

Regieren in Krisenzeiten: der Bundesrat im deutschen Bundesstaat. Verlängerter Arm der Parteizentralen oder Wahrer der Länderinteressen?

Bauer, Mathias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bauer, M. (2011). Regieren in Krisenzeiten: der Bundesrat im deutschen Bundesstaat. Verlängerter Arm der Parteizentralen oder Wahrer der Länderinteressen? *Journal für Generationengerechtigkeit*, 11(2), 44-49. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-267467>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Regieren in Krisenzeiten:

Der Bundesrat im deutschen Bundesstaat. Verlängerter Arm der Parteizentralen oder Wahrer der Länderinteressen?

von Mathias Bauer

Zusammenfassung: Das Grundgesetz legt fest, dass der deutsche Föderalismus seinen Niederschlag im Zweikammersystem findet. Anders als im Bundestag treten im Bundesrat nicht die Parteien in den Vordergrund, sondern 16 Landesregierungen. Der Bundesrat erscheint Vielen anfällig für parteipolitisch motivierte Instrumentalisierungen. Der Wandel des Parteiensystems, hin zum Fünfparteiensystem, setzt die Fähigkeit voraus, Mehrheiten für Gesetze jenseits der klassischen Koalitionsmuster zu organisieren. Nicht weniger als sieben unterschiedliche Regierungskonstellationen waren 2010 gleichzeitig in den Ländern vorhanden. Somit sind folgende Fragen zu beantworten: Droht nun Stillstand wegen Blockaden des Bundesrats? Ist der deutsche Föderalismus handlungsfähig? Gibt es Reformmöglichkeiten und sind sie nötig?

Einleitung

„Während der Bundesrat Länderinteressen vertreten und sich seine Vetomacht auf Fragen, die den Kernbereich der Länderinteressen berühren, beschränken soll, vertritt er zumindest in wichtigen Sachfragen regelmäßig Parteiinteressen.“¹

Diese Aussage zur Handlungspraxis des Bundesrats drückt die oftmals in der medialen Öffentlichkeit verbreitete Einschätzung aus, dass die Länderregierungen bei ihrem Abstimmungsverhalten im Bundesrat eher den Weisungen der jeweiligen Parteizentralen folgen, als ihr Abstimmungsverhalten an den Länderinteressen auszurichten. Der damalige SPD-Vorsitzende Oskar Lafontaine formulierte 1997 auf dem Parteitag in Hannover: „Wir werden auch in Zukunft Unsinn blockieren, das ist unsere Pflicht.“²

Im Gesetzgebungsverfahren gibt es Verflechtungsansätze zwischen Bund und Ländern, auch wenn im Zuge der Föderalismuskommission II die Politik bestrebt war, diese Verflechtung zu entwirren.³ Durch die turnusmäßigen Landtagswahlen verändern sich die Mehrheiten des Bundesrates innerhalb der Legislaturperiode einer Bundesregierung mehrfach. Hierdurch kommt es

faktisch zum Dauerwahlkampf.⁴ Die mehrstufige Gesetzgebung, nach der mehrere Rückkoppelungsprozesse und Vermittlungen stattfinden, bietet der Bundestagsopposition die Chance, über den Bundesrat gegebenenfalls Einfluss auf Gesetze der Bundesregierung zu nehmen. Dieser potenzielle Einfluss ist auch der wahlberechtigten Bevölkerung bewusst und sie nutzt daher oftmals Landtagswahlen, um mit ihrer Stimme die Politik der Bundesregierung zu beurteilen. Landtagswahlen werden somit oft zu sogenannten Testwahlen.⁵ Seit Langem konnte mit der Großen Koalition (2005-2009) eine Regierung wieder auf eine doppelte Mehrheit setzen und ‚durchregieren‘. Schwarz-Gelb verlor seine doppelte Mehrheit 2010 und ist seitdem auf den Kooperationswillen der Bundestagsoppositionsparteien bei der Gesetzgebung angewiesen.⁶

Akteurskonstellationen und Konfliktlinien

Der deutsche Föderalismus ist eine Verbindung aus einem „dualistischen Parteiensystem mit großer Wettbewerbsintensität einerseits“ und einer „spezifischen Form des

stark verflochtenen Föderalismus andererseits“, welche jeweils „von tendenziell gegenläufigen Handlungslogiken und Entscheidungsregeln bestimmt“ werden und sich gegebenenfalls gegenseitig blockieren

Seit es Menschen gibt, ist der Wett-eifer der Ansporn zu fast allem wichtigem und bedeutendem Tun gewesen.

/ Bertrand Russell /

können.⁷ Das Resultat dieser Kombination ist die sogenannte Lehmbuchse ‚Strukturbruchthese‘, nach der es einen Widerspruch in der Architektur des bundesdeutschen Staatsaufbaus gibt, der sich in der Gesetzgebung auswirkt: Während die föderale Struktur dem Element der Konsensfindung unterliegt, baut das Parteiensystem auf Konkurrenz und Wettbewerb auf, was unweigerlich zu Konflikten führt.

Im Bundesrat werden beide Elemente, Konsens und Konflikt, zusammengebracht und ausgetragen. Grande weist vor diesem Hintergrund auf die Anfälligkeit des bundesdeutschen Föderalismus für Entscheidungsblockaden hin.⁸ Allerdings schwächen

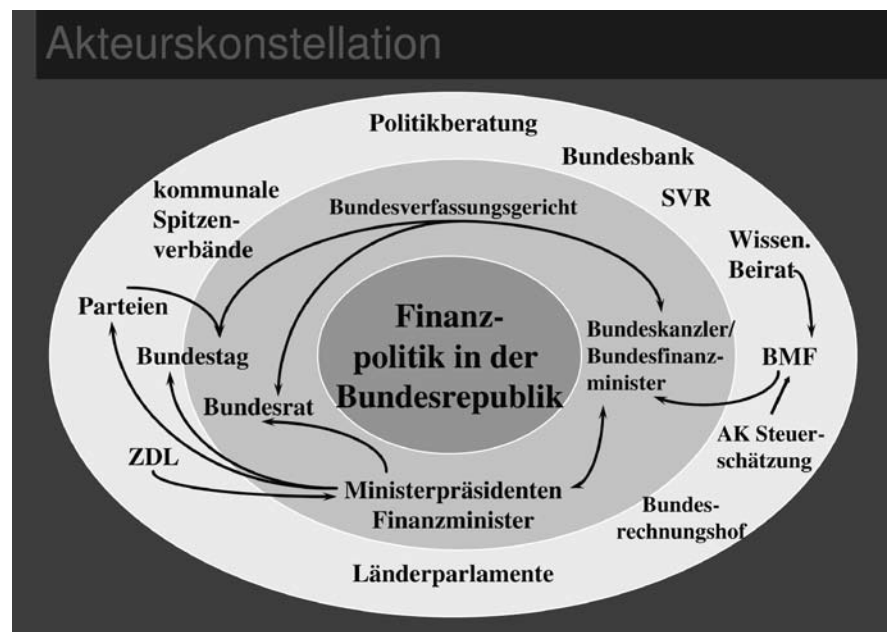


Abbildung 1: Akteurskonstellation in der deutschen Finanzpolitik¹²

sowohl das Fünfparteiensystem als auch die zunehmende Volatilität der Wählerschaft die drohenden Entscheidungsblockaden ab. Benz zufolge führen die Regionalisierung der Parteien sowie der politischen Konfliktlinien, die stärkere Ausdifferenzierung der Parteiensysteme der Länder und die zunehmende Varianz der Parteienkonstellationen dazu, dass die regionalen Konfliktlinien die ideologischen Konfliktlinien bestimmen.⁹ Dennoch existieren weiterhin verschiedene Konfliktlinien.¹⁰ Relevant in unserem Kontext sind, bei entgegengesetzten Mehrheiten, insbesondere die Konfliktlinien Bundestag/Bundesrat und Landesregierung/Bundespartei. Die erstgenannte Konfliktlinie wird im Fünfparteiensystem verstärkt eine Rolle spielen, da anzunehmen ist, dass kaum kongruente Mehrheiten in beiden Kammern herstellbar sind.¹¹ Die zweite Konfliktlinie tritt in der Regel nur selten zutage, da bereits im Vorfeld von Entscheidungen eine Synchronisation der Interessen zwischen Bundespartei und Landesregierung stattfindet. Umso mehr erregt ein abweichendes Verhalten in der medialen Öffentlichkeit Interesse.

Das Abstimmungsverhalten des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren

Bei Betrachtung der Konfliktsituation Bund/Länder (also Bundestag/Bundesrat) steht fest, dass bei entgegengesetzten Mehrheiten naturgemäß beide Seiten (Bundesregierung

Entscheidend ist nicht die Frage, ob man Macht hat, entscheidend ist die Frage, wie man mit ihr umgeht.

/ Alfred Herrhausen /

und Opposition) für ihre Positionen bei den Ländern werben und versuchen, sich ihr Abstimmungsverhalten in der Länderkammer zu sichern. Allerdings wird das Länderinteresse nicht nur ideologisch oder parteipolitisch geleitet. Am Ende steht für viele Landesregierungen ein Abwägungsprozess zwischen Parteiräson und Landesinteresse. Besonders offenkundig wird dieser Sachverhalt, wenn in einem Bundesland Landtagswahlen anstehen und der Regierungschef sich zu profilieren sucht.¹³

Das Scheitern von Gesetzesvorlagen im Gesetzgebungsprozess stellt grundsätzlich für beide Seiten, Regierung und Opposition,

Risiken dar. Während die Bundesregierung fürchtet, als schwach und handlungsunfähig zu gelten, droht der Opposition der Vorwurf der parteitaktischen Blockadehaltung.

Lehbruch kritisiert daher dieses Verfahren, das zum einen Parteienwettbewerb, zum anderen konsensorientierte Politik beinhaltet.¹⁴ Das Funktionieren des politischen Systems sei, seiner Meinung nach, durch den Strukturfehler („Strukturbruchthese“) und den damit einhergehenden knapp 42 Prozent zustimmungspflichtigen Gesetzen¹⁵ gefährdet. Auch Scharpf sieht in den daraus oft resultierenden parteipolitisch motivierten Blockaden einen Hauptgrund für die Ineffizienz des bundesdeutschen Systems.¹⁶

Ein Blick auf die in der Bundesrepublik herrschenden Mehrheitsverhältnisse legt offen, dass allerdings über weite Strecken der bundesrepublikanischen Geschichte zunächst eine kongruente Mehrheit in beiden Kammern herrschte. Erst in den 1970er Jahren traten unterschiedliche Mehrheiten auf. Die Regierung Kohl konnte lange auf eine doppelte Mehrheit zählen. Rot-Grün war dieses Privileg zumindest von 1998 bis 2000

Wahlperiode des Bundestages		1.-11.	12.	13.	14.	15.	16.	Summe
		1949-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2005	2005-2009	
2.	Versagung der Zustimmung							
2.1	Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, zu denen der Bundesrat seine Zustimmung versagt hat	88	22	33	19	21	1	184
2.2	verkündete Gesetze (z. B. nach anschließendem Vermittlungsverfahren)	49	12	12	11	15	1	100
2.3	nicht verkündete Gesetze	40	10	10	7	5	0	72
3.	Einsprüche des Bundesrates^{*)}							
3.1	Anzahl der Einsprüche	26	5	13	5	22	3	74
3.2	Einspruch vom Bundestag zurückgewiesen	19	4	12	2	22	3	62
3.3	Einspruch vom Bundestag nicht zurückgewiesen oder nicht behandelt	7	1	1	3	0	0	12

*) Die sogenannten „vorsorglichen Einsprüche“ sind hier nicht gezählt.

Tabelle 1: Abstimmungsverhalten des Bundesrates 1949 bis 2009¹⁸

Wahlperiode des Bundestages		1.-11.	12.	13.	14.	15.	16.	Summe
		1949-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2005	2005-2009	
1.	Gesetzesvorlagen insgesamt							
1.1	beim Bundestag eingebracht	6567	800	923	864	643	905	10702
1.2	vom Bundestag beschlossen, dem Bundesrat zugeleitet und von ihm beraten	4427	507	565	558	401	616	7074
1.3	vom Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet	4357	493	551	548	386	611	6946
1.3.1	als Zustimmungsgesetz ^{*)}	2257	282	328	299	196	255	3617
	(Anteil in Prozent)	(51,8)	(57,2)	(59,5)	(54,6)	(50,8)	(41,7)	52,1
1.3.2	als Einspruchsgesetz	2100	211	223	249	190	356	3329

*) Hinsichtlich der Zustimmungsbedürftigkeit bestand in mehreren Fällen eine gegenteilige Rechtsauffassung des Bundesrates.

Tabelle 2: Anzahl der Gesetzesvorlagen 1949 bis 2009¹⁹

Wahlperiode des Bundestages		1.-11.	12.	13.	14.	15.	16.	Summe
		1949-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2005	2005-2009	
Mitwirkung der Verwaltung								
4.a)	Rechtsverordnungen							
4.1	dem Bundesrat zugeleitet und von ihm beraten	5548	639	619	504	436	468	8214
4.2	Zustimmung versagt	43	1	5	3	4	3	59
4.b)	vom Bundesrat der Bundesregierung zugeleitete Verordnungsentwürfe	0	0	9	11	13	8	41
5. Allgemeine Verwaltungsvorschriften								
5.1	dem Bundesrat zugeleitet und von ihm beraten	764	47	69	58	30	44	1012
5.2	Zustimmung versagt	4	1	1	1	2	0	9

Tabelle 3: Abstimmungsverhalten des Bundesrates bei Rechtsverordnungen seit 1949²¹

beschieden. Entgegengesetzte Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat können die Umsetzung von Gesetzesvorhaben beeinträchtigen. Oder, wie Roland Lhotta fragte: „Kann man (...) von obstinaten Blockaden und von Reformverhinderung sprechen?“¹⁷

Ein Blick in die offizielle Bundesratsstatistik zeigt, dass es, trotz dieser durchaus über Strecken schwierigen Konstellationen, keine Blockadetendenzen des Bundesrates gab: Wie Tabelle 1 zeigt, hat der Bundesrat seit 1949 insgesamt 72 Gesetzesvorlagen seine Zustimmung bei zustimmungspflichtigen Gesetzen verweigert. In diesem Zeitraum gab es in toto 3617 Gesetzesvorlagen, die der Zustimmung durch die Länderkammer bedurften (siehe Tabelle 2).

Bis heute wurden somit (also auch über Zeiten entgegengesetzter Mehrheiten) nur zwei Prozent der zustimmungspflichtigen Gesetzesvorlagen endgültig von der Länderkammer blockiert.

Von den Rechtsverordnungen wurden durch die Länderkammer sogar nur 0,7 Prozent seit 1949 abgelehnt, wie Tabelle 3 zu entnehmen ist.²⁰

Bei den Verwaltungsvorschriften betrug die Ablehnungsquote im gleichen Zeitraum 0,9 Prozent.²² Eine Abweichung von der Regel stellt die 15. Wahlperiode dar: Ihre Ablehnungsquoten sind, aufgrund des Streits um die Ausgestaltung der Hartz-Gesetzgebung, im Vergleich die höchsten. Auch speziell die Ablehnungsquoten im Gesetzgebungsverfahren zu Zeiten mit ungleichen Mehrheiten fallen nicht aus dem Rahmen. Die Ablehnungsquote des Bundesrates von Gesetzen betrug zum Ausgang der 12. Wahlperiode (Regierungszeit Kohl) 3,5 Prozent. Bei prozentualer Zunahme der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung von 57,2 Prozent (12. Wahlperiode) auf 59,5 Prozent (13.

Wahlperiode) fiel die Ablehnungsquote sogar auf drei Prozent.²³ Unter Rot-Grün sank die Ablehnungsquote seit 1990 auf ihren Tiefststand von 2,3 Prozent und 2,6 Prozent.²⁴

Weder eine parteipolitische Blockadehaltung im Bundesrat bei entgegengesetzten Mehrheiten noch eine Zunahmetendenz sind somit nachweisbar.²⁵ Die Erklärungen hierzu sind vielseitig: Zum einen stärken Ministerpräsidenten gern durch Kooperationswillen ihr Standing innerhalb und außerhalb der Partei. Zum anderen ist der Politikstil einer Bundesregierung pragmatisch geprägt. So bemüht sie sich durch geschicktes politisches Taktieren, Blockaden zu umgehen. So werden entweder Gesetze in zustimmungspflichtige und in nicht zustimmungspflichtige Teile aufgespalten oder mit ‚Zustimmungsanreizen‘ versehen; teilweise werden Gesetze gar nicht erst eingebracht, um eine Ablehnung zu umgehen.²⁶

Mehrheitsfindung im Fünfparteiensystem

Doch gelten die bislang gewonnenen Erkenntnisse auch im Fünfparteiensystem? Grundsätzlich sinkt das Blockadepotenzial durch das Absenken der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung. Vor dem Hintergrund der Benzschens Analysen, nach denen das Landesinteresse sukzessiv für eine Landesregierung wichtiger wird als die Parteiräson, bilanzieren auch Detterbeck und Rensch, dass sich seit 1990 „Tendenzen zu mehr Eigenständigkeit des landespolitischen (Parteien-)Wettbewerbs und zu mehr Autonomie der regionalen Parteigliederungen feststellen“ lassen.²⁷ Es dürfte daher zu verstärkten Konflikten zwischen Bundesländern und einer Abkehr vom Konsensprinzip kommen.²⁸

Seit dem Regierungswechsel 2009 tritt nun die bis dato unerwartete Konfliktlinie ‚Bundesregierung versus kongruent-regierte Bun-

desländer‘ hervor. So verweigerten neben A-Ländern auch B-Länder Gesetzen der Bundesregierung zumindest zunächst ihre Zustimmung. Nachdem seit 2010 wieder ungleiche Mehrheiten in beiden Kammern bestehen, dürfte das Regieren für die Bundesregierung noch schwieriger werden. Zentrale Reformprojekte von Schwarz-Gelb sollen im Bundesrat durch die A-Länder blockiert werden.

Die aktuelle Bilanz über die Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 besagt, dass der große Wurf bei der Reform verfehlt wurde. Mit über 40 Prozent ist der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze noch zu hoch.²⁹ Das gesteigerte Interesse von Union und SPD nach der Zeit der Großen Koalition, sich wieder gegeneinander zu profilieren, lässt erahnen, dass parteitaktisches Handeln die Tagespolitik stärker beeinflussen und die Konsenssuche erschweren könnte. Grundsätzlich wird alleine durch die Vielzahl unterschiedlicher Koalitionen in den Ländern eine Kompromissuche, mit dem Ziel einer Mehrheit in der Länderkammer, schwieriger.

Ein Kompromiss ist nur dann gerecht, brauchbar und dauerhaft, wenn beide Parteien damit gleich unzufrieden sind.
/ Henry Kissinger /

Infolge des neuen Fünfparteiensystems dürfte es zukünftig verstärkt auch zu Dreierbündnissen auf Länderebene kommen. Soll nicht die Große Koalition bei der Regierungsbildung auf Landesebene die Regel werden, so ist es für die Mehrheitsfindung im Bundesrat notwendig, mit mehreren Parteien einen Kompromiss zu suchen. Bis zum Bruch der schwarz-grünen Landesregierung in Hamburg konnte die Bundesregierung im Bundesrat Mehrheiten mit SPD oder

Grünen erreichen.³⁰ Nach den Landtagswahlen bis Mitte 2011 ist die Mehrheit in der Länderkammer nur noch im Zusammenspiel von Bundesregierung und SPD möglich. Vom Ausgang weiterer Landtagswahlen wird abhängen, ob nicht schließlich nahezu alle im Bundestag vertretenen Parteien im Bundesrat zusammenarbeiten müssen, um in der Länderkammer Mehrheiten zu erzielen. Das föderale Mehrebenensystem der Parteien muss seine Handlungsfähigkeit beweisen.³¹ Die Politik und somit die Parteien werden sich der Herausforderung annehmen und künftig neue Wege der Mehrheitsfindung in der Länderkammer suchen.³² Die ‚temporäre Allparteien-Koalition‘ zur Mehrheitsfindung ist Ergebnis eines sich wandelnden ‚fluiden Parteiensystems‘.³³ Sie stellt, gerade vor dem Hintergrund des historisch belegten konsensualen Weges zwischen Bund und Ländern, nicht eine Bedrohung, sondern eine Chance dar.

Fazit

Der Bundesrat kann schon deswegen nicht als Blockadeinstitution betitelt werden, weil der föderale Aufbau gerade im Hinblick auf Handlungsmuster funktioniert: „Der deutsche parlamentarische Bundesstaat funktioniert, weil sich Parteienkonkurrenz und föderale Aushandlungsmuster verschränken, sich gegenseitig begrenzen und moderieren: Auf der einen Seite konkurrieren politische Parteien ebenenübergreifend um politische Macht und streben innerparteiliche Geschlossenheit an, andererseits aber sind diese Parteien keine monolithischen Blöcke oder hierarchische Organisationen, sondern vereinen unter einem Dach eine Vielzahl verschiedener, teilweise gegensätzlicher Interessen“.³⁴ Es ist unstrittig, dass aufgrund der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung im Bundesrat eine ‚Zweitregierung‘ herangewachsen ist. Allerdings weisen die Zahlen seit 1949 aus, dass eine Blockade der Bundesregierung durch die Bundesratsmehrheit nie dauerhaft stattfand. In Fällen, in denen die Länderkammer zunächst ihre notwendige Zustimmung zur Gesetzesvorlage verweigerte, nahm der Vermittlungsausschuss eine oftmals erfolgreiche Scharnierstellung ein. Die Folge der Vermittlungstätigkeit war, dass 98 Prozent der Gesetzesvorlagen, wenn auch nach einer inhaltlichen Überarbeitung, gemeinschaftlich von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurden. Das beständige Vorurteil von der Blockade-Institution Bundesrat lässt sich somit anhand der Zahlen klar widerlegen. Burkhard/Manow haben

dies mit ihrer Untersuchung zum Blockadepotenzial ebenfalls untermauert: Es gibt „keinen weithin unterstellten und intuitiv nahe liegenden linearen Zusammenhang von steigender Konfrontation bei steigender Regierungsfeindlichkeit des Bundesrats, sofern man Konfrontation über das Abstimmungsverhalten der Opposition im Bundestag operationalisiert. Vielmehr bestätigen sich [...] Modellvorhersagen, dass die Zeiten unsicherer Mehrheitsverhältnisse tendenziell Zeiten der verschärften parteipolitischen Konfrontation sind, während die Regierung in Zeiten klarer Oppositionsmehrheit – notgedrungen – den Kompromiss mit der Opposition sucht.“³⁵

Das Fehlurteil ‚Bundesrat als Blockierer‘ wähnt sich immer dann als bestätigt, wenn in Wahlkampfzeiten, aufgrund von verstärktem Profilierungsdrang der Parteien, Gesetze medienwirksam gestoppt werden. Burkhard/Manow belegen, dass insbesondere sechs Monate vor einer Bundestagswahl die Konfliktpotenziale bei der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung steigen.³⁶ Grundsätzlich sind Parteien Abbilder von Mehrebenensystemen. Parteien vereinen unter ihrem Dach Kommunal-, Landes- und Bundespartei und tragen somit intern bereits diverse Interessenunterschiede aus. Somit ist das Abstimmungsverhalten im Bundesrat das Ergebnis des vorgeschalteten parteiinternen Diskussionsprozesses. Diese parteipolitische Koordinierung ist entscheidend dafür verantwortlich, das Zuschnappen der Scharpfischen ‚Verflechtungsfälle‘ zu verhindern.³⁷

Den grundlegenden Widerspruch, den Lehbruch im Konstrukt Bundesrat bereits Mitte der 1970er ausmachte und auch später stets betonte, dass im Bundesrat immer ein Nebeneinander von Mehrheitsentscheid und föderaler Konsenssuche existiert, lässt sich nur schwer auflösen: Dies gelänge nur, wenn eine grundsätzliche Abschaffung der zustimmungspflichtigen Gesetzgebung stattfände. Bei der jetzigen Struktur wird der parteipolitische Einfluss stets auf den föderalen Aufbau wirken. Doch die Zahlen belegen, dass das Veto nur sehr begrenzt zu einem definitiven Nein des Bundesrates geführt hat. Zudem kann anhand der Zahlen keine Aussage getroffen werden, ob durch die Blockade der Gesetze im Bundesrat dem Gemeinwohl mehr geschadet wurde, als wenn sie beschlossen worden wären. Verlässliche Aussagen dazu, ob die Ablehnung zu einem Gesetz parteipolitisch oder inhaltlich motiviert war, wird kein Bundesrats-

mitglied ehrlich zugeben.

Über Reformen des bundesdeutschen, föderalen Konstrukts wurde seit längerer Zeit breit in Politik und auch Wissenschaft diskutiert,³⁸ teilweise sind Entflechtungsmaßnahmen auch in die Beschlüsse zur Föderalismusreform eingegangen. Ein Weg, um die Konsensfindung zumindest zu erleichtern, wäre, die Zahl der Bundesländer spürbar zu verringern. An dieser Stelle kann allerdings auf die einzelnen Diskussionen und deren Details nicht eingegangen werden.³⁹

Dieser Beitrag kommt vielmehr zu dem Schluss, dass der Bundesrat nicht als verlängerter Arm der Parteizentralen fungiert, sondern sich konstruktiv in die Gesetzgebung einbringt und hierbei seine Länderinteressen aufrichtig vertritt, um sich an der Lösung der Zukunftsfragen konstruktiv und im Sinne des Gemeinwohls zu beteiligen. Somit bestätigt sich Renzschs Analyse, dass sich die Verbindung von Parteienwettbewerb und Bundesstaat in der Praxis bewährt habe und zur Problemverarbeitungsfähigkeit eher beigetragen hat, statt diese zu behindern.⁴⁰

Anmerkungen

1. Strohmeier 2003: 17.
2. Zitiert nach: Deupmann 1997: 1.
3. Die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze erreichte in der 13. Wahlperiode ihren Höchststand: knapp 60 Prozent. Seitdem sank die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze kontinuierlich. Vgl. Bundesrat 2009: 5.
4. Vgl. Stüwe 2004: 26.
5. Vgl. Stüwe 2004: 26.
6. Statt der 37 Stimmen im Bundesrat, über die Schwarz-Gelb bei Regierungsübernahme im Bund verfügte, konnte Schwarz-Gelb seit der Wahl in Nordrhein-Westfalen nur noch auf die Stimmen aus Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein mit insgesamt 31 Stimmen setzen. Nach den Regierungverlusten in Hamburg und Baden-Württemberg in der ersten Jahreshälfte 2011 verfügt Schwarz-Gelb nur noch über 25 Stimmen in der Länderkammer.
7. Grande 2002: 181; Lehbruch 2000: 9.
8. Vgl. Grande 2002: 201.
9. Vgl. Benz 2003: 34ff.
10. Offensichtliche Konfliktlinien im Gesetzgebungsverfahren: Bundestag/Bundesrat, Landesregierung/Bundespartei, Bundesland/Bundesland, Bundesministerium/Bundesministerium, Bundesregierung/Bun-

despräsident, Bundesregierung/Bundesverfassungsgericht. Der Autor erhebt mit den genannten Konfliktlinien ausdrücklich nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern beschränkt sich im Sinne der Anschaulichkeit auf die wesentlichen, im Gesetzgebungsverfahren offensichtlichen Konfliktlinien. Weitere Konfliktlinien finden sich zudem innerhalb einzelner Akteure (z.B. zwischen einzelnen Flügeln oder Landesgruppen in Fraktionen).

11. Vgl. Oswald 2009.

12. Das Schaubild stammt von einem Vortragsskript von Henrik Scheller aus seinem Hauptseminar *Föderale Politikgestaltung im Deutschen Bundesstaat* an der Freien Universität Berlin (WiSe 06/07).

13. Vgl. Renzsch 2000: 55f.

14. Vgl. Lehbruch 2000.

15. Vgl. Bundesrat 2009: 5.

16. Vgl. Scharpf 1999.

17. Lhotta 2003: 19.

18. Vgl. Bundesrat 2009: 7, eigene Darstellung

19. Vgl. Bundesrat 2009: 5, eigene Darstellung

20. Seit 1990 bewegte sich die Ablehnungsquote bei Rechtsverordnungen zwischen 0,2 Prozent (12. Wahlperiode) und 0,9 Prozent (15. Wahlperiode).

21. Vgl. Bundesrat 2009: 8, eigene Darstellung

22. Seit 1990 bewegte sich die Ablehnungsquote bei Verwaltungsvorschriften zwischen 0 Prozent (16. Wahlperiode) und 6,7 Prozent (15. Wahlperiode).

23. In der 13. Wahlperiode wurden von 328 zustimmungspflichtigen Gesetzen erneut nur zehn Gesetze durch den Bundesrat abgelehnt.

24. Zudem sank der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze in der 15. Wahlperiode im Vergleich zur vorangegangenen Wahlperiode um rund vier Prozent.

25. Vgl. hierzu u.a.: Stüwe 2004; Leunig 2004; Lhotta 2003.

26. Renzsch 2000: 62f.; Burkhard/Manow 2006.

27. Detterbeck/Renzsch 2008: 39f.

28. Vgl. Sturm 1999: 212f.

29. Vgl. Funk 2009: 4; Preuß 2010: 6.

30. Mehrheit: 35 Stimmen. Union/FDP/SPD: 38; Union/FDP/Grüne: 37.

31. Dies würde Leunigs Kritik der bisherigen Unfähigkeit des Mehrebenensystems, eine Problemlösung in diesem Punkte zu erreichen, beheben. Vgl. Leunig 2003: 251.

32. Es wird zukünftig notwendig sein, aufgrund abnehmender Segmentierung in den

Landesparlamenten auch Landesregierungen, wie z.B. eine Jamaika-Koalition, bei einer Mehrheitsfindung mit einzubinden. Mittelfristig ist zu erwarten, dass auch Ampel-Koalitionen, Rot-Rot-Grüne-Koalitionen oder wieder Schwarz-Grüne-Bündnisse die Interessen der jeweiligen Länder im Bundesrat vertreten.

33. Vgl. zum Wandel des Parteiensystems insbesondere: Haas/Jun/Niedermayer 2008. ‚Fluides Parteiensystem‘ ist ein von Oskar Niedermayer geprägter Begriff. Siehe Niedermayer 2008: 9-35.

34. Renzsch 2000: 54.

35. Burkhard/Manow 2006: 26.

36. Vgl. Burkhard/Manow 2006: 25.

37. Vgl. Renzsch 2000: 73f. ‚Verflechtungsfälle‘ ist ein von Fritz W. Scharpf geprägter Begriff. Siehe Scharpf 1985: 323-356.

38. Vgl. Sturm 2010.

39. Vgl. hierzu Stüwe 2004; Leunig 2004; Lhotta 2003.

40. Vgl. Renzsch 2000: 54.

Literatur

Benz, Arthur (2003): Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 53, B 29-30/2003, 32-38.

Bundesrat (2009): Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen. Statistische Angaben für die Zeit vom 7. September 1949 bis zum 27. Oktober 2009, Berlin 2009.

Burkhard, Simone / Manow, Philip (2006): Veto-Antizipation. Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 06/3, Köln, Mai 2006.

Detterbeck, Klaus / Renzsch, Wolfgang (2008): Symmetrien und Asymmetrien im bundesstaatlichen Parteienwettbewerb. In: Haas, Melanie / Jun, Uwe / Niedermayer, Oskar: Die Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 39-55.

Deupmann, Ulrich (03.12.1997): Oskar Lafontaine kündigt eine „fundamental andere“ Politik an. In: Berliner Zeitung (282/1997), 1.

Funk, Albert (09.11.2009): Gedämpfte Aufregung. Erste Bilanz der Föderalismusreform von 2006 fällt gemischt aus – der Bund jedenfalls kann nicht klagen. In: Der Tagesspiegel (20436/2009), 4.

Grande, Edgar (2002): Parteiensystem und Föderalismus. Institutionelle Strukturmuster

und politische Dynamiken im internationalen Vergleich. In: Benz, Arthur / Lehbruch, Gerhard (Hg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 32, Wiesbaden, 179-212.

Haas, Melanie / Jun, Uwe / Niedermayer, Oskar (2008): Die Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lehbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3. erweiterte und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. (1. Auflage: 1976).

Leunig, Sven (2004): Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat. Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 54, B50-51/2004, 33-38.

Leunig, Sven (2003): Föderale Verhandlungen. Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess, Frankfurt/Main: Peter Lang.

Lhotta, Roland (2003): Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 53, B43/2003, 16-22.

Niedermayer, Oskar (2008): Das fluide Fünfparteiensystem nach der Bundestagswahl 2005. In: Niedermayer, Oskar (Hg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005. Wiesbaden: VS Verlag, 9-35.

Oswald, Bernd (2009): Der Bundesrat im Fünf-Parteien-System. Schwierige Mehrheitsverhältnisse in der Länderkammer. In: http://bundespolitik-deutschland.suite101.de/article.cfm/der_bundesrat_im_fuenfparteiensystem. Abgerufen am 08.10.2009.

Preuß, Roland (15.05.2010): Föderalismusreform. Die Macht der Länder ist ungebrochen. In: Süddeutsche Zeitung (110/2010), 6.

Renzsch, Wolfgang (2000): Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland. In: Holtmann, Everhard / Voelkow, Helmut (Hg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 53-78.

Scharpf, Fritz W. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern? In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 99/3, Köln, April 1999.

Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 26, 323-356.

Strohmeier, Gerd Andreas (2003): Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 53, B51/2003, 17-22.

Sturm, Daniel Friedrich (11.06.2010): SPD plant parteiübergreifenden Vorstoß zur Länderregulierung. In: Die Welt, <http://www.welt.de/die-welt/politik/article7997837/SPD-plant-parteiuebergreifenden-Vorstoss-zur-Laenderneugliederung.html>. Abgerufen am 11.06.2010.

Sturm, Roland (1999): Party Competition and the Federal System: The Lehbruch Hypothesis Revisited. In: Jeffrey, Charlie (Hg.): Recasting German Federalism. The Legacies of Unification, London/New York: Pinter, 197-216.

Stüwe, Klaus (2004): Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949-2004). In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 54, B50-51/2004, 25-32.



Mathias Bauer ist Diplom-Politologe und derzeit Wissenschaftlicher Mitarbeiter einer Bundestagsabgeordneten. Zudem ist er Promotionsstudent (Schwerpunkt: Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland) an der Freien Universität Berlin.

Kontaktdaten:
Mathias Bauer
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Tel: 030/22 77 34 66
Fax: 030/22 77 63 03

Die Vetospielertheorie nach George Tsebelis am Beispiel der deutschen Parteiendemokratie.

von Lennart Grumer

Zusammenfassung: Dieser Beitrag testet die Vetospielertheorie von George Tsebelis an der deutschen Wirklichkeit und kommt dabei zu dem Ergebnis, dass sie einige Schwächen aufweist. Die Theorie definiert ‚Vetospieler‘ als Akteure, deren Zustimmung erforderlich ist, um im Bereich der Legislative Veränderungen am Status quo vorzunehmen. Insbesondere die Klassifizierung des Bundesrates als Vetospieler ist jedoch umstritten und berücksichtigt nicht hinreichend differenziert, dass der Bundestag ein Veto des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen überstimmen kann. Bezogen auf die Zustimmungsgesetze ist der Bundesrat zwar Vetospieler, dennoch entsprechen auch hier die von der Theorie prognostizierten Ergebnisse selten der bundesdeutschen Wirklichkeit. Der Grund ist, dass die Wirklichkeit sehr viel komplexer ist als die Theorie, die taktisches Handeln nicht berücksichtigt.

Einleitung

Veränderungen des politischen Status quo scheitern nicht selten am Veto eines beteiligten Akteurs. In Deutschland können politische Reformen durch unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat, die formelle Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten oder die inhaltliche

Prüfungskompetenz des Bundesverfassungsgerichts blockiert werden.

Taktische und kurzfristig denkende Vetopolitik, die Partikularinteressen durchsetzt, kann dabei besonders die Interessen derer gefährden, denen das politische System kein Vetorecht zubilligt: zukünftigen Generationen. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist, den Einfluss zu analysieren, den ‚Vetospieler‘, also „[...] Akteure, von deren Zustimmung der Erfolg [einer politischen] Reform abhängt“,¹ auf die Entscheidungsfindung im politischen System Deutschlands haben. Neben der Identifikation der verschiedenen Vetospieler im politischen System der BRD interessiert die Frage, wie Vetospieler auch politische Inhalte beeinflussen. Diese Fragestellung umfasst zwei Hauptaspekte: Erstens soll erfasst werden, inwiefern die Vetospielertheorie das Handeln der beteiligten Akteure erklärt. Zweitens soll geprüft werden, ob sich mit Hilfe der Vetospielertheorie neue wissenschaftliche Erkenntnisse gewinnen lassen.

Die Theorie der Vetospieler

Einordnung in die vergleichende Regierungslehre

Der 1995 erstmals von Tsebelis veröffentlichte Ansatz ist auf dem Gebiet der verglei-

chenden Regierungslehre die Grundlage für ein vollkommen neuartiges Modell. Während klassische InstitutionalistInnen Mehrheits- oder Konsensdemokratien, Zwei- oder Mehrparteiensysteme, und Demokratien von Diktaturen unterscheiden, betrachtet die Vetospielertheorie „alle institutionellen Arrangements und politischen Wettbewerbskonstellationen als funktional äquivalent“. ² Tsebelis ordnet sich selbst dem Institutionalismus zu und bestreitet damit zwar nicht die Möglichkeit der Beeinflussung eines politischen Systems durch die Institutionen, aber er gewichtet das Handeln der Akteure stärker als den Einfluss der Institutionen. ³

Annahmen und Ziele der Theorie

Eine zentrale Annahme der von Tsebelis vorgelegten Form der Vetospielertheorie ist die Annahme, dass es „individuelle oder kollektive Akteure [gibt], deren Zustimmung erforderlich ist, um im Bereich der Legislative Veränderungen des Status quo vorzunehmen“. ⁴ Anders ausgedrückt handelt es sich um Akteure, deren Veto eine Änderung des legislativen Status quo verhindern kann. Alle Akteure eines politischen Systems, auf die diese Beschreibung zutrifft, nennt Tsebelis Vetospieler. ⁵