

Müller | Sturm | Finke | Souris

# Parteilpolitik im Bundesrat

Der Bundesrat und seine Ausschüsse



Nomos



Markus M. Müller | Roland Sturm | Patrick Finke  
Antonios Souris

# Parteilpolitik im Bundesrat

Der Bundesrat und seine Ausschüsse



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-5278-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9453-7 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Dieser Band stellt den vorläufigen Abschluss unserer Forschung zu den Ausschüssen des Bundesrates dar. Ausgehend von eigenen Beobachtungen seiner Arbeitsweise und Entscheidungsverfahren in der Praxis entstand die Idee, die Ausschüsse aus politikwissenschaftlicher Perspektive zu betrachten. Sie sind der „Maschinenraum“ des Bundesrates, und ihre Analyse verspricht neue Antworten auf die noch zahlreichen offenen Fragen der Bundesratsforschung.

Wir möchten der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) danken. Denn ihre Förderung des Projektes „Parteipolitik im Bundesrat. Analyse anhand der Voten in den Ausschüssen des Bundesrates“ (Projektnummer 290366311, STU 122/13–1 und STU 122/13–2) von März 2017 bis Juli 2020 hat die Umsetzung des Forschungsvorhabens überhaupt erst ermöglicht.

Von Beginn an konnten wir auf die Unterstützung des Sekretariats des Bundesrates zählen. Seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die uns mit Rat und Tat zur Seite standen, haben entscheidend zum Erfolg des Forschungsprojektes beigetragen. Wir möchten besonders der Direktorin des Bundesrates, Staatssekretärin Dr. Ute Rettler, und dem Leiter der Parlamentsabteilung, Dr. Michael Wissler, dafür danken. In der Bibliothek des Bundesrates haben wir zehntausende Dokumente zu den Ausschüssen ausgewertet. Wir danken der Leiterin der Bibliothek, Monika Böhm-Leitzbach, und Alexandra Schmidt für den konstruktiven Austausch und ihre Hilfe vor Ort.

Unser herzlicher Dank gilt darüber hinaus allen Verfahrensbeteiligten, die uns das Ausschusswesen des Bundesrates in Hintergrundgesprächen ausführlich erklärt haben.

Nicht nur bedingt durch den gewissermaßen zusätzlichen Dienstort des Projektes in der Bibliothek des Bundesrates in Berlin und die damit verbundene Reiseplanung war die Projektumsetzung auch aus organisatorischer Sicht eine Herausforderung. Diese wäre ohne Tanja Schorr nicht zu bewältigen gewesen, wofür ihr unser herzlicher Dank gilt. Schließlich möchten wir Erik Vollmann und Richard Zensen für ihre Unterstützung, insbesondere bei der Datenaufbereitung und Datenanalyse, danken.



# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
1. Einleitung	15
2. Der Bundesrat als Zweite Kammer	25
3. Die Ausschüsse im Geschäftsgang des Bundesrates	32
3.1 Die Ausschüsse als Maschinenraum föderaler Willensbildung	33
3.1.1 Grundzüge des Ausschussverfahrens: Zuweisung, Federführung und Stimmregeln	34
3.1.2 Zusammensetzung der Ausschüsse	37
3.1.3 Arbeitsweise	40
3.2 Von den Ausschussempfehlungen zur Plenarentscheidung	46
4. Theoretische und konzeptionelle Überlegungen	51
4.1 Der Bundesrat in der politikwissenschaftlichen Forschung	51
4.2 Das „Parlament der Oberregierungsräte“?	55
4.3 Ausschuss-Varianz-Heuristik	57
5. Ein neuer Datensatz zu den Ausschussvoten	68
5.1 Die Ausschussniederschriften als Primärquelle für wissenschaftliche Analysen	70
5.2 Die Fälle im Datensatz: Ausschussentscheidungen	72
5.3 Zuordnung der Länderstimmen zu den Parteien	75
5.4 Parteilinien und Entscheidungstypen	78
5.5 Kategorisierung der Entscheidungsvorgänge	80
5.6 Untersuchungszeiträume im Datensatz	85

6.	Parteilpolitik in den Ausschüssen im Überblick	91
6.1	Parteilinien in den Ausschüssen	91
6.2	Parteilpolitik und Mehrheitskonstellationen im Bund	94
6.3.	Weitere Zugänge zur Rolle von Parteilpolitik in den Ausschüssen	98
6.3.1	Ausschüsse	98
6.3.2	Entscheidungsvorgänge	103
6.3.3	Zeitpunkt in der Wahlperiode auf Bundesebene	108
6.4	Die Bedeutung von Parteilpolitik in den Ausschüssen	110
7.	„Zwischen den Stühlen“: VertreterInnen der großen Koalitionen in den Ausschüssen	112
7.1	Mitglieder großer Koalitionen in den Ausschüssen	116
7.2	Wie votieren die VertreterInnen von Ländern mit großer Koalition?	121
7.3	Fallstudien zum Abstimmungsverhalten in der Praxis	125
7.3.1	Gesetzesentwurf zur Neuausrichtung arbeitsmarktpolitischer Instrumente	126
7.3.2	Der Umweltbericht 1998	129
7.4	Große Koalitionen und ihre Implikationen für die Parteilpolitik in den Ausschüssen	132
8.	Eigenständige Akteure oder Mehrheitsbeschaffer für die „Großen“? Kleine Parteien in den Ausschüssen	134
8.1	Die „Kleinen“ in den Ausschüssen des Bundesrates	137
8.2	Parteilinien, Allianzen und Konflikte	142
8.3	Fallstudien zum Verhalten der „Kleinen“ in der Praxis	146
8.3.1	Die FDP im Wirtschaftsausschuss	147
8.3.2	Die Grünen im Umweltausschuss	150
8.3.3	Die Linke im Gesundheitsausschuss	153
8.4	Die „Kleinen“ in den Ausschüssen	155
9.	Parteilpolitik trifft Fachlichkeit: der Rechtsausschuss	157
9.1	Die Ausschussmitglieder des Rechtsausschusses	160
9.2	Entscheidungstypen im Überblick	163

9.3	Prüfung der Zustimmungsbefähigung im Rechtsausschuss	169
9.3.1	Die Zustimmungsbefähigung als formale Rechtsprüfung	170
9.3.2	Die Zustimmungsbefähigung als Gegenstand von Parteilpolitik	172
9.4	Parteilpolitik im Rechtsausschuss	176
10.	Konsens als Regel? Parteilpolitik im Finanzausschuss	178
10.1	Das Beratungsverfahren im Finanzausschuss	179
10.2	Entscheidungstypen im Überblick	183
10.3	Parteilpolitik in der Praxis	191
10.3.1	Das Lebenspartnerschaftsergänzungsgesetz	191
10.3.2	Verordnung zur Erhöhung der Freibeträge für erwerbstätige SozialhilfeempfängerInnen	194
10.3.3	Gesetz zur Regulierung des „Grauen Kapitalmarktes“	195
10.4	Parteilpolitik im Finanzausschuss	198
11.	Parteiinteressen unter „falschem Etikett“? Bundesratsinitiativen in den Ausschüssen	199
11.1	Die Bedeutung des Initiativrechts	201
11.2	Parteilinien bei Bundesratsinitiativen	203
11.3	Bundesratsinitiativen als Gegenstand von Parteilpolitik?	205
11.4	Urheberschaft und Motive von Bundesratsinitiativen	209
11.4.1	Urheberschaft	210
11.4.2	Motive	213
11.5	Ziele der Bundesratsinitiativen	217
12.	Europa im Parteienwettbewerb? Stellungnahmen zu EU-Vorlagen in den Ausschüssen	219
12.1	Die Entwicklung der europapolitischen Mitwirkung des Bundesrates	220
12.2	Das Ausschussverfahren zur Beratung von Stellungnahmen zu EU-Vorlagen	223

12.3	Parteilinien in der Europapolitik	229
12.4	Europa als Gegenstand von Parteipolitik	231
12.5	Parteipolitik in der Praxis	235
12.6	Umstrittene Stellungnahmen zu EU-Vorlagen	239
13.	Wer setzt sich durch? Der Plenarerfolg von Ausschussempfehlungen	241
13.1	Die Kongruenz von Ausschussempfehlungen	241
13.2	Die Kongruenz von Ausschussempfehlungen und Plenarbeschlüssen	246
13.2.1	Auswirkungen des Entscheidungsvorgangs	248
13.2.2	Erfolgsaussichten von Ausschussallianzen	251
13.2.3	Unterschiede zwischen einzelnen Ausschüssen	256
13.2.4	Auswirkungen von Federführung	259
13.2.5	Auswirkungen der Mehrheitskonstellationen auf Bundesebene	260
13.3	Ausschussempfehlungen und Plenarbeschlüsse	262
14.	Parteipolitik in den Ausschüssen des Bundesrates	264
14.1	Zusammenfassender Rückblick	264
14.2	Die Rekonstruktion von Plenarvoten anhand der Ausschussvoten?	273
14.2.1	Fallstudien bei kohärenten Ausschussvoten	276
14.2.2	Fallstudien bei inkohärenten Ausschussvoten	282
14.3	Ausblick	290
	Anhang 1: Codebuch	295
	Anhang 2: Landkarte der Regierungsbeteiligungen	303
	Anhang 3: Ausschussbesetzungen	375
	Literaturverzeichnis	397

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1:	Arbeitsintensität der Ausschüsse und des Plenums	44
Abbildung 4.1:	Ausschusszuweisung nach Vorlagentyp	65
Abbildung 5.1:	Dokumentationspraxis in den Ausschussniederschriften	71
Abbildung 6.1:	Parteilinien in den Ausschüssen des Bundesrates	92
Abbildung 6.2:	Übereinstimmung von Parteilinien in den Ausschüssen	93
Abbildung 6.3:	Anzahl der Entscheidungen im Datensatz pro Ausschuss	99
Abbildung 6.4:	Anzahl der Entscheidungen pro Ausschuss über Zeit	101
Abbildung 6.5:	Parteipolitik vor und nach den Bundestagswahlen 1998, 2005 und 2009	109
Abbildung 7.1:	Ausschussmitglieder großer Koalitionen (Januar 1991 bis Dezember 2012)	118
Abbildung 8.1:	Anzahl der Kabinette mit Beteiligung von FDP, Grüne und Linke (1991 bis 2013)	136
Abbildung 8.2:	Ausschussmitglieder von FDP, Grüne und Linke (Juli 1991 bis Dezember 2013)	139
Abbildung 8.3:	Parteilinien von FDP, Grüne und Linke im Verhältnis zu den anderen Parteien	144
Abbildung 9.1:	Bildungsabschlüsse der LandesjustizministerInnen	161
Abbildung 9.2:	Berufserfahrung der LandesjustizministerInnen	163
Abbildung 9.3:	Relativer Anteil der Entscheidungstypen nach Vorgang im Rechtsausschuss	168

## *Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 10.1:	Relativer Anteil der Entscheidungstypen nach Vorgang im Finanzausschuss	190
Abbildung 11.1:	Übereinstimmung von Parteilinien bei Entscheidungen über Bundesratsinitiativen	204
Abbildung 11.2:	Urheberschaft von Bundesratsinitiativen	211
Abbildung 11.3:	Urheberschaft von Bundesratsinitiativen nach dem ROM-Schema	213
Abbildung 12.1:	EU-Vorlagen im Beratungsverfahren des Bundesrates pro Jahr	224
Abbildung 12.2:	Der Anteil von EU-Vorlagen pro Jahr in den Ausschüssen des Bundesrates	225
Abbildung 12.3:	Urheberschaft von Stellungnahme-Anträgen zu EU-Vorlagen im Wirtschaftsausschuss	227
Abbildung 12.4:	Übereinstimmung von Parteilinien in den Ausschüssen bei Stellungnahmen zu EU-Vorlagen	230
Abbildung 12.5:	Parteipolitik in den Ausschüssen bei Stellungnahmen zu EU-Vorlagen	235
Abbildung 13.1:	Kongruenz von Ausschussempfehlungen und Plenarbeschlüssen nach Entscheidungsvorgang	249
Abbildung 13.2:	Erfolgsaussichten der Ausschussempfehlungen bei verschiedenen Mehrheitskonstellationen	261
Abbildung 14.1:	Ausschussvoten zum Lebenspartnerschaftsergänzungsgesetz	283
Abbildung 14.2:	Ausschussvoten zum Vertriebenenenzuwendungsgesetz	285
Abbildung 14.3:	Ausschussvoten zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)	288

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1:	Übersicht über die 16 ständigen Ausschüsse des Bundesrates	35
Tabelle 3.2:	Ländervertretung in den Ausschusssitzungen	40
Tabelle 4.1:	Funktionen der BeamtInnen im Ausschussverfahren	56
Tabelle 4.2:	Die Ausschuss-Varianz-Heuristik im Überblick	58
Tabelle 4.3:	Entscheidungstypen innerhalb der Ausschüsse	63
Tabelle 5.1:	Auszug aus dem Datensatz	74
Tabelle 5.2:	Entscheidungsvorgänge in den Ausschüssen des Bundesrates	84
Tabelle 5.3:	Untersuchungszeiträume und Fälle im Datensatz	90
Tabelle 6.1:	Entscheidungstypen und Mehrheitskonstellationen im Bund	94
Tabelle 6.2:	Entscheidungstypen und Untersuchungszeiträume im Datensatz	97
Tabelle 6.3:	Entscheidungstypen in den Ausschüssen	102
Tabelle 6.4:	Entscheidungstypen bei Verfahren im Rahmen von Gesetzgebung	105
Tabelle 6.5:	Entscheidungstypen bei den übrigen Vorgängen	107
Tabelle 7.1:	Entscheidungstypen und große Koalitionen	122
Tabelle 7.2:	Übereinstimmende Parteilinien von SPD und Union	123
Tabelle 7.3:	Übereinstimmung von Ländervoten mit Parteilinien	124

## *Tabellenverzeichnis*

Tabelle 9.1: Entscheidungstypen im Rechtsausschuss	166
Tabelle 10.1: Entscheidungstypen im Finanzausschuss	184
Tabelle 11.1: Entscheidungstypen bei Bundesratsinitiativen	207
Tabelle 11.2: Motive für die Einbringung von Bundesratsinitiativen	215
Tabelle 12.1: Entscheidungstypen bei Stellungnahmen zu EU-Vorlagen	232
Tabelle 13.1: Verteilung der Fälle	242
Tabelle 13.2: Kongruenz von Ausschussempfehlungen	244
Tabelle 13.3: Kongruenz von Ausschussempfehlungen und Plenarbeschlüssen bei unterschiedlichen Ausschussempfehlungen	253
Tabelle 13.4: Kongruenz von Ausschussempfehlungen und Plenarbeschlüssen nach Ausschuss	257
Tabelle 13.5: Erfolgsaussichten der Ausschussempfehlungen bei Federführung	259

## 1. Einleitung

Welchen Platz hat Parteipolitik im Bundesrat? Diese Frage gehört nicht nur zu den großen Rätseln der Bundesratsforschung. Sie ist von erheblicher Bedeutung für die Klärung wesentlicher Fragen des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland überhaupt und kann darüber hinaus instruktiv für Erklärungen des Handelns politischer Akteure an sich sein. Denn zum einen eröffnet sie einen analytischen Zugang zum Zusammenhang von Entscheidungsort und Entscheidungsakteuren. Versteht man den Bundesrat als Teil der verfassungsmäßigen Hardware und die Akteure darin, einschließlich der sie prägenden Merkmale, wie etwa die parteipolitische Zugehörigkeit, als systemische Software, so verspricht die empirisch fundierte Analyse der „Parteipolitik im Bundesrat“ Erkenntnisse zum Zusammenhang von Verfassungsarchitektur und Funktionsfähigkeit. Zum anderen eröffnet sie einen analytischen Zugang zu dem genannten prägenden Merkmal „Parteizugehörigkeit“ als solchem: Was für Effekte und damit Qualitäten im Hinblick auf die politischen Akteure hat „Parteipolitik“? Lässt sie sich nachweisen oder ist sie so etwas wie „Schrödingers Katze“ in einer schwarzen Kiste: gleichzeitig da und nicht?

Beginnen wir mit dem ersten Fragenkomplex, dem Zusammenhang von Hardware und Software. Es ist das Verdienst Gerhard Lehnbruchs (1976, 2000), dass mit seiner These vom „Strukturbruch“ der Blick auf die historischen Zusammenhänge vom funktionalem institutionellen Design des Bundesrates (einschließlich seiner Einbettung in das jeweilige Gefüge der anderen Staatsorgane) und seiner Praxis gelenkt wurde. Unter Praxis ist dabei nicht einfach nur der historische Befund zu verstehen, sondern auch die empirisch überprüfbare Logik des Handelns seiner Akteure, also seiner Mitglieder. Es macht einen Unterschied, ob die als Bundesrat handelnden Mitglieder (seit seinen Anfängen 1871 durchgängig VertreterInnen der Landesregierungen bzw. VertreterInnen der je herrschenden Dynastien oder Senate) unabhängig von der im Parlament (Reichstag, später Bundestag) sich abspielenden Parteipolitik agieren oder nicht. Die staatsrechtliche Hardware des Bundesrates entstammt, wenn man so will, nicht nur einer vor-republikanischen Epoche. Sie ist, so lehrt uns Lehnbruch, auch für eine andere Aufgabe (formale Aufgabenbestimmung) entworfen. Sie setzt auf ein bestimmtes, an verhandlungsdemokratischen Normen orientiertes Akteursverhalten, also eine als gegeben angenommene Software. Mehr

## 1. Einleitung

noch: Beides steht in einem sensiblen Verhältnis zu den übrigen konkurrenzdemokratisch ausgerichteten Verfassungsorganen, namentlich Parlament und Regierung. Als maßgeblich hat sich hierbei Art, Ausgestaltung und Umfang des Parteiensystems, vor allem des Parteienwettbewerbs, herausgestellt, so jedenfalls die Analyse Lehmbruchs.

Nach einem, auch vom Bundesrat selbst gerne gezeichneten Selbstbildnis handelt es sich bei dieser „Zweiten Kammer“ (der Begriff ist zumindest problematisch, dazu ausführlich in Kapitel 2) um einen Ort der Sachpolitik. Das für Zweite Kammern formulierte Postulat eines „sanior pars“ – des wörtlich übersetzt: „gesünderen Teils“, also von parteilichen Ränkespielen verschont – wird zumindest normativ in Teilen des (primär rechtswissenschaftlichen) Schrifttums auch für den Bundesrat in Anspruch genommen. Jedenfalls sind seine interne Konstruktion, seine nicht gleichwertige, wenngleich bedeutende Teilhabe am Gesetzgebungsverfahren und auch sein öffentliches Erscheinen Ausdruck eines Anspruchs, als Verfassungsorgan einen fachlichen Mehrwert für die Gesetzgebung auf Bundesebene zu leisten. Namentlich seine Beherrschung durch die Exekutiven der Länder, verstärkt um ein beamtenbasiertes Vertretungssystem in seinen Ausschüssen, sind kaum anders zu rechtfertigen als über das normative Ziel, einen hochwertigen Transformationsriemen für Verwaltungsexpertise in die Bundesgesetzgebung seitens derjenigen zu installieren, die kraft Verfassungsordnung in Deutschland den Schwerpunkt der Verwaltungspraxis bilden. Kurz gesagt geht es neben der föderalen Legitimation (also der Repräsentation regionaler Interessen und deren Ausgleich, dazu auch ausführlich in Kapitel 2) eben auch um die Effektivität und die Effizienz des sich aus Gesetzgebung ergebenden Vollzugs. Dazu gehören nicht nur die bürokratischen Feinheiten einer mehr oder weniger konsistenten Regelung und ihrer Praktikabilität. Selbstverständlich geht es auch, und vor allem, um ihre Auswirkungen in finanzieller oder organisatorischer Hinsicht auf die Träger des Vollzugs, also die Verwaltungen in Ländern und Kommunen.

Es passt nicht in das skizzierte Selbstbildnis, wenn von einer parteipolitischen Überlagerung der Entscheidungen des Bundesrates die Rede ist. Lehmbruch hat für den von ihm untersuchten Zeitraum (Sturm 1999) gründlich gezeigt, dass diese passieren kann, wann sie wahrscheinlich ist und vor allem, dass sie die Funktionsfähigkeit des politischen Systems beeinträchtigen kann (vergleichend und abweichend Rogers 2003). Letzteres jedenfalls dann, wenn man, verkürzt gesagt, nicht-fachlich begründete Zustimmungsverweigerung seitens des Bundesrates als illegitime Behinderung („Blockade“) der Arbeit der Bundesregierung und ihrer Mehrheit im

Bundestag ansieht. Eine solche Sichtweise definiert den Bundesrat in erster Linie als Oppositionsinstrument und potentielle Blockademacht.

Hier schließen sich zwei Überlegungen zwingend an. Zum einen die Skepsis, ob die Prämisse der *illegitimen* Blockade überhaupt stimmt. Der Kern dieser Frage geht zurück auf die so genannte „*divided government*“-Debatte, deren Ursprung in den USA liegt (ausführlich in Sundquist 1992). Im präsidentiellen Regierungssystem, sofern es wie in Amerika mit einem ausgeprägten Zwei-Parteien-System verbunden ist, besteht diese Möglichkeit, ja sie ist, wie die vergangenen Jahrzehnte zeigen, sogar häufig der Fall: Die Partei des Präsidenten und die Mehrheitspartei in einer bzw. beiden Kammern des Kongresses unterscheiden sich. Aufgrund der hochgradigen Kopplung der Verfassungsorgane auf Bundesebene (Fisher 1993), die als „*separate institutions sharing powers*“ formuliert wurde, ist die Folge „*gridlock*“, also „Blockade“ des politischen Prozesses. Und doch gibt es einen signifikanten Unterschied in der Debatte zur analogen Situation zwischen Bundesregierung (einschließlich ihrer Bundestagsmehrheit, die sie im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland hat) und Bundesrat: Beim US-Senat, als Zweiter Kammer des amerikanischen Kongresses und damit Pendant zum Bundesrat, würde man nicht per se eine *illegitime* „Blockade“-Haltung identifizieren, nur weil dieser – auch aus parteipolitischen Gründen – wahlweise dem Präsidenten und/oder dem Repräsentantenhaus *nicht* folgt. Die Wirkung des Systems von „*checks and balances*“ bringt Blockade hervor und wird von Wissenschaft und Praxis mitunter heftig kritisiert; aber die Handlungen der Akteure (hier: der SenatorInnen), die in Gesamtheit die Blockade hervorbringen, gelten deswegen nicht als illegitim. Die Errichtung von Mechanismen, die schnellen, und deshalb nach Ansicht der Verfassungsväter latent übereilten und womöglich leichtfertigen, Regierungsentscheidungen entgegenwirken, ist in der Logik dieser „*constitutional governance*“ auch kein Konstruktionsmangel, sondern ein Ausweis wunschgemäßer Verfassungsgestaltung. Vor zwei Entwicklungen hatten die Verfassungsväter Angst, wie uns die Federalist Papers lehren: vor Machtkonzentration und vor der Tyrannei der Mehrheit. Gewaltbeschränkung zur Dämpfung der Eingriffsfreudigkeit der Bundesregierung war das Mittel der Wahl.

Auch das amerikanische Regierungssystem wurde von seinen Autoren im Jahr 1789 fraglos anders verstanden, um nicht zu sagen „designt“, als es heute gelebt wird. So mag die Vorstellung eines Senats im Sinne eines republikanischen Pendants zum royalen „*Privy Council*“ im britischen Königreich angesichts des Gesamtgefüges der Verfassung vielleicht von Anfang an unrealistisch gewesen sein (Sundquist 1992: 61). Der Senat war ur-

## 1. Einleitung

sprünglich nicht als klassische parlamentarische „Kontrolle“ – im Sinne des französischen „*contre-rolé*“, also als Gegenspieler der Exekutive bzw. Krone – vorgesehen und noch weniger im Sinne des englischen „*control*“ als Beherrscher der Exekutiven. Es sollte vielmehr um „*advice and consent*“ gehen, also ein – mit verbrieften Rechten ausgestattetes und in jeder Hinsicht unabhängiges – aber nicht von parteipolitischen Attitüden geprägtes Beratungsgremium des Präsidenten. Das hatte sich ziemlich schnell als Illusion herausgestellt, und der Senat wurde eine vollwertige, im Hinblick auf eine Reihe von Kompetenzen sogar mächtigere, Gesetzgebungskammer. Senator wurde man bis zum ausgehenden 19. Jahrhundert zwar nicht durch Volkswahl; die Rekrutierung hing, der Berufung der LändervertreterInnen in die Bundesversammlung des Grundgesetzes nicht unähnlich, an Entsendeentscheidungen der Parlamente der Einzelstaaten. Aber immer hatte die Rekrutierung eine parlamentarische, jedenfalls nicht exekutivische Prägung.

Die als solche weithin angenommene latente Illegitimität von Parteipolitik im Bundesrat dürfte nicht zuletzt vor diesem Hintergrund maßgeblich von seiner starken Exekutivprägung herrühren. Anders als in der Bismarckschen Konzeption ist der Bundesrat des Grundgesetzes (GG) eben nicht mehr der Versammlungsort der Souveräne des Landes, mithin also das Pendant zum „*King in Parliament*“ nach dem britischen Verfassungsverständnis. Der Bundesrat ist, schlicht und ergreifend, funktional eine Erweiterungskammer der Gesetzgebung zur Berücksichtigung der Belange der Länder auf Bundesebene. So plausibel die Repräsentation dieser Länderbelange durch die Exekutive im Hinblick auf effiziente Verfahren ist, so sensibel wird sie, wenn – scheinbar von Landesinteressen abweichende – Parteipolitik erkennbar wird. Der letzte weitreichende Versuch, den Bundesrat als Institution parteipolitisch zu instrumentalisieren ging, je nach Sichtweise, vom Bundesrat in der zweiten Amtszeit des Bundeskanzlers Gerhard Schröder bzw. von Gerhard Schröder selbst aus, der in seiner Bundestagsrede zur Vertrauensfrage am 1. Juli 2005 dem Bundesrat einen Mangel an „Haltung“ (es bleibt unklar, was das sein soll) vorwarf. Schröder (2006: 445f.) sagte: „Die Situation im Bundesrat ist dabei nicht nur eine Frage der Mehrheit, sondern sie ist zunächst einmal eine Frage der Haltung, wie die Zahl der Einsprüche nach abgeschlossenem Vermittlungsverfahren exemplarisch zeigt. In der laufenden Wahlperiode hat die Bundesratsmehrheit in 29 Fällen Einspruch gegen das entsprechende Gesetz eingelegt. Das, meine Damen und Herren, ist fast so häufig wie in den ersten zwölf Wahlperioden der Jahre 1949 bis 1994 zusammen. Ersichtlich geht es der Bundesratsmehrheit in diesen wie in anderen Fällen, etwa in

der Steuerpolitik oder beim Subventionsabbau, nicht mehr um inhaltliche Kompromisse oder staatspolitische Verantwortung, sondern um machtvergessene Parteipolitik, die über die Interessen des Landes gestellt wird.“ Der Bundesrat wurde so erfolgreich Teil einer verfassungsrechtlich fraglichen Begründung des Vertrauensverlustes in den Bundeskanzler mit dem Ziel der Auflösung des Bundestages. Selbstverständlich ging es der Regierung Schröder mit ihren Gesetzgebungsvorhaben nicht weniger um die Umsetzung koalitionärer, und damit parteipolitisch geprägter, Intentionen. Während weder die akademische noch die öffentliche Debatte diesen Umstand als problematisch ansieht, gilt dies nicht gleichermaßen für den Bundesrat, respektive die Landesregierungen, die ihn beschicken.

Man mag den Befund der latenten Illegitimität von Parteipolitik im Bundesrat bedauern oder nicht, man mag ihn mit guten (und sicher auch weniger guten) Gründen als ungerechtfertigt und damit irrelevant zurückweisen oder nicht, er durchzieht die politischen Debatten der Bundesrepublik im Hinblick auf den *topos* „Regierbarkeit“ seit Jahrzehnten. Immer dann, wenn die öffentliche Debatte einen „Reformstau“ als Ursache wirtschaftlicher oder fiskalischer Schieflagen bzw. mangelnde Reaktionsgeschwindigkeit in Krisen, wie im Frühjahr 2020 zu Beginn der Corona-Pandemie, in Deutschland diagnostiziert, gerät schnell der Föderalismus als wesentliche Ursache der „Politikverflechtung“ (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) ins Visier. Und dabei die vermeintliche „Blockadepolitik“ oppositioneller Kräfte im Bundesrat. Die normative Debatte erscheint uns, wie derartige Fragestellungen es in der Regel sind (Habermas 1973), nicht entscheidbar. Daher kommt es auf empirischer Ebene darauf an, das konkrete Ausmaß von Parteipolitik im Bundesrat als zentralem Aspekt in den Debatten über die Funktionalität (oder Dysfunktionalität) des föderalen Regierungssystems in der Bundesrepublik überhaupt zu erfassen und zu beschreiben.

Das führt zur zweiten Überlegung im Hinblick auf die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des bundesstaatlichen Systems bzw. einer vermeintlichen (illegitimen) Behinderung der Arbeit der Bundesregierung: Sind „Blockaden“ als Beeinträchtigung dieser Funktionsfähigkeit richtig bewertet? Und kann man „reine Fachlichkeit“ als Begründung für Zustimmungsverweigerung im Bundesrat als (legitime) Fallkategorie überhaupt abgrenzen? Nehmen wir als Beispiel die Diskussion um eine bundesseitige Förderung der Schulen sowie den Wiedereinstieg des Bundes in die Wohnungspolitik, vor allem die Wohnbauförderung, wie sie der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD von 2017 vorsieht. Hierfür war eine Grundgesetzänderung erforderlich. Die Bundesregierung legte einen Entwurf

## 1. Einleitung

vor, der dem Bund substanzielle Gestaltungsrechte in beiden Politikfeldern eingeräumt hätte. Der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann<sup>1</sup> lehnte den Vorstoß mit Verweis auf die föderale Kompetenzordnung ab. Sie sieht die gesetzgeberische Zuständigkeit – natürlich für die Schulpolitik, aber ebenso seit der Föderalismusreform 2007 für die Wohnbaupolitik – ausschließlich bei den Ländern. Ein Eingriff in diese (gesetzgeberische) Gestaltungshoheit mit Hilfe von Finanzzuweisungen hätte die Balance von Bund und Ländern verändert. Bis zu den entscheidenden Abstimmungen im Bundesrat formierte sich eine geschlossene Linie der 16 MinisterpräsidentInnen, ein nicht alltäglicher Vorgang, der geteiltes Echo in der Medienöffentlichkeit auslöste. Denn natürlich verzögerte dieser Widerstand gegen eine bundesseitige Eingriffsmöglichkeit in die gesetzgeberischen Gestaltungsspielräume der Länder in der Schul- und der Wohnbaupolitik die Zurverfügungstellung der Bundesmittel. Es schälte sich in einem Vermittlungsverfahren ein Kompromiss heraus, der bis Ende 2019 ins Werk gesetzt wurde.

Waren dieser – eindeutig föderalismuspolitisch bewegte – Widerstand, und damit die „Blockade“, funktional oder dysfunktional? Das Beispiel zeigt, dass die Suche nach einem fachlich-sachlichen Optimum bei Entscheidungen in den Verfassungsorganen, auch dem Bundesrat, nicht ohne weiteres als eine richtige Aufgabenstellung erachtet werden kann. Das Anliegen von Ministerpräsident Kretschmann war kein parteipolitisches, und es war im Übrigen auch keines der Verwaltungseffizienz (jedenfalls nicht primär, wiewohl der Vollzug beim Entwurf der Bundesregierung ebenfalls zum Problem geworden wäre). Es ging um die Wahrung der föderalen Integrität der Kompetenzordnung. Doch der von ihm ausgehende Widerstand der Länder blockierte, wenn man so will, die Politik der Bundesregierung und die Umsetzung des von der regierenden Koalition Vereinbarten. Auch wenn der Vorgang, schon wegen der in Rede stehenden Verfassungsänderung, kein alltäglicher war, zeigt er die Problematik einer Gleichsetzung von Dysfunktionalität und dem Vorliegen von länderseitiger Blockierung.

Hier erreichen wir den am Anfang angerissenen zweiten großen Fragenkomplex, der durch die Eingangsfrage nach dem Platz der Parteipolitik im Bundesrat aufgeworfen wird: Dem Effekt und der Qualität von Parteipolitik für politische Akteure. Anders formuliert: Was ist eigentlich Parteipolitik, woran erkennt man sie, und kann man sie messen?

---

1 Niederschrift der 969. Sitzung des Bundesrates am 06.07.2018, S. 195f.

Die „*Do-parties-matter?*“-Forschung, und ihr deutscher Ableger namens „Parteiendifferenz“-Forschung (vgl. zum Beispiel Sack/Töller 2018) zielt auf die Diagnose des Eigenbeitrags von Parteien zu *Policy*-Ergebnissen. Dabei ist die Messbarkeit des Einflusses von „Partei(politik)“ auf *Policy*-Prozesse alles andere als trivial. Wenn zum Beispiel eine europarechtliche Entwicklung im Bereich des Berufsrechts mit dem Ziel eines transparenten und leichteren Zugangs, etwa in den Bauberufen (ArchitektInnen, IngenieurInnen), praktisch eine Systemänderung des deutschen Bauberufsrechts erforderlich macht, so ist es nicht unwahrscheinlich, dass sich EU-kritischere Parteien unter Bezug auf europäische „Regulierungswut“ oder die Wahrnehmung nationaler Souveränität mit einer ablehnenden Haltung gegen Änderungen des bestehenden deutschen Bauberufsrechts wenden. Und dies ungeachtet der Frage, ob der transparente und leichtere Zugang zu den Bauberufen wünschenswert ist bzw. eine grundständige Änderung des deutschen Systems (auch aus anderen Gründen, also sowieso) angezeigt wäre. Die parteipolitische Besetzung eines (Fach-)Themas hat häufig parteistategisches Verhalten anderer Parteien zur Folge. Sie äußern sich dann, entweder zur Abgrenzung gegen EU-kritischere Parteien, befürwortend oder, um sich „nicht die Butter vom Brot nehmen zu lassen“, unter Tenorierung im Hinblick auf die Befürwortung des europäischen Projekts moderat ablehnend, möglicherweise aber auch noch radikaler europäische Einflussnahme zurückweisend.

Die parteipolitische Besetzung von Positionen (für oder gegen die Änderung des Bauberufsrechts) hat in diesem Szenario weniger mit der Fachmaterie (und ihrer Diskussion in Parteigliederungen) selbst zu tun, als mit strategischen Positionierungen auf der Wettbewerbsebene. Sie ist hier vom Verhalten der anderen Parteien angesichts eines nach Werten und Normen aufgeteilten Spektrums der Parteienwelt geprägt. Man könnte ein derartiges Szenario bzw. eine solchermaßen durchgeführte Analyse in Anlehnung an die Denkschulen-Systematik der Internationalen Beziehungen (vgl. zum Beispiel Kapitel 3 in Müller 2011a) als „neorealistisch“ bezeichnen. Doch wie werten wir hier Parteipolitik und die Frage, inwieweit Parteiendifferenz auf *Policies* messbar Einfluss nimmt? Etwa im Vergleich zu parteipolitisch tief verwurzelten Positionen im Hinblick auf die Einführung des Mindestlohns, einer Reichensteuer oder eines Kopftuchverbots haben wir es sicher mit einer anderen Qualität von Parteipolitik zu tun. Im Ergebnis besteht unseres Erachtens latent die Gefahr, Parteipolitik nur deshalb zu diagnostizieren, weil Parteien bestimmte Positionen beziehen bzw. Verhaltensweisen zeigen – damit ist aber noch nicht mehr als eine Symptomatik beschrieben. Es erinnert ein bisschen an die Abraham Maslow zuge-

## 1. Einleitung

schriebene Sentenz: „Wer als Werkzeug nur einen Hammer hat, für den sieht jedes Problem wie ein Nagel aus“.

Es ist unumstritten, dass sowohl Partei- als auch Fach- und Länderinteressen eine Rolle bei der Entscheidungsfindung im Bundesrat spielen. Die relative Bedeutung der Parteipolitik für die Arbeit des Bundesrates wurde bisher auf zwei Wegen ermittelt. Erstens wurde – teilweise mit Bezug auf den Vetospieleransatz (Tsebelis 2002) – auf der Grundlage der parteipolitischen Orientierung der im Bundesrat vertretenen Landesregierungen auf ein fehlendes oder vorhandenes Blockadepotential geschlossen. Dieses Modell geht notwendigerweise von Ländern aus, die von Parteien regiert werden, die nicht in der Bundesregierung vertreten sind. Das ermöglicht eine Grobzeichnung von Entscheidungsprozessen, jedoch ohne Berücksichtigung landesspezifischer Prioritäten. Es bleibt offen, wie auf einzelnen Politikfeldern und über Zeit tatsächlich entschieden wurde, welche Präferenzen einzelne Länder hatten und wie stark dabei die parteipolitische Komponente war. Zweitens wurde das Abstimmungsverhalten der Länder bei einzelnen politischen Entscheidungen des Bundesrates beobachtet. Punktuell konnten so Parteienkonflikte aufgedeckt werden; nur punktuell deshalb, weil die Analyse der Beschlüsse im Plenum des Bundesrates, und damit in seiner Gesamtheit als Verfassungsorgan, an eine natürliche Grenze stößt. Das Verhalten der Länder bzw. der Landesregierungen wird nämlich in den Plenarabstimmungen regelmäßig *nicht* dokumentiert. Von der eigenständigen Beobachtung vor Ort als Augenzeuge einmal abgesehen, musste die Forschung daher notgedrungen vor allem auf Äußerungen einzelner Landesregierungen vor oder nach Abstimmungen und die Berichterstattung in den Massenmedien zurückgreifen. Beides ist in der Regel aber nur für bedeutsamere Gesetzesvorhaben vorhanden.

„Politische Bedeutsamkeit“ ist nun freilich keine eindeutige Kategorie, denn sie kann sowohl materiell als auch immateriell, etwa symbolisch, evoziert werden. Die unseres Erachtens wichtigere Frage ist die „Veralltäglicherung von Parteipolitik“ (Finke/Souris 2017) über den Einzelfall hinaus. Dafür wird ein heuristischer Zugang erforderlich, der auf eine formale Kategorie abhebt und eine empirische Basis in den Blick nimmt, die eine derartige Heuristik zulässt. Die ständigen Ausschüsse des Bundesrates bieten sich hierfür an. Hier haben wir es mit einer großen Anzahl von Entscheidungen über Gesetze, Verordnungen und andere Rechtsmaterien zu tun, über die von einer begrenzten Anzahl von EntscheiderInnen (16 VertreterInnen der jeweiligen Länder) befunden wird. Ausschussarbeit ist immer konkret und immer konkret an Sachfragen ausgerichtet. Das Landesinteresse äußert sich daher unmittelbar durch das Votum des Landes zu Sach-

fragen. Dies wird in den Voten eines Landes in den Ausschüssen deutlich. Im Unterschied zum Plenum werden die Abstimmungsergebnisse in den Ausschüssen minutiös nach Ergebnis (Zustimmung – Ablehnung – Enthaltung) pro Land dokumentiert und sind mit Einschränkungen für die Wissenschaft zugänglich.

Parteilpolitik als modellplatonische Überlegung, als eine Substanz oder Idee an sich, halten wir für keine hilfreiche Kategorie. Es erscheint uns vorzugswürdig, Parteilpolitik ausschließlich aus gewissermaßen klinischen Befunden, also aus äußerlich ablesbaren Symptomen, zu erschließen. Es handelt sich um ein reduktionistisches Vorgehen. Wir diagnostizieren Parteilpolitik anhand des Abstimmungsverhaltens der Entscheidungsakteure in den Ausschüssen. Der große Vorteil liegt nicht nur darin, dass wir die Analyse damit stark vereinfachen und ein Höchstmaß an Transparenz und Verständlichkeit des Gemessenen erzielen. Sondern wir können dadurch politische Realitäten über den Einzelfall hinaus in Zahlen übersetzen und damit quantifizieren. Das schafft die Grundlage für Auswertungsverfahren, die sonst nicht oder kaum mögliche Erkenntnisse über Zusammenhänge von Akteursverhalten, Zeitpunkten, Entscheidungsmaterien und -verfahren erlauben. Kurzum: Die heuristischen Möglichkeiten verbessern sich dramatisch. Wir erkaufen dies, jedenfalls nach unserem Dafürhalten, um den Preis einer Nicht-Positionierung zu Forschungsfragen der Parteidifferenz-Forschung, zu der wir in diesem Band nur einen punktuellen Beitrag über einzelne Fallstudien in der empirischen Analyse leisten. Nichtsdestoweniger gehen wir davon aus, dass unsere Auswertungen und Schlussfolgerungen, mehr noch aber die Daten unseres Datensatzes allgemein von der *Policy*-Analyse, im Besonderen auch der Parteidifferenz-Forschung, fruchtbar genutzt werden können.

Ein neuer Datensatz stellt den zentralen Baustein unseres Forschungsvorhabens dar. In der Bibliothek des Bundesrates wurden über drei Jahre zehntausende Dokumente zu den Ausschüssen ausgewertet. Als Ergebnis ist der Datensatz entstanden: Er enthält über 800.000 individuelle Abstimmungsentscheidungen in über 51.000 Ausschussentscheidungen seit der Deutschen Einheit. Der neue Datensatz stellt damit die mit weitem Abstand größte empirische Basis dar, um politische Prozesse und Entscheidungen im Bundesrat offenzulegen und nachzuvollziehen. Die Detail-schärfe des Datensatzes ermöglicht vielseitige Untersuchungen, auch jenseits von Fragen nach der „Parteilpolitik im Bundesrat“ (siehe auch Kapitel 5 und Anhang 1). Gemeinsam mit einem ausführlichen Codebook in deutscher und englischer Sprache wird der Datensatz der Forschung frei zur Verfügung gestellt und ist im *Harvard Dataverse* online abrufbar (Müller/

## 1. Einleitung

Sturm 2020: Federalism Data; Permanentlink: <https://doi.org/10.7910/DVN/WBYIUX>).

Dieser Band gibt einen umfassenden Überblick über unsere Forschung zu den Ausschüssen des Bundesrates. Kapitel 2 diskutiert die deutsche Bundesratskonstruktion im deutschen Regierungssystem und im Kontext der internationalen Forschung zu Zweiten Kammern. Im Anschluss daran werden die Ausschüsse in Kapitel 3 im Geschäftsgang des Bundesrates verortet. Die Bundesratsausschüsse gehören zu den wenig erforschten Institutionen des Verfassungsgefüges der Bundesrepublik. Auch auf Grundlage zahlreicher Hintergrundgespräche mit Verfahrensbeteiligten vor Ort in Berlin erläutern wir in diesem Kapitel die Charakteristika des Ausschusswesens im Bundesrat: die Ausschusszuweisung und die Federführung, die Stimmregeln sowie ihre Zusammensetzung und ihre Arbeitsweise. Kapitel 4 beschäftigt sich mit Entscheidungshandeln im Bundesrat aus theoretischer Perspektive und stellt eine Heuristik als konzeptionellen Rahmen für die empirische Analyse vor. Nachdem wir in Kapitel 5 die zentralen Aspekte der Datenerhebung und -aufbereitung erläutern, präsentieren wir eine umfassende Datenauswertung zum Entscheidungshandeln in den Ausschüssen in Kapitel 6. In den folgenden Kapiteln 7 bis 12 geht es darum, Prozesse der Parteipolitisierung in den Ausschüssen im Rahmen von Fallbeispielen auch qualitativ zu untersuchen und nachzuvollziehen. Die ersten beiden Fallbeispiele nehmen spezifische Akteure in den Blick. Zum einen die LändervertreterInnen großer Koalitionen in den Ausschüssen und zum anderen diejenigen der kleinen Parteien in unserem Untersuchungszeitraum, also von FDP, den Grünen und der Linken. Kapitel 9 und 10 analysieren zwei besondere Ausschüsse, den Rechtsausschuss und den Finanzausschuss, während Kapitel 11 und 12 zwei spezifische (Entscheidungs-)Vorgänge in den Blick nehmen, die Gesetzesinitiativen des Bundesrates sowie seine Stellungnahmen zu Vorlagen der Europäischen Union (EU). Kapitel 13 widmet sich den Ausschussempfehlungen als Ergebnis der Beratungen innerhalb der Ausschüsse sowie ihren Erfolgsaussichten im Plenum. Kapitel 14 fasst die Ergebnisse zusammen und wagt außerdem einen Ausblick. Dabei wird auch eine Frage genauer betrachtet, nämlich, ob das Abstimmungsverhalten der Landesregierungen mittels der Ausschussvoten rekonstruiert werden kann.

## 2. Der Bundesrat als Zweite Kammer

Der Bundesrat ist „unvergleichlich“, wenn auch nicht „unvergleichbar“ – eine in der Welt verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Besonderheit (Sturm 2015c: 189). Die deutsche Bundesratskonstruktion wurde als die bestmögliche Lösung für Zweite Kammern im Föderalismus gepriesen (Sartori 1997: 189). Anders als dies der klassische Aufsatz von Money und Tsebelis (1992) tut, ist seine spezifische Mischung von territorialer und parteipolitischer Interessenvertretung nicht dem von den amerikanischen Parteien dominierten US-Senat gleichzusetzen (Sharman 1987: 89). Der Bundesrat ist formal kein Teil des deutschen Parlaments, sondern ein oberstes Bundesorgan. Erstaunlicherweise ist es eher die Rechtswissenschaft, die in dieser Feststellung nur eine Bemerkung „rein terminologischer Natur“ (Reuter 2007: 55) sieht. Aus historischer Sicht (Funk 2008) und aus Sicht der Politikwissenschaft (Sturm 2015c; von Beyme 1974: 367) ist der Bundesrat nicht zuletzt deshalb eigenständig, weil er eine Territorialkammer sein soll. Nicht nur die Funktion der Kontrolle und Verbesserung von Gesetzgebung steht in dieser Perspektive also im Vordergrund, sondern die Aufgabe der Mitwirkung durch eine im Grundgesetz garantierte Repräsentation regionaler Interessen. Je nach parteipolitischer Sichtweise und momentaner Interessenlage mag die so garantierte bundespolitische Präsenz der Länder als lästige Einmischung von „Provinzfürsten“ (Funk 2019), gemeint sind damit die LänderministerpräsidentInnen, in die Bundespolitik tagespolitisch denunziert werden oder als notwendige, weil demokratisichernde und vom Grundgesetz so vorgesehene „vertikale Gewaltenteilung“ verstanden werden.

Das Vehikel der Mitwirkung bleibt Art. 50 GG, der vorsieht: „Durch den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit.“ Für alle diejenigen, die einer historischen Interpretation des Grundgesetzes den Vorzug geben, steht – der Bemerkung des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer auf dem sechsten Bundesparteitag der CDU im April 1956<sup>2</sup> folgend – ohnehin fest: „Als wir im Parlamentarischen Rat das Grundgesetz schufen [...], haben wir nicht geglaubt, daß

---

2 Das Protokoll des Bundesparteitages wird von der Konrad-Adenauer-Stiftung online zur Verfügung gestellt <https://bit.ly/2tVcnGk> (zuletzt zugegriffen am 27.12.2019).

[sic] die Länder im Bundesrat Parteipolitik treiben. Damals waren wir noch in der Illusion gefangen, die Länderregierungen würden sich loslösen von dem Kampf der Parteien, und wir nahmen an, daß [sic] nicht dieselben Parteivorstände oder Fraktionsvorstände, die im Bundestag ihren Einfluß [sic] ausüben, dies nun auch im Bundesrat tun würden.“ Adenauers Bemerkung macht deutlich, dass die Bundesrepublik schon früh auf dem Weg zum „Parteienbundesstaat“ (Decker 2011) war, aber eben auch, wie Lehmbruch (1976: 67) betont, dass dem Bundesrat „die Funktion eines Widerlagers zur ‚Parteipolitik‘ zudedacht“ war.

Im Wirken des Bundesrates kann man wie durch ein Vergrößerungsglas auf die politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland schauen. Wir erblicken eine Institution, die ebenso wie der sie tragende Föderalismus als Ort politischer Teilhabe wenig Aufmerksamkeit erhält, eine Institution, die wegen ihrer nur spärlichen öffentlichen Kontroversen und ihrer eingespielten politischen Routinen zur deutschen „Konsensdemokratie“ beiträgt – und schließlich eine Institution, die nicht immun sein kann gegen die Dominanz von Parteien in der deutschen Parteiendemokratie.

Gesetzgebung ist ohne die zentrale Rolle von Parteien von der Themenfindung, der gesellschaftlichen Mobilisierung über Mehrheitskoalitionen bis hin zu ihrer Formalisierung nicht denkbar. Zwar werden die Mitglieder des Bundesrates nicht bei allgemeinen (Parlaments-)Wahlen gewählt, gleichwohl haben alle Landesregierungen einen parteipolitischen Hintergrund. Die Praxis, in Koalitionsverträge auf Länderebene eine Bundesratsklausel aufzunehmen, die in der Regel dazu führt, dass im Falle von Koalitionskonflikten in den Landesregierungen bei Entscheidungen im Bundesrat die „Enthaltung“ folgt, hat den Bundesrat weniger repräsentativ werden lassen. Nun gibt es immer wieder Gesetzgebung, an der sich einige Länder in der letzten Phase der Entscheidung, der Plenarabstimmung, nicht mehr beteiligen. Das Erfordernis einer absoluten Mehrheit von 35 der 69 Stimmen bei Bundesratsentscheidungen gemäß Art. 52 Abs. 3 GG kann die Wirkung der Enthaltung verschärfen, denn jede Stimme, die nicht zu dieser Mehrheit beiträgt, ist faktisch eine Nein-Stimme. Abhängig von der Art der zur Abstimmung gestellten Frage kann dies ein Vorhaben der Bundesregierung verzögern bzw. im Extremfall zu Fall bringen.

Dies hat zu einer Diskussion über die mögliche Reform der Stimmenverteilung und des Abstimmungsmodus im Bundesrat geführt (Sturm 2015b: 180; vgl. auch Best 2018; Decker 2008; Wagschal/Grassl 2004). Die geltende Stimmenspreizung von drei bis sechs Stimmen, welche in Art. 51 Abs. 2 GG festgelegt ist, gibt den kleineren Ländern im Bundesrat ein Gewicht, das ihrem Bevölkerungsanteil nicht entspricht und diese deutlich

bevorzugt. Eine Stimme des bevölkerungsärmsten Landes, Bremen, steht für 226.000 Einwohner, eine Stimme des bevölkerungsreichsten Landes, Nordrhein-Westfalen, hingegen für fast drei Millionen Einwohner. Die einheitliche Stimmabgabe führt zu dem erwähnten Phänomen der zunehmenden Stimmenthaltung. Das Erfordernis der absoluten Mehrheit erhöht die Hürde für positive Entscheidungen bei zustimmungspflichtigen Gesetzen und provoziert Verzögerungen durch Anrufen des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat.

Die Umwandlung des Bundesrates in eine vom Volk gewählte Zweite Kammer des deutschen Parlaments ist wohl der am weitesten gehende Reformvorschlag (Höreth 2004). Sie wurde schon in den Siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts unter Rückgriff auf die im Parlamentarischen Rat bei den Grundgesetzberatungen als Alternative genannte „Senatslösung“ (Morsey 1974; Niclauß 2008) als Mittel gegen eine Politisierung des Bundesrates ohne eine gleichzeitige Stärkung seiner demokratischen Legitimation diskutiert. „Dem Willen der Mehrheit in der Volksvertretung“, so Ellwein (1977: 295), „kann man gerade bei Wertentscheidungen nicht mit einer demokratisch nicht legitimierten Mehrheit begegnen. [...] Sollte das [...] der Fall sein, müssen alle ‚Demokraten‘ für einen Senat anstelle des Bundesrates eintreten, weil nur mit einem Senat das Nebeneinander zweier, in ihrem Zustandekommen unterschiedlicher Mehrheiten, die beide Mehrheitsherrschaft ausüben wollen, erträglich wird.“ Die indirekte Legitimation der Entscheidungen des Bundesrates ist für Zweite Kammern in Föderalstaaten mit parlamentarischen Regierungssystemen üblicher (sieben Fälle) als die Direktwahl der Zweiten Kammern (zwei Fälle) (Russell 2012: 120). Ein Grund hierfür mag der Vorrang von territorialer vor bundesstaatlicher Organisation sein.

Vor dem Schritt zur verfahrensmäßigen „Entterritorialisierung“, wie etwa im österreichischen Bundesrat, hat der Verfassungsgeber bisher zurückgeschreckt. Diese wäre auch das Resultat der Einführung von Koalitionsstimmen, also der koalitionspolitischen Aufteilung der Stimmenkontingente einzelner Länder im Bundesrat, je nach Stärke der Koalitionspartner bzw. von Regelungen in Koalitionsverträgen. Die einheitliche Stimmabgabe impliziert, dass es eine territorial begründbare politische Position eines Landes gibt, auch wenn in der Praxis die Parteienkonkurrenz diese Position überlagert bzw. interpretiert. Die Entscheidung darüber, beispielsweise, welche nordafrikanischen Länder sichere Herkunftsländer für Geflüchtete sind, kann schwerlich in Hamburg anders gesehen werden als in Bayern, war aber dennoch Gegenstand parteipolitischer Kontroversen im Bundesrat.

## 2. Der Bundesrat als Zweite Kammer

Die neue Buntheit der Regierungskoalitionen in den Ländern macht Bundesratsbeschlüsse zudem unvorhersehbarer. Zumindest ist großen Koalitionen im Bund eine absolute Mehrheit im Bundesrat nicht mehr garantiert. Auch die AnhängerInnen von Vetospieler-Thesen müssen neu denken. Selbstverständlich gibt es weiterhin zustimmungspflichtige Gesetze, aber dass der Bundesrat als Institution insgesamt von einer Partei bzw. Koalition politisch dominiert und instrumentalisiert wird, dürfte der Vergangenheit angehören. Was Ellwein (1977: 295) ab 1973 als „Verfassungskrise“ wahrnahm – die damals neue konsequente Parteipolitisation des Bundesrates – hat sich als weniger dramatisch herausgestellt. Einerseits weil der pluralisierte parteipolitische Wettbewerb einer Dauerkonfrontation von Bundestagsmehrheit und Bundesratsmehrheit die Grundlage entzog, aber auch weil eine Unterscheidung notwendig wurde, die bisher in der politikwissenschaftlichen Literatur übersehen wird. Lehmbruch (1976) folgend wird Parteipolitik im Bundesrat in Zusammenhang gebracht mit konkurrenzdemokratischen Mechanismen, territorial orientierte Interessenwahrnehmung dagegen mit der Logik der Verhandlungsdemokratie. Wie unsere Daten zeigen werden, ist aber auch eine andere politische Praxis denkbar: das Verhandeln in der Parteiendemokratie. Was im Vorfeld der Bildung von Regierungskoalitionen selbstverständlich ist, gilt auch für den Alltag des Bundesrates, insbesondere seiner Ausschüsse: Parteien verhandeln nicht auf der Basis von Nullsummenspielen, sondern zum Erzielen politischer Kompromisse, deren Zustandekommen schon als Erfolg eigener Ordnung gepriesen wird (Sturm 2018).

Der Bundesrat ist neben den Zweiten Kammern in Bosnien-Herzegowina und der Schweiz eine der drei (in diesem Falle indirekt) gewählten Zweiten Kammern in föderalen Staaten in parlamentarischen Regierungssystemen mit Vetomöglichkeiten bei der Bundesgesetzgebung (Russell 2012: 122). Vetopositionen Zweiter Kammern veranlassen Regierungen zu strategischem Verhalten in der Gesetzgebung (Fisk 2011). Die so verursachte Schere im Kopf des Gesetzgebers, der, wie es der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt einmal formulierte, immer vorauseilend die Positionen von Bundesrat und Bundesverfassungsgericht mitdenken muss, existierte in Deutschland spätestens seit den 1970er Jahren. Sie existiert heute weiter, aber in der abweichenden Form der Suche nach parteipolitischen Bündnispartnern oder nach territorialen Partnern im Bundesrat, die sich aus finanziellen oder anderen Landesinteressen der Haltung des Bundes anschließen. Es kann also beim mäßigenden und retardierenden Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung bleiben. Fraglich ist aber, ob der Bundesrat, wie die Vetospielerthese vermutet (Tsebelis 2002), den Sta-

tus quo befördert, Reformpolitik erschwert oder Verwaltung und Justiz aufgrund ihrer Distanz zu parlamentarischen Entscheidungsprozessen in der Regel stärkt. Selbst die weniger anspruchsvolle These, dass die Mitsprache Zweiter Kammern das Volumen der verabschiedeten Gesetzgebung verringert, kann als widerlegt gelten (Rogers 2003). Die internationale Sonderstellung des Bundesrates im Reigen zweiter Parlamentskammern führt auch dazu, dass seine Zusammensetzung keinen Einfluss auf die Regierungsbildung im Bund hat – sieht man von Ausnahmefällen ab, in denen verlorene Landtagswahlen nicht nur den Bundesrat verändern, sondern auch Auswirkungen auf die Bundespolitik haben. Dieser Zusammenhang wurde generell für „echte“ Zweite Kammern nachgewiesen (Druckman/Martin/Thies 2005).

Die Frage nach der Rolle des Bundesrates in der Gesetzgebung ist aber viel grundsätzlicher zu stellen. Sie hängt sicherlich von der Ausgestaltung des Grundgesetzes ab und hier in erster Linie von der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Eine Zentralisierung politischer Aufgaben schwächt den Föderalismus und auch die Landesparlamente, aber stärkt den in der bundespolitischen Gesetzgebung verankerten Bundesrat. Paradoxe Weise profitiert damit die territoriale Dimension in der Bundespolitik durch ihre Schwächung. Profiteurinnen sind die Exekutiven, die Landesregierungen, die bei Kompetenzreformen mit der Bundesexekutive zusammenarbeiten.

Das Zusammenspiel der Exekutiven sucht sich aber auch andere Kanäle. Die Treffen der MinisterpräsidentInnen in unterschiedlichen Konstellationen gehören dazu, ebenso die regelmäßigen Länderministerkonferenzen. Der deutsche Exekutivföderalismus hat inzwischen eine stark informelle Komponente entwickelt, die dem Bundesrat zumindest indirekt selbst bei der Gesetzgebung Konkurrenz macht. So finden Sondierungsgespräche und Koalitionsverhandlungen auf breiter Basis der Exekutiven der möglichen Koalitionspartner in Bund und Ländern (gelegentlich sogar der Kommunen) statt. Die Konsequenz: Koalitionsverträge auf Bundesebene, die immer stärker zur Rechtfertigung von Bundesgesetzgebung dienen, können sich auf den inhaltlichen Beitrag des gleichen Personenkreises berufen, der in der Funktion des/der MinisterpräsidentIn einen Teil der Bundesratsstimmen dirigiert.

Die Föderalismusreformen des 21. Jahrhunderts (Sturm 2019a) haben die Kompetenzen der Länder auf der Ausgabenseite, etwa die Schuldenbremse, und damit ihre durch Gemeinschaftsfinanzierungen mit dem Bund schon bestehenden Kompetenzeinbußen weiter verschärft. Wie es Strohmeier (2004: 730) ausdrückt: Die Bedeutung des Bundesrates „[...] als

Länderkammer ist immer kleiner geworden, seine Kompetenzfülle immer größer.“ Die Verflechtung von Bund-Länder-Politiken wurde erhöht. In der ersten Auflage seiner Analyse des Parteienwettbewerbs im Bundesstaat formulierte Lehmbruch (1976: 124) noch folgenden Lehrsatz: „Entweder läuft der Parteienwettbewerb infolge der zunehmend erforderlich werdenden ‚Politikverflechtung‘ leer, oder aber er blockiert das Funktionieren der bundesstaatlichen Institutionen.“ Dieser Lehrsatz erwies sich allerdings als zu undifferenziert. Trotz wachsender Politikverflechtung ist Parteipolitik relevant, Wettbewerb nicht ausgeschlossen. Vom Ende des Funktionierens bundesstaatlicher Institutionen aus Gründen parteipolitischer Blockaden lässt sich jedoch nicht sprechen.

Blockaden im Bundesrat sind dokumentiert, nämlich als gescheiterte oder vorläufig gescheiterte Gesetzesvorhaben der Bundesregierung oder des Bundestages (Feldkamp 2011: 1163ff.; Reuter 2007: 703ff.). Es ist seit langem bekannt, dass diese Blockaden zahlenmäßig einen relativ geringen Anteil an der gesetzgeberischen Aktivität auf Bundesebene einnehmen. Dem wurde mithin entgegen gehalten, es handele sich um die politisch bedeutsameren Gesetzesvorhaben. „Politische Bedeutsamkeit“ ist, wie eingangs beschrieben, jedoch keine eindeutige Kategorie. Gerade bei materiell bedeutsamen Vorhaben bleibt offen, ob hier tatsächlich (nur) parteipolitische Überlegungen einer Ablehnung (oder Verweigerung der Zustimmung) zugrunde liegen.

Es stellen sich damit weiterhin die folgenden Fragen: Welche Gestalt nimmt parteipolitische Interessenvertretung im Bundesrat an, und welche Bedeutung hat sie gegenüber Territorial- und Fachinteressen für die Entscheidungsfindung? Trotz jahrzehntelanger Forschung bleiben diese Fragen umstritten, nicht zuletzt, weil die amtliche Dokumentation nur in Ausnahmefällen verzeichnet, wie die Landesregierungen im monatlich stattfindenden Plenum abgestimmt haben. Für den Bundesrat fehlt damit eine gesicherte empirische Grundlage für Aussagen zur Rolle von Parteipolitik gegenüber anderen Formen des Entscheidungshandelns an sich. Das eher anekdotische, jedenfalls nur eklektizistische Bild der (mutmaßlich) parteipolitisch motivierten Voten von Landesregierungen als Mitglieder des Bundesrates bedarf einer quantitativ und qualitativ geschärften Analyse. Wir argumentieren, dass genau diese möglich ist, wenn wir den eigentlichen Ort der Verhandlung und Willensbildung im Bundesrat in den Blick nehmen: seine Ausschüsse.

Der Bundesrat mag vielleicht kein Parlament im strengen Sinne sein, die Beziehungen zwischen Ausschüssen und Plenum kommen denen beispielsweise im Bundestag aber doch recht nahe. Es sind nämlich seine Aus-