

Manfred G. Schmidt  
Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.)

# Regieren in der Bundesrepublik Deutschland

Innen- und Außenpolitik  
seit 1949

UNDESTRAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION  
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO  
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE THEO  
PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG INTER  
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE POLITISIERUNG POLITISCHES SYSTEM



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Manfred G. Schmidt · Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.)

Regieren in der Bundesrepublik Deutschland

Manfred G. Schmidt  
Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.)

# Regieren in der Bundesrepublik Deutschland

Innen- und Außenpolitik  
seit 1949



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

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

1. Auflage November 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN-10 3-531-14344-1

ISBN-13 978-3-531-14344-6

# Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| <b>Vorwort</b>  | 9   |
| 1. Rahmenbedingungen politischer Willensbildung seit 1949<br>( <i>Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlnhöfer</i> )                                | 11  |
| <b>1 Klassische Politikfelder</b>   |     |
| 2. Verfassungspolitik: Stabilität und permanentes Austarieren<br>( <i>Andreas Busch</i> )   | 33  |
| 3. Entwicklung, Determinanten und Vergleich der Staatsfinanzen<br>( <i>Uwe Wagschal</i> )   | 57  |
| 4. Innere Sicherheit und der Wandel von Staatlichkeit<br>( <i>Hans-Jürgen Lange</i> )   | 87  |
| 5. Zwischen Kontinuität und Wandel: Migrations- und Staatsangehörigkeitspolitik<br>( <i>Simon Green</i> )                                       | 113 |
| <b>2 Sozialstaatliche Politikfelder</b>   |     |
| 6. Wenn zwei Sozialstaatsparteien konkurrieren: Sozialpolitik in Deutschland<br>( <i>Manfred G. Schmidt</i> )                                   | 137 |
| 7. Gesundheitspolitik: Zielkonflikte und Politikwechsel trotz Blockaden<br>( <i>Nils Bandelow</i> )   | 159 |
| 8. Der kurze Traum der Vollbeschäftigung: Was lehren 55 Jahre deutsche<br>Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik?<br>( <i>Günther Schmid</i> ) | 177 |
| 9. Wohnungspolitik – von der Wohnraumzwangsbewirtschaftung zur<br>Wohnungspolitik<br>( <i>Hubert Heinelt und Björn Egner</i> )                  | 203 |
| 10. Bildungspolitik: Föderale Vielfalt und gesamtstaatliche Vermittlung<br>( <i>Frieder Wolf</i> )  | 221 |

|   |     |
|---|-----|
| 11. Kulturpolitik: Von der staatlichen Förderungspolitik zur „Kreativwirtschaft“<br>( <i>Klaus von Beyme</i> )  | 243 |
| 12. Gleichstellungspolitik: neu, oktroyiert, ungeliebt?<br>( <i>Ilona Ostner</i> )  | 263 |
| <br><b>3 Staatliche Regulierung von Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt</b>  |     |
| 13. Vom Wirtschaftswunder zum kranken Mann Europas? Wirtschaftspolitik seit<br>1945 ( <i>Reimut Zohlnhöfer</i> )  | 285 |
| 14. Die politische Regulierung industrieller Beziehungen<br>( <i>Anke Hassel</i> )  | 315 |
| 15. Agrarpolitik im Umbruch: Von der Landwirtschaft zur Amtswirtschaft<br>( <i>Elmar Rieger</i> )   | 333 |
| 16. ‚...und sie bewegt sich doch‘. Der späte Bruch mit verkehrspolitischen Pfadab-<br>hängigkeiten durch europäische Integration und nationalen Reformdruck<br>( <i>Dirk Lehmkuhl</i> ) | 363 |
| 17. Medienpolitik: Zwischen Politikverzicht, parteipolitischer Interessenwahrung<br>und transnationalen Einflüssen<br>( <i>Otfried Jarren und Patrick Donges</i> )                      | 385 |
| 18. Umweltpolitik – auf dem Wege zur Querschnittspolitik<br>( <i>Martin Jänicke</i> )   | 405 |
| <br><b>4 Die internationale Dimension deutscher Politik</b>   |     |
| 19. Die prekäre Kontinuität: Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit<br>und Anpassungsdruck<br>( <i>Hanns W. Maull</i> )  | 421 |
| 20. Zwischen Multilateralismus und militärischer Zurückhaltung: die Sicherheits-<br>und Verteidigungspolitik Deutschlands<br>( <i>Wolfgang Wagner und Peter Schlotter</i> )             | 447 |
| 21. Europapolitik als Staatsraison<br>( <i>Gisela Müller-Brandeck-Bocquet</i> )   | 467 |
| 22. Europäisierung der deutschen Politik?<br>( <i>Tanja A. Börze</i> )  | 491 |

---

**5 Ergebnisse und Schlussfolgerungen**

|   |     |
|---|-----|
| 23. Regieren in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 – eine Bilanz<br><i>(Reimut Zohlnhöfer und Manfred G. Schmidt)</i> | 513 |
| Abbildungsverzeichnis   | 527 |
| Tabellenverzeichnis   | 528 |
| Autorenverzeichnis  | 529 |

## Vorwort

In diesem Buch wird die Politik in der Bundesrepublik Deutschland seit ihren Anfängen im Jahr 1949, zuweilen sogar schon seit der Besatzungszeit, untersucht. Dreierlei unterscheidet den Band von traditionelleren Bestandsaufnahmen des politischen Systems der Bundesrepublik: die systematische Analyse von Politikfeldern, die Berücksichtigung von Innen- und Außenpolitik und die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen den Inhalten und Ergebnissen der Politik einerseits und den politischen Institutionen und Abläufen andererseits.

Die Beiträge dieses Bandes handeln von den wichtigsten Politikfeldern in der zweiten deutschen Republik. Eingeleitet werden die Abhandlungen von einer von den Bandherausgebern verfassten Analyse der Rahmenbedingungen politischer Willensbildung und Entscheidungsprozesse. Dieses Kapitel erläutert das Spielregelwerk und die Handlungskorridore, mit und in denen seit 1949 Politik in der Bundesrepublik Deutschland gemacht wird, und erörtert die eigentümliche institutionelle Konfiguration, die Regieren in Deutschland zu einem besonders aufwändigen, meist mit hohen Entscheidungskosten verknüpften Unterfangen macht.

Die nachfolgenden Politikfeldanalysen – allesamt von namhaften Experten verfasst – sind in vier Abteilungen gegliedert. Klassische Staatsaufgaben – von der Verfassungspolitik über Staatsfinanzen und Fragen der Inneren Sicherheit bis zur politischen Steuerung der Migration und Staatsangehörigkeit – werden zunächst analysiert. In der zweiten Abteilung werden sozialstaatliche Politikfelder porträtiert – dem Finanzvolumen nach diejenigen Felder, die rund zwei Drittel aller öffentlichen Ausgaben beanspruchen. Hier reicht der Bogen von der Politik der sozialen Sicherung über die Gesundheits-, die Beschäftigungs- und die Wohnungspolitik bis zur Bildungs- und Kulturpolitik und zur Gleichstellungspolitik. Von der staatlichen Regulierung von Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt berichten die Beiträge zur dritten Abteilung: die Wirtschaftspolitik, die politische Steuerung der Arbeitsbeziehungen, die Agrar- und Verkehrspolitik sowie die Medien- und die Umweltpolitik sind ihre Themen. In der vierten Abteilung erfolgt ein Perspektivwechsel: Er rückt die internationale Dimension der Politik in der Bundesrepublik Deutschland ins Zentrum – und zwar von der klassischen Außenpolitik über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik bis zur Europapolitik und zur Frage der Europäisierung der deutschen Politik. Eine Bilanz des Tuns und Lassens der Bundesregierungen durch die Herausgeber rundet den Band ab.

Herausgeber und Autoren von *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland* waren bemüht, einen integrierten Sammelband vorzulegen – an Stelle einer Sammlung von nur lose miteinander verknüpften Beiträgen. Zusammengehalten werden die Beiträge durch die Klammer von gemeinsamen Fragestellungen, die allesamt auf politikwissenschaftlich oder außerwissenschaftlich-politisch besonders wichtige Themen zielen:

- Inwieweit, unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmaße wirken die politischen Parteien auf die Politikfelder ein, und welche Spuren hinterlässt die jeweilige parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen? Diese Frage zielt auf den Kern der Parteiendifferenzlehre, der zufolge Unterschiede der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen signifikante Unterschiede in der Politik (im Sinne von poli-

cy, also von Gestaltung oder verbindlicher Entscheidung, oder von policy output) machen.

- Inwieweit, unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmaße wirken politisch-institutionelle Konstellationen als bremsende und als ermöglichende Bedingungen auf den Inhalt der Politik ein? Diese Frage zielt auf die Anwendbarkeit der institutionalistischen Theorien für die Politikfeldanalyse in der Bundesrepublik.
- Welchen Effekt hat die deutsche Einheit auf die verschiedenen Politikfelder? Diese Frage adressiert die Wirkungen, Nebenwirkungen und Langfristfolgen der deutschen Einheit, die in Form einer „big bang unification“ vollzogen worden war.
- Und inwieweit, unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmaß wirkt die internationale Dimension deutscher Politik, insbesondere die europäische Einigung, auf Form und Inhalt der nationalstaatlichen Politik zurück? Diese Fragestellung zielt auf die Politik im Rahmen der komplexen Architektur eines Mehrebenensystems, das im Falle der Bundesrepublik Deutschland nicht nur zwei Ebenen – die europäische und die nationalstaatliche – umfasst, sondern aufgrund der föderalistischen Gliederung und aufgrund der Struktur des delegierenden Staates obendrein die Selbstverwaltung bzw. die mittelbare Staatsverwaltung (wie im Falle der Sozialversicherungen) als weitere Ebenen enthält.

Die Idee zu dem vorliegenden Sammelband entstand vor rund zweieinhalb Jahrzehnten. Sie stammt aus der ersten Hälfte der 1980er Jahre. Ihren Niederschlag fand sie zunächst in dem von Klaus von Beyme und Manfred G. Schmidt editierten Werk *Policy and Politics in the Federal Republic of Germany* (1985) und fünf Jahre später in der von denselben Herausgebern editierten grundlegend überarbeiteten und erweiterten Fassung *Politik in der Bundesrepublik Deutschland* (1990). Mit dem hier vorgelegten Werk, das vollständig neu konzipiert wurde, erneut gegenüber dem Vorgänger umfangreicher geraten ist und die Brücke zwischen Innen- und Außenpolitikforschung schlägt, soll die Art der Berichterstattung der erwähnten Sammelbände weitergeführt und auf den neuesten Sach- und Forschungsstand gebracht werden. In zeitlicher Hinsicht endet die Berichterstattung dieses Bandes mit dem Ende der 15. Legislaturperiode im Herbst 2005, also mit dem Ende der rot-grünen Bundesregierung und dem Regierungswechsel zur zweiten Großen Koalition aus CDU, CSU und SPD.

Der Dank der Herausgeber gilt zunächst den Autoren für die insgesamt unkomplizierte und konstruktive Zusammenarbeit. Bei der Korrektur der Manuskripte war darüber hinaus Andreas Pesch, M.A. eine unschätzbare Hilfe, wofür wir ihm ebenfalls ganz herzlich danken.

Heidelberg, im Juli 2006

Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlhörer

# 1. Rahmenbedingungen politischer Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1949

*Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlnhöfer*

## 1 Einleitung

Politik wird nicht unter frei gewählten Bedingungen gemacht, sondern im Rahmen vorgefundener Spielregeln und in Handlungskorridoren, die Entscheidungen zwar nicht determinieren, sie aber beeinflussen. Dieses Kapitel soll die Spielregeln und Handlungskorridore, mit und in denen seit 1949 Politik in der Bundesrepublik Deutschland gemacht wird, erläutern. Dabei steht, wie in allen Beiträgen zu diesem Sammelband, die Politik auf Bundesebene im Zentrum. Für sie ist, wie der nächste Abschnitt verdeutlicht, eine politische Institutionenordnung charakteristisch, die den Bundesregierungen mehr Beschränkungen bei der Formulierung und Durchsetzung ihrer Politik auferlegt als die politischen Systeme der meisten anderen westlichen Demokratien. Der Zwang zur Bildung von Koalitionsregierungen, der Föderalismus, die Gesetzgebung des machtvollen Bundesrates, das einflussreiche Bundesverfassungsgericht und der „delegative Staat“, in dem viele Aufgaben von unabhängigen Einrichtungen, beispielsweise einer weisungsunabhängigen Zentralbank, übernommen werden, engen den Handlungsspielraum der Bundesregierungen drastisch ein. Ferner erzwingen das Mit- und Gegeneinander von Parteienwettbewerb und Bundesstaat bei großen Politikänderungen Kompromisse in einem solchen Ausmaß, dass von einem „Staat der Großen Koalition“ gesprochen werden kann (Schmidt 2002). Die so aneinander geketteten „Koalitionäre“ streben meistens auseinander, zielen doch beide große Parteien auf eine hegemoniale Position im politischen Prozess und darauf, sich durch kampfbetonte Konfrontation vorteilhaft von der Konkurrenz abzuheben. Die gegensätzlichen Handlungslogiken des kompetitiven Parteienwettbewerbs, in dem das Mehrheitsprinzip dominiert, und des auf kooperative Problemlösung angewiesenen hoch verflochtenen Bundesstaates erzeugt, wie Gerhard Lehbruch (2000) überzeugend dargelegt hat, ein folgenreiches instabiles Mit- und Gegeneinander von Konfliktregelungsmustern im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Diese konfrontieren den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess mit widersprüchlichen Anforderungen und stellen die Politikformulierungsfähigkeit vor hohe Hürden. Davon handelt der dritte Abschnitt des vorliegenden Beitrages. Im darauf folgenden Abschnitt werden die intermediären Verbände und Medien und ihre Rolle für die Politikformulierung diskutiert, ehe im fünften Abschnitt auf die deutsche Einheit eingegangen wird, die sowohl institutionell als auch in materieller Hinsicht in den meisten Politikfeldern große Auswirkungen hat. In den beiden abschließenden Abschnitten werden die außenpolitischen und europäischen Handlungsschranken der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik erkundet.

## 2 Das Institutionensystem

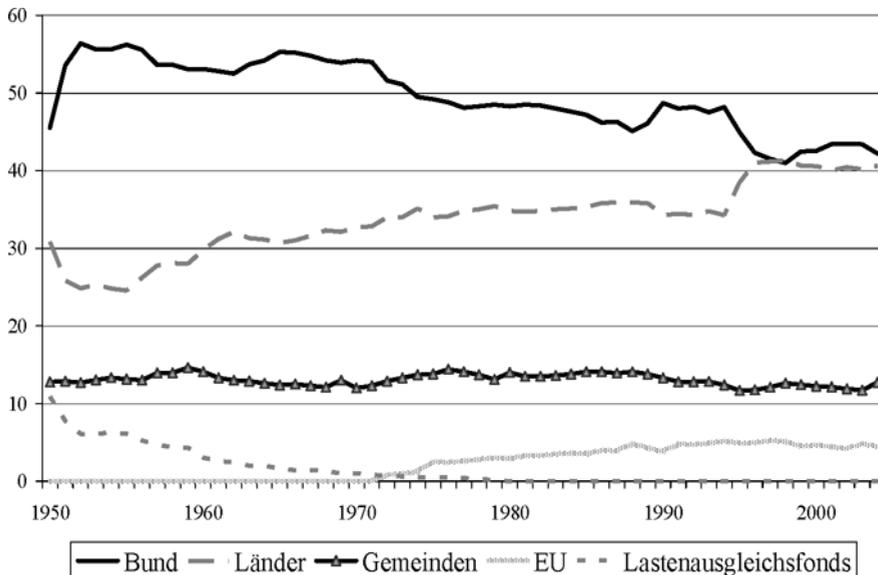
Das Spielregelwerk der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung ist in der Bundesrepublik Deutschland oft korrigiert, aber kaum grundlegend geändert worden. Ungeachtet aller Verfassungsrevisionen blieben grundlegende Bestimmungen der Staatsverfassung konstant. Die Staatsverfassung Deutschlands, so wie sie im Grundgesetz festgeschrieben ist, schreibt einen Bundesstaat mit Ewigkeitsgarantie vor, ferner eine grundrechtsbasierte Demokratie, einen Rechtsstaat, die Republik, einen „offenen Staat“ einschließlich der Europaoffenheit, und sie verpflichtet die Verfassungsorgane auch auf ein „soziales Staatsziel“ (Zacher 2004).

Auch um das Wahlrecht, um ein weiteres Spielregelwerk von fundamentaler Bedeutung zu erwähnen, gab es zwar insbesondere bis zur zweiten Hälfte der 1960er Jahre eine Reformdebatte, aber auf die Einführung des Mehrheitswahlrechtes konnte sich auch die Große Koalition der Jahre von 1966 bis 1969 nicht einigen. Seither ist das Thema der Wahlrechtsreform von der Agenda fast vollständig verschwunden. Daher bestanden die Bundesregierungen in der Regel aus Koalitionen von zwei oder mehr Parteien. Sogar als die CDU/CSU 1957 als erste und einzige Partei auf Bundesebene eine absolute Mehrheit der Stimmen erreichte, mochte sie nicht auf die Deutsche Partei als Koalitionspartner verzichten. Die Existenz von Koalitionsregierungen wiederum macht es einer Partei in der Regel aber schwer oder gar unmöglich, ihre Reformvorstellungen vollständig umzusetzen, weil sie dazu die Zustimmung eines Vetospielers benötigt, die ihres Koalitionspartners, der häufig andere programmatische Vorstellungen pflegt und eine andere Wählerklientel zu bedienen hat.

Auch das Bundesverfassungsgericht, das auf der Grundlage des Bundesverfassungsgesetzes vom 12.3.1951 seine Tätigkeit im September des gleichen Jahres aufnahm, gehört zu den zentralen Mitwirkenden in der Politik in Deutschland. Seine Kompetenzen „gehen über alle vergleichbaren Systeme der Verfassungsgerichtsbarkeit hinaus“ (von Beyme 2004: 372), und es hat seinen Spielraum nicht selten durch selbstbewusste Auslegung von Befugnissen mitunter beträchtlich erweitert. Auf den politischen Prozess wirkt das Bundesverfassungsgericht auf zweierlei Arten ein, nämlich erstens, indem es Normen unmittelbar beanstandet oder sie verfassungskonform interpretiert. So erklärte das Gericht zwischen 1951 und dem 31.12.2005 417 Gesetze oder Normen des Bundes sowie 164 Gesetze oder Normen der Bundesländer für teilweise oder ganz nichtig oder mit dem Grundgesetz unvereinbar.<sup>1</sup> In der Folge konnten diese Normen nicht mehr angewendet und mussten ersetzt werden. Darüber hinaus ist zweitens zu beachten, dass bereits die Möglichkeit eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht so etwas wie vorausseilenden Gehorsam des Gesetzgebers zu erzwingen scheint. Die Neigung, völlig neue Politiken auszuprobieren, dürfte zumindest beeinträchtigt werden, wenn hier die Gefahr als besonders groß eingeschätzt wird, vor dem Verfassungsgericht zu scheitern. Dies kann einer „eingebauten Handlungsbremse“ gleichkommen, die zu Entscheidungsschwäche und Innovations scheu führt (so Abromeit 1995: 60). Insofern kann das Verfassungsgericht als ein Hindernis für die Durchsetzbarkeit größerer Reformen wirken, wengleich es zuweilen auch als „Reformerzwinger“ fungiert und auf diese Weise eine mögliche Reformblockade verhindert.

<sup>1</sup> Daten nach <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2005/A-VI.html> (Zugriff 4.5.2006).

Abbildung 1.1: Anteile der Gebietskörperschaften am Gesamteueraufkommen, 1950-2004



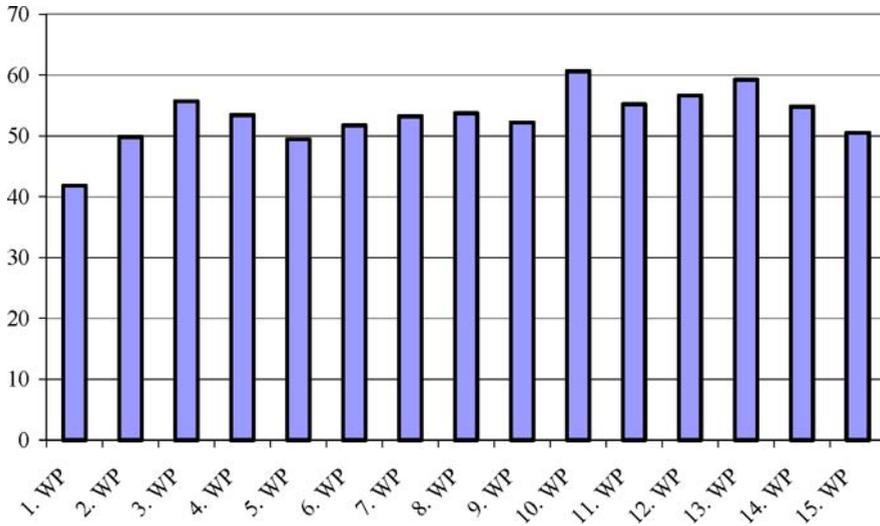
Anmerkungen: Rechnerische Aufteilung; Angaben bis 1990 alte Bundesländer inkl. Berlin (West), ab 1991 Deutschland; Länderanteil (ab 1974 nach Ergänzungszuweisungen) ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten.

Quelle: BMF, Referat I A 6.

Auch die Bedeutung unabhängiger Gremien und Selbstverwaltungseinrichtungen, an die die Erfüllung bestimmter Aufgaben delegiert ist, schränkt den Handlungsspielraum der Regierungen im Bund und in den Ländern ein. Beispiele sind neben der Tarifautonomie, welche die Lohnpolitik und die Regelung der Arbeitsbedingungen in die Hände der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen legt, die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung und bei der Bundesanstalt bzw. seit 2004 Bundesagentur für Arbeit sowie in den 1990er Jahren die Treuhandanstalt zur Privatisierung des volkseigenen Vermögens der vormaligen DDR (vgl. Katzenstein 1987 sowie Busch 2005). Im Bereich der Wirtschaftspolitik ist eine weitere von der Bundesregierung unabhängige Institution von großer Bedeutung, nämlich die Zentralbank. Aufgrund der Unabhängigkeit der Bundesbank und ihrer Vorgängerinstitutionen war die Geldpolitik, und damit ein zentraler Parameter staatlicher Wirtschaftspolitik, dem Zugriff der Bundesregierungen entzogen. Die rechtliche und politische Unabhängigkeit der Bundesbank war im internationalen Vergleich ausgesprochen hoch und als ihr zentrales Ziel war die „Sicherung der Währung“ im Bundesbankgesetz verankert – ein Ziel, das die Bundesbank so erfolgreich verfolgte, dass Deutschland zwischen 1965 und 2000 das Land mit der niedrigsten Inflationsrate in der OECD war. Zwar sollte die Bundesbank „unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung“ unterstützen (§12 Bundesbankgesetz), doch konnte die Bundesregierung diese Unterstützung ihrer Politik nicht erzwingen (vgl. ausführlicher Wagschal 2001b). Dies führte wie-

derholt zu erheblichen Konflikten zwischen beiden Entscheidungsträgern, bei denen sich meist die Bundesbank durchsetzen konnte, die es so der Bundesregierung mitunter unmöglich machte, ihre eigenen Ziele zu erreichen.

Abbildung 1.2: Anteil der Zustimmungsgesetze



Quelle: Schindler 1999: 2430f.; eigene Ergänzungen.

Ihre Unabhängigkeit hat die Bundesbank seit dem 1.1.1999 allerdings eingebüßt, da sie nun vollständig in das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) integriert ist. Die Möglichkeiten der Bundesregierung, die Geldpolitik zu beeinflussen, sind durch diesen Übergang aber keineswegs größer geworden: Die rechtliche Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und des ESZB ist eher noch größer als die der Bundesbank, und die Geldpolitik muss sich nun an den Bedürfnissen des gesamten Euro-Raumes und nicht allein an denen der Bundesrepublik orientieren. Daher ist festzuhalten, dass die Bundesregierung auf eine eigenständige Geldpolitik auch in Zukunft verzichten müssen.

Besonders folgenreich für die Politikgestaltung in der Bundesrepublik ist schließlich der Föderalismus. Die Politikwissenschaft charakterisiert den deutschen Föderalismus mit dem Begriff der „Politikverflechtung“ (Scharpf et al. 1976). Damit ist gemeint, dass die meisten öffentlichen Aufgaben nur in Zusammenarbeit zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten (oder zwischen den Gliedstaaten) wahrgenommen werden können. Anders als die meisten übrigen Bundesstaaten ist der deutsche Föderalismus weniger durch die Verteilung der Aufgabenbereiche zwischen Bund und Gliedstaaten gekennzeichnet als durch „die funktionale Differenzierung nach Kompetenzarten“ (v. Beyme 2004: 348). Während dem Bund – bei gesicherter Mitwirkung der Länder – bis auf wenige Ausnahmehereiche (Bildung, Medien, Polizei und seit der Föderalismusreform 2006 unter anderem die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten) die Gesetzgebungskompetenz übertragen ist, obliegt den Ländern und Gemeinden weitgehend die Verwaltung.

*Tabelle 1.1:* Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat (September 1949- Juni 2006)

|  | Monate | In Prozent aller Monate | In Prozent der jeweiligen Kanzlerschaft |
|--|--------|-------------------------|---|
| Gleichförmige Mehrheiten für CDU/CSU-geführte Regierung <sup>a</sup> | 156    | 22,9                    | 39,0                                    |
| Gegenläufige Mehrheiten für CDU/CSU-geführte Regierung <sup>a</sup>  | 244    | 35,8                    | 61,0                                    |
| Große Koalition (gleichförmige Mehrheit)                             | 42     | 6,2                     | 100                                     |
| Gegenläufige Mehrheiten für SPD-geführte Regierung                   | 229    | 33,6                    | 95,4                                    |
| Gleichförmige Mehrheiten für SPD-geführte Regierung                  | 11     | 1,6                     | 4,6                                     |
| Summe  | 682    | 100                     |   |

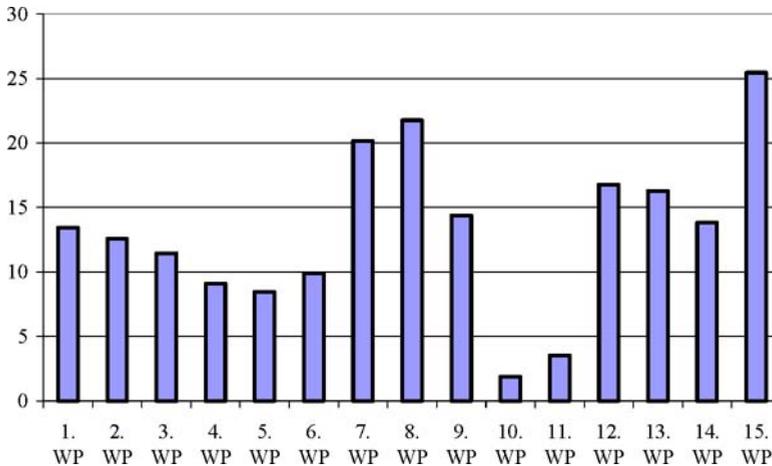
<sup>a:</sup> ohne Große Koalition

Quelle: Wagschal (2001a: 873), eigene Aktualisierung.

Der Verflechtungscharakter des deutschen Föderalismus ist im Zeitverlauf vor allem bei der Gesetzgebung sowie der Ressourcenverteilung innerhalb des Bundesstaates noch ausgebaut worden – erst mit der Föderalismusreform in der 16. Wahlperiode könnte erstmals ein nennenswerter Schritt in Richtung einer Entflechtung wenigstens im Bereich der Gesetzgebung stattfinden. Entsprechend sind die Abschnitte VII (Gesetzgebung) und X (Finanzwesen) auch die beiden mit Abstand am häufigsten geänderten Teile des Grundgesetzes (Busch i.d.B.). Beim Finanzwesen zeigt sich, dass erstens der Anteil am Steueraufkommen, den die Gemeinschaftssteuern, die zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt werden, ausmachen, durch die Finanzreform 1969 deutlich zunahm und dass zweitens die relative Finanzausstattung des Bundes seit den 1950er Jahren erheblich abgenommen hat (vgl. Abb. 1.1): Sein Anteil am Gesamtsteueraufkommen lag im Jahr 2004 noch bei 42,2 Prozent, während er bis 1970 noch deutlich über 50 Prozent betragen hatte. Umgekehrt konnten die Länder im gleichen Zeitraum ihren Anteil von gut 30 Prozent (und unter 25 Prozent Mitte der 1950er Jahre) auf über 40 Prozent ausbauen.

Ließe sich aus diesen Zahlen eine gewisse Dezentralisierungstendenz ableiten, ist im Bereich der Gesetzgebung ein entgegen gesetzter Trend festzustellen. Insbesondere durch die häufige Anpassung der Gesetzgebungskataloge zu konkurrierender sowie ausschließlicher Bundesgesetzgebung wurden die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Laufe der Zeit immer stärker auf Kosten der Länder ausgeweitet. Die Länderregierungen erhielten im Gegenzug dafür stärkere Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte über den Bundesrat. Entsprechend stieg der Anteil der Zustimmungsgesetze, der in der 1. Wahlperiode noch bei knapp 42 Prozent gelegen hatte, bereits in der 3. Wahlperiode über die 50-Prozent-Marke und pendelte anschließend zwischen mehr als 50 und knapp 60 Prozent (Abb. 1.2).

Abbildung 1.3: Anteil der Anrufungen des Vermittlungsausschusses an den vom Bundestag verabschiedeten Gesetzen



Quelle: eigene Berechnungen nach Feldkamp 2006 und Ziller 2006.

Die – im Vergleich zu den Erwartungen des Parlamentarischen Rates – weit höhere Zahl von Zustimmungsgesetzen bekam zusätzliche Brisanz dadurch, dass Regierungen in gerade einmal 30 Prozent der Zeit seit 1949 auf eine eigene Mehrheit im Bundesrat zurückgreifen konnten (Tab. 1.1). Zudem mussten die Bundesregierungen in einem Viertel der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik sogar mit Bundesratsmehrheiten zurechtkommen, die ausschließlich von Oppositionsparteien gestellt wurden, in denen es der Bundesregierung also nicht mehr reichte, die Stimmen „gemischt“ regierter Länder zu gewinnen, um sich eine Bundesratsmehrheit zu sichern (vgl. Wagschal 2001a: 872f.). Dies hatte erhebliche Auswirkungen auf den politischen Prozess, wie sich am Anteil der vom Bundestag verabschiedeten Gesetze, zu denen der Vermittlungsausschuss angerufen wurde, ablesen lässt (Abb. 1.3). Diese Anrufungsquote schnellte bei gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, wie sie in der siebten bis neunten und wieder in der 13. und 15. Legislaturperiode herrschten, massiv in die Höhe: Durchschnittlich wurde in diesen Phasen zu rund jedem fünften Gesetz der Vermittlungsausschuss angerufen.

### 3 Parteienwettbewerb im Bundesstaat

Gegenläufige Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zeitigen unter sonst gleichen Bedingungen besonders gravierende Effekte, wenn die Positionen der beteiligten Akteure weit auseinander liegen. Misst man die programmatischen Positionen der Parteien auf der Links-Rechts-Skala mittels quantitativer Analysen von Wahlplattformen (Abb. 1.4),<sup>2</sup> zeigt sich,

<sup>2</sup> Die Werte können variieren zwischen +100 (extrem rechtes Programm) und -100 (extrem linkes Programm). Die Daten sind entnommen aus Budge et al. 2001. Andrea Volkens (WZB) ist dafür zu danken, dass sie uns die Daten für die Bundestagswahl 2002 zur Verfügung gestellt hat.