PPCC-PAPER

Research and Studies in Politics

Scientific Online Journal of the Public Policy Competence Center –
Expertise Hub of E-Democracy, State Modernization and Reform Policy

PPCC-PAPER
Research and Studies in Politics
Volume 11 (2024), Edition 2

Redaktion

PD Dr. M. Reiners, info@dr-markus-reiners.de.

Bundesrat – Kooperationspartner bei der Gesetzgebung

Kurzfassung

Autor

PD Dr. phil. habil. Markus Reiners M.A. ist Politikwissenschaftler sowie Direktor am wissenschaftlichen Think Tank Public Policy Competence Center, Expertise Hub of E-Democracy, State Modernization and Reform Policy und Mitherausgeber der PPCC-PAPERS, Research and Studies in Politics.

Zitation

Reiners, Markus (2024): Bundesrat - Kooperationspartner bei der Gesetzgebung. In: PPCC-PAPER, Research and Studies in Politics. Scientific Online Journal of the Public Policy Competence Center, Expertise Hub of E-Democracy, State Modernization and Reform Policy. 11(2), 4-14.

Abstrakt

Anzunehmen ist, dass kompatible Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat den Gesetzgebungsprozess forcieren und gegenläufige Mehrheitsverhältnisse einen solchen blockieren. Fraglich ist, inwieweit der Bundesrat tatsächlich die Rolle eines Blockadeakteurs oder Vetospielers einnimmt. Das Gremium bei gegenläufigen Mehrheiten als solchen einzuordnen entspricht nicht der Empirie. Die zweite legislative Kammer mag zuweilen dergestalt auftreten, denn die Möglichkeiten einer Einflussnahme liegen gerade im verfassungsrechtlich kodifizierten Potenzial ein Gesetz zu verhindern. Überwiegend agiert dieser im kooperativen Bundesstaat jedoch mit Kompromissen, wobei der Prozess in einen oft längeren Verhandlungsmechanismus zwischen Bund und Ländern eingebettet ist.

Mehrheitskonstellationen zwischen Bundestag und Bundesrat

Fraglich ist, inwieweit der Bundesrat die Rolle eines Blockadeakteurs einnimmt.[1] Generell ist anzunehmen, dass parteipolitisch kompatible Konstellationen von Bundestag und Bundesrat den Gesetzgebungsprozess forcieren und parteipolitisch gegenläufige Mehrheitsverhältnisse einen solchen blockieren.

Klassifizierend bieten sich drei Kategorien an, eine Dominanz der Bundesregierung auch im Bundesrat (kooperative, konstruktive Struktur), eine Dominanz der Bundestagsopposition im Bundesrat (kompetitive, gegenläufige Struktur) und eine Dominanz von sogenannten neutralen politischen Kräften im Bundesrat, wenn demnach keiner aus der ersten und zweiten Kategorie eine Mehrheit im Bundesrat besitzt (neutrale Struktur/Patt). Die daraus abzuleitenden Thesen lauten:

Nach Kategorie 1 agiert der Bundesrat vergleichsweise kooperativ oder konstruktiv, was sich darin zeigt, dass die Zahl seiner Einsprüche bei Einspruchsgesetzen tendenziell sinkt und er bei Zustimmungsgesetzen seine Zustimmung tendenziell weniger verweigert.

Nach Kategorie 2 agiert der Bundesrat vergleichsweise kompetitiv oder destruktiv, was sich darin zeigt, dass die Zahl seiner Einsprüche bei Einspruchsgesetzen tendenziell steigt und er bei Zustimmungsgesetzen seine Zustimmung tendenziell eher verweigert.

Nach Kategorie 3 agiert der Bundesrat eher moderat kompetitiv, allerdings weniger kompetitiv (destruktiv) als bei Kategorie 2, was sich darin zeigt, dass Ergebnisse produziert werden, die tendenziell unter den Werten liegen, die bei gegenläufigen Verhältnissen entstehen.

Der vorwegzunehmende empirische Befund, wonach der Bundesrat nur einen geringen Anteil von Gesetzesvorlagen letztlich scheitern lässt und seine Vetospielerposition im kooperativen Föderalismus konstruktiv ausübt, ist durchaus bekannt. In der Literatur finden sich entsprechende Hinweise.[2] Die hiesigen Erkenntnisse gehen jedoch darüber hinaus. Sie fokussieren sich auf eine differenzierte und aggregierte Erweiterung und Vertiefung des Datenmaterials, auf eine Differenzierung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen und letztlich eine langzeitliche Betrachtung.[3]

[1] Uwe Jun: Der Bundesrat und die politischen Parteien. Mitwirkungs- oder Blockadeinstrument?, in: Uwe Jun / Sven Leunig (Hrsg.): 60 Jahre Bundesrat, Baden-Baden 2011, S. 106 – 133, S. 107.
[2] Z.B. Uwe Jun: a.a.O. (Fn 1), S. 106 – 133; Hendrik Träger: 1949-1962: Starke Landesfürsten, schwache Parteien, in: Sven Leunig / Hendrik Träger (Hrsg.): Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949-2009, Münster/Berlin/London 2012, S. 39 – 78.
[3] Markus Reiners: The Federal Council as potential veto player and cooperation partner in the German legislative process, in: Journal of Comparative Politics, 11(1) (2018), S. 33 – 50; George Tsebelis: Ve-

Einspruchsgesetze und Zustimmungsgesetze

Bei Einspruchsgesetzen hat der Bundesrat nur ein suspensives Vetorecht.[4] Nach Eingang eines vom Bundestag beschlossenen Gesetzes besteht die Möglichkeit untätig zu bleiben, was sein Einverständnis signalisiert, oder er ruft den Vermittlungsausschuss an. Nach Abschluss des Verfahrens besteht eine Einspruchsmöglichkeit, sollte der Bundesrat mit dem neuen Beschluss des Bundestages nicht einig sein.[5]

Bei Zustimmungsgesetzen hat der Bundesrat hingegen ein absolutes Vetorecht.[6] Hier muss er ausdrücklich zustimmen. Bemerkenswert ist dabei, dass sich der Anteil der Zustimmungsgesetze sukzessive auf Sektoren außerhalb des Kernbereiches der Länder ausgedehnt hat. Gemessen an erlassenen Gesetzen ging der Parlamentarische Rat noch von 10% zustimmungsbedürftigen Gesetzen aus. Waren es zu Beginn der Bundesrepublik tatsächlich ca. 40%, so waren es vor der Föderalismusreform bereits bis zu 60%, was die gestiegene Vetomacht des Bundesrates verdeutlicht. Dazu beigetragen hat auch das Bundesverfassungsgericht, das den Bundesrat zu einer dem Bundestag gleichgewichtigen Institution aufgewertet hat.[7]

Mit der Reform war u.a. eine Rückführung der Bundesratsbeteiligung intendiert, die die Zustimmungstatbestände für den Bundesrat reduziert bzw. modifiziert hat. Seit der Föderalismusreform 2010 ist der Anteil der zustimmungspflichtigen Gesetze mit Stand Ende Oktober 2013 auf rd. 38% zurückgeführt worden. In den zehn Monaten vor Verabschiedung der Reform lag der Anteil noch bei fast 56%.[8] Zugleich haben sich die Gestaltungsspielräume der Länder beim Gesetzesvollzug moderat erhöht.[9]

---

to Players. How Political Institutions Work, New York 2002; Grundgesetz vom 23.5.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert am 11.7.2012 (BGBl. I S. 1478), vgl. Art. 76 ff.; Uwe Jun: a.a.O. (Fn 1), S. 109.

[4] Hennig Scherf / Christian Bücker: Der Vermittlungsausschuss. Stellung, Kompetenzen, Besetzung und Verfahren, in: Uwe Jun / Sven Leunig (Hrsg.): a.a.O. (Fn 1), S. 144.

[5] Diether Posser / Friedrich Vogel: Der Vermittlungsausschuss, in: Bundesrat (Hrsg.): Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden 1989, S. 213 – 225.

[6] Klaus Stüwe: Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949-2002), in: APuZ B 50-51 (2004), S. 27 – 29; Hennig Scherf / Christian Bücker: a.a.O. (Fn 4), S. 144.

[7] Die Föderalismusreformen I und II traten am 1.9.2006 bzw. 1.8.2009 in Kraft; Werner Reutter: Regieren nach der Föderalismusreform, in: APuZ 50 (2006), S. 12 – 17; Bundesrat (Hrsg.): Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 2020/2021, Berlin 2021.

[8] Uwe Jun: a.a.O. (Fn 1), S. 112 – 114; Reimut Zohlnhöfer: Die Auswirkungen der Föderalismusreform I auf die Arbeit des Bundesrates, in: Uwe Jun / Sven Leunig (Hrsg.): a.a.O. (Fn 1), S. 155.

[9] Marcus Höreth: Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen. Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: ZParl 38(4) (2007), S. 712 – 733.

Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und in der Bundesregierung

Die Regierungskoalitionen der Länder, die die aktuelle Bundesregierung repräsentieren – bestehend aus einer SPD-Grüne-FDP-Koalition –, haben im Bundesrat derzeit insgesamt 16 Stimmen. Auf die Opposition entfallen 6, die restlichen 47 fallen auf sogenannte neutrale Kräfte, da in den entsprechenden Landesregierungen mindestens einer der Partner der Bundesregierung beteiligt ist. Dies bedeutet, dass die aktuelle Bundesregierung im Bundesrat keine Mehrheit vorfindet. Für eine einfache Mehrheit benötigt die Koalition mindestens 19 Stimmen aus dem „politisch neutralen Lager". Daraus folgt, dass die Parteien der aktuellen Bundesregierung mit anderen kooperieren müssen. In Tabelle 1 sind die jeweiligen Mehrheiten im Bundesrat im Längsschnitt abgebildet, die eine dortige Mehrheit von Ländern repräsentieren, die in der Bundesregierung vertreten sind (R-Länder), die im Bundestag die Opposition stellen (O-Länder) oder ob eine sogenannte neutrale Pattsituation (N/P) vorliegt:

Tabelle 1: Mehrheitsverhältnisse Bundesrat und Bundesregierung[10]

	R-Länder	O-Länder	Patt	Regierung	Zeitraum
9/1949-4/1952			x	CDU/CSU-FDP*	9/1949-10/1963
4/1952-1/1957			x		
1/1957-11/1962					
11/1962-10/1966	x			CDU/CSU-FDP	10/1963-11/1966
10/1966-1/1967			x	CDU/CSU-SPD	12/1966-10/1969
1/1967-10/1969	x				
10/1969-6/1972			x	SPD-FDP	10/1969-10/1982
6/1972-3/1977		x			
3/1977-6/1978			x		
6/1978-10/1982		x			
10/1982-6/1990	x			CDU/CSU-FDP	10/1982-10/1998
6/1990-10/1990		x			
10/1990-4/1991	x				
4/1991-11/1997			x		
11/1997-10/1998		x			
10/1998-4/1999	x			SPD-Grüne	10/1998-10/2005
4/1999-3/2003			x		
3/2003-4/2006		x			
4/2006-2/2009	x			CDU/CSU-SPD	10/2005-10/2009
2/2009-10/2009		x			
10/2009-7/2010	x			CDU/CSU-FDP	10/2009-10/2013
7/2010-2/2013			x		
2/2013-10/2013		x			
10/2013-12/2021			x	CDU/CSU-SPD	10/2013-12/2021
12/2021-heute			x	SPD-Grüne-FDP	seit 12/2021

[10] Quelle: Eigene Darstellung, rekurrierend auf Sven Leunig: ›AB(C)‹ oder ›ROM‹? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, in: ZParl 37(2) (2006), S. 402 – 420; Uwe Jun: a.a.O. (Fn 1), S. 120 – 122; Hendrik Träger: a.a.O. (Fn 2), S. 39 – 78; R = Regierung hat Bundesratsmehrheit; O = Bundestagsopposition hat Bundesratsmehrheit; N/P = Neutrale Kräfte haben Bundesratsmehrheit/Patt. *Koalition unter Führung CDU/CSU, überwiegend mit FDP (1949-1953 mit FDP & DP, 1953-1955 mit FDP, DP & GB/BHE, 1955-1956 mit FDP & DP, 1956-1957 mit FVP & DP, 1957-1960 mit DP, 1960-1961 Alleinregierung, ab 1961 mit FDP).

Betrachtet man die Verhältnisse seit dem Jahr 1949, so stellt man beträchtliche Schwankungen fest. Vielfach kann man vergleichsweise höhere Stimmenanteile des sogenannten neutralen Lagers feststellen.[11] Weiter ist feststellbar, dass sich die Schwankungen bei den Bundesratsmehrheiten, und hierbei explizit die Wechsel zwischen einer R-/O-Länder-Dominanz oder N/P-Dominanz, nicht immer exakt mit den Wahlperioden des Bundestages decken (vgl. Tabelle 2).[12]

Schaut man auf die Wahlperioden des Bundestages bis 2021, so ist festzustellen, dass durchweg sogenannte neutrale Verhältnisse in der 1., 2., 3., 6., 18. und 19. Legislaturperiode (LP) bestehen. In der 12., 13., 14. und 17. LP ist dies nicht durchgehend der Fall, jedoch (mehr oder weniger) überwiegend, was bedeutet, dass es innerhalb dieser Zyklen im Bundesrat Wechsel hinsichtlich einer R-Länder-Dominanz respektive einer O-Länder-Dominanz gegeben hat.[13]

Betrachtet man die Zeitzyklen einer R-Länder-Dominanz im Bundesrat und somit kompatible Mehrheiten zur Bundesregierung, so ist dies durchgehend in der 10. und 11. LP der Fall und (mehr oder weniger) überwiegend in der 4., 5. und 16. LP, was bedeutet, dass es innerhalb dieser Zyklen im Bundesrat Wechsel hinsichtlich einer O-Länder-Dominanz respektive sogenannter neutraler Verhältnisse gegeben hat.[14]

Blickt man auf die Zeitzyklen einer O-Länder-Dominanz im Bundesrat und somit auf gegenläufige Mehrheiten zur Bundesregierung, so ist dies durchgehend in der 7. LP

[11] Eine CDU/CSU-FDP-Regierung hatte im Bundesrat von 11/1962 – 10/1966, 10/1982 – 6/1990, 10/1990 – 4/1991 und 10/2009 – 7/2010 eine Mehrheit. Eine CDU/CSU-SPD-Regierung hatte von 1/1967 – 10/1969 und 10/2009 – 7/2010 eine Mehrheit. Eine SPD-Grüne-Regierung hatte von 10/1998 – 4/1999 eine Mehrheit. Die Opposition hatte eine Mehrheit von 6/1972 – 3/1977, 6/1978 – 10/1982, 6/1990 – 10/1990, 11/1997 – 10/1998, 2/2009 – 10/2009 und 2/2013 – 10/2013.

[12] Einzuwenden gegen ein Vorgehen, Zeitabschnitte jeweiliger Bundesratsmehrheiten mit Bundestagsperioden abzugleichen, ist die Tatsache, dass sich die Bundesratsmehrheiten innerhalb der Wahlperioden bei fast jeder Landtagswahl ändern. Genauer wäre, sich exakt an Phasen gegenläufiger vs. korrespondierender Mehrheiten zu orientieren, was aber schwer realisierbar ist, da das Datenmaterial aus Tabelle 2 nur bezogen auf die Wahlperioden und nicht in vorgenannter Präzision vorliegt bzw. sich nur unter erheblichem Aufwand aufbereiten lässt. Es erfolgt daher ein forschungsökonomisches Vorgehen, was immer noch relativ valide Aussagen zulässt.

[13] Mehrheit im BRat war „neutral“ geprägt: 12./14. LP = rd. ein Quartal/rd. ein halbes Jahr R-Dominanz, 13. LP = rd. ein Jahr O-Dominanz, 17. LP = knapp eineinhalb Jahre R-/O-Dominanz.

[14] Mehrheit im BRat war in folgenden Abschnitten vorwiegend von R-Ländern geprägt: 5. LP = rd. ein Quartal N/P-Dominanz, 4./16. LP = rd. ein Jahr N/P-Dominanz/etwas über ein Jahr O-Dominanz.

der Fall und (mehr oder weniger) überwiegend in der 8., 9. und 15. LP, was bedeutet, dass es innerhalb dieser Zyklen im Bundesrat Wechsel hinsichtlich einer R-Länder-Dominanz bzw. „neutraler Verhältnisse“ gegeben hat.[15] Um die Ergebnisse abzusichern erfolgt neben der Betrachtung des kompletten Zeitraums auch eine Konzentration auf Perioden, in denen stabile, über die gesamte Zeit andauernde „R-O-N-Verhältnisse“ im Bundesrat vorliegen, demnach ein Fokus auf signifikante Perioden.

Empirische Ergebnisse

Zur Untermauerung empfehlen sich Statistiken des Bundesrates.[16] Wesentlich für den Kontext ist die Tatsache, wie oft der Bundesrat sein Machtpotenzial tatsächlich eingesetzt hat. Hierzu wird auf Tabelle 2 verwiesen.

Tabelle 2: Zustimmungsversagung und Einsprüche (1949 bis 31.10.2021)[17]

LP **BTag**	1-3 49-61	4/5 61-69	6 69-72	7 72-76	8/9 76-83	10/11 83-90	12-14 90-02	15 02-05	16 05-09	17 09-13	18/19 ab 13	∑
Dominanz	**N/P+**	**R**	**N/P+**	**O+**	**O**	**R+**	**N/P**	**O**	**R**	**N/P**	**N/P+**	
Eingereichte Gesetzesvorlagen beim BTag	2.246	1.269	538	670	727	1.117	2.587	643	905	844	1.597	**13.143**
ausgefertigt und verkündet	1.479	878	333	506	475	686	1.592	386	613	543	1.090	**8.581**
davon Einspruchsgesetze	761	427	161	237	222	292	683	190	357	335	689	**4.354**
davon Zustimmungsgesetze	718	451	172	269	253	394	909	196	256	208	401	**4.227**
Beschlüsse BTag; keine Zustimmung BRat	**27**	**17**	**3**	**19**	**21**	**1**	**73**	**21**	**1**	**14**	**6**	**203**
verkündet (z.B. nach VV)	13	12	3	11	10	0	35	15	1	8	3	**111**
nicht verkündet	14	5	1	8	11	1	26	5	0	4	3	**78**
Einspruch BRat	**5**	**0**	**1**	**5**	**14**	**1**	**23**	**22**	**3**	**1**	**0**	**75**
Zurückweisung Einspruch BTag	2	0	1	4	11	1	18	22	3	1	0	**63**

[15] Mehrheit im BRat war in folgenden Abschnitten vorwiegend von O-Ländern geprägt: 9./15. LP = rd. ein halbes Jahr R-Dominanz/N/P-Dominanz, 8. LP = etwas über ein Jahr N/P-Dominanz.
[16] Bundesrat (Hrsg.): a.a.O. (Fn 7); Bundesrat: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen. Statistische Angaben für die Zeit vom 7.9.1949 bis 31.10.2021 (2021); Bundesrat: Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates, Stand 1009. Sitzung des Bundesrates am 8.10.2021 (2021).
[17] Quelle: Bundesrat (Hrsg.): a.a.O. (Fn 7); Bundesrat: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen. Statistische Angaben für die Zeit vom 7.9.1949 bis 31.10.2021 (2021); Bundesrat: Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates. Sitzung des Bundesrates am 8.10.2021 (2021); Abkürzungen: BRat = Bundesrat; BTag = Bundestag; BPräs = Bundespräsident; VV = Vermittlungsverfahren. Dominanzen: R = R-Länder, O = O-Länder, N/P = neutrale Struktur/Patt; jeweils mit „+“ versehen = durchgehende, stabile Dominanz über die gesamte LP.

Hinsichtlich der 4.354 vom Bundespräsidenten ausgefertigten und verkündeten *Einspruchsgesetze* sind nur leichte Signifikanzen erkennbar, wie aus den letzten beiden Zeilen der Tabelle ersichtlich wird. Die Einsprüche erstrecken sich vom 7. September 1949 bis Ende Oktober 2021 auf nur 75. Ferner wurden im gesamten Zeitraum vom Bundestag 63 Einsprüche zurückgewiesen. 12 Einsprüche sind vom Bundestag nicht zurückgewiesen oder nicht behandelt worden. Letztlich lassen die geringen Zahlen kaum gültige Schlussfolgerungen zu. Sichtbar ist jedoch, dass sich bei einer kooperativen bzw. konstruktiven Struktur (R-Länder-Dominanz) die Gesamtzahl der Einsprüche bei den diesbezüglichen fünf Legislaturperioden (4., 5., 10., 11. und 16.) durchschnittlich bei 0,8 pro LP bewegt. In der 10. und 11. LP, demnach in Zeitzyklen einer durchgehenden R-Länder-Dominanz im Bundesrat, liegt der Durchschnitt bei 0,5 Einsprüchen. Bei einer kompetitiven bzw. gegenläufigen Struktur (O-Länder-Dominanz) liegt der Durchschnittswert bei den diesbezüglichen vier Legislaturperioden (7., 8., 9. und 15.) deutlich höher (10,3). In der 7. LP sind fünf Einsprüche festzustellen, demnach einer Wahlperiode mit durchgehender O-Länder-Dominanz. Bei einer sogenannten neutralen Struktur (Patt) liegt der Durchschnitt bei den diesbezüglich zehn Wahlperioden bei drei Einsprüchen. In den fünf Legislaturperioden mit durchweg neutralen Verhältnissen liegt der Wert bei 1.

Die Stellung des Bundesrates ist bei Einspruchsgesetzen schwächer. Es werden ferner kaum Einsprüche eingelegt. Diese sind bei überwiegend gegenläufigen Verhältnissen etwas höher als bei sogenannten neutralen Strukturen und besonders dann, sollten kompatible Mehrheiten zwischen den Organen vorliegen.

Hinsichtlich *Zustimmungsgesetzen* sind die Zahlen aussagekräftiger. Zwischen September 1949 und Oktober 2021 wurden 13.143 Gesetzesvorlagen eingereicht. Von den letztlich verkündeten 8.581 Gesetzen, handelte es sich um 4.227 Zustimmungsgesetze (rd. 50%). Bei diesen hat der Bundesrat in 203 Fällen seine Zustimmung verweigert, was 4,8% entspricht, gemessen an den letztlich vom Bundespräsident verkündeten Zustimmungsgesetzen.

In Wahlperioden mit überwiegend kooperativer bzw. konstruktiver Struktur beträgt der Durchschnittswert hinsichtlich Zustimmungsverweigerungen 1,7%. In der 10. und

11. LP, bei durchweg solchen Verhältnissen, liegt dieser Wert gerundet bei nur 0,3%, jeweils gemessen an verkündeten Zustimmungsgesetzen. In Perioden mit überwiegend kompetitiven bzw. gegenläufigen Verhältnissen beträgt der Durchschnittswert 8,5%. In der 7. LP, mit durchweg solchen Verhältnissen, beträgt dieser 7,1%. In Perioden mit sogenannten neutralen Verhältnissen liegen die Werte erwartungsgemäß dazwischen (5,1% bzw. 2,8% bei durchgehend neutralen Verhältnissen).

Analysiert man hinsichtlich dem Scheitern von Zustimmungsgesetzen weiter, so lässt sich mit Blick auf Tabelle 2 feststellen, dass in 111 Fällen ein Gesetz noch nach einem Vermittlungsverfahren zustande gekommen ist, in 78 Fällen ist ein solches endgültig gescheitert, was ein Scheitern in nur ungefähr 1,8% der Fälle bedeutet, gemessen an den letztlich verkündeten Zustimmungsgesetzen.

In überwiegend kooperativen bzw. konstruktiven Perioden scheitert ein Zustimmungsgesetz gerundet in nur 0,5% der Fälle. In der 10. und 11. LP liegt der Durchschnittswert bei durchweg derartigen Verhältnissen bei nur rd. 0,3%, wieder jeweils gemessen an verkündeten Zustimmungsgesetzen. In überwiegend kompetitiv bzw. gegenläufig strukturierten Perioden beträgt der Durchschnitt 3,3%. In der 7. LP, in der durchweg solche Verhältnisse vorzufinden sind, beträgt der Wert 3,0%. In neutral strukturierten Wahlperioden liegen die Werte dazwischen (2,0% und 1,5% bei durchgehend neutralen Verhältnissen). Tabelle 3 fasst die Ergebnisse zusammen.

Tabelle 3: Vetofunktion des Bundesrates bei Zustimmungsgesetzen[18]

Wahlperiode BTag	Durchschnitt 4., 5., 10., 11., 16. LP	Durchschnitt 1.-3., 6., 12.-14., 17.-19. LP	Durchschnitt 7., 8., 9., 15. LP
Dominanz	**R (kooperativ)**	**N/P (neutral/Patt)**	**O (kompetitiv)**
Beschlüsse BTag, keine Zustimmung BRat	19	123	61
Anteil Zustimmungsverweigerungen	1,7%	5,1%	8,5%
Nicht verkündete Zustimmungsgesetze	6	49	24
Anteil endgültig gescheitert	0,5%	2,0%	3,3%

[18] Quelle: Eigene Darstellung / Rekurs auf Bundesrat: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen, a.a.O. (Fn 16); Bundesrat: Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates, a.a.O. (Fn 16).

Bewertung

Hinsichtlich seines Vetopotenzials ist der Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen in einer exponierten Rolle. In der Praxis hat er davon allerdings selten Gebrauch gemacht, wobei die Zustimmungsverweigerungen von kompetitiven hin zu neutralen Verhältnissen abnehmen, und dies nochmals hinsichtlich kooperativer Strukturen. Diese Tendenz ist auch hinsichtlich eines Scheiterns von Gesetzen beobachtbar, wenn auch geringer ausgeprägt, was bedeutet, dass es im Nachgang einer Zustimmungsverweigerung meist zu Kompromissen kommt. In der Praxis macht der Bundesrat demnach eher selten Gebrauch davon Vorlagen endgültig zu verhindern.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die Thesen besonders hinsichtlich Zustimmungsgesetzen bestätigen lassen. Dies bedeutet, dass der Bundesrat unter Zugrundelegung einer Dominanz der regierenden Parteien im Bundesrat vergleichsweise kooperativ respektive konstruktiv agiert. Unter Zugrundelegung einer Dominanz der Oppositionsparteien des Bundestages im Bundesrat agiert dieser kompetitiver, wenn auch nur nuancenhaft. Unter Zugrundelegung einer Dominanz von sogenannten neutralen Kräften im Bundesrat agiert das Gremium weniger kompetitiv als in der eben beschriebenen Situation, jedoch mehr als eingangs genannt. Die Ergebnisse hinsichtlich der drei Kategorien weichen allerdings weniger voneinander ab als oft vermutet, die Varianzen sind daher begrenzt und relativieren landläufige Vorannahmen.

Den Bundesrat unter der Prämisse kompetitiver Verhältnisse als Blockadeinstanz zu deklassieren mag überzogen sein. Liegen solche Strukturen vor, so treten vielmehr Verzögerungseffekte auf, was effizientes Regieren erschwert, weil verstärkt Verhandlungen über ein Vermittlungsverfahren nötig werden. Das Organ besticht im kooperativen Föderalismus gerade durch seine Verhinderungsmacht, demnach mit der Drohung eines Scheiterns von Gesetzen, was im Vorfeld zu Anpassungen führt und über einen Mechanismus der Vetoantizipation wirkt.[19] Dies bedeutet, dass die Präsenz eines zweiten Legislativorgans viele Entscheidungen zurückverlagert und in einen Verhandlungskontext einbettet. Das Wissen um differente Mehrheitsverhältnisse führt

[19] Simone Burkhard / Philip Manow: Veto-Antizipation. Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus, Köln 2006.

somit zu Vorwirkungen, erhöht den Konsensdruck schon zu Beginn von Gesetzesvorhaben und sorgt im legislativen Prozesses für eine Veränderung von Policies.[20]

Bislang ist noch jede Regierung von der Kooperation der Länder abhängig gewesen. Ferner gibt es im Bundesrat sehr wohl parteipolitisch motivierte Blockadeaktionen. Tatsächlich sind jedoch keine permanenten Zustimmungsverweigerungen zu beobachten, sondern vielmehr inhaltliche Einflussnahmen im Wege der kooperativen Mitregierung. Der Bundesrat hat sich somit bislang eher nicht als Konfliktorgan, sondern mehr als Konkordanzorgan erwiesen.[21]

Bedeutsam ist die Tatsache, dass zu einem Großteil der Gesetze, besonders bei Zustimmungsgesetzen, nicht eine Bundestagsmehrheit entscheidet, sondern eine Art Koalition zwischen beiden Institutionen. Diese Verhandlungen unterliegen selbstverständlich den Prämissen eines Parteienwettbewerbs, allerdings ist der Prozess ein anderer. Die Opposition kann sich im Plenum kompetitiv verhalten, auch wenn sie im Ausschuss kooperativ agiert hat. Landesregierungen sind im Bundesrat hingegen an Absprachen faktisch gebunden. Dies widerspricht letztlich der Logik einer Parteienkonkurrenz, nach der sich die Opposition als Wahlalternative präsentieren sollte. Erklärbar sind solche Einigungen, trotz kompetitiver Grundausrichtung, mit strukturellen Vorkehrungen des Verhandlungssystems im kooperativen Bundesstaat.[22]

Längere Zeiträume mit gegenläufigen Mehrheiten sind insgesamt sicher nicht günstig für eine Politik. Kompromisse stellen häufig auch Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner dar, und Verhandlungen scheitern gerade oft dann, sollten ambitionierte Gesetze umgesetzt werden.[23]

---

[20] Roland Lhotta: Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: APuZ B 43 (2003), S. 16 – 22; Roland Johne: Bundesrat und parlamentarische Demokratie. Die Länderkammer zwischen Entscheidungshemmnis und notwendigem Korrektiv in der Gesetzgebung, in: APuZ B 50-51 (2004), S. 10 – 17; Klaus Stüwe: a.a.O. (Fn 6), S. 27 – 29.

[21] Klaus v. Beyme: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997, S 298 – 299; Roland Lhotta: a.a.O. (Fn 20), S. 20 – 21; Klaus Stüwe: a.a.O. (Fn 6), S. 29 – 30; Bundesrat: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen, a.a.O. (Fn 16); Bundesrat: Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates, a.a.O. (Fn 16).

[22] Arthur Benz: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: Renate Mayntz / Wolfgang Streek (Hrsg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie, Frankfurt a.M. 2003, S. 205 – 236.

[23] Arthur Benz: Der deutsche Föderalismus, in: Thomas Ellwein / Everhard Holtmann (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999, S. 135 – 152; Simone Burkhard / Philip Manow: a.a.O. (Fn 19).