

# Die Bundesländer zwischen Konsensus- und Mehrheitsdemokratie: Eine Verortung entlang ihrer politisch-institutionellen Konfigurationen

*Markus Freitag und Adrian Vatter*

## **10.1 Die politischen Institutionen der deutschen Bundesländer**

Im Mittelpunkt des analytischen Interesses dieses Buches stand die vergleichend angelegte Erörterung der politisch-institutionellen Konfigurationen der deutschen Länderdemokratien. Als Antriebskräfte für die vorliegende Forschung dienten die wenig hinterfragte Hypothese homogener Regierungssysteme auf Landesebene sowie der Mangel an systematisch komparativen Arbeiten im Bereich der Bundesländer einerseits und eine theoretische wie analytische Unterentwicklung in der bundesdeutschen Gliedstaatenforschung andererseits.

Unzweifelhaft gehört der bundesdeutsche Föderalismus zwar zu den meist-erforschten Systemmerkmalen des politischen Systems. Jedoch besaß die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Thema lange Zeit eine auffällige Schlagseite: Während der gesamtstaatlichen Perspektive auf das föderale System stets eine große Bedeutung zukam, wurden die Länder selbst als dessen Glieder stiefmütterlich behandelt (Decker 2004a: 169). In den Augen mancher Betrachter vermag diese Forschungslücke zu einem erheblichen Teil auf die bis vor wenigen Jahren eifrig kolportierte Homogenitätsannahme zurückgeführt werden. So seien im Vergleich zur Schweiz und den Vereinigten Staaten die Gedanken der Vielgestaltigkeit und institutionellen Variationsbreite in den Gliedstaaten vor dem Hintergrund des verkappten Einheitsstaates nur geringfügig ausgeprägt, will sagen: Die subnationalen Verfassungen und Regierungsformen verharren im Föderalismus unitarischen Zuschnitts ohne auffallende Unterschiede (Decker 2004a: 171). Zwar sind die Bemühungen um die Deckung dieser Forschungslücke in den letzten Jahren (endlich) erkennbar, jedoch überwiegen beschreibende Darstellungen der parlamentarischen Systeme der deutschen Bundesländer und ihrer Institutionen (vgl. Decker 2004a, 2004b; Gunlicks 2003; Leunig 2007; Mielke/Reutter 2004): „The volume of research on sub-national government and politics in Germany is small [...] most of that what exists contents itself with descriptive aims. In conceptual and methodological terms it is therefore underdeveloped“ (Kaiser 2004:1).

Diesen Gedanken Rechnung tragend, widmeten sich die vorhergehenden Kapitel in diachron wie synchron vergleichender Perspektive acht ausge-

wählten politischen Institutionen der deutschen Bundesländer. Bei der Auswahl dieser politisch-institutionellen Konfigurationen diente die Konzeption der von Arend Lijphart (1984, 1999) entwickelten Demokratietypen der Konsensus- und Mehrheitsdemokratie als analytische Folie. Die beiden Typen werden von Lijphart (1999: 3) anhand von zehn Indikatoren gemessen, die zwei Dimensionen zugeordnet werden: Auf der Exekutive-Parteien-Dimension befinden sich die Parteiensysteme, Regierungen, das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, Wahlsysteme und Interessengruppen. Zur Föderalismus-Unitarismus-Dimension zählen Föderalismus und Dezentralisierungsgrad, zweite Kammern, Verfassungsrigidität und -gerichtsbarkeit sowie der Abhängigkeitsgrad der Zentralbanken. Hintergrund dieser Anlehnung an die bahnbrechende Arbeit der empirischen Demokratieforschung war die eingangs formulierte Herausforderung einer Verortung der deutschen Bundesländer auf dem Kontinuum zwischen Konsensus- und Mehrheitsdemokratie.

Herrschen in den deutschen Bundesländern eher mehrheits- oder konsensdemokratische Charakteristika vor? Gibt es Unterschiede zwischen den Ländern und welcher Art sind diese? Wie haben sich die Demokratieuster in den Ländern entwickelt? Zur Beantwortung dieser Fragen wurden in den vorherigen Kapiteln sieben der oben genannten Lijphart-Indikatoren sowie die direkte Demokratie als zusätzlicher Indikator für die deutschen Bundesländer analysiert. Das System der Interessengruppen, die Zentralbanken und die zweiten Parlamentskammern wurden von der Untersuchung ausgeschlossen, da diesen Institutionen auf subnationaler Ebene entweder nicht die Bedeutung zukommt, die sie im internationalen Vergleich erlangen<sup>1</sup> oder weil sie sich auf einen sehr weit gefassten (und oft kritisierten) Demokratiebegriff stützen (Schmidt 2000b: 349). Als Messgröße der staatlichen Architektur (Föderalismus versus Unitarismus) wurde allein die Dezentralisierung der Bundesländer herangezogen. Darüber hinaus wurde der eingeschlagene Weg der Nachahmung der Vorbildstudie immer dann verlassen, wenn die Kritik an Lijpharts Vorgehensweise dies nahelegte. Damit sollte den aktuellen methodisch-konzeptionellen Entwicklungen Rechnung getragen werden (vgl. hierzu etwa Armingeon 2002; Bogaards 2000; Ganghof 2005; Grofman 2000; Kaiser 1997, 1998, 2002; Taagepera 2003).

Jedes der vorangegangenen Kapitel stellte sich die Aufgabe, die einzelnen Institutionen detailgetreu durch eine Vielzahl international erprobter Messgrößen zu beschreiben und vergleichend für einen langen Zeitraum zu analysieren. Zudem sollte die Untersuchung der jeweiligen Institution erste Hin-

---

<sup>1</sup> Bis 1999 existierte allein in Bayern mit dem Senat eine zweite Kammer. Die 60 Mitglieder dieser Institution durften nicht zugleich ein Landtagsmandat innehaben, mussten mindestens 40 Jahre alt sein und wurden von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Körperschaften für sechs Jahre gewählt bzw. im Fall der Religionsgemeinschaften ernannt. In einem Volksentscheid vom 8.2.1998 wurde der Auflösung der formal relativ machtlosen zweiten Kammer zugestimmt.

weise auf den durch sie erreichten Grad an Machtteilung bzw. Machtkonzentration in den Bundesländern liefern. Zusammenfassend lassen sich hierzu die folgenden Erkenntnisse und Befunde berichten:

### *Wahlsysteme in den deutschen Bundesländern*

Zum Kern einer Demokratie zählen regelmäßig stattfindende „kompetitive Wahlen“ (Nohlen 2004: 23). Diese dienen der Bestimmung von Personen aus der Mitte des Volkes, denen für eine gewisse Zeit der Auftrag zur Regierung gegeben wird. Durch die Wahl findet somit ein Übertrag von Souveränität vom Individuum auf ein Kollektiv aus Abgeordneten statt, das in der folgenden Legislaturperiode die Interessen der Wähler vertreten und in ihrem Sinne politische Entscheidungen fällen soll. Die *Wahlsysteme*, also die Regeln, nach denen die Wählerstimmen in Parlamentssitze umgewandelt werden, prägen folglich den Charakter eines politischen Systems entscheidend mit (vgl. Lijphart 1994: 1; Taagepera/Shugart 1989: 3).

Um das Ausmaß einer systemimmanenten Verzerrung zwischen Stimmen- und Mandatsverteilung zu verdeutlichen, rekurriert Lijphart (1984, 1994, 1999) auf den Disproportionalitätsgrad eines Wahlsystems nach Gallagher (1991). Der Kritik von Taagepera (2003) folgend, wurde statt dieser Maßzahl ein *additiver Index zur Messung des Proportionalitätsgrades* der Wahlsysteme entwickelt, der sich auf die institutionellen Rahmenbedingungen konzentriert. Zu den dabei verwendeten Kriterien zählen die Wahlformel, das Sitzzuteilungsverfahren sowie Sperr- und Alternativklauseln. Die Analyse der subnationalen Wahlsysteme legt augenfällige Unterschiede zwischen den deutschen Bundesländern offen: Während sich in Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen vergleichsweise proportionale Wahlsysteme finden lassen, werden die Stimmen in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein eher disproportional in Mandate umgesetzt.

### *Parteiensysteme in den deutschen Bundesländern*

In Arend Lijpharts (1999: 63) Analyse der Demokratiemuster in 36 Staaten spielt das jeweilige *Parteiensystem* eine herausragende Rolle hinsichtlich der Verortung eines Landes in der Welt der Konsensus- und Mehrheitsdemokratien, nicht zuletzt da es maßgeblich die Regierungsform beeinflusst. Zur Einordnung der Parteiensysteme in Zwei- oder Mehrparteiensysteme stützt sich Lijphart (1999) auf die *effektive Anzahl von Parteien im Sinn von Laakso und Taagepera* (1979). Dieses Maß gilt innerhalb der politischen Soziologie als etabliertes Merkmal zur Kennzeichnung von Parteiensystemen. Zieht man es

zur Verortung der Parteiensysteme der Bundesländer auf dem Kontinuum zwischen Konsensus- und Mehrheitsdemokratie heran, lassen sich 13 der 16 deutschen Gliedstaaten dem Typus des Zweieinhalb- bzw. Dreiparteiensystems zuordnen. Lediglich drei Länder weisen zwischen 1990 und 2005 eine im Schnitt größere (Berlin) oder kleinere Zahl effektiver Parteien auf (Bayern und Saarland).

Über diese im Mittelpunkt des analytischen Interesses stehende Verortung hinaus wurde zur Bildung einer Typologie der subnationalen Parteiensysteme die Fragmentierung mit den Kennzahlen der Volatilität, der Polarisierung und der ideologischen Ausrichtung des Parteiensystems verknüpft. Dieser Versuch einer Anordnung der Bundesländer macht deutlich, dass sich vier Gruppen von Parteiensystemen unterscheiden lassen: Dies sind zum einen die stabilen Zweieinhalbparteiensysteme der Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein mit einem eher geschlossenen, zentripetalen Parteienwettbewerb. Die zweite große Gruppe besteht aus den Ländern Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hierbei handelt es sich um Mehrparteiensysteme mit hoher Fragmentierung, Volatilität und einer starken Dominanz linker Parteien. Daneben existieren zwei weitere, kleine Gruppen von Ländern: Das Land Bayern bildet als hegemoniales Zweiparteiensystem unter der Vorherrschaft der CSU eine eigenständige Gruppe. Der vierten Gruppe sind Baden-Württemberg und Sachsen zugeordnet. Der Anteil linker Parteien ist hier ähnlich niedrig wie in Bayern, jedoch waren im Untersuchungszeitraum extreme Parteien im Parlament vertreten und die Konzentration der Wählerstimmen auf die beiden großen Parteien ist relativ gering.

### *Regierungen in den deutschen Bundesländern*

Lijphart (1999) erfasst die Ausrichtung von *Regierungen* in Richtung Konsensus- und Mehrheitsdemokratie über die Dauer kleinstmöglicher Gewinnregierungen und Einparteienregierungen. Ein hoher Anteil solcher Regierungsformen an allen Regierungen eines Landes gilt als mehrheitsdemokratisches Element. Für die Untersuchung der Regierungen in den deutschen Bundesländern wurde der analytischen Kritik an dieser Einordnung Rechnung getragen und Einparteienminderheitsregierungen nicht als mehrheitsdemokratisches Phänomen gewertet (De Winter 2005). Minderheitsregierungen werden stattdessen als konsensusdemokratisch eingestuft, da sie zur Durchsetzung ihrer Ziele auf Verhandlungen und Kompromisslösungen mit oppositionellen Kräften angewiesen sind, um eine Mehrheit im Parlament sicherzustellen.

Dementsprechend wurden große und übergroße Koalitionen sowie Einparteien- und Koalitionsminoritätsregierungen als konsensusdemokratische

Elemente aufgefasst und kleinstmögliche Gewinnregierungen und Einpartei-enmehrheitsregierungen als mehrheitsdemokratisch gewertet. Von den 16 Ländern sind nach diesem modifizierten Lijphart-Indikator zwischen 1990 und 2005 neun als mehrheitsdemokratisch einzustufen, drei davon deutlich (Bayern, Saarland, Sachsen). Konsensdemokratisch ausgerichtet sind insbesondere die Stadtstaaten Berlin und Bremen. Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt weisen in der Tendenz ebenfalls konsensdemokratische Züge auf. Brandenburg und Rheinland-Pfalz nehmen eine Mittelposition ein.

Zusätzlich wurden einige weitere Merkmale zum Grad der politischen Integration verschiedener gesellschaftlicher Interessen untersucht: Dabei handelte es sich um die Inklusion kleiner Koalitionspartner, die proportionale Regierungsvertretung der kleinen Koalitionspartner, die Wählerstimmenanteile der Regierungsparteien und die Anzahl der Regierungsparteien. Werden diese Messzahlen mit dem modifizierten Lijphart-Indikator in Beziehung gesetzt, zeigen sich zum Teil sehr starke Zusammenhänge zwischen den einzelnen Messungen.

### *Parlamente und ihre Beziehungen zu den Regierungen in den deutschen Bundesländern*

Zur Messung der Exekutivdominanz gegenüber der Legislative verwendet Lijphart (1999) die durchschnittliche „Lebenserwartung“ von Kabinetten und betrachtet dabei eine hohe Kabinettsstabilität als Hinweis einer ausgeprägten Exekutivdominanz. Dieses Vorgehen ist vielfach kritisiert worden (vgl. beispielsweise Ganghof 2003; Siaroff 2003; Tsebelis 2002), wobei insbesondere die Validität der Messung in Zweifel gezogen wurde. Aufgrund der Stichhaltigkeit der vorgebrachten Kritikpunkte wich die in diesem Band durchgeführte Messung der Exekutivdominanz von der Vorgehensweise Lijpharts ab und stellt in stärkerem Maße auf die institutionelle Ausgestaltung des *Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative* ab (vgl. Siaroff 2003). Berücksichtigt werden hierbei Regelungen zu den Wahl-, Gesetzgebungs- und Kontrollfunktionen der Länderparlamente, die zu einem additiven Index gebündelt wurden. Dabei wurden in den genannten Bereichen nennenswerte Unterschiede zwischen den Bundesländern deutlich. So ist die Exekutivdominanz in Nordrhein-Westfalen am stärksten und in Schleswig-Holstein am schwächsten ausgeprägt. Betrachtet man die Änderungen der einbezogenen Regelungen im Zeitverlauf, ist eine länderübergreifende Tendenz zur Stärkung der Legislativen gegenüber den Regierungen zu beobachten. Der vermutete Zusammenhang zwischen den institutionellen Vorboten einer Exekutivdominanz und der Stabilität des jeweiligen Kabinetts lässt sich für die Bundesländer allerdings nicht bestätigen. Vielmehr üben Faktoren des Parteiensystems und der Regierungszusammensetzung einen deutlichen Einfluss auf die Regierungsdauer aus.

### *Kommunale Selbstverwaltung und Dezentralisierung in den deutschen Bundesländern*

Die Verteilung von Kompetenzen auf verschiedene Regierungsebenen bezeichnet Lijphart (1999: 185) als die drastischste Methode der Machtteilung. Das höchste Maß an Machtteilung weisen dabei föderalistisch und dezentral verfasste Staaten auf, da regionalen Interessen dort gewisse Einflussmöglichkeiten auf den politischen Entscheidungsprozess zuteil werden.

Die Kommunen bilden im deutschen Verwaltungsaufbau eine eigene Ebene (vgl. Dieckmann 1999: 293), sind jedoch staatsrechtlich ein Teil der Länder (Bogumil/Jann 2005: 81). Zur Erfassung der vertikalen Machtteilung wurde daher das Konzept Lijpharts adaptiert, indem die Handlungsressourcen der Kommunen gegenüber den Ländern bewertet wurden. Als Dezentralisierungsindikator diente der Anteil der kommunalen Einnahmen an den Gesamteinnahmen eines Bundeslandes. Außer Acht blieben dabei zweckgebundene Zuweisungen der Länder an ihre Gemeinden, da durch solche Zahlungen oftmals gezielt Einfluss auf kommunale Entscheidungen genommen wird. In Anlehnung an Lijphart (1984) erhält man so den Dezentralisierungsgrad aus der fiskalischen Stellung der untergeordneten gegenüber der übergeordneten Ebene. Während Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen vergleichsweise hohe Dezentralisierungsgrade und damit eine gewisse finanzielle kommunale Autonomie aufweisen, offenbaren neben Rheinland-Pfalz und dem Saarland insbesondere die neuen Bundesländer starke zentralistische Tendenzen.

### *Landesverfassungen und ihre Veränderbarkeit in den deutschen Bundesländern*

In Bezug auf die *Verfassungsrigidität*, also die institutionellen Hürden für die Änderung der Verfassung, weisen die Bundesländer ein recht einheitliches Erscheinungsbild auf. So kann die Verfassung in keinem Bundesland durch einen einfachen Mehrheitsbeschluss geändert werden. In den meisten Ländern ist hierzu stattdessen die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des jeweiligen Landtags erforderlich. Zur Messung der Verfassungsrigidität wurde ein Index entwickelt, der sowohl die für Verfassungsänderungen nötigen Mehrheiten als auch die Zahl der erforderlichen Abstimmungsgänge berücksichtigt. Es zeigt sich, dass die bayerische Verfassung die höchsten Hürden für eine Änderung vorsieht, während die Verfassungen von Baden-Württemberg und Hamburg hierfür die geringsten Anforderungen stellen. Der vielfach postulierte Zusammenhang zwischen der Verfassungsrigidität und der Häufigkeit von Verfassungsänderungen bestätigt sich für die Bundesländer nicht, da trotz weit gehender Ähnlichkeit bei der Verfassungsrigidität große Unterschiede hinsichtlich der Häufigkeit von Verfassungsänderungen

vorhanden sind. Insbesondere in den Jahren seit 1990 ist hier eine verstärkte Aktivität der Landtage zu beobachten, die sich unter anderem in den Totalrevisionen der Verfassungen in Berlin, Niedersachsen und Schleswig-Holstein manifestiert.

### *Landesverfassungsgerichtsbarkeit in den deutschen Bundesländern*

Hinsichtlich der grundsätzlichen Ausgestaltung der *Verfassungsgerichtsbarkeit* sind ebenfalls weitgehende Übereinstimmungen zwischen den Bundesländern festzustellen. Die Länder folgen alle dem so genannten „Österreichischen Modell“, in dem die Befugnis zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen einem zentralen Gericht zugewiesen wird. Zudem werden die Richter überall durch die Landtage gewählt. Die Stärke der Verfassungsgerichtsbarkeit wurde durch einen additiven Index gemessen, der sowohl die Anzahl an Zuständigkeiten als auch die Zugangsmöglichkeiten des einzelnen Bürgers bündelt. Aufgrund der durchgeführten Messung ist der Verfassungsgerichtshof von Bayern als das stärkste Verfassungsgericht anzusehen, während die Verfassungsgerichtsbarkeit in Schleswig-Holstein am schwächsten ausgeprägt ist. Als einziges Bundesland verfügt Schleswig-Holstein noch nicht über ein eigenes Landesverfassungsgericht, sondern hat die Zuständigkeit zur Entscheidung bei Verfassungsstreitigkeiten über Art. 99 GG dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen. Trotz der bestehenden Unterschiede bleibt festzuhalten, dass keines der Landesverfassungsgerichte als schwach angesehen werden kann, da allen Gerichten weit reichende Befugnisse in Form von Organstreit- und Normenkontrollverfahren zustehen. Die dennoch vorzufindende Varianz lässt sich entgegen der Annahme von Lijphart (1999) nur unzureichend durch Abweichungen in Bezug auf die Hürden für Verfassungsänderungen erklären.

### *Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern*

Die *direkte Demokratie* spielt bei Lijphart (1999) eine untergeordnete Rolle und wird nur als Indikator für die Möglichkeit einer Verfassungsänderung verwendet. In den deutschen Bundesländern wurden die unmittelbaren Volksrechte auf Landesebene insbesondere im Zuge der Wiedervereinigung flächendeckend eingeführt, weshalb seither eine beträchtliche Zunahme der direktdemokratischen Praxis zu beobachten ist. Dabei konnten Zusammenhänge zwischen der Offenheit der Volksgesetzgebung und der Anwendungshäufigkeit des Instruments festgestellt werden.

Zur Beantwortung der Frage, ob die institutionellen Vorschriften der direkten Demokratie in den Bundesländern eher machtteilend oder machtkon-

zentrierend wirken, wurde eine additive Messzahl entwickelt, die eine Input-Messung der rechtlichen Rahmenbedingungen vornimmt. Dazu zählen beispielsweise Unterschriften- und Abstimmungsquoren, Sammelfristen und -modalitäten oder auch die Ausführungen zur Bekanntmachung der einzelnen Verfahren und die Rolle der Gerichte. Die dabei festgestellten Muster brachten klare Unterschiede zwischen den Bundesländern zutage und verdeutlichten die Entwicklungstendenzen der direktdemokratischen Institutionen. Als Bundesland mit der stärksten majoritären Ausrichtung vor 1990 wurde Nordrhein-Westfalen klassifiziert. Nach der Wende erfolgt ein Wechsel in die Kategorie bedingt majoritär, in der sich auch die Mehrheit der Bundesländer über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg befindet. Bayern, Brandenburg und Rheinland-Pfalz weisen hingegen Vorschriften auf, die ein konsensuales Erscheinungsbild nahelegen.

## **10.2 Konsensus- und Mehrheitsdemokratie in den deutschen Bundesländern**

In der englischsprachigen Politikwissenschaft herrschte lange die Auffassung, dass der Weg zum „Rom der Demokratie“ allein über die wettbewerbsorientierte Demokratie führt (Lehmbruch 1987: 3). Während die angloamerikanischen Demokratien die Zwischenkriegsphase unbeschadet überstanden, brachen Italien, Deutschland und Österreich zusammen. Die politische Instabilität kontinentaleuropäischer Länder wurde insbesondere durch verfeindete politische Lager und Mentalitäten sowie mit inhärenten Institutionendefekten erklärt; etwa mit dem Verhältniswahlssystem und der dadurch ins Parlament transportierten Zersplitterung des Parteiensystems. Das Mehrheitswahlssystem hingegen verhalf den angloamerikanischen Ländern in den Augen seiner Verfechter zu einer bestmöglichen Wahrung von Oppositions-, Machtwechsel-, und Innovationschancen in der Politik. Überdies trug die Struktur der Zweiparteiensysteme zur politischen Stabilität bei (Schmidt 2000b).

Vergleichende Studien der 1960er und 1970er Jahre deckten freilich auf, dass die angesprochenen Güteerkmale der politischen Stabilität sowie der Überlebens- und Leistungsfähigkeit auch vom Typus der Konkordanzdemokratie erfüllt werden können (Lehmbruch 1967, 1975; Lijphart 1968b, 1969, 1977). Dieser Demokratietypus verlangt nach einer Machtteilung zwischen den wichtigsten Repräsentanten des Gemeinwesens mit einer zugesicherten Beteiligung aller wichtigen Gesellschaftssegmente (etwa realisiert durch große Koalitionen), nach fest zugesagten Vetorechten für die Mitglieder der Konsoziation, strenger Proportionalität der politischen Repräsentation (etwa bei der Ernennung von politischen Beamten), sowie einer Autonomie der einzelnen gesellschaftlichen Interessen. Es ist in erster Linie der vorherrschende Typ der Konfliktregelung, der die Konkordanzdemokratie von der Konkur-



renzdemokratie unterscheidet. Letztgenannte bewältigt die Konflikte im Wesentlichen mit Hilfe des Mehrheitsprinzips. Die Konkordanzdemokratie hingegen regelt Konflikte hauptsächlich durch die Entscheidungsmaximen des gütlichen Einvernehmens und der Kompromissbildung. Minderheiten werden nicht ausgegrenzt, sondern mit gesicherten Teilhabe- und Vetorechten beteiligt (Schmidt 2000b).

Standen zu Beginn konkordanzdemokratischer Untersuchungen vor allem kleinere, gesellschaftlich lange zerklüftete, kontinentaleuropäische Staaten wie die Schweiz, Österreich, Belgien und die Niederlande im Mittelpunkt des analytischen Interesses, weitete Lijphart (1984, 1999) Mitte der 1980er und 1990er Jahre seinen Fokus auf alle etablierten Demokratien aus. Mit dieser analytischen Ausdehnung ging auch eine semantische Änderung einher. Das Konzept der Konkordanzdemokratie wurde um verschiedene Elemente erweitert und entwickelte sich zur Konsensusdemokratie. Die beiden Konzepte stehen in einer engen Beziehung, wenngleich sie nicht völlig deckungsgleich sind (Schmidt 2000b). Während die Konsensusdemokratie nach Machtteilung strebt, erfordert die Konkordanzdemokratie diese und schreibt vor, dass hierbei alle wichtigen Gruppen berücksichtigt werden sollen. Darüber hinaus begünstigt die Konsensusdemokratie die Autonomie von Gesellschaftssegmenten, während die Konkordanzdemokratie eine ebensolche voraussetzt. In methodischer Sicht stützten sich die Studien zu den Konkordanzdemokratien auf qualitative Analysen spezifischer Elitenkooperationen und informeller Aushandlungspraktiken verschiedener gesellschaftlicher Teilgruppen. Im Gegensatz dazu unterscheiden sich die mehrheitlich quantifizierenden Ansätze der Konsensusdemokratieforschung. Diese beschäftigen sich anhand standardisierter Beobachtungsverfahren und statistischer Auswertungen mit eher formell-institutionellen Arrangements, die den Grad der Machtteilung bzw. Machtkonzentration von Demokratien ausmessen.

Das Ziel der vorangegangenen Kapitel war es, Indikatoren politisch-institutioneller Konfigurationen nach dem Muster Lijpharts zu entwickeln, die eine quantitative Einordnung der deutschen Bundesländer auf dem Kontinuum zwischen Konsensus- und Mehrheitsdemokratie erlauben. Dazu muss jedoch zunächst ermittelt werden, wie die dargelegten politisch-institutionellen Stellgrößen miteinander in Beziehung stehen. Hierfür wird eine Faktorenanalyse herangezogen. Diese statistische Methode macht sich zur Aufgabe, eine Vielzahl von Variablen zu wenigen wichtigen Einflussfaktoren zu verdichten, die dann weiteren Analysen zugrunde gelegt werden können (Backhaus et al. 2006; Kim/Mueller 1978). Dabei gilt generell zu beachten, dass die Existenz von Faktoren ein Postulat des Modells ist und nicht dessen Ergebnis. Ferner sei darauf hingewiesen, dass zur Bestimmung der Faktorenzahl keine eindeutigen Vorschriften existieren, so dass hier der subjektive Eingriff des Anwenders erforderlich ist (Backhaus et al. 2006). Zur Bestimmung der Faktorenzahl wird im vorliegenden Fall das so genannte „Kaiser-Kriterium“ herangezogen. Danach ist die Zahl der zu extrahierenden Faktoren gleich der

Zahl der Faktoren mit Eigenwerten größer eins. Neben dem „Kaiser-Kriterium“ kennt die Forschung den Scree-Test zur Ermittlung der Faktorenzahl (Backhaus et al. 2006). Bei dieser Vorgehensweise gelten die Faktoren mit den kleinsten Eigenwerten für Erklärungszwecke als unbrauchbar und werden nicht gezählt. Die Entscheidung für das Kaiser-Kriterium und gegen den Scree-Test fußt auf zwei Argumenten: Zum einen folgen wir mit dieser Wahl der überwiegenden Mehrheit der empirischen Forschungen, in denen häufig das Kaiser-Kriterium Anwendung findet. Zum anderen liefert der Scree-Test im Gegensatz zum Kaiser-Kriterium nach Backhaus et al. (2006) nicht immer eindeutige Lösungen, da Situationen denkbar sind, in denen sich aufgrund zum Teil ähnlicher Differenzen der Eigenwerte kein eindeutiger Knick (und damit keine eindeutige Faktorenzahl) ermitteln lässt. Die Varimax-Extraktion der Faktoren wird dabei durch die Hauptkomponentenanalyse geleistet. Diese Analyseform sucht in erster Linie nach eindeutigen Dimensionen, welche die Variablen bündeln und stellt weniger eine kausale Interpretation der Korrelationen in den Vordergrund (vgl. Backhaus et al. 2006). Die rechtwinklige Varimax-Rotation ist eine sehr häufig angewandte Rotation, die von der Unabhängigkeitsprämisse der einzelnen Faktoren untereinander ausgeht. Anhand dieses Verfahrens lässt sich weiter überprüfen, ob die verschiedenen Größen in einer oder mehreren Dimensionen zusammengefasst werden können.

Insgesamt gehen acht Variablen in die Faktorenanalyse ein. Dabei werden die Proportionalität des Wahlsystems, der Grad an direkter Demokratie, das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, das Ausmaß der Verfassungsrigidität sowie die Stärke der Verfassungsgerichtsbarkeit mit den eigens entwickelten Indizes operationalisiert. Die effektive Parteienzahl dient als Messgröße des Parteiensystems, der Anteil konsensueller Regierungsformate bestimmt den Kabinettyp und das Ausmaß an Dezentralisierung wird durch den Anteil kommunaler Einnahmen an den Gesamteinnahmen des Bundeslandes (ohne die zweckgebundenen Zuweisungen) erfasst. Die Untersuchung beschränkt sich auf den Zeitraum zwischen 1990 und 2005, da nicht für alle Variablen und Länder die notwendigen Daten für die Periode vor der Wiedervereinigung vorliegen.<sup>2</sup> Die Werte für die einzelnen Indikatoren können der Tabelle im Anhang dieses Kapitels entnommen werden. Tabelle 10.1 zeigt die Resultate der Faktorenanalyse. Die Werte sind als Korrelationskoeffizienten zwischen den Variablen und den Faktoren zu interpretieren (Backhaus et al. 2006).

---

2 Für die Dezentralisierung sind die Daten erst ab 1974 erhältlich, die direkte Demokratie wurde in einigen alten Bundesländern erst nach 1990 eingeführt. Für eine detaillierte Beschreibung der Datenlage siehe die entsprechenden Kapitel in diesem Band.

*Tabelle 10.1:* Varimax orthogonal rotierte Faktorenmatrix politisch-institutioneller Konfigurationen in 16 Bundesländern, 1990 bis 2005

Variable	Faktor I	Faktor II	Faktor III
Kabinettyp	<b>0,87</b>	-0,13	-0,01
Dezentralisierungsgrad	<b>-0,80</b>	0,08	-0,36
Proportionalität des Wahlsystems	<b>0,79</b>	0,46	-0,03
Effektive Parteienzahl	<b>0,75</b>	-0,45	-0,01
Ausmaß der Verfassungsrigidität	-0,17	<b>0,81</b>	0,10
Stärke der Verfassungsgerichte	-0,00	<b>0,74</b>	0,03
Verhältnis Exekutive-Legislative	0,11	-0,07	<b>0,97</b>
Ausmaß an direkter Demokratie	0,03	<b>0,52</b>	<b>0,73</b>

*Anmerkung:* Hauptkomponentenanalyse mit Extraktion der Eigenwerte über 1,0. Die Berechnungen beruhen auf SPSS, Version 16.

Mit Hilfe dieser statistischen Analyseform lassen sich die acht aufgeführten Variablen zu drei voneinander unabhängigen Faktoren verdichten, die die Multidimensionalität des Lijphartschen Demokratiekonzeptes deutlich werden lassen und die bisher in der Literatur angedeutete Differenzierung für die deutschen Bundesländer sogar noch erweitern. Alle Faktoren werden dabei von mindestens zwei Variablen gebildet. Diese lassen sich aufgrund ihrer hohen Faktorladungen eindeutig zuordnen. Bis auf eine Ausnahme laden alle Variablen jeweils nur auf einen Faktor hoch. Hohe Ladungen bestehen dann, wenn der ausgewiesene Wert größer als 0,5 ist (vgl. Backhaus et al. 2006).

Die höchste Korrelation im ersten Faktor weist der Kabinettyp auf, dicht gefolgt vom Dezentralisierungsgrad, dem Proportionalitätsgrad des Wahlsystems und der effektiven Parteienzahl. Diesen ersten Faktor nennen wir *konkordanzdemokratisch-zentralisierte Dimension*, da die institutionelle Konstellation dieses Faktors mit Ausnahme des fehlenden Minderheitenvetos nahezu passgenau den Elementen einer idealtypischen Konkordanzdemokratie nach Lijphart (1968b, 1969, 1977) entspricht. Auf dem zweiten Faktor laden das Ausmaß der Verfassungsrigidität und die Stärke der Verfassungsgerichte mit ähnlich hohen Koeffizienten wie die Variablen des ersten Faktors und bringen die besondere Stellung der Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Deutschland zum Ausdruck. Vom zweiten ursprünglichen Faktor Arend Lijpharts (1999), der Föderalismus-Unitarismus-Dimension, sind damit nur noch zwei Variablen übrig geblieben, die wir hier als *judikative Machtteilungsdimension* zusammenfassen wollen. Dem dritten Faktor kann neben dem Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative das Ausmaß der direkten Demokratie zugeordnet werden. Da beide Größen die Kontrolle der Regierung beinhalten (sowohl durch das Parlament als auch durch das Volk), bezeichnen wir die Verbin-

dung dieser Größen als *exekutive Machtteilungsdimension*. Es gilt indes festzuhalten, dass die direkte Demokratie auch mit dem zweiten Faktor in einer – wenn auch schwächer ausgeprägten – Beziehung steht.<sup>3</sup>

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den dargestellten Ergebnissen ziehen? Im Gegensatz zu den Ergebnissen früherer Untersuchungen (Grofman 2000; Lijphart 1984, 1999) zeigt sich für die deutschen Bundesländer, dass die direkte Demokratie keine Variable darstellt, die unabhängig von allen anderen politischen Institutionen ist, sondern in der *exekutiven Machtteilungsdimension* eng mit dem Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative verknüpft ist: Ein hohes Ausmaß an Machtteilung zwischen Exekutive und Legislative geht mit einer starken Möglichkeit der direkten Volksmitsprache einher. Mit anderen Worten: Bundesländer mit einem starken Parlament weisen in der Tendenz auch umfassende Volksrechte aus. Jedoch korrelieren die direktdemokratischen Instrumente auch mit dem zweiten Faktor, der *judikativen Machtteilungsdimension*. Die inhaltliche Nähe dieser Variablen ergibt sich aus ihrer institutionellen Verknüpfung: Zur Änderung von Verfassungen sind beispielsweise in Bayern, Bremen (bis 1994), Hessen und in Ausnahmefällen auch in Berlin Volksentscheide vorgesehen. Darüber hinaus spielen die Verfassungsgerichte eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Durchführung direktdemokratischer Verfahren. Augenfällig wird diese Verbindung immer dann, wenn es etwa um die rechtliche Beurteilung eines Zulassungsantrages geht.

Von Interesse ist außerdem der Dezentralisierungsgrad, der mit einem negativen Vorzeichen auf dem ersten Faktor, der *konkordanzdemokratisch-zentralisierten Dimension* lädt. Es lässt sich dabei festhalten, dass mit zunehmender Machtkonzentration im Repräsentativsystem auf Landesebene gleichzeitig der Handlungsspielraum auf der Kommunalebene ausgeweitet wird. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit Kaisers (1997, 1998) Konzept der multidimensionalen Vetopunkte von Demokratien.<sup>4</sup>

Da die durchgeführte Faktorenanalyse keine Aussage über die Position der einzelnen Bundesländer im Verhältnis zu den anderen Ländern auf den drei Dimensionen der Machtteilung erlaubt, empfiehlt sich zur Veranschaulichung dieses Aspektes die Erstellung einer Demokratiekarte (vgl. Lijphart 1999: 248). Abbildung 10.1 zeigt die Bundesländer im Rahmen einer solchen Illustration, der die acht Variablen auf den drei festgestellten Dimensionen zugrunde liegen.<sup>5</sup> Der hier verwendete Bubble-Plot ermöglicht die Darstel-

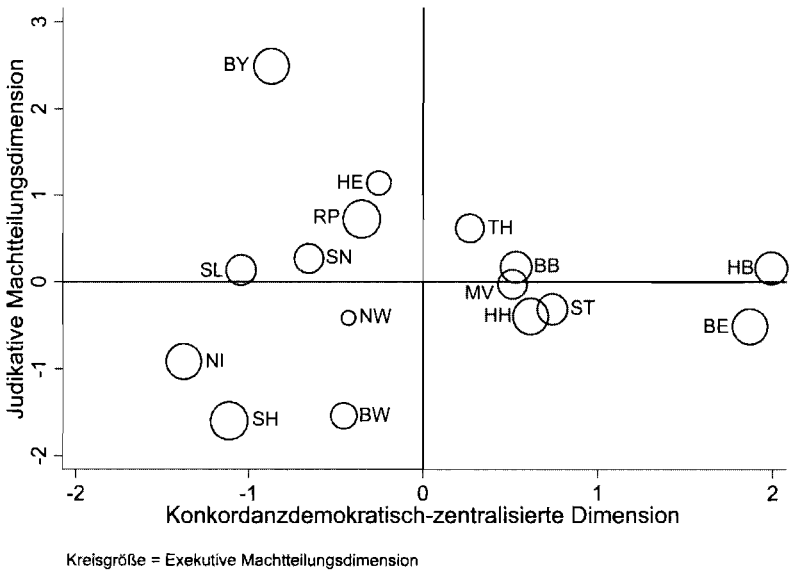
3 Eine gesondert durchgeführte Analyse für die westdeutschen Bundesländer bestätigt die hier dargelegte Faktorenstruktur.

4 Kaiser (1998, 2002) unterscheidet verschiedene Dimensionen von Vetopunkten in politischen Systemen, die in kompensatorischen Interdependenzbeziehungen miteinander stehen können (Vetopunkte der Konkordanz, Einfluss- und Entscheidungspunkte der Delegation, Einfluss- und Entscheidungspunkte der Expertise sowie legislative Vetopunkte). Vetopunkte werden in dieser Sichtweise nicht einfach aufsummiert, sondern ihren Funktionen und Effekten gemäß kategorisiert. Andernfalls würden die spezifischen Machtteilungs- und Interaktionsmuster der Untersuchungseinheiten verschwinden.

5 Die genauen Faktorenwerte aller Bundesländer finden sich im Anhang dieses Kapitels.

lung dreier Dimensionen im zweidimensionalen Raum, entspricht doch die Größe jedes Datenpunktes im Streudiagramm seinem erreichten Wert auf der dritten Dimension (Jacoby 1998). Die Variablen der ersten Dimension (*konkordanzdemokratisch-zentralisierte Dimension*) sind dabei auf der x-Achse abgebildet, die zweite Dimension (*judikative Machtteilungsdimension*) findet sich auf der y-Achse. Die Positionen der Bundesländer streuen gut ersichtlich auf beiden Achsen zwischen konsensual (positive Werte) und majoritär (negative Werte). Die dritte Dimension (*exekutive Machtteilungsdimension*) wird durch die Größe der „Seifenblasen“ dargestellt. Ein großer Durchmesser steht für hohe Werte auf der dritten Dimension und zeigt damit ein hohes Maß an institutioneller Machtteilung an.

Abbildung 10.1: Die dreidimensionale Demokratiekarte der deutschen Bundesländer, 1990 bis 2005



Ein erster Blick auf die Demokratiekarte der deutschen Bundesländer verdeutlicht, dass sich die nach internationalem Maßstab homogenen Bundesländer in institutioneller Hinsicht auf allen drei Dimensionen voneinander unterscheiden. Allerdings gilt es zu beachten, dass die obige Abbildung nur einen Ausschnitt aus der Demokratiekarte Lijpharts (1984, 1999) darstellt. Im Gegensatz zu internationalen Untersuchungen bewegen sich die deutschen Länder verständlicherweise nicht zwischen den Extrempunkten der polaren Idealtypen der unitarischen Westminster- und der föderalen Konsen-

susdemokratie. Vielmehr handelt es sich bei den Ländern um verschiedene Ausprägungsformen unterschiedlich stark dezentralisierter Demokratien, die auf der ersten Dimension der Lijphartschen Machtteilung um den Scheitelpunkt zwischen schwach konsensualen und leicht majoritären Demokratien oszillieren. Dies kommt etwa in der effektiven Parteienzahl zum Ausdruck,<sup>6</sup> die in den Bundesländern für den Zeitraum von 1990 bis 2005 zwischen 2,06 (Bayern) und 3,54 (Berlin) variiert und sich damit um den Mittelwert von 2,84 für die Bundesrepublik Deutschland (1971 bis 1996) bewegt, die sich gemäß Lijphart (1999: 255) nahe der Mitte zwischen den beiden Idealtypen – mit einer leichten konsensusdemokratischen Schlagseite – verorten lässt.

Mit Verweis auf die *konkordanzdemokratisch-zentralisierte Dimension* der hier vorliegenden Demokratiekarte lässt sich weiter beobachten, dass die westdeutschen Flächenländer und Sachsen in der eher majoritären Hälfte zu finden sind, während die Stadtstaaten und die übrigen ostdeutschen Flächenländer eher konsensuale Machtteilungsmuster aufweisen. Aus einer internationalen Warte entsprechen die deutschen Länder bezüglich der ersten Dimension weder ausgeprägten Konsensus- noch typischen Mehrheitsdemokratien, sondern sind als Mischtypen zu bezeichnen. Betrachtet man die Länderpositionen auf der *judikativen Machtteilungsdimension*, so ist in Abbildung 10.1 eine Konzentration um die Mittelachse feststellbar. Die konsensualste Struktur weist hierbei Bayern auf, wohingegen Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein eher machtkonzentrierend-majoritäre Züge offenbaren. Dabei gilt es zu beachten, dass die Verfassungsgerichte in den Bundesländern allesamt als im internationalen Vergleich starke Institutionen mit weit reichenden Befugnissen (abstrakte und konkrete Normenkontrolle sowie Organstreitverfahren) anzusehen sind. Nach dem Lijphart'schen Klassifikationsschema haben zudem alle Bundesländer eine relativ rigide Verfassung, da in der Regel eine 2/3-Mehrheit für Verfassungsänderungen nötig ist. Entsprechend würden sie bei Lijphart daher den Wert 3 auf einer Skala von 1 bis 4 erhalten. Damit zeichnet sich die *judikative Dimension* durch eine insgesamt hohe Machtteilung aus und weist aus einer internationalen Warte ausgeprägt föderal-konsensuale Züge auf. Schwieriger scheint eine internationale Verortung der hier abgebildeten dritten Machtteilungsdimension, da einerseits die Exekutive in den Ländern über eine relativ starke Stellung gegenüber der Legislative verfügt, andererseits die direkte Demokratie in den Ländern in den letzten Jahren überdurchschnittlich stark ausgebaut wurde. Insgesamt hinterlassen Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen auf der exekutiven Machtteilungsdimension die deutlichsten Spuren einer Machtkonzentration, während Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein am stärksten in Richtung einer Diffusion der Exekutivmacht

---

6 Ein besonderes Augenmerk auf die Parteienstruktur scheint deshalb angebracht, weil die Parteienzahl oft als „(...) a proxy for the feasibility of majoritarian politics“ betrachtet wird (Armingeon 2004: 219).

tendieren. Diese aus einer streng politisch-institutionalistischen Analyse erzielten Befunde stehen durchaus in einem gewissen Widerspruch zu bisherigen Bilanzen eher kommunalpolitisch ausgerichteter Herangehensweisen, die den subnationalen Demokratietypus vornehmlich über den Grad der lokalen Parteipolitisierung ausmessen und diesbezüglich etwa Baden-Württemberg immer wieder als das Bundesland mit eindeutig konsensualen Strukturen hervorheben (vgl. Holtkamp 2006, 2007).

### **10.3 Besonderheiten und Erklärungsmuster von Länderpositionen im Kontinuum zwischen Konsensus- und Mehrheitsdemokratie**

Welche Besonderheiten und Auffälligkeiten lassen sich mit Blick auf die einzelnen Positionen der Bundesländer auf der Demokratiekarte berichten und welche Sichtweisen bieten sich zur Erklärung der Lage der Länder an?

Zunächst zeigt sich, dass die neuen Bundesländer eine relativ homogene Gruppe bilden. Die einzige Ausnahme stellt hier die Position Sachsens auf der ersten Dimension dar. Die abweichende und vergleichsweise majoritäre Lage des Freistaates kann allerdings auf die lang andauernde CDU-Alleinregierung und auf das Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt als Wahlsystemmerkmal zurückgeführt werden. Zudem zeigen die Stadtstaaten eine relative Homogenität über die verschiedenen Abmessungen hinweg, wenngleich Hamburg auf der konkordanzdemokratisch-zentralisierten Dimension etwas in Richtung Mehrheitsdemokratie ausschert. Dies lässt sich am ehesten mit den zweigeteilten (Wahl- und) Parteiensystemen der beiden anderen Stadtstaaten begründen (Ost- und West-Berlin bzw. Bremen und Bremerhaven).

Ferner zeigt unsere Analyse, dass nahezu keine oder nur sehr bescheidene Ähnlichkeiten zwischen den neuen Bundesländern und ihren jeweiligen westlichen Partnerländern existieren. Jedem neuen Bundesland wurde nach dem Zusammenbruch des DDR-Regimes ein oder mehrere alte Bundesländer zugeordnet, welche durch personelle und finanzielle Unterstützungen den Aufbau der öffentlichen Verwaltung beschleunigen sollten. Brandenburg kooperierte insbesondere mit Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern mit Schleswig-Holstein, Sachsen mit Baden-Württemberg und Bayern sowie Sachsen-Anhalt mit Niedersachsen. Dem größtenteils vorherrschenden west-östlichen Institutionentransfer auf der Ebene der Verwaltungsorganisation (Seibel/Reulen 1996) folgte demnach keine mimetische Übertragung politisch-institutioneller Konfigurationen des Wahl-, Parteien- und Regierungssystems.

Vergegenwärtigt man sich weiterhin die Positionen der Länder auf der judikativen Machtteilungsdimension, fällt zweierlei auf: Zum einen verorten sich die deutschen Bundesländer mit wenigen Ausnahmen innerhalb einer Standardabweichung. Mit anderen Worten: Bis auf Bayern, Baden-Württem-

berg, Hessen und Schleswig-Holstein finden wir in Fragen der Ausgestaltung von Verfassungsgerichten und der Rigidität von Landesverfassungen ein vergleichsweise homogenes Bundesländercluster vor. Diese Konvergenz lässt sich ohne Ausnahme insbesondere auch für die ostdeutschen Bundesländer feststellen, die sich in der Konstituierung von Verfassung und Verfassungsgericht augenscheinlich sowohl an Verfassungen der westdeutschen Länder als auch an ihren direkten Ländernachbarn orientierten. Betrachtet man zum anderen isoliert die westdeutschen Flächenländer, so wird eine weitaus größere Varianz sichtbar. Die Verortung der einzelnen Länder kann hier zu einem großen Teil mit der Verabschiedung der jeweiligen Verfassung in Verbindung gebracht werden: Diejenigen westlichen Flächenländer, deren Verfassungen vor dem Grundgesetz verabschiedet wurden, befinden sich im linken oberen Quadranten, wohingegen alle nach-grundgesetzlichen Verfassungen im linken unteren Quadranten liegen.<sup>7</sup> Die vor-grundgesetzlichen Verfassungen enthalten als „volle Verfassungen“ neben ausführlichen organisatorischen Regelungen auch einen Katalog von Menschenrechten, der für die nach 1949 verabschiedeten Verfassungen nicht mehr notwendig war, da dieser Bereich bereits durch das Grundgesetz abgedeckt wurde (Gunlicks 2003: 145).

Von besonderem Interesse könnte weiterhin sein, inwiefern die dargelegten Demokratiemuster und politisch-institutionellen Konfigurationen der westlichen Bundesländer zwischen 1990 und 2005 den Einfluss der ehemaligen Besatzungsmächte wiedergeben.<sup>8</sup> In die Vorstellungen über den Neuaufbau Deutschlands flossen gemäß Pfetsch (1990) eine Reihe von Elementen alliierter politischer Kultur und Verfassungsverständnisse ein. Etwaige materielle Vorgaben der Besatzungsmächte standen dabei stets in engem Zusammenhang mit den eigenen Verfassungstraditionen. So versuchten die Amerikaner vor allem ihre liberal-kapitalistischen, demokratischen und föderalistischen Vorstellungen einzubringen. Die Briten waren hingegen an einer Übernahme vertrauter Elemente, wie dem Mehrheitswahlssystem oder den Prinzipien der Kommunalverwaltung, interessiert. Die Franzosen wiederum wollten vor allem ihre damaligen Vorstellungen von parlamentarischen Systemen und ihre Menschenrechts- und Kulturtradition adaptiert sehen. Letztlich konnten all diese Vorgaben aber immer nur dann umgesetzt werden, wenn sie mit den Traditionen des jeweiligen Bundeslandes vereinbar waren oder

7 Die Verabschiedungen der Landesverfassungen (ohne neue Bundesländer und Stadtstaaten) lassen sich wie folgt datieren: Baden-Württemberg 11.11.1953, Bayern 02.12.1946, Hessen 01.12.1946, Niedersachsen 13.04.1951, Nordrhein-Westfalen 28.06.1950, Rheinland-Pfalz 18.05.1947, Saarland 15.12.1947, Schleswig-Holstein 13.12.1949.

8 Zur amerikanischen Zone zählten Bayern, Bremen, Hessen und Württemberg-Baden. Die britische Zone umfasste Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Baden, Rheinland-Pfalz, Saarland und Württemberg-Hohenzollern gehörten der französischen Zone an. Die sowjetische Zone erstreckte sich über das heutige Gebiet der neuen Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Berlin war von den Alliierten in vier Sektoren aufgeteilt worden, aus denen später West- und Ost-Berlin hervorgingen (Pfetsch 1990: 27f.).



von deutscher Seite unterstützt wurden (Pfetsch 1990: 241). Pfetsch (1990) kommt deshalb auch zum Schluss, dass den alliierten Besatzungsmächten weniger die Rolle eines materiellen Schrittmachers, sondern vielmehr die Funktion eines Organizers des Verfassungsgebungsprozesses zukam. In diesem Sinne beeinflussten die Besatzungsmächte die Länderverfassungen allein als „Prozessinitiator, -organisator und -katalysator“ (Pfetsch 1990: 244); nachhaltige Konsequenzen für die in der vorliegenden Studie aufgedeckten unterschiedlichen Demokratiemuster sollten damit vernachlässigbar sein.

Nichtsdestotrotz offenbaren einzelne Positionen und institutionelle Ausmessungen einiger Bundesländer auffällige Besonderheiten, die mit den Verfassungstraditionen der jeweiligen alliierten Besatzungsmächte in Zusammenhang gebracht werden könnten. Beispielsweise zeigen Bayern und Hessen hohe Werte auf der judikativen Dimension, will sagen: eine vergleichsweise starke Verfassungsgerichtsbarkeit, die nicht zuletzt die starke Stellung der US-Gerichte und des Supreme Court widerspiegelt. Zudem warten Bayern und Hessen mit einer starken dezentralen Architektur auf und drücken damit die amerikanischen Vorstellungen einer territorialen Machtaufteilung und der finanzpolitischen Autonomie kleinerer Gebietskörperschaften aus. Als Länder der britischen Zone befinden sich ferner Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im eher mehrheitsdemokratischen linken unteren Quadranten und scheinen hinsichtlich der vergleichsweise schwach ausgeprägten Judikative der britischen Tradition zu folgen. In dieser Ländergruppe weisen Niedersachsen und Schleswig-Holstein überdies ein relativ disproportionaler Wahlsystem auf und Nordrhein-Westfalen offenbart eine ausgeprägte Machtkonzentration der Exekutive. Der Einfluss der französischen Besatzungsmacht ist allein bei Rheinland-Pfalz in Ansätzen sichtbar. So spiegelt der Grad an exekutiver Machtdiffusion den damaligen französischen Wunsch nach einem vergleichsweise starken Parlament wider (Pfetsch 1990: 243). Freilich vermag der Rückgriff auf die Verfassungspolitik der Besatzungsmächte keine vollumfängliche Erklärung für die Verortung der Bundesländer zu liefern. Weder die Position des Saarlandes (schwach ausgeprägte Parlamentsrechte, aber vergleichsweise stark zentralisierter Staatsaufbau) noch die Lagen von Niedersachsen (starke exekutive Machtaufteilung) oder Hamburg (vergleichsweise konkordanzdemokratisch geprägt) sind durch den Einfluss der Alliierten zweifelsfrei zu begründen. Zudem lassen sich die eher proportionalen Wahlsysteme von Nordrhein-Westfalen und Hamburg schwer mit dem britischen Vorbild in Einklang bringen. Baden-Württemberg kommt in dieser Betrachtung aus zwei Gründen noch eine Sonderrolle zu: Zum einen wurde der Südweststaat nicht durch die alliierten Besatzungsmächte gegründet, sondern erst 1952 durch eine Volksabstimmung aus der Taufe gehoben. Zum anderen war das Gebiet unter zwei Westmächten aufgeteilt (französische Besatzung im Süden und amerikanische Besatzung im Norden und Westen), so dass eine eindeutige Beeinflussung einer einzigen Besatzungsmacht wenig wahrscheinlich erscheint.

Die Grenzen derartiger Erklärungsansätze werden durch den Einfluss so genannter „critical junctures“ aufgedeckt. Die an bestimmten historischen Wendepunkten getroffenen Entscheidungen können zu Pfadwechseln und lernbedingten Institutionenreformen führen, die zwar kontextuell bedingt sind, aber die Logik institutioneller Regimes neu bestimmen (Kaiser 2002). Die Position Schleswig-Holsteins auf der exekutiven Machtteilungsdimension kann beispielsweise auf das zu Beginn der 1990er Jahre gestiegene Misstrauen gegenüber der Regierung zurückgeführt werden. Dies hatte eine Stärkung der Kontrollorgane Legislative und Volk zur Folge (Gunlicks 2003: 141), was nicht zuletzt den in der vorliegenden Studie ermittelten Indexwert zur Messung der Parlamentsstärke von 3,2 (Zeitraum bis 1990) auf 6,0 (Zeitraum ab 1990) ansteigen ließ. Den Hintergrund für diese Entwicklung bildete die Verabschiedung der neuen Landesverfassung im Jahre 1990. Auslöser für die Verfassungsreform waren die Vorgänge im Rahmen der so genannten „Barschel-Affäre“, die Ende der 1980er Jahre durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss aufgearbeitet wurden. Der Ausschuss empfahl dem Landtag die Durchführung institutioneller Reformen, die unter anderem eine wirksamere Kontrolle der Regierung sowie eine Stärkung der Rechte des Landtags zum Ziel haben sollten (von Mutius et al. 1995: 6ff.). Der Zielsetzung wurde durch die Einführung umfangreicher Initiativ- und Informationsrechte zugunsten des einzelnen Abgeordneten Rechnung getragen. Neben der Erweiterung der parlamentarischen Kontrollrechte zeugt auch die im Zuge der Barschel-Affäre etablierte direkte Volksmitsprache in Schleswig-Holstein für den besonderen Einfluss historischer Wendepunkte auf die Reform und den Wandel von Institutionen. Neben den Vorgängen in Kiel ließe sich darüber hinaus auch die Lage Sachsens auf der ersten Dimension mit der in Ostdeutschland einzigartigen Dominanz der CDU unter Kurt Biedenkopf in den 1990er Jahren im Sinne besonderer historischer Wegmarken begründen.

Es muss schließlich aber auch festgehalten werden, dass sich die Verortung der Länder sowohl auf der ersten als auch auf der dritten Dimension durch das (tagesaktuelle) politische Geschehen beeinflussen lässt. Die Positionen auf diesen Dimensionen werden etwa durch Elemente der effektiven Parteienzahl im Parlament, der Zusammensetzung der Regierung und von den Kontrolltätigkeiten des Parlamentes bestimmt. Diese politischen Institutionen unterliegen insbesondere auf gliedstaatlicher Ebene immer wieder gewissen Veränderungen und tragen dem Charakter des subnationalen Experimentierfeldes in besonderem Maße Rechnung. Im Gegensatz zu den angesprochenen Dimensionen zeigen sich die Elemente der judikativen Machtteilung abgesehen von Veränderungen im Zuge außerordentlicher Entwicklungen (wie beispielsweise der deutschen Wiedervereinigung) wesentlich wandlungsresistenter. Zusammenfassend zeigt sich, dass trotz der immer wieder deklarierten Homogenität der deutschen Gliedstaaten und der durch das Grundgesetz vorgegebenen Rahmenbedingungen eine sichtbare Varianz politisch-institutioneller Konfigurationen zwischen den Bundesländern besteht. Diese institu-

tionelle Vielfalt spiegelt die ungleichen Demokratiekonzeptionen auf Deutschlands subnationaler Ebene wider.

*Anhang 1: Faktorenwerte der Bundesländer*

Bundesland	Faktor 1	Faktor 2	Faktor 3
Baden-Württemberg	-0,45	-1,54	-0,93
Bayern	-0,87	2,49	0,83
Berlin	1,87	-0,52	0,78
Brandenburg	0,53	0,17	0,10
Bremen	1,99	0,16	0,13
Hamburg	0,62	-0,39	0,79
Hessen	-0,25	1,14	-1,17
Mecklenburg-Vorpommern	0,51	-0,03	-0,44
Niedersachsen	-1,37	-0,92	0,88
Nordrhein-Westfalen	-0,43	-0,41	-2,41
Rheinland-Pfalz	-0,35	0,73	1,29
Saarland	-1,05	0,13	-0,22
Sachsen	-0,65	0,27	-0,28
Sachsen-Anhalt	0,74	-0,31	-0,16
Schleswig-Holstein	-1,11	-1,60	1,38
Thüringen	0,27	0,62	-0,57

*Anmerkung:* Faktor 1 = konkordanzdemokratisch-zentralisierte Dimension, Faktor 2 = judikative Machtteilungsdimension, Faktor 3 = exekutive Machtteilungsdimension.

*Anhang 2: Indikatorenwerte für den Zeitraum von 1990 bis 2005*

	Wahlssystemindex	Effektive Parteienzahl	Konsensusdemokratische Regierungsformen (Anteil)	Exekutivdominanzindex	Kommunaleinnahmen an Gesamt einnahmen des Landes (Anteil)	Verfassungsrigidität	Stärke der Landesverfassungsgerichte	Machtteilungsindex Direkte Demokratie
BW	0,42	3,09	0,30	4,00	46,65	1,17	-0,05	1,60
BY	0,75	2,06	0,00	5,50	44,75	1,83	0,92	3,51
BE	0,83	3,54	0,74	5,50	0,00	1,33	-0,39	2,93
BB	0,81	3,02	0,33	4,52	34,51	1,33	-0,05	3,12
HB	0,92	2,94	1,00	5,29	0,00	1,38	-0,09	2,45
HH	0,81	2,84	0,00	5,52	0,00	1,17	0,31	2,65
HE	0,73	2,73	0,00	3,00	45,65	1,50	0,66	2,67
MV	0,73	2,88	0,53	3,71	33,55	1,33	-0,34	2,92
NI	0,42	2,43	0,00	5,31	43,93	1,30	-0,54	2,82
NW	0,75	2,54	0,00	2,00	50,99	1,33	-1,18	1,51
RP	0,73	2,66	0,00	5,50	37,37	1,33	0,79	3,88
SL	0,50	2,19	0,00	4,00	34,99	1,33	0,54	2,53
SN	0,56	2,57	0,00	3,95	36,96	1,33	0,79	2,69
ST	0,73	3,34	0,52	4,21	36,50	1,33	-0,34	2,97
SH	0,49	2,69	0,00	6,00	41,14	1,33	-1,79	2,84
TH	0,73	2,69	0,32	3,70	31,50	1,33	0,75	2,81