auch über Regierungswechsel hinweg sinnhaftem parteipolitischen Streit enthoben sein. Bei Abkommen (die allerdings auch seltener Gegenstand parlamentarischer Abstimmungen sind), tritt die technische Natur indes noch klarer zutage. Denn sie sind mit Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften innerhalb eines Landes vergleichbar (vgl. Rudolf 2008: 1031).

Schlussendlich sind damit rund 16,11 Prozent (N=543) aller erhobenen Gesetzentwürfe als technisch codiert. Inwiefern damit der Anteil technischer Gesetzentwürfe letztlich unterschätzt wird, darüber lässt sich freilich streiten. Es erscheint hier jedoch im Vergleich zu einer Vermischung von objektiver und verhaltensbasierter Messung im Zweifel als das kleinere Übel.

163 Der Anteil an Gesetzentwürfen, die in keinen Fachausschuss überwiesen werden, ist zwar in Hamburg merklich höher als in den anderen Ländern. Dies lässt sich jedoch mit der Hamburg eigenen kommunallastigen Verwaltungsstruktur erklären, auf die wir noch zu sprechen kommen werden. Wie in Hamburg ist auch in den übrigen hier betrachteten Ländern nämlich eine Überweisung in einen Fachausschuss nicht verpflichtend. Und auch für Hamburg kann von einer Ausschussüberweisung als Norm ausgegangen werden: Julia von Blumenthal spricht davon, dass eine solche „in der Regel erfolg[t]“ (Blumenthal 2012: 280).

164 Maßgeblich war dabei, ob ein Gesetz in seinem Titel einen direkten Bezug zu einem solchen (Staats-)Vertrag oder Abkommen enthält. Nicht gewertet wurden Fälle, in denen die Ratifizierung nur einen Teil des Gesetzentwurfs ausmacht und Gesetzentwürfe, die ein schon bestehendes Ratifizierungsgesetz ändern. Dass der Anteil an Ratifizierungsgesetzen in Nordrhein-Westfalen unter denjenigen der übrigen vier hier betrachteten Länder liegt, dürfte damit zusammenhängen, dass in Nordrhein-Westfalen die Ratifizierung bereits durch einfachen Beschluss erfolgen kann (vgl. Rudolf 2008: 1032).

165 Die Ablehnung des Rundfunkgebühren-Staatsvertrags durch den baden-württembergischen Landtag im Jahr 1988 (vgl. Klatt 1989: 1797–1798) legt im konkreten Fall etwas anderes nahe. Aber nicht nur allgemeiner Sachverstand, sondern auch die Tatsache, dass es sich dabei um das einzige bekannte derartige Beispiel in der Literatur handelt, lassen uns dies eher als die berühmte Ausnahme ansehen, die die Regel bestätigt.

4.5.4 Fraktionsgröße, Mehrheitsmarge des Regierungslagers und Größenunterschied zwischen Koalitionsparteien

FRAKTIONSGRÖSSE

Um die Größe einer Fraktion zu berücksichtigen, orientieren wir uns an ihrem prozentualen Sitzanteil. Dabei logarithmieren wir die Variable. Die Logarithmierung ist eine in der einschlägigen Literatur für vergleichbare Fälle übliche Transformation. Diese trägt der Annahme Rechnung, dass sich der Effekt jedes zusätzlichen Prozents Sitzanteil marginalisiert. Zwecks Vermeidung von Fehlern wurden verschiedene Datenquellen quergelesen (grundsätzliche Datenquelle ist Mielke/Reutter 2012b).

MEHRHEITSMARGE DES REGIERUNGSLAGERS

Die Mehrheitsmarge des Regierungslagers operationalisieren wir über den prozentualen Sitzanteil des Regierungslagers minus 50, wobei wir die Variable dann ebenfalls logarithmieren. Dabei greifen wir jeweils auf die Sitzverteilung zu Beginn einer Legislaturperiode zurück. Zwecks Vermeidung von Fehlern wurden verschiedene Datenquellen quergelesen (grundsätzliche Datenquelle ist Mielke/Reutter 2012b). Daraus ergeben sich an dieser Stelle zwei Anmerkungen. Zum einen halten wir uns in der 5. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts an die offiziellen Zahlen des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalts, die die CDU mit 40 und die SPD mit 24 Mandaten ausweisen (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2006). Die zweite Anmerkung betrifft die Mehrheitsverhältnisse in der 1. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns (vgl. auch Schweriner Volkszeitung 1990; Huchel/Rausch 2013: 67). Unmittelbar nach der Wahl kam es zunächst zu einer Patt-Situation, in der CDU und FDP auf der einen auf 33 Mandate und SPD und PDS auf der anderen auf 32 der 66 Mandate kamen. Der für die SPD angetretene Wolfgang Schulz war hier das Zünglein an der Waage. Wenige Wochen vor der Wahl war er aus seiner Partei ausgetreten, errang aber nichtsdestotrotz ein Mandat. Nun saß er als Fraktionsloser im Landtag, erklärte aber am 22. Oktober 1990, er werde als solcher die sich bildende Regierung aus CDU und FDP unterstützen. Da dies das Patt damit noch vor der konstituierenden Sitzung des Landtags am 26. Oktober 1990 aufgelöst hatte, rechnen wir sein Mandat der Mehrheitsmarge zu.

GRÖSSENUNTERSCHIED ZWISCHEN KOALITIONSPARTEIEN

Mit dem parlamentarischen Größenunterschied zwischen Koalitionsparteien ist eine weitere vermutete kausale Schlüsselvariable der Analyse der Interaktion zwischen Koalitionsakteuren in Kapitel 6 zu operationalisieren. Da das zugrunde liegende Argument (siehe Kapitel 3) tatsächlich vornehmlich auf die Diskrepanz der parlamentarischen Stärke der Koalitionspartner abzielt, wäre eine Operationalisierung über den parlamentarischen Sitzanteil der kleinsten Koalitionspartei nicht trefflich. Schließlich fehlte hier der Bezug zum parlamentarischen Sitzanteil des Koalitionspartners, aus dem aber erst hervorgeht, inwieweit sich eine der Koalitionsparteien diesbezüglich gegenüber dem Koalitionspartner im Nachteil sieht. Darum entscheiden wir uns für eine Operationalisierung der Variable über die betragsmäßige Differenz der prozentualen Sitzanteile von größter und kleinster Koalitionspartei im Parlament¹⁶⁶.

4.5.5 Vollständiger Regierungswechsel

Ob die Bildung der vorliegenden Regierung einen vollständigen Regierungswechsel darstellte, operationalisieren wir über eine Dummy-Variable mit den Werten 0 und 1. *Die Variable ist mit 1 codiert, wenn keine der Regierungsparteien auch der Regierung in der vorangegangenen Legislaturperiode angehörte.* Dabei wurde die 4. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts mit 1 codiert, da die in der 3. Legislaturperiode regierende Einparteien-Minderheitsregierung der SPD mit der PDS als festem Stützpartner regierte (vgl. Dobner 2012: 578–580).

4.5.6 Wunschkoalition

Als weitere vermutete kausale Schlüsselvariable bei der Analyse der Interaktion zwischen Koalitionsparteien ist zu operationalisieren, ob es sich bei der gebildeten Regierungskoalition um eine Wunschkoalition handelt. Koalitionssignale allgemein sind ein Phänomen, das auch auf der Landesebene in Deutschland bereits empirisch Beachtung gefunden hat (vgl. Jun 1994; Bräuninger/Debus 2008). Glücklicherweise existiert seit der kürzlich erschienenen Dissertation von Volker

¹⁶⁶ Dabei besteht die Variable aus absoluten (nicht logarithmierten) Werten. Die Erklärung hierfür ist, dass hier wie auch bei der programmatischen Distanz zwischen Akteuren andere Akteure als Referenzpunkt darstellen. Annahme dahinter ist, dass die Wahrnehmung der entsprechender Differenzen sich nicht mit zunehmender Größe abschwächt. Diese Annahme ist plausibel, da alle räumlichen Politikmodelle ebenfalls so argumentieren und programmatische Distanzen nicht etwa logarithmieren. Genauso verfahren wir beim Größenunterschied der Koalitionspartner. Mit anderen Worten: bei allen Differenzen zwischen Akteuren gehen wir einheitlich von euklidischen Distanzen aus. Bei der Größe einer Oppositionsfraktion und der Mehrheitsmarge des Regierungslagers dagegen steht nicht die Wahrnehmung eines Akteurs in Relation zu einem anderen im Vordergrund, sondern Aspekte wie Verhandlungsmacht oder Ressourcen, bei denen eine Marginalisierung des Effekts bei zunehmender Größe plausibel erscheint.

Best (2015) eine sehr aktuelle und detailliert herausgearbeitete Datenbasis zu Koalitionssignalen in den deutschen Ländern, die bisherige Daten insofern übertrifft und die sich zur Operationalisierung dieser Variable heranziehen lässt. Die Daten von Best sind frei zugänglich (vgl. Best 2015: 521–541). Best (2015: 170–184) diskutiert umfassend diverse Probleme und notwendige Entscheidungen bei der Entwicklung eines Codierschemas zu Koalitionssignalen wie die Unterscheidung von symmetrischen und asymmetrischen Signalen oder diejenige zwischen impliziten und expliziten Signalen, aber auch die Frage nach Intensität und Abstufung von Signalen. Auf dieser Basis generiert er dann ein eigenes Codierschema und erhebt die entsprechenden Daten.

Wie sollen wir auf Basis dieser äußerst detaillierten Vorgehensweise unsere Variable operationalisieren? Unter einer Wunschkoalition – und dies ist das hier zu operationalisierende Konzept – verstehen wir in der vorliegenden Arbeit eine Regierungskoalition, deren Koalitionspartner vor der Wahl allesamt diese Koalitionsoption als herausgehobene Erstpräferenz signalisiert hatten. *Wir generieren daher eine Dummy-Variable, die mit 1 codiert ist, wenn alle Partner der tatsächlich gebildeten Koalition die gebildete Koalition als Wunschkoalition signalisiert hatten.* Insofern bezieht sich unsere Operationalisierung auf eine symmetrische Konstellation der Koalitionssignale für diese Wunschkoalition. Auch bei Best ist eine Wunschkoalition dabei als *eine* herausgehobene Erstpräferenz zu verstehen: „Jede Partei kann vor jeder Wahl nur eine Wunschkoalition als herausgehobene Erstpräferenz äußern. Alternative Koalitionspräferenzen können im Prinzip in beliebiger Zahl vorliegen und untereinander entweder klar abgestuft, gleichrangig oder nicht klar hierarchisiert sein; jedoch können sie immer nur zweite Wahl (gegenüber der Wunschkoalition) sein“ (Best 2015: 186)¹⁶⁷.

Für die jeweils erste Legislaturperiode in den beiden ostdeutschen Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ist die Variable mit 0 codiert, da die Datenlage zwar schlecht, die Existenz von Koalitionssignalen aber unwahrscheinlich ist (vgl. Best 2015: 160). Wir differenzieren bei der Operationalisierung auch nicht zwischen kleinteiligen Unterscheidungen in den Koalitionssignalen für eine Wunschkoalition. Hierzu gehört der implizite oder explizite Charakter des Koalitionssignals für eine Wunschkoalition genauso wie die Konditionierung solcher Koalitionssignale¹⁶⁸. Stattdessen brechen wir das Koalitionssignal hier schlicht darauf hinunter, ob eine Wunschkoalition vorliegt oder nicht. Dieses Vorgehen erscheint gerade vor dem Hintergrund unserer retrospektiven Perspektive auf Wunschkoalitionen sinnvoll. So dürften die diversen Details und Konditionierungen eines Koalitionssignals eher im Hinblick auf die darauf folgende Phase der Regierungsbildung interessant sein. Für die Erwartungshaltung, die

167 Best bemerkt noch: „Nicht immer lässt sich allerdings unter mehreren von einer Partei befürworteten Koalitionsoptionen eine klare Erstpräferenz ausmachen“ (Best 2015: 186). Best stuft diese potenziellen Koalitionen dann nicht als Wunschkoalitionen ein. Dies ist auch im Sinne unseres Arguments, das in Kapitel 3 schließlich auch auf der Erwartungshaltung aufbaut, die aus einer öffentlich erkennbaren herausgehobenen Erstpräferenz resultiert.

168 Solche Konditionierungen beziehen sich etwa auf Ämter, Politikinhalt oder Wahlarithmetik (vgl. Best 2015: 522).

aus der Eigenschaft einer gebildeten Regierungskoalition als Wunschkoalition erwächst, sollte dagegen relevant sein, ob es ein entsprechendes Koalitionssignal gab oder nicht¹⁶⁹.

4.5.7 Länge eines Politikfelds im Koalitionsvertrag

Koalitionsverträgen wird inzwischen vor allem auf Bundesebene und im internationalen Vergleich ein erkleckliches Maß an Aufmerksamkeit zuteil, handelt es sich doch um einen herausgehobenen Ex-Ante-Mechanismus des Koalitionsmanagements. In Deutschland haben sich Koalitionsverträge im engeren Sinne auf Bundesebene seit 1961 etabliert (Saalfeld 2000a: 53–57). Die Beschäftigung mit den Koalitionsverträgen in den deutschen Ländern zeigt schnell, dass sich diese in Art und Ausgestaltung stark ähneln. So haben alle im Untersuchungszeitraum enthaltenen Koalitionsregierungen einen Koalitionsvertrag geschlossen. Und alle diese Verträge sind öffentlich und behandeln zentralerweise Vereinbarungen über Politikinhalte (sie sind also ‚policy documents‘, um mit der einschlägigen Literatur zu sprechen). Bevor wir zu diesen Inhalten selbst kommen, können wir noch kurz auf die große Homogenität hinweisen, von der die Regelung prozeduraler Angelegenheiten in den Koalitionsverträgen gekennzeichnet ist. Dieser Hinweis ist hilfreich, da wir dank dieser Homogenität in den späteren Analysen keine diesbezügliche Verzerrung befürchten müssen. Zunächst kurz zu den vereinbarten Ex-Post-Mechanismen des Koalitionsmanagements, die hier weniger im Zentrum stehen. In keinem der Koalitionsverträge ist eine Neuwahlregel vereinbart, die festlegen würde, dass im Falle eines Auseinanderbrechens der Regierungskoalition Neuwahlen anzustreben seien. Fast alle Koalitionsregierungen vereinbaren die Einrichtung eines Koalitionsausschusses¹⁷⁰ und sehen diesen als Lösungsmechanismus für die gravierendsten Koalitionskonflikte vor. Angesichts dieser weitgehenden Homogenität bei den Ex-Post-Mechanismen können wir uns den Ex-Ante-Mechanismen zuwenden. Hier lässt sich zum Beispiel festhalten, dass die Koalitionsparteien aller Koalitionen explizit frei sind, die ihnen zugeteilten Ressorts nach eigenem Gutdünken personell zu besetzen. Vor allem interessant sind hier jedoch die vereinbarten Regelungen zur Koalitionsdisziplin bei der Gesetzgebung. Wie erwartet ist es hier die Regel, ohne Ausnahmen strikte Koalitionsdisziplin bei allen parlamentarischen Abstimmungen zu vereinbaren. Es

169 Nach dieser Operationalisierung sind dann sieben der 19 im Sample enthaltenen Koalitionsregierungen als Wunschkoalitionen klassifiziert. Dabei handelt es sich um die rot-rote Koalition der 4. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns, die schwarz-gelbe Koalition der 14. Legislaturperiode Nordrhein-Westfalens, die schwarz-gelbe Koalition der 4. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts sowie alle vier im Untersuchungszeitraum enthaltenen Koalitionsregierungen Hessens (also die beiden rot-grünen Koalitionen der 13. und 14. Legislaturperiode sowie die beiden schwarz-gelben Koalitionen der 15. und 18. Legislaturperiode).

170 Ausnahmen sind die beiden schwarz-gelben Koalitionen in Hessen (15. und 18. Legislaturperiode) sowie die rot-grüne und schwarz-grüne Koalition in Hamburg (16. und 19. Legislaturperiode). Inwieweit sich diese Regierungen auch in der Praxis des Koalitionsmanagements von den übrigen unterscheiden oder ob sich die entsprechenden Absprachen nur nicht im Koalitionsvertrag wiederfinden, muss an dieser Stelle offen bleiben.

gibt jedoch interessante Ausnahmen. Wir werden diese gleich benennen und auch erläutern, wie wir uns vor potenziellen Verzerrungen durch diese schützen.

Kommen wir also zur Operationalisierung selbst. In der Literatur wird betont: „[...] size is a rough indicator of the extent to which the negotiating parties try to anticipate the cabinet's policy agenda, and the extent to which they feel compelled to seek binding agreements *ex ante*“ (Müller/Strøm 2000c: 575; Hervorhebung im Original). Die Idee der Variable besteht also darin, über die Länge, mit der die Materie eines Gesetzentwurfs behandelt wird, entsprechende inhaltliche Verregelungen und Festlegungen vor Beginn der gemeinsamen Gesetzgebungstätigkeit zu messen. *Wir generieren daher eine Variable, die für jeden Gesetzentwurf den Umfang angibt, in dem die Politikdimension, der er zugeordnet werden kann, im Koalitionsvertrag behandelt wurde*¹⁷¹. Die Variable gibt dabei die Anzahl der Zeichen an, die im Koalitionsvertrag auf die jeweilige Dimension entfallen (ohne Leerzeichen). Dafür wurden die Koalitionsverträge jeweils anhand des Codierschemas von Seher und Pappi (2011), das auch schon bei der Zuordnung der Gesetzentwürfe zu den Politikdimensionen verwendet wurde, zerlegt und dann jeweils die Anzahl der Zeichen, die auf eine Dimension entfallen, zusammengezählt. Die Zerlegung der Koalitionsverträge erfolgte wie bei Pappi et al. (2013) anhand der zweiten Überschriftenebene. Textteile, die keiner der hier verwendeten fünf Dimensionen zugeordnet werden können (zum Beispiel Präambel, Außenpolitik, Kriegsfolgen) bleiben außen vor. Ist eine Überschrift der zweiten Ebene inhaltslos¹⁷², orientieren wir uns an der ersten Ebene. Das Politikfeld Verkehr schlagen wir im Zweifel der Dimension Wirtschaft/Landwirtschaft/Finanzen zu, wenn es sich nicht explizit und ausschließlich um Stadtverkehr handelt, da die Abgrenzung zur Regionalpolitik oft schwammig ist. Gibt es in einem Koalitionsvertrag gar keine zweite Überschriftenebene (wie im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Koalition in der 18. Legislaturperiode Hessens), so orientieren wir uns ausnahmsweise an der ersten Ebene. Bei der Operationalisierung indes beziehen wir uns bewusst auf den absoluten Umfang, in dem eine Dimension behandelt wird, und setzen diesen nicht in Relation mit der Gesamtlänge des Koalitionsvertrags. Schließlich ist hinsichtlich der Messung des ‚Verregelungsgrads‘ einer Dimension unerheblich, wie ausführlich andere Dimensionen behandelt werden. Auch der allgemeine Trend hin zu ausführlicheren Koalitionsverträgen (vgl. zum Beispiel Saalfeld 2010a: 88) ändert daran nichts. Eine Berücksichtigung dieses Trends würde gerade dazu führen, Festlegungen zu einer Politikdimension in einem insgesamt kurzen Koalitionsvertrag zu überschätzen.

171 Datenquelle für die meisten Koalitionsverträge ist dabei das ‚Political Documents Archive‘ von Kenneth Benoit, Thomas Bräuninger und Marc Debus (2009), das unter <http://www.polidoc.net/> zu erreichen ist. Den Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Koalition in der 1. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns hat der Autor in persönlicher Kommunikation mit der Bibliothek des Landtags Mecklenburg-Vorpommern erhalten. Sämtliche technischen, Codierungs- und Berechnungsarbeiten auf Basis dieser Rohdaten hat der Autor jedoch selbst durchgeführt.

172 Ein gutes Beispiel hierfür ist die Überschrift „Neue Handlungsräume eröffnen – Akzente setzen“ auf Seite 19 des Koalitionsvertrags der rot-grünen Koalition in der 13. Legislaturperiode Hessens.

Ein paar Zahlen mögen die Ausführungen zu dieser Variable abrunden und ein besseres Gefühl für sie vermitteln. So beträgt die durchschnittliche Länge der Behandlung einer Politikdimension in den Koalitionsverträgen 24.217,7 Zeichen. Die Bandbreite ist jedoch beachtlich: das Minimum liegt bei 2.595 Zeichen (Dimension Umwelt im Koalitionsvertrag der Koalition aus SPD und Statt-Partei in der 15. Legislaturperiode Hamburgs), das Maximum bei 93.923 Zeichen (Dimension Arbeit/Soziales/Bau im Koalitionsvertrag der Koalition aus SPD und Grünen in der 12. Legislaturperiode Nordrhein-Westfalens).

4.5.8 Ebenenübergreifende Koalitionstypen sowie Abgrenzung bei zu Ausführungsgesetzen korrespondierenden Bundesgesetzen

Kommen wir zur Operationalisierung der kausalen Schlüsselvariable im Zuge der Analyse der Interaktion von Koalitionsparteien bei der Ausführung von Bundesgesetzen. Dabei geht es um Mischkoalitionen, wobei es sinnvoll erschien, als Referenz kongruente Koalitionen heranzuziehen. Wir generieren daher für jeden der drei möglichen ebenenübergreifenden Koalitionstypen je eine Dummy-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn der betreffende Koalitionstyp vorliegt und andernfalls mit 0 codiert ist. Auf diese Weise lässt sich später bei der Analyse des Effekts von Mischkoalitionen deren Effekt mit der Konstellation einer kongruenten Koalition vergleichen, indem letztere als Referenzkategorie verwendet wird. *Der Dummy für eine kongruente Koalition ist mit 1 codiert, wenn alle in der Landesregierung vertretenen Koalitionsparteien auch in der Bundesregierung vertreten sind. Der Dummy für eine diametrale Koalition ist mit 1 codiert, wenn keine der in der Landesregierung vertretenen Koalitionsparteien in der Bundesregierung vertreten ist. Und der Dummy für Mischkoalitionen ist mit 1 codiert, wenn mindestens eine, jedoch nicht alle Landes-Koalitionsparteien in der Bundesregierung vertreten sind.*

Die Dummy-Variablen sind dabei als über Zeit variierende Variablen angelegt. So lässt sich berücksichtigen, falls sich in dem Zeitraum zwischen der Verkündung einer Bundesnorm und der ersten formalen parlamentarischen Aktivität zum korrespondierenden Ausführungsgesetz in einem Land der ebenenübergreifende Koalitionstyp ändert (das heißt zum Beispiel zum Zeitpunkt der Verkündung der Bundesnorm eine Mischkoalition vorlag, sich noch vor Regelung der Ausführungsbestimmungen im Land jedoch der ebenenübergreifende Koalitionstyp in eine kongruente Koalition wandelte). Diese Flexibilität bei der Operationalisierung der Variable ist mit Blick auf beide Ebenen ratsam. Ändert sich die parteipolitische Zusammensetzung einer Landes-Koalitionsregierung und hierdurch auch der ebenenübergreifende Koalitionstyp, so ändert sich schließlich auch die Beziehung der Landes-Koalitionsregierung zu dem betreffenden Bundesgesetz. Ändert sich die parteipolitische Zusammensetzung der Bundes-Koalitionsregierung und damit der

ebenenübergreifende Koalitionstyp, so wird sich die Beziehung der Landes-Koalitionsregierung zum betreffenden Bundesgesetz hierdurch ebenfalls ändern. Erstens wird sich durch die Ausstrahlung der Bundes- auf die Landespolitik auch bei der Ausführung der betreffenden Bundesnorm ein verändertes Muster ergeben, da sich die ebenenübergreifende Wettbewerbskonstellation verschoben hat. Zweitens steht es einer parteipolitisch anders eingefärbten Bundes-Koalitionsregierung freilich offen, eine auszuführende Bundesnorm nach Gutdünken zu ändern. Passiert dies jedoch nicht, so wird man ihr aus Landesperspektive implizit Mitverantwortlichkeit für die auszuführende Norm attestieren lassen. Es ist deshalb durchaus (und auch im Sinne der theoretischen Argumentation in Kapitel 3) plausibel, die neue Bundes-Koalitionsregierung bei der noch ausstehenden Ausführung einer Bundesnorm dann als aktuellen Referenzpunkt zu betrachten.

Die Koalitionstypen lassen sich dann tagesgenau codieren. Dabei sind verschiedene Ereignisse denkbar, die eine Veränderung des ebenenübergreifenden Koalitionstyps bedeuten können: eine Änderung der parteilichen Zusammensetzung der Landesregierung, etwa anlässlich des Endes einer Legislaturperiode und des Beginns der darauffolgenden, und eine Änderung der parteilichen Zusammensetzung der Bundesregierung. Wechselt der Koalitionstyp unabhängig vom Ende der Legislaturperiode auf Landesebene (zum Beispiel wegen des Wechsels des Koalitionspartners während der Legislaturperiode auf Landesebene), so wird ab dem Tag dieser Veränderung der neue Koalitionstyp codiert. Ändert sich der Koalitionstyp wegen des Übergangs von einer Legislaturperiode in die nächste auf Landesebene, so wird ab der konstituierenden Sitzung der neue Koalitionstyp codiert. Die Wahl des Ministerpräsidenten erfolgte in unserem Untersuchungszeitraum im Fall von Hessen und Sachsen-Anhalt stets im Rahmen der konstituierenden Sitzung, bei den übrigen drei Ländern in der Regel innerhalb weniger Tage bis drei Wochen später, so dass sich im Allgemeinen davon ausgehen lässt, dass zum Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung die künftige Regierungszusammensetzung bereits mit recht großer Wahrscheinlichkeit bekannt sein dürfte. Hinzu kommt, dass andernfalls in dem Zeitraum zwischen konstituierender Sitzung und Wahl der Regierung ohnehin nicht mit relevanten gesetzgeberischen Aktivitäten im Landtag zu rechnen ist. Ändert sich der Koalitionstyp im Zuge der parteilichen Veränderung der Zusammensetzung der Bundesregierung nach einer Bundestagswahl, so ist zu differenzieren: bei ‚klarer‘ Koalitionsbildung nach der Bundestagswahl wird bereits ab dem Tag nach der Bundestagswahl der neue Koalitionstyp codiert. Haben wir es mit einer unklaren Koalitionsbildung im Nachgang der Bundestagswahl zu tun, so codieren wir erst ab dem Tag der Wahl des neuen Kanzlers den neuen Koalitionstyp. Dieses differenzierte Vorgehen scheint ratsam, da nicht der Zeitpunkt der Übergabe der Amtsgeschäfte von einer zur – farblich anders zusammengesetzten – Bundesregierung der entscheidende Moment im Hinblick auf die ebenenübergreifenden Koalitionsmuster darstellen dürfte, sondern vielmehr derjenige Zeitpunkt, ab dem sich die künftigen bun-

despolitischen Koalitionsmuster klar abzeichnen. Ein Beispiel: Sollten sich Union und FDP im Bundestagswahlkampf für eine schwarz-gelbe Bundesregierung ausgesprochen haben und der Wahlausgang eine entsprechende Mehrheit hergeben, so ist es plausibel, dass sich die bundespolitischen Interaktionsmuster in Erwartung einer entsprechenden Regierungsbildung bereits daran anpassen – und die veränderten Muster dann auch entsprechend auf die Landesebene ausstrahlen. Anders sieht es dagegen aus, wenn die Wettbewerbssituation der Parteien im Vorfeld der Bundestagswahl komplexer ist oder das Wahlergebnis gegebenenfalls klar präferierte Koalitionskonstellationen nicht zulässt. Auf diese Weise lässt sich empirisch präziser umsetzen, ab wann eine Veränderung der bundespolitischen Koalitionsmuster auf den landespolitischen Wettbewerb und die Wahrnehmung der Wähler auf Landesebene¹⁷³ ausstrahlt und sich so die Zeitphase zwischen Bundestagswahl und Wahl des Bundeskanzlers präziser interpretieren. Konkret haben wir die Koalitionsbildungen von 1990, 1994, 1998, 2002 und 2009 als klare Regierungsbildungen eingestuft und lediglich die beiden in Großen Koalitionen resultierenden Phasen der Regierungsbildung von 2005 und 2013 als unklar. Dies lässt sich mit politikwissenschaftlicher Literatur untermauern. So zeigen Daten von Franz Urban Pappi, Alexander Herzog und Ralf Schmitt (2006) über Koalitionssignale bei Bundestagswahlen von 1953 bis 2005, dass sich 1990 bis 2002 stets Koalitionen gebildet haben, die von jeweils beiden beteiligten Parteien im Vorfeld als meistpräferierte Kombination signalisiert worden waren. 2005 war dies dagegen nicht der Fall. Dies unterstreicht die Plausibilität der Annahme einer klaren Regierungsbildung 1990 bis 2002 und einer komplexeren und unübersichtlicheren Regierungsbildung 2005. Eine Studie von Frank Decker (2009) bestätigt die Einschätzung der Bundestagswahl 2005 von Pappi et al. und zeigt für 2009 die von Unions- wie auch von FDP-Seite sehr klar geäußerten Signale für ein schwarz-gelbes Bündnis auf – das sich dann auch bildete. Nach der Bundestagswahl 2013 reichte es für keines der beiden präferierten Bündnisse (rot-grün und schwarz-gelb) und es folgte eine langwierige und schwierige Regierungsbildung (Sturm 2014).

Insgesamt werden natürlich ausschließlich Phasen von Mehrheits-Koalitionsregierungen in den Ländern berücksichtigt¹⁷⁴.

Wir operationalisieren bei dieser Gelegenheit auch gleich die spätere Interaktionsvariable von Mischkoalitionen, die uns anzeigt, wann mit dem postulierten

173 Nicht-technische Bundesgesetze sind in diesen Zwischenphasen, wenn überhaupt, dann wohl bei klarer Regierungsbildung zu erwarten. Auch dies spricht für die dargestellte Vorgehensweise bei der Operationalisierung.

174 Datenquellen für Hamburg: Blumenthal (2012) für die Regierungsparteien sowie die Online-Parlamentsdokumentation der Hamburgischen Bürgerschaft für Datum der konstituierenden Sitzung. Datenquellen für Hessen: Schiller (2012) für die Regierungsparteien sowie die Online-Dokumentation des Hessischen Landtags für Datum der konstituierenden Sitzung. Datenquellen für Mecklenburg-Vorpommern: die Online-Parlamentsdokumentation des Landtags Mecklenburg-Vorpommern für das Datum der konstituierenden Sitzung sowie Kost et al. (2010: 439) für die Regierungsparteien. Datenquellen für Nordrhein-Westfalen: Online-Parlamentsdokumentation für das Datum der konstituierenden Sitzung sowie Andersen/Bovermann (2012: 408) für die Regierungsparteien. Datenquellen für Sachsen-Anhalt: Online-Parlamentsdokumentation für das Datum der konstituierenden Sitzung sowie Kost et al. (2010: 444) für die Regierungsparteien. Datenquellen für die Bundesebene: Feldkamp (2011: 112, 541–542, 544).

Effekt von Mischkoalitionen zu rechnen ist. Dabei handelt es sich ebenfalls um eine über Zeit variierende Dummy-Variable. *Diese ist zum einen mit 1 codiert, wenn die Bundesparteien der Koalitionsparteien einer gegenwärtigen Landesregierung bei zum jeweiligen Ausführungsgesetz korrespondierenden Bundesgesetz in 2./3. Lesung im Bundestag insofern unterschiedlich abgestimmt haben, als einer zustimmte, der andere jedoch die Zustimmung verweigerte (durch Nein oder Enthaltung).* Nicht berücksichtigt werden Landesparteien, die zum Zeitpunkt der Abstimmung der Bundesnorm im Bundestag nicht im Bundestag vertreten waren. Das Abstimmungsverhalten der Bundesparteien wurde dabei der Online-Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages entnommen¹⁷⁵. *Zum anderen wurde die Interaktionsvariable wie oben diskutiert ebenfalls mit 1 codiert, wenn die Bundesparteien zwar einheitlich abstimmten, es sich bei der korrespondierenden Bundesnorm jedoch sowohl um ein Zustimmungsgesetz handelte, als auch die Bundesregierung zum Zeitpunkt der Verabschiedung im Bundestag über keine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügte und die Verabschiedung der Bundesnorm vor Inkrafttreten der Föderalismusreform I erfolgte.* Die Informationen zur Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen wurden bis 2005 aus den Daten von Burkhart (2008)¹⁷⁶ übernommen und für die bei Burkhart nicht mehr verfügbare Zeit nach 2005 in selber Manier¹⁷⁷ anhand der Online-Parlamentsdokumentation des Bundestags nachcodiert. Die Bundesrats-Mehrheitsverhältnisse wurden jeweils zum Zeitpunkt der Abstimmung über eine Bundesnorm in 2./3. Lesung im Bundestag herangezogen¹⁷⁸. Inkrafttreten der Föderalismusreform I war am 01. September 2006.

4.6 Operationalisierung zentraler unabhängiger Kontrollvariablen

Dieser Abschnitt widmet sich der Operationalisierung zentraler unabhängiger Variablen der Arbeit. Damit sind unabhängige Variablen gemeint, die nicht nur in einem, sondern in mehreren der Analysekapitel benötigt werden. Um die Nachvollziehbarkeit der Arbeit leserfreundlich zu gestalten, ziehen wir die Diskussion ihrer Operationalisierung an diese Stelle vor. Die Operationalisierung unabhängiger Variablen, die nur in einem der Analysekapitel benötigt werden, wird jeweils zu gegebenem Zeitpunkt folgen.

175 Herangezogen wurde bei Abweichungen innerhalb einer Fraktion die mehrheitliche Fraktionslinie.

176 Die Daten sowie Informationen zur Methodologie sind im GESIS-Datenarchiv archiviert unter der Studiennummer ZA 4569 und öffentlich zugänglich (doi: 10.4232/1.4569).

177 Die Codierung entspricht also der Variable „zudich“ bei Burkhart.

178 Sie finden sich bei Burkhart in der Variable „srbbr1“. Ergänzend wurde auf Daten von Leunig (2017) zurückgegriffen. Berücksichtigt wurden auch die historischen Veränderungen der Zahl der Sitze im Bundesrat (vgl. Schmidt 2007: 203).

4.6.1 Programmatische Alternative für Regierungspartei

Kommen wir zur Fähigkeit von Oppositionsparteien, einer Regierungspartei einen alternativen Vorschlag zu unterbreiten, der theoretisch programmatisch mehrheitsfähig ist, da er diese Regierungspartei in programmatischer Hinsicht besser stellt als es der gewichteten Regierungsposition entspricht. Insofern wird der Begriff der programmatischen Alternative hier keineswegs leichtfertig verwendet. Vielmehr meint er nicht irgendwelche, sondern in programmatischer Hinsicht für eine Regierungspartei sinnhafte alternative Vorschläge. Die Sinnhaftigkeit besteht dabei nicht nur darin, dass die betreffende Regierungspartei dem Vorschlag programmatisch näher steht als der gewichteten Regierungsposition, sondern auch darin, dass er gleichzeitig unter programmatischen Gesichtspunkten arithmetisch eine Mehrheit auf sich vereinen kann¹⁷⁹.

Wir generieren daher die Variable ‚programmatische Alternative für Regierungspartei‘. *Für diese ziehen wir zunächst für jede Regierungspartei auf der jeweiligen Konfliktdimension nach Pappi et al. die betragsmäßige Distanz zwischen ihrer Position und der gewichteten Position, die sich aus der Position derselben Regierungspartei sowie denen aller Oppositionsparteien ergibt, von der betragsmäßigen Distanz zwischen dieser Regierungspartei und der gewichteten Regierungsposition ab. Die endgültige Variable nimmt dann jeweils den Wert derjenigen Regierungspartei an, der am größten ist.* Die Variable vergleicht also – in Worten ausgedrückt – die Distanz einer Regierungspartei zur gewichteten Regierungsposition mit derjenigen zur gewichteten Position einer fiktiven alternativen Koalition mit den Oppositionsparteien¹⁸⁰. Da es sich bei sämtlichen Regierungen im Untersuchungszeitraum um minimale Gewinnkoalitionen handelt, wären diese fiktiven alternativen Koalitionen jeweils programmatisch mehrheitsfähig. Je weiter die Werte der Variablen dabei im positiven Wertebereich liegen, desto stärker würde eine Regierungspartei von der alternativen Koalition profitieren, da sie geringere programmatische Zugeständnisse machen müsste als bei der gegenwärtigen gewichteten Regierungsposition. Bei negativen Werten der Variable verhält es sich entsprechend umgekehrt. Dabei bezieht sich die Variable stets auf diejenige Regierungspartei, die von der alternativen Koalition am ehesten programmatisch profitierte. Analog zum Vorgehen oben generieren wir auch eine Variante dieser Variable unter Rückgriff auf die Positionsdaten der allgemeinen Links-Rechts-Konfliktdimension von Bräuninger und Debus.

179 Dies ist der Fall, wenn sich der Medianabgeordnete in den Reihen einer Oppositionspartei befindet, kann aber in Abhängigkeit von den programmatischen Distanzen zwischen den Parteien auch in anderen Konstellationen eintreten.

180 Eine relative Operationalisierung über einen Vergleich, inwieweit sich der bisherige Status Quo im Rahmen der gebildeten Regierung oder in einer alternativen Koalition mit den Oppositionsparteien näher an den Idealpunkt einer Regierungspartei heranschieben ließe, macht hier dagegen wenig Sinn. Schließlich könnte es bei einer solchen Operationalisierung zu Situationen kommen, in denen eine Regierungspartei die alternative Gesetzgebungscoalition mit den Oppositionsparteien zumindest in programmatischer Hinsicht vorziehen müsste, weil hierdurch der bisherige Status Quo weniger stark von der Idealposition der betreffenden Regierungspartei wegbewegt wird, als er sich durch die gemeinsame Regierungsposition zu ihr hinbewegte. Es erscheint jedoch aus Glaubwürdigkeitsgründen im positionalen Wettbewerb für eine Regierungspartei problematisch, eine Option zu wählen, die mit einer programmatischen Verschlechterung einhergeht, wenn gleichzeitig auch eine andere Option verfügbar ist, die eine programmatische Verbesserung bedeutete. Am klarsten ist daher die implementierte absolute Operationalisierung.

4.6.2 Erste Legislaturperiode in ostdeutschen Ländern sowie Länder-Dummies

Bereits in Kapitel 3.1 wurde begründet, dass sich die vorliegende Arbeit auf Determinanten der Parlaments- und Gesetzgebungsebene konzentriert. So implementieren wir jedoch auch eine Dummy-Variable, die in den ostdeutschen Ländern jeweils die erste Legislaturperiode mit 1 kennzeichnet.

Zudem wird die Arbeit an verschiedenen Stellen zur Kontrolle Länder-Dummies verwenden. Diese sind jeweils mit 1 codiert, wenn ein Gesetzentwurf aus dem Landesparlament des betreffenden Landes stammt. Dabei kommt uns ein geläufiges Problem bei der Verwendung von Länder-Dummies in unserem spezifischen Fall zugute. Bei gleichzeitigem Einschluss von institutionellen Variablen und Länder-Dummies kann es nämlich ein Problem sein, institutionelle und Länder-Effekte auseinanderzuidividieren. Dies gilt natürlich insbesondere dann, wenn die institutionellen Variablen nur geringe Varianz über Zeit aufweisen (vgl. Sakamoto 2008: 98–99). Liegt innerhalb der Länder gar keine institutionelle Varianz vor, so wird es entsprechend unmöglich, ökonometrisch zwischen Länder- und institutionellen Effekten zu unterscheiden. Nun haben wir oben dargelegt, dass im vorliegenden Fall mit institutionellen Effekten ohnehin eher nicht oder zumindest in geringerem Maße zu rechnen ist. Hinzu kommt, dass sich Varianz bei den im Bereich von Gesetzgebungsstudien generell in Frage kommenden institutionellen Variablen (insbesondere, wenn es sich um wirklich makro-institutionelle handelt) als selten bezeichnen lässt. (Man denke hier zum Beispiel an substantielle Reformen des Wahlsystems.) Insofern gehen wir – solange sich keine gegenteiligen Hinweise ergeben – grundsätzlich davon aus, dass mit den Länder-Dummies faktisch gleichzeitig auch etwaige institutionelle Effekte abgedeckt sind.

4.6.3 Tangentiale Salienzen von Koalitionsparteien

Gregory M. Luebbert hat argumentiert, dass sich die Kombination der Präferenzintensitäten der Koalitionsakteure auf deren Beziehung auswirken könnte. Er unterscheidet dabei divergente, konvergente und tangentielle Präferenzen (ausführlich: Luebbert 1986: 62–63). Präferenzen seien tangential, „[...] if they address different issues and are sufficiently unrelated that party leaders do not consider them to be incompatible“ (Luebbert 1986: 62). Als Beispiel nennt Luebbert eine Konstellation, in der für einen Akteur Verbraucherbeihilfe einen besonders hohen Stellenwert einnimmt, während sich der andere vor allem um den Status einer Minderheitensprache sorgt. Dabei stellt eine tangentielle Kombination von Präferenzen für die beteiligten Akteure die beste Option dar, so Luebbert. „The reasoning behind this is in the simple need for leaders to preserve the distinctiveness of their parties in a normally crowded multiparty field“ (Luebbert 1986: 64).

Um die Kombination dieser Präferenzintensitäten zu operationalisieren, sind zunächst unterschiedliche Wege denkbar. Allerdings kommt die Differenz der Salienzwerte von Koalitionsparteien nicht in Frage, da sich auf diese Weise nicht zwischen einem niedrigen und einem hohen Level von Salienz unterscheiden ließe. Auch die Summe oder das arithmetische Mittel der Salienzwerte von Koalitionsparteien haben eine entscheidende Schwäche. Sie bilden die Art und Weise der Kombination von Präferenzintensitäten nur unzureichend ab. So ließe sich hier nicht zwischen einem mittleren Salienzwert beider Parteien und einem großen Salienzunterschied zwischen den Parteien unterscheiden. *Daher wählen wir als Operationalisierung hier das Produkt der Salienzen der Koalitionsparteien für die jeweilige Politikdimension*¹⁸¹. Ein Problem dieser Variable ist allerdings noch kurz zu besprechen. So könnten Koalitionsparteien im Sinne einer gütlichen Gestaltung der Zeitplan-Agenda Gesetzentwürfe, denen sie beide viel Gewicht beimessen, früher in der Legislaturperiode einbringen. Für diese gewichtete Salienz der Regierungskoalition lässt sich allerdings als Gründen der Multikollinearität dann nicht zusätzlich kontrollieren. Denn die beiden Variablen wären naheliegenderweise sehr stark miteinander korreliert¹⁸². Bei der Analyse in Kapitel 6 gilt es, dies im Hinterkopf zu behalten.

4.6.4 Vielschichtigkeit eines Gesetzentwurfs

Eine weitere Kontrollvariable wird die Vielschichtigkeit von Gesetzentwürfen sein. Diese zu berücksichtigen empfiehlt sich, da gleich zwei Argumente im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt der erstmaligen parlamentarischen Behandlung eines Gesetzentwurfs denkbar sind. Diese allerdings sind gegenläufig angelegt. Zum einen könnte die Vielschichtigkeit eines Gesetzentwurfs dessen erstmalige parlamentarische Behandlung verzögern, indem sie einen Gesetzentwurf schlicht komplexer macht (allerdings ist zumindest das Komplexitätspotential eines Gesetzentwurfs sicherlich schon über die Variable der technischen Natur eines Gesetzentwurfs mitabgedeckt). Zum anderen könnte gerade ein vielschichtiger Gesetzentwurf durch die beteiligten Akteure auch eine temporale Priorisierung erfahren, weil der Gesetzentwurf dann für mehr Akteure von Belang ist. So ist nicht nur denkbar, dass Regierungen Projekte, an denen viele Akteure beteiligt sind und die deshalb aufwändig zu koordinieren sind, zügig angehen und nicht auf die lange Bank schieben. Zusätzlich könnte es sich bei solchen vielschichtigen Vorhaben auch um größere, prestigeträchtigere Projekte handeln, mit denen sich eher gouvernementale Handlungsfähigkeit demonstrieren lässt und die daher auf jeden Fall umgesetzt werden sollen. Andere Projekte, die eher gesetzgebe-

181 Bei der Dreierkoalition in der 17. Legislaturperiode Hamburgs werden für jede Dimension die jeweils beiden höchsten Salienzwerte herangezogen.

182 Die empirische Korrelation zwischen diesen beiden Variablen betrüge rund $r=0,94$.

rische Nischenthemen sind, müssten dann auf der Agenda zurückstehen, da zur Verfügung stehende Transaktionskapazitäten erst einmal anderweitig genutzt werden. Wir generieren daher eine Kontrollvariable, die diese Vielschichtigkeit eines Gesetzentwurfs zu erfassen sucht. *Als Proxy dient dabei die Anzahl an unterschiedlichen Parlamentsausschüssen, in denen ein Gesetzentwurf im Laufe seines parlamentarischen Verfahrens behandelt wurde*¹⁸³. Über die Anzahl der Ausschüsse, in denen ein Gesetzentwurf behandelt wird, entscheiden die Landesparlamente weitestgehend völlig frei¹⁸⁴.

4.7 Zur Datenbasis dieser Arbeit

Das empirische Fundament dieser Arbeit besteht in einer umfangreichen Gesetzgebungs-Datenbank. Diese umfasst den oben genannten Untersuchungszeitraum in den oben genannten Ländern. Während mir die Daten zu Nordrhein-Westfalen freundlicherweise von Christian Stecker (Universität Mannheim) zur Verfügung gestellt wurden, hat der Verfasser die anderen Daten selbst erhoben. Wir wollen in Unterkapitel 4.7 einen Überblick über die Datenerhebung wie auch die Daten selbst gewinnen.

Im Zuge der Operationalisierung der abhängigen Variablen wurde deutlich, dass für die Analyse der vorliegenden Arbeit nicht alle Gesetzentwürfe relevant sind. Erhoben wurden dementsprechend sämtliche Gesetzentwürfe, die unter Beteiligung mindestens eines Akteurs aus dem Regierungslager eingebracht wurden. Somit enthält der Datensatz alle Gesetzentwürfe der Landesregierung, alle Gesetzentwürfe der Regierungsfractionen oder einer der Regierungsfractionen, alle lagerübergreifenden Gesetzentwürfe sowie alle von entsprechenden Einzelpersonen eingebrachten Gesetzentwürfe. Gesetzentwürfe, die ausschließlich von Oppositionsakteuren verantwortet wurden, sind folglich nicht im Datensatz enthalten. Dies zu wissen ist hilfreich, will man Kennziffern dieses Datensatzes mit ähnlichen Datensätzen vergleichen. Grundsätzliche Datenquellen sind die Online-Parlamentsdokumentationssysteme der Landesparlamente (Hamburgische Bürgerschaft 2015b; Hessischer Landtag 2015b; Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2015; Landtag NRW 2015; Der Landtag von Sachsen-Anhalt 2015b). Ergänzend wurde der „Parlamentsspiegel“ herangezogen, eine gemeinschaftliche Online-Plattform aller deutschen Landesparlamente, die umfangreiche Recherchen

183 Bei Miller/Stecker findet sich dieser Proxy schon für die Komplexität einer Vorlage. Übrigens berücksichtigen wir Unterausschüsse nicht. Der Ältestenrat wird berücksichtigt, sofern ein Gesetzentwurf tatsächlich im Rahmen des regulären Gesetzgebungsverfahrens inhaltlich in diesem Gremium beraten wurde und der Ältestenrat nicht nur zum Beispiel im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses für die Zuweisung zu bestimmten Ausschüssen zuständig war.

184 So ist lediglich gelegentlich die Restriktion möglich, dass bei bestimmten Vorlagen ein bestimmter Ausschuss in jedem Fall beteiligt sein muss. Die Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt etwa sieht in § 28 vor, dass Gesetzentwürfe, die zu Mehrausgaben oder Mindereinnahmen führen, auch im Haushaltsausschuss zu beraten sind, sofern der Landtag nichts anderes beschließt (Landtag von Sachsen-Anhalt 2018: 27).

zu landesparlamentarischen Gesetzgebungsvorgängen zulässt (Parlamentsspiegel 2015). Außerdem stand der Verfasser in persönlichem Kontakt zu Mitarbeitern der Dokumentationsstellen der Landtage, um die Erhebung rationeller gestalten und Unklarheiten im Einzelfall aus dem Weg räumen zu können. Im Fall von Hamburg wurden zudem das Gesamtregister der 14. und 15. Legislaturperiode zu Rate gezogen (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1995a, 1995b, 1999a, 1999b, 1999c). Die Datenerhebung selbst ging teils computerunterstützt und teils manuell vonstatten. Über die genannten Online-Portale lassen sich häufig Aufstellungen über sämtliche Gesetzgebungsvorgänge einer Legislaturperiode im Detail beziehen. Diese sind in der Regel Ausgangspunkt der Erhebung. Da sich hier einige Muster in der Datenstruktur ausmachen lassen, können die Angaben für bestimmte Variablen rationell mittels Excel oder Stata extrahiert werden. Des Weiteren wurde mit der Kopierfunktion gearbeitet. Beides ist günstig, um das Risiko manueller Codierfehler zu minimieren. Dennoch kommt natürlich auch diese Erhebung bei Weitem nicht ohne manuelles Codieren aus. Variablen, bei denen sich nicht entsprechende Muster in den Daten-Dokumentationen der Landesparlamente computerunterstützt rationell nutzen ließen, mussten daher manuell erhoben werden.

Der Datensatz enthält zunächst vier Typen von Variablen. Eine erste Gruppe bilden Variablen, die den betreffenden Gesetzentwurf selbst spezifizieren, also ihn identifizieren und einige wesentliche Informationen in Bezug auf ihn selbst festhalten. Eine Gruppe von Verlaufsvariablen notiert die einzelnen Stationen im Gang der Gesetzgebung. Zeitvariablen machen dezidierte temporale Angaben zum Gesetzgebungsverfahren. Und schließlich halten Entscheidungsvariablen das Entscheidungsverhalten der einzelnen Akteure in Bezug auf den Gesetzentwurf fest. Bereits oben wurde auf eine Reihe von Variablen aufmerksam gemacht, die dann noch zusätzlich generiert wurden. Weitere werden noch folgen. Die Operationalisierung aller Variablen wird dabei stets an gegebener Stelle erläutert. Hier wollen wir es mit wenigen kleinen Bemerkungen bewenden lassen¹⁸⁵. Wir berücksichtigen bei der Erhebung jeweils alle Gesetzentwürfe (aus der Feder der genannten Akteure), die in den Parlamentsdokumentationen für die jeweilige Legislaturperiode ausgegeben werden. Gesetzentwürfe, die dem Diskontinuitätsprinzip zum Opfer fielen, können folglich mehrfach im Datensatz enthalten sein, sofern sie in einer späteren Legislaturperiode erneut eingebracht wurden. Dies wird bei den Analysen zu berücksichtigen sein. Hinzuweisen ist auch auf Artikelgesetze. Ein

185 Ergänzend sollen hier der Vollständigkeit halber noch einige fallspezifische Hinweise zur Erhebung gemacht werden. So wird der Gesetzentwurf mit der Drucksachenummer 14/13 der Hamburgischen Bürgerschaft (wir pflegen im weiteren Fortgang der Arbeit die Notation nach dem Schema HH-14/13) als HH-14/524 weitergeführt, wobei beide im Datensatz enthalten sind. Auch dies gilt es bei den späteren Analysen zu berücksichtigen. Beim Gesetzentwurf HH-16/2980 wurden die einzelnen Artikel schrittweise verabschiedet; wir codieren als Datum für die abschließende Lesung im Plenum dasjenige, an dem der letzte Artikel verabschiedet wurde. Gesetzentwurf HE-15/1676 wurde als Entwurf des Regierungslagers eingebracht, aber als gemeinsamer Gesetzentwurf von CDU, SPD und FDP angenommen. Gesetzentwurf HE-15/3553 wird im Laufe der Legislaturperiode in drei separate Gesetzentwürfe aufgesplittet, die alle drei im Datensatz enthalten sind. So verhält es sich auch bei Gesetzentwurf ST-5/1331, der in zwei Teile aufgesplittet wird.

Artikelgesetz ist ein Gesetz, „[...] das mehrere Gesetze und Verordnungen dadurch abändert, dass es alle Einzeländerungen in einem einzigen Gesetz zusammenstellt, anstatt jedes der zu modifizierenden Gesetze zu novellieren“ (Schmidt 2004: 48). Diese Einzeländerungen können mitunter seitens der Dokumentationsstellen der Landtage aus technischen Gründen jeweils als separate Gesetzentwürfe in die Parlamentsdokumentation eingespeist worden sein. Wir fassen diese in solchen Fällen dann wieder zu einem Gesetzentwurf zusammen, da sie schließlich auch in dieser Form das parlamentarische Verfahren durchliefen. Auch dies kann dazu beitragen, dass die hier resultierende Anzahl an Gesetzentwürfen von denjenigen abweicht, die die Parlamentsdokumentationssysteme ausgeben. Bei der Vercodung der Fachausschüsse indes, in denen ein Gesetzentwurf behandelt wurde, haben wir uns im Falle einer Behandlung in mehreren Ausschüssen stets an die in der Parlamentsdokumentation genannte Reihenfolge gehalten (wobei der federführende Ausschuss ohnehin in der Regel nicht nur als erster genannt, sondern zudem noch einmal explizit als solcher benannt ist). Da trotz sorgfältigen Vorgehens Fehler natürlicherweise nie ganz ausgeschlossen werden können, wurden am Ende des Erhebungsverfahrens zweierlei Kontrollmechanismen angewendet. Zum einen wurde aus zahlreichen logischen Beziehungen zwischen Variablen ein dichtes Netz automatisierter Plausibilitätskontrollen geknüpft. So kann, um ein Beispiel zu geben, das Datum der Verabschiedung eines Gesetzentwurfs logischerweise nicht vor demjenigen seiner Einbringung liegen, et cetera. Ergänzend wurden für alle Variablen stichprobenartig manuelle Kontrollen durchgeführt.

Auch im Vergleich mit bereits existierenden Gesetzgebungsdatenbanken lässt sich die Datenbasis der vorliegenden Arbeit würdigen. Dies gilt abseits der bereits oben beleuchteten konzeptionellen Aspekte auch schon hinsichtlich der maßgeblichen Eckdaten des Datensatzes. Länderübergreifende Gesetzgebungsdatensätze sind ohnehin bis dato eher rar gesät und zum Teil auch schon relativ alt. Die wenigen existierenden beschränken sich zudem bisweilen auf einen bestimmten Typ an Gesetzentwürfen. So analysiert eine Forschergruppe um Herbert Döring 650 Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik-Gesetze aus 18 Ländern zwischen 1981 und 1991 (Döring 1995d; Scholz/Trantas 1995; Döring/Hallerberg 2004). John D. Huber und Charles R. Shipan analysieren 67 Gesetze aus dem Bereich Gesundheitsfürsorge in den U. S.-amerikanischen Bundesstaaten (Huber/Shipan 2002). Auf einen anderen Typ von Gesetzentwürfen begrenzt sind die Arbeiten, die sich auf die Auswertung namentlicher Abstimmungen stützen (zum Beispiel Hix/Noury 2016)¹⁸⁶. In einem weiteren Datensatz (Bräuninger/Debus 2009) sind immerhin 16 Legislaturperioden aus vier Ländern enthalten, jeweils endend mit der ersten Wahl nach der Jahrtausendwende¹⁸⁷. Ein weiterer, sehr bekannter Datensatz

186 Gemeint sind hier solche Studien, deren Erkenntnisinteresse sich eigentlich nicht auf namentliche Abstimmungen an sich begrenzt.

187 Martin Brunner (2013: 34–66) verwendet diesen Datensatz in einer um drei deutsche Legislaturperioden erweiterten Fassung.

(Martin 2004) beinhaltet 14 Legislaturperioden aus vier Ländern, reicht jedoch maximal bis ins Jahr 1994. In späteren Papieren arbeiten die Autoren teils mit abweichenden Datensätzen, die zwar etwas aktueller (bis ins Jahr 2002) und etwas umfangreicher (bis zu 16 Legislaturperioden) sind, dabei aber maximal drei Länder enthalten (vgl. Martin/Vanberg 2008, 2014b). Der vorliegende Datensatz umfasst jedoch aus 23 Legislaturperioden, die sich auf fünf Länder verteilen, sämtliche (seitens der genannten Akteure eingebrachten) Gesetzentwürfe. Insgesamt sind dies 3.359 Gesetzentwürfe. Der Datensatz reicht dabei jeweils mindestens bis ins Jahr 2010. Damit verbreitert sich auch der Umfang der zur Verfügung stehenden Datenbasis nicht unwesentlich. Besonders erfreulich ist, dass im Rahmen eines laufenden DFG-Projekts derzeit eine Vollerhebung der Gesetzgebungsdaten in den deutschen Ländern entsteht, die künftig Analysen auf noch breiterer Datenbasis zulassen wird (vgl. Stecker/Paasch 2016).

Geben wir am Ende dieses Kapitels einige allgemeine deskriptive Informationen zu den erhobenen Daten. *Tabelle 4.4* gibt zunächst einen Überblick über die Verteilung der erhobenen Gesetzentwürfe auf die einzelnen Legislaturperioden. Die Zahl der je Legislaturperiode im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe reicht dabei von 85 Gesetzentwürfen (17. Legislaturperiode in Hamburg) bis 214 Gesetzentwürfen (1. Legislaturperiode in Sachsen-Anhalt). Diese Zahlen sind im Vergleich (Mielke/Reutter 2012a: 50) plausibel. Die Verteilung der Gesetzentwürfe innerhalb der Länder unterliegt gewissen Schwankungen, die sich zum Teil jedoch mit der variierenden Länge der Legislaturperioden erklären lassen. Die hohen Zahlen der jeweils ersten Legislaturperiode in den beiden ostdeutschen Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt erklären sich dadurch, dass dort nach der deutschen Wiedervereinigung zunächst eine Vielzahl von Regelungen notwendig waren, um überhaupt die rechtlichen Grundlagen für Landespolitik zu legen. Betrachtet man die Anzahl der Gesetzentwürfe pro Jahr, so fällt der hohe Wert für Hamburg ins Auge. Dieser erklärt sich mit der besonderen staatsrechtlichen Verwaltungsstruktur. In den Stadtstaaten nämlich – und so auch in Hamburg – haben wir es mit einer „gleichrangige[n] Befassung der Parlamente und der Regierungen mit staatlichen und kommunalen Aufgaben“ zu tun, dementsprechend auch mit einem „erheblichen, ja dominierenden Anteil kommunaler Probleme an der Gesamtheit politischer Entscheidungen“ (Schulz 1989: 1744). Dass die Hamburgische Bürgerschaft also auch kommunale Aufgaben wahrnimmt, schlägt sich konsequenterweise in der Zahl der Gesetzentwürfe nieder¹⁸⁸.

Der Löwenanteil der erhobenen Gesetzentwürfe stammt erwartungsgemäß ausschließlich aus dem jeweiligen Regierungslager. So wurden rund 92,38 Prozent der Gesetzentwürfe von der Regierung und respektive oder geschlossen vom Regierungslager eingebracht. Doch es gibt auch andere Gesetzentwürfe. Immerhin

¹⁸⁸ So werden in Hamburg beispielsweise Bebauungspläne in Gesetzesform gegossen. Durch die Kontrolle für Länder-Effekte in den späteren Analysen ergeben sich aus diesen verwaltungsstrukturellen Besonderheiten Hamburgs jedoch keine Probleme für die Ergebnisse der Analyse.

rund 5,86 Prozent der Gesetzentwürfe wurden lagerübergreifend eingebracht, das heißt die Initiative ging von Regierungs- und Oppositionsakteuren gemeinsam aus. Ein genauerer Blick auf diese lagerübergreifenden Gesetzentwürfe offenbart ein interessantes Detail. Unter diesen 197 Gesetzentwürfen nämlich sind immerhin elf, bei denen es sich um Initiativen *einer* Koalitionspartei mit einer oder mehreren Oppositionsparteien handelt (das heißt der Koalitionspartner blieb außen vor). Im Kontext des Neuen Dualismus ist dies ein durchaus bemerkenswerter Fund, den wir für die Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager in Kapitel 5 im Kopf behalten. Dies gilt auch für die Tatsache, dass es mit 35 Gesetzentwürfen (rund 1,04 Prozent) immerhin auch einige gibt, die ausschließlich von einem der Koalitionspartner einer Koalitionsregierung eingebracht wurden. *Abbildung 4.2* informiert noch einmal graphisch über die Verteilung der Gesetzentwürfe auf die verschiedenen Initiatoren, gibt jedoch gleichzeitig jeweils den Anteil der angenommenen¹⁸⁹ Gesetzentwürfe an. Insgesamt wird erwartungsgemäß die übergroße Mehrheit der Gesetzentwürfe auch angenommen. Dass von den lagerübergreifenden Gesetzentwürfen unter Einschluss nur einer Regierungspartei sämtliche Gesetzentwürfe und bei den Gesetzentwürfen ausschließlich eines Koalitionspartners immerhin gut die Hälfte angenommen wurden, ist erneut ein interessanter Fingerzeig im Hinblick auf die Analyse in Kapitel 5. Wie wir bei den Analysen indes mit den nicht angenommenen Gesetzentwürfen umgehen, dazu haben wir uns bereits oben bei der Operationalisierung der abhängigen Variablen geäußert. Die in der Abbildung unter ‚Sonstige‘ firmierenden Gesetzentwürfe sind übrigens solche einzelner Abgeordneter oder Gesetzentwürfe, bei denen kein Initiator zugeordnet werden kann. Auch zu Ihnen haben wir uns bereits oben geäußert.

Was hier bereits anklang, zieht sich in weiteren Kennziffern fort, die nun folgen. Freilich sind vergleichende Aussagen hier schwierig zu treffen, doch es drängt sich zumindest der Eindruck auf, dass der Gang der Gesetzgebung in den deutschen Landesparlamenten nicht immer unbedingt nach demselben starren Muster vonstattengeht und landesspezifische Eigenheiten zu notifizieren sind. Nach unseren Anmerkungen zu den Initiatoren der Gesetzentwürfe wollen wir nun weitere Punkte nennen. So kommt es in seltenen Ausnahmefällen zu einem ungewöhnlichen Entscheidungszeitpunkt oder -ort. Ein Gesetzentwurf (MV-1/1852) wurde bereits in 1. Lesung beschlossen. Zwei weitere Gesetzentwürfe (NW-12/4465 und NW-12/4476) wurden bereits im Ausschuss endgültig angenommen. Eine landesparlamentarische Besonderheit im Vergleich zur Bundesgesetzgebung¹⁹⁰ stellt die Beratung von Gesetzentwürfen im Hauptausschuss dar, der den Platz

189 Die Annahme eines Gesetzentwurfs ist dabei nicht gleichzusetzen mit seiner Verkündung. Es handelt sich um unterschiedliche Status im Gesetzgebungsprozess. Wir beziehen uns mit unserem parlamentarischen Fokus hier folgerichtig auf die Annahme eines Gesetzentwurfs im Parlament. Eine sehr kleine Zahl von Gesetzentwürfen (N=6) wird zwar angenommen, jedoch nicht verkündet. Dies kann vielfältige Gründe haben.

190 Im 18. Deutschen Bundestag wurde zwar ebenfalls ein Hauptausschuss einberufen. Die Diskussionen darüber zeigen jedoch, wie ungewöhnlich dieser Schritt war (vgl. Hadamek 2014; Fuchs 2014).

Zeitraum	Anzahl Gesetzentwürfe im Datensatz				
	HH	HE	MV	NW	ST
1990			196		214
1991				142	
1992	91	122			
1993					
1994	208		98		
1995		102		97	
1996					
1997	135				
1998			90		
1999		127			
2000				177	
2001	85				
2002			114		133
2003		164			
2004	212				
2005				209	
2006			135		163
2007					
2008	145				
2009		200			
2010					
2011					
2012					
2013					
Σ (alle: 3.359)	876	715	633	625	510
pro Jahr	46,11	34,05	30,14	31,25	39,23

Tab. 4.4: Verteilung der erhobenen Gesetzentwürfe

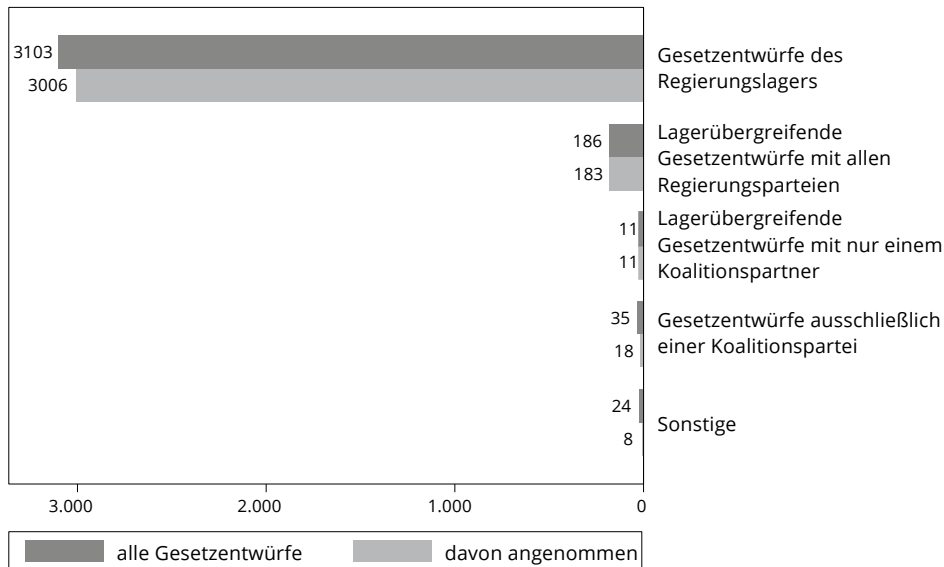


Abb. 4.2: Anzahl der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe nach Initiatoren und Entscheidungsstatus

des Landtags einnimmt, wenn keine Tagungszeit ist, der Landtag aufgelöst oder die Legislaturperiode beendet ist (vgl. Leunig 2012: 152). In unserem Fall betrifft dies Hessen und Nordrhein-Westfalen (wobei wir bereits oben geklärt haben, wie wir in diesem Fall die Zuweisung von Gesetzentwürfen zu den verschiedenen Konfliktdimensionen vornehmen). Bereits im Zuge der Operationalisierung technischer Gesetzentwürfe kamen Besonderheiten im hamburgischen Gesetzgebungsverfahren zur Sprache. Diese schlagen sich auch in den erhobenen Daten nieder. So haben zum Beispiel rund 62,87 Prozent der in die Bürgerschaft eingebrachten Gesetzentwürfe, die in mindestens einem Fachausschuss beraten wurden, zuvor nicht das Plenum durchlaufen.

Am Ende dieses Kapitels werfen wir noch einen Blick auf die Verteilung der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe auf die fünf Politikbereiche, die wir in Anlehnung an Pappi et al. unterscheiden. Zusammenfassend ließe sich sagen: Es ergibt sich diesmal weniger ein landesspezifisches, sondern ein länderspezifisches Bild. Hier schimmert nämlich die spezifische Ausgestaltung des deutschen Mehrebenensystems durch und verdeutlicht so die Bedeutung der umfassenden gouvernementalen Architektur des Regierungssystems eines Staates für die Gesetzgebungstätigkeit in seinen Parlamenten. So schlägt sich die gouvernementale Stellung der deutschen Landesebene auf die gesetzgeberische Tätigkeit insgesamt nieder, während das Bild zwischen den Ländern einigermaßen homogen ausfällt. *Abbildung 4.3* zeigt zunächst die Verteilung der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe auf die Politikbereiche. Die wesentlichen Handlungsspielräume

der Länder liegen in den Feldern der inneren Sicherheit, Kommunalverwaltungsstruktur, Staatsbeschäftigung sowie Schule, Hochschule und Medien (Schneider 2002b: 387). Ein hoher Anteil von rund 37 Prozent der Gesetzentwürfe entfällt denn auch auf den Bereich Inneres und Justiz. Auf den Komplex Arbeit/Soziales/Bau mit der so maßgeblichen Arbeits- und Sozialpolitik entfällt ein relativ geringer Anteil von rund 15 Prozent der Gesetzentwürfe, der jedoch durchaus schlüssig ist. Schließlich schlägt das Grundgesetz diese Felder in den Artikeln 72 und 74 als Teil der konkurrierenden Gesetzgebung im Geiste einheitlicher Lebensverhältnisse ganz überwiegend dem Bund zu (vgl. Schmid/Blancke 2006: 295). Wirklich überraschend ist im ersten Augenblick nur der niedrige Anteil des Bereichs Kultus (rund elf Prozent). Ablesen lässt sich hieran schön, dass für die konkrete landespolitische Bedeutung eines Politikfelds neben der rein zahlenmäßigen gesetzgeberischen Aktivität auch die Kombination aus öffentlichem Interesse, ideologischer Aufladung und umfassender Gesetzgebungskompetenz nicht unerheblich ist. *Abbildung 4.4* zeigt den prozentualen Anteil der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe nach Politikbereichen, je Land. Die Abbildung illustriert das einheitliche Kompetenzprofil der Länder. Der einzige größere Unterschied besteht in dem vergleichsweise hohen Anteil umweltpolitischer Gesetzentwürfe in Hamburg. Da aber im Politikfeld Umwelt unter anderen auch die Themen Stadtentwicklung und Stadtplanung enthalten sind, erscheint der hohe Anteil bei Hamburg in seiner Eigenschaft als Stadtstaat plausibel. Insgesamt jedoch ist die gesetzgeberische Aktivität durch die Bank recht homogen ausgeprägt. Dies unterstreicht auch die gute Eignung der Länder für einen Vergleich¹⁹¹.

Damit ist nun beschrieben, wie die Datenbasis der vorliegenden Arbeit gewonnen wurde und wie diese aussieht. Auf dieser Basis werden wir die Datensätze konstruieren, mit denen in den Analysekapiteln gearbeitet werden wird. Nähere Informationen dazu finden sich dann in den entsprechenden Kapiteln 5, 6 und 7.

191 Auch dies könnte ein erschwerender Punkt für international komparative Studien sein. So könnten sich zum Beispiel die Ausprägung und Wahrnehmung von Gesetzgebungskompetenzen je nach Föderalisierungsgrad oder dualer versus kooperativer Ausgestaltung eines Systems unterscheiden.

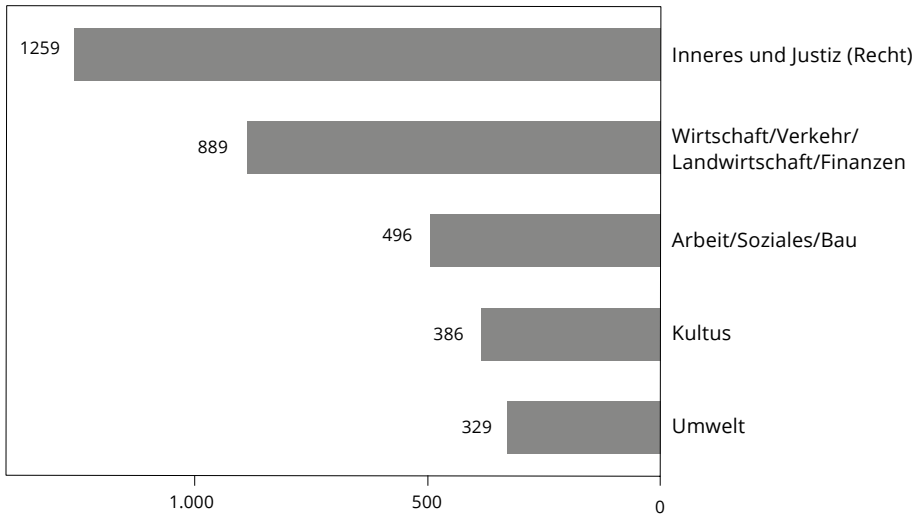


Abb. 4.3: Anzahl der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe nach Politikbereichen

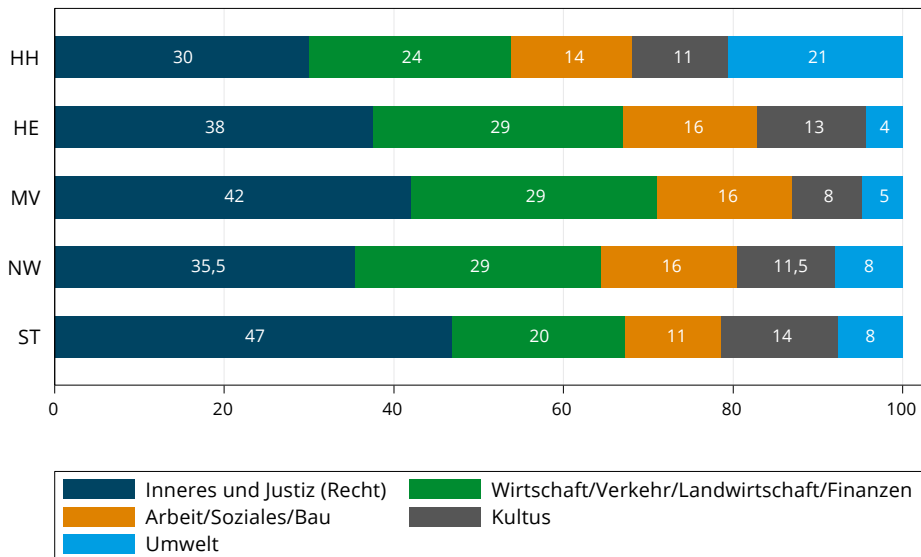


Abb. 4.4: Prozentualer Anteil der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe nach Politikbereichen, je Land

5 KONFLIKT UND KOOPERATION ZWISCHEN OPPOSITIONSPARTEIEN UND REGIERUNGSLAGER – EINE EMPIRISCHE ANALYSE

Nach den theoretischen Überlegungen und umfangreichen konzeptionellen und technischen Vorarbeiten macht Kapitel 5 den Aufschlag zum empirischen Teil der vorliegenden Arbeit. Dabei geht es um die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager. Konkrete Fragestellung war es, inwieweit es von programmatischen Positionen abhängt, ob Oppositionsparteien und Regierungslager bei der Bildung von Gesetzmehrheiten kooperieren oder inwieweit die Akteure den opportunistischen Wettbewerb zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien implementieren. Kapitel 5 versucht also, die Gewichtung programmatischer und opportunistischer Handlungsanreize empirisch zu beleuchten. Dabei stehen nicht Unterschiede zwischen politischen Systemen im Vordergrund, sondern systemimmanente bedingte systematische Unterschiede bezüglich dieser Gewichtung. Kapitel 5 fokussiert sich dabei, wie wir in Kapitel 4 begründet haben, hauptsächlich auf das Abstimmungsverhalten im Parlament, den wichtigsten Aspekt der Muster von Konflikt und Kooperation bei der Bildung von Gesetzmehrheiten in dieser Interaktion. Abhängige Variable bei den statistischen Analysen ist das Abstimmungsverhalten von Oppositionsparteien bei Gesetzentwürfen, die unter Beteiligung des Regierungslagers eingebracht wurden.

Tabelle 5.1 ruft die in Kapitel 3 als vermutete kausale Schlüsselvariablen herausgearbeiteten Determinanten in Erinnerung. Alle Hypothesen sind im Hinblick auf kooperatives Verhalten einer Oppositionspartei formuliert.

Kapitel 5 gliedert sich nun wie folgt. An diese kurze Einführung schließt sich zunächst eine deskriptive Annäherung an (5.1). In Unterkapitel 5.2 werden verbliebene, spezifisch dieses Kapitel betreffende Fragen bezüglich Methodik, Kontrollvariablen und Operationalisierung geklärt werden, die in Kapitel 4 noch bewusst offen geblieben sind, da sie nur für Kapitel 5 relevant sind. Unterkapitel 5.3 beinhaltet dann die zentralen Analysen und diskutiert diese. Am Ende des Kapitels stehen vorläufige Schlussfolgerungen, die die Ergebnisse bereits aus einer etwas breiteren Perspektive betrachten.

Nr.	Bezeichnung der Hypothese (ggf. Beschreibung)	Richtung des postulierten Effekts
1.1	Programmatische Distanz für Oppositionspartei (Programmatische Distanz zwischen einer Oppositionspartei und dem Gesetzentwurf)	-
1.2	Veränderung der programmatischen Distanz für Oppositionspartei (Verschiebung des Status Quo zuungunsten einer Oppositionspartei durch den Gesetzentwurf)	-
2	Technischer Gesetzentwurf	+
3	Salienz des Politikfelds des Gesetzentwurfs für Oppositionspartei	-
4	Fraktionsgröße	+
5a	Mehrheitsmarge des Regierungslagers	+
5b	Mehrheitsmarge des Regierungslagers	-
6	Vollständiger Regierungswechsel bei letzter Regierungsbildung	-

Tab. 5.1: Hypothesen zur Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager

5.1 Deskriptive Annäherung

Nähern wir uns in diesem Unterkapitel den Daten zunächst deskriptiv. Dies ist natürlich auch deshalb interessant, weil die Interaktion von Oppositionsparteien und Regierungslager bis dato noch nicht auf so umfangreicher Datenbasis analysiert worden ist. Darüber hinaus ist diese deskriptive Annäherung vor allem in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Zum einen verhilft sie zu einem besseren Gefühl für die Daten und vor allem für die in ihnen vermuteten kausalen Zusammenhänge. Und zum anderen eignet sie sich zu einer ‚methodologisch-konzeptionellen Selbstvergewisserung‘, in deren Rahmen sich die Plausibilität einiger getroffenen Forschungsentscheidungen veranschaulichen lässt. Wir werden diese beiden Punkte nun in der genannten Reihenfolge behandeln.

Abbildung 5.1 zeigt deshalb für alle 3.359 im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe nach Parteien und Legislaturperioden aufgeschlüsselt jeweils den Anteil der mit ‚Ja‘ abgestimmten Gesetzentwürfe in Prozent. Zum besseren Verständnis ein Lesebeispiel: so kommen die Grünen in Hamburgs 14. Legislaturperiode auf einen Wert von rund 63,46 Prozent; dies bedeutet, dass sie in 63,46 Prozent der für diese Legislaturperiode im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe mit Ja gestimmt haben.

Nähert man sich der Abbildung nun gewissermaßen aus der Ferne, so fällt als erstes auf, dass sich der Dualismus zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien – wie nicht anders zu erwarten war – in den Daten abbildet. Dies äußert sich zunächst in durch die Bank sehr hohen Zustimmungswerten der

Regierungsparteien. Werfen wir erst einen genaueren Blick auf diese, bevor wir uns anschließend den Oppositionsparteien zuwenden. In der Mehrzahl der Legislaturperioden geben die Regierungsparteien denn auch ein positives Votum für sämtliche Gesetzentwürfe im Datensatz ab und kommen somit auf einen Wert von 100 Prozent¹⁹². Interessanterweise jedoch ist dies nicht immer der Fall. In der 12. Legislaturperiode Nordrhein-Westfalens etwa regierte eine Koalition aus SPD und Grünen; doch während die SPD auf einen Wert von 100 Prozent kommt, liegt er bei den Grünen lediglich bei rund 96,81 Prozent. Wir nehmen dies zum Anlass, uns sämtliche seitens einer Regierungspartei nicht mit Ja abgestimmten Gesetzentwürfe näher anzuschauen, um gegebenenfalls Konsequenzen für unsere Analyse ziehen zu können. Schließlich gehen wir eigentlich davon aus, dass den Oppositionsparteien im Rahmen ihrer Interaktion mit dem Regierungslager auf der Stufe der parlamentarischen Abstimmung im Plenum ein weitestgehend geschlossen auftretendes Regierungslager gegenüber steht. Bei näherem Hinsehen fällt sodann auf, dass sich diese Gesetzentwürfe fast vollständig in vier ganz bestimmte Gruppen aufgliedern.

Da sind zunächst Gesetzentwürfe, die von mehreren einzelnen Abgeordneten eingebracht wurden¹⁹³. Solche Gesetzentwürfe können zweierlei Typs sein. Zum einen können sie für einzelne Abgeordnete Instrumente sein, um individuelle oder jedenfalls von denjenigen ihrer Fraktion unterscheidbare Policy-Signale an ihre Wähler auszusenden (in diese Richtung: Bowler 2010; Bräuninger et al. 2012). Es kann sich aber auch um Gesetzentwürfe handeln, deren Inhalt quer zu den inhaltlichen Abgrenzungen zwischen den Fraktionen liegt. Bei ersteren gehen wir davon aus, dass sie – ähnlich wie Oppositionsentwürfe – in der Regel gar nicht in der ernsthaften Hoffnung auf eine Verabschiedung eingebracht werden. Und bei letzteren dürfte die Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten eher klassisch-altliberalen als gruppentypischen Charakter aufweisen. So erscheint es sinnvoll, diese Gruppe von Gesetzentwürfen auszuschließen.

Eine zweite Gruppe bilden die tatsächlich nicht angenommenen Gesetzentwürfe. Während die meisten von ihnen den Gang der Gesetzgebung gar nicht bis zur Abstimmung absolvierten, gibt es tatsächlich sieben Gesetzentwürfe, die in der Abstimmung scheiterten. Sechs von ihnen wiederum, so zeigt ein näherer Blick, scheiterten ‚absichtlich‘. Das heißt, auch die Regierungsparteien wollten

192 In solchen Fällen kann es vorkommen, dass sich die Marker verschiedener Parteien überlagern, was ihre Sichtbarkeit unvermeidbarerweise etwas einschränkt.

193 In den deutschen Ländern können Gesetzentwürfe auch von einzelnen Abgeordneten eingebracht werden. Allerdings ist hierfür eine Mindestanzahl an Abgeordneten festgelegt, die zwischen den Ländern variiert. Es lässt sich jedoch generell sagen, dass diese der Mindestgröße einer Fraktion entspricht oder etwas darüber liegt (vgl. Leunig 2012: 221–222).

Übrigens entfallen alle zehn der von mehreren einzelnen Abgeordneten eingebrachten Gesetzentwürfe auf die beiden im Datensatz enthaltenen ostdeutschen Länder, sieben davon auf die erste Legislaturperiode in Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt. Dies ist ein Indiz für die bisweilen in der Literatur angesprochene kritische Einstellung von ostdeutschen Landtagsabgeordneten gegenüber Fraktionsgeschlossenheit in der Nachwendzeit (Davidson-Schmich 2006: 88; Könen 2009).

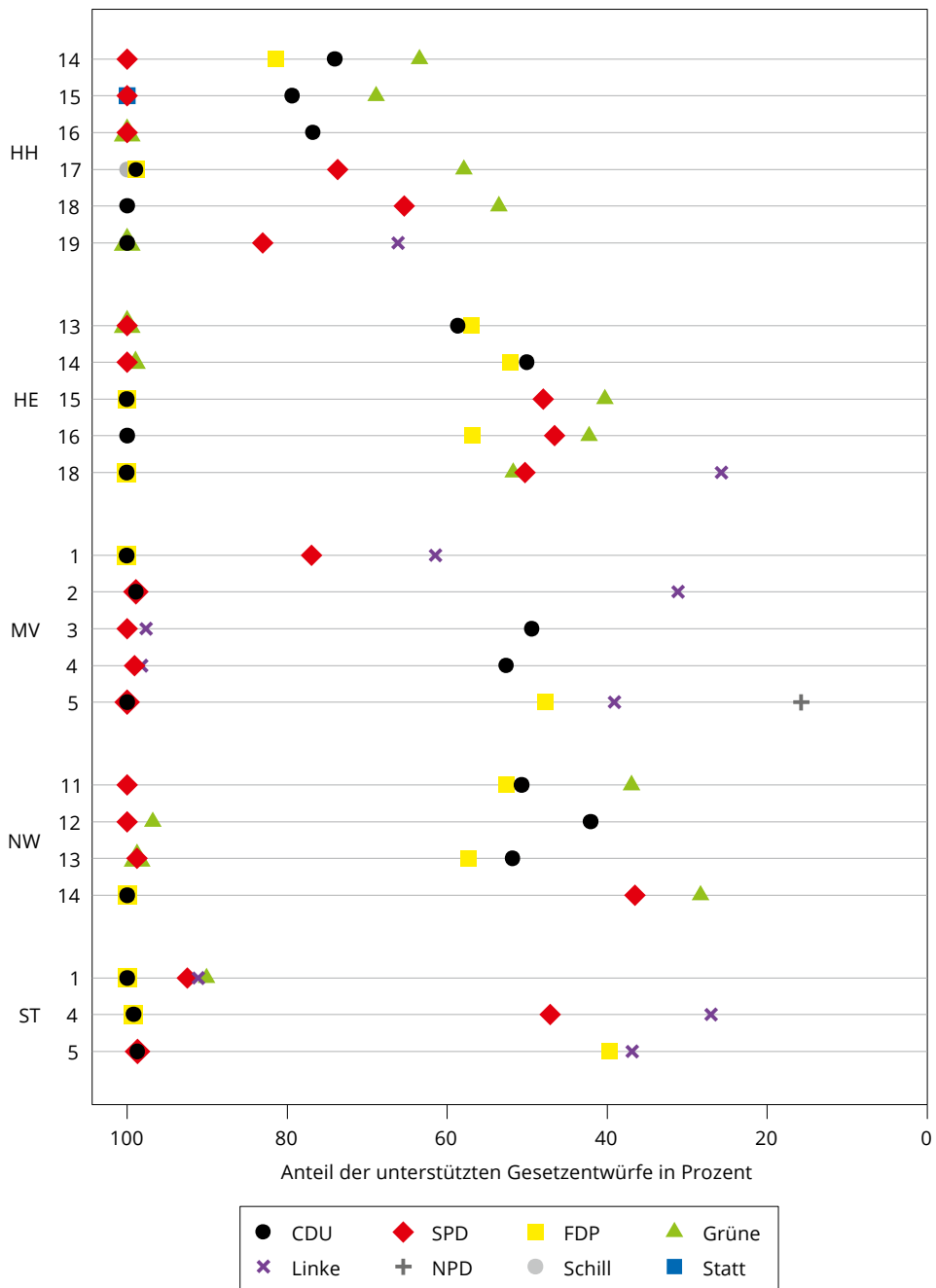


Abb. 5.1: Anteil der im Datensatz enthaltenen und mit ‚Ja‘ abgestimmten Gesetzentwürfe in Prozent nach Parteien und Legislaturperioden

diese Gesetzentwürfe für erledigt erklären¹⁹⁴. Es erscheint daher sinnvoll, auch diese Gruppe von der Analyse auszuschließen – bis auf eine Ausnahme: den Gesetzentwurf NW-14/10358. Dieser ist von den unter Beteiligung des kompletten Regierungslagers eingebrachten Gesetzentwürfen, für die Daten zum Abstimmungsverhalten vorliegen und die nicht angenommen wurden, der einzige, für den das Regierungslager nicht die Intention hatte, ihn als erledigt zu erklären¹⁹⁵.

Die beiden weiteren Gruppen betreffen zum einen Gesetzentwürfe ausschließlich einer Koalitionspartei und zum anderen lagerübergreifende Gesetzentwürfe unter Einschluss nur eines Koalitionspartners¹⁹⁶. Was diese Gesetzentwürfe auszeichnet ist, dass hier das Regierungslager bereits auf der früheren Stufe der Einbringung der Entwürfe aufgebrochen wurde. Dies bringt einige Besonderheiten mit sich, die es unterm Strich vernünftig erscheinen lassen, beide Gruppen ebenfalls von der quantitativen Analyse auszuschließen. So ist es das Ziel der geplanten Analyse, die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager auf der Stufe der Abstimmung über Gesetzentwürfe zu analysieren. Schließlich handelt es sich bei dieser Stufe um denjenigen Ort im Gesetzgebungsverfahren, an dem sich diese Interaktion in zentraler Weise manifestiert. Doch bei den beiden genannten Gruppen existiert diese Interaktion auf dieser Stufe so nicht mehr, wurde das Regierungslager doch bereits zuvor aufgebrochen. Die entsprechenden Gesetzentwürfe müssen insofern als Sonderfälle stehen, die gar nicht im Erkenntnisinteresse der quantitativen Analyse stehen. Hinzu kommt, dass sich eine Reihe der verwendeten Variablen, etwa die programmatische Distanz einer Oppositionspartei zur gewichteten Position des Regierungslagers, auf diese Gesetzentwürfe schwerlich sinnhaft anwenden lässt. Werfen wir dennoch kurz einen Blick auf diese Sonderfälle; schließlich verlagert sich der zentrale Austragungsort der Interaktion hier lediglich auf eine frühere Stufe und wir wollen uns den Ausschluss entsprechender Gesetzentwürfe nicht vorwerfen lassen müssen. So legt eine oberflächliche Durchsicht der Gesetzentwürfe ausschließlich einer Koalitionspartei den Schluss nahe, dass es sich häufig eher um Policy-Signale der betreffenden Koalitionspartei handeln dürfte. Dass nicht mehr als etwa die Hälfte dieser Gesetzentwürfe angenommen wird, spricht ebenfalls für diese Vermutung. Die lagerübergreifenden Gesetzentwürfe unter Beteiligung nur einer Koalitionspartei könnte man – gewissermaßen vice versa – in ähnlicher Weise als eine Art ‚negative Policy-Signale‘ ansehen. Alle dieser Gesetzentwürfe regeln strukturelle Änderungen bezüglich der Landtagsabgeordneten selbst oder der Bezirksverwaltungen. So betreffen hier zum Beispiel acht der elf entsprechenden

194 Es handelt sich dabei um die Gesetzentwürfe MV-4/1734, NW-13/4566, NW-13/6526, ST-4/246, ST-5/487 sowie ST-5/284.

195 Es handelt sich dabei um eine Verfassungsänderung, der das Regierungslager geschlossen zustimmte. Da die Oppositionsfraktionen den Entwurf jedoch nicht mittrugen, wurde die notwendige 2/3-Mehrheit verfehlt. Somit gilt das Gesetz als abgelehnt.

196 Auf diese beiden Gruppen entfallen jedoch insgesamt lediglich 46 Gesetzentwürfe.

Gesetzentwürfe die monetäre Entschädigung von Abgeordneten. Schlussendlich scheint es damit vernünftig, auch diese beiden Gruppen auszuschließen.

Nach Ausschluss dieser vier Gruppen verbleiben lediglich zwei Gesetzentwürfe, bei denen nicht alle Regierungsparteien mit Ja votierten, sondern jeweils eine Koalitionspartei mehrheitlich die Zustimmung verweigerte¹⁹⁷. Beide Gesetzentwürfe indes wurden von der Landesregierung eingebracht. Diese beiden Gesetzentwürfe belassen wir im Datensatz, da wir davon ausgehen, dass die betreffende Koalitionspartei tendenziell erst relativ spät mehrheitlich auf Distanz zum Gesetzentwurf ging; schließlich hätte man ihn andernfalls wohl nicht gemeinsam eingebracht. Es scheint daher im Hinblick auf die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager plausibler, diese Gesetzentwürfe als das zu werten, was sie vorgeben zu sein (nämlich gemeinsame Gesetzentwürfe des Regierungslagers), anstatt sie ohne formal-stichhaltigen Grund auszuschließen.

Doch kommen wir nun zu den Oppositionsparteien. Die Zustimmungswerte der Oppositionsparteien decken ein weites Spektrum ab, reichen sie doch von rund 15,79 Prozent (NPD in der 5. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns) bis hin zu 92,5 Prozent (SPD in der ersten Legislaturperiode Sachsen-Anhalts). Auch das Spektrum innerhalb von Legislaturperioden im Fall mehrerer Oppositionsparteien ist unterschiedlich und reicht von rund 1,65 Prozentpunkten Differenz (13. Legislaturperiode in Hessen) bis zu rund 26 Prozentpunkten (18. Legislaturperiode in Hessen). Dennoch lassen sich die meisten Werte einem grob benennbaren Korridor zuordnen, der für die Flächenländer zwischen 25 und 60 Prozent liegt und für Hamburg zwischen 55 und 85 Prozent. Der Stadtstaatenstatus Hamburgs mit seiner besonderen Verwaltungsstruktur und daraus resultierender Kommunallastigkeit bildet sich augenscheinlich also auch hier ab. Hierfür lässt sich in der Analyse jedoch kontrollieren. Insgesamt lässt sich bereits festhalten, dass von einem strikt implementierten dualistisch-kompetitiven Verhalten keine Rede sein kann. Die Oppositionsparteien opponieren also in der Regel nicht als Fundamentalopposition. Aber sie opponieren durchaus. So liegen die Zustimmungswerte der Parteien in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt – abgesehen von der jeweils ersten Legislaturperiode in den beiden ostdeutschen Ländern – ausnahmslos unter 60 Prozent. Dies ergibt das vorläufige Gesamtbild eines gemischten Oppositionsverhaltens, für das im weiteren Kapitel zu analysieren sein wird, inwiefern programmatische oder opportunistisch-kompetitive Determinanten dafür verantwortlich zeichnen.

Auch wenn wir für eine umfassende Antwort auf diese Frage die multivariate Analyse abwarten müssen, können wir anhand der Abbildung zumindest bereits einen Schritt auf dem Weg zu einer solchen Antwort unternehmen. So lassen sich die programmatischen Distanzen der Oppositionsparteien zum jeweiligen Regierungslager hier zwar schwerlich überblicken. Aber wir können behelfsweise

197 Es handelt sich dabei um die Gesetzentwürfe MV-3/1486 und MV-4/1710.

diejenigen beiden Parteien herausgreifen, die programmatisch klassischerweise am weitesten links beziehungsweise rechts verortet werden. Dabei handelt es sich hier um die Linkspartei und die NPD. Wenn diese im Parlament als Oppositionspartei vertreten sind, weisen sie bis auf eine Ausnahme (erste Legislaturperiode in Sachsen-Anhalt) stets die geringsten Zustimmungswerte auf. Dies lässt sich als ein Indiz für die Relevanz programmatischer Distanzen werten. Die jeweils erste Legislaturperiode der beiden ostdeutschen Länder ist innerhalb des jeweiligen Landes klar diejenige mit den höchsten Zustimmungswerten. Zu den übrigen Determinanten lassen sich hier noch keine klaren Aussagen treffen.

Eine weitere Abbildung rundet unseren deskriptiven Überblick ab. *Abbildung 5.2* zeigt die Anteile unterschiedlicher oppositioneller Abstimmungskonstellationen im Datensatz über Zeit und aufgeschlüsselt nach Ländern. Im Unterschied zur ersten Abbildung können wir nun auch etwaige Schwankungen innerhalb von Legislaturperioden erkennen. Außerdem leistet sie eine andere, zusätzliche Perspektive auf die parlamentarische Konfliktstruktur. Sie betrachtet nämlich die Beziehung zwischen Regierungslager und der Gesamtheit der Oppositionsparteien. Beides ist nicht unerheblich. Etwaige Schwankungen innerhalb der Legislaturperioden sind interessant im Hinblick auf Determinanten auf Gesetzgebungsebene. Und aus der Beziehung zwischen Regierungslager und der Gesamtheit der Oppositionsparteien lassen sich beispielsweise weitere Rückschlüsse ziehen darauf, inwieweit ein strikt kompetitives Verhalten von Oppositionsparteien als Oppositionsblock vorliegt. Die Abbildung zeigt – aufgeschlüsselt nach Ländern – über Zeit jeweils drei Kurven. Dabei handelt es sich erstens um den prozentualen Anteil der Gesetzentwürfe mit Zustimmung aller Oppositionsparteien, zweitens um den prozentualen Anteil der Gesetzentwürfe ohne Zustimmung irgendeiner Oppositionspartei und drittens um den prozentualen Anteil der Gesetzentwürfe, bei dem sich die Oppositionsparteien in Zustimmung und Nicht-Zustimmung aufteilen. Dabei wurden jeweils Anteilswerte für jedes Kalenderjahr berechnet¹⁹⁸. Da jeder Gesetzentwurf einer der drei hier unterschiedenen Kategorien zugeordnet werden kann, lassen sich die drei Kurven stets zu einem Wert von 100 Prozent aufaddieren. Um die Abbildung stringenter zu gestalten, ist die fein gestrichelte Kurve, die gemischtes oppositionelles Verhalten markiert, teils ausgesetzt, nämlich dann, wenn nur eine Oppositionspartei im Parlament vertreten ist.

Beim Blick auf die Abbildung bestätigt sich gleich der Eindruck von *Abbildung 5.1*: eine statische Konfliktstruktur weisen die deutschen Landesparlamente nicht auf. Alle drei Kurven decken – global betrachtet – jeweils eine beträchtliche Bandbreite ab. So erhalten 1997 in Mecklenburg-Vorpommern lediglich etwas mehr als sechs Prozent der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe die Zustimmung

198 Dieses Aggregationsintervall scheint ein guter Kompromiss zu sein. Bei einem größeren Intervall würden Schwankungen innerhalb der Legislaturperioden schwerer erkennbar. Bei einem kleineren Intervall würde die Zahl der zusammengefassten Gesetzentwürfe bisweilen sehr klein, da sich zum Beispiel bedingt durch die Sommerpause auch Zeiträume mit sehr wenigen abgestimmten Gesetzentwürfen ergeben.

aller Oppositionsparteien, während es zum Beispiel 1993 in Sachsen-Anhalt 100 Prozent sind. Bei den Gesetzentwürfen ohne Zustimmung irgendeiner Oppositionspartei reichen die Werte von null (zum Beispiel abermals 1993 in Sachsen-Anhalt) bis hin zu etwas mehr als 93 Prozent (1997 in Mecklenburg-Vorpommern). Geteiltes Oppositionsverhalten zeigt sich immerhin von null (1990 und 1991 in Mecklenburg-Vorpommern) bis hin zu knapp 62 Prozent (2008 in Mecklenburg-Vorpommern). Dies unterstreicht unseren Eindruck aus der vorangehenden Abbildung, dass die Beziehung zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager in den deutschen Landesparlamenten keineswegs statisch von ein und derselben Strategie geprägt ist.

Werfen wir deshalb einen konkreteren Blick auf die drei Kurven und setzen sie in Relation miteinander, um etwas mehr zu erfahren. Wir wollen hier diesbezüglich drei Punkte machen. Erstens können alle drei Kategorien einen relevanten Anteil an Gesetzentwürfen auf sich vereinen. Im arithmetischen Mittel erhalten rund 43,95 Prozent der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe die Zustimmung aller Oppositionsparteien; rund 38,07 Prozent der Gesetzentwürfe verfehlen die Zustimmung aller Oppositionsparteien und 17,98 Prozent werden seitens der Oppositionsparteien gemischt abgestimmt. Kommen wir zum zweiten Punkt. So ist die Gruppe der gemischt abgestimmten Gesetzentwürfe zwar etwas kleiner. Man darf ihre Größe jedoch nicht unterschätzen. So sind die Oppositionsparteien immerhin bei rund jedem dritten Gesetzentwurf, bei dem es ihrerseits überhaupt opponierendes Abstimmungsverhalten gibt, auch noch uneinig in dem Sinne, dass sie nur zum Teil opponierend stimmen und zu einem anderen Teil mit dem Regierungslager. Dies stärkt die Vermutung aus *Abbildung 5.1* hinsichtlich einer empirischen Relevanz gemischten oppositionellen Verhaltens. Dies ist im Hinblick auf parteienspezifische Determinanten, nicht zuletzt aber auch in methodischer Hinsicht relevant. Wir können außerdem ein weiteres Indiz anfügen. Wir konnten in der ersten Abbildung nur bedingt Aussagen dazu machen, wie die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager insgesamt strukturiert ist. Für Legislaturperioden, in denen alle Oppositionsparteien sehr ähnliche Zustimmungswerte aufweisen, blieb daher offen, ob die Oppositionsparteien zwar wechselnd, aber stets im Block abstimmen oder unterschiedliche Strategien fahren und (zufällig oder wegen diametraler Strategien) dennoch auf ähnliche Zustimmungswerte kommen. Die 13. und 14. Legislaturperiode in Hessen sowie die 1. und 5. in Sachsen-Anhalt sind Beispiele hierfür (vgl. *Abbildung 5.1*). *Abbildung 5.2* macht nun deutlich, dass es auch in diesen Phasen zumindest meistens gemischtes oppositionelles Abstimmungsverhalten gegeben hat. Der Eindruck einer dynamischen Prägung der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager verstärkt sich drittens dadurch, dass alle drei Kurven eben nicht jeweils vier beziehungsweise fünf Jahre konstant bleiben, sondern in kürzeren Intervallen nennenswerte Schwankungen aufweisen.

Damit haben die beiden Abbildungen in diesem allgemein-deskriptiven Abschnitt in Kombination Anlass gegeben, die strategische Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager in dreierlei Hinsicht als dynamisch zu betrachten. Oppositionsparteien und Regierungslager handeln in ihrer Interaktion generell nicht statisch kompetitiv oder statisch kooperativ, sondern entscheiden dynamisch, wie sie sich verhalten. Bei Vorliegen mehrerer Oppositionsparteien fallen diese Entscheidungen nicht immer gleich aus, sondern sind mitunter über Oppositionsparteien betrachtet dynamisch. Und drittens mögen die Entscheidungen einer Oppositionspartei auch innerhalb einer Legislaturperiode dynamisch sein.

Wie schon oben fällt übrigens auch in *Abbildung 5.2* ein hoher Grad kooperativen Verhaltens zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager in der jeweils ersten Legislaturperiode der beiden ostdeutschen Länder auf. Dieser äußert sich hier in einem hohen (und sodann abfallenden) Anteil von Gesetzentwürfen mit Zustimmung aller Oppositionsparteien. Im Ländervergleich fällt zudem der kontinuierlich relativ hohe Anteil an Gesetzentwürfen mit Zustimmung aller Oppositionsparteien in Hamburg auf. Dies ist ein weiteres Indiz für ein strukturell bedingtes kooperatives Verhalten in Hamburg.

Um die Werte aus *Abbildung 5.2* allgemein besser einschätzen zu können, kann man versuchen, diese mit Zahlen von der Bundesebene zu vergleichen. Der Vergleich mag angesichts makro-institutioneller Unterschiede zwischen den Ländern bisweilen mit Vorsicht zu genießen sein, ist aber dennoch – oder mitunter auch gerade deswegen – aufschlussreich. Auf Bundesebene schwankt der Anteil einstimmig verabschiedeter Gesetzentwürfe einer Legislaturperiode recht stark. Für eine Reihe von Legislaturperioden liegen Werte vor, die sich zwischen 15,6 Prozent und 71 Prozent bewegen (vgl. Nienhaus 1985: 164; Saalfeld 1998a: 63). Berechnet man zum Vergleich mit den in der vorliegenden Arbeit verwendeten Daten für jede Legislaturperiode den Anteil an Gesetzentwürfen mit Zustimmung aller Oppositionsparteien, so fällt hier die noch größere Bandbreite ins Auge. Sie erstreckt sich von rund 12,12 Prozent (5. Legislaturperiode in Mecklenburg-Vorpommern) bis hin zu 91,25 Prozent (1. Legislaturperiode in Sachsen-Anhalt). Wir haben es auf Landesebene folglich mit einer überaus großen Bandbreite von konfrontativem zu kooperativem Verhalten zwischen Oppositionsparteien zu tun, das die Bandbreite auf Bundesebene sowohl unter- als auch überschreitet. Dass wir in den Ländern teils sogar ein höheres Maß an Kooperation beobachten als im Bund ist angesichts des kooperativen Föderalismus und (je nach politischer Gemengelage) Vetomöglichkeiten der Opposition über den Bundesrat besonders bemerkenswert. In jedem Fall bestärkt dieser Vergleich die Vermutung, dass es auf Landesebene in erheblichem Maße effektvolle Determinanten der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager geben dürfte.

Doch auch in methodologisch-konzeptioneller Hinsicht haben uns die beiden Abbildungen weitergebracht. So haben nun einige anhand theoretischer Plausi-

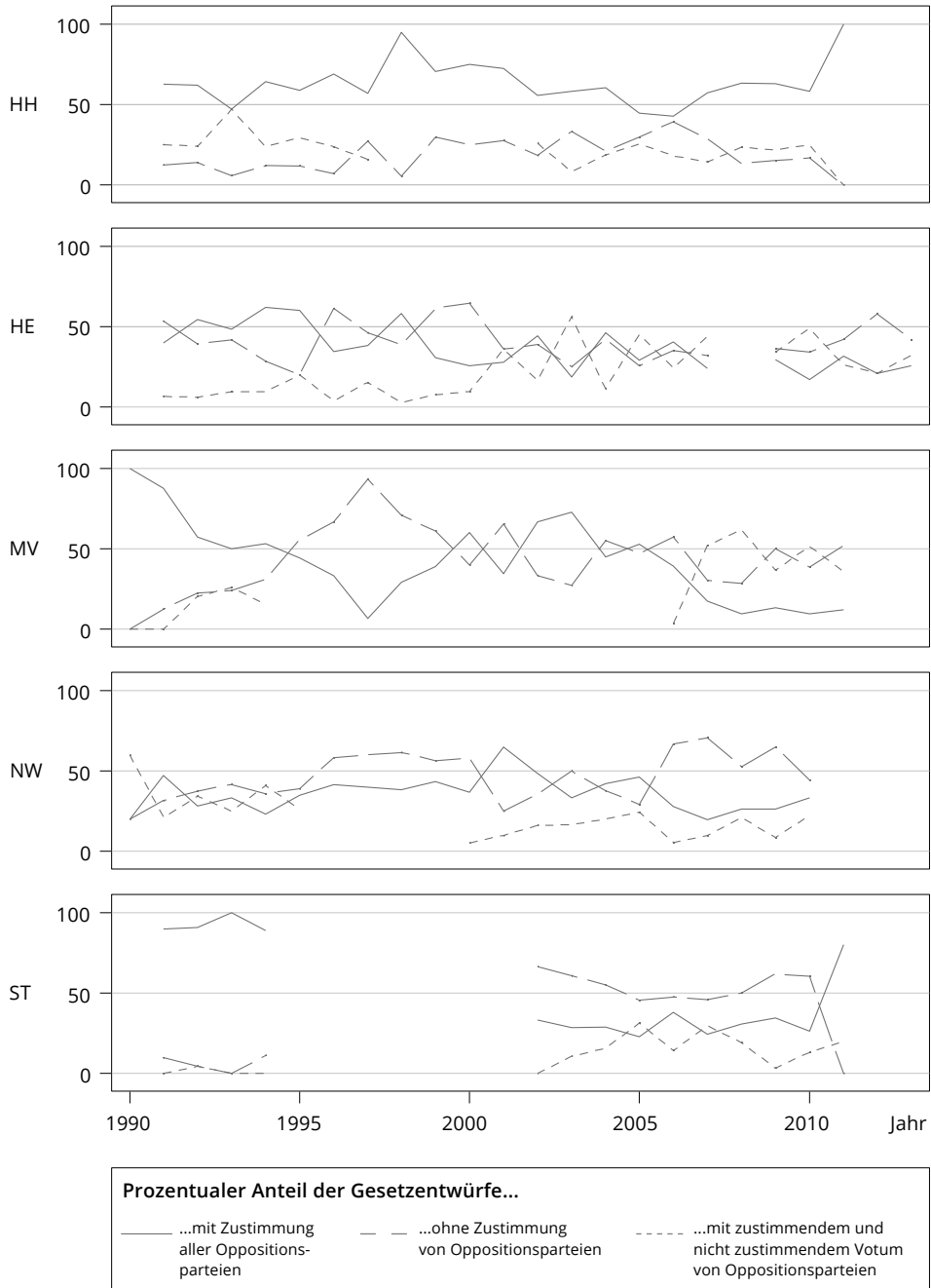


Abb. 5.2: Anteil unterschiedlicher oppositioneller Abstimmungskonstellationen im Datensatz je Land und über Zeit

bilität getroffene Forschungsentscheidungen Bestätigung von empirischer Warte erhalten. Unter anderen die Gegenüberstellung der Positionen von Dahl und Sartori in Abschnitt 2.1.3 hat die Frage nach der Konzeption relevanter Akteure aufgeworfen. Wir haben für Parteien als die zentralen Akteure mit individueller Akteurqualität argumentiert. Durch die beiden Abbildungen sehen wir uns nun bestätigt. Schließlich zeichnen diese auch empirisch das Bild von gegebenenfalls in individueller Art und Weise handelnden Parteien, die eine Mischung aus Wettbewerb und Kooperation an den Tag legen, anstatt ihre Energie in einen Wettstreit konkurrierender Blöcke zu legen. Auch das Heranziehen der Länder für einen Vergleich wurde durch die beiden Abbildungen empirisch untermauert und ihre hervorragende Eignung für einen solchen damit bekräftigt. So können die hier untersuchten Länder nach Inaugenscheinnahme der Abbildungen in der Terminologie von Müller (2005b) allesamt als Länder mit eher pivotalen Parteiensystemen gelten – zumindest deutet das durchweg gemischte Verhalten der Akteure in der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager darauf hin. In jedem Fall deutet die durch die beiden Abbildungen gezeichnete empirische Skizze nicht auf unterschiedlich über die Länder verteilte grundlegend andersartige Parteiensystemtypen hin. Und sonstige länderspezifische Unterschiede können schließlich ohnehin über Länder-Dummies eingefangen werden.

5.2 Forschungspraktische Erläuterungen

5.2.1 Zur Datenpräparation

Bevor wir nun tatsächlich in die multivariate Analyse einsteigen können, müssen wir zunächst noch einige letzte Präparationen am Datensatz vornehmen. Diese ergeben sich aus der abhängigen Variable sowie aus verschiedenen Eigenschaften des Datensatzes selbst. Zunächst schließen wir einige Fälle von der Analyse aus. Dies betrifft zum einen diejenigen Fälle, die als Bekanntmachung oder Mitteilung in den Parlamentsdokumentationen enthalten sind (N=15). Sie sind nicht als Gesetzentwürfe im herkömmlichen Sinne aufzufassen und durchlaufen auch nicht das reguläre Gesetzgebungsverfahren. Wie bereits im vorigen Unterkapitel 5.1 begründet, schließen wir auch Gesetzentwürfe mehrerer einzelner Abgeordneter (dies betrifft weitere zehn Gesetzentwürfe) die lagerübergreifenden Gesetzentwürfe unter Beteiligung von nur einem Koalitionspartner (N=11) sowie die Gesetzentwürfe ausschließlich einer Koalitionspartei (N=35) aus. Entsprechend unserer Ausführungen in Abschnitt 4.3.1 schließen wir nun noch diejenigen Gesetzentwürfe aus, die nicht angenommen wurden. Einzige Ausnahme ist – wie ebenfalls dort beschrieben – der Gesetzentwurf NW-14/10358. Und wie in Abschnitt 4.1.3 diskutiert schließen wir nun noch Gesetzentwürfe aus, die in

der 19. Legislaturperiode Hamburgs nach dem 28. November 2010, dem Tag der Aufkündigung der schwarz-grünen Koalition, und damit während der kurzen CDU-Einparteienminderheitsregierung verabschiedet wurden. Schließlich könnte es sein, dass sich die Grünen nach dem Ausscheiden aus der Regierung nicht mehr an die ausgehandelten Kompromisse gebunden fühlen. Dies betrifft weitere elf Gesetzentwürfe¹⁹⁹. Wie ebenfalls dort begründet schließen wir nun noch Gesetzentwürfe aus, die nach dem Zerfall der Schill-Fraktion und damit nach dem Verlust der Regierungsmehrheit der Regierung in Hamburgs 17. Legislaturperiode abgestimmt wurden. Dies betrifft weitere 13 Gesetzentwürfe²⁰⁰. Damit haben wir die Operationalisierung der abhängigen Variablen aus Abschnitt 4.3.1 gewissermaßen dahingehend konkretisiert, dass grundsätzlich alle Gesetzentwürfe unter Beteiligung des Regierungslagers für die Analyse herangezogen werden – unter Berücksichtigung der eben getroffenen Einschränkungen.

Sind wir mit diesen Korrekturen fertig, so verbleiben 3.165 Gesetzentwürfe, die somit in unsere weitere Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager im Rahmen dieses Kapitels eingehen. Wie schon oben in den beiden Graphiken berücksichtigen unsere Analysen sämtliche Parteien, die in den jeweiligen Legislaturperioden ins Landesparlament gewählt wurden. In seltenen Fällen kam es bedingt durch Fraktionsaus- und Parteiübertritte dazu, dass auch weitere Parteien mit Abgeordneten parlamentarisch vertreten waren, zum Beispiel die Deutsche Soziale Union (DSU) in der 1. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts (vgl. Holtmann/Boll 1997: 133–134). Diese seltenen Fälle von ‚Sektierertum‘ können hier schon allein deshalb nicht berücksichtigt werden, weil für solcherart Gruppen keine Parteipositionsschätzungen vorliegen.

Ein Gesetzentwurf wurde als Gesetzentwurf des Regierungslagers eingebracht, aber unter Berücksichtigung eines Änderungsantrags als lagerübergreifender Gesetzentwurf verabschiedet (HE-15/1676). Diesen codieren wir für die Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager in Kapitel 5 so um, dass er als lagerübergreifender Gesetzentwurf (unter Einschluss aller Regierungsparteien) gewertet wird.

Nachdem der Datensatz nun bereinigt ist, gilt es noch, die Datenstruktur an die Erfordernisse unserer Analyse anzupassen. Wir hatten uns bereits als Konsequenz aus den beiden vorangegangenen Kapiteln dazu entschlossen, jeder Partei individuelle Akteursqualität beizumessen. Die deskriptiven Betrachtungen in Unterkapitel 5.1 haben uns darin bestätigt. Wie können wir nun die datentechnischen Voraussetzungen schaffen, um diesem Anspruch gerecht zu werden? Das Verhalten der Oppositionsparteien nur im Block, also als gemeinsames Verhalten des Oppositionslagers zu erfassen, ist damit ohnehin als Option vom Tisch. Manche Studien aus der Literatur beschränken sich auf das Verhalten der größten

199 Es sei hier jedoch darauf hingewiesen, dass die Grünen allen diesen elf Gesetzentwürfen zustimmten. Insofern machen diese Gesetzentwürfe im Hinblick auf *Abbildung 5.1* so oder so keinen Unterschied.

200 Alle diese 13 Gesetzentwürfe wurden übrigens dennoch angenommen.

Oppositionspartei. Doch erstens reicht unser Forschungsinteresse darüber hinaus. Und zweitens impliziert ein solches Vorgehen die Annahme einer Wettbewerbsstruktur, die sich auf Landesebene nicht bedingungslos aufrecht erhalten lässt. Besonders deutlich wird dies anhand von Großen Koalitionen (die teilweise auch im vorliegenden Untersuchungszeitraum vorliegen). Dass die zahlenmäßig größte Oppositionspartei hier tatsächlich auch eine quantitativ große Oppositionspartei ist und in der legislativen Alltagspraxis als die zentrale Antipode zum Regierungslager wahrgenommen wird, lässt sich zumindest anzweifeln²⁰¹. Jörg Menzel weist zudem darauf hin, dass indes auch schon die Oppositionsparteien selbst im Falle eines heterogenen Oppositionslagers „[...] mit einer/einem gemeinsamen ‚Oppositionsführer/in‘ wenig anfangen können“ (Menzel 2002: 438).

Wir wählen deshalb eine andere Vorgehensweise und bringen den Datensatz in eine dyadische Struktur. Das heißt, wir analysieren die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager in Zweierpaaren, bestehend jeweils aus einer Oppositionspartei und dem Regierungslager. Auf diese Weise erzeugt das Abstimmungsverhalten jeder Oppositionspartei nun einen eigenen Beobachtungspunkt. Dies würde zwar Probleme verursachen, wenn sich das Regierungslager in einer Dyade nicht einheitlich verhielte; doch solche Fälle haben wir oben ohnehin für unsere quantitative Analyse ausgeschlossen. Die Beziehung zwischen Oppositionsparteien indes, darauf sei noch hingewiesen, lässt sich problemlos berücksichtigen, sofern sie im Rahmen unseres Analyseinteresses von Bedeutung ist (die Beziehung zwischen Oppositionsparteien selbst steht hier schließlich nicht im Vordergrund). So ließen sich im Hinblick auf die Interaktion zwischen einer Oppositionspartei und dem Regierungslager relevante Eigenschaften der Beziehung zwischen Oppositionsparteien in die Analyse einbeziehen.

In Worten ausgedrückt bringt die von uns gewählte Datenstruktur schlussendlich also das Verhalten einer jeden Oppositionspartei gegenüber jedem Gesetzentwurf zum Ausdruck, der unter Einschluss des gesamten Regierungslagers eingebracht wurde. Die Zahl der Beobachtungen (respektive der Dyaden) ergibt sich dann, indem man für jede Legislaturperiode die Zahl der im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfe mit derjenigen der in dieser Legislaturperiode im Parlament vertretenen Oppositionsparteien multipliziert und sodann alles aufsummiert²⁰². So ergeben

201 Wir wollen an dieser Stelle Schleswig-Holstein als diesbezügliche Besonderheit unter den deutschen Ländern nicht verschweigen. In der dortigen Landesverfassung ist in Artikel 18 Satz 2 sogar explizit zu lesen: „Die oder der Vorsitzende der stärksten die Regierung nicht tragenden Fraktion ist die Oppositionsführerin oder der Oppositionsführer“ (Landesregierung Schleswig-Holstein 2015). Dass allerdings auch eine so explizite Benennung in diesem Sinne vor den genannten Problemen nicht gefeit ist, zeigte sich nach der Landtagswahl 2005, als FDP und Grüne mit gleich vielen Mandaten im Landtag vertreten waren (vgl. hierzu Leunig 2012: 148). Die Ergänzung der Landesverfassung, auf die man sich dann verständigte und die besagt, dass im Fall von Mandatsgleichheit die Zahl der Wählerstimmen und im Fall von Gleichheit der Zahl an Wählerstimmen das Los über die Oppositionsführerschaft entscheiden soll, veranschaulicht jedoch nur noch dringender die Zweifel, ob eine solche Oppositionsführerschaft selbst durch explizite Zuteilung dieser Rolle durch die Landesverfassung in der Praxis seitens der Wähler auch so wahrgenommen werden wird.

202 Ein unvermeidbarer Nachteil dieser Vorgehensweise ist jedoch, dass es bedingt durch die unterschiedliche Zahl an Oppositionsparteien je Legislaturperiode zu einer Überrepräsentation bestimmter Legislaturperioden kommen kann. Wir werden in der empirischen Analyse jedoch diverse Maßnahmen ergreifen, um uns gegen etwaige entsprechende Verzerrungen der geschätzten Effekte abzusichern.

sich aus den 3.165 in die Analyse in Kapitel 5 einfließenden Gesetzentwürfen insgesamt 6.707 Beobachtungen, die theoretisch für die Analyse bereitstehen. *Tabelle 5.2* veranschaulicht die Datenstruktur noch einmal plastisch anhand dreier Gesetzentwürfe aus der 1. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns. Die Tabelle enthält jeweils einen Gesetzentwurf, bei dem beide damaligen Oppositionsparteien – SPD und PDS – mit dem Regierungslager kooperieren (Drucksache 1/4133), einen Gesetzentwurf mit konfrontativem Verhalten bei beiden Oppositionsparteien (Drucksache 1/4135) sowie einen mit gemischtem Oppositionsverhalten (Drucksache 1/4134). Mit der von uns gewählten Datenstruktur und der binären Entscheidungsvariable lässt sich das Oppositionsverhalten dabei jeweils adäquat erfassen.

Bewusst haben wir gerade davon gesprochen, dass auf diese Weise nun 6.707 Beobachtungen *theoretisch* für unsere Analyse bereitstehen. Unerfreulicherweise nämlich gilt es nun, einige Bemerkungen zu fehlenden Werten zu machen. Dies betrifft zunächst die abhängige Variable. So liegen uns nicht für alle Beobachtungen Daten zum Abstimmungsverhalten der Akteure vor. Obwohl wir, wie in Abschnitt 4.3.1 dargelegt, diesbezüglich eine am maximalen ‚Ertrag‘ orientierte Erhebungsstrategie fahren und verschiedene Datenquellen nutzen, lassen sich fehlende Werte hier nicht vermeiden. Dies hat seine Ursache schlicht darin, dass auch in Ländern, die das Abstimmungsverhalten der Akteure eigentlich systematisch festhalten, dieses bisweilen nicht hinreichend sicher rekonstruierbar ist. In den Parlaments-Dokumentationssystemen gibt es in der Regel keine formalisierte Praxis, diese Information festzuhalten. Daher sind wir meistens auf das Plenarprotokoll angewiesen, in dem der jeweilige Landtagspräsident nach einer Abstimmung das Ergebnis mit einer entsprechenden Formulierung im Plenarprotokoll festhält. Gegebenenfalls existiert flankierend noch ein Bericht des federführenden Fachausschusses mit entsprechenden Angaben. Üblicherweise kommt zwar eine standardisierte Formel zur Anwendung, doch bisweilen wird aus Nachlässigkeit eine schwammige Formulierung verwendet oder die Angaben zum Verhalten der Parteien werden schlicht vergessen²⁰³. In solchen Fällen ist zum Beispiel nur vermerkt, dass ein Gesetzentwurf „angenommen“ oder „mit großer Mehrheit angenommen“ wurde.

Von den 6.707 theoretisch möglichen Beobachtungen betrifft dies 483 Beobachtungen, also rund 7,2 Prozent. Dies ist nicht wenig. Doch immerhin liegen für die übergroße Mehrheit von rund 92,8 Prozent der Beobachtungen Werte auf der abhängigen Variable vor. Wenn das Abstimmungsverhalten fehlt, so fehlt es üblicherweise pauschal. So verteilen sich die 483 fehlenden Beobachtungen auf

203 Theoretisch sind auch Fälle denkbar, in denen Parteien versuchen könnten, ihr Abstimmungsverhalten zu verschleiern. Doch hierzu müssten sich ausnahmslos alle Abgeordneten in diesem Bestreben einig sein, was unwahrscheinlich erscheint. Der Erfolg einer solchen Strategie wäre angesichts einer sensibilisierten Öffentlichkeit auch zweifelhaft. Wahrscheinlicher ist deshalb, dass die Angaben unabsichtlich im Protokoll fehlen. Übrigens gibt es in der Sprachwissenschaft bisweilen Überlegungen zur Zuverlässigkeit von parlamentarischen Plenarprotokollen, die ebenfalls in diese Richtung gehen (vgl. Burkhardt 2003: 507–523).

Land	Gesetzentwurf	Drs.-Nr.	Partei	Abstimmungsverhalten	Codierung der binären Entscheidungsvariable (abhängige Variable)
MV	Gesetz zu dem Abkommen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Mecklenburg-Vorpommern über die Zuständigkeit des Hanseatischen Oberlandesgerichts in Binnenschiffahrtssachen	1/4133	SPD	Ja	1
MV	Gesetz zu dem Abkommen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Mecklenburg-Vorpommern über die Zuständigkeit des Hanseatischen Oberlandesgerichts in Binnenschiffahrtssachen	1/4133	PDS	Ja	1
MV	Gesetz über die Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen, Aussiedlern und Spätaussiedlern im Land Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	1/4134	SPD	Ja	1
MV	Gesetz über die Aufnahme von ausländischen Flüchtlingen, Aussiedlern und Spätaussiedlern im Land Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes	1/4134	PDS	Nein	0
MV	Erstes Gesetz zur Änderung des Gerichtsstrukturgesetzes	1/4135	SPD	Nein	0
MV	Erstes Gesetz zur Änderung des Gerichtsstrukturgesetzes	1/4135	PDS	Nein	0

Tab. 5.2: Beispielhafter Ausschnitt aus dem Datensatz zur Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager

der abhängigen Variablen auf 193 Gesetzentwürfe, wobei nur für 21 davon das Abstimmungsverhalten nur für einen Teil der Oppositionsparteien nicht feststellbar ist. Es ist daher unwahrscheinlich, dass das Verhalten einer bestimmten Partei durch die fehlenden Beobachtungen auf der abhängigen Variablen systematisch verzerrt dargestellt wird. Allerdings könnten bestimmte Legislaturperioden eher fehlende Werte aufweisen als andere, nämlich länger zurückliegende Legislaturperioden, in denen die Dokumentation des Abstimmungsverhaltens seitens der Landesparlamente möglicherweise noch nicht lückenlos erfolgte (insbesondere könnte dies auf die jeweils erste Legislaturperiode in den neuen Bundesländern zutreffen). Betrachtet man deshalb die Verteilung der fehlenden Werte auf die Legislaturperioden, so fällt allerdings vor allem auf, dass rund 68,74 Prozent der fehlenden Werte auf eine Legislaturperiode entfallen, nämlich auf die 1. Legislaturperiode in Sachsen-Anhalt²⁰⁴. Um dem Rechnung zu tragen, sollen in der Analyse alle Modelle auch unter Ausschluss dieser Legislaturperiode gerechnet werden.

Daneben gibt es unter den in diesem Kapitel verwendeten unabhängigen Variablen wenige weitere, die fehlende Werte aufweisen. Dabei handelt es sich um Variablen, die aus den Wahlprogrammen der Parteien gewonnen wurden²⁰⁵. Erfreulicherweise sind alle anderen Variablen nicht vom Problem fehlender Werte betroffen. Und noch in einer anderen Hinsicht haben wir ‚Glück im Unglück‘. Denn für ein Gros dieser fehlenden Werte ist die Tatsache verantwortlich, dass für die oppositionelle PDS in der 1. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts weder Positions- noch Salienzdaten vorliegen. Dementsprechend weist die Variable Salienz 188 fehlende Beobachtungen auf. Da bei der Variablen für programmatische Distanz noch einige weitere fehlende Werte in Hessen und Nordrhein-Westfalen hinzukommen, liegen hier insgesamt 235 fehlende Werte vor. Da sich diese fehlenden Werte bei der Variablen ‚programmatische Alternative für Regierungspartei‘ auch auf die Beobachtungen für die übrigen Oppositionsparteien zu den jeweiligen Gesetzentwürfen übertragen, reproduzieren sich die fehlenden Werte bei dieser Variablen auf 642. Über diesen Zahlen darf jedoch ein wichtiger Hinweis nicht vergessen werden. Sie klingen insofern dramatischer, als sie sind, als eine beträchtliche Zahl der fehlenden Werte bei den auf Wahlprogrammen beruhenden Variablen auch auf der abhängigen Variablen fehlende Werte aufweisen. So entstehen wegen der Wahlprogramm-basierten Variablen bei maximal 310 Beobachtungen, die auf der

204 Insgesamt weisen fünf Legislaturperioden einen nennenswerten Anteil an fehlenden Werten auf der abhängigen Variablen auf. In der 1. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns fehlen bei rund 6,42 Prozent der Beobachtungen die Werte auf der abhängigen Variablen, in der 4. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts sind es rund 8,71 Prozent, in der 14. Legislaturperiode Hamburgs rund 15,34 Prozent und in der 15. Legislaturperiode ebendort rund 15,8 Prozent. In der 1. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts beträgt der Anteil rund 58,87 Prozent. Daher scheint es gerechtfertigt, das potentielle Problem vorrangig hier zu lokalisieren.

205 Das Problem beschränkt sich übrigens auf die Positionsdaten nach Pappi et al. Die fehlenden Werte bei den Variablen zur Veränderung der programmatischen Distanz für eine Oppositionspartei stellen übrigens sowohl bei der Operationalisierung nach Pappi et al. als auch bei derjenigen nach Bräuninger/Debus kein Problem dar. Bei letzterer Operationalisierung beschränken sie sich auf die in jedem Land erste Legislaturperiode im Datensatz, die in den entsprechenden Modellen ohnehin nicht berücksichtigt werden können. Bei ersterer Operationalisierung verhält es sich im Prinzip ebenso, nur dass die Variable hier noch 46 zusätzliche fehlende Werte in einer anderen Legislaturperiode verursacht.

abhängigen Variable codiert sind, fehlende Werte. Exakte Angaben lassen sich hier nicht pauschal machen, da die später gerechneten Modelle teils unterschiedliche Variablen berücksichtigen. Das Problem fehlender Werte fokussiert sich also auch hier, wenn überhaupt, auf die 1. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts. Bei Einbeziehung der Variable ‚programmatische Alternative für Regierungspartei‘ übertragen sich die fehlenden Werte der PDS hier auf die gesamte Legislaturperiode (das macht dann 564 der 642 fehlenden Werte auf dieser Variablen insgesamt aus). In der Konsequenz fiel die komplette Legislaturperiode aus einer Analyse heraus. Es empfiehlt sich daher, bei Auftreten dieses Falls das entsprechende Modell auch ohne diese Variable zu rechnen.

Bei Vorliegen fehlender Werte verfahren wir indes stets so, dass wir die betroffenen Beobachtungen komplett von der Analyse ausschließen. Dies vermindert zwar die Zahl der für die Analyse zur Verfügung stehenden Beobachtungen, ist jedoch die sauberste Lösung, wenn – und davon gehen wir hier aus – damit keine systematische Verzerrung der Ergebnisse einhergeht.

5.2.2 Analyseverfahren

Als zentrale Analyseverfahren für dieses Kapitel wählen wir die logistische Regressionsanalyse. Angesichts der binären Ausprägung der abhängigen Variablen bietet sich diese als Analyseverfahren an. Zudem hat sich das Verfahren bereits in einer Reihe anderer Gesetzgebungsstudien mit verwandten Forschungsfragen bewährt (vgl. zum Beispiel Miller/Stecker 2008; Mújica/Sánchez-Cuenca 2006; Burkhart/Manow 2006; Manow/Burkhart 2008). Es ist insofern etabliert.

Die Entscheidung für dieses Verfahren ist jedoch – wie nahezu alle Forschungsentscheidungen – nicht unangreifbar. Dies liegt hier vor allem daran, dass die relevanten Variablen auf mehreren unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind. So variieren die Variablen teils auf Gesetzgebungsebene (zum Beispiel die programmatische Distanz für eine Oppositionspartei), teils auf Parlamentsebene (zum Beispiel die Mehrheitsmarge des Regierungslagers). Und die Länderdummies bewegen sich logischerweise auf der Länderebene. Angesichts dieser Konstellation könnte man auch eine Mehrebenenanalyse in Betracht ziehen. Schließlich sind die Beobachtungen auf Gesetzgebungsebene teils nicht unabhängig voneinander. Doch man darf dabei nicht übersehen, dass auch Mehrebenenmodelle nicht einfach sorglos angewendet werden können. Problematisch wäre für eine Mehrebenenanalyse hier, dass die vorliegende Datenstruktur nicht stringent hierarchisch ist, dass auf keiner der Ebenen eine Zufallsauswahl vorliegt und nicht zuletzt dass die Zahl der Einheiten auf den höheren Ebenen für eine Mehrebenenanalyse zu klein ist; selbst wenn die Ebene der Legislaturperioden als Kontextebene herangezogen würde, betrüge sie in den meisten Modellen weniger als 20, was von einschlägigen Autoren durch die Bank als problematisch angesehen wird (vgl. Braun et al.

2010: 20–22; Wenzelburger et al. 2014: 100–102). Als ein wesentlicher Vorteil von Mehrebenenanalysen gilt, dass sich mit ihnen Cross-Level-Interaktionen gut studieren lassen; doch dies haben wir im Zuge dieses Kapitels ohnehin nicht vor. Da also beide Verfahren nicht frei von Problemen sind, gleichzeitig die Mehrebenenanalyse jedoch das ungleich komplexere Verfahren ist, lässt sich diese hier nicht als sachlich bessere Alternative verstehen. Ihre Anwendung würde hier die Probleme der logistischen Regressionsanalyse lediglich durch andere Probleme ersetzen und gleichzeitig die Komplexität merklich erhöhen. Im Sinne einer möglichst niederschwellig nachvollziehbaren Analyse entscheiden wir uns hier daher für das simple Verfahren unter Anwendung einer umsichtigen Vorgehensweise.

Es ist daher ratsam, an dieser Stelle kurz auf die potentiellen Probleme der hier angewendeten logistischen Regressionsanalyse einzugehen und darauf, wie wir ihnen in der Analyse begegnen können. Neben der bereits erwähnten Ansiedlung der Determinanten auf teils unterschiedlichen Ebenen ist zu beachten, dass hier Beobachtungen aus verschiedenen Ländern in unserer Analyse gepoolt sind. Um die Annahme zu vermeiden, dass der einheitenspezifische Fehler auf Länderebene zufällig ist, beziehen wir Länder-Dummies ein. Da etwaige Unterschiede zwischen Ländern hier nicht im Fokus stehen, wir gewissermaßen eine Within-Schätzung vornehmen möchten, stellt dies für uns kein Problem dar. Auch werden wir uns umsichtig der Performanz der gerechneten Modelle und ihrer Diagnostik widmen. Ein letztes spezifisches potentiell Problem erwächst aus der potentiellen Überrepräsentation einzelner Legislaturperioden oder Länder durch die je nach Legislaturperiode unterschiedliche Zahl an Oppositionsparteien. Ein genauerer diesbezüglicher Blick auf die Verteilung der Beobachtungen im Datensatz zeigt, dass das Problem in einem handhabbaren Rahmen bleibt, jedenfalls dramatischer hätte ausfallen können. So fällt die Verteilung der Beobachtungen über die Länder sehr ähnlich aus im Vergleich zur Verteilung der Gesetzentwürfe über die Länder²⁰⁶. Das Problem stellt sich zwischen Ländern also nicht wirklich, zumal hier außerdem Länder-Dummies zum Einsatz kommen werden. Da die Zahl der Oppositionsparteien je Legislaturperiode zwischen einer und drei schwankt, ist eine gewisse Überrepräsentation einzelner Legislaturperioden hier unvermeidbar. Wir begegnen dieser auf zwei Arten. Zum einen clustern wir die Standardfehler auf Ebene der Gesetzentwürfe. Auf diese Weise umgehen wir die Annahme, dass Beobachtungen bezüglich desselben Gesetzentwurfs unabhängig voneinander sind, und treffen nur noch die schwächere Annahme, dass sie zwischen Gesetzentwürfen unabhängig sind. Als flankierende Maßnahme werden wir später das Sample nach Anzahl der Oppositionsparteien splitten, um die geschätzten Effekte abzusichern.

206 Der größte Unterschied ergibt sich im Fall von Hessen, dessen Anteil an den Beobachtungen nun um rund vier Prozentpunkte steigt.

5.2.3 Operationalisierung weiterer kausaler Schlüsselvariablen und Kontrollvariablen

Kommen wir nun zu den verbliebenen unabhängigen Variablen. Da es sich bei der vorliegenden Analyse um eine x-zentrierte Analyse handelt, beziehen wir hier keineswegs alle denkbaren Kontrollvariablen ein. Stattdessen beschränken wir uns auf solche Drittvariablen, die sowohl mit der abhängigen als auch mit mindestens einer der vermuteten kausalen Schlüsselvariablen korreliert sind (vgl. Sieberer 2007: 269; King et al. 1994: 168-182). Es geht also darum, diejenigen sonstigen Variablen als Kontrollvariablen einzubeziehen, deren Weglassen ansonsten zu einer substanziellen Verzerrung der für die vermuteten kausalen Schlüsselvariablen geschätzten Effekte führen würde²⁰⁷. Die Kontrollvariablen haben gemeinsam, dass sie entweder nicht direkt das Spannungsfeld zwischen Programmatik und opportunistischem Wettbewerb betreffen oder wir auf Basis des vorgestellten Modells für die entsprechende Variable keinen einschlägigen Effekt erwarten, die entsprechenden Variablen also nicht Teil der hier vorgestellten theoretischen Erklärung sind. Dies ist auch der Grund, warum diese Variablen als Kontrollvariablen einbezogen werden und – egal, ob sich später ein Effekt zeigt oder nicht – hier nicht als vermutete kausale Schlüsselvariablen zu behandeln sind.

Zunächst jedoch kommen wir zu einer Kontrollvariable, die in dieser Hinsicht eine Ausnahme darstellt, jedoch notwendiger Bestandteil aller Modelle ist. Dabei handelt es sich um eine Dummy-Variable, die die im Datensatz verbliebenen lagerübergreifenden Gesetzentwürfe kennzeichnet. Denn ein Ausschluss der lagerübergreifenden Gesetzentwürfe unter Beteiligung des kompletten Regierungslagers wäre voreilig gewesen, besitzen wir doch nur sehr überschaubares Wissen über diesen Typ von Gesetzentwürfen. Die Einbeziehung dieser Gesetzentwürfe bei gleichzeitiger Kennzeichnung durch einen Dummy wahrt uns die Chance, diese in die Analyse einzubeziehen und berücksichtigt dennoch, dass es sich möglicherweise um einen besonderen Typ von Gesetzentwürfen handelt, jedenfalls um einen, bei dem die Frage von Konflikt oder Kooperation zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager maßgeblich schon auf einer früheren Stufe des Gesetzgebungsprozesses beantwortet wurde. Da wir jedoch annehmen, dass einen Gesetzentwurf initiiierende Akteure sich bei der Abstimmung über diesen ebenfalls positiv verhalten, können wir diese Gesetzentwürfe ohne Probleme einbeziehen. Eine Dummy-Variable kennzeichnet alle lagerübergreifenden Gesetzentwürfe mit

207 Die Überprüfung der Korrelation zwischen den potenziellen Kontrollvariablen und den vermuteten kausalen Schlüsselvariablen sowie der abhängigen Variablen erfolgte über geeignete bivariate Zusammenhangsmaße. Auf dieser Basis bleiben zwei der potentiellen Kontrollvariablen in den hier vorzustellenden Modellen außen vor. Dabei handelt es sich um die Frage, ob es sich bei der Regierung um eine Einparteien-Mehrheitsregierung oder eine Mehrheits-Koalitionsregierung handelt, sowie die Frage, ob eine oder mehrere Oppositionsparteien im Parlament vertreten sind. Rechnet man zur Absicherung ein Modell mit diesen beiden Variablen, so zeigt sich, dass durch ihre Nicht-Einbeziehung kein größerer Alpha-Fehler zu konstatieren ist. Die beiden Variablen wären als vermutete kausale Schlüsselvariablen übrigens auch schwierig zu behandeln, weil hier nicht ein bestimmtes oder zwei gegenläufige Argumente klar hervortreten, sondern ganz mannigfaltige Argumente denkbar sind. Die Kausalbeziehung ist hier unklar.

1. Damit sind Gesetzentwürfe gemeint, die von der Regierung oder mindestens einer Regierungsfraktion einerseits und mindestens einer Oppositionsfraktion andererseits gemeinsam eingebracht wurden. Drei Gesetzentwürfe wurden von innerparlamentarischen Gremien als Ganzes eingebracht, so einer vom Ältestenrat (ST-1/160) und zwei von Fachausschüssen (ST-1/624 sowie HH-14/524). Wegen des kollegialen Charakters dieser Art der Gesetzeseinbringung werten wir diese drei Gesetzentwürfe ebenfalls als lagerübergreifend eingebracht.

Auch eine Kontrollvariable ‚programmatische Alternative für Regierungspartei‘ haben wir bereits in Kapitel 4 operationalisiert. Dabei geht es um den Versuch, die Fähigkeit von Oppositionsparteien zu kontrollieren, einer Regierungspartei einen alternativen Vorschlag zu unterbreiten, der theoretisch programmatisch mehrheitsfähig ist, da er diese Regierungspartei in programmatischer Hinsicht besser stellt als es der gewichteten Regierungsposition entspricht. Die Variable ist ein Baustein des Versuchs, für etwaige Verhandlungsmacht von Oppositionsparteien gegenüber dem in seiner programmatischen Flexibilität eingeschränkten Regierungslager zu kontrollieren. Aus dieser nämlich könnte dann ein programmatisches Entgegenkommen des Regierungslagers gegenüber Oppositionsparteien bei der Formulierung von Gesetzentwürfen resultieren. Die Idee dahinter ist, dass sich für das Regierungslager sowohl koordinierungsbezogene als auch elektorale Kosten erhöhen könnten, sollten sie den Oppositionsparteien in solchen Fällen nicht entgegenkommen. Die Variable ist dabei *angelehnt* an das bereits in Kapitel 2 skizzierte Argument von McGann (2006), wobei sie natürlich keine Operationalisierung dieses Arguments darstellt. McGann denkt aus einer größeren Perspektive und multidimensional. Er sieht etwaiges Entgegenkommen des Regierungslagers an Oppositionsparteien eher als Versuch, den Hebel von Oppositionsparteien zum Herauslösen einer Partei aus der Regierungskoalition durch Bilden einer alternativen und für manche der bisherigen Akteure des Regierungslagers profitableren Regierungskoalition zu entschärfen. Natürlich negiert das Argument aber die Notwendigkeit von Kompromissen unter Abstrichen im Hinblick auf die eigene Position in Koalitionsregierungen nicht. Wir dagegen brechen den Gedanken hier auf die Ebene einzelner Gesetzentwürfe herunter, um etwaige Verhandlungsmacht von Oppositionsparteien im vorliegenden Kontext etwas greifbarer zu machen. Auf Basis unseres vorgestellten theoretischen Modells übrigens würden wir keinen Effekt dieser Variable erwarten. In den deutschen Ländern sind Koalitionsverträge üblich, in denen sich die Regierungspartner auf ein gemeinsames Regierungsprogramm einigen. Erfolgen nun Zugeständnisse an Oppositionsparteien, um einem der Koalitionspartner die Zustimmung zu erleichtern, so brächte dies unvermeidlicherweise sachpolitische Konzessionen zulasten des anderen Koalitionspartners mit sich. Zudem würde der koordinierungsbezogene Nutzen des Regierungslagers geschmälert.

Des Weiteren beziehen wir als Kontrollvariable ein, ob ein Gesetzentwurf ins Vorfeld einer Wahl fiel. Eine Einbeziehung als vermutete kausale Schlüsselva-

riable macht auch hier wenig Sinn. Die Kausalbeziehung – so es sie gibt – liegt im Dunkeln, entsprechende Anhaltspunkte sind mannigfaltig. So gibt es etwa diverse Evidenz zum Effekt nahender Wahlen auf individuelles Abstimmungsverhalten (vgl. Diermeier/Feddersen 1998; Skjaeveland 1999; Traber et al. 2014); zudem könnte sich in Abhängigkeit der Verteilung von Agendasetzermacht das Regierungslager dafür entscheiden, am Ende einer Legislaturperiode, wenn die marginalen Produktionskosten eines Gesetzes steigen, weniger nicht-technische Gesetzentwürfe einzubringen (vgl. Döring 1995b: 42–46) – was sich auf die Frage von Konflikt und Kooperation zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager auswirken könnte. Für die Operationalisierung der Kontrollvariable werten wir die drei Monate vor einer Wahl als heiße Wahlkampfphase. Allerdings ist noch eine weitere Entscheidung zu treffen. Schließlich kann sich der Gesetzgebungsprozess – auch während der parlamentarischen Beratungsphase – mitunter lange hinziehen. Der festzusetzende temporale Bezugspunkt im Hinblick auf den jeweiligen Gesetzentwurf ist also weniger klar als im Hinblick auf den Wahltag. Wir wählen den Bezugspunkt abhängig von unserem Analyseinteresse. Daher generieren wir eine Dummy-Variable, die den Wert 1 annimmt, wenn der Zeitpunkt der finalen Abstimmung über einen Gesetzentwurf drei Monate oder weniger vor der nächsten Landtagswahl im jeweiligen Bundesland erfolgte (Datenquellen für die Wahltage sind Blumenthal 2012; Bräuninger/Debus 2012; Der Landeswahlleiter für Hessen 2015; Die Landeswahlleiterin Mecklenburg-Vorpommern 2011; Dobner 2012).

Die NPD beziehen wir über einen Dummy als Kontrollvariable ein. So lässt sich dafür kontrollieren, dass sich diese Partei möglicherweise selbst von jeglicher Kooperation mit dem Regierungslager distanziert und die übrigen Parteien wiederum möglicherweise nicht nur jegliche Schritte zur Kooperation mit der NPD unterlassen, sondern Gesetzentwürfe so formulieren, dass eine Zustimmung der NPD besonders unwahrscheinlich wird, um sich von ihr abzugrenzen (vgl. in diese Richtung Rehse 2008: 236–237).

Die Kontrollvariable zum demokratischen Neubeginn in Ostdeutschland haben wir genauso bereits in Kapitel 4 operationalisiert. Kommen wir daher nun zu Großen Koalitionen, also Regierungsbündnissen aus SPD und CDU. Möglicherweise provozieren Große Koalitionen, denen eine Tendenz zur ‚Bereichsopposition‘ nachgesagt wird (vgl. Helms 2008: 10), kompetitives Oppositionsverhalten. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass Große Koalitionen in den deutschen Ländern kurzfristig angelegt sind und aus der spezifischen Wettbewerbssituation entstehen, wobei eine ganze Reihe von Parteiensystemeigenschaften eine Rolle zu spielen scheinen (vgl. Spier 2013). Für Große Koalitionen zu kontrollieren scheint daher keine schlechte Idee zu sein, ein bestimmter Effekt ließe sich jedoch auf Basis unseres bisherigen Kenntnisstandes kaum postulieren. Wir operationalisieren diese über eine Dummy-Variable, die mit 1 codiert ist, wenn in der betreffenden Legislaturperiode eine Große Koalition vorliegt. Beim Einbeziehen der

Länder-Dummies wählen wir als Referenzkategorie Mecklenburg-Vorpommern, da das Land ein mittleres Niveau an Kooperation aufweist.

In dem Bestreben, für Fälle zu kontrollieren, in denen das Regierungslager Oppositionsparteien eventuell entgegenkommen könnte, kommen Verfassungsänderungen als Gesetzentwürfe mit qualifiziertem Mehrheitserfordernis in den Sinn. Doch bei näherem Hinsehen ist auch hier schon theoretisch fraglich, inwieweit Oppositionsparteien hier tatsächlich Verhandlungsmacht zukommt. So sind hier zunächst die konkreten parlamentarischen Zustimmungsquoren zu beachten. Dieses liegt häufig bei einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder und damit merklich höher als bei den übrigen Gesetzentwürfen²⁰⁸ – doch es gibt auch anders gelagerte Länder. In Hamburg und Hessen nämlich liegt das parlamentarische Zustimmungsquorum letztlich lediglich bei der absoluten Mehrheit (wobei in Hamburg ein Anwesenheitsquorum hinzukommt)²⁰⁹. In Hessen zieht jede Verfassungsänderung zudem einen obligatorischen Volksentscheid nach sich, wobei lediglich die Mehrheit der Abstimmenden zustimmen muss, so dass sich die Aufmerksamkeit der Akteure ohnehin auf die Antizipation des Wählerwillens richtet²¹⁰ (vgl. für einen Abriss zu den diversen zu erfüllenden Quoren Leunig 2012: 239-244). Auch sind Fälle denkbar, bei denen Verfassungsänderungen in einem breiten gesellschaftlichen Grundkonsens getroffen werden, so dass sich die Frage nach diesbezüglicher Verhandlungsmacht der Opposition erübrigt. Insgesamt betrachtet sind verfassungsändernde Gesetzentwürfe jedoch ohnehin sehr selten. In den neuen Bundesländern mag dies auch daran liegen, dass die Verfassungen zum einen noch recht jung sind und man zum anderen bei ihrer Konzeption bereits auf umfangreiche Erfahrungen der alten Bundesländer zurückgreifen konnte. Dem obligatorischen Referendum indes wird attestiert, „stabilisierende Funktionen“ im Hinblick auf die Beständigkeit der unveränderten Gültigkeit einer Verfassung zu haben (vgl. Fuchs 1994: 40). In den Analysen von Kapitel 5 haben wir es daher mit der geringen Zahl von maximal 23 verfassungsändernden Gesetzentwürfen zu tun. Aus diesen Gründen entschließen wir uns dazu, verfassungsändernde Gesetzentwürfe nicht über eine Kontrollvariable einzubeziehen, sondern unsere Ergebnisse stattdessen später in einem Modell unter Ausschluss dieser Gesetzentwürfe abzusichern. Die Gesetzentwürfe wurden mittels zweier Strategien jeweils individuell identifiziert. Anhaltspunkte für die entsprechende Prüfung eines Gesetzentwurfs war sein Titel und eine Vercodung unterm dem Schlagwort „Verfassung“ im Online-Parlamentsdokumentationssystem „Parlamentsspiegel“.

208 Ist die Mehrheitsmarge des Regierungslagers freilich so groß, dass es über eine eigene Zwei-Drittel-Mehrheit verfügt, so erübrigt sich Verhandlungsmacht von Oppositionsparteien auch für solche Fälle ganz offensichtlich.

209 In Baden-Württemberg ist ebenfalls keine Zwei-Drittel-Mehrheit der Mitglieder notwendig. Hier genügt eine Zwei-Drittel-Mehrheit bei Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder, wobei die Mehrheit mindestens der Hälfte der Mitgliederzahl entsprechen muss.

210 Dies ist auch in Bayern der Fall, in Berlin jedoch nur dann, wenn von der Verfassungsänderung die Materie der Volksgesetzgebung selbst betroffen ist.

In *Anhang B* findet sich im Übrigen eine Übersicht über die im Zuge der Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager in Kapitel 5 verwendeten Variablen. Des Weiteren wurden die unabhängigen Variablen alle auf Kollinearität überprüft. Dabei ergaben sich keine problematischen Auffälligkeiten²¹¹. Die Beobachtungszahl auf bestimmten Ausprägungen ist bei keiner der Variablen besorgniserregend klein.

5.3 Analyse mit Diskussion

Um die postulierten Effekte zu testen, stellen wir in diesem Abschnitt verschiedene Modelle vor. Die ersten beiden Modelle (5.1.1 und 5.1.2) fokussieren sich zunächst auf die *Hypothesen 5.1* und 5.2. Da diese beiden Hypothesen kontrastiv ausgerichtet sind, spezifizieren wir jeweils ein entsprechendes statistisches Modell und vergleichen diese dann miteinander. Dabei handelt es sich um ein kontrastives Element in einer grundsätzlich x-zentrierten Analyse. Wir geben diesem Vergleich daher den notwendigen Raum; wir stellen ihn jedoch nicht ins Zentrum des Kapitels, da dieses kontrastive Element auch nur einen Aspekt der theoretischen Überlegungen ausmacht. Die Modelle sind auf möglichst gute Vergleichbarkeit ausgerichtet, weshalb sie mit derselben Datengrundlage arbeiten. Beobachtungen, die auf der Variablen für programmatische Distanz oder auf derjenigen für die Veränderung der programmatischen Distanz einen fehlenden Wert aufweisen, werden in beiden Modellen ausgeschlossen. Dies ist natürlich in erster Linie deshalb relevant, weil die Variable für die Veränderung der programmatischen Distanz in der jeweils ersten Legislaturperiode eines Landes in unserem Datensatz aus den oben beschriebenen Gründen nicht vorliegt. Da in diesen beiden Modellen also fünf Legislaturperioden komplett herausfallen, rechnen wir zusätzlich Modelle, die jeweils auf alle zur Verfügung stehenden Beobachtungen zurückgreifen und anhand derer wir die übrigen postulierten Effekte abschätzen²¹². Dabei handelt es sich um die *Modelle 5.2.1*, 5.2.2 sowie 5.2.3. *Modell 5.2.1* lässt die Variablen auf Gesetzgebungsebene zunächst außen vor, während *Modell 5.2.2* dann unser zentrales, volles Modell darstellt. Dieses Vorgehen bietet sich zum einen aus inhaltlichen Gründen an, da sich so auch die etwaige zusätzliche Erklärungskraft der Variablen auf Gesetzgebungsebene besser ablesen lässt. Da alle Modelle zum anderen unter Einschluss der Variablen für die programmatische Alternative für eine Regierungspartei – und so auch *Modell 5.2.2* – wegen fehlender Werte die 1. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts vollständig ausschließen, rechnen wir das

211 Die innerhalb eines Modells am stärksten miteinander korrelierten beiden Variablen sind diejenige für Große Koalitionen und diejenige für die Mehrheitsmarge des Regierungslagers. Der punktbiseriale Korrelationskoeffizient (Wagschal 1999: 176–178) für diese beiden Variablen beträgt rund $r_{\text{bis}} = 0,54$.

212 Natürlich bieten auch diese Modelle Aufschluss über den Effekt der programmatischen Distanz. Allein, dieser Effekt kann hier dann nicht mehr mit demjenigen der Veränderung der programmatischen Distanz direkt verglichen werden.

volle Modell erneut unter Ausschluss dieser Variable. Bei *Modell 5.2.3* handelt es sich also lediglich noch um eine Absicherung des vollen Modells.

Bevor wir zur konkreten Interpretation der Modelle kommen, seien an dieser Stelle noch letzte vorbereitende Hinweise gestattet. In allen Modellen verwenden wir stets nach Gesetzentwürfen geclusterte Standardfehler. Dies erhöht die Robustheit unserer Modelle, da wir nun nicht mehr annehmen, dass die Beobachtungen auch innerhalb von Gesetzentwürfen unabhängig voneinander sind. Die zum Teil unterschiedliche Zahl an Clustern in den Modellen kommt daher, dass in die Modelle teils unterschiedlich viele Gesetzentwürfe einfließen. Diese Unterschiede bei der Zahl an Beobachtungen gilt es auch bei etwaigen Vergleichen von Effekten zwischen Modellen zu beachten. Sofern nicht anders angegeben sind alle dargestellten oder genannten vorhergesagten Wahrscheinlichkeiten oder marginalen Effekte stets mit real beobachteten Werten der übrigen Variablen im Modell angegeben („observed value approach“, vgl. Hanmer/Kalkan 2013). Da wir ein x-zentriertes Forschungsinteresse haben, legen wir in diesem Unterkapitel besonderes Augenmerk auf die Größe der postulierten Effekte. Wir werden uns diesem Punkt am Ende des Unterkapitels darum gesondert zuwenden. Die Ergebnisse der nun vorzustellenden Regressionsmodelle sind in *Tabelle 5.3* abgedruckt.

Nutzen wir zunächst *Modell 5.1.1* und *5.1.2*, um die *Hypothesen 1.1* sowie *1.2* zu testen. Wie postuliert weist der Koeffizient für die Veränderung der programmatischen Distanz ein negatives Vorzeichen auf, außerdem ist er signifikant. Beides trifft auch auf den Koeffizienten für die programmatische Distanz zu. Der Koeffizient für die programmatische Distanz ist dabei etwas stärker ausgeprägt. Betrachten wir die beiden Effekte etwas näher, um diesen Eindruck abzusichern. *Abbildung 5.3* zeigt deshalb die Effekte dieser beiden Variablen auf die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit von Zustimmung einer Oppositionspartei. Die Unterschiede sind dabei recht gering. Doch immerhin mit bloßem Auge erkennbar ist, dass die – rechts abgedruckte – Kurve für programmatische Distanz geringfügig steiler abfällt. Dieser Unterschied bestätigt sich, wirft man auch einen numerischen Blick auf die vorhergesagten Wahrscheinlichkeiten. So sinkt die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit der Zustimmung einer Oppositionspartei über die empirisch beobachtete Spanne der Veränderung der programmatischen Distanz von 0,59 auf 0,4, also um 19 Prozentpunkte. Über die empirisch beobachtete Spanne der programmatischen Distanz sinkt sie von 0,57 auf 0,35, also um 22 Prozentpunkte. Unterstellt man den Akteuren also eine relative Wahrnehmung programmatischer Distanz, so ergibt sich für die Determinante Programmatik eine geringfügig geringere Bedeutung als im Falle der Unterstellung einer absoluten Wahrnehmung. Die etwas größere Erklärungskraft der absoluten programmatischen Distanz lässt sich auch anhand diverser Gütemaße der beiden Modelle ablesen. So ist die Vorhergesageverbesserung in *Modell 5.1.2* mit 31,2 Prozent minimal besser als in *Modell 5.1.1* mit 30,5 Prozent. Auch ein Blick auf das ‚Bayesian Information Criterion‘ (BIC; Raftery 1995) ist hier sehr hilfreich. Das Kriterium eignet sich nämlich auch

zum Vergleich nicht-genesteter Modelle. Ein niedrigerer BIC-Wert weist dabei auf eine bessere Passung des Modells hin (Raftery 1995: 134)²¹³. Bereits relativ geringe Unterschiede im einstelligen Bereich werden als bedeutungsvoll angesehen, wobei Unterschiede von mehr als zehn dann als „Very strong“ gelten (vgl. Raftery 1995: 140). Orientiert man sich an den BIC-Werten, so ist *Modell 5.1.2* das besser angepasste Modell. Unterm Strich lässt sich damit in der Tendenz ein leichter Vorteil für *Hypothese 1.2* und damit die absolute Wahrnehmung programmatischer Distanz konstatieren. Da sich jedoch auch für die relative Wahrnehmung ein Effekt zeigt, lässt sich an dieser Stelle kein eindeutiger ‚Sieger‘ bestimmen. In jedem Fall lässt sich allerdings unterstreichen, dass programmatische Distanz generell für das Abstimmungsverhalten von Oppositionsparteien von Relevanz ist.

Die beiden vermuteten kausalen Schlüsselvariablen in *Modell 5.2.1* geben ein unterschiedliches Bild ab. Die hier im Rahmen eines innovativen Arguments getestete Variable für vollständige Regierungswechsel weist wie postuliert einen negativen und höchst signifikanten Effekt auf. Die Mehrheitsmarge des Regierungslagers dagegen weist einen negativen Koeffizienten auf, verfehlt jedoch das Zehn-Prozent-Signifikanzniveau. Schwenkt man nun den Blick zu *Modell 5.2.2*, so ist zunächst anzumerken, dass mit der Erweiterung um Variablen auf Gesetzgebungsebene auch ein deutlicher Anstieg der Vorhersageverbesserung einhergeht. So steigt diese von 18,3 Prozent auf nunmehr 30 Prozent. Bereits hieraus lässt sich schließen, dass sich das Handeln der Akteure und die strategischen Entscheidungen der Oppositionsfraktionen auch maßgeblich aus Determinanten unterhalb der Ebene von Legislaturperioden ergeben. Dies ist ein starkes Indiz für eine differenzierte Vorstellung von der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager. In den deutschen Ländern mit ihrem Neuen Dualismus verbleibt den Akteuren also relevanter Spielraum nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Legislaturperioden dahingehend, ob es zu Kooperation oder Konflikt kommt. Dabei kommt der programmatischen Distanz auch in diesem Modell ein negativer und höchst signifikanter Effekt zu. Beides trifft auch auf die Salienz eines Gesetzentwurfs zu. Damit entspricht auch dieser Effekt unserer Erwartung. Damit ist nicht nur eine größere programmatische Distanz einer Oppositionspartei von der gewichteten Position des Regierungslagers in Bezug auf einen Gesetzentwurf, sondern auch eine höhere Salienz dieses Gesetzentwurfs für die Oppositionspartei einem positiven Votum abträglich. Für technische Gesetzentwürfe ergibt sich, wie postuliert, ein positiver und höchst signifikanter Effekt, was als Unterstützung für *Hypothese 3* zu sehen ist. Inhaltlich bedeutet dies, dass bei technischer Natur eines Gesetzesvorschlags ein positives Votum der Oppositionspartei wahrscheinlicher ist. Freilich gibt es auch ein untrennbar damit verbundenes Gegenstück der Interpretation. So bedeutet dies *vice versa*, dass nicht-technische Gesetzentwürfe mit höherer Wahrscheinlichkeit Gegenstand

213 Dabei „[...] lässt sich allerdings der Absolutwert nicht sinnvoll interpretieren, sondern ausschließlich die Differenz der [...] BIC-Werte zweier Modelle [...]“ (Wenzelburger et al. 2014: 115).

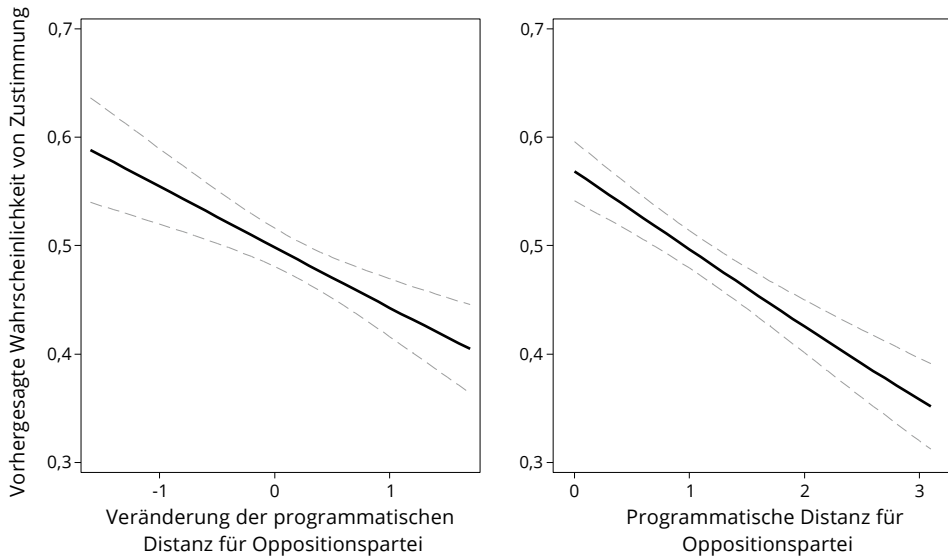
	Modell 5.1.1	Modell 5.1.2	Modell 5.2.1	Modell 5.2.2	Modell 5.2.3
Veränderung der progr. Distanz für Oppositionspartei	-0,259*** (0,0603)				
Progr. Distanz für Oppositionspartei		-0,332*** (0,0471)		-0,285*** (0,0431)	-0,294*** (0,0427)
Salienz	-0,0114*** (0,00380)	-0,0130*** (0,00383)		-0,00874*** (0,00316)	-0,00903*** (0,00315)
Technischer Gesetzentwurf	1,312*** (0,123)	1,337*** (0,122)		1,400*** (0,115)	1,397*** (0,114)
Fraktionsgröße	0,181*** (0,0353)	0,0805** (0,0372)		0,113*** (0,0317)	0,0849*** (0,0312)
Mehrheitsmarge	-0,119* (0,0670)	0,0136 (0,0680)	-0,0408 (0,0484)	-0,0677 (0,0552)	0,0166 (0,0517)
Vollständiger Regierungswechsel	-0,375*** (0,121)	-0,357*** (0,122)	-0,313*** (0,0951)	-0,257*** (0,102)	-0,310*** (0,0997)
Lagerübergreifender Gesetzentwurf	1,777*** (0,218)	1,792*** (0,220)		1,601*** (0,185)	1,589*** (0,181)
Progr. Alternative für Regierungspartei	0,153 (0,0953)	0,150 (0,0932)		0,121 (0,0871)	
Anstehende Wahl	0,263* (0,143)	0,265* (0,143)		0,269** (0,127)	0,282** (0,124)
NPD	-1,216*** (0,239)	-1,272*** (0,240)		-1,310*** (0,240)	-1,152*** (0,241)

1. LP Ostdeutschland				1,392*** (0,192)	0,640*** (0,233)	1,311*** (0,197)
Große Koalition	-0,0888 (0,163)	-0,275* (0,162)	-0,427*** (0,151)	-0,176 (0,158)	-0,254 (0,156)	
Hamburg	0,552*** (0,171)	0,692*** (0,173)	1,049*** (0,156)	0,654*** (0,168)	0,949*** (0,161)	
Hessen	-0,128 (0,198)	0,117 (0,198)	0,207 (0,164)	0,0838 (0,180)	0,377** (0,169)	
Nordrhein-Westfalen	-0,165 (0,185)	-0,0477 (0,186)	0,0703 (0,160)	-0,134 (0,173)	0,200 (0,162)	
Sachsen-Anhalt	-0,178 (0,158)	-0,196 (0,159)	0,339** (0,132)	-0,232 (0,155)	0,184 (0,136)	
Konstante	-0,309 (0,269)	0,0383 (0,273)	-0,201 (0,173)	-0,0516 (0,230)	-0,336 (0,222)	
Wald χ^2	389,37***	421,76***	281,74***	487,86***	506,87***	
Korrekt vorhergesagt (Count R^2)	66,1 %	66,4 %	61 %	65,7 %	66,1 %	
Vorhersageverbesserung (Adj. Count R^2)	30,5 %	31,2 %	18,3 %	30 %	29,7 %	
BIC	6.019,9	5.996,9	8.185,5	7.447,6	7.622,9	
N	4.767	4.767	6.224	5.914	6.100	

Anmerkungen: Ausgegeben sind Logitkoeffizienten mit nach Gesetztwürfen geclusterten Standardfehlern in Klammern (2.395 Cluster in Modell 5.1.1 und 5.1.2; 2.993 Cluster in Modell 5.2.1; 2.876 Cluster in Modell 5.2.2; 2.985 Cluster in Modell 5.2.3).

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Tab. 5.3: Ergebnisse der logistischen Regression zur Erklärung von kooperativem Abstimmungsverhalten von Oppositionsparteien



Anmerkungen: bei real beobachteten Werten aller übrigen Variablen im jeweiligen Modell. Der linke Teil der Abbildung bezieht sich auf *Modell 5.1.1*, der rechte auf *Modell 5.1.2*. Eingezeichnet sind 95-Prozent-Konfidenzintervalle.

Abb. 5.3: Die Effekte von Veränderung der programmatischen Distanz und von programmatischer Distanz auf die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit von Zustimmung

von Konflikt werden, ohne dass sich dies durch die programmatische Distanz, Salienz oder andere gesetzentwurfs- oder akteursspezifische Merkmale im Modell erklären ließe. Mit anderen Worten werden nicht-technische Gesetzentwürfe also eher in unspezifischer Weise zu Abstimmungen über das Regierungslager an sich gemacht²¹⁴. Auch für die Fraktionsgröße ergibt sich ein höchst signifikanter Effekt, und zwar in der postulierten Richtung. Größere Fraktionen warten demzufolge eher mit einem zustimmenden Votum auf. Für die Mehrheitsmarge des Regierungslagers hingegen zeigt sich auch in *Modell 5.2.2* kein Effekt auf dem Zehn-Prozent-Signifikanzniveau. Und beim Vergleich der Effekte dieser Variable über die einzelnen Modelle hinweg ergibt sich ein sehr gemischtes Bild. So wird das Zehn-Prozent-Signifikanzniveau überhaupt nur in *Modell 5.1.1* erreicht, wo der Koeffizient negativ ausgeprägt ist. In allen anderen Modellen haben wir es nicht nur ausnahmslos mit einem Verfehlen des Zehn-Prozent-Signifikanzniveaus, sondern auch mit wechselnden Vorzeichen der Koeffizienten zu tun. Unterm Strich kann hier also weder Unterstützung für *Hypothese 5a* noch für *Hypothese 5b* konstatiert werden. Keine der beiden formulierten gegenläufigen Hypothesen

214 Freilich dürften Akteure auch in nicht-parlamentarischen Regierungssystemen bei nicht-technischen Gesetzentwürfen unspezifisch kompetitiver auftreten. Ein wichtiger Unterschied liegt jedoch darin, dass sich in parlamentarischen Systemen Anreize ergeben, diesen Effekt entlang einer bestimmten Akteurkonstellations, dem Neuen Dualismus, auszubilden und sie dadurch noch zu versteifen.

erweist sich hier demnach als effektiv. Was konkret dahinter steckt, muss an dieser Stelle offen bleiben. Ob also bei der skizzierten plausiblen Kausalmechanismen nicht zum Tragen kommen oder aber vielmehr beide zum Tragen kommen und sich dann unterm Strich hier kein Effekt mehr zeigt, wird Gegenstand künftiger Untersuchungen sein müssen. Im Sinne einer konservativen Vorgehensweise gehen wir hier zunächst von ersterem Fall aus. Das hier neu formulierte Argument eines negativen Effekts vollständiger Regierungswechsel scheint sich dagegen zu bestätigen, wenn auch unter ein wenig größerer Unsicherheit (nämlich auf dem Fünf-Prozent-Signifikanzniveau). Handelte es sich bei der letzten Regierungsbildung also um einen vollständigen Regierungswechsel, so macht dies die Zustimmung einer Oppositionsfraktion unwahrscheinlicher. Aus *Modell 5.2.3* ergeben sich übrigens keine substanziellen Veränderungen hinsichtlich der kausalen Schlüsselvariablen, wie auch ein Blick auf die beiden ersten Modelle die konstatierten Effekte ebenfalls unterstreicht²¹⁵.

Interessehalber sei hier noch ein kurzer Blick auf die Kontrollvariablen angemerkt. So sind lagerübergreifende Gesetzentwürfe generell von einem deutlich höheren Maß an Kooperation gekennzeichnet, das sich nicht anhand der übrigen Variablen (wie zum Beispiel der programmatischen Distanz) erklären lässt. Dies deutet darauf hin, dass es sich hier um einen besonderen Typ von Gesetzentwürfen handelt. Die programmatische Alternative für eine Regierungspartei weist hingegen zwar einen positiven Koeffizienten auf, verfehlt jedoch das Zehn-Prozent-Signifikanzniveau. Offenbar schlägt sich die Kompetenz von Oppositionsfraktionen auf der Gesetzgebungsagenda, eigene Vorschläge zur Abstimmung zu stellen, hier nicht in oppositionellem Einfluss und programmatischem Entgegenkommen des Regierungslagers nieder. Nicht ausgeschlossen ist auch, dass der Effekt komplizierter gelagert ist und erst ab einem gewissen Schwellenwert greift. Für anstehende Wahlen ergibt sich ein positiver Effekt, der allerdings mit etwas größerer Unsicherheit behaftet ist. Die Kontrollvariablen für die NPD und die erste Legislaturperiode in den ostdeutschen Ländern zeigen die erwarteten Effekte. Im Zusammenhang mit den Länder-Dummies lassen sich allerdings noch zwei bemerkenswerte Punkte am Rande mitnehmen. Erstens zeigt sich für Hamburg stets und klar ein positiver Effekt. Wir können daran ablesen, dass sich der stadtstaatliche Charakter der Freien und Hansestadt auch in kooperativeren Verhaltensmustern in der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager niederschlägt. Dies ist ein durchaus beachtenswertes Landesspezifikum. Zweitens erzählen auch die über alle Modelle hinweg fast durchgängig zu konstatierenden Nicht-Effekte der übrigen Länder-Dummies ihre gemeinsame Geschichte. Sie zeigen, dass es ansonsten offenkundig keine nennenswerten systematischen Unterschiede zwi-

215 Die Ergebnisse aus *Modell 5.2.2* verändern sich übrigens auch dann nicht substanziell, wenn man das Modell erneut unter Ausschluss verfassungsändernder Gesetzentwürfe rechnet. Und die Effekte der kausalen Schlüsselvariablen sind auch dann robust, wenn man lagerübergreifende Gesetzentwürfe ausschließt oder das Modell ohne Länder-Dummies rechnet. Multikollinearität ist ebenfalls kein Problem. So ist der ‚Variance Inflation Factor‘ für jede der kausalen Schlüsselvariablen < 3 (vgl. O’Brien 2007: 674).

schen den Ländern gibt. Dies bestätigt uns retrospektiv in unserem Vorgehen, den institutionellen Unterschieden zwischen den Ländern tendenziell geringere Bedeutung zuzuschreiben und uns auf Determinanten innerhalb der Länder zu konzentrieren.

In Kapitel 4 und auch im Verlauf dieses Kapitels haben wir auf diverse Besonderheiten in der Datenstruktur hingewiesen. Diese sind der Grund, warum wir zur Absicherung der konstatierten Effekte zusätzliche Modelle rechnen. Aus Platzgründen verzichten wir auf den Abdruck der detaillierten Ergebnisse dieser Modell im Rahmen von Kapitel 5 und beschränken uns hier auf die Quintessenz der zusätzlichen Modelle in Bezug auf die interessierenden Effekte. Die zusätzlichen Modelle selbst sind in *Anhang C* im Detail einzusehen. In modifizierter Form erneut gerechnet wurden dabei jeweils die *Modelle 5.1.1* und *5.1.2* als die für den Test der ersten beiden Hypothesen maßgeblichen Modelle sowie *Modell 5.2.2* als zentrales volles Modell. Wir sichern die Effekte dabei auf viererlei Weise ab.

Erstens sind bei der Diagnostik der gerechneten Modelle eine Reihe einflussreicher Beobachtungen auffällig. Nach sorgfältiger Prüfung können Datenfehler diesbezüglich nach bestem Wissen und Gewissen ausgeschlossen werden. Nach genauerer Inaugenscheinnahme scheint es eher plausibel, dass es Einflüsse gibt, die vom Modell nicht erfasst werden. Alles andere, so könnte man einwenden, wäre auch eine Überraschung. So könnte es sich dabei zum Beispiel um strategische Entscheidungen von Akteuren in Bezug auf spezifische Gruppen von Gesetzentwürfen handeln, die im Rahmen einer Analyse wie der vorliegenden kaum alle zu erfassen sind. Für die vorliegende Analyse mit ihrer X-Zentrierung muss dies kein gravierender Nachteil sein, solange sich die konstatierten kausalen Schlüsselvariablen als robust erweisen. In *Anhang C.1* rechnen wir die Modelle daher erneut unter Ausschluss der in potenziell bedenklicher Weise einflussreichen Beobachtungen. Dabei orientieren wir uns an der Pregibon-Delta-Beta-Einflussstatistik, die gewissermaßen für die logistische Regression das Äquivalent zu Cook's Distanz bei der linearen Regression darstellt (vgl. Long/Freese 2006: 151). Wir schließen Beobachtungen aus, die hier einen Wert von über 1 (vgl. Hosmer Jr. et al. 2013: 197) aufweisen. Aus den entsprechenden Modellen ergibt sich, dass die Effekte der kausalen Schlüsselvariablen robust sind. Kritisch anzumerken ist zwar, dass die Effekte für die Fraktionsgröße und vollständige Regierungswechsel nun mit größerer Unsicherheit behaftet sind, was zu etwas höherer Vorsicht bezüglich der Interpretation dieser Effekte mahnt. Doch umgekehrt lässt sich auch betonen, dass die Effekte stets mindestens auf dem Zehn-Prozent-Signifikanzniveau und je nach Modell auch unter strengeren Maßstäben signifikant sind.

Zweitens gilt es, die geschätzten Effekte gegen eine mögliche Verzerrung durch Überrepräsentation bestimmter Legislaturperioden abzusichern. Theoretisch ließen sich die Legislaturperioden nach Anzahl der jeweils vertretenen Oppositionsfraktionen klassifizieren und dann jeweils getrennte Modelle rechnen – doch scheint eine so kleinteilige Unterteilung hier nicht sinnvoll. Dann nämlich

würden teils ganze Länder herausfallen und es könnte nicht die Robustheit aller Determinanten getestet werden, womit die Modelle nur sehr lückenhaft spezifiziert wären. Zudem offenbart ein Blick auf die Verteilung der Beobachtungen auf die Anzahl an vertretenen Oppositionsfraktionen ohnehin, dass nur recht wenige Beobachtungen (etwa 7,54 Prozent) auf die Kategorie einer vertretenen Oppositionsfraktion entfallen. Eine Verzerrung könnte entsprechend am ehesten durch die der Kategorie dreier Oppositionsfraktionen zugeordneten Beobachtungen (etwa 39,5 Prozent) erfolgen. Wir entscheiden uns daher dafür, die Modelle erneut jeweils unter Ausschluss dieser Beobachtungen zu rechnen. Die Ergebnisse finden sich in *Anhang C.2*. Die Effekte der kausalen Schlüsselvariablen erweisen sich als robust.

Drittens sichern wir uns dagegen ab, dass Akteure programmatische Distanzen möglicherweise doch über die einzelnen Konfliktdimensionen hinweg mit *einem* Maßstab wahrnehmen könnten. Wenn dem so wäre, so hätten wir mit unserer Annahme, dass Akteure auf jeder Dimension Distanzen relativ zur Varianz auf der jeweiligen Dimension sehen, auf Dimensionen mit geringer Varianz Kooperation unterschätzt und auf Dimensionen mit großer Varianz Kooperation überschätzt. Für jede Konfliktdimension separate Modelle zu rechnen, ist jedoch nicht praktikabel, da dann teils nur sehr wenige Gesetzentwürfe pro Legislaturperiode verblieben. Gleichzeitig wissen wir auch nicht, welche Varianz die Dimensionen ‚ursprünglich‘ (also vor ihrer Standardisierung) aufwiesen. Daher können wir auch keine nach hoher beziehungsweise niedriger ‚ursprünglicher‘ Varianz separierten Modelle rechnen. Wir gehen daher zwei andere Wege. Zum einen ist eine alternative Absicherung über Verwendung der Positionsdaten von Bräuninger und Debus hilfreich, da das Problem dort nicht auftritt. Zum anderen rechnen wir Modelle mit Dimensionen-Dummies. *Anhang C.3* zeigt zunächst die Modelle mit Dimensionen-Dummies. Dabei interessiert, inwieweit sich Dimensionen-Effekte zeigen und die programmatischen Effekte robust sind. Bei den Dimensionen-Dummies zeigen sich (zumeist signifikante) negative Effekte für Kultus sowie Wirtschaft/Landwirtschaft/Finanzen, für die übrigen Dimensionen jedoch nicht. Letztlich bleibt hier etwas unklar, ob dahinter tatsächlich wie angedacht die unterschiedliche Varianz steht. Eine andere Erklärung für dieses Bild könnte sein, dass es sich bei diesen beiden Dimensionen um die Politikfelder mit der größten öffentlichen Aufmerksamkeit handelt. Festhalten lässt sich jedoch in jedem Fall, dass die Effekte der programmatischen Variablen robust sind. Auch die Effekte der übrigen kausalen Schlüsselvariablen sind robust – bis auf eine Ausnahme: Salienz. Hier zeigt sich nach wie vor stets ein negatives Vorzeichen, der Koeffizient verfehlt jedoch das Zehn-Prozent-Signifikanzniveau. Es gibt hierfür jedoch eine plausible Erklärung, die Salienz als eigenständige Determinante nicht in Frage stellt, nämlich die über Dimensionen betrachtet hohe Ähnlichkeit der Salienzen zwischen Parteien, die „offensichtlich beeinflusst [ist] von der allgemeinen öffentlichen Agenda“ (Pappi/Seher 2014: 181; vgl. auch Pappi et al. 2013).

Eine – viertens – Absicherung über die programmatischen Positionen von Bräuninger und Debus empfiehlt sich indes nicht nur wegen dieses, sondern auch aus oben genannten anderen Gründen. Da die Messung programmatischer Positionen hier allerdings recht grob ist, die programmatischen Variablen dementsprechend deutlich weniger Ausprägungen aufweisen als ihre Pendants nach Pappi et al. und auch stärker miteinander korreliert sind, beschränken uns wir hier auf eine Replikation des vollen *Modells 5.2.2* und verzichten dabei auch auf die Variable der programmatischen Alternative für eine Regierungspartei²¹⁶. Das entsprechende Modell ist in *Anhang C.4* abgedruckt. Der Effekt für programmatische Distanz ist dabei negativ und signifikant. Allerdings erreicht er lediglich das Zehn-Prozent-Signifikanzniveau²¹⁷. Die übrigen interessierenden Effekte sind robust.

Nachdem wir nun geklärt haben, welche Variablen überhaupt einen Effekt haben und in welche Richtung dieser weist, möchten wir uns nun noch explizit auf die Stärke dieser Effekte konzentrieren. Diese vergegenwärtigen wir uns anhand des vollen *Modells 5.2.2*. Um die Effektstärken greifbar darzustellen stützen wir uns auf die Betrachtung vorhergesagter Wahrscheinlichkeiten (wie gesagt stets bei real beobachteten Werten der übrigen Variablen im Modell). Beginnen wir mit der programmatischen Distanz. Hier hatten wir argumentiert, dass Oppositionsfraktionen durch ihren programmatischen Positionen entsprechendes Verhalten Reputation und Glaubwürdigkeit (mit anderen Worten ihr ‚Party Label‘) schützen und so elektorale Kosten vermeiden können. Dabei beträgt der durchschnittliche marginale Effekt (‚average marginal effect‘, AME), also der Durchschnitt der individuellen marginalen Effekte, der Variable programmatische Distanz -0,061. Dies bedeutet, dass ein Anstieg der programmatischen Distanz um eine Einheit die Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Votums durchschnittlich um rund 6 Prozentpunkte schmälert. Die Determinante macht also durchaus einen respektablen Unterschied aus. Da – wir erinnern uns – die Positionsdaten von Pappi et al. z-standardisiert sind, vermittelt ein Anstieg der Variablen um eine Einheit also auch ein realistisches Bild. Wir berechnen ergänzend noch den Effekt eines Anstiegs um eine Einheit um das arithmetische Mittel herum. Dieser beträgt -0,062.

Für die Variable Salienz schätzten wir einen negativen und höchst signifikanten Koeffizienten. Argument war, dass Oppositionsfraktionen bei für sie salienten Gesetzentwürfen über kompetitives Verhalten ihre eigenen elektoralen Kosten zu senken und diejenigen des Regierungslagers zu erhöhen suchen. Die Variable ist dabei recht simpel interpretierbar. Wir erinnern uns: ein Anstieg der Variablen um eine Einheit ist als Anstieg des relativen Anteils des jeweiligen Politikfelds am Wahlprogramm einer Partei um einen Prozentpunkt zu verstehen. Da dies sehr

216 Rechnet man dennoch Modelle unter Berücksichtigung mehrerer programmatischer Variablen, so stellt man fest, dass diese in der Tat nicht sehr vertrauenswürdig sind. So ändern sich bei Hinzufügen beziehungsweise Entfernen einzelner Variablen schnell die Vorzeichen der programmatischen Effekte.

217 Die Effektgröße erscheint auf den ersten Blick sehr viel kleiner als bei der Operationalisierung nach Pappi et al. Allerdings relativiert sich die Diskrepanz etwas, wenn man die unterschiedliche Skalierung der beiden Variablen berücksichtigt. So ist das arithmetische Mittel der Variable nach Bräuninger und Debus etwa drei Mal so hoch wie bei der Variablen nach Pappi et al.

kleine Schritte sind, orientieren wir uns an einer realistischeren Veränderung um zehn Prozentpunkte (eine Standardabweichung beträgt rund 10,49). Eine Steigerung der Salienz um zehn Punkte geht dabei im Durchschnitt mit einer Verringerung der Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Votums um rund 1,88 Prozentpunkte einher (derselbe Effekt zeigt sich bei einer Steigerung um zehn Punkte um das arithmetische Mittel herum). Der Effekt ist also nur recht schwach ausgeprägt, gleichzeitig jedoch nicht irrelevant. So liegt die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Votums für Gesetzentwürfe mit einem Salienz-Wert von 20 (dies entspricht nahezu dem arithmetischen Mittel von rund 19,76) um rund 3,77 Prozentpunkte niedriger als bei Gesetzentwürfen, deren Salienz-Wert null ist, die also als für eine Partei bedeutungslos eingestuft werden. Steigt der Salienz-Wert auf 40, so sinkt die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Votums gegenüber dem Salienz-Wert von 20 noch einmal um rund 3,76 Prozentpunkte.

Anders verhält es sich mit der technischen Natur eines Gesetzentwurfs. Hier hatten wir argumentiert, dass opportunistisches Verhalten bei technischen Gesetzentwürfen eher Zweifel an der Kompromissfähigkeit einer Oppositionsfraktion nach sich zieht. Und so ist es. Die technische Natur eines Gesetzentwurfs erhöht die Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Votums sogar um rund 29,21 Prozentpunkte.

Die Interpretation der Variable zur Fraktionsgröße – wir postulierten hier mit Blick auf steigende Ressourcen und geringere Empfindlichkeit bei Stimmverlusten – ist kniffliger. Dies liegt daran, dass die Variable die logarithmierte Fraktionsgröße wiedergibt. Den plastischsten Eindruck der Effektstärke gewinnt man, wenn man die Effekte ‚zurückrechnet‘ und für die ursprüngliche, nicht-transformierte Skalierung angibt. So erhöht sich die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Votums bei einem Anstieg der Fraktionsgröße von fünf auf zehn Prozent der Sitze um rund 1,69 Prozentpunkte. Bei einem Anstieg von zehn auf 15 Prozent der Sitze steigt die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit um rund einen Prozentpunkt, bei einem Anstieg von 15 auf 20 Prozent der Sitze um rund 0,7 Prozentpunkte. Ein Anstieg von 35 auf 40 Prozent der Sitze bewirkt dann noch eine Steigerung der vorhergesagten Wahrscheinlichkeit um rund 0,33 Prozentpunkte. An den abnehmenden Intervallen lässt sich dabei die charakteristische Logarithmus-Transformation der Variablen ablesen. Insgesamt jedoch ist auch dieser Effekt eher moderat ausgeprägt, weshalb er bei der Gesamtinterpretation nicht allzu hoch gehängt werden sollte.

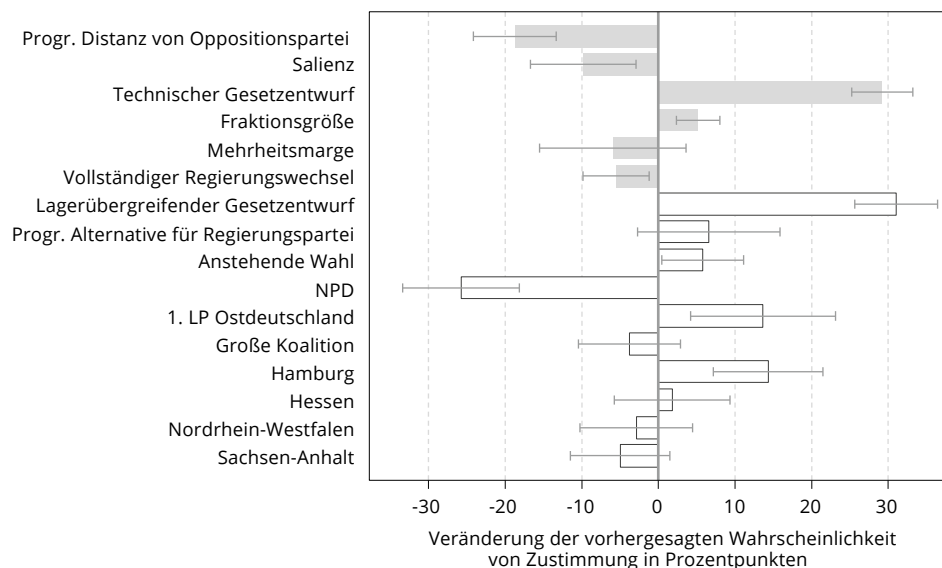
Etwas deutlicher ist da schon der Effekt für vollständige Regierungswechsel, den wir im Sinne eines dann geringeren Willens zur Kompromissfähigkeit postulierten. Ein solcher verringert die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit von Zustimmung nämlich um rund 5,54 Prozentpunkte. Allerdings ist die Schätzung dieses Effekts im Modell mit etwas größerer Unsicherheit behaftet.

Nachdem wir nun Effekte von typischen Veränderungen der kausalen Schlüsselvariablen dargestellt haben, leuchtet *Abbildung 5.4* sozusagen das Effektspek-

trum der Variablen aus. Die Abbildung zeigt für *Modell 5.2.2* die Veränderung der Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Abstimmungsverhaltens durch die maximale Veränderung von Variablen inklusive des jeweiligen 95-Prozent-Konfidenzintervalls. Dabei zeigt sie, zu welchen Veränderungen die einzelnen kausalen Schlüsselvariablen maximal in der Lage sind und ermöglicht es zudem, dieses Gewicht der kausalen Schlüsselvariablen mit demjenigen der Kontrollvariablen zu vergleichen. Dabei ist es wichtig, im Hinterkopf zu behalten, dass sich die Abbildung hier natürlich nur auf die Effekte maximaler Anstiege von Variablen *in den Daten* beziehen kann. In der Abbildung fällt die technische Natur eines Gesetzesvorschlags unter den kausalen Schlüsselvariablen besonders auf. Auch das Effektpotential der programmatischen Distanz ist durchaus beachtlich. Bei den Kontrollvariablen treten die lagerübergreifende Einbringung eines Gesetzentwurfs und die NPD besonders hervor, deren Effekt in etwa mit demjenigen der technischen Natur eines Gesetzentwurfs vergleichbar ist. Die anderen Kontrollvariablen bewegen sich im Rahmen der Bandbreite der übrigen kausalen Schlüsselvariablen.

Weiten wir den Blick am Ende dieses Unterkapitels etwas und betrachten die Effekte explizit im Kontext der Fragestellung, also im Spannungsfeld aus Programmatik und opportunistischem Wettbewerb. Unterm Strich lassen sich hier drei interessante Punkte festhalten. Zunächst haben wir es wie erwartet mit einem Mix aus programmatischem und opportunistischen Einflüssen zu tun. Dies bedeutet, dass sich die Akteure jeweils sowohl, aber nicht nur an programmatischem und opportunistischen Handlungsanreizen orientieren. Das Bild von Oppositionsparteien als per se opportunistische Blockade-Akteure ist deshalb genauso unzutreffend wie eine Vorstellung, bei der sich Oppositionsparteien frei von Opportunismus ausschließlich von programmatischen Gesichtspunkten leiten lassen. Dies bedeutet dann auch, dass die Akteure unterschiedliche Handlungsanreize abwägen.

Zwei weitere Punkte lassen sich in Bezug darauf festhalten, wie die Akteure diese Abwägung treffen. Zum einen scheinen die opportunistischen Anreize – allen voran, aber nicht nur durch die technische Natur eines Gesetzesvorschlags – bei diesen Abwägungen in ihrer Gesamtheit mehr Gewicht auf sich zu verewinen als Programmatik. Dennoch ist festzuhalten, dass die programmatische Distanz in einem Ausmaß ins Gewicht fällt, das nicht zu vernachlässigen ist. Man könnte sogar sagen, dass der Einfluss der programmatischen Distanz stärker ins Gewicht fällt, als sich dies vor dem Hintergrund eines in der Alltags- und Medienbeobachtung häufig zu findenden Bildes einer zuvorderst von Opportunismus geprägten Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager hätte erwarten lassen. Offenbar orientiert sich diese Alltags- und Medienbeobachtung zumindest in Teilen stärker an rhetorischen als an substanziellen legislativen Konfliktmustern; oder aber sie weist beim Blick auf den Parlamentsbetrieb blinde Flecke auf, so dass nicht die volle Breite der Gesetzgebungsvorgänge in diese Beurteilung einfließt. Zum anderen scheint die Entscheidung zwischen Konflikt und Kooperation insofern sehr differenziert ausgestaltet zu sein, als sie offenbar



Anmerkungen: bei real beobachteten Werten der jeweils übrigen Variablen im Modell. Eingezeichnet sind 95-Prozent-Konfidenzintervalle. Die Wertebereiche der Variablen lassen sich im Einzelnen *Anhang B* entnehmen.

Abb. 5.4: Veränderung der Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Abstimmungsverhaltens durch die maximale Veränderung von Variablen (*Modell 5.2.2*)

durchaus maßgeblich auch von Gesetzentwurf zu Gesetzentwurf getroffen wird. Dies soll die Bedeutung von Eigenschaften der Akteure oder der Konstellation der jeweiligen Legislaturperiode nicht schmälern. So ist festzuhalten, dass diese Entscheidungen zu einem Teil auch akteurspezifisch und in Bezug auf das Resultat der letzten Regierungsbildung getroffen werden. Dies weist auf Unterschiede der strategischen Bewertungen sowohl zwischen Akteuren als auch zwischen Legislaturperioden hin. Diese Unterschiede sind jedoch nicht so dominant, dass Akteure innerhalb einer Legislaturperiode quasi auf ein bestimmtes Verhalten festgelegt sind. Vielmehr verbleibt Akteuren deutlicher Entscheidungsspielraum von Gesetzentwurf zu Gesetzentwurf, auch wenn andere, vom Gesetzentwurf selbst losgelöste Eigenschaften ebenfalls relevant sind.

Detaillierte qualitative Fallstudien zur Validierung der Kausalmechanismen liegen jenseits des Horizonts dieser Arbeit. Sie könnten ein lohnender nächster Schritt sein. Hier stand ein Test ausgewählter Determinanten unter besseren Bedingungen und in größerem Umfang als bisher im Vordergrund. Doch einige entsprechende Worte seien hier noch kurz angemerkt. Eine Vergewisserung der Plausibilität der Kausalmechanismen scheint dabei insbesondere für die Determinanten der Fraktionsgröße und der vollständigen Regierungswechsel von Interesse, da die Plausibilität der Kausalmechanismen der übrigen Determinanten besonders unstrittig sein dürften. Leider ist die existierende explizite Länderliteratur

hier nicht sehr ergiebig. Zur Fraktionsgröße gibt es meines Wissens nach bisher lediglich die Arbeiten von Steinack zum bayerischen Landtag, die wir bereits in Kapitel 2 besprochen haben. Zur Determinante vollständiger Regierungswechsel finden sich diverse Hinweise in der Länderliteratur, die die Plausibilität des Kausalmechanismus stützen (auch wenn freilich bislang keine explizite Studie zu dieser Determinante vorliegt). So sei in Nordrhein-Westfalen bereits 1995 der „[...] Grundstein gelegt [gewesen] für eine Phase des nordrhein-westfälischen Parteiensystems, die durch zwei sich gegenüberstehende politische Lager gekennzeichnet war, die um die Regierungsmehrheit konkurrierten“ (Solar 2010: 291). 1995 und 2000 kam es jeweils zu rot-grünen Regierungskoalitionen. Im Zuge der Landtagswahl 2005 habe sich die FDP dann „von der Offenheit gegenüber sozialliberalen Bündnissen verabschiedet“ und stärker wirtschaftsliberale Inhalte betont. Die Union strebte unter Jürgen Rüttgers einen vollständigen Regierungswechsel gemeinsam mit der FDP an, was auch gelang. Dabei habe die Union „[b]eflügelt durch die enorme Unzufriedenheit der Wähler mit der rot-grünen Regierung auf Landes- und Bundesebene“ mobilisiert (Solar 2010: 292). Auch der vollständige Regierungswechsel 2002 in Sachsen-Anhalt vom Magdeburger Modell zu einer schwarz-gelben Koalition geschah in ‚Wechselstimmung‘ (Dobner 2012: 579). Die Wahl sei geprägt gewesen von einer „ausgesprochen pessimistischen Stimmung im Land“ und großer Unzufriedenheit mit der Landesregierung, gerade auch wegen der schlechten wirtschaftlichen Lage im Land (Dobner 2012: 580). Die Wahl wird denn auch sogar als „[f]ristlose Kündigung für das Magdeburger Modell“ verstanden (Infratest dimap 2002: 11). In Hessen wird die Zeit nach dem vollständigen Regierungswechsel 1991 von Schwarz-Gelb zu Rot-Grün explizit als sehr konfrontative parlamentarische Phase beschrieben. Die Union „attackierte die Landesregierung“ aus der neuen Oppositionsrolle heraus und „versuchte die Hessen-CDU wieder als Kampfverband aufzustellen“ (Neumann/Schmid 2008: 115)²¹⁸. Im Vorfeld der Landtagswahl 1999 war eine Fortsetzung der bestehenden rot-grünen Koalition erwartet worden (Kleinert 2008: 169). Doch es kam anders. CDU und FDP errangen eine Mehrheit, so dass es erneut zu einem vollständigen Regierungswechsel kam. Ministerpräsident wurde Roland Koch, der fortan versuchte, „[...] Hessen als effizienzorientiertes Gegenmodell im neoliberalen Gewandt [sic!] zu Rot-Grün im Bund zu entwerfen“ (Neumann/Schmid 2008: 130). Eine Studie zu den hessischen Grünen zum Beispiel sieht in der Folge eine „Konservierung der altvertrauten politischen Frontstellung zwischen Union und Grünen“ und konfrontative Zuspitzung bis hin zur „Dämonisierung Kochs“. „Eine Frontstellung, die in ihrer Schärfe deutlich über die eigentlichen inhaltlichen Streitpunkte der Landespolitik hinausreicht“ (Kleinert 2008: 172).

218 Der Begriff des ‚Kampfverbands‘ ist eine Reminiszenz an die Zeit unter dem hessischen CDU-Chef Alfred Dregger von 1967–1982 (vgl. Neumann/Schmid 2008: 109).

5.4 Blick nach hinten, Blick nach vorn – Zwischenfazit und Orientierungsmarke

Kapitel 5 hat sich der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager im Spannungsfeld zwischen den programmatischen Positionen der Akteure und dem opportunistischen Wettbewerb des Neuen Dualismus gewidmet. Konkret ging es um die Frage, inwieweit es von programmatischen Positionen oder vom opportunistischen Wettbewerb abhängt, ob Oppositionsparteien und Regierungslager bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten kooperieren oder konfliktieren. Empirisch haben wir uns dabei auf das Abstimmungsverhalten von Oppositionsparteien bei unter Beteiligung des Regierungslagers eingebrachten Gesetzentwürfen konzentriert. Das Kapitel hilft also, zu erklären, wann die beobachteten Muster von legislativem Konflikt und legislativer Kooperation auf Landesebene programmatisch begründet sind und wann sich Oppositionsparteien vielmehr Lösungen verweigern, denen sie aus programmatischer Sicht eigentlich hätten zustimmen müssen. Mit Hilfe dieser empirischen Evidenz wollten wir mehr über strategisches Verhalten von Oppositionsparteien lernen. Sie sollte außerdem ermöglichen, besser einzuschätzen, wie responsiv sich Oppositionsparteien verhalten und wie proportional die auf Landesebene gebildeten Gesetzgebungsmehrheiten sind. Diese Punkte können dann wiederum ein wichtiger Debattenbeitrag in der Diskussion um das beste Regierungssystem für die deutschen Länder sein. Mit dem Abstimmungsverhalten der Oppositionsparteien konzentrierte sich das Kapitel auf den zentralen Aspekt der untersuchten Interaktion. Im Fokus standen explizit die parlamentarische Arena und bestimmte, nicht alle denkbaren, Determinanten. Naturgemäß können in einer quantitativen Studie wie der vorliegenden viele Aspekte, wie etwa situationsspezifische Überlegungen von Akteuren zu einem bestimmten Zeitpunkt, nur sehr bedingt berücksichtigt werden. Alle diese Einschränkungen haben wir oben begründet und gerechtfertigt. Sie sollten den Mehrwert dieser Studie nicht empfindlich schmälern, da ihr wesentlicher Vorteil in einem breiteren Test auf besserer Datenbasis als bisher beruht. Die Punkte lassen sich jedoch – ebenso wie detailliertere qualitative Evidenz – in einem positiven Sinne als Forschungsdesiderata notieren, um die geschätzten Effekte künftig noch besser abzusichern.

Die empirische Analyse hat sowohl einen programmatischen Effekt (sowohl bei der Operationalisierung über relative als auch über absolute programmatische Distanz) als auch diverse opportunistische Effekte zutage gefördert. Bei letzteren ließen sich Effekte für Salienz, technische Natur eines Gesetzentwurfs, Größe einer Oppositionsfraktion und vollständige Regierungswechsel mit hinreichender Sicherheit konstatieren. Allen voran die technische Natur eines Gesetzentwurfs entfaltete einen starken positiven Effekt im Hinblick auf Kooperation zwischen einer Oppositionspartei und Regierungslager. Auch die Fraktionsgröße entfaltete einen positiven Effekt, während die Effekte von Salienz und vollständigen

Regierungswechseln negativ waren. Während Salienz und vollständige Regierungswechsel ebenfalls respektable Effektstärken aufwiesen, fiel derjenige für die Fraktionsgröße etwas schwächer aus. Doch gerade auch die Stärke des Effekts der programmatischen Distanz ist nicht zu unterschätzen, wenngleich die opportunistischen Effekte – nicht nur, aber maßgeblich auch durch die Determinante der technischen Natur von Gesetzentwürfen – insgesamt das größere Effektpotential entfalten dürften.

Was bedeuten diese Ergebnisse substanziell für die Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten durch Akteure im Spannungsfeld aus Programmatik und opportunistischem Wettbewerb? Sie erhellen zunächst das Zusammenspiel und die Gewichtung unterschiedlicher Handlungsanreize und helfen uns, oppositionelles Handeln in diesem Spannungsfeld besser zu verstehen. So zeigen sie, dass die Vorstellung von durchweg opportunistisch handelnden Oppositionsfraktionen, die ihre programmatischen Positionen auf Parlamentsebene wenn überhaupt nur unlauter vertreten, nicht korrekt ist. Die gegenläufige Vorstellung von Oppositionsfraktionen als opportunistischen Anreizen widerstehende Akteure, die ausschließlich ihre programmatischen Anliegen vertreten und dabei stets konstruktiv auftreten, wäre es jedoch ebenso wenig. Vielmehr offenbaren die Ergebnisse nicht nur, dass Oppositionsfraktionen bei ihren strategischen Entscheidungen beide Arten von Handlungsanreizen berücksichtigen. Interessant ist vor allem auch, wie sie dies tun. Einerseits bedingt die Determinante vollständiger Regierungswechsel nämlich systematische Unterschiede zwischen Legislaturperioden. Gleichzeitig bleibt das Akteurverhalten jedoch auch innerhalb der Legislaturperioden dynamisch. Dabei lässt sich mit der Determinante der Fraktionsgröße sowohl eine Dynamik zwischen Akteuren konstatieren. Eine erhebliche Dynamik zeigt sich jedoch bei alledem auch zwischen Gesetzentwürfen, die durch Salienz und die Frage der technischen Natur eines Gesetzentwurfs einerseits und eben durch programmatische Distanz andererseits beeinflusst wird. Oppositionsverhalten in den deutschen Ländern lässt sich also schwerlich pauschalisieren. Die Akteure berücksichtigen nicht nur beide Arten von Handlungsanreizen, sondern legen in ihren strategischen Entscheidungen auch eine recht kleinteilige Dynamik an den Tag, die wir nun ein bisschen besser ausbuchstabieren können. Diesen weiteren Schritt auf dem Weg zur Entschlüsselung der Genese des Zusammenspiels aus Kooperation und Konflikt zwischen Oppositionsfraktionen und Regierungslager gemacht zu haben, ist ein respektabler Verdienst dieser Arbeit.

Die strategischen Entscheidungen der Oppositionsfraktionen besser zu verstehen heißt auch, besser zu verstehen, wann sich im – im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten, die der Regierungstyp der Mehrheitsregierung in parlamentarischen Regierungssystemen dafür zulässt – proportionale Gesetzgebungsmehrheiten bilden. Hohe Salienz und nicht-technische Natur eines Gesetzentwurfs sind dem abträglich, wie auch abnehmende Größe einer Oppositionsfraktion oder ein im Zuge der letzten Regierungsbildung erfolgter vollständiger Regierungswechsel.

Abstriche bei Responsivität und Proportionalität der gebildeten Gesetzgebungsmehrheiten als etwaige Nachteile von Mehrheitsregierungen in parlamentarischen Systemen treten in den deutschen Ländern also nicht durchweg oder zwangsläufig auf. Es gibt jedoch durchaus ein beachtliches Potential dafür. Dass dabei auch gerade solche Gesetzentwürfe betroffen sind, die insofern inhaltlich bedeutsam sind als sie substanzielles Konfliktpotential bieten und die für eine Oppositionsfraktion von besonderer Bedeutung sind, verschärft die Problematik der Befunde eher noch. Dass technische Gesetzentwürfe in so deutlicher Weise seltener von opportunistischem Verhalten betroffen sind, lässt sich für die deutschen Länder zwar auch positiv interpretieren. So dürfte der Anteil zu bewerkstelliger technischer Gesetzgebungsarbeit in den Ländern schließlich deutlich höher sein als im Bund. Da ist es gerade in den Ländern wertvoll, wenn nicht auch noch diese technischen Gesetzesvorlagen zum Gegenstand opportunistischen Wettbewerbs werden. Gleichzeitig speist sich natürlich der Stand der Landesparlamente und die (öffentliche) Stellung von Landespolitik insgesamt stärker aus der verbleibenden nicht-technischen Gesetzgebungstätigkeit. Die Muster von Konflikt und Kooperation bei diesen Gesetzentwürfen schlagen gerade auf Landesebene stark zu Buche. Eine ähnliche Bemerkung ist bezüglich der Determinante der Salienz festzuhalten. In der Literatur wird festgestellt, dass sich in Sachen Salienz von Politikfeldern Unterschiede zwischen Parteien insofern in bestimmten Grenzen halten, als sich die Parteien dabei offenbar auch an der öffentlich-medialen Bedeutung des jeweiligen Politikfelds orientieren. Sind für eine Partei saliente Gesetzentwürfe also eher Gegenstand opportunistischen Wettbewerbs, so trifft es damit auch verstärkt öffentlichkeitswirksame Gesetzentwürfe. Dies stellt den Befund noch zusätzlich in ein kritisches Licht. Wagt man einen Blick in die Zukunft, so könnte sich die Brisanz des negativen Effekts vollständiger Regierungswechsel langfristig etwas relativieren. Dies gilt zumindest dann, falls in Folge verstärkter Volatilität, der Erweiterung der Parteiensysteme in den Ländern zu vielerorts Fünfparteiensystemen (in manchen Ländern sind im Einzelfall sogar sechs Parteien im Parlament vertreten) und dem tendenziellen Aufbrechen klassischer Lagerstrukturen vollständige Regierungswechsel seltener werden sollten.

Gleichwohl wir nun klarer sehen bezüglich potentieller Nachteile von Mehrheitsregierungen in parlamentarischen Systemen, sind diese Befunde zunächst lediglich ein, wenn auch wichtiger, Baustein einer größeren Diskussion. Denn es darf nicht vergessen werden, dass kompetitives Oppositionsverhalten auch aus einem anderen Blickwinkel betrachtet werden kann – nämlich wenn man der Opposition die Funktion der sichtbaren Regierungsalternative zuweist. Insofern gilt an dieser Stelle die nötige Zurückhaltung bei der Einordnung der Befunde in größere normative Debatten. Wir werden im Schlusskapitel dieser Arbeit noch einmal auf solcherlei Fragen zurückkommen. Aufgabe des Schlusskapitels wird es dann auch sein, die Befunde in die größere Debatte um das beste Regierungssystem und -format der Länder einzupreisen. Und ganz gleich, welchen Ausgang

diese Debatten am Ende nehmen mögen: so wissen wir nun etwas mehr darüber, welche unterschiedlichen Handlungsanreize sich innerhalb parlamentarischer Regierungssysteme unter Mehrheitsregierungen ergeben und wie sie in ihrem Zusammenspiel gewichtet werden. Dieses Wissen kann dabei helfen, die bislang in der Forschung herausgearbeiteten theoretischen Zugänge zu oppositionellem Verhalten zu verfeinern. Bereits der deskriptive Teil zu Beginn dieses Kapitels hat an der Vorstellung eines Zweiblocksystems im Vielparteiensystem in Anlehnung an Sartori zumindest für die deutschen Länder Zweifel geweckt und ließ, in Anlehnung an Dahl, eher eine Kombination von Konflikt und Kooperation vermuten. Nun jedoch können wir diese Kombination empirisch wie auch theoretisch etwas besser verstehen. So sei die Bedeutung makro-institutioneller Institutionen für die Erklärung oppositionellen Verhaltens hier zwar keineswegs geschmälert. Sie setzen in jedem Regierungssystem grundlegende Handlungsanreize. Doch sie sind bei weitem nicht hinreichend, um oppositionelles Verhalten innerhalb von parlamentarischen Regierungssystemen mit Vielparteiensystemen zu erklären. Die Probleme jedoch, die aus den unterschiedlichen Handlungsanreizen innerhalb des Regierungssystems erwachsen, bleiben gleichwohl unweigerlich mit der institutionellen Ausgestaltung dieses Regierungssystems verbunden und damit Probleme des, oder zumindest durch das Regierungssystem bedingte Probleme. Und auch wenn sich die hier gefundenen Effekte also nicht im Detail auf andere institutionelle Kontexte übertragen lassen, so ist diese Erkenntnis sicherlich Anlass genug, auch innerhalb anderer institutioneller Kontexte differenzierter nach unterschiedlichen Anreizen für oppositionelles Verhalten und ihrem Zusammenspiel zu fragen.

6 KONFLIKT ZWISCHEN KOALITIONSAKTEUREN – EINE EMPIRISCHE ANALYSE

Wenden wir uns nun der empirischen Analyse der Interaktion zwischen Koalitionsakteuren bei der legislativen Mehrheitskoordination zu. Inwieweit kommt es vor dem Hintergrund unterschiedlicher programmatischer Positionen und opportunistischer Überlegungen zu Konflikt statt Kooperation zwischen Koalitionsakteuren bei der Bildung gemeinsamer Gesetzgebungsmehrheiten? Konflikt zwischen Koalitionsakteuren verstehen wir dabei als Uneinigkeit in Bezug auf einen Gesetzentwurf, also den Zustand bis zur Einigung auf einen gemeinsamen Vorschlag in dieser Sache. Wie begründet widmet sich das Kapitel fast ausschließlich Koalitionsregierungen zu. Koalitionsregierungen sind nicht nur die Regel in den deutschen Ländern, sondern dürften auch andere Mechanismen aufweisen als Einparteienregierungen, da die zwischenparteiliche Delegation hier ein Koordinationsproblem ganz anderer Qualität schafft. Um Regieren unter diesen spezifischen Bedingungen geht es hier.

Nutzen wir die nun vorliegenden empirischen Daten kurz, um auch die Relevanz der Fragestellung für die deutschen Länder noch einmal neu zu veranschaulichen. So zeigt *Abbildung 6.1* die Verteilung der Variable ‚Programmatische Alternative für eine Regierungspartei‘ nach Legislaturperioden, und zwar für alle Legislaturperioden mit Koalitionsregierungen und die entsprechenden 2.536 Gesetzentwürfe im Datensatz²¹⁹. Die Operationalisierung der Variable haben wir in Kapitel 4 besprochen. Sie gibt an, wie viel programmatischen Vorteil eine Koalitionspartei davon hätte, einen Gesetzentwurf nicht mit dem Koalitionspartner, sondern stattdessen mit den Oppositionsparteien zu verabschieden. Je weiter die Werte der Variablen dabei im positiven Wertebereich liegen, desto stärker würde eine Regierungspartei von der alternativen Gesetzgebungskoalition profitieren, da sie geringere programmatische Zugeständnisse machen müsste als bei der gegenwärtigen gewichteten Regierungsposition. Ein Blick auf die Abbildung unterstreicht die Relevanz der Fragestellung. Die Abbildung ist dabei eine²²⁰ deutliche Illustration dafür, dass das Spannungsfeld aus Programmatik und Wettbewerb auch die Koalitionsregierungen in den deutschen Ländern umfassend erfasst. So ist die mangelnde Flexibilität von Koalitionsparteien in Mehrheitsregierungen der deutschen

219 Die 1. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts kann dabei nicht einbezogen werden, da die Variable aufgrund fehlender Positionsdaten für die PDS in dieser Legislaturperiode ebenfalls fehlende Werte aufweist.

220 Wir vergessen dabei nicht, dass wir neben einem programmatisch begründeten Anreiz auch für einen opportunistisch begründeten Anreiz zu Koalitionskonflikt argumentiert haben.

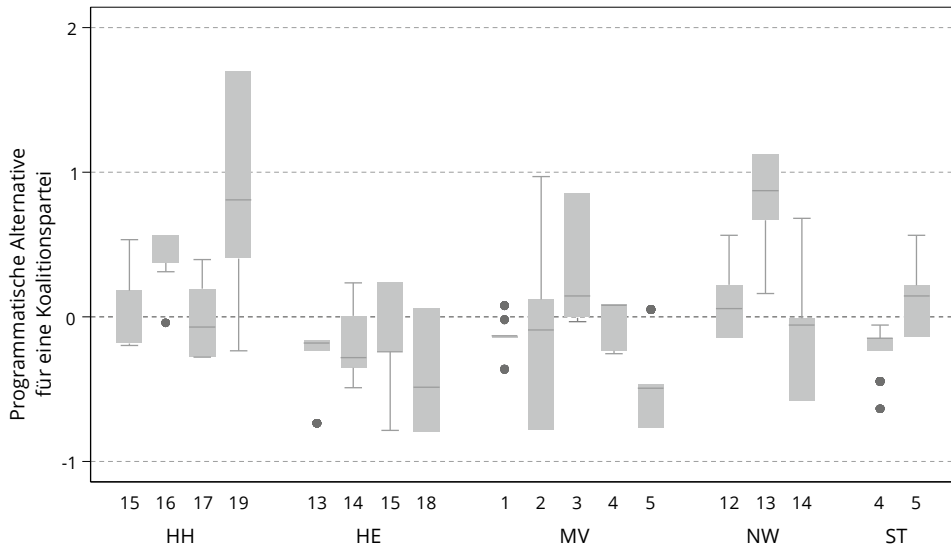


Abb. 6.1: Verteilung der Variable ‚Programmatische Alternative für Regierungsparteien‘ nach Legislaturperioden mit Koalitionsregierungen

Länder bei der legislativen Mehrheitskoordination eine reale Herausforderung für diese Akteure. In 16 von 18 Koalitionsregierungen haben Koalitionsparteien dabei mit Gesetzentwürfen zu tun, die sie unter programmatischen Gesichtspunkten vermutlich für sie vorteilhafter mit den Oppositionsparteien umsetzen hätten können. Die Koalitionsregierungen sind davon zwar in unterschiedlichem Maße betroffen. Bei immerhin rund einem Drittel von ihnen jedoch ist sogar ein ganz wesentlicher Teil der Gesetzentwürfe betroffen. Ein Beispiel dafür ist die (schließlich gescheiterte) schwarz-grüne Koalition in der 19. Legislaturperiode Hamburgs. Solche programmatisch unglücklichen Koalitionskonstellationen, die das Spannungsfeld aus Programmatik und Wettbewerb verstärken, müssen freilich noch nicht zwangsläufig auch mit Koalitionskonflikt einhergehen (auch wenn in den entsprechenden Fällen logischerweise tendenziell auch die zu überwindende programmatische Spannweite innerhalb der Koalition entsprechend hoch ist). Es fällt jedoch leicht, sich vor diesem Hintergrund diverse programmatische und opportunistische Anreize zu Koalitionskonflikt vorzustellen. Die Abbildung veranschaulicht daher eindrücklich die koordinationsstechnische Herausforderung, die aus dem Spannungsfeld für die Koalitionsparteien in den deutschen Ländern hervorgeht und die es für sie zu bewältigen gilt.

In diesem Kapitel stehen auch nicht die inzwischen häufig betrachteten Ex-Post-Mechanismen des Koalitionsmanagements im Fokus. Gerade angesichts in jüngerer Zeit geäußelter Zweifel an deren Wirkmächtigkeit (vgl. Saalfeld 2015b) rückt stattdessen die Frage nach der Genese von Koalitionskonflikt stärker in den Mittelpunkt – so

auch hier. Vor allem in zweierlei Hinsicht könnte das Kapitel Erkenntnisse liefern. So könnte es einen Fortschritt darstellen auf dem Weg zu einer systematischen Erklärung, wie Koalitionsakteure programmatische und sich überlagernde opportunistische Handlungsanreize kombinieren. Dabei geht es darum, systematisch zu erklären, wann es als Ergebnis der Abwägung in der daraus resultierenden Entscheidungssituation zu Konflikt zwischen Koalitionsakteuren kommt. So ließen sich entsprechende Entscheidungsmechanismen herausarbeiten. Ordnet man diesen ersten Punkt in einen größeren Kontext ein, gelangt man zum zweiten Punkt, nämlich empirische Evidenz zu unterschiedlichen Varianten der Genese von Koalitionskonflikt. So stellt sich bei der Frage, wie die Genese vom Konflikt überhaupt zu erklären ist, die Anschlussfrage, wie viel des Konflikts exogen, also strukturell bedingt und damit jenseits des Einflussbereichs der Akteure liegt, und wie viel Konflikt die Akteure durch ihre Eigenschaften und Entscheidungen (nach der Entscheidung für das Eingehen der Regierungskoalition) selbst zu verantworten haben. Denkbar wäre hier etwa durch selbst ausgestaltete Institutionen wie den Koalitionsvertrag als Ex-Ante-Instrument. Dies ist auch die Frage danach, welchen Einfluss Koalitionsakteure schon darauf haben, ob es zu Konflikt kommt (und nicht erst danach, wie sie ihn über Ex-Post-Mechanismen eindämmen können, wenn er bereits aufgetreten ist). Die bisherige tendenziell einseitige Fokussierung der Literatur auf Ex-Post-Mechanismen suggeriert schließlich, dass Koalitionsakteure in Bezug auf die Koordination gemeinsamer Gesetzgebungsmehrheiten in erster Linie ihres eigenen Glückes Schmied sind. Auch hier kann das Kapitel möglicherweise mehr Licht ins Dunkel bringen.

Was das Kapitel dabei leistet, ist ein systematischer Test ausgewählter koalitionsstruktureller, akteursbezogener und gesetzentwurfsbezogener Determinanten von Koalitionskonflikt, die zum Teil wegen ihrer Varianz auf Legislaturperioden-Ebene in Fallstudien auch schlechterdings berücksichtigt werden können. Auch eine qualitative Untermauerung der entsprechenden Kausalmechanismen gehört zur Agenda des Kapitels. Was das Kapitel nicht leisten kann, ist ein systematischer Test von teils in Fallstudien angeklungenen Determinanten, deren Kausalbeziehung jedoch zu komplex ist, um sie in einem Test wie dem vorliegenden berücksichtigen zu können²²¹. Die Innovationsleistung des Kapitels liegt also eher im systematischen Test und der erstmaligen empirischen Analyse von auf den Kontext des Koalitionskonflikts übertragenen Argumenten. Unsere Analyse der Genese von Koalitionskonflikt führen wir hauptsächlich mit Hilfe des in Kapitel 4 entwickelten Proxy des Zeitpunkts der ersten formalen parlamentarischen Behandlung eines Gesetzentwurfs²²² durch. Dies bedeutet inhaltlich auch, dass

221 Denkbar wäre hier zum Beispiel die Exitmacht von Koalitionsparteien, die äußerst komplex zu operationalisieren ist, wenn sie valide operationalisiert sein soll. So wäre etwa die bloße arithmetische Fähigkeit, eine alternative Regierungskoalition zu bilden, noch nicht sehr aussagekräftig, ohne zum Beispiel die programmatische Kohärenz dieser Alternative zu prüfen. Gliedert man Programmatik in mehrere Dimensionen auf, wie wir es hier tun, so stellt sich anschließend wiederum die Frage, in welcher Konstellation die für die betreffende Koalitionspartei salienten Themen kohärenter sind, und so fort.

222 Dies ist in der Regel die 1. Lesung eines Gesetzentwurfs, aber auch eine Vorabüberweisung in einen Ausschuss

wir uns auf Koalitionskonflikt unter Einhaltung der Koalitionstreue fokussieren. Damit soll nicht negiert werden, dass auch andere Ausdrucksformen von Koalitionskonflikt denkbar sind, nämlich das Aufbrechen der Geschlossenheit des Regierungslagers bei der Initiierung oder Verabschiedung von Gesetzentwürfen. Da Koalitionskonflikt unter Einhaltung von Koalitionstreue jedoch am weitesten verbreitet sein dürfte, erscheint es sinnvoll, den Schwerpunkt darauf zu legen.

Im weiteren Verlauf des Kapitels werden wir zunächst dennoch kurz Koalitionskonflikt jenseits des Neuen Dualismus beleuchten, und zwar zunächst was die Initiierung (Unterkapitel 6.1.1) und dann was die Verabschiedung (Unterkapitel 6.1.2) von Gesetzentwürfen betrifft. Die weiteren Unterkapitel sind dann Koalitionskonflikt unter Einhaltung von Koalitionstreue vorbehalten. Nach einer Vorbemerkung (Unterkapitel 6.2) dienen die beiden folgenden Unterkapitel der Vorbereitung der quantitativen Analyse, und zwar in methodischer Hinsicht (Unterkapitel 6.3) sowie einer deskriptiven und ersten bivariaten Annäherung (Unterkapitel 6.4). Der systematische Test selbst findet dann in Unterkapitel 6.5 statt. Unterkapitel 6.6 bietet Raum für eine qualitative Absicherung der zentralen Kausalmechanismen, bevor Kapitel 6.7 ein Fazit und weitere Schlussfolgerungen zieht.

6.1 Exkurs: Konflikt zwischen Koalitionsakteuren jenseits des Neuen Dualismus

Koalitionstreue ist in deutschen Koalitionsregierungen in Bund und Ländern inzwischen nicht nur Teil der politischen Kultur geworden, sondern auch als Verpflichtung in Koalitionsverträgen üblich. Wie beschrieben sind in den Koalitionsverträgen der hier berücksichtigten Koalitionsregierungen lediglich zwei Mal jeweils ein ausgewählter Politikbereich von dieser Regel explizit ausgenommen (Abgeordnetenrecht und -finanzen in der rot-grünen Koalition der 12. Legislaturperiode Nordrhein-Westfalens und Abgeordnetenrecht in der rot-grünen Koalition der 13. Legislaturperiode Nordrhein-Westfalens). Kommt es also trotz des ungeschriebenen allgemeinen Gesetzes zur Koalitionstreue zu Koalitionsuntreue als Ausdruck von Koalitionskonflikt, obwohl die allgemeine Akzeptanz dieses ungeschriebenen Gesetzes eine hohe Hürde dafür darstellt? Schließlich gelten einseitige und gegen den Koalitionspartner gerichtete Handlungen einer Koalitionspartei im Parlament gemeinhin als unweigerliches Ende der Koalition. Evidenz dazu ist nicht nur interessant, sondern darüber hinaus auch von Bedeutung, um zu zeigen, dass der Fokus des Kapitels auf Koalitionskonflikt unter Koalitionstreue berechtigt ist. Parlamentarischer Koalitionskonflikt jenseits des Neuen Dualismus ist vor allem in zwei Varianten denkbar, nämlich an den beiden zentralen Wegmarken eines Gesetzgebungsvorgangs: der gemeinsamen Formulierung beziehungsweise

oder eine vor der 1. Lesung erfolgte Behandlung im Ausschuss können diese erste dokumentierte Aktivität sein.

jedenfalls gemeinsamen Bekennung zu einem Gesetzentwurf sowie der Abstimmung über einen Gesetzentwurf. Wir werden die beiden Varianten nacheinander behandeln. Sollten sich übrigens sogar Fälle von Koalitionsuntreue zeigen, ohne dass als Reaktion darauf die betreffende Koalition zerbricht, so wäre dies obendrein ein wichtiger Aspekt in der normativen Debatte um das Spannungsfeld von Programmatik und Wettbewerb als spezifisches landespolitisches Problem.

6.1.1 Koalitionsuntreue bei der Initiierung von Gesetzentwürfen als Ausdruck von Koalitionskonflikt

Koalitionsuntreue bei der Initiierung von Gesetzentwürfen als Ausdruck von Koalitionskonflikt ist wiederum selbst in zwei Spielarten denkbar. Betrachten wir zunächst Gesetzentwürfe, die ausschließlich aus der Feder einer Koalitionspartei allein stammen. Dabei handelt es sich insgesamt um 24 Gesetzentwürfe, deren Verteilung nach Ländern und Legislaturperioden in *Tabelle 6.1* aufgeschlüsselt ist²²³. Zunächst fällt auf, dass sich entsprechende Gesetzentwürfe vor allem in Hamburg und (etwas abgeschwächt) in der Anfangsphase Mecklenburg-Vorpommerns häufen. Vor dem Hintergrund der größeren Nähe des Stadtstaats Hamburgs zur Kommunalpolitik sowie einer häufig konstatierten kritischen Einstellung gegenüber geschlossen auftretenden Parteien und Lagern in den ostdeutschen Ländern der Nachwendezeit erscheint das nicht unplausibel. (In Sachsen-Anhalt allerdings ist kein Gesetzentwurf betroffen.) Unter den Gesetzentwürfen derjenigen Themenfelder, die in Nordrhein-Westfalen zeitweise explizit von Koalitionstreue ausgenommen waren, findet sich lediglich ein Alleingang bei der Initiierung. Dabei handelt es sich um einen Gesetzentwurf der Grünen zur Veröffentlichung der Einkünfte von Abgeordneten (Drucksache NW-13/6526). Angesichts der Tatsache, dass die Koalitionspartner SPD und Grüne später im Plenum allerdings uneinheitlich über den Entwurf abstimmten, lässt sich dieser in der Tat und wenig überraschend als Ausdruck von Koalitionskonflikt deuten.

Interessanter ist da ein Blick auf die übrigen 23 Gesetzentwürfe²²⁴. Bei der Durchsicht dieser fällt auf, dass ein Großteil dieser Alleingänge (nämlich 13) bei der Initiierung auf Themenschwerpunkte der entsprechenden Parteien entfällt. So hat etwa die SPD in ihren Koalitionen in der 15. und 16. Legislaturperiode Hamburgs jeweils einen Gesetzentwurf zur Mitbestimmung im Alleingang initiiert (Drucksachen HH-15/7956, HH-16/2394). Ein aus der Feder der FDP im Allein-

223 Ein entsprechender Gesetzentwurf ist vor der Wahl der entsprechenden Regierung datiert und wird hier daher nicht berücksichtigt.

224 Bereits weiter oben haben wir diskutiert, dass in den Koalitionsverträgen der 16. und 17. Legislaturperioden Hamburgs Koalitionsdisziplin (im Gegensatz zu den übrigen Koalitionsverträgen) nicht explizit festgeschrieben ist, es jedoch dennoch plausibel ist, erst einmal von einer ähnlichen politischen Kultur der Koalitionsdisziplin in diesen Koalitionen auszugehen. Auch die Zahl der Alleingänge bei der Initiierung von Gesetzentwürfen ist in diesen Legislaturperioden nicht höher als in anderen hamburgischen Legislaturperioden.

gang initiiertes Gesetzentwurf betraf staatliche Zurückhaltung und Wettbewerb (Drucksache MV-1/394), die der Statt-Partei konzentrierten sich auf Bürgernähe (Drucksachen HH-15/416, HH-15/1473, HH-15/1844, HH-15/3252, HH-15/3915), et cetera. Dies drängt durchaus die Vermutung auf, dass der Alleingang bei der Initiierung von Gesetzentwürfen gerade auch ein Instrument zur Profilierung der eigenen Kernprogrammatis in Abgrenzung zur Koalitionsposition sein könnte. Unter den verbleibenden zehn Gesetzentwürfen befinden sich zwei zweifelsfrei technische (Drucksachen HH-15/7468, HH-15/3124), bei denen lediglich redaktionelle Änderungen eingepflegt werden, sowie sieben²²⁵, bei denen sich zumindest kein Verdacht auf Koalitionskonflikt als Motiv aufdrängt. Ein letzter Gesetzentwurf und einer der schon angesprochenen haben gemein, dass bei ihnen nachhaltiger Koalitionskonflikt konstatiert werden kann. Nur bei zwei der 24 im Alleingang initiierten Gesetzentwürfe nämlich ist bei der Schlussabstimmung im Plenum auch unterschiedliches Abstimmungsverhalten der Koalitionspartner dokumentiert. Hierbei handelt es sich erstens um den bereits oben namentlich genannten im Alleingang von den Grünen im Januar 2005 in Nordrhein-Westfalen initiierten Gesetzentwurf zur Veröffentlichung der Einkünfte von Abgeordneten. Der Gesetzentwurf zielt dabei konkret auf eine transparentere Darstellung der Nebeneinkünfte von Abgeordneten, um mögliche Mehrfachbelastungen und Interessenverflechtungen aufzudecken. Der Entwurf entsprach damit der in Abgrenzung zu etablierten Parteien entwickelten und vorgetragenen traditionellen basisdemokratischen und elitenskeptischen Ausrichtung der Grünen. Entsprechend zeigten sich bei der Abstimmung über den Entwurf in 2. Lesung auch klare Konfliktlinien jenseits des Neuen Dualismus: nur die Grünen votierten für den Entwurf. Der zweite Fall betrifft eine von der SPD in Mecklenburg-Vorpommern im Oktober 1997 im Alleingang initiierte Änderung der Kommunalverfassung. Ziel des Entwurfs (Drucksache MV-2/3238) ist es, durch entgegengesetzte Rechtsprechung hervorgerufene Rechtsunsicherheit bezüglich des Zusammenschlusses von Gemeinden zu Zweckverbänden zu beseitigen. Nach einem komplexen Beratungsverfahren mit Unstimmigkeiten zwischen den Koalitionspartnern CDU und SPD bezüglich einer Stichtagsregelung und mehreren Änderungen des Entwurfstextes enthält sich die SPD in der Schlussabstimmung, während die CDU zustimmt.

Wir können an dieser Stelle also auch konstatieren, dass einseitige Handlungen einer Koalitionspartei in Form von im Alleingang initiierten Gesetzentwürfen noch keineswegs zum Auseinanderbrechen der Regierungskoalition führen muss. So ist die Zahl entsprechender Gesetzentwürfe in den beiden von Koalitionsscheitern gezeichneten Legislaturperioden (17. und 19. Legislaturperiode Hamburgs) nicht besonders hoch beziehungsweise sogar null, in der 15. Legislaturperiode Hamburgs aber deutlich höher, ohne dass die Koalition dort gescheitert wäre. Die Gesetzgebungsverfahren aller drei im Alleingang initiierten Gesetzentwürfe

225 Drucksachen HH-15/617, HH-16/937, HH-15/3228, HH-15/7541, MV-1/774, MV-2/1452, sowie MV-2/3925.

Land	Legislaturperiode													Summe
	1	2	3	4	5	12	13	14	15	16	17	18	19	
HH									11	2	0		3	16
HE							1	0	0			0		1
MV	3	3	0	0	0									6
NW						0	1	0						1
ST	0			0	0									0
Summe														24

Anmerkung: Nach Auseinanderbrechen einer Regierungskoalition von einer der bisherigen Koalitionsparteien alleine initiierte Gesetzentwürfe werden nicht berücksichtigt.

Tab. 6.1: Nach Wahl der Regierung von einer Koalitionspartei allein initiierte Gesetzentwürfe nach Ländern und Legislaturperioden

in der 19. Legislaturperiode Hamburgs übrigens waren noch im Jahr 2009 abgeschlossen, so dass diese für das Auseinanderbrechen der Regierungskoalition am 28. November 2010 nicht als Auslöser in Frage kommen. Und die beiden im Alleingang initiierten Entwürfe, die uneinheitliches Abstimmungsverhalten der Koalitionspartner nach sich zogen, entfallen beide auf Koalitionen, die regulär bis zum Ende der Legislaturperiode weiterregierten.

Was lässt sich am Ende unserer knappen Betrachtung der im Alleingang initiierten Gesetzentwürfe festhalten? Die Zahl der betreffenden Gesetzentwürfe ist mit 24 von 3.359 jedenfalls gering und in den seltensten Fällen haben diese Gesetzentwürfe dann auch noch nachhaltigen Koalitionskonflikt zur Folge. Tendenziell treten sie zudem eher dann auf, wenn der Neue Dualismus ohnehin schon nicht ganz rigoros implementiert wird wie in der Anfangsphase der ostdeutschen Länder oder im Stadtstaat Hamburg. Die Motive für solcherlei Gesetzentwürfe indes könnten durchaus in intendiertem Koalitionskonflikt zur programmatischen Profilierung liegen. Unterm Strich handelt es sich um ein respektables Phänomen (allein dass sich entsprechende Fälle dokumentieren lassen, ist schon bemerkenswert), das jedoch sehr begrenzt bleibt. Damit ist es eher als Randphänomen einzuschätzen, das jedoch interessanterweise (gerade für die deutschen Länder) ohne einen Automatismus des Koalitionsscheiterns auftritt.

Auf einer etwas höheren ‚Eskalationsstufe‘ stehen da schon Gesetzentwürfe, die eine Koalitionspartei in Kooperation mit einer oder mehreren Oppositionsparteien initiiert – ohne Beteiligung des Koalitionspartners. Dementsprechend betrifft dies jedoch auch weniger Gesetzentwürfe, nämlich lediglich acht²²⁶. Auffällig ist, dass sieben davon auf die von Koalitionsdisziplin explizit ausgenommenen

²²⁶ Wie oben auch berücksichtigen wir dabei naheliegenderweise keine Gesetzentwürfe, die vor der Wahl der entsprechenden Regierung datiert sind.

Politikfelder in Nordrhein-Westfalen entfallen. Bei sechs dieser Gesetzentwürfe (Drucksachen NW-12/415, NW-12/1388, NW-12/2482, NW-12/3467, NW-13/1749, NW-13/3540) handelt es sich um in Nordrhein-Westfalen während der rot-grünen Koalitionsregierungen durchgeführte Diätenerhöhungen für die Landtagsabgeordneten zwischen 1995 und 2003, die jeweils von allen im Parlament vertretenen Parteien außer den Grünen gemeinsam initiiert wurden. Dies fügt sich in das oben skizzierte Bild der in Abgrenzung zu den traditionell etablierten Parteien zurückhaltenden Position der Grünen in Sachen Abgeordnetenfinanzierung ein. In der jeweiligen Schlussabstimmung im Plenum stimmten die Grünen 2003 mehrheitlich zu, während dies in den übrigen genannten, zeitlich vorgelagerten Fällen nicht der Fall war. Der siebte Gesetzentwurf aus Nordrhein-Westfalen betrifft keine Diätenerhöhung, sondern eine Verschärfung von Transparenzregeln bei Nebeneinkommen von Abgeordneten, die von SPD, CDU und FDP initiiert wurde (Drucksache NW-13/6525), während die Grünen einen eigenen Vorschlag vorlegten. Auch hier ist Koalitionskonflikt zu konstatieren. So kritisierten die Grünen in der Plenardebatte explizit die SPD für ihre weniger rigorose Position (Plenarprotokoll NW-13/142: Seite 13780). Der Beratungsverlauf ist dann jedoch insofern von großer Einigungsbereitschaft gezeichnet, als die Gesetzentwürfe zusammengeführt und einstimmig eine gemeinsame Regelung verabschiedet wird. Der achte Gesetzentwurf aus der Zeit der rot-grünen Koalition der 14. Legislaturperiode Hessens betrifft wie schon der Großteil der Gesetzentwürfe aus Nordrhein-Westfalen eine Diätenerhöhung der Abgeordneten (Drucksache HE-14/586), bei der sich die Grünen als einzige Partei im Parlament sowohl bei der Initiierung als auch bei der Schlussabstimmung im Plenum verweigerten.

Insgesamt ist die Zahl dieser Gesetzentwürfe also noch geringer als bei seitens einer Koalitionspartei im Alleingang initiierten Entwürfen. Zudem beschränkt sie sich fast ausschließlich auf ein Politikfeld, das explizit von Koalitionsdisziplin ausgenommen wurde. Lagerübergreifend, jedoch unter Ausschluss einer der Koalitionsparteien initiierte Gesetzentwürfe sind daher offenbar als Ausdruck von Koalitionskonflikt nicht wirklich eine Option.

6.1.2 Koalitionsuntreue bei der Abstimmung über Gesetzentwürfe des Regierungslagers als Ausdruck von Koalitionskonflikt

Auch im vorigen Abschnitt haben wir zwar bereits einige Fälle von uneinheitlichem Abstimmungsverhalten von Koalitionsparteien beleuchtet. Dies betraf jedoch ausschließlich Gesetzentwürfe, bei denen die Geschlossenheit der Koalitionsparteien bereits vor der relevanten Abstimmung aufgebrochen war, nämlich schon zum Zeitpunkt der Gesetzesinitiative selbst. Nun aber geht es darum, inwieweit uneinheitliches Abstimmungsverhalten von Koalitionsparteien bei

Gesetzentwürfen, die als gemeinsamer Entwurf des Regierungslagers initiiert wurden, als Ausdruck von Koalitionskonflikt vorkommt. Eine maßgebliche Zahl solcher Fälle wäre übrigens nicht nur eine bemerkenswerte Ausdrucksform von Koalitionskonflikt. Sie würde vielmehr auch ein kritisches Licht auf den in dieser Arbeit neu vorgeschlagenen und im quantitativen Teil verwendeten Proxy für Koalitionskonflikt werfen. Schließlich unterliefe eine Häufung solcher Fälle die Argumentation, wonach der Einigungsprozess innerhalb von Koalitionen bis zur ersten formalen parlamentarischen Aktivität weitestgehend abgeschlossen ist und sich Koalitionsparteien danach keine Blöße mehr geben, indem sie sich formal sichtbar auseinanderdividieren lassen.

In der Tat finden sich unter den 3.359 Gesetzentwürfen des Datensatzes zwei solcher Fälle²²⁷. Beide stammen aus Mecklenburg-Vorpommern. Im ersten Fall geht es um ein Zustimmungsgesetz der Landesregierung zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Drucksache MV-3/1486). Der Entwurf steht – nicht nur, aber auch – innerhalb der rot-roten Koalition in der Kritik, vor allem wegen einer in ihm vereinbarten deutlichen Erhöhung der von den Bürgern zu entrichtenden Rundfunkgebühren sowie einer mangelnden Parlamentsbeteiligung beim Aushandlungsprozess des Staatsvertrages (vgl. Plenarprotokoll MV-3/48: Seiten 3038–3040). Während sich die SPD klar zu dem Entwurf bekennt und sich die oppositionelle CDU ebenfalls zu einem geschlossenen ‚Ja‘ durchringt, verweigert die PDS mehrheitlich die Zustimmung. Dennoch war der Gesetzentwurf angenommen. Der zweite Fall betrifft eine umfassende Verwaltungsstrukturreform der rot-roten Landesregierung in der 4. Legislaturperiode (Drucksache MV-4/1710). Schon die immense Beratungsdauer – der Gesetzentwurf datiert von Mai 2005, die Schlussabstimmung von April 2006 – unterstreicht, dass es sich hierbei um ein komplexes Großprojekt handelte. Dabei kam es beispielsweise wegen der Kreisgebietsreform und der Reform der kommunalen Selbstverwaltung zu enormen Kontroversen. Hinzu traten verfassungsrechtliche Bedenken (vgl. Plenarprotokoll MV-4/74: Seiten 4402–5510)²²⁸. Beides allerdings kann nach allgemeiner Erfahrung als eher typischer Konflikt für solcherart umfassende Strukturreformen angesehen werden, der sich weniger entlang ideologisch-programmatischer als vielmehr entlang regionaler und lokaler Konfliktlinien ausrichtet. In der Schlussabstimmung reichte es für eine Annahme des Entwurfs, obwohl die Linkspartei mehrheitlich mit ‚Nein‘ votierte. Bei beiden Fällen uneinheitlichen Abstimmungsverhaltens übrigens kam es nicht zum Bruch der Koalition. Beide Koalitionen regierten gemeinsam weiter bis zum Ende der Legislaturperiode²²⁹.

227 Bereits in Unterkapitel 5.1 haben wir – wenn auch in etwas anderem Licht – unter anderen von diesen beiden Gesetzentwürfen Notiz genommen.

228 Im Jahr 2007 hob das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommerns das Gesetz denn auch wegen Unvereinbarkeit mit der Landesverfassung teilweise auf (vgl. die Angaben zum betreffenden Gesetzentwurf in der Online-Parlamentsdokumentation des Landtags).

229 Übrigens ist auch das Scheitern von Gesetzentwürfen des Regierungslagers aufgrund entsprechenden Drucks einer Koalitionspartei nicht üblich. Von den 3.359 Gesetzentwürfen im Datensatz stimmten in nur fünf Fällen das Regierungslager gegen eine Annahme, wie bereits in Kapitel 4.3.1 ausgeführt. In diesen Fällen dürfte sich das dem

Zusammenfassend lässt sich uneinheitliches Abstimmungsverhalten von Koalitionspartnern als extremen Einzelfall bezeichnen und keineswegs als übliches Mittel, um Koalitionskonflikt zum Ausdruck zu bringen. Dies spricht für das Argument geschlossen auftretender Regierungslager nach der ersten formalen parlamentarischen Aktivität und stützt damit auch den hier vorgestellten Proxy. Wir können uns daher nun bei der weiteren quantitativen Analyse auf zunächst auf diesen Proxy stützen, ehe wir die zentralen Kausalmechanismen ob der weiter oben skizzierten verbleibenden Angriffspunkte des Proxys qualitativ unterfüttern.

6.2 Konflikt zwischen Koalitionsakteuren im Rahmen des Neuen Dualismus: Vorbemerkung

Wir können uns nun und im restlichen Teil des Kapitels Koalitionskonflikt diesseits des Neuen Dualismus, das heißt unter Aufrechterhaltung eines formal geschlossenen auftretenden Regierungslagers, zuwenden. Bevor wir uns endgültig in diese Analyse begeben, ist es hilfreich, kurz den ‚Streckenplan‘ hierfür zu erläutern. Dies soll die Analysestrategie des Kapitels nachvollziehbar machen.

Wie erwähnt wird der Schwerpunkt der Analyse auf einer quantitativen Vorgehensweise liegen, die auf den vorgestellten Proxy der Zeitspanne zwischen Wahl der Regierung und dem Zeitpunkt, an dem ein Gesetzentwurf des Regierungslagers zum ersten Mal formal zum Gegenstand im Parlament wird, als Annäherung an ein Maß für Koalitionskonflikt zurückgreift. Der quantitative Schwerpunkt macht Sinn, da der Fokus des Kapitels auf einem systematischen Test ausgewählter Determinanten liegt. Er entspricht also dem Ansporn, aus idiographischen Studien zum Thema entnommene oder aus anderen auf den vorliegenden Kontext übertragene oder auch neu zum vorliegenden Kontext vorgestellte Determinanten auf einer breiten Datenbasis und mit einem neuen Indikator einem generellen Test zu unterwerfen. *Tabelle 6.2* gibt vor dem Start in diesen Test einen knappen Überblick über diese vermuteten kausalen Schlüsselvariablen und ihre jeweilige Wirkungsrichtung. Der Fokus auf einen systematischen Test und dessen Vorteile indes sind schon zwangsläufig – auch das sei fairerweise erwähnt – nicht gänzlich ohne erkenntnisspezifische Abstriche zu bekommen. Wie bei allen systematischen Tests lässt sich naturgemäß nicht die Detailtiefe erreichen, die idiographisch ange-

Entwurf zugrunde liegende Problem schlicht erledigt haben. Schließlich hätten die Koalitionspartner die Entwürfe andernfalls auch unauffällig für erledigt erklären können, um eine formale Dokumentation der Nicht-Akzeptanz ihres eigenen Gesetzentwurfs zu verhindern. Eine solche Variante als Ausdruck von Koalitionskonflikt erscheint daher sowohl in der Sache als auch schon rein quantitativ vernachlässigbar.

Ähnliches gilt für lagerübergreifende Gesetzesinitiativen unter Beteiligung des kompletten Regierungslagers. Schließlich hätten Oppositionsparteien – von Ausnahmen abgesehen – eben keinen systematischen Anreiz, als notorisches nützliches Instrument der Regierungsparteien zur Befriedung innerkoalitionärer Konflikte zu dienen. Solche Gesetzentwürfe, die übrigens ebenfalls eher selten sind (186 von 3.359 Gesetzentwürfen im Datensatz), dürften daher in der Tat originäre lagerübergreifende Initiativen betreffen. Bei einer Durchsicht der entsprechenden Initiativen fällt zum Beispiel insbesondere ein hoher Anteil an Initiativen zu Parlamentsreformen, Wahlrechtsänderungen oder Diätenerhöhungen der Abgeordneten auf.

Nr.	Bezeichnung der Hypothese (ggf. Beschreibung)	Richtung des postulierten Effekts
7	Mehrheitsmarge (des Regierungslagers)	-
8	Programmatische Spannweite (zwischen Koalitionsparteien bei einem Gesetzentwurf)	+
9	Wunschkoalition	-
10	Größenunterschied Koalitionsparteien (Differenz der relativen Sitzanteile)	+
11	Länge Koalitionsvertrag (Umfang, in dem die Materie eines Gesetzentwurfs im Koalitionsvertrag behandelt wird)	-

Anmerkung: Alle Hypothesen sind hinsichtlich der Erklärung von Koalitionskonflikt formuliert.

Tab. 6.2: Hypothesen zur Interaktion zwischen Koalitionsakteuren

legte Studien liefern. Da jedoch erst dieses ‚Herauszoomen‘ den systematischen Test und die größere Generalisierbarkeit der Ergebnisse ermöglicht, handelt es sich dabei weniger um einen Nachteil als um eine bewusste Forschungsentscheidung.

Etwas darüber hinaus geht die Einsicht, dass sich einige wenige *potenzielle* Determinanten zum jetzigen Stand der Forschung noch nicht überzeugend in einen systematischen Test wie den vorliegenden integrieren lassen. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn sich keine überzeugende Operationalisierung auf dem erforderlichen Abstraktionsniveau finden lässt. Dies trifft zum Beispiel auf die aus ihren ‚Exit-Optionen‘ resultierende Verhandlungsmacht einer Koalitionspartei zu, und zwar selbst dann, wenn man diese in einen programmatischen und einen ämterbezogenen Teil splittet. Operationalisiert man inwieweit eine Koalitionspartei in einer alternativen Regierungskoalition mehr Ämter für sich realisieren könnte, ignoriert man dabei die praktische Plausibilität solcher alternativen Koalitionen, da etwa programmatische Distanzen, Koalitionsaussagen oder persönliche Animositäten außen vor bleiben. In der Tat unterstreicht ein Blick in die Daten diese Bedenken. So würde man beispielsweise in der 1. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts der Koalitionspartei CDU hohe Verhandlungsmacht unterstellen, da sie in einer alternativen Koalition mit der PDS mehr Ämter für sich beanspruchen hätte können als in der aktuellen Koalition mit der FDP. Dabei dürfte die Abwegigkeit einer solchen Koalition unstrittig sein. Schreibt man einer Koalitionspartei hohe Verhandlungsmacht zu, weil sie sich in einer alternativen Koalition programmatisch eher verwirklichen könnte, so ignoriert man, dass die Koalitionspartei sich nicht nur mehr Konflikt leisten könnte, sondern im Gegensatz dazu ihr aktueller Koalitionspartner möglicherweise auch gerade dann einen Anreiz zu mehr Nachgiebigkeit haben könnte. Was die Ämterverteilung in der aktuellen Regierungskoalition und etwaig über die Kosten beziehungsweise den Nutzen der Teilnahme an einer Regierungskoalition daraus resultierende Anreize zu Koalitionskonflikt

betrifft, so würde es nicht ausreichen, zu prüfen, inwieweit eine Koalitionspartei gemessen an ihrem Größenanteil in der Koalition (Gamson-Gesetz) bei der Ämtervergabe bevorzugt oder benachteiligt wurde. Vielmehr dürften auch die Vergabe von Staatssekretärs-Posten und vor allem die Bedeutung, die eine Partei bestimmten Ressorts zuordnet, eine wichtige Rolle spielen. Eine Operationalisierung dieser komplexen Kombination übersteigt zumindest die Möglichkeiten des vorliegenden, teilweise schließlich auch explorativ angelegten Tests. Da man auf dem notwendigen Abstraktionsniveau praktikablen Operationalisierungen der genannten Konzepte also nicht wirklich trauen könnte, erscheint es sinnvoll, das Modell an dieser Stelle nicht mit Variablen zweifelhafter Operationalisierung zu belasten, bei denen wir nicht genau wissen, wie etwaige Effekte denn überhaupt zu interpretieren wären. Andere Konzepte sind teils bezüglich ihres angenommenen Kausalmechanismus so komplex, dass sie sich in einem systematischen Test der vorliegenden Art ebenfalls nicht belastbar berücksichtigen lassen. So deuten Erkenntnisse aus jüngeren idiographischen Studien darauf hin, dass unter Bedingungen einer ausgeprägten Vagheit des Koalitionsvertrags der genauen Ressortverteilung zwischen den Koalitionsparteien einige Bedeutung zukommen könnte (vgl. Saalfeld 2015b). Die Bedeutung dieser genauen Ressortverteilung zwischen den Parteien müsste also gewissermaßen mit der Vagheit des Koalitionsvertrags konditioniert werden. Für diese jedoch dürfte es keinen wirklich validen Proxy geben, der sich in einer Studie mit dem Umfang wie der vorliegenden praktikabel umsetzen ließe und mit dem man also um eine extensive qualitative Einschätzung jedes einzelnen Koalitionsvertrags – also im vorliegenden Fall einer vierstelligen Zahl an Seiten – herunkäme. Denn während hinsichtlich des Umfangs, in dem die Materie eines Gesetzentwurfs im Koalitionsvertrag geregelt ist, die Länge der entsprechenden Passagen als allgemeiner Proxy noch vertretbar erscheint, so liegen die Dinge etwas anders, wenn es ganz spezifisch um das Konzept der Vagheit als Konditionierung geht²³⁰. Dann nämlich steht nicht nur die Reliabilität, sondern auch die Validität der Operationalisierung auf dem Spiel. Kurzum lassen wir Variablen dann aus dem Spiel, wenn sie sich nicht überzeugend einbeziehen lassen. Dies ist gewinnbringend im Hinblick auf eine sinnvolle Analyse. Da die vorliegende Analyse eine x-zentrierte ist, lässt sich jedoch auch darüber hinaus sehr gut damit umgehen.

Diese X-Zentrierung ist ein guter Anlass, um ein wenig über die Verzahnung von schwerpunktmäßiger quantitativer und ergänzender qualitativer Evidenz in diesem Kapitel zu sprechen. Während die Ziele des systematischen Tests auf der Hand liegen, nämlich ein genereller Test einiger bestimmter Determinanten, stellt sich die Frage, wie die angekündigte ergänzende qualitative Evidenz gewinnbringend einzubringen ist. Ein y-zentrierter Ansatz wäre, aus den in der

230 Der Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung von 2009 ist hierfür ein mahnendes Beispiel. Obwohl der Vertrag im intertemporalen bundesdeutschen Vergleich mit einigem Abstand immerhin der zweitlängste ist (Saalfeld 2010a: 88), wird er als höchst vage charakterisiert (Saalfeld 2010b).

quantitativen Analyse ergebenden Datenmustern interessante Fälle für eine zusätzliche qualitative Analyse zu generieren. Ein solches Wechselspiel zwischen quantitativem Test und qualitativer Analyse könnte dann im besten Fall gewisse Zweifel an dem quantitativen Test, etwa in Bezug auf die Operationalisierung der abhängigen Variablen, durch eine eingehende Betrachtung quantitativ schlecht erklärter Beobachtungen zerstreuen. Angesichts der theoretischen und empirischen X-Zentrierung der vorliegenden Studie wäre eine solche Art der Verzahnung von quantitativer und qualitativer Evidenz jedoch nicht zielführend. Der Grund dafür liegt selbstverständlich nicht darin, dass bei x-zentrierten Studien Vertrauen in Operationalisierungen weniger wichtig sei. Doch es geht (über vernünftige Ansprüche an die Passgenauigkeit eines Modells hinaus) nicht darum, die quantitative Analyse daran zu messen, inwieweit sie die Erklärungskraft im Hinblick auf die realen Beobachtungen maximieren konnte. Vielmehr geht es darum, einige bestimmte Effekte und deren postulierte Kausalmechanismen glaubhaft zu machen. Und diesem Ziel sollte dann auch ergänzende qualitative Evidenz dienen. Sie sollte sich also nicht an Detailfragen der quantitativen Analyse oder ihrer Erklärungskraft insgesamt aufhängen, sondern sich gezielt auf die interessierenden Effekte und ihre Kausalmechanismen ausrichten und darauf konzentrieren, deren Glaubwürdigkeit auch jenseits von etwaigen Zweifeln am quantitativen Vorgehen zu unterstreichen. Lässt sich dieses Ziel bewerkstelligen, so würde die Analyse wirklich unabhängiger von etwaigen Schwachstellen des quantitativen Tests. Dies impliziert dann entsprechend eine x-zentrierte, das heißt von der Varianz der vermuteten kausalen Schlüsselvariable geleitete Auswahl der qualitativ zu betrachtenden Fälle. Wenn sich dann übrigens im Rahmen dieses Vorgehens zusätzlich auch noch Zweifel an Operationalisierungen oder anderen Details der quantitativen Analyse ausräumen lassen: umso besser.

In diesem Geiste ist die hier veranschlagte ergänzende qualitative Evidenz zu betrachten, für die die folgenden Punkte sprechen. So vermag es die ergänzende qualitative Evidenz, die quantitative Analyse mit den Stärken idiographischer Vorgehensweise grundsätzlich zu bereichern. Dies betrifft die Möglichkeit, informelle Mechanismen besser zu berücksichtigen (vgl. Schreckenberger 1994) genauso wie das Erkennen etwaiger Fälle, bei denen es aufgrund Koalitionskonflikts eventuell nie zu einer Gesetzesinitiative gekommen ist und die daher nicht in die Parlamentsdokumentationen der Landtage eingehen (also in der quantitativen Analyse mangels Kenntnis nicht berücksichtigt werden können). Eine andere Bereicherung dieser Art stellt die Möglichkeit dar, Kausalmechanismen genauer nachzeichnen zu können. So lässt sich ein besseres Gefühl dafür bekommen, ob interessierende Effekte voneinander unabhängig wirken oder ein Effekt möglicherweise doch nachgelagert ist. Darüber hinaus bietet qualitative Evidenz die Möglichkeit, Erkenntnisse gegen auf dem Abstraktionsniveau der quantitativen Analyse nicht zu berücksichtigende Details abzusichern (etwa persönliche Sympathie zentraler Spitzenakteure oder den Ausprägungsgrad koalitionskritischer

partei- oder fraktionsinterner Strömungen, vgl. Kropp 2001: 297). Außerdem lassen sich diverse andere Punkte absichern, die sich in einer quantitativen Analyse wie der vorliegenden schlechterdings berücksichtigen lassen, die jedoch möglicherweise dennoch Einfluss entfalten könnten. Hierzu gehören die oben diskutierten Konzepte, die mangels überzeugender Operationalisierung oder aufgrund einer zu komplexen angenommenen Kausalwirkung im quantitativen Teil außen vor bleiben. Ein anderer Punkt sind Details von Vereinbarungen zwischen Koalitionspartnern im Koalitionsvertrag oder die Frage, inwieweit sich eine der Koalitionsparteien in einer bestimmten Sachfrage im Rahmen der Koalitionsverhandlungen eventuell stärker durchsetzen konnte, als sich das auf Basis der Stärkeverhältnisse der Koalitionspartner hätte erwarten lassen. Ferner könnte es hilfreich sein, auch solche tiefgehenden Aspekte des Koalitionsmanagements in den qualitativen Betrachtungen zu berücksichtigen, wie sie in die quantitative Analyse nicht einbezogen werden konnten, etwa die Frage, wie die Arbeit des Koalitionsausschusses geregelt ist. So könnte dem Einwand vorgebeugt werden, entsprechende Aspekte des Koalitionsmanagements könnten sich gewissermaßen antizipatorisch auch auf die Genese von Koalitionskonflikt auswirken. Als letzter Punkt lassen sich exogene Schocks anführen, die sich in einer qualitativen Betrachtung natürlich trefflich (und nicht nur über einen Proxy) berücksichtigen lassen.

6.3 Vorbereitung der quantitativen Analyse

Abschnitt 6.3 dient dazu, technische Hinweise zur Umsetzung der folgenden quantitativen Analyse an die Hand zu geben. Dazu gehören Fragen zur angewendeten Methodik genauso wie Entscheidungen im Zuge der Datenpräparation und letzte Operationalisierungsfragen. Der Abschnitt schließt mit einer aus theoretischen und technischen Punkten hergeleiteten Begründung des Modellaufbaus der quantitativen Analyse.

6.3.1 Analyseverfahren

Beginnen wir mit der angewendeten Methodik. Der Proxy, den wir hier für Koalitionskonflikt verwenden und den wir in Kapitel 4 ausführlich diskutiert haben, besteht in dem Zeitpunkt der ersten formalen parlamentarischen Aktivität, die ein Gesetzentwurf erfährt. Dabei ist der Zeitpunkt natürlich nicht absolut zu verstehen, sondern in den Kontext des temporalen Voranschreitens der jeweiligen Legislaturperiode zu setzen. Es geht – mit anderen Worten – also um den jeweiligen Zeitpunkt innerhalb der Legislaturperiode oder – noch einmal mit anderen Worten – um die Zeitdauer von der Wahl der Regierung bis zu diesem Zeitpunkt. Selbstverständlich ist die folgende Analyse nicht die erste, die solche Zeitdauern

analysiert. „[...] For many research questions, the timing of social change is at least as interesting as understanding the event culminating the history. Such questions naturally lend themselves to an examination of both the occurrence of an event and the history leading up to the event's occurrence“ (Box-Steffensmeier/ Jones 2004: 1). Auch in der Politikwissenschaft gibt es zahlreiche Beispiele, bei denen sich eine Analyse von Zeitdauern aufdrängt. Ein sehr prominentes Beispiel ist die Koalitionsdauer (Regierungsstabilität), also die Zeitdauer vom Beginn bis zum Ende einer Regierung. Andere Beispiele wären etwa die Zeitdauer vom Abschluss eines internationalen Abkommens bis zu seiner Ratifizierung in einem Land oder die Zeitdauer zwischen der Befriedung eines ethnischen Konflikts und dem erneuten Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzung in einem Land. Für die Analyse solcher Zeitdauern hat sich die Methode der Ereignisdatenanalyse etabliert²³¹. So lassen sich zahlreiche Beispiele empirischer Studien aus dem Bereich der Vergleichenden Regierungslehre nennen, die sich der Ereignisdatenanalyse bedienen, etwa Studien zum schon angesprochenen politischen Überleben von Regierungen (Saalfeld 2007a, 2009, 2013; Jäckle 2011), dem politischen Überleben von Ministern in Regierungen (Bright et al. 2015) oder zur Dauer von Gesetzgebungsprozessen (Martin/Vanberg 2011). Auch auf Ebene der deutschen Länder sind im Bereich der Vergleichenden Regierungslehre bereits empirische Studien mit Ereignisdatenanalysen zu verzeichnen, nämlich zur Amtsdauer von Ministern in Landesregierungen (Jäckle 2013, 2016).

Ereignisdaten, also Daten zu Zeitdauern, sind besondere Daten, da sie mehrere Informationen kombinieren. Sie verraten uns nicht nur, ob ein bestimmtes Ereignis (das Scheitern einer Regierung, der Rücktritt eines Ministers, eine formale parlamentarische Aktivität zu einem Gesetzentwurf) stattgefunden hat oder nicht, sondern auch wann. Diese Besonderheit ist ein wichtiger Grund, weshalb alternative Verfahren wie die OLS-Regression oder die logistische Regression schlecht, die Ereignisdatenanalyse jedoch besonders gut für die Analyse solcherart Daten geeignet sind. So wäre eine OLS-Regression schon deshalb ungeeignet, weil sie schließlich auch negative Y-Werte vorhersagen würde. Negative Zeitdauern jedoch machen schlichtweg keinen Sinn. Hinzu kommt, dass Ereignisdaten nicht selten deutlich rechtsschief verteilt sind. Über eine logistische Regression ließe sich zwar erfassen, ob das relevante Ereignis eingetreten ist oder nicht. Dafür sind hier andere gravierende Nachteile zu verzeichnen (vgl. etwa Yamaguchi 1991: 9), allen voran, dass wir jegliche Informationen über den Zeitpunkt des Ereignisses verlieren. Natürlich aber ist bei Ereignisdaten gerade auch dieser Zeitpunkt von besonderem Interesse.

231 Neben dieser Bezeichnung sind auch noch zahlreiche weitere Bezeichnungen im Umlauf, etwa Transitionsanalyse (besonders in der Soziologie), Event History Analysis, Duration Analysis, Failure Time Analysis, Survival Analysis und einige mehr. Alle diese Bezeichnungen meinen dieselbe Methode. Übrigens verweist die letztgenannte Bezeichnung Survival Analysis auf das ursprüngliche Anwendungsgebiet der Methode. In medizinischen Studien nämlich geht es häufig darum, „[...]die Relevanz bzw. das Ausmaß des Therapieeffekts hinsichtlich des Überlebens von Patienten unter gleichzeitiger Berücksichtigung weiterer relevanter Einflussfaktoren im Rahmen einer multiplen Überlebenszeitanalyse zu untersuchen“ (Ziegler et al. 2004: 1). Insofern ist die Bezeichnung Survival Analysis durchaus wörtlich zu nehmen.

Drei weitere Schwachpunkte teilen sich die potenziellen Alternativen OLS-Regression und logistische Regression. So können sie beide mit sogenannten Zensierungen nicht umgehen, also Beobachtungen, bei denen wir die genaue Zeitdauer nicht kennen. Dies kann passieren, wenn Beobachtungen schon vor Beginn des Untersuchungszeitraums existierten (Linkszensierung) oder wir nicht wissen, ob das relevante Ereignis überhaupt eintritt, weil der Untersuchungszeitraum vor Eintritt des Ereignisses endet (Rechtszensierung). Im Falle solcher Beobachtungen ließen sich bei einer OLS-Regression keine sinnvollen Werte für die abhängige Variable angeben. Die logistische Regression hätte Probleme mit Rechtszensierungen, da entsprechende Beobachtungen entweder ausgeschlossen oder wider besseres Wissen behandelt werden müssten, als sei das Ereignis eingetreten. Der zweite gemeinsame Schwachpunkt besteht darin, dass beide Verfahren nicht berücksichtigen können, ob sich unabhängige Variablen über Zeit verändern (etwa wie sich die Arbeitslosigkeit während der Legislaturperiode entwickelt). Die Verwendung behelfsmäßiger Durchschnittswerte jedoch bedeutete auch einen unnötigen Informationsverlust. Und drittens könnte auch nicht berücksichtigt werden, ob Effekte von unabhängigen Variablen an sich über Zeit variieren. Ereignisdatenanalysen jedoch kommen mit all diesen spezifischen Eigenheiten von Ereignisdaten sehr gut zurecht. Einige der genannten Punkte werden auch in der vorliegenden Analyse relevant sein. So wird es der Forscher bei der Analyse von Gesetzgebungsprozessen unweigerlich mit Gesetzentwürfen zu tun haben, die nie eine formale parlamentarische Aktivität erfahren, also rechtszensiert sind. Ein anderes Beispiel aus dem vorliegenden Kontext sind Gesetzentwürfe, die über mehrere aufeinanderfolgende Legislaturperioden laufen, bei denen also die Gesetzesinitiative aus Legislaturperiode A stammt, jedoch in Legislaturperiode A keine formale parlamentarische Aktivität erfährt, sondern erst – als neuerliche identische Gesetzesinitiative – in der darauffolgenden Legislaturperiode B. Das Verfahren der Ereignisdatenanalyse ist so smart, dass wir entsprechende Beobachtungen nicht nur nicht ausschließen müssen, sondern diejenigen Informationen, die wir zu ihnen haben, auch voll nutzen können, ohne dabei durch die Einführung von unsicheren Annahmen über diese Beobachtungen potenzielle Verfälschungen zu riskieren. Dabei werden die Informationen über diese Beobachtungen so lange einbezogen, bis der Untersuchungszeitraum endet. Es spricht also alles dafür, auf dieses Analyseverfahren zurückzugreifen.

Für eine ausführliche Einführung des Verfahrens und seiner mathematisch-statistischen Grundlagen fehlt hier der Platz. Wir verweisen diesbezüglich auf die einschlägige einführende Literatur (zum Beispiel Box-Steffensmeier/Jones 2004). Wohl aber wollen wir an dieser Stelle kurz die Eckpfeiler des Verfahrens skizzieren. Um die Informationen zum Eintreten eines Ereignisses und dem Zeitpunkt seines Eintretens kombinieren zu können, gründet das Verfahren auf diesen zentralen Informationen als Fixpunkten. Benötigt wird also die Information, ob (während des Beobachtungszeitraums) ein Ereignis (oder, wie die Terminologie der Ereignis-

nisdatenanalyse auch häufig sagt: Event) eingetreten ist oder nicht. Unter einem Ereignis sei dabei der Wechsel von einem Zustand in einen anderen zu verstehen. Zusätzlich wird eine Information zur Überlebenszeit (oder Verweildauer) benötigt, die angibt, „[...] wie lange das Untersuchungsobjekt in Zustand A war, bis es in Zustand B übergewechselt ist“ (Wenzelburger et al. 2014: 166). Das ‚Risk Set‘ ist dann jeweils die Menge an Beobachtungen, die gerade dem Risiko unterliegen, das interessierende Ereignis zu erfahren, sich also in Zustand A befinden²³². Die Ereignisdatenanalyse, wie wir sie hier verstehen, lässt sich dann ausdrücken als „[...] analysis of rates of the occurrence of the event *during the risk period*“ (Yamaguchi 1991: 3; Hervorhebung im Original). Auf den gegebenen Kontext gemünzt analysiert das Verfahren also, wie hoch die bedingte Wahrscheinlichkeitsrate ist, dass ein Gesetzentwurf zu einem gegebenen Zeitpunkt in der entsprechenden Legislaturperiode zum ersten Mal eine formale parlamentarische Aktivität erfährt. Für diese Analyse arbeitet das Verfahren mit zwei elementaren Funktionen und kombiniert diese. Die eine ist die Wahrscheinlichkeitsdichtefunktion $f(t)$, die die nicht-konditionierte Wahrscheinlichkeit beschreibt, dass ein Ereignis während eines infinitesimal kurzen Zeitintervalls zwischen t und Δt auftritt. Die andere ist die Überlebensfunktion $S(t)$, die die Wahrscheinlichkeit beschreibt, dass ein Ereignis bis zum Zeitpunkt t noch nicht aufgetreten ist. Aus der Kombination der beiden Funktionen ergibt sich dann die ‚Hazard Rate‘ als $\lambda(t) = f(t)/S(t)$. In Worten lässt sich das so ausdrücken: „Die Hazard-Rate gibt das unmittelbare Risiko an, dass ein Ereignis im infinitesimal kleinen Zeitraum Δt stattfindet, unter der Bedingung, dass es bis t noch nicht stattgefunden hat“ (Wenzelburger et al. 2014: 170). Über ein Modell schätzt die Ereignisdatenanalyse dann diese Hazard-Rate. Auf diese Weise lässt sich auch der Einfluss von Kovariaten auf die Hazard-Rate schätzen.

Ereignisdatenanalyse ist dabei nicht gleich Ereignisdatenanalyse. So lassen sich diverse Unterarten des Verfahrens unterscheiden (Wenzelburger et al. 2014: 165). Bei den hier verwendeten Daten handelt es sich um Daten mit einer diskreten Anzahl an Zuständen (nämlich den Zustand, dass die erste formale parlamentarische Aktivität zu einem Gesetzentwurf noch nicht erfolgt ist, und den Zustand, dass sie bereits erfolgt ist), wobei der Zustandswechsel kontinuierlich möglich ist. Der Zustandswechsel kann also jederzeit in der Legislaturperiode stattfinden, nicht nur zu ausgewählten Zeitpunkten²³³. Außerdem kann das Ereignis bei einem Gesetzentwurf logischerweise nur ein Mal eintreten, also nicht wiederholt. Unter solchen kontinuierlichen Zeit-Modellen lassen sich drei Typen unterscheiden:

232 Im vorliegenden Fall wären also zum Zeitpunkt der Wahl einer Regierung alle Gesetzentwürfe der Legislaturperiode, von denen wir wissen, im Risk Set. Mit seiner ersten formalen parlamentarischen Aktivität fällt ein Gesetzentwurf dann aus dem Risk Set heraus. Potenzielle Gesetzesvorhaben, die jedoch niemals zur Gesetzesinitiative werden, können naturgemäß nicht berücksichtigt werden und sind nicht im Risk Set enthalten, da wir schließlich gar nicht systematisch von ihrer Existenz erfahren. Wir haben diesen Punkt bereits im Zuge der Diskussion des Proxys in Kapitel 4 behandelt.

233 „Jederzeit“ messen wir dabei wie dargelegt in Tagen, was im Hinblick auf die Analyse von Gesetzgebungstätigkeit in jedem Fall detailliert genug ist.

nicht-parametrische, parametrische und semi-parametrische Modelle (Reimer/Barrot 2009: 333). Wie schon die Begrifflichkeiten nahelegen, liegt das wesentliche Unterscheidungsmerkmal darin, welche Annahmen ein Modell über die funktionale Verteilung der Eintrittszeitpunkte von Ereignissen macht. Während nicht-parametrische Modelle diesbezüglich keinerlei Annahmen treffen, spezifizieren parametrische Modelle die Form dieser so genannten ‚Baseline Hazard‘-Funktion genau. Beide Varianten jedoch würden für unsere Zwecke gravierende Nachteile mit sich bringen. Nicht-parametrische Modelle eignen sich allenfalls für erste bivariate Auswertungen, wohingegen sich stetige Variablen nur mit Abstrichen untersuchen lassen und multivariate Analysen jenseits des Möglichen sind. Das zentrale Problem parametrischer Modelle: „Die Schätzungen dieser Modellklasse sind nur dann unverzerrt, wenn die angenommene funktionale Form der zeitlichen Abhängigkeit zumindest annähernd korrekt spezifiziert ist“ (Wenzelburger et al. 2014: 184). Dies ist jedoch schwierig, da wir sie a priori nicht kennen. Als eine Art Königsweg für viele politikwissenschaftliche Fragestellungen sehr populär geworden ist daher das semi-parametrische und nach seinem ‚Erfinder‘ David R. Cox (1972, 1975) benannte Cox-Modell (auch ‚Proportional-Hazards-Modell‘): „[I]n nearly all situations researchers should fit a Cox model rather than a parametric model in order to avoid unreliable estimates. [...] Parametric models should always be treated with caution since they are inherently prone to bias [...]“ (Golub 2008: 543).

Auch im vorliegenden Fall weist das Cox-Modell handfeste Vorteile auf, weshalb wir uns für dieses Modell entscheiden. Das Cox-Modell kann auch komplexe multivariate Analysen stemmen und geht dabei von einer zeitlichen Abhängigkeit aus. Das Besondere ist jedoch, dass deren Form – anders als bei parametrischen Modellen – nicht näher spezifiziert werden muss. Dieses Offenlassen erklärt auch die Bezeichnung als semi-parametrisches Modell. Dabei steht das Cox-Modell im Hinblick auf den Umgang mit unvollständigen Beobachtungen (etwa Zensierungen) anderen Modellen der Ereignisdatenanalyse in nichts nach. Der ‚Trick‘ des Verfahrens besteht darin, dass es die β -Koeffizienten mittels der von Cox (1975) entwickelten Partial-Likelihood-Methode schätzt, die dabei nicht auf die exakten Verweildauern der Beobachtungen, sondern lediglich auf die Rangfolge dieser Verweildauern zurückgreift (genauer zum Schätzverfahren Box-Steffensmeier/Jones 2004: 48–54). Dieser Kniff ist nicht ganz frei von potenziellen grundsätzlichen Nachteilen. Inwiefern diese zum Tragen kommen, hängt vom konkreten Erkenntnisinteresse und von der Beschaffenheit der Daten ab. Zwei Punkte sind an dieser Stelle insbesondere zu nennen. So bedeutet der Verzicht auf das Heranziehen der genauen Verweildauern und das stattdessen praktizierte Zurückgreifen auf die Rangfolge dieser Verweildauern einen Informationsverlust. Dieser könne theoretisch zu einer Verzerrung der Ergebnisse führen. Dies gelte jedoch nur für sehr kleine Samples mit Fallzahlen von $N < 20$ (Wenzelburger et al. 2014: 186),

womit wir diesen potenziellen Nachteil im vorliegenden Kontext getrost beiseite schieben können. Zweitens bedeutet der Verzicht auf eine Spezifizierung der funktionalen Form der Baseline-Hazard logischerweise, dass die Form der zeitlichen Abhängigkeit in den Ereignisdaten auch inhaltlich im Dunkeln bleibt. Da die vorliegende Arbeit mit ihrem x-zentrierten Forschungsdesign jedoch auf die Effekte einiger bestimmter kausaler Schlüsselvariablen und nicht auf die Form der grundlegenden zeitlichen Abhängigkeit abzielt, ist dies vernachlässigbar. Den Effekten der kausalen Schlüsselvariablen kann das Cox-Modell also ohne irgendwelche Probleme nachgehen. Und da wir uns nicht vorwiegend für die grundlegende zeitliche Abhängigkeit interessieren, bietet das Cox-Modell einen sehr guten Weg, die Gefahr einer falschen Parametrisierung zu vermeiden.

Weitere potenzielle methodische oder technische Probleme lassen sich glücklicherweise ebenfalls entweder zerstreuen oder in einem beruhigenden Maße mit geeigneten Gegenmaßnahmen abschwächen. Dies betrifft zum Beispiel die Datenstruktur. So ist die Frage der Unabhängigkeit der Beobachtungen voneinander nicht wie in Kapitel 5 potenziell zu problematisieren. Nicht nur, aber auch weil jeder Gesetzentwurf schließlich lediglich (maximal) ein Mal das interessierende Ereignis erfahren kann, ist sichergestellt, dass ein Gesetzentwurf keineswegs mehrfach in der Analyse vertreten ist. Der Einwand einer hierarchischen Struktur der vorliegenden Daten schwächt sich im Vergleich zur Analyse der Interaktion zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien dadurch ab, dass Legislaturperioden- und Akteurebene zumindest forschungspraktisch betrachtet hier auf dasselbe hinauslaufen. Dies liegt darin begründet, dass die Eigenschaften von Regierungsakteuren über die Legislaturperiode konstant bleiben und Koalitionskonflikt wie bereits diskutiert auch einseitig hervorgerufen werden kann. Im Übrigen gilt wie schon im Zuge von Kapitel 5 der Hinweis auf die allgemein herausgearbeiteten Probleme einer Mehrebenen-Analyse als Alternative (vgl. Braun et al. 2010: 20–22). Wie schon bei der Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager haben wir es auch nun bei der Analyse der Interaktion zwischen Koalitionsakteuren nicht mit einer stringent hierarchischen Datenstruktur zu tun und es liegt ebenfalls keine Zufallsauswahl vor. Ebenso haben wir nicht vor, Cross-Level-Interaktionen zu studieren, womit ein wesentliches Argument für Mehrebenen-Analysen hier ebenfalls nicht relevant ist. Nicht zuletzt haben wir es aufgrund des Ausschlusses von Einparteien-Regierungen in den meisten Modellen mit einer noch kleineren Zahl an Gruppen (hier: Legislaturperioden) zu tun (maximal 19), was von den einschlägigen Autoren durch die Bank als im Allgemeinen problematisch angesehen wird (vgl. Braun et al. 2010: 20–22; Wenzelburger et al. 2014: 100–102). Für so genannte ‚Shared-Frailty Modelle‘, die unter Modellen der Ereignisdatenanalyse als Pendant zur Mehrebenen-Regression betrachtet werden können (vgl. Box-Steffensmeier/Jones 2004: 146–147), ist diese Frage im Speziellen bisher etwas weniger geklärt, jedoch ebenfalls mit

kritischen Fragezeichen versehen²³⁴. Wir scheinen daher auch hier gut beraten, auf solche Modelle zu verzichten und die interessierenden Effekte stattdessen mit anderen Methoden gegen die hierarchische Struktur der Daten abzusichern. So werden wir bei der Analyse nicht nur eine umsichtige Vorgehensweise walten lassen (etwa beim Modellaufbau), sondern der geschilderten Datenstruktur auch mit Länder-Dummies und nach Legislaturperioden geclusterten, robusten Standardfehlern begegnen. Auch die ergänzende qualitative Evidenz übrigens kann dann ihren Teil zu einer vernünftigen Absicherung beitragen.

Ein weiterer Punkt betrifft die so genannte ‚Proportional Hazards-Annahme‘. Dabei handelt es sich um eine Annahme des Cox-Modells. Wie die Bezeichnung schon impliziert geht man im Zuge dieser Proportionalitätsannahme davon aus, dass die Effekte der unabhängigen Variablen jeweils über die Analysezeit hinweg konstant sind. Ist die Annahme verletzt, so drohen eine Fehlspezifikation des Modells und verzerrte Effektschätzer (Wenzelburger et al. 2014: 192). Daher ist bei Cox-Modellen anzuraten, die Plausibilität dieser Annahme jeweils zu prüfen. Hierfür stehen diverse Testverfahren bereit, die teils graphischer und teils statistischer Natur sind. Da sowohl graphische als auch statistische Testverfahren jeweils sowohl Stärken als auch Schwächen haben, kombinieren wir beide, wenn wir später für jede unabhängige Variable in jedem der in diesem Kapitel geschätzten Modelle die Plausibilität der Annahme bewerten. Dies entspricht auch dem aktuellen Forschungsstand (vgl. Wenzelburger et al. 2014: 196). Dabei verlassen wir uns auf die folgende Teststrategie. So betrachten wir zunächst für jede unabhängige Variable das Ergebnis des statistischen Grambsch/Therneau-Tests (Grambsch/Therneau 1994), da dieser unterm Strich graphischen Testverfahren vorzuziehen sei (Wenzelburger et al. 2014: 196). Der Grambsch/Therneau-Test ist jedoch bei größeren Samples empfindlicher (Wenzelburger et al. 2014: 196) und hat zudem mit bestimmten funktionalen Formen nicht-proportionaler Hazards (etwa einem quadratischen Funktionsverlauf) Schwierigkeiten (vgl. Therneau/Grambsch 2000: 140). Daher führen wir für alle unabhängigen Variablen zusätzlich eine Visualisierung über Schoenfeld-Residuen-Plots durch (vgl. Wenzelburger et al. 2014: 194–195). Diese sind beispielsweise neutral gegenüber jeglichen funktionalen Formen, jedoch wie alle graphischen Tests etwa interpretatorisch problematischer. Wir rechnen dann anschließend die geplanten Modelle zur Probe und interagieren dabei alle unabhängigen Variablen, bei denen entweder der Grambsch/Therneau-Test mindestens auf dem Zehn-Prozent-Signifikanzniveau auf Nicht-Proportionalität hinwies oder der Schoenfeld-Residuen-Plot visuell auffällig war mit der logarithmierten verbleibenden Zeit (in Tagen) in der jeweiligen Legislaturperiode. Auf dem Zehn-Prozent-Niveau signifikante Interaktionen dieser

234 So mahnen etwa Terry M. Therneau und Patricia M. Grambsch (2000: 259): „One very important issue that is still not completely resolved is the amount and distribution of information – total number of events, number of groups, and the distribution of events/groups – required to produce stable frailty estimates“. Ähnlich äußern sich Mario Cleves, Roberto G. Gutierrez, William Gould und Yulia V. Marchenko (2010: 199).

„Test-Modelle“ werden dann in die in diesem Kapitel präsentierten eigentlichen Modelle übernommen.

Eine Interaktion betreffender unabhängiger Variablen mit der Analysezeit ist ein übliches und empfohlenes Verfahren, um für Nicht-Proportionalität zu korrigieren (vgl. zum Beispiel Box-Steffensmeier/Jones 2004: 136)²³⁵. Das Verfahren ist jedoch nicht nur üblich und empfohlen, sondern eine Interaktion mit der verbleibenden Zeit in der Legislaturperiode darüber hinaus bei Anzeichen für Nicht-Proportionalität auch theoretisch plausibel, wenn man an die Möglichkeit einer sich potenziell mit dem Näherrücken der nächsten Wahlen verändernden Gewichtung von Handlungsanreizen denkt. Die Logarithmierung der Analysezeit nehmen wir vor, da es sich dabei erstens um das etablierte und meistverwendete Standardverfahren handelt (vgl. Box-Steffensmeier/Jones 2004: 136). Zweitens sind andere Gesetzgebungsstudien auch schon so vorgegangen (etwa Martin 2004). Und drittens macht eine Logarithmierung auch aus Perspektive der theoretischen Plausibilität Sinn, um der häufig in der Literatur angenommenen Dynamik sich potenziell veränderter Anreizgewichtung mit dem Näherrücken von Wahlen Ausdruck zu verleihen. Die zeitliche Abhängigkeit ist dann im Falle ihres Auftretens auch ein inhaltlich interessantes Detail. Abschließend zu diesem Punkt noch einige Hinweise zur technischen Umsetzung der verbleibenden Zeit in der Legislaturperiode als Interaktionsvariable: Einige wenige Gesetzentwürfe erfahren ihre erste formale parlamentarische Aktivität in dem kurzen Zeitraum zwischen der Wahl zur darauffolgenden Legislaturperiode und der konstituierenden Sitzung der nachfolgenden Legislaturperiode, also in den allerletzten Zügen einer Koalitionsregierung bereits nach der Wahl am Ende der Legislaturperiode. Diesen wenigen Gesetzentwürfen geben wir denselben Zeithorizont wie er am Tag der Wahl am Ende der Legislaturperiode bestünde, anstatt eine negative Zahl an Tagen zu codieren. Bei den drei Legislaturperioden mit vorgezogenen Neuwahlen berechnen wir die verbleibende Zeit in der regulären Legislaturperiode, das heißt mit dem anhand der gesetzlichen Länge der Legislaturperiode ‚berechneten‘ fiktiven Zeitpunkt des eigentlichen Wahltags²³⁶. Der Grund hierfür liegt darin, dass davon auszugehen ist, dass die Koalitionsparteien jeweils mit

235 Da in der Literatur zu Ereignisdatenanalysen Begriffe teils nicht einheitlich verwendet werden, ist an dieser Stelle eine kurze Klarstellung hilfreich. Bei diesen Interaktionen mit der Analysezeit handelt es sich nicht (obwohl in der Literatur bisweilen dennoch so bezeichnet) um ‚time-varying covariates‘, sondern um ‚time-varying coefficients‘ (zu dieser Unterscheidung auch Cleves et al. 2010: 190). Natürlich verändert sich durch das Korrekturverfahren mittels Interaktionen dann auch der Wert der unabhängigen Variable über Zeit. Der eigentliche und vorgelagerte Punkt ist jedoch, dass sich der Effekt der Variable über Zeit verändert. Time-Varying Covariates im engeren Sinne sind dann über Zeit variierende Variablen, deren Effekt jedoch über Zeit konstant sein kann (ein Beispiel für eine solche Variable in der vorliegenden Arbeit wäre die Veränderung der Arbeitslosenquote).

Übrigens ist das Verfahren hier auch stratifizierten Modellen vorzuziehen. Neben diversen Nachteilen stratifizierter Modelle schlägt hier vor allem zu Buche, dass die Analysezeit stetiges Skalenniveau aufweist und sich daher nicht ohne weitere Probleme als Schichtungsvariable verwenden lässt (vgl. Therneau/Grampsch 2000: 145).

Außerdem lässt sich als Vorgriff auf die spätere Analyse bereits an dieser Stelle anmerken, dass die vermuteten kausalen Schlüsselvariablen in der Regel nicht von Nicht-Proportionalität betroffen sind. Dies lässt sich auch als Bestätigung der Entscheidung für ein Cox-Modell auffassen.

236 Diese fiktiven Wahltage liegen dann in den betreffenden Legislaturperioden 14, 17 und 19 in Hamburg jeweils 1.461 Tage nach dem Wahltag, der der betreffenden Legislaturperiode voranging (da die reguläre Dauer der Legislaturperiode jeweils vier Jahre betrug entspricht dies vier Mal 365 Tagen plus einem ‚Schaltjahr-Extra-Tag‘).

dem Zeithorizont einer ganzen, regulären Legislaturperiode in die Regierungszeit starteten und nicht langfristig von den vorgezogenen Neuwahlen wissen konnten²³⁷. Außerdem – dies ist wichtig für die spätere Interpretation entsprechender Koeffizienten – führen wir zur sinnvolleren Interpretation der Koeffizienten nach Logarithmierung der Restzeit eine Median-Zentrierung der Variable durch. Dies bedeutet inhaltlich, dass die Variable nun für denjenigen Gesetzentwurf mit der mittleren verbleibenden Zeit in der Legislaturperiode unter allen Gesetzentwürfen im Datensatz nun den Wert 0 aufweist²³⁸.

Ein weiteres potenzielles Problem besteht in Gesetzentwürfen, die erst verzögert ins Risk Set eintreten. Mit anderen Worten geht es um Gesetzesvorhaben, die zum Zeitpunkt der Regierungsbildung noch gar nicht Bestandteil der Gesetzgebungsagenda der Koalitionsparteien waren. Ein Beispiel wäre ein Sicherheitsgesetz, das als Reaktion auf einen Terroranschlag während der Legislaturperiode aus der Taufe gehoben wird und vorher nicht geplant war. Solche Gesetzentwürfe können technisch betrachtet zu einer Überschätzung des Risk Sets führen. Wir steuern dem entgegen, indem wir mittels Kontrollvariablen zumindest versuchen, für exogene Impulse zu Gesetzgebungstätigkeit zu kontrollieren, soweit dies überhaupt möglich ist. Des Weiteren hilft hier auch der Hinweis weiter, dass solche unkontrollierten exogenen Impulse vor allem dann ein Problem wären, wenn sie nicht zufällig über die Legislaturperiode verteilt sind, wofür sich a priori keine Hinweise ergeben. Geht man eher von einer zufälligen Verteilung aus, so grenzt sich das Problem zumindest ein, da wir schließlich nicht primär an der Baseline Hazard interessiert sind.

Einige Worte zu technischen Details der Umsetzung mögen die Ausführungen zur Methodik beschließen. Dazu gehört, wie wir mit Zensierungen und Trunkierungen in den Daten umgehen. Linkszensierungen gibt es – zumindest in den Daten – nicht. Schließlich treten alle Gesetzentwürfe mit der Regierungsbildung ins Risk Set ein. Inwieweit Gesetzesvorhaben faktisch eventuell doch erst später Teil des Risk Set werden, haben wir eben bereits diskutiert. Hinsichtlich des Datenmanagements jedoch ist das hier kein Punkt. Rechtszensierungen dagegen liegen in den Daten nicht nur vor, sondern sind darüber hinaus auch ein Vorteil der Ereignisdatenanalyse gegenüber alternativen Analysemethoden. Auch Gesetzentwürfe, die während der gesamten Legislaturperiode niemals formal Gegenstand im Parlament wurden ($N=24$)²³⁹, verbleiben selbstverständlich im Datensatz und fließen mit all ihren Informationen in die Analyse ein. Von einer Trunkierung spricht man dann, wenn die Risikoperiode einer Beobachtung voll-

237 Den Tag der Wahl selbst rechnen wir jeweils mit.

238 In absoluten Tagen gerechnet handelt es sich dabei um einen Gesetzentwurf, der seine erste formale parlamentarische Aktivität 1.099 Tage vor Ende der Legislaturperiode erfährt.

239 Vier davon wurden jeweils an einem bestimmten Datum während der Legislaturperiode zurückgezogen. Die übrigen 20 wurden ohne konkretes Datum zurückgezogen, fielen dem Diskontinuitätsprinzip zum Opfer (Ablauf der Legislaturperiode) oder erfuhren ihre erste formale parlamentarische Aktivität nicht vor dem Auseinanderbrechen der Regierungskoalition.

ständig außerhalb des Beobachtungszeitraums liegt. Auch hier lässt sich zwischen Links- und Rechtstrunkierungen unterscheiden. Rechtstrunkierungen kommen in den vorliegenden Daten logischerweise nicht vor. Da der Beobachtungszeitraum Legislaturperioden stets in Gänze umfasst, wäre eine rechtstrunkierte Beobachtung schlicht der darauffolgenden Legislaturperiode zuzurechnen. Dies gilt teilweise äquivalent für Linkstrunkierungen. In einem ganz speziellen Fall jedoch kommen tatsächlich ‚echte‘ Linkstrunkierungen in den vorliegenden Daten vor. Dies hat seine Ursache darin, dass wir die Wahl der Regierung als Startpunkt der Beobachtungsperiode einer jeden Legislaturperiode heranziehen und die Zeitspanne zwischen der konstituierenden Sitzung eines Landtags und der Wahl der Regierung also wegen noch nicht gefestigter Wettbewerbsstrukturen des Neuen Dualismus außen vor bleibt. Gesetzentwürfe, die innerhalb dieser meist kurzen Zeitspanne ihre erste parlamentarische Aktivität erfahren, sind dann als linkstrunkiert zu betrachten. Sie würden gemessen an unserem Proxy eine negative Konfliktdauer aufweisen und werden vor der Analyse ausgeschlossen (N=37).

Anschließend stellt sich noch die Frage, wie wir mit sogenannten ‚Tied Events‘ umgehen. Dabei handelt es sich um „[...] Ereignisse[...], die nach derselben Überlebensdauer eintreten oder zumindest aufgrund einer zu ungenauen zeitlichen Messung nicht voneinander unterscheidbar sind [...]“ (Wenzelburger et al. 2014: 186). Dass dies für Cox-Modelle eine Schwierigkeit darstellt, liegt auf der Hand. Schließlich verlassen sich Cox-Modelle gerade auf die Rangfolge des Eintretens von Ereignissen. Glücklicherweise gibt es diverse statistische Korrekturverfahren für solche Ties, mit denen sich das Cox-Modell dennoch approximativ schätzen lässt (vgl. Wenzelburger et al. 2014: 189). Das präziseste der vier Korrekturverfahren bietet dabei die ‚exact-marginal-likelihood-, oder ‚averaged-likelihood-Methode‘ (Box-Steffensmeier/Jones 2004: 56; Wenzelburger et al. 2014: 189). Dieses Verfahren ist in Stata jedoch nicht gleichzeitig mit der Verwendung geclusterter Standardfehler anwendbar (vgl. die Erläuterungen im entsprechenden Abschnitt des Stata-Benutzerhandbuchs; diese lassen sich im Internet einsehen unter <http://www.stata.com/manuals13/ststcox.pdf>, Seite 2). Alternativ verwenden wir daher die immer noch präzise ‚efron-Methode‘.

6.3.2 Datenpräparation

Wie bereits mehrfach angeklungen, sind auch in diesem Kapitel einige Gesetzentwürfe von der Analyse sinnvollerweise auszuschließen. So schließen wir zunächst erneut 15 Bekanntmachungen aus, die nicht als Gesetzentwürfe anzusehen sind und auch nicht das reguläre parlamentarische Gesetzgebungsverfahren durchlaufen haben. Sodann werden wie bereits in Kapitel 5 Gesetzentwürfe ausgeklammert, die von einzelnen Abgeordneten initiiert wurden (N=10). Nach unseren Eingangsbetrachtungen von Koalitionskonflikt jenseits des Neuen Dualismus schließen

wir für die folgende quantitative Analyse auch Gesetzentwürfe aus, die nur von einer der Koalitionsparteien (N=35) oder aber lagerübergreifend initiiert wurden (N=197). Potenziellen Koalitionskonflikt bei diesen Gesetzentwürfen haben wir oben bereits beleuchtet; und generell würde unser Proxy für Koalitionskonflikt hier Gefahr laufen, durch eine starke Vermischung der Interaktion zwischen den Koalitionsakteuren mit der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager verzerrt zu werden. Wie bereits begründet schließen wir des Weiteren 29 Gesetzentwürfe aus, die ihre erste formale parlamentarische Aktivität vor der Wahl der Regierung erfuhren (acht davon sind gleichzeitig lagerübergreifend initiierte Gesetzentwürfe). Schließlich werden noch weitere fünf Gesetzentwürfe ausgeschlossen, die in der jeweils vorangegangenen Legislaturperiode initiiert wurden. Diese können nicht einbezogen werden, da die Legislaturperiode ihrer Initiierung nicht Teil des Untersuchungszeitraums ist oder zwischen den beiden betreffenden Legislaturperioden der Regierungstyp wechselte und wir damit auch von grundsätzlich unterschiedlichen Mechanismen der Mehrheitskoordination ausgehen müssen, die wir schwerlich innerhalb eines Gesetzentwurfs berücksichtigen könnten.

Von den 3.359 im Datensatz enthaltenen Gesetzentwürfen stehen nach diesen Bereinigungen 3.068 Gesetzentwürfe für die quantitative Analyse zur Verfügung²⁴⁰. Damit können wir nach wie vor von einer breiten Datenbasis sprechen. Gesetzentwürfe, die zwischen dem Auseinanderbrechen einer Koalitionsregierung und dem Ende der Legislaturperiode zum ersten Mal formal Gegenstand im Parlament wurden, fließen als rechtszensierte Beobachtungen in die Analyse ein. Bereits in Kapitel 4 haben wir argumentiert, dass wir a priori nicht wissen, wie genau sich der Koalitionsbruch auf die Interaktionsmechanismen der bisherigen Koalitionspartner auswirkt. Es ist jedoch plausibel, dass sich die Koalitionspartner nicht mehr zwingend an Kompromisse gebunden fühlen und die Koalitionsdisziplin nicht mehr gilt. Daher kann die Zeitspanne *nach* dem Bruch der Koalition dementsprechend nicht mehr zur Analyse der Interaktion von Akteuren *in* Koalitionsregierungen herangezogen werden. Die Frage nach späterer Annahme oder Ablehnung eines Gesetzentwurfs ist übrigens konsequenterweise nicht maßgeblich für unsere Datenbereinigung; schließlich macht sich unser Proxy aus den genannten guten Gründen unabhängig davon und setzt zeitlich gesehen davor an.

Auch zur Struktur des Datensatzes verlieren wir noch einige Worte. So ist bereits mehrfach angeklungen, dass in die Analyse auch über Zeit variierende unabhängige Variablen einfließen, also unabhängige Variablen, deren Wert für eine Beobachtung sich während deren Observationsdauer verändert. Zuvor allerdings muss die Struktur des Datensatzes daran angepasst werden. Das entsprechende Verfahren ist auf dem Gebiet der Ereignisdatenanalyse etabliert und braucht hier nicht ausführlich vorgestellt zu werden (vgl. in Kürze Wenzelburger et al. 2014:

240 Den Umgang mit verfassungsändernden Gesetzentwürfen haben wir bereits in Kapitel 5 diskutiert. Dem schließen wir uns hier an. Ohnehin betrifft dies hier nur die geringe Zahl von 18 Gesetzentwürfen.

207–208; sowie ausführlich Box-Steffensmeier/Jones 2004: 95–117). Der Trick besteht darin, sich die Idee des ‚counting process formulation‘ (Fleming/Harrington 1991) zunutze zu machen. Dabei wird der Datensatz dergestalt expandiert, dass für jeden Zeitpunkt, an dem die über Zeit variierenden unabhängigen Variablen ihren Wert verändern können, eine eigene Zeile generiert wird (im vorliegenden Fall also für jeden Tag der Observationsdauer eines Gesetzentwurfs)²⁴¹. Das Schätzverfahren des Cox-Modells kommt mit dieser Expansion des Datensatzes problemlos zurecht²⁴². Die Interpretation der geschätzten Koeffizienten ist ebenfalls äquivalent zu denen von über Zeit konstanten unabhängigen Variablen.

Was das Problem fehlender Werte im Datensatz betrifft, gibt es an dieser Stelle recht Erfreuliches zu berichten. So bleibt das Problem in den engen, bereits aus Kapitel 5 bekannten Grenzen. So liegen in der 13. Legislaturperiode Nordrhein-Westfalens auf der Dimension Umweltpolitik lediglich Positionsdaten für die Grünen vor. Dies zieht fehlende Werte der Variablen zur programmatischen Spannweite der Regierungskoalition nach sich (sieben Gesetzentwürfe sind hiervon betroffen). Positionsdaten fehlen außerdem für die PDS in der gesamten 1. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts. Dies führt zu fehlenden Werten bei der Variable zur programmatischen Alternative für eine Koalitionspartei (von denen dann alle 214 Gesetzentwürfe der Legislaturperiode betroffen sind). Auch für die CDU auf der Dimension Wirtschaft/Landwirtschaft/Finanzen fehlen in der 13. Legislaturperiode Hessens Positionsdaten, die ebenfalls für Ausfälle bei dieser Variable sorgen (dies betrifft weitere 30 Gesetzentwürfe). Beobachtungen mit fehlenden Werten werden bei den folgenden Modellen stets komplett von der Analyse ausgeschlossen. Allerdings wirken die Zahlen hier gravierender, als sie sind. So weisen rund 92 Prozent und damit ein hoher Anteil der für die folgenden Analysen in Frage kommenden Gesetzentwürfe keinerlei fehlende Werte auf. Hinzu kommt, dass 27 der Beobachtungen mit fehlenden Werten ohnehin aus anderen Gründen aus der Analyse außen vor bleiben und sich der Nachteil fehlender Werte bei den übrigen Beobachtungen durch einen klugen Modellaufbau reduzieren lässt. So lässt sich durch das zusätzliche Rechnen eines Modells unter Ausschluss der Variable zur programmatischen Alternative für eine Koalitionspartei die Zahl wegen fehlender Werte ausgeschlossener Beobachtungen drastisch reduzieren.

241 Die Gesamtzahl der Zeilen des Datensatzes ergibt sich dann, wenn man die Observationsdauer aller Gesetzentwürfe in Tagen addiert. Im vorliegenden Fall kommt man dann auf 2.423.126 Zeilen.

242 „The Cox model is particularly well suited to include TVCs [time-varying covariates; S. S.] because the partial likelihood function is determined by the ordered failure times, but not by the actual duration times. Because of this, calculations of the hazard ratio are only made at failure times“ (Box-Steffensmeier/Jones 2004: 103).

6.3.3 Berücksichtigung und Operationalisierung (weiterer) Kontrollvariablen

Welche Kontrollvariablen sind in den folgenden Analysen zu berücksichtigen? Die Antwort auf diese Frage setzt am besten bei unserem Proxy für Koalitionskonflikt an. Schon bei dessen Vorstellung in Kapitel 4 wurde klar, dass die Verwendung des Proxys die Kontrolle einiger Drittvariablen erfordert, die den Zeitpunkt der ersten formalen parlamentarischen Aktivität zu einem Gesetzentwurf potenziell ebenfalls beeinflussen könnten, deren Effekte sich jedoch entweder anhand des vorgestellten Modells aus Kapitel 3 nicht erwarten lassen. Oder die entsprechenden Drittvariablen stehen schlicht nicht im Fokus des Modells, da sie etwa makro-institutionelle Eigenschaften von Ländern oder Ex-Post-Mechanismen des Koalitionsmanagements betreffen und damit nicht als vermutete kausale Schlüsselvariablen in Frage kommen. Daher gehen wir von einigen zwingend notwendigen Kontrollvariablen aus, die wir denn auch zwecks Validität des Proxys in alle Modelle einbeziehen.

So könnte die implizite oder explizite Ausklammerung einer Materie im Koalitionsvertrag von der Koalitionsdisziplin der Vermeidung von Koalitionskonflikt dienlich sein. Die entsprechende Kontrollvariable gibt uns die Möglichkeit, diese Gesetzentwürfe dennoch bei unserer Analyse zu berücksichtigen. In Deutschland erleben wir es in Bund und Ländern in aller Regel, dass Koalitionspartner in der Gesetzgebung gegenseitige Koalitionsdisziplin vereinbaren. Eine gewissenhafte Durchsicht aller Koalitionsverträge der in der vorliegenden Arbeit berücksichtigten Koalitionsregierungen bestätigt diese Regel, birgt jedoch durchaus auch einige wenige Überraschungen. Daher schaffen wir eine Dummy-Variable, die mit 1 codiert ist, wenn für das Politikfeld, dem ein Gesetzentwurf, zuzurechnen ist, im Koalitionsvertrag nicht explizit legislative Koalitionsdisziplin vereinbart ist. Bei den meisten Koalitionsregierungen sieht der Koalitionsvertrag pauschal für alle Politikfelder explizit legislative Koalitionsdisziplin vor; die Variable ist dann stets mit 0 codiert. In den Koalitionsverträgen der Koalitionsregierungen in Hamburgs 16. und 17. Legislaturperiode finden sich keine entsprechenden Klauseln. Ein augenscheinlicher Eindruck der erhobenen Daten legt zwar durchaus die Vermutung nahe, dass auch in diesen beiden Fällen in der Regierungspraxis nicht minder am Prinzip der legislativen Koalitionsdisziplin festgehalten wurde und eine explizite Klausel im Koalitionsvertrag schlicht nicht für nötig gehalten worden sein könnte. Im Sinne einer konservativen Vorgehensweise codieren wir die Variable für diese beiden Regierungen dennoch mit 1. Eine Besonderheit stellen die Koalitionsregierungen der 12. und 13. Legislaturperiode Nordrhein-Westfalens dar. In beiden Fällen findet sich eine explizite Festlegung auf legislative Koalitionsdisziplin, von der jedoch die Bereiche Abgeordnetenrecht und Abgeordnetenfinanzierung (12. Legislaturperiode) beziehungsweise Abgeordnetenrecht (13. Legislaturperiode) explizit ausgenommen werden. Gesetzentwürfe aus diesen

beiden genannten Bereichen codieren wir hier daher mit 1²⁴³, die übrigen Gesetzentwürfe der beiden Koalitionsregierungen mit 0.

Dasselbe gilt für tangentiale Salienzen der Koalitionspartner, wobei andererseits eine gleichermaßen hohe Beimessung von Salienz auch den gegenteiligen Effekt einer temporalen Priorisierung von Gesetzentwürfen hervorrufen könnte²⁴⁴. Technische Gesetzentwürfe könnten möglicherweise, da einfacher abzuhandeln, eher zeitig innerhalb der Legislaturperiode abgehandelt werden. (Andererseits könnte sich auch gerade angesichts ihrer technischen Natur gar kein Anreiz für irgendeine temporale Priorisierung und dadurch eine zufällige Verteilung über die Legislaturperiode ergeben.) Bei durch Vielschichtigkeit gekennzeichneten komplexen Gesetzentwürfen könnte dementsprechend das Gegenteil der Fall sein, andererseits jedoch auch eine temporale Priorisierung wegen der Zuweisung erhöhter Bedeutung für größere und möglicherweise prestigeträchtigere Vorhaben.

Phasen gravierender Regierungsumbildungen könnten entweder Ressourcen binden und für temporale Verzögerungen sorgen oder aber (und nicht zuletzt als Zeichen für die Wähleröffentlichkeit) Initial für besonders rege Gesetzgebungstätigkeit sein. Wir operationalisieren dies mittels einer über Zeit variierenden Dummy-Variable, die 30 Tage vor und nach dem Wechsel eines Regierungschefs mit 1 codiert ist (Datenquelle: Bräuninger/Debus 2012)²⁴⁵. Der Wechsel des Regierungschefs erscheint dabei eine gute Orientierungsmarke, um kleinere Veränderung der Regierungszusammensetzung, die keine größeren Auswirkungen auf die Arbeitsweise der Regierung insgesamt haben dürften (etwa den Wechsel eines einzelnen Ministers), außen vor zu lassen.

Und auch ein Anstieg der Arbeitslosenquote könnte als Proxy für den Handlungsdruck durch die öffentliche Erwartungshaltung gegenüber dem Regierungslager ein exogener Anreiz für verstärkte gesetzgeberische Aktivität sein, um Handlungsfähigkeit seitens des Regierungslagers zu dokumentieren. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist dabei von ‚critical-event theorists‘ im Bereich der Analyse von Regierungsscheitern bereits etabliert worden (vgl. Saalfeld 2008: 360–362; Robertson 1983)²⁴⁶. Bei unserer Operationalisierung versuchen wir, möglichst präzise zu

243 Die Einstufung, ob ein Gesetzentwurf diesen Bereichen zuzurechnen ist, erfolgte jeweils anhand des Titels eines Gesetzentwurfs. Unterm Strich dürften jedoch wiederum nicht unbedingt alle Gesetzentwürfe aus den betreffenden Materien tatsächlich auch von einem Aussetzen der Koalitionsdisziplin gekennzeichnet sein.

244 Das Argument tangentialer Salienzen nach Luebbert ist natürlich ein Argument, das explizit zu testen ebenfalls interessant wäre. Es ist jedoch in einer Studie wie der vorliegenden nicht sauber von einer temporalen Priorisierung salienter Gesetzentwürfe zu trennen. Wegen dieser Uneindeutigkeit bei der Interpretation der Variablen sollte man von ihrer Verwendung als kausale Schlüsselvariable absehen. Sie kann jedoch als gute Kontrollvariable für die kumulierten, aus den Salienzen, die die Koalitionspartner einem Gesetzentwurf beimessen, resultierenden Anreize zur temporalen Verzögerung (Koalitionskonflikt bei nicht-tangentialen Salienzen) oder Priorisierung (einvernehmliche Anreize zur zügigen Umsetzung beiderseitig präferierter Projekte) dienen.

245 Die ersten 30 Tage einer jeden Legislaturperiode werden dabei nicht mit 1 codiert, da anzunehmen ist, dass sich Koalitionspartner in der Phase der Regierungsbildung bereits auf das gemeinsame Regieren einrichten können und diese Startphase des Regierens zum anderen von allen Regierungen zu Beginn einer jeden Legislaturperiode zu bewältigen ist.

246 Mit der Entwicklung der Inflationsrate wird in dieser Literatur klassischerweise noch eine zweite Kovariate für die Kontrolle solcher zufälliger, exogener Schocks verwendet. Wir verzichten im vorliegenden Kontext ausdrücklich auf die Einbeziehung der Inflationsrate, da die Gesetzgebungskompetenz in Fragen der Währungs- und Geldpolitik laut Artikel 73 Grundgesetz ausschließlich beim Bund liegt und daher die Inflationsrate als Proxy für durch exogene

sein und generieren daher eine über Zeit variierende Variable. Schließlich geht es dabei inhaltlich um die temporale Entwicklung der Arbeitslosenquote. Die Variable gibt dabei zu jedem Zeitpunkt die Veränderung der Arbeitslosenquote gegenüber dem jeweiligen Vormonat in Prozentpunkten an²⁴⁷. Einige kurze Bemerkungen zum Umgang mit nicht verfügbaren Rohdaten sind hier noch anzufügen. Für Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt fehlen die Daten jeweils von Oktober 1990 bis einschließlich Dezember 1990, so dass für die Variable für Oktober 1990 bis Januar 1991 fehlende Werte drohen. Der Grund für die fehlenden Rohdaten liegt offenkundig in der Umbruchphase der Wiedervereinigung begründet. Wir codieren daher approximativ eine unveränderte Arbeitslosenquote (das heißt Variable ist in diesen Monaten 0). Für Nordrhein-Westfalen fehlen die Rohdaten von Juni bis einschließlich Dezember 1990, so dass hier für die Variable von Juni 1990 bis Januar 1991 fehlende Werte drohen. Wir verwenden daher von Juni bis Dezember approximativ das Jahresmittel der Arbeitslosenquote und codieren von Juni bis Dezember eine Veränderung von 0 und für Januar 1991 dann die Veränderung des Januars gegenüber dem Jahresmittel 1990²⁴⁸.

Die Frage nach vier oder fünf Jahren regulärer Länge der Legislaturperiode und nach einer etwaigen Verkürzung der Legislaturperiode stecken den zeitlichen Rahmen ab, der für gesetzgeberische Handlungen überhaupt zur Verfügung steht. Dies schließlich könnte sich auf den Zeithorizont der Koalitionsakteure auswirken. Dies geschieht über zwei Kontrollvariablen. Zum einen erfassen wir über eine Dummy-Variable, ob die gesetzlich vorgesehene Dauer einer Legislaturperiode vier oder fünf Jahre beträgt (Datenquelle: Leunig 2012: 105–107). Die Variable nimmt den Wert an, wenn die vorgesehene Dauer vier Jahre beträgt. Die Legislaturperiode weist in allen Ländern eine gesetzlich vorgesehene Dauer von vier oder fünf Jahren auf, wobei der Standard inzwischen bei fünf Jahren liegt. Neben dieser vorgesehenen Länge der Legislaturperiode sollte auch ihre tatsächliche Länge berücksichtigt werden. Schließlich können Legislaturperioden durch vorzeitige Neuwahlen vor Ablauf ihrer gesetzlich vorgesehenen eigentlichen Dauer enden. In solchen Fällen steht den Koalitionsakteuren dann logischerweise weniger Zeit zur Verfügung, um gesetzgeberisch tätig zu werden. Dies lässt sich über eine Variable berücksichtigen, die angibt, um wie viele Tage eine Legislaturperiode mit vorgezogenen Neuwahlen gegenüber der gesetzlichen vorgesehenen Dauer der Legislaturperiode verkürzt war. In den für die vorliegende Arbeit ausgewählten Legislaturperioden kam es drei Mal zu vorgezogenen Neuwahlen, wobei alle drei Fälle in Hamburg auftraten. Die Variable beträgt für alle abgesehen der drei betreffenden Legislaturperioden (HH-LP14, HH-LP17, HH-LP19) 0. Die Variable wurde generiert, indem die tatsächliche Dauer (die Anzahl der Tage der tat-

Schocks auf Landesebene entstehenden Handlungsdruck unplausibel erscheint.

247 Datenquellen: Bundesagentur für Arbeit 2015, 2016.

248 Die Veränderung für Januar 1991 wurde also berechnet als: $(\text{Arbeitslosenzahl Januar 1991} / \text{Arbeitslosenzahl Durchschnitt 1990} \times 100) - 100$. Das heißt konkret: $(595.890 / 629.587 \times 100) - 100 = -5,35$.

sächlichen Legislaturperiode) von der gesetzlich vorgesehenen Dauer abgezogen wurde. Als gesetzlich vorgesehene Dauer wurden 1.461 Tage verwendet²⁴⁹. Bei der tatsächlichen Dauer wurde als Startdatum das Datum der konstituierenden Sitzung verwendet und als Enddatum bei HH-LP17 und HH-LP19 das Datum des Koalitionsbruchs (18. Dezember 2003 beziehungsweise 28. November 2010), bei HH-LP14 das Datum der letzten Plenarsitzung, da hier Neuwahlen aus juristischen Gründen notwendig wurden und kein Koalitionsbruch vorlag²⁵⁰.

Eine Kontrolle für die jeweils erste Legislaturperiode in den ostdeutschen Ländern soll aus Erfahrungen in der DDR resultierenden kritischen Einstellungen gegenüber Fraktions- und Regierungsgeschlossenheit Rechnung tragen, die Koalitionskonflikt zuträglich sein könnten. Andererseits soll diese Kontrollvariable vor allem auch abdecken, dass in den betreffenden Legislaturperioden die gesamten staatlichen und organisatorischen Grundlagen der betreffenden Länder zu legen waren und damit gleich zu Beginn der Legislaturperiode ein enormes gesetzgeberisches Pensum unter Zeitdruck zu bewältigen war. Länder-Dummies schließlich sollen etwaig verbleibende Effekte kontrollieren, die aus Unterschieden in den politischen Systemen oder Kulturen zwischen den Ländern resultieren. Alle diese zwingend notwendigen Kontrollvariablen haben wir bereits in Kapitel 4 operationalisiert.

Den Regierungstyp – im Sinne von Einparteien- oder Koalitionsregierung – operationalisieren wir naheliegenderweise über eine simple Dummy-Variable. Diese ist mit 0 oder 1 codiert. Sie nimmt den Wert 1 an, wenn die Regierung in einer Legislaturperiode von mehr als einer Partei gestellt wird (parteilose Minister werden dabei nicht berücksichtigt; Datenquellen: Mielke/Reutter 2012b; Leunig 2012; Kost et al. 2010).

Neben diesen ziehen wir weitere Kontrollvariablen in Betracht²⁵¹. Die Auswahl weiterer Kontrollvariablen erfolgt dabei wie bereits in Kapitel 5 im Sinne des x-zentrierten Forschungsdesigns. Dabei werden solche Kontrollvariablen berücksichtigt, die sowohl mit der abhängigen als auch mit mindestens einer der vermuteten kausalen Schlüsselvariablen korreliert sind und so zu Verzerrungen der interessierenden geschätzten Effekte führen könnten²⁵². Auf dieser Grundlage

249 Dies entspricht $4 \cdot 365 + 1$ Tagen, da die gesetzlich vorgesehene Dauer der Legislaturperiode in Hamburg vier Jahre beträgt und in jeder Legislaturperiode ein Schaltjahr mit 366 Tagen enthalten ist.

250 Datenquellen für die Datumsangaben der konstituierenden und letzten Plenarsitzung einer Legislaturperiode: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 1995a und Hamburgische Bürgerschaft 2015b.

251 Die Frage, ob wir es bei einer Regierung mit einer Fortsetzungsregierung zu tun haben, die also in parteilich identischer Zusammensetzung bereits in der vorangegangenen Legislaturperiode regierte, wird hier nicht als mögliche kausale Schlüsselvariable ins Auge gefasst, da hier angesichts diverser und gegensätzlich gerichteter Argumente nicht nur unklar ist, ob ein Effekt zu erwarten wäre, sondern auch in welche Richtung dieser weisen würde und wie er zu interpretieren wäre. Eine Fortsetzungsregierung könnte zwar für das Vertrauen zwischen den Koalitionspartnern förderlich sein und so Koalitionskonflikt reduzieren. Andererseits könnten Regierungen, die einen vollständigen Regierungswechsel darstellen, sehr früh in der Legislaturperiode bereits eine hohe gesetzgeberische ‚Schlagzahl‘ aufweisen, um gegenüber der Wähleröffentlichkeit Tatkraft zu beweisen und um Entscheidungen der Vorgängerregierung rückgängig zu machen. Als Kontrollvariable jedoch ziehen wir Fortsetzungsregierungen in Betracht.

252 Die Überprüfung der Korrelation zwischen den potenziellen Kontrollvariablen und der abhängigen Variable erfolgte über probeweise geschätzte Cox-Modelle, die auch die zwingend notwendigen Kontrollvariablen einschlossen. Dabei wurde jeweils eine der potenziellen Kontrollvariablen ins Modell aufgenommen und beobachtet, ob sich ein

beziehen wir drei weitere Kontrollvariablen in die Analysen ein: diese sind die Vergabe von Parlamentsausschussvorsitzen im Kreuzstichverfahren, die Volatilität während der Legislaturperiode sowie eine programmatische Alternative für eine Koalitionspartei. Die programmatische Alternative für eine Regierungspartei haben wir bereits in Kapitel 4 eingeführt und operationalisiert. Sie ist hier als Verhandlungsmacht für Oppositionsparteien relevant. Die Variable zielt auf ideologische Parteikonstellationen ab, in denen die Oppositionsparteien einer Koalitionspartei einen Vorschlag unterbreiten könnten, der näher an der programmatischen Position der betreffenden Koalitionspartei liegt als die gemeinsame Kompromiss-Position der aktuellen Regierungskoalition. Dies könnte dann zu vermehrtem Koalitionskonflikt führen, da sich der Koalitionskompromiss seitens der betreffenden Koalitionspartei nach innen und außen schlechter vermitteln ließe.

Die Idee zur Berücksichtigung der Volatilität stammt dabei aus der Literatur zum Regierungsscheitern (vgl. Saalfeld 2008), ist jedoch umstandslos auf den hiesigen Kontext übertragbar. Die Volatilität fungiere dabei als Proxy dafür, inwieweit sich Parteien in strategischer Unsicherheit wähen und sich um künftige dramatische Veränderung in der Wählerunterstützung sorgen. Eine noch bessere Operationalisierung stellten sicherlich in kleinen Intervallen über Zeit gemessene Umfragedaten zur Regierungspopularität dar (vgl. Saalfeld 2008: 362). Leider liegen solche Daten für die deutschen Länder nur sehr unregelmäßig vor. Daher müssen wir hier mit der Volatilität vorlieb nehmen, greifen jedoch die Idee auf, dass sich das zu messende Konzept über die Legislaturperiode variieren kann und approximieren dies über eine Durchschnittsbildung der Volatilität aus den beiden eine Legislaturperiode einrahmenden Wahlen. Die Variable besteht dann also im arithmetischen Mittel der Volatilität zu Beginn der Legislaturperiode und derjenigen am Ende der Legislaturperiode (beziehungsweise zu Beginn der nachfolgenden Legislaturperiode). Dabei verwenden wir Aggregatdaten und berechnen den Pedersen-Index mit den prozentualen Sitzanteilen der Parteien (vgl. Pedersen 1979: 4)²⁵³. Beim Pedersen-Index handelt es sich um ein etabliertes Maß der Volatilität, das sich bewährt hat (für einen Überblick über unterschiedliche existierende Indizes vgl. Jahn 2006: 103–105). Indem wir die Sitzanteile (und nicht die Stimmenanteile) heranziehen, berücksichtigen wir bei der Berechnung die 5-Prozent-Hürde. Wir berücksichtigen damit indirekt, dass sich ein Stimmenanteil von unter fünf Prozent für Parteien besonders drastisch auswirkt. In die Berechnungen beziehen wir alle in dem jeweiligen Land etablierten Parteien ein. Darunter fallen alle Parteien, die im Zeitraum von der ersten Wahl im Untersuchungszeitraum bis einschließlich zur Wahl, die sich an die letzte Legislaturperiode des Untersuchungszeitraums anschließt,

Zusammenhang auf dem Zehn-Prozent-Signifikanzniveau zeigt. Die Überprüfung der Korrelation zwischen den potenziellen Kontrollvariablen und den vermuteten kausalen Schlüsselvariablen erfolgte über geeignete bivariate Zusammenhangsmaße.

253 Datenquellen sind Blumenthal (2012: 261), Schiller (2012: 301), Ewert et al. (2012: 332), Die Landeswahlleiterin Mecklenburg-Vorpommern 2016, Andersen/Bovermann (2012: 408), Dobner (2012: 558).

zumindest ein Mal Mandate errungen haben²⁵⁴. Damit entfällt das Problem, wie bei der Berechnung der Volatilität mit Kleinstparteien umzugehen ist. Einen Sonderfall stellt die jeweils erste Legislaturperiode in den ostdeutschen Ländern dar. Hier wird nur die Volatilität bei der Wahl am Ende der Legislaturperiode codiert.

Bereits seit einer Reihe von Jahren wird in der Koalitionsliteratur das Argument gemacht, Koalitionsparteien könnten das Amt des Vorsitzenden eines Fachausschusses im Parlament als Ex-Post-Instrument gegenseitiger Kontrolle nutzen (Kim/Loewenberg 2005). Dies sei dann der Fall, wenn diese Ämter im Kreuzstichverfahren mit Bezug zur Ressortverteilung im Kabinett besetzt würden (das heißt: erhält Koalitionspartei A im Kabinett ein bestimmtes Fachressort, so geht der Posten des Ausschussvorsitzes im korrespondierenden Fachausschuss an Koalitionspartei B). Hinter diesem Argument steht die Idee, auf diese Weise den Informationsvorsprung des ‚gegnerischen‘ Fachministers wettmachen zu können. Hat eine entsprechende Vergabe der Ausschussvorsitze dann auch eine zeitigere parlamentarische Behandlung von Vorlagen zur Folge? Wir generieren daher eine Dummy-Variable, die angibt, ob ein Gesetzentwurf auch in (mindestens) einem Fachausschuss behandelt wurde, der vom Koalitionspartner derjenigen Partei geführt wird, die auf einer Dimension den Minister stellt. Stellen beide Koalitionsparteien auf einer Dimension Minister, so ist die Variable mit 1 codiert, wenn der Gesetzentwurf in sowohl einem von der einen als auch von der anderen Partei geführtem Fachausschuss behandelt wurde. Für die Zuordnung der Minister zu den einzelnen Politikdimensionen wurde jede Portfoliobezeichnung eines Ministeriums einer oder mehrerer der fünf Dimensionen nach Pappi et al. zugeordnet. Die Zuordnung erfolgte dabei äquivalent zur Zuordnung der Parlamausschüsse zu den fünf Dimensionen unter Verwendung des Codierschemas bei Seher/Pappi (2011)²⁵⁵.

Nach diesen letzten technischen Vorarbeiten gibt *Anhang D* einen Überblick über alle in diesem Kapitel verwendeten Variablen und ihre Ausprägungen.

254 Dies gilt inklusive von Unterbrechungen des Untersuchungszeitraums, etwa durch die Minderheitsregierungen in Sachsen-Anhalt.

255 Wird ein Gesetzentwurf in keinem Fachausschuss behandelt, ist die Variable mit 0 codiert, da in solchen Fällen schließlich keine Kontrolle des Koalitionspartners über den Ausschussvorsitz möglich ist. Gibt es auf einer Dimension ausschließlich parteilose Minister, so ist die Variable mit 0 codiert. Berücksichtigt wurden nur Fachausschüsse, die einem inhaltlichen landespolitischen Politikfeld zugeordnet werden können (das heißt, dass zum Beispiel der Petitionsausschuss außen vor bleibt); die Begründung für dieses Vorgehen ist, dass schließlich nur über solche Ausschüsse inhaltliche Kontrolle erfolgen kann. In der 15. Legislaturperiode Hamburgs (SPD und Statt-Partei) wurden auf Vorschlag der Statt-Partei ins Amt gekommene Ausschussvorsitzende, die jedoch der Statt-Partei nicht angehörten, nicht berücksichtigt. Schließlich geht es dem dargelegten Argument um Ex-Post-Kontrolle, für deren Funktionstüchtigkeit eine Parteimitgliedschaft des Ausschussvorsitzenden notwendig scheint, da sie den Ausschussvorsitzenden im Kontext innerparteilicher Delegationsbeziehungen als Agenten seiner Partei betrachtet. Bei der Dreierkoalition (HH-LP17) ist ein Kreuzstich über alle drei Parteien notwendig, damit die Variable den Wert 1 annimmt, das heißt zum Beispiel bei einem Gesetzentwurf einer Politikdimension, die nur von einem CDU-Minister abgedeckt ist, müsste ein Gesetzentwurf sowohl in einem FDP-geführten als auch in einem Schill-Partei-geführten Fachausschuss behandelt worden sein.

Datenquellen für die Ausschussvorsitzenden: für Hamburg die Drucksachen 15/43, 16/101, 17/94, 19/392 (die Vorsitzenden ergeben sich dann jeweils aus den Ausschussprotokollen); für Hessen Hessischer Landtag 2016; für Mecklenburg-Vorpommern Landtag Mecklenburg-Vorpommern 1992, Landtag Mecklenburg-Vorpommern 1997 sowie die Amtlichen Mitteilungen des Landtags mit den Nummern 3/48, 4/161, 5/2; für Nordrhein-Westfalen die Parlamentsdrucksachen mit den Nummern 12/35, 13/28, 14/22; für Sachsen-Anhalt die Parlamentsdrucksachen mit den Nummern 1/2521, 4/25, 5/23.

6.3.4 Zum Modellaufbau

Aus Datenstruktur und Kombination der berücksichtigten Variablen ergeben sich abschließend noch Hinweise zum Aufbau der Modelle²⁵⁶. Was den Punkt der Multikollinearität betrifft, so erscheint es unterm Strich sinnvoll, alle vorgesehenen unabhängigen Variablen auch tatsächlich in die Modelle einzubeziehen. Wenige der unabhängigen Variablen sind zwar recht stark miteinander korreliert. Da jedoch die dahinter stehenden theoretischen Konzepte unterschiedliche sind, beziehen wir die Variablen dennoch ein. Eine Nicht-Berücksichtigung eines Teils dieser Variablen schließlich würde die Interpretation der entsprechenden geschätzten Effekte aufgrund nun fehlender relevanter Kontrollvariablen nur auf *andere* Weise erschweren. Und nach einer näheren Betrachtung reduziert sich das Problem der Multikollinearität ohnehin auf ein forschungspraktisch betrachtet für sozialwissenschaftliche Analysen wohl recht normales Maß²⁵⁷. Für die Schätzung der Modelle an sich bedeuten die Variablen ohnehin kein Problem.

Aufmerksamkeit verdient an dieser Stelle auch die Frage potenzieller kausaler Nachlagerung von Effekten vermuteter kausaler Schlüsselvariablen²⁵⁸. Dies betrifft vor allem die Variablen zu Wunschkoalitionen und zur Länge des Koalitionsvertrags. Denn in beiden Fällen könnte es sein, dass es sich um der programmatischen Spannweite zwischen Koalitionsparteien nachgelagerte Effekte handelt. So ist es natürlich denkbar, dass Parteien die Frage, ob und gegebenenfalls welche Koalitionskonstellation sie vor einer Wahl zu ihrer Wunschkoalition erklären, auch davon abhängig machen, welche Parteien ihnen programmatisch nahestehen. Entsprechendes gilt für den Umfang, in dem angehende Koalitionspartner Gesetzesmaterien im Koalitionsvertrag behandeln (vgl. Indridason/Kristinsson 2013). Die programmatische Spannweite einer Regierungskoalition ist andererseits natürlich auch ein eigenständiges Argument für Koalitionskonflikt. Die Analyse sollte daher so aufgebaut sein, dass sie es ermöglicht, die Effekte möglicherweise nachgelagerter kausaler Schlüsselvariablen von denen möglicherweise vorgela-

256 Ein Endogenitätsproblem sehen wir im vorliegenden Fall dagegen tendenziell nicht, da sich davon ausgehen lässt, dass die Regierungskoalitionen in den berücksichtigten Legislaturperioden ursprünglich jeweils auf die Dauer der gesamten regulären Legislaturperiode ausgerichtet waren. Dies ist in den deutschen Ländern schließlich nicht nur allgemein üblich, sondern auch vor dem Hintergrund der in dieser Hinsicht recht großen Homogenität der analysierten Regierungskoalitionen (zum Beispiel handelt es sich ausschließlich um Mehrheitsregierungen) plausibel. Zudem können die Konzepte der berücksichtigten kausalen Schlüsselvariablen kaum während der Legislaturperiode von Akteuren angepasst werden.

257 Zwischen der Mehrheitsmarge des Regierungslagers und dem Größenunterschied der Koalitionsparteien ergibt sich eine Korrelation von $r = -0,64$. Diese Korrelation ist insofern auch inhaltlich plausibel, da es gerade bei Großen Koalitionen oder wenig fragmentierten Parteiensystemen zu großen Mehrheitsmargen kommen dürfte. Zwischen der programmatischen Spannweite der Koalitionsregierung und der programmatischen Alternative für eine Koalitionspartei ergibt sich eine Korrelation von $r = 0,76$. Diese Korrelation ist ebenfalls inhaltlich plausibel, da mit einer größeren programmatischen Distanz zwischen Koalitionsparteien eine größere Nähe eines Koalitionspartners zu Oppositionsparteien zumindest wahrscheinlicher wird. Die Korrelationen zwischen allen anderen unabhängigen Variablen sind in ihrer Größenordnung unbedenklich. Das Problem der recht hohen Korrelation zwischen der programmatischen Spannweite einer Koalitionsregierung und der programmatischen Alternative für eine Koalitionspartei ‚löst‘ sich übrigens schon dadurch, dass wir aus anderen Gründen ohnehin auch ein Modell rechnen werden, das auf die Berücksichtigung der programmatischen Alternative für eine Koalitionspartei verzichtet. Insofern halten sich die wegen Multikollinearität befürchteten Interpretationsschwierigkeiten in engen Grenzen.

258 Bei Kontrollvariablen stellt sich diese Frage in einem x-zentrierten Forschungsdesign naturgemäß weniger.

gerter kausaler Schlüsselvariablen zu trennen. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Unabhängigkeit der Effekte voneinander in Betracht ziehen.

Wir behelfen uns dabei mit einem sukzessiven Modellaufbau, der die betreffenden Variablen gemäß ihrer potenziellen Nachlagerung schrittweise aufnimmt. Grundsätzlich sind dann zwei Möglichkeiten denkbar. Zum einen könnte sich zunächst ein Effekt der programmatischen Spannweite zeigen, der sich dann abschwächt oder sogar ‚verschwindet‘, nachdem die ihm potenziell nachgelagerten Variablen ins Modell aufgenommen worden sind. Dies würde dafür sprechen, die Effekte nachgelagert zu betrachten. Zum anderen könnte der Effekt der programmatischen Spannweite entweder bestehen bleiben oder sich aber sogar erst nach Einbeziehung der Variablen Wunschkoalition und Länge des Koalitionsvertrags zeigen. Auch dies wäre nicht unplausibel, könnte eine große programmatische Spannweite angehende Koalitionspartner doch zu einem ausführlichen Koalitionsvertrag bewegen, andererseits ein ausführlicher Koalitionsvertrag jedoch Koalitionskonflikt abträglich sein. Zur Isolierung des Effekts von programmatischer Spannweite auf Koalitionskonflikt wäre es dann gerade hilfreich, für die Länge des Koalitionsvertrags zu kontrollieren. Diese Variante würde dann vermuten lassen, dass die Effekte auch unabhängig voneinander wirken.

6.4 Deskriptive erste bivariate Annäherung

Bevor wir zu den eigentlichen Ereignisdaten-Modellen im Zentrum dieses Kapitels kommen, nähern wir uns den Daten durch deskriptive und bivariate Betrachtungen. In der Terminologie der Ereignisdatenanalyse lässt sich dabei auch von nicht-parametrischen Analysen sprechen. Dies bringt für uns diverse Vorteile mit sich. So gewinnen wir hierdurch nicht nur ein besseres Gefühl für die zu analysierenden Daten. Eine deskriptive Betrachtung weist bei solch neuen Daten wie den vorliegenden stets auch einen Wert an sich auf. Kurzum lässt sich festhalten: „Nonparametric analysis follows the philosophy of letting the dataset speak for itself [...]“ (Cleves et al. 2010: 91).

Um den Daten an sich näher zu kommen, werfen wir einen Blick darauf, wann in der Legislaturperiode Gesetzentwürfe in den deutschen Ländern zum ersten Mal formal zum Gegenstand im Parlament werden. Mit anderen Worten: wie verteilen sich die Gesetzentwürfe in den Landtagen, was diese erste parlamentarische Aktivität angeht, temporal über die Legislaturperiode? Hilfreich ist hier ein graphischer Überblick. Ein guter entsprechender optischer Eindruck lässt sich über Graphen der empirischen Verteilungsfunktion erhalten. Sie gibt an, „[...] bei wie vielen Fällen, kumuliert über die Zeit betrachtet, ein Ereignis relativ zu allen Fällen eingetreten ist“ (Wenzelburger et al. 2014: 169)²⁵⁹. *Abbildung 6.2*

²⁵⁹ Die empirische Verteilungsfunktion lasse sich auch als Wahrscheinlichkeit begreifen, dass die Überlebenszeit kleiner oder gleich einem konkreten t-Wert ist und sich mathematisch ausdrücken als $F(t) = \Pr(T \leq t)$, wobei T eine

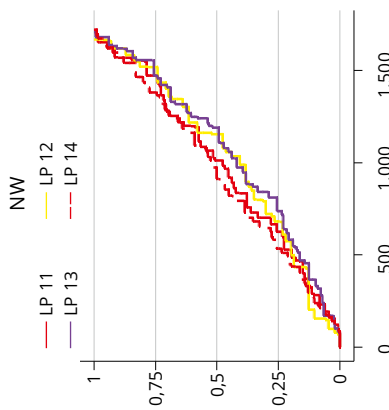
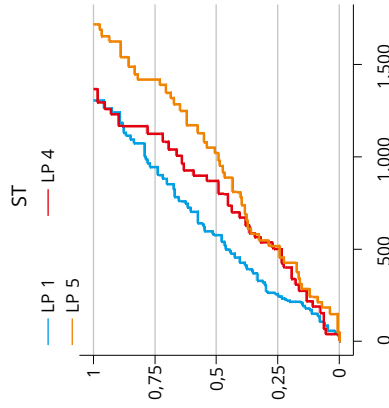
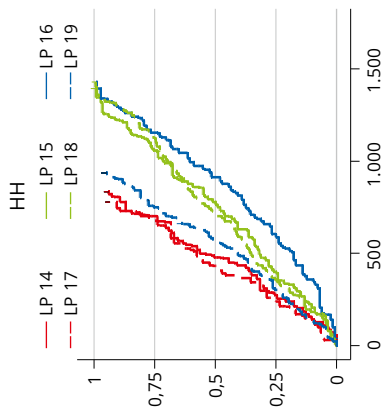
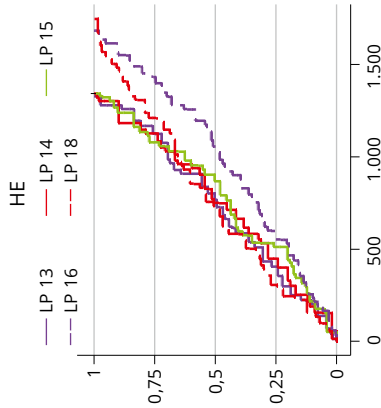
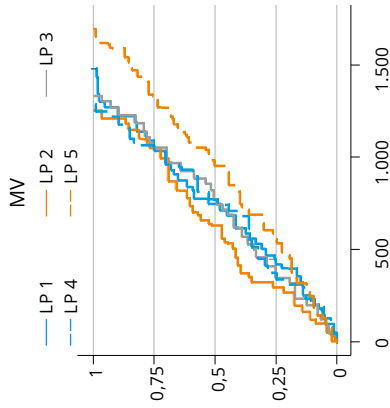
zeigt für jede Legislaturperiode unseres Untersuchungszeitraums die empirische Verteilungsfunktion für das uns interessierende Ereignis der ersten formalen parlamentarischen Aktivität. Zur besseren Übersichtlichkeit- und Vergleichbarkeit sind die einzelnen Graphen dabei nach Ländern gruppiert. Bei jeder Teilabbildung zeigt die X-Achse jeweils die Anzahl der vergangenen Tage zwischen der Wahl der Regierung und der ersten formalen Behandlung eines Gesetzentwurfs im Parlament (Konfliktdauer), während die Y-Achse jeweils die kumulierte Wahrscheinlichkeit der ersten formalen Behandlung im Parlament angibt.

Bei einem ‚technischen‘ Blick auf die Abbildung lässt sich zunächst schön die teils unterschiedliche reguläre Dauer der Legislaturperiode erkennen, etwa in Sachsen-Anhalt (1. und 4. Legislaturperiode mit einer regulären Dauer von vier Jahren und 5. Legislaturperiode mit einer regulären Dauer von fünf Jahren). Kleine senkrechte ‚Striche‘, wie sie selten zu erkennen sind (etwa am Ende der 17. und 19. Legislaturperiode Hamburgs), markieren des Weiteren Rechtszensierungen. Was übrigens die grundsätzlichen Phasen gesetzgeberischer Aktivität des Regierungslagers anbelangt, so lassen sich die deutschlandspezifischen Befunde zur Einbringung von Gesetzentwürfen bei Martin (2004: 451–452) zumindest tendenziell und in einigen wesentlichen Punkten auch hier konstatieren²⁶⁰. So lässt sich ebenfalls beobachten, dass die gesetzgeberische Aktivität zu Beginn einer Legislaturperiode zumeist eher schleppend anläuft. Im Anschluss an diese erste Phase steigt die empirische Verteilungsfunktion dann häufig schneller an. Sehr deutlich ausgeprägt ist dieser Effekt zum Beispiel bei der 16. Legislaturperiode Hamburgs und der 13. Legislaturperiode Nordrhein-Westfalens. Häufig flacht die Steigung der empirischen Verteilungsfunktion (äquivalent zum Bild bei Martin) gegen Ende der Legislaturperiode dann wieder ab; dies muss jedoch nicht zwingend der Fall sein. Möglicherweise schlägt sich hier auch nieder, dass in den Ländern anders als im Bund der Vorwahlkampf nicht bereits auf die öffentliche Aufmerksamkeit des gesamten letzten Jahres einer Legislaturperiode ausstrahlt.

Inhaltlich zeigt die Abbildung, dass innerhalb von Ländern zwischen Legislaturperioden auch bei gleicher regulärer Dauer der Legislaturperiode bedeutende Unterschiede in den Verteilungsfunktionen auftreten. Deutliche Beispiele liefert etwa der Vergleich der Kurven von 1. und 4. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts

kontinuierliche, nicht negative Zufallsvariable sei, welche die Zeitspanne angebe, nach der das Ereignis stattgefunden hat und t eine konkrete Realisierung dieser Variable (Wenzelburger et al. 2014: 169). Gebräuchlicher für erste deskriptive Annäherungen sind zwar Kaplan-Meier-Kurven. Dass wir uns dennoch für die weniger gebräuchliche empirische Verteilungsfunktion (oder: kumulierte Wahrscheinlichkeitsdichtefunktion) entscheiden, hat einen inhaltlichen Grund. So macht es inhaltlich schlicht mehr Sinn, sich auf die bei unserem Forschungsgegenstand intuitivere Angabe zu beziehen, wie viele Gesetzentwürfe das Ereignis bereits erfahren haben (anstatt sich darauf zu beziehen, wie viele noch diesem Risiko unterliegen). Die empirische Verteilungsfunktion hat zwar den Nachteil, dass sie Zensierungen nicht berücksichtigen kann (Cleves et al. 2010: 100). Da wir jedoch lediglich rechtszensierte und insgesamt wenige Zensierungen vorliegen haben, erscheint dies im Rahmen unserer ersten Annäherung vertretbar. Die Beziehung der beiden Kurven lässt sich bei Abwesenheit von Zensierungen und Trunkierungen angeben als $F(t) = 1 - S(t)$, wobei $S(t)$ die Kaplan-Meier-Überlebensfunktion bezeichnet.

²⁶⁰ Martin (2004: 451) konstatiert für die Einbringung von Gesetzentwürfen: „[...] the first few months of a government's term constitute a ‚start-up‘ period in the legislative process, as a relatively small proportion of bills get introduced at this time. At the end of this period, the flow of legislation begins to increase, stays at a fairly sustained level for a number of months, and then tapers off for the remainder of the term“.



Anmerkungen: Die X-Achse zeigt jeweils die Anzahl der Tage zwischen der Wahl der Regierung und der ersten Behandlung eines Gesetzeswurfs im Parlament (Konfliktdauer). Die Y-Achse zeigt jeweils die kumulierte Wahrscheinlichkeit der Behandlung im Parlament.

Abb. 6.2: Empirische Verteilungsfunktion der ersten formalen parlamentarischen Aktivität von Gesetzwürfen nach Legislaturperioden

oder derjenige zwischen den Kurven von 15. und 16. Legislaturperiode in Hamburg. Dies lässt sich auch als Indiz dafür werten, dass es durchaus Sinn macht, den Zeitpunkt der ersten parlamentarischen Aktivität zu einem Gesetzentwurf inhaltlich zu interpretieren. Natürlich weisen die Kurven keine radikalen Unterschiede auf. Das wäre angesichts der in vielen Bereichen (parlamentarische Systeme, Mehrheitsregierungen, et cetera) großen Homogenität der einbezogenen Legislaturperioden auch seltsam. Die Unterschiede der Kurven zwischen den einzelnen Legislaturperioden sind aber allemal bedeutend genug, um aufzuzeigen, dass die Gesetzgebungsaktivität von Regierungslagern im temporalen Verlauf über eine Legislaturperiode in den deutschen Ländern eben nicht schablonenhaft vorgezeichnet ist. Vielmehr legt die Abbildung nahe, dass es mindestens auf Ebene der Legislaturperioden (möglicherweise auch auf Gesetzgebungsebene, aber in dieser Kleinteiligkeit erlaubt die Abbildung keine gesicherte Interpretation) Determinanten gibt, die für einen unterschiedlichen temporalen Verlauf sorgen.

Einige Zahlen verdeutlichen dies. Wir berechnen dafür die Median-Überlebenszeit jeder Legislaturperiode²⁶¹. Diese gibt sozusagen den typischen oder mittleren Zeitpunkt an, an dem ein Gesetzentwurf in einer Legislaturperiode zum ersten Mal formal zum Gegenstand im Parlament wird. Auch die Zahlen spiegeln die konstatierten deutlichen Unterschiede. So erfolgt die erste formale parlamentarische Aktivität in der 15. Legislaturperiode Hamburgs typischerweise 764 Tage nach der Wahl der Regierung, in der 16. Legislaturperiode Hamburgs jedoch typischerweise erst 912 Tage nach der Wahl der Regierung. Dazwischen liegen mit 148 Tagen immerhin rund fünf Monate. Ein noch deutlicheres Bild ergibt sich zum Beispiel beim Vergleich der 1. und 4. Legislaturperiode Sachsen-Anhalts. Im ersten Fall beträgt erfolgt die erste formale parlamentarische Aktivität typischerweise 565 Tage der Wahl der Regierung, im zweiten Fall erst 855 Tage nach der Wahl der Regierung, also 290 Tage oder neuneneinhalb Monate später – angesichts einer regulären Dauer der Legislaturperiode von nur vier Jahren eine sehr beachtliche Differenz. Ein Blick auf die Median-Überlebenszeiten hilft jedoch auch, um die vermeintlich sehr ähnlich verlaufenden Kurven besser einschätzen zu können. Am ähnlichsten verlaufen die Kurven zwischen den vier Legislaturperioden Nordrhein-Westfalens. Doch auch hier schwankt die Median-Überlebenszeit immerhin zwischen 912 (14. Legislaturperiode) und 1.191 Tagen (13. Legislaturperiode). Die dazwischen liegenden 279 Tage oder mehr als neun Monate führen beeindruckend vor Augen, dass sich selbst zwischen optisch zunächst recht ähnlich scheinenden Kurven beachtenswerte reale Unterschiede ergeben.

Tastet man die Abbildung übrigens auf erste Anzeichen für Effekte unserer vermuteten kausalen Schlüsselvariablen ab, so lassen sich zwar durchaus entsprechende Hinweise finden. In der 2. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns

²⁶¹ Wir ziehen hierfür den Kaplan-Meier-Schätzer heran, da die empirische Verteilungsfunktion schließlich in erster Linie in Hinsicht auf die graphische Darstellung intuitiver schien. Angesichts der sehr kleinen Zahl an Zensurierungen ergäbe sich jedoch ohnehin kein oder nur ein geringer Unterschied.

etwa haben wir es mit einer großen Mehrheitsmarge des Regierungslagers und mit einem geringen Größenunterschied zwischen den Koalitionsparteien zu tun und die empirische Verteilungsfunktion zeigt im Vergleich mit denjenigen der übrigen Legislaturperioden Mecklenburg-Vorpommerns, dass Gesetzentwürfe in dieser Legislaturperiode über weite Strecken früher formal zum Gegenstand im Parlament werden. Gleichzeitig ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass es sich bei solcherlei Passgenauigkeiten stets lediglich um Indizien handeln kann. Schließlich haben wir gerade in Bezug auf unseren Proxy eben erst auf die Notwendigkeit der Kontrolle für eine Reihe von Drittvariablen hingewiesen. Hinzu kommt, dass die Abbildung für Varianz auf Gesetzgebungsebene ohnehin keine Schlussfolgerungen zulässt. Auch bei ähnlich verlaufenden Kurven könnte sich also auf Gesetzgebungsebene deutliche Varianz ergeben, die sich dann durch Determinanten auf Gesetzgebungsebene erklären ließe.

In einer zweiten Abbildung möchten wir uns daher auf präliminare Weise etwas genauer auch an die potenziellen Effekte der vermuteten kausalen Schlüsselvariablen herantasten. Wir betrachten dazu jeweils bivariat den Zusammenhang zwischen den kausalen Schlüsselvariablen und unserem Proxy für Koalitionskonflikt. Dabei schätzen wir für die unterschiedlichen Ausprägungen der kausalen Schlüsselvariablen jeweils die Kaplan-Meier-Überlebensfunktion. *Abbildung 6.3* zeigt die Quartile dieser Überlebensfunktionen mitsamt ihren 90-Prozent-Konfidenzintervallen. Auf diese Weise lassen sich die Überlebensfunktionen übersichtlich vergleichen. Variablen, die nicht originär binär sind (also alle außer der Variable Wunschkoalition), unterteilen wir grob in zwei Gruppen, um auch in dieser Hinsicht Übersichtlichkeit sicherzustellen. Als ‚Cutpoint‘ dient uns dabei jeweils der Median der Variablen. Durch einen technischen Kniff versuchen wir außerdem, dafür zu korrigieren, dass wir in dieser bivariaten Betrachtung naturgemäß erneut eigentlich nicht für prinzipiell zwingend notwendige Drittvariablen kontrollieren können. Die Transformation der abhängigen Variablen besteht darin, dass wir den prozentual vergangenen Anteil an Zeit zwischen der Wahl der Regierung und dem Ende der Legislaturperiode verwenden²⁶². Auf diese Weise lässt sich zumindest für eine unterschiedliche reguläre Dauer und eine außerplanmäßige Verkürzung von Legislaturperioden kontrollieren. Lesen lässt sich die Abbildung leicht. Ein Beispiel möge dies verdeutlichen: So liegt der Punktschätzer für das zweite Quartil für die Variable der programmatischen Spannweite zwischen den Koalitionsparteien für diejenige Gruppe von Gesetzentwürfen, bei denen die Vari-

262 Bei der Berechnung der Länge der für Gesetzgebungsaktivitäten zur Verfügung stehenden Zeit in einer Legislaturperiode gehen wir von $365 \cdot 4 + 1$ (reguläre Dauer der Legislaturperiode von vier Jahren) beziehungsweise $365 \cdot 5 + 1$ Tagen (reguläre Dauer der Legislaturperiode von fünf Jahren) aus, wobei jeweils ein Schaltjahr einkalkuliert ist. Sodann ziehen wir jeweils die Anzahl der Tage zwischen der konstituierenden Sitzung des Parlaments und der Wahl der Regierung ab. Das Resultat dieser Rechnung verstehen wir als Länge der für Gesetzgebungsaktivitäten zur Verfügung stehenden Zeit in einer Legislaturperiode. Der prozentuale Anteil verstrichener Zeit in der Legislaturperiode bis zur ersten formalen parlamentarischen Aktivität eines Gesetzentwurfs ergibt sich dann leicht aus dem Quotienten der seit Regierungswahl verstrichenen Tage bis zu diesem Ereignis und der in der betreffenden Legislaturperiode zur Verfügung stehenden Zeit. Die Datumsangaben der konstituierenden Sitzungen lassen sich jeweils den Online-Parlamentsdokumentationen der entsprechenden Landtage entnehmen.

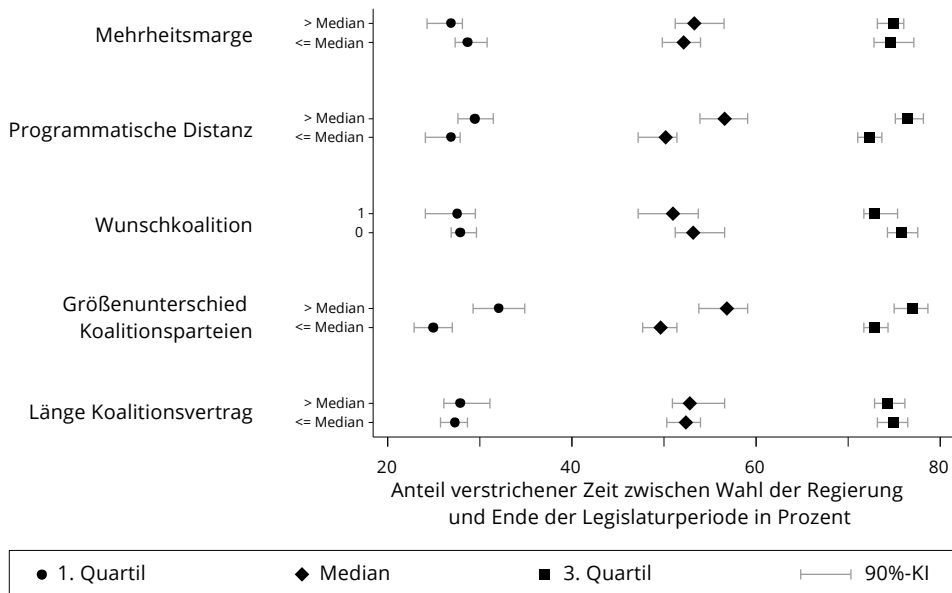


Abb. 6.3: Quartile der Kaplan-Meier-Überlebensfunktionen verschiedener Ausprägungs-Gruppen kausaler Schlüsselvariablen

able einen Wert kleiner oder gleich dem Median der Variable insgesamt aufweist, bei 50 Prozent. Für die Gruppe der übrigen Gesetzentwürfe mit einem Wert auf dieser Variable, der mehr als dem Median der Variable entspricht, liegt er bei 57 Prozent. Da sich die Konfidenzintervalle nicht überschneiden, lässt sich davon ausgehen, dass bei der Gruppe mit großer programmatischer Distanz die erste formale parlamentarische Aktivität augenscheinlich erst später von der Hälfte der Gesetzentwürfe erfahren worden ist, und zwar um sieben Prozent der Zeitdauer einer Legislaturperiode später.

Insgesamt zeigt sich bei zwei der vermuteten kausalen Schlüsselvariablen ein sehr klares Bild, das auch in beiden Fällen den Erwartungen entspricht. Gesetzentwürfe mit großer programmatischer Distanz zwischen den Koalitionsparteien sind offenbar mit ihrer ersten formalen parlamentarischen Aktivität durchweg später dran als Gesetzentwürfe mit kleiner programmatischer Distanz. Für Gesetzentwürfe mit großem parlamentarischen Größenunterschied zwischen den Koalitionsparteien gilt selbiges gegenüber solchen mit kleinem Größenunterschied. Bei beiden Determinanten lässt sich der bivariate Befund als erstes vorsichtiges Indiz für entsprechende Effekte der Variablen deuten. Bei den übrigen drei vermuteten kausalen Schlüsselvariablen zeigt sich ein weniger klares Bild. Im Unterschied zur Mehrheitsmarge und der Länge des Koalitionsvertrags unterstreicht die Rangfolge der Quartils-Schätzer bei der Wunschkoalition zwar immerhin unsere Erwartung, indem sie durch die Bank auf eine frühere parlamentarische Aktivität

von Gesetzentwürfen in Wunschkoalitionen hindeutet. Bei allen drei Variablen jedoch lassen sich aufgrund sich stark überschneidender Konfidenzintervalle auf Basis dieser bivariaten Betrachtung keine irgendwie gesicherten Aussagen treffen. Dieser Wermutstropfen ist jedoch gleichzeitig auch Chance, muss er doch nicht bedeuten, dass die entsprechenden Determinanten zwingend überhaupt keinen Effekt haben. Vielmehr gilt es, die bivariaten (Nicht-)Befunde nicht überzuinterpretieren und die multivariate Analyse abzuwarten, gerade auch angesichts der hier noch fehlenden Kontrolle für eine Reihe verbleibender Drittvariablen.

6.5 Quantitative Analyse

Tabelle 6.3 fasst die Ergebnisse der gerechneten Modelle zusammen. Da eine der vermuteten kausalen Schlüsselvariablen, nämlich die Mehrheitsmarge des Regierungslagers, auch auf Einparteien-Mehrheitsregierungen anwendbar ist, rechnen wir mit Modell 6.1 zunächst ein Modell unter Einschluss auch dieses Regierungstyps. Dabei beziehen wir alle Variablen ein, die auch für Einparteien-Mehrheitsregierungen sinnhaft interpretierbar sind, sich also nicht explizit auf Koalitionsregierungen beziehen, sondern auch bei Einparteien-Mehrheitsregierungen Varianz aufweisen können. Dabei kontrollieren wir natürlich auch für diesen Regierungstyp. Die übrigen Modelle beziehen sich ausschließlich auf Koalitionsregierungen. Wie oben beschrieben gehen wir dabei gemäß der Datenstruktur und potenziell nachgelagerten Effekten schrittweise vor. Modell 6.2.1 berücksichtigt zunächst lediglich Variablen auf Länder- oder Legislaturperioden-Ebene, während Modell 6.2.2 dann alle bis auf die potenziell nachgelagerten Variablen einschließt. Diese wiederum werden in den Modellen 6.2.3 bis 6.2.4 dann schrittweise aufgenommen. Modell 6.2.5 schätzt das vorige Modell auf maximal verfügbarer Datenbasis, das heißt unter Ausblendung der Kontrollvariablen zur programmatischen Alternative für eine Koalitionspartei²⁶³. Die Effekte sind jeweils als Hazard Ratios mit nach Legislaturperioden geclusterten Standardfehlern in Klammern ausgegeben. Die Ausgabe der Effekte in Hazard Ratios entspricht dabei der gängigen Praxis, da diese ‚griffiger‘ interpretierbar sind als die eigentlichen β -Koeffizienten. Die Hazard Ratio gibt dabei an, wie sich der Anstieg einer Kovariate um eine Einheit auf die Hazard-Rate auswirkt und zeigt das Verhältnis der beiden Hazard-Raten. Mathematisch stellen Hazard Ratios die Exponenten der geschätzten β -Koeffizienten dar. Eine Hazard Ratio von 1 bedeutete, dass die Veränderung einer Kovariate keinen Effekt auf die Hazard-Rate hat. Eine Hazard Ratio größer als 1 indiziert eine mit dem Anstieg der Kovariate größere Hazard-Rate, während bei einer Hazard Ratio kleiner als 1 dann das

²⁶³ Variation gibt es zudem bei den einzubeziehenden Interaktionen mit der verbleibenden Zeit in der Legislaturperiode, nicht jedoch in der grundlegenden Spezifikation der Modelle.

Gegenteil der Fall ist. Die Hazard Ratios lassen sich dann auch als prozentuale Veränderung der Hazard-Rate interpretieren. Eine Hazard-Ratio von 0,9 etwa bedeutete, dass ein Anstieg der Kovariate um eine Einheit die Hazard-Rate auf 90 Prozent sinken ließe, der Anstieg um eine Einheit also eine um 10 Prozent niedrigere Hazard-Rate mit sich brächte. Inhaltlich wäre eine Verringerung der Hazard-Rate in unserem Fall als Zunahme von Koalitionskonflikt zu interpretieren, da Gesetzentwürfe dann erst später zum ersten Mal formal Gegenstand im Parlament werden. *Tabelle 6.3* verzichtet übrigens auf die gesonderte Abbildung der zur Korrektur für Verletzungen der Proportionalitätsannahme inkludierten Interaktionen mit der verbleibenden Zeit in der Legislaturperiode²⁶⁴, sofern keine vermutete kausale Schlüsselvariable betroffen ist. Der Grund dafür ist, dass die Interaktionen lediglich zur Korrektur aufgenommen wurden und nicht substantiell interessieren. Der vollständige Output der Modelle lässt sich jedoch in *Anhang E* im Detail einsehen. Die unterschiedliche Zahl berücksichtigter Gesetzentwürfe erklärt sich durch wenige fehlende Werte (siehe oben), deren Beobachtungen dann jeweils konsequent ausgeschlossen wurden. Dies betrifft in *Modell 6.2.2* bis *6.2.4* 225 Gesetzentwürfe und in *Modell 6.2.5* sieben Gesetzentwürfe. Die übrigen Modelle sind davon nicht betroffen und können jeweils auf alle Gesetzentwürfe zurückgreifen. Bei der folgenden Interpretation der Modelle fokussieren wir uns entsprechend dem x-zentrierten Forschungsdesign auf die Effekte der vermuteten kausalen Schlüsselvariablen.

Betrachtet man zunächst die Mehrheitsmarge des Regierungslagers, so zeigt sich ein recht stimmiges Bild. In sämtlichen Modellen führt eine größere Mehrheitsmarge auf Ein-Prozent-Signifikanzniveau zu einem Anstieg der Hazard-Rate und damit zu weniger Koalitionskonflikt. Damit weist das Vorzeichen des Koeffizienten in allen Modellen die erwartete Richtung auf. Auch unter Berücksichtigung der Einparteien-Mehrheitsregierungen ändert sich weder an Richtung, noch an Signifikanzniveau oder Effektstärke etwas Wesentliches. Der Effekt erscheint also sehr stabil. Lediglich ein Punkt verdient noch etwas Aufmerksamkeit. So zeigen die *Modelle 6.1* bis *6.2.4* eine zeitliche Abhängigkeit des Effekts. Der Effekt der Variable Mehrheitsmarge ist also in diesen Modellen als Effekt der Variable zum Zeitpunkt der median-verbleibenden Zeit in der Legislaturperiode zu interpretieren. Die Koeffizienten der Interaktionsterme größer 1 ließen sich dann so deuten, dass sich dieser Effekt der Mehrheitsmarge noch verstärkt, je weiter das Ende der Legislaturperiode noch entfernt ist (oder, anders ausgedrückt, sich mit näher rückendem Ende der Legislaturperiode abschwächt). Ein solche zeitliche Abhängigkeit wäre zwar insofern nicht unplausibel, als die Literatur verschiedentlich gegen Ende einer Legislaturperiode von veränderten Handlungskalkülen ausgeht, wenn bedingt durch das nahende Ende der Wert der Regierungsbeteiligung sinkt

264 Wir erinnern an dieser Stelle daran, dass die verbleibende Zeit in der Legislaturperiode wie oben diskutiert zur besseren Interpretierbarkeit der angegebenen Koeffizienten zuvor median-zentriert wurde. Die verbleibende Zeit in der Legislaturperiode selbst bleibt dabei als Haupteffekt außen vor (vgl. hierfür Box-Steffensmeier et al. 2003: 42).

und in der Folge der disziplinierende Anreiz ebenfalls schwindet. Dennoch sollte man auf Basis der hier geschätzten Modelle nicht zwingend von einer solchen Interaktion ausgehen. Der Grund dafür liegt darin, dass sich in dem auf der breitesten Datenbasis geschätzten *Modell 6.2.5* eben kein Interaktionseffekt mehr zeigt²⁶⁵. Die endgültige Entscheidung in dieser Frage wird zwar ein Modell auf noch breiterer Datenbasis bringen müssen. Dennoch können wir auch auf der vorliegenden Datenbasis sehr sicher davon ausgehen, dass zunehmende Mehrheitsmarge insgesamt zu weniger Koalitionskonflikt führt. So lässt sich aus der graphischen Darstellung der zeitlichen Abhängigkeit des Effekts aus *Modell 6.2.4* in *Anhang F* ablesen, dass der Effekt in diesem auf etwas schmalerer Datenbasis geschätzten Modell zwar gegen Ende der Legislaturperiode tatsächlich die Richtung änderte. Dies wäre jedoch erst spät der Fall (ab etwa fünf Monaten vor Ende der Legislaturperiode). Der Koeffizient des Haupteffekts der Mehrheitsmarge in *Modell 6.2.4* sowie die Abbildung indizieren des Weiteren, dass nicht nur für den typischen, sondern auch für das Gros der Gesetzentwürfe selbst dann mit einem negativen Effekt von zunehmender Mehrheitsmarge auf Koalitionskonflikt zu rechnen ist, wenn man auch perspektivisch von einer Zeitabhängigkeit ausginge. So lässt sich unterm Strich von einem negativen Effekt ausgehen²⁶⁶.

Bei den übrigen vermuteten kausalen Schlüsselvariablen ergibt sich – zumindest auf Anheb – kein ebenso klares Bild. Beginnen wir mit *Modell 6.2.1*. Die Hazard Ratio von 1,007 indiziert hier wider Erwarten, dass ein Anstieg des Größenunterschieds zwischen den Koalitionsparteien um einen Prozentpunkt die Hazard-Rate um 0,7 Prozent *erhöht*. Dies *könnte* ein erster Hinweis darauf sein, dass der Effekt in die andere als die vermutete Richtung weist. Das muss jedoch nicht der Fall sein. So ist der ausgewiesene Effekt eher klein und auf dem Zehn-Prozent-Signifikanzniveau auch eher unsicher, was grundsätzliche Zurückhaltung anmahnen lässt. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass dieses Modell für eine Reihe von Drittvariablen noch nicht kontrolliert²⁶⁷. Und in der Tat unterstreicht *Modell 6.2.2* diese Bedenken insofern, als der Effekt dort (wenn auch jenseits des Zehn-Prozent-Signifikanzniveaus und mit sehr bescheidener Stärke) in die erwartete Richtung weist. Die nun ins Modell aufgenommene vermutete kausale Schlüsselvariable der programmatischen Spannweite der Regierungskoalition weist zwar die erwartete Effektrichtung auf, verfehlt jedoch

265 *Modell 6.2.5* enthält den entsprechenden Interaktionsterm nicht, da dieser hier das Zehn-Prozent-Signifikanzniveau verfehlte.

266 Bereits jetzt sei angemerkt, dass sich später noch ein weiteres stützendes Argument für diese Interpretation ergeben wird. Wenn wir nämlich zur Absicherung die *Modelle 6.2.4* und *6.2.5* jeweils ohne potenziell übermäßig einflussreiche Beobachtungen rechnen, so wird sich in keinem der Modelle eine zeitliche Abhängigkeit des Effekts der Mehrheitsmarge des Regierungslagers ergeben.

267 So könnten Parteien etwa einen Anreiz haben, tendenziell weniger Konstellationen mit ähnlich starken Partnern als Wunschkoalitionen zu proklamieren, da hier weniger absehbar wäre, welche der beteiligten Parteien bei der Wahl stärker abschnitten und damit den Ministerpräsidenten wird stellen können. Ein anderer vernachlässigter Punkt könnte sein, dass die beiden traditionell in etwa ähnlich starken Parteien SPD und CDU als klassische Mitte-Links beziehungsweise Mitte-Rechts-Partei tendenziell auch programmatisch zumindest keine Antipoden sind und daher noch für die programmatische Spannweite zu kontrollieren ist.

	Modell 6.1	Modell 6.2.1	Modell 6.2.2	Modell 6.2.3	Modell 6.2.4	Modell 6.2.5
Mehrheitsmarge	1,160** (0,056)	1,175*** (0,047)	1,190** (0,064)	1,189** (0,060)	1,171** (0,067)	1,117** (0,045)
Mehrheitsmarge * verbleibende Zeit	1,074** (0,033)	1,056** (0,026)	1,066** (0,029)	1,091** (0,031)	1,091** (0,031)	
Größenunterschied Koalitionsparteien		1,007* (0,004)	0,999 (0,004)	0,992** (0,004)	0,991** (0,004)	0,990** (0,004)
Programmatische Spannweite			0,900 (0,059)	0,902 (0,058)	0,880* (0,060)	0,912* (0,045)
Wunschkoalition				1,172*** (0,060)	1,230*** (0,079)	1,216*** (0,080)
Länge Koalitionsvertrag					1,000002 (0,000002)	1,000002* (0,000001)
Keine Koalitionsdisziplin			0,865 (0,105)	0,819* (0,093)	0,823 (0,101)	0,884 (0,110)
Tangentiale Salienzen			1,00002 (0,0001)	1,00002 (0,0001)	0,9999 (0,0001)	0,99997 (0,00009)
Technischer Gesetzentwurf	1,080 (0,098)		1,042 (0,091)	1,049 (0,091)	1,046 (0,091)	0,922 (0,073)
Vielschichtigkeit	1,038** (0,009)		1,046** (0,012)	1,047** (0,012)	1,045** (0,012)	1,047** (0,011)
Regierungsbildung (zeit-varierend)	2,252** (0,413)		2,480** (0,640)	2,525** (0,651)	2,526** (0,651)	2,244** (0,435)
Δ Arbeitslosigkeit (zeit- varierend)	0,970** (0,008)		0,968** (0,011)	0,968** (0,011)	0,968** (0,011)	0,971** (0,009)
Reguläre LP 4 Jahre	1,443** (0,084)	1,149 (0,110)	1,407** (0,178)	1,543** (0,166)	1,515** (0,168)	1,458** (0,160)

Verkürzung LP	1,002** (0,000)	1,002** (0,000)	1,001** (0,000)	1,002** (0,000)	1,002** (0,000)	1,001** (0,000)
1. LP Ostdeutschland	1,579** (0,133)	1,596** (0,116)	1,724** (0,277)	1,864** (0,297)	1,920** (0,322)	1,942** (0,222)
Koalitionsregierung	0,877* (0,064)					
Programmatische Alternative			0,991 (0,073)	1,009 (0,065)	1,042 (0,078)	
Kreuzstich			0,871* (0,068)	0,876* (0,068)	0,882 (0,069)	0,884* (0,063)
Ausschussvorsitz						
Volatilität	1,003 (0,004)	1,008* (0,004)	1,003 (0,005)	0,997 (0,004)	0,996 (0,005)	0,998 (0,005)
HH	0,953 (0,131)	0,879 (0,158)	1,239 (0,207)	1,280 (0,194)	1,341* (0,213)	1,405** (0,196)
HE	1,416** (0,188)	1,392** (0,117)	1,592** (0,260)	1,479** (0,238)	1,370* (0,246)	1,415** (0,137)
NW	1,027 (0,096)	0,785 (0,116)	1,110 (0,252)	1,223 (0,224)	1,157 (0,217)	1,244* (0,155)
ST	0,951 (0,041)	0,914* (0,034)	0,989 (0,071)	1,019 (0,059)	1,003 (0,065)	1,053 (0,053)
Weitere Interaktionen mit verbleibender Zeit		nicht abgebildet	nicht abgebildet	nicht abgebildet	nicht abgebildet	nicht abgebildet
<i>N (Gesetzentwürfe)</i>	3,068	2,502	2,277	2,277	2,277	2,495
<i>Log-Pseudolikelihood</i>	-21,006***	-16,677***	-14,906***	-14,909***	-14,908***	-16,575***

Anmerkungen: Ausgegeben sind Hazard Ratios mit nach Legislaturperioden geclusterten Standardfehlern in Klammern (23 Cluster in Modell 6.1; 19 Cluster in den Modellen 6.2.1 und 6.2.5; 18 Cluster in den Modellen 6.2.2 bis 6.2.4). * p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01

Tab. 6.3: Ergebnisse der Ereignisdatenanalysen zur Erklärung von Koalitionskonflikt

das Zehn-Prozent-Signifikanzniveau. Dies spricht eher gegen die Vorstellung von programmatischer Spannweite als Variable, der die Variablen Wunschkoalition oder Länge des Koalitionsvertrags nachgelagert wären. Eventuell zeigt sich der Effekt stattdessen, wenn für diese Variablen kontrolliert wird. In der Tat zeigt sich in *Modell 6.2.3* unter Kontrolle für die Variable Wunschkoalition nun tatsächlich ein Effekt des Größenunterschieds von Koalitionsparteien in der erwarteten Richtung auf dem Fünf-Prozent-Signifikanzniveau. Dieser Effekt wird sich in den noch folgenden Modellen stets bestätigen. Selbiges gilt für die Variable Wunschkoalition selbst. Hier zeigt sich der erwartete Effekt, dass Wunschkoalitionen in geringerem Maße von Koalitionskonflikt gekennzeichnet sind, sogar auf Ein-Prozent-Signifikanzniveau und bestätigt sich ebenfalls in allen nachfolgenden Modellen. Der Koeffizient zur programmatischen Spannweite zeigt sich indes zunächst nahezu unverändert. Das ändert sich erst in *Modell 6.2.4*, wenn ebenfalls die Länge des Koalitionsvertrags berücksichtigt wird. Hier zeigt sich ein Effekt in der erwarteten Richtung auf dem Zehn-Prozent-Signifikanzniveau. Dass sich der Effekt der programmatischen Spannweite nun unter Kontrolle für die Länge des Koalitionsvertrags zeigt, ist insofern nicht unplausibel, als sich Koalitionsakteuren bei größerer programmatischer Spannweite ein größerer Anreiz unterstellen ließe, ausführliche Regelungen im Koalitionsvertrag festzuhalten. Von den vermuteten kausalen Schlüsselvariablen bleibt in diesem an und für sich vollen, jedoch auf etwas verschmälerter Datenbasis geschätzten Modell lediglich die Länge des Koalitionsvertrags selbst jenseits des Zehn-Prozent-Signifikanzniveaus, wenngleich auch hier die Hazard Ratio die erwartete Richtung aufweist. Erst im auf Basis aller zur Verfügung stehenden Daten geschätzten *Modell 6.2.5*, das dementsprechend noch besser diskriminieren kann, zeigen sich alle kausalen Schlüsselvariablen wie erwartet²⁶⁸.

An der ein oder anderen Stelle empfiehlt es sich, die geschätzten Modelle gegen etwaige Einwände abzusichern. Dafür schätzen wir einige zusätzliche Modell-Varianten, die wir jeweils im Anhang dieser Arbeit abdrucken. Wir wollen jedoch an dieser Stelle einige erläuternde Worte dazu verlieren. Wir schätzen drei zusätzliche Typen von Modell-Varianten, die wir der Reihe nach erklären. Zunächst geht es um eine Absicherung gegen eine Verzerrung durch potenziell besonders einflussreiche Beobachtungen im Datensatz. Bei Ereignisdatenanalysen sind Score-Residuen, die sich als funktionales Äquivalent zu DFBETAs bei OLS- oder logistischen Regressionsanalysen betrachten lassen, geeignet, um auf solche Beobachtungen aufmerksam zu werden (Cleves et al. 2010: 223–225). Als kritischer Wert lässt sich dabei $2/\sqrt{n}$ heranziehen (Belsley et al. 1980: 28). Beobachtungen, deren Score-Residuum im Betrag diesen Schwellenwert übersteigt, sind als potenziell problematisch einzuschätzen. Betrachtet man die Score-Residuen für die beiden nach einbezogenen Variablen beziehungsweise nach einbezogenen

268 Hier wird dann zwar nicht mehr für die programmatische Alternative einer Koalitionspartei kontrolliert. Diese Kontrollvariable verfehlte jedoch in allen vorherigen Modellen stets das Zehn-Prozent-Signifikanzniveau.

Beobachtungen vollen *Modelle* 6.2.4 und 6.2.5, so zeigt sich, dass glücklicherweise nicht allzu viele Beobachtungen betroffen sind (in ersterem 54 und in letzterem 14 Gesetzentwürfe²⁶⁹). *Anhang G.1* zeigt nun erneute Schätzungen dieser beiden vollen Modelle, nun jedoch ohne diese potenziell einflussreichen Beobachtungen. Ein Blick auf die entsprechenden *Modelle* 6.2.4a und 6.2.5a zeigt, dass die Effekte aller kausalen Schlüsselvariablen im Wesentlichen stabil bleiben. Wesentliche Unterschiede ergeben sich hinsichtlich der kausalen Schlüsselvariablen lediglich dahingehend, dass sich die Zeitabhängigkeit der Variable Mehrheitsmarge nun bereits in *Modell* 6.2.4a nicht mehr zeigt und sich in beiden Modellen ein signifikanter Effekt der Länge des Koalitionsvertrags zeigt. Beide Punkte erhärten die auf Basis der im vorliegenden Kapitel geschätzten Modelle getroffenen Schlussfolgerungen.

Die zweite Modellvariante schätzen wir äquivalent zu Kapitel 5, um die Ergebnisse gegen den Einwand einer möglicherweise von Politikdimension zu Politikdimension variierenden Wahrnehmung von programmatischen Distanzen abzusichern. Dazu replizieren wir die beiden Modelle unter Berücksichtigung von Dimensionen-Dummies. *Anhang G.2* zeigt die entsprechenden *Modelle* 6.2.4b und 6.2.5b. Die Effekte aller kausalen Schlüsselvariablen bleiben auch hier stabil (erneut ist die Variable Länge Koalitionsvertrag bereits in *Modell* 6.2.4b signifikant), während die Dimensionen-Dummies allesamt das Zehn-Prozent-Signifikanzniveau verfehlen. Auch diese Absicherung stützt die im vorliegenden Kapitel präsentierten Effekte.

Die letzte Modell-Variante dient einem Blick auf potenzielle Veränderungen, wenn statt der Positionsdaten von Pappi et al. diejenigen von Bräuninger und Debus herangezogen werden. Wie schon in Kapitel 5 beschränken wir uns dabei auf eine Replikation des letzten Modells unter Verwendung aller zur Verfügung stehenden Beobachtungen. Hier zeigt sich kein Effekt der programmatischen Spannweite (siehe *Modell* 6.2.5c in *Anhang G.3*). Allerdings demontiert dies den bisher konstatierten Effekt dieser Determinante keineswegs. Schließlich handelt es sich bei der nun verwendeten Variable um eine deutlich grobere Messung (im Vergleich zu unserer eigentlich verwendeten Messung, aber auch zu verwandten Gesetzgebungsstudien, die einen entsprechenden programmatischen Effekt teils sogar anhand einer Differenzierung zwischen acht programmatischen Dimensionen konstatieren, so Martin 2004)²⁷⁰. In den Modellen 6.2.4b und 6.2.5b hatte der Effekt außerdem ebenso Bestand. Insofern wäre ein entsprechender Effekt der Variable auch unter Verwendung der alternativen Positionsdaten eine starke Untermauerung des Effekts gewesen. Dies schmälert jedoch den unter Verwen-

269 Dass wir es in letzterem Modell mit breiterer Basis noch einmal mit merklich weniger potenziell einflussreichen Beobachtungen zu tun haben, stärkt das Vertrauen in die auf Basis dieses Modells getroffenen Schlussfolgerungen.

270 Die grobe Messung der programmatischen Spannweite auf Ebene der Legislaturperioden bringt auch mit sich, dass das Modell teils schlechter zwischen diversen Variablen diskriminieren kann, etwa zwischen der programmatischen Spannweite und der Mehrheitsmarge.

dung der stärker ausdifferenzierteren Operationalisierung zumindest auf dem Zehn-Prozent-Signifikanzniveau konstatierten Effekt dieser Determinante nicht²⁷¹.

Bei einem x-zentrierten Design wie dem vorliegenden interessiert naturgemäß nicht nur, ob sich Effekte der kausalen Schlüsselvariablen zeigen, sondern auch, wie stark diese sind. Gehen wir die kausalen Schlüsselvariablen dabei der Reihe nach durch (wir beziehen uns dabei jeweils auf das letzte *Modell* 6.2.5). Die Hazard Ratio für Mehrheitsmarge beträgt 1,117. Dies bedeutet, dass ein Anstieg der Mehrheitsmarge um eine Einheit die Hazard-Rate um 11,7 Prozent erhöht. Dass die Mehrheitsmarge in logarithmierter Form in die Analyse einfließt (wir erinnern uns), erschwert die Interpretation dabei leider etwas. Denn dadurch ist weniger greifbar, in welcher Größenordnung ein Anstieg der Variable um eine Einheit spielt. Als ‚Interpretations-Vehikel‘ lässt sich die Logarithmierung jedoch exemplarisch umrechnen. So entspricht ein Anstieg der Variable um eine Einheit beispielsweise einem Anstieg des Sitzanteils des Regierungslagers von 51 Prozent (was in etwa der knappsten Konstellation in unserem Datensatz entspricht) auf 52,72 Prozent, von 52,72 Prozent auf 57,39 Prozent oder von 57,39 Prozent auf 70,09 Prozent (der maximale Sitzanteil des Regierungslagers in unserem Datensatz liegt bei 74,65 Prozent). Diese Beispiele zeigen, dass gerade im Bereich eher knapper Mehrheitsverhältnisse bereits kleine Unterschiede in der Mehrheitsmarge relevante Auswirkungen auf das Ausmaß an Koalitionskonflikt während der Regierungszeit hätten.

Einfacher zu interpretieren ist die Determinante des Größenunterschieds zwischen den Koalitionsparteien, deren Hazard-Ratio bei 0,99 liegt. Dies wirkt auf den ersten Blick wie ein ausgesprochen kleiner Effekt, relativiert sich jedoch, wenn man die Skalierung der Variable bedenkt, die die Differenz der prozentualen Sitzanteile der Koalitionsparteien angibt. Steigt der Größenunterschied also um einen Prozentpunkt, so sinkt die Hazard-Rate um ein Prozent. Orientiert man sich an einer aussagekräftigeren Richtgröße und berechnet²⁷² die Hazard Ratio für einen Anstieg des Größenunterschieds um eine Standardabweichung (dies entspricht 11,04 Prozentpunkten), so beträgt diese 0,89. Ein Anstieg des Größenunterschieds um elf Prozentpunkte verringert die Hazard-Rate folglich um etwa 11 Prozent. Bei einem Anstieg um 20 Prozentpunkte würde die Hazard-Rate um

271 Übrigens lässt sich zur Modellgüte und Spezifizierung der im vorliegenden Kapitel geschätzten *Modelle* 6.1 bis 6.2.5 anmerken, dass sich keine besorgniserregenden Hinweise ergeben. Dies betrifft eine Überprüfung der funktionalen Form mittels martingaler Residuen (vgl. Wenzelburger et al. 2014: 204) genauso wie eine Überprüfung der allgemeinen Passgenauigkeit des Modells mittels Cox-Snell-Residuen-Plots (vgl. Wenzelburger et al. 2014: 203–204) und eine Überprüfung auf übermäßig viele ‚Ausreißer‘ mittels Deviance-Residuen-Plots (vgl. Wenzelburger et al. 2014: 205). Das volle *Modell* 6.2.4 nutzen wir außerdem auch für eine Reihe weiterer Absicherungen, die wir hier nicht gesondert abbilden. So bleibt der Effekt der kausalen Schlüsselvariablen erhalten, wenn man Gesetzentwürfe ohne im Koalitionsvertrag explizit vereinbarte Koalitionsdisziplin von der Analyse ausschließt. Entsprechendes gilt auch für einen Ausschluss verfassungsändernder Gesetzentwürfe. Auch eine Berücksichtigung der außen vor gelassenen potenziellen Kontrollvariablen für Große Koalitionen und Fortsetzungsregierungen ändert nichts Wesentliches an den Effekten der kausalen Schlüsselvariablen.

272 Hazard Ratios für Veränderungen bei kontinuierlichen Variablen von mehr als einer Einheit lassen sich über den Umweg der eigentlichen β -Koeffizienten bewerkstelligen. So brächte beispielsweise ein Anstieg des Größenunterschieds von zwei Prozentpunkten eine Hazard Ratio von $\exp((\ln(0,99))^*2) = 0,98$ mit sich.

etwa 18 Prozent sinken (und bei einem Anstieg um 30 Prozentpunkte, was in etwa der Spannweite der Variable entspricht, um 26 Prozent). Diese typischeren Richtgrößen vermitteln auch bei dieser Determinante durchaus den Eindruck relevanter Unterschiede.

In einem ähnlichen Bereich bewegt sich auch die Determinante der programmatischen Spannweite zwischen den Koalitionsparteien, bei der die Hazard Ratio 0,91 beträgt. Damit verringert sich die Hazard-Rate bei einem Anstieg der programmatischen Spannweite um eine Einheit um neun Prozent. Ein Anstieg der Determinante um zwei Einheiten (wobei sich diese empirisch von 0,01 bis 2,81 erstreckt) würde die Hazard-Rate um 17 Prozent senken. Sehr klar liegt die Effektgröße bei der Determinante Wunschkoalition zutage, da es sich hier um eine Dummy-Variable handelt. Wunschkoalitionen weisen damit eine um 22 Prozent höhere Hazard-Rate auf als andere Koalitionen.

Nicht zuletzt darf der augenscheinlich ebenfalls sehr klein wirkende Effekt der Determinante Länge des Koalitionsvertrags nicht unterschätzt werden. Schließlich bezieht sich die Einheit der Variable auf einzelne Zeichen, so dass diese eine Spannweite von über 91.300 aufweist. Dennoch fällt die Effektgröße unterm Strich etwas bescheidener aus. Ein Sprung um eine Standardabweichung (18.350,5 Zeichen) bewirkte dabei einen Anstieg der Hazard-Rate um wenigstens vier Prozent. Ein Sprung um 45.000 Zeichen schlug mit einer Verringerung der Hazard-Rate um etwa neun Prozent zu Buche; bei einem Sprung um 70.000 Zeichen wären es etwa 15 Prozent.

Den Schlusspunkt dieses Abschnitts setzt *Abbildung 6.4*, die die maximalen Effekte der kausalen Schlüsselvariablen im Vergleich graphisch zu veranschaulichen sucht. Die Abbildung präsentiert die Hazard Ratios der maximalen Veränderung der kausalen Schlüsselvariablen aus *Modell 6.2.5* sowie deren 90-Prozent-Konfidenzintervalle²⁷³. Nachdem wir also eben Effekte eher typischer Veränderungen der kausalen Schlüsselvariablen diskutiert haben, zeigt die Abbildung nun gewissermaßen das Effektpotenzial der kausalen Schlüsselvariablen auf. Im Großen und Ganzen bewegt sich dieses Effektpotenzial dabei auch hier in einem weitgehend ähnlichen Bereich. Das geringste Effektpotenzial weisen mit einer Hazard Ratio von jeweils 1,22 die Determinanten Wunschkoalition und Länge des Koalitionsvertrags auf. Wird also das Politikfeld, dem ein Gesetzentwurf zuzurechnen ist, im Koalitionsvertrag mit dem maximalen im Datensatz auftretenden Umfang (2.595 Zeichen) behandelt, so senkt dies die Hazard-Rate gegenüber der minimalen im Datensatz auftretenden Behandlung (93.923 Zeichen) um 22 Prozent. Das größte Effektpotenzial kommt mit einer Hazard Ratio von 1,44 der Determinante Mehrheitsmarge zu. Damit sinkt die Hazard-Rate bei einem Sitzanteil des Regierungslagers von 75 Prozent gegenüber einem Sitzanteil von 51 Prozent um immerhin 44 Prozent.

273 Die Wertebereiche der Variablen lassen sich im Einzelnen *Anhang D* entnehmen.

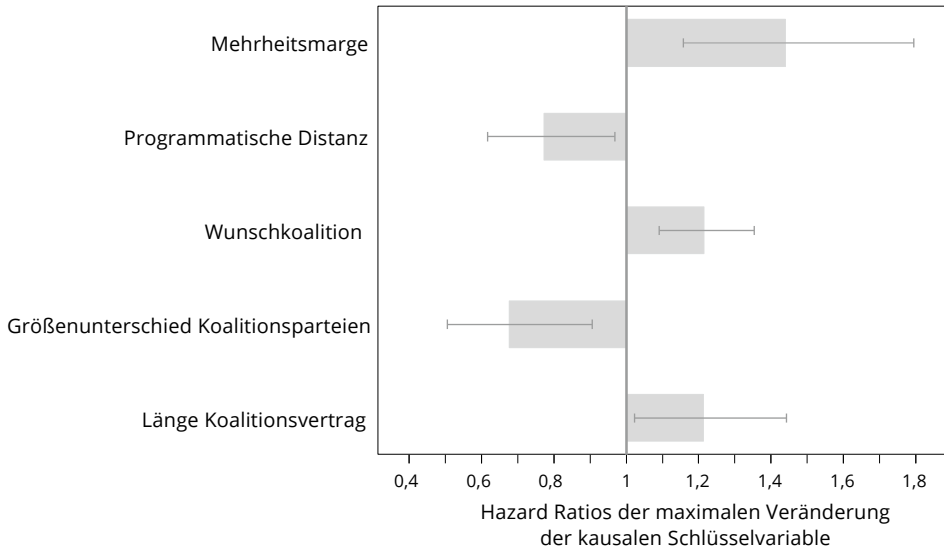


Abb. 6.4: Hazard Ratios der maximalen Veränderung der kausalen Schlüsselvariablen mit 90-Prozent-Konfidenzintervallen (Modell 6.2.5)

Ein kurzer Schwenk zu den Kontrollvariablen zeigt übrigens keine dramatischen Auffälligkeiten. Für die Determinante tangentialer Salienzen lässt sich, wie erwartet, auch angesichts des komplexen Kontexts der Determinante kein klares Bild konstatieren. Das heißt nicht, dass es entsprechende Effekte der gewichteten Salienzen innerhalb der Regierungskoalition oder der Tangentialität von Salienzen zwingend nicht gibt. Sie müssen jedoch an dieser Stelle offen bleiben, da sie sich hier empirisch nicht hinreichend trennen lassen und sich die Effekte schlicht überlagern könnten. Wichtig war hier nur eine möglichst gute Kontrolle dafür²⁷⁴. Vielschichtigkeit und Multidimensionalität von Gesetzentwürfen scheint dagegen in der Tat zu einer temporalen Priorisierung zu führen. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit scheint als zusätzliches exogenes Problem Koalitionskonflikt zu befördern, während sich in der jeweils 1. Legislaturperiode Ostdeutschlands der erwartete gesetzgeberische Aktivitätsschub zur landesrechtlichen ‚Grundsteinlegung‘ findet. Bei den Ländereffekten fällt am ehesten Hessen durch weniger Koalitionskonflikt auf, was für die in der qualitativen Literatur konstatierte starke Konzentration der hessischen Landespolitik auf eine Konfrontation zwischen Regierungs- und Oppositionslager sprechen könnte. Wie *Modell 6.1* noch zeigt, weisen Koalitionsregierungen eine um etwa 12 Prozent geringere Hazard-Rate auf als Einparteien-Mehrheitsregierungen. Wie die schon theoretisch komplexere

274 Rechnet man *Modell 6.2.5* probeweise erneut und berücksichtigt dabei statt tangentialer Salienzen die nach Sitzanteilen gewichtete Salienz eines Gesetzentwurfs in der Regierungskoalition als Kontrollvariable, bleiben die Effekte aller kausalen Schlüsselvariablen erhalten.

Mehrheitskoordination in Koalitionsregierungen erwarten ließ, erfolgt eine Einigung auf eine gemeinsame inhaltliche Position in Koalitionsregierungen also später.

Am Ende dieses Abschnitts bietet sich die Gelegenheit, den Blick zu weiten und die Erkenntnisse in einen größeren Kontext zu stellen. So sind wir einer systematischen Erklärung, wie sich programmatische einerseits und sich überlappende opportunistische Handlungsanreize von Koalitionsakteuren andererseits zusammenfügen, einen Schritt näher gekommen. So konnten wir sowohl die Wirksamkeit programmatischer und opportunistischer Anreize zu Konflikt wie auch opportunistische Anreize für eine schnelle Einigung nahelegen. Außerdem können wir nun die Effekte einiger kausaler Schlüsselvariablen genauer beziffern. Die quantitative Analyse hat dabei koalitionsstrukturelle, akteurbezogene und gesetzentwurfsbezogene Determinanten von Koalitionskonflikt herausgearbeitet.

Insgesamt ist damit die zeitlich vor die Regierungsbildung vorgelagerte Determination von Koalitionskonflikt nicht zu unterschätzen. Dies gilt einerseits aus praktischer Perspektive von (angehenden) Koalitionsakteuren selbst, andererseits jedoch auch für die Koalitionsforschung. Einige Richtungsmarken lassen sich dabei schnell formulieren. So zählt es sich für Koalitionsakteure im Hinblick auf die Regierungszeit aus, bei der Regierungsbildung eine große Mehrheitsmarge des Regierungslagers, einen geringen Größenunterschied zwischen den Koalitionspartnern, eine geringe programmatische Spannweite zwischen den Koalitionsparteien, die Realisation der im Wahlkampf als solche ausgegebenen Wunschkoalition und einen umfassenden Koalitionsvertrag anzustreben. Damit hat die quantitative Analyse fünf günstige, eigenständige systematische Bedingungen für konfliktarme Gesetzgebungstätigkeit von Koalitionsregierungen herausgearbeitet. Gelingt es Akteuren, sich mit anderen Akteuren auf die Bildung einer Regierungskoalition zu einigen, die diese günstigen Bedingungen aufweist, beziehungsweise in der Konstellation, auf die sie sich mit anderen Akteuren als Regierungskoalition geeignet hat, diese günstigen Bedingungen zu etablieren, sollte dies einer merklich konfliktärmeren legislativen Mehrheitskoordination während der Legislaturperiode zuträglich sein. Für politische Akteure hält also schon die Phase zwischen einer Landtagswahl und der Wahl der Landesregierung wichtige Stellschrauben bereit, an denen sie drehen können, um konfliktarmes Regieren nach Einsetzung der Regierung zu erreichen²⁷⁵. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass der Spielraum von politischen Akteuren dabei durch Randbedingungen wie das Parteiensystem und die Mehrheitsarithmetik gewissermaßen naturgemäßen Beschränkungen unterliegt. Reduziert sich also die Zahl der ‚arithmetisch und politisch gangbaren‘ Koalitionsvarianten, so begrenzt das auch den Spielraum der Akteure, sich diese empirischen Erkenntnisse zur Determination von Koalitionskonflikt praktisch zunutze zu machen. Dies ist ein Aspekt, der gerade vor dem Hintergrund eines

275 Diese empirische Erkenntnis erhält hier nur noch umso mehr Gewicht dadurch, als sich erwarten ließe, Regierungskoalitionen mit besonders hohem Konfliktpotenzial bildeten sich nach Möglichkeit erst gar nicht – womit sich die Konfliktmuster während ihrer möglichen Regierungsphase auch nicht beobachten lassen.

deutschen Parteiensystems im Wandel, wie wir es derzeit erleben, im Schlusskapitel dieser Arbeit noch anzusprechen sein wird.

Über diese direkten empirischen Implikationen hinaus kann die Koalitionsforschung in zwei zusammenhängenden Punkten von der dargelegten empirischen Evidenz lernen. Zum einen können diese Erkenntnisse Anlass sein, den bisher recht einseitigen Fokus der Forschung auf Ex-Post-Mechanismen des Koalitionsmanagements ersten idiographischen Studien folgend aufzugeben und wieder systematischer die Genese von Koalitionskonflikt in den Blick zu nehmen. Schließlich suggeriert dieser einseitige Fokus tendenziell, dass die hauptsächlichen Stell-schrauben für konfliktarmes Regieren bei eben diesen Ex-Post-Mechanismen liegen. Schon besagte idiographische Studien haben Zweifel daran angemeldet und die vorliegende Evidenz nun neuen Anlass geliefert, Koalitionskonflikt stärker ‚ex ante‘ zu denken. Der zweite Punkt ergibt sich wiederum daraus. Eine spannende Anschlussfrage ist dann nämlich, wie viel des Koalitionskonflikts strukturell bedingt und damit jenseits des Einflussbereichs der Akteure liegt und wie viel Konflikt die Akteure durch ihre Eigenschaften und Entscheidungen (nach der Entscheidung für das Eingehen der Regierungskoalition) selbst zu verantworten haben, also durch selbst ausgestaltete Institutionen wie den Koalitionsvertrag als Ex-Ante-Instrument. Dies ist eine relevante Frage, weil hier im Raum steht, wie viel Spielraum Akteuren auch dann noch besteht, wenn die Alternativen bei der Koalitionsbildung durch Parteiensystem und Mehrheitsarithmetik stark eingeschränkt oder nicht mehr vorhanden sind. Die empirische Evidenz dieses Kapitels legt mit der Determinante der Länge des Koalitionsvertrags nahe, dass den Akteuren selbst dann noch ein relevanter eigener Hebel zur Verfügung steht. Angesichts mehrerer und in ihren Effekten auch stärker ausgeprägten Determinanten solcher struktureller Art jedoch, die sich der Einflussosphäre von Akteuren nach der Landtagswahl entziehen, steht diesem Hebel jedoch gegebenenfalls auch eine gewichtige Prädisposition ihrer ‚coalition governance‘-Bedingungen jenseits ihres Handlungsspielraums gegenüber. Dieses Verhältnis weiter auszuloten, darin besteht ein weiterer Ansatzpunkt für künftige Koalitionsforschung.

6.6 Ergänzende qualitative Evidenz

In einem letzten Analyseteil wollen wir nun die im Rahmen der quantitativen Analyse zu Tage geförderten Effekte durch ergänzende qualitative Evidenz im Stil bereits existierender Fallstudien untermauern. Grund dafür sind diesbezüglich verbleibende Unsicherheiten, bei denen es einem systematischen quantitativen Test großteils jedoch von vornherein gar nicht in der Macht steht, sie auszuräumen (etwa die Frage der Validität des Proxys für Koalitionskonflikt). Ziel dieses Abschnitts ist es damit, zusätzliche Evidenz dafür anzuführen, dass die konstatierten Effekte der kausalen Schlüsselvariablen tatsächlich existieren und die dahinter

stehenden Kausalmechanismen plausibel sind. Nicht im Vordergrund dagegen steht eine explizite Validierung dieses Proxys. Schließlich ist eine Fokussierung auf die interessierenden Effekte und deren Kausalmechanismen in unserem x-zentrierten Design viel plausibler als eine Versteifung auf die Validität eines Proxys, der hier wiederum selbst nur Mittel zum Zweck und nicht Mittelpunkt des Interesses ist. Von qualitativer Evidenz zu den interessierenden Effekten profitiert diese Arbeit also am meisten.

6.6.1 Methodisches Vorgehen

Zwar lässt sich für die konstatierten Effekte zweifellos auch anekdotische Evidenz finden²⁷⁶. Doch ein systematischeres Vorgehen auch im qualitativen Teil verspricht noch mehr Aussagekraft. Wir entscheiden uns darum grundsätzlich²⁷⁷ für einen fokussierten Vergleich im Geiste des ‚most similar systems design‘ (MSSD; vgl. Przeworski/Teune 1970). In einem fokussierten Vergleich lassen sich die Vorteile tiefergehender Evidenz und systematischer Erkenntnissuche kombinieren: „Like case studies, they remain sensitive to the details of particular countries and policies but in addition they demand the intellectual discipline inherent in the comparative enterprise“ (Hague/Harrop 2007: 82). Die dabei zu vergleichenden ‚Fälle‘ dabei im Geiste des MSSD auszuwählen, bringt für den vorliegenden Kontext mehrere Vorteile mit sich. So ergibt sich dann eine gewisse logische Stringenz der ergänzenden qualitativen Evidenz im Nachgang zum quantitativen Test. So sieht Arend Lijphart die MSSD-Logik als „[...] *method of testing hypothesized empirical relationships among variables on the basis of the same logic that guides the statistical method, but in which the cases are selected in such a way as to maximize the variance of the independent variables and to minimize the variance of the control variables*“ (Lijphart 1975: 164; Hervorhebung im Original). Außerdem reduziert sich das potenzielle Problem der Überdeterminierung des MSSD (vgl. Hönnige 2007: 228) durch die homogene Gruppe von Ländern und Legislaturperioden im vorliegenden Kontext deutlich.

Konkret geht es bei der Anwendung des MSSD für uns nun darum, die gewissermaßen ‚experimentelle‘ Varianz zu maximieren, das heißt bei möglichst großer Varianz der kausalen Schlüsselvariablen möglichst viele andere Determinanten konstant zu halten. Welche Beobachtungen sollten auf dieser Grundlage nun näher betrachtet werden? Es gilt, Gesetzentwürfe zu vergleichen, bei denen sich die Ausprägung der kausalen Schlüsselvariablen unterscheiden, die übrigen Bedingun-

276 Ein gutes Beispiel ist Bodo Ramelow, der erklärt, die seit 2014 in Thüringen regierende rot-rot-grüne Koalition „[...] funktioniere auch deshalb gut, weil ‚die Größe aller Parteien in der Regierung gleich ist‘“ (Der Tagesspiegel 2016: 13).

277 In seiner forschungslogischen Anlage konzentriert sich das MSSD auf die Makroebene politischer Systeme (vgl. Hönnige 2007: 230). Wenn wir uns im vorliegenden Zusammenhang auf das MSSD berufen, so geht es um uns die Verwendung seiner Grundlogik als Methode der Fallauswahl. Ein spezieller Fokus auf die Makroebene geht damit nicht einher.

gen legislativer Mehrheitsbildung jedoch dabei möglichst ähnlich sind. Sinnvoll erscheint daher ein Vergleich der Gesetzentwürfe ein und derselben Politikdimension über mehrere, ähnliche Legislaturperioden. Bei der Auswahl einer geeigneten Politikdimension in geeigneten Legislaturperioden konzentrieren wir uns zunächst darauf, große Varianz bei den kausalen Schlüsselvariablen auf Legislaturperioden-Ebene der Mehrheitsmarge, parlamentarischem Größenunterschied zwischen den Koalitionsparteien und Wunschkoalition sowie Konstanz des Kontextes auf Legislaturperioden-Ebene herzustellen, da Varianz der kausalen Schlüsselvariablen auf Gesetzgebungsebene leichter zu gewährleisten ist. Ein Seitenblick auf *Abbildung 4.1* mag dabei helfen, dabei den Überblick zu bewahren. Für die Konstanthaltung möglichst vieler Drittvariablen jedenfalls sind insbesondere die folgenden Punkte hilfreich. So empfiehlt sich ein diachroner Vergleich innerhalb eines Landes. Die dafür ausgewählten Legislaturperioden sollten dabei direkt aufeinanderfolgen, um sich über die Zeit verändernde Rahmenbedingungen unwahrscheinlich zu machen. Auch eine parteipolitisch identische Regierungszusammensetzung kann hilfreich sein. Schließlich sollte nicht gerade die jeweils erste Legislaturperiode in ostdeutschen Ländern herangezogen werden. Angesichts des quantitativen Schwerpunkts auf Koalitionsregierungen sollte sich auch die Legislaturperioden-Auswahl hier naheliegenderweise auf Koalitionsregierungen fokussieren²⁷⁸.

Drei Paare von Legislaturperioden würden solche idealen drittvarianz-minimierten Bedingungen aufweisen²⁷⁹. Weisen diese außerdem große Varianz bei den drei genannten kausalen Schlüsselvariablen auf? Nicht ideal, aber immerhin am besten schlagen sich hier die 3. und 4. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns. Hier haben wir es ein Mal mit einer Wunschkoalition zu tun (4. Legislaturperiode) und ein Mal nicht. Der parlamentarische Größenunterschied liegt mit 9,86 (3. Legislaturperiode) und 28,17 Prozentpunkten ein Mal im unteren und ein Mal im mittleren Bereich. Einzig bei der Mehrheitsmarge sind sich die beiden Legislaturperioden sehr ähnlich (relativer Sitzanteil des Regierungslagers von 66,2 Prozent in der 3. und 64,79 Prozent in der 4. Legislaturperiode)²⁸⁰. In dieser Situation stehen zwei Möglichkeiten offen. So ließe sich zum einen nach größerer Varianz bei der Determinante Mehrheitsmarge bei größerer Varianz der Rahmenbedingungen suchen. Vor dem Hintergrund, dass jedoch dann die Schlagkraft der qualitativen Evidenz zu den kausalen Schlüsseffekten zwangsläufig

278 Die Frage nach der regulären Länge der Legislaturperiode spielt hingegen hier keine Rolle. Schließlich speist sich die Bedeutung dieser Drittvariable aus ihrer ‚Korrekturfunktion‘ im Hinblick auf den Proxy für Koalitionskonflikt, auf den wir hier nicht mehr zurückgreifen.

279 Dabei handelt es sich um die 13. und 14. Legislaturperiode Hessens, die 3. und 4. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns sowie die 12. und 13. Legislaturperiode Nordrhein-Westfalens.

280 Bei 13. und 14. Legislaturperiode Hessens gibt es keine Varianz bei der Frage nach Wunschkoalition. Der parlamentarische Größenunterschied zwischen den Koalitionsparteien beträgt lediglich 4,55 Prozentpunkte und die Mehrheitsmargen liegen mit weniger als einem Prozentpunkt Unterschied noch enger beisammen. 12. und 13. Legislaturperiode Nordrhein-Westfalens unterscheiden sich bei der Frage nach Wunschkoalition ebenfalls nicht. Auch der parlamentarische Größenunterschied ist mit 1,21 Prozentpunkten Differenz deutlich geringer. Einzig bei der Mehrheitsmarge hätte sich mit rund acht Prozentpunkten Unterschied ein relevanter Unterschied ergeben. Insgesamt ist jedoch unstrittig, dass sich die 3. und 4. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns am besten eignen.

bei allen interessierenden Effekten schwände, scheint dies keine überzeugende Idee. Überzeugender scheint da die zweite Möglichkeit. Dabei fokussieren wir uns in einem ersten Schritt auf qualitative Evidenz jenseits der Determinante Mehrheitsmarge. Wenn wir dabei zuzüglich zur 3. und 4. auch die 5. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns berücksichtigen, sind sogar über zwei Drittel des Wertebereichs der Determinante parlamentarischer Größenunterschied abgedeckt²⁸¹. Qualitative Evidenz schaffen wir dann schwerpunktmäßig in einem zusätzlichen zweiten Schritt, zu dessen methodischem Vorgehen wir uns gleich noch äußern. Zunächst jedoch gilt es noch die Politikdimension auszuwählen, die bei der Betrachtung Mecklenburg-Vorpommerns von 1998 bis 2011 im Zentrum stehen soll. Hier bietet sich die Dimension Wirtschaft/Landwirtschaft/Finanzen (WLF) an. Für diese Dimension schwankt die programmatische Spannweite der Regierungskoalition für die drei Legislaturperioden zwischen 0,03 (5. LP) und 0,88 (3. LP) und die Länge des Koalitionsvertrags für diese Dimension zwischen 15.600 (3. LP) und 37.958 (5. LP) Zeichen. Damit weist die Dimension WLF in Kombination betrachtet die größte Varianz auf²⁸².

Im Anschluss suchen wir in einem zweiten Schritt in einer methodisch weniger rigorosen Art und Weise ergänzende qualitative Evidenz für die Determinante Mehrheitsmarge. Hierfür blicken wir in Anlehnung an das ‚most different systems design‘²⁸³ breit gestreut über Legislaturperioden mit knappen Mehrheitsmargen. Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen fallen hier ins Auge. Die Idee dahinter ist, einen Plausibilitäts- oder Robustheitsnachweis für den postulierten Zusammenhang in verschiedenen Umfeldern zu liefern. Bei der Erfassung von Koalitionskonflikt können wir im qualitativen Teil übrigens auf ein ganzheitlicheres Instrumentarium zurückgreifen. So lassen sich aus dem Gang der Gesetzgebung, dem Plenar- und Ausschussgeschehen, der Presseberichterstattung sowie einem Abgleich der tatsächlichen Gesetzgebungstätigkeit mit der Agenda des Koalitionsvertrags potenziell Hinweise auf Koalitionskonflikt gewinnen. Damit stehen die Chancen gut, auf Koalitionskonflikt auch tatsächlich aufmerksam zu werden.

281 Dieser beträgt in der 5. Legislaturperiode 1,41 Prozentpunkte, was dem Minimum der Variable entspricht.

282 Damit weist WLF bei der Länge des Koalitionsvertrags über diese drei Legislaturperioden die größte Varianz auf (Arbeit/Soziales/Bau schwankt zwischen 14.640 und 27.789 Zeichen, Inneres und Recht zwischen 9.099 und 19.906 Zeichen, Kultus zwischen 8.769 und 28.576 Zeichen und Umwelt zwischen 4.277 und 9.368 Zeichen). Bei der programmatischen Spannweite weist WLF die zweitgrößte Varianz auf (zwischen 0,03 und 0,88). Größere Varianz weist nur Inneres und Recht auf (zwischen 0,01 und 2,05), die übrigen Dimensionen liegen darunter (Arbeit/Soziales/Bau zwischen 0,16 und 0,97, Kultus zwischen 0,47 und 1,2 sowie Umwelt zwischen 0,03 und 0,77). In Kombination betrachtet ergibt sich also bei WLF die größte Varianz. Auch über den kompletten Datensatz betrachtet ist die Varianz bei WLF in diesen beiden Determinanten aussagekräftig, übersteigt sie doch jeweils eine Standardabweichung der Variable.

283 Selbstverständlich handelt es sich bei der ergänzenden qualitativen Analyse zur Determinante Mehrheitsmarge nicht um eine Analyse, die auf einem methodisch stringenten Most Different Systems Design (MDS) beruht. Nicht zuletzt lässt sich das MDS schließlich als „Multi-Ebenenanalyse“ (Jahn 2006: 235) verstehen. Wir lehnen uns hier bei der Auswahl zu betrachtender Legislaturperioden lediglich an seine Grundlogik an.

6.6.2 Der politische Kontext: Mecklenburg-Vorpommern und das Politikfeld Wirtschaft/Landwirtschaft/Finanzen 1998–2011

Abbildung 6.5 zeigt die Akteurskonstellationen in den Legislaturperioden 3 bis 5. Die drei ausgewählten Legislaturperioden setzen 1998 in einem bereits seit einiger Zeit geordneten und etablierten Zustand mecklenburg-vorpommerscher Landespolitik nach der Wende ein. Bereits seit 1994 (und noch bis 2006) präsentiert sich der Landtag Mecklenburg-Vorpommerns als Drei-Parteien-Parlament mit SPD, CDU und PDS/Linkspartei²⁸⁴ als drei weitestgehend vergleichbar starken parlamentarischen Akteuren. Zwischen einer im Allgemeinen links angesiedelten Linkspartei und einer im Allgemeinen Mitte-Rechts angesiedelten CDU ergibt sich für die SPD eine quasi natürliche Nähe zum Medianwähler. Dies zahlt sich 1998 dann zum ersten Mal auch ämterbezogen aus, als die SPD mit Harald Ringstorff in Mecklenburg-Vorpommern zum ersten Mal den Ministerpräsidenten stellt. Zuvor war sie bereits im Rahmen einer Großen Koalition als Juniorpartner in der 2. Legislaturperiode an der Regierung beteiligt. Und noch eine Premiere birgt der Beginn der 3. Legislaturperiode, und zwar sogar eine bundesdeutsche: die erste Beteiligung der Linkspartei an einer Landesregierung. Dies markiert den Beginn der Bündnisfähigkeit der Linkspartei in Ostdeutschland einerseits und ihre Akzeptanz als potenzieller linker Koalitionspartner andererseits, nachdem beide Parteien 1994 zu dieser damals ebenfalls rechnerisch schon möglichen Koalitionskonstellation noch nicht bereit waren. Bereits in der 2. Legislaturperiode sei es zu einer punktuellen Zusammenarbeit zwischen SPD und PDS gekommen, deren Grundlage neben thematischen Überschneidungen eine zunehmende Verschlechterung des Klimas in der Großen Koalition und der Wunsch nach einem Wechsel des Koalitionspartners auf Seiten der SPD gewesen seien (Heinrich 2000: 131). Die Bildung einer rot-roten Koalition schien dann auch bereits seit Frühjahr 1998 im Vorfeld der Wahl eine realistische Option zu sein (vgl. Segall et al. 1999: 50). Dazu trug auch bei, dass die PDS unter Landeschef und späterem stellvertretenden Ministerpräsidenten Helmut Holter im Vorfeld einige Maximalpositionen wie die Abschaffung von Stasi-Landesbeauftragtem und Religionsunterricht aufgaben (Gerner 2000: 99). Nach Sondierungen mit CDU und PDS entschied sich die SPD gegen die rechnerisch ebenfalls mögliche Koalition mit der CDU und für das neuartige Bündnis mit der PDS. Auch vor dem Hintergrund gleichzeitiger Probleme des Magdeburger Modells in Sachsen-Anhalt entschied man sich bewusst gegen eine Tolerierung und für eine Koalition (Segall et al. 1999: 51).

Am 27. Oktober 1998, genau einen Monat nach der Landtagswahl, einigten sich SPD und PDS auf den Koalitionsvertrag (Segall et al. 1999: 51). Insgesamt zeigte sich die PDS im Koalitionsvertrag gegenüber der SPD sehr entgegenkommend, so dass

²⁸⁴ Wir sprechen fortan nur noch von Linkspartei, gleichwohl wissend, dass diese Umbenennung erst 2006 vonstatten ging.

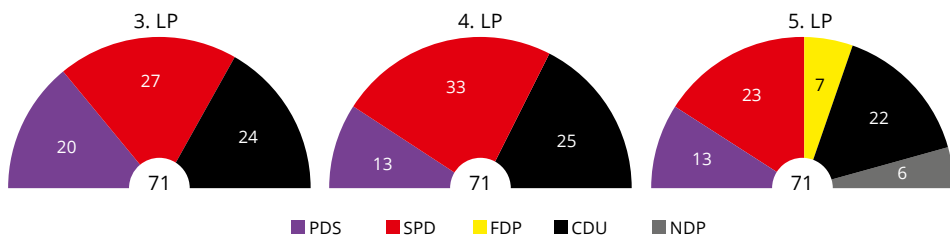


Abb. 6.5: Sitzverteilung im Landtag Mecklenburg-Vorpommern (3. bis 5. Legislaturperiode)

das Bündnis als Koalition startete, „[...] in der die PDS auf den angekündigten und von den Anhängern erwarteten Politikwechsel weitgehend verzichtete“ (Grabow 2008: 271). Das Bündnis war damals klar auf Dauer angelegt. So galt Rot-Rot als strategische Machtperspektive für die Linkspartei in den Neuen Ländern. Innerhalb der SPD wurde das Eingehen des Bündnisses zwar durchaus auch kritisiert, jedoch setzten sich in Mecklenburg-Vorpommern selbst klar die Befürworter durch (vgl. Segall et al. 1999: 54–55; Werz 2000: 86–92). In der PDS gab es jedoch sehr wohl Bedenken, ob sich sozialistisches Profil der Partei und Regierungsbeteiligung inklusive des Erfordernisses, legislative Mehrheiten zustande zu bringen, miteinander verbinden ließen (Gerner 2000: 99–100; Heinrich 2000: 114). In der politischen Landschaft insgesamt verursachte das koalitionspolitische Novum ebenfalls durchaus lebhaftere Kontroversen (vgl. Gerner 2000: 97). Dem holprigen Start zum Trotz (Ringstorff blieb bei der Wahl zum Ministerpräsidenten acht Stimmen unter der Stimmzahl der Koalition, Werz 2000: 94) hielt das Bündnis tatsächlich auch über die volle Distanz von vier Jahren, war aber immer wieder durch Konflikte um die SED- und Stasi-Vergangenheit von PDS-Politikern gezeichnet (vgl. Gerner 2000: 102–103; Scheele 2013: 102–103). Was die Durchsetzungsfähigkeit innerhalb der Koalition betrifft, werden der PDS strategische Nachteile attestiert. So nagten der Spagat zwischen sozialistischem Profil und Regierungshandeln sowie mangelnder Rückhalt wesentlicher Teile des Spitzenpersonals innerhalb der PDS an der Performanz der Partei in Regierungsverantwortung. „Ringstorffs SPD nützt diese innere Gespaltenheit der PDS zu Alleingängen aus, die die PDS stark provozieren, aber nicht zum Bruch der Koalition bringen“ (Gerner 2000: 107). Dies wird in der Literatur auch darauf zurückgeführt, dass Teile der PDS den Wert der Regierungsbeteiligung maßgeblich in einer „machtpolitische[n] Reinstitutionalisierung“ sahen (Gerner 2000: 107), mit anderen Worten also den Nutzen ihrer Regierungsämter hoch gewichteten. So manifestierte sich jedoch sowohl inhaltlich als auch im öffentlichen Erscheinungsbild ein strukturell schwacher Eindruck von der Stellung der PDS in der Koalition.

Bei der folgenden Landtagswahl am 22. September 2002 verschoben sich die innerkoalitionären Gewichte auch mandatstechnisch zugunsten der SPD. Die Linkspartei musste nach ihrer ersten Regierungsperiode Einbußen hinnehmen,

verlor sieben ihrer bis dato 20 Mandate, was auf eine Verwässerung ihres Profils gegenüber der SPD zurückgeführt wurde (vgl. schon Segall et al. 1999: 24). Die SPD dagegen wurde nach der ersten Legislaturperiode Rot-Rot von den Wählern ausgesprochen gut bewertet und fuhr ein Rekordergebnis von 40,6 Prozent der Stimmen ein. Die Akteurkonstellation im Landtag blieb unverändert. Dass sich Ringstorff und die SPD wieder gegen die CDU und für eine Fortsetzung des bisherigen Bündnisses entscheiden, war dann wenig verwunderlich: „Die als Rot-Rotes Experiment gestartete Koalition konnte infolge der Landtagswahl mit einem gestärkten Senior- und einem geschwächten Juniorpartner fortgesetzt werden“ (Flügge/Hein 2013: 41). Erst die Landtagswahl am 17. September 2006 ändert daran etwas Wesentliches. Die Linkspartei konnte ihre Mandatszahl zwar halten. Doch vor allem die SPD verlor (von 33 auf 23 Mandate). Der FDP, in Mecklenburg-Vorpommern traditionell mit schwerem Stand unterwegs, gelang erstmals seit der 1. Legislaturperiode wieder der Einzug ins Parlament. Erstmals gelang dies auch der NPD. Damit ist das Drei- zu einem Fünf-Parteien-Parlament und der Parteienwettbewerb stärker ausdifferenziert geworden. Rechnerisch wäre eine Fortsetzung des rot-roten Bündnisses denkbar knapp (36 von 71 Sitzen) möglich gewesen. Doch Ringstorff und die SPD entscheiden sich für das andere arithmetisch mögliche Zweierbündnis mit Parlamentsmehrheit: eine Regierungskoalition mit der CDU. Den moderaten Stimmenverlusten der CDU (minus 2,6 Prozentpunkte) hat es die SPD zu verdanken, dass sie auch in diesem Bündnis als stärkste Kraft den Ministerpräsidenten stellen konnte. Die CDU konnte nach acht Jahren in der Opposition wieder auf der Regierungsbank Platz nehmen. Die nahezu paritätische parlamentarische Stärke der beiden Fraktionen (23 zu 22 Mandate zugunsten der SPD) drückte sich bei der Verteilung der Ressorts in einer Begegnung auf Augenhöhe aus, aus der beide Partner mit derselben Zahl an Ministerien hervorgingen (Huchel/Rausch 2013: 82–83). Angesichts des aus schwindender Mobilisierungsfähigkeit der Volksparteien SPD und CDU resultierenden neuen Fünfparteiensystems mit zentrifugal wirkenden Kräften komme es für die Große Koalition „[...] darauf an, Regierungs- und Problemlösungsfähigkeit zu demonstrieren, wollen die Parteien ehemalige Stärke und das Vertrauen der Bürger zurückgewinnen“ (Grabow 2008: 274–275). Im Oktober 2008 übergab Ringstorff aus Altersgründen die Amtsgeschäfte dann an seinen Parteifreund Erwin Sellering (vgl. Bräuninger/Debus 2012: 100–102). Damit einher ging eine umfangreiche Kabinettsumbildung, bei der drei der vier SPD-Minister ausgetauscht wurden (vgl. Flügge/Hein 2013: 50). Auch in der darauffolgenden 6. Legislaturperiode kam es zu einer Großen Koalition unter SPD-Führung, wobei die SPD aus der Landtagswahl gestärkt, die CDU als – eben doch – Juniorpartner geschwächt hervorging.

Was sagt uns diese Ausgangslage des Parteienwettbewerbs über zu erwartende Koalitionskonflikte in den drei Legislaturperioden? Besonders in den ersten Jahren nach 1998 besteht in der PDS mit ihrem Spagat aus sozialistischer Ideologietreue und Regierungspragmatismus einiges Potenzial zu innerparteilichem Konflikt, der

sich jedoch naturgemäß auch zu Konflikt zwischen den Koalitionspartnern auswachsen kann. Andererseits gewichtet die PDS den Ämternutzen ihrer erstmaligen Regierungsbeteiligung hoch. Deutlichere Vorzeichen für Koalitionskonflikt scheint die Ausgangslage der 4. Legislaturperiode zu bieten, da die PDS nach internem Streit, verwaschenem Profil und herben Wählerstimmenverlusten geschwächt in diese startet und nach neuer Reputation suchen musste. Die Ausgangslage der Großen Koalition der 5. Legislaturperiode lässt eine eher geschmeidige Regierungstätigkeit erwarten. Die Regierungsumbildung während der Legislaturperiode ist zwar umfassend, läuft jedoch geordnet ab und ist keineswegs auf Konflikt, sondern einen innerparteilichen Generationenwechsel zurückzuführen. Insofern bietet schon die grundlegende Ausgangslage etwas unterschiedliche Erwartungen an die Zusammenarbeit der Koalitionspartner bei der legislativen Mehrheitskoordination.

Betrachten wir nun noch die Erwartungen, die sich aus den Ausprägungen der kausalen Schlüsseldeterminanten der quantitativen Analyse und schließlich aus den übrigen strukturellen und exogenen Rahmenbedingungen der Koalitionen an sich ergeben, bevor wir die tatsächliche legislative Mehrheitskoordination vor dem Hintergrund dieser Erwartungen näher beleuchten. Zunächst jedoch führen wir die Politikdimension Wirtschaft/Landwirtschaft/Finanzen etwas näher ein.

Was lässt sich vorab über die Politikdimension WLF als Schauplatz von Koalitionskonflikt in den drei Legislaturperioden sagen? Als Gegenstand des Spannungsfelds aus dem Prinzip eines gesamtwirtschaftlich möglichst effizienten Einsatzes der Produktionsfaktoren im Raum und dem grundgesetzlichen Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist die Wirtschaftspolitik der Länder ein sehr interessantes Politikfeld. Die wirtschaftliche Performanz Mecklenburg-Vorpommerns ist jedenfalls desaströs (so hatte das Land etwa 2014 im Ländervergleich sowohl beim Bruttoinlandsprodukt als auch bei der Arbeitslosenquote (über elf Prozent und damit mehr als dreimal so viel wie Bayern) die ‚rote Laterne‘; vgl. Reus 2016a: 184). Wie alle ostdeutschen Länder hatte Mecklenburg-Vorpommern mit dem Übergang von der sozialistischen Plan- zur Marktwirtschaft zu kämpfen. Mit den Schwerpunkten Land- und Ernährungswirtschaft sowie Schiffbau weist die Wirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns eine Monostruktur auf, die entsprechend krisenanfällig ist. Dagegen hat sich die Tourismuswirtschaft seit 1990 sehr positiv entwickelt (vgl. Kuhn 2004: 179–180).

Interessanter Spielraum für Landes-Wirtschaftspolitik erwächst daraus, dass sie großteils der konkurrierenden Gesetzgebung zuzurechnen ist (Artikel 74 Absatz 1 GG). Im Zuge der Föderalismusreform I wurden 2006 außerdem einige Gesetzgebungsmaterien wie Ladenschluss oder Spielhallen neu in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder überführt (Reus 2016a: 185)²⁸⁵. Insgesamt bestehen „vergleichsweise umfangreiche gesetzgeberische Möglichkeiten“ der Länder, die durch die Föderalismusreform I noch gestärkt worden seien (Reus 2016a: 204–205). In

²⁸⁵ Inwieweit diese zusätzlichen Kompetenzen auch zu zusätzlichem Gestaltungsspielraum führen, wird allerdings von manchen Autoren auch angezweifelt (etwa Scharpf 2009: 108).

der Verkehrspolitik, die Pappi et al. der Wirtschaftspolitik zurechnen, drängt sich der Eindruck „begrenzter, aber nicht zu vernachlässigender Handlungsspielräume der Bundesländer“ auf (Schwedes/Ruhrort 2016: 209). Besondere Bedeutung erlangte das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) von 1971, das eine Mischfinanzierung großer Verkehrsprojekte mit beachtlicher formalrechtlicher Handhabe des Bundes im Planungsprozess vorsieht und zur Folge hatte, dass es den Ländern einerseits nicht gelungen ist, sich mit eigenem verkehrspolitischen Engagement zu profilieren, andererseits jedoch auch der Bund – nicht zuletzt aus Kapazitätsgründen – keine kohärente Verkehrspolitik mit abgestimmter Gesamtplanung vorlegte (Schwedes/Ruhrort 2016: 211–213; Heuser/Reh 2016). Betrachtet man jedenfalls die Verteilung von Finanzmitteln zwischen Straßen- und öffentlichen Verkehr (die sich als Indikator für progressive versus konventionelle Verkehrspolitik verstehen lässt) im Zeitverlauf, so zeigt sich ein recht einheitliches Bild, das den Eindruck erweckt, die Verteilung sei „[...] stärker von bundeseinheitlichen Trends dominiert als durch starke eigene Gestaltungsimpulse gekennzeichnet zu sein“ (Schwedes/Ruhrort 2016: 222). Im Zuge der Föderalismusreform I stand die Verkehrspolitik nicht im Vordergrund. Dennoch gerät seitdem langsam etwas in Bewegung – wenn auch auf bescheidenem Niveau. Die Reform beendete die angesprochene Mischfinanzierung und stellt den Ländern dafür sogenannte aufgabenbereichsbezogen zweckgebundene²⁸⁶ Entflechtungsmittel zur Verfügung. Nach wie vor jedoch beschneiden das vom Bundesgesetzgeber verantwortete Straßenverkehrsrecht und andere Regelungen die Handlungsspielräume der Länder (Schwedes/Ruhrort 2016: 227). Mecklenburg-Vorpommern im Besonderen zeichnet sich nicht nur durch die geringste Bevölkerungsdichte unter allen Ländern, sondern auch durch die geringste PKW-Dichte unter den Flächenländern aus. Die Ausgaben für Straßenverkehr liegen dennoch etwas über denen für öffentlichen Verkehr; im Ländervergleich betrachtet werden beide Bereiche jedoch recht ausgewogen finanziert (vgl. Schwedes/Ruhrort 2016: 221).

Geringere Spielräume als in der Wirtschaftspolitik ergeben sich für die Länder traditionell in der Landwirtschaftspolitik, wo den Ländern lange vor allem zukam, die Gemeinsame Agrarpolitik der EU ordnungsgemäß umzusetzen. Doch dank einer Reform der europäischen Landwirtschaftspolitik, die eine teilweise Renationalisierung mit einer in Deutschland von Bund und Ländern ko-finanzierten Förderung beinhaltete, seien seit Mitte der 2000er Jahre die agrarpolitischen Gestaltungsspielräume der Bundesländer substanziell angewachsen (Ewert 2016: 233–234). Für Landespolitiker ist Landwirtschaftspolitik jedoch generell nicht uninteressant, da sich hier „vergleichsweise umfangreiche staatliche Steuerungsmöglichkeiten ergeben“ (Ewert 2016: 235). Dies gilt besonders für Mecklenburg-Vorpommern, in dem im Ländervergleich die Landwirtschaft den höchsten Anteil an

²⁸⁶ Diese Zweckbindung ist seit Anfang 2014 (also nach Ende des Untersuchungszeitraums) insofern gelockert, als nun nur noch eine Verwendung der Mittel für Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen generell vorgeschrieben ist (vgl. Schwedes/Ruhrort 2016: 226).

der Bruttowertschöpfung ausmacht (vgl. Ewert 2016: 235). Dabei stehen sich die zwei konträren Paradigmen Produktivität und Nachhaltigkeit gegenüber. Koalitionsregierungen unter Beteiligungen der Grünen betonen dabei Nachhaltigkeit stärker. „Demgegenüber betonen Koalitionsverträge der anderen Parteien häufig das Ziel, im Bundesland eine leistungs- und wettbewerbsfähige Landwirtschaft zu erhalten“ (Ewert 2016: 249). Mit der Föderalismusreform I wanderten zudem einige agrarpolitisch relevante Gesetzgebungsmaterien von der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung (vgl. Ewert 2016: 252).

Die Finanzpolitik mit ihrem Querschnittscharakter prägt selbstverständlich auch die Landespolitik in Mecklenburg-Vorpommern. Zum Zeitpunkt ihrer Gründung quasi schuldenfrei, stehen die neuen Länder den alten in Sachen Pro-Kopf-Veranschuldung kaum noch nach (vgl. Hildebrandt 2016: 128–129). Allerdings sind seit etwa Mitte der 2000er Jahre im Osten Konsolidierungserfolge zu verzeichnen (vgl. Hildebrandt 2016: 131). So legte Mecklenburg-Vorpommern nach jährlichen Nettokreditaufnahmen 2006 erstmals einen ausgeglichenen Haushalt vor; Netto-Kreditaufnahmen gab es seitdem nicht mehr, vielmehr tilgten die meisten Haushalte sogar bestehende Schulden (vgl. Mecklenburg-Vorpommern 2016). Seit der Föderalismusreform II im Jahr 2009 wirft die ab 2020 greifende sogenannte Schuldenbremse ihren Schatten voraus und mahnt auch formal Ausgabendisziplin an. Die Föderalismusreform I dagegen bescherte den Ländern mit der Grunderwerbssteuer eine neue (und die einzig relevante) autonome Einnahmequelle mit Gesetzgebungskompetenz bei den Ländern (Hildebrandt 2016: 121–122). Vom bisherigen (bis 2019 geltenden) System des Länderfinanzausgleichs profitierte Mecklenburg-Vorpommern in allen drei Bereichen Umsatzsteuervorwegausgleich, horizontalem Finanzausgleich im engeren Sinne sowie Bundesergänzungszuweisungen enorm²⁸⁷. Die internationale Finanzkrise hingegen habe nicht zu einer nachhaltigen Schwächung der Haushalte geführt (Hildebrandt 2016: 132). Studien zu Determinanten der Haushaltslage in den Ländern zwischen 1992 und 2006 legten nahe, dass die Primärdefizite höher ausfallen, wenn mehr Parteien in der Regierung vertreten sind und Koalitionen von synchroner Machtverteilung gekennzeichnet sind (vgl. Hildebrandt 2008; Wagschal/Wenzelburger 2009). So seien etwa Große Koalitionen anfällig für hohe Primärdefizite. Im Zeitraum 2007 bis 2013 zeigen sich diese politischen Determinanten dagegen als bedeutungslos. „Das könnte ein erster Hinweis auf gesunkene Spielräume unter der Schuldenbremse sein: Die Länder versuchen soweit es ihnen möglich ist, die Vorgaben zu erfüllen. Ausgabenpräferenzen und ideologische Überzeugungen spielen demgegenüber nur noch eine untergeordnete Rolle“ (Hildebrandt 2016: 133).

Unterm Strich ließe sich bei der Finanzpolitik seit dem Mentalitätswechsel hin zur Haushaltskonsolidierung mehr Potenzial für Konflikt erwarten. Durchgängig viel Konflikt ließe sich angesichts der durchweg prekären Lage bei der Wirtschaftspolitik

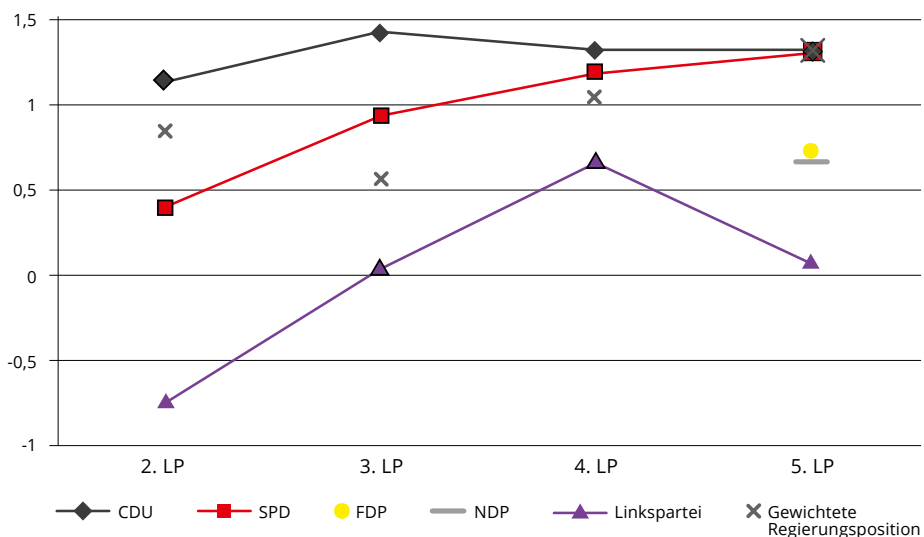
287 Im Zeitraum 2007–2013 etwa erhielt nur Berlin pro Kopf noch mehr Leistungen aus dem Transfersystem als Mecklenburg-Vorpommern (Hildebrandt 2016: 125).

erwarten. Die Linkspartei als SED-Nachfolgepartei könnte in Regierungsverantwortung dabei besonders unter Druck stehen. Die zusätzlichen Kompetenzen nach der Föderalismusreform I bergen zusätzliches Konfliktpotenzial. Das Konfliktpotenzial im Bereich Verkehrspolitik dürfte angesichts der beschriebenen begrenzten Handlungsspielräume eher mäßig ausfallen, allenfalls durch die gestiegene Freiheit bei der Verwendung von Finanzmitteln seit der Föderalismusreform I leicht gestiegen sein. Das Konfliktpotenzial bei der Landwirtschaftspolitik könnte eher im Mittelfeld liegen. Die seit jeher große Bedeutung in Mecklenburg-Vorpommern sowie die gestiegenen Kompetenzen könnten ihn zwar umkämpfter machen; da die Grünen jedoch während des Untersuchungszeitraums nicht in Regierung und nicht einmal im Landtag vertreten waren, sollten Koalitionen zumindest von der landwirtschaftspolitischen Hauptkonfliktlinie nicht betroffen sein.

6.6.3 Erwartungen bezüglich Koalitionskonflikt

Die Ausprägungen der kausalen Schlüsseldeterminanten aus der quantitativen Analyse sollten – gemäß unseres Vorgehens bei der Fallbeispielauswahl – im Allgemeinen natürlich viel Koalitionskonflikt erwarten lassen. Davon ausgenommen ist, wie berichtet, lediglich die Determinante Mehrheitsmarge. Der Sitzanteil des Regierungslagers schwankt mit 66,2 Prozent (3. Legislaturperiode), 64,8 Prozent (4. Legislaturperiode) und 63,38 Prozent (5. Legislaturperiode) nur leicht. Für die programmatische Spannweite der Koalitionsregierungen sieht das schon anders aus. *Abbildung 6.6* zeigt die programmatischen Positionen der jeweils im Landtag vertretenen Parteien auf der Dimension WLF sowie jeweils die nach Sitzanteilen gewichtete Regierungsposition (die Marker der Regierungsparteien sind dabei jeweils schwarz umrandet). Die CDU ist auf der Politikdimension WLF am weitesten rechts, also marktorientiert, angesiedelt und bleibt in ihrer Position über Zeit weitgehend konstant. Die deutlichsten Veränderungen über Zeit zeigen sich in den Daten von Pappi et al. für die PDS, die zunächst merklich nach rechts und mit ihrem Wahlprogramm für die 5. Legislaturperiode schließlich wieder ein Stück nach links rückt. Diese Entwicklung lässt sich sehr plausibel deuten als Abschwächen der etatistischen Orientierung und Heranrücken an die übrigen Parteien im Vorfeld der 3. und 4. Legislaturperiode, um die eigene Regierungsfähigkeit zu erhöhen. So sei etwa der 1998 geäußerte Plan einer Senkung der Netto-Neuverschuldung ein eindeutiges Signal in Richtung Regierungsbeteiligung gewesen (Scheele 2013: 95). 2002 ging die PDS noch weiter und forderte statt einer Begrenzung der Netto-Neuverschuldung die Haushaltskonsolidierung (Scheele 2013: 95). Die neuerliche Abgrenzung zu CDU und SPD im Vorfeld der 5. Legislaturperiode könnte dann der Versuch einer Profilschärfung in Reaktion auf die dramatische Wahlschlappe bei der Landtagswahl 2002 sein. So charakterisierte sich die Partei wieder stärker als „Protestpartei und Partei der sozial Schwachen“ (Scheele 2013:

95). Die SPD rückt ihre Position bei dramatischer wirtschaftlicher Situation im Zeitverlauf ebenfalls nach rechts und fährt dabei bis einschließlich der Landtagswahl 2002 immer bessere Ergebnisse ein – auch auf Kosten der CDU. Diese Rechtsverschiebung führte bis hin zur Relativierung eigener Kernkompetenzen. Im Wahlprogramm 2002 wies die Partei auf eine notwendige Balance zwischen Wirtschaft, Arbeit und sozialer Gerechtigkeit hin (Werz/Schmidt 2003: 65). Bei der Landtagswahl 2006 tritt sie dann sogar mit einer geschätzten Position an, die derjenigen der CDU quasi identisch ist. Diese für die SPD ausgesprochen marktorientierte Position zahlt sich nicht aus, sondern führt zu deutlichen Verlusten. Während die Parteien also bis zur Landtagswahl 2002 immer näher zusammenrücken, scheint sich seitdem die Bandbreite der Positionen unter den etablierten Parteien wieder zu vergrößern. Wegen der marktorientierten Position der SPD 2006 reduziert sich die programmatische Spannweite der Koalitionen von der 3. bis zur 5. Legislaturperiode stetig von 0,88 bis auf minimale 0,03. Selbiges gilt auf Basis der programmatischen Spannweite entsprechend für den erwarteten Koalitionskonflikt. In der 5. Legislaturperiode schließlich sollten die sachpolitischen Produktionskosten bei der legislativen Mehrheitsbildung bemerkenswert niedrig sein, was Koalitionskonflikt merklich abträglich sein sollte.



Eigene Abbildung auf Basis der Daten von Pappi et al. (2014)²⁸⁸.

Abb. 6.6: Programmatische Positionen der im Landtag vertretenen Parteien auf der Dimension WLF sowie die gewichtete Regierungsposition 1994–2011

288 Ein Vergleich der programmatischen Positionen auf der Dimension WLF bei Pappi et al. mit denjenigen auf der wirtschafts- und sozialpolitischen Dimension bei Bräuninger/Debus (2012: 104) zeigt Übereinstimmung in grundlegenden Punkten wie der ordinalen Reihung von Linkspartei, SPD und CDU, der grundsätzlichen Mäßigung der PDS im Zeitverlauf sowie der Annäherung der SPD an die CDU über Zeit. Dennoch gibt es freilich auch Unterschiede. Inwieweit diese auf die unterschiedlichen Konzeptionen der Dimensionen oder auf Messfehler zurückgehen, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Liest man die Wahlprogramme der Koalitionsparteien jeweils nebeneinander, zeigt sich der Trend zu geringeren programmatischen Spannweiten auch dort. Die Wahlprogramme von SPD und PDS von 1998 lassen eine gemeinsame Koalition angesichts vieler Überschneidungen im Bereich WLF (keine Umkehrung der Bodenreform, arbeitnehmerfreundlichere Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Fördermittel, et cetera) zwar inhaltlich durchaus sinnvoll erscheinen. Dennoch gibt es deutliche Unterschiede, von denen vor allem zwei ins Auge fallen. Die SPD tritt weniger etatistisch und wirtschaftsnäher auf, fordert etwa mehr „unternehmerisches Denken“ an den Hochschulen. In der Finanzpolitik positioniert sich die PDS stärker ausgabenorientiert als die SPD und spricht lediglich davon, die Nettokreditaufnahme des Landes zu „begrenzen“. Die SPD will diese „zurückführen“ und legt erkennbar mehr Wert auf Haushaltskonsolidierung. Auch in den Wahlprogrammen von 2002 sind nach wie vor deutliche Unterschiede zu erkennen. Die PDS gibt sich immer noch klar als „sozialistische“ Partei, während sich die SPD überraschend marktwirtschaftlich gibt (Stärkung industrieller Kerne, Lockerung der Kapazitätsobergrenzen für Werften, kostengünstige Energiepreise für die Wirtschaft)²⁸⁹. Dies zeigt sich auch im Hochschulbereich, wo die SPD eine stärkere Kooperation von Hochschulen und Wirtschaft fordert und sich damit von der PDS abgrenzt. Bestehen bleiben die Unterschiede in der Verkehrspolitik, wo die SPD für einen schnellen Ausbau aller Verkehrswege inklusive dem Bau neuer Autobahnen, Bundes- und Landstraßen eintritt, die PDS jedoch eine „Verkehrsm minimierung“ und damit fast schon ein anderes Paradigma propagiert. In der Finanzpolitik gibt sich die PDS nach wie vor ein stärker links orientiertes Profil als die SPD, was sich vor allem auf der Einnahmenseite zeigt (Forderung nach einem Ausbau der Betriebsprüfungen und Steuererhöhungen). Doch die PDS rückt finanzpolitisch durchaus ein Stück nach rechts und gibt sich ausgabenbewusster, so dass es zu einer Annäherung kommt: beide streben einhellig eine Senkung der Personal- und Verwaltungskosten des Landes an. Liest man das Programm der SPD 2006, so legt sich die Verwunderung über die bei Pappi et al. weit rechts geschätzte Position. Beide Programme leiten aus den diversen Bund-Länder-Reformen als ein wesentliches Leitziel ab, durch gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit und Haushaltskonsolidierung ab 2020 auf eigenen Beinen zu stehen. Das Programm der SPD ist überraschend marktorientiert, so dass die Unterschiede in Nuancen liegen. Die CDU präsentiert sich beim Straßenbau (Offenheit für private Investoren) und Energie (stärkere Ablehnung von Subventionen Erneuerbarer) etwas marktorientierter als die SPD. Die SPD ist bei der Haushaltskonsolidierung strenger und möchte die Neuverschuldung bereits spätestens 2010 und damit ein Jahr früher als die CDU auf Null senken. Auch beim Öffentlichen Personennahverkehr präsentiert sie sich sehr wettbewerbsorientiert. Beim Thema Bürokratieabbau und Reform der Landesverwaltung gibt sich die SPD in diesem Sinne besonders

289 Dies lässt auch die Nähe zur CDU in den Daten von Pappi et al. durchaus plausibel erscheinen.

konsequent. Die Rede ist von Straffung, Verschlankung und Deregulierung, man werde „zahlreiche“ Landesbehörden auflösen und rühmt sich damit, bereits rund ein Drittel aller Gesetze, Verordnungen und Richtlinien abgeschafft zu haben.

Orientierte man sich an Status Quo-Verschiebungen, so ergibt sich übrigens ein äquivalentes Bild. Interpretiert man die gewichtete Regierungsposition als Status Quo Ante, so konnte die PDS den Status Quo in der 3. Legislaturperiode näher an die eigene Position heranrücken, während die gewichtete Regierungsposition der 3. Legislaturperiode weiter von der Position der SPD entfernt liegt als die gewichtete Regierungsposition der 2. Legislaturperiode als Status Quo Ante²⁹⁰. In der 4. und mehr noch in der 5. Legislaturperiode dagegen ermöglichten die eingegangenen Koalitionen jeweils für beide Partner, den Status Quo näher zur jeweiligen eigenen Position zu verschieben.

Von den drei ausgewählten Koalitionen ist nur die zweite rot-rote Koalition in der 4. Legislaturperiode eine beiderseitige Wunschkoalition im Sinne des obigen Arguments. Vor der Landtagswahl 1998 nämlich gab zwar die PDS explizit ein rot-rotes Bündnis als herausgehobene Erstpräferenz an. Die Wunschkoalition der SPD war jedoch eine rot-grüne Koalition. Ein rot-rotes Bündnis schlossen die Sozialdemokraten zwar nicht aus; es war jedoch im Vorfeld der Wahl von ihnen lediglich implizit als Alternativkoalition ausgegeben worden. 2002 dagegen sprachen sich beide Koalitionspartner explizit für eine Fortsetzung des Bündnisses aus. Damit war Rot-Rot für beide Parteien die Wunschkoalition. Große Koalitionen dürften selten beiderseitige Wunschkoalitionen sein, und so war es auch 2006 nicht. Während die SPD – wenn auch weniger deutlich als noch 2002 (vgl. Werz/Schoon 2007: 68) – implizit erneut eine Fortsetzung von Rot-Rot präferierte, gab die CDU klar Schwarz-Gelb als Wunschkoalition aus (vgl. Best 2015: 531–532). Mit einer vorsichtigen Annäherung an die SPD im Wahlkampf behielt sich die CDU die Option einer Großen Koalition offen, während sie jedoch gleichzeitig die Koalition aus SPD und PDS als schlechteste in Deutschland denkbare Konstellation brandmarkte und für ihre Abwahl warb (vgl. Werz/Schoon 2007: 71).

Ein Blick auf die jeweilige Phase der Regierungsbildung stützt diese Einschätzung von Wunsch- oder Nicht-Wunschkoalition. So war 1998 nach der Landtagswahl keineswegs klar, welchen Koalitionspartner die SPD wählen würde. Die SPD führte sowohl mit PDS als auch CDU jeweils mehrfach Gespräche. „Zwischenzeitlich schien sogar eine Fortführung der Großen Koalition im Bereich des Möglichen zu liegen“ (Wertz/Schmidt 1999: 112). Im Wahlkampf 2002 hatte die PDS ein Mitte-Links-Bündnis propagiert und sich die SPD ebenfalls frühzeitig für eine Fortsetzung der Koalition ausgesprochen (vgl. Wertz/Schmidt 2003: 65). Die Phase

290 In einer Koalition mit der CDU hätte die gewichtete Regierungsposition der 3. Legislaturperiode allerdings auch nur wenig (nämlich um 0,14) näher an der Position der SPD gelegen. So stehen sich in den Daten von Pappi et al. zwar SPD und CDU programmatisch näher als SPD und PDS. Da die CDU jedoch über mehr Mandate verfügte als die PDS, hätte eine alternative Große Koalition die innerkoalitionären Gewichte zulasten der SPD verschoben. In der 4. Legislaturperiode wäre die SPD mit beiden Alternativen quasi gleich gut gefahren (eine Große Koalition hätte eine um minimale 0,09 näher an der SPD-Position gelegene gewichtete Regierungsposition bedeutet).

der Regierungsbildung war von allseitigem Bemühen geprägt, die dramatischen Verluste der PDS vergessen zu machen und die Koalition dennoch fortzusetzen. „Die Sozialdemokraten übten sich vor allem in Beistandshilfe für die PDS[...]“, die wiederum ihre drei Ministerposten trotz der herben Verluste behalten konnte (Werz/Schmidt 2003: 75). Auf Landesparteitagen votierten dann jeweils eine überwältigende Mehrheit der Delegierten für den ausgehandelten Koalitionsvertrag (vgl. Werz/Schmidt 2003: 77). Insgesamt lässt sich aus diesem Prozess ein klarer Wille zur Fortsetzung von Rot-Rot herauslesen. Die Phase der Regierungsbildung 2006 verdeutlicht, dass es hier ein angesichts einer Mehrheitsmarge der fortzuführenden rot-roten Koalition von nur noch einer Stimme im Landtag befürchteter ‚Heide-Simonis-Effekt‘ war (Werz/Schoon 2007: 81), der die SPD entscheidend zu einer Koalition mit der CDU bewog. Der Wechsel zur Großen Koalition war damit aus einer durch Risikoaversion der SPD gespeisten Entscheidung gegen die PDS begründet und damit in erster Linie mehrheitsarithmetischen Überlegungen geschuldet, aber keine Realisierung eines klar angestrebten Bündnisses. (Übrigens – dies am Rande – ist dies natürlich auch eine Begebenheit, die die Determinante Mehrheitsmarge stützt.) Die klare beiderseitige Erstpräferenz für Rot-Rot in der 4. Legislaturperiode sollte aus Perspektive dieser Determinante also im Vergleich mit den anderen beiden Legislaturperioden Koalitionskonflikt reduzieren.

Den parlamentarischen Größenunterschied zwischen den Koalitionspartnern in den drei Legislaturperioden haben wir implizit schon behandelt. Er betrug zunächst in der 3. Legislaturperiode recht typische 9,86 Prozentpunkte, bevor er durch das schwache Abschneiden der PDS und das starke der SPD in der 4. Legislaturperiode deutlich anstieg (auf 28,17 Prozentpunkte). In der Großen Koalition der 5. Legislaturperiode haben wir es quasi mit einem Patt der Koalitionsparteien zu tun (1,41 Prozentpunkte). Dies ließe erwarten, dass das parlamentarische Stärkeverhältnis der Koalitionsparteien insbesondere in der 4. sowie – weniger stark – in der 3. Legislaturperiode eine Triebfeder für Koalitionskonflikt sein könnte. Die 5. Legislaturperiode dagegen bietet – zumindest aus Perspektive der Determinante des parlamentarischen Größenunterschieds – gute Voraussetzungen für konfliktarme legislative Mehrheitskoordination.

Abbildung 6.7 zeigt nun noch, in welchem Umfang der Bereich WLF in den drei Koalitionsverträgen behandelt wurde. Offensichtlich schlägt sich der Trend zu ausführlicheren Koalitionsverträgen auch auf die politische Praxis in Mecklenburg-Vorpommern nieder. Der Bereich WLF nimmt durchweg einen recht prominenten Platz ein mit einem relativen Anteil von mindestens 30 Prozent. Der absolute Umfang der Passagen zu WLF steigt mit zunehmendem Umfang der Koalitionsverträge insgesamt. Nutzen wir die Gelegenheit dieser kleinen qualitativen Studie, um einen genaueren Blick auf die Behandlung von WLF in den drei Koalitionsverträgen zu werfen. Die Literatur hat bereits diverse Typen von Kompromissen in Koalitionsverträgen herausgearbeitet. Beurteilen lassen sich Kompromisse zum Beispiel dahingehend, ob Akteure explizite oder implizite

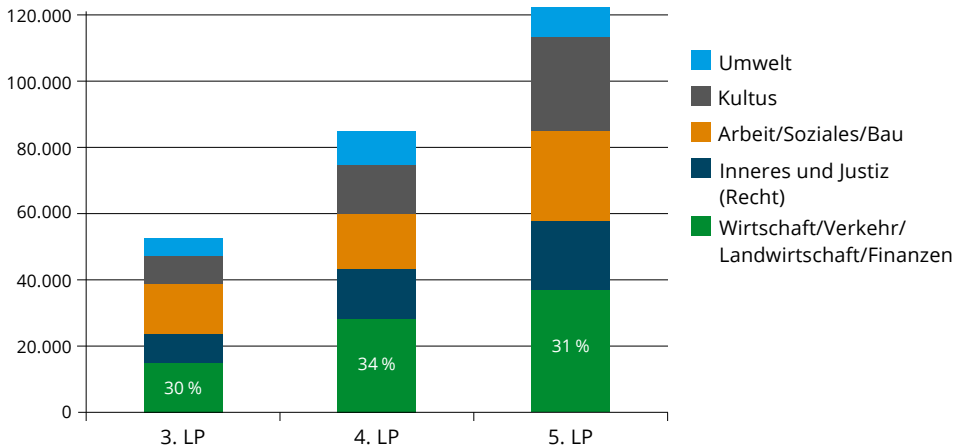


Abb. 6.7: Umfang der Koalitionsverträge nach Politikdimensionen (angegeben in Zeichen)

Kompromisse schließen oder sich auf ihre tangentialen Salienzen verlassen und Kompromisse vermeiden (vgl. Luebbert 1986). Eine andere Unterscheidung ist die zwischen quantitativen Verteilungskompromissen, ‚echten‘ Kompensationskompromissen und dilatorischen Formelkompromissen, wobei letztere für Akteure zumindest kurzfristig attraktiv werden, wenn sich unterschiedliche Positionen nicht durch Ausgleichszahlungen oder Tausch überbrücken lassen (vgl. Saalfeld 2010b: 199–200; vgl. Günther 2006: 39–41). Koalitionskonflikt bei einer Materie während der Legislaturperiode wäre vor allem dann plausibel, wenn bei der Regierungsbildung implizite Kompromisse geschlossen werden, deren Implizität das gegenseitige Verhalten während der Legislaturperiode unklar lassen (also etwa kein klares Moratorium beinhalten), Akteure auf Kompromisse verzichten, obwohl ihre Salienzen nicht tangential sind und somit keine günstigen Bedingungen dafür bieten, oder dilatorische Formelkompromisse den letztlichen Gesetzgebungskompromiss im Vagen lassen.

Im Koalitionsvertrag von 1998 konnten beide Partner ‚Duftmarken‘ setzen. So wird beispielsweise Wissenschaft stärker in Richtung Wirtschaftsforschung gedacht (Punkt 150 des Koalitionsvertrags). In der Haushaltspolitik werden alle Vorhaben des Koalitionsvertrags unter Finanzierungsvorbehalt gestellt und jährliche Obergrenzen für die Nettokreditaufnahme bis zum Ende der Legislaturperiode aufgestellt – wovon allerdings bestimmte Maßnahmen ausgenommen werden (Punkt 208 und 209). Zusätzliche Einnahmen aus den europäischen Strukturfonds sollen ausgegeben und nicht zur Schuldentilgung verwendet werden (Punkt 201). Die Knappheit des Koalitionsvertrags im Allgemeinen und des Bereichs WLF im Besonderen schlägt sich jedoch durchaus bisweilen erkennbar in vagen Formulierungen und dilatorischen Kompromissformeln nieder, die Konfliktpotenzial bergen.

Was etwa bedeutet es konkret, „[...] eine stärkere Verbindung von Wissenschaft und Wirtschaft [zu] fördern“ (Punkt 150)? Ein geradezu kardinaler dilatorischer Formelkompromiss ist: „In begrenztem Umfang kann einvernehmlich eine Verschiebung der Kreditaufnahme innerhalb des Vierjahreszeitraums vorgenommen werden“ (Punkt 208). Diese vage Formulierung lässt viel Interpretationsraum, den die PDS nutzen könnte, um zu versuchen, die strenge Haushaltspolitik der SPD zu untergraben. Die Haushaltspolitik als Schlüsselressort berührt allerdings die gesamte Bandbreite über rein regulatorische Maßnahmen hinausgehender Politik.

Der Koalitionsvertrag von 2002 vermittelt insofern den Eindruck großer Kontinuität, als sich erneut die Handschrift beider Partner in einem guten Ausgleich wiederfindet. Die Passagen zur Haushaltspolitik etwa bemühen sich um eine Balance aus Haushaltskonsolidierung einerseits und Verbesserung der Einnahmensituation andererseits. Der größere Umfang scheint durchaus für zusätzliche substanzielle Regelungen genutzt worden zu sein. So fallen kaum Leerstellen oder dilatorische Kompromisse ins Auge. Auch implizite Kompromisse bleiben die Ausnahme (ein seltenes Beispiel ist die Formulierung, dass eine Verbesserung der Anbindung von Flughäfen zu weiteren internationalen Flughäfen „geprüft“ werde; Punkt 54). Im Bereich der Haushaltspolitik spiegelt sich (neben dem Finanzierungsvorbehalt) diese größere Ausführlichkeit in der Festlegung einer ganzen Reihe ganz konkreter Zielmarken, etwa beim Landeshaushalt, den Leistungen für Kommunen oder Einsparungen bei der Landesverwaltung. Gleichzeitig ist die Haushaltspolitik der einzige Bereich, in dem wirklich dilatorische Formelkompromisse ins Auge fallen. So ist zwar vereinbart, die Nettokreditaufnahme jährlich abzusenken. Einen konkreten Fahrplan wie 1998 gibt es allerdings nicht (Punkt 269). Dafür hält der Vertrag eine Hintertür offen: „Sollten sich die gesamtwirtschaftlichen und damit die steuerlichen Erwartungen nicht bestätigen, kann eine begrenzte Überschreitung dieser Kreditlinie notwendig werden[...]“ (Punkt 271).

Der Koalitionsvertrag von 2006 erreicht durch seine Länge eine größere Bandbreite, Detailliertheit und Verregelung als seine beiden Vorgänger und macht davon nicht viele Ausnahmen. Im Bereich der Haushaltspolitik findet sich neben dem üblichen Finanzierungsvorbehalt lediglich wieder besagte Hintertür zur Überschreitung der vorgesehenen Kreditlinie (Punkt 331). Die SPD scheint ihre strategisch günstige Position bei der Regierungsbildung als gute Verhandlungsposition genutzt zu haben. Zumindest finden sich im Vertrag weder Verabredungen zu privatem Straßenbau noch zur restriktiven Gewährung von Subventionen bei erneuerbaren Energien. Inwieweit diese Leerstellen darauf hindeuten, dass die entsprechenden Forderungen der CDU ‚abgeräumt‘ sind, oder Potenzial für Koalitionskonflikt birgt, bleibt abzuwarten.

Tendenziell reduzieren die Koalitionsverträge über Zeit also den Spielraum für substanziellen Koalitionskonflikt. Dies gilt auch für die Vereinbarungen zur Haushaltspolitik 2006 gegenüber den beiden Vorgängerverträgen.

Wie sind weitere, im Hinblick auf Koalitionskonflikt potenziell bedeutsame Rahmenbedingungen ausgeprägt? Zu verzeichnen sind hier strukturelle Ex-Ante- und Ex-Post-Determinanten sowie exogene (das heißt von außerhalb der legislativen Arena herantretende) Determinanten dieser Rahmenbedingungen. Beginnen wir mit generellen strukturellen Dritt-Determinanten, wo sich ein recht unaufgeregtes Bild ergibt. Was policy-bezogene Exitmacht der Koalitionsparteien anbelangt, ist die SPD durch ihre in der Regel mittige Politikposition stets klar im Vorteil. So liegt die Position der SPD nicht nur auf der Dimension WLF, sondern auch auf den Dimensionen ASB, IR und Kultus jeweils quasi immer²⁹¹ zwischen denen von PDS und CDU. Im Gegensatz zur Linkspartei beziehungsweise zur CDU hätte die SPD also durchgängig nicht nur rechnerisch, sondern auch sachpolitisch eine schlüssige Alternativkoalition in der Hinterhand. Die Linkspartei ist diesbezüglich zwar durchwegs in einer schwächeren Position. Doch auf der Dimension WLF hätte die SPD in einer Alternativkoalition wie berichtet wenn überhaupt nur marginal bessere programmatische Lösungen herbeiführen können. Insofern ergibt sich hieraus in keiner der drei Legislaturperioden ein wirklicher struktureller Anreiz zu Koalitionskonflikt jenseits situativen Drohpotenzials. Auch aus Perspektive einer Strategie der Maximierung von Office-Auszahlungen (vgl. Riker 1962) hat die SPD zumindest 1998 und 2002 bei der Regierungsbildung nichts liegen lassen, weshalb sich dort kein aus entgangenen Ämtern gespeister struktureller Anreiz zu Koalitionskonflikt ergibt. Die Wahlausgänge gaben nach jeder der drei Landtagswahlen dieselben zwei gangbaren²⁹² Koalitionskonstellationen her: ein Bündnis aus SPD und Linkspartei oder eines aus SPD und CDU. In allen drei Legislaturperioden ging die CDU stärker aus der Wahl hervor als die Linkspartei. Während die SPD also ämtermäßig 1998 und 2002 bei der Regierungsbildung jeweils die für sie günstigste Option wählte, verzichtete sie 2006 zugunsten einer größeren Mehrheitsmarge auf einen größeren Ämteranteil innerhalb der Koalition (in der Großen Koalition entfielen 51 Prozent der Mandate des Regierungslagers auf die SPD, in einer Koalition mit der Linkspartei wären es 64 Prozent gewesen). Dies könnte strukturellen Konfliktanreiz bergen, wenn die SPD dafür bei der legislativen Mehrheitsbildung programmatisch fordernder auftritt. Bei der Aufteilung der Ministerien auf die Koalitionsparteien zeigt sich, dass die Verteilung lediglich in der 4. Legislaturperiode den Erwartungen vor dem Hintergrund des Gamson-Gesetzes entspricht. In beiden rot-roten Koalition erhält die SPD sechs Ministerämter (inklusive Ministerpräsident) und die PDS drei. In der 3. Legislaturperiode fährt die PDS deutlich unter Wert (Sitzanteil innerhalb der Koalition 43 Prozent, Anteil an Ministerposten 33 Prozent). Diese deutliche ämtermäßige Unterkompensation birgt durchaus Potenzial für Koali-

291 Auf der Dimension WLF der 5. Legislaturperiode sowie auf der Dimension IR der 5. Legislaturperiode haben SPD und CDU quasi identische Positionen.

292 Rechnerisch wären auch weitere minimale Gewinnkoalitionen möglich gewesen, nämlich 1998 und 2002 eine Koalition aus CDU und PDS sowie 2006 eine Koalition aus SPD, FDP und NPD. Wir betrachten diese Konstellationen als unrealistisch und lassen sie hier daher außen vor.

tionskonflikt, sofern die PDS dafür bei der legislativen Mehrheitskoalition dafür inhaltlich kompensiert zu werden suchen sollte. Auch die Bemühungen der SPD, die PDS zu einer Fortführung der Koalition zu bewegen, führten 2002 zu einem erwartbareren Verhältnis (28 Prozent Sitzanteil der PDS, 33 Prozent Anteil an Ministerposten)²⁹³. In der Großen Koalition der 5. Legislaturperiode ist die CDU leicht benachteiligt (Sitzanteil 49 Prozent, Ministeranteil 44 Prozent), allerdings in geringerem Maße als die PDS in der 3. Legislaturperiode, wo sich also am ehesten ein struktureller ämterbezogener Anreiz zu Koalitionskonflikt ergeben sollte. In allen drei Legislaturperioden verfügten jeweils beide Partner über relevante Ministerien, die gut zu ihrem Portfolio passten und prinzipiell geeignet waren, das eigene Profil herauszustellen.

Die übliche Annahme, Große Koalitionen seien auf kurze Dauer angelegt und daher konflikthanfälliger, drängt sich hier übrigens nicht auf. Durch das spezifische Parteiensystem Mecklenburg-Vorpommerns dürfte für die CDU zu offen zutage liegen, dass eine Große Koalition häufig ihre einzige überhaupt gangbare Regierungsoption darstellt. Auch die SPD würde sich durch eine Geringschätzung einer Großen Koalition nur unnötig strategisch beschneiden. Große Koalitionen in vier von sieben bisherigen Legislaturperioden (nämlich in den Legislaturperioden 2, 5, 6 und 7) sprechen auch empirisch klar für die atypische Attraktivität dieser Konstellation in Mecklenburg-Vorpommern. Große Koalitionen sollten daher für Koalitionskonflikt keinen Unterschied machen. So scheinen alle drei Legislaturperioden von Langmut gezeichnet und mindestens auf die Dauer der vollen Legislaturperiode angelegt zu sein.

Relevant ist im Anschluss daran auch, inwieweit die Salienzen der Koalitionspartner im Sinne Luebberts (1986) tangential sind, so dass Koalitionspartner jeweils Gelegenheit haben, ihr Profil zu schärfen, ohne sich gegenseitig zu sehr ins Gehege zu kommen. Falcó-Gimeno (2014) schließlich hat auf die erfolgreichen Perspektiven von Koalitionen hingewiesen, die langfristig angelegt sind und tangentiale Salienzen aufweisen. Krasse Unterschiede zwischen den Legislaturperioden ergeben sich hier nicht und die Regierungsparteien sind auch recht eng beisammen. Am entspanntesten ist die Situation noch in der 3. Legislaturperiode, wo die PDS 13 Prozent (Rang 4) und die SPD 22 Prozent (Rang 2) ihres Wahlprogramms auf WLF verwendet. Fortan wird WLF etwas wichtiger und einheitlicher bewertet. In der 4. Legislaturperiode ist es für die PDS sogar das wichtigste Politikfeld (33 Prozent; SPD 25 Prozent, Rang 2). Noch enger, aber auf niedrigerem Niveau geht es in der 5. Legislaturperiode zu (SPD 23 Prozent, Rang 3; CDU 19 Prozent, Rang 3). Insgesamt ist WLF damit eine nicht unwichtige und nicht unähnlich gewichtete Dimension, bei der sich am ehesten noch in der 3. Legislaturperiode, aber in keiner Legislaturperiode wirklich überzeugend von tangentialen Salienzen

293 Das modifizierte Gamson-Gesetz geht grundsätzlich von einer moderaten Bevorzugung kleiner Koalitionspartner bei der Verteilung von Ministerposten aus.

sprechen lässt. Dementsprechend sind die Konflikthanreize in der 3. Legislaturperiode tendenziell etwas geringer, aber insgesamt recht ähnlich.

Inwieweit haben die Koalitionspartner ämterbezogene Mechanismen genutzt, um – vor allem ex ante – Koalitionskonflikt zu managen? Relevant ist hier vor allem die Verteilung der Ministerämter, da mit ihnen im Sinne des auch in den Ländern (vgl. Leunig 2012: 163) üblichen (freilich etwa durch die Richtlinienkompetenz der Ministerpräsidenten eingeschränkten) Ressortprinzips ein gewisser Gestaltungsspielraum assoziiert werden könnte (und zwar auch ohne den Ministern gleich eine diktatorische Rolle wie im Portfolio Allocation-Modell einzuräumen). *Tabelle 6.4* zeigt, dass in der Großen Koalition solche ämterbezogenen Mechanismen des Koalitionsmanagements genutzt wurden, was für die rot-roten Koalitionen jedoch weniger und für die 4. Legislaturperiode im Besonderen gar nicht gilt²⁹⁴. Die Große Koalition verteilt die Ministerien wie auch die Ausschüsse mit WLF-Bezug²⁹⁵ auf beide Partner. In den beiden rot-roten Koalitionen sind sämtliche Ministerien mit WLF-Bezug stets ausnahmslos SPD-kontrolliert. In der 4. Legislaturperiode nutzen die Koalitionspartner zudem auch nicht die mögliche Vergabe des Vorsitzes fachlich korrespondierender Ausschüsse im Kreuzstichverfahren. Somit bietet aus dieser Perspektive die Große Koalition der 5. Legislaturperiode die günstigsten Bedingungen für eine reibungsarme legislative Mehrheitskoordination. In allen drei Fällen besitzt die WLF-Medianpartei Zugriff auf ein oder mehrere Ministerien mit WLF-Bezug und damit entsprechenden Gestaltungsspielraum. Stellt die WLF-Medianpartei bei einem Vorhaben den zuständigen Minister, dann könnte sich das deshalb günstig für die Mehrheitskoordination auswirken, da im Landtag auf der Dimension WLF zu keinem Zeitpunkt eine programmatisch schlüssige alternative Mehrheit jenseits des Ministers denkbar ist.

Was die Modalitäten der Zusammenarbeit innerhalb der Koalition anbelangt, weisen alle drei Koalitionen in den zentralen Punkten (vgl. Müller/Strøm 2000a: 20–21) keine Unterschiede auf (zum Beispiel Koalitionsausschuss als geläufigster institutionalisierter Konfliktlösungsmechanismus, umfassende Koalitionsdisziplin, Freiheit bei der Ernennung von Ministern). Auffällig ist lediglich, dass die mecklenburg-vorpommerschen Landesregierungen im Trend stärker auf den Koalitionsausschuss als ständigen Konfliktlösungsmechanismus setzen. War im Koalitionsvertrag von 1998 noch kein Mindest-Intervall seines Zusammentritts vereinbart, schreibt der Vertrag von 2002 in Punkt 293 einen Zusammentritt mindestens alle drei Monate und derjenige von 2006 in Punkt 384 einen Zusam-

294 Die Einrichtung von Posten für Parlamentarische Staatssekretäre ist in Mecklenburg-Vorpommern während der betreffenden Legislaturperioden indes generell nicht üblich gewesen. So gab es lediglich jeweils eine Parlamentarische Staatssekretärin für Frauen und Gleichstellung.

295 Der Finanzausschuss ist dabei insofern stets ausgenommen, als sein Vorsitz in Deutschland traditionell informell der größten Oppositionspartei zusteht. Für das Argument zur kreuzstichartigen Besetzung der Ausschussvorsitze vgl. Kim und Loewenberg (2005). Wir halten uns an dieser Stelle nicht mit der Frage der Plausibilität solcher Argumente auf. Vielmehr geht es hier um eine breite Perspektive möglicher Drittdeterminanten, um die kausalen Schlüsseffekte möglichst überzeugend abzusichern.

LP	Hauptsächlich zuständiges Ministerium (Partei)	Überlappendes Ministerium (Partei)	Medianpartei WLF (nach Pappi et al.)	Parlamentarische Staatssekretäre WLF	Parlamentsausschüsse (Partei)
3	Wirtschaftsministerium (SPD)	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei (SPD); Finanzministerium (SPD)	SPD	–	Wirtschaftsausschuss (CDU); Landwirtschaftsausschuss (PDS); Finanzausschuss (CDU)
4	Wirtschaftsministerium (SPD)	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei (SPD); Finanzministerium (SPD)	SPD	–	Wirtschaftsausschuss (CDU); Landwirtschaftsausschuss (SPD); Finanzausschuss (CDU)
5	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (CDU); Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung (SPD); Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz (SPD); Finanzministerium (SPD)		CDU	–	Wirtschaftsausschuss (SPD); Verkehrsausschuss (CDU); Agrarausschuss (CDU); Finanzausschuss (Linkspartei)

Eigene Darstellung. (Datenquellen: Werz/Schmidt 1999, 2003; Werz/Schoon 2007; Amtliche Mitteilungen des Landtags Mecklenburg-Vorpommern Nr. 3/48, 4/161, 5/2); persönliche Kommunikation mit der Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

Tab. 6.4: Übersicht über ämter-bezogene Kontrollmechanismen der Koalitionsregierungen in Mecklenburg-Vorpommern (3. bis 5. Legislaturperiode)

mentritt jeden Monat vor. Inwieweit dies zu reibungsärmerer Mehrheitskoordination führt, bleibt abzuwarten.

Die Lektüre der Länderliteratur lässt schließen, dass die Koalitionen der Legislaturperioden 3 und 5 frei von größeren exogenen Schocks waren. In der 4. Legislaturperiode jedoch erlebte die rot-rote Koalition in ihrer ‚zweiten Halbzeit‘ mit schweren Konflikten um das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat zur EU-Verfassung (2005), Mehrwertsteuererhöhung sowie Föderalismusreform I (beides 2006) sowie zur politischen Bewertung und Protesten im Vorfeld des G-8-Gipfels in Heiligendamm 2007 eine ganze Reihe exogener Schocks, die jedoch nicht direkt mit landespolitischer Gesetzgebung im Zusammenhang stehen.

6.6.4 Beobachtete Muster von Koalitionskonflikt

Inwieweit kam es unter diesen Vorzeichen jeweils zu Koalitionskonflikt auf der Politikdimension WLF? Bereits aus der Sekundärliteratur zum Koalitionsgeschehen in den drei betreffenden Legislaturperioden können wir erste interessante Schlüsse ziehen. Die rot-rote Koalition der 3. Legislaturperiode startete trotz der angesprochenen Pannen auf PDS-Seite reibungslos. Beide Parteien zeigten sich angesichts des bundesweit einmaligen ‚Experiments‘ Rot-Rot um einen geräuscharmen Start bemüht (Heinrich 2000: 136). Dies setzte sich nach der Anfangsphase fort, weshalb in der Presse bald vom „Prima-Klima-Regierungsklub“ (Werz/Schmidt 2003: 62) die Rede war. Ab Mitte der Legislaturperiode wurde dieses Klima jedoch rauer. So ließ die SPD die PDS bei einer Rentenabstimmung im Bundesrat sowie bei der Schul- und Ausbildungspolitik auflaufen. Konflikt gab es dann auch im Bereich WLF beim Thema Kommunal Finanzen. So wollte die PDS den Städten und Gemeinden eigentlich 30 Prozent der Einnahmen plus eine Investitionspauschale von 200 Millionen DM zukommen lassen. Die SPD machte daraus 25 Prozent plus eine Pauschale von 161 Millionen DM (vgl. Werz/Schmidt 2003: 63–64). Eine Rolle spielte wohl auch, dass die Regierungsbeteiligung der PDS innerparteilich nach wie vor umstritten war. „Zu groß waren die Zugeständnisse an den engen finanziellen Spielraum der Landesregierung gewesen“ (Heinrich 2000: 136). Auch bei der Neuauflage von Rot-Rot berichtet die Länderliteratur von Spannungen in der zweiten Hälfte der Regierungszeit. Diese betrafen jedoch weniger die Dimension WLF, sondern vor allem die Kreisgebietsreform, die Umsetzung der Agenda 2010, den G-8-Gipfel in Heiligendamm sowie das Abstimmungsverhalten im Bundesrat zur EU-Verfassung und der Föderalismusreform I (vgl. Werz/Schoon 2007: 68; Flügge/Hein 2013: 49). Von einer „konfliktfreien, fast schon harmonischen Kooperation“ spricht die Länderliteratur im Falle der sich anschließenden Großen Koalition von 2006 bis 2011 – und zwar sowohl vor als auch nach dem Wechsel im Amt des Ministerpräsidenten (Koschkar/Schoon 2012: 3). Dazu beigetragen haben könnte möglicherweise auch die mit Beschreiten des ‚Schweriner Wegs‘ (vgl. Flügge/Hein 2013: 49) vereinbarte gemeinsame geschlossene Front gegenüber der neu im Landtag vertretenen NPD. Der unaufgeregte Regierungsstil der Koalition jedenfalls kam offenbar an: So war die Koalition am Ende ihrer Legislaturperiode die bisher populärste Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns (vgl. Koschkar/Schoon 2012: 3–4). Die Literatur stellt der Koalition ein gutes Zeugnis aus und hebt mit der Kreisgebietsreform und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit die Reformfolge der Koalition hervor. Reformfolge vermeldet sie auch im Bereich WLF. So werden die schuldenfreien Haushalte der Regierung hervorgehoben (vgl. Koschkar/Schoon 2012: 4). Für die erste rot-rote Koalition wird stellenweise von Konflikt berichtet, von dem auch die Dimension WLF betroffen ist; für die zweite rot-rote Koalition wird ebenfalls stellenweise von Konflikt berichtet, von dem die Dimension WLF allerdings nicht in größerem Maße betroffen scheint; und die

Große Koalition verlief generell weitgehend konfliktarm. Damit wird Konflikt auf der Dimension WLF von der Länderliteratur vor allem für die 3. Legislaturperiode konstatiert, während die Dimension WLF bei den anderen beiden Legislaturperioden konfliktarm verlaufen zu haben scheint. Betrachtet man das Ausmaß an Konflikt auf der Dimension WLF relativ zum Konfliktniveau in der Koalition generell, so scheint die zweite rot-rote Koalition auf der Dimension WLF relativ wenig Konflikt gehabt zu haben, während sich Konflikt auf der Dimension WLF bei den anderen beiden Koalitionen weniger vom generellen Konfliktniveau der jeweiligen Koalition absetzt.

Diese Konfliktmuster sind vor dem Hintergrund der Ausprägungen der kausalen Schlüsseldeterminanten nicht gerade unplausibel. So passt das im Zeitverlauf tendenziell abnehmende Ausmaß an Konflikt zur geringer werdenden programmatischen Distanz der Koalitionsakteure sowie dem zunehmenden Umfang der Koalitionsverträge. Dass sich angesichts der von Koalition zu Koalition kleiner werdenden programmatischen Spannweite ein inhaltlicher Betrug des Koalitionspartners zunehmend weniger lohnt und sich die Koalitionsparteien, insbesondere dann in der Großen Koalition, unter geringerer gegenseitiger Kontrolle zutraulicher auf Kompromisse einlassen (können), ist angesichts des geschilderten Koalitionskontextes plausibel. In der zweiten rot-roten Koalition im Nachgang der herben Verluste für die PDS und mehr noch in der Premiere von Rot-Rot eine Legislaturperiode zuvor erscheint ein inhaltlicher Betrug des Koalitionspartners zwecks Senkung der tatsächlich zu tragenden sachpolitischen Kosten dagegen noch deutlich rentabler. Hier war die PDS noch wesentlich stärker dem Spannungsfeld aus reiner Ideologie und Regierungspragmatismus ausgesetzt und die Koalition innerhalb der SPD noch nicht unumstritten. Ohne die beschriebenen deutlicheren inhaltlichen Differenzen dagegen wäre dieser größere sachpolitische Anreiz zum Betrug vermutlich ebenfalls ausgeblieben. Schließlich verliert sachpolitischer Betrug ohne programmatische Distanz unabhängig vom genauen Wettbewerbsverhältnis der Koalitionspartner seinen Schrecken.

Dass sich nach der Determinante Wunschkoalition in der 4. Legislaturperiode besonders wenig und nach der Determinante des parlamentarischen Größenunterschieds in derselben Legislaturperiode gleichzeitig besonders viel Konflikt hätte erwarten lassen, könnte ebenfalls unterm Strich zu einer Erklärung des moderaten Konfliktniveaus in der 4. Legislaturperiode beitragen. So war die PDS aus der Landtagswahl 2002 zwar mit schmerzlichen Verlusten hervorgegangen, was eine besonders konfliktreiche Regierungszeit mit starken Abgrenzungsbemühungen hätte erwarten lassen können. Vor dem Hintergrund dieser Erwartungen allerdings gestaltete sich die Zusammenarbeit dann allerdings erstaunlich moderat – und das lässt sich durchaus plausibel im Kontext der beiden genannten Determinanten Wunschkoalition und Größenunterschied der Koalitionsparteien deuten. So brachte die rot-rote Koalition als ausgesprochene Wunschoption eine starke Verpflichtung auf eine gute Regierungs-Performanz gegenüber den Wählern mit

sich, die durch zu starke Abgrenzungserscheinungen konterkariert worden wäre. Hinzu tritt als ‚mildernder Umstand‘, dass der aus der geringeren Fraktionsgröße resultierende Ressourcennachteil der PDS durch die explizite Bevorzugung bei der Verteilung von Regierungsämtern, die mit erheblichen gouvernementalen Ressourcen einhergehen, teilweise ausgeglichen worden sein dürfte. Zudem befindet sich die PDS trotz Verlusten an Wählerstimmen und nunmehr nur noch 16 Prozent Stimmenanteil noch weit von einem hinsichtlich der Fünf-Prozent-Hürde kritischen Bereich entfernt. Die Große Koalition der 5. Legislaturperiode ist zwar wiederum keine explizite Wunschkoalition. Dabei gilt es jedoch die am geringsten ausgeprägte programmatische Spannweite, das quasi paritätische parlamentarische Stärkeverhältnis, den ausführlichen Koalitionsvertrag sowie die Tatsache zu berücksichtigen, dass Große Koalitionen in Mecklenburg-Vorpommern zwar selten als explizite Wunschoptionen, jedoch absolut als stets ernsthafte strategische Option und weit mehr als nur eine Notlösung angesehen werden können. Angesichts dessen lässt sich das als sehr gering konstatierte Konfliktniveau dieser Koalition dennoch sehr plausibel nachzeichnen.

Damit haben wir die quantitativ herausgearbeiteten kausalen Schlüsselvariablen bereits in Teilen qualitativ plausibilisiert. Um diesem Ziel noch näher zu kommen, werfen wir nun einen genaueren Blick auf die Gesetzgebungstätigkeit im Konkreten. Dabei lohnt es sich vornehmlich auf die programmatische Spannweite und die Länge des Koalitionsvertrags zu blicken, da dieser nächste Analyseschritt bei diesen auf niedriger Ebene angesiedelten Determinanten das größte Potenzial birgt. Deren Kausalmechanismen konnte die Länderliteratur teils noch nicht weiter plausibilisieren und die Effekte der kausalen Schlüsseldeterminanten vor dem Hintergrund dritter möglicher plausibler Determinanten (wie etwa der Ausprägung ämter-bezogener Kontrollmechanismen, die ebenfalls im Zeitverlauf ein Absinken des Konfliktniveaus erwarten ließe) noch nicht deutlich abgegrenzt herausarbeiten. Die übrigen beiden kausalen Schlüsseldeterminanten hingegen konnten vor dem Hintergrund der bereits dargestellten Länderliteratur besser plausibilisiert werden.

Dabei betrachten wir zunächst, wann bei den Gesetzentwürfen der 3. bis 5. Legislaturperiode aus dem Bereich WLF Koalitionskonflikt auftritt und inwieweit diese Muster zu den geschilderten Ausprägungen der relevanten Determinanten passen. Berücksichtigt werden dabei grundsätzlich alle Gesetzentwürfe der Legislaturperioden 3 bis 5, die nach den geschilderten Kriterien der Dimension WLF zugeordnet wurden und auch in die obige quantitative Analyse einfließen²⁹⁶. Vor der eigentlichen Auswertung allerdings sehen wir die entsprechenden Gesetzentwürfe noch einmal durch. In zwei Fällen lassen wir Gesetzentwürfe außen vor. Zum einen nutzen wir die einigermaßen überschaubare Menge an Gesetzentwürfen für eine qualitative Einschätzung, welches Politikfeld ein Gesetzentwurf im Kern berührt

296 Dies wären insgesamt 107 Gesetzentwürfe.

und sortieren einige Gesetzentwürfe aus, bei denen sich die grobe quantitative Einschätzung aus detaillierter qualitativer Perspektive optimieren lässt²⁹⁷. Zum anderen sind Haushaltsgesetze im engeren Sinne hier weniger relevant. Schließlich wird bei der Haushaltsaufstellung naturgemäß und ganz unabhängig etwa vom Koalitionsvertrag immer Konflikt zwischen Koalitionspartnern zu erwarten sein, etwa schon allein deshalb, weil die Minister einer Partei eine für ihre jeweiligen Ressorts möglichst günstige Mittelverteilung zu erreichen suchen werden. Es verbleiben – verteilt auf die drei Legislaturperioden – 56 WLF-Gesetzentwürfe, die wir hier einer genaueren Betrachtung unterziehen. Dabei interessiert für jeden dieser Gesetzentwürfe, inwieweit im Zuge der legislativen Mehrheitsbildung Koalitionskonflikt aufgetreten ist.

Um diesbezüglich zu einer Einschätzung zu gelangen, legen wir zunächst drei Kriterien an, die dazu dienen sollen, systematisch auf Hinweise auf substanziellen Konflikt innerhalb des Regierungslagers bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten aufmerksam zu werden. Dabei stehen der Gang der Gesetzgebung sowie das Plenargeschehen im Vordergrund, da diese beiden Perspektiven gut für eine systematischen Zusammenschau der Mehrheitsbildungsprozesse geeignet scheinen. Konkret orientieren wir uns zum einen daran, ob eine der Koalitionsparteien einseitig einen Änderungsantrag zu einem Gesetzentwurf gestellt hat²⁹⁸. Zum Zweiten berücksichtigen wir, inwieweit Koalitionsparteien im Gesetzgebungsverfahren unterschiedlich abstimmen. Und zum Dritten sichten wir die Plenardebatten zu den Gesetzentwürfen im Hinblick auf Äußerungen in Redebeiträgen, die auf Koalitionskonflikt schließen lassen. Jedes erfüllte Kriterium werten wir bereits als einen Hinweis auf Koalitionskonflikt. Mit diesem Vorgehen erscheint es wahrscheinlich, auf etwaigen Koalitionskonflikt bei den betreffenden Gesetzentwürfen aufmerksam zu werden (spätestens oder vor allem über die Plenardebatten; schließlich ist es plausibel, dass Akteure angesichts der Investition koordinierungsbezogener Mehrkosten im Falle von Koalitionskonflikt ihre harte Verhandlungsweise, Abgrenzung vom Koalitionspartner, et cetera ihren Anhängern dann auch präsentieren möchten). *Anhang H* präsentiert eine Synopse dieser qualitativen Beschäftigung mit den betreffenden 56 Gesetzentwürfen.

Tabelle 6.5 gibt einen Überblick über den konstatierten Koalitionskonflikt. Rein zahlenmäßig sind die Legislaturperioden 3 und 5 in sehr ähnlichem Maß von Koalitionskonflikt betroffen (24 und 27 Prozent der WLF-Gesetzentwürfe), während es in der 4. Legislaturperiode weniger sind (12 Prozent)²⁹⁹. Dieser rein zahlenmäßige Blick irritiert zunächst, hätte man doch etwa für die 5. Legislaturperiode ein niedrigeres Konfliktniveau erwartet als bei der ersten rot-roten Koalition zwei Legislaturperioden zuvor. Der Eindruck korrigiert sich jedoch

297 Auch eine neuerliche qualitative Einschätzung, ob es sich bei einem Gesetzentwurf um einen technischen Gesetzentwurf handelt, nehmen wir vor.

298 Dies allerdings ist bei keinem der betreffenden Gesetzentwürfe der Fall.

299 Übrigens ist kein qualitativ als technisch eingestuftes Gesetzentwurf darunter.

bereits schon, wenn man die Gesetzentwürfe mit Hinweisen auf Koalitionskonflikt etwas näher betrachtet. Dann nämlich fällt auf, dass in der 5. Legislaturperiode weniger Gesetzgebungsmaterien von Koalitionskonflikt betroffen sind, als in der 3. Legislaturperiode, da jeweils mehrere Gesetzentwürfe mit Koalitionskonflikt denselben Regelungsbereich betreffen. Berücksichtigt man dies, so entspricht die Verteilung von Koalitionskonflikt schon eher dem erwarteten Muster, auch wenn sich während der zweiten rot-roten Koalition vor dem Hintergrund der geschilderten Erwartungen bemerkenswert wenig Hinweise auf Koalitionskonflikt im Bereich WLF zeigen.

Wir suchen deshalb bei den betroffenen Gesetzentwürfen nach Hinweisen auf die jeweiligen Ursachen für den aufgetretenen Koalitionskonflikt. So lässt sich in acht von zwölf und damit in den meisten der Fälle Koalitionskonflikt plausibel vor dem Hintergrund inhaltlicher Differenzen zwischen Koalitionspartnern lesen. Mehrfach münden unterschiedliche Auffassungen einer angemessenen Ausgabenpolitik im Allgemeinen und Besoldungspolitik im Besonderen in Koalitionskonflikt. Dies betrifft die rot-roten Koalitionen (Gesetzentwürfe mit den Drucksachen 3/723 und 4/722) genauso wie die Große Koalition (Drucksache 5/337), wobei in den ersten beiden Fällen die PDS innerhalb der Koalition für eine lockerere Ausgabenpolitik eintritt und diese Rolle in der Großen Koalition dann der SPD zukommt. In der Großen Koalition präsentiert sich die CDU auf dem Gebiet der Landwirtschaftspolitik wirtschaftsnäher (Drucksachen 5/655 und 5/3027). Das Spannungsfeld zwischen einer starken marktwirtschaftlichen Fixierung und einer stärkeren Betonung von staatlichem Auftrag und/oder Arbeitnehmerrechten schlägt ebenfalls in Koalitionskonflikten durch (Drucksachen 3/1381 und 5/4190). Ein plausibler Zusammenhang zwischen programmatischer Distanz und Koalitionskonflikt dürfte eher unstrittig sein.

Und auch, was die Länge des Koalitionsvertrags betrifft, lassen sich deutliche qualitative Hinweise für die Plausibilität der Determinante ausmachen. Zwei Beispiele aus der 5. Legislaturperiode können den Effekt der Länge des Koalitionsvertrags illustrieren. So betraf eine der wenigen Regelungslücken im Koalitionsvertrag der Großen Koalition das Vergaberecht, mit dem sich der Gesetzentwurf mit der Drucksachennummer 5/4190 beschäftigt. Einzige Vorgabe des Koalitionsvertrages ist, „[i]m Rahmen der Ausschreibung von öffentlichen Leistungen sollen die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten bei der Vergabe von Aufträgen besser genutzt werden, um die Teilhabe kleiner und mittelständischer Betriebe in der Region am Wettbewerb zu gewährleisten“ (Punkt 14). Dabei bleibt jedoch nicht nur das Ziel dieser Formulierung recht vage. Mehr noch ergibt sich daraus auch nicht einmal Übereinkunft über gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Der Gesetzentwurf hat zum Ziel, die Vergaberichtlinien öffentlicher Aufträge zwecks Förderung mittelständischer Unternehmen zu modifizieren, etwa via der Etablierung des Prinzips des Zuschlags für das wirtschaftlichste statt dem billigsten Angebot sowie der Klarstellung tarifvertraglicher Entgeltregelungen und Mindestarbeitsbedingungen.

LP	N Gesetz-entwürfe WLF	davon Gesetz-entwürfe mit Hinweise auf Konflikt innerhalb des Regierungslagers	Betroffene Gesetzgebungsmaterien mit Drucksachennummern und ggf. ersichtlicher konkreter Konfliktgrund
3	17	4 (24 Prozent)	<ul style="list-style-type: none"> – Rinderkennzeichnung und Rindfleischetikettierung (3/723): PDS kritisiert verbraucherunfreundliche Formulierung des Gesetzentwurfs und bezweifelt, ob die Kosten für die notwendigen kommunalen Amtshandlungen durch die vorgesehenen Gebühren und Auslagen wirklich gedeckt werden. – Regelung der Beitragspflicht zu den Wildschadensausgleichskassen (3/913). – Schaffung einer zentralen IT-Beschaffungsstelle der Landesbehörden (3/1381): PDS gibt sich etatistischer bei der Frage, ob die entsprechende landeseigene Gesellschaft am freien Wettbewerb teilnehmen können sollte. – Höhe der Besoldung von Landesbeamten (3/1805).
4	17	2 (12 Prozent)	<ul style="list-style-type: none"> – Höhe der Besoldung von Landesbeamten (4/722): PDS möchte die Kürzung der Besoldung zeitlich befristen und bestimmte Beamtengruppen (z. B. Vollzugsbeamte) bei der Kürzung generell außen vor lassen. – Anglerfreundliche Neuregelung des Fischereigesetzes (4/1444).
5	22	6 (27 Prozent)	<ul style="list-style-type: none"> – Höhe der Besoldung von Landesbeamten: <ul style="list-style-type: none"> • 5/337: SPD tritt für lineare Erhöhung der Besoldung ein; • 5/2552. – Ausbringung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft: <ul style="list-style-type: none"> • 5/655: CDU tritt stärker für eine Lockerung von Umweltstandards zugunsten der Landwirtschaft ein; • 5/3027: im Gegensatz zur SPD sieht die CDU bereits heute keinen weiteren Reglementierungsbedarf beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. – Mittelstandsförderung: <ul style="list-style-type: none"> • 5/4190 (Förderung mittelständischer Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, z. B. über Mindestarbeitsbedingungen): CDU möchte zu hohe soziale Kriterien und unnötige Bürokratie vermeiden; SPD fordert in Abgrenzung zur CDU explizit generellen gesetzlichen Mindestlohn; • 5/4311 (Allgemeine Verpflichtung zu einer mittelstandsfreundlichen Landespolitik und -verwaltung).
Gesamt	56	12 (21 Prozent)	

Tab. 6.5: Übersicht zu konkretem Koalitionskonflikt mit direktem Bezug zu landespolitischen Gesetzentwürfen der Dimension WLF in MV (3. bis 5. Legislaturperiode)

Doch nicht nur die Formulierung im Koalitionsvertrag selbst, sondern auch die Debatte in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs legt nahe, dass die stiefmütterliche Behandlung im Koalitionsvertrag Koalitionskonflikt zu dieser Materie bedingt hat. So weist der zuständige Berichterstatter aus den Reihen der SPD-Fraktion, Jochen Schulte, nicht nur auf inhaltliche Einigungsschwierigkeiten zwischen SPD und CDU hin: „Aber wenn so unterschiedliche Ausgangspositionen wie die von CDU und SPD in diesem konkreten Fall zum Einklang gebracht werden sollen, dann braucht es halt die Zeit, die es braucht – nicht mehr, aber eben auch nicht weniger.“ Vielmehr rechtfertigt er diesen Konflikt sogleich damit, dass der betreffende Gesetzentwurf eben nicht Teil des in der Koalitionsvereinbarung vereinbarten Regierungsprogramms sei (siehe Pl.-Pr. 5/116, S. 59). Hier lässt sich die aus der vagen Regulierung im Koalitionsvertrag resultierende größere Unsicherheit über sachpolitische Kosten sowie die durch den erhöhten Verhandlungsaufwand während der Legislaturperiode erhöhten koordinierungsbezogenen Kosten deutlich herauslesen. Ein Beispiel dafür, wie im Koalitionsvertrag getroffene Vereinbarungen Koalitionskonflikt entgegentreten können, liefert ein Gesetzentwurf zur Bereinigung des Landeswasserrechts (Drucksache 5/3027). Der Gesetzentwurf ist dabei im Spannungsfeld von Deregulierung und Umweltschutz bei der Verwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft angesiedelt. Mit dem betreffenden Gesetzentwurf führen die Koalitionspartner lediglich eine im Nachgang der Föderalismusreform I notwendig gewordene Rechtsbereinigung durch, während sie die eigentliche Abwägung zwischen den beiden Prinzipien aufschieben. Auch so schon kommt es im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zu Koalitionskonflikt, weil unterschiedliche Ansichten in Bezug auf die Gewichtung der beiden Prinzipien durchschlagen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass es zu mehr Konflikt gekommen wäre und ein Burgfrieden mit einer Verschiebung der eigentlichen Entscheidung kaum möglich gewesen wäre, ohne die Verpflichtung auf 1:1-Umsetzungen von Bundesrecht in Landesrecht im Rahmen des Koalitionsvertrags. So habe man sich im Koalitionsvertrag auf die grundsätzliche 1:1-Umsetzung von Bundesrecht verständigt (vgl. Pl.-Pr. 5/84 S. 67–68). Diese nimmt im vorliegenden Fall den Befürwortern der in Mecklenburg-Vorpommern bisher etablierten umfassenderen Umweltstandards den Wind aus den Segeln.

Hält man einen Moment inne und lässt die besprochenen Ausgangskontexte der drei Koalitionsregierungen und mögliche Alternativerklärungen sowie weitere potenzielle Einflüsse auf den Grad an Koalitionskonflikt Revue passieren, so wirkt auch dies die vermuteten kausalen Schlüsseldeterminanten nicht um. Die meisten der oben besprochenen Punkte vermögen die kausalen Schlüsseldeterminanten deutlich nicht in Frage zu stellen. Zwei Drittdeterminanten indes scheinen ganz gut zu den beobachteten Mustern von Koalitionskonflikt zu passen. Dies betrifft zum einen die bereits in anderen idiographischen Studien als einflussreich diagnostizierten ämterbezogenen Kontrollmechanismen, deren Ausprägungen hier insbesondere das geringe Konfliktniveau in der 5. Legislaturperiode ebenfalls

hätten erwarten lassen. Zum anderen fällt die Frage einer nach Sitzanteilen (modifiziert) proportionalen Ämterverteilung innerhalb der Koalition ins Auge. Dass sich diesbezüglich in der 3. Legislaturperiode ein starker, in der 5. Legislaturperiode ein moderater, in der 4. Legislaturperiode aber gar kein Anreiz zu Koalitionskonflikt ergibt, passt gut ins empirische Bild. Hier liegt also weiteres Forschungspotenzial. Für die vorliegende Studie ist an dieser Stelle zu konstatieren, dass sich erstens naturgemäß nicht alle sonstigen Einflüsse ausschließen lassen und zweitens die hier postulierten kausalen Schlüsseldeterminanten hinreichend plausibilisiert werden konnten, um nichtsdestotrotz weiterhin vorläufiges Vertrauen zu genießen.

Die qualitative Einschätzung der WLF-Gesetzentwürfe lässt sich indes auch nutzen, um den quantitativen Indikator für Koalitionskonflikt weiter zu untermauern. Da dieser Punkt nicht im Fokus der ergänzenden qualitativen Evidenz dieses Kapitels steht, beschränken wir uns an dieser Stelle auf einen Verweis interessierter Leser auf *Anhang I*. Die Ausführungen dort unterstreichen, dass der Indikator auch angesichts eines potenziellen systematischen Fehlers inhaltlich bedeutsam ist und der gegebenenfalls zu konstatierende systematische Fehler nicht die postulierten Effekte der kausalen Schlüsseldeterminanten untergräbt.

Was die kausale Schlüsseldeterminante der Mehrheitsmarge der Regierungskoalition betrifft, die in der Fallstudie nicht berücksichtigt werden konnte, beschränken wir uns hier darauf, ein kleines Kaleidoskop an unterfütternder qualitativer Evidenz zusammenzutragen. Schließlich dürfte ein Effekt knapper Mehrheitsmargen von Regierungen auf ihre internen Koordinationsprobleme im Allgemeinen als recht plausibel angesehen werden³⁰⁰. Dementsprechend lassen sich zur Unterfütterung der Determinante breit gestreute Blitzlichter aus unterschiedlichen Perspektiven anführen. Eines davon ist sicherlich die öffentliche Sichtweise auf Koalitionsregierungen mit knapper Mehrheitsmarge. Diese werden im Allgemeinen gerne als Hort der Instabilität bei der Gesetzgebung (wie im Hinblick übrigens auf die Regierungsstabilität generell) betrachtet. So wird beispielsweise anlässlich des Regierungswechsels in Niedersachsen hin zu Rot-Grün nach der Landtagswahl 2013 kommentiert, der Koalition unter dem neuen Ministerpräsidenten Stephan Weil mit nur einer Stimme Mehrheit im Landtag stünde ein „stetiger Drahtseilakt“ bevor (N-TV.de 2013). Doch auch konkrete Unterstützung für den postulierten Kausalmechanismus lässt sich finden. So kann die schwarz-gelbe Koalition in der 12. Legislaturperiode Hessens unter Ministerpräsident Walter Wallmann als schönes älteres Beispiel dienen. Die Hessische Landespolitik wurde ihrem Ruf, knappe Mehrheiten zu produzieren, auch hier voll gerecht: so regierten CDU und FDP mit 56 von 110 Mandaten und damit der denkbar knappsten Mehrheit (Berg-Schlosser et al. 1994: 307). Wir haben oben argumentiert, dass es bei kleiner Mehrheitsmarge schwieriger sei, den Ruf der Parteimitglieder und -anhänger nach

300 Dabei geht es freilich nicht darum, wie geschlossen das Regierungslager schlussendlich öffentlich auftritt, sondern um den Weg dahin.

sachpolitischer Geradlinigkeit mit der Notwendigkeit parlamentarischer Mehrheitskoordination in Einklang zu bringen. Diese Vermutung bestätigt die Literatur zu Wallmanns schwarz-gelber Koalition: „Die knappen Mehrheiten brachten es mit sich, dass er [Wallmann; Anmerkung Stefan Schukraft] seine Wählerschaft lieber nicht verschrecken wollte. Zugleich wollte und musste er aber auch den angestauten Erwartungen seiner Partei gerecht werden“ (Klecha/Munimus 2016: 94). Wallmann flüchtete sich darüber in eine Art präsidentialen Regierungsstil, ohne am Ende der Legislaturperiode Erfolge auf der Ebene des operativen Geschäfts vorweisen zu können (Klecha/Munimus 2016: 94–95). Ein anderes Beispiel ist, dass die Literatur zur Landespolitik die Bedeutung einer guten Koordination innerhalb des Regierungslagers insbesondere in Phasen knapper parlamentarischer Mehrheiten hervorhebt (vgl. Träger 2012: 380).

6.7 Blick nach hinten, Blick nach vorn – Zwischenfazit und Orientierungsmarke

Nach der Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager wendete Kapitel 6 den Blick mit einer empirischen Analyse auf die Interaktion zwischen Akteuren des Regierungslagers selbst. Allen voran im Vordergrund stand: die Interaktion zwischen Koalitionsparteien. Inwieweit kommt es vor dem Hintergrund unterschiedlicher programmatischer Positionen und opportunistischer Überlegungen bei der Bildung gemeinsamer Gesetzgebungsmehrheiten zu Konflikt? Dieser Frage ging das Kapitel empirisch nach. Im Vordergrund stand dabei die Überprüfung von in Kapitel 3 hergeleiteten Hypothesen, die sich auf Eigenschaften von Gesetzentwürfen, Eigenschaften von Akteuren der Regierungskoalition und Eigenschaften der Regierungskoalition – und damit vornehmlich auf strukturelle Determinanten – konzentrierten. Die Überprüfung erfolgte zunächst auf breiter Datenbasis mit Hilfe quantitativer Methoden. Anschließend wurden die Effekte und ihre postulierten Kausalmechanismen mit qualitativer Evidenz am Beispiel der Politikdimension Wirtschaft/Landwirtschaft/Finanzen der 3. bis 5. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns untermauert. Vor allem fünf Effekte hat das Kapitel herausgearbeitet. Eine größere Mehrheitsmarge des Regierungslagers, die Eigenschaft einer Regierungskoalition, Wunschkoalition zu sein, sowie ein ausführlicher Koalitionsvertrag sind Koalitionskonflikt abträglich. Eine größere programmatische Distanz und ein größerer parlamentarischer Größenunterschied der Koalitionsparteien dagegen haben vermehrten Koalitionskonflikt zur Folge.

Damit hat das Kapitel in ganz unterschiedlicher Weise zu einer Bereicherung des Forschungsstandes beigetragen und Anknüpfungspunkte für künftige Forschung hinterlassen. Dazu gehört, Determinanten von Koalitionskonflikt auf bis dato ungewöhnlich breiter Datenbasis systematisch getestet zu haben. Dies schmälert den Wert idiographischer Studien auf diesem Gebiet keineswegs, sondern

ist vielmehr als Hinweis zu verstehen, wie sich beide Ansätze gewinnbringend gegenseitig befruchten können. So leistet ein systematischer Test erstens breite Evidenz und zweitens dies auch zu Determinanten, die wegen ihres höheren Abstraktionsniveaus in idiographischen Studien schwierig zu berücksichtigen sind. Gleichzeitig bieten idiographische Studien die Chance, die Bedingungen der Effekte und das Zusammenspiel von Determinanten detaillierter herauszuarbeiten, als dies bei einer systematischen Perspektive möglich ist. Ein Beispiel hierfür ist die detaillierte Berücksichtigung der Ämterverteilung in Koalitionsregierungen, die jenseits des Horizonts der vorliegenden quantitativen Analyse stand und dann im ergänzenden qualitativen Teil Berücksichtigung fand. Im Rahmen dieses forschungsdesign-perspektivischen Beitrags hat das Kapitel zudem mit einem neuen Indikator für Koalitionskonflikt gearbeitet (dem Zeitpunkt der ersten formalen parlamentarischen Behandlung eines Gesetzentwurfs im Parlament). Dieser ist zwar zweifelsohne wie alle bestehenden Indikatoren nicht frei von Kritikpunkten. Er kann jedoch als wertvolle Ergänzung zu bestehenden Indikatoren und als Fortschritt auf der Suche nach einem noch besseren Indikator gewertet werden. Innovativ war das Vorgehen des Kapitels auch deswegen, weil ein Teil der kausalen Schlüsseldeterminanten (etwa der Größenunterschied zwischen Koalitionsparteien) zum ersten Mal bei einem systematischen Test auf so breiter Basis einbezogen wurde und ein anderer Teil der kausalen Schlüsseldeterminanten (die Frage, ob es sich bei einer Koalition um eine Wunschkoalition handelt) zum ersten Mal auf die Phase des Regierens und damit der legislativen Mehrheitskoordination selbst übertragen wurde. Als Forschungsdesideratum verbleibt beispielsweise die Aufgabe, die Effekte der im Fokus dieses Kapitels stehenden Determinanten künftig auch auf noch breiterer Datenbasis quantitativ herauszuarbeiten.

Wohin führen uns die konstatierten Effekte inhaltlich? Welche Impulse vermögen sie in der Debatte rund um ‚coalition governance‘ – insbesondere auf der deutschen Landesebene – zu setzen? Vor allem drei große Punkte sind zu nennen. Erstens kann das Kapitel, wie bereits angedeutet, mit dem parlamentarischen Größenunterschied zwischen Koalitionsparteien und der Berücksichtigung von Koalitionssignalen im Zuge der Untersuchung von Koalitionskonflikt möglicherweise den Kreis gängiger Determinanten in diesem Forschungsfeld erweitern. So könnte es sich bei Koalitionssignalen eben um mehr als um taktische Spielereien und um mehr als um für die Regierungsbildung relevante Signale handeln. Vielmehr könnten diese auch auf die Phase des Regierens selbst ausstrahlen. So bleibt an dieser Stelle zwar eine gewisse Zurückhaltung angesichts noch nicht ausgeräumter Unsicherheiten dieses Befunds angebracht. Ergiebiges Anschlusspotenzial für weitere Forschung lässt sich jedoch in jedem Fall festhalten.

Zweitens legt das Kapitel den Gedanken nahe, dass strukturelle Determinanten einen relevanten Anteil an späterem Koalitionskonflikt haben. Dies betrifft eben auch strukturelle Determinanten jenseits von durch die Koalitionsakteure via Ex-Ante-Mechanismen selbst geschaffenen Institutionen. Mit anderen Worten

könnte ein relevanter Teil eines sich später manifestierenden ‚coalition governance‘-Problems also schon bei der Regierungsbildung entstehen. Dies lässt sich als Plädoyer auffassen, sich wieder weniger stark auf Ex-Post-Mechanismen des Koalitionsmanagements zu konzentrieren, sondern stärker Ex-Ante-Mechanismen und die Genese von Koalitionskonflikt an sich in den Blick zu nehmen (wie es in der Literatur neuerdings zum Teil auch schon geschieht). Interessant bleibt dabei das Verhältnis von Ex-Ante-Mechanismen, die die Akteure selbst ausgestalten können (wie Koalitionsverträge), und anderen strukturellen Determinanten, auf die die Akteure – abgesehen von ihrer Entscheidung für eine bestimmte Koalitionsoption im Zuge der Regierungsbildung – keinen weiteren Einfluss nehmen können (etwa die Mehrheitsmarge). Die Befunde dieses Kapitels legen zumindest nahe, dass etwa ein ausführlicher Koalitionsvertrag ungünstige strukturelle Bedingungen nicht ausblenden kann; schließlich bleiben die Effekte dieser dem Einflussbereich der Akteure enthobenen strukturellen Determinanten auch unter Berücksichtigung der Ausführlichkeit von Koalitionsverträgen bestehen. Dies impliziert für Forscher, dass sich ein detaillierter Blick auf diese strukturellen Bedingungen lohnen könnte. Für politische Akteure wiederum impliziert es, der Regierungsbildung auch im Hinblick auf das spätere Niveau an Koalitionskonflikt die nötige Bedeutung beizumessen und den eigenen diesbezüglichen Hebel über Ex-Ante- und Ex-Post-Mechanismen nicht zu überschätzen.

Drittens hält das Kapitel interessante Anstöße für die Debatte um deutsche Landespolitik und ihre politischen Systeme bereit. So haben wir zu Beginn des Kapitels zwar aufgezeigt, dass ein gewisses Maß an legislativer Koalitionsuntreue in der Landespolitik zwar durchaus auftreten kann, ohne dass es zwingend zu einem Auseinanderbrechen einer Regierungskoalition kommen muss. Gleichzeitig zeigen die weiteren Befunde sehr deutlich, welchen Limitierungen Koalitionsakteure bei der legislativen Mehrheitskoordination ausgesetzt sind und dass sich Koalitionskonflikt auch bei ‚gut gewillten‘ Akteuren in vielen Fällen nicht wird verhindern lassen. Mit dem gegenwärtig üblichen Regierungstyp einer Mehrheitskoalition zahlen die beteiligten Akteure (und die Bürger) also für die angestrebte Regierungsstabilität nicht nur den Preis mangelnder legislativer Flexibilität. Sondern hinzu kommen auch von den jeweiligen strukturellen Bedingungen der Regierung abhängige und ihrem eigenen Einflussbereich entzogene koordinierungsbezogene Kosten. Freilich geht auch die legislative Mehrheitskoordination in alternativen Regierungstypen, etwa Minderheitsregierungen, mit koordinierungsbezogenen Kosten einher. Im Gegenzug jedoch bieten sie dafür mitunter etwa die Möglichkeit flexibler Mehrheitsbildung. Dass vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Parteiensystems und -wettbewerbs in Deutschland die Bildung von Regierungskoalitionen in letzter Zeit schwieriger zu werden scheint, etwa weil neuartige Dreier-Bündnisse (zum Beispiel ein ‚Jamaika‘-Bündnis) notwendig werden, um auf über 50 Prozent der Parlamentssitze zu kommen, lässt Mehrheitskoalitionen darüber hinaus auch perspektivisch kritisch sehen. Schließlich könnten schwin-

dende Alternativen bei der Regierungsbildung auch die Berücksichtigung von für die legislative Mehrheitskoordination günstigen strukturellen Eigenschaften von Koalitionsoptionen bei der Regierungsbildung einschränken. Solche Anstöße gilt es, im Schlusskapitel der vorliegenden Arbeit aufzugreifen.

7 KOALITIONSKONFLIKT BEI AUSFÜHRUNGSGESETZEN – EINE EMPIRISCHE ANALYSE

Die Verflechtung der beiden gouvernementalen Ebenen von Bund und Ländern gehört über die letzten Jahrzehnte betrachtet zum konstitutiven Kern der deutschen politikwissenschaftlichen Forschung. Die theoretische und empirische Beschäftigung mit ihr war dabei immer nicht nur davon geprägt, die Verschränkung der beiden Prinzipien Föderalismus und Parteienwettbewerb besser zu verstehen, sondern auch als konstruktiver Beitrag zur Weiterentwicklung der institutionellen Architektur gedacht. So lässt sich die Klärung der Frage eines bundespolitischen Einfluss auf Landtagswahlen als Erklärungsversuch für parteipolitische Blockadesituationen im Bundesrat verstehen (vgl. Burkhart 2008). Und die Versuche, einer Ausstrahlung der Bundespolitik auf die Bildung von Regierungskoalitionen in den Ländern nachzuspüren, sind auch ein Beitrag zu einem besser informierten Verständnis davon, wie sich die in Landtagswahlergebnissen ausgedrückten Präferenzen der Bürger in Regierungskoalitionen übersetzen und wie die entsprechenden Mechanismen normativ zu bewerten sind.

In diesem Selbstverständnis versucht sich Kapitel 7 an einem weiteren Puzzleteil zum Verständnis des Einflusses der Bundespolitik auf die Landespolitik im deutschen Föderalismus. Dabei geht es im Hinblick auf ebenenübergreifende Gesetzgebungstätigkeit um die Auslotung zwischen föderaler Flexibilität und den Grenzen, die ihr gesetzt sind. So schafft die Aufteilung von Normsetzung an sich und ihrem Vollzug zwischen Bund und Ländern in Kombination mit auf beiden Ebenen formal jeweils unabhängig voneinander gebildeten Regierungen prinzipiell für politische Akteure beachtliche Flexibilität. Sie ermöglicht es nämlich prinzipiell, bei ein und demselben Gesetz auf beiden Ebenen der jeweils eigenen koalitionspolitisch eingerahmten Handlungsrationalität zu folgen. Gerade für Mischkoalitionen könnte dies günstig sein, weil die auf beiden Ebenen in der Regierungskoalition vertretene Partei dann theoretisch sowohl an der Normsetzung an sich als auch an ihrem Vollzug beteiligt sein kann, ohne auf einer der Ebenen dabei im Wettbewerb zwischen den Parteien beziehungsweise im Wettbewerb des Neuen Dualismus einen Kollateralschaden zu erleiden.

Im Rahmen der theoretischen Überlegungen von Kapitel 3 haben wir diskutiert, wo wir die situationsspezifischen Grenzen dieser föderalen Flexibilität vermuten: in der gesetzesspezifischen Abgrenzung von Landes-Koalitionspartnern auf Bundesebene. Liegt eine solche vor, erwarten wir statt föderaler Flexibilität ein zusätzliches föderales Blockademoment, das in Koalitionskonflikt auf Landesebene

mündet. Dabei haben wir argumentiert, dass die Verschränkung von Föderalismus und Parteienwettbewerb – auch angesichts über beide Ebenen organisierter Parteien und der hohen legislativen Redundanz bei Ausführungsgesetzen – die übliche Entscheidungssituation von Akteuren in Koalitionsregierungen in den Ländern verkompliziert. Hieraus nämlich ergäben sich eine ebenenübergreifende Bewertung von Parteien durch Wähler sowie eine Ausstrahlung der aktuellen bundespolitischen Wettbewerbskonstellation auf die Landesebene. Landesparteien drohen dann durch die Verwässerung ihres ebenenübergreifenden Profils, eine Zurechnung von Verantwortung für eine Bundesnorm oder durch die stärkere Auffälligkeit ihres inkonsistenten Verhaltens höhere Kosten. Herauszufinden, inwieweit Mischkoalitionen im Falle einer Abgrenzung auf Bundesebene verglichen mit kongruenten Koalitionen oder Mischkoalitionen ohne eine solche Abgrenzung von zusätzlichem Koalitionskonflikt gekennzeichnet sind (und inwieweit Mischkoalitionen ohne eine solche Abgrenzung wiederum von der föderalen Flexibilität in Form besonders konfliktarmer Mehrheitskoordination profitieren), ist die empirische Zielsetzung dieses Kapitels.

Die Innovationsleistung des Kapitels besteht also vor allem darin, diese in der deutschen Politikwissenschaft bislang ohnehin eher selten gestellte Frage zum ersten Mal empirisch zu untersuchen. Der angestrebte quantitative Test ist dabei gleichzeitig ein erster systematischer Test, der über das Potenzial einer idiographisch orientierten Vorgehensweise hinausgehend im Hinblick auf künftige Debatten zur gouvernementalen Architektur der Länder einen ersten – noch vorsichtigen – Befund mit generellem Charakter aus der Perspektive dieser Frage in den Raum stellen kann. Auf diesen Beitrag fokussiert sich das Kapitel. Um ihn leisten zu können, bleiben hingegen verwandte Aspekte im erweiterten Kontext der Fragestellung bewusst außen vor. Hierzu gehören zum Beispiel Fragestellungen, die sich aus der ‚abgeschwächten‘ Verschränkung von Föderalismus und Parteienwettbewerb bei Landesgesetzgebung jenseits von Ausführungsgesetzen ergeben. Der Frage, ob sich die Landes-Organisationen einer Partei in einer Sachfrage aus dem originär landesrechtlichen Kompetenzbereich über Ländergrenzen hinweg einheitlich verhalten und insofern unitarisch handeln, ist ohnehin etwa zur ‚Kopftuch-Frage‘ bereits nachgegangen worden (vgl. Blumenthal 2009; Henkes/Kneip 2010). In eine ähnliche Richtung wie die Fragestellung dieses Kapitels, aber von tendenziell historisch motiviertem Interesse ist die Frage nach Koalitionskonflikt in Mischkoalitionen im Bereich der (im Zuge der Föderalismusreform I abgeschafften) Rahmengesetzgebung. Mit Abschaffung der Rahmengesetzgebung schwand jedoch auch das praktische Forschungsinteresse an dieser Frage, weshalb sie ebenfalls außen vor bleibt. Zudem verspricht die Verschränkung von Föderalismus und Parteienwettbewerb bei diesen beiden Fragen weniger manifeste Implikationen als bei der Ausführung von Bundesgesetzen. Bei letzteren schließlich ist exakt dieselbe Gesetzgebungsmaterie betroffen. Zudem erwächst ein viel direkterer Handlungsimpetus von der Bundes- auf die Landesebene. Inwieweit

die Länder ihre im Zuge der Föderalismusreform I neu hinzugewonnenen alleinigen Gesetzgebungskompetenzen (etwa beim Ladenschluss) im Sinne von mehr föderaler Vielfalt nutzen, führt hier ebenfalls zu weit. Auch hier jedoch hielte die Verschränkung von Föderalismus und Parteienwettbewerb lediglich weniger manifeste Implikationen bereit als bei der Ausführung von Bundesgesetzen. Zudem widmen sich bereits andere Autoren der Thematik (zum Beispiel Reus 2016b). Die weitgehende Beschränkung auf Ausführungsgesetze erscheint hier also aus jeglicher Hinsicht sinnvoll.

Wie gestaltet sich das restliche Kapitel? Trotz des sinnvollen Fokus auf Ausführungsgesetzen sei mit Unterkapitel 7.1 ein kurzer Exkurs eingeschoben. Dieser betrifft die mit der Föderalismusreform I neu eingeführte Abweichungsgesetzgebungskompetenz der Länder sowie die ebenfalls neu eingeführte Möglichkeit der Länder zu einer abweichenden Regelung der Ausführungsbestimmungen eines Bundesgesetzes bei einer Regelung dieser durch den Bund. Die verbleibenden Unterkapitel bereiten die Analyse vor (7.2), nähern sich deskriptiv und bivariat an sie an (7.3) und führen sie durch (7.4). Unterkapitel 7.5 setzt den Schlusspunkt des Kapitels; es ordnet die Ergebnisse in eine größere Perspektive ein und skizziert die weitere Agenda für Forschung und Debatte.

7.1 Exkurs: Föderal motivierter Koalitionskonflikt jenseits von Ausführungsgesetzen

Aus Perspektive der Problemstellung dieses Kapitels hat die Föderalismusreform I der spezifischen Situation von Mischkoalitionen im föderal-legislativen Kontext einen weiteren Aspekt hinzugefügt. Ursache hierfür ist die Einführung der Abweichungsgesetzgebung als neuer Gesetzgebungstyp auf Landesebene. Dabei erlaubt das geänderte Verfassungsgefüge zweierlei Varianten: In wenigen, enumerativ aufgezählten Kompetenzfeldern der ehemaligen Rahmengesetzgebung, die nun der konkurrierenden Gesetzgebung angehören, können die Länder (teils von einem sogenannten ‚abweichungsfesten Kern‘ abgesehen, vgl. Schmidt-Jortzig 2012: 616–617) von einer solchen Bundesregelung gegebenenfalls abweichen (Art. 72 Abs. 3 GG). Und – wir haben bereits in Kapitel 3 darüber gesprochen – regelt der Bund nun die Ausführungsbestimmungen eines Bundesgesetzes selbst und verzichtet dabei auf die Zustimmung des Bundesrates, so können die Länder hiervon abweichende Ausführungsbestimmungen erlassen (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG). Doch um diese Abweichungskompetenzen tatsächlich zu nutzen, bedarf es natürlich der Einigkeit der Koalitionspartner. Schließlich ist die buchstäbliche „Abweichung“ von der Bundesregelung eine politische Entscheidung. Bei Mischkoalitionen könnte hier ein ähnlich problematisches Moment vorliegen wie schon bei Ausführungsgesetzen vermutet. Und da im Fall der Abweichungsgesetzgebung ein vergleichbares Maß an legislativer Redundanz und damit an gesetzgeberischer

Referenzialität zwischen beiden Ebenen besteht, lohnt sich hier ein zumindest kurzer näherer Blick.

Ähnlich wie bei Ausführungsgesetzen vermutet könnte sich innerhalb von Mischkoalitionen Konflikt darüber ergeben, ob die Landes-Koalitionsregierung bei Vorliegen der Möglichkeit einer Abweichung auch tatsächlich eine umsetzen möge. Schließlich müsste sich dann auch hier der auf Bundesebene in der Regierung vertretene Landes-Koalitionspartner auf Landesebene ganz konkret von dem von der eigenen Bundespartei mitgetragenen Bundesgesetz absetzen. Mit der Einführung der Abweichungsgesetzgebung könnten die föderalen Reformer also eine neue Konfliktmöglichkeit nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch zwischen Landes-Koalitionsparteien geschaffen haben. Andererseits könnte der Effekt durch die in Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG angelegte Lex-posterior-Regel, nach der der Bundesgesetzgeber abweichende Landesgesetze seinerseits wieder ‚übertrumpfen‘ kann (vgl. Schmidt-Jortzig 2012: 619), auch ausgebremst werden. Oder aber die Abweichungsgesetzgebung steht schlicht eher im Zeichen der Wahrung landesspezifischer Interessen.

Räumen wir der Abweichungsgesetzgebung also zumindest in minimalistischem Rahmen einen empirischen Platz in diesem Kapitel ein. Was die Abweichung nach Art. 72 GG anbelangt, so hat Ines Härtel (2012: 553) in einer ersten Übersicht Abweichungen der Länder vom 2009 verkündeten neuen Bundesnaturschutzgesetz, das diesem Bereich zuzuordnen ist, zusammengetragen. Sie macht dabei Abweichungsgesetze in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein aus. Schlüsselt man diese sechs bei Härtel zusammengetragenen Abweichungsgesetze nach ebenenübergreifendem Koalitionstyp auf, so entfallen zwei davon auf Mischkoalitionen und vier auf kongruente Koalitionen. Auch zum Wasserhaushaltsgesetz des Bundesgesetzgebers von 2009 hat Härtel Abweichungsgesetze versammelt, nämlich für die Länder Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (Härtel 2012: 553–554). Hier stammen sogar alle vier Abweichungsgesetze von kongruenten Koalitionen. Eine wissenschaftliche Auswertung des Deutschen Bundestages zählt des Weiteren zwei Abweichungsgesetze im Jagdrecht auf (Robbe et al. 2009: 34–35). Beide entfallen auf Mischkoalitionen. Dieser erste empirische Eindruck spricht also nicht unbedingt für einen systematischen Zusammenhang zwischen dem ebenenübergreifenden Koalitionstyp und dem Zustandekommen von Abweichungsgesetzen nach Art. 72. So würde man im Falle eines solchen Zusammenhangs schließlich insbesondere von diametralen Koalitionen Abweichungsgesetze erwarten. Letztlich jedoch wird für die Klärung dieser Frage abzuwarten sein, bis die politische Praxis weitere Daten produziert und Politikwissenschaftler diese ausgewertet haben werden. Was die Möglichkeit zu abweichenden Ausführungsgesetzen nach Art. 84 anbelangt, so waren in den ersten rund drei Jahren nach Inkrafttreten der Föderalismusreform I lediglich drei Fälle zu beobachten, die allesamt nicht nur der Sozialgesetzgebung entstammen (Robbe et al. 2009: 35), sondern auch

jeweils einer Mischkoalition. Insgesamt ergibt sich so bezüglich der neuen Abweichungskompetenzen das Bild einer selten genutzten Kompetenz, die jedoch im Rahmen ihrer seltenen Anwendung durchaus von Mischkoalitionen genutzt zu werden scheint. Dass sich diametrale Koalitionen bei der Abweichungsgesetzgebung nicht stärker hervortun, macht jedoch stutzig und deutet wiederum eher auf die Möglichkeit hin, dass die Abweichungskompetenz im Einzelfall zur Wahrung landesspezifischer Interessen genutzt werden könnte.

Trotz diesem unbestellten Feld und einem theoretischen Interesse steht die Abweichungsgesetzgebung jedoch aus gutem Grund nicht im Fokus dieses Kapitels (wobei die vereinzelt abweichenden Ausführungsgesetze natürlich als Teil aller Ausführungsgesetze auch Teil der folgenden Analyse sein werden, allerdings freilich ohne, dass dabei untersucht würde, wann es zu einem abweichenden Ausführungsgesetz kommt³⁰¹). So dürften Abweichungsgesetze auch perspektivisch eher Ausnahmecharakter haben und ein systematischer Test erscheint auf Basis der mageren bisherigen Nutzungspraxis momentan nicht wirklich gewinnbringend. Klassische Ausführungsgesetze sind ganz einfach der am häufigsten auftretende Fall. Sie bieten zum jetzigen Zeitpunkt schlicht das größere Erkenntnispotenzial für einen systematischen Test wie den vorliegenden.

7.2 Vorbereitung der Analyse

Unterkapitel 7.2 dient dazu, letzte Vorbereitungen für die empirische Analyse zu treffen. Hierzu gehört die Operationalisierung von in der bisherigen Arbeit noch nicht verwendeten Kontrollvariablen genauso wie Erläuterungen zur Datenpräparation oder datentechnische Bemerkungen, die relevante Hinweise zum Datensatz geben. Hinweise zum methodischen Vorgehen der folgenden Analyse runden das Unterkapitel ab.

7.2.1 Operationalisierung neuer Kontrollvariablen

Kommen wir zunächst zur Operationalisierung derjenigen Kontrollvariablen, die im Zuge der bisherigen Arbeit noch nicht zum Einsatz kamen und deren Operationalisierung dementsprechend noch nicht erläutert wurde. Eine solche ist die Kontrollvariable für Ausführungsgesetze, die nicht direkt durch eine Bundesnorm, sondern erst vermittelt durch den Einigungsvertrag ausgelöst wurden.

³⁰¹ Selbst falls es einen systematischen Zusammenhang zwischen dem ebenenübergreifenden Koalitionstyp und dem Zustandekommen von abweichenden Ausführungsgesetzen geben sollte, steht eine Verzerrung in Form der zwingenden Nicht-Berücksichtigung von aus Gründen des Koalitionskonflikts nicht zustande gekommenen Ausführungsgesetzen dabei nicht wirklich zu befürchten. Zum einen vergleichen wir Mischkoalitionen nur mit kongruenten Koalitionen, die in dieser Hinsicht neutral sein sollten. Zum anderen handelt es sich offensichtlich um extrem seltene Fälle.

Dies betrifft lediglich bestimmte Gesetzentwürfe in der Anfangszeit der neuen Länder. So waren im Anschluss an die Wiedervereinigung in den neuen Ländern auch Bundesgesetze auszuführen, die in den westdeutschen Ländern bereits vor geraumer Zeit ausgeführt worden waren, die im Zuge der Wiedervereinigung nun allerdings auch in Ostdeutschland Geltung erlangten. Um davor gefeit zu sein, dass diese Ausführungsgesetze möglicherweise im Zuge der Wiedervereinigung eine besondere Dynamik (etwa ein höheres Maß an Konsensbereitschaft seitens der Akteure) aufweisen, beziehen wir eine entsprechende Kontrollvariable ein. Dabei handelt es sich um eine Dummy-Variable, die mit 1 kodiert ist, wenn die zu einem in den neuen Ländern erlassenen Ausführungsgesetz korrespondierende Bundesnorm vor dem Einigungsvertrag erlassen wurde.

Eine weitere Kontrollvariable betrifft die Frage der zeitlichen Verzögerung zwischen der Verkündung einer Bundesnorm und ihrem Inkrafttreten. Hintergrund der Variable ist, dass es durchaus plausibel ist, bei einer größeren Verzögerung zwischen Verkündung und Inkrafttreten den Akteuren auch einen geringeren Handlungsdruck bei der Umsetzung zu unterstellen. Technisch umgesetzt wurde dies mit einer Variable, die angibt, wie viele Tage nach der Verkündung einer Bundesnorm bis zu ihrem Inkrafttreten verbleiben³⁰².

Ebenfalls als Kontrollvariable relevant ist abnehmender Office-Nutzen der Regierungsbeteiligung über Zeit. Bereits die allgemeine Koalitionsliteratur hat diese Idee herausgearbeitet (vgl. Lupia/Strøm 2008); doch auch in der Literatur zur Koalitionsstabilität ist sie präsent (vgl. Saalfeld 2007a). Im Kern geht es darum, den seitens der Regierungsparteien der Regierungsbeteiligung beigemessenen Wert als Funktion der Zeit anzusehen. Der Gedanke dahinter ist so schlicht wie schlüssig: zu Beginn einer Legislaturperiode verheißt eine Regierungsbeteiligung jahrelange Besetzung von Ämtern. Ein Verlust der Regierungsbeteiligung brächte eine Partei also gleichzeitig um jahrelangen Karrierenutzen. Gegen Ende einer Legislatur jedoch gibt es nicht mehr viel zu verpassen, denn die nächste Wahl und damit zumindest das vorläufige Ende der Koalition steht ohnehin vor der Tür. Im Zuge der anstehenden Analyse macht die Einbeziehung des Werts der Regierungsbeteiligung als Kontrollvariable Sinn, weil diesbezüglich gleich zwei (unterschiedlich gerichtete) Argumente denkbar sind. Zum einen könnten Koalitionsakteure – ganz generell, aber Ausführungsgesetze würden dann keine Ausnahme bilden – bei großem Wert der Regierungsbeteiligung einen besonders großen Anreiz haben, Koalitionskonflikt zu vermeiden, um die Gefahr eines Koalitionsscheiterns und damit eines entgehenden Ämternutzens zu verringern. Umgekehrt könnte sich der größere Wert der Regierungsbeteiligung in instrumenteller Lesart von Office-Nutzen (vgl. Laver/Schofield 1998: 55–58) auch darin ausdrücken, dass Koalitionen in diesen frühen Phasen noch freierer Handlungsspielraum gereicht als gegen Ende der Legislaturperiode. Insofern könnte es für die Koalitionsakteure

302 Für Bundesgesetze, die rückwirkend in Kraft traten, wurde die Variable auf 0 gesetzt.

lukrativ erscheinen, eigenen Projekten gegenüber Ausführungsgesetzen zunächst Priorität einzuräumen, um die Chancen ihrer Verwirklichung zu erhöhen. Gleich aus zwei Perspektiven erscheint die Berücksichtigung dieser Kontrollvariable also sinnvoll. Der Grund indes, warum wir die Variable im Zuge der folgenden Analyse als Kontrollvariable berücksichtigen, wohingegen dies bei der Analyse der allgemeinen Interaktion zwischen Koalitionsakteuren in Kapitel 6 nicht der Fall war, liegt darin, dass wir es nun – technisch gesprochen – mit unterschiedlichen Startzeitpunkten zu tun haben. Bei der Analyse der allgemeinen Interaktion von Koalitionsakteuren sind wir faktisch davon ausgegangen, dass alle Gesetzentwürfe bei Einigkeit der Akteure schon direkt nach der Wahl der Regierung hätten eingebracht werden können. Nimmt nun der Wert der Regierungsbeteiligung ab diesem Zeitpunkt ab, so betrifft dies alle Gesetzentwürfe gleichermaßen, da alle bereits seit Wahl der Regierung Teil des ‚Risk Set‘ sind. Dementsprechend ergeben sich hieraus auch keine Unterschiede für den Zeitpunkt der ersten formalen parlamentarischen Aktivität. Nun aber startet das Handlungsfenster für das formale parlamentarische Verfahren von Gesetzentwurf zu Gesetzentwurf individuell mit Verkündung der korrespondierenden Bundesnorm, also zu unterschiedlichen Zeitpunkten innerhalb der Legislaturperiode. Dementsprechend wäre der Wert der Regierungsbeteiligung zu Beginn des Handlungsfensters und während seines Voranschreitens jeweils unterschiedlich hoch und eine Kontrolle macht Sinn. Die konkrete Operationalisierung indes lässt sich über die Anzahl der verbleibenden Tage bis zum regulären Ende einer Legislaturperiode bewerkstelligen (vgl. zum Beispiel Saalfeld 2007a). Der hinter der Variable stehenden Idee entsprechend variiert die Variable also über Zeit und bezieht sich als entscheidenden Fixpunkt auf den Zeitpunkt des regulären Endes einer Legislaturperiode als erwarteten Zeitpunkt, an dem der Wert der Regierungsbeteiligung den Wert 0 annimmt. Auf diese Weise ist die Operationalisierung neutral gegenüber Unterschieden bei der gesetzlich vorgesehenen Länge der Legislaturperioden. Als reguläres Ende der Legislaturperiode wurde bei Legislaturperioden über die ‚volle Distanz‘ das Datum der Wahl der Regierung der darauffolgenden Legislaturperiode verwendet, bei vorzeitigen Neuwahlen wurde das Datum der Wahl der aktuellen Regierung plus der regulären Dauer der Legislaturperiode herangezogen. Die Variable gibt dann tagesgenau die Anzahl der verbleibenden Tage an.

Die übrigen Variablen der ebenenübergreifenden Koalitionstypen, der gegenseitigen Abgrenzung von Koalitionsparteien in Bezug auf die korrespondierende Bundesnorm, die programmatische Spannweite, den Umfang eines Politikbereichs im Koalitionsvertrag, tangentialen Salienzen sowie die vielschichtige oder technische Natur eines Gesetzentwurfs und Länder-Dummies haben wir bereits in Kapitel 4 operationalisiert.

7.2.2 Zur Präparation der Daten

Eine interessante Frage hinsichtlich der Datenpräparation ist, wie sich Ausführungsgesetze identifizieren lassen. Ausführungsgesetze sind die ganze Zeit schon Teil des Datensatzes. Wie aber lassen sich aus der Masse der Gesetzentwürfe diejenigen herausfiltern, die als Ausführungsgesetze zu klassifizieren sind? Und woran lässt sich eine solche Klassifikation überhaupt festmachen?

Wir orientieren uns dabei an einer qualitativen Einschätzung. Dabei leiten uns zwei Prinzipien. Zum einen muss aus einem Landesgesetz hervorgehen, dass es eine Bundesnorm auf Landesebene näher spezifiziert. Zum anderen muss auf Bundesebene ein klares Initial für das betreffende Landesgesetz vorliegen. Konkret werten wir ein Landesgesetz als Ausführungsgesetz, wenn es sich auf eine konkrete neue Gesetzesnorm auf Bundesebene oder auf eine konkrete Änderung einer Gesetzesnorm auf Bundesebene bezieht und sich gleichzeitig auf deren Ausführung (oder „Vollzug“ oder „Umsetzung“) bezieht. Bei der Klassifikation selbst stehen der Titel, das Vorblatt des Gesetzentwurfs wie auch der Entwurf selbst zur Verfügung. Als Ausführungsgesetz zählen hier auch die Änderung eines bestehenden Ausführungsgesetzes nach einer konkreten Änderung der korrespondierenden Bundesnorm sowie die Nutzung von Öffnungsklauseln beim Vollzug von Bundesgesetzen. Landesgesetzliche Regelungen im Rahmen der (abgeschafften) Rahmengesetzgebung werden nur berücksichtigt, wenn sich der Landesgesetzgeber klar auf den Vollzug des Bundesgesetzes bezieht. Nicht als Ausführungsgesetz werden angesehen eine Änderung eines bestehenden Ausführungsgesetzes aufgrund eines exogenen Schocks (z. B. ein Anstieg der in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen zu versorgenden Flüchtlingen), eine Nutzung landesrechtlicher Gesetzgebungskompetenz als Reaktion auf ein Rahmengesetz des Bundes (in der abgeschafften Rahmengesetzgebung) ohne Bezug zum Vollzug der Bundesnorm sowie eine bloße landesrechtliche Harmonisierung als Anpassung an eine veränderte Rechtslage auf Bundesebene im Sinne einer Rechtsbereinigung.

Praktisch wurde bei der Identifizierung der Ausführungsgesetze so vorgegangen, dass im Zuge der generellen Erhebung der Länder-Gesetzentwürfe für die vorliegende Arbeit Gesetzentwürfe, die aufgrund ihres Titels, der Schilderungen im Vorblatt oder der Schilderungen im Gesetzestext selbst den Verdacht erwecken, dass es sich eventuell um ein Ausführungsgesetz handeln könnte, vormarkiert wurden. Dabei ließ sich zur Absicherung auch auf eine automatisierte Suchmöglichkeit zurückgreifen: So wurden Landesgesetze, die in ihrem Titel auf eine „Ausführung“ verweisen, ebenfalls vormarkiert. Diese doppelgleisige Vorgehensweise erhöht die Chancen, möglichst wenige Ausführungsgesetze zu übersehen. Im Anschluss wurden die auf diese Weise vormarkierten Gesetzentwürfe dann individuell qualitativ eingestuft, ob es sich bei ihnen um ein Ausführungsgesetz handelt oder nicht.

Drei flankierende Bemerkungen zur Identifizierung der Ausführungsgesetze seien an dieser Stelle noch angemerkt. Alle drei zielen auch auf die Wahrnehmung von Mehrebenen-Gesetzgebungsprozessen durch die Wählerschaft. Erstens unterscheiden wir hier nicht zwischen der sich gegebenenfalls von Fall zu Fall etwas unterschiedlichen Größe des politischen Spielraums, den die Ausführung eines Bundesgesetzes für den Landesgesetzgeber bereithält. Dies zu berücksichtigen wäre sehr aufwändig, da es für jeden Einzelfall gründlich geprüft werden müsste. Insofern macht eine Vernachlässigung im Sinne eines pragmatischen Vorgehens hier mehr Sinn. Aus theoretischer Warte spricht auch die in Kapitel 3 getätigte Argumentation hierfür, da es schließlich maßgeblich auch darauf ankommt, wie eng politische Akteure und Wähler die Verknüpfung zwischen Bundes- und Landesebene in Bezug auf ein Landesgesetz einschätzen. Und diese Wahrnehmung ist schließlich keine Frage des politischen Spielraums. Zweitens wäre wiederum eine detaillierte Einzelfallprüfung notwendig, um bei jedem einzelnen Ausführungsgesetz festzustellen, wie stark es formalrechtlich genau mit einer Bundesnorm zusammenhängt. Hier sind unterschiedliche Nuancen denkbar zwischen einer Ausführung als eigene Angelegenheit, der Ausführung im Auftrag des Bundes sowie einer abweichenden Ausführung nach Festlegen von Ausführungsbestimmungen durch den Bund. Auch diese Unterscheidung liegt jenseits des Horizonts dieser ersten systematischen Analyse zur Ausführungsgesetzgebung. Doch auch hier sei zudem auf die Frage der Wahrnehmung der Verknüpfung zwischen Bundes- und Landesgesetz verwiesen, die im Zweifelsfall den formalrechtlichen Zusammenhang überstrahlen dürfte. Und drittens sei rein präventiv angemerkt, dass es zwar selbstverständlich im Sinne einer möglichst aussagekräftigen Analyse das Ziel ist, Gesetzentwürfe stets korrekt danach zu unterscheiden, ob es sich um ein Ausführungsgesetz handelt oder nicht. Ob es jedoch dramatisch ist, falls ein Landesgesetz *im Einzelfall* einmal falsch klassifiziert wurde, darf bezweifelt werden. Schließlich wird in allen Streitfällen ein enger formaler oder in der Wahrnehmung begründeter Bezug zur Bundesebene vorhanden sein (andernfalls schließlich dürften sich ohnehin kaum Unklarheiten bezüglich der Klassifikation eines Gesetzentwurfs ergeben). Dies soll freilich die Sinnhaftigkeit einer korrekten Unterscheidung zwischen Ausführungsgesetzen und anderen Gesetzen nicht in Frage stellen. Vielmehr weist die Bemerkung darauf hin, dass der postulierte Effekt schließlich nicht durch die Betitelung eines Gesetzes als Ausführungsgesetz zustande kommt, sondern durch den spezifischen Kontext, in dem solche Gesetze typischerweise betrachtet werden.

Die Präparation der Daten für die Analyse setzt sich in einem nächsten Schritt mit einer Bereinigung der Daten fort. So sind auch bei dieser Analyse einige Fälle auszuschließen, auf die wir über die Hinweise in Abschnitt 4.3.3 hinausgehend an dieser Stelle hinweisen möchten³⁰³. So wird zunächst äquivalent zur Analyse

303 Nur theoretisch auszuschließen sind dagegen Ausführungsgesetze, die ihre erste formale parlamentarische Aktivität nach Auseinanderbrechen der in der entsprechenden Legislaturperiode regierenden Koalition erfuhren.

der allgemeinen Interaktion zwischen Koalitionsakteuren in Kapitel 6 ein Ausführungsgesetz ausgeschlossen, das eine Bundesnorm lagerübergreifend ausführt. Des Weiteren gilt es den Umgang mit ‚multipler‘ Ausführung einer Bundesnorm in einem Land zu regeln. So sind drei Situationen zu beobachten, in denen eine Bundesnorm in einem Land nicht nur ein, sondern zwei Ausführungsgesetze nach sich zieht. In einem Fall löst ein Bundesgesetz in einem Land gleich drei Ausführungsgesetze aus. Der Vollzug des jeweiligen Bundesgesetzes geschieht in diesen wenigen Fällen also nicht in einem Schwung, sondern gewissermaßen etappenweise. Für unsere Analyse des Koalitionskonflikts bei Ausführungsgesetzen verfahren wir mit diesen Gesetzen so, dass wir jeweils das zeitlich letzte Ausführungsgesetz als Maß für Koalitionskonflikt heranziehen. Zwar wurde ein Teil der Ausführungsbestimmungen schon vorher festgelegt. Die Tatsache, dass ein verbleibender Teil der Ausführungsbestimmungen dabei noch offen gelassen wurde, lässt jedoch darauf schließen, dass zu diesem früheren Zeitpunkt noch nicht alle Ausführungsbestimmungen innerhalb der Koalition beschlussreif waren. Koalitionskonflikt ist eine plausible Erklärung hierfür. Wir betrachten das zeitlich letzte Ausführungsgesetz in seiner Funktion als abschließende Regelung der Ausführungsbestimmungen also als Markierung der abschließenden Beilegung von Koalitionskonflikt. Insgesamt wurden aus diesem Grund fünf Ausführungsgesetze ausgeschlossen. Äquivalent zu Kapitel 6 wurden die Daten dann so als Ereignisdaten präpariert, dass sie für die Durchführung von Ereignisdatenanalysen und die Berücksichtigung von über Zeit variierenden unabhängigen Variablen dabei geeignet sind.

7.2.3 Methodische Bemerkungen

Nach dem Datenmanagement runden datentechnische und methodische Bemerkungen dieses Unterkapitel ab. Zur Methodik selbst ist zu sagen, dass wir uns wie in Kapitel 6 auf ein quantitatives Vorgehen konzentrieren. Die Gründe dafür sind, dass die hier zur Verfügung stehenden Daten zum ersten Mal einen systematischen Test von Koalitionskonflikt bei Ausführungsgesetzen erlauben und diese Chance genutzt werden soll. Außerdem lassen sich auf diese Weise angesichts der schon durchgeführten Analyse der allgemeinen Interaktion von Koalitionsakteuren Synergieeffekte nutzen. Wenig überraschend ist angesichts der großen Schnittmengen zwischen beiden Analysen auch, dass wir im Folgenden erneut auf das bereits in Kapitel 6 verwendete Verfahren der Ereignisdatenanalyse (genauer gesagt auf Cox-Modelle) zurückgreifen. Schließlich lässt sich die in Kapitel 7 untersuchte Fragestellung auch als eine Spezifizierung der Fragestellung aus Kapitel 6 auffassen. Was das Forschungsdesign anbelangt, ist die folgende Analyse klar

Solche Ausführungsgesetze nämlich kommen in unserem Datensatz nicht vor.

x-zentriert. Der entsprechende Fokus auf einen bestimmten Effekt ergibt sich aus den theoretischen Überlegungen von Kapitel 3. Zum Teil sind dementsprechend in Kapitel 6 noch als kausale Schlüsselvariablen verwendete Variablen hier ‚nur‘ noch als Kontrollvariablen aufzufassen.

Die großen Schnittmengen zur schon durchgeführten Analyse in Kapitel 6 machen es entbehrlich, jedes methodische Problem der kommenden Analyse an dieser Stelle auch zu diskutieren. Sehr viele diesbezügliche Aspekte nämlich sind vergleichbar mit Kapitel 6 und wurden dort bereits ausführlich diskutiert. Ein Beispiel hierfür ist die Frage nach der Notwendigkeit, auf Mehrebenen-Modelle zurückzugreifen. Bezüglich dieser und anderer Fragen verweisen wir daher im Zweifel auf die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 6. Hier beschränken wir uns auf ganz spezifische Hinweise zur folgenden Analyse. Hierzu gehört die Bemerkung, dass die Datenstruktur etwas komplexer gelagert ist als bei der Analyse in Kapitel 6. Dies liegt daran, dass wir es nun mit mehr unabhängigen Variablen zu tun haben, die über Zeit variieren.

Dies betrifft zunächst zusätzliche Varianz innerhalb der Legislaturperioden, namentlich durch den ebenenübergreifenden Koalitionstyp als vermutete kausale Schlüsselvariable. Dieser schließlich ändert sich während einer Legislaturperiode, wenn sich die parteiliche Zusammensetzung der Bundesregierung ändert. Doch auch Variablen, die mit den strukturellen Eigenschaften der Koalitionsregierungen zusammenhängen und die in Kapitel 6 innerhalb der Legislaturperioden noch konstant waren, sind zum Teil betroffen. Der Grund dafür liegt natürlich darin, dass sich eben jene strukturellen Koalitionseigenschaften von Legislaturperiode zu Legislaturperiode ändern können. Ist dies der Fall und wechselt zwischen Verkündung der Bundesnorm und ihrer Ausführung auf Landesebene die Legislaturperiode, so variieren diese Variablen – zwar nicht innerhalb einer Legislaturperiode, aber zwischen Legislaturperioden innerhalb eines Ausführungsgesetzes. Ein Beispiel ist die programmatische Spannweite einer Regierungskoalition. Mit beiderlei zusätzlicher Varianz über Zeit kommt die Ereignisdatenanalyse jedoch ohne Probleme zurecht.

Eine weitere mit der Datenstruktur zusammenhängende Frage ist, inwieweit die analysierten Gesetzentwürfe voneinander unabhängig betrachtet werden können. Bei der Analyse der allgemeinen Interaktion zwischen Koalitionsakteuren war jeder Gesetzentwurf – anders als bei der Analyse der Interaktion zwischen Oppositions- und Regierungsparteien – nur ein Mal im Datensatz enthalten. Da allerdings denkbar ist, dass Gesetzentwürfe bei gemeinsamer Zugehörigkeit zu ein und derselben Legislaturperiode in ähnlicher Weise beeinflusst sind, wurden die Standardfehler im Modell dennoch geclustert, und zwar auf Ebene der Legislaturperioden. Auch nun wieder erscheint es sinnvoll, die Standardfehler zu clustern. Allerdings wählen wir dabei einen anderen, tiefer angesiedelten Bezugspunkt. Denn es ist denkbar, dass Ausführungsgesetze, die den Vollzug desselben Bundesgesetzes regeln, ebenenfalls in ähnlicher Weise beeinflusst sind. Daher

clustern wir die Standardfehler nun auf Ebene der zu den Ausführungsgesetzen korrespondierenden Bundesgesetze.

Ein weiteres Thema sind Zensierungen und Trunkierungen (vgl. Cleves et al. 2010: 29–36). Wir haben bereits in Kapitel 6 darauf hingewiesen, dass das Verfahren der Ereignisdatenanalyse besonders gut geeignet ist, um mit solchen Eigenarten von Daten umzugehen. Und auch hier ist die Wahl der Ereignisdatenanalyse als Methode aus dieser Perspektive als Pluspunkt für die Analyse zu werten. Von einer Zensierung spricht man dann, wenn sich das interessierende Ereignis außerhalb des Beobachtungszeitraums abspielt³⁰⁴. Rechtszensierungen liegen in unseren Daten schon deshalb nicht vor, weil wir schließlich nur solche Ausführungsgesetze in den Datensatz aufnehmen konnten, die auch tatsächlich zustande gekommen sind, also als Parlamentsdrucksache überhaupt existieren. Freilich ist es nicht ausgeschlossen, dass ein Ausführungsgesetz in einem Land kurz nach Ende der Observationsperiode zustande kommt. Da dies jedoch mit unserem Kenntnisstand stets nur reine Mutmaßung wäre, können ausschließlich bereits zustande gekommene Ausführungsgesetze berücksichtigt werden. Insofern wissen wir praktisch nicht um rechtszensierte Beobachtungen, auch wenn es sie dennoch geben dürfte. Der praktisch marginale Fall, dass das Ereignis vor Beginn des Observationszeitraums eintritt und damit eine Linkszensierung vorliegt, wird im Folgenden ebenfalls keine Rolle spielen. Schließlich haben wir diese Konstellation von zeitlich dem Bundesgesetz vorgelagerten Ausführungsgesetzen aus oben diskutiertem Grund bereits ausgeschlossen. Und Intervall-Zensierungen, bei denen das Ereignis innerhalb einer vorübergehenden Unterbrechung des Beobachtungszeitraums eintrat, liegen ebenfalls nicht vor.

Anders sieht es dagegen bei Trunkierungen aus. Eine Trunkierung „[...] is defined as a period over which the subject was not observed but is, a posteriori, known not to have failed“ (Cleves et al. 2010: 34). Mit rechtstrunkierten Beobachtungen verhält es sich hier ähnlich wie mit den bereits diskutierten rechtszensierten. Der Unterschied besteht darin, dass wir rechtszensierte Beobachtungen theoretisch – wenn wir von ihnen wüssten, etwa durch die Gewissheit, dass es in jedem Land zwangsläufig zu einem Ausführungsgesetz kommen wird – in die Analyse aufnehmen würden. Faktisch sind diejenigen Beobachtungen, die eigentlich rechtszensiert wären, im vorliegenden Fall jedoch rechtstrunkiert. Wir wissen gar nicht von ihrer konkreten Existenz, insofern sind sie nicht Teil der Studie. Klassische rechtstrunkierte Beobachtungen im eigentlichen Sinn gibt es dagegen nicht, da wir schließlich Ausführungsgesetze zu potenziell allen im Beobachtungszeitraum verkündeten Bundesgesetzen berücksichtigen würden. Da das Risk Set eines potenziellen Ausführungsgesetzes stets mit der Verkündung der Bundesnorm beginnt, könnte es zu Rechtstrunkierungen im eigentlichen Sinn gar

304 So zumindest die Nomenklatur von Cleves et al. und auch von Box-Steffensmeier und Jones (2004: 16–19). Teilweise werden die Bezeichnungen Zensierung und Trunkierung in der Literatur jedoch auch abweichend davon verwendet (vgl. Wenzelburger et al. 2014: 167–169).

nicht kommen. Etwas anders sieht es dagegen mit Linkstrunkierungen aus. Man spricht hier auch von „delayed entry“: entsprechende Beobachtungen sind schon Teil des Risk Set, bevor sie unter Beobachtung stehen. Im konkreten Fall wäre dies der Fall, wenn ein Ausführungsgesetz während unserer Observationsperiode seine erste formale parlamentarische Aktivität erfährt, das korrespondierende Bundesgesetz jedoch vor Beginn der Observationsperiode verkündet wurde und auch bereits vor Beginn der Observationsperiode hätte ausgeführt werden können. Dies betrifft 19 Ausführungsgesetze, stellt für das Cox-Modell jedoch kein Problem dar³⁰⁵.

Eine etwas andere theoretische Betrachtung verdienen Ausführungsgesetze in den ostdeutschen Ländern, die in Verbindung mit dem Einigungsvertrag stehen, die also in der Bundesrepublik schon länger bestehende Bundesnormen ausführen. Freilich jedoch hätten die neuen Länder diese Bundesnormen trotz dem schon länger zurückliegenden Verkündungsdatum erst ab Beginn ihrer 1. Legislaturperiode ausführen können. Diese Ausführungsgesetze treten faktisch also erst zu diesem Zeitpunkt ins Risk Set ein und werden dementsprechend behandelt. Praktisch werden diese Fälle und Linkstrunkierungen also äquivalent behandelt.

Eine letzte Bemerkung betrifft Intervalltrunkierungen. Dabei handelt es sich um Beobachtungen, die während der Observation ins Risk Set ein- und austreten, deren Beobachtung dazwischen jedoch eine Lücke aufweist. Dies kann passieren, wenn der Observationszeitraum, wie beispielsweise im Fall von Hessen, durch eine Einparteien-Mehrheitsregierung unterbrochen ist. Praktische Relevanz hat dieses Phänomen jedoch quasi nicht, da lediglich ein Ausführungsgesetz im Datensatz überhaupt eine Intervalltrunkierung aufweist. Technisch lässt sich eine solche Trunkierungsperiode behandeln wie bei Linkstrunkierungen auch (vgl. Cleves et al. 2010: 36).

Wie schon in Kapitel 6 wählen wir im Umgang mit Ties³⁰⁶ die ‚efron-Methode‘. Ebenfalls wie in Kapitel 6 dient Mecklenburg-Vorpommern bei den Länder-Dummies als Referenzkategorie. Auch hinsichtlich der Überprüfung der Proportional-Hazards-Annahme und des Umgangs mit möglichen Verletzungen dieser Annahme unterscheidet sich unser Vorgehen nicht von demjenigen in Kapitel 6. Im Übrigen hält Anhang J eine Übersicht über die in der folgenden Analyse verwendeten Variablen und ihre zentralen Kennziffern bereit.

Einige Worte zum Modellaufbau mögen dieses Unterkapitel beschließen. So werden wir zwei Modelle schätzen. In einem ersten Modell prüfen wir zunächst einen allgemeinen Effekt von Mischkoalitionen, ungeachtet einer möglichen Konditionierung durch Abgrenzung der Landes-Koalitionsparteien bei der Verabschiedung der Bundesnorm. In einem zweiten, ansonsten identischen Modell prüfen wir,

305 „Then one simply must omit the subject from all individual binary-outcome analyses during the truncation period because the subject could not possibly have failed during that period and still manage to be around when the period ended. We cannot treat the subject as being at risk of failure during the truncation period since the only reason we observe him at all is because he survived the period“ (Cleves et al. 2010: 35).

306 Die durchschnittliche Anzahl an Ties beträgt 1,22.

ob es einen entsprechend konditionierten Effekt von Mischkoalitionen gibt. Dies geschieht über die Berücksichtigung eines entsprechenden Interaktionsterms für Mischkoalitionen bei zudem erfolgter Abgrenzung in Bezug auf die Verkündung der Norm auf Bundesebene. Diese Fälle vergleichen wir dann mit der Ausführung von Bundesgesetzen durch kongruente Koalitionen allgemein³⁰⁷. Mit dieser Konditionierung lassen sich dann zweierlei Dinge herausfiltern. Zum einen können Ausführungsgesetze unter Mischkoalitionen außen vor gelassen werden, die auf Bundesebene ohnehin konsensual beschlossen wurden. Zum anderen bleiben bei der Bestimmung des Effekts spezifisch Mischkoalitionen außen vor, deren Koalitionspartner sich bei der Verkündung der Bundesnorm nicht voneinander abgegrenzt haben, da zu diesem Zeitpunkt noch ein kongruentes oder diametrales ebenenübergreifendes Koalitionsmuster vorlag und erst zwischen der Verkündung der Bundesnorm und ihrer Ausführung eine Änderung der parteipolitischen Zusammensetzung der Bundesregierung den Wechsel zu einer Mischkoalition hervorrief. In beiden Fällen ist es jedenfalls Sinn, herauszufinden, ob es auf Bundesebene überhaupt zu einer gegenseitigen Abgrenzung der Landes-Koalitionspartner kam, so dass sich der postulierte Effekt auch tatsächlich erwarten ließe.

Abgesehen von der vermuteten kausalen Schlüsselvariable beziehen wir, wie in den vorangegangenen Analysekapiteln auch, Kontrollvariablen ein. Für einige Kontrollvariablen empfiehlt sich eine Berücksichtigung bereits klar aus der Logik des Forschungsgegenstandes. Hierzu gehört die Frage, ob ein Ausführungsgesetz durch den Einigungsvertrag angestoßen wurde. Außerdem zählen hierzu die verbleibende Zeit bis zum Inkrafttreten einer Bundesnorm und den einer Regierung gegenwärtig zugeschriebenen Wert der Regierungsbeteiligung. Denn eine in Folge eines geringeren Werts der Regierungsbeteiligung auch geringere Zurückhaltung vor Koalitionskonflikt würde dementsprechend für die unterschiedlichen Umsetzungszeitpunkte von Bundesnormen innerhalb einer Legislaturperiode unterschiedlich hohe Hemmungen vor Koalitionskonflikt mit sich bringen. Mit steigender zeitlicher Distanz zum Inkrafttreten einer Bundesnorm wiederum verringern

307 Bei der Ausführung durch kongruente Koalitionen als Referenzkategorie wäre eine Konditionierung nach einer Abgrenzung der Landes-Koalitionspartner auf Bundesebene nicht plausibel. Haben wir es seit Verabschiedung der Bundesnorm durchgängig oder nach einer Veränderung der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierung mit einer kongruenten Koalition zu tun, so ist zum einen eine Abgrenzung der Landes-Koalitionspartner auf Bundesebene unplausibel, da sie die Bundesnorm schließlich als Koalitionspartner dort gemeinsam beschlossen haben. Zum anderen wäre auch dann auf Landesebene gerade kein Koalitionskonflikt zu erwarten, wenn sie im Bundesrat Zugeständnisse an eine dritte Partei machen mussten. Im Gegenteil sind Landes-Koalitionspartner bei der Ausführung des Gesetzes schließlich nicht mehr auf Rücksicht gegenüber diesem dritten Akteur angewiesen. Kommt es durch eine Veränderung der parteipolitischen Zusammensetzung der Bundesregierung zwischen Verkündung der Bundesnorm und ihrer Ausführung zu einem Wechsel des ebenenübergreifenden Koalitionstyps hin zu einer kongruenten Koalition, so ist zwar durchaus damit zu rechnen, dass sich die Landes-Koalitionsparteien auf Bundesebene voneinander abgegrenzt haben, falls es sich zuvor um eine Mischkoalition gehandelt hat. Wir würden während der sich anschließenden kongruenten Phase jedoch dennoch nicht mit Koalitionskonflikt rechnen, da ein solcher die Landes-Koalitionsparteien schließlich in die Verlegenheit brächte, ihre Schwierigkeiten bei der Ausführung eines Gesetzes zu erklären, das sie auf Bundesebene zwecks unproblematischerer Voraussetzungen zur Ausführung selbst ändern könnten. Und sollte die Bundesregierung während der nicht-kongruenten Phase vor dem Koalitionswechsel auf Bundesebene bei der Verabschiedung der Bundesnorm im Bundesrat einem dritten Akteur entgegengekommen sein, so besteht die realistische Möglichkeit, dass es sich bei dieser Partei um einen Koalitionspartner der später dann kongruenten Koalition auf Landesebene handelt.

sich die äußeren Restriktionen, eine Bundesnorm zeitnah umzusetzen. Und bei den durch den Einigungsvertrag bedingten Ausführungsbestimmungen gilt es für die Möglichkeit zu kontrollieren, dass sie einer dem Prozess der Wiedervereinigung geschuldeten besonders starken oder schwachen Dynamik unterliegen. Als geboten erscheint auch die Aufnahme von Länder-Dummies, um potenziellen systematischen Unterschieden im Prozedere der Ausführung von Bundesgesetzen zwischen Ländern Rechnung zu tragen.

Für die Auswahl der übrigen Kontrollvariablen empfiehlt es sich prinzipiell, sich an den in Kapitel 6 verwendeten Kontrollvariablen zu orientieren. Um angesichts der deutlich geringeren Zahl berücksichtigter Gesetzentwürfe als in Kapitel 6 und ihrer Verteilung einer ineffizienten Schätzung vorzubeugen, beschränken wir uns dabei jedoch auf diejenigen Kontrollvariablen darunter, die zum einen mindestens zwischen Ausführungsgesetzen Varianz aufweisen können. Zum anderen scheinen auch nicht alle der verbleibenden und in Kapitel 6 verwendeten Kontrollvariablen im Kontext von Ausführungsgesetzen auch schlüssig. Regierungsumbildungen während der Legislaturperiode etwa hatten sich in Kapitel 6 als Treiber gesetzgeberischer Aktivität erwiesen. Dabei dürfte es neuen Landesregierungen jedoch um echte landespolitische Akzente gehen; ein Zusammenhang mit Ausführungsgesetzen ist unplausibel. Ähnlich verhält es sich mit der Entwicklung der Arbeitslosenquote als Proxy für externe Anreize zu gesetzgeberischer Aktivität. Auch ist es nicht schlüssig, die Reaktion auf solcherlei externen Druck im Vollzug von Bundesgesetzen statt in originär landespolitischen Akzenten zu suchen. Wenig sinnvoll wären auch Kontrollvariablen zur Länge der gesetzlichen Legislaturperiode oder zu einer ungeplanten Verkürzung der Legislaturperiode durch vorgezogene Neuwahlen. Schließlich werden Bundesgesetze über die ganze Legislaturperiode verteilt verkündet, nicht alle zu Beginn der Legislaturperiode. Die gesetzliche Länge der Legislaturperiode kann also nicht als Maß für den zur Verfügung stehenden begrenzten Zeitrahmen zur Umsetzung dienen. Und da sich die abhängige Variable auf die verstrichene Zeit seit Verkündung der Bundesnorm bezieht und nicht die Wahl der Landesregierung als Referenzpunkt verwendet, spielt auch eine ungeplante Verkürzung der Legislaturperiode diesbezüglich keine Rolle. Eine Kontrollvariable für die erste Legislaturperiode in den neuen Ländern würde zum einen keine Varianz zwischen Ausführungsgesetzen der betreffenden Phase aufweisen. Vielmehr aber ergäbe sich durch sie auch eine Überschneidung mit der Kontrollvariable für mit dem Einigungsvertrag in Zusammenhang stehenden Ausführungsgesetzen. Die drei in Kapitel 6 zusätzlich einbezogenen Kontrollvariablen (programmatische Alternative für eine Koalitionspartei, Kreuzstichverfahren bei Ausschussvorsitzen und Volatilität) bleiben hier außen vor, da sich für sie bereits in Kapitel 6 kaum wirklich Effekte zeigten und es darüber hinaus auch keine theoretische Veranlassung gibt, sie hier einzubeziehen.

7.3 Deskriptive und erste bivariate Annäherung

Unter Anwendung des dargestellten Prozederes zur Identifizierung von Ausführungsgesetzen fließen 166 Ausführungsgesetze in die folgenden Analysen ein. Diese Zahl mag zunächst eher niedrig erscheinen. Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass wir hier mit einer eher engen Definition von Ausführungsgesetzen arbeiten und Ausführungsgesetze darüber hinaus schwierig systematisch zu identifizieren sind. Dennoch gilt es zu betonen, dass es sich bei den hier identifizierten Ausführungsgesetzen um eine relevante Gruppe von Gesetzentwürfen an der landespolitischen Gesetzgebungstätigkeit insgesamt handelt. So beträgt der Anteil an nicht-technischen Ausführungsgesetzen an nicht-technischen Gesetzentwürfen unter Koalitionsregierungen insgesamt rund acht Prozent. Diese Zahl relativiert sich jedoch, wenn man berücksichtigt, dass für die Länder im Allgemeinen eine recht hohe Zahl an bloßen Änderungsgesetzen attestiert wird. So haben Uwe Andersen und Rainer Bovermann (2012: 419) für Nordrhein-Westfalen die Anteile von „neuen Gesetzen“ und Änderungsgesetzen an den verabschiedeten Gesetzen quantifiziert. Berechnet man den Anteil neuer Gesetze an den insgesamt verabschiedeten Gesetzen für die drei auch hier berücksichtigten Koalitionsregierungen zwischen 1995 und 2010, so kommt man auf rund 44 Prozent. Wir haben jedoch bloße landespolitische Änderungen an Ausführungsgesetzen ohne Änderung der korrespondierenden Bundesnorm (also zum Beispiel veranlasst durch exogene Schocks auf Landesebene) nicht berücksichtigt. Dies gilt auch für bloße landesrechtliche Harmonisierungen als Anpassung an eine veränderte Rechtslage auf Bundesebene im Sinne einer Rechtsbereinigung. Daher relativieren sich die Zahlen. Schließlich konzentriert sich unsere Definition von Ausführungsgesetzen in der Tat auf solche Gesetzentwürfe, die eine (nicht rein landespolitisch begründete) Neuerung beinhalten und kommt insofern der Unterscheidung bei Andersen und Bovermann recht nahe. Geht man näherungsweise für alle Länder von einem Anteil neuer Gesetze in dieser Höhe aus und nimmt an, dass auch bei den im Zuge dieser Arbeit vorliegenden Daten der Anteil neuer Gesetzentwürfe unter Koalitionsregierungen 44 Prozent beträgt, so machen die Ausführungsgesetze rund 15 Prozent daran aus. Abgesehen von diesem rein quantitativen Anteil jedoch gilt es zu beachten, dass Ausführungsgesetzen eine hohe qualitative Bedeutung für die Funktionsweise der föderalen Mechanismen im bundesdeutschen Mehrebenensystem beizumessen ist.

Bundesgesetze ziehen dabei in unterschiedlicher Breite Ausführungsgesetze nach sich. So schwankt unter den fünf in dieser Arbeit untersuchten Ländern die Zahl der Länder, in denen zu einem Bundesgesetz ein – unserer engen Definition entsprechendes – Ausführungsgesetz zu verzeichnen ist, in unserem Datensatz zwischen eins und vier. Dass ein Bundesgesetz nicht zwingend in jedem Land in gleicher Weise Gesetzgebungstätigkeit zu seiner Ausführung nach sich zieht, ist durchaus plausibel. So sind beispielsweise Unterschiede in den bestehenden subnationalen Verwaltungsstrukturen denkbar, die dazu führen könnten, dass im Einzelfall nicht

in jedem Land neue gesetzgeberische Bestimmungen notwendig werden, um die strukturellen Voraussetzungen zur Ausführung eines Bundesgesetzes zu schaffen. Ein anderer Grund könnten Unterschiede zwischen Ländern bei der Nutzung von Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen sein. Dies betrifft Situationen, in denen der Bundesgesetzgeber in der Bundesnorm den Ländern Spielraum einräumt, von den in der Bundesnorm vorgesehen Detailregelungen abzuweichen. Dabei könnte dieser Spielraum jedoch nur von einem Teil der Länder genutzt werden – zum Beispiel aufgrund territorial unterschiedlicher Gegebenheiten³⁰⁸. Eine weitere Gruppe könnten Bundesgesetze der (inzwischen abgeschafften) Rahmengesetzgebung bilden. Je nachdem, wie stark sich Landesgesetzgeber bei der Verregelung des verbleibenden gesetzgeberischen Spielraums auf die Rahmennorm beziehen und dem betreffenden Landesgesetz den Anstrich eines Ausführungsgesetzes geben, könnten betreffenden Landesgesetze in unterschiedlichen Ländern nach den hier angewendeten Klassifizierungsregeln als Ausführungsgesetz gewertet werden oder nicht. Hinsichtlich der Operationalisierung der abhängigen Variablen übrigens sprechen die Beispiele dafür, nicht zustande gekommene Ausführungsgesetze nicht systematisch in die ein oder andere Richtung zu interpretieren. Dass eine Bundesnorm in einem Land kein Ausführungsgesetz nach sich zieht, kann vielfältige Gründe haben und dementsprechend nicht voraussetzungslos als Konflikt gewertet werden. Insofern untermauern die Beispiele unsere in Abschnitt 4.3.3 getätigte diesbezügliche Argumentation.

Da wir im Rahmen der Analyse ausschließlich während des Beobachtungszeitraums zustande gekommene Ausführungsgesetze berücksichtigen, enthält der Datensatz keinerlei Linkstrunkierungen, Rechtstrunkierungen oder Rechtszensierungen. Dagegen liegen bei 19 Ausführungsgesetzen Linkszensierungen vor, das heißt das korrespondierende Bundesgesetz wurde vor Beginn des Beobachtungszeitraums verkündet. Zustande kommen diese Linkszensierungen zum Beispiel dann, wenn ein Bundesgesetz noch während derjenigen Landes-Legislaturperiode verkündet wird, die der beobachteten ersten Legislaturperiode in einem Land vorangeht, jedoch in dieser vorangehenden Legislaturperiode in diesem Land nicht mehr ausgeführt wurde. Bei einem Ausführungsgesetz weist der Beobachtungszeitraum eine Lücke auf³⁰⁹. Verkündung der Bundesnorm wie auch erste formale parlamentarische Aktivität des Ausführungsgesetzes liegen hier innerhalb des Beobachtungszeitraums, der jedoch durch die Nicht-Berücksichtigung einer Legislaturperiode mit Einparteien-Mehrheitsregierung unterbrochen wird. Beide

308 Ein Beispiel für ein auf einer Öffnungsklausel beruhendes Ausführungsgesetz ist das Hessische Gesetz zur Ausführung des § 15a des Gesetzes betreffend die Einführung der Zivilprozessordnung (Drucksache HE-15/1581), in dem Hessen laut Gesetzesvorblatt die durch das Bundesgesetz zur Förderung der außergerichtlichen Streitbeilegung eröffneten Möglichkeit wahrnimmt, „[...] für bestimmte Streitfälle die Erhebung einer Klage bei den Amtsgerichten von der vorherigen Durchführung eines vorgerichtlichen Schlichtungsverfahrens abhängig zu machen“. In der Bundestagsdrucksache zur Bundesnorm (Drucksache 14/980, Seite 5) kommt bei der Begründung der Öffnungsklausel zur Sprache, dass der Bundesgesetzgeber davon ausgeht, dass in den Ländern in unterschiedlichem Maß „[...] ein hinreichendes Netz von Gütestellen besteht oder in kurzer Zeit geschaffen werden kann [...]“.

309 Cleves et al. (2010: 35–36) sprechen in diesem Fall auch von einer Intervall-Trunkierung.

Zeitraum	Zusammensetzung der Regierungskoalitionen					
	Bund	HH	HE	MV	NW	ST
1990	CDU/GSU, FDP			CDU, FDP		CDU, FDP
1991			SPD, Grüne			
1992						
1993						
1994		SPD, Statt		CDU, SPD		
1995					SPD, Grüne	
1996						
1997		SPD, GAL				
1998	SPD, Grüne			SPD, PDS		
1999			CDU, FDP			
2000						
2001		CDU, Schill, FDP				
2002						CDU, FDP



Anmerkungen zu Tabelle 7.1: Die Datenquellen entsprechen den in Abschnitt 4.5.8 genannten. Die Abgrenzung der Regierungskoalitionen und ebenenübergreifenden Koalitionszeiträume über den Zeitstrahl wurde so passgenau wie möglich dargestellt, gleichwohl die Darstellung natürlich als näherungsweise Abbildung zu verstehen ist. Zwecks einer übersichtlicheren Darstellung der ebenenübergreifenden Koalitionstypen wurde auf eine Unterteilung von Legislaturperioden innerhalb von Ländern verzichtet, solange sich die Zusammensetzung der Regierungskoalition nicht ändert. „GAL“ (Grün-Alternative Liste) war bis zur Umbenennung 2012 die abgekürzte Bezeichnung für die hamburgische Landespartei der Grünen.

Tab. 7.1: Regierungskoalitionen und ebenenübergreifende Koalitionstypen

Fälle, Linkszensierungen und eine Lücke im Beobachtungszeitraum, stellen für semiparametrische Modelle kein Problem dar, da die nicht beobachteten Zeiträume schlicht außen vor gelassen werden können (vgl. Cleves et al. 2010: 35–36).

Bevor wir uns einem möglichen Zusammenhang zwischen ebenenübergreifendem Koalitionstyp und der Dauer bis zur Ausführung eines Bundesgesetzes widmen, ermöglicht *Tabelle 7.1* zuvor noch einen Überblick auf die Regierungskoalitionen und ebenenübergreifenden Koalitionstypen in den analysierten Legislaturperioden. Die Verteilung der ebenenübergreifenden Koalitionstypen wurde bei der Länderauswahl in Kapitel 4 berücksichtigt; nun folgt eine übersichtliche grafische Darstellung, um die Illumination der folgenden Analyse und ihrer Ergebnisse zu erleichtern. Dargestellt sind nicht nur die Zusammensetzungen der Regierungskoalitionen in Bund und den fünf ausgewählten Ländern über Zeit, sondern auch die aus ihrer Kombination resultierenden ebenenübergreifenden Koalitionstypen. Letztere sind durch unterschiedliche Einfärbungen gekennzeichnet: hellgrau eingefärbte Koalitionsphasen kennzeichnen kongruente Regierungskoalitionen, dunkelgrau eingefärbte Phasen diametrale Koalitionen und mittelgrau eingefärbte Phasen Mischkoalitionen. Die in weiß gehaltenen Phasen gehen nicht in die Analyse ein (zum Beispiel Phasen von Einparteienregierungen). Die Abbildung offenbart in allen fünf Ländern während des untersuchten Zeitraums einen Mix aus Mischkoalitionen und den anderen ebenenübergreifenden Koalitionstypen, wobei die Mischkoalitions-Phase in Hessen mit knapp acht Monaten Dauer (nämlich vom 05. Februar bis 27. September 2009) am kürzesten ausfällt, während sie in Mecklenburg-Vorpommern am stärksten ausgeprägt ist. Mischkoalitionen und andere Koalitionstypen treten also jeweils in allen Ländern auf.

Was die tatsächliche Verteilung der Ausführungsgesetze zwischen den Ländern anbelangt, ergibt sich ein sehr ausgewogenes Bild. So entfallen rund 13,25 Prozent der im Datensatz enthaltenen Ausführungsgesetze auf Hamburg und rund 26,51 Prozent auf Mecklenburg-Vorpommern. Die übrigen Länder liegen dazwischen. Betrachtet man die Verteilung der Ausführungsgesetze zum Zeitpunkt ihrer ersten formalen parlamentarischen Aktivität auf die ebenenübergreifenden Koalitionstypen über alle Länder, so zeigt sich, dass es unter allen drei Typen nicht nur ausnahmsweise zur Umsetzung von Bundesgesetzen kommt. So ereignet sich die erste formale parlamentarische Aktivität bei rund 46,38 Prozent der Ausführungsgesetze unter kongruenten Koalitionen, während rund 26,51 Prozent der Ausführungsgesetze unter diametralen Koalitionen und rund 27,11 Prozent unter Mischkoalitionen zustande kommen. Was die Verteilung der Ausführungsgesetze auf die drei Typen innerhalb der Länder anbelangt, ergibt sich ein etwas weniger ausgeglichenes Bild, das jedoch für die vorliegende, erste systematische Studie hierzu akzeptiert werden kann. So entfallen in Hessen und Sachsen-Anhalt rund 8,82 Prozent der Ausführungsgesetze ihre erste formale parlamentarische Aktivität unter einer Mischkoalition, während der Anteil in Mecklenburg-Vorpommern mit rund 59,09 Prozent am höchsten ist.

Für eine erste empirische Annäherung an die abhängige Variable gibt *Abbildung 7.1* eine plastische Vorstellung der zeitlichen Dimension der Umsetzung von Bundesgesetzen unter Koalitionsregierungen. Sie zeigt die Kaplan-Meier-Überlebensfunktion von Ausführungsgesetzen³¹⁰. Nach bereits 63 Tagen sind rund zehn Prozent in die parlamentarische Umsetzung gestartet, nach 396 Tagen und damit etwas mehr als einem Jahr sind es rund 50 Prozent. Nach zwei Jahren (730 Tage) sind bereits 75 Prozent der Ausführungsgesetze in die parlamentarische Ausführung gestartet. Nur rund 13 Prozent der Ausführungsgesetze benötigen hierfür länger als drei Jahre (1.095 Tage).

Über diese Informationen hinaus ist eine erste bivariate Annäherung interessant. *Abbildung 7.2* unterscheidet zunächst nach ebenenübergreifendem Koalitionstyp zwischen Mischkoalitionen und kongruenten Regierungskoalitionen. Dabei bleiben diametrale Regierungskoalitionen außen vor und wir unterscheiden nicht zwischen konditionierten und unkonditionierten Mischkoalitionen. Entsprechend den theoretischen Erwartungen gibt die Abbildung keinen Hinweis auf einen entsprechenden Zusammenhang. *Abbildung 7.3* fügt den Aspekt einer Abgrenzung der Koalitionspartner in Mischkoalitionen auf Bundesebene hinzu und vergleicht konditionierte Mischkoalitionen mit kongruenten Regierungskoalitionen (unkonditionierte Mischkoalitionen bleiben hier genauso unberücksichtigt wie diametrale Regierungskoalitionen). Dabei scheinen Ausführungsgesetze unter konditionierten Mischkoalitionen tendenziell leicht später in ihre parlamentarische Umsetzung zu starten als solche unter kongruenten Regierungskoalitionen – allerdings bleibt der Unterschied sehr zaghaft. *Abbildung 7.4* zielt daher konkret darauf ab, ob die Konditionierung bei Mischkoalitionen einen Unterschied machen könnte (die beiden anderen ebenenübergreifenden Koalitionstypen bleiben hier außen vor). Sie gibt für Mischkoalitionen einen Hinweis darauf, dass eine Abgrenzung der Koalitionspartner auf Bundesebene den Beginn der parlamentarischen Umsetzung hinauszögern könnte. Die Abbildungen³¹¹ geben damit einen ersten vorsichtigen Hinweis im Sinne der theoretischen Erwartungen, sollten jedoch noch nicht überbewertet werden.

310 Anders als in Kapitel 6 verwenden wir hier die Überlebensfunktion, da wir es hier auch mit einem etwas anderen Interpretationszusammenhang zu tun haben. Der Unterschied liegt darin, dass es im Zuge der allgemeinen Gesetzgebungstätigkeit von Kapitel 6 keine Prädisposition gibt, wie viele Gesetzentwürfe im Verlauf einer Legislaturperiode eingebracht werden. Daher bot sich eine aufwachsende kumulierte Darstellungsform eher an als eine abfallende Überlebensfunktion. Eine solche scheint nun jedoch im Hinblick auf die Prädisposition durch Bundesgesetze sinnvoller.

311 Wir verwenden hier die sehr intuitiv interpretierbare Kaplan-Meier-Überlebensfunktion. Der mit Links- und Intervalltrunkierungen tendenziell besser zurecht kommende Nelson-Aalen-Schätzer (vgl. Cleves et al. 2010: 99, 107–113) zeigt jedoch kein wesentlich andersartiges Bild.

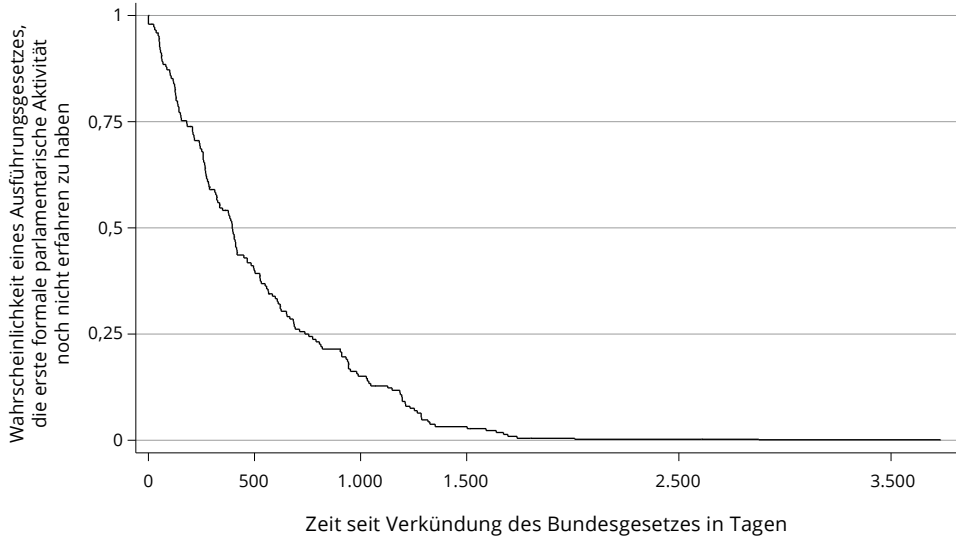


Abb. 7.1: Kaplan-Meier-Überlebensfunktion von Ausführungsgesetzen

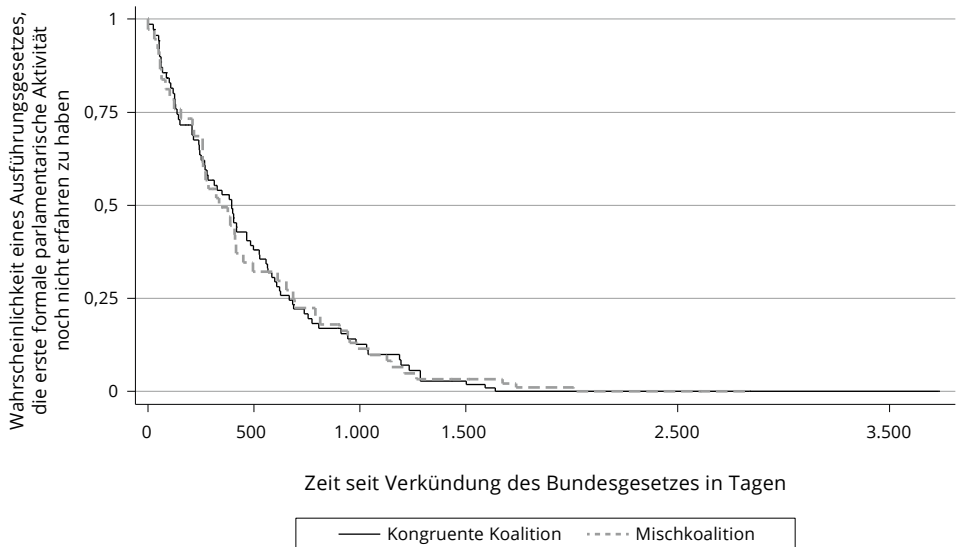


Abb. 7.2: Koalitionstyp und Kaplan-Meier-Überlebensfunktion von Ausführungsgesetzen

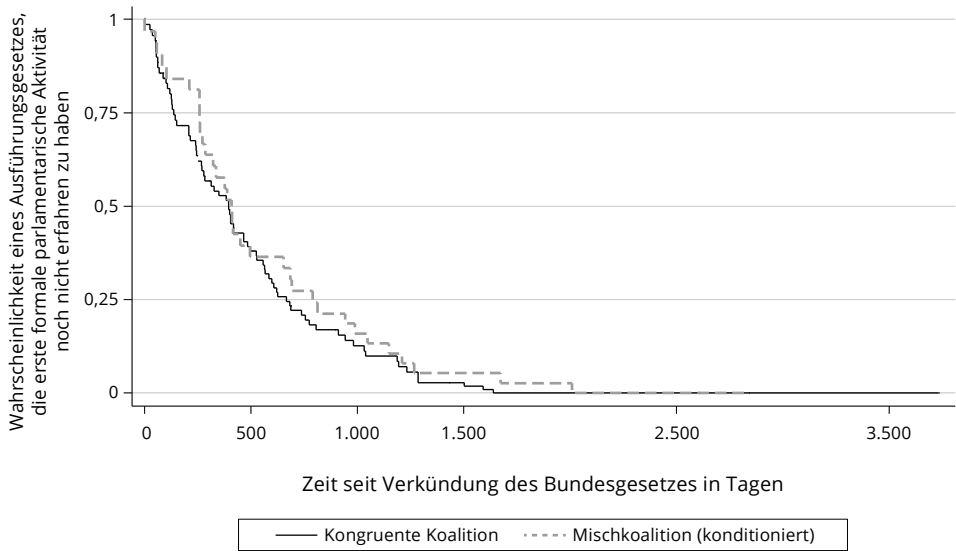


Abb. 7.3: Koalitionstyp (konditioniert) und Kaplan-Meier-Überlebensfunktion von Ausführungsgesetzen

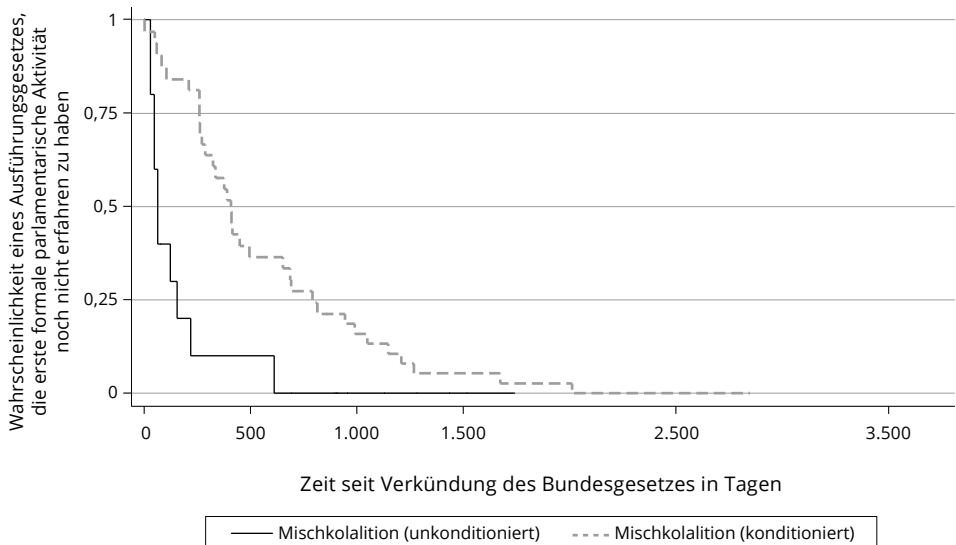


Abb. 7.4: Mischkoalitionen nach Konditionierung und Kaplan-Meier-Überlebensfunktion von Ausführungsgesetzen

7.4 Multivariate Analyse und Diskussion

7.4.1 Multivariate Analyse

Wenden wir uns nun den Ergebnissen der Analyse zu. Diese sind in *Tabelle 7.2* abgebildet. Die Tabelle zeigt dabei zwei Modelle. Wir testen hier zwar nur eine Hypothese. Doch gerade um deren Effekt besser einordnen zu können, erscheint dieses Vorgehen sinnvoll. Entscheidendes Moment ist dabei die Konditionierung des postulierten Effekts von mehr Konflikt in Mischkoalitionen mit einer Abgrenzung der Landes-Koalitionsparteien auf Bundesebene. So testet *Modell 7.1* zunächst für einen Effekt von Mischkoalitionen, ohne diese Konditionierung zu berücksichtigen. Auf diese Weise lässt sich ablesen, inwieweit der Effekt von Mischkoalitionen unabhängig vom spezifischen Kontext der Ausführung einer Bundesnorm zutage tritt. *Modell 7.2* berücksichtigt diesen Kontext dann in Form der Konfliktmuster bei der Abstimmung über die entsprechende Bundesnorm. Auf diese Weise lässt sich das theoretische Spektrum aus einerseits besonderer Flexibilität und andererseits Blockade in Mischkoalitionen am besten empirisch ausloten. Die Effekte sind jeweils als Hazard Ratios mit nach Bundesgesetzen geclusterten Standardfehlern ausgegeben. Im Unterschied zu Kapitel 6 clustern wir die Standardfehler hier also nicht nach Legislaturperioden, sondern bereits auf der niedrigeren Ebene korrespondierender Bundesgesetze, da die Ausführung von Bundesgesetzen gegebenenfalls bereits auf dieser Ebene nicht unabhängig voneinander sein könnte. Inhaltlich wäre eine Hazard Ratio kleiner als 1 und damit eine Verringerung der Hazard-Rate in unserem Fall als Zunahme von Koalitionskonflikt zu interpretieren. Dann nämlich würde ein Bundesgesetz erst zu einem späteren Zeitpunkt im jeweiligen Land ausgeführt. Zwischen Verkündung der Bundesnorm und der ersten formalen parlamentarischen Aktivität des korrespondierenden Ausführungsgesetzes eines Landes würde also mehr Zeit verstreichen. Bei der folgenden Interpretation der Modelle fokussieren wir uns entsprechend dem x-zentrierten Forschungsdesign auf den Effekt der vermuteten kausalen Schlüsselvariablen.

Konzentrieren wir uns also zunächst auf den vermuteten Effekt bei Mischkoalitionen. *Modell 7.1* zeigt uns zunächst, dass es offenkundig keinen allgemeinen Effekt für die Ausführung von Bundesgesetzen unter Mischkoalitionen gibt. Die Hazard Ratio für eine Ausführung unter Mischkoalitionen ist größer als 1, aber nicht auf dem Zehn-Prozent-Niveau signifikant. Inhaltlich bedeutet dies zum einen, dass eine Ausführung unter Mischkoalitionen nicht per se mit mehr Koalitionskonflikt einhergeht als eine Ausführung unter kongruenten Koalitionen. Andererseits bedeutet es gleichzeitig, dass Mischkoalitionen auch nicht per se angesichts ihrer parteipolitischen Überschneidung mit der Bundeskoalition einerseits und ihrer gleichzeitigen parteipolitischen Unterschiedlichkeit in der

Zusammensetzung andererseits eine besondere Flexibilität bei der Ausführung von Bundesgesetzen an den Tag legen. Im Falle der Nutzung einer solchen Flexibilität hätte sich eine zügigere Ausführung erwarten lassen, da man Mischkoalitionen dann einen Anreiz zu einer im Vergleich zu kongruenten Koalitionen zügigeren Ausführung hätte unterstellen können. So hätte man einem auf landespolitischer Ebene einvernehmlichen und entschlossenen und gleichzeitig von der bundespolitischen Maxime der jeweiligen Gesetzesnorm abweichenden Umgang mit dem Bundesgesetz Ausdruck verleihen können. Mischkoalitionen sind also per se bei der Ausführung von Bundesgesetzen weder Quelle von zusätzlichem Koalitionskonflikt, noch föderales Gelenk im Sinne einer allgemeinen Nutzung verfassungsrechtlich möglicher Flexibilität zwischen den gouvernementalen Ebenen.

Angesichts dieses Fehlens eines allgemeinen Effekts, aber natürlich auch angesichts der in Kapitel 3 ohnehin formulierten Erwartung eines konditionierten Effekts lohnt sich nun ein differenzierterer Blick auf die Ausführung unter Mischkoalitionen. Diesen liefert *Modell 7.2*. Da das Modell den Interaktionseffekt von Mischkoalitionen und einer Abgrenzung der jeweiligen Landes-Koalitionsparteien bei Verabschiedung des korrespondierenden Bundesgesetzes einschließt, ist die Variable Mischkoalitionen nun anders zu interpretieren. Die Variable bezieht sich nun lediglich auf eine Ausführung unter Mischkoalitionen, deren Koalitionspartner sich auf Bundesebene nicht voneinander abgegrenzt haben. Eine Ausführung unter solchen Bedingungen ist Koalitionskonflikt bei der Ausführung offensichtlich abträglich: Eine Hazard Ratio von deutlich größer als 1 bedeutet einen merklichen Anstieg der Hazard-Rate und damit weniger Koalitionskonflikt. Dieser Effekt ist auf dem Fünf-Prozent-Niveau signifikant. Doch – ebenfalls auf dem Fünf-Prozent-Signifikanzniveau – zeigt sich ein Effekt des Interaktionsterms, der den theoretischen Erwartungen entspricht. Die Hazard Ratio des Interaktionsterms von kleiner 1 bedeutet, dass die Hazard Rate im Falle einer Ausführung unter einer Mischkoalition, deren Koalitionspartner sich auf Bundesebene voneinander abgegrenzt haben, sinkt. Es kommt damit unter Mischkoalitionen mit gegenseitiger Abgrenzung auf Bundesebene zu mehr Koalitionskonflikt als unter Mischkoalitionen ohne eine solche gegenseitige Abgrenzung auf Bundesebene. Die Zusammenschau der beiden Modelle bestätigt also die theoretische Erwartung eines durch gegenseitige Abgrenzung auf Bundesebene konditionierten Effekts der Ausführung unter Mischkoalitionen auf Koalitionskonflikt.

Bei einem x-zentrierten Design wie dem vorliegenden interessiert naturgemäß nicht nur, ob sich der Effekt der kausalen Schlüsselvariablen zeigt, sondern auch, wie stark dieser ist. Aus dem Modell lässt sich ablesen, dass eine Konditionierung des Effekts von Mischkoalitionen die Hazard-Rate des unkonditionierten Effekts um rund 64,3 Prozent senkt. Erfolgt eine Ausführung also unter einer Mischkoalition, deren Koalitionspartner sich auf Bundesebene voneinander abgegrenzt haben, so sinkt die Hazard-Rate um 64,3 Prozent gegenüber einer Ausführung unter Mischkoalitionen, auf die dies nicht zutrifft. Damit haben wir bereits eine

	Modell 7.1	Modell 7.2
Mischkoalition (zeit-variierend)	1,156 (0,247)	2,523** (0,975)
Mischkoalition * Abgrenzung bei Bundesgesetz		0,357** (0,148)
Diametrale Koalition (zeit-variierend)	0,707* (0,143)	0,746 (0,154)
Anstoß durch Einigungsvertrag	0,844 (0,283)	0,872 (0,277)
Zeitpunkt Inkrafttreten Bundesgesetz	0,9998 (0,0003)	0,9998 (0,0003)
Programmatische Spannweite (zeit-variierend)	0,819 (0,110)	0,794* (0,110)
Länge Koalitionsvertrag (zeit-variierend)	0,99999 (0,00001)	0,99999 (0,00001)
Wert der Regierungsbeteiligung (zeit-variierend)	0,999*** (0,000)	0,999*** (0,000)
Tangentiale Salienzen (zeit-variierend)	1,0001 (0,0002)	1,0001 (0,0002)
Vielschichtigkeit	0,936 (0,067)	0,960 (0,067)
Technischer Gesetzentwurf	1,106 (0,656)	1,313 (0,826)
HH	1,263 (0,357)	1,045 (0,308)
HE	1,388 (0,367)	1,142 (0,311)
NW	2,153** (0,675)	1,947** (0,606)
ST	1,211 (0,299)	0,994 (0,243)
<i>N (Gesetzentwürfe)</i>	166	166
<i>Log-Pseudolikelihood</i>	-650,78***	-648,11***

Anmerkungen: Ausgegeben sind Hazard Ratios mit nach Bundesgesetzen geclusterten Standardfehlern in Klammern (jeweils 112 Cluster). * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Tab. 7.2: Ergebnisse der Ereignisdatenanalysen zur Erklärung von Koalitionskonflikt bei Ausführungsgesetzen

erste inhaltliche Orientierung darüber erhalten, in welcher Größenordnung der interessierende Effekt zutage tritt. Die letztlich relevantere Bezugsgröße jedoch stellt – wie in Kapitel 3 diskutiert – eine Ausführung unter kongruenten Koalitionen dar. Dabei geht es nicht mehr um einen Vergleich der Hazard-Raten von Mischkoalitionen mit und ohne eine gegenseitige Abgrenzung der Koalitionspartner. Vielmehr rückt nun ein Vergleich der Hazard-Raten von Mischkoalitionen mit gegenseitiger Abgrenzung der Koalitionspartner und kongruenten Koalitionen ins Blickfeld. Inhaltlich gesprochen geht es nun also nicht mehr um das Ausmaß des durch die gegenseitige Abgrenzung der Koalitionspartner verursachten zusätzlichen Koalitionskonflikts innerhalb von Mischkoalitionen. Stattdessen richtet sich die Aufmerksamkeit nun darauf, wie sich das Ausmaß an Koalitionskonflikt bei der Ausführung eines Bundesgesetzes verändert, wenn die Ausführung statt unter einer kongruenten Koalition unter einer Mischkoalition mit bundespolitischer Abgrenzung der Koalitionspartner voneinander erfolgt. Dabei ist zu bedenken, dass noch nicht ausgemacht ist, dass sich die Hazard-Rate auch in diesem Fall bei einer Ausführung unter Mischkoalitionen mit bundespolitischer Abgrenzung der Koalitionspartner verringert. Schließlich sagt die festgestellte Verringerung der Hazard-Rate innerhalb von Mischkoalitionen durch die bundespolitische Abgrenzung der Koalitionspartner noch nichts darüber aus. So könnte theoretisch auch die Hazard-Rate von Mischkoalitionen ohne bundespolitische Abgrenzung der Koalitionspartner kleiner sein als diejenige von kongruenten Koalitionen. Dass dies praktisch nicht der Fall ist, zeigt die in *Modell 7.2* ausgewiesene Hazard Ratio des unconditionierten Effekts von Mischkoalitionen von rund 2,52. Die Hazard-Rate von Mischkoalitionen ohne bundespolitische Abgrenzung ist also tatsächlich um rund 152 Prozent oder das etwa zweieinhalbfache höher als diejenige kongruenter Koalitionen. Mit anderen Worten: die Ausführung eines Bundesgesetzes geht im Vergleich zu einer kongruenten Koalition bei einer Mischkoalition ohne bundespolitische Abgrenzung der Koalitionspartner mit deutlich weniger Koalitionskonflikt einher. Die Hazard Ratio von Mischkoalitionen mit bundespolitischer Abgrenzung in Bezug auf kongruente Koalitionen lässt sich nun aus den β -Koeffizienten von Haupt- und Interaktionseffekt in *Modell 7.2* (die hier nicht gesondert ausgewiesen sind) berechnen³¹². Sie beträgt rund 0,9. Damit verringert die Ausführung eines Bundesgesetzes unter einer Mischkoalition mit bundespolitischer Abgrenzung die Hazard-Rate gegenüber einer Ausführung unter einer kongruenten Koalition um rund zehn Prozent³¹³. Somit geht die Ausführung unter Mischkoalitionen bei bundespolitischer Abgrenzung mit mehr Koalitionskonflikt einher als die Ausführung unter kongruenten Koalitionen.

312 Der β -Koeffizient des Haupteffekts beträgt rund 0,9255 und derjenige der Interaktionsvariable rund -1,0308. Die Hazard Ratio von Mischkoalitionen mit bundespolitischer Abgrenzung in Bezug auf kongruente Koalitionen entspricht dann $\exp(0,9255 - 1,0308) = 0,9001$.

313 An dieser Stelle sei angemerkt, dass die unter Einbeziehung der Großen Koalitionen gezeigte Existenz dieses Effekts das Vertrauen in ihn tendenziell noch stärkt, wenn man an und für sich von schwächer ausgeprägten Anreizen in diesem Fall ausginge. Schließlich müssten solche Phasen gegebenenfalls schwächer ausgeprägter Anreize den Effekt tendenziell schwächen.

Angesichts des x-zentrierten Designs lassen sich dafür die übrigen Variablen der Modelle sehr knapp abhandeln. Was die Ausführung von Bundesgesetzen unter diametralen Koalitionen betrifft, lässt sich keine klare Aussage treffen. In *Modell 7.1* schien sich zwar anzudeuten, dass Ausführungsgesetze in einer solchen Konstellation zeitlich später zustande kommen, was sich mitunter als ein Indiz für Obstruktion hätte interpretieren lassen. Doch dieser Effekt hatte nur auf dem Zehn-Prozent-Signifikanzniveau Bestand und zeigte sich dann in *Modell 7.2* gar nicht mehr. Interessant sind des Weiteren einige Worte zu den beiden Variablen, die in Kapitel 6 noch kausale Schlüsselvariablen darstellten. So ist im Fall der programmatischen Spannweite innerhalb der Landes-Koalitionsregierung die Hazard Ratio zwar in beiden Modellen kleiner als 1 und damit grundsätzlich ausgeprägt wie bereits in Kapitel 6. Die Variable erreicht jedoch lediglich in *Modell 7.2* das Zehn-Prozent-Signifikanzniveau. Dass sich dieser Effekt hier nicht klar zeigt, sollte jedoch nicht überbewertet werden. Schließlich zielen die hier verwendeten Positionsdaten von Pappi et al. eben gezielt auf Landes-Positionen. Insofern sind die auszuführenden Bundesnormen aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzverteilungen zwischen Bund und Ländern eben mitunter nur bedingt in diesen Positionsdaten wiederzufinden, da sich diese darauf konzentrieren, die originären Landeskompetenzen abzubilden. Dass sich für den Umfang, in dem ein betreffendes Politikfeld im Koalitionsvertrag behandelt wurde, hier kein Effekt zeigt, sollte ebenfalls nicht überbewertet werden. Schließlich geht es hier ausschließlich um die Ausführung von Bundesgesetzen in einem reaktiven Gestus. Es ist demnach nicht plausibel, von den landespolitischen Koalitionspartnern zu erwarten, sie hätten die entsprechenden Inhalte gewissermaßen vorausahnend bereits vor Verabschiedung der Bundesnorm in ihrem Koalitionsvertrag auf Landesebene regeln können. Ein Effekt auf dem Ein-Prozent-Signifikanzniveau zeigt sich dagegen beim Wert der Regierungsbeteiligung. So senkt ein zusätzlicher verbleibender Tag bis zum regulären Ende der Legislaturperiode die Hazard-Rate um etwa 0,1 Prozent. Ist der Wert der Regierungsbeteiligung noch hoch – zu Beginn der Legislaturperiode – so ist dies einer zügigen Ausführung von Bundesgesetzen eher abträglich. Dies ist insofern schlüssig, als die Regierungsakteure auf Landesebene einen Anreiz haben könnten, sich in dieser frühen Phase des Regierungshandelns innerhalb der Legislaturperiode auf eigene Themen zu konzentrieren, statt der Ausführung von Bundesgesetzen Priorität einzuräumen.

Wir wollen den konstatierten Effekt von mehr Koalitionskonflikt bei einer Ausführung unter Mischkoalitionen und bundespolitischer Abgrenzung der Koalitionspartner mit einem Beispiel untermauern. Dabei liegt eine ausführliche, methodisch stringent durchgeführte Fallstudie mit dem Ziel ergänzender Evidenz wie in Kapitel 6 jenseits des Horizonts des vorliegenden Kapitels. Ziel ist es an dieser Stelle vielmehr, mit einem ganz konkreten Beispiel den postulierten Effekt und die Kausalmechanismen durch Veranschaulichung plastisch und plausibel darzustellen. Wir greifen hierfür erneut auf das bereits in Kapitel 3 angespro-

chene Lebenspartnerschaftsgesetz des Bundes zurück. Gegenstand des Gesetzes war die rechtliche Anerkennung gleichgeschlechtlicher Lebenspartnerschaften (sogenannte Homoehe). Das Gesetz der rot-grünen Bundesregierung wurde am 22. Februar 2001 verkündet. Das Gesetz war im Bundestag sehr umstritten. Bei seiner Verabschiedung votierten einzig die beiden Regierungsfractionen dafür. Die übrigen Fraktionen votierten (mehrheitlich) mit Nein (CDU/CSU und FDP) oder enthielten sich (PDS). Während die Union die Regelung im Widerspruch zum grundgesetzlichen Schutz der Ehe und zu religiösen Grundsätzen sah, lehnte die FDP die Regelung wegen verfassungsrechtlicher Bedenken und ihrer Präferenz für eine notarielle anstelle einer behördlichen Durchführung der Verpartnerung ab. Für die PDS war die auch nach neuer Regelung bestehende Diskrepanz zwischen eingetragener Lebenspartnerschaft und Ehe nicht akzeptabel (vgl. Rhein-Zeitung 2000). Die Bundes-Koalitionsparteien hielten sich mit der Formulierung von Ausführungsbestimmungen eigens dergestalt zurück, dass eine Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes durch den Bundesrat umgangen werden konnte. Im Umkehrschluss bedeutet dies: die Regelung der Ausführungsbestimmungen war Sache der Länder. Wenn wir nun die Ausführung dieses Bundesgesetzes beispielhaft thematisieren, konzentrieren wir uns dabei auf einen Aspekt, der die landespolitischen Debatten prägte: die behördliche Zuständigkeit. Der Punkt ist nur vordergründig profaner Natur. Hierüber nämlich lässt sich regeln, ob gleichgeschlechtliche Paare ihre Lebenspartnerschaft wie angehende Ehepaare auch beim Standesamt vollziehen können oder ihnen diese auch symbolische Gleichstellung mit der Ehe durch die Zuweisung der Zuständigkeit zu einer anderen Behörde gezielt verwehrt bleibt.

Zum Zeitpunkt der Verkündung des Bundesgesetzes regierten in zehn Ländern Koalitionsregierungen mit Parlamentsmehrheit³¹⁴. Bei zweien dieser Koalitionsregierungen – in Baden-Württemberg und Hessen – handelte es sich um diametrale Koalitionen. Und beide verwahrten sich gegen eine Zuständigkeit des Standesamts. Unter den übrigen Ländern waren drei kongruente (Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) sowie vier Mischkoalitionen (darunter zwei Große Koalitionen in Brandenburg und Bremen, eine rot-rote Koalition in Mecklenburg-Vorpommern sowie eine sozialliberale Koalition in Rheinland-Pfalz). Als in unserem Zusammenhang wenig aussagekräftiger Sonderfall bleibt Berlin außen vor. Hier fiel das Ausführungsgesetz in die Phase des Koalitionspartner-Wechsels der SPD von der CDU zu den Grünen wenige Monate vor Ende der Legislaturperiode. Das verabschiedete Ausführungsgesetz stammte von einem Zeitpunkt vor diesem Wechsel und aus alleiniger Feder der Grünen und wurde nach dem Koalitionswechsel auch von der SPD unterstützt. Die beiden diametralen Koalitionen können wir hier außen vor lassen³¹⁵. Während die drei kongruenten Koalitionen

314 Während in Niedersachsen die SPD, in Bayern die CSU und im Saarland, in Sachsen sowie in Thüringen die CDU alleine regierte, war es in Sachsen-Anhalt eine SPD-Minderheitsregierung.

315 Der oben geäußerte Hinweis, wonach diametrale Koalitionen die Regelung der Ausführungsbestimmungen im Sinne einer Obstruktion zumindest in gewissem Rahmen auch verschleppen könnten, lässt sich an dieser Stelle plastisch illustrieren. So ist klar, dass ohne die Festlegung der für die Eintragung der Partnerschaft zuständigen

erwartungsgemäß die Zuständigkeit beim Standesamt ansiedelten, ergibt sich bei den vier übrigen Mischkoalitionen ein differenzierteres Bild. Hier sind diejenigen aus Bremen (Drucksache HB-15/735) und Mecklenburg-Vorpommern (Drucksache MV-3/2052) die einzigen mit einer entsprechenden Regelung. Die sozialliberale Koalition in Rheinland-Pfalz (Drucksache RP-14/15) siedelt die Zuständigkeit bei den Landkreisen an, während die Große Koalition in Brandenburg (Drucksache BB-3/2974) die Entscheidung über die zuständige Behörde den Kommunen selbst überlässt, womit sie eine Zuständigkeit des Standesamts nicht durchsetzt, aber offen lässt und den Konflikt damit auf die kommunale Ebene verlagert. Vor allem interessiert uns hier jedoch der Prozess der Entscheidungsfindung an sich, da sich aus ihm nicht nur herauslesen lässt, ob es bei den vier genannten Mischkoalitionen tatsächlich zu Koalitionskonflikt kam, sondern vor allem am wahrscheinlichsten Hinweise auf die einem solchen Konflikt zugrunde liegenden Kausalmechanismen ergeben sollten.

In der Tat offenbaren die entsprechenden Plenardebatten an diversen Stellen deutliche Hinweise auf virulenten Koalitionskonflikt. Dies betrifft zum einen die beiden Länder, in denen sich die Mischkoalitionen nicht auf die von der SPD allgemein favorisierte Standesamts-Zuständigkeit durchringen konnten. In Brandenburg etwa attackiert die oppositionelle PDS die in Großer Koalition regierende SPD mit dem Vorwurf, diese habe „[...] unter Druck der CDU-Fraktion die Zuständigkeit der Standesämter für die Registrierung der eingetragenen Lebenspartnerschaft [verhindert]“ (Plenarprotokoll BB-3/40, S. 2591). In Rheinland-Pfalz verweist die oppositionelle CDU auf Uneinigkeit innerhalb der sozialliberalen Koalition (Plenarprotokoll RP-14/5, S. 206). Doch auch aus der Debatte in Bremen, wo sich die Große Koalition auf die Standesamts-Zuständigkeit verständigen konnte, lässt sich Koalitionskonflikt heraushören. So bedankt sich die SPD beim Koalitionspartner dafür, dass sie auf die SPD-Linie eingeschwenkt ist, mit dem Hinweis: „Ich kann mir lebhaft vorstellen, dass das in Ihrer Fraktion und Partei nicht ganz einfach gewesen ist“ (Plenarprotokoll HB-15/39, S. 2946). Gleichzeitig beklagt sie sich fast im selben Atemzug über parallel stattfindende öffentliche Distanzierungen der CDU von dieser inhaltlichen Position. Die CDU ihrerseits räumt freimütig ein, dass das Lebenspartnerschaftsgesetz „gegen einen großen Teil“ der CDU-Fraktion umgesetzt würde.

Zeigt sich nun aber auch der postulierte Kausalmechanismus in den Debatten? Drei Argumente haben wir in Kapitel 3 gemacht. Das erste Argumente speiste sich aus der Furcht vor höheren elektoralen Kosten bei einem im Fall ebenenübergreifender programmatischer Inkonsistenz drohendem Eindruck opportunistischen Verhaltens. Der Blick in die Debatten zeigt, dass die Opposition solche föderalen Inkonsistenzen innerhalb von Parteien strategisch nutzt, um die betreffenden Parteien öffentlich bloßzustellen. So kritisieren die Grünen in Rheinland-Pfalz

Behörde auch die Eintragung selbst nicht vorgenommen werden kann.

die SPD in der sozialliberalen Koalition: „[...] L]iebe Kolleginnen von der SPD, ich gebe allerdings zu, man merkt Ihnen wenigstens an, dass Ihnen das, was Sie tun, peinlich ist. Ich kann das auch verstehen, wenn ich mir anschau, was Sie und Ihre Genossinnen und Genossen in anderen Bundesländern und im Bund tun. – [...] übrigens auch im großkoalitionärregierten Bremen“ (Plenarprotokoll RP-14/5, S. 207). In eben jenem Bremen wiederum nutzen die oppositionellen Grünen an die Adresse der zu Zugeständnissen bereiten Landes-CDU gerichtet die anders lautende Linie der Bundes-CDU, um aus dieser ebenenübergreifenden Inkonsistenz heraus die Landes-CDU nichtsdestotrotz in Bredouille bringen zu können: „Schade, so eine kleinliche Blockadepolitik im Bundesrat weist Ihre Partei an diesem Punkt leider doch noch immer als ziemlich gestrig und unsozial aus“ (Plenarprotokoll HB-15/39, S. 2944).

Das zweite Argument zielte auf eine Verquickung von Verantwortlichkeiten. Setzt eine im Bund in der Opposition arbeitende Landes-Koalitionspartei eine Norm zu konstruktiv um, so könnte sie seitens der Wähler gegebenenfalls ebenso für die Norm zur Rechenschaft gezogen werden wie die im Bund regierenden Parteien. Dann drohten höhere elektorale Kosten. Dieses Argument spiegelt sich vor allem in der Debatte in Mecklenburg-Vorpommern. Dort versucht die ebenenübergreifend inkonsistent handelnde PDS, sich auch mittels einer Distanzierung vom eigenen Ausführungsgesetz für diese Inkonsistenz zu rechtfertigen: „Und ich sage auch ganz, ganz bewusst, die PDS ist mit der jetzigen Regelung überhaupt nicht zufrieden“ (Plenarprotokoll MV-3/60, S. 3917). Anschließend macht sie die Blockadehaltung der Union im Bund dafür verantwortlich, dass eine weiterreichende, progressivere Lösung nicht möglich war.

Das dritte Argument bezog sich auf ein durch die stark ausgeprägte legislative Redundanz befördertes stärkeres Ausstrahlen der Bundespolitik und ihrer Konfliktmuster auf die Landespolitik. Dieses lasse föderale Inkonsistenzen noch auffälliger erscheinen und damit elektoral kostspieliger werden. So ist in allen vier Debatten gut zu beobachten, dass die Bundespolitik und ihre Konfliktmuster ganz bewusst in die landespolitische Debatte hineingezogen und strategisch verwendet werden. Dabei lassen sich zwei Varianten unterscheiden. Zum einen versuchen Landes-Koalitionen, die ebenenübergreifend inkonsistentes Verhalten aufweisen, die großen Debatten der Bundespolitik strikt von derjenigen um die Ausführung des Gesetzes zu trennen. Durch diese Entkoppelung versuchen sie herauszustellen, dass im Zuge der Ausführung des Gesetzes andere, jedenfalls gerade nicht erneut die auf Bundesebene im Zentrum stehenden Fragen zu entscheiden seien. So betont der Innenminister Mecklenburg-Vorpommerns etwa in der Debatte: „Dabei, meine ich, sollten wir beachten, dass es im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern lediglich um eine verwaltungsseitige Zuständigkeitsregelung geht, nicht jedoch um die materiell-inhaltliche Ausgestaltung des Instituts Eingetragene Lebenspartnerschaft, die allerdings erfolgen muss, nur eben durch den Bundesgesetzgeber“ (Plenarprotokoll MV-3/60, S. 3914). Diese

Bemerkung ist in der Sache zwar richtig. Gleichzeitig lässt sie jedoch das Bemühen erkennen, den politischen und mit den Fragen auf Bundesebene sehr wohl verwandten Spielraum des Landesgesetzgebers kleiner erscheinen zu lassen, als er tatsächlich ist. Die zweite, entgegengesetzte Variante besteht in dem Versuch von ebenenübergreifend konsistent agierenden Oppositionsparteien, die Debatten auf beiden gouvernementalen Ebenen gezielt miteinander zu verkoppeln. So argumentiert die CDU kurz darauf in derselben Debatte, das Ausführungsgesetz der Landesregierung würde genauso wie das Bundesgesetz selbst die grundgesetzlich garantierte besondere Bedeutung der Ehe nicht hinreichend beachten. Eine solche gezielte Betonung der legislativen Redundanz lässt das unterschiedliche Verhalten der Landes-Koalitionsparteien im Bund wieder stärker präsent werden und ruft in diesem Fall in Erinnerung, dass der PDS die Distanzierung der SPD von ebenjenem Familienbild rückständig genug erschien, um dem Bundesgesetz mehrheitlich die Zustimmung zu versagen. In der Zusammenschau zeigt sich, dass sich für alle drei Argumente Belege finden lassen.

7.4.2 Diskussion

Was bedeuten die in diesem Kapitel konstatierten Ergebnisse? Nutzen wir die Gelegenheit, diese zu diskutieren, bevor wir uns dem Fazit des Kapitels zuwenden. Zentrales Analyseergebnis ist ein zweifaltiger Effekt. Wir haben zunächst gesehen, dass Bundesgesetze unter Mischkoalitionen merklich schneller umgesetzt werden als unter kongruenten Koalitionen, wenn sich die Koalitionspartner der Mischkoalition auf Bundesebene nicht voneinander abgegrenzt haben. In einem zweiten Schritt zeigte sich jedoch nicht nur, dass diese Ausführung unter Mischkoalitionen deutlich langsamer vonstatten geht, wenn sich die Koalitionspartner auf Bundesebene voneinander abgegrenzt haben. Sondern in diesem Fall werden Bundesgesetze vor allem auch später ausgeführt als in kongruenten Koalitionen. Inhaltlich gesprochen bedeutet dies, dass eine Ausführung unter Mischkoalitionen ohne Abgrenzung der Landes-Koalitionspartner auf Bundesebene zwar weniger Koalitionskonflikt aufweist als eine Ausführung unter kongruenten Koalitionen. Dieses geringere Maß an Koalitionskonflikt wird jedoch offenbar erst durch die trotz unterschiedlicher Lagerzugehörigkeiten kooperative Zusammenarbeit der beteiligten Akteure auf Bundesebene ermöglicht, die die gemeinsame Ausführung auf Landesebene dann offenbar unverdächtig macht. Dabei könnte zwar auch eine Rolle spielen, dass sich unter den entsprechenden Bundesgesetzen auch solche befinden, die wegen einer eher technischen Natur nur begrenzten sachpolitisch begründeten Raum für landespolitische Konflikte lassen. Doch erstens haben wir für technische Ausführungsgesetze kontrolliert. Und zweitens ist es plausibel, das entscheidende Moment für die harmonische Ausführung auf Landesebene eher in der ausgebliebenen Abgrenzung auf Bundesebene zu suchen. Schließlich werden

technische Gesetzentwürfe zwar in der Regel kooperativer abgehandelt. Doch auch sie lassen sich zwecks parteipolitischer Abgrenzung politisieren.

Die Frage der Abgrenzung auf Bundesebene ist also eine eigenständige. Auf sie kommt es letztlich an. Grenzen sich die Landes-Koalitionspartner von Mischkoalitionen auf Bundesebene nun aber voneinander ab, so schlägt sich dies erwartungsgemäß nicht nur in mehr Konflikt gegenüber einer Ausführung unter Mischkoalitionen ohne eine solche Abgrenzung, sondern auch in mehr Konflikt gegenüber einer Ausführung unter kongruenten Koalitionen nieder. Dies bedeutet einerseits zwar, dass Mischkoalitionen keine Mühe damit haben, die parteipolitisch sich überschneidende, aber dennoch von der Bundeskoalition abgrenzende Zusammensetzung bei der Ausführung von Bundesgesetzen im Sinne eines föderalen Scharniers flexibel zu nutzen. Der zweite, Interaktionseffekt mit einer Abgrenzung auf Bundesebene schränkt diese Flexibilität jedoch entscheidend ein. Man könnte auch sagen: er verkehrt sie zu einem gegenteiligen Bild. In solchen Fällen lässt sich das föderale Scharnier nicht flexibel nutzen, sondern produziert im Gegenteil systematisch zusätzlichen Koalitionskonflikt, also tendenziell Blockade. Das Ausmaß dieses Koalitionskonflikts unter Mischkoalitionen mit Abgrenzung sticht gegenüber dem Ausmaß an Koalitionskonflikt unter kongruenten Koalitionen zwar nicht übermäßig heraus. Nichtsdestotrotz ist der Befund aus zwei Gründen frappierend: So zeigt er, dass diese Schnittstelle des kooperativen Föderalismus ausgerechnet dann verfassungsmäßig eingeräumte föderale Flexibilität beharkt, wo sie natürlicherweise und notwendigerweise zur Anwendung kommen müsste. Und zweitens wird dieser Befund noch dadurch stark betont, dass sich bei der Ausführung ohne Abgrenzung schließlich sehr deutlich gezeigt hat, dass eine solche föderale Flexibilität bei der Ausführung von Bundesgesetzen grundsätzlich verwertbar ist. Doch gerade wenn gewissermaßen der Ertrag einer solchen föderalen Flexibilität am größten wäre, lässt sich sein prinzipiell vorhandenes Potenzial nicht nutzen, im Gegenteil. Der postulierte Interaktionseffekt ist damit auch der im Kern interessante der hier präsentierten Effekte. Der konfliktthemende Effekt von Mischkoalitionen ohne Abgrenzung verdeutlicht in erster Linie das in den entscheidenden Fällen brachliegende Potenzial föderaler Flexibilität. Dass dieses Potenzial bei einer Ausführung unter Mischkoalitionen ohne Abgrenzung zu einer gegenüber kongruenten Koalitionen zweieinhalbfach höheren Hazard-Rate führt und die Hazard-Rate bei einer Ausführung unter Mischkoalitionen mit Abgrenzung gegenüber Mischkoalitionen ohne Abgrenzung wiederum um 64 Prozent niedriger ist, verleiht dem Effekt einer Ausführung unter Mischkoalitionen mit Abgrenzung in Form einer um rund zehn Prozent niedrigeren Hazard-Rate gegenüber kongruenten Koalitionen mehr Gewicht. Schlussendlich achten Koalitionsparteien auch bei der Ausführung von Bundesgesetzen darauf, dass die Verständigung auf Koalitionskompromisse für sie keine übermäßigen Kosten zur Folge hat. Ein Aufweichen des eigenen Profils durch inkonsistentes Verhalten über die beiden Ebenen könnte seitens der Wähler als opportunistisches Verhalten betrachtet und

genauso mit höheren elektoralen Kosten belegt werden wie der Eindruck, für eine Bundesnorm zu leichtfertig Verantwortung zu übernehmen und ein stärkeres Auffallen inkonsistenten Verhaltens wegen des Ausstrahlens der Bundes- auf die Landespolitik. Solche drohenden zusätzlichen elektoralen Kosten erhöhen das Risiko eines Betrugs durch den Koalitionspartner und zögern in der Konsequenz eine Einigung zwischen ihnen heraus.

Was folgt darüber hinaus aus den konstatierten Effekten? Für die an föderalen Mechanismen interessierte politikwissenschaftliche Forschung bedeuten sie einen neuen Aspekt systematischer Beeinflussung von Bundes- und Landesebene. Im Unterschied zu denjenigen bei Landtagswahlen oder der Regierungsbildung auf Landesebene geht es nun jedoch um die Zeit während der Legislaturperiode. Für die landespolitischen Akteure selbst bedeuten die Effekte zusätzliche Komplexität bei der Mehrheitskoordination in Koalitionsregierungen. Was für landespolitische Koalitionsakteure vor allem das tagespolitische Geschäft erschwert, ist aus größerer und normativer Perspektive dann eine systematische, aus dem politischen System bedingte Einschränkung bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten, die zudem an einer der zentralen Scharniere des kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik angesiedelt ist. Diese weitere Perspektive schlägt nun die Brücke zum folgenden und letzten Unterkapitel.

7.5 Blick nach hinten, Blick nach vorn – Zwischenfazit und Orientierungsmarke

Die Analyse in Kapitel 7 ließ sich als Erweiterung der in Kapitel 6 durchgeführten Analysen verstehen. Während es in letzterem um allgemeinen Koalitionskonflikt ging, stand nun mit Koalitionskonflikt bei Ausführungsgesetzen ein ganz spezifischer Aspekt im Mittelpunkt. Gleichwohl handelt es sich bei diesem Aspekt angesichts der im Grundgesetz in bekannter Weise geregelten Beziehung zwischen Bund und Ländern im deutschen kooperativen Föderalismus nichtsdestotrotz um einen wesentlichen Teil des konstitutiven Kerns landespolitischer Kompetenz. Die Zahl der in Kapitel 7 analysierten Gesetzentwürfe mag also kleiner sein als bei der zuvor durchgeführten allgemeinen Analyse. Das Gewicht der resultierenden Befunde schmälert dies aber nicht. Als erster systematischer Test dieser Art an dem zentralen föderalen Scharnier der Ausführung von Bundesgesetzen wies die Analyse fast schon notwendigerweise auch explorativen Charakter auf. Sowohl Zahl der betrachteten Ausführungsgesetze als auch Anlage der Analyse sind jedoch umfassend genug, um im Gegensatz zu – übrigens bislang ebenfalls weitgehend fehlenden – idiographischen Befunden hierzu erste generelle Befunde geben zu können, die dann gleichzeitig Diskussionsgrundlage und Aufschlag für weitere Forschung sein können.

Das Kapitel konzentrierte sich dabei ganz auf Koalitionskonflikt bei der Ausführung von Bundesgesetzen unter Mischkoalitionen. Wie auf Grundlage der theoretischen Überlegungen aus Kapitel 3 erwartet ließ sich in diesem Zuge konstatieren, dass die Ausführung von Bundesgesetzen unter Mischkoalitionen mit verstärktem Koalitionskonflikt einhergeht, wenn sich die Landes-Koalitionspartner bei Verabschiedung des jeweiligen Bundesgesetzes voneinander abgegrenzt hatten. Dabei ist sowohl im Vergleich zu einer Ausführung unter Mischkoalitionen ohne eine solche Abgrenzung der Koalitionspartner als auch im Vergleich zu einer Ausführung unter kongruenten Koalitionen mit mehr Koalitionskonflikt zu rechnen. (Für eine Ausführung unter Mischkoalitionen ohne Abgrenzung der Koalitionspartner auf Bundesebene dagegen ist deutlich weniger Koalitionskonflikt zu konstatieren als für eine Ausführung unter kongruenten Koalitionen.) Mischkoalitionen, deren Partner sich auf Bundesebene voneinander abgegrenzt haben, vermögen die ihnen grundsätzlich eröffnete (das heißt verfassungsrechtlich ermöglichte und im Fall von Mischkoalitionen ohne Abgrenzung auch empirisch beobachtete) föderale Flexibilität bei diesen entscheidenden Fällen der Ausführung von innerhalb der Mischkoalition auf Bundesebene unterschiedlich bewerteten Gesetzen nicht zu nutzen.

Kapitel 7 hat den Forschungsstand der landesparlamentarischen Literatur hierzu damit deutlich erweitert. So liegt nun zum ersten Mal ein empirischer Test vor, der den beschriebenen Zusammenhang generell überprüft. Der dabei konstatierte Effekt stützt nicht nur den dahinterliegenden beschriebenen Kausalmechanismus und kann somit zu einem künftigen besseren theoretischen Verständnis der Scharniere zwischen Bundes- und Landesebene im deutschen Föderalismus beitragen. Sondern er kann auch die Debatten zur Bewertung der institutionellen Verzahnung der beiden Ebenen und ihrer Performanz vorantreiben – dazu gleich mehr. Dennoch seien an dieser Stelle die Forschungsdesiderata nicht unerwähnt, die sich aus der Analyse ergeben. Auch sie machen die in diesem Kapitel angestellte Analyse zu einem Schritt auf dem Weg zu noch besser gesicherten Erkenntnissen zu Koalitionskonflikt bei der Ausführung von Bundesgesetzen. Dies betrifft zum einen mögliche spezifischere Ausbuchstabierungen des Effekts an sich. So ließe sich mit einem noch umfassenderen Datensatz über einen noch längeren Zeitraum feststellen, inwieweit sich der Effekt im Sinne der Regionalisierungsthese über Zeit abschwächt hat. Interessant werden auch erneute Analysen in einigen Jahren sein, wenn die Realität einen größeren ‚Post-Föderalismusreform-Datenfundus‘ generiert haben wird. Erste bisherige Analysen jedoch (vgl. Hildebrandt 2016; Rowe/Turner 2016; Reus 2016b) lassen die Föderalismusreform I nicht als Initial für einen neuen Aufschwung kompetitiver Länderpolitiken erscheinen. Eine noch detailliertere Spezifizierung des konstatierten Effekts wäre es auch, gegebenenfalls für unterschiedliche Gewichtungen der Ziele Policy, Office und Vote zwischen den Parteien offen zu sein (vgl. Henkes/Kneip 2010). Als letzten Punkt lässt sich eine mögliche künftige Berücksichtigung der spezifischen Eigenschaften eines

Ausführungsgesetzes nennen. Hierzu zählt etwa das genaue Ausmaß des jeweils im Einzelfall zur Verfügung stehenden politischen Spielraums (auch wenn wir – wie oben dargelegt – den postulierten Effekt grundsätzlich unabhängig von der Größe dieses Spielraums erwarten). Aber auch das Ausmaß an öffentlicher Aufmerksamkeit für ein Ausführungsgesetz könnte eine Rolle spielen. Ungeachtet dieser Vertiefungsvorschläge hat die vorliegende Analyse bereits einen respektablen Aufschlag gemacht.

Am Schluss dieses Kapitels widmen wir uns noch einmal der Bedeutung der Befunde für die institutionelle Verzahnung der beiden gouvernementalen Ebenen. Die entsprechende Debatte nämlich verdeutlicht, dass der konstatierte Effekt von mehr Koalitionskonflikt im Falle einer Ausführung unter Mischkoalitionen mit bundespolitischer Abgrenzung der Koalitionspartner nicht nur handfeste praktische Konsequenzen im Sinne einer objektiv langwierigeren und aus Sicht der Koalitionsparteien zudem kostspieligeren Mehrheitskoordination mit sich bringt. Vielmehr ist er auch aus normativer Perspektive folgenreich. Orientieren wir uns in diesem Zuge an dem in Kapitel 1 abgesteckten normativen Rahmen dieser Arbeit, der auch dazu beitrug, die Relevanz der Arbeit zu verdeutlichen. Dort haben wir argumentiert, dass in Bezug auf landesparlamentarische Mehrheitskoordination nicht nur die größere Nähe der Landespolitik zur Kommunal- denn zur Bundespolitik, sondern auch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern im kooperativen Föderalismus für programmatische Flexibilität bei der legislativen Mehrheitskoordination auf Landesebene sprechen. Von ihr nämlich hängt es maßgeblich ab, inwieweit die ebenenspezifische Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern bei Bundesgesetzen und ihrer Ausführung in ein föderales Scharnier mündet, das eine passgenau auf die spezifischen regionalen und parteienwettbewerblichen Gegebenheiten in einem Land abgestimmte Ausführung ermöglicht. Die Alternative dagegen wäre ein zusätzliches Moment potenzieller Blockade im deutschen föderalen System. In letzterem Fall hätte man es neben dem Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen sowie die Regierungsbildung in den Ländern und dem Spannungsfeld von Partei- und Landesinteressen im Bundesrat mit einer weiteren systematischen Verzahnung von Parteienwettbewerb und Föderalismus zu tun. In der Tat lässt sich der konstatierte Effekt in diesem Sinne lesen. So erschweren die in den Ländern üblichen Regierungsformate von Mehrheits-Koalitionsregierungen potenziell nicht nur die Mehrheitskoordination bei solchen Ausführungsgesetzen, sondern stehen gleichzeitig durch die Festlegung der Koalitionspartner als zwingendem Teil der Gesetzgebungscoalition einer flexiblen Mehrheitskoordination von Ausführungsgesetz zu Ausführungsgesetz im Weg. Damit werden bei der Ausführung von Bundesgesetzen Gesetzgebungslösungen, die aus landespolitischer Warte programmatisch schlüssig sind und damit auch den programmatischen Präferenzen der Wähler eher entsprechen, weniger wahrscheinlich. Gleichzeitig aber werden Coalition Governance-Probleme in unnötiger Größenordnung wahrscheinlicher. Die erkennbare Idee hinter der im

Grundgesetz implementierten institutionell-architektonischen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf die Formulierung von Bundesgesetzen einerseits und ihre subnationale Ausführung andererseits wird durch die herausgearbeitete mechanische Beeinträchtigung durch die Verschränkung von Parteienwettbewerb und Föderalismus damit in der Praxis verwässert.

Die Virulenz dieses Problems hängt freilich von den tatsächlich gebildeten Regierungskoalitionen ab. Je weniger Mischkoalitionen gebildet werden, desto seltener wird es zu den beschriebenen Folgen kommen. Was also lässt sich hierzu sagen? Ein erster Punkt ist, dass der im Vergleich zu früheren Jahrzehnten fluidere Parteienwettbewerb vielfältigere Regierungskoalitionen zulässt. Schwarz-grüne Bündnisse sind heute (zumindest in einer Reihe von Ländern) eine denkbare Option für die entsprechenden Akteure, um ein Beispiel zu geben. Dies schafft das Potenzial für parteipolitisch vielfältiger zusammengesetzte Regierungskoalitionen in den Ländern. Doch je weniger die Regierungsbildung in Bund und Ländern entlang ähnlicher Verhaltensmuster verlaufen, desto eher werden die in den Ländern gebildeten Regierungskoalitionen grundsätzlich Mischkoalitionen sein. Sofern dies zu vielfältigeren Optionen und mehr Flexibilität bei der Bildung von Regierungskoalitionen führt, so bleibt die legislative Mehrheitskoordination nach der Regierungsbildung hiervon freilich unberührt. Ein nennenswerter Trend ist hier auch die Einschränkung von Optionen bei der Regierungsbildung durch den Aufstieg der Alternative für Deutschland (AfD). Wo die AfD mit starken Ergebnissen in die Landesparlamente einzieht, ist zum Teil zu beobachten, dass bereits ein Dreierbündnis aus übrigen Parteien notwendig wird, um die Marke der absoluten Mehrheit zu überspringen. Als Beispiel mag hier die 2016 in Sachsen-Anhalt gebildete „Kenia-Koalition“ aus CDU, SPD und Grünen sein. Für solche Dreierbündnisse sind gleich drei Punkte festzuhalten. So steigt bei solchen Dreierbündnissen nicht nur die Wahrscheinlichkeit, dass es sich um Mischkoalitionen handeln wird, sondern mit der Zahl der Koalitionspartner auf Landesebene steigt a priori auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich die drei Parteien der Mischkoalition auf Bundesebene bei einem bestimmten Ausführungsgesetz unterschiedlich verhalten haben. Und schließlich machen Verhältnisse im Parteienwettbewerb, die ein Dreierbündnis für die absolute Parlamentsmehrheit erfordern, durch die beschriebenen erweiterten Bündnisfähigkeiten gewonnene Flexibilität bei der Regierungsbildung wieder zunichte. Auf diese Weise schwinden auch die Chancen, aus unterschiedlichen Optionen zur Bildung einer Mehrheitskoalition diejenige auszuwählen, die die besten Chancen bietet für eine möglichst kostenarme legislative Mehrheitskoalition – auch bei Ausführungsgesetzen. Schließlich könnte die Zahl der Optionen schwinden oder sich sogar auf eine reduzieren. Jüngere Beispiele wie die 2017 in Nordrhein-Westfalen gebildete Mehrheitskoalition aus CDU und FDP zeigen zwar, dass nach wie vor auch klassische Bündnisse möglich sind. Dennoch ergibt sich in der Gesamtschau tendenziell ein vielfältigeres Bild, das mindestens einen Rückgang von Mischkoalitionen derzeit eher nicht erwarten lässt.

Welche Implikationen ergeben sich daraus? In den Fokus rückt damit die Frage, wie sich das Risiko von Koalitionspartnern, bei der Ausführung von Bundesgesetzen unter Mischkoalitionen mit entsprechender bundespolitischer Abgrenzung der Koalitionsparteien betrogen zu werden, perspektivisch nach unten korrigieren lässt. Wir müssen daher nach den von Koalitionsparteien bei der Ausführung von Bundesgesetzen zu tragenden Kosten fragen. Denn mit sinkenden Kosten wird auch der Anreiz von Koalitionsakteuren zum gegenseitigen Betrug sinken. Angenommen, Landes-Koalitionsparteien wären nicht auf legislative Koalitionstreue festgelegt, sondern könnten flexible Gesetzgebungsmehrheiten bilden, so ließen sich elektorale Kosten durch den Eindruck eines programmatisch inkohärenten Verhaltens über die gouvernementalen Ebenen betrachtet eher vermeiden. Und wenn sich Landesparteien unter den Bedingungen einer flexiblen legislativen Mehrheitskoordination im Zuge der Ausführung von Bundesgesetzen doch auf beiden Ebenen in der Sache unterschiedlich verhalten, so wäre ein solches Verhalten weniger stark dem Vorwurf ausgesetzt, maßgeblich aus dem Opportunismus einer Regierungspartei gespeist zu sein. Ohne die Festlegung der Regierungsparteien auf starre Gesetzgebungskoalitionen müsste in Mischkoalitionen auch nicht im selben Maß der systematische Eindruck einer Verquickung von Verantwortlichkeit bei den Wählern gefürchtet werden. Landesparteien könnten frei entscheiden, wann sie sich an der Ausführung eines Bundesgesetzes beteiligen und könnten gerade durch diese Freiheit der Nicht-Beteiligung in für sie potenziell besonders kostspieligen Fällen den drohenden zusätzlichen elektoralen Kosten einer solchen systematischen Verquickung entweichen. Ähnliches gilt auch für das durch den stark redundanten Charakter von Ausführungsgesetzen bedingte Ausstrahlen der bundespolitischen Konfliktmuster auf die Landespolitik, das unterschiedliches Verhalten auf beiden Ebenen deutlich auffälliger macht. Während die Festlegung auf starre Gesetzgebungskoalitionen in einer Mischkoalition somit latent systematisch höhere elektorale Kosten durch dieses Ausstrahlen birgt, wäre Flexibilität bei der legislativen Mehrheitskoordination von Ausführungsgesetzen ein Schlüssel, um diese zusätzliche Kosten zu reduzieren. Landesparteien stünde es nämlich nicht nur offen, auch mit den bundespolitischen Konfliktmustern konforme Gesetzgebungskoalitionen zu bilden. Sondern die Entscheidung von Fall zu Fall und das damit einhergehende Potenzial für Varianz in der Zusammensetzung der Gesetzgebungskoalitionen, an denen sich eine Landespartei beteiligt, lässt es unwahrscheinlicher erscheinen, dass sich beim Wählerpublikum der Eindruck einer systematisch auffälligen Diskrepanz zwischen dem Verhalten auf Bundes- und Landesebene einstellt.

Insgesamt erscheint es also nicht unplausibel, dass die Bedingungen einer flexiblen Mehrheitskoordination die Kosten von Landesparteien bei der Ausführung von Bundesgesetzen und damit auch die Anreize zu gegenseitigem Betrug bei der gemeinsamen Ausführung senken könnten. Das Ergebnis wäre dann weniger Konflikt zwischen den beteiligten Parteien. Insgesamt werfen diese Überlegungen damit

ein kritisches Licht auf die Bedingungen von Mehrheits-Koalitionsregierungen bei der Ausführung von Bundesgesetzen und verweisen auf die Vorteile legislativer Flexibilität an dieser Stelle. So mögen Mehrheits-Koalitionsregierungen den Koalitionsparteien zwar die Regierungsbeteiligung mitsamt entsprechenden Ämtern über die volle Legislaturperiode garantieren; im Hinblick auf die Ausführung von Bundesgesetzen unter Mischkoalitionen mit bundespolitischer Abgrenzung sind sie jedoch unvorteilhaft. Freilich kann dies kaum der Schlusspunkt, sondern vielmehr lediglich der Auftakt zu einer umfassenden Debatte sein, die wir im abschließenden Kapitel 8 näher aufgreifen werden.

Angemerkt sei an dieser Stelle noch, inwieweit sich das konstatierte Problem mit der Föderalismusreform I abgeschwächt hat. Schließlich ist die Zahl zustimmungspflichtiger Gesetze tatsächlich gesunken, jedoch ohne dass die Länder in nennenswertem Maße von ihrer neuen Abweichungskompetenz Gebrauch machen würden (vgl. Stecker 2016: 614). Dies ist ein Indiz dafür, dass die Abweichungsgesetzgebung mindestens in der Praxis kein praktikables Instrument für föderale Flexibilität zu sein scheint. Inwieweit sich auch hier die Problematik ebenenübergreifender Koalitionsmuster zeigt – nun in Form nicht zustande gekommener Abweichungsgesetze – ist eine interessante Frage für die Zukunft. Die generell äußerst zurückhaltende Nutzung der Abweichungskompetenz ist eher ein Indiz dafür, dass derzeit noch andere Gründe im Vordergrund stehen. Dies heißt jedoch nicht, dass sich die Problematik nicht dann zeigen würde, wenn die Länder bestrebt wären, die Abweichungskompetenz systematisch zu nutzen. Losgelöst davon lassen sich allerdings jetzt schon Punkte machen, die nach wie vor für eine Relevanz der Problematik von je nach ebenenübergreifendem Koalitionstyp eingeschränkter föderaler Flexibilität sprechen. So gibt es erstens natürlich nach wie vor klassische Ausführungsgesetze. Dort besteht die Problematik natürlich unverändert fort³¹⁶.

Zweitens würde das Problem auch dann nicht gelöst sein, wenn der Bund den Vollzug mit Abweichungsmöglichkeit der Länder selbst regelt, letztere aber (aus an dieser Stelle offen gelassenen Gründen) nicht abweichen. In diesem Fall würde schließlich schlicht weniger Materie in den Ländern geregelt. Wenn also die gewünschte und durch die Reform angestrebte föderale Flexibilität und starke Stellung der Länder ausbliebe, weil der Bund den Vollzug regelt und die Länder nicht davon abweichen, aber grundsätzlich verfassungsgemäß natürlich weiterhin für den Vollzug zuständig sind, so hätte man die Problematik mangelnder Flexibilität an diesem zentralen Scharnier des deutschen Föderalismus nicht gelöst. Sie wäre vielmehr lediglich durch eine Diskrepanz der politischen Praxis zur verfassungsrechtlichen Theorie überdeckt. Selbst wenn die ‚verhinderten‘ Abweichungsgesetze

316 Übrigens ist es keinesfalls ein Automatismus, dass Ausführungsgesetze durch die Reform pauschal an Gewicht verloren hätten. So sind sie etwa im Bereich der Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben durch die Änderung des Artikels 91a GG mit dem expliziten Ziel, „[...] den Regelungsspielraum für die Ausführungsgesetzgebung zu erweitern“ (Hellermann 2012: 346), wichtiger geworden.

momentan mit den ebenenübergreifenden Koalitionsmustern nichts zu tun haben sollten und man bei den Ländern durch eine „grundlegende Änderung landespolitischen Bewusstseins“ (Schmidt-Jortzig 2012: 624) eine grundsätzliche Bereitschaft erzeugen könnte, ihre Abweichungsgesetzgebungskompetenz stärker zu nutzen, wäre es jedoch plausibel, dass sich bei Mischkoalitionen wieder dasselbe Problem manifestieren sollte wie jetzt bereits bei herkömmlichen Ausführungsgesetzen. Inwieweit sich föderale Flexibilität unter den Bedingungen von Mehrheits-Koalitionsregierungen in den Ländern wirklich realisieren lässt, bliebe also auch nach der Föderalismusreform I eine relevante Frage. Die äußerst zurückhaltende Nutzung der Abweichungskompetenz durch die Länder ist zwar noch näher zu erforschen. Doch es lässt sich bereits festhalten, dass die empirische Evidenz dieses Kapitels jedenfalls nicht dafür spricht, die Ausführungsgesetzgebung in ihrer jetzigen Gestalt mit unverändert Mehrheits-Koalitionsregierungen als vorherrschendem Regierungstyp in den Ländern zu kombinieren. Dies gilt zumindest dann, wenn föderale Flexibilität ermöglicht werden soll. Eine stille Verlagerung der Wahrnehmung der Vollzugskompetenz von den Ländern zum Bund jedenfalls untergrübe das ureigene Terrain der Länder. So wäre perspektivisch dann auch ihre gouvernementale Existenzberechtigung weiter in Frage gestellt.

8 RÜCKBLICK UND AUSBLICK

Am Ende dieser Arbeit bietet es sich an, den Blick nicht nur zurückzuwenden, sondern mit den Erkenntnissen aus diesem Rückblick auch nach vorne. Dies geschieht in Kapitel 8, dem Schlusskapitel dieser Arbeit. Dabei geht es einerseits darum, die empirischen Erkenntnisse der Arbeit zusammenzufassen. Darüber hinaus ist es reizvoll, im übertragenen Sinne einen Schritt zurückzutreten und aus größerer Perspektive einen Bogen zu den im Eingangskapitel der Arbeit angerissenen Debatten zu schlagen, die gewonnen Erkenntnisse in solche Debatten einzuordnen und Implikationen zu formulieren. In diesem Sinne schlägt Unterkapitel 8.1 zunächst die Brücke zu den Eingangsfragen der Arbeit, während Unterkapitel 8.2 sodann die empirischen Erkenntnisse der Arbeit selbst präsentiert. Unterkapitel 8.3 widmet sich anschließend den übergeordneten Debatten, die in Unterkapitel 8.4 mit einem spezifischen Blick auf die institutionelle Architektur und das Regierungsformat der deutschen Länder als subnationale Entitäten fortgeführt wird. Implikationen für Forschung und Politik reißt abschließend Unterkapitel 8.5 an.

8.1 Eingangsfragen

Wettbewerb und Kooperation als (landes)parlamentarisches Spannungsfeld – das ist der thematische Kontext, dem die vorliegende Arbeit entsprang und in dem ihre Ergebnisse zu betrachten sind. Gesetzgebungsmehrheiten in parlamentarischen Systemen bilden sich nicht frei. Der Neue Dualismus impliziert einen starken Anreiz zu opportunistischem Wettbewerb zwischen Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit inklusive Bürde für die Regierungsmehrheit, in genau dieser Konstellation eigene Gesetzgebungsmehrheiten zustande zu bringen. Gleichzeitig muss dieser strukturelle Wettbewerbsanreiz auf beiden Seiten nicht mit den programmatischen Verortungen der Akteure überein gehen. So kann es durchaus inhaltliche Nähe zwischen Akteuren aus Oppositionsminderheit und Regierungsmehrheit geben und Koalitionsparteien andererseits müssen sich nicht in jeder Sachfrage nahestehen. Für Koalitionsregierungen kommt als Erschwernis hinzu, dass die Koalitionspartner trotz gemeinsamer Rolle als Regierungsmehrheit im Neuen Dualismus nach wie vor auch untereinander in einem opportunistischen Wettbewerb stehen; schließlich stellen sie sich bei der nächsten Wahl getrennt dem Votum der Wähler. Wie die Akteure in den deutschen Landesparlamenten bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten strategisch die aus diesem Spannungsfeld resultierenden programmatischen und opportunistischen Anreize zu Konflikt und Kooperation abwägen, war Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Dabei beschränkte sie sich auf Einparteien-Mehrheitsregierungen und minimale Gewinnkoalitionen, um die *typischen* Mechanismen der Mehrheitskoordination in den deutschen Ländern besser zu verstehen. Im Zentrum standen dabei die beiden zentralen Interaktionen in den deutschen Landesparlamenten.

So ging es erstens im Hinblick auf die Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager darum, inwieweit es von programmatischen Positionen oder vom opportunistischen Wettbewerb zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien abhängt, ob Oppositionsparteien und Regierungslager bei der Bildung von Gesetzmehrheiten kooperieren oder konfliktieren. Im Vordergrund stand hier, statt der landläufigen Annahme eines starren Dualismus mit quasi darin veranlagter Fundamentalopposition oder einer rein programmatischen Perspektive ein differenzierteres Bild von strategischem Verhalten von Oppositionsparteien zu zeichnen. Bezüglich der Interaktion zwischen Koalitionsparteien ging es zweitens darum, inwieweit es vor dem Hintergrund unterschiedlicher programmatischer Positionen und opportunistischer Überlegungen zu Konflikt statt Kooperation zwischen Koalitionsakteuren bei der Bildung gemeinsamer Gesetzmehrheiten kommt. Die zweite Fragestellung knüpft dabei nicht nur an in jüngerer Zeit geäußerte Zweifel an der Wirkmächtigkeit von Ex-Post-Mechanismen des Managements der Übersetzung von formaler Parlamentsmehrheit in konkrete Gesetzmehrheiten während der Regierungszeit an, sondern nimmt gewissermaßen als Anschlussfrage auch unterschiedliche Varianten der Genese von Koalitionskonflikt ins Blickfeld. Es ist nämlich interessant, wie viel des Konflikts exogen, also strukturell bedingt und damit jenseits des Einflussbereichs der Akteure liegt, und wie viel Konflikt die Akteure durch ihre Eigenschaften und Entscheidungen (nach der Entscheidung für das Eingehen der Regierungskoalition) selbst zu verantworten haben, etwa durch im Zuge der Regierungsbildung ex ante selbst ausgestaltete Institutionen wie den Koalitionsvertrag. Die bisherige tendenziell einseitige Fokussierung der Literatur auf Ex-Post-Mechanismen suggeriert schließlich, dass Koalitionsakteure in Bezug auf die Koordination gemeinsamer Gesetzmehrheiten größtenteils ihres eigenen Glückes Schmied seien – eine offene Frage, an deren Diskussion die vorliegende Arbeit Anteil nimmt. Die dritte Fragestellung schlussendlich verweilt bei dieser Interaktion, bettet die sich ergebenden Muster nun aber explizit vertikal in den Kontext des bundesrepublikanischen Kooperativföderalismus ein. Gefragt wird hier danach, inwieweit die Bildung von Gesetzmehrheiten bei der Ausführung von Bundesgesetzen in Mischkoalitionen mit mehr Konflikt einhergeht als in ebenenübergreifend kongruenten Regierungskoalitionen. Regierungskoalitionen, in denen auf Landesebene Parteien zusammenarbeiten müssen, die sich auf Bundesebene in konkurrierenden Lagern gegenüberstehen und sich dort voneinander abgegrenzt haben, könnten hier besondere Brisanz entfalten. Vermutet wurde eine Verschärfung des ohnehin bestehenden Spannungsfelds zwischen Programmatik und Wettbewerb durch eine Verschränkung der Wettbewerbskonstellationen von Bundes- und Landesebene.

Die dritte Fragestellung versuchte, die entsprechende durch Provokation verstärkten Koalitionskonflikts hervorgerufene Einschränkung föderaler Flexibilität empirisch zu bemessen.

Der (Debatten-)Beitrag der vorliegenden Arbeit war dabei polymorph angelegt. So kann die Arbeit zunächst helfen, die Strategien von Akteuren im Gesetzgebungsprozess besser zu verstehen. Denn innerhalb des weitgehend homogen ausgestalteten makro-institutionellen Rahmens der deutschen Länder verbleibt relevanter Spielraum auf den Ebenen von Legislaturperioden, Akteuren und Gesetzentwürfen selbst. Die Arbeit hatte sich daher aufgemacht, systematische Determinanten für Akteursverhalten innerhalb des institutionellen Kontexts der deutschen Länder herauszuarbeiten. Hinzu trat auf einer normativen Ebene die bessere Erforschung etwaiger nachteiliger Effekte des Neuen Dualismus unter Mehrheitsregierungen. So steht oppositionsseitig auf dem Spiel, inwieweit der Wettbewerb zwischen den Lagern der Bildung programmatisch naheliegender Gesetzgebungskoalitionen entgegensteht, Akteure also weniger responsiv handelten und die gebildeten Gesetzgebungsmehrheiten in geringerem Maße proportional zu den programmatischen Mehrheiten in der Wählerschaft wären. Für Regierungsparteien geht es darum, wie stark sich das ‚coalition governance‘-Problem manifestiert, inwieweit die Mehrheitskoordination also für die Akteure mit (vermeidbaren) Kosten verbunden und die Entscheidungsfindung gelähmt ist. Und schließlich entfalten die Muster von Konflikt und Kooperation im Parlament im Hinblick auf die deutschen Länder spezifische Relevanz, die in ihrer Eigenschaft als subnationale Entitäten begründet liegt. So wird im Zuge der jahrzehntealten Debatten um das beste Regierungssystem und -format für die deutschen Länder zu Recht auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern und die daraus resultierende geringere ideologische Aufladung der landespolitischen Entscheidungsmaterie hingewiesen – in dem Gedanken, die Rahmenbedingungen legislativer Mehrheitskoordination daran auszurichten (wie genau, ist freilich eine auf dem Fuße folgende Anschlussfrage). Ein Beitrag der Arbeit sollte daher auch darin bestehen, überhaupt einmal breite systematische Befunde zum legislativen Verhalten landespolitischer Akteure zwischen Programmatik und Wettbewerb zu liefern. Denn neben der Frage, an welchen normativen Erwartungen diese Rahmenbedingungen auszurichten seien, stellt sich die Frage, welche Erwartungen unter den gegenwärtigen Bedingungen befriedigt werden. Die dritte Fragestellung dieser Arbeit könnte diese Debatte zudem mit einem neuen Aspekt bereichern. Wissen darüber, inwieweit die Ausführung von Bundesgesetzen in den Ländern je nach ebenenübergreifendem Koalitionsmuster in unterschiedlichem Ausmaß mit einem ‚coalition governance‘-Problem verbunden ist, fügte der Forschung zum föderalen Entscheiden in der Bundesrepublik eine neue und beachtenswerte Facette hinzu. Denn dabei handelte es sich um eine föderal bedingte mechanische Beeinträchtigung der Mehrheitskoordination in den Landesparlamenten selbst. Die Fragestellung berührt dabei mit der Melange aus föderaler institutioneller

Architektur und über die Ebenen weitgehend unitarischem Parteiensystem einen der traditionsreichsten Themenkomplexe der bundesrepublikanischen Politikwissenschaft. Wie flexibel dieses Scharnier föderaler gesetzgeberischer Tätigkeit in den deutschen Landesparlamenten ist, wissen wir bislang nicht näher. Entsprechende Kenntnisse können daher ein nennenswerter Impuls für die oben skizzierten Debatten um Regierungssystem und -format der deutschen Länder sein.

Kurzum: Von besonderem Interesse ist es also, den dreigliedrigen Beitrag der Arbeit in eine Gesamtbetrachtung zu setzen. So ermöglicht das Studium der Strategien von Akteuren im gegenwärtigen System von Mehrheitsregierungen in den parlamentarischen Systemen der Länder möglicherweise nicht nur den ein oder anderen weiteren Einblick in generelle Nachteile der Mehrheitskoordination unter Mehrheitsregierungen in parlamentarischen Systemen. Sondern das bessere Verständnis der Mechanismen der legislativen Mehrheitskoordination in den deutschen Ländern ebnet in einem weiteren Schritt den Weg zu luziden Einwüfen in die normative Debatte um deren institutionelle Architektur und Regierungsformate. Kapitel 8 führt daher in diesem Sinne die einzelnen Stränge der Arbeit zusammen.

8.2 Zusammenfassung der zentralen empirischen Ergebnisse und ihrer inhaltlichen Einordnung

8.2.1 Ergebnisse zur Interaktion von Oppositionsparteien und Regierungslager

Die Analyse des parlamentarischen Abstimmungsverhaltens von Oppositionsparteien hat für die Interaktion zwischen Oppositions- und Regierungsparteien fünf Determinanten untermauert, die auf Grundlage der theoretischen Überlegungen erwartet worden waren. Am stärksten fällt unter diesen die technische Natur eines Gesetzentwurfs ins Gewicht, die die Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Votums um rund 29 Prozentpunkte erhöht. Zuvor hatte die Arbeit argumentiert, dass opportunistisches Verhalten bei technischen Gesetzentwürfen eher Zweifel an der Kompromissfähigkeit einer Oppositionsfraktion nach sich zieht. Interessant ist es übrigens auch, die Determinante umgekehrt auszudrücken: Mit anderen Worten nämlich werden nicht-technische Gesetzentwürfe also eher in unspezifischer Weise (also in nicht durch die im Modell berücksichtigte programmatische Distanz begründbare Weise) zu Abstimmungen über das Regierungslager an sich gemacht. Auch Programmatik spielt eine Rolle. Die Arbeit hatte argumentiert, dass Oppositionsfraktionen durch ihren programmatischen Positionen entsprechendes Verhalten Reputation und Glaubwürdigkeit (mit anderen Worten ihr ‚party label‘)

schützen und so elektorale Kosten vermeiden können. Und in der Tat schmälert ein Anstieg der programmatischen Distanz um eine Einheit³¹⁷ die Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Votums durchschnittlich um rund sechs Prozentpunkte. Einen nennenswerten Effekt hat auch ein vollständiger Regierungswechsel im Nachgang der letzten Landtagswahl. Die Arbeit argumentierte hier, dass die neuen Regierungsparteien ihre Regierungsgeschäfte in diesem Fall im Gestus der gewählten Alternative in ausdrücklicher rhetorischer Abgrenzung zum Kurs der bisherigen Regierung angehen. Es ist jedoch aus Sicht der neuen Oppositionsparteien nicht nachvollziehbar, warum sie gegenüber dieser ausdrücklich ihnen gegenüber abgegrenzten neuen Marschrichtung Kompromissfähigkeit zeigen sollten, um ihre Regierungsfähigkeit zu unterstreichen. Schließlich sind sie gerade abgewählt worden. Die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit von Zustimmung verringert sich dementsprechend im Nachgang eines vollständigen Regierungswechsels aus den skizzierten opportunistischen Gründen um rund sechs Prozentpunkte. Kleinere Effekte ergeben sich des Weiteren zum einen hinsichtlich der Salienz (also der Wichtigkeit) eines Gesetzentwurfs für eine Oppositionspartei. Im Wählerwettbewerb bei einem bestimmten Thema besonders wahrgenommen zu werden und sich dieses als Alleinstellungsmerkmal zu erhalten, wird, so argumentierte die Arbeit, am besten über Abgrenzung von den anderen Akteuren gelingen. Umgekehrt gelesen bedeutet die Nicht-Beteiligung einer Oppositionspartei an Gesetzgebungskoalitionen in für sie salienten Politikfeldern nicht nur niedrigere eigene elektorale Kosten, sondern gleichzeitig eine klarere Zuweisung von Verantwortlichkeit an das Regierungslager. Gerade in für eine Oppositionspartei salienten Politikfeldern dürfte es für diese besonders reizvoll sein, die elektoralen Kosten des Regierungslagers auf diese Weise zu erhöhen und sich gleichzeitig mit dem Gesetzentwurf unzufriedenen Wählern als Alternative anzubieten. So liegt die Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Oppositionsvotums bei einem Salienz-Wert von 20 (was dem arithmetischen Mittel entspricht) etwa vier Prozentpunkte niedriger als bei Gesetzentwürfen, deren Salienz-Wert null ist, die also von einer Partei als bedeutungslos eingestuft werden. Hinsichtlich der Größe einer Fraktion vermutete die Arbeit mit wachsender Größe angesichts steigender Ressourcen und einer geringeren Empfindlichkeit bei Stimmverlusten ein per se weniger kompetitives Verhalten. In der Tat erhöht ein Anstieg der Fraktionsgröße von zum Beispiel fünf auf zehn Prozent der Sitze die Wahrscheinlichkeit eines zustimmenden Votums um zwei Prozentpunkte.

Diese Ergebnisse zur Interaktion von Oppositions- und Regierungsparteien erhellen zunächst das Zusammenspiel und die Gewichtung unterschiedlicher Handlungsanreize und helfen uns, oppositionelles Handeln in diesem Spannungsfeld besser zu verstehen. So zeigen sie, dass die Vorstellung von durchweg opportunistisch handelnden Oppositionsfraktionen, die ihre programmatischen Positionen auf Par-

317 Dies entspricht einer recht typischen Größe, da die hier verwendeten Positionsdaten auf jeder Politikdimension z-standardisiert sind.

lamentsebene wenn überhaupt nur unlauter vertreten und sich per se auf Blockade zurückziehen, nicht korrekt ist; die gegenläufige Vorstellung von Oppositionsfraktionen als opportunistischen Anreizen widerstehende Akteure, die ausschließlich ihre programmatischen Anliegen vertreten und dabei stets konstruktiv auftreten, wäre es jedoch ebenso wenig. Programmatische Distanz ist als Determinante nicht zu unterschätzen, wenngleich die opportunistischen Effekte – nicht nur, aber maßgeblich auch durch die Determinante der (nicht-)technischen Natur von Gesetzentwürfen – insgesamt das größere Effektpotential entfalten dürften.

Die Ergebnisse offenbaren nicht nur, dass Oppositionsfraktionen bei ihren strategischen Entscheidungen beide Arten von Handlungsanreizen berücksichtigen. Interessant ist vor allem auch, wie sie dies tun. Einerseits bedingt die Determinante vollständiger Regierungswechsel nämlich systematische Unterschiede zwischen Legislaturperioden. Gleichzeitig bleibt das Akteurverhalten jedoch auch innerhalb der Legislaturperioden dynamisch. Dabei lässt sich mit der Determinante der Fraktionsgröße sowohl eine Dynamik zwischen Akteuren konstatieren. Eine erhebliche Dynamik zeigt sich jedoch bei alledem auch zwischen Gesetzentwürfen, die durch Salienz und die Frage der technischen Natur eines Gesetzentwurfs einerseits und eben durch programmatische Distanz andererseits beeinflusst wird. Oppositionsverhalten in den deutschen Ländern lässt sich also schwerlich pauschalisieren. Die Akteure berücksichtigen nicht nur beide Arten von Handlungsanreizen, sondern legen in ihren strategischen Entscheidungen auch eine recht kleinteilige Dynamik an den Tag, die wir nun ein bisschen besser ausbuchstabieren können. Es bestehen also Unterschiede in den strategischen Bewertungen sowohl zwischen Akteuren als auch zwischen Legislaturperioden, die jedoch nicht so dominant sind, als dass Akteure innerhalb einer Legislaturperiode quasi auf ein bestimmtes Verhalten festgelegt wären. Vielmehr verbleibt Akteuren deutlicher Entscheidungsspielraum von Gesetzentwurf zu Gesetzentwurf, auch wenn andere, vom Gesetzentwurf selbst losgelöste Eigenschaften ebenfalls relevant sind. Damit treten Abstriche bei Responsivität und Proportionalität der gebildeten Gesetzgebungsmehrheiten als etwaige Nachteile von Mehrheitsregierungen in parlamentarischen Systemen in den deutschen Ländern also nicht unbedingt durchweg oder zwangsläufig auf. Es gibt jedoch durchaus ein beachtliches Potential dafür. Dass dabei auch gerade solche Gesetzentwürfe betroffen sind, die insofern inhaltlich bedeutsam sind als sie substanzielles Konfliktpotential bieten und die für eine Oppositionsfraktion von besonderer Bedeutung sind, verschärft die Problematik der Befunde eher noch. Dass technische Gesetzentwürfe in so deutlicher Weise seltener von opportunistischem Verhalten betroffen sind, lässt sich für die deutschen Länder zwar auch positiv interpretieren. So dürfte der Anteil zu bewerkstelligender technischer Gesetzgebungsarbeit in den Ländern schließlich deutlich höher sein als im Bund. Da ist es gerade in den Ländern wertvoll, wenn nicht auch noch diese technischen Gesetzesvorlagen zum Gegenstand opportunistischen Wettbewerbs werden. Gleichzeitig speist sich natürlich der Stand der Landesparlamente und die

(öffentliche) Stellung von Landespolitik insgesamt stärker aus der verbleibenden nicht-technischen Gesetzgebungstätigkeit. Die Muster von Konflikt und Kooperation bei diesen Gesetzentwürfen schlagen gerade auf Landesebene stark zu Buche. Eine ähnliche Bemerkung ist bezüglich der Determinante der Salienz festzuhalten. In der Literatur wird festgestellt, dass sich in Sachen Salienz von Politikfeldern Unterschiede zwischen Parteien insofern in bestimmten Grenzen halten, als sich die Parteien dabei offenbar auch an der öffentlich-medialen Bedeutung des jeweiligen Politikfelds orientieren. Sind für eine Partei saliente Gesetzentwürfe also eher Gegenstand opportunistischen Wettbewerbs, so trifft es damit auch verstärkt öffentlichkeitswirksame Gesetzentwürfe. Dies stellt den Befund noch zusätzlich in ein kritisches Licht. Wagt man einen Blick in die Zukunft, so könnte sich die Brisanz des negativen Effekts vollständiger Regierungswechsel langfristig etwas relativieren. Dies gilt zumindest dann, falls in Folge verstärkter Volatilität, der Erweiterung der Parteiensysteme in den Ländern zu vielerorts Fünfparteiensystemen (in manchen Ländern sind im Einzelfall sogar sechs Parteien im Parlament vertreten) und dem tendenziellen Aufbrechen klassischer Lagerstrukturen vollständige Regierungswechsel seltener werden sollten.

8.2.2 Ergebnisse zur allgemeinen Interaktion von Koalitionsakteuren

Die Analyse der allgemeinen Interaktion von Koalitionsakteuren erfolgte vorwiegend anhand eines neuen Indikators, dem Zeitpunkt der ersten formalen parlamentarischen Aktivität innerhalb der Legislaturperiode. Fünf Determinanten wurden herausgearbeitet. Diese fokussieren sich auf die mit der Entscheidung für eine bestimmte Regierungskoalition einhergehenden strukturelle Eigenschaften von Koalitionen beziehungsweise auf von Koalitionspartnern nach Eingehen der Koalition geschaffene Strukturen. Dabei zeigte sich, dass ein Anstieg der Mehrheitsmarge des Regierungslagers um eine Einheit die Hazard-Rate³¹⁸ um rund 12 Prozent erhöht. Da die Mehrheitsmarge in logarithmierter Form in die Analyse einging entspricht ein Anstieg der Variable um eine Einheit beispielsweise einem Anstieg des Sitzanteils des Regierungslagers von 51 Prozent (was in etwa der knappsten Konstellation im verwendeten Datensatz entspricht) auf 53 Prozent, von 53 Prozent auf 57 Prozent oder von 57 Prozent auf 70 Prozent. Dahinter argumentierte die Arbeit, bei knapper Mehrheitsmarge des Regierungslagers erwachse innerparteilichen Gruppen ein grundlegend höherer Anreiz für Konflikt, was dazu führen sollte, dass Koalitionskonflikt mit steigender Mehrheitsmarge abnimmt. Innerparteilichen Gruppen (oder im Extremfall sogar einzelnen Abgeordneten) bietet sich in solchen Situationen ein größerer Hebel für die Durchsetzung ihrer Interessen innerhalb

318 „Die Hazard-Rate gibt das unmittelbare Risiko an, dass ein Ereignis im infinitesimal kleinen Zeitraum Δt stattfindet, unter der Bedingung, dass es bis t noch nicht stattgefunden hat“ (Wenzelburger et al. 2014: 170).

des Regierungslagers. Dadurch erhöhen sich zwar die koordinierungsbezogenen Kosten des Regierungslagers. Diese höheren koordinierungsbezogenen Kosten werden für die betreffenden innerparteilichen Gruppen aber durch niedrigere sachpolitische und elektorale Kosten mehr als aufgewogen werden. In diesem Fall gewichten innerparteiliche Gruppen dann die Interessen ihrer spezifischen (Wahlkreis-)Wählerschaft höher als diejenigen ihrer gesamten Partei. Dazu trat als weiteres Argument, dass sich einfache Mitglieder und Unterstützer eher an Ideologie orientieren, während Abgeordnete größeres Verständnis für im Zuge des Regierens notwendige sachpolitische Kompromisse aufbringen. Für Abgeordnete dürfte es dann bei großer Mehrheitsmarge leichter sein, den Ruf der Mitglieder nach sachpolitischer Geradlinigkeit mit der Notwendigkeit parlamentarischer Mehrheitskoordination in Einklang zu bringen. Die für Abgeordnete perspektivisch notwendige Berücksichtigung gewisser sachpolitischer Geradlinigkeit erschwert hier die Mehrheitskoordination *ceteris paribus* in geringerem Maße. Denn bei einer knappen Mehrheitsmarge mit damit verbundener größerer Verhandlungsmacht für innerparteiliche Gruppen verursacht diese notwendige gewisse sachpolitische Härte *ceteris paribus* größere Koordinationsprobleme. Auch für den Größenunterschied zwischen Koalitionsparteien zeigt sich schlussendlich der vermutete Effekt. Ähnlich wie bereits beim Verhalten von Oppositionsparteien argumentierte die Arbeit, dass sich der parlamentarische Größenunterschied zwischen Koalitionsparteien auf die Unsicherheit der kleineren Fraktion über betrügerisches Verhalten des größeren Koalitionspartners wie auch auf den grundsätzlichen Anreiz der kleineren Fraktion zu Konflikt auswirkt. Daher sei bei größerem parlamentarischem Größenunterschied zwischen den Koalitionsparteien mehr Koalitionskonflikt zu erwarten. Steigt der Größenunterschied um einen Prozentpunkt, so sinkt die Hazard-Rate um ein Prozent. Orientiert man sich an einer aussagekräftigeren Richtgröße, nämlich einer Standardabweichung (dies entspricht 11 Prozentpunkten), so verringert sich die Hazard-Rate um etwa 11 Prozent.

Eine weitere relevante Determinante ist die programmatische Spannweite zwischen den Koalitionspartnern. So erscheint es plausibel, dass sich mit ansteigender programmatischer Distanz zwischen den Koalitionsparteien auch deren grundlegender Anreiz erhöht, den Koalitionspartner zu ‚betrügen‘. Schließlich bedeutete eine größere programmatische Distanz auch höhere sachpolitische Kosten. Steigt sie um eine Einheit an, verringert dies die Hazard-Rate im vollen Modell (also unter Kontrolle etwa der Ausführlichkeit, mit der ein Thema im Koalitionsvertrag behandelt wird) um rund neun Prozent. Wunschkoalitionen weisen eine um etwa 22 Prozent höhere Hazard-Rate auf als andere Koalitionen. Bei Wunschkoalitionen haben Koalitionspartner im Vorfeld der Wahl diese Regierungskonstellation als Erstpräferenz verkündet, so dass sich dies seitens der Wähler auch als starke Verpflichtungserklärung der Koalitionspartner zu dieser Koalition interpretieren lässt. Wähler könnten daher in stärkerem Maße einen kooperativen Stil innerhalb der Koalition erwarten. Die andernfalls drohenden elektoralen Kosten könnten

also höher ausfallen und Koalitionskonflikt damit unwahrscheinlicher machen. Schließlich ist noch die Länge des Koalitionsvertrags als Determinante zu nennen, genauer gesagt der Umfang, in dem der Politikbereich, dem ein Gesetzentwurf zuzuordnen ist, im Koalitionsvertrag geregelt wird³¹⁹. Ein Sprung um eine Standardabweichung (18.351 Zeichen) bewirkte dabei einen Anstieg der Hazard-Rate um rund vier Prozent. Bei einem Sprung von 45.000 Zeichen wäre es eine Verringerung von neun Prozent. Argumentiert wurde, dass eine ausführlichere Regelung politischer Materien im Koalitionsvertrag die Unsicherheit der Koalitionsakteure während des Regierens und somit die sachpolitischen, elektoralen und koordinierungsbezogenen Kosten der Akteure reduziert und so mit weniger Koalitionskonflikt einhergehen sollte.

Damit ist die Arbeit einer systematischen Erklärung, wie sich programmatische einerseits und sich überlappende opportunistische Handlungsanreize von Koalitionsakteuren andererseits zusammenfügen, einen Schritt näher gekommen. So konnten wir sowohl die Wirksamkeit programmatischer und opportunistischer Anreize zu Konflikt wie auch opportunistischer Anreize für eine schnelle Einigung nahelegen. Insgesamt ist die zeitlich vor die Regierungsbildung vorgelagerte Determination von Koalitionskonflikt nicht zu unterschätzen. Gelingt es Akteuren, sich mit anderen Akteuren auf die Bildung einer Regierungskoalition zu einigen, die diese günstigen Bedingungen aufweist, beziehungsweise in der Konstellation, auf die sie sich mit anderen Akteuren als Regierungskoalition geeinigt hat, diese günstigen Bedingungen zu etablieren, sollte dies einer merklich konfliktärmeren legislativen Mehrheitskoordination während der Legislaturperiode zuträglich sein. Für politische Akteure hält also schon die Phase zwischen einer Landtagswahl und der Wahl der Landesregierung wichtige Stellschrauben bereit, an denen sie drehen können, um konfliktarmes Regieren nach Einsetzung der Regierung zu erreichen. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass der Spielraum von politischen Akteuren dabei durch Randbedingungen wie das Parteiensystem und die Mehrheitsarithmetik gewissermaßen mächtigen naturgemäßen Beschränkungen unterliegt. Reduziert sich also die Zahl der ‚arithmetisch und politisch gangbaren‘ Koalitionsvarianten, so begrenzt das auch den Spielraum der Akteure, sich diese empirischen Erkenntnisse zur Determination von Koalitionskonflikt praktisch zunutze zu machen. Dies ist ein Aspekt, der gerade vor dem Hintergrund eines deutschen Parteiensystems im Wandel, wie wir es derzeit erleben, im Schlusskapitel dieser Arbeit noch anzusprechen sein wird.

Über diese direkten empirischen Implikationen hinaus kann die Koalitionsforschung in zwei zusammenhängenden Punkten von der dargelegten empirischen Evidenz lernen. Zum einen können diese Erkenntnisse Anlass sein, den bisher recht einseitigen Fokus der Forschung auf Ex-Post-Mechanismen des Koalitionsmanagements

319 Der Effekt zeigt sich allerdings erst im auf Basis aller hier zur Verfügung stehenden Daten geschätzten Modell und steht insofern unter dem leichten Vorbehalt einer Überprüfung auf noch breiterer Datenbasis. In dem aussagekräftigsten Modell dieser Arbeit jedoch lässt sich der Effekt konstatieren.

ersten idiographischen Studien folgend aufzugeben und wieder systematischer die Genese von Koalitionskonflikt in den Blick zu nehmen. Schließlich suggeriert dieser einseitige Fokus tendenziell, dass die hauptsächlichlichen Stellschrauben für konfliktarmes Regieren bei eben diesen Ex-Post-Mechanismen liegen. Schon besagte idiographische Studien haben Zweifel daran angemeldet und die vorliegende Evidenz nun neuen Anlass geliefert, Koalitionskonflikt stärker ‚ex ante‘ zu denken. Der zweite Punkt ergibt sich wiederum daraus. Eine spannende Anschlussfrage ist dann nämlich, wie viel des Koalitionskonflikts strukturell bedingt und damit jenseits des Einflussbereichs der Akteure liegt und wie viel Konflikt die Akteure durch ihre Eigenschaften und Entscheidungen (nach der Entscheidung für das Eingehen der Regierungskoalition) selbst zu verantworten haben, also durch selbst ausgestaltete Institutionen wie den Koalitionsvertrag als Ex-Ante-Instrument. Dies ist eine relevante Frage, weil hier im Raum steht, wie viel Spielraum Akteuren auch dann noch besteht, wenn die Alternativen bei der Koalitionsbildung durch Parteiensystem und Mehrheitsarithmetik stark eingeschränkt oder nicht mehr vorhanden sind. Die empirische Evidenz dieses Kapitels legt mit der Determinante der Länge des Koalitionsvertrags nahe, dass den Akteuren selbst dann noch ein relevanter eigener Hebel zur Verfügung steht. Angesichts mehrerer und in ihren Effekten auch stärker ausgeprägten Determinanten solcher struktureller Art jedoch, die sich der Einflussosphäre von Akteuren nach der Landtagswahl entziehen, steht diesem Hebel jedoch gegebenenfalls auch eine gewichtige Prädisposition ihrer ‚coalition governance‘-Bedingungen jenseits ihres Handlungsspielraums gegenüber. Mit anderen Worten könnte ein relevanter Teil eines sich später manifestierenden ‚coalition governance‘-Problems also schon bei der Regierungsbildung entstehen. Interessant bleibt dabei das Verhältnis von Ex-Ante-Mechanismen, die die Akteure selbst ausgestalten können (wie Koalitionsverträge), und anderen strukturellen Determinanten, auf die die Akteure – abgesehen von ihrer Entscheidung für eine bestimmte Koalitionsoption im Zuge der Regierungsbildung – keinen weiteren Einfluss nehmen können (etwa die Mehrheitsmarge). Die Befunde dieses Kapitels legen zumindest nahe, dass etwa ein ausführlicher Koalitionsvertrag ungünstige strukturelle Bedingungen nicht ausblenden kann; schließlich bleiben die Effekte dieser dem Einflussbereich der Akteure enthobenen strukturellen Determinanten auch unter Berücksichtigung der Ausführlichkeit von Koalitionsverträgen bestehen. Dies impliziert für Forscher, dass sich ein detaillierter Blick auf diese strukturellen Bedingungen lohnen könnte. Für politische Akteure wiederum impliziert es, der Regierungsbildung auch im Hinblick auf das spätere Niveau an Koalitionskonflikt die nötige Bedeutung beizumessen und den eigenen diesbezüglichen Hebel über Ex-Ante- und Ex-Post-Mechanismen nicht zu überschätzen.

Darüber hinaus hält die Analyse der Interaktion zwischen Oppositionsparteien und Regierungslager interessante Anstöße für die Debatte um deutsche Landespolitik und ihre politischen Systeme bereit. So hat die Analyse zwar aufgezeigt, dass ein gewisses Maß an legislativer Koalitionsuntreue in der Landespolitik

zwar durchaus auftreten kann, ohne dass es zwingend zu einem Auseinanderbrechen einer Regierungskoalition kommen muss. Gleichzeitig zeigen die weiteren Befunde sehr deutlich, welchen Limitierungen Koalitionsakteure bei der legislativen Mehrheitskoordination ausgesetzt sind und dass sich Koalitionskonflikt auch bei ‚gut gewillten‘ Akteuren in vielen Fällen nicht wird verhindern lassen. Mit dem gegenwärtig üblichen Regierungstyp einer Mehrheitskoalition zahlen die beteiligten Akteure (und die Bürger) also für die angestrebte Regierungsstabilität nicht nur den Preis mangelnder legislativer Flexibilität, sondern auch von den jeweiligen strukturellen Bedingungen der Regierung abhängige und ihrem eigenen Einflussbereich entzogene koordinierungsbezogene Kosten. Freilich geht auch die legislative Mehrheitskoordination in alternativen Regierungstypen, etwa Minderheitsregierungen, mit koordinierungsbezogenen Kosten einher. Im Gegenzug jedoch bieten sie dafür mitunter etwa die Möglichkeit flexibler Mehrheitsbildung. Dass vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Parteiensystems und -wettbewerbs in Deutschland die Bildung von Regierungskoalitionen in letzter Zeit schwieriger zu werden scheint, etwa weil neuartige Dreier-Bündnisse (zum Beispiel ein ‚Jamaika‘-Bündnis) notwendig werden, um auf über 50 Prozent der Parlamentssitze zu kommen, lässt Mehrheitskoalitionen darüber hinaus auch perspektivisch kritisch sehen. Schließlich könnten schwindende Alternativen bei der Regierungsbildung auch die Berücksichtigung von für die legislative Mehrheitskoordination günstigen strukturellen Eigenschaften von Koalitionsoptionen bei der Regierungsbildung einschränken.

8.2.3 Ergebnisse zur Interaktion von Koalitionsakteuren im Mehrebenensystem

Die Analyse der Interaktion von Koalitionsakteuren bei der Ausführung von Bundesgesetzen erfolgte empirisch vorwiegend anhand der Dauer bis zum Beginn der landesparlamentarischen Umsetzung einer Bundesnorm. Die Arbeit hatte die theoretische Erwartung formuliert, dass die Ausführung von Bundesgesetzen in Mischkoalitionen, deren Koalitionspartner sich bei Verabschiedung der Bundesnorm auf Bundesebene voneinander abgegrenzt haben³²⁰, mit mehr Koalitionskonflikt einhergeht als in kongruenten Regierungskoalitionen. Dabei hatte die Arbeit drei Argumente gemacht. Das erste Argument speiste sich aus der Furcht vor höheren elektoralen Kosten bei einem im Fall ebenenübergreifender program-

320 Eine solche Abgrenzung auf Bundesebene haben wir empirisch in zwei Konstellationen konstatiert. Zum einen betrifft dies Situationen, in denen die entsprechenden Bundesparteien bei der Verabschiedung des betreffenden Bundesgesetzes im Bundestag teilweise für und teilweise gegen den Vorschlag votierten. Der zweite Fall sind zustimmungspflichtige Gesetze vor Inkrafttreten der Föderalismusreform I, bei denen zwar beide Landeskoalitionsparteien im Bundestag zustimmten und denen der Bundesrat ebenfalls zustimmte, bei denen jedoch gleichzeitig die Bundesregierung zum Zeitpunkt der Verabschiedung über keine eigene Mehrheit im Bundesrat verfügte. Denn vor der Föderalismusreform I lässt sich eine enge Verknüpfung zwischen der Zustimmungspflichtigkeit eines Bundesgesetzes und der Regelung von Ausführungsbestimmungen durch den Bund konstatieren.

matischer Inkonsistenz drohendem Eindruck opportunistischen Verhaltens. Das zweite Argument zielte auf eine Verquickung von Verantwortlichkeiten. Setzt eine im Bund in der Opposition arbeitende Landes-Koalitionspartei eine Norm zu konstruktiv um, so könnte sie seitens der Wähler gegebenenfalls ebenso für die Norm zur Rechenschaft gezogen werden wie die im Bund regierenden Parteien. Dann drohten höhere elektorale Kosten. Das dritte Argument bezog sich auf ein durch die stark ausgeprägte legislative Redundanz befördertes stärkeres Ausstrahlen der Bundespolitik und ihrer Konfliktmuster auf die Landespolitik. Dieses lasse föderale Inkonsistenzen noch auffälliger erscheinen und damit ebenfalls elektoral kostspieliger werden. Und in der Tat zeigt sich der erwartete Effekt. So ist zunächst zu konstatieren, dass für Mischkoalitionen die gegenseitige Abgrenzung von Landes-Koalitionspartnern auf Bundesebene einen Unterschied macht: Erfolgt eine Ausführung unter einer Mischkoalition, deren Koalitionspartner sich auf Bundesebene voneinander abgegrenzt haben, so sinkt die Hazard-Rate um 64 Prozent gegenüber einer Ausführung unter Mischkoalitionen, auf die dies nicht zutrifft. Interessanter als Bezugsgröße ist jedoch noch eine Ausführung unter kongruenten Regierungskoalitionen. Daher richten wir die Aufmerksamkeit nun darauf, wie sich das Ausmaß an Koalitionskonflikt bei der Ausführung eines Bundesgesetzes verändert, wenn die Ausführung statt unter einer kongruenten Koalition unter einer Mischkoalition mit bundespolitischer Abgrenzung der Koalitionspartner voneinander erfolgt. In diesem Fall verringert sich die Hazard-Rate um rund zehn Prozent. Damit geht die Ausführung unter Mischkoalitionen bei bundespolitischer Abgrenzung mit mehr Koalitionskonflikt einher als die Ausführung unter kongruenten Koalitionen. Ohne die Berücksichtigung einer etwaigen bundespolitischen Abgrenzung der Landes-Koalitionspartner hatte sich für Mischkoalitionen kein Effekt gezeigt.

Inhaltlich bedeutet dies zum einen, dass eine Ausführung unter Mischkoalitionen nicht per se mit mehr Koalitionskonflikt einhergeht als eine Ausführung unter kongruenten Koalitionen. Andererseits bedeutet es jedoch gleichzeitig, dass Mischkoalitionen auch nicht per se angesichts ihrer parteipolitischen Überschneidung mit der Bundeskoalition einerseits und ihrer gleichzeitigen parteipolitischen Unterschiedlichkeit in der Zusammensetzung andererseits eine besondere Flexibilität bei der Ausführung von Bundesgesetzen an den Tag legen. Mischkoalitionen sind also per se bei der Ausführung von Bundesgesetzen weder Quelle von zusätzlichem Koalitionskonflikt, noch föderales Gelenk im Sinne einer allgemeinen Nutzung verfassungsrechtlich möglicher Flexibilität zwischen den gouvernementalen Ebenen. Eine Ausführung unter Mischkoalitionen ohne Abgrenzung der Landes-Koalitionspartner auf Bundesebene weist zwar weniger Koalitionskonflikt auf als eine Ausführung unter kongruenten Koalitionen. Dieses geringere Maß an Koalitionskonflikt wird jedoch erst durch die trotz unterschiedlicher Lagerzugehörigkeiten kooperative Zusammenarbeit der beteiligten Akteure auf Bundesebene ermöglicht, die die gemeinsame Ausführung auf Landesebene dann

offenbar unverdächtig macht. Die Frage der Abgrenzung auf Bundesebene ist also eine eigenständige. Auf sie kommt es letztlich an. Grenzen sich die Landes-Koalitionspartner von Mischkoalitionen auf Bundesebene nun aber voneinander ab, so schlägt sich dies erwartungsgemäß nicht nur in mehr Konflikt gegenüber einer Ausführung unter Mischkoalitionen ohne eine solche Abgrenzung, sondern auch in mehr Konflikt gegenüber einer Ausführung unter kongruenten Koalitionen nieder. Dies bedeutet einerseits zwar, dass Mischkoalitionen keine Mühe damit haben, die parteipolitisch sich überschneidende, aber dennoch von der Bundeskoalition abgrenzende Zusammensetzung bei der Ausführung von Bundesgesetzen im Sinne eines föderalen Scharniers flexibel zu nutzen. Der zweite, Interaktionseffekt mit einer Abgrenzung auf Bundesebene schränkt diese Flexibilität jedoch entscheidend ein. So zeigt er, dass diese Schnittstelle des kooperativen Föderalismus ausgerechnet dann verfassungsmäßig eingeräumte föderale Flexibilität beharrt, wo sie natürlicherweise und notwendigerweise zur Anwendung kommen müsste. Und zweitens wird dieser Befund noch dadurch stark betont, dass sich bei der Ausführung ohne Abgrenzung schließlich sehr deutlich gezeigt hat, dass eine solche föderale Flexibilität bei der Ausführung von Bundesgesetzen grundsätzlich verwertbar ist. Doch gerade wenn gewissermaßen der Ertrag einer solchen föderalen Flexibilität am größten wäre, lässt sich sein prinzipiell vorhandenes Potenzial nicht nutzen, im Gegenteil.

Was folgt darüber hinaus aus den konstatierten Effekten? Für die an föderalen Mechanismen interessierte politikwissenschaftliche Forschung bedeuten sie einen neuen Aspekt systematischer Beeinflussung von Bundes- und Landesebene. Im Unterschied zu denjenigen bei Landtagswahlen oder der Regierungsbildung auf Landesebene geht es nun jedoch um die Zeit während der Legislaturperiode. Für die landespolitischen Akteure selbst bedeuten die Effekte zusätzliche Komplexität bei der Mehrheitskoordination in Koalitionsregierungen. Was für landespolitische Koalitionsakteure vor allem das tagespolitische Geschäft erschwert, ist aus größerer und normativer Perspektive dann eine systematische, aus dem politischen System bedingte Einschränkung bei der Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten, die zudem an einer der zentralen Scharniere des kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik angesiedelt ist. Die Arbeit hatte eingangs angemerkt, dass in Bezug auf landesparlamentarische Mehrheitskoordination nicht nur die größere Nähe der Landespolitik zur Kommunal- denn zur Bundespolitik, sondern auch die Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern im kooperativen Föderalismus für programmatische Flexibilität bei der legislativen Mehrheitskoordination auf Landesebene sprechen. Von ihr nämlich hängt es maßgeblich ab, inwieweit die ebenenspezifische Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern bei Bundesgesetzen und ihrer Ausführung in ein föderales Scharnier mündet, das eine passgenau auf die spezifischen regionalen und parteienwettbewerblichen Gegebenheiten in einem Land abgestimmte Ausführung ermöglicht oder vielmehr ein zusätzliches Moment potenzieller Blockade im deutschen föderalen System darstellt. In letz-

terem Fall hätte man es neben dem Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen sowie die Regierungsbildung in den Ländern und dem Spannungsfeld von Partei- und Landesinteressen im Bundesrat mit einer weiteren systematischen Verzahnung von Parteienwettbewerb und Föderalismus zu tun. In der Tat lässt sich der konstatierte Effekt in diesem Sinne lesen. So erschweren die in den Ländern üblichen Regierungsformate von Mehrheits-Koalitionsregierungen potenziell nicht nur die Mehrheitskoordination bei solchen Ausführungsgesetzen, sondern stehen gleichzeitig durch die Festlegung der Koalitionspartner als zwingendem Teil der Gesetzgebungskoalition einer flexiblen Mehrheitskoordination von Ausführungsgesetz zu Ausführungsgesetz im Weg. Damit werden bei der Ausführung von Bundesgesetzen Gesetzgebungslösungen, die aus landespolitischer Warte programmatisch schlüssig sind und damit auch den programmatischen Präferenzen der Wähler eher entsprechen, weniger wahrscheinlich, gleichzeitig aber ‚coalition governance‘-Probleme in unnötiger Größenordnung wahrscheinlicher. Die erkennbare Idee hinter der im Grundgesetz implementierten institutionell-architektonischen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf die Formulierung von Bundesgesetzen einerseits und ihre subnationale Ausführung andererseits wird durch die herausgearbeitete mechanische Beeinträchtigung durch die Verschränkung von Parteienwettbewerb und Föderalismus damit in der Praxis verwässert.

Die Virulenz dieses Problems hängt freilich von den tatsächlich gebildeten Regierungskoalitionen ab. Je weniger Mischkoalitionen gebildet werden, desto seltener wird es zu den beschriebenen Folgen kommen. Was also lässt sich hierzu sagen? Ein erster Punkt ist, dass der im Vergleich zu früheren Jahrzehnten fluidere Parteienwettbewerb vielfältigere Regierungskoalitionen zulässt. Schwarz-grüne Bündnisse sind heute (zumindest in einer Reihe von Ländern) eine denkbare Option für die entsprechenden Akteure, um ein Beispiel zu geben. Dies schafft das Potenzial für parteipolitisch vielfältiger zusammengesetzte Regierungskoalitionen in den Ländern. Doch je weniger die Regierungsbildung in Bund und Ländern entlang ähnlicher Verhaltensmuster verlaufen, desto eher werden die in den Ländern gebildeten Regierungskoalitionen grundsätzlich Mischkoalitionen sein. Sofern dies zu vielfältigeren Optionen und mehr Flexibilität bei der Bildung von Regierungskoalitionen führt, so bleibt die legislative Mehrheitskoordination nach der Regierungsbildung hiervon freilich unberührt. Ein nennenswerter Trend ist hier auch die Einschränkung von Optionen bei der Regierungsbildung durch den Aufstieg der Alternative für Deutschland (AfD). Wo die AfD mit starken Ergebnissen in die Landesparlamente einzieht, ist zum Teil zu beobachten, dass bereits ein Dreierbündnis aus übrigen Parteien notwendig wird, um die Marke der absoluten Mehrheit zu überspringen. Als Beispiel mag hier die 2016 in Sachsen-Anhalt gebildete „Kenia-Koalition“ aus CDU, SPD und Grünen sein. Für solche Dreierbündnisse sind gleich drei Punkte festzuhalten. So steigt bei solchen Dreierbündnissen nicht nur die Wahrscheinlichkeit, dass es sich um Mischkoalitionen

handeln wird, sondern mit der Zahl der Koalitionspartner auf Landesebene steigt a priori auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich die drei Parteien der Mischkoalition auf Bundesebene bei einem bestimmten Ausführungsgesetz unterschiedlich verhalten haben. Und schließlich machen Verhältnisse im Parteienwettbewerb, die ein Dreierbündnis für die absolute Parlamentsmehrheit erfordern, durch die beschriebenen erweiterten Bündnisfähigkeiten gewonnene Flexibilität bei der Regierungsbildung wieder zunichte. Auf diese Weise schwinden auch die Chancen, aus unterschiedlichen Optionen zur Bildung einer Mehrheitskoalition diejenige auszuwählen, die die besten Chancen bietet für eine möglichst kostenarme legislative Mehrheitskoalition – auch bei Ausführungsgesetzen – da die Zahl der Optionen schwinden oder sich sogar auf eine reduzieren könnte. Jüngere Beispiele wie die 2017 in Nordrhein-Westfalen gebildete Mehrheitskoalition aus CDU und FDP zeigen zwar, dass nach wie vor auch klassische Bündnisse möglich sind. Dennoch ergibt sich in der Gesamtschau ein vielfältigeres Bild, das mindestens einen Rückgang von Mischkoalitionen derzeit eher nicht erwarten lässt.

Angemerkt sei an dieser Stelle noch eine Bemerkung dazu, inwieweit sich das konstatierte Problem mit der Föderalismusreform I abgeschwächt hat. Schließlich ist die Zahl der im Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze tatsächlich gesunken, jedoch ohne dass die Länder in nennenswertem Maße von ihrer neuen Abweichungskompetenz Gebrauch machen würden (vgl. Stecker 2016: 614). Dies ist ein Indiz dafür, dass die Abweichungsgesetzgebung mindestens in der Praxis kein praktikables Instrument für föderale Flexibilität zu sein scheint. Losgelöst davon lassen sich allerdings jetzt schon Punkte machen, die nach wie vor für eine Relevanz der Problematik eingeschränkter föderaler Flexibilität bei Mischkoalitionen sprechen. So gibt es erstens freilich nach wie vor klassische Ausführungsgesetze. Dort besteht die Problematik natürlich unverändert fort. Zweitens würde das Problem auch dann nicht gelöst sein, wenn der Bund den Vollzug mit Abweichungsmöglichkeit der Länder selbst regelt, letztere aber (aus an dieser Stelle offen gelassenen Gründen) nicht abweichen. In diesem Fall würde schließlich schlicht weniger Materie in den Ländern geregelt. Was bedeutet es also, wenn die gewünschte und durch die Reform angestrebte föderale Flexibilität und starke Stellung der Länder ausbliebe, weil der Bund den Vollzug regelt und die Länder nicht davon abweichen, aber grundsätzlich verfassungsgemäß natürlich weiterhin für den Vollzug zuständig sind? Dann hätte man die Problematik mangelnder Flexibilität an diesem zentralen Scharnier des deutschen Föderalismus nicht gelöst, sondern lediglich durch eine Diskrepanz der politischen Praxis zur verfassungsrechtlichen Theorie überdeckt. Selbst wenn die ‚verhinderten‘ Abweichungsgesetze momentan mit den ebenenübergreifenden Koalitionsmustern nichts zu tun haben sollten und man bei den Ländern durch eine „grundlegende Änderung landespolitischen Bewusstseins“ (Schmidt-Jortzig 2012: 624) eine grundsätzliche Bereitschaft erzeugen könnte, ihre Abweichungsgesetzgebungskompetenz stärker zu nutzen, wäre es jedoch plausibel, dass sich bei

Mischkoalitionen wieder dasselbe Problem manifestieren sollte wie jetzt bereits bei herkömmlichen Ausführungsgesetzen. Inwieweit sich föderale Flexibilität unter den Bedingungen von Mehrheits-Koalitionsregierungen in den Ländern wirklich realisieren lässt, bliebe also auch nach der Föderalismusreform I eine relevante Frage. Obwohl die äußerst zurückhaltende Nutzung der Abweichungskompetenz durch die Länder noch näher zu erforschen ist, lässt sich bereits festhalten, dass die empirische Evidenz dieses Kapitels jedenfalls nicht dafür spricht, die Ausführungsgesetzgebung in ihrer jetzigen Gestalt mit Mehrheits-Koalitionsregierungen als vorherrschendem Regierungstyp in den Ländern zu kombinieren. Dies gilt zumindest dann, wenn föderale Flexibilität ermöglicht werden soll. Eine stille Verlagerung der Wahrnehmung der Vollzugskompetenz von den Ländern zum Bund jedenfalls untergrübe das ureigene Terrain der Länder und stellte perspektivisch dann auch ihre gouvernementale Existenzberechtigung weiter in Frage.

8.3 Schlussfragen

Wir haben dieses letzte Kapitel der vorliegenden Arbeit damit begonnen, die Fragestellungen der Arbeit an sich und gerade auch deren Debattenkontext zu umreißen. Nun widmen wir uns denjenigen Fragen und Debatten, die sich vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage und der im Verlauf der Arbeit gewonnenen empirischen Erkenntnisse künftig stellen. Dabei geht es vor allem darum, die skizzierten Probleme zu adressieren, also vor allem Abstriche bei der Responsivität von Oppositionsparteien und der Passung von Gesetzgebungs- und Wählermehrheiten, der strukturellen Determination von Koalitionskonflikt sowie der Einschränkung föderaler Flexibilität bei der Ausführung von Bundesgesetzen. Hierfür ist es hilfreich, drei unterschiedliche Perspektiven zu kombinieren: erstens Debatten um die normative Bewertung von Regierungssystemen und -formaten; zweitens die interpretatorische Zusammenführung der einzelnen empirischen Erkenntnisse der Arbeit mit dem Ziel der Ableitung von Konsequenzen im Hinblick auf Regierungssystem und -format; sowie drittens das Skizzieren von Erwartungen für die Zukunft hinsichtlich dieser Schlussfolgerungen. Dies leistet Unterkapitel 8.3.

Das institutionelle Design eines Regierungssystems lässt sich auch als Kompromiss zwischen unterschiedlichen normativen Zielen verstehen. Die Entscheidung für ein bestimmtes Regierungssystem ist insofern auch eine Entscheidung in einem normativen Zielkonflikt, in dem bestimmte Vorstellungen dann stärker gewichtet werden als andere (vgl. zum Beispiel Powell 2000). Die Debatten um das beste Regierungssystem und -format in den deutschen Ländern lässt sich vor diesem Hintergrund mit Hilfe zweier Fragen strukturieren: Welche Ziele lassen sich in den Ländern im Hinblick auf die demokratische Mehrheitskoordination konstatieren? Und welchen Zielen entsprechen die gegenwärtig konstatierten Mechanismen der Mehrheitskoordination? Die bisherigen Debatten um die Funktionsweise und

Zukunft der politischen Systeme der Länder jedoch fokussieren sich zumeist eher auf einzelne ausgewählte Aspekte, die zudem häufig an staatsorganisationsrechtlichen Denkschemata ausgerichtet sind. Entsprechende Debattenbeiträge beschäftigen sich mit der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, der Stellung der Landesparlamente gegenüber den Landesregierungen oder den landesparlamentarischen Oppositionsrechten (zum Beispiel Mende 2009; Cancik 2000). Der Wert solcher Studien soll hier keinesfalls in Frage gestellt werden. Es erscheint jedoch sinnvoll, im Zuge der Debatte um das beste Regierungssystem und -format der deutschen Länder den hinter der Ausgestaltung der Beziehung von Exekutive und Legislative und damit der Determination der Mechanismen der legislativen Mehrheitskoordination stehenden Zielkonflikt systematischer herauszuarbeiten. Hierfür eignen sich Überlegungen der neueren politikwissenschaftlichen Literatur, die diesen Zielkonflikt genauer bestimmen und mit der Ausprägung von Regierungssystem und -format verknüpft haben. So arbeitet Steffen Ganghof drei zentrale Ziele des Demokratiedesigns heraus, nämlich „*wechselnde[...], themenspezifische[...]* Gesetzgebungscoalitionen“, die „*Identifizierbarkeit* von Regierungsalternativen vor Wahlen“ sowie die „*Begünstigung der Entwicklung und des Erhalts von Parteien mit hoher programmatischer Kapazität*“ (Ganghof 2016b: 37–38; Hervorhebung im Original). Er macht ein „Regierungssystem-Trilemma“ aus, da die meisten Regierungssysteme nicht alle drei Ziele gleichzeitig erreichen könnten. Dies lässt sich an den Grundtypen des Präsidialismus und des Parlamentarismus gut veranschaulichen. Der reine Präsidialismus ist bei Identifizierbarkeit und Abstimmungsflexibilität gut aufgestellt. „Da bei Präsidentschaftswahlen absolute oder relative Mehrheitswahl angewendet werden muss, ist Identifizierbarkeit institutionell garantiert. [...] Und anders als im parlamentarischen System sind *gleichzeitig* flexible Abstimmungscoalitionen möglich. Da die Amtszeit der Regierung fixiert ist, muss sich keine stabile Mehrheitskoalition bilden, welche die Regierung im Amt hält“ (Ganghof 2016b: 40; Hervorhebung im Original). Ein handfester Nachteil des Präsidialismus bestehe jedoch in seiner Tendenz zur Schwächung der programmatischen Kapazitäten von Parteien. Vielmehr begünstigt er eine eigenständige Profilierung von Präsidentschaftskandidaten und Präsidenten gegenüber deren Parteien. Hinzu tritt ein Delegationsproblem, das aus der „institutionelle[n] Unabhängigkeit des gewählten Präsidenten von der Parlamentsmehrheit nach der Wahl“ erwächst: „Die den Präsidenten im Wahlkampf unterstützenden Parteien haben nach der Wahl keine Möglichkeit, ihren vermeintlichen ‚Agenten‘ auf eine bestimmte Programmatik festzulegen“ (Ganghof 2016b: 41). Im reinen Parlamentarismus dagegen ist die Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängig, was in programmatischen Parteien resultiert. Dagegen sei Identifizierbarkeit hier nur in der Konstellation des bipolaren Parlamentarismus über das Szenario eines reinen Zwei-Parteien-Systems oder einer Konstellation des Zusammenschlusses aller relevanten Parteien zu zwei Vorwahlkoalitionen zu erreichen. Beide Szenarien jedoch stehen legislativer Abstimmungsflexibilität entgegen.

„Die einzige einigermaßen robuste Art, im parlamentarischen System wechselnde Abstimmungsmöglichkeiten zu ermöglichen, sind Minderheitsregierungen, die aus möglichst wenigen Parteien bestehen und im multidimensionalen Policy-Raum eine zentrale Position einnehmen [...]. Solch ein System des *Minderheitsparlamentarismus* ist jedoch mit verbindlichen Vorwahlkoalitionen kaum vereinbar und widerspricht somit dem Ziel der Identifizierbarkeit [...]“ (Ganghof 2016b: 39–40; Hervorhebung im Original).

Vor diesem Hintergrund offenbart sich, welche Ziele in den parlamentarischen Regierungssystemen der Ländern mit minimalen Gewinnkoalitionen als typischem Regierungsformat aufgehen und welche nicht. Zu ersteren gehört in jedem Fall die programmatische Kapazität der Parteien. Denn die in allen Ländern bestehende Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen einer Parlamentsmehrheit produziert starke Anreize zu Parteidisziplin und ist diesem Ziel damit zuträglich. Anders sieht es bei den beiden anderen Zielen aus. So stehen die deutschen Länder nicht für einen bipolaren Parlamentarismus in der Form, wie er das Ziel der Identifizierbarkeit verwirklichen könnte. So mag es zwar Situationen geben, in denen die Identifizierbarkeit von Regierungsalternativen vor Wahlen nicht unplausibel ist. So zogen im 12. Landtag des Saarlandes von 1999 bis 2004 mit SPD und CDU lediglich zwei Parteien ins Parlament ein. Doch sowohl Konstellationen des Zusammenschlusses aller relevanten Parteien zu zwei Vorwahlkoalitionen als auch Zwei-Parteien-Systeme sind nicht die Regel. Ein noch deutlicheres Bild ergibt sich bei dem Ziel wechselnder, themenspezifischer Gesetzgebungscoalitionen. Denn die Realisierung von Abstimmungsflexibilität über Minderheitsregierungen ist nicht voraussetzungsfrei, sondern von der Positionierung einer Minderheitsregierung im multidimensionalen Politikraum abhängig; außerdem herrscht in Deutschland bei der Regierungsbildung eine ausgeprägte Mehrheitsfixierung vor (vgl. Decker 2004a: 7). Auf diese Weise ist es überhaupt erst ein Mal, zwischen 2010 und 2012 in Nordrhein-Westfalen zu einem solchen längerfristig angelegten Versuch gekommen. Davon abgesehen sorgen die in den Koalitionsverträgen üblichen gegenseitigen Verpflichtungen der Parteien auf strikte Koalitionsdisziplin (von den in Unterkapitel 6.1 skizzierten Fällen abgesehen, denen eher Ausnahmecharakter zukommt) für starre Abstimmungsmehrheiten. Insofern überrascht es auch nicht, dass die Befürworter eines präsidentiellen Regierungssystems in den Ländern Abstimmungsflexibilität als eines ihrer Argumente anführen. Eine Umstellung auf die Direktwahl, zu deren Einführung für die deutschen Länder in jüngerer Zeit wieder verstärkt debattiert wurde (u. a. Decker 2013b, 2013a; Zeh 2013), „[...] würde es dem Ministerpräsidenten erleichtern, mit jeweils wechselnden Mehrheiten zu regieren[...]“. „Das überzogene parteipolitische Konfrontationsdenken würde abgebaut“ (Arnim 1993: 36). Die nun skizzierten Debatten um die normative Bewertung von Regierungssystemen und -formaten bieten jedenfalls

einen hilfreichen Kontext für die weitere Diskussion der empirischen Ergebnisse selbst.

Die zweite Perspektive betrifft die interpretatorische Zusammenführung der einzelnen empirischen Erkenntnisse der Arbeit mit dem Ziel der Ableitung von Konsequenzen im Hinblick auf Regierungssystem und -format. Denn die empirischen Ergebnisse der Arbeit und ihre Interpretation lassen sich auch vor dem Hintergrund der obigen Debatte kombinieren. So lassen sich die empirischen Ergebnisse der Arbeit auch als eine Ausbuchstabierung der Kosten fehlender Abstimmungsflexibilität unter den gegenwärtigen Mehrheitsregierungen im parlamentarischen System lesen. So verdeutlichte die Arbeit im Hinblick auf die Interaktion zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien die Anreize von Oppositionsparteien, bei Parlamentsabstimmungen von den gegenüber ihren Wählern vertretenen Positionen abzuweichen und damit Konstellationen zu fördern, in denen die Abstimmungsmuster im Parlament weniger mit den gesellschaftlichen Mehrheiten deckungsgleich sind. Im Hinblick auf die generelle Interaktion zwischen Koalitionsparteien arbeitete die Arbeit vor allem strukturelle Determinanten von Koalitionskonflikt heraus. Unter den Bedingungen größerer Abstimmungsflexibilität wäre das daraus resultierende ‚coalition governance-Problem‘ zumindest nicht strukturell zu erwarten. Dies gilt ebenso für die systematische Einschränkung föderaler Flexibilität bei der Ausführung von Bundesgesetzen durch die derzeitigen starren Gesetzgebungscoalitionen. Die in dieser Arbeit erfolgte Veranschaulichung der Kosten mangelnder Abstimmungsflexibilität unter den gegenwärtigen Bedingungen des Neuen Dualismus lässt sich in der interpretatorischen Zusammenschau dann weiterdenken und mit den eben skizzierten Debatten verknüpfen. Bezogen auf die Suche nach dem besten Regierungssystem und -format für die deutschen Länder lässt sich aus der Arbeit nämlich eine empirisch begründete Schlussfolgerung gegen Mehrheitskoalitionsregierungen in der gegenwärtigen Form (das heißt als minimale Gewinnkoalitionen beziehungsweise mit der gegenwärtigen Verpflichtung der Koalitionspartner auf strikte Koalitionsdisziplin) herauslesen. Um nicht missverstanden zu werden: selbstverständlich ist dies noch kein Plädoyer für oder gegen ein Regierungssystem oder -format; in der Debatte sind und werden im folgenden Unterkapitel weitere Punkte zu berücksichtigen sein. Doch für diese Debatte stehen die Vorbehalte der Arbeit gegen solche Mehrheitskoalitionsregierungen als empirisch begründete Schlussfolgerung im Raum.

Interessant ist in diesem Zusammenhang als dritte Perspektive, wie sich die konstatierten Nachteile fehlender Abstimmungsflexibilität unter den gegenwärtigen Bedingungen legislativer Mehrheitskoordination in Zukunft entwickeln werden und welche Bedeutung der aus ihnen erwachsenden Schlussfolgerung perspektivisch beizumessen ist. Denn zumindest einige Anmerkungen lassen sich in dieser Hinsicht bereits jetzt machen. Dies betrifft zunächst Erwartungen dahingehend, wie sich die Kosten fehlender Abstimmungsflexibilität entwickeln könnten. Kommen wir zunächst zur generellen Interaktion zwischen Koalitionsparteien. Die

empirischen Ergebnisse deuteten hier darauf hin, dass Koalitionskonflikt nicht unwesentlich auch strukturell determiniert ist. Dies steigert die Bedeutung der Entscheidung von Parteien, eine bestimmte Koalitionsoption einzugehen, für die Ausgestaltung der gemeinsamen Gesetzgebungstätigkeit während der Legislaturperiode. Parteien könnten also auch im Hinblick auf das Niveau an Koalitionskonflikt einer künftigen Regierungskoalition davon profitieren, im Zuge der Regierungsbildung aus mehreren möglichst unkomplizierten Koalitionsoptionen wählen zu können. Auf diese Weise ließe sich bewusst eine Alternative auswählen, die ein möglichst geringes Maß an Koalitionskonflikt im Zuge der Bildung von Regierungsmehrheiten verspricht. Gerade da die jüngere Literatur wie in der Arbeit ausgeführt eher darauf hindeutet, dass die Wirksamkeit von Ex-Post-Mechanismen des Koalitionsmanagements bisher tendenziell überschätzt wurde, kommt diesem Entscheidungsmoment bei der Regierungsbildung eine gewisse Bedeutung zu. Aktuelle Entwicklungen des Parteiensystems lassen jedoch wenigstens Zweifel daran wachsen, inwieweit den Parteien dieses Entscheidungsmoment in der näheren Zukunft in relevantem Maß erhalten bleiben wird. So regieren derzeit³²¹ bereits in fünf von 16 Ländern Dreierbündnisse, weil sich keine der klassischen Regierungskoalitionen mit Parlamentsmehrheit bilden ließ. Hierzu gehören Rot-Rot-Grün in Berlin und Thüringen genauso wie die Koalition aus SPD, FDP und Grünen („Ampel-Koalition“) in Rheinland-Pfalz, diejenige aus CDU, FDP und Grünen („Jamaika-Koalition“) in Schleswig-Holstein sowie diejenige aus CDU, SPD und Grünen („Kenia-Koalition“) in Sachsen-Anhalt. Zwar gibt es mit der Regierungsbildung nach der jüngsten Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 2017, nach der sich ein klassisches schwarz-gelbes Bündnis bildete, auch ein Gegenbeispiel. Und es bleibt abzuwarten, wie nachhaltig sich die AfD im deutschen Parteiensystem etablieren wird können. Doch zumindest derzeit bedingen die Erfolge der AfD und die Tatsache, dass diese von allen etablierten demokratischen Parteien als nicht koalitionsfähig angesehen wird, einen Trend zur Notwendigkeit von Dreier-Bündnissen, will man die Mehrheitsmarke im Parlament überschreiten und eine Große Koalition vermeiden. In Sachsen-Anhalt kam nach der Landtagswahl 2016 nicht einmal eine Große Koalition aus CDU und SPD auf eine Parlamentsmehrheit. Insofern dürften die Chancen schon einmal besser gewesen sein, die Regierungsbildung als Gelegenheit dafür zu nutzen, um günstige Bedingungen für eine gemeinsame Regierungstätigkeit zu schaffen.

Hinsichtlich der Interaktion von Koalitionsparteien bei der Ausführung von Bundesgesetzen stellt sich die Frage nach dem künftigen Auftreten von Mischkoalitionen. Und auch hier lässt sich derzeit von einer unveränderten oder zunehmenden Virulenz des Problems ausgehen. Bereits Burkhart hat seit der Wiedervereinigung einen Trend zu Mischkoalitionen ausgemacht und diesen unter anderem auf die Einbindung der PDS in ostdeutschen Landesregierungen zurückgeführt

321 Stand: Dezember 2018.

(vgl. Burkhart 2008: 194). In der Tat zeigt sich ein relevanter und bisweilen sogar sehr beachtlicher Anteil an Mischkoalitionen. Über die sieben Bundestags-Legislaturperioden seit der Wiedervereinigung lag die Zahl der Länder, in denen zum selben Zeitpunkt eine Mischkoalition regierte, zwischen drei und fünf (12. Legislaturperiode), zwischen fünf und sechs (13. Legislaturperiode), zwischen vier und fünf (14. Legislaturperiode), zwischen fünf und sieben (15. Legislaturperiode), zwischen vier und zehn (16. Legislaturperiode), zwischen vier und fünf (17. Legislaturperiode) sowie zwischen acht und elf (18. Legislaturperiode – Stand Mai 2016; vgl. Deutscher Bundestag 2016: 7–12). Wie Burkhart bereits andeutete, ist es plausibel, dass diese Mischkoalitionen zum Teil darauf zurückzuführen sind, dass die Linkspartei in den (ostdeutschen) Ländern seit geraumer Zeit als koalitionsfähig wahrgenommen wird, es auf Bundesebene aufgrund von Vorbehalten sowohl innerhalb der Linkspartei als auch innerhalb der SPD bislang jedoch noch nie zu einer Regierungskoalition unter deren Beteiligung kam. Im Zuge der Bundestagswahl 2017 wurde ein Bündnis unter Einschluss der Linkspartei seitens der SPD zwar nicht mehr ausgeschlossen. Da man auf Bundesebene aber noch einige Zeit von der Normalität entfernt bleiben dürfte, mit der Linkspartei in den ostdeutschen Ländern als mögliche Regierungspartei zählt, dürfte auch diese Ursache für Mischkoalitionen vorerst noch erhalten bleiben. Auch ein möglicher Zusammenhang mit Großen Koalitionen deutet sich an. So sind die 16. (2005–2009) und die 18. Bundestags-Legislaturperiode (2013–2017), also die beiden jüngeren Großen Koalitionen, diejenigen Legislaturperioden seit der Wiedervereinigung, in der am meisten Mischkoalitionen zu verzeichnen sind. Hier lässt sich vermuten, dass Große Koalitionen für CDU und SPD nicht die präferierte Regierungskonstellation sind und die beiden großen Parteien nach Möglichkeit tendenziell Regierungskonstellationen jenseits der Großen Koalition vorziehen (vgl. Spier 2013: 490–491). Bildet sich nun auf Bundesebene dennoch eine Große Koalition, so könnte dies daher in höherem Maße Mischkoalitionen in den Ländern nach sich ziehen. Es bleibt abzuwarten, welche Koalitionen die nächsten Regierungsbildungen auf Bundesebene hervorbringen werden. Doch sollte sich das im Vergleich zu früheren Jahrzehnten dichter getaktete Auftreten von Großen Koalitionen auf Bundesebene, das mit Veränderungen im Parteiensystem zusammenhängen dürfte, fortsetzen, so könnte dies seinerseits eine größere Häufung von Mischkoalitionen nach sich ziehen. Auch der sich abzeichnende Trend zu Dreierbündnissen auf Landesebene könnte angesichts der geschilderten Varietät bisheriger solcher Bündnisse (Rot-Rot-Grün, ‚Ampel‘, ‚Jamaika‘, ‚Kenia‘) künftig zu einer Häufung von Mischkoalitionen beitragen.

Interessant im Hinblick auf die Schlussfolgerung einer kritischen Haltung gegenüber dem typischen bisherigen Regierungsformat der Mehrheits-Koalitionsregierung sind auch die jüngsten Reformen im Bund-Länder-Gefüge. Diese wiederum könnten den Reformdruck für Regierungssystem und -format in den Ländern weiter erhöhen. Denn die 2017 von Bundestag und Bundesrat erarbeitete

Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen geht weit über die Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs hinaus, sondern hält darüber hinaus eine Reihe von Grundgesetzänderungen bereit und verändert so auch das bundesdeutsche föderale Gefüge generell. Es ist daher plausibel, dass die Reform bereits als „Föderalismusreform III“ tituliert wird (vgl. etwa Kröning 2016), auch wenn sie diesen Titel offiziell nicht trägt. Inhaltlich höhlt die Reform den deutschen Föderalismus weiter aus. Zwei Punkte seien hier allen voran angeführt. So waren gemäß Art. 90 Abs. 2 GG bislang die Länder in Auftragsverwaltung für die Autobahnen zuständig. Diese Zuständigkeiten wandern vollständig zum Bund, der künftig sämtliche Belange rund um Planung, Bau und Erhalt von Autobahnen alleine regelt (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2017: 8). Besonders umstritten ist außerdem der Eingriff in die kommunale Bildungsinfrastruktur und damit mit der Kulturhoheit in den Kernbereich der deutschen Länder schlechthin. Hier soll es dem Bund durch die Schaffung eines neuen Art. 104c GG möglich sein, selbst in die kommunale Bildungsinfrastruktur zu investieren, zum Beispiel in den Umbau oder die Erweiterung von Schulgebäuden (Bundesministerium der Finanzen 2017: 11–12). Für Baden-Württembergs Ministerpräsident Winfried Kretschmann ist dies „für das föderale System ein schwerer Sündenfall“ (Schwäbische Zeitung 2016: 1). Er befürchtet, dass sich der Bund nicht auf die Finanzierung entsprechender Förderprogramme beschränken, sondern künftig auch den Anspruch erheben könnte, inhaltlich in der Schulpolitik mitzusprechen. Dass diese – gerade was die Kultuspolitik angeht – gravierenden Eingriffe im Fahrwasser der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in der Öffentlichkeit zunächst weitgehend unbemerkt verabredet wurden (vgl. Süddeutsche Zeitung 2016), ist jedenfalls bemerkenswert. Eine mögliche Erklärung könnte sein, dass die Länder auch als Reflex auf die anhaltende Kritik am bundesdeutschen Föderalismus in der Öffentlichkeit im Gegenzug für finanzielle Hilfen des Bundes diese Eingriffe und damit eine teilweise Selbstentmachtung in Kauf genommen haben. Die notwendige Änderung des Grundgesetzes schlug im Zuge des Streits um den „Digitalpakt“ für Schulen zwar doch noch hohe Wellen, die in der Anrufung des Vermittlungsausschusses mündeten; sie wurde aber schlussendlich im Kern unverändert beschlossen. Durch diese weitere Aushöhlung der Landespolitik jedoch dürfte die Daseinsberechtigung der Länder künftig noch stärker öffentlich in Frage gestellt werden. Auch die schlechte Passung des gegenwärtig typischen Regierungsformats für die Landespolitik könnte dann noch stärker zutage treten, da opportunistisches Verhalten von Oppositionsparteien im Neuen Dualismus oder Entscheidungsblockaden in Koalitionsregierungen umso mehr als fehl am Platz wahrgenommen werden könnten, je weniger substantiell die landespolitische Entscheidungsmaterie ausgestaltet ist. Der Reformdruck dürfte dann weiter steigen.

Wir haben nun die weiteren Implikationen dargestellt, die sich aus den empirischen Erkenntnissen der Arbeit ergeben. Im folgenden Unterkapitel gehen wir einen Schritt weiter und reißen eine Diskussion darüber an, wie sich diese

Implikationen adressieren lassen. Dabei geht es darum, danach zu fragen, wie sich institutionelle Architektur und Regierungsformat der deutschen Länder als subnationale Entitäten jenseits von Mehrheits-Koalitionsregierungen in einem parlamentarischen System im Sinne dieser Implikationen weiterentwickeln lassen.

8.4 Institutionelle Architektur und Regierungsformat der deutschen Länder als subnationale Entitäten

Unterkapitel 8.4 kann dabei lediglich einen Debattenimpuls im Zuge der Debatten um die Weiterentwicklung von Regierungssystem und -format in den deutschen Ländern sein. So liegt es schon aus Kapazitätsgründen jenseits des Horizonts dieser Arbeit, diese Debatten systematisch durchzudiskutieren. Sehr wohl jedoch kann das Schlusskapitel dieser Arbeit skizzenhaft interessante Punkte anreißen, die dann in weitere Debatten zum Thema einfließen mögen. Die Debatten um institutionelle Architektur und Regierungsformat der deutschen Länder wird indes bereits seit Jahrzehnten geführt. Dies gilt zunächst, aber nicht nur für die Konsolidierungszeit nach dem Zweiten Weltkrieg, als alternativ ein präsidentielles Regierungssystem (Eschenburg 1952, 1967) und eine Allparteienregierung (Hennis 1998: 93–106) im Gespräch waren. Diese Debatten müssen freilich anderswo entschieden werden und die vorliegende Arbeit kann aus ihrer Perspektive lediglich einen bestimmten Aspekt hierzu beisteuern. Diesen kurz zu diskutieren, erscheint jedoch lohnenswert.

Beginnen wir eine kurze Tour d’Horizon mit den bekannten reinen Typen von Regierungssystemen und konzentrieren uns dabei auf die *landespolitischen* Besonderheiten. Wie ließe sich hier im Spannungsfeld des oben skizzierten Trilemmas argumentieren? Zunächst erscheint es durchaus plausibel, dem Ziel der Abstimmungsflexibilität (über die generellen Argumente für dieses Ziel hinaus) auf Landesebene maßgebliches Gewicht beizumessen, und dies aus zwei Gründen. Zum einen ist da der im Vergleich mit der Bundespolitik stärkere Bezug der Landes- zur Kommunalpolitik zu nennen, wie er den Ländern schon seit Jahrzehnten attestiert wird (vgl. Eschenburg 1967: 208–212; Hennis 1999: 1–23; Decker 2004a: 3). In besonderem Maße gilt dies noch einmal für die „[...] drei Stadtstaaten, die als Bundesländer zugleich Gemeinden sind und damit eine nochmals andere Aufgabenstruktur aufweisen als die Flächenländer“ (Decker 2004a: 4). Zum anderen wäre Abstimmungsflexibilität auch die Chance, die Ausführung von Bundesgesetzen auf der Landesebene als tatsächliches föderales Scharnier zu nutzen. Auch für das Ziel der programmatischen Kapazität von Parteien drängt sich über die generellen Argumente für dieses Ziel hinaus ein landesspezifisches Argument auf. Die politischen Parteien haben das in Art. 20 Abs. 1 GG verankerte

Bundesstaatsprinzip organisationssoziologisch nachvollzogen: „Formal gesehen sind die deutschen Parteien Föderationen ihrer Landesparteien[...]“ (Bukow/Poguntke 2013: 181). Insofern erscheint es auch im Hinblick auf die programmatische Kapazität der Parteien auf Bundesebene wenig förderlich, die programmatische Kapazität der Landesparteien zu untergraben. Hinzu kommt, dass es gerade angesichts der geringeren ideologischen Aufladung der Landespolitik und ihrer stattdessen größeren Nähe zu verwaltungs- und kommunalpolitischen und damit eher sachorientierten Fragen interessant sein dürfte, die Parteien an ihrem programmatischen Handeln zu messen. Parteien entsprechend verantwortlich zu machen dürfte bei programmatischen Parteien leichter gelingen. Am ehesten scheinen auf Landesebene Abstriche hinsichtlich der Identifizierbarkeit von Regierungsalternativen im Vorfeld von Wahlen verkraftbar. Denn angesichts einer Politikmaterie, die die fundamentalen Fragen politischen Gestaltens ausklammert, so lässt sich argumentieren, kommt Wahlen auch in geringerem Maße der Charakter einer klaren kompetitiven Richtungsentscheidung zu.

Folgt man dieser Argumentation, so kommen die klassischen Vorteile des Präsidialismus in den deutschen Ländern nur teilweise zum Tragen, da der Identifizierbarkeit eine geringere Bedeutung zukommt. Gleichzeitig wären bei der programmatischen Kapazität der Parteien schmerzvolle Abstriche zu machen. Ähnlich verhält es sich mit dem bipolaren Parlamentarismus, der mit mangelnder Abstimmungsflexibilität einen großen Nachteil für die deutschen Länder bereithält. Unter den reinen Regierungssystemen erscheint daher der Minderheitsparlamentarismus noch am geeignetsten³²². Doch auch er erscheint kaum als maßgeschneiderte Lösung für die deutschen Länder. Zum einen wird die praktische Abstimmungsflexibilität einer solchen Minderheitskoalition auch davon abhängen, inwieweit die Koalition eine mittige Position im Politikraum einnimmt und ist daher nicht voraussetzungslos gegeben. Zum anderen änderte der Minderheitsstatus einer solchen Regierungskoalition freilich nichts daran, dass auch Minderheitskoalitionen ebenenübergreifend betrachtet Mischkoalitionen sein und damit den in dieser Arbeit dargelegten Problemen bei der Ausführung von Bundesgesetzen unterliegen können.

Dies regt dazu an, den Blick zu weiten und nach anderweitiger institutioneller Architektur und Regierungsformat Ausschau zu halten. Zur Orientierung bietet sich dabei eine neue, umfassendere Typologie der Grundtypen von Regierungssystemen an, die neben dem reinen Parlamentarismus und dem reinen Präsidialismus vier hybride Regierungssysteme unterscheidet (vgl. Ganghof 2014: 651), von denen der Semipräsidialismus sicherlich das bekannteste ist. Der Semipräsidialismus akzentuiert das Ziel der Identifizierbarkeit. Liegt das Machtzentrum der Regierung dabei beim Präsidenten, so tritt neben das durch die Abhängigkeit des Premierministers und seines Kabinetts vom Vertrauen der

³²² Minderheitsregierungen werden derzeit übrigens auch für die Bundesebene wieder ins Spiel gebracht (vgl. Niclauß 2017).

Parlamentsmehrheit bedingte Fehlen von Abstimmungsflexibilität eine Schwächung der programmatischen Kapazität der Parteien; „Regiert der Premierminister, haben wir dasselbe Spannungsfeld zwischen Identifizierbarkeit und wechselnden Abstimmungsmehrheiten wie im Parlamentarismus“ (Ganghof 2016b: 43). Somit bietet sich der Semipräsidentialismus nicht als Alternative für die deutschen Länder an. Dasselbe gilt auch für den Direktwahl-Parlamentarismus, in dem der Premier alleiniger Regierungschef ist und direkt vom Volk gewählt wird, außerdem die Exekutive vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängig ist. Doch „[...] das Misstrauensvotum erschwert wechselnde Mehrheiten und die Direktwahl des Premierministers schwächt die Parteien“ (Ganghof 2016b: 43), weshalb das System für die deutschen Länder ebenfalls kaum in Frage kommen dürfte.

Interessanter sind da die beiden verbleibenden Hybride: der Semiparlamentarismus sowie das versammlungsunabhängige System beziehungsweise Allparteieregierungen. Der Semiparlamentarismus (Ganghof 2016b, 2018) zeichnet sich aus durch „(1) das Fehlen von Volkswahlen der Exekutive sowie (2) der nur *teilweisen* Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament“ (Ganghof 2016b: 32; Hervorhebung im Original). Eine duale Exekutive wird auf diese Weise vermieden; gleichzeitig weist das System eine ‚duale Legislative‘ (Ganghof 2014: 648) auf, „[...] in der nur *ein Teil* des Parlaments das Recht besitzt, die Regierung aus politischen Gründen abzurufen“ (Ganghof 2016b: 32; Hervorhebung im Original). Empirisch existent ist diese Regierungsform als kammerunabhängiges System, das sich auf nationalstaatlicher Ebene am ehesten in den bikameralen Systemen Australiens und Japans findet. Ganghof nennt drei Kriterien für ein solches System: „Die beiden Kammern müssen (1) die gleiche absolute Vetomacht in der normalen Gesetzgebung und (2) eine gleichwertige demokratische Legitimation besitzen, aber der Fortbestand der Regierung im Amt darf (3) nur von einer der beiden Kammern abhängen“ (Ganghof 2016b: 33; vgl. auch Ganghof 2014: 648). Dem Semiparlamentarismus wird dabei Potential attestiert, das skizzierte Trilemma abzuschwächen, indem es die bikamerale Struktur nutzt, um die jeweiligen Vorteile der unterschiedlichen Regierungssysteme zu kombinieren. In dem australischen Gliedstaat New South Wales, der dem Idealtyp des kammerunabhängigen Systems sehr nahe komme, geschieht dies dadurch,

„[...] dass die beiden Varianten des Parlamentarismus – der bipolare und der Minderheits-Parlamentarismus – gleichsam auf die beiden direkt gewählten Kammern aufgeteilt werden. Die Regierung kann zwar aus beiden Kammern hervorgehen, aber nur die erste Kammer hat das Recht sie durch ein Misstrauensvotum zu stürzen. Zwischen der zweiten Kammer und der Regierung gibt es dagegen ein weitgehendes Unabhängigkeitsverhältnis – so wie im präsidentiellen oder versammlungsunabhängigen System“ (Ganghof 2016b: 44).

Nun wird die Einführung eines bikameralen Systems in den deutschen Ländern kaum eine realistische Option sein – die einzige zweite Kammer auf Landesebene in Bayern wurde 1998 abgeschafft (vgl. Mintzel/Wasner 2012: 133–134). Doch es gibt diverse Szenarien, mit denen sich der Semiparlamentarismus auch in einem unikameralen System realisieren ließe und die daher prinzipiell auch für die deutschen Länder interessant sein könnten (vgl. Ganghof 2016b: 32–33, 2016a, 2018). Konkrete Debatten hierzu gibt es bislang nicht, könnten jedoch lohnenswert sein. Aus rein pragmatischen Gründen fokussieren wir uns hier jetzt stattdessen noch auf eine andere Konstellation – die Allparteienregierung – da hier nicht zwangsläufig makro-institutionelle Reformen notwendig würden und es zudem zahlreiche historische Anknüpfungspunkte gibt. Beides könnte die Chancen einer Realisierung erhöhen.

Auch Allparteienregierungen könnten eine interessante – und in den Reformdebatten für die deutschen Länder unterschätzte – Variante sein. Die Regierung würde sich dabei aus allen oder fast allen im Parlament vertretenen Parteien zusammensetzen³²³. Wichtig ist dabei zu betonen, dass die Einbindung aller parlamentarischen Parteien in die Regierung nicht implizierte, dass auch alle Parteien Teil der Gesetzgebungscoalitionen sind. Sind alle Parteien in der Regierung vertreten, so treten dementsprechend auch die üblichen Mechanismen des Neuen Dualismus nicht auf. Dies ermöglicht Abstimmungsflexibilität. Sie könnte beispielsweise auch die Ausführung von Bundesgesetzen erleichtern, und zwar nicht nur, weil Landesparteien bei der Ausführung nicht auf eine bestimmte Gesetzgebungscoalition festgelegt wären und sich dadurch föderale Flexibilität entfalten könnte. Vielmehr erleichterte das Aufbrechen des Neuen Dualismus selbst eine Ausführung durch eine ‚Misch-Gesetzgebungscoalition‘, da der Vorwurf an die entsprechenden Landesparteien wegfiel, ihre Kompromissbereitschaft und Bereitschaft zu ebenenübergreifend inkonsistentem Verhalten unter Verwässerung des ebenenübergreifenden Profils werde seitens der Partei in opportunistischer Weise in Kauf genommen, um an der Landesregierung beteiligt zu sein. Unter einer Allparteienregierung nämlich wären die Fragen der Regierungsbeteiligung einer Partei und ihrer Beteiligung an der Ausführung eines Bundesgesetzes entkoppelt. Dass der Ministerpräsident nicht direkt gewählt wird, wäre außerdem der programmatischen Kapazität der Parteien im Vergleich zum Präsidentialismus zuträglich (vgl. Ganghof 2016b: 43). Doch wie verhält es sich mit der Identifizierbarkeit? Freilich erscheint es zunächst als Problem, dass bei einem solchen Regierungsformat keine klaren Regierungsalternativen zutage träten. Doch zum einen haben wir bereits oben argumentiert, dass angesichts einer Politikmaterie, die die fundamentalen Fragen politischen Gestaltens ausklammert, Wahlen auch in

323 Wir beziehen uns hier auf Allparteienregierungen und gehen davon aus, dass sich diese auf Abstimmungsflexibilität geeinigt haben. Allparteienregierungen sind also zunächst schlicht als Regierungsformat zu verstehen. Inwieweit sich in der Praxis auf diese Weise in den deutschen Ländern Abstimmungsflexibilität erreichen lässt ohne die Regierungsstabilität zu stark zu gefährden oder ein echtes versammlungsunabhängiges System mit fehlendem Misstrauensvotum hierfür notwendig ist, ist eine interessante Frage, die wir hier jedoch bewusst ausklammern.

geringerem Maße der Charakter einer klaren kompetitiven Richtungsentscheidung zukommt. Zum anderen werde das Ziel der Identifizierbarkeit im Allgemeinen eng mit dem Ziel „klarer Verantwortlichkeiten“ für politische Entscheidungen und Ergebnisse diskutiert“; dabei „[...] schauen die Wähler zurück und versuchen zu bestimmen, wer für die Gesetzgebung verantwortlich ist“ (Ganghof 2016b: 38; Hervorhebung im Original). Unter den Bedingungen von Abstimmungsflexibilität ist Ex-Post-Verantwortlichkeit für Wähler allerdings anspruchsvoll (Ganghof 2016d: 226–227). Doch an diesem Punkt könnte sich der im Vergleich zur Bundesebene deutlich überschaubarere Umfang der Gesetzgebung auf Landesebene gerade als Vorteil erweisen. So ist die Anzahl der Gesetzgebungsvorgänge pro Legislaturperiode oder Jahr auf Landesebene deutlich geringer als auf Bundesebene. Die Zahl der pro Jahr verabschiedeten Gesetze in den Ländern liegt im langjährigen Mittel etwa bei 28 (vgl. Mielke/Reutter 2012a: 50), während es beim Bundestag etwa 139 sind (vgl. Feldkamp 2011: 1154). Bedenkt man, dass die Landesparlamente auch einen relevanten Anteil technischer Gesetze bearbeiten, so wird die Zahl noch einmal überschaubarer. Die Anzahl landesparlamentarischer Gesetzentwürfe, die im Laufe eines Kalenderjahres tatsächlich im Fokus einer breiteren Wähleröffentlichkeit steht, dürfte dann noch einmal geringer sein. Dies macht eine Ex-Post-Verantwortlichkeit auch bei Abstimmungsflexibilität wieder deutlich realistischer. So scheint in Zeiten, in denen die dynamische Herausarbeitung des Abstimmungsverhaltens von Abgeordneten gang und gebe geworden ist (zum Beispiel über das „Parlameter“ des ZDF, vgl. Zweites Deutsches Fernsehen 2017), auch eine eingängige Herausarbeitung der landesparlamentarischen Gesetzgebungskoalitionen bei den zentralen Gesetzgebungsprojekten einer Landtags-Legislaturperiode auf der Landtags-Internetseite oder in den Medien gut denkbar. Hinzu kommt, dass der im föderalen Gefüge tendenziell reaktive Charakter landespolitischen Entscheidens (Mielke/Reutter 2012a: 51) eher zum Ziel der Ex-Post-Verantwortlichkeit passt als zum Ziel der Ex-Ante-Identifizierbarkeit. Und so könnten Allparteienregierungen unterm Strich möglicherweise ein für die deutschen Länder passendes Regierungsformat sein, dessen weitere Erforschung lohnenswert erscheint³²⁴.

An dieser Stelle sei noch auf zwei andere mögliche Vorteile von Allparteienregierungen hingewiesen. So könnten Allparteienregierungen potenziell die Exekutivlastigkeit der deutschen Landespolitik abschwächen, da prinzipiell alle

324 So konnten hier schon aus Platzgründen nicht alle relevanten und interessanten Aspekte diskutiert werden. Bei Gesetzesvorhaben, die für eine Partei besonders salient sind, wäre die Koordination einer Gesetzgebungsmehrheit unter Einschluss dieser Partei sicher auch unter Allparteienregierungen mit zusätzlichen koordinierungsbezogenen Kosten verbunden. Gleichzeitig böte die gegebene Abstimmungsflexibilität jedoch andererseits einen Hebel, um nicht zwangsläufig auf die Kooperation dieser einen Partei angewiesen zu sein. Ein anderer Aspekt wäre, dass die im reinen Parlamentarismus klar den Regierungsparteien zugewiesene Bürde, Gesetzgebungsmehrheiten zustandezubringen, nun eher diffus auf alle Regierungsparteien der Allparteienregierung verteilt wäre. Betrachtet man diese Bürde der Regierungsparteien im reinen Parlamentarismus jedoch eher als Instrument, um eine erfolgreiche legislative Mehrheitskoordination auch in zwischen den Koalitionspartnern schwierigen Sachfragen zu gewährleisten, so ließe sich auch hier auf die gewonnene Abstimmungsflexibilität in Allparteienregierungen verweisen.

Fraktionen bei der Gesetzgebung mit ihren Positionen Einfluss entfalten könnten³²⁵. Hinzu kommt, dass auch das Abstimmungsverhalten eines Landes im Bundesrat unter den Bedingungen von Abstimmungsflexibilität im Landesparlament von Fall zu Fall entschieden werden könnte, was die Landesparlamente ebenfalls stärken könnte. Zweitens existieren zahlreiche zeithistorische Beispiele für Allparteienregierungen in den deutschen Ländern aus den Anfangsjahren der Bundesrepublik, am längsten in Baden-Württemberg (Decker 2004a: 6, 8)³²⁶. Diese können ein wertvoller Anknüpfungspunkt sein, gerade wenn es um die Chancen einer erneuten Realisierung von Allparteienregierungen geht.

Für die Debatte um Allparteienregierungen würde sicherlich die Frage nach der Möglichkeit von Opposition unter einem solchen Regierungsformat von einiger Bedeutung sein. Dies gilt insbesondere für den deutschen Kontext, in dem – möglicherweise auch bedingt durch die Erfahrungen des gescheiterten Parlamentarismus der Weimarer Republik – die Bedeutung einer demokratischen parlamentarischen Opposition traditionell hervorgehoben wird. So bemängelt zum Beispiel Hennis im Hinblick auf Allparteienregierungen in den deutschen Ländern das Fehlen einer „kritisierende[n] und kontrollierende[n] Opposition im Landtag“ (Hennis 1968: 115). In dieses Bild fügt sich auch, wie die Aufgaben parlamentarischer Opposition in der deutschen Länderliteratur üblicherweise definiert sind, nämlich im Hinblick auf öffentliche Kritik und öffentliche Kontrolle der Regierung (vgl. Leunig 2012: 147). Von einer Beteiligung der Opposition an Gesetzgebungskoalitionen liest man dort nichts. Die Landesverfassungen akzentuieren die Rolle parlamentarischer Opposition zum Teil recht stark, sodass man teilweise die gewählte Formulierung „[...] geradezu als ‚Zwang‘ für die Existenz einer Opposition missverstehen und damit Allparteienregierungen ausschließen könne[...]“ (Leunig 2012: 147; vgl. auch Stiens 1997: 130–131). Die Thüringer Landesverfassung weist dagegen den Weg in Richtung eines anderen Oppositionsverständnisses. Dort nämlich hat der „[...] Verfassungsgeber darauf verzichtet, der Opposition die Aufgaben der Alternativenbildung und Kritik zuzuweisen. Diese Entscheidung trägt der Einsicht Rechnung, dass nicht nur konfliktive, sondern auch kooperative Oppositionsstrategien den Mehrheitsverhältnissen und je spezifischen Ausprägungen und Wandlungen eines Parteiensystems angemessen sein können“ (Kropp et al. 2012: 650). Es ist insofern ein spannendes aber nicht aussichtsloses Ansinnen, ein Oppositionsverständnis zu entwickeln, das die parlamentarische Arena auch als Forum für Kritik an Gesetzesvorschlägen sieht, ohne das Anbringen dieser Kritik jedoch dauerhaft einer bestimmten Gruppe von Abgeordneten zuzuweisen. Ein solches ginge mit unter wechselnden Gesetzgebungsmehrheiten regierenden

325 Für dieses Argument in Bezug auf Minderheitsregierungen vgl. Ganghof et al. (2012: 828).

326 Inwieweit diese zeithistorischen Vorbilder mit wechselnden Gesetzgebungsmehrheiten agierten oder vielmehr Ausdruck einer starken Konsensorientierung waren, ist eine interessante Frage für künftige Forschungsarbeiten. So sieht Eschenburg (1967: 209) beispielsweise in den badischen Vorbehalten gegen die Vereinigung Badens mit Württemberg 1952 einen Grund für die gebildeten Allparteienregierungen. Nichtsdestotrotz ließen sich auf dieser Grundlage Reformdiskussionen führen.

Allparteienregierungen grundsätzlich konform. Gesetzgebungscoalitionen und Regierungskoalition sind hier nicht unbedingt deckungsgleich. Dies ermöglicht eine fallweise Kritik von Gesetzesvorschlägen jeweils durch Akteure, die der Gesetzgebungscoalition nicht angehören. Die direktdemokratischen Elemente der deutschen Länder, die dort bekanntlich stärker ausgeprägt sind als auf Bundesebene, könnten darüber hinaus zumindest zum Teil als Korrektivmoment dienen.

Auch ein Blick Richtung Alpen könnte sich lohnen, um Erkenntnisse aus der Praxis der dortigen Regierungssysteme in die Debatte einspeisen zu können. Gemeint ist damit zum einen das schweizerische versammlungsunabhängige System. Dieses bildet die großen Parteien zwar zuverlässig in der Regierung ab. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht gleichzeitig bei der Bildung von Gesetzgebungscoalitionen auch von Sachfrage zu Sachfrage wechselnde minimale Gewinnkoalitionen möglich wären (vgl. etwa Bächtiger et al. 2006). Zum anderen waren und sind in den österreichischen Ländern zum Teil „Proporzregierungen“ zu finden, in denen die großen Parteien automatisch Mitglied sind. Der Trend bewegt sich zwar in Richtung einer Abschaffung dieser Systeme (vgl. Sturm 2003: 25). Dabei könnte man jedoch vermuten, dass die Kritik an fehlender Opposition in dieser Konstellation (vgl. Sturm 2003: 25) in diesem Fall eher mit der österreichischen Tradition des Proporz und der Großen Koalitionen in Verbindung stehen könnte.

8.5 Perspektive

Was könnte auf die vorliegende Arbeit folgen? Als letzten Ausblick am Ende dieser Arbeit skizzieren wir mögliche nächste Schritte in Forschung und Politik in Reaktion auf die gewonnenen Erkenntnisse.

8.5.1 Forschungsimplicationen

Künftigen Forschungsarbeiten zum Thema bleibt es vorbehalten, die empirischen Erkenntnisse dieser Arbeit weiter abzusichern. Dies gilt insbesondere angesichts des stellenweise eher explorativen Charakters der Arbeit. Hinweise dazu wurden in den drei Analysekapiteln der Arbeit gegeben. Ein Beispiel aus der Interaktion zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien wäre es, dafür zu kontrollieren, wie umstritten ein Gesetzentwurf innerhalb des Regierungslagers ist. Was die generelle Interaktion zwischen Koalitionsparteien anbelangt, so könnte etwa eine weitere Verbesserung hinsichtlich der Bemühungen, Koalitionskonflikt quantitativ zu messen, ein guter Ansatzpunkt sein. Mit Blick auf die landesparlamentarische Interaktion von Koalitionsparteien im Mehrebenen-Kontext ließe sich beispielsweise die Nutzung der im Zuge der Föderalismusreform I für die Länder neu geschaffenen Abweichungsgesetzgebungskompetenz im Spiegel ebenenüber-

greifender Koalitionstypen genauer untersuchen, wenn in einigen Jahren eine breitere empirische Basis für entsprechende Analysen existieren wird. Hinsichtlich aller drei Fragestellungen der Arbeit indes gilt angesichts der vor allem kapazitätstechnisch begründeten Beschränkung der Arbeit auf eine Analyse von fünf Ländern der Wunsch, entsprechende Analysen auch auf einer breiteren Datenbasis für alle 16 Länder durchzuführen. Glücklicherweise sind Studien zu den Mustern der Landesgesetzgebung auf Basis aller 16 Länder bereits in Aussicht (vgl. Stecker/Paasch 2016).

Auch die in diesem Kapitel gestellten Schlussfragen sowie die Debatten zu institutioneller Architektur und Regierungsformat der deutschen Länder als subnationale Entitäten sind prädestiniert dafür, von künftigen Forschungsarbeiten aufgegriffen und weitergeführt zu werden – gerade, weil es jenseits des Horizonts dieser Arbeit lag, diese Fragen vertiefend zu diskutieren und zu erforschen. Vier Punkte lassen sich hier herausheben. Erstens erscheint es lohnenswert, Modelle semi-parlamentarischer Regierungssysteme mit nur einer Parlamentskammer für die deutschen Länder theoretisch durchzuspielen. Konkretere Vorstellungen davon, wie ein solches Regierungssystem auf Landesebene ausgestaltet sein könnte, lieferten einen wertvollen Beitrag dazu, substanziell eruieren zu können, welche Vor- und Nachteile semi-parlamentarisches System und Allparteienregierungen für die deutschen Länder im Vergleich aufwiesen. Aktuelle Entwicklungen werfen hier interessante Fragen auf: Was etwa würde die starke Stellung der AfD in manchen Landesparlamenten mit ihrem häufig fundamentaloppositionellen Duktus für das Regierungsformat der Allparteienregierungen bedeuten? Auch aufgrund solcher offener Fragen hat es die vorliegende Arbeit bewusst vermieden, sich schon zwischen Allparteienregierungen und einem semiparlamentarischen System festzulegen sondern bewusst beide Varianten als potenziell interessante Szenarien für die deutschen Länder beschrieben. Zweitens darf es die künftige Debatte nicht versäumen, politikwissenschaftliche und staatsorganisationsrechtliche Forschung zum Thema zusammenzuführen, sofern realistische Perspektiven für die deutschen Länder erarbeitet werden sollen. So werden Debatten zur Reform von Regierungssystemen nicht nur traditionell auch von Staatsorganisationsrechtlern geprägt (vgl. zum Beispiel Arnim 1993), deren Argumente man aus politikwissenschaftlicher Sicht nicht immer teilen muss. So wies das Bundesverfassungsgericht erst 2016 eine Klage der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag nach einer Stärkung der Oppositionsrechte mit der Begründung ab, „[...] die parlamentarischen Minderheitsrechte [seien] nicht auf die Opposition beschränkt, sondern stünden allen Abgeordneten gleichermaßen zu. Die Einführung von spezifischen Oppositionsfraktionsrechten stehe Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes entgegen, der die Freiheit und Gleichheit der Abgeordneten garantiere“ (Das Parlament 2016: 8). Ein äquivalentes Argument würde vermutlich auch im Zuge einer Debatte um ein semi-parlamentarisches Regierungssystem angeführt werden, in dem nur einem Teil der Abgeordneten Macht zur Abberufung der Regierung

zukäme. Entgegenen lässt sich hier, dass aus normativ-ontologischer Sicht letztlich die Gleichheit der Bürger entscheidend ist, nicht diejenige der Abgeordneten (vgl. Ganghof/Stecker 2009: 218). Insofern ließe sich durchaus die Frage stellen, warum eine Differenzierung von Abgeordnetenrechten problematischer sein soll als ein genereller Ausschluss eines Teils der Bürger von Repräsentation und Gesetzgebung über eine Sperrklausel bei Parlamentswahlen (vgl. auch Ganghof 2016b: 33). Entsprechende Debatten würden auf alle Fälle zu führen sein. Dies gilt insbesondere angesichts des guten Stands von Staatsrechtlern in institutionellen Reformdebatten in Deutschland, wie etwa der Föderalismusreform I (vgl. Scharpf 2009: 9–10)³²⁷. Drittens könnten sich wertvolle Hinweise für die Reformdebatten der deutschen Länder ergeben, wenn man die empirische Performanz der angesprochenen Allparteienregierungen der Schweiz und Österreichs konkret auf die im Zuge der deutschen Länder relevanten Punkte auswertet und in die dortigen Debatten einbringt. Viertens drängt sich insbesondere eine genauere Erforschung der Allparteienregierungen in der Anfangsphase der deutschen Länder auf. Interessant wäre zum Beispiel, aus welchen Gründen dieses Regierungsformat gewählt wurde und vor allem inwieweit es Abstimmungsflexibilität bei der Gesetzgebung zuließ. Eine interessante Studie könnte sich vor allem zur Allparteienregierung Baden-Württembergs zwischen 1953 und 1960 ergeben, der bislang letzten Regierung dieses Formats in Deutschland. In diesem Zeitraum nämlich bestand dort eine Regierungskoalition aus CDU, SPD, FDP/DVP und BHE, die von 1953 bis 1956 über rund 97 Prozent und von 1956 bis 1960 über sämtliche Mandate verfügte³²⁸. Neben der Analyse genereller Abstimmungsflexibilität eignete sich diese Regierungskoalition übrigens auch, um der Frage nach möglicher Abstimmungsflexibilität im Mehrebenen-Kontext nachzuspüren. Während die CDU während dieser sieben Jahre auf Bundesebene nämlich durchgängig in der Regierung und die SPD durchgängig in der Opposition war, änderte sich der Status von FDP und BHE. Der BHE schied 1955 aus der Bundesregierung aus, die FDP 1956. Dies ließe sich grundsätzlich für einen diachronen Vergleich der Beteiligung von FDP/DVP und BHE an Gesetzgebungscoalitionen vor und nach ihrem Ausscheiden aus der Bundesregierung nutzen.

8.5.2 Politikimplikationen

Natürlich finden sich auch in den bisherigen Ausführungen des Kapitels hier und da bereits mögliche politische Implikationen. Im letzten Abschnitt dieser Arbeit geht es nun jedoch gezielt um zwei politische Dynamiken, die sich zu einem

327 Aus verfassungsrechtlicher Perspektive schließlich liegen die Dinge klar. Die aufgeworfene Frage ist vielmehr eine hypothetische, jenseits der verfassungsrechtlichen Auslegung des Grundgesetzes angeordnete abstrakte Debatte.

328 Der jüngste Forschungsreport von Michael Kitzing (2017) zu den südwestdeutschen Landtagen nach 1945 kann hierfür gute Hinweise liefern, so unter anderen erste Indizien dafür, dass die Allparteienregierung durchaus zumindest nicht immer geschlossen auftrat (vgl. Kitzing 2017: 665–666).

interessanten Moment für politische Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Arbeit verdichten könnten. Beide nämlich könnten dazu beitragen, den entsprechenden Reformdruck zu erhöhen. So haben wir bereits oben dargestellt, dass die im Jahr 2017 beschlossene Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine weitere Verschiebung der Kompetenzen zugunsten des Bundes beinhaltete. Freilich sind die Länder im Zuge der Reform dafür finanziell bessergestellt worden. Doch ob dies ein wirksamer Weg ist, um die Kritik am bundesdeutschen Föderalismus im Allgemeinen und die kritische Bewertung der Daseinsberechtigung der Länder im Besonderen abzuschwächen, erscheint eher fraglich. Schließlich stecken die Länder nicht nur oberflächlich-finanziell, sondern substantiell-strukturell in der Klemme. So sind die Länder generell einem effizienzspezifischem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. Öffentlich geäußerte Zweifel an der Wirksamkeit der Terrorabwehr im föderalen Gefüge angesichts von 16 Landespolizeiapparaten, 16 Landeskriminalämtern und 16 Landesverfassungsschutzämtern oder an Unterschieden in den Schulsystemen angesichts einer gestiegenen räumlichen Mobilität sind da nur zwei prominente Beispiele. Angesichts dieses Drucks gilt es für die Länder, Vorteile dieser föderalen Struktur herauszuarbeiten. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Scharpf im Zuge der Debatten um Reformen des bundesdeutschen föderalen Gefüges bereits vor geraumer Zeit die Bedeutung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder hervorgehoben hat. Er zielt auf einen „innovationsfreundlichen Wettbewerbsföderalismus“ ab, in dem die Länder echte Gestaltungsspielräume besitzen und nutzen, um nach den jeweils besten Lösungen für Probleme zu suchen. „Der Zugewinn an flexibler Problemlösungsfähigkeit könnte erheblich sein“ (Scharpf 1999) – und die föderale Struktur damit (wieder) als Vorteil ersichtlich werden. Finanzielle Kompensationen für eine tendenziell weitere Einschränkung dieser flexiblen Problemlösungsfähigkeit wie bei der jüngsten Reform dürften den Reformdruck hingegen eher erhöhen, da sie den strukturellen Kritikpunkten am föderalen Gefüge nichts Substantielles entgegensetzen können.

Die zweite Dynamik weist den Weg zu einem möglichen Handlungsfenster für föderale Reformen, das sich in den nächsten Jahren auftun könnte. So sind die Länder durch die jüngste Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zwar zunächst finanziell bessergestellt. Doch für die Zeit ab 2020 zeichnet sich bereits erneut eine Einengung des finanziellen Handlungsspielraums der Länder ab. Denn fortan wird es die 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II beschlossene Schuldenbremse den Ländern grundsätzlich verbieten, neue Schulden zu machen. Insofern wäre es nicht unbedingt überraschend, sollten die Reformdebatten in diesem Spagat aus finanziellen Engpässen und grundsätzlichem Gestaltungsbedürfnis wieder stärker aufleben.

ANHANG

Anhang A: Zuordnung der Gesetzentwürfe zu Konfliktdimensionen

Anhang A.1: Zuordnung der Bezeichnung der Fachausschüsse zu den fünf Konfliktdimensionen von Pappi et al.

(Erläuterungen siehe Kapitel 4.4)

Ausschussbezeichnung	Zuordnung zur Konfliktdimension
Ausschuss für Arbeit und Soziales	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Arbeit, Familie und Gesundheit	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Frauen	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Bau und Landesentwicklung	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Bau- und Verkehrsangelegenheiten	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Bau, Arbeit und Landesentwicklung	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Bauen und Verkehr	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Bildung und Wissenschaft	Kultus
Ausschuss für Bildung, Wissenschaft und Kultur	Kultus
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Finanzen	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen

Ausschussbezeichnung	Zuordnung zur Konfliktdimension
Ausschuss für Frauen, Arbeit und Sozialordnung	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Frauenpolitik	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Generationen, Familie und Integration	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Gesundheit und Soziales	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Gesundheit und Verbraucherschutz	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Gleichstellung	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Gleichstellung, Familie, Kinder, Jugend und Sport	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Grubensicherheit	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Hafen, Wirtschaft und Landwirtschaft	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Haushaltskontrolle	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Informationsverarbeitung, Datenschutz und Verwaltungsreform	Inneres und Justiz (Recht)
Ausschuss für Innere Verwaltung	Inneres und Justiz (Recht)
Ausschuss für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturereform	Inneres und Justiz (Recht)
Ausschuss für Inneres	Inneres und Justiz (Recht)
Ausschuss für Inneres und für den öffentlichen Dienst	Inneres und Justiz (Recht)
Ausschuss für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Jugend, Familie und Gesundheit	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Jugend, Schule und Berufsbildung	Kultus
Ausschuss für Justiz	Inneres und Justiz (Recht)
Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Kommunalpolitik	Inneres und Justiz (Recht)
Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturereform	Inneres und Justiz (Recht)
Ausschuss für Kultur und Medien	Kultus
Ausschuss für Landesentwicklung und Verkehr	Umwelt
Ausschuss für Landwirtschaft und Naturschutz	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen

Ausschussbezeichnung	Zuordnung zur Konfliktdimension
Ausschuss für Landwirtschaft, Forsten und Landesentwicklung	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen
Ausschuss für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen
Ausschuss für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen
Ausschuss für Migrationsangelegenheiten	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Raumordnung, Städtebau und Wohnungswesen	Umwelt
Ausschuss für Recht und Verfassung	Inneres und Justiz (Recht)
Ausschuss für Schule und Weiterbildung	Kultur
Ausschuss für Soziales	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Soziales und Gesundheit	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Städtebau und Wohnungswesen	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Umwelt	Umwelt
Ausschuss für Umwelt- und Naturschutz	Umwelt
Ausschuss für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Umwelt
Ausschuss für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen
Ausschuss für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz	Umwelt
Ausschuss für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen
Ausschuss für Umweltfragen	Umwelt
Ausschuss für Umweltschutz und Raumordnung	Umwelt
Ausschuss für Verfassung, Geschäftsordnung und Wahlprüfung	Inneres und Justiz (Recht)
Ausschuss für Verkehr, Bau und Landesentwicklung	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Verkehr, Bau und Landesentwicklung	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen
Ausschuss für Verwaltungsstrukturreform	Inneres und Justiz (Recht)
Ausschuss für Wirtschaft	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen

Ausschussbezeichnung	Zuordnung zur Konfliktdimension
Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Wirtschaft und Technik	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, und Tourismus	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Wirtschaft, Innovation und Medien	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Wirtschaft, Technologie und Verkehr	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Ausschuss für Wissenschaft und Forschung	Kultus
Ausschuss für Wissenschaft und Kunst	Kultus
Ausschuss für Wohnen, Landesplanung und Verkehr	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Wohnungswesen und Städteplanung	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr	Arbeit/Soziales/Bau
Ausschuss ‚Mensch und Technik‘	Kultus
Bau- und Verkehrsausschuss	Arbeit/Soziales/Bau
Bauausschuss	Arbeit/Soziales/Bau
Familien-, Kinder- und Jugendausschuss	Arbeit/Soziales/Bau
Finanzausschuss	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Gesundheitsausschuss	Arbeit/Soziales/Bau
Gleichstellungsausschuss	Arbeit/Soziales/Bau
Haushalts- und Finanzausschuss	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Haushaltsausschuss	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Innenausschuss	Inneres und Justiz (Recht)

Ausschussbezeichnung	Zuordnung zur Konfliktdimension
Jugend- und Sportausschuss	Arbeit/Soziales/Bau
Kultur-, Kreativwirtschafts- und Medienausschuss	Kultus
Kulturausschuss	Kultus
Kulturpolitischer Ausschuss	Kultus
Kultusausschuss	Kultus
Landwirtschaftsausschuss	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Medienausschuss	Kultus
Rechts- und Europaausschuss	Inneres und Justiz (Recht)
Rechts- und Gleichstellungsausschuss	Inneres und Justiz (Recht)
Rechts- und Integrationsausschuss	Inneres und Justiz (Recht)
Rechtsausschuss	Inneres und Justiz (Recht)
Schulausschuss	Kultus
Sonderausschuss ‚Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform‘	Inneres und Justiz (Recht)
Sonderausschuss Verwaltungsreform	Inneres und Justiz (Recht)
Sozialausschuss	Arbeit/Soziales/Bau
Sozialpolitischer Ausschuss	Arbeit/Soziales/Bau
Sportausschuss	Kultus
Stadtentwicklungsausschuss	Umwelt
Tourismusausschuss	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Umweltausschuss	Umwelt
Verfassungsausschuss	Inneres und Justiz (Recht)
Verkehrsausschuss	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Wirtschaftsausschuss	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/ Finanzen
Wissenschaftsausschuss	Kultus
Zeitweiliger Ausschuss für Verfassung	Inneres und Justiz (Recht)
Zeitweiliger Ausschuss Hochwasser	Umwelt

Anhang A.2: Zuordnung der Ressortbezeichnung der federführenden Ministerien zu den fünf Konfliktdimensionen von Pappi et al.

(Erläuterungen siehe Kapitel 4.4)

Ressortbezeichnung	Zuordnung zur Konfliktdimension
Bauen und Verkehr	Arbeit/Soziales/Bau
Finanz	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen
Finanzen	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen
Frauen, Arbeit und Sozialordnung	Arbeit/Soziales/Bau
Gesundheit und Soziales	Arbeit/Soziales/Bau
Innen	Inneres und Justiz (Recht)
Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie	Kultus
Justiz	Inneres und Justiz (Recht)
Kultus	Kultus
Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz	Umwelt
Sozial	Arbeit/Soziales/Bau
Stadtentwicklung, Kultur und Sport	Kultus
Städtebau und Wohnen	Arbeit/Soziales/Bau
Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit	Arbeit/Soziales/Bau
Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen
Wissenschaft und Kunst	Kultus

Anhang A.3: Zuordnung der Ressortbezeichnung der einbringenden Minister zu den fünf Konfliktdimensionen von Pappi et al.

(Erläuterungen siehe Kapitel 4.4)

Ressortbezeichnung	Zuordnung zur Konfliktdimension
Bau und Verkehr	Arbeit/Soziales/Bau
Innen	Inneres und Justiz (Recht)
Umwelt	Umwelt
Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft	Wirtschaft/Verkehr/Landwirtschaft/Finanzen

Anhang B: Deskriptive Übersicht über den für die Analyse in Kapitel 5 verwendeten Datensatz

Variable	N	Minimum	Maximum	Arithm. Mittel	Median	Standard- abweichung
Abstimmungsverhalten Oppositionspartei (abhängige Var.)	6.224	0	1	0,523	1	0,500
Veränderung der progr. Distanz für Oppositionspartei	4.864	-1,564	1,696	0,181	0,142	0,584
Progr. Distanz für Oppositionspartei (Pappi et al.)	6.472	0,0207	3,105	1,052	1,014	0,701
Progr. Distanz für Oppositionspartei (Bräuninger/Debus)	6.707	0,0589	9,064	2,974	2,982	1,637
Salienz	6.519	0	53,11	19,76	17,97	10,49
Technischer Gesetzentwurf	6.707	0	1	0,153	0	0,360
Fraktionsgröße (logarithmierte Variable)	6.707	1,551	3,733	2,793	2,900	0,720
Mehrheitsmarge (logarithmierte Variable)	6.707	-0,884	3,205	1,250	1,389	1,020
Vollständiger Regierungswechsel	6.707	0	1	0,193	0	0,394

Lagerübergreifender Gesetzesentwurf	6.707	0	1	0,0571	0	0,232
Progr. Alternative für Regierungspartei	6.065	-0,838	1,694	-0,109	-0,147	0,472
Anstehende Wahl	6.707	0	1	0,0905	0	0,287
NPD	6.707	0	1	0,0198	0	0,139
1. LP Ostdeutschland	6.707	0	1	0,140	0	0,347
Große Koalition	6.707	0	1	0,120	0	0,326
Hamburg	6.707	0	1	0,223	0	0,416
Hessen	6.707	0	1	0,263	0	0,441
Mecklenburg- Vorpommern	6.707	0	1	0,158	0	0,365
Nordrhein- Westfalen	6.707	0	1	0,185	0	0,388
Sachsen-Anhalt	6.707	0	1	0,171	0	0,376

Anhang C: Replikation von Modellen aus Kapitel 5

Anhang C.1: Replikation der Modelle 5.1.1, 5.1.2 und 5.2.2 unter Ausschluss potenziell besonders einflussreicher Fälle (Pregibons $dbeta > 1$)

	Modell 5.1.1.a	Modell 5.1.2.a	Modell 5.2.2.a
Veränderung der progr. Distanz für Oppositionspartei	-0,233*** (0,0628)		
Progr. Distanz für Oppositionspartei		-0,320*** (0,0508)	-0,302*** (0,0452)
Salienz	-0,0108*** (0,00396)	-0,0100** (0,00401)	-0,00952*** (0,00343)
Technischer Gesetzentwurf	1,399*** (0,123)	1,423*** (0,123)	1,426*** (0,115)
Fraktionsgröße	0,164*** (0,0402)	0,0702* (0,0422)	0,0750** (0,0349)
Mehrheitsmarge	-0,0610 (0,0713)	0,0313 (0,0725)	-0,0169 (0,0564)
Vollständiger Regierungswechsel	-0,283** (0,126)	-0,331*** (0,126)	-0,180* (0,105)
Lagerübergreifender Gesetzentwurf	1,811*** (0,220)	1,857*** (0,225)	1,635*** (0,186)
Progr. Alternative für Regierungspartei	0,0949 (0,0976)	0,118 (0,0980)	0,0681 (0,0902)

Anstehende Wahl	0,306** (0,143)	0,312** (0,144)	0,310** (0,127)
NPD	-1,158** (0,246)	-1,235** (0,247)	-1,351** (0,240)
1. LP Ostdeutschland			0,801** (0,245)
Große Koalition	-0,208 (0,168)	-0,320* (0,166)	-0,189 (0,159)
Hamburg	0,567** (0,176)	0,735** (0,178)	0,661** (0,171)
Hessen	-0,0220 (0,206)	0,174 (0,205)	0,174 (0,181)
Nordrhein-Westfalen	-0,234 (0,188)	-0,221 (0,194)	-0,174 (0,176)
Sachsen-Anhalt	-0,0790 (0,161)	-0,143 (0,160)	-0,250 (0,156)
Konstante	-0,452 (0,289)	-0,100 (0,291)	-0,0514 (0,241)
Wald χ^2	362,72***	397,21***	468,07***
BIC	5.385,5	5.337,4	6.847,1
N	4.271	4.271	5.447

Anmerkungen: Ausgegeben sind Logitkoeffizienten mit nach Gesetzentwürfen geclusterten Standardfehlern in Klammern (2.346 Cluster in Modell 5.1.1a; 2.314 Cluster in Modell 5.1.2a; 2.828 Cluster in Modell 5.2.2a). Wir verzichten hier darauf, die Modelle 5.1.1a und 5.1.2a auf dieselbe Datengrundlage zu reduzieren, da jeweils unterschiedlich viele einflussreiche Beobachtungen vorliegen.

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Anhang C.2: Replikation der Modelle 5.1.1, 5.1.2 und 5.2.2 unter Ausschluss der Kategorie dreier Oppositionsfraktionen zugeordneten Beobachtungen

	Modell 5.1.1b	Modell 5.1.2b	Modell 5.2.2b
Veränderung der progr. Distanz für Oppositionspartei	-0,261*** (0,0619)		
Progr. Distanz für Oppositionspartei		-0,267*** (0,0598)	-0,220*** (0,0572)
Salienz	-0,0157*** (0,00460)	-0,0167*** (0,00470)	-0,0117*** (0,00373)
Technischer Gesetzentwurf	1,338*** (0,147)	1,353*** (0,146)	1,375*** (0,137)
Fraktionsgröße	0,134*** (0,0413)	0,0835** (0,0407)	0,140*** (0,0364)
Mehrheitsmarge	-0,0750 (0,0966)	0,0204 (0,0972)	-0,0286 (0,0962)
Vollständiger Regierungswechsel	-0,459*** (0,139)	-0,455*** (0,140)	-0,377*** (0,132)
Lagerübergreifender Gesetzentwurf	2,257*** (0,300)	2,261*** (0,300)	2,066*** (0,264)
Progr. Alternative für Regierungspartei	0,162 (0,110)	0,170 (0,107)	0,148 (0,104)

Anstehende Wahl	0,411** (0,167)	0,412** (0,168)	0,474*** (0,159)
1. LP Ostdeutschland			
Große Koalition	-0,329 (0,211)	-0,482** (0,211)	0,824*** (0,300)
Hamburg	0,664*** (0,195)	0,774*** (0,197)	-0,364* (0,206)
Hessen	0,130 (0,301)	0,336 (0,301)	0,759*** (0,195)
Nordrhein-Westfalen	-0,00441 (0,220)	0,0829 (0,223)	0,449 (0,299)
Sachsen-Anhalt	0,0379 (0,200)	0,0366 (0,204)	0,00207 (0,219)
Konstante	-0,265 (0,337)	-0,0728 (0,349)	-0,0000751 (0,198)
Wald χ^2	291,20***	293,02***	329,12***
BIC	4.109,0	4.107,3	4.824,5
N	3.291	3.291	3.865

Anmerkungen: Ausgegeben sind Logitkoeffizienten mit nach Gesetzentwürfen geclusterten Standardfehlern in Klammern (1.902 Cluster Modell 5.1.1b und Modell 5.1.2b; 2.191 Cluster in Modell 5.2.2b).

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Anhang C.3: Replikation von Modell 5.1.1, 5.1.2 und 5.2.2 unter Einfluss von Dummy-Variablen für Politikdimensionen

	Modell 5.1.1c	Modell 5.1.2c	Modell 5.2.2c
Veränderung der progr. Distanz für Oppositionspartei	-0,283*** (0,0610)		
Progr. Distanz für Oppositionspartei		-0,331*** (0,0476)	-0,312*** (0,0436)
Salienz	-0,00410 (0,00436)	-0,00564 (0,00436)	-0,00107 (0,00367)
Technischer Gesetzentwurf	1,348*** (0,123)	1,359*** (0,123)	1,402*** (0,116)
Fraktionsgröße	0,182*** (0,0354)	0,0857*** (0,0373)	0,105*** (0,0318)
Mehrheitsmarge	-0,122* (0,0669)	0,0138 (0,0684)	-0,0561 (0,0559)
Vollständiger Regierungswechsel	-0,345*** (0,122)	-0,333*** (0,123)	-0,248** (0,103)
Lagerübergreifender Gesetzentwurf	1,728*** (0,221)	1,724*** (0,223)	1,525*** (0,189)
Progr. Alternative für Regierungspartei	0,136 (0,0961)	0,142 (0,0944)	0,108 (0,0883)
Anstehende Wahl	0,251* (0,143)	0,252* (0,143)	0,259** (0,127)
NPD	-1,199*** (0,240)	-1,241*** (0,239)	-1,288*** (0,240)

1. LP Ostdeutschland		
Große Koalition	-0,0430 (0,164)	-0,242 (0,162)
Hamburg	0,540*** (0,175)	0,702*** (0,177)
Hessen	-0,0955 (0,199)	0,150 (0,200)
Nordrhein-Westfalen	-0,153 (0,186)	-0,0404 (0,186)
Sachsen-Anhalt	-0,213 (0,159)	-0,225 (0,159)
Umwelt	0,240 (0,196)	0,172 (0,196)
Innere/Recht	0,0200 (0,139)	0,0699 (0,140)
Kultur	-0,438*** (0,170)	-0,347*** (0,169)
Wirtschaft/Landwirtschaft/Finanzen	-0,265** (0,129)	-0,246* (0,129)
Konstante	-0,378 (0,305)	-0,0789 (0,308)
Wald χ^2	401,34***	425,93***
BIC	6,022,4	6,005,7
N	4.767	4.767
		492,71***
		7.451,8
		5.914

Anmerkungen: Ausgegeben sind Logitkoeffizienten mit nach Gesetztentwürfen geclusterten Standardfehlern in Klammern (2.395 Cluster in Modell 5.1.1c und in Modell 5.1.2c, 2.876 Cluster in Modell 5.2.2c).

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Anhang C.4: Replikation von Modell 5.2.2 unter Verwendung der Positionsdaten nach Bräuninger/Debus

Modell 5.2.2d	
Progr. Distanz für Oppositionspartei (Bräuninger/Debus)	-0,0386* (0,0215)
Salienz	-0,00726** (0,00302)
Technischer Gesetzentwurf	1,383*** (0,114)
Fraktionsgröße	0,197*** (0,0288)
Mehrheitsmarge	-0,115** (0,0544)
Vollständiger Regierungswechsel	-0,300*** (0,102)
Lagerübergreifender Gesetzentwurf	1,604*** (0,183)
Anstehende Wahl	0,221* (0,124)
NPD	-1,453*** (0,248)
1. LP Ostdeutschland	0,524** (0,237)
Große Koalition	-0,250 (0,155)
Hamburg	0,469*** (0,174)
Hessen	-0,148 (0,178)
Nordrhein-Westfalen	-0,205 (0,174)
Sachsen-Anhalt	-0,175 (0,154)
Konstante	-0,306 (0,240)
<i>Wald</i> χ^2	450,69***
<i>BIC</i>	7.581,0
<i>N</i>	5.992

Anmerkungen: Ausgegeben sind Logitkoeffizienten mit nach Gesetzentwürfen geclusterten Standardfehlern in Klammern (2.915 Cluster).

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Anhang D: Deskriptive Übersicht über den für die quantitative Analyse in Kapitel 6 verwendeten Datensatz

Variable	Minimum	Maximum	Arithm. Mittel	Median	Standardabweichung
Konfliktdauer (abhängige Variable)	2	1.749	1.038	1.080	385,7
Mehrheitsmarge (logarithmierte Variable)	-0,884	3,205	1,350	1,389	1,048
Größenunterschied Koalitionsparteien	1,408	41,32	28,89	32,08	11,53
Programmatische Spannweite	0	2,809	0,688	0,460	0,720
Wunschkoalition	0	1	0,393	0	0,488
Länge Koalitionsvertrag	2.595	93.923	26.050	23.712	18.828
Keine Koalitionsdisziplin	0	1	0,0667	0	0,250
Tangentiale Salienzen	0	1.715	463,0	424,9	327,8
Technischer Gesetzentwurf	0	1	0,133	0	0,340
Vielschichtigkeit	0	20	1,917	1	2,154
Regierungsumbildung (zeit-variierende Variable)	0	1	0,0164	0	0,127
Veränderung Arbeitslosigkeit (zeit-variierende Variable)	-10,10	31,14	0,200	-0,500	3,877
Reguläre LP 4 Jahre	0	1	0,531	1	0,499
Verkürzung LP	0	664	33,22	0	135,8
1. LP Ostdeutschland	0	1	0,0989	0	0,299
Koalitionsregierung	0	1	0,809	1	0,393
Programmatische Alternative	-0,838	1,694	-0,0626	-0,140	0,467
Kreuzstich Ausschussvorsitz	0	1	0,199	0	0,399
Volatilität	2,275	27,68	12,37	11,35	5,207
Hamburg	0	1	0,204	0	0,403
Hessen	0	1	0,229	0	0,420
Mecklenburg-Vorpommern	0	1	0,186	0	0,389
Nordrhein-Westfalen	0	1	0,235	0	0,424
Sachsen-Anhalt	0	1	0,146	0	0,353

Anmerkung: Sofern keine fehlenden Werte vorliegen ist N = 2.423.126 (verteilt auf 3.068 Gesetzentwürfe).

Anhang E: Vollständige Ergebnisse der Ereignisdatenanalysen zur Erklärung von Koalitionskonflikt (Modelle 6.1 bis 6.2.5)

	Modell 6.1	Modell 6.2.1	Modell 6.2.2	Modell 6.2.3	Modell 6.2.4	Modell 6.2.5
Mehrheitsmarge	1,160** (0,056)	1,175** (0,047)	1,190** (0,064)	1,189** (0,060)	1,171** (0,067)	1,117** (0,045)
Mehrheitsmarge * verbleibende Zeit	1,074** (0,033)	1,056** (0,026)	1,066** (0,029)	1,091** (0,031)	1,091** (0,031)	1,091** (0,031)
Größenunterschied Koalitionsparteien		1,007* (0,004)	0,999 (0,004)	0,992** (0,004)	0,994** (0,004)	0,990** (0,004)
Programmatische Spannweite			0,900 (0,059)	0,902 (0,058)	0,880* (0,060)	0,912* (0,045)
Wunschkoalition				1,172** (0,060)	1,230** (0,079)	1,216** (0,080)
Länge Koalitionsvertrag					1,000002 (0,000002)	1,000002* (0,000001)
Keine Koalitionsdisziplin			0,865 (0,105)	0,819* (0,093)	0,823 (0,101)	0,884 (0,110)
Tangentiale Salienzen			1,00002 (0,0001)	1,00002 (0,0001)	0,9999 (0,0001)	0,99997 (0,00009)
Technischer Gesetzentwurf	1,080 (0,098)		1,042 (0,091)	1,049 (0,091)	1,046 (0,091)	0,922 (0,073)
Vielschichtigkeit	1,038** (0,009)		1,046** (0,012)	1,047** (0,012)	1,045** (0,012)	1,047** (0,011)
Regierungsumbildung (zeit-varierend)	2,252** (0,413)		2,480** (0,640)	2,525** (0,651)	2,526** (0,651)	2,244** (0,435)
Δ Arbeitslosigkeit (zeit-varierend)	0,970** (0,008)		0,968** (0,011)	0,968** (0,011)	0,968** (0,011)	0,971** (0,009)
Reguläre LP 4 Jahre	1,443** (0,084)	1,149 (0,110)	1,407** (0,178)	1,543** (0,166)	1,515** (0,168)	1,458** (0,160)
Verkürzung LP	1,002** (0,000)	1,002** (0,000)	1,001** (0,000)	1,002** (0,000)	1,002** (0,000)	1,001** (0,000)
1. LP Ostdeutschland	1,579** (0,133)	1,596** (0,116)	1,724** (0,277)	1,864** (0,297)	1,920** (0,322)	1,942** (0,222)
Koalitionsregierung	0,877* (0,064)					

Programmatische Alternative										
Kreuzstich Ausschussvorsitz										
Volatilität	1,003 (0,004)	1,008** (0,004)	1,003 (0,005)	0,997 (0,004)	1,009 (0,065)	1,042 (0,078)	0,884* (0,063)	0,998 (0,005)		
HH	0,953 (0,131)	0,879 (0,158)	1,239 (0,207)	1,280 (0,194)	1,280 (0,194)	1,341* (0,213)	1,405** (0,196)			
HE	1,416** (0,188)	1,392** (0,117)	1,592** (0,260)	1,479** (0,238)	1,479** (0,238)	1,370* (0,246)	1,415** (0,137)			
NW	1,027 (0,096)	0,785 (0,116)	1,110 (0,252)	1,223 (0,224)	1,223 (0,224)	1,157 (0,217)	1,244* (0,155)			
ST	0,951 (0,041)	0,914** (0,034)	0,989 (0,071)	1,019 (0,059)	1,019 (0,059)	1,003 (0,065)	1,053 (0,053)			
Keine Koalitionsdisziplin * verbleibende Zeit										
Technischer Gesetzentwurf * verbleibende Zeit	1,192** (0,094)		1,193* (0,115)	1,191* (0,108)	1,191* (0,108)	1,188* (0,109)				
Regierungsumbildung * verbleibende Zeit	2,748** (0,450)		6,169** (2,706)	6,246** (2,702)	6,246** (2,702)	6,368** (2,798)	3,689** (0,970)			
Reguläre LP 4 Jahre * verbleibende Zeit	0,484** (0,035)	0,430** (0,027)	0,420** (0,033)	0,481** (0,035)	0,481** (0,035)	0,481** (0,035)	0,506** (0,048)			
Verkürzung LP * verbleibende Zeit			0,997** (0,000)	0,998** (0,000)	0,998** (0,000)	0,998** (0,000)	0,997** (0,000)			
1. LP Ostdeutschland * verbleibende Zeit	1,518** (0,115)	1,719** (0,117)	1,893** (0,135)	1,676** (0,123)	1,676** (0,123)	1,674** (0,122)	1,450** (0,132)			
HH * verbleibende Zeit		1,263** (0,127)	1,296** (0,111)							
HE * verbleibende Zeit	1,174** (0,089)	1,347** (0,052)	1,354** (0,049)	1,283** (0,066)	1,283** (0,066)	1,284** (0,066)	1,236** (0,093)			
ST * verbleibende Zeit	0,843** (0,066)									
<i>N (Gesetzentwürfe)</i>	3,068	2,502	2,277	2,277	2,277	2,277	2,495			
<i>Log-Pseudolikelihood</i>	-21,006***	-16,677***	-14,906***	-14,909***	-14,908***	-14,908***	-16,575***			

Anmerkungen: Ausgegeben sind Hazard Ratios mit nach Legislaturperioden geklusterten Standardfehlern in Klammern (23 Cluster in Modell 6.1; 19 Cluster in den Modellen 6.2.1 und 6.2.5; 18 Cluster in den Modellen 6.2.2 bis 6.2.4). * p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01

Anhang F: Veranschaulichung der möglichen Zeitabhängigkeit des Effekts der Mehrheitsmarge aus Kapitel 6

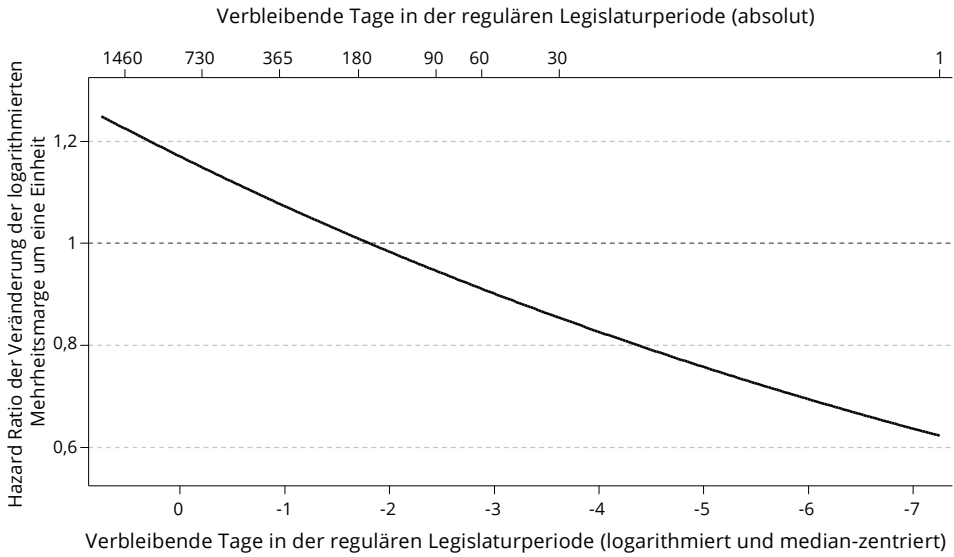


Abb. F.1: Graphische Darstellung des Interaktionseffekts von Mehrheitsmarge des Regierungslagers und verbleibender Zeit in der Legislaturperiode (Modell 6.2.4)

Anhang G: Replikation von Modellen aus Kapitel 6

Anhang G.1: Replikation von Modell 6.2.4 und 6.2.5 jeweils ohne potenziell einflussreiche Beobachtungen

	Modell 6.2.4a	Modell 6.2.5a
Mehrheitsmarge	1,119* (0,068)	1,103*** (0,041)
Mehrheitsmarge * verbleibende Zeit	1,031 (0,028)	
Größenunterschied Koalitionsparteien	0,992* (0,004)	0,993* (0,004)
Programmatische Spannweite	0,896* (0,059)	0,928* (0,039)
Wunschkoalition	1,280*** (0,083)	1,212*** (0,072)
Länge Koalitionsvertrag	1,000003** (0,000001)	1,000002** (0,000001)
Keine Koalitionsdisziplin	0,749*** (0,060)	0,773*** (0,070)
Tangentiale Salienzen	0,99997 (0,00009)	0,99998 (0,00008)
Technischer Gesetzentwurf	1,069 (0,098)	0,876 (0,077)
Vielschichtigkeit	1,041*** (0,011)	1,042*** (0,010)
Regierungsumbildung (zeit-varierend)	0,769 (0,396)	2,659*** (0,484)
Δ Arbeitslosigkeit (zeit-varierend)	0,970*** (0,011)	0,970*** (0,009)
Reguläre LP 4 Jahre	1,178 (0,152)	1,275** (0,126)
Verkürzung LP	1,002*** (0,000)	1,002*** (0,000)
1. LP Ostdeutschland	1,971*** (0,297)	1,828*** (0,181)

Programmatische Alternative	1,097 (0,080)	
Kreuzstich Ausschussvorsitz	0,886 (0,071)	0,886* (0,063)
Volatilität	0,995 (0,005)	0,997 (0,005)
HH	1,419** (0,163)	1,335** (0,176)
HE	1,258 (0,213)	1,283** (0,113)
NW	1,030 (0,191)	1,102 (0,127)
ST	0,966 (0,051)	1,010 (0,045)
Technischer Gesetzentwurf * verbleibende Zeit	1,351** (0,118)	
Regierungsumbildung * verbleibende Zeit		28,977** (32,160)
Reguläre LP 4 Jahre * verbleibende Zeit	0,374** (0,027)	0,429** (0,027)
Verkürzung LP * verbleibende Zeit	0,998** (0,000)	0,998** (0,000)
1. LP Ostdeutschland * verbleibende Zeit	1,371** (0,101)	1,279** (0,090)
HE * verbleibende Zeit	1,313** (0,044)	1,245** (0,062)
<i>N (Gesetzentwürfe)</i>	2,223	2,481
<i>Log-Pseudolikelihood</i>	-14,487***	-16,450***

Anmerkungen: Ausgegeben sind Hazard Ratios mit nach Legislaturperioden gedulsterten Standardfehlern in Klammern (18 Cluster in Modell 6.2.4a; 19 Cluster in Modell 6.2.5a). Wir verzichten in Modell 6.2.4a auf die Interaktion der Variable Regierungsumbildung mit der verbleibenden Zeit, da sich kein entsprechender zeitabhängiger Effekt zeigt. Aus demselben Grund verzichten wir in Modell 6.2.5 auf die Interaktion der Variable Keine Koalitionsdisziplin mit der verbleibenden Zeit. Die potenzielle Zeitabhängigkeit der Variable Mehrheitsmarge wurde dennoch modelliert, da dieser Punkt im Rahmen der kausalen Schlüsselvariablen in Kapitel 6 explizit diskutiert wurde.

* p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01

Anhang G.2: Replikation der Modelle 6.2.4 und 6.2.5 unter Einschluss von Dummy-Variablen für Politikdimensionen

	Modell 6.2.4b	Modell 6.2.5b
Mehrheitsmarge	1,172 ^{***} (0,068)	1,123 ^{***} (0,047)
Mehrheitsmarge * verbleibende Zeit	1,089 ^{***} (0,031)	
Größenunterschied Koalitionsparteien	0,990 ^{**} (0,005)	0,990 ^{**} (0,005)
Programmatische Spannweite	0,848 ^{**} (0,058)	0,907 ^{**} (0,040)
Wunschkoalition	1,277 ^{***} (0,091)	1,231 ^{***} (0,083)
Länge Koalitionsvertrag	1,000003 [*] (0,000002)	1,000003 [*] (0,000001)
Keine Koalitionsdisziplin	0,833 (0,106)	0,882 (0,111)
Tangentiale Salienzen	1,0000 (0,0001)	1,0000 (0,0001)
Technischer Gesetzentwurf	1,040 (0,090)	0,921 (0,072)
Vielschichtigkeit	1,048 ^{***} (0,012)	1,050 ^{***} (0,012)
Regierungsumbildung (zeit-varierend)	2,533 ^{***} (0,654)	2,242 ^{***} (0,435)
Δ Arbeitslosigkeit (zeit-varierend)	0,968 ^{***} (0,011)	0,971 ^{***} (0,009)
Reguläre LP 4 Jahre	1,511 ^{***} (0,162)	1,462 ^{***} (0,153)
Verkürzung LP	1,002 ^{***} (0,000)	1,001 ^{***} (0,000)
1. LP Ostdeutschland	1,951 ^{***} (0,365)	1,951 ^{***} (0,223)
Programmatische Alternative	1,094 (0,086)	

Kreuzstich Ausschussvorsitz	0,875 [*] (0,068)	0,877 [*] (0,064)
Volatilität	0,994 (0,005)	0,998 (0,005)
HH	1,401 [*] (0,242)	1,433 ^{**} (0,217)
HE	1,329 (0,237)	1,398 ^{***} (0,143)
NW	1,150 (0,215)	1,240 [*] (0,154)
ST	0,989 (0,069)	1,048 (0,059)
Umwelt	1,067 (0,104)	1,057 (0,101)
Inneres/Recht	1,109 (0,073)	1,092 (0,066)
Kultus	1,119 (0,099)	1,087 (0,076)
Arbeit/Soziales/Bau	0,971 (0,086)	0,956 (0,078)
Keine Koalitionsdisziplin * verbleibende Zeit		1,243 ^{**} (0,107)
Technischer Gesetzentwurf * verbleibende Zeit	1,183 [*] (0,109)	
Regierungsumbildung * verbleibende Zeit	6,470 ^{***} (2,868)	3,688 ^{***} (0,983)
Reguläre LP 4 Jahre * verbleibende Zeit	0,483 ^{***} (0,034)	0,508 ^{***} (0,046)
Verkürzung LP * verbleibende Zeit	0,998 ^{***} (0,000)	0,997 ^{***} (0,000)
1. LP Ostdeutschland * verbleibende Zeit	1,664 ^{***} (0,113)	1,446 ^{***} (0,130)
HE * verbleibende Zeit	1,269 ^{***} (0,062)	1,224 ^{***} (0,085)
N (Gesetzentwürfe)	2,277	2,495
Log-Pseudolikelihood	-14,906 ^{***}	-16,573 ^{***}

Anmerkungen: Ausgegeben sind Hazard Ratios mit nach Legislaturperioden geclusterten Standardfehlern in Klammern (18 Cluster in Modell 6.2.4b; 19 Cluster in Modell 6.2.5b).

* p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01

Anhang G.3: Replikation von Modell 6.2.5 unter Verwendung der Positionsdaten nach Bräuninger/Debus

	Modell 6.2.5c
Mehrheitsmarge	1,071 (0,063)
Größenunterschied Koalitionsparteien	0,986** (0,006)
Programmatische Spannweite (Bräuninger/Debus)	1,036 (0,039)
Wunschkoalition	1,263*** (0,088)
Länge Koalitionsvertrag	1,000002 (0,000001)
Keine Koalitionsdisziplin	0,840 (0,122)
Tangentiale Salienzen	1,00002 (0,00008)
Technischer Gesetzentwurf	0,920 (0,073)
Vielschichtigkeit	1,043*** (0,011)
Regierungsumbildung (zeit-varierend)	2,258*** (0,446)
Δ Arbeitslosigkeit (zeit-varierend)	0,971*** (0,009)
Reguläre LP 4 Jahre	1,413*** (0,153)
Verkürzung LP	1,001*** (0,000)

1. LP Ostdeutschland	2,146*** (0,275)
Kreuzstich Ausschussvorsitz	0,905 (0,062)
Volatilität	1,003 (0,005)
HH	1,565** (0,345)
HE	1,497*** (0,185)
NW	1,300 (0,214)
ST	1,134 (0,130)
Keine Koalitionsdisziplin * verbleibende Zeit	1,242** (0,110)
Regierungsumbildung * verbleibende Zeit	3,739*** (1,002)
Reguläre LP 4 Jahre * verbleibende Zeit	0,508*** (0,049)
Verkürzung LP * verbleibende Zeit	0,997*** (0,000)
1. LP Ostdeutschland * verbleibende Zeit	1,449*** (0,134)
HE * verbleibende Zeit	1,235*** (0,091)

N (Gesetzenwürfe) 2.502
Log-Pseudolikelihood -16.628***

Anmerkungen: Ausgegeben sind Hazard Ratios mit nach Legislaturperioden geclusterten Standardfehlern in Klammern (19 Cluster). * p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01

Anhang H: Synopse der in Kapitel 6 qualitativ ausgewerteten Gesetzentwürfe in den Legislaturperioden 3–5 Mecklenburg-Vorpommerns der Politikdimension WLF

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
3/352	Versorgungsrücklagengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Bildung von Versorgungsrücklagen; deren Verwendung nur zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben	Finanzen/ Haushalt		–		
3/353	Gesetz über die Nachprüfung öffentlicher Auftragsvergaben in Mecklenburg-Vorpommern	Einrichtung der Vergabekammern beim Wirtschaftsministerium	Wirtschaft		–		
3/441	Erstes Gesetz zur Änderung des Sparkassengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Ermöglichen des Abführens von Teilen des Jahresüberschusses an kommunale Gewährträger; stärkere Regulierung der Anstellungsverträge	Wirtschaft	Vorwurf, Gewinnausschüttungen der Sparkassen sollten die mangelnde finanzielle Unterstützung der Kommunen seitens des Landes kompensieren; Sicherstellen der gemeinnützigen Verwendung der Gewinnausschüttungen; Eignung der Sparkassenaufsichtsbehörde als Prüfinstanz für Anstellungsverträge; zu starke staatliche Einmischung in das Sparkassenwesen	–		
3/722	Erstes Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern	Anpassung der Landeshaushaltsordnung an veränderte Rechtslage: mehr Flexibilität bei der Ausführung des Haushalts	Finanzen/ Haushalt	Frage wie viel Freiraum betreffende Organisationseinheiten (z. B. Universitäten, Fachministerien) bekommen sollten	–		

	Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
	Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
	Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
3/723	Gesetz zur Übertragung der Aufgaben für die Überwachung der Rinderkennzeichnung und Rindfleischetikettierung	Übertragung von Aufgaben bei Rinderkennzeichnung und Rindfleischetikettierung auf Landkreise und kreisfreie Städte	Landwirtschaft	Verbraucherfreundlichere Formulierung des Gesetzentwurfs	–		
3/725	Gesetz über die Steuerberaterversorgung in Mecklenburg-Vorpommern	Schaffung eines eigenständigen Versorgungswerks für Steuerberater in MV	Finanzen/Haushalt		–		
3/913	Jagdgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Spezifizierung der Rechtslage nach einem Entscheid des Verwaltungsgerichts; Regelung der Beitragspflicht zu den Wildschadensausgleichskassen	Landwirtschaft	Stellung der Jagd in der Gesellschaft; keine Ausweitung der Wildschadensersatzpflicht	–		

Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
X	Zwei Enthaltungen in der PDS-Fraktion	X	PDS kritisiert verbraucherfreundliche Formulierung des Gesetzesentwurfs und bezweifelt, ob die Kosten für die notwendigen kommunalen Amtshandlungen durch die vorgesehenen Gebühren und Auslagen wirklich gedeckt werden (PL.-Pr. 3/27 S. 1422-1423, 3/31 S. 1738-1739)	Ja (Eher stark)	
-		-		Kein	
X	Eine Gegenstimme in der PDS-Fraktion in 2. Lesung	-		Ja (Eher schwach)	Gegenstimme in der PDS-Fraktion als einziges Indiz für Koalitionskonflikt

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
3/1381	Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsstellung des Datenverarbeitungszentrums Mecklenburg-Vorpommern	Schaffung einer zentralen IT-Beschaffungsstelle der Landesbehörden, um durch Synergieeffekte Einsparungen zu erreichen	Finanzen/ Haushalt	Frage, ob die Berechtigung des DVZ, als landeseigene Gesellschaft am freien Wettbewerb teilzunehmen, zulasten mittelständischer IT-Unternehmen in MV geht	–		
3/1521	Gesetz zur Zustimmung zum Staatsvertrag zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und dem Land Nordrhein-Westfalen über die Zugehörigkeit der Wirtschaftsprüfer und der vereidigten Buchprüfer des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum Versorgungswerk der Wirtschaftsprüfer und vereidigten Buchprüfer im Lande Nordrhein-Westfalen	Keine Schaffung eines eigenen Versorgungswerks für Wirtschafts- und Buchprüfer in MV; stattdessen Umsetzung eines Staatsvertrags über den Beitritt zum Versorgungswerk NW; Ausgestaltung als Pflichtversorgung	Finanzen/ Haushalt		–		

Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
X	Eine Stimmenthaltung in der SPD-Fraktion in 2. Lesung	-		Ja (Eher schwach)	PDS gibt sich etwas etastistischer („Die Fraktion der PDS hat hierzu betont, dass das Vermögen des Landes im Rahmen des Wettbewerbs sehr wohl produktiv im Interesse des Landes einzusetzen sei.“, s. Beschlussempfehlung Finanzausschuss Drs.-Nr. 3/1540 S. 12); Finanzministerin Keler (SPD): „Das DVZ übernimmt lediglich die Funktion einer zentralen Vergabestelle“ (Pl.-Pr. 3/46 S. 2958); gemeinsames Verabschieden des Gesetzentwurfs stand jedoch nie in Frage.
-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
3/1525	Gesetz zum Staatsvertrag vom 29. September 2000 zur Änderung des Staatsvertrages vom 17. Dezember 1992 über den Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverband	Umsetzung eines Staatsvertrags zum Fortbestand des OSGV unter Optimierung der Verbandsstrukturen in Bezug auf Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit	Wirtschaft	Frage, ob der Entwurf tatsächlich Verbesserungen bei Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bringt und eventuell das Selbstverwaltungsrecht der Verbandsmitglieder nicht ausreichend respektiert	–		
3/1805	Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften	Anpassung von Amtsbezeichnungen und Regelungen zur Besoldung an veränderte Rechtslage	Finanzen/ Haushalt	Höherstufung des Chefs der Staatskanzlei	–		
3/2263	Gesetz zur Umstellung von Gesetzen des Landes Mecklenburg-Vorpommern auf Euro	Umstellung von DM-Beträgen auf den Euro in Landesgesetzen (Umsetzung einer EG-Verordnung)	Finanzen/ Haushalt		X	Rein technische Anpassung bestehender Landesgesetze im Zuge der Währungs-umstellung	
3/2391	Gesetz über die Erhebung von Kirchensteuer im Land Mecklenburg-Vorpommern	Rechtsbereinigung und redaktionelle Anpassung zur Ermöglichung der Erhebung von Kirchensteuer in MV	Finanzen/ Haushalt		X	Lediglich Rechtsbereinigung und redaktionelle Anpassung	
3/2588	Zweites Gesetz zur Änderung des Sparkassengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Bundesweit einheitliche Anpassung der Sparkassengesetze der Länder nach einer Verständigung zwischen EU-Kommission, Bundesregierung, Länderregierungen und Sparkassen-Finanzgruppe: Neugestaltung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast (Sparkassen haften mit gesamtem Vermögen und werden im Zweifel nicht automatisch vom Träger gestützt). Verbesserung der Bedingungen bei Fusion von Sparkassen	Wirtschaft		–		

	Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
	Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
	Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
	-		-		Kein	
	X	Eine Stimmenthaltung in der PDS-Fraktion in 2. Lesung	-		Ja (Eher schwach)	Stimmenthaltung in der PDS-Fraktion als einziges Indiz für Koalitionskonflikt
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
3/2819	Gesetz zum Staatsvertrag über die Bereitstellung von Mitteln aus den Oddset-Sportwetten für gemeinnützige Zwecke im Zusammenhang mit der Veranstaltung der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft Deutschland 2006	Zustimmungsgesetz zum Staatsvertrag, um durch eine bundeseinheitliche Regelung der Länder die Voraussetzungen für die Bereitstellung von Mitteln für die Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland zu schaffen	Finanzen/ Haushalt		X	Allseits unumstrittene Ratifizierung eines Staatsvertrags	
3/2943	Gesetz zum Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Mecklenburg-Vorpommern über die Norddeutsche Landesbank – Girozentrale -	Umsetzung eines Kompromisses mit der EU-Kommission (Äquivalent zu Drs. 3/2588)	Wirtschaft		-		
3/2978	Erstes Gesetz zur Änderung des Landesreisekostengesetzes	Harmonisierung des Landesreisekostengesetzes im Sinne des geltenden Steuerrechts	Finanzen/ Haushalt		X	Allseits unumstrittene technische Anpassung ohne Konfliktpotenzial	
4/430	Drittes Gesetz zur Änderung des Landesbeamtenengesetzes	Ausschluss der Beihilfefähigkeit von Wahlleistungen bei stationärem Aufenthalt von Beamten, Richtern, Abgeordneten und Ministern; keine Beihilfen mehr für Leistungen, die über diejenigen der gesetzlichen Krankenversicherung hinausgehen; Ziel: Einsparungen	Finanzen/ Haushalt		-		

	Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
	Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
	Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
4/695	Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung der „Stiftung Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere“	Erweiterung des Stiftungszwecks der „Stiftung Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere“ über Grundlagenforschung hinaus auf stärker anwendungsorientierte Forschung und praktische Verwertbarkeit inkl. Einwerbung von Drittmitteln	Landwirtschaft, Wirtschaft		–		
4/722	Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzahlung an Beamte und Richter des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Gesetzgeber macht von neuer Regelungskompetenz Gebrauch, die Höhe von Weihnachts- und Urlaubsgeld von Beamten und Richtern des Landes selbst festzulegen; beides wird abgesenkt, um Einsparungen zu erreichen; Absenkung ist sozial gestaffelt	Finanzen/ Haushalt	Warnung vor „aggressiver Sparmentalität“; notwendige Motivation der Beamten würde untergraben	–		
4/785	Gesetz über die Nichtanpassung des Amtsgehalts der Mitglieder der Landesregierung, des Gehalts der Parlamentarischen Staatssekretäre sowie des Grundgehalts der den Staatssekretären des Bundes vergleichbaren Ämter des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Aussetzen der Erhöhung der Besoldung von Ministern und Staatssekretären für die Jahre 2003/2004 zwecks Einsparungen im Landeshaushalt (parallele Maßnahmen in allen neuen Bundesländern anlässlich einer Ermächtigung des Bundesbesoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes)	Finanzen/ Haushalt	Vorwurf, Einsparungen bei Ministern und Staatssekretären gingen nicht weit genug	–		

Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
-		-		Kein	
X	eine Gegenstimme und eine Enthaltung aus den Reihen der PDS-Fraktion in 2. Lesung	X	PDS setzt sich in 1. Lesung von SPD ab, indem sie festhält, „[...] dass wir als PDS-Fraktion nach wie vor bei der Forderung bleiben, diese gesetzliche Regelung zu befristen.“ (Angelika Gramkow, PDS, Pl.-Pr. 4/19 S. 966). Außerdem will sie bestimmte Beamten- gruppen, z. B. Vollzugsbeamte, von der Regelung ausnehmen (ebenda).	Ja (Eher stark)	
-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf	
					Einstufung	Ggf. Erläuterung
4/969	Erstes Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes zum Tierseuchengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Anpassung an veränderte Rechtslage im Bund	Landwirtschaft		X	Bloßes Anpassungsgesetz als Reaktion auf veränderte Rechtslage im Bund
4/971	Drittes Gesetz zur Änderung des Sparkassengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Normierung des gesetzgeberischen Willens zur vorrangigen Vereinigung von Sparkassen gegenüber ihrer Auflösung	Wirtschaft	Ermöglichung der Privatisierung von Sparkassen	–	
4/1099	Gesetz über Seilbahnen im Land Mecklenburg-Vorpommern	Verpflichtende Umsetzung einer EG-Richtlinie	Verkehr	Unnötige Regulierung, da in MV keine Seilbahnen existieren; Frage der Befristung der Regelung	X	Rein formales, verpflichtendes Umsetzungsgesetz; die Kritikpunkte beziehen sich nicht inhaltlich auf das Gesetz
4/1345	Zweites Gesetz zur Änderung des Landesreisekostengesetzes	Bestätigung der Rechtslage zum Verzicht auf Reisekostenerstattung bei Landesbediensteten nach einem Entscheid des Bundesarbeitsgerichts; konkret: Verzicht von Lehrern auf Reisekostenvergütung bei mehrtägigen Klassenfahrten aufgrund knapper Kassenlage des Landes	Finanzen/ Haushalt	Schaffung von Druckpotenzial gegenüber dienstreisenden, insbesondere dem Bildungsministerium disziplinarisch unterstehenden Lehrkräften zum Verzicht auf Reisekostenerstattung	–	

	Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
	Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
	Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
4/1346	Drittes Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes	Anpassung des Landesbesoldungsrechts an das Professorenbildungsbesoldungsreformgesetz, v. a. genaue Ausgestaltung der variablen Leistungsbezüge von Professoren in der W-Besoldung	Finanzen/ Haushalt	Einschränkung der Hochschulautonomie, da Hochschulen bei der Festlegung der Leistungszulagen weitgehend außen vor bleiben (Zuständigkeit bei Bildungs- und Innenministerium); durch die schlechte Finanzlage in MV entstehe den Hochschulen des Landes im Wettbewerb mit Hochschulen anderer Länder um die besten Köpfe ein Nachteil	–		
4/1354	Gesetz zur Ausführung des Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes	Anpassung der Rechtslage zur Tierkörperbeseitigung an eine EG-Verordnung und das neue Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz zwecks Rechtsklarheit und Verständlichkeit	Landwirtschaft	Fragen bezüglich der Einhaltung des Konnexitätsprinzips und zur Aufgabenübertragung auf Landesbehörden	X	Anpassung an Rechtslage in Bund und Europa; Kritik seitens der Opposition ist nicht inhaltlicher Natur, sondern darin begründet, mit den Antworten auf an die Landesregierung gerichteten Fragen nicht zufrieden zu sein	
4/1403	Erstes Gesetz zur Änderung des Amtsgehalt- und Besoldungsrichtlinienanpassungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern	Dauerhafte Aussetzung der Bezügeerhöhung für Minister und Staatssekretäre	Finanzen/ Haushalt	Vorwurf, Einsparungen gingen nicht weit genug (Gehälter beamteter Staatssekretäre sowie des Präsidenten des Landesrechnungshofs, Zusammenlegung von Ministerien)	–		
4/1444	Fischereigesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern	Anglerfreundliche Neuregelung des Gesetzes (Einführung Touristenfischereischeins; Senkung des Mindestalters auf zehn Jahre); Vereinfachung des bisherigen Gesetzes	Landwirtschaft	Touristenfischereischein benachteilige Bürger von MV und gehe zulasten des Tierschutzes (fachkundiges Betäuben/Töten von Fischen)	–		

	Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
	Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
	Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	X	Eine Stimmenthaltung in der PDS-Fraktion in 2. Lesung	-		Ja (Eher schwach)	Stimmenthaltung in der PDS-Fraktion als einziges Indiz für Koalitionskonflikt

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
4/1678	Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Mecklenburg-Vorpommern über die Norddeutsche Landesbank – Girozentrale –	Neuordnung der Verhältnisse der Nord/LB durch das Ausscheiden des Landes MV aus dem Trägerkreis der Bank; weiterhin Haftung des Landes für Verbindlichkeiten; MV bleibt Teil des Geschäftsgebiets der Bank; Bank wird marktüblich vergütet	Wirtschaft	Ausscheiden des Landes aus dem Trägerkreis umstritten, da möglicherweise schlechtere Bedingungen für Wirtschaftsförderung daraus resultieren	–		
4/1679	Gesetz zum Zweiten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über den Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverband	Formale Änderung des Staatsvertrages, um eine Änderung der Verbandssatzung des Ostdeutschen Sparkassen- und Giroverbands zu ermöglichen	Wirtschaft		X	Reine Formalität	
4/1695	Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung (LHO) Mecklenburg-Vorpommern	Vermeidung von Doppelvorlagen zum Haushaltsplan-Entwurf des Landtagspräsidenten durch Abstimmung des Vorschlags zwischen dem Präsidenten des Landtags, dem Finanzministerium, dem Ältestenrat und den finanzpolitischen Sprechern der Landtagsfraktionen	Finanzen/ Haushalt	Schaffung eines eigenen Einzelplans im Haushalt für das Landesverfassungsgericht (Gleichberechtigung der Verfassungsorgane); dem parlamentarischen Verfahren im Konfliktfall vorgelagerte Abstimmungsrunde	–		
4/1872	Gesetz zu dem Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über die Bereitstellung von Mitteln aus den Oddset-Sportwetten für gemeinnützige Zwecke im Zusammenhang mit der Veranstaltung der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft Deutschland 2006	Zusätzliche Bereitstellung von Mitteln aus Sportwetten zur Finanzierung der Fußball-Weltmeisterschaft	Finanzen/ Haushalt		–		

	Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
	Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
	Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
5/337	Gesetz über Einmalzahlungen in den Jahren 2006 und 2007 an Empfänger von Dienst- und Anwärterbezügen des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Übertragung der Regelungen zu Einmalzahlungen im Tarifbereich der Angestellten auf den Bereich der aktiven Beamten und Richter aufgrund neuer Regelungskompetenz des Landes	Finanzen/ Haushalt	Frage der Verpflichtung auf künftige lineare Erhöhung der Besoldung mit der Einkommensentwicklung; Forderung nach stärkerer Leistungsorientierung der Einmalzahlung	–		
5/339	Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und den Freistaaten Sachsen und Thüringen zur Errichtung der Übertragungsstelle Ost	Reduzierung der Übertragungsbereiche für Milch-Referenzmengen in Deutschland auf die Übertragungsregion Ost und die Übertragungsregion West, Einrichtung der Übertragungsstelle Ost in Brandenburg; Vereinfachung der Milchquotenregelung; zusätzliche Milchquoten für MV	Landwirtschaft		–		
5/355	Erstes Gesetz zur Änderung des Steuerberaterversorgungsgesetzes	Anpassung an Europäisches Recht (Erhöhung der Altersgrenze für den Eintritt ins Steuerberaterversorgungswerk MV von 45 auf 60 Jahre)	Finanzen/ Haushalt		X	Anpassung an Europäisches Recht ohne eigenen landespolitischen Gestaltungsspielraum	

	Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
	Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
	Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
	-		X	SPD bekennt sich ausdrücklich als SPD zur linearen Erhöhung der Besoldung, obwohl Koalition einen entsprechenden Entschließungsantrag zum Gesetzentwurf abgelehnt hat (Rudolf Borchert, SPD, Pl.-Pr. 5/16 S. 37-38)	Ja (Eher schwach)	Rede eines SPD-Abgeordneten in 2. Lesung einziges Indiz
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf	
					Einstufung	Ggf. Erläuterung
5/655	Zweites Gesetz zur Änderung des Wassergesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Reduzierung der wasserrechtlichen Ausbringungsverbote für Dünge- und Pflanzenschutzmittel: auf drei Jahre befristete Reduzierung der vorgeschriebenen Abstandsflächen zu Gewässern auf drei Meter	Landwirtschaft	Genauere Größe der Abstandsflächen; zeitliche Begrenzung der Regelung	-	
5/809	Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Mecklenburg-Vorpommern über die Norddeutsche Landesbank – Girozentrale -	Neufassung des NORD/LB-Staatsvertrages zur Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Umgestaltung der Braunschweigischen Landesbank (BLSK) in eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts	Wirtschaft		X	Die Änderungen haben keine Auswirkungen auf MV und seine Sparkassen

Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
X	Eine Stimmenthaltung in der CDU-Fraktion in 2. Lesung	X	CDU setzt sich in Debatte von SPD ab, indem sie stärker für eine Lockerung der Umweltstandards zugunsten der Landwirtschaft sowie gegen eine zeitliche Beschränkung der Regelung auf drei Jahre eintritt (Pl.-Pr. 5/21 S. 44), während die SPD sich kritischer gegenüber der Landwirtschaft äußert (Pl.-Pr. 5/21 S. 43); in der 2. Lesung ist die Rede von einem „argumentativ hart erkämpften Kompromiss zwischen ökonomischen Notwendigkeiten und ökologischen Erfordernissen“ (Pl.-Pr. 5/28 S. 19)	Ja (Eher stark)	
-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf	
					Einstufung	Ggf. Erläuterung
5/1186	Zweites Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum Tierseuchengesetz	Ergänzung des Ausführungsgesetzes um eine Ermächtigungsgrundlage für die Beleihung einer beauftragten Stelle u. a. zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren aufgrund der Viehverkehrsverordnung des Bundes (bisher auch schon übliche Praxis der Beleihung muss auf rechtlich neue Füße gestellt werden)	Landwirtschaft		X	Bloße Fortführung der bisherigen Praxis, deren Rechtsgrundlage formal zu erneuern ist
5/1390	Gesetz über die Anpassung von Bezügen der Beamten, Richter, Mitglieder der Landesregierung, Parlamentarischen Staatssekretäre sowie der Versorgungsempfänger des Landes Mecklenburg-Vorpommern und über ergänzende Bestimmungen in der Beamtenversorgung	Anpassung der Inlandsbezüge der Beamten und Richter ab 01.08.2008 um 2,9 %, Anpassung der Auslandsbezüge um 2,47 %, Übertragung der Bezügeanpassung auf die Mitglieder der Landesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre sowie auf entsprechende Versorgungsempfänger; Regelungen im Bereich der Alimentierung kinderreicher Beamtenfamilien, Regelung zur Berechnung der Mindestversorgung für Beamte; lineare Anpassung der Besoldung; einheitliches Besoldungsrecht für alle Beamten im Land	Finanzen/ Haushalt	Zeitpunkt der Anpassung; Ungleichbehandlung von verheirateten und verpartnerten Landesbeamten; Abweichende Besoldung von Landes- und Kommunalbeamten	–	
5/1408	Gesetz zur Regelung der Nutzung der Gewässer für den Verkehr und der Sicherstellung der Gefahrenabwehr in Häfen und Hafenanlagen sowie zur Änderung anderer Gesetze	Regeln zur Sicherheit in Häfen in Anlehnung an diverse europäische und internationale Normen	Verkehr	Überzogene bzw. nicht hinreichend spezifizierte Kriterien bei der Bewertung der Zuverlässigkeit von Personen, die in sicherheitsrelevanten Bereichen von Häfen arbeiten möchten	–	

	Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
	Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
	Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf	
					Einstufung	Ggf. Erläuterung
5/1570	Gesetz über die Erhebung von Kirchensteuern im Land Mecklenburg-Vorpommern	Rechtsbereinigung und redaktionelle Anpassung des Kirchensteuergesetzes	Finanzen/ Haushalt		X	Lediglich Rechtsbereinigung und redaktionelle Anpassungen
5/1771	Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Bildung von Gewässerunterhaltungsverbänden	Sicherung der Handlungsfähigkeit der Gewässerunterhaltungsverbände anlässlich eines Gerichtsurteils	Landwirtschaft		X	Lediglich notwendige Änderung zur Gewährleistung von Rechtssicherheit
5/1876	Erstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern	Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Umsetzung der Öffnungsklausel des § 64a Personenbeförderungsgesetz (PBefG); Kompensationsmittel für ÖPNV-Unternehmen wegen ermäßigter Beförderung von Schülern bei sinkenden Schülerbeförderungszahlen	Verkehr		–	
5/2125	Gesetz zum Dritten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über den Ostdeutschen Sparkassenverband	Umsetzung europäischen Rechts zu den Anforderungen an die Prüfungsstelle des Ostdeutschen Sparkassenverbandes und deren Prüfer sowie der Staatsaufsicht	Wirtschaft		–	
5/2232	Erstes Gesetz zur Änderung des Dolmetschergesetzes	Umsetzung europäischen Rechts; Abschaffung der Residenzpflicht bei Dolmetschern, Bestimmung des Präsidenten des Oberlandesgerichts als einzige und zentral zuständige Behörde für die öffentliche Bestellung und für die Führung der Dolmetscherliste	Wirtschaft		–	

	Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
	Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
	Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
5/2552	Gesetz über die Anpassung von Bezügen der Beamten, Richter, Mitglieder der Landesregierung und Parlamentarischen Staatssekretäre sowie der Versorgungsempfänger des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2009/2010	Übertragung der Anpassung der Tarifverträge (TV-L) vom 01.03.2009 auf die Besoldung der Beamten und Richter im Nachgang der Föderalismusreform I	Finanzen/ Haushalt	Forderung einer Nullrunde bei den Bezügen von Ministern, Staatssekretären und Abgeordneten in MV	–		
5/2605	Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtung der „Stiftung Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere“	Versehen des Institutsnamens mit „Leibniz-Institut“ und Anpassung des Gesetzes an veränderte Rahmenbedingungen (Veränderungen beim Stiftungsvermögen, etc.)	Landwirtschaft, Wirtschaft		X	Rein formale Anpassungen	
5/3027	Gesetz zur Bereinigung des Landeswasserrechts	Rechtsbereinigung aufgrund einer neuen Bundesregelung nach der Föderalismusreform I	Landwirtschaft, Wirtschaft	Kritik einer agrarindustriefreundlichen Regelung zu Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ohne zuvor das Monitoring abgewartet zu haben (Gewässerabstand bei Düngemaßnahmen); unübersichtliche Ausgestaltung des Gesetzes	–		

Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein – eher schwach – eher stark – stark)	
Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
X	Eine Enthaltung in der SPD-Fraktion in 2. Lesung	–		Ja (Eher schwach)	Stimmenthaltung in der SPD-Fraktion als einziges Indiz für Koalitionskonflikt
–		–		Kein	
–		X	Burkhard Lenz sieht für die CDU schon heute bereits ausreichend Reglementierungen zum Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, so dass kein weiterer Regelungsbedarf bestehe (Pl.-Pr. 5/89 S. 21); Minister Dr. Till Backhaus sieht für die SPD tendenziell schon Handlungsbedarf, und zwar in Sachen Verringerung der Belastung mit Pflanzenschutzmitteln in der Fläche (statt eines größeren Mindestabstands zu Gewässern)	Ja (Eher schwach)	Henning von Storch (CDU) hebt hervor, dass man mit dem Gesetz 1:1 Bundesrecht in Landesrecht überführt habe, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, was für wenig Koalitionskonflikt spricht. Sigrun Reese (FDP) dagegen sieht größere Schwierigkeiten der Koalitionsparteien, sich zu einigen (Pl.-Pr. 5/84 S. 67–68)

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf	
					Einstufung	Ggf. Erläuterung
5/3272	Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zum Staatsvertrag über die Versorgungslastenteilung bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrnwechseln und zur Neuregelung der Versorgungslastenteilung bei landesinternen Dienstherrnwechseln	Neuregelung der Versorgungslastenteilung bei Dienstherrnwechseln innerhalb oder zwischen Ländern und dem Bund (Zustimmung zum Staatsvertrag im Nachgang der Föderalismusreform I); Umsetzung einer bundesweit einheitlichen Regelung; diese soll nun auch für landesinterne Dienstherrnwechsel gelten	Finanzen/ Haushalt		–	
5/3790	Gesetz zur Änderung des Landeswaldgesetzes und anderer Gesetze	Deregulierung und Bürokratieabbau sowie Anpassung an die europa- und bundesrechtliche Entwicklung; Ziel: ausgewogener Kompromiss zwischen Wirtschaft und Nachhaltigkeit; Aufnahme des Bodenschutzes, des Grundwasserschutzes, der Bedeutung des Arten- und Totholzes für die Biodiversität sowie der Anforderungen an die europäischen Schutzgebiete; Schutz vor Übernutzung hiebunreifer Waldbestände durch die Einführung eindeutiger Grenzwerte; Entfall von Genehmigungspflichten bei der Teilung kleinerer Flächen; etc.	Landwirtschaft	Grundsätze ordnungsgemäßer, nachhaltiger und naturnaher Waldwirtschaft fehlten im Gesetz; uneingeschränkte wirtschaftliche und forstliche Gestaltung von Wald in denkmalgeschützten Parks und Friedhöfen	–	

	Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
	Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
	Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
	-		-		Kein	
	-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
5/4190	Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Mecklenburg-Vorpommern	Vergaberegeln durch formalgesetzliche Regelung mehr Geltung verschaffen, um mittelständische Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu fördern, insbesondere Verbot des Zuschlages auf Angebote mit unangemessen hohen oder niedrigen Preisen und das Gebot des Zuschlages auf das wirtschaftlichste, nicht auf das billigste Angebot; Klarstellung tarifvertraglicher Entgeltregelungen und Mindestarbeitsbedingungen	Wirtschaft	Kritik, die Koalition fasse nur bereits bestehende Regelungen in einem neuen Gesetz zusammen und verkaufe das als Vergabegesetz; keine hinreichende Berücksichtigung von Umweltstandards bei der Vergabe; keine Einforderung von Mindeststundelöhnen (Pl.-Pr. 5/116 S. 62); Begrenzung des Vergabegesetzes auf den ÖPNV	–		
5/4217	Gesetz zur Überleitung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften des Bundes in Landesrecht sowie zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften, zur Änderung des Landesrichtergesetzes, des Landesdisziplinalgesetzes und des Spielbankgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Rechtsklärung im Nachgang der Föderalismusreform I, mit der die Gesetzgebungskompetenz im Bereich Besoldungs- und Versorgungsrecht auf die Länder übergegangen ist	Finanzen/ Haushalt	Lediglich Details in Besoldungsfragen	–		

Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein - eher schwach - eher stark - stark)	
Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
-		X	Jochen Schulte spricht in 1. Lesung von sehr unterschiedlichen Ausgangspositionen von SPD und CDU und dass es deshalb sehr lange gedauert habe, sich zu einigen; ein weiterer Grund sei gewesen, dass das Thema Tariftreue nicht im Koalitionsvertrag geklärt ist (Pl.-Pr. 5/116 S. 59); Wolfgang Waldmüller (CDU) spricht von „verschiedenen und zum Teil wirklich in der Wurzel verschiedenen Auffassungen innerhalb der Koalition“, außerdem von sehr intensiven Verhandlungen und Schwierigkeiten (Pl.-Pr. 5/116 S. 62-63)	Ja (Eher stark)	CDU betont, dass zu hohe soziale Kriterien und unnötige Bürokratie vermieden wurden (Pl.-Pr. 5/116 S. 63); SPD fordert in Debatte explizit generellen gesetzlichen Mindestlohn und setzt sich damit vom Koalitionspartner ab (Pl.-Pr. 5/116 S. 69), der an den frei ausgehandelten Tarifen der Tarifpartner festhält (Pl.-Pr. 5/125 S. 43)
-		-		Kein	

Drs.-Nr.	Titel	Synopsis	Politikfeld	Ggf. zentrale Konfliktpunkte in der Debatte allgemein	Technischer Gesetzentwurf		
					Einstufung	Ggf. Erläuterung	
5/4241	Erstes Gesetz zur Änderung des Seveso-II-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes	Aktualisierung der gesetzlichen Grundlagen und Zitierweisen des Seveso-II-Richtlinie-Umsetzungsgesetzes	Rechtsanpassung im Bereich Regelung zur Störfallvorsorge in Betrieben an europäisches Recht		X	Es geht lediglich um eine Aktualisierung gesetzlicher Grundlagen und Zitierweisen	
5/4311	Gesetz zur Mittelstandsförderung in Mecklenburg-Vorpommern	Zukunftsgerichtete Förderung der mittelständischen Wirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern, Stärkung der Innovationskraft der mittelständischen Unternehmen und Sicherung des Fachkräftebedarfs als Schwerpunktaufgaben der Mittelstandspolitik, Verpflichtung zum Erlass mittelstandsfreundlicher Rechtsvorschriften sowie zur Durchführung mittelstandsfreundlicher Verwaltungsverfahren	Wirtschaft	Intervall der Berichtspflicht zu lang; Gesetz sei inhaltlich unkonkret und redaktionell schwammig geschrieben und setze falsche inhaltliche Signale (kein Bekenntnis zu sozialer Marktwirtschaft und Privatwirtschaft)	–		

Konkrete Indizien Koalitionskonflikt				Qualitative Einschätzung Koalitionskonflikt (kein – eher schwach – eher stark – stark)	
Substanziell einseitiges Abstimmungsverhalten		Plenardebatte		Einstufung	Ggf. Erläuterung
Einstufung	Ggf. Erläuterung	Einstufung	Ggf. Erläuterung		
–		–		Kein	
[]	(Gesetzentwurf nicht abgestimmt)	X	Jochen Schulte verweist abstrakt auf inhaltliche Differenzen zwischen SPD und CDU: „[...] nicht in allen Punkten Gemeinsamkeit herrscht zwischen der CDU-Fraktion und der SPD-Fraktion[...]“ (Pl.-Pr. 5/122 S. 73), außerdem sieht er den Gesetzentwurf als Verwirklichung von SPD-Politik „[...]vorliegende Gesetzentwurf aus Sicht meiner Fraktion auch Ausdruck oder insbesondere Ausdruck dessen, wie wir uns als SPD-Fraktion in der Zukunft die Schwerpunkte in der Wirtschaft und Wirtschaftsförderpolitik, insbesondere in diesem Land für die Förderung und die Stärkung der kleinen und mittelständischen Unternehmen einschließlich des Handwerks vorstellen“ (ebenda).	Ja (Eher stark)	Die Erledigung des Gesetzentwurfs durch Ablauf der Legislaturperiode ist wohl sowohl auf Koalitionskonflikt als auch auf Zeitnot zurückzuführen. So gibt es Hinweise auf unterschiedliche Positionen innerhalb der Koalition, jedoch von Anfang an auch Zweifel an der schlichten zeitlichen Machbarkeit des parlamentarischen Verfahrens an sich angesichts der sehr späten Einbringung gut drei Monate vor der Landtagswahl (z. B. Minister Jürgen Seidel, Pl.-Pr. 5/122 S. 70)

Anhang I: Validierung des quantitativen Indikators für Koalitionskonflikt mit Hilfe der qualitativ betrachteten Gesetzentwürfe

Wie in Kapitel 6 kurz angerissen beschäftigt sich *Anhang I* in knapper Form damit, den quantitativen Indikator für Koalitionskonflikt mit Hilfe der ebenfalls in Kapitel 6 qualitativ betrachteten Gesetzentwürfe zu validieren. Wir nutzen dafür die im Rahmen von Kapitel 6 qualitativ analysierten Gesetzentwürfe der Politikdimension Wirtschaft/Landwirtschaft/Finanzen der 3. bis 5. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns und setzen die dort gewonnenen qualitativen Informationen in Kontext mit der quantitativen Einschätzung derselben Gesetzentwürfe.

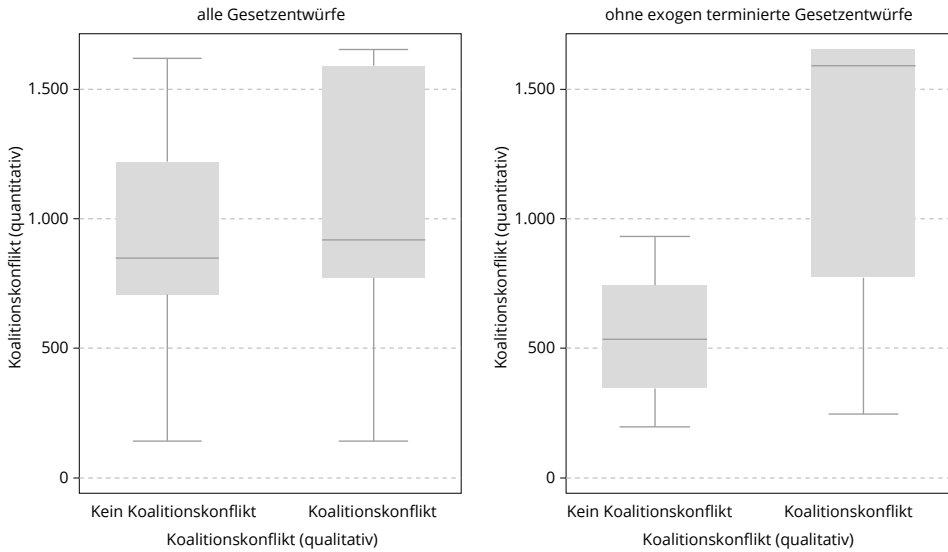
Betrachten wir dafür zunächst in einem ersten Schritt *Abbildung I.1*. Die Abbildung berücksichtigt analog zur Vorgehensweise im Zuge der qualitativen Analyse in Kapitel 6 die in *Anhang H* dargestellten qualitativ als solche klassifizierten WLF-Gesetzentwürfe aus der 3. bis 5. Legislaturperiode Mecklenburg-Vorpommerns, bei denen es sich nicht um Haushaltsgesetze im engeren Sinne handelt. Um uns besser auf unser Anliegen der Validierung des Indikators fokussieren zu können, klammern wir die in *Anhang H* qualitativ als technisch eingestuftes Gesetzentwürfe aus. Die Abbildung zeigt mit Hilfe von Boxplots, inwieweit für diese Gesetzentwürfe über den quantitativen Indikator Koalitionskonflikt konstatiert wurde (jeweils Y-Achse). Dabei unterscheidet die Abbildung diese Gesetzentwürfe in zwei Gruppen anhand der qualitativen Einschätzung von Koalitionskonflikt aus Kapitel 6 (jeweils X-Achse). Und die Abbildung nimmt noch eine weitere Differenzierung vor. So beschränkt sich der rechte Teil der Abbildung auf solche Gesetzentwürfe, die sich als ‚exogen terminiert‘ beschreiben lassen könnten. Damit führen wir hier eine Unterscheidung zwischen exogen und endogen terminierten Gesetzentwürfen ein. Unter exogen terminierten Gesetzentwürfen verstehen wir dabei solche, für die sich ein Hinweis darauf konstatieren lässt, dass der Zeitpunkt der ersten formalen parlamentarischen Aktivität zu einem Gesetzentwurf (auch) von Akteuren oder Ereignissen jenseits der Landes-Koalition beeinflusst ist. Eine solche externe Terminierung kann verschiedener Natur sein. Wir zählen dazu Reaktionen auf eine durch Gerichtsentscheidungen oder seitens höheren gouvernementalen Ebenen veränderte Rechtslage wie beispielsweise bei der Umsetzung von EU-Richtlinien oder notwendigen Rechtsanpassungen im Nachgang der Föderalismusreform I (Drucksachen 3/722, 3/913, 3/1805, 3/2263, 3/2391, 3/2588, 3/2978, 4/722, 4/785, 4/969, 4/1099, 4/1345, 4/1346, 4/1354, 5/337, 5/355, 5/1408, 5/1570, 5/1771, 5/1876, 5/2232, 5/2552, 5/3027, 5/3790, 5/4217, 5/4241) sowie die Umsetzung von Staatsverträgen (Drucksachen 3/1521, 3/1525, 3/2819, 3/2943, 4/1678, 4/1679, 4/1872, 5/339, 5/809, 5/2125, 5/3272). Alle anderen Gesetzentwürfe sind dementsprechend als endogen terminiert zu verstehen. Ziel dieser Unterscheidung ist es, die potenzielle systematische Ver-

zerrung des quantitativen Proxys zu berücksichtigen, die daher rührt, dass in den geschätzten quantitativen Modellen nicht alle derjenigen Einflüsse auf den Zeitpunkt der ersten formalen parlamentarischen Aktivität eines Gesetzentwurfs berücksichtigt werden konnten, die mit Koalitionskonflikt nicht unmittelbar im Zusammenhang stehen.

Der wesentliche Befund der Abbildung ist nun, dass sowohl unter Berücksichtigung der exogen terminierten Gesetzentwürfe als auch unter deren Ausschluss die Gesetzentwürfe mit qualitativ konstatiertem Koalitionskonflikt auch nach Maßgabe des quantitativen Proxys die konfliktträchtigere Gruppe stellen. Ohne Berücksichtigung der exogen terminierten Gesetzentwürfe fällt der Unterschied zwischen den beiden Gruppen zwar deutlicher aus, was das Verzerrungspotenzial exogen terminierter Gesetzentwürfe im Hinblick auf den quantitativen Proxy veranschaulicht. Doch auch im linken Teil der Abbildung bleibt sehr wohl ein merklicher Unterschied zwischen den Gruppen zu konstatieren. Dies unterstreicht die Eignung des quantitativen Indikators, als sinnhafter Proxy zu fungieren.

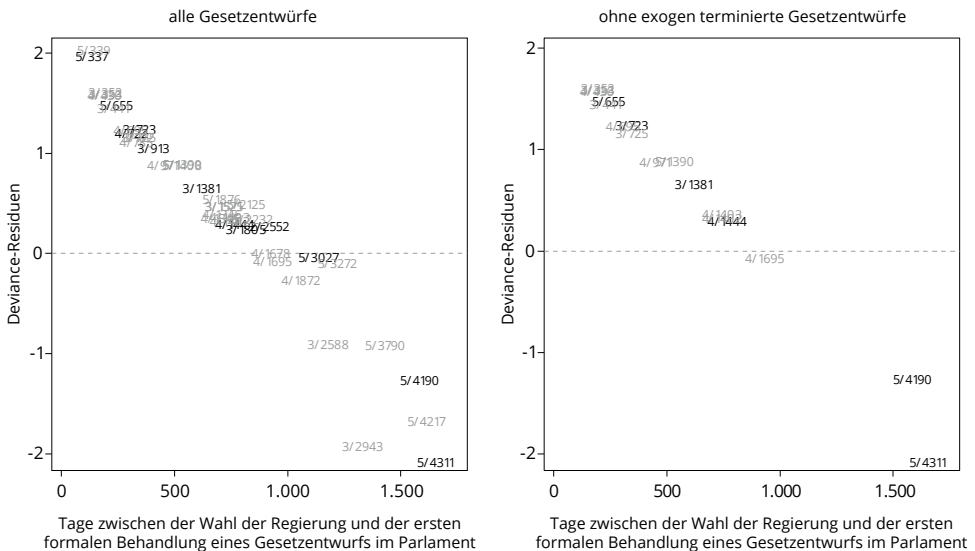
Um die Validität des Proxys noch glaubwürdiger zu untermauern, empfiehlt sich noch ein weiterer Abgleich. So würde es den quantitativen Indikator weiter deutlich stärken, wenn sich plausibel machen ließe, dass sein durch die unvollständige Berücksichtigung teilweiser exogener Terminierung von Gesetzentwürfen bedingter Fehler nicht systematisch mit den kausalen Schlüsselvariablen der angestellten Analyse zusammenhängt. Zu diesem Zweck fertigen wir eine weitere Abbildung an. Diese *Abbildung I.2* zeigt die Deviance-Residuen (Box-Steffensmeier/Jones 2004: 122–123) von *Modell 6.2.5* für dieselben Gesetzentwürfe, die bereits in der letzten Abbildung betrachtet wurden. Deviance-Residuen eignen sich gut, um die vom Modell geschätzten Werte mit den realen empirischen Beobachtungen abzugleichen. Äquivalent zur letzten Abbildung zeigt der linke Teil der Abbildung auch hier alle dieser genannten Gesetzentwürfe, während sich der rechte auf diejenigen darunter ohne externe Terminierung beschränkt. Als Marker für die Residuen fungieren die jeweiligen Drucksachennummern der Gesetzentwürfe. Innerhalb der Teilabbildungen beziehen sich schwarz gedruckte Drucksachennummern auf qualitativ als konfliktträchtig eingestufte Gesetzentwürfe und grau gedruckte Drucksachennummern auf qualitativ als konfliktarm eingestufte Gesetzentwürfe.

Die Deviance-Residuen sind generell nicht übermäßig groß (vgl. etwa Wenzelburger et al. 2014: 205). In beiden Teilabbildungen folgen die Residuen demselben erwarteten Muster und beschreiben eine Kurve, derzufolge Koalitionskonflikt zu Beginn eher über- und gegen Ende der Legislaturperiode eher unterschätzt wird. Dieses Muster lässt sich leicht damit erklären, dass die ‚Enden‘ solcher Zeiträume von Ereignisdatenmodellen fast schon naturgemäß schwieriger zu erfassen sind, zumindest wenn – wie bei Legislaturperioden sicherlich der Fall – mit zunehmender Nähe zu diesen Enden besondere Dynamiken potenziell einhergehen. Dass Abweichungen von diesem Muster ausbleiben, spricht jedenfalls gegen (und insbe-



Anmerkung: Abgebildet sind die in Anhang H aufgeführten Gesetzentwürfe, abzüglich der dort qualitativ als technisch eingestuftem Gesetzentwürfe.

Abb. I.1: Zeitpunkt der ersten formalen parlamentarischen Aktivität von WLF-Gesetzentwürfen nach qualitativer Diagnostik von Koalitionskonflikt (und exogener Terminierung)



Anmerkung: Abgebildet sind die in Anhang H aufgeführten Gesetzentwürfe, abzüglich der dort qualitativ als technisch eingestuftem Gesetzentwürfe.

Abb. I.2: Deviance-Residuen aus Modell 6.2.5 nach qualitativer Diagnostik von Koalitionskonflikt (und exogener Terminierung)

sondere gegen einen mehr als zufälligen) Zusammenhang zwischen den kausalen Schlüsselvariablen und dem systematischen Fehler des quantitativen Indikators.

Die Ausführungen in *Anhang I* unterstreichen also unterm Strich, dass der Indikator auch angesichts eines potenziellen systematischen Fehlers inhaltlich bedeutsam ist und der gegebenenfalls zu konstatierende systematische Fehler nicht grundsätzlich die postulierten Effekte der kausalen Schlüsseldeterminanten untergräbt.

Anhang J: Deskriptive Übersicht über den für die Analyse in Kapitel 7 verwendeten Datensatz

Variable	Minimum	Maximum	Arithm. Mittel	Median	Standardabweichung
Konfliktdauer (abhängige Variable)	2	3.734	960,4	932	631,5
Mischkoalition (zeit-variierend)	0	1	0,244	0	0,430
Abgrenzung Landes-Koalitionspartner auf Bundesebene	0	1	0,649	1	0,477
Kongruente Koalition (zeit-variierend)	0	1	0,429	0	0,495
Diametrale Koalition (zeit-variierend)	0	1	0,325	0	0,469
Anstoß durch Einigungsvertrag	0	1	0,120	0	0,325
Zeitpunkt Inkrafttreten Bundesgesetz	0	1.536	171,1	20	350,9
Programmatische Spannweite (zeit-variierend)	0,00702	2,809	0,817	0,553	0,719
Länge Koalitionsvertrag (zeit-variierend)	2.595	93.923	24.882	19.554	19.778
Wert der Regierungsbeteiligung (zeit-variierend)	1	1.848	891,6	940	432,2
Tangentiale Salienzen (zeit-variierend)	0,167	1.715	502,7	325,2	383,8
Vielschichtigkeit	0	8	1,939	2	1,287
Technischer Gesetzentwurf	0	1	0,0239	0	0,153
Hamburg	0	1	0,130	0	0,336
Hessen	0	1	0,233	0	0,422
Mecklenburg-Vorpommern	0	1	0,279	0	0,449
Nordrhein-Westfalen	0	1	0,169	0	0,375
Sachsen-Anhalt	0	1	0,189	0	0,391

Anmerkung: Sofern keine fehlenden Werte vorliegen ist N = 84.736 (verteilt auf 166 Gesetzentwürfe).

QUELLENVERZEICHNIS

- ARNIM, HANS HERBERT VON. 1993. „Ein demokratischer Urknall‘. Der Staatsrechtler Hans Herbert von Arnim fordert die Direktwahl der Ministerpräsidenten.“ *Der Spiegel* 51/1993: 35–37.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN. 2017. *Monatsbericht des BMF*. August 2017. Berlin.
http://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/08/Downloads/monatsbericht-2017-08-deutsch.pdf?_blob=publicationFile&v=4, Zugriff am 04. Januar 2019.
- BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG. 1995a. *Gesamtregister 14. Wahlperiode 19.06.1991 – 06.10.1993. Band 1*. Hamburg.
- BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG. 1995b. *Gesamtregister 14. Wahlperiode 19.06.1991 – 06.10.1993. Band 2*. Hamburg.
- BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG. 1999a. *Gesamtregister 15. Wahlperiode 06.10.1993 – 08.10.1997. Band 1*. Hamburg.
- BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG. 1999b. *Gesamtregister 15. Wahlperiode 06.10.1993 – 08.10.1997. Band 2*. Hamburg.
- BÜRGERSCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG. 1999c. *Gesamtregister 15. Wahlperiode 06.10.1993 – 08.10.1997. Band 3*. Hamburg.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT. 2015. *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf 2015*. Nürnberg.
<http://statistik.arbeitsagentur.de>, Zugriff am 27. September 2016.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT. 2016. *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf Februar 2016*. Nürnberg.
<http://statistik.arbeitsagentur.de>, Zugriff am 27. September 2016.
- DAS PARLAMENT. 2016. „Rechte der Opposition. Verfassungsgericht weist Forderung der Linken ab.“ Ausgabe Nr. 20–22 vom 17. Mai 2016: 8.
- DER LANDESWAHLLEITER FÜR HESSEN. 2015. *Ergebnisse Landtagswahl 2013*.
https://statistik-hessen.de/1_2013/index.htm, Zugriff am 04. Januar 2019.

- DER LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT. 2015a. *Ausschüsse & Gremien*.
<http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/landtag/ausschuesse-gremien/>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- DER LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT. 2015b. *Dokumentation*.
<http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/dokumente/dokumentation/>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- DER LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT. 2015c. *Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt*.
<http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/service/rechtsgrundlagen/>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- DER TAGESSPIEGEL. 2016. „Ohne Ehrfurcht aus Erfurt. Bodo Ramelow wirbt in Berlin für Rot-Rot-Grün.“ Ausgabe Nr. 22.776 vom 03. Juni 2016: 13.
- DEUTSCHER BUNDESTAG. 2016. „Das Datenhandbuch des Bundestages. Kapitel 10.3 Bundestag und Bundesrat.“
https://www.bundestag.de/blob/274406/f053c83bf8a757a0c258d1e34d1069f7/kapitel_10_03_bundestag_und_bundesrat-data.pdf, Zugriff am 04. Januar 2019.
- DIE LANDESWAHLEITERIN MECKLENBURG-VORPOMMERN. 2011. *Wahlen zum Landtag von Mecklenburg-Vorpommern. Endgültige Ergebnisse seit 1990*.
http://www.statistik-mv.de/cms2/STAM_prod/STAM/de/start/Landeswahlleiter/Landeswahlleiter/landtagswahlen/index.jsp, Zugriff am 04. Januar 2019.
- DIE LANDESWAHLEITERIN MECKLENBURG-VORPOMMERN. 2016. *Wahl zum Landtag von Mecklenburg-Vorpommern am 4. September 2011*.
http://service.mvnet.de/cgi-bin/wahlen/2011_kom_land/wahl2011_anz.pl?L_Mandate.htm, Zugriff am 04. Januar 2019.
- DIE LINKE/SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. 2014. *Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch. Koalitionsvertrag zwischen den Parteien DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 6. Wahlperiode des Thüringer Landtags*. 20. November 2014.
http://docs.dpaq.de/8226-koa_gesamt_17_final_mit_logos.pdf, Zugriff am 04. Januar 2019.
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG. 2010. *Grüne Senatoren erhalten Entlassungsurkunden*.
<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/koalitionsbruch-in-hamburg-gruene-senatoren-erhalten-entlassungsurkunden-11064965.html>, Zugriff am 04. Januar 2019.

- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG. 2013. „*Neue Lernkultur*“ im Musterlände. Ausgabe Nr. 107 vom 10.05.2013: 7.
- FREIE UND HANSESTADT HAMBURG. 2015. *Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft Vom 2. März 2015*.
<http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psm-!?showdoccase=1&st=null&doc.id=jlr-B%C3%BCrgGOHA2015rahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- HAMBURGISCHE BÜRGERSCHAFT. 2015a. *Fachausschüsse: Die fachliche Arbeit*.
<https://www.hamburgische-buergerschaft.de/die-fachliche-arbeit/>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- HAMBURGISCHE BÜRGERSCHAFT. 2015b. *Parlamentsdatenbank*.
<https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- HESSISCHER LANDTAG. 2008. *Geschäftsordnung des Hessischen Landtags vom 16. Dezember 1993 (GVBl. I S.628). In Kraft gesetzt durch Beschluss des Landtags vom 5. April 2008 (GVBl. I S. 694)*.
<http://starweb.hessen.de/cache/hessen/landtag/gohlt2008.pdf>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- HESSISCHER LANDTAG. 2015a. *Ausschüsse – die Fachgruppen des Parlaments*.
<https://hessischer-landtag.de/content/aussch%C3%BCsse-die-fachgruppen-des-parlaments-0>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- HESSISCHER LANDTAG. 2015b. *Landtagsinformationssystem. Parlamentsdatenbank – Erweiterte Suche 14.–19. Wahlperiode (WP) 1995 – 2019*.
<http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/servlet.starweb?path=LIS/PdPi.web>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- HESSISCHER LANDTAG. 2016. *Landtagsinformationssystem. Abgeordnete, Gremien, Fraktionen, Landesregierung ab 1946*.
<http://starweb.hessen.de/starweb/LIS/gremienuebersicht.htm>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- KRÖNING, VOLKER. 2016. „Bundesstaat und Bundesfinanzen: Was will die SPD?“ *Berliner Republik* 1/2016.
<http://www.b-republik.de/aktuelle-ausgabe/bundesstaat-und-bundesfinanzen-was-will-die-spd>, Zugriff am 04. Januar 2019.

- LANDESREGIERUNG SCHLESWIG-HOLSTEIN. 2015. Landesvorschriften und Landesrechtsprechung. *Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2. Dezember 2014*.
<http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=-Verf+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-VerfSH2014pArt18>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- LANDTAG MECKLENBURG-VORPOMMERN. 1992. *Handbuch 1. Wahlperiode*. NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
- LANDTAG MECKLENBURG-VORPOMMERN. 1997. *Handbuch 2. Wahlperiode*. 2. Auflage. NDV Neue Darmstädter Verlagsanstalt.
- LANDTAG MECKLENBURG-VORPOMMERN. 2015. *Parlamentsdokumentation*.
<http://www.dokumentation.landtag-mv.de/Parldok/index>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- LANDTAG NRW. 2013. *Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen*.
https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/Geschaeftsordnung/Geschaeftsordnung.jsp, Zugriff am 04. Januar 2019.
- LANDTAG NRW. 2015. *Parlamentsdatenbank*.
http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_II/II.2/Landtagsdokumentation/Suche/Beratungsstand_von_Gesetzen.jsp, Zugriff am 04. Januar 2019.
- LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT. 2018. *Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt*.
<https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/files/drs/wp7/drs/d2960vun.pdf>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- LEBER, FABIAN. 2015. „Ehe für alle: Die Heuchelei der CDU.“
<http://www.tagesspiegel.de/berlin/queerspiegel/eingetragene-lebenspartnerschaft-ehe-fuer-alle-die-heuchelei-der-cdu/12038698.html>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- LEIPZIGER VOLKSZEITUNG. 2011. „Sachsens Grüne halten Koalition für handlungsunfähig – ‚brüchige Konstruktion‘.“
<http://www.lvz.de/Mitteldeutschland/News/Sachsens-Gruene-halten-Koalition-fuer-handlungsunfaehig-bruechige-Konstruktion>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- LEUNIG, SVEN. 2017. *Parteipolitische Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat seit 1969*.
<http://www.foederalismus.uni-jena.de/media/Dokumente/Mehrheitsverhaelt-nisseDiagramm1969-.doc>, Zugriff am 17. Februar 2017.

- MDR THÜRINGEN. 2017. „Reiche Kommunen können auf Straßenausbaubeiträge verzichten.“ <http://www.mdr.de/thueringen/landtag-kommunalabgabengesetz-strassenausbaueuehr-100.html>, Zugriff am 13. November 2017.
- MECKLENBURG-VORPOMMERN. 2016. *Schulden*. <http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/fm/Haushalt/Schulden/#open-dialog>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- MINISTERIUM DER JUSTIZ DES SAARLANDES. 2013. *Verfassung des Saarlandes*. http://sl.juris.de/cgi-bin/landesrecht.py?d=http://sl.juris.de/sl/gesamt/Verf_SL.htm#Verf_SL_rahmen, Zugriff am 04. Januar 2019.
- N-TV.de. 2013. „Weil löst McAllister ab.“ <http://www.n-tv.de/politik/Weil-loest-McAllister-ab-article10152351.html>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- OSTTHÜRINGER ZEITUNG. 2015. „Kompromiss in Sicht bei Straßenausbaubeiträgen in Thüringen.“ <http://www.otz.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Kompromiss-in-Sicht-bei-Strassenausbaubeitraegen-in-Thueringen-1319710070>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- PARLAMENTSSPIEGEL. 2015. *Die gesamte Landespolitik der Bundesrepublik Deutschland auf einen Blick*. www.parlamentsspiegel.de, Zugriff am 04. Januar 2019.
- RHEIN-ZEITUNG. 2000. „Bundestag ermöglicht Homo-Ehe. Rot-grüne Mehrheit dafür – CDU prüft Verfassungsklage.“ <http://archiv.rhein-zeitung.de/on/00/11/10/topnews/homo.html>, Zugriff am 04. Januar 2019.
- SCHWÄBISCHE ZEITUNG. 2016. „Kretschmann sorgt sich um Föderalismus. Einigung bei Bund-Länder-Finzen: Ministerpräsident fürchtet Eingriffe in Schulpolitik.“ Ausgabe vom 10. Dezember 2016: 1.
- SCHWERINER VOLKSZEITUNG. 1990. *Schulz kippte das Landtags-Patt*. Ausgabe Nr. 248 vom 23. Oktober 1990: 1.
- ,SONDERFORSCHUNGSBEREICH 580‘. 2015. *Projekt A3. Parlamentarische Eliten*. <http://www.sfb580.uni-jena.de/typo3/a3.0.html>, Zugriff am 20. März 2015.
- SPIEGEL ONLINE. 2013. „Hamburger Bürgerschaft: Schill gründet Ronald-Schill-Fraktion.“ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/hamburger-buergerschaft-schill-gruendet-ronald-schill-fraktion-a-278915.html>, Zugriff am 04. Januar 2019.

STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT. 2006. *Wahl des 5. Landtages von Sachsen-Anhalt am 26. März 2006. Sitzverteilung im Landtag von Sachsen-Anhalt.* <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt06/index.html>, Zugriff am 04. Januar 2019.

STERN.de. 2017. „Schäm dich, SPD! Das feige Spiel um die Ehe für alle.“ <http://www.stern.de/politik/deutschland/schaem-dich--spd--das-feige-spiel-um-die-ehe-fuer-alle-7371800.html>, Zugriff am 04. Januar 2019.

STUTTGARTER ZEITUNG. 2013. „Ich habe die politische Streiterei satt.“ <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.interview-zu-gemeinschaftsschulen-ich-habe-die-politische-streiterei-satt.83438a46-50d0-49b2-a04a-e9e5826e3c3f.html>, Zugriff am 04. Januar 2019.

SÜDDEUTSCHE ZEITUNG. 2016. „Deutschland wird zentralistischer.“ <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/laenderfinanzausgleich-deutschland-wird-zentralistischer-1.3294573>, Zugriff am 04. Januar 2019.

THÜRINGER ALLGEMEINE. 2015. „Neuer Anlauf für Straßenausbaubeiträge in Thüringen.“ <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Neuer-Anlauf-fuer-Strassenausbaubeitraege-in-Thueringen-682775899>, Zugriff am 04. Januar 2019.

THÜRINGER ALLGEMEINE. 2016a. „Nicht alle Thüringer Kommunen sollen Straßenausbaubeiträge erheben.“ <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Nicht-alle-Thueringer-Kommunen-sollen-Strassenausbaubeitraege-erheben-1898681917>, Zugriff am 04. Januar 2019.

THÜRINGER ALLGEMEINE. 2016b. „Thüringer Anlieger zahlen für Straßenausbau ab 2006.“ <http://www.thueringer-allgemeine.de/web/zgt/politik/detail/-/specific/Thueringer-Anlieger-zahlen-fuer-Strassenausbau-ab-2006-1531757636>, Zugriff am 04. Januar 2019.

ZEIT ONLINE. 2016. „Sie konnten alles, sogar Hochdeutsch. Wie erklärt sich der Absturz des einstigen Bildungsmusterlands Baden-Württemberg?“ <http://www.zeit.de/2016/46/baden-wuerttemberg-bildung-susanne-eisenmann>, Zugriff am 04. Januar 2019.

ZWEITES DEUTSCHES FERNSEHEN. 2017. „ZDF Parlameter“. <https://parlameter.zdf.de/>, Zugriff am 04. Januar 2019.

LITERATURVERZEICHNIS

- ALDRICH, John H. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- ALDRICH, John H. 2011. *Why Parties? A Second Look*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- ALEMÁN, Eduardo/Ernesto Calvo/Mark P. Jones/Noah Kaplan. 2009. „Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points.“ *Legislative Studies Quarterly* 34 (1): 87–116.
- ALEMANN, Ulrich von. 2010. *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. Unter Mitarbeit von Philipp Erbentraut und Jens Walther. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ANDERSEN, Uwe/Rainer Bovermann. 2012. „Der Landtag von Nordrhein-Westfalen“. In: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.) *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 399–429.
- ANDEWEG, Rudy B. 2013. „Parties in Parliament: The Blurring of Opposition“. In: Wolfgang C. Müller/Hanne Marthe Narud (Hg.) *Party Governance and Party Democracy. Festschrift to Kaare Strøm*. New York: Springer: 99–114.
- ANDEWEG, Rudy B./Lia Nijzink. 1995. „Beyond the Two-Body Image: Relations Between Ministers and MPs“. In: Herbert Döring (Hg.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press: 152–178.
- ANDEWEG, Rudy B./Arco Timmermans. 2008. „Conflict Management in Coalition Government“. In: Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hg.) *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press: 269–300.
- AXELROD, Robert. 1970. *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham Publishing Group.

- BÄCHTIGER, André/Daniel Schwarz/Georg Lutz. 2006. „Parliamentary Practices in Presidentialism? A Swiss Perspective on Governance in a Separation of Powers Framework.“ *Paper prepared for the Joint Sessions of the ECPR, 25–30 April, 2006*. Nicosia, Cyprus.
- BECKER, Rolf/Thomas Saalfeld. 2004. „The Life and Times of Bills“. In: Herbert Döring/Mark Hallerberg (Hg.) *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot, Hampshire: Ashgate: 57–90.
- BELSLEY, David A./Edwin Kuh/Roy E. Welsch. 1980. *Regression Diagnostics. Identifying Influential Data and Sources of Collinearity*. New York/Chichester/Brisbane/Toronto: John Wiley & Sons.
- BENEDETTO, Giacomo/Simon Hix. 2007. „The Rejected, the Ejected, and the Dejected: Explaining Government Rebels in the 2001–2005 British House of Commons.“ *Comparative Political Studies* 40 (7): 755–781.
- BENOIT, Kenneth/Thomas Bräuninger/Marc Debus. 2009. „Challenges for Estimating Policy Preferences: Announcing an Open Access Archive of Political Documents.“ *German Politics* 18 (3): 441–454.
- BENOIT, Kenneth/Michael Laver. 2003. „Estimating Irish party policy positions using computer wordscoring: the 2002 election – a research note.“ *Irish Political Studies* 18 (1): 97–107.
- BENOIT, Kenneth/Michael Laver. 2006. *Party Policy in Modern Democracies*. London/New York: Routledge.
- BENZ, Arthur. 2009. *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BERG-SCHLOSSER, Dirk/Alexander Fack/Thomas Noetzel (Hg.). 1994. *Parteien und Wahlen in Hessen 1946–1994*. Marburg: Schüren.
- BERGMAN, Torbjörn/Alejandro Ecker/Wolfgang C. Müller. 2013. „How Parties Govern: Political Parties and the Internal Organization of Government“. In: Wolfgang Müller/Hanne Marthe Narud (Hg.) *Party Governance and Party Democracy. Festschrift to Kaare Strøm*. New York: Springer: 33–50.
- BEST, Volker. 2015. *Koalitionssignale bei Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1990 bis 2012*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- BEYME, Klaus von. 1983. „Coalition Government in Western Germany“. In: Vernon Bogdanor (Hg.) *Coalition Government in Western Europe*. London: Heinemann Educational Books: 16–37.
- BEYME, Klaus von. 1989. „Wandlungen des Parlamentarismus: Von Weimar nach Bonn“. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hg.) *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Berlin/New York: Walter de Gruyter: 103–114.
- BEYME, Klaus von. 1997. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- BEYME, Klaus von. 2014. *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*. 4. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- BLACK, Duncan. 1948. „On the Rationale of Group Decision-making.“ *Journal of Political Economy* 56 (1): 23–34.
- BLACK, Duncan. 1958. *The Theory of Committees and Elections*. London/New York: Cambridge University Press.
- BLONDEL, Jean. 1997. „Political Opposition in the Contemporary World.“ *Government and Opposition* 32 (4): 462–486.
- BLUMENTHAL, Julia von. 2009. *Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- BLUMENTHAL, Julia von. 2012. „Freie und Hansestadt Hamburg: Wie die ‚Bürgerschaft‘ regiert“. In: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.) *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 253–291.
- BLUMENTHAL, Julia von/Franziska Zahn. 2010. „Hamburg – liberale Großstadt und (einmaliger) Heimathafen der Sozialdemokratie“. In: Andreas Kost/Werner Rellecke/Reinhold Weber (Hg.) *Parteien in den deutschen Ländern. Geschichte und Gegenwart*. München: Verlag C.H.Beck: 203–218.
- BOLLEYER, Nicole. 2004. „Kleine Parteien zwischen Stimmenmaximierung, Politikgestaltung und Regierungsbeteiligung am Beispiel Irlands und Dänemarks.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 (1): 132–148.

- BOSTON, Jonathan/David Bullock. 2012. „Multi-party governance: Managing the unity-distinctiveness dilemma in executive coalitions.“ *Party Politics* 18 (3): 349–368.
- BOWLER, Shaun. 2010. „Private Members' Bills in the UK Parliament: Is There an 'Electoral Connection'?“ *The Journal of Legislative Studies* 16 (4): 476–494.
- BOWLER, Shaun/Thomas Bräuninger/Marc Debus/Indridi H. Indridason. 2016. „Let's Just Agree to Disagree: Dispute Resolution Mechanisms in Coalition Agreements.“ *Journal of Politics* 78 (4): 1264–1278.
- BOX-STEFFENSMEIER, Janet M./Bradford S. Jones. 2004. *Event History Modeling. A Guide for Social Scientists*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BOX-STEFFENSMEIER, Janet M./Dan Reiter/Christopher Zorn. 2003. „Nonproportional Hazards and Event History Analysis in International Relations.“ *Journal of Conflict Resolution* 47 (1): 33–53.
- BRAUN, Daniela/Nicole Seher/Markus Tausendpfund/Ansgar Wolsing. 2010. „Einstellungen gegenüber Immigranten und die Zustimmung zur Europäischen Integration. Eine Mehrebenenanalyse.“ *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* 136. Mannheim.
- BRÄUNINGER, Thomas/Martin Brunner/Thomas Däubler. 2012. „Personal vote-seeking in flexible list systems: How electoral incentives shape Belgian MPs' bill initiation behaviour.“ *European Journal of Political Research* 51 (5): 607–645.
- BRÄUNINGER, Thomas/Marc Debus. 2008. „Der Einfluss von Koalitionsaussagen, programmatischen Standpunkten und der Bundespolitik auf die Regierungsbildung in den deutschen Ländern.“ *Politische Vierteljahresschrift* 49 (2): 309–338.
- BRÄUNINGER, Thomas/Marc Debus. 2009. „Legislative agenda-setting in parliamentary democracies.“ *European Journal of Political Research* 48 (6): 804–839.
- BRÄUNINGER, Thomas/Marc Debus. 2010. „The Sources of Bipartisan Politics in Parliamentary Democracies“. In: Thomas König/George Tsebelis/Marc Debus (Hg.) *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*. New York/Dordrecht/Heidelberg/London: Springer: 145–164.

- BRÄUNINGER, Thomas/Marc Debus. 2012. *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Unter Mitarbeit von Jochen Müller. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BRÄUNINGER, Thomas/Steffen Ganghof. 2006. „Parteienwettbewerb im Zweikammersystem“. In: Steffen Ganghof/Philip Manow (Hg.) *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 149–181.
- BRIGHT, Jonathan/Holger Döring/Conor Little. 2015. „Ministerial Importance and Survival in Government: Tough at the Top?“ *West European Politics* 38 (3): 441–464.
- BROWNE, Eric C./Mark N. Franklin. 1973. „Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies.“ *American Political Science Review* 67 (2): 453–469.
- BROWNE, Eric C./Dennis W. Gleiber/Carolyn S. Mashoba. 1984. „Evaluating Conflict of Interest Theory: Western European Cabinet Coalitions, 1945–80.“ *British Journal of Political Science* 14 (1): 1–32.
- BRUNNER, Martin. 2013. *Parliaments and Legislative Activity. Motivations for Bill Introduction*. Wiesbaden: Springer VS.
- BUCHANAN, James M./Gordon Tullock. 1965. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Paperback Edition. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- BUDGE, Ian/Hans Keman/Michael D. McDonald/Paul Pennings. 2012. *Organizing Democratic Choice. Party Representation Over Time*. Oxford: Oxford University Press.
- BUKOW, Sebastian/Thomas Poguntke. 2013. „Innerparteiliche Organisation und Willensbildung“. In: Oskar Niedermayer (Hg.) *Handbuch Parteienforschung*. Wiesbaden: Springer VS: 179–209.
- BURKHARDT, Armin. 2003. *Das Parlament und seine Sprache. Studien zu Theorie und Geschichte parlamentarischer Kommunikation*. Tübingen: Max Niemeyer Verlag.

- BURKHART, Simone. 2005. „Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2000.“ *Politische Vierteljahresschrift* 46 (1): 14–38.
- BURKHART, Simone. 2007. „Der Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen“. In: Josef Schmid/Udo Zolleis (Hg.) *Wahlkampf im Südwesten. Parteien, Kampagnen und Landtagswahlen 2006 in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz*. Berlin: Lit-Verlag: 191–207.
- BURKHART, Simone. 2008. *Blockierte Politik. Ursachen und Folgen von "Divided Government" in Deutschland*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- BURKHART, Simone/Philip Manow. 2006. „Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland.“ *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16 (3): 807–824.
- BYTZEK, Evelyn. 2015. „The Nexus between National Party Preferences and State Elections – A Long-Term Perspective.“ *German Politics* 24 (1): 85–98.
- CANCIK, Pascale. 2000. *Parlamentarische Opposition in den Landesverfassungen. Eine verfassungsrechtliche Analyse der neuen Oppositionsregelungen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- CAREY, John M. 2006. „Legislative Organization“. In: R. A. W. Rhodes/Sarah A. Binder/Bert A. Rockman (Hg.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press: 431–454.
- CERON, Andrea. 2015. „Brave rebels stay home: Assessing the effect of intra-party ideological heterogeneity and party whip on roll-call votes.“ *Party Politics* 21 (2): 246–258.
- CHEIBUB, José Antonio/Adam Przeworski/Sebastian M. Saiegh. 2004. „Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism.“ *British Journal of Political Science* 34 (4): 565–587.
- CLAUSEN, Aage R. 1967. „The Measurement of Legislative Group Behavior.“ *Midwest Journal of Political Science* 11 (2): 212–224.
- CLAUSEN, Aage R. 1973. *How Congressmen Decide: A Policy Focus*. New York: St. Martin's Press.

- CLEVES, Mario/Roberto G. Gutierrez/William Gould/Yulia V. Marchenko. 2010. *An Introduction to Survival Analysis Using Stata*. Third Edition. College Station, Texas: Stata Press.
- COLLIE, Melissa P. 1984. „Voting Behavior in Legislatures.“ *Legislative Studies Quarterly* 9 (1): 3–50.
- COX, David R. 1972. „Regression Models and Life-Tables.“ *Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)* 34 (2): 187–220.
- COX, David R. 1975. „Partial likelihood.“ *Biometrika* 62 (2): 269–276.
- COX, Gary W./Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley/Los Angeles/Oxford: University of California Press.
- COX, Gary W./Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- CURINI, Luigi/Francesco Zucchini. 2010. „Testing the Law-Making Theories in a Parliamentary Democracy: A Roll Call Analysis of the Italian Chamber of Deputies (1988–2008)“. In: Thomas König/George Tsebelis/Marc Debus (Hg.) *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*. New York/Dordrecht/Heidelberg/London: Springer: 189–211.
- DAALDER, Hans. 1983. „The Comparative Study of European Parties and Party Systems: An Overview“. In: Hans Daalder/Peter Mair (Hg.) *Western European Party Systems. Continuity & Change*. London: Sage Publications: 1–27.
- DAHL, Robert A. 1967a. „Patterns of Opposition“. In: Robert A. Dahl (Hg.) *Political Oppositions in Western Democracies*. Second Printing. New Haven/London: Yale University Press: 332–347.
- DAHL, Robert A. (Hg.). 1967b. *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven/London: Yale University Press.
- DAHL, Robert A. 1967c. „Some Explanations“. In: Robert A. Dahl (Hg.) *Political Oppositions in Western Democracies*. Second Printing. New Haven/London: Yale University Press: 348–386.

- DALTON, Russell J./Ian McAllister. 2015. „Random Walk or Planned Excursion? Continuity and Change in the Left–Right Positions of Political Parties.“ *Comparative Political Studies* 48 (6): 759–787.
- DAMGAARD, Erik. 1973. „Party Coalitions in Danish Law-Making 1953–1970.“ *European Journal of Political Research* 1 (1): 35–66.
- DAMGAARD, Erik/Ingvar Mattson. 2004. „Conflict and Consensus in Committees“. In: Herbert Döring/Mark Hallerberg (Hg.) *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot, Hampshire: Ashgate: 113–139.
- DAVIDSON-SCHMICH, Louise K. 2006. *Becoming Party Politicians. Eastern German State Legislators in the Decade Following Democratization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- DE SWAAN, Abram. 1973. *Coalition Theories and Cabinet Formations. A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*. Amsterdam/London/New York: Elsevier Scientific Publishing Company.
- DE WINTER, Lieven. 2004. „Government Declarations and Law Production“. In: Herbert Döring/Mark Hallerberg (Hg.) *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot, Hampshire: Ashgate: 35–56.
- DEBUS, Marc. 2007. *Pre-Electoral Alliances, Coalition Rejections, and Multiparty Governments*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- DEBUS, Marc. 2009. „Analysing Party Politics in Germany with New Approaches for Estimating Policy Preferences of Political Actors.“ *German Politics* 18 (3): 281–300.
- DECKER, Frank. 1994. „Die Hamburger STATT Partei. Ursprünge und Entwicklung einer bürgerlichen Wählerbewegung.“ *Jahrbuch für Politik* 4 (2): 249–293.
- DECKER, Frank. 1996. „STATT Reform: Protest PARTEI. Aufstieg und Fall der Hamburger STATT Partei.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 27 (2): 229–242.
- DECKER, Frank. 2004a. „Das parlamentarische System in den Ländern. Adäquate Regierungsform oder Auslaufmodell?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 54 (50–51): 3–9.

- DECKER, Frank. 2004b. „Die Regierungssysteme in den Ländern“. In: Frank Decker (Hg.) *Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 169–201.
- DECKER, Frank. 2009. „Koalitionsaussagen der Parteien vor Wahlen. Eine Forschungsskizze im Kontext des deutschen Regierungssystems.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (2): 431–453.
- DECKER, Frank. 2011. *Regieren im „Parteienbundesstaat“*. Zur Architektur der deutschen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DECKER, Frank. 2013a. „Direktwahl der Ministerpräsidenten – eine Verfassungsreform für die Länder“. In: Alexander Gallus/Thomas Schubert/Tom Thieme (Hg.) *Deutsche Kontroversen. Festschrift für Eckhard Jesse*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: 309–320.
- DECKER, Frank. 2013b. „Direktwahl der Ministerpräsidenten: Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44 (2): 296–314.
- DECKER, Frank/Florian Hartleb. 2013. „STATT Partei DIE UNABHÄNGIGEN (STATT Partei)“. In: Frank Decker/Viola Neu (Hg.) *Handbuch der deutschen Parteien*. 2. Auflage. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung: 407–413.
- DECKER, Frank/Eberhard Schütt-Wetschky. 1994. „Dokumente zur STATT Partei – DIE UNABHÄNGIGEN.“ *Jahrbuch für Politik* 4 (2): 335–358.
- DETTERBECK, Klaus. 2012. *Multi-Level Party Politics in Western Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- DETTERBECK, Klaus/Wolfgang Renzsch. 2002. „Politischer Wettbewerb im deutschen Föderalismus“. *Jahrbuch des Föderalismus 2002. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung: 69–81.
- DETTERBECK, Klaus/Wolfgang Renzsch. 2003. „Multi-Level Electoral Competition: The German Case.“ *European Urban and Regional Studies* 10 (3): 257–269.
- DETTERBECK, Klaus/Wolfgang Renzsch. 2008. „Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb“. In: Uwe Jun/Melanie Haas/Oskar Niedermayer (Hg.) *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 39–55.

- DEWAN, Torun/Arthur Spirling. 2011. „Strategic Opposition and Government Cohesion in Westminster Democracies.“ *American Political Science Review* 105 (2): 337–358.
- DI PALMA, Giuseppe. 1977. *Surviving Without Governing. The Italian Parties in Parliament*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- DIERL, Brigitte/Reinhard Dierl/Heinz-Werner Höffken. 1982. *Der Landtag von Nordrhein-Westfalen. Teil 2*. Bochum: Studienverlag Dr. N. Brockmeyer.
- DIERMEIER, Daniel. 2014. „Formal Models of Legislatures“. In: Shane Martin/Thomas Saalfeld/Kaare Strøm (Hg.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press: 29–56.
- DIERMEIER, Daniel/Timothy J. Feddersen. 1998. „Cohesion in Legislatures and the Vote of Confidence Procedure.“ *American Political Science Review* 92 (3): 611–621.
- DIERMEIER, Daniel/Keith Krehbiel. 2003. „Institutionalism as a Methodology.“ *Journal of Theoretical Politics* 15 (2): 123–144.
- DINKEL, Reiner. 1977. „Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen.“ *Politische Vierteljahresschrift* 18 (2/3): 348–359.
- DOBNER, Petra. 2012. „Der Landtag von Sachsen-Anhalt“. In: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.) *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 549–588.
- DÖRING, Herbert. 1995a. „Fewer Though Presumably more Conflictual Bills: Parliamentary Government Acting as a Monopolist“. In: Herbert Döring (Hg.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press: 593–600.
- DÖRING, Herbert. 1995b. „Institutions and Policies: Why We Need Cross-National Analysis“. In: Herbert Döring (Hg.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press: 27–50.
- DÖRING, Herbert. 1995c. „Is Government Control of the Agenda Likely to Keep ‚Legislative Inflation‘ at Bay?“. In: Herbert Döring (Hg.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press: 654–687.

- DÖRING, Herbert (Hg.). 1995d. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press.
- DÖRING, Herbert. 1995e. „Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda “. In: Herbert Döring (Hg.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press: 223–246.
- DÖRING, Herbert. 2005. „Worauf gründet sich die Agenda-Setzer-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall“. In: Steffen Ganghof/Philip Manow (Hg.) *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 109–148.
- DÖRING, Herbert/Mark Hallerberg (Hg.). 2004. *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot, Hampshire: Ashgate.
- DOWNS, William. 2014. „Sub-National Legislatures“. In: Shane Martin/Thomas Saalfeld/Kaare Strøm (Hg.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press: 609–627.
- DOWNS, William M. 1998. *Coalition Government, Subnational Style. Multiparty Politics in Europe's Regional Parliaments*. Columbus: Ohio State University Press.
- DÜDING, Dieter. 1995. *Zwischen Tradition und Innovation. Die sozialdemokratische Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen 1946 – 1966*. Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger.
- DUPUY, Claire. 2014. „Actively Cultivating Policy Similarity. A Regional Strategy in Education Policy in France and Germany.“ *Regional & Federal Studies* 24 (4): 451–471.
- DUVERGER, Maurice. 1959. *Die politischen Parteien*. Herausgegeben und übersetzt von Siegfried Landshut. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- DYSON, Kenneth/Thomas Saalfeld. 2010. „Actors, Structures and Strategies: Policy Continuity and Change under the German Grand Coalition (2005–09).“ *German Politics* 19 (3–4): 269–282.
- EBERS, Mark/Wilfried Gotsch. 2006. „Institutionenökonomische Theorien der Organisation“. In: Alfred Kieser/Mark Ebers (Hg.) *Organisationstheorien*. 6. Auflage. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer: 247–308.

- EDINGER, Michael. 2009. „Parteikohäsion und Parteidistanzen: Intrafraktionelle Geschlossenheit und interfraktionelle Unterschiede im Thüringer Landtag“. In: Antonius Liedhegener/Torsten Oppelland (Hg.) *Parteiendemokratie in der Bewährung. Festschrift für Karl Schmitt*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: 297–316.
- EISELE, Hansjörg. 2005. *Landesparlamente – (k)ein Auslaufmodell? Eine Untersuchung zum deutschen Landesparlamentarismus am Beispiel des Landtags von Baden-Württemberg*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- ENNUSCHAT, Jörg. 2014. „Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens in den Ländern“. In: Winfried Kluth/Günter Krings (Hg.) *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*. Heidelberg: C. F. Müller: 687–698.
- ESAIASSON, Peter/Hanne Marthe Narud (Hg.). 2013. *Between-Election Democracy. The Representative Relationship After Election Day*. Colchester: ECPR Press.
- ESCHENBURG, Theodor. 1952. *Verfassung und Verwaltungsaufbau des Südweststaates*. Stuttgart: Friedrich Vorwerk Verlag.
- ESCHENBURG, Theodor. 1967. *Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik. Band I. Kritische Betrachtungen 1957–1961*. München: R. Piper & Co Verlag.
- EUCHNER, Walter (Hg.). 1993. *Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- EWERT, Stefan. 2016. „Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums – neue Felder der Politik der Bundesländer“. In: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hg.) *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS: 233–257.
- EWERT, Stefan/Detlef Jahn/Hubertus Buchstein. 2012. „Landesparlamentarismus in Mecklenburg-Vorpommern“. In: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.) *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 327–358.
- FAAS, Thorsten. 2003. „To defect or not to defect? National, institutional and party group pressures on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament.“ *European Journal of Political Research* 42 (6): 841–866.

- FALCÓ-GIMENO, Albert. 2014. „The use of control mechanisms in coalition governments: The role of preference tangentiality and repeated interactions.“ *Party Politics* 20 (3): 341–356.
- FELDKAMP, Michael F. 2011. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- FERNANDES, Jorge M./Florian Meinfelder/Catherine Moury. 2016. „Wary Partners: Strategic Portfolio Allocation and Coalition Governance in Parliamentary Democracies.“ *Comparative Political Studies* 49 (9): 1270–1300.
- FINKE, Daniel. 2012. „Proposal stage coalition-building in the European Parliament.“ *European Union Politics* 13 (4): 487–512.
- FIORINA, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven/London: Yale University Press.
- FLEMING, Thomas R./David P. Harrington. 1991. *Counting Processes and Survival Analysis*. New York/Chichester/Brisbane/Toronto/Singapore: John Wiley & Sons, Inc.
- FLÜGGE, Timm/Benjamin Hein. 2013. „Die SPD in Mecklenburg-Vorpommern“. In: Martin Koschkar/Christian Nestler/Christopher Scheele (Hg.) *Politik in Mecklenburg-Vorpommern*. Wiesbaden: Springer VS: 27–53.
- FOWLER, James H. 2006. „Connecting the Congress: A Study of Cosponsorship Networks.“ *Political Analysis* 14 (4): 456–487.
- FRIEDRICH, Manfred. 1993. „Parlamentarische Opposition in den deutschen Bundesländern“. In: Walter Euchner (Hg.) *Politische Opposition in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht: 76–83.
- FROGNIER, André-Paul. 1993. „The Single-Party/Coalition Distinction and Cabinet Decision-Making“. In: Jean Blondel/Ferdinand Müller-Rommel (Hg.) *Governing Together. The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*. New York: St. Martin's Press: 43–73.
- FUCHS, Jochen. 1994. „Das Verfahren der Landesgesetzgebung und plebiszitäre Elemente in Landesverfassungen“. In: Jochen Fuchs (Hg.) *Landesverfassungsrecht im Umbruch. Probleme und Aufgaben einer modernen Landesverfassungsgebung*. Bornheim/Bonn et al.: Deutscher Kommunal-Verlag: 27–70.

- FUCHS, Michael. 2014. „Zur Verfassungsmäßigkeit des Hauptausschusses des Deutschen Bundestages.“ *Deutsches Verwaltungsblatt* 129 (14): 886–894.
- GABRIEL, Oscar W./Bernhard Kornelius. 2011. „Die baden-württembergische Landtagswahl vom 27. März 2011: Zäsur und Zeitenwende?“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42 (4): 784–804.
- GANGHOF, Steffen. 2005. „Kausale Perspektiven in der vergleichenden Politikwissenschaft: X-zentrierte und Y-zentrierte Forschungsdesigns“. In: Sabine Kropp/Michael Minkenberg (Hg.) *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 76–93.
- GANGHOF, Steffen. 2006. „Strategische Uneinigkeit? Methodische Probleme und normative Implikationen von analytischen Erzählungen über Reformblockaden“. In: Thomas Bräuninger/Joachim Behnke (Hg.) *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie. Band 4: Schwerpunkt Parteienwettbewerb und Wahlen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 151–177.
- GANGHOF, Steffen. 2011. „Veto Player“. In: Bertrand Badie/Dirk Berg-Schlosser/Leonardo Morlino (Hg.) *International Encyclopedia of Political Science. Volume 8*. Los Angeles: Sage Publications: 2706–2708.
- GANGHOF, Steffen. 2014. „Bicameralism As a Form of Government (Or: Why Australia and Japan Do Not Have a Parliamentary System).“ *Parliamentary Affairs* 67 (3): 647–663.
- GANGHOF, Steffen. 2015. „The explanation paradox in political science: How rational choice theories can be tested and why their empirical performance matters.“ *Unveröffentlichtes Manuskript*. Potsdam: Universität Potsdam.
- GANGHOF, Steffen. 2016a. „Combining proportional and majoritarian democracy: An institutional design proposal.“ *Research & Politics* 3 (3): 1–7.
- GANGHOF, Steffen. 2016b. „Das Regierungssystem-Trilemma: Zur Beziehung zwischen Exekutive und Legislative in fortgeschrittenen Demokratien.“ *Politische Vierteljahresschrift* 57 (1): 27–52.
- GANGHOF, Steffen. 2016c. „Forschungsdesigns in der Politikwissenschaft – Kausale Perspektiven versus kontrastive Theorietests.“ *Austrian Journal of Political Science* 45 (1): 1–12.

- GANGHOF, Steffen. 2016d. „Reconciling Representation and Accountability: Three Visions of Democracy Compared.“ *Government and Opposition* 51 (2): 209–233.
- GANGHOF, Steffen. 2017. „The Empirical Uses of Theoretical Models: The Case of Veto Player Theory.“ *Political Studies Review* 15 (1): 49–59.
- GANGHOF, Steffen. 2018. „A new political system model: Semi-parliamentary government.“ *European Journal of Political Research* 57 (2): 261–281.
- GANGHOF, Steffen/Thomas Bräuninger. 2006. „Government Status and Legislative Behaviour. Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany.“ *Party Politics* 12 (4): 521–539.
- GANGHOF, Steffen/Kai Schulze. 2015. „Vetospiele und Institutionen“. In: Georg Wenzelburger/Reimut Zohlnhöfer (Hg.) *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS: 113–148.
- GANGHOF, Steffen/Christian Stecker. 2009. „Das institutionelle Design parlamentarischer Demokratien: Zum Zusammenspiel von Wahl- und Gesetzgebungssystemen“. In: Steffen Ganghof/Christoph Hönnige/Christian Stecker (Hg.) *Parlamente, Agendasetzung und Vetospiele. Festschrift für Herbert Döring*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 215–236.
- GANGHOF, Steffen/Christian Stecker. 2015. „Investiture Rules in Germany. Stacking the Deck against Minority Governments“. In: Bjørn Erik Rasch/Shane Martin/José Antonio Cheibub (Hg.) *Parliaments and Government Formation. Unpacking Investiture Rules*. Oxford: Oxford University Press: 67–85.
- GANGHOF, Steffen/Christian Stecker/Sebastian Eppner/Katja Heeß. 2012. „Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 43 (4): 887–900.
- GEHRIG, Norbert. 1969. *Parlament – Regierung – Opposition*. München: Verlag C. H. Beck.
- GERLICH, Peter. 1986. „Zu den Grenzen der Mehrheitsdemokratie in Österreich“. In: Heinrich Oberreuter (Hg.) *Wahrheit statt Mehrheit? An den Grenzen der parlamentarischen Demokratie*. München: Olzog Verlag.
- GERNER, Manfred. 2000. „Die SPD-PDS Regierungskoalition in Mecklenburg-Vorpommern. Nagelprobe für die Regierungsfähigkeit der SED-Nachfolgeorganisation“. In: Gerhard Hirscher/Peter Christian Segall (Hg.) *Die PDS: Zustand und Entwicklungsperspektiven*. München: Hanns-Seidel-Stiftung: 97–108.

- GILMOUR, John B. 1995. *Strategic Disagreement. Stalemate in American Politics*. Pittsburgh/London: University of Pittsburgh Press.
- GLUCHOWSKI, Peter/Jürgen Hoffmann. 1994. „STATT Partei.“ *Interne Studien* Nr. 81. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- GODBOUT, Jean-François/Bjørn Høyland. 2011. „Legislative Voting in the Canadian Parliament.“ *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 44 (02): 367–388.
- GOLUB, Jonathan. 2008. „Survival Analysis“. In: Janet M. Box-Steffensmeier/Henry E. Brady/David Collier (Hg.) *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press: 530–546.
- GRABOW, Karsten. 2008. „Das Parteiensystem Mecklenburg-Vorpommerns“. In: Uwe Jun/Melanie Haas/Oskar Niedermayer (Hg.) *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 265–290.
- GRAMBSCH, Patricia M./Terry M. Therneau. 1994. „Proportional hazards tests and diagnostics based on weighted residuals.“ *Biometrika* 81 (3): 515–526.
- GREEN-PEDERSEN, Christoffer. 2007. „The Growing Importance of Issue Competition: The Changing Nature of Party Competition in Western Europe.“ *Political Studies* 55 (3): 607–628.
- GREEN, Donald P./Ian Shapiro. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science*. New Haven/London: Yale University Press.
- GREMMER, Bernhard. 1990. *Wandlungen in der Gesetzgebungsfunktion des Bayerischen Landtags von 1946 bis 1986*. München: Bayerischer Landtag.
- GROFMAN, Bernard/Peter Van Roozendaal. 1997. „Modelling Cabinet Durability and Termination.“ *British Journal of Political Science* 27 (3): 419–451.
- GROSECLOSE, Tim/Nolan McCarty. 2001. „The politics of blame: Bargaining before an audience.“ *American Journal of Political Science* 45 (1): 100–119.
- GRUBER, Ludger. 1998. *Die CDU-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen 1946 – 1980. Eine parlamentshistorische Untersuchung*. Düsseldorf: Droste.

- GRUNDEN, Timo. 2013. „Formales und informelles Regieren in rechtsstaatlichen Demokratien. Analysezugänge und Untersuchungsgegenstände“. In: Karl-Rudolf Korte/Timo Grunden (Hg.) *Handbuch Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS: 219–228.
- GSCHWEND, Thomas/Frank Schimmelfennig. 2007. „Forschungsdesign in der Politikwissenschaft: Ein Dialog zwischen Theorie und Daten“. In: Thomas Gschwend/Frank Schimmelfennig (Hg.) *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 13–35.
- GÜNTHER, Klaus. 2006. *Politik des Kompromisses. Dissensmanagement in pluralistischen Demokratien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HADAMEK, Thomas. 2014. „Der Hauptausschuss im 18. Deutschen Bundestag.“ *Zeitschrift für Gesetzgebung* 29 (4): 353–366.
- HAGUE, Rod/Martin Harrop. 2007. *Comparative Government and Politics. An Introduction*. 7th Edition. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HALL, Peter A./Rosemary C. R. Taylor. 1996. „Political Science and the Three New Institutionalisms.“ *Political Studies* 44 (5): 936–957.
- HANMER, Michael J./Kerem Ozan Kalkan. 2013. „Behind the Curve: Clarifying the Best Approach to Calculating Predicted Probabilities and Marginal Effects from Limited Dependent Variable Models.“ *American Journal of Political Science* 57 (1): 263–277.
- HANSEN, Martin Ejnar/Zoltán Fazekas. 2015. „All Votes are Equal? Significant Legislation and Party Competition in the Danish Folketing.“ *Scandinavian Political Studies* 38 (3): 255–276.
- HÄRTEL, Ines. 2012. „Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts“. In: Ines Härtel (Hg.) *Handbuch Föderalismus. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*. Berlin/Heidelberg: Springer: 527–610.
- HAUS, Michael. 2006. „Verwaltungs- und Kommunalpolitik der Länder“. In: Herbert Schneider/Hans-Georg Wehling (Hg.) *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 270–294.

- HAUSMAN, Daniel M. 1992. *The inexact and separate science of economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HEINRICH, Gudrun. 1999. „Der kleine Koalitionspartner in den Ländern: Koalitionsstrategien von F.D.P. und Bündnis 90/Die Grünen im Vergleich“. In: Roland Sturm/Sabine Kropp (Hg.) *Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: 120–145.
- HEINRICH, Gudrun. 2000. „Die PDS in Mecklenburg-Vorpommern“. In: Nikolaus Werz/Hans Jörg Hennecke (Hg.) *Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern*. München: Olzog: 114–139.
- HEINRICH, Gudrun. 2002. *Kleine Koalitionspartner in Landesregierungen*. Opladen: Leske + Budrich.
- HEINZ, Dominic. 2015. „Politikverflechtung in der Schulpolitik. Koordination im Wandel.“ *Politische Vierteljahresschrift* 56 (4): 626–647.
- HEITSCH, Christian. 2001. *Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- HELLER, William B. 2001. „Making Policy Stick: Why the Government Gets What it Wants in Multiparty Parliaments.“ *American Journal of Political Science* 45 (4): 780–798.
- HELLERMANN, Johannes. 2012. „Kooperativer Föderalismus in Gestalt der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a ff. des Grundgesetzes“. In: Ines Härtel (Hg.) *Handbuch Föderalismus. Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus*. Berlin/Heidelberg: Springer: 339–363.
- HELMS, Ludger. 1997a. „Ansätze einer Handlungstheorie der politischen Opposition.“ *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26 (4): 423–435.
- HELMS, Ludger. 1997b. *Wettbewerb und Kooperation. Zum Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Österreich*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- HELMS, Ludger. 2002. *Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen*. Opladen: Leske + Budrich.

- HELMS, Ludger. 2008. „Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives.“ *The Journal of Legislative Studies* 14 (1–2): 6–19.
- HENKES, Christian/Sascha Kneip. 2010. „Von offener Neutralität zu (unintendiertem) Laizismus.“ *Leviathan* 38 (4): 589–616.
- HENNIS, Wilhelm. 1968. *Politik als praktische Wissenschaft. Aufsätze zur politischen Theorie und Regierungslehre*. München: R. Piper & Co. Verlag.
- HENNIS, Wilhelm. 1998. *Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten*. Stuttgart: Philipp Reclam jun.
- HENNIS, Wilhelm. 1999. *Regieren im modernen Staat. Politikwissenschaftliche Abhandlungen I*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- HEPP, Gerd F. 2006. „Bildungspolitik als Länderpolitik“. In: Herbert Schneider/Hans-Georg Wehling (Hg.) *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 240–269.
- HERZOG, Dietrich. 1993. „Der Funktionswandel des Parlamentes in der sozialstaatlichen Demokratie“. In: Dietrich Herzog/Hilke Rebenstorf/Bernhard Weißels (Hg.) *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 13–52.
- HESSE, Konrad. 1962. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: Verlag C. F. Müller.
- HEUSER, Tilmann/Werner Reh. 2016. „Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes“. In: Oliver Schwedes/Weert Canzler/Andreas Knie (Hg.) *Handbuch Verkehrspolitik*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS: 237–264.
- HILDEBRANDT, Achim. 2008. „Finanzpolitik in den Ländern“. In: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hg.) *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 173–192.
- HILDEBRANDT, Achim. 2016. „Die Finanzpolitik der Länder nach den Föderalismusreformen: Begrenzte Spielräume, fortdauernde Unterschiede“. In: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hg.) *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS: 115–137.

- HILDEBRANDT, Achim/Frieder Wolf (Hg.). 2008a. *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HILDEBRANDT, Achim/Frieder Wolf. 2008b. „Die Potenziale des Bundesländervergleichs“. In: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hg.) *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 11–20.
- HILDEBRANDT, Achim/Frieder Wolf (Hg.). 2016. *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- HINICH, Melvin J./Michael C. Munger. 1997. *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HIX, Simon/Bjørn Høyland. 2011. *The Political System of the European Union*. Third Edition. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- HIX, Simon/Abdul Noury. 2016. „Government-Opposition or Left-Right? The Institutional Determinants of Voting in Legislatures.“ *Political Science Research and Methods* 4 (2): 249–273.
- HIX, Simon/Abdul G. Noury/Gérard Roland. 2007. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOLTMANN, Everhard/Bernhard Boll. 1997. *Sachsen-Anhalt. Eine politische Landeskunde*. 2. Auflage. Opladen: Leske + Budrich.
- HÖNNIGE, Christoph. 2007. „Die mittlere Sprosse der Leiter: Fallauswahl in Forschungsdesigns mit kleiner Fallzahl“. In: Thomas Gschwend/Frank Schimmelfennig (Hg.) *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 223–250.
- HÖPCKE, Franziska. 2014. *Funktionsmuster und -profile: Subnationalstaatliche Parlamente im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- HORST, Patrick. 2015. „Das Management der dritten Großen Koalition in Deutschland 2013 bis 2015: unangefochtene Dominanz der drei Parteivorsitzenden.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (4): 852–873.
- HOSMER JR., David W./Stanley Lemeshow/Rodney X. Sturdivant. 2013. *Applied Logistic Regression*. Third Edition. Hoboken, New Jersey: Wiley.

- HOUGH, Dan/Charlie Jeffery. 2006. „Germany: an erosion of federal-Länder linkages?“. In: Dan Hough/Charlie Jeffery (Hg.) *Devolution and electoral politics*. Manchester: Manchester University Press: 119–139.
- HOUGH, Daniel/Charlie Jeffery. 2003. „Landtagswahlen: Bundestestwahlen oder Regionalwahlen?“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34 (1): 79–94.
- HUBER, John D. 1992. „Restrictive Legislative Procedures in France and the United States.“ *American Political Science Review* 86 (3): 675–687.
- HUBER, John D. 1996. *Rationalizing Parliament. Legislative institutions and party politics in France*. Cambridge/New York/Oakleigh: Cambridge University Press.
- HUBER, John D./Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUCHEL, Philipp/Stefan Rausch. 2013. „Die CDU in Mecklenburg-Vorpommern“. In: Martin Koschkar/Christian Nestler/Christopher Scheele (Hg.) *Politik in Mecklenburg-Vorpommern*. Wiesbaden: Springer VS: 55–85.
- HUG, Simon. 2013. „Parliamentary Voting“. In: Wolfgang C. Müller/Hanne Marthe Narud (Hg.) *Party Governance and Party Democracy. Festschrift to Kaare Strøm*. New York: Springer: 137–157.
- HUG, Simon/Pascal Sciarini. 2009. „Parties and their success in Swiss parliament“. In: Adrian Vatter/Frédéric Varone/Fritz Sager (Hg.) *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie*. Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder zum 65. Geburtstag. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag: 117–138.
- INDRIDASON, Indridi H./Gunnar Helgi Kristinsson. 2013. „Making words count: Coalition agreements and cabinet management.“ *European Journal of Political Research* 52 (6): 822–846.
- INFRATEST DIMAP. 2002. „Landtagswahl in Sachsen-Anhalt 21. April 2002.“ *Infratest dimap Wahlreport*. Berlin.
- JÄCKLE, Sebastian. 2011. *Determinanten der Regierungsbeständigkeit in parlamentarischen Systemen*. Berlin: Lit Verlag.
- JÄCKLE, Sebastian. 2013. „Ministerial turnover in the German Länder (1991–2010).“ *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 7 (1): 27–48.

- JÄCKLE, Sebastian. 2016. „Voluntary Withdrawals, Forced Resignations, Collective Retirements Or Just Bad Fortune?“ *German Politics & Society* 34 (1): 54–76.
- JAHN, Detlef. 2006. *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- JEFFERY, Charlie. 1999. „Party Politics and Territorial Representation in the Federal Republic of Germany.“ *West European Politics* 22 (2): 130–166.
- JEFFERY, Charlie. 2010. „Multi-level party competition in federal and regional states“. In: Henrik Enderlein/Sonja Wälti/Michael Zürn (Hg.) *Handbook on Multi-level Governance*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar: 136–152.
- JEFFERY, Charlie/Daniel Wincott. 2010. „The Challenge of Territorial Politics: Beyond Methodological Nationalism“. In: Colin Hay (Hg.) *New Directions in Political Science. Responding to the Challenges of an Interdependent World*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan: 167–188.
- JENKINS, Jeffery A./Eric M. Patashnik. 2012. „Living Legislation and American Politics“. In: Jeffery A. Jenkins/Eric M. Patashnik (Hg.) *Living Legislation. Durability, Change, and the Politics of American Lawmaking*. Chicago/London: The University of Chicago Press: 3–19.
- JENKINS, Shannon. 2006. „The Impact of Party and Ideology on Roll-Call Voting in State Legislatures.“ *Legislative Studies Quarterly* 31 (2): 235–257.
- JUN, Uwe. 1994. *Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern. Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildung auf Länderebene seit 1949*. Opladen: Leske + Budrich.
- JUN, Uwe/Melanie Haas/Oskar Niedermayer (Hg.). 2008. *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KAISER, André. 1997. „Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism.“ *Journal of Theoretical Politics* 9 (4): 419–444.
- KAISER, André. 2008. „Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand.“ *The Journal of Legislative Studies* 14 (1–2): 20–45.

- KALKE, Jens/Peter Raschke. 2004. „Regierungsmehrheit und Opposition in den bundesdeutschen Landtagen – eine quantitative Auswertung von Plenarprotokollen“. In: Everhard Holtmann/Werner J. Patzelt (Hg.) *Kampf der Gewalten? Parlamentarische Regierungskontrolle – gouvernementale Parlamentskontrolle. Theorie und Empirie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KIEWIET, D. Roderick/Gerhard Loewenberg/Peeverill Squire. 2002. „The Implications of the Study of the U.S. Congress for Comparative Legislative Research“. In: Gerhard Loewenberg/Peeverill Squire/D. Roderick Kiewiet (Hg.) *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press: 3–22.
- KIEWIET, D. Roderick/Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago/London: The University of Chicago Press.
- KIM, Dong-Hun/Gerhard Loewenberg. 2005. „The Role of Parliamentary Committees in Coalition Governments: Keeping Tabs on Coalition Partners in the German Bundestag.“ *Comparative Political Studies* 38 (9): 1104–1129.
- KING, Anthony. 1976. „Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany.“ *Legislative Studies Quarterly* 1 (1): 11–36.
- KING, Gary/Robert O. Keohane/Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- KINGDON, John W. 1989. *Congressmen's Voting Decisions*. Third Edition. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- KIRCHHEIMER, Otto. 1957. „The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes.“ *Social Research* 24 (2): 127–156.
- KITZING, Michael. 2017. „Landesparlamentarismus nach 1945 als Gegenstand der historischen Forschung: Fragestellungen – Perspektiven – Quellen für die südwestdeutschen Landtage.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48 (3): 657–675.
- KLATT, Hartmut. 1989. „Bundestag und Landesparlamente“. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hg.) *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Berlin/New York: Walter de Gruyter: 1777–1817.

- KLECHA, Stephan. 2010. *Minderheitsregierungen in Deutschland*. Hannover: Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro Niedersachsen.
- KLECHA, Stephan/Bettina Munimus. 2016. „Hessens Ministerpräsidenten: Verwurzelte Landesväter, machtpolitische Pragmatiker und behutsame Modernisierer“. In: Wolfgang Schroeder/Arijana Neumann (Hg.) *Politik und Regieren in Hessen*. Wiesbaden: Springer VS: 83–108.
- KLEINERT, Hubert. 2008. „Die Grünen in Hessen“. In: Wolfgang Schroeder (Hg.) *Parteien und Parteiensystem in Hessen: Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 161–183.
- KÖNEN, Susanne. 2009. *Wo sind die Rebellen hin? Dissentierendes Abstimmungsverhalten in ost- und westdeutschen Landtagen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KONICZEK, Constantin. 2015. *Strategische Interaktionen im Feld des Regierens. Die PDS als Kooperationspartner der SPD auf Landesebene*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- KÖNIG, Thomas/Thomas Bräuninger. 1996. „Power and Political Coordination in American and German Multi-Chamber Legislation.“ *Journal of Theoretical Politics* 8 (3): 331–360.
- KÖNIG, Thomas/Thomas Bräuninger. 2005. *Gesetzgebung im Föderalismus*. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- KOSCHKAR, Martin/Steffen Schoon. 2012. „Die mecklenburg-vorpommersche Landtagswahl vom 4. September 2011: Bestätigung der Großen Koalition mit sozialdemokratischem Zugewinn.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 43 (1): 3–18.
- KOST, Andreas/Werner Rellecke/Reinhold Weber (Hg.). 2010. *Parteien in den deutschen Ländern. Geschichte und Gegenwart*. München: Verlag C.H.Beck.
- KRALEWSKI, Wolfgang/Karlheinz Neunreither. 1963. *Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag (1949–1953)*. Köln/Opladen: Westdeutscher Verlag.
- KREHBIEL, Keith. 1998. *Pivotal politics. A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- KREPPEL, Amie/George Tsebelis. 1999. „Coalition Formation in the European Parliament.“ *Comparative Political Studies* 32 (8): 933–966.

- KROPP, Sabine. 1997. „Oppositionsprinzip und Mehrheitsregel in den Landesverfassungen: Eine Analyse am Beispiel des Verfassungskonfliktes in Sachsen-Anhalt.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28 (3): 373–390.
- KROPP, Sabine. 2000. „Verhandeln und Wettbewerb in der Regierungspraxis von Länderkoalitionen – Handlungsarenen, Strategien und Konflikte von Koalitionsakteuren“. In: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hg.) *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 151–182.
- KROPP, Sabine. 2001. *Regieren in Koalitionen. Handlungsmuster und Entscheidungsbildung in deutschen Länderregierungen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- KROPP, Sabine. 2003. „Regieren als informaler Prozess. Das Koalitionsmanagement der rot-grünen Bundesregierung.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 53 (43): 23–32.
- KROPP, Sabine. 2010. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- KROPP, Sabine/Viktoria Kaina/Matthias Ruschke. 2012. „Der Thüringer Landtag“. In: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.) *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 625–665.
- KROPP, Sabine/Roland Sturm. 1998. *Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen. Theorie, Analyse und Dokumentation*. Opladen: Leske + Budrich.
- KRUMM, Thomas. 2015. *Föderale Staaten im Vergleich. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- KUHN, Heinrich-Christian. 2004. „Mecklenburg-Vorpommern. Gemeinsamkeiten trotz unterschiedlicher Geschichte“. In: Hans-Georg Wehling (Hg.) *Die deutschen Länder. Geschichte, Politik, Wirtschaft*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 165–182.
- LANGE, Bernd-Peter. 2006. „Medien und Landespolitik“. In: Herbert Schneider/Hans-Georg Wehling (Hg.) *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 225–239.
- LAUFER, Heinz/Ursula Münch. 1998. *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.

- LAVAR, Michael (Hg.). 2001. *Estimating the Policy Position of Political Actors*. London/New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- LAVAR, Michael/Kenneth Benoit/John Garry. 2003. „Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data.“ *American Political Science Review* 97 (2): 311–331.
- LAVAR, Michael/W. Ben Hunt. 1992. *Policy and Party Competition*. New York: Routledge.
- LAVAR, Michael/Norman Schofield. 1998. *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- LAVAR, Michael/Kenneth A. Shepsle. 1990. „Coalitions and Cabinet Government.“ *American Political Science Review* 84 (3): 873–890.
- LAVAR, Michael/Kenneth A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEBER, Fabian. 2014. *Landesgesetzgebung im neuen Bundesstaat. Handlungsmuster landespolitischer Akteure nach der Föderalismusreform 2006*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- LEHMBRUCH, Gerhard. 1978. „Party and Federation in Germany: A Developmental Dilemma.“ *Government and Opposition* 13 (2): 151–177.
- LEHMBRUCH, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- LEISERSON, Michael A. 1966. *Coalitions in Politics. A Theoretical and Empirical Study*. Ann Arbor, Michigan: Yale University Press.
- LEUNIG, Sven. 2012. *Die Regierungssysteme der deutschen Länder*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- LEUNIG, Sven/Werner Reutter. 2012. „Länder und Landesparlamente im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland“. In: Ines Härtel (Hg.) *Handbuch Föderalismus. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*. Berlin/Heidelberg: Springer: 743–766.

- LEWANDOWSKY, Marcel/Michael Jankowski. 2014. „All by myself’ oder ‚With a little help from my friends’? Die Integration der Bundespartei in die Wahlkampforganisation auf Landesebene.“ *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 24 (4): 427–447.
- LIJPHART, Arend. 1975. „The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research.“ *Comparative Political Studies* 8 (2): 158–177.
- LINDER, Wolf/Daniel Schwarz. 2008. „Möglichkeiten parlamentarischer Opposition im schweizerischen System.“ *Parlament, Parlement, Parlamento* 11 (2): 4–10.
- LINHART, Eric/Franz Urban Pappi/Ralf Schmitt. 2008. „Die proportionale Ministerienaufteilung in deutschen Koalitionsregierungen: Akzeptierte Norm oder das Ausnutzen strategischer Vorteile?“ *Politische Vierteljahresschrift* 49 (1): 46–67.
- LINHART, Eric/Johannes Raabe. 2015. „Die Stärken unterschiedlicher Ministerien aus der Sicht von Politikern.“ *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 25 (2): 159–188.
- LOEWENBERG, Gerhard. 1972. „Comparative Legislative Research“. In: Samuel C. Patterson/John C. Wahlke (Hg.) *Comparative Legislative Behavior: Frontiers of Research*. New York/London/Sydney/Toronto: Wiley-Interscience: 3–21.
- LONG, J. Scott/Jeremy Freese. 2006. *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. Second Edition. College Station, Texas: StataCorp LP.
- LORENZ, Astrid/Andreas Anter/Werner Reutter. 2012. „Schlüsselentscheidungen und Entwicklungspfade der politischen Transformation und Entwicklung in Brandenburg im Vergleich zu den anderen neuen Ländern“. Landtag Brandenburg.
- LOUWERSE, Tom/Simon Otjes. 2015. „The Impact of Parliamentary Specialisation on Cosponsorship.“ *The Journal of Legislative Studies* 21 (4): 476–494.
- LOXBO, Karl/Mats Sjölin. 2016. „Parliamentary Opposition on the Wane? The Case of Sweden, 1970–2014.“ *Government and Opposition* 52 (4): 587–613.
- LUEBBERT, Gregory M. 1986. *Comparative Democracy. Policymaking and Governing Coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press.
- LUPIA, Arthur. 2006. „Delegation and its Perils“. In: Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hg.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Paperback Edition. Oxford: Oxford University Press: 33–54.

- LUPIA, Arthur/Kaare Strøm. 1995. „Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections.“ *American Political Science Review* 89 (3): 648–665.
- LUPIA, Arthur/Kaare Strøm. 2008. „Bargaining, Transaction Costs, and Coalition Governance“. In: Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hg.) *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press: 51–83.
- LYONS, Pat/Tomáš Lacina. 2009. „An Examination of Legislative Roll-Call Voting in the Czech Republic Using Spatial Models.“ *Sociologicky Casopis-Czech Sociological Review* 45 (6): 1155–1190.
- MACRAE JR., Duncan. 1970. *Issues and Parties in Legislative Voting. Methods of Statistical Analysis*. New York/Evanston/London: Harper & Row, Publishers.
- MALTZMAN, Forrest. 1997. *Competing Principals. Committees, Parties, and the Organization of Congress*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- MANOW, Philip/Simone Burkhart. 2008. „Delay as a Political Technique under Divided Government? Empirical Evidence from Germany, 1976–2005.“ *German Politics* 17 (3): 353–366.
- MANOW, Philip/Steffen Ganghof. 2005. „Mechanismen deutscher Politik“. In: Steffen Ganghof/Philip Manow (Hg.) *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 9–33.
- MANOW, Philip/Hendrik Zorn. 2004. „Office versus Policy Motives in Portfolio Allocation. The Case of Junior Ministers.“ *MPIfG Discussion Paper* 04/9. Köln.
- MARTIN, Lanny W. 2004. „The Government Agenda in Parliamentary Democracies.“ *American Journal of Political Science* 48 (3): 445–461.
- MARTIN, Lanny W./Randolph T. Stevenson. 2001. „Government Formation in Parliamentary Democracies.“ *American Journal of Political Science* 45 (1): 33–50.
- MARTIN, Lanny W./Georg Vanberg. 2004. „Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny.“ *American Journal of Political Science* 48 (1): 13–27.
- MARTIN, Lanny W./Georg Vanberg. 2005. „Coalition Policymaking and Legislative Review.“ *American Political Science Review* 99 (1): 93–106.

- MARTIN, Lanny W./Georg Vanberg. 2008. „Coalition Government and Political Communication.“ *Political Research Quarterly* 61 (3): 502–516.
- MARTIN, Lanny W./Georg Vanberg. 2011. *Parliaments and Coalitions. The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- MARTIN, Lanny W./Georg Vanberg. 2014a. „Legislative Institutions and Coalition Government“. In: Shane Martin/Thomas Saalfeld/Kaare Strøm (Hg.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press: 436–451.
- MARTIN, Lanny W./Georg Vanberg. 2014b. „Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise.“ *American Journal of Political Science* 58 (4): 979–996.
- MASTENBROEK, Ellen/Aneta Spendzharova/Esther Versluis. 2014. „Clawing Back Lost Powers? Parliamentary Scrutiny of the Transposition of EU Social Policy Directives in the Netherlands.“ *West European Politics* 37 (4): 750–768.
- MATTSON, Ingvar. 2009. „Parliamentary Organisational Design for Governmental Accountability in Parliamentary Democracies: The Case of Sweden“. In: Steffen Ganghof/Christoph Hönnige/Christian Stecker (Hg.) *Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 181–197.
- MAYHEW, David R. 1974. *Congress. The Electoral Connection*. New Haven/London: Yale University Press.
- MCGANN, Anthony J. 2006. „Social Choice and Comparing Legislatures: Constitutional versus Institutional Constraints.“ *The Journal of Legislative Studies* 12 (3–4): 443–461.
- MENDE, Susann. 2009. *Kompetenzverlust der Landesparlamente im Bereich der Gesetzgebung. Eine empirische Analyse am Beispiel des Sächsischen Landtages*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- MENSCH, Kirsten. 2000. „Niedrigkostensituationen, Hochkostensituationen und andere Situationstypen: ihre Auswirkungen auf die Möglichkeit von Rational-Choice-Erklärungen.“ *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 52 (2): 246–263.
- MENZEL, Jörg. 2002. *Landesverfassungsrecht. Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat*. Stuttgart et al.: Richard Boorberg Verlag.

- MEZEY, Michael L. 1979. *Comparative Legislatures*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- MIELKE, Siegfried/Werner Reutter. 2012a. „Landesparlamentarismus in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme“. In: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.) *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 23–65.
- MIELKE, Siegfried/Werner Reutter (Hg.). 2012b. *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MILLER, Bernhard. 2011. *Der Koalitionsausschuss. Existenz, Einsatz und Effekte einer informellen Arena des Koalitionsmanagements*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- MILLER, Bernhard/Wolfgang C. Müller. 2010a. „Koalitionsmechanismen in einer Großen Koalition: Das Beispiel der Regierung Merkel“. In: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hg.) *Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005–2009*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 156–179.
- MILLER, Bernhard/Wolfgang C. Müller. 2010b. „Managing Grand Coalitions: Germany 2005–09.“ *German Politics* 19 (3–4): 332–352.
- MILLER, Bernhard/Christian Stecker. 2008. „Consensus by Default? Interaction of Government and Opposition Parties in the Committees of the German Bundestag.“ *German Politics* 17 (3): 305–322.
- MINTZEL, Alf/Barbara Wasner. 2012. „Landesparlamentarismus in Bayern“. In: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.) *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 105–142.
- MITCHELL, Paul. 1999. „Coalition Discipline, Enforcement Mechanisms, and Intraparty Politics“. In: Shaun Bowler/David M. Farrell/Richard S. Katz (Hg.) *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: Ohio State University Press: 269–287.
- MOE, Terry M. 1984. „The New Economics of Organization.“ *American Journal of Political Science* 28 (4): 739–777.

- MOURY, Catherine. 2013. *Coalition Government and Party Mandate. How coalition agreements constrain ministerial action*. London/New York: Routledge.
- MOURY, Catherine/Elisabetta De Giorgi. 2015. „Introduction: Conflict and Consensus in Parliament during the Economic Crisis.“ *The Journal of Legislative Studies* 21 (1): 1–13.
- MÚJICA, Alejandro/Ignacio Sánchez-Cuenca. 2006. „Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain.“ *Government and Opposition* 41 (1): 86–108.
- MÜLLER, Jochen/Christian Stecker. 2014. „Zur Aussagekraft von Idealpunktschätzungen in parlamentarischen Systemen. Eine Analyse potentieller Auswahlverzerrungen“. In: Eric Linhart/Bernhard Kittel/André Bächtiger (Hg.) *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie. Band 8: Räumliche Modelle der Politik*. Wiesbaden: Springer VS: 85–111.
- MÜLLER, Wolfgang C. 2000. „Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work.“ *European Journal of Political Research* 37 (3): 309–333.
- MÜLLER, Wolfgang C. 2005a. „Die Relevanz von Institutionen für Koalitionstreue: Theoretische Überlegungen und Beobachtungen zur Bundesrepublik Deutschland“. In: Steffen Ganghof/Philip Manow (Hg.) *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 73–107.
- MÜLLER, Wolfgang C. 2005b. „Parteiensysteme und Muster des Parteienwettbewerbs“. In: Tanja Hitzel-Cassagnes/Thomas Schmidt (Hg.) *Demokratie in Europa und europäische Demokratien. Festschrift für Heidrun Abromeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 90–104.
- MÜLLER, Wolfgang C./Torbjörn Bergman/Kaare Strøm. 2006. „Parliamentary Democracy: Promise and Problems“. In: Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hg.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Paperback Edition. Oxford: Oxford University Press: 3–32.
- MÜLLER, Wolfgang C./Torbjörn Bergman/Kaare Strøm. 2008. „Coalition Theory and Cabinet Governance: An Introduction“. In: Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hg.) *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press: 1–50.

- MÜLLER, Wolfgang C./Marcelo Jenny. 2004. „*Business as usual*‘ mit getauschten Rollen oder Konflikt- statt Konsensdemokratie? Parlamentarische Beziehungen unter der ÖVP-FPÖ-Koalition.“ *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 33 (3): 309–326.
- MÜLLER, Wolfgang C./Thomas M. Meyer. 2010. „Mutual Veto? How Coalitions Work“. In: Thomas König/George Tsebelis/Marc Debus (Hg.) *Reform Processes and Policy Change. Veto Players and Decision-Making in Modern Democracies*. New York/Dordrecht/Heidelberg/London: Springer: 99–124.
- MÜLLER, Wolfgang C./Ulrich Sieberer. 2014. „Procedure and Rules in Legislatures“. In: Shane Martin/Thomas Saalfeld/Kaare Strøm (Hg.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press: 311–331.
- MÜLLER, Wolfgang C./Kaare Strøm (Hg.). 1997. *Koalitionsregierungen in Westeuropa. Bildung, Arbeitsweise und Beendigung*. Wien: Signum Verlag.
- MÜLLER, Wolfgang C./Kaare Strøm. 1999. *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MÜLLER, Wolfgang C./Kaare Strøm. 2000a. „Coalition Governance in Western Europe. An Introduction“. In: Wolfgang Müller/Kaare Strøm (Hg.) *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press: 1–31.
- MÜLLER, Wolfgang C./Kaare Strøm (Hg.). 2000b. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- MÜLLER, Wolfgang C./Kaare Strøm. 2000c. „Conclusion. Coalition Governance in Western Europe“. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hg.) *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press: 559–592.
- MÜLLER, Wolfgang C./Kaare Strøm. 2000d. „Der Schlüssel zum Zusammensein: Koalitionsabkommen in parlamentarischen Demokratien“. In: Jan W. van Deth/Thomas König (Hg.) *Europäische Politikwissenschaft: Ein Blick in die Werkstatt*. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 136–170.
- MÜLLER, Wolfgang C./Kaare Strøm. 2008. „Coalition Agreements and Cabinet Governance“. In: Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hg.) *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press: 159–199.

- MÜLLER, Wolfgang/Franz Fallend. 2004. „Changing Patterns of Party Competition in Austria: From Multipolar to Bipolar System.“ *West European Politics* 27 (5): 801–835.
- NEUMANN, Arijana/Josef Schmid. 2008. „Die Hessen-CDU: Kampfverband und Regierungspartei“. In: Wolfgang Schroeder (Hg.) *Parteien und Parteiensystem in Hessen. Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 107–141.
- NEUNREITHER, Karlheinz. 1956. *Parlamentarische Opposition im Landtag*. Heidelberg: Ruprecht-Karl-Universität.
- NICLAUSS, Karlheinz. 2017. „Der diskrete Charme einer Minderheitsregierung.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 48 (1): 211–215.
- NIENHAUS, Volker. 1985. „Konsensuale Gesetzgebung im Deutschen Bundestag: Zahlen und Anmerkungen zur 7. bis 9. Wahlperiode.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 16 (2): 163–169.
- NORTON, Philip. 2008. „Making Sense of Opposition.“ *The Journal of Legislative Studies* 14 (1–2): 236–250.
- NOUSIAINEN, Jaakko. 1993. „Decision-Making, Policy Content and Conflict Resolution in Western European Cabinets“. In: Jean Blondel/Ferdinand Müller-Rommel (Hg.) *Governing Together. The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*. New York: St. Martin's Press: 259–282.
- NYHOLM, Pekka. 1972. *Parliament, Government and Multi-Dimensional Party Relations in Finland*. Helsinki/Helsingfors: Societas Scientiarum Fennica.
- O'BRIEN, Robert. 2007. „A Caution Regarding Rules of Thumb for Variance Inflation Factors.“ *Quality & Quantity* 41 (5): 673–690.
- OBERREUTER, Heinrich (Hg.). 1975. *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- OERTZEN, Jürgen von. 2006. *Das Expertenparlament. Abgeordnetenrollen in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

- ORDESHOOK, Peter C. 1980. „Political Disequilibrium and Scientific Inquiry: A Comment on William Riker’s ‚Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions.‘“ *The American Political Science Review* 74 (2): 447–450.
- PAPPI, Franz Urban. 2006. „Theorien, Methoden und Forschungsansätze“. In: Herfried Münkler (Hg.) *Politikwissenschaft. Ein Grundkurs*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag: 77–100.
- PAPPI, Franz Urban/Axel Becker/Alexander Herzog. 2005. „Regierungsbildung in Mehrebenensystemen: Zur Erklärung der Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern.“ *Politische Vierteljahresschrift* 46 (3): 432–458.
- PAPPI, Franz Urban/Alexander Herzog/Ralf Schmitt. 2006. „Koalitionssignale und die Kombination von Erst- und Zweitstimme bei den Bundestagswahlen 1953 bis 2005.“ Mannheim.
- PAPPI, Franz Urban/Nicole Michaela Seher. 2009. „Party Election Programmes, Signalling Policies and Salience of Specific Policy Domains: The German Parties from 1990 to 2005.“ *German Politics* 18 (3): 403–425.
- PAPPI, Franz Urban/Nicole Michaela Seher. 2014. „Die Politikpositionen der deutschen Landtagsparteien und ihr Einfluss auf die Koalitionsbildung“. In: Eric Linhart/Bernhard Kittel/André Bächtiger (Hg.) *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie. Band 8: Räumliche Modelle der Politik*. Wiesbaden: Springer VS: 171–205.
- PAPPI, Franz Urban/Nicole Michaela Seher/Anna-Sophie Kurella. 2011. „Das Politikangebot deutscher Parteien bei den Bundestagswahlen seit 1976 im dimensionsweisen Vergleich. Gesamtskala und politikfeldspezifische Skalen.“ *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* 142. Mannheim.
- PAPPI, Franz Urban/Nicole Michaela Seher/Anna-Sophie Kurella. 2013. „Wahlprogramme als Quellen für die Politikfeldinteressen deutscher Landtagsparteien.“ *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* 149. Mannheim.
- PAPPI, Franz Urban/Michael Frank Stoffel/Nicole Michaela Seher. 2009. „Regierungsbildungen im fragmentierten deutschen Parteiensystem.“ *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*. Mannheim.

- PATZELT, Werner J. 2012. „Landesparlamentarismus in Deutschland: Sachsen“. In: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.) *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 509–548.
- PEDERSEN, Mogens N. 1979. „The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility.“ *European Journal of Political Research* 7 (1): 1–26.
- PEDRAZZANI, Andrea/Francesco Zucchini. 2013. „Horses and hippos: Why Italian government bills change in the legislative arena, 1987–2006.“ *European Journal of Political Research* 52 (5): 687–714.
- PESTALOZZA, Christian (Hg.). 1991. *Verfassungen der deutschen Bundesländer*. 4. Auflage. München: C. H. Beck.
- PESTALOZZA, Christian (Hg.). 2001. *Verfassungen der deutschen Bundesländer*. 7. Auflage. München: C. H. Beck.
- PIEPER, Hans-Gerd. 2012. *Staatsorganisationsrecht*. Münster: Alpmann und Schmidt.
- POLSBY, Nelson W. 1975. „Legislatures“. In: Fred I. Greenstein/Nelson W. Polsby (Hg.) *Governmental Institutions and Processes*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company: 257–319.
- POLSBY, Nelson W./Eric Schickler. 2002. „Landmarks in the Study of Congress since 1945.“ *Annual Review of Political Science* 5: 333–367.
- POOLE, Keith T./Howard Rosenthal. 1997. *Congress. A Political-Economic History of Roll Call Voting*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- POPPER, Karl R. 1995 [1967]. „Das Rationalitätsprinzip“. In: David Miller (Hg.) *Karl R. Popper Lesebuch. Ausgewählte Texte zu Erkenntnistheorie, Philosophie der Naturwissenschaften, Metaphysik, Sozialphilosophie*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): 350–359.
- POWELL, G. Bingham, Jr. 2000. *Elections as Instrument of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven/London: Yale University Press.
- PRÄTORIUS, Rainer. 2006. „Sicherheitspolitik der Länder“. In: Herbert Schneider/Hans-Georg Wehling (Hg.) *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 316–334.

- PRATT, John W./Richard J. Zeckhauser. 1985. *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- PREKER, Alexander/Christoph M. Haas. 2012. „Flexibilität und Effektivität vor Stabilität. Ein Beitrag zur Diskussion von Minderheitsregierungen auf Bundesebene am Beispiel der politischen Praxis Dänemarks.“ *Zeitschrift für Politik* 59 (4): 453–483.
- PRZEWORSKI, Adam/Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar, Florida: Krieger Publishing Company.
- PULZER, Peter. 1987. „Is There Life After Dahl?“. In: Eva Kolinsky (Hg.) *Opposition in Western Europe*. London/Sydney: Croom Helm: 10–30.
- PUTZ, Sebastian. 2008. *Macht und Ohnmacht kleiner Koalitionspartner. Rolle und Einfluss der FDP als kleine Regierungspartei in vier ostdeutschen Landesregierungen (1990–1994)*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- RAE, Douglas. 1980. „An Altimeter for Mr. Escher’s Stairway: A Comment on William H. Riker’s ‚Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions‘.“ *The American Political Science Review* 74 (2): 451–455.
- RAFTERY, Adrian E. 1995. „Bayesian Model Selection in Social Research.“ *Sociological Methodology* 25: 111–163.
- RAISER, Christoph. 2014. *Kompromisse im Europäischen Parlament. Eine kultursoziologische Untersuchung von Einigungsprozessen in einer supranationalen Institution*. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- REHSE, Sebastian. 2008. *Die Oppositionsrolle rechtsextremer Protestparteien. Zwischen Anpassung und Konfrontation in Brandenburg und Sachsen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- REIMER, Kerstin/Christian Barrot. 2009. „Hazard-Raten-Modelle“. In: Sönke Albers/Daniel Klapper/Udo Konradt/Achim Walter/Joachim Wolf (Hg.) *Methodik der empirischen Forschung*. 3. Auflage. Wiesbaden: Gabler Verlag: 331–348.
- REMMERT, Barbara. 2008. „Rechtliche Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Verwaltung“. In: Henrik Scheller/Josef Schmid (Hg.) *Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: 36–49.

- REUS, Iris. 2016a. „Die Wirtschaftspolitik der Länder“. In: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hg.) *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS: 183–207.
- REUS, Iris. 2016b. „On a Successful Road to ‘More Federalism’ in Länder Politics? The Case of Smoking Bans after Germany’s Federalism Reform.“ *German Politics* 25 (2): 210–226.
- REUTTER, Werner. 2007. „Struktur und Dauer des Gesetzgebungsverfahrens des Bundes.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38 (2): 299–315.
- REUTTER, Werner. 2008. *Föderalismus, Parlamentarismus und Demokratie. Landesparlamente im Bundesstaat*. Opladen/Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich.
- REUTTER, Werner. 2012. „Das Abgeordnetenhaus von Berlin: Ein Stadtstaatenparlament im Bundesstaat“. In: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.) *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 143–175.
- REUTTER, Werner. 2013. *Zur Zukunft des Landesparlamentarismus. Der Landtag Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich*. Wiesbaden: Springer VS.
- REUTTER, Werner. 2015. „Verfassungsgesetzgebung in Brandenburg.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 46 (1): 116–135.
- REUTTER, Werner. 2016. „Constitutional politics in Baden-Württemberg: Outcome of consensual policy-making or „ordinary politics with different means“?“ *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26 (2): 131–151.
- REUTTER, Werner/Astrid Lorenz. 2016. „Explaining the Frequency of Constitutional Change in the German Länder: Institutional and Party Factors.“ *Publius: The Journal of Federalism* 46 (1): 103–127.
- RICE, Stuart A. 1925. „The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement.“ *Political Science Quarterly* 40 (1): 60–72.
- RICE, Stuart A. 1928. *Quantitative Methods in Politics*. New York: Alfred A. Knopf.
- RIKER, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

- RIKER, William H. 1980a. „Implications from the Disequilibrium of Majority-Rule for the Study of Institutions.“ *American Political Science Review* 74 (2): 432–446.
- RIKER, William H. 1980b. „Implications from the Disequilibrium of Majority-Rule for the Study of Institutions – Reply.“ *American Political Science Review* 74 (2): 456–458.
- RIKER, William H. 1996. *The Strategy of Rhetoric. Campaigning for the American Constitution*. Edited by Randall L. Calvert, John Mueller, Rick K. Wilson. New Haven/London: Yale University Press.
- ROBBE, Patrizia/Kristin Rohleder/Kirsten Gramann. 2009. „Auswirkungen der Föderalismusreform I. Mitwirkungsrecht und Gesetzgebungskompetenzen.“ *Infobrief* 321. Berlin.
- ROBERTSON, John D. 1983. „The Political Economy and the Durability of European Coalition Cabinets: New Variations on a Game-Theoretic Perspective.“ *The Journal of Politics* 45 (4): 932–957.
- ROSE, Richard/Thomas T. Mackie. 1983. „Incumbency in Government: Asset or Liability?“. In: Hans Daalder/Peter Mair (Hg.) *Western European Party Systems. Continuity & Change*. London: Sage Publications: 115–137.
- ROSENTHAL, Howard/Erik Voeten. 2004. „Analyzing Roll Calls with Perfect Spatial Voting: France 1946–1958.“ *American Journal of Political Science* 48 (3): 620–632.
- ROWE, Carolyn/Ed Turner. 2016. „Let’s Stick Together? Explaining Boundaries to Territorial Policy Variation: The Case of Germany’s Prisons Legislation.“ *German Politics* 25 (2): 193–209.
- RUDOLF, Walter. 2008. „Kooperation im Bundesstaat“. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band VI Bundesstaat*. 3. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag: 1005–1048.
- RUDZIO, Wolfgang. 1991. „Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen“. In: Hans-Hermann Hartwich/Götttrik Wewer (Hg.) *Regieren in der Bundesrepublik II. Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation*. Unter Mitarbeit von Lars Kastning. Opladen: Leske + Budrich: 125–141.

- RUDZIO, Wolfgang. 2005. *Informelles Regieren. Zum Koalitionsmanagement in deutschen und österreichischen Regierungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- RUDZIO, Wolfgang. 2006. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 7. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- RUDZIO, Wolfgang. 2008. „Das Koalitionsmanagement der Regierung Merkel.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 58 (16): 11–17.
- RUPP, Hans Karl. 1994. „Die SPD – Staatspartei und demokratische Bewegungspartei“. In: Dirk Berg-Schlosser/Alexander Fack/Thomas Noetzel (Hg.) *Parteien und Wahlen in Hessen 1946–1994*. Marburg: Schüren: 79–108.
- SAALFELD, Thomas. 1995. „Rational-Choice Theory in Legislative Studies: Models of Politics without Romanticism.“ *The Journal of Legislative Studies* 1 (1): 32–64.
- SAALFELD, Thomas. 1998a. „The German Bundestag: Influence and Accountability in a Complex Environment“. In: Philip Norton (Hg.) *Parliaments and Governments in Western Europe*. London/Portland, OR: Frank Cass: 44–72.
- SAALFELD, Thomas. 1998b. „Legislative Voting Behavior“. In: George Thomas Kurian (Hg.) *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures. Volume II*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.: 793–799.
- SAALFELD, Thomas. 1999. „Coalition Politics and Management in the Kohl Era, 1982–98.“ *German Politics* 8 (2): 141–173.
- SAALFELD, Thomas. 2000a. „Germany. Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement“. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hg.) *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press: 32–85.
- SAALFELD, Thomas. 2000b. „Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight.“ *European Journal of Political Research* 37 (3): 353–376.
- SAALFELD, Thomas. 2007a. „Koalitionsstabilität in 15 europäischen Demokratien von 1945 bis 1999: Transaktionskosten und Koalitionsmanagement.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38 (1): 180–206.
- SAALFELD, Thomas. 2007b. *Parteien und Wahlen*. Baden-Baden: Nomos.

- SAALFELD, Thomas. 2008. „Institutions, Chance, and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival“. In: Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hg.) *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press: 327–368.
- SAALFELD, Thomas. 2009. „Intra-party conflict and cabinet survival in 17 West European democracies, 1945–1999“. In: Daniela Giannetti/Kenneth Benoit (Hg.) *Intra-Party Politics and Coalition Governments*. London/New York: Routledge: 169–186.
- SAALFELD, Thomas. 2010a. „Coalition Governance Under Chancellor Merkel’s Grand Coalition: A Comparison of the Cabinets Merkel I and Merkel II.“ *German Politics & Society* 28 (3): 82–102.
- SAALFELD, Thomas. 2010b. „Regierungsbildung 2009: Merkel II und ein höchst unvollständiger Koalitionsvertrag.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (1): 181–206.
- SAALFELD, Thomas. 2013. „Economic Performance, Political Institutions and Cabinet Durability in 28 European Parliamentary Democracies, 1945–2011“. In: Wolfgang C. Müller/Hanne Marthe Narud (Hg.) *Party Governance and Party Democracy. Festschrift to Kaare Strøm*. New York: Springer: 51–79.
- SAALFELD, Thomas. 2015a. „Coalition Formation and Coalition Governance after the Election of 2013“. In: Gabriele D’Ottavio/Thomas Saalfeld (Hg.) *Germany After the 2013 Elections. Breaking the Mould of Post-Unification Politics?* Farnham, Surrey: Ashgate: 203–224.
- SAALFELD, Thomas. 2015b. „Koalitionsmanagement der christlich-liberalen Koalition Merkel II. Ein Lehrstück zur Wirkungslosigkeit von ‚Ex-Post-Mechanismen‘“. In: Reimut Zohlnhöfer/Thomas Saalfeld (Hg.) *Politik im Schatten der Krise. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009–2013*. Wiesbaden: Springer VS: 191–221.
- SAALFELD, Thomas/Kaare Strøm. 2014. „Political Parties and Legislators“. In: Shane Martin/Thomas Saalfeld/Kaare Strøm (Hg.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press: 371–398.
- SAALFELD, Thomas/Reimut Zohlnhöfer. 2014. „From ‘Dream Team’ to ‘Marriage of Convenience’? An Introduction.“ *German Politics* 23 (4): 237–250.
- SAALFELD, Thomas/Reimut Zohlnhöfer. 2015. „Von der Wunschkoalition zur Krisengemeinschaft?“. In: Reimut Zohlnhöfer/Thomas Saalfeld (Hg.) *Politik im Schatten der Krise*. Wiesbaden: Springer VS: 9–24.

- SAAM, Nicole J. 2002. *Prinzipale, Agenten und Macht. Eine machttheoretische Erweiterung der Agenturtheorie und ihre Anwendung auf Interaktionsstrukturen in der Organisationsberatung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- SAIEGH, Sebastian M. 2009. „Political Prowess or „Lady Luck“? Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates.“ *Journal of Politics* 71 (4): 1342–1356.
- SAIEGH, Sebastian M. 2011. *Ruling by Statute. How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- SAIEGH, Sebastian M. 2014. „Lawmaking“. In: Shane Martin/Thomas Saalfeld/Kaare Strøm (Hg.) *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press: 481–513.
- SAKAMOTO, Takayuki. 2008. *Economic Policy and Performance in Industrial Democracies. Party governments, central banks and the fiscal–monetary policy mix*. London/New York: Routledge.
- SARTORI, Giovanni. 1976. *Parties and party systems. A framework for analysis*. Cambridge/London/New York/Melbourne: Cambridge University Press.
- SCHARPF, Fritz W. 1999. „Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern?“ *MPIfG Working Paper* 99/3. Köln.
- SCHARPF, Fritz W. 2009. *Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?* Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- SCHARPF, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor Verlag.
- SCHEELE, Christopher. 2013. „Die PDS/LINKE in Mecklenburg-Vorpommern“. In: Martin Koschkar/Christian Nestler/Christopher Scheele (Hg.) *Politik in Mecklenburg-Vorpommern*. Wiesbaden: Springer VS: 87–108.
- SCHERMANN, Katrin/Laurenz Ennser-Jedenastik. 2013. „Coalition Policy-Making under Constraints: Examining the Role of Preferences and Institutions.“ *West European Politics* 37 (3): 564–583.
- SCHILLER, Theo. 2012. „Der Hessische Landtag“. In: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.) *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 293–326.

- SCHINDLER, Peter. 1994. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- SCHINDLER, Peter. 1999. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Gesamtausgabe in drei Bänden. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- SCHMID, Josef/Susanne Blancke. 2006. „Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Bundesländern. Randerscheinung oder Laboratorium?“. In: Herbert Schneider/Hans-Georg Wehling (Hg.) *Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 295–315.
- SCHMIDT-JORTZIG, Edzard. 2012. „Abweichungsgesetzgebung‘ als neues Kompetenzverteilungsinstrument zwischen den Gliederungsebenen des deutschen Bundesstaates“. In: Ines Härtel (Hg.) *Handbuch Föderalismus. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*. Berlin/Heidelberg: Springer: 611–625.
- SCHMIDT, Jochen. 2000. „Bündnis 90/Die Grünen in Mecklenburg-Vorpommern“. In: Nikolaus Werz/Hans Jörg Hennecke (Hg.) *Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern*. München: Olzog: 160–169.
- SCHMIDT, Manfred G. 1982. *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- SCHMIDT, Manfred G. 2002. „Germany. The grand coalition state“. In: Josep M. Colomer (Hg.) *Political Institutions in Europe*. Second Edition. London/New York: Routledge: 57–93.
- SCHMIDT, Manfred G. 2004. *Wörterbuch zur Politik*. 2. Auflage. Stuttgart: Alfred Kröner.
- SCHMIDT, Manfred G. 2007. *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*. 2. Auflage. München: Verlag C.H.Beck.
- SCHMIDT, Manfred G. 2016. „Conclusion: Policy Diversity in Germany’s Federalism.“ *German Politics* 25 (2): 301–314.
- SCHMITT-BECK, Rüdiger/Thorsten Faas. 2009. „Die hessische Landtagswahl vom 18. Januar 2009: der ‚ewige Koch‘.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (2): 358–370.

- SCHMITT, Ralf. 2008. „Die politikfeldspezifische Auswertung von Wahlprogrammen am Beispiel der deutschen Bundesländer.“ *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* 114. Mannheim.
- SCHMITZ, Kurt Thomas. 1971. *Opposition im Landtag. Merkmale oppositionellen Verhaltens in Länderparlamenten am Beispiel der SPD in Rheinland-Pfalz 1951–1963*. Hannover: Verlag für Literatur und Zeitgeschehen.
- SCHNEIDER, Hans-Peter. 1989. „Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition“. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hg.) *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Berlin/New York: Walter de Gruyter: 1056–1086.
- SCHNEIDER, Hans-Peter. 2013. *Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- SCHNEIDER, Hans. 2002a. *Gesetzgebung. Ein Lehr- und Handbuch*. 3. Auflage. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- SCHNEIDER, Herbert. 2002b. „Parteien in der Landespolitik“. In: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.) *Parteiendemokratie in Deutschland*. 2. Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag: 385–405.
- SCHNIEWIND, Aline. 2012. *Die Parteiensysteme der Bundesländer im Vergleich. Bestandsaufnahme und Entwicklungen*. Berlin: Lit Verlag.
- SCHOLZ, Evi/Georgios Trantas. 1995. „Legislation on ‚Benefits‘ and on Regulatory Matters: Social Security and Labour Market“. In: Herbert Döring (Hg.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin’s Press: 628–653.
- SCHRECKENBERGER, Waldemar. 1994. „Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 25 (1): 329–346.
- SCHROEDER, Wolfgang. 2008. „Hessisches Parteiensystem im Wandel – eine Einleitung“. In: Wolfgang Schroeder (Hg.) *Parteien und Parteiensystem in Hessen. Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 9–23.

- SCHUKRAFT, Stefan. 2011. „Fraktionsgeschlossenheit auf Landesebene im Mehrebenen-Kontext – Der Einfluss des Föderalismus auf den Grad geschlossenen Abstimmungsverhaltens von Fraktionen in den deutschen Landesparlamenten.“ *Politische Vierteljahresschrift* 52 (4): 688–713.
- SCHULZ, Peter. 1989. „Stadtstaaten“. In: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hg.) *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Berlin/New York: Walter de Gruyter: 1743–1759.
- SCHULZE-FIELITZ, Helmuth. 1988. *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung – besonders des 9. Deutschen Bundestages (1980–1983)*. Berlin: Duncker & Humblot.
- SCHULZE, Kai. 2014. „Do parties matter for international environmental cooperation? An analysis of environmental treaty participation by advanced industrialised democracies.“ *Environmental Politics* 23 (1): 115–139.
- SCHÜTT-WETSCHKY, Eberhard. 1984. *Grundtypen parlamentarischer Demokratie. Klassisch-altliberaler Typ und Gruppentyp*. Freiburg/München: Verlag Karl Alber.
- SCHÜTTEMEYER, Suzanne S. 1992. „Der Bundestag als Fraktionenparlament“. In: Jürgen Hartmann/Uwe Thaysen (Hg.) *Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis. Winfried Steffani zum 65. Geburtstag*. Opladen: Westdeutscher Verlag: 113–136.
- SCHÜTTEMEYER, Suzanne S. 2003. „Vergleichende Parlamentarismusforschung“. In: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel (Hg.) *Vergleichende Politikwissenschaft*. 4. Auflage. Opladen: Leske + Budrich: 207–227.
- SCHWEDES, Oliver/Lisa Ruhrort. 2016. „Länderverkehrspolitik“. In: Achim Hildebrandt/Frieder Wolf (Hg.) *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS: 209–232.
- SCULLY, Roger/Samuel C. Patterson. 2001. „Ideology, Partisanship and Decision-Making in a Contemporary American Legislature.“ *Party Politics* 7 (2): 131–155.
- SEBALDT, Martin. 1992. *Die Thematisierungsfunktion der Opposition: Die parlamentarische Minderheit des Deutschen Bundestags als innovative Kraft im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt: Peter Lang.

- SEEGER, Bertram. 2003. „Umweltpolitik in den 16 Ländern: Wahlprogramme und Regierungshandeln. Ein Bundesländervergleich“. Heidelberg: Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.
- SEEMANN, Wenke. 2008. „Do State Elections Affect Federal Governments' Legislative Behaviour? Empirical Evidence from the German Case, 1976–2005.“ *German Politics* 17 (3): 252–269.
- SEGALL, Peter Christian/Rita Schorpp-Grabiak/Gerhard Hirscher. 1999. *Die PDS im Wahljahr 1999: 'Politik von links, von unten und von Osten'*. München: Hanns-Seidel-Stiftung.
- SEHER, Nicole Michaela/Franz Urban Pappi. 2011. „Politikfeldspezifische Positionen der Landesverbände der deutschen Parteien.“ *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* 139. Mannheim.
- SHEPSLE, Kenneth A. 2006. „Old Questions and New Answers About Institutions. The Riker Objection Revisited“. In: Barry R. Weingast/Donald A. Wittman (Hg.) *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press: 1031–1049.
- SHUGART, Matthew Søberg. 2006. „Comparative Executive-Legislative Relations“. In: R. A. W. Rhodes/Sarah A. Binder/Bert A. Rockman (Hg.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press: 344–365.
- SIEBERER, Ulrich. 2007. „„Aber könnte es nicht auch sein, dass...?‘: Die Auswahl unabhängiger Variablen in X-zentrierten und Y-zentrierten Forschungsdesigns“. In: Thomas Gschwend/Frank Schimmelfennig (Hg.) *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 253–279.
- SJÖBLOM, Gunnar. 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.
- SJÖLIN, Mats. 1993. *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund: Lund University Press.
- SKJAEVELAND, Asbjørn. 1999. „A Danish Party Cohesion Cycle.“ *Scandinavian Political Studies* 22 (2): 121–136.

- SLAPIN, Jonathan B./Sven-Oliver Proksch. 2008. „A Scaling Model for Estimating Time-Series Party Positions from Texts.“ *American Journal of Political Science* 52 (3): 705–722.
- SMITH, Steven S. 2000. „Positive Theories of Congressional Parties.“ *Legislative Studies Quarterly* 25 (2): 193–215.
- SOLAR, Marcel. 2010. „Nordrhein-Westfalen – das Erbe des politischen Katholizismus und der Mythos vom sozialdemokratischen Stammland“. In: Andreas Kost/Werner Rellecke/Reinhold Weber (Hg.) *Parteien in den deutschen Ländern. Geschichte und Gegenwart*. München: Verlag C.H.Beck: 276–301.
- SPIER, Tim. 2013. „Große Koalitionen in den deutschen Bundesländern 1949–2013.“ *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 23 (4): 489–516.
- SPIRLING, Arthur/Iain McLean. 2007. „UK OC OK? Interpreting Optimal Classification Scores for the U.K. House of Commons.“ *Political Analysis* 15 (1): 85–96.
- STECKER, Christian. 2010. „Causes of Roll-Call Votes Supply: Evidence from the German Länder.“ *The Journal of Legislative Studies* 16 (4): 438–459.
- STECKER, Christian. 2011a. „Bedingungsfaktoren der Fraktionsgeschlossenheit. Eine vergleichende Analyse der deutschen Länderparlamente.“ *Politische Vierteljahresschrift* 52 (3): 424–447.
- STECKER, Christian. 2011b. „Namentliche Abstimmungen als Währung individualisierter Repräsentation. Eine Vergleichende Analyse der deutschen Länderparlamente.“ *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 5 (2): 303–328.
- STECKER, Christian. 2015. „Parties on the Chain of Federalism: Position-Taking and Multi-level Party Competition in Germany.“ *West European Politics* 38 (6): 1305–1326.
- STECKER, Christian. 2016. „The effects of federalism reform on the legislative process in Germany.“ *Regional & Federal Studies* 26 (5): 603–624.
- STECKER, Christian/Georg Heilmann. 2016. „10 Jahre Föderalismusreform – Wie hat sich der Anteil der Zustimmungsgesetze mit Bundesratsveto verändert?“. Mannheim.
- STECKER, Christian/Jana Paasch. 2016. „Patterns of Law-Making in Germany’s Multilevel System.“ *Projektposter*. Mannheim.

- STEFFANI, Winfried. 1991a. „Regierungsmehrheit und Opposition“. In: Winfried Steffani (Hg.) *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*. Unter Mitarbeit von Jens-Peter Gabriel. Opladen: Leske + Budrich: 11–35.
- STEFFANI, Winfried (Hg.). 1991b. *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*. Unter Mitarbeit von Jens-Peter Gabriel. Opladen: Leske + Budrich.
- ŞTEFURIUC, Irina. 2013. *Government Formation in Multi-Level Settings. Party Strategy and Institutional Constraints*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- STEINACK, Katrin. 2004. *Opposition im Bayerischen Landtag 1994–1998*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- STEINACK, Katrin. 2007. „Auf verlorenem Posten? Eine Untersuchung zu Einflussmöglichkeiten der Opposition im Bayerischen Landtag.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38 (2): 327–348.
- STEINACK, Katrin. 2011. „Two Patterns of Opposition: Party Group Interaction in the Bavarian State Parliament.“ *The Journal of Legislative Studies* 17 (1): 1–26.
- STEINERT, Christoph/Nikoleta Yordanova. 2016. „‘Alliance with the Enemy’: Why the CDU and the Greens Formed Their First Coalition in a Large German Federal State.“ *German Politics* 25 (1): 54–72.
- STIENS, Andrea. 1997. *Chancen und Grenzen der Landesverfassungen im deutschen Bundesstaat der Gegenwart*. Berlin: Duncker & Humblot.
- STRAHAN, Randall W. 2011. „Party Leadership“. In: Eric Schickler/Frances E. Lee (Hg.) *The Oxford Handbook of the American Congress*. Oxford: Oxford University Press: 371–395.
- STRECKER, Gabriele. 1966. *Der Hessische Landtag. Beispiel des deutschen Nachkriegsparlamentarismus*. Bad Homburg v. d. H./Berlin/Zürich: Verlag Gehlen.
- STRØM, Kaare. 1990a. „A Behavioral Theory of Competitive Political Parties.“ *American Journal of Political Science* 34 (2): 565–598.
- STRØM, Kaare. 1990b. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

- STRØM, Kaare. 1995. „Parliamentary Government and Legislative Organisation“. In: Herbert Döring (Hg.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt/New York: Campus Verlag/St. Martin's Press: 51–82.
- STRØM, Kaare. 1997. „Rules, Reasons and Routines: Legislative Roles in Parliamentary Democracies“. In: Wolfgang C. Müller/Thomas Saalfeld (Hg.) *Members of Parliament in Western Europe*. London/Portland, OR: Frank Cass: 155–174.
- STRØM, Kaare. 2000. „Delegation and accountability in parliamentary democracies.“ *European Journal of Political Research* 37 (3): 261–289.
- STRØM, Kaare. 2003. „Parliamentary Democracy and Delegation“. In: Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hg.) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press: 55–106.
- STRØM, Kaare/Wolfgang C. Müller. 1999a. „The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies.“ *The Journal of Legislative Studies* 5 (3–4): 255–282.
- STRØM, Kaare/Wolfgang C. Müller. 1999b. „Political Parties and Hard Choices“. In: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hg.) *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press: 1–35.
- STRØM, Kaare/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hg.). 2003. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- STRØM, Kaare/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hg.). 2008. *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- STRØM, Kaare/Wolfgang C. Müller/Daniel Markham Smith. 2010. „Parliamentary Control of Coalition Governments.“ *Annual Review of Political Science* 13: 517–535.
- STURM, Roland. 2003. „Zur Reform des Bundesrates. Lehren eines internationalen Vergleiches der Zweiten Kammern.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 53 (29–30): 24–31.
- STURM, Roland. 2014. „Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2013: lagerübergreifend und langwierig.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (1): 207–230.

- STURM, Roland/Sabine Kropp (Hg.). 1999. *Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen. Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- THERNEAU, Terry M./Patricia M. Grambsch. 2000. *Modeling Survival Data. Extending the Cox Model*. New York/Berlin/Heidelberg: Springer.
- THIELE, Carmen. 2008. *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung innerhalb von Staaten und Staatenverbindungen. Staats- und kommunalrechtliche sowie europa- und völkerrechtliche Untersuchungen*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- THIEM, Janina. 2009. *Nationale Parteien im Europäischen Parlament. Delegation, Kontrolle und politischer Einfluss*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- THIES, Michael F. 2001. „Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments.“ *American Journal of Political Science* 45 (3): 580–598.
- THORLAKSON, Lori. 2006. „Party systems in multi-level contexts“. In: Dan Hough/Charlie Jeffery (Hg.) *Devolution and electoral politics*. Manchester/New York: Manchester University Press: 37–52.
- TILLMAN, Erik R. 2015. „Pre-electoral coalitions and voter turnout.“ *Party Politics* 21 (5): 726–737.
- TIMMERMANS, Arco I. 2003. *High Politics in the Low Countries. An Empirical Study of Coalition Agreements in Belgium and The Netherlands*. Aldershot, Hampshire: Ashgate.
- TRABER, Denise/Simon Hug/Pascal Sciarini. 2014. „Party Unity in the Swiss Parliament: The Electoral Connection.“ *The Journal of Legislative Studies* 20 (2): 193–215.
- TRÄGER, Hendrik. 2012. „Der niedersächsische Landtag: Regieren auch mit knapper Mehrheit“. In: Siegfried Mielke/Werner Reutter (Hg.) *Landesparlamentarismus. Geschichte – Struktur – Funktionen*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 359–397.
- TRUTE, Hans-Heinrich. 2012. „Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat“. In: Ines Härtel (Hg.) *Handbuch Föderalismus. Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus*. Berlin/Heidelberg: Springer: 39–77.

- TSEBELIS, George. 1995. „Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism.“ *British Journal of Political Science* 25 (3): 289–325.
- TSEBELIS, George. 1999. „Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis.“ *American Political Science Review* 93 (3): 591–608.
- TSEBELIS, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York/Princeton: Russell Sage Foundation/Princeton University Press.
- TSEBELIS, George. 2004. „Veto Players and Law Production“. In: Herbert Döring/Mark Hallerberg (Hg.) *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot, Hampshire: Ashgate: 169–200.
- UMBACH, Dieter C./Thomas Clemens (Hg.). 2002. *Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch. Band II*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- UNEKIS, Joseph K. 1978. „From Committee to Floor: Consistency in Congressional Voting.“ *Journal of Politics* 40 (3): 761–769.
- USLANER, Eric M./Thomas Zittel. 2006. „Comparative Legislative Behavior“. In: R. A. W. Rhodes/Sarah A. Binder/Bert A. Rockman (Hg.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press: 455–473.
- VAN HOUTEN, Pieter. 2009. „Authority in Multilevel Parties: A Principal–Agent Framework and Cases from Germany and Spain“. In: Wilfried Swenden/Bart Maddens (Hg.) *Territorial Party Politics in Western Europe*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan: 167–182.
- VEEN, Hans-Joachim. 1976. *Opposition im Bundestag. Ihre Funktionen, institutionellen Handlungsbedingungen und das Verhalten der CDU/CSU-Fraktion in der 6. Wahlperiode 1969–1972*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- VERZICHELLI, Luca. 2008. „Portfolio Allocation“. In: Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman (Hg.) *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press: 237–267.
- VOGT, Hannah. 1972. *Parlamentarische und außerparlamentarische Opposition*. Opladen: Leske Verlag.

- VÖLKL, Kerstin. 2016. „Länder Elections in German Federalism: Does Federal or Land-Level Influence Predominate?“ *German Politics* 25 (2): 243–264.
- VOSSKUHLE, Andreas. 2014. „Opposition im Europäischen Parlament“. In: Ulrich Becker/Armin Hatje/Michael Potacs/Nina Wunderlich (Hg.) *Verfassung und Verwaltung in Europa. Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: 283–303.
- WAGNER, Roland. 2011. *Die Konkurrenzen der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern*. Berlin: Duncker & Humblot.
- WAGSCHAL, Uwe. 1999. *Statistik für Politikwissenschaftler*. München/Wien: R. Oldenbourg Verlag.
- WAGSCHAL, Uwe/Ulrich Eith/Michael Wehner (Hg.). 2013. *Der historische Machtwechsel: Grün-Rot in Baden-Württemberg*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- WAGSCHAL, Uwe/Pascal König. 2014. „Alle gleich? Analyse der programmatischen Parteienunterschiede bei Bundestagswahlen auf der Basis des Wahl-O-Mats.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45 (4): 865–884.
- WAGSCHAL, Uwe/Georg Wenzelburger. 2009. „Determinanten der Haushaltskonsolidierung der Bundesländer (1992–2006).“ *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 3 (1): 33–58.
- WARWICK, Paul V. 2000. „Policy horizons in West European parliamentary systems.“ *European Journal of Political Research* 38 (1): 37–61.
- WARWICK, Paul V. 2005. „Do Policy Horizons Structure the Formation of Parliamentary Governments?: The Evidence from an Expert Survey.“ *American Journal of Political Science* 49 (2): 373–387.
- WEIDMANN, Nils B. 2016. „A Closer Look at Reporting Bias in Conflict Event Data.“ *American Journal of Political Science* 60 (1): 206–218.
- WELAND, Manfred. 1972. „Versagt das Parlament?“ *Die Republik* (2): 12–16.
- WENZELBURGER, Georg. 2015. „Parteien“. In: Georg Wenzelburger/Reimut Zohlnhöfer (Hg.) *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS: 81–112.

- WENZELBURGER, Georg/Sebastian Jäckle/Pascal König. 2014. *Weiterführende statistische Methoden für Politikwissenschaftler. Eine anwendungsbezogene Einführung mit Stata*. München: De Gruyter/Oldenbourg.
- WERZ, Nikolaus. 2000. „Die SPD in Mecklenburg-Vorpommern“. In: Nikolaus Werz/Hans Jörg Hennecke (Hg.) *Parteien und Politik in Mecklenburg-Vorpommern*. München: Olzog: 66–113.
- WERZ, Nikolaus/Jochen Schmidt. 1996. *Wahlen in Mecklenburg und Vorpommern*. Rostock: Universität Rostock.
- WERZ, Nikolaus/Jochen Schmidt. 1999. „Die mecklenburg-vorpommersche Landtagswahl vom 27. September 1998: Weichenstellung zur rot-roten Koalition.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30 (1): 97–116.
- WERZ, Nikolaus/Jochen Schmidt. 2003. „Die mecklenburg-vorpommersche Landtagswahl vom 22. September 2002: Bestätigung der rot-roten Koalition mit Gewinnern und Verlierern.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 34 (1): 60–79.
- WERZ, Nikolaus/Steffen Schoon. 2007. „Die mecklenburg-vorpommersche Landtagswahl vom 17. September 2006: Ein halber Regierungswechsel und das Ende des Dreiparteiensystems.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 38 (1): 67–83.
- WILLIAMS, Brian D. 2012. „Institutional Change and Legislative Vote Consensus in New Zealand.“ *Legislative Studies Quarterly* 37 (4): 559–574.
- WILLIAMSON, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York/London: The Free Press/Collier Macmillan Publishers.
- WRIGHT, Gerald C./Brian F. Schaffner. 2002. „The Influence of Party: Evidence from the State Legislatures.“ *American Political Science Review* 96 (2): 367–379.
- YAMAGUCHI, Kazuo. 1991. *Event History Analysis*. Newbury Park/London/New Delhi: Sage Publications.
- ZEH, Wolfgang. 2013. „Direktwahl als direkte Demokratie? Überlegungen anlässlich Frank Deckers Forderung nach ‚Direktwahl der Ministerpräsidenten‘ in Heft 2/2013 der ZParl.“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44 (3): 675–680.
- ZIEGLER, Andreas/Stefan Lange/Ralf Bender. 2004. „Überlebenszeitanalyse: Die Cox-Regression.“ *Deutsche Medizinische Wochenschrift* 129: 1–3.

- ZINTL, Reinhard. 1991. „Politikwissenschaft und die Rekonstruktion politischen Handelns“. In: Fakultät für Pädagogik (Hg.) *Sozialwissenschaftliche Disziplinen und ihre Gegenstandskonstitution. Ringvorlesung 1989 und Kolloquium der wissenschaftlichen Mitarbeiter/Innen und Hilfskräfte 1989/90*. Neubiberg: 45–62.
- ZOHLNHÖFER, Reimut. 2010. „New Possibilities or Permanent Gridlock? The Policies and Politics of the Grand Coalition“. In: Silvia Bolgherini/Florian Grotz (Hg.) *Germany after the Grand Coalition. Governance and Politics in a Turbulent Environment*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan: 15–30.

Das vorliegende Buch analysiert das legislative Verhalten von Parteien in parlamentarischen Regierungssystemen im Spannungsfeld aus programmatischen und opportunistischen Anreizen zu Konflikt und Kooperation. Empirisch geschieht dies anhand einer umfangreichen Datenbasis zu Gesetzgebungsvorgängen in fünf systematisch ausgewählten deutschen Bundesländern zwischen 1990 und 2013. Theoretisch stehen dabei drei spezifische Teilfragen im Mittelpunkt: 1) die Erklärung von Konflikt oder Kooperation zwischen Regierungslager und Oppositionsparteien; 2) die Erklärung des Konfliktniveaus in Regierungskoalitionen; 3) der Einfluss der Kongruenz oder Inkongruenz der Koalitionen auf Bundes- und Landesebene auf das Konfliktniveau in Regierungskoalitionen bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf Landesebene.

Nicht nur, aber auch durch die in der Literatur erstmalige Beantwortung der dritten Teilfrage stellt das Buch die traditionsreichen und anhaltenden Reformdebatten zur institutionellen Architektur der Länder im föderalen System der Bundesrepublik auf eine theoretisch und empirisch solide Basis. In diesem Zuge lässt sich das Buch auch als empirisch fundiertes Argument für die Ermöglichung flexibler Gesetzgebungskoalitionen jenseits des Dualismus von Regierung und Opposition verstehen.

Dr. Stefan Schukraft studierte Politikwissenschaft sowie Medien- und Kommunikationswissenschaft an den Universitäten in Mannheim, Oslo, Freiburg im Breisgau und Basel. Anschließend war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft der Universität Potsdam. Das vorliegende Buch bildet den Schlusspunkt seines Promotionsprojekts.

