SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden

Bräuninger, Thomas; Gschwend, Thomas; Shikano, Susumu

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bräuninger, T., Gschwend, T., & Shikano, S. (2010). Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden. *Politische Vierteljahresschrift*, *51*(2), 223-249. https://doi.org/10.1007/s11615-010-0011-2

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Diese Version ist zitierbar unter / This version is citable under:
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-257823

Polit Vierteljahresschr (2010) 51:223–249
DOI 10.1007/s11615-010-0011-2

ABHANDLUNG

PVS Politische Vierteljahresschrift

Sachpolitik oder Parteipolitik?

Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden

Thomas Bräuninger · Thomas Gschwend · Susumu Shikano

Zusammenfassung: In diesem Beitrag untersuchen wir das Abstimmungsverhalten der Länder bei namentlichen Abstimmungen im Bundesrat im Zeitraum von der deutschen Wiedervereinigung 1990 bis zum Ende der Regierung Gerhard Schröders 2005. Wir gehen der Frage nach, ob und wenn ja, wann und in welchem Ausmaß der Bundesrat *parteipolitisiert* ist. Analytisch geht es um die Frage, wie ein durch originär sachpolitische Interessen motiviertes Verhalten von einem solchen unterschieden werden kann, das sich ausschließlich am strategischen Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen orientiert. Wir entwickeln dazu eine Analysemethode, mit welcher der Zusammenhang zwischen sachpolitischen Länder- respektive Parteiinteressen und parteipolitischer Motivation, also etwa dem Druck, der durch die Parteilager ausgeübt wird, aufgelöst werden kann.

Schlüsselwörter: Bundesrat · Parteipolitisierung · Namentliche Abstimmungen · Item-response-Modell · Bayesianische Statistik

Policy or Partisanship?—Analyzing Party Pressure in the German Bundesrat Using Bayesian Methods

Abstract: The article analyzes the roll call voting behavior of German Länder governments in the Bundesrat from 1990 to 2005. We examine if, when, and to what extent the German Bundesrat is dominated by federal party politics rather than by an appropriate conflict of policy interest

Online publiziert: 08.06.2010
© VS-Verlag 2010

Prof. Dr. T. Bräuninger (✉)
Fakultät für Sozialwissenschaften & Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Universität Mannheim, A5, 6, 68131 Mannheim, Deutschland
E-Mail: thomas.braeuninger@uni-mannheim.de

Prof. Dr. T. Gschwend
Graduate School of Economic & Social Sciences (GESS) & Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Universität Mannheim, A5, 6, 68131 Mannheim, Deutschland
E-Mail: gschwend@uni-mannheim.de

Prof. Dr. S. Shikano
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, 78457 Konstanz, Deutschland
E-Mail: Susumu.Shikano@uni-konstanz.de

between states and state governments. We develop and apply a method to separate the effect of policy preferences and of parties' politics on the voting behavior of Länder governments.

Keywords: German Bundesrat · Significant party behavior · Roll calls · Item response model · Bayesian statistics

Berlin, 22. März 2002. Bundesratsgebäude. Es steht die Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz an. Das Land Rheinland-Pfalz hat eine Abstimmung durch Aufruf der Länder beantragt; die Stimmführer der Länder müssen also ihr Votum für oder gegen das von der rot-grünen Bundesregierung eingebrachte Gesetz mit „Ja" oder „Nein" zu Protokoll geben. Bundesratspräsident Klaus Wowereit lässt die Länder in der Reihenfolge des Alphabets aufrufen. Brandenburg ist an der Reihe. Sozialminister Alwin Ziel ruft „Ja", Innenminister Jörg Schönbohm setzt mit einem schnellen „Nein" hinterher. Unruhe entsteht. Wowereit weist darauf hin, dass die Stimmen eines Landes einheitlich abzugeben seien und nimmt dann ein „Ja" von Regierungschef Manfred Stolpe zu Protokoll. Hessens Ministerpräsident Roland Koch protestiert lautstark, und wenige Minuten später muss die Sitzung unterbrochen werden.

1 Einleitung

Die 774. Sitzung des Deutschen Bundesrats am 22. März 2002 hat längst Eingang in die verfassungsrechtliche und politikwissenschaftliche Literatur der Bundesrepublik Deutschland gefunden (Gröschner 2002; Thiele 2008). Die uneinheitliche Stimmabgabe des Landes Brandenburg durch seine beiden Bundesratsmitglieder Ziel und Schönbohm stand ebenso im Widerspruch zum Einheitlichkeitsgebot in Artikel 51 des Grundgesetzes wie die Entscheidung des Bundesratspräsidenten, das Patt durch Befragung des Ministerpräsidenten aufzulösen. Bekanntlich erteilte das Bundesverfassungsgericht im Dezember 2002 der Auffassung eine Absage, der Ministerpräsident habe als *primus inter pares* die Definitionshoheit über die Landesstimme – der Bundesrat wird eben nicht aus den Ländern gebildet, sondern besteht aus Mitgliedern der Landesregierungen (BVerfG, 2 BvF 1/02 vom 18.12.2002). Unabhängig von dieser verfassungsrechtlichen Fußnote wirft die Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz Licht auf eine zweite Besonderheit des deutschen Bundesrats, nämlich die Überlagerung von Länder- durch Parteiinteressen, welche die Arbeit des Bundesrats von seiner Gründung an bis heute immer wieder bestimmte. So ging es in der parteipolitischen Pattsituation im März 2002 für beide Seiten – sowohl für die sozialdemokratischen als auch die unionsgeführten Landesregierungen – um die Frage, ob und wenn ja, welchen Einfluss sie über ihr Parteilager hinaus auf diejenigen – sogenannten gemischten – Landesregierungen ausüben könnten, an denen Parteien aus beiden Lagern beteiligt sind. Beide Seiten waren sich der einmütigen Zustimmung bzw. Ablehnung im eigenen parteipolitischen Lager sicher. Entscheidend war hingegen, wie das von einer Großen Koalition geführte Brandenburg stimmen würde.[1]

1 Die uneinheitliche Stimmabgabe der Minister Ziel (SPD) und Schönbohm (CDU) war von letzterem in der vorangegangenen Debatte ebenso angekündigt worden, wie die Erregung der Ministerpräsidenten Müller und Koch (beide CDU) inszeniert war (Knaup et al. 2002, S. 22).

Die Rolle von Parteipolitik und Parteienwettbewerb im deutschen Zweikammersystem und die mögliche parteipolitische Funktionalisierung des Bundesrats beschäftigt Öffentlichkeit und Politikwissenschaft seit Längerem. Betrachtet man sich den Wortlaut des Grundgesetzes, dann stellt sich der Bundesrat in der Tat als Länderkammer dar, als Vertretung der Länder beim Bund, mit der diese ihre Interessen bei der Gestaltung der Bundespolitik im föderalen System wahrnehmen. Parteien tauchen dort nicht auf, und doch scheint die Länderkammer oftmals dominiert vom Wettbewerb der Parteien. Wann immer eine Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat nicht unmittelbar oder gar nicht zu erreichen ist, wird vermutet, dies liege nicht zuletzt an einer „parteipolitischen Instrumentalisierung" (Röttgen 2002) des Bundesrats. Sie erschwere ein „kraftvolles Regieren" (Langguth 2000, S. 4–5) auf Bundesebene; von parteipolitisch motivierter Blockade und von Reformstau ist dann die Rede. Das – hier freilich verkürzt vorgetragene – Argument einer missbräuchlichen Blockade geht aber dann fehl, wenn die im Bundesrat abstimmenden Mitglieder lediglich die sachpolitischen Positionen der Landesparteien durchzusetzen versuchen, als deren Vertreter sie in den Ländern schließlich gewählt wurden (Johne 2004, S. 13). Die parteipolitische Lagerbildung im Bundesrat als reine Funktionalisierung zu bewerten (Stüwe 2004, S. 25), hieße, die Grundannahme des parlamentarischen Parteienwettbewerbs, die programmatische Differenzierung, infrage zu stellen. Als verfassungsrechtlich problematisch könnte hingegen eine Situation bezeichnet werden, in der die Ländervertreter entgegen ihrer sachpolitischen Position von den Bundesparteien „auf Linie" gebracht werden. Die analytische Crux ist freilich, dass die Bundesratsvertreter ungern über ihre Motivlage reden.

In diesem Beitrag untersuchen wir das Abstimmungsverhalten der Länder bei namentlichen Abstimmungen im Bundesrat im Zeitraum von der deutschen Wiedervereinigung 1990 bis zum Ende der Regierung Gerhard Schröders im Jahr 2005. Wir gehen der Frage nach, ob und wenn ja, wann und in welchem Ausmaß der Bundesrat *parteipolitisiert* ist; mit anderen Worten: in welchen Situationen das Abstimmungsverhalten der Ländervertreter nicht allein sachpolitische Interessengegensätze widerspiegelt, sondern auch die Parteidisziplin, die nach der These von der „parteipolitischen Instrumentalisierung" von den Parteilagern gegenüber den jeweiligen Landesregierungen eingefordert wird. Im Mittelpunkt unseres Interesses steht damit weniger der Nachweis, dass es ein derartiges, vom Parteienwettbewerb bestimmtes Verhalten – oder zumindest Versuche, einen Parteidruck aufzubauen – gegeben hätte; Lehmbruch (2000) hat mit großer Akribie solche Fälle beschrieben, und auch für die jüngere Vergangenheit sind entsprechende Fälle nachgezeichnet worden (Renzsch 2000; Zohlnhöfer 2000). Unser Ziel ist vielmehr, Anstoß für eine differenziertere Betrachtung des Phänomens der Parteipolitisierung, also des „kompetitiven Parteienverhaltens" (Bräuninger u. Ganghof 2005, S. 158), zu geben.

Dabei geht es um drei konkrete Ziele. Erstens gehen wir mitnichten davon aus, dass eine parteipolitische Funktionalisierung omnipräsent und von gleichbleibender Stärke ist. Vielmehr gibt es Zeiten des forcierten Parteienwettbewerbs auf Bundesebene und Zeiten knapper Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, aber auch Themen, die für eine Mobilisierung entlang der Parteilager besser oder weniger gut geeignet sind. Unser weiter reichendes Erkenntnisinteresse liegt in der Erklärung unterschiedlicher Grade der Parteipolitisierung; unser unmittelbares Ziel in diesem Beitrag besteht in der Nachzeichnung dieser Unterschiede und der Sensibilisierung für die differenzierte Fragestellung nach dem Grad der Instrumentalisierung. Zweitens plädieren wir für eine Komplementierung

der bisherigen Fallstudienuntersuchungen in diesem Forschungsbereich durch eine vergleichende Untersuchung einer größeren Anzahl von Fällen. Dabei stellen wir das methodische Vorgehen der Fallstudienliteratur mit ihrer Fokussierung auf prominente Fälle wie die Petersberger Steuervorschläge der Regierung Kohl (Zohlnhöfer 1999) nicht infrage. Wir plädieren vielmehr für eine Ergänzung dieses Vorgehens durch eine Betrachtung einer Vielzahl von möglichen prominenten, aber gerade auch von weniger prominenten Fällen. Schließlich wollen wir wissen, zu welchem Grad die Parteipolitisierung selbst dann zu erkennen ist, wenn die Scheinwerferlichter der Öffentlichkeit ausgeschaltet sind. Und drittens erfordert die vergleichende Untersuchung des Grades der Parteipolitisierung die Entwicklung eines geeigneten Messmodells.

Mit der Frage nach dem Messmodell sind zwei Bereiche angesprochen, zu denen wir einen expliziten Beitrag leisten möchten. Auf der theoretischen Ebene geht es um die Frage, wie ein durch originär sachpolitische Interessen motiviertes Verhalten von einem solchen unterschieden werden kann, das sich ausschließlich am strategischen Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen orientiert. Auf der empirischen Ebene geht es um die Inferenz solcher Verhaltensanreize, also um die Frage, welche Möglichkeit der Beobachtung parteipolitisierten Verhaltens es gibt. Wir entwickeln dazu eine Analysemethode, mit welcher der Zusammenhang zwischen sachpolitischen Länder- respektive Parteiinteressen und parteipolitischer Motivation, also etwa dem Druck, der durch die Parteilager ausgeübt wird, aufgelöst werden kann. Damit lässt sich einerseits besser bestimmen, welches die „wahre“ sachpolitische Position einer bestimmten Landesregierung ist. Andererseits gelangt man zu einer Einschätzung darüber, ob und insbesondere in welchen Situationen die Landesregierungen dem Druck der Bundespolitik und ihrer Bundesparteien ausgesetzt waren. Ausgangspunkt hierfür sind die Bundesratsprotokolle, in denen für einzelne Abstimmungen die Voten der Bundesratsmitglieder namentlich verzeichnet sind. Das resultierende Muster von ablehnenden und zustimmenden Voten der Akteure erlaubt Rückschlüsse sowohl auf die sachpolitische als auch auf die parteipolitische Erklärungskomponente des Abstimmungsverhaltens.

Das dazu entwickelte Analyseverfahren beruht auf der Schätzung eines sogenannten Item-response-Modells mit Methoden der bayesianischen Statistik (z. B. Clinton et al. 2004; Finke 2006; Jackman 2009). Ein Vorteil dieser Methoden ist, dass wir neben einer Angabe der sachpolitischen Positionen der Akteure auch ein Maß für die Zuverlässigkeit dieser Schätzungen erhalten,[2] und zwar ohne auf inferenzstatistische Annahmen über die Art unserer „Stichprobe“ von namentlichen Abstimmungen angewiesen zu sein. Shikano (2008) wendet ebenfalls ein Item-response-Modell auf die namentlichen Abstimmungen im Bundesrat an, allerdings ohne Modellierung des Parteidrucks. Im Ergebnis können wir nicht nur seine Ergebnisse bestätigen, sondern auch zusätzliche Erkenntnisse gewinnen. Erstens lässt sich das Verhalten der Länder bei namentlichen Abstimmungen im Bundesrat im Untersuchungszeitraum weitgehend entlang einer eindimensionalen Konfliktlinie beschreiben, welche sowohl Merkmale der ideologischen Links-Rechts-Dimension des deutschen Parteiensystems als auch des strukturellen Dualismus von Regierung und Opposition aufweist. Ob hier ein Partei- oder ein Strukturkonflikt vor-

2 Für die Interpretation „bayesianischer Konfidenzintervalle“ s. Broscheid (2006, S. 50–51) oder Gill (2002, S. 199–238).

herrscht, ist aufgrund der Überlagerung der Konfliktlinien nicht zu entscheiden. Zweitens spielen originäre Länderinteressen eine wichtige Rolle, was sich etwa daran zeigt, dass Koalitionsregierungen gleicher Zusammensetzung, aber unterschiedlicher Länder ausdrücklich unterschiedliche sachpolitische Positionen aufweisen. Während dies die Ergebnisse von Shikano (2008) bestätigt, zeigt unsere Analyse des Abstimmungsdrucks ferner, dass zwar nicht in allen Fällen, teilweise aber erheblicher Einfluss von der Bundespolitik auf das Verhalten der Bundesratsvertreter ausgeht; so beim Steuerentlastungsgesetz der rot-grünen Bundesregierung 1999 oder beim Pflegeversicherungsgesetz der Regierung Kohl – zwei auch in der breiten Öffentlichkeit kontrovers diskutierte Themen. Bei anderen Sachfragen, etwa dem Europäischen Verfassungsvertrag oder der Verfassungsreform 1994, gibt es keine Anzeichen für einen Vorrang der (Bundes-)Parteipolitik.

Der Aufbau des Artikels ist wie folgt: Im nächsten Abschnitt berichten wir zunächst über den Stand der Forschung und erläutern unsere Unterscheidung zwischen sachpolitischen und parteipolitischen Ursachen einer beobachtbaren Lagerbildung im Bundesrat. Anschließend stellen wir die verwendeten Daten der namentlichen Abstimmungen im Bundesrat zwischen 1990 und 2005 vor und erläutern unser Analyseverfahren. In einem vierten Abschnitt zeigen wir die mögliche Bedeutung parteipolitischen Drucks auf, indem wir die sachpolitischen Positionen der Landesvertreter mit und ohne Berücksichtigung eines möglichen Parteidrucks abschätzen und gegenüberstellen. Wir betrachten dann vergleichend die einzelnen Sachthemen, bei denen niedriger bzw. hoher Parteidruck festgestellt werden kann, und stellen Vermutungen über die Ursachen hierfür an. Der letzte Abschnitt fasst die Ergebnisse zusammen und zeigt den weiter gehenden Beitrag dieser Studie für die Analyse politischer Entscheidungsprozesse im Zeichen des Parteienwettbewerbs auf.

2 Literatur: Sachpolitische Motivation und kompetitives Parteienverhalten

Parteien in präsidentiellen Systemen zeichnen sich im Allgemeinen durch eine geringere Geschlossenheit aus als Parteien in parlamentarischen Systemen (Cheibub 2006). Der Grund hierfür ist die fehlende Institution der Vertrauensabstimmung, was die Kosten für den einzelnen Abgeordneten, aus der Parteilinie auszuscheren, senkt. Eine Abstimmungsniederlage des Präsidenten führt im Allgemeinen nicht zum Sturz der Regierung und schwächt nicht notwendigerweise die Partei oder die Wiederwahlchancen des Abgeordneten (Owens 2006, S. 23). Die beobachtbare Geschlossenheit von parlamentarischen Fraktionen oder Kongressparteien kann prinzipiell zwei Gründe haben. Zum einen kann Geschlossenheit von einer ausgeprägten Parteidisziplin herrühren, welche insbesondere dann von Bedeutung ist, wenn die sachpolitischen Präferenzen der Abgeordneten divergieren. Zum anderen mögen die Fraktionsmitglieder in inhaltlichen Fragen einfach gleicher Meinung sein (Krehbiel 1993, 2000). Bei einer solchen Homogenität der sachpolitischen Präferenzen der Abgeordneten sind Disziplinierungsmaßnahmen der Parteiführung unnötig.

Die Bedeutung des Parteieinflusses auf die Entscheidungen von Abgeordneten ist wiederholt und mit unterschiedlichen Antworten im US-amerikanischen Kontext untersucht worden (z. B. Rohde 1991; Krehbiel 1993; Aldrich 1995; Volden u. Bergman 2006; Lebo

et al. 2007). Von *significant party behavior*, also einem signifikanten Parteieneinfluss, ist nach Krehbiel (1993, S. 240) nur dann zu sprechen, wenn das individuelle Verhalten „im Einklang mit den bekannten Parteizielen, aber entgegen der persönlichen Präferenzen ist" [unsere Übersetzung]. Umgekehrt bedeutet dies, dass die Beobachtung geschlossener Parteienlager allein ein schlechter Indikator für den Parteieneinfluss ist. Erst geschlossenes Verhalten trotz heterogener Präferenzen der Abgeordneten verweist auf einen Parteieinfluss auf das Abstimmungsverhalten bzw. andere Formen des Verhaltens. Für die Fragestellung ist dabei unerheblich, wie die individuellen Abgeordnetenpräferenzen zustande kommen, ob sie das Ergebnis von Parteisozialisation der Abgeordneten und Selektionsprozessen in parteiinternen Nominierungsverfahren sind (was die Homogenität der Parteien stärken würde) (Maor 1997) oder eher genuin persönliche Einstellungen und Werte der Abgeordneten widerspiegeln (was zu mehr Heterogenität führen sollte) (Fieldhouse et al. 1994). Konzeptionell lassen sich damit ein Verhalten aus sachpolitischen Erwägungen und ein parteiinduziertes Verhalten trennen. Methodische Probleme erschweren jedoch die empirische Beurteilung konkurrierender Thesen über die Bedeutung bzw. Bedeutungslosigkeit von Parteien. Das Kernproblem dabei ist die fehlende Information über die sachpolitischen Akteurspräferenzen (Krehbiel 1993; Binder et al. 1999). Zwar erlaubt eine statistische Analyse des Abstimmungsverhaltens eine Schätzung von Akteurspositionen (Poole 2005; Shikano 2008). Gleichwohl sind derartige Verfahren dann ungeeignet, wenn beispielsweise Positionsschätzungen unter der Annahme parteiunabhängigen Verhaltens dazu verwendet werden, den Einfluss von Parteien auf das Abstimmungsverhalten anschließend zu untersuchen (Owens 2006, S. 16). Wir werden im nachfolgenden Kapitel ein von Clinton et al. (2004) vorgeschlagenes Verfahren der Analyse des Abstimmungsverhaltens vorstellen und erweitern, mit welchem wir dieses Problem umgehen können.

Können die Konzeption und das methodische Vorgehen bei der Untersuchung des *significant party behavior* auf die Situation im deutschen Bundesrat übertragen werden? Es wird schnell deutlich, dass das parlamentarische System im Allgemeinen und das Bundesratsprinzip im Besonderen Randbedingungen für den parteipolitischen Einfluss definieren, die eine unveränderte Anwendung des Konzepts unangemessen erscheinen lassen. Erstens geben die Bundesratsvertreter als Delegierte der Landesregierungen und nicht als individuelle Abgeordnete ihre Stimme ab. Zweitens versuchen Landesregierungen sowohl spezifische Landesinteressen als auch die programmatischen Positionen der Parteien umzusetzen, mithilfe derer sie überhaupt erst ins Amt gewählt wurden. Drittens kann unterstellt werden, dass die Handlungslogik des parlamentarischen Systems zwar eine im Vergleich mit dem US-amerikanischen System stärkere Homogenität der Parteivertreter bedingt, gleichzeitig die Parteidisziplin von Bundesratsmitgliedern aufgrund von Koalitionsregierungen in den Ländern jedoch schwerer herzustellen ist. Betrachten wir diese Probleme der Reihe nach.

Die Mitglieder des Bundesrats sind Regierungsmitglieder der Länder, die als Delegierte der Landesregierungen von diesen bestellt und abberufen werden. Aufgrund der vorgeschriebenen Einheitlichkeit der Stimmabgabe der Länder erscheint die Annahme von Landesregierungen als im Bundesrat einheitlich *handelnden* Akteuren unproblematisch.[3]

3 Nota bene: Die Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz im März 2002 stellt die Ausnahme dar.

Schwerer wiegt hingegen die Erwartung, Landesregierungen seien auch einheitliche Akteure in dem Sinne, dass sie über wohldefinierte Präferenzen verfügten, eben gerade so wie individuelle Abgeordnete. Wenn Landesregierungen aus Koalitionen hervorgehen, dann sind sachpolitische, aber auch parteipolitische Konflikte vorprogrammiert. Koalitionsvereinbarungen auf Landesebene sehen für diesen Fall regelmäßig vor, dass sich das Land bei Abstimmungen im Bundesrat enthält, was sich je nach Art der Abstimmung negativ (etwa bei der Zustimmung zu einem Gesetz) oder positiv (etwa beim Einspruch zu einem Gesetz) für die Erfolgschancen einer Vorlage auswirken kann. Auf der anderen Seite legen Koalitionsvereinbarungen für eine Vielzahl von Sachthemen die Position der Regierung fest, sodass Enthaltungen eher die Ausnahme als die Regel sind und vor allem bei gemischten Landesregierungen beobachtet werden. Wir werden deshalb bei der nachfolgenden Analyse davon ausgehen, dass die Delegierten der Landesregierungen über eine ideologische oder sachpolitische „Position" verfügen und diese durchzusetzen versuchen; eine Position, wie sie etwa in einer Koalitionsvereinbarung zum Ausdruck kommt. Diese Annahme können wir jedoch mit unserer Methode, dem Item-response-Modell (Clinton et al. 2004; Finke 2006; Jackman 2009), kritisch hinterfragen. Shikano (2008) zeigt in seiner Analyse der Abstimmungsverhalten der deutschen Bundesländer im Bundesrat, dass für Koalitionen über die Parteilager hinweg weniger gut eine Position bestimmt werden kann als für Koalitionen mit geringer ideologischer Heterogenität. Dieses Ergebnis wird auch unsere Analyse bestätigen.

Ein zweiter Unterschied bezieht sich auf die Art und die Dimensionalität des Konfliktraums, in dem sich die Bundesratsvertreter als Delegierte der Landesregierungen einordnen lassen. In Zweikammersystemen werden die Mitglieder der beiden Kammern oftmals nach ähnlichen Verfahren bestimmt, sodass im Ergebnis von ähnlichen, in der Regel parteipolitischen Hauptkonfliktlinien in den beiden Kammern ausgegangen werden kann. Mit der deutschen Besonderheit einer Länderkammer sind hingegen neben dem parteipolitischen Konflikt zwei weitere potenzielle Konfliktlinien institutionell verankert: erstens der horizontale Interessenkonflikt zwischen den Landesregierungen innerhalb des Bundesrats, der sich beispielsweise an der Gestaltung des horizontalen Finanzausgleichs entzünden kann, und zweitens die föderale Konfliktlinie zwischen Bundesstaat einerseits und Gliedstaaten andererseits, wenn etwa bei der Gestaltung des vertikalen Finanzausgleichs Bundes- und Länderinteressen aufeinanderprallen.

Gleichwohl wird zumindest seit Beginn der sozialliberalen Koalition konstatiert, der parteipolitische Konflikt der Parteien überlagere nicht nur, sondern dominiere oftmals vertikale und horizontale Konflikte (Bundesrat 1989). Lehmbruch (2000) beschreibt eine parteienorientierte Logik der politischen Willensbildung im Bundesrat, die im Falle unterschiedlicher Mehrheiten auch zu parteipolitisch motivierten Blockadehaltungen von Bundesratsvertretern erwachsen kann. Ähnlich beobachtete Steffani (1990) zwei Konfliktregelungsmuster in der bikameralen Gesetzgebung: den Parteienwettbewerb innerhalb *beider* Kammern einerseits und das kooperative Aushandeln zwischen den Kammern andererseits. Lehmbruch und Steffani gehen also davon aus, dass konkrete sachpolitische Konflikte auf einen (eindimensionalen) Parteienkonflikt projiziert werden, entlang dessen sich der Wettbewerb um Wählerstimmen abspielt. Ein ähnlicher Befund ergibt sich aus Shikanos (2008) Analyse der Dimensionalität namentlicher Abstimmungen im Bundesrat. Eine Gegenüberstellung verschiedener Modelle zeigt, dass sich im Vergleich zu den

Anfangsjahren des Bundesrepublik (1949–1957) die relative Prognosekraft der ersten, vor allem parteipolitischen Dimension im Zeitraum von 1990 bis 2005 stark vergrößert hat (Shikano 2008, S. 349). Diese mehrdimensionale Analyse stützt sich jedoch auf eine impressionistische Interpretation der beiden Dimensionen, und es fehlt dort ein eindeutiges Indiz, das die Interpretation validiert. Unsere nachfolgende Analyse der namentlichen Abstimmungen im Bundesrat ist agnostisch hinsichtlich der Dimensionalität des Konfliktraums. Die Analysen zeigen, dass sich das Akteursverhalten gut unter Zugrundelegung einer einzelnen Konfliktdimension beschreiben lässt.[4] Allerdings können wir nicht abschließend beurteilen, ob die Konfliktdimension einen sachpolitischen oder einen parteipolitischen Konflikt widerspiegelt. Ein Indiz für einen Letzteren ergäbe sich aber, wenn parteipolitischer Druck beim Abstimmungsverhalten nachgewiesen werden könnte.

Eine Präzisierung dieser Vorstellung findet man im Begriff des „kompetitiven Parteienverhaltens" (Scharpf 1989b, 2000b; Bräuninger u. Ganghof 2005). Scharpf nimmt an, dass sich parteipolitische Akteure aufgrund des Parteienwettbewerbs nicht nur an den eigenen Vor- und Nachteilen orientieren, sondern diese im Vergleich zum Ergebnis der anderen Akteure sehen. Der analytische Fokus liegt also auf Fällen, in denen sich „egozentrierte" Akteure auf eine Alternative zum Status quo einigen könnten, „kompetitive" Akteure jedoch auf Lösungen beharren, die ihnen mindestens denselben sachpolitischen Gewinn bringen wie den anderen Akteuren. Im Fall einer ausschließlich kompetitiven Orientierung werden die „Einigungschancen durch Konkurrenzdruck vereitelt" (Scharpf 2000a, S. 318). Parteipolitische Blockade bedeutet in dieser Sichtweise die Nicht-Einigung in einer Situation, in der eine Einigung unter rein sachpolitisch orientierten Akteuren möglich gewesen wäre. Parteipolitischer Einfluss (oder Druck) bedeutet die Ablehnung eines Vorschlags durch ein Bundesratsmitglied, wenngleich eine Zustimmung aus sachpolitischen Erwägungen möglich gewesen wäre, beziehungsweise die Zustimmung, obwohl aus sachpolitischen Gründen eine Ablehnung angezeigt wäre. Dies entspricht dem Krehbielschen Begriff des *significant party behavior* und findet Evidenz auch in anderen politischen Systemen (Gilmour 1995; Huber 1999; Sundquist 1988, S. 629–630).

Dies führt zum dritten Unterschied, der sich auf die notwendigen Randbedingungen für kompetitives Parteienverhalten bezieht. Zunächst sollte kompetitives Parteienverhalten und die Ausübung von Parteidruck vor allem dann zu erwarten sein, wenn eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit für ein Sachthema vorliegt (Scharpf 1989a, S. 130; 2000a, S. 317).[5] Auch kann angenommen werden, dass erst vermeintlich knappe Mehrheiten die Ausübung von Parteidruck nötig machen. Wenn beispielsweise vorhersehbar ist, dass die Ländervertreter einhellig eine Regierungsvorlage zurückweisen, dann wird sich diese Ablehnung kaum verhindern lassen. Dies sollte unabhängig davon gelten, ob Länder aus dem Regierungs- oder dem Oppositionslager eine Bundesratsmehrheit bilden. Eine andere Frage ist, welche Landesregierungen überhaupt einem Parteidruck ausgesetzt wer-

4 Quantitativ exakt beziffern können wir die Differenz zwischen ein- und mehrdimensionalen Modellen nicht, da bereits die Schätzung eines zweidimensionalen Modells mit Parteidruck aufgrund der hohen Parameterzahl nicht möglich ist.

5 Geringe öffentliche Aufmerksamkeit bzw. Politisierbarkeit eines Themas mag ein wesentlicher Grund dafür sein, dass auch in Zeiten unterschiedlicher Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat keine permanenten Politikblockaden zu beobachten sind (Holtmann 2000; Benz 2000).

den können, das heißt wessen (Abstimmungs-)Verhalten sanktionierbar ist. Im Gegensatz zur Einflussnahme der zwei Parteiführungen auf individuelle Kongressabgeordnete im US-amerikanischen System sind im Falle der Bundesratsakteure zumindest drei Typen zu unterscheiden: Landesregierungen mit Koalitionsparteien aus dem Lager der Bundestagsmehrheit (R-Länder), Länder mit Regierungsparteien aus dem Lager der Oppositionsparteien im Bund (O-Länder) und gemischte Länder mit Regierungsparteien aus beiden Lagern (M-Länder). Für die beiden ersten Typen von Ländern können wir erwarten, dass sie „sanktionsfähig" und mithin dem Einfluss der Bundesparteien ausgesetzt sind; für gemischte Landesregierungen ist eine solche Einflussnahme weniger vorstellbar.[6] Untersuchen wir nun, ob sich in den namentlichen Abstimmungen des Bundesrats Hinweise für ein solches parteieninduziertes Verhalten finden lassen.

3 Daten und Methoden: Namentliche Abstimmungen im Bundesrat

Abweichend von Shikano (2008), der auch den Zeitraum zwischen 1949 und 1957 untersucht, betrachten wir für unsere Analyse den Zeitraum von der Wiedervereinigung bis zur Bundestagswahl 2005. Diese Einschränkung lässt sich mit der geringen Zahl an Regierungswechseln auf Bundes- wie auch Landesebene begründen, die es in der Anfangsphase der Bundesrepublik gab. Dies bedeutet, dass mehrere Länder im gesamten Zeitraum entweder ein R- oder O- oder M-Land zur CDU-geführten Bundesregierung waren. Für die Länder ist es de facto unmöglich zu überprüfen, ob sie nach dem Länder- oder Parteiinteresse im Bundesrat abgestimmt haben. Dies ist nach der Wiedervereinigung weniger problematisch – wegen eines Regierungswechsels auf Bundesebene (1998) und einer Vielzahl von Regierungswechseln auf Länderebene. Die systematische Analyse des Abstimmungsverhaltens der Länder im Bundesrat erweist sich nicht gerade als einfache Übung. In den entsprechenden Plenarprotokollen des Bundesrats wird lediglich festgehalten, ob ein Antrag eine Mehrheit oder eine Minderheit erhalten hat.[7] Solche Abstimmungen sind für die Beantwortung unserer Forschungsfrage nicht hilfreich. Die Identifikation, wie welche Länder abgestimmt haben, ist im Allgemeinen nur bei sogenannten namentlichen Abstimmungen möglich. Das Verfahren der namentlichen Abstimmung wird in § 29 der Geschäftsordnung des Bundesrats als Abstimmung „durch Aufruf der Länder" bezeichnet

6 Natürlich ist vorstellbar, dass auch gemischte Landesregierungen dem Druck der Bundesparteien ausgesetzt sind; Enthaltungen könnten ein Indiz dafür sein. Wir argumentieren hier – und können auch nur nachweisen – dass R- und O-Länderregierungen einem vergleichsweise höheren Parteidruck ausgesetzt sind. Unsere Analyse unterschätzt also höchstens den Einfluss der Bundespolitik.

7 Nach Auskunft des Leiters des Arbeitsbereichs „Parlamentsdienst, Parlamentsrecht", Ministerialrat Dr. Gabriel Krieger (persönliches Gespräch, 25. April 2008), gibt es im Durchschnitt pro Plenarsitzung 30 bis 100 Tagesordnungspunkte, die ihrerseits oft in mehrere Unterpunkte unterteilt sind. Obwohl es für unstrittige Vorlagen Sammelabstimmungen gibt, ist es nicht untypisch, dass in einer Plenarsitzung 100 und mehr Abstimmungen getätigt werden müssen. Statistiken werden aber nicht geführt.

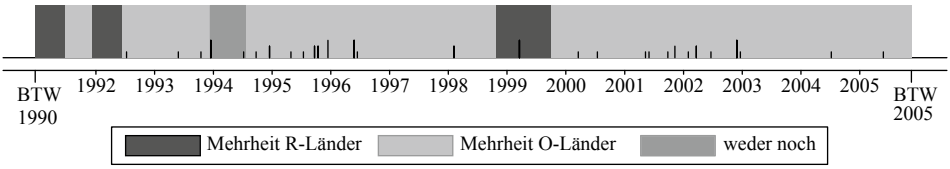


Abb. 1: Nicht-einstimmige namentliche Abstimmungen im Bundesrat

und nur auf Verlangen mindestens eines Landes durchgeführt.[8] Der Schriftführer beginnt daraufhin, die einzelnen Länder in alphabetischer Reihenfolge aufzurufen und notiert dann deren Votum: Ja, Nein oder Enthaltung.

Der Bundesrat selbst verfügt über keine eigene Statistik dieser *namentlichen Abstimmungen.* Wir betrachten hier den Zeitraum zwischen der Wiedervereinigung und der Bundestagswahl 2005. In diesem Zeitraum gab es insgesamt 53 namentliche Abstimmungen (ohne Präsidenten- und Richterwahl). Elf davon waren einstimmig und sind für uns somit ohne Informationsgehalt, sodass unsere Analysen letztlich auf 42 nichteinstimmigen namentlichen Abstimmungen beruhen. In Abb. 1 haben wir zur Veranschaulichung die von uns analysierten namentlichen Abstimmungen zusammen mit den jeweiligen Mehrheiten im Bundesrat auf einem Zeitstrahl dargestellt. Dabei fällt auf, dass im Untersuchungszeitraum überwiegend die Länder mit Regierungsparteien aus dem Lager der Oppositionsparteien im Bund eine Mehrheit im Bundesrat hatten (Mehrheit O-Länder). Neben einer Periode ohne klare Mehrheitsverhältnisse hatten die Parteien der Bundesregierung in drei kurzen Zeitabschnitten einen großen Handlungsspielraum, weil sie auf eine eigene Mehrheit im Bundesrat setzen konnten (Mehrheit R-Länder). Obwohl die Anzahl der namentlichen Abstimmungen insgesamt niedrig ist, gibt es mehrere Sitzungen, in denen zwei oder drei Mal namentlich abgestimmt wurde, wie an der unterschiedlichen Höhe der Markierungen im Schaubild zu erkennen ist. Fast alle namentlichen Abstimmungen (35) fallen in Zeiten, in denen die O-Länder eine Mehrheit im Bundesrat stellten. Nur drei bzw. vier namentliche Abstimmungen gab es in den Zeiträumen, in denen die R-Länder eine Mehrheit im Bundesrat hatten bzw. weder eine R- noch eine O-Ländermehrheit vorlag.

Unsere Analyse beruht auf einer kleinen Anzahl von Abstimmungen. Weil niemand die Grundgesamtheit aller Abstimmungen im Bundesrat genau kennt, kann auch niemand Fragen nach der Repräsentativität abschließend beantworten. Genauso wenig lässt sich erschließen, ob es sich bei namentlichen Abstimmungen um typische Abstimmungen handelt. Allerdings glauben wir, dass es hinsichtlich unserer Frage nach dem Grad der Parteipolitisierung durch die Beschränkung auf namentliche Abstimmungen *a priori* zu keinen relevanten Verzerrungen kommt – weder zugunsten noch entgegen einer möglichen Parteipolitisierung –, sondern sich stattdessen etwaige Verzerrungen gegenseitig aufheben.[9] Zum einen werden namentliche Abstimmungen oft als Disziplinierungsinstrument eingesetzt, um bei unsicherem Abstimmungsverhalten Mehrheiten für bestimmte

8 Über Vorlagen, die eine mögliche Grundgesetzänderung oder die Wahl des Bundesratspräsidenten betreffen, wird nach ständiger Praxis ebenfalls und ohne formalen Antrag namentlich abgestimmt.

9 Zur Abwägung und zum Umgang mit derartigen Verzerrungen s. Thiem (2007).

politische Lager zu organisieren. Zum anderen können klare Mehrheiten aber auch Voraussetzung statt Folge der Beantragung von namentlichen Abstimmungen sein und zur Positionierung gegenüber einer Vielzahl außerparlamentarischer Akteure (Interessengruppen, Medien, Wählerschaft) benutzt werden. Allerdings sollten Landesregierungen gerade bei namentlichen Abstimmungen eher zögerlich sein, gegen das Interesse ihres Landes zu stimmen, weil ein solches Verhalten sofort öffentlich und möglicherweise bei der nächsten Landtagswahl entsprechend sanktioniert würde.[10]

Auch Shikano (2008) kann in einer empirischen Analyse namentlicher Abstimmungen im Bundesrat in den 1950er-Jahren nachweisen, dass keine systematische Verzerrung vorliegt. Nach der zwischen 1950 und 1953 gültigen ersten Geschäftsordnung des Bundesrats waren alle Abstimmungen namentlich zu protokollieren, während die vorherige vorläufige und die nachherige zweite Geschäftsordnung namentliche Abstimmungen nur auf Antrag vorsahen. Der Vergleich der Dimensionalität des Abstimmungsverhaltens unter diesen unterschiedlichen Verfahrensvorgaben zeigt keinen Unterschied in der Wichtigkeit der parteipolitischen Konfliktdimension. Kurzum: Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass es durch die Beschränkung auf namentliche Abstimmungen zu asymmetrischen Verzerrungen kommen wird.[11]

Das Abstimmungsverhalten der Länder ist zwar beobachtbar; allerdings wissen wir aufgrund unserer theoretischen Vorüberlegungen, dass es von verschiedenen Faktoren abhängen sollte. Neben spezifischen Faktoren, die mit dem politischen Inhalt der Abstimmung zu tun haben, erwarten wir, dass auch die Parteipolitik das jeweilige Abstimmungsverhalten der Länder systematisch beeinflusst. Wie lassen sich diese theoretischen Überlegungen konzeptualisieren? Mittlerweile hat sich eine regelrechte Industrie entwickelt, die sich mit der Bestimmung von Politikpräferenzen auf der Basis namentlichen Abstimmungsverhaltens in verschiedenen legislativen Organen beschäftigt (wegweisend für viele weitere: Poole u. Rosenthal 1997; Londregan 2000; Poole 2005). Die Forschung zu legislativem Verhalten nimmt dazu an, dass sich sowohl einzelne Politikoptionen sowie die Präferenzen der legislativen Akteure prinzipiell in demselben (eindimensionalen) Politikraum verorten und jeweils als Punkte eines euklidischen Raumes repräsentieren lassen. Als Erstpräferenz eines Akteurs i wird diejenige Position im Politikraum, der sogenannte Idealpunkt x_i, bezeichnet, welche den größten Nutzen verspricht.

Die Entscheidung, ob eine Landesregierung im Bundesrat einer bestimmten Vorlage zustimmt oder ablehnt, hängt dann mit der Bewertung zusammen, ob die vorgeschlagene Politikveränderung oder eher die Beibehaltung des Status quo vorteilhafter für sie ist. Überwiegt der Nutzen einer vorgeschlagenen Politikveränderung den Nutzen des Status quos, wird ein Land der Vorlage zustimmen; ansonsten wird es ablehnen. Für die Präzisierung dieser einfachen Idee führen wir folgende Notation ein, die uns erlaubt zu zeigen,

10 Für eine ähnliche Argumentation bezüglich unterschiedlicher Motivationen namentlicher Abstimmungen im Europäischen Parlament s. Thiem (2009).

11 In Übereinstimmung mit der internationalen Literatur (z. B. Clinton et al. 2004; Poole 2005) zur Analyse von Roll-call-Votes analysieren wir die Vollerhebungsdaten dieser Abstimmungen, als wären sie von einer hypothetischen Superpopulation von namentlichen Abstimmungen gezogen worden (Broscheid u. Gschwend 2005).

dass das verwendete statistische Modell direkt aus diesen einfachen formalen Überlegungen folgt.

Die Position der Vorlage j ($j = 1,...,42$) im Politikraum soll im Folgenden mit Ja_j und der entsprechende Status quo mit $Nein_j$ bezeichnet werden. Die Nutzendifferenz eines Landes i, die sich als Differenz zwischen dem Nutzen aus der Annahme $U_i(Ja_j)$ bzw. der Ablehnung $U_i(Nein_j)$ der Vorlage j resultiert, ergibt sich als: $y_{ij}^* = U_i(Ja_j) - U_i(Nein_j)$. Natürlich können wir diese Nutzendifferenz nicht direkt beobachten, sondern nur das letztendliche Abstimmungsverhalten. Wir erwarten immer dann eine Zustimmung, wenn der entsprechende Nutzen eines Landes aus der Annahme einer Vorlage überwiegt, das heißt $y_{ij}^* > 0$. Eine Ablehnung erwarten wir für den Fall $y_{ij}^* \leqslant 0$.[12]

Nachdem der grundlegende Entscheidungsmechanismus eingeführt ist, müssen wir präzisieren, wie einzelne Landesregierungen die im Bundesrat zur Abstimmung vorgesehenen Vorlagen bewerten. Intuitiv sollten Vorlagen – abgesehen von rein zufälligen Einflüssen – systematisch umso positiver bewertet werden, je näher sie im zugrunde liegenden (eindimensionalen) Politikraum an der eigenen präferierten Position liegen. Dazu nehmen wir an, dass die Landesregierungen quadratische Verlustfunktionen besitzen.[13] Somit ergibt sich der Nutzen der Zustimmung des Landes i zu einer Vorlage j als $U_i(Ja_j) = -(x_i - Ja_j)^2 + \varepsilon_{ij}^{Ja}$ und analog für den Nutzen der Ablehnung bzw. der Beibehaltung des Status quo $U_i(Nein_j) = -(x_i - Nein_j)^2 + \varepsilon_{ij}^{Nein}$. Dabei sind ε_{ij}^{Ja} und ε_{ij}^{Nein} stochastische Elemente der Nutzenfunktionen. Sie repräsentieren diejenigen Einflüsse auf die Bewertungen der abzustimmenden Vorlage bzw. des Status quo, die nicht unmittelbar mit der räumlichen Nähe zum Idealpunkt der Landesregierung zusammenhängen.

Somit ergibt sich durch Einsetzen und Zusammenfassen:

$$y_{ij}^* = U_i(Ja_j) - U_i(Nein_j) = 2(Ja_j - Nein_j)x_i - (Ja_j^2 - Nein_j^2) + \varepsilon_{ij}^{Ja} - \varepsilon_{ij}^{Nein}.$$

Durch geschicktes Parametrisieren erhalten wir daraus das folgende latente lineare Regressionsmodell $y_{ij}^* = \beta_j x_i - \alpha_j + \varepsilon_{ij}$. Wenn wir nun wie bei jeder gewöhnlichen logistischen Regression für den Fehlerterm ε_{ij} die Gumbel-Verteilung annehmen (vgl. etwa Tutz 2000, S. 189), dann lässt sich die Wahrscheinlichkeit, dass ein Land i einer Vorlage j zustimmt,

$$\Pr(Ja_{ij}) = \Pr(y_{ij}^* > 0) = \Pr(\beta_j x_i - \alpha_j + \varepsilon_{ij} > 0) = \Phi(\beta_j x_i - \alpha_j),$$

durch das folgende zwei-parametrische Item-response-Modell mit folgender Log-Likelihood-Funktion schätzen (Clinton et al. 2004; Finke 2006):

12 Die Stimmenenthaltung wird de facto als Ablehnung gewertet, sodass wir zwischen Ablehnung und Enthaltung nicht unterscheiden müssen.

13 Dies ist eine übliche Annahme bei räumlichen Modellen (Ordeshook 1986, S. 25). Die Unterstellung alternativer Distanzfunktionen hat Implikationen für die Existenz von Gleichgewichtslösungen in mehrdimensionalen Politikräumen (Humphreys u. Laver 2009) und die Risikoeinstellung (z. B. Shikano u. Behnke 2009). Beides ist im vorliegenden Modell nicht relevant.

$$L(x, \beta, \alpha) = \prod_i \prod_j \Phi(\beta_j x_i - \alpha_j)^{y_{ij}} \times (1 - \Phi(\beta_j x_i - \alpha_j))^{1-y_{ij}}, \quad (1)$$

wobei $\Phi(.)$ die Logit-Link-Funktion, $y_{ij}=1$ eine Ja-Stimme und $y_{ij}=0$ eine Nein-Stimme bzw. Stimmenenthaltung bezeichnet.

Für die Interpretation der Schätzergebnisse sind neben den unbeobachteten Idealpunkten x_i auch die Schätzparameter α_j und β_j von Interesse. β_j wird als *Item-Diskriminierungsparameter* bezeichnet und gibt an, inwiefern sich das tatsächliche Abstimmungsverhalten einer Landesregierung bezüglich einer bestimmten Vorlage aus ihrem rekonstruierten Idealpunkt, d. h. ihrer wahren Positionen, vorhersagen lässt. Systematisch von Null verschiedene Werte des Diskriminierungsparameters deuten darauf hin, dass sich das Abstimmungsverhalten der Länder bezüglich dieser Vorlage aus der zugrunde gelegten Dimension des Politikraums rekonstruieren lässt. Ein positiver (bzw. negativer) Wert bedeutet, dass die Landesregierungen auf der rechten (bzw. linken) Seite der latenten Dimension tendenziell der Vorlage zustimmen und Landesregierungen auf der linken (bzw. rechten) Seite eher ablehnen. Die Größe des Schätzparameters gibt die Intensität des Konflikts bezüglich des jeweiligen Sachthemas an. Der zweite Parameter, die Konstante α_j, wird als *Item-Schwierigkeitsparameter* bezeichnet. Er bezeichnet für jede Abstimmung den Grad der „Schwierigkeit" einer Zustimmung, also denjenigen Punkt im Politikraum, bei dem die Wahrscheinlichkeit dieser Vorlage zuzustimmen genauso groß ist wie die Wahrscheinlichkeit sie abzulehnen.

Aber: keine Beschreibung und kein Modell ohne Vereinfachungen. Bisher nehmen wir an, das Abstimmungsverhalten der Landesregierungen sei im Wesentlichen auf deren unbeobachtete und daher zu schätzende „wahre" Position x_i zurückzuführen, die sich im Untersuchungszeitraum nicht verändert. Theoretisch bedeutsamer ist jedoch die Annahme, dass das Abstimmungsverhalten zweier Landesregierungen paarweise unabhängig voneinander ist. Unsere Frage nach dem Grad der Parteipolitisierung im Bundesrat wäre mit einer solchen Annahme von vornherein nicht zu beantworten. Allerdings wollen wir ja gerade testen, unter welchen Bedingungen wir Abhängigkeiten einzelner Landesregierungen feststellen können, sich den Interessen der jeweiligen Bundespartei womöglich zu beugen, statt den ländereigenen sachpolitischen Interessen zu folgen. Unsere Lösung ist, Clinton et al. (2004) folgend, parteiabhängiges Verhalten direkt zu modellieren. Dabei erweitern wir deren Verfahren, indem wir nicht nur die Möglichkeit von unterschiedlichen lagerpolitischen Motivationen für Regierungen von R-, O- und M-Ländern unterscheiden, sondern für jedes Lager zusätzlich die Notwendigkeit von parteipolitischem Verhalten berücksichtigen, welches wir durch die vermeintliche Knappheit der Abstimmungssituation operationalisieren.

Zur Unterscheidung der politischen Lager führen wir einen Indikator L_i ein, der als „+1" für CDU-, CSU- und CDU/FDP-Landesregierungen und als „−1" für SPD- und SPD/Bündnis 90/Die Grünen-Landesregierungen kodiert ist. Bei gemischten Regierungen sollte Parteidruck nicht vorhanden sein. Daher kodieren wir gemischte Landesregierungen mit 0. Der Parteidruck sollte im Allgemeinen von Vorlage zu Vorlage verschieden sein und von der Knappheit der Mehrheitssituation abhängen – bei einer sich abzeichnenden breiten Mehrheit für oder gegen eine Vorlage ist der Versuch, Parteidruck auszuüben, unnötig oder schwierig. Da wir im Nachhinein kaum bestimmen können, wie knapp sich ex ante eine Abstimmungssituation darstellte, verwenden wir die Knappheit

der eigentlichen Abstimmung als Näherung dafür. Wir wollen die entsprechende Variable auf das Einheitsintervall beschränken. Die höchste Knappheit (d. h. $K_j = 1$) sollte vorliegen, wenn Mehrheitserfordernis gerade noch erreicht wurde, also wenn die Summe der Ja-Stimmen eines Lagers genau dem jeweiligen Mehrheitskriterium (35 Stimmen bzw. 46 Stimmen bei Zweidrittel-Mehrheitserfordernis) entspricht. Umgekehrt hat bei einstimmigen Annahmen oder Ablehnungen die Knappheit einen Wert von Null. Somit ergibt sich: $K_j = 1 - [|\text{Summe der Ja-Stimmen} - (35 \text{ bzw. } 46)| / (35 \text{ bzw. } 46)]$.

Empirisch schwanken die Werte zwischen 0,1 und 0,9, wobei in der Hälfte der Fälle hohe Knappheit mit Werten von mindestens 0,8 vorliegt.

Somit erweitern wir unser Modell und schätzen die Wahrscheinlichkeit $\Pr(Ja_{ij}) = \Pr(y^*_{ij} > 0) = \Phi(\beta_j x_i - \alpha_j + \delta_j K_j L_i)$, dass ein Land i einer Vorlage j zustimmt, unter Berücksichtigung des entsprechenden Parteidrucks, der durch den Parameter δ_j repräsentiert wird, wie folgt:

$$L(x, \beta, \alpha, \delta) = \prod_i \prod_j \Phi(\beta_j x_i - \alpha_j + \delta_j K_j L_i)^{y_{ij}} \times (1 - \Phi(\beta_j x_i - \alpha_j + \delta_j K_j L_i))^{1-y_{ij}}. \quad (2)$$

Ohne Lagerbildung oder knappe Mehrheiten, das heißt für $K_j L_i = 0$, würde das erweiterte Modell (2) in das einfachere Modell (1) überführt werden.

Zur Schätzung der Item-response-Modelle (Finke 2006; Jackman 2009) bedienen wir uns bayesianischer Methoden, genauer einer Markovketten-Monte-Carlo-Simulation (MCMC) mittels Gibbs-Sampling (z. B. Broscheid 2006; Gelman et al. 1995; Gill 2002). Als A-priori-Verteilungen der Parameter werden zentrierte Normalverteilungen mit einer Varianz von 3,33 für α_j und β_j bzw. 5 für δ_j verwendet. Ähnlich der Situation, die man mit Rotationsverfahren von herkömmlichen faktoranalytischen Modellen kennt, wäre der so geschätzte latente Politikraum ohne zusätzliche Annahmen jedoch nicht eindeutig identifiziert. Wir setzen daher *a priori* den Mittelwert und die Varianz der Idealpunkte der gemischten Landesregierungen auf 0 bzw. 1 und den Idealpunkt der bayerischen Regierung auf einen positiven Wert, um sowohl die Skala als auch die Richtung des Politikraumes eindeutig festzulegen.[14] Zur Schätzung verwenden wir WinBUGS, ein freies Softwarepaket für die bayesianische Schätzung, das von einem weiteren freien Softwarepaket, R, aufgerufen wird.[15]

Bayesianische Methoden sind ideal für die Analyse von namentlichen Abstimmungen, insbesondere wenn die Fallzahl klein, die Anzahl der zu schätzenden Parameter groß und das zu schätzende Modell komplex ist. Sie ermöglichen uns auch, wie weiter unten zu sehen sein wird, die Ableitung spezifischer Aussagen aus den Schätzergebnissen (z. B. „Eine CDU-geführte Landesregierung in X ist linker als eine SPD-geführte Landesre-

14 Das heißt, wir orientieren den Politikraum so, dass die CSU-geführte bayerische Landesregierung rechts von der Mitte steht. Dies erleichtert die Interpretation. Zur Identifikation solcher Modelle s. z. B. Finke (2006, S. 158–159) oder Clinton et al. (2004, S. 356–357).

15 WinBUGS ist frei herunterzuladen unter http://www.mrc-bsu.cam.ac.uk/bugs/winbugs/contents.shtml, R unter http://www.r-project.org. Replikationsdaten und Replikationssyntax für sämtliche Analysen werden auf der Homepage der Autoren sowie auf Anfrage zur Verfügung gestellt.

gierung in Y.“), wozu frequentistische Modelle nicht in der Lage wären (Broscheid u. Gschwend 2005).

4 Ergebnisse

In diesem Abschnitt wird über die Ergebnisse der Analysen berichtet, indem sowohl die geschätzten Positionen der Landesregierungen als auch die Unterschiede bei den einzelnen Sachthemen betrachtet werden. Wir tun dies in drei Schritten. Zunächst wird das erste, einfache Modell geschätzt, das unterstellt, das Abstimmungsverhalten im Bundesrat sei nicht durch Parteidruck beeinflusst. Spielt Parteipolitik keine Rolle, dann sollten die geschätzten Positionen ausschließlich die unterschiedlichen Interessen der Landesregierungen widerspiegeln, die sich aus dem horizontalen Konflikt der Länder und dem ideologischen Konflikt der Parteien ergeben. Im zweiten Schritt der Analyse wird dieses Modell um die Möglichkeit eines Parteidrucks erweitert, um zu sehen, inwieweit sich bestimmte Landesregierungen den Interessen der jeweiligen Bundesparteien beugen. Schließlich wird überprüft, ob der geschätzte Politikraum hinreichend genau als eindimensional charakterisiert werden kann. Hierzu betrachten wir die Prognoseleistung des Modells für unterschiedliche Typen von Landesregierungen.

Wir beginnen mit dem einfachsten Modell und nehmen an, dass das Abstimmungsverhalten der einzelnen Landesregierungen nur von den regierungsspezifischen Positionen in einem eindimensionalen Politikraum und Eigenschaften des abzustimmenden Sachthemas abhängt. Abbildung 2 zeigt die nach Modell 1 geschätzten Positionen der einzelnen Regierungen auf der latenten Dimension mit den 90-prozentigen sogenannten Kredibilitätsintervallen, dem bayesianischen Äquivalent zu den Konfidenzintervallen. Auf der rechten Seite der latenten Dimension finden sich die Positionen der bayerischen CSU-Regierung, der CDU-Regierungen im Saarland, in Sachsen und in Thüringen und der christlich-liberalen Koalitionen in Baden-Württemberg und Hessen. Auf der linken Seite positionieren sich die rot-grünen Regierungen in Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Insgesamt werden die geschätzten Positionen von SPD-geführten Landesregierungen konsistent über alle Bundesländer hinweg weiter links auf der Skala verortet als CDU- bzw. CSU-geführte Landesregierungen. Die ermittelte Dimension kann also plausibel als Links-Rechts-Dimension interpretiert werden.

Dass die Positionen einen ideologischen Konflikt widerspiegeln, zeigt sich insbesondere, wenn man die geschätzten Positionen verschiedener Landesregierungen eines Bundeslandes miteinander vergleicht. Hier ist leicht zu erkennen, dass die extrahierte latente Dimension stärker durch die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung als durch originäre Länderinteressen der einzelnen Bundesländer charakterisiert wird. Beispielsweise wird die Position der CDU/FDP-Regierung in Baden-Württemberg weiter rechts geschätzt als die Position der baden-württembergischen Großen Koalition. Am deutlichsten tritt dies bei den Landesregierungen in Hamburg hervor: Die Position der Regierung mit christdemokratischem Ersten Bürgermeister und Koalition von CDU, FDP und Schill-Partei unterscheidet sich dezidiert von denen ihrer Vorgängerregierungen aus SPD/STATT-Partei und SPD/Bündnis 90/Die Grünen.

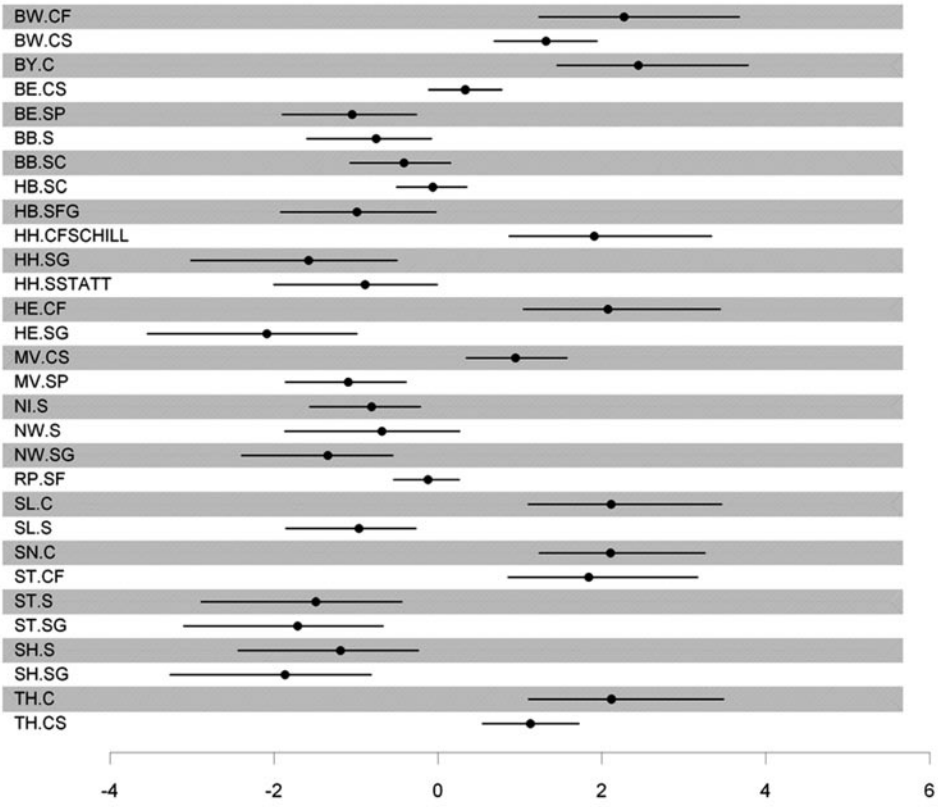


Abb. 2: Geschätzte Positionen der Landesregierungen ohne Parteidruck. Abkürzungen: *Bundesländer BW* Baden-Württemberg, *BY* Bayern, *BE* Berlin, *BB* Brandenburg, *HB* Bremen, *HH* Hamburg, *HE* Hessen, *MV* Mecklenburg-Vorpommern, *NI* Niedersachsen, *NW* Nordrhein-Westfahlen, *RP* Rheinland-Pfalz, *SL* Saarland, *SN* Sachsen, *ST* Sachsen-Anhalt, *SH* Schleswig-Holstein, *TH* Thüringen; *Parteien C* CDU/CSU, *S* SPD, *F* FDP, *G* Bündnis 90/Die Grünen, *P* PDS, *STATT* STATT Partei, *SCHILL* Schill-Partei

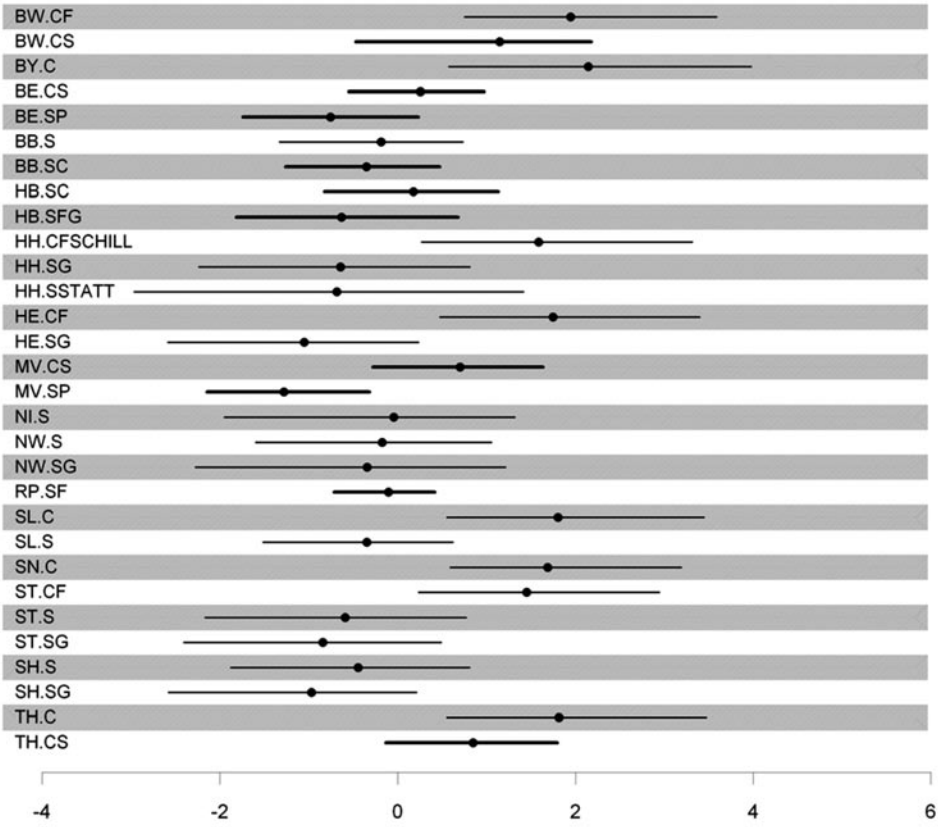
Dies lässt sich auch in konkreten Wahrscheinlichkeitswerten ausdrücken. Bei der bayesianischen Statistik per MCMC-Verfahren wird die Posterior-Verteilung durch wiederholte Simulationen ermittelt, wobei man in jedem Simulationsgang jeweils einen Wert für einzelne Parameter einschließlich der Positionen der Landesregierungen erhält. Man kann deshalb die in einzelnen Simulationsgängen ermittelten Werte direkt vergleichen. Vergleicht man beispielsweise die Position der CDU/FDP/Schill-Partei-geführten Regierung mit der der rot-grünen Hamburger Regierung, dann gibt es keinen einzigen Simulationsgang, in dem die erste links von der zweiten platziert wurde. Vergleicht man hingegen die rot-grüne mit der SPD/STATT-Partei-geführten Regierung, dann ergibt sich in 78,8 % der Simulationen eine Positionierung der ersten links von der zweiten Regierung. Das bayesianische Kredibilitätsintervall hat also eine einfache, natürliche Interpre-

tation: Unter Berücksichtigung der namentlichen Abstimmungen und der Annahmen des Modells beträgt die Wahrscheinlichkeit, dass die Hamburger rot-grüne Koalition links der Koalition von SPD und STATT-Partei positioniert ist, 78,8 %.

Wir haben im ersten Schritt der Analyse gesehen, dass für das Abstimmungsverhalten von Landesregierungen auch die Parteipolitik eine Rolle spielt. Im zweiten Schritt der Analyse eröffnen wir die Möglichkeit, dass das Abstimmungsverhalten nicht nur von den Positionen der Landesregierungen, sondern auch vom Druck der Bundesparteien abhängen kann. Ist die Positionierung unterschiedlicher Landesregierungen desselben Bundeslandes, wie im ersten Schritt der Analyse gezeigt, lediglich auf eine unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der jeweiligen Landesregierung zurückzuführen, oder spielt der Parteidruck der Bundesparteien eine Rolle? Wäre Letzteres der Fall, dann sollte die explizite Modellierung des Parteidrucks die geschätzte Polarisierung auf der latenten Dimension nivellieren.

Abbildung 3 stellt die nach Modell 2 ermittelten Positionen der einzelnen Landesregierungen auf der latenten Dimension zusammen. Im Unterschied zu Abb. 2 rücken nun die Positionen der Landesregierungen näher zur Mitte. Die zuvor festgestellte polarisierte Positionierung von bürgerlich-konservativen und links-orientierten Regierungen verringert sich. Sie wurde offensichtlich durch den Parteidruck hervorgerufen. So ist der Kontrast zwischen der CDU-geführten Koalition und den beiden SPD-geführten Koalitionen in Hamburg nicht mehr so deutlich wie zuvor in Abb. 2. Vergleicht man die Position der konservativen Regierung mit denen der rot-grünen Koalition, gab es im ersten Modell ohne den Parteidruck keinen einzigen Simulationsgang, in dem mindestens eine der beiden SPD-geführten Koalitionen weiter rechts als die CDU-Regierung platziert wurde. Im erweiterten Modell mit Parteidruck beträgt diese Wahrscheinlichkeit jedoch 2,8 %, das heißt: Mit einer kleinen Wahrscheinlichkeit nehmen die beiden Hamburger Regierungen eine ähnliche sachpolitische Position im Bundesrat ein. Die arglose Betrachtung des Abstimmungsverhaltens lässt dies nicht erkennen, da die parteipolitische Motivation zu lagerkonformem Abstimmungsverhalten führt und damit eine polarisierte Konfliktstruktur vorspiegelt. Betrachtet man alle Regierungskoalitionen, die entweder dem bürgerlichen oder dem rot-grünen Lager zugerechnet werden können, also potenziell Parteidruck ausgesetzt sind, so ergibt sich eine durchschnittliche Wahrscheinlichkeit von 71 % dafür, dass die tatsächliche, sachpolitische Position nach dem Modell mit Parteidruck weniger polarisiert ausfällt als die Positionen im Modell ohne Parteidruck. Den höchsten Wert erhält dabei die rot-grüne Koalition in Schleswig-Holstein mit 79 %, den geringsten die Koalition von SPD und STATT-Partei in Hamburg mit 57 %. Letzteres ist wenig verwunderlich, da die STATT-Partei weder dem Regierungs- noch dem Oppositionslager im Bund angehört und offensichtlich den Versuch einer Parteipolitisierung ihres Bundesratsverhaltens vergleichsweise gut abwehren konnte.

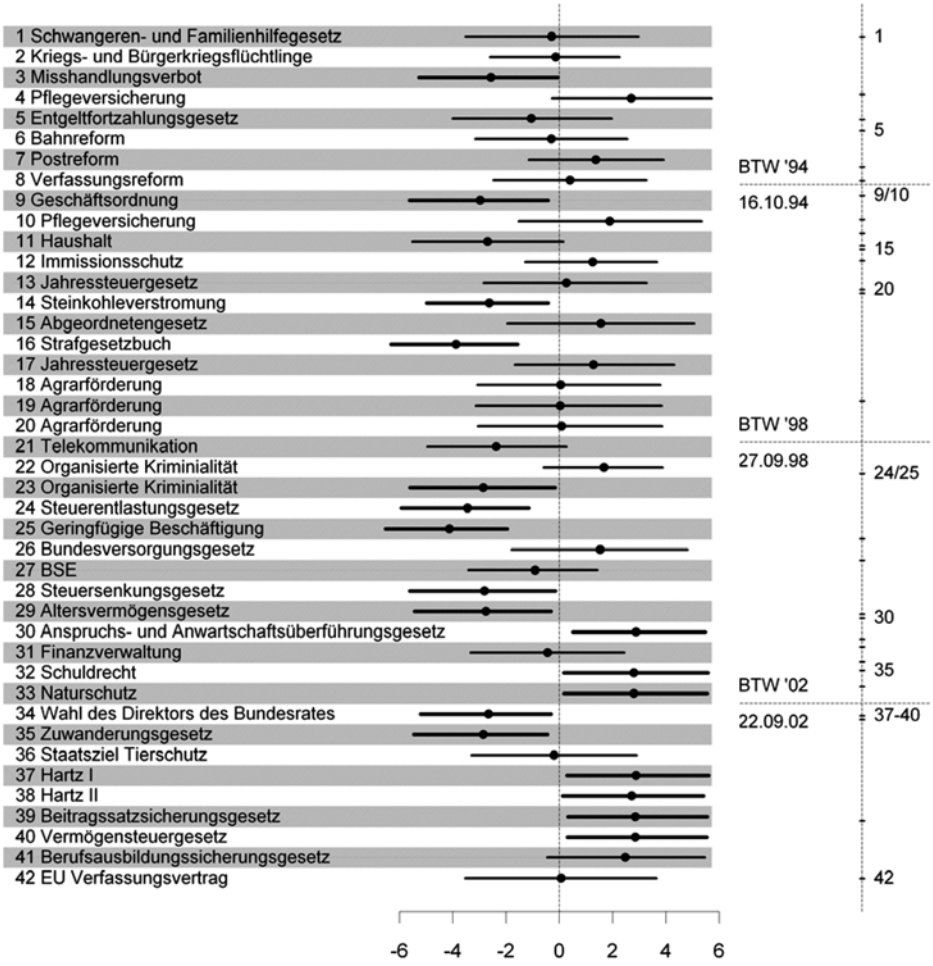
Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass sich das Verhalten der Landesregierungen in der Zusammenschau von sachpolitischen Positionen und dem Parteidruck aus der Bundespolitik erklären lässt. Eine parteipolitische Funktionalisierung muss aber weder omnipräsent noch von gleichbleibender Stärke sein. Vielmehr ist anzunehmen, dass der Parteidruck zwischen den abzustimmenden Sachthemen variiert. Die Analyse mithilfe des Item-response-Modells erlaubt uns, diesen Punkt genauer zu untersuchen. Der linke Teil von Abb. 4 stellt die themenspezifische Auswirkung des Parteidrucks, δ, zusammen.



Anmerkung: Abgebildet sind 90-prozentige Kredibilitätsintervalle sowie Mittelwerte der Posterior-Verteilungen. Fettgedruckte Kredibilitätsintervalle zeigen Landesregierungen an, für die angenommen wird, dass kein Parteidruck ausgeübt werden kann (gemischte Landesregierungen)

Abb. 3: Geschätzte Positionen der Landesregierungen bei Parteidruck. Abkürzungen: s. Abb. 2

Um diesen zu schätzen, wurden wie bereits erwähnt CDU- bzw. CDU/FDP-Regierungen mit 1 und SPD- bzw. SPD/Grüne-Regierungen mit −1 verschlüsselt. Bei der Interpretation muss also berücksichtigt werden, dass ein positiver Wert von δ einem Parteidruck auf die bürgerlichen Landesregierungen zugunsten einer Gesetzvorlage bzw. auf die roten und rot-grünen Regierungen zu*un*gunsten einer Vorlage entspricht. Umgekehrt steht ein negativer Wert von δ für Parteidruck auf die bürgerlichen Regierungen zu*un*gunsten einer Vorlage bzw. auf die roten und rot-grünen Regierungen zugunsten einer Vorlage. Die Kredibilitätsintervalle der Vorlagen, die entweder komplett auf der negativen oder positiven Seite liegen, wurden dick abgebildet. Für solche Vorlagen offenbart sich der tatsächliche Einfluss des Parteidrucks. Betrachtet man den zeitlichen Trend (von oben nach unten in der Abbildung), dann gab es zur Zeit der Kanzlerschaft Helmut Kohls (Sachthemen 1–23) – wenn überhaupt – nur den ablehnenden Parteidruck auf die unionsgeführ-



Anmerkung: Abgebildet sind 90-prozentige Kredibilitätsintervalle sowie Mittelwerte der Posterior-Verteilungen. Kredibilitätsintervalle, welche die Null nicht einschließen, sind fettgedruckt

Abb. 4: Geschätzter Effekt des Parteidrucks (δ) für einzelne Vorlagen

ten Landesregierungen bzw. zustimmenden Parteidruck auf die SPD-geführten Länder. Seit dem Regierungswechsel 1998 findet man den Parteidruck in beiden Richtungen. Abstimmungen ohne systematischen Parteidruck sind dadurch gekennzeichnet, dass die entsprechenden Kredibilitätsintervalle weder gänzlich auf der negativen noch auf der positiven Seite liegen und daher den Wert „0“ einschließen. Das sind nicht nur Gesetzesvorlagen mit beinahe einheitlicher Zustimmung bzw. Ablehnungsraten, wie das zum Beispiel bei der Grundgesetzänderung zur Verankerung des Tierschutzes als Staatsziel oder dem Gesetz zum europäischen Verfassungsvertrag der Fall war. Bei den Gesetzen zur Agrarreform 1996 beispielsweise bildete sich die Gegnerschaft nicht entlang von

Parteilinien, sondern aufgrund landesspezifischer Interessen. So fanden diese Gesetze die Zustimmung bei den unionsgeführten Ländern Bayern und Baden-Württemberg, aber auch bei den SPD-geführten Ländern Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Welche systematischen Zusammenhänge zwischen dem Parteidruck und dem Charakter der abzustimmenden Gesetze gibt es demnach? Wir untersuchen dies hinsichtlich der zeitlichen Nähe zur nächsten Bundestagswahl, der Intensität der Konflikte auf der latenten Dimension (β) und der Knappheit der Abstimmung (K).

Eine mögliche Erklärung für die Ausübung des Parteidrucks durch die Bundesparteien auf die Landesregierungen wäre die zeitliche Nähe zur nächsten Bundestagswahl. Es ist leicht vorstellbar, dass die Bundesparteien im Wahlkampf der Bundestagswahl den Bundesrat zu instrumentalisieren versuchen. Dies scheint jedoch zumindest im vorliegenden Untersuchungszeitraum nicht der Fall zu sein. Das rechte Bild von Abb. 4 zeigt die zeitliche Verteilung der einzelnen namentlichen Abstimmungen, für die ein Effekt des Parteidrucks geschätzt wurde. Hier sieht man jedoch keinen systematischen Zusammenhang zwischen dem Ausmaß des Parteidrucks und der Nähe zur nächsten Bundestagswahl. Zwar häufen sich Abstimmungen mit ausgeübtem Parteidruck vor der Bundestagswahl 2002; aber auch nach den Wahlen 1994 und 2002 sind häufiger nichttriviale Effekte des Parteidrucks zu beobachten.

Betrachten wir nun die Konfliktintensität eines Sachthemas. Abbildung 5 zeigt den Zusammenhang zwischen der Konfliktintensität, β, und dem Effekt des Parteidrucks, δ. Der Parameter β bemisst, inwieweit sich die latente Konfliktdimension in der Abstimmung niederschlägt. Ein Wert von Null bedeutet, dass die Abstimmungen des Themas nicht von der latenten Dimension abhängen. Ein positiver (bzw. negativer) Wert bedeutet hingegen,

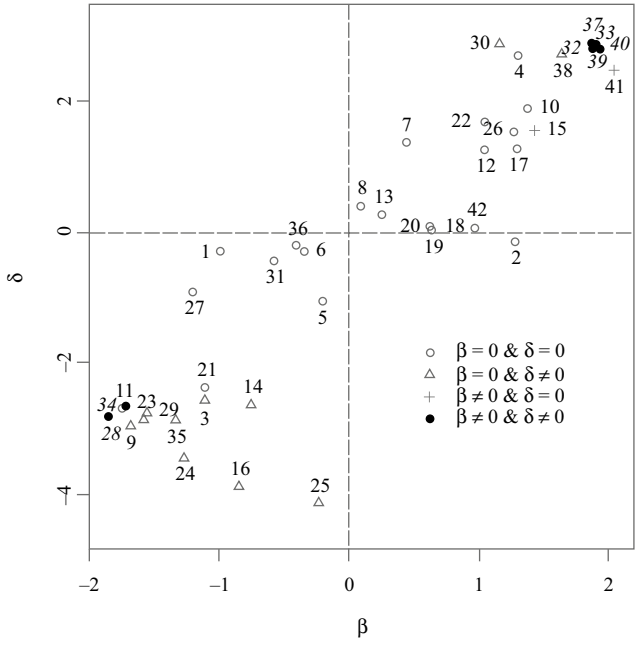


Abb. 5: Zusammenhang zwischen Konfliktintensität (β) und Parteidruck (δ)

Anmerkung: Für die Sachthemennummerierung s. Abb. 4

dass die Landesregierungen auf der rechten (bzw. linken) Seite der latenten Dimension tendenziell dem Gesetz zustimmen und Landesregierungen auf der linken (bzw. rechten) Seite eher ablehnen. Wie Abb. 5 zeigt, gibt es einen klar erkennbaren, positiven Zusammenhang zwischen diesem Maß der Konfliktintensität und dem Effekt des Parteidrucks. Dieser legt nahe, dass Parteidruck gerade dann ausgeübt wird, wenn die Konfliktintensität oder Polarisierung eines Themas entlang der latenten Konfliktdimension des Bundesrats hoch ist. Insgesamt sind bei sieben von 42 Themen die Kredibilitätsintervalle von β und δ auf derselben Seite, so beim Steuersenkungsgesetz (Thema 28) oder beim Vermögenssteuergesetz (Thema 40). Bei 22 Gesetzen standen die Abstimmungen mehr oder weniger quer zum latenten Konflikt und waren auch vom Parteidruck wenig beeinflusst, sodass sich die Kredibilitätsintervalle über Null erstrecken (○ in Abbildung). Die parteiliche Auseinandersetzung, die im Parteidruck ihren Ausdruck findet, stimmt jedoch nicht perfekt mit dem Konflikt auf der latenten Dimension überein. Bei elf Gesetzen (Δ in Abbildung) wurde Parteidruck ausgeübt, obwohl die latente Dimension nur wenig den sachpolitischen Konflikt beeinflusste, so zum Beispiel beim Gesetz über die geringfügige Beschäftigung (Thema 25). Das Umgekehrte gilt für zwei Gesetze, bei denen die Abstimmungen zwar stark von der latenten Konfliktdimension geprägt waren, Parteidruck aber nur wenig ausgeübt wurde (+ in Abbildung). Insgesamt ergibt sich in jedem Fall ein klar positiver und ebenso plausibler Zusammenhang zwischen der Fähigkeit eines Sachthemas, die Landesregierung entlang der Links-Rechts-Dimension zu polarisieren, und dem bei der Abstimmung ausgeübten Parteidruck.

Wir müssen schließlich berücksichtigen, dass der Parteidruck nicht nur mit der Intensität des latenten Konflikts, sondern auch mit der Knappheit des Abstimmungsergebnisses zu tun haben kann. Denn die Bundesparteien sollten dann besondere Anreize haben, Druck auf die Landesregierungen auszuüben, wenn ein knappes Abstimmungsergebnis erwartet wird. Freilich wissen wir nicht, wer wann eine knappe Abstimmung erwartet, aber wir können die tatsächliche Knappheit der Abstimmung ex post als Näherung für die ex ante erwartete verwenden. Abbildung 6 zeigt die Größe des Parteidrucks, δ, in Abhängigkeit von der Knappheit einer Abstimmung K. Wie oben definiert nimmt K Werte zwischen 0 und 1 an, wobei 1 das knappste Ergebnis bedeutet und eine Null Einstimmigkeit anzeigt. Abbildung 6 bestätigt die Vermutung: Bei vermeintlich knappen Abstimmungen wurde in der Regel stärkerer Parteidruck ausgeübt – und zwar je nach Lager und Thema zur Ablehnung oder Zustimmung (Δ in Abb. 6). Wir können aber auch feststellen, dass bei einigen Gesetzen trotz knappen Abstimmungsergebnisses offenbar wenig Parteidruck ausgeübt wurde, so beispielsweise beim Gesetz zur Änderung der Artikel 16 und 18 des Grundgesetzes von 1993 (Nr. 2 in Abb. 6). Erstaunlich ist der geringe Parteidruck hier indes nicht, da dem interfraktionellen Gesetzentwurf der sogenannte Asylkompromiss von CDU/CSU, FDP und SPD vorausgegangen war, sodass lediglich mit ablehnenden Stimmen von Brandenburg, Bremen, Hessen und Niedersachsen, also Ländern mit grüner Regierungsbeteiligung, gerechnet werden musste.

So plausibel und aufschlussreich alle diese Befunde erscheinen, ihre Gültigkeit hängt freilich immer auch von der Angemessenheit der getroffenen Annahmen ab. Bei der Spezifizierung des statistischen Modells haben wir angenommen, der latente Hauptkonflikt der Landesregierungen innerhalb des Bundesrats sei einfacher Art und könne auf einer einzelnen Dimension abgebildet werden. Man mag einwenden, dass das eine starke

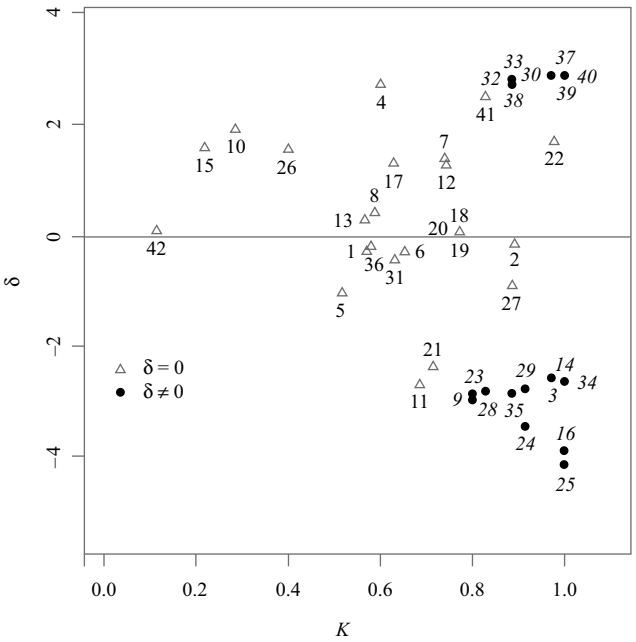


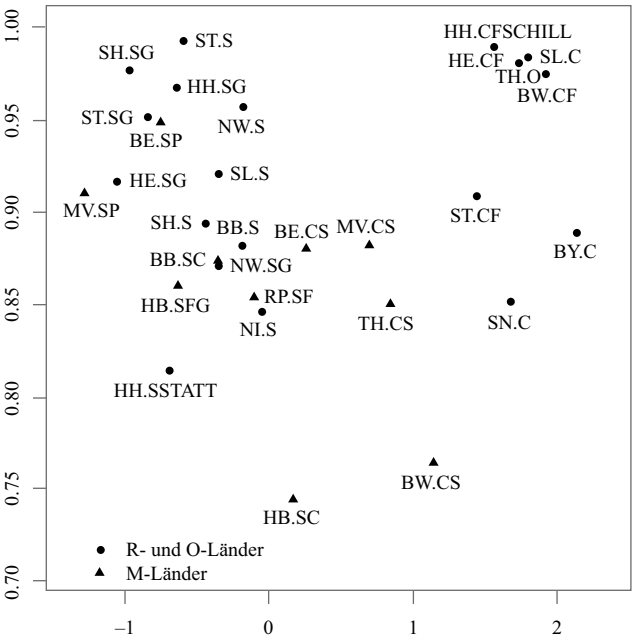
Abb. 6: Zusammenhang zwischen Abstimmungsknappheit (K) und Parteidruck (δ)

Anmerkung: Für die Sachthemennummerierung s. Abb. 4

Annahme ist, da beispielsweise der Interessenkonflikt zwischen den Ländern bezüglich des horizontalen Länderfinanzausgleichs nur geringfügig, wenn überhaupt, mit dem parteipolitischen Konflikt korreliere.

Ein Kriterium für die Angemessenheit einer Modellspezifikation ist die Erklärungs- oder Prognosekraft eines Modells. In unserem Fall bestimmen wir die Prognoseleistung als den Anteil der mithilfe des Modells richtig vorhergesagten Abstimmungen der einzelnen Länder. Unter Berücksichtigung der Posterior-Verteilungen der Parameter ergibt sich im Durchschnitt eine korrekte Prognose von 89 %, sodass die Annahme der Eindimensionalität vertretbar erscheint.[16] Diese gute Prognoseleistung gilt im Grunde für alle Landesregierungen. Abbildung 7 zeigt abschließend die durchschnittliche Prognoseleistung des Modells für die einzelnen Landesregierungen. Wie erwartet können wir das Abstimmungsverhalten von Landesregierungen, die entweder weit links oder weit rechts verortet wurden, besser vorhersagen als beispielsweise das Verhalten der in der Mitte platzierten großen Koalitionen. Aber selbst der Anteil der richtig vorhergesagten Abstimmungen der

16 Wir weisen an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass die Prognoseleistung *allein* keinen Rechtfertigungsgrund für ein Modell liefert. So lässt sich im vorliegenden Fall das Abstimmungsverhalten eines Landes bereits gut mit der Zugehörigkeit zum Regierungs- bzw. Oppositionslager „erklären“, und das einfache Modell ohne Parteidruck hat ebenfalls eine hohe Prognosekraft von 88 %. Ein Argument *für* das Modell mit Parteidruck ergibt sich erst aus dem Umstand, dass wir damit partei- und sachpolitische Determinanten des Abstimmungsverhaltens separieren können *und* die erhaltenen Ergebnisse plausibel sind.



Anmerkung: für Abkürzungen s. Abb. 2

Abb. 7: Prognoseleistung des Modells nach Position und Typ der Landesregierungen

großen Koalitionen in Bremen (1995–2007) und Baden-Württemberg (1992–1996), die von unserem Modell am wenigsten genau prognostiziert wurden, ist mit 74 bzw. 76 % noch sehr hoch. Kurzum: Die scheinbar kritische Annahme der Eindimensionalität ist vertretbar, und der Informationsgewinn aus einem komplexeren Modell kann nur marginal höher sein.

5 Fazit

Basierend auf einer Statistik namentlicher Abstimmungen des deutschen Bundesrats im Zeitraum von 1990 bis 2005 identifizierten und analysierten wir 42 nicht-einstimmige namentliche Abstimmungen. Mithilfe neuerer bayesianischer Skalierungsmodelle extrahierten wir daraus einen politischen Raum und konnten darin alle Landesregierungen verorten. Dabei erweiterten wir ein etabliertes Schätzmodell (z. B. Clinton et al. 2004; Shikano 2008) durch die direkte Parametrisierung des Parteidrucks und machten diese somit nutzbar für realistischere Positionsschätzungen legislativer Akteure in parlamentarischen Systemen. Alle existierenden Positionsschätzungsmodelle vernachlässigen bisher die parteipolitischen Abhängigkeiten im Abstimmungsverhalten individueller Akteure.

Wir haben im ersten Schritt der Analyse gesehen, dass das Abstimmungsverhalten der Bundesratsakteure hinreichend plausibel über ihre Positionierung auf einer einzelnen latenten Konfliktdimension erklärt werden kann: Ein Land stimmt für einen Vorschlag, wenn der Vorschlag näher an seine Position herankommt als der Status quo der bisheri-

gen Regelung. Dabei haben wir nicht weiter spezifiziert (und haben auch keine einfache Möglichkeit dazu), welchen Konflikt diese latente Dimension genau widerspiegelt. Entsprechend der geschätzten Positionierungen unterschiedlich gefärbter Landesregierungen drängt sich die Interpretation einer allgemeinen Links-Rechts-Dimension auf – für unser Argument ist dies nicht wesentlich. Im zweiten Schritt der Analyse eröffneten wir die Möglichkeit, dass das Abstimmungsverhalten nicht nur von den Positionen der Landesregierungen, sondern auch vom Druck der Bundesparteien abhängen könnte. Es zeigte sich, dass die Polarisierung unterschiedlicher Landesregierungen desselben Bundeslandes nicht nur auf die unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzung der jeweiligen Landesregierung zurückzuführen ist, sondern der Parteidruck der Bundesparteien mitunter, aber eben nicht immer einen beträchtlichen Einfluss hat.

Wird der Bundesrat durch die Bundespolitik parteipolitisch instrumentalisiert? Unsere Ausführungen zeigen, dass es auf diese scheinbar einfache Frage nur eine differenzierte Antwort geben kann. In der Tat können wir Situationen identifizieren, in denen das Verhalten der Bundesratsakteure sich nur schlecht mit den sachpolitischen Interessen der Länder erklären lässt, während die Zugehörigkeit zum Regierungs- bzw. Oppositionslager auf der Bundesebene einen entscheidenden Erklärungsbeitrag für das Abstimmungsverhalten liefert. In diesen Fällen mag man von Blockadepolitik oder Obstruktion sprechen, insbesondere wenn sich divergierende Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat gegenüberstehen. Doch es gibt wenige Hinweise darauf, dass die Länderregierungen ihren bundespolitischen Lagerführern blind folgen würden. Im Gegenteil: Für die Mehrzahl der von uns betrachteten namentlichen Abstimmungen im Bundesrat können wir kein derartig kompetitives Parteienverhalten nachweisen (für eine ähnliche Schlussfolgerung vgl. Lehmbruch 2000). Das Verhalten der Bundesratsvertreter lässt sich gut auf der Basis einer einzelnen (latenten) Konfliktdimension nachvollziehen – die Vertreter der Landesregierungen tun wahrscheinlich genau das, was ihnen als Aufgabe zugedacht wurde und von ihnen erwartet (von Arnim 2000) wird: Sie bringen Länderinteressen in die Bundespolitik ein.

Dass unsere Antwort auf die Eingangsfrage differenziert und unsere Forschungsstrategie notwendig aufwendig ausfallen muss, ist – so hatten wir eingangs argumentiert – dem Umstand zu schulden, dass sachpolitisch motiviertes Verhalten nur schwer von parteipolitisch motiviertem Verhalten unterschieden werden kann. In diesem Beitrag haben wir ein neues Analyseverfahren vorgestellt und weiterentwickelt, das uns eine Antwort auf diese Frage liefern kann.

Literatur

Aldrich, John H. 1995. *Why parties?* Chicago: University of Chicago Press.

Arnim, Hans H. von. 2000. Strukturprobleme des Parteienstaates. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16:30–38.

Benz, Arthur. 2000. Anmerkungen zur Diskussion über Verhandlungsdemokratien. In *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie*, Hrsg. Everhard Holtmann und Helmut Voelzkow, 215–221. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Binder, Sarah A., Eric D. Lawrence, und Forrest Maltzman. 1999. Uncovering the hidden effect of party. *Journal of Politics* 61:815–831.

Bräuninger, Thomas, und Steffen Ganghof. 2005. Parteienwettbewerb im Zweikammersystem. In *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Hrsg. Steffen Ganghof und Philip Manow, 149–181. Frankfurt a.M.: Campus.

Broscheid, Andreas. 2006. Bayesianische Datenanalyse. In *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*, Hrsg. Joachim Behnke, Thomas Gschwend, Delia Schindler und Kai-Uwe Schnapp, 47–57. Baden-Baden: Nomos.

Broscheid, Andreas, und Thomas Gschwend. 2005. Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen. *Politische Vierteljahresschrift* 46:O-16–O-26.

Bundesrat, Hrsg. 1989. *Vierzig Jahre Bundesrat*. Baden-Baden: Nomos.

Cheibub, Jose. 2006. *Presidentialism, parliamentarism and democracy*. New York: Cambridge University Press.

Clinton, Joshua, Simon Jackman, und Douglas River. 2004. The statistical analysis of roll call data. *American Political Science Review* 98:355–370.

Fieldhouse, Edward, Ronald Johnston, und Charles Pattie. 1994. The geography of voting and representation. Regions and the declining importance of the cube law. In *Labours Last Chance? The 1992 Election and Beyond*, Hrsg. Anthony Heath, Roger Jowell, und John Curtice, 255–274. Aldershot: Dartmouth Press.

Finke, Daniel. 2006. Item-Response Modellierung ordinaler Daten. In *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*, Hrsg. Joachim Behnke, Thomas Gschwend, Delia Schindler, und Kai-Uwe Schnapp, 155–166. Baden-Baden: Nomos.

Gelman, Andrew, John B. Carlin, Hal S. Stern, und Donald B. Rubin. 1995. *Bayesian data analysis*. London: Chapman & Hall.

Gill, Jeff. 2002. *Bayesian methods for the social and behavioral sciences*. New York: Chapam & Hall.

Gilmour, John B. 1995. *Strategic disagreement. Stalemate in American politics*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Gröschner, Rolf. 2002. Das Zuwanderungsgesetz im Bundesrat. *JuristenZeitung* 57:621–627.

Holtmann, Everhard. 2000. Gesetzgebung in der Wohnungsbaupolitik des Bundes. Zur Rolle des parteipolitischen Faktors. In *Zwischen Wettbewerbsdemokratie und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. Everhard Holtmann und Helmut Voelzkow, 105–128. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Huber, John D. 1999. Parliamentary rules and party behavior during minority governments. In *Policy, office, or votes? How political parties in western Europe make hard choices*, Hrsg. Wolfgang C. Müller und Kaare Strøm, 258–278. Cambridge: Cambridge University Press.

Humphreys, Macartan, und Michael Laver. 2009. Spatial models, cognitive metrics and majority rule equilibria. *British Journal of Political Science* 40:11–30.

Jackman, Simon. 2009. *Bayesian analysis for the social sciences*. Hoboken: Wiley.

Johne, Roland. 2004. Bundesrat und parlamentarische Demokratie. Die Länderkammer zwischen Entscheidungshemmnis und notwendigem Korrektiv in der Gesetzgebung. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 50–51:10–17.

Knaup, Horand, Jürgen Leinemann, Alexander Neubacher, Barbara Schmid, Christoph Schult, und Gabor Steingart. 2002. Die Brandstifter. *DER SPIEGEL*, Nr. 14, 30. März 2002, 20–25.

Krehbiel, Keith. 1993. Where's the party? *British Journal of Political Science* 23:235–266.

Krehbiel, Keith. 2000. Party discipline and measures of partisanship. *American Journal of Political Science* 44:212–227.

Langguth, Gerd. 2000. Machtverteilung und Machtverschränkung in Deutschland. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 06:3–11.

Lebo, Matthew J., Adam J. McGlynn, und Gregory Koger. 2007. Strategic party government. Party influence in congress 1789–2000. *American Journal of Political Science* 51:464–481.

Lehmbruch, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 3. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Londregan, John. 2000. *Legislative institutions and ideology in Chile's democratic transition*. New York: Cambridge University Press.

Maor, Moshe. 1997. *Political parties and party systems. Comparative approaches and the British experience*. London: Routledge.

Ordeshook, Peter. 1986. *Game theory and political theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Owens, John. 2006. Explaining party cohesion and discipline in democratic legislatures. Purposiveness and context. In *Cohesion and discipline in legislatures. Political parties, party leadership, parliamentary committees and governance*, Hrsg. Reuven Y. Hazan, 12–40. London: Routledge.

Poole, Keith T. 2005. *Spatial models of parliamentary voting*. New York: Cambridge University Press.

Poole, Keith, und Howard Rosenthal. 1997. *Congress. A political-economic history of roll call voting*. New York: Oxford University Press.

Renzsch, Wolfgang. 2000. Die große Steuerreform 1998/99. Kein Strukturbruch, sondern Koalitionspartner als Vetospieler und Parteien als Mehrebenensysteme. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 31:187–191.

Rohde, David W. 1991. *Parties and leaders in the postreform house*. Chicago: University of Chicago Press.

Röttgen, Norbert. 2002. Bundesverfassungsgericht erteilt Versuch der parteipolitischen Instrumentalisierung des Bundesrates eine Absage. *Pressemitteilung vom 18.12.2002*. Berlin: CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag.

Scharpf, Fritz W. 1989a. Decision rules, decision styles, and policy choices. *Journal of Theoretical Politics* 1:149–176.

Scharpf, Fritz W. 1989b. Der Bundesrat und die Kooperation auf der dritten Ebene. In *Vierzig Jahre Bundesrat*, Hrsg. Bundesrat, 121–162. Baden-Baden: Nomos.

Scharpf, Fritz W. 2000a. Economic changes, vulnerabilities, and institutional capacities. In *Welfare and work in the open economy. Volume I. From vulnerability to competitiveness*, Hrsg. Fritz W. Scharpf und Vivien A. Schmidt, 20–124. Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, Fritz W. 2000b. *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske & Budrich.

Shikano, Susumu. 2008. The dimensionality of German federal states' policy preferences in the Bundesrat. *German Politics* 17:342–354.

Shikano, Susumu, und Joachim Behnke. 2009. Issuewählen bei der Bundestagswahl 2005. Eine empirische Schätzung der Verlustfunktion der deutschen Wählerschaft. In *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005*, Hrsg. Jürgen W. Falter, Oscar W. Gabriel, und Bernhard Wessels. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (im Erscheinen).

Steffani, Winfried. 1990. Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland. In *Handbuch der deutschen Bundesländer*, Hrsg. Falk Esche und Jürgen Hartmann, 37–51. Frankfurt a.M.: Campus.

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

Sundquist, James. 1988. Needed. A political theory for the new era of coalition government in the United States. *Political Science Quarterly* 103:613–635.

Thiele, Carmen. 2008. *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung innerhalb von Staaten und Staatenverbindungen. Staats- und kommunalrechtliche sowie europa- und völkerrechtliche Untersuchungen*. Berlin: Springer.

Thiem, Janina. 2007. Zum Umgang mit Selektionsverzerrungen in Forschungsdesigns mit großer Fallzahl. In *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft*, Hrsg. Thomas Gschwend und Frank Schimmelfennig, 179–200. Frankfurt a.M.: Campus.

Thiem, Janina. 2009. *Nationale Parteien im Europäischen Parlament*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tutz, Gerhard. 2000. *Die Analyse kategorialer Daten. Anwendungsorientierte Einführung in Logit-Modellierung und kategoriale Regression.* München: Oldenbourg.

Volden, Craig, und Elizabeth Bergman. 2006. How strong should our party be? Party member preferences over party cohesion. *Legislative Studies Quarterly* 31:71–104.

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

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