

**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 10 (2023), Edition 3

**Redaktion**

PD Dr. M. Reiners, [info@dr-markus-reiners.de](mailto:info@dr-markus-reiners.de).

# Konstruktiver Vetoplayer Bundesrat

*Federal Council as constructive veto player*

## **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 (2023): Konstruktiver Vetoplayer Bundesrat. 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. 10(3), 4-20.

### ***Abstrakt***

Es ist anzunehmen, 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 destruktiven Vetospielers einnimmt. Das Gremium bei gegenläufigen Mehrheiten als solchen zu deklassieren entspricht jedenfalls 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. Ganz überwiegend agiert dieser im kooperativen Bundesstaat jedoch auf der Ebene von Kompromissen, wobei der Prozess in einen umfassenden und oft langen Verhandlungsmechanismus zwischen Bund und Ländern eingebettet ist.

## Potenzieller Vetospieler Bundesrat

Die Länder wirken nach Art. 50 GG u.a. bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Dem Bundesrat kommt dabei Bedeutung als Vetomacht zu.<sup>1</sup> Generell ist anzunehmen, dass parteipolitisch kompatible Konstellationen von Bundestag und Bundesrat den Gesetzgebungsprozess forcieren und parteipolitisch gegenläufige Mehrheitsverhältnisse einen solchen eher blockieren. Machtpolitisch erscheint es nachvollziehbar, dass kompatible Mehrheiten tendenziell zu einer höheren Solidarisierung führen und zur Unterstützung (konstruktive Struktur). Sollten die Mehrheiten divergent sein, so ist der Tendenz nach zu vermuten, dass es zur Vetobildung und zu einer mehr kompetitiven Interaktionsorientierung kommt (destruktive Struktur).

Fraglich ist, ob und unter welchen Konstellationen Blockademöglichkeiten vom Bundesrat genutzt werden, oder ob die Potenziale nur theoretischer Natur und die Mechanismen in der Praxis eher nachrangig sind. Die Frage lautet somit, ob der Bundesrat tatsächlich als „destruktiver“ Vetospieler agiert, oder er eher Konsensentscheidungen über die Grenzen einer konkurrenzdemokratischen Parteipolitik produziert, er also konstruktiv agiert, und warum dies gegebenenfalls so ist.

Der Befund, wonach der Bundesrat nur einen geringen Anteil von Gesetzesvorlagen letztlich scheitern lässt und seine Vetospielerposition im kooperativen Föderalismus konstruktiv ausübt, ist in dieser Allgemeinheit weithin bekannt. In der Literatur finden sich Hinweise.<sup>2</sup> Der hier dargelegte Erkenntnisgewinn geht jedoch darüber hinaus,

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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; Mirko Abresch / Sven Leunig: 1962-1969: Dominanz föderaler Konflikte, in: Sven Leunig / Hendrik Träger (Hrsg.): a.a.O. (Fn 2), S. 79 – 106; André Nagel / Sven Leunig: 1969-1982: Bedeutungszuwachs der Parteipolitik, in: Sven Leunig / Hendrik Träger (Hrsg.): a.a.O. (Fn 2), S. 107 – 148; Sven Leunig: 1982-1991: Dissonanzen im Gleichklang, in: Sven Leunig / Hendrik Träger (Hrsg.): a.a.O. (Fn 2), S. 149 – 183; Sven Leunig / Hendrik Träger: 1991-1998: Neue Länder, alte Konflikte, in: Sven Leunig / Hendrik Träger (Hrsg.): a.a.O. (Fn 2), S. 185 – 224; Hendrik Träger / Susanna Thiel: 1998-2005: 'Revival' der Parteipolitik im Bundesrat, in: Sven Leunig / Hendrik Träger (Hrsg.): a.a.O. (Fn 2), S. 225 – 260; Hendrik Träger / Susanna Thiel: 2005-2009: Sachkonflikte zwischen Regierungsparteien, in: Sven Leunig / Hendrik Träger (Hrsg.): a.a.O. (Fn 2), S. 261 – 288.

welcher sich auf eine differenzierte und aggregierte Erweiterung und Vertiefung der Erkenntnisse fokussiert, auf eine Unterscheidung zwischen Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen und letztlich auf eine langzeitliche Betrachtung.<sup>3</sup>

Beim Bundesrat handelt es sich um einen potenziellen Vetospieler.<sup>4</sup> Unerheblich ist, ob Macht angewandt wird. Wesentlich ist vielmehr, dass das Potenzial hierzu besteht. Fraglich ist daher, ob und unter welchen Konstellationen der Bundesrat seine Macht kooperativ bzw. konstruktiv oder kompetitiv bzw. destruktiv einsetzt.<sup>5</sup> Möglich ist außerdem, dass sich potenzielle Vetospieler neutral verhalten, sie den Prozess also nicht aktiv unterstützen, diesen somit auch nicht blockieren und demnach Freiräume für eine Regierung entstehen.<sup>6</sup>

Sind im Bundesrat nun dieselben Mehrheiten bzw. Konstellationen wie im Bundestag vorhanden, so greift theoretisch der Mechanismus einer Absorption, da die Regierungsparteien den Bundesrat absorbieren und beide Legislativorgane eine hohe Kongruenz aufweisen. So verfügte z.B. die CDU/CSU-FDP-Koalition nach der Bundestagswahl 2009 über Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat, womit die Zahl der Vetospieler reduziert wurde. Betrachtet man hingegen die Situation z.B. ab Februar 2013, für eine Zeit, in der unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse existierten, bleiben

---

<sup>3</sup> 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; Markus Reiners: Vetofunktion des Bundesrates in Theorie und Praxis, in: *Regierungsforschung.de*, Das wissenschaftliche Online-Magazin der NRW School of Governance 2021.

<sup>4</sup> George Tsebelis: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science* 25 (1995), S. 289 – 325; George Tsebelis: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies. An Empirical Analysis, in: *American Political Science Review* 93 (1999), S. 591 – 608; vgl. George Tsebelis: Veto Players. How Political Institutions Work, New York 2002; André Kaiser: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze zur Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 29(3) (1998), S. 525 – 541; Arthur Benz: Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: Renate Mayntz / Wolfgang Streek (Hrsg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie*, Frankfurt a.M. 2003, S. 205 – 236; vgl. Ellen M. Immergut: Institutions, Veto Points, and Policy Results. A Comparative Analysis of Health Care, in: *Journal of Public Policy* 10(4) (1999), S. 391 – 416; André Kaiser: Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism, in: *Journal of Theoretical Politics* 9(4) (1997), S. 419 – 444; Lennart Grumer: Die Vetospielertheorie nach George Tsebelis am Beispiel der deutschen Parteiendemokratie, in: *Journal für Generationengerechtigkeit* 11(2) (2011), S. 49 – 53.

<sup>5</sup> Benz bezeichnet Strategien als konstruktiv, wenn sie eine Entscheidung ermöglichen, also Blockaden verhindern und ein Ergebnis herbeiführen, durch das ein Zustand überwunden wird, der zur Veränderung des Status quo beiträgt, und sie zugleich den Willensbildungsprozess für betroffene Interessen und ihre Repräsentanten öffnen. Arthur Benz: a.a.O. (Fn 2), S. 205 und 218.

<sup>6</sup> George Tsebelis: Decision Making in Political Systems, a.a.O. (Fn 4), S. 289 – 325.

letztlich mehr Vetopositionen übrig. Der Bundesrat tritt nun – so vielfache Annahmen – als destruktiver Vetoplayer auf, es findet dementsprechend keine Absorption statt.

### **Zustimmungs- und Einspruchsgesetze**

Der Bundesrat wirkt u.a. bei der Gesetzgebung mit. Neben den Abgeordneten des Bundestages und der Bundesregierung hat er nach Art. 76 Abs. 1 GG das Recht der Gesetzesinitiative. Eine Gesetzesvorlage des Bundesrates muss dort mehrheitlich angenommen werden. Die Mitwirkungsmöglichkeiten richten sich allerdings nach der Art des Gesetzes. Das Organ verfügt entweder über ein Einspruchs- oder ein Zustimmungsrecht.<sup>7</sup> Bei Zustimmungsgesetzen muss der Bundesrat ausdrücklich mit der Mehrheit seiner Stimmen zustimmen. Hier hat er ein absolutes Vetorecht.<sup>8</sup> Festzustellen ist dabei, dass sich der Anteil der Zustimmungsgesetze sukzessive auf Bereiche außerhalb des Kernbereiches der Länderinteressen 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 verdeutlicht, dass die Vetomacht des Bundesrates gewachsen ist.<sup>9</sup> Dazu beigetragen hat auch die

---

<sup>7</sup> William Riker: The Justification of Bicameralism, in: International Political Science Review 13(1) (1992), S. 101 – 116; Markus Reiners / Hans-Joachim Hitschold: Der Staat. Grundlagen politischer Bildung, Stuttgart 2023, S. 243 – 247. Die Stimmenanzahl richtet sich nach der Ländergröße. Insgesamt verfügt der Bundesrat über 69 Sitze (absolute Mehrheit: 35); Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11.07.2012 (BGBl. I S. 1478), vgl. insbesondere Art. 76 ff.; Roland Lhotta: Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) B 43 (2003), S. 16 – 22; Klaus Stüwe: Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949-2002), in: APuZ B 50-51 (2004), S. 25 – 32; Roland Johné: Bundesrat und parlamentarische Demokratie. Die Länderkammer zwischen Entscheidungshemmnis und notwendigem Korrektiv in der Gesetzgebung, in: APuZ B 50-51 (2004), S. 10 – 17; Uwe Jun: a.a.O. (Fn 1), S. 109.

<sup>8</sup> Zustimmungspflichtig sind Gesetze, die die Verfassung ändern, die in bestimmter Weise Auswirkungen auf die Länderfinanzen haben oder Gesetze, für deren Umsetzung in die Organisations-/Verwaltungshoheit der Länder eingegriffen wird. In der Praxis versagt der Bundesrat nicht sofort seine Zustimmung, sondern sucht zunächst einen Kompromiss über den Vermittlungsausschuss. Dieser soll nach Art. 77 Abs. 2 GG vermitteln (je 16 Mitglieder Bundestag und Bundesrat); Klaus Stüwe: a.a.O. (Fn 7), S. 27 – 29; Uwe Jun: a.a.O. (Fn 1), S. 109; Hennig Scherf / Christian Bucker: Der Vermittlungsausschuss. Stellung, Kompetenzen, Besetzung und Verfahren, in: Uwe Jun / Sven Leunig (Hrsg.): a.a.O. (Fn 1), S. 144; Markus Reiners / Hans-Joachim Hitschold: a.a.O. (Fn 7), S. 295 – 298. Bei verfassungsändernden Zustimmungsgesetzen muss der Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit zustimmen, wobei bestimmte Bereiche ausgeschlossen sind (Bestandsgarantie, Art. 79 Abs. 3 GG). Bei föderativen Gesetzen reicht die Stimmenmehrheit.

<sup>9</sup> Die Föderalismusreformen I und II traten am 1.9.2006 bzw. 1.8.2009 in Kraft. Nach der ersten Stufe, zur klareren Zuordnung von Kompetenzen zu Bund und Ländern, war bei der zweiten eine Reform der Finanzbeziehungen vordergründig; Felix Ekardt / Daniel Buscher: Föderalismusreform II. Reform der Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen, in: Die öffentliche Verwaltung 3 (2007), S. 89 – 98; Werner Reutter: Regieren nach der Föderalismusreform, in: APuZ 50 (2006), S. 12 – 17.

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die den Bundesrat zu einer dem Bundestag gleichgewichtigen Institution aufgewertet hat.<sup>10</sup>

Mit der Reform war u.a. eine Rückführung der Bundesratsbeteiligung intendiert, die intentional und in Teilen auch materiell die Zustimmungstatbestände für den Bundesrat reduziert oder zumindest 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%.<sup>11</sup> Zugleich haben sich mit der Reform die Gestaltungsspielräume der Länder beim Gesetzesvollzug moderat erhöht. Der Gesetzgeber hat den Bundesrat durch sein Bestreben die Verwaltungsverfahren in den Ländern zur Ausführung von Gesetzen zu vereinheitlichen gewürdigt. Für die Länder wird es jedoch auch künftig attraktiver sein, auf die Beibehaltung ihres Zustimmungsvorbehalts zu insistieren, da sie dadurch Mitgestalter bei der Bundesgesetzgebung bleiben.<sup>12</sup>

Bei allen übrigen Gesetzen hat der Bundesrat nur ein Einspruchs- respektive suspensives Vetorecht. Hier ist die Vetomacht geringer.<sup>13</sup> Nach Eingang eines vom Bundestag beschlossenen Einspruchsgesetzes hat der Bundesrat die Möglichkeit untätig zu bleiben, was sein Einverständnis signalisiert, oder er ruft binnen drei Wochen den Vermittlungsausschuss an. Dieser ermöglicht dem Bundesrat an Änderungsvorschlägen mitzuwirken. Nach Abschluss kann er, wenn er mit dem neuen Beschluss des Bundestages nicht einig ist, binnen zwei Wochen Einspruch einlegen. Ist dieser mit der Stimmenmehrheit des Bundesrates beschlossen, kann ihn der Bundestag mit seiner Mehrheit zurückweisen. Hat der Bundesrat den Einspruch mit einer Zweidrit-

---

<sup>10</sup> Edzard Schmidt-Jortzig: Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus, in: APuZ 13-14 (2005), S. 6 – 12; Werner Reutter: a.a.O. (Fn 9), S. 14; Bundesrat (Hrsg.): Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 2020/2021, Berlin 2021.

<sup>11</sup> Uwe Jun: a.a.O. (Fn 1), S. 112 – 114; Reimut Zohlhöfer: Die Auswirkungen der Föderalismusreform I auf die Arbeit des Bundesrates, in: Uwe Jun / Sven Leunig (Hrsg.): a.a.O. (Fn 1), S. 155.

<sup>12</sup> Hartmut Kühne: Föderalismusreform. Laufen oder Stolpern?, in: APuZ 13-14 (2005), S. 3 – 5; Rainer-Olav Schultze: Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: APuZ 13-14 (2005), S. 13 – 19; Roland Sturm: Föderalismusreform. Kein Erkenntnisproblem, warum aber ein Gestaltungs- und Entscheidungsproblem?, in: PVS 46(2) (2005), S. 195 – 203; Marcus Höreth: Zur Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen. Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 38(4) (2007), S. 712 – 733; Marcus Höreth: Die Föderalismusreform in der Bewährungsprobe unter Schwarz-Gelb. Warum der Blick zurück die Prognose des Scheiterns erlaubt, in: Julia v. Blumenthal / Stephan Bröckler, (Hrsg.): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden 2010, S. 117 – 138.

<sup>13</sup> Henning Scherf / Christian Bücken: a.a.O (Fn 8), S. 144.

telmehrheit gefasst, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag ebenso einer einfachen Zweidrittelmehrheit, mindestens aber die absolute Mehrheit.<sup>14</sup>

### **Typenklassen und Thesen**

Eine Klassifizierung lässt im Ergebnis Aussagen zu, welche Faktorkonstellationen welche Resultate hervorbringen, und unter welchen Bedingungen demnach mit welchem Verhalten zu rechnen ist bzw. welche Strategien zum Einsatz kommen. Es bieten sich drei Kategorien an, eine Dominanz der Bundesregierung auch im Bundesrat (kooperative, konstruktive Struktur), eine Dominanz der Opposition im Bundestag im Bundesrat (kompetitive, gegenläufige Struktur) und eine Dominanz von neutralen politischen Kräften im Bundesrat bzw. eine Pattsituation, wenn demnach keiner der politischen Kräfte aus der ersten und zweiten Kategorie eine Mehrheit im Bundesrat besitzt (neutrale Struktur/Patt). Die daraus abzuleitenden Thesen lauten:

*Unter Zugrundelegung von Klassifizierung 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.*

*Unter Zugrundelegung von Klassifizierung 2 agiert der Bundesrat eher 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.*

*Unter Zugrundelegung von Klassifizierung 3 agiert der Bundesrat eher moderat kompetitiv, allerdings weniger kompetitiv (destruktiv) als unter Zugrundelegung der Verhältnisse aus Klassifizierung 2, was sich darin zeigt, dass Ergebnisse produziert werden, die tendenziell unter den Werten liegen, die bei den Voraussetzungen gegenläufiger Verhältnisse entstehen.*

Die Parteien der Regierungskoalitionen der Länder, die die aktuelle Berliner Regierung – bestehend aus einer SPD-Grüne-FDP-Koalition – repräsentieren, haben im Bundesrat derzeit insgesamt 16 Stimmen. Auf die Opposition entfallen 6 Stimmen. Die restlichen 47 Stimmen fallen auf neutrale Kräfte, da in den entsprechenden Landesregierungen mindestens einer der Partner der Bundesregierung beteiligt ist. Dies bedeutet, dass die aktuelle rot-grün-gelbe Koalition 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 Parteien kooperieren müssen. Da die exakten Stimmenanteile

---

<sup>14</sup> Diether Posser / Friedrich Vogel: Der Vermittlungsausschuss, in: Bundesrat (Hrsg.): Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden 1989, S. 213 – 225; Uwe Jun: a.a.O. (Fn 1), S. 145; Markus Reiners / Hans-Joachim Hitschold: a.a.O. (Fn 7), S. 297 f.

für die Untersuchung marginal sind, sind in Tabelle 1 die jeweiligen Mehrheiten im Bundesrat 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 neutrale Pattsituation (N/P) vorliegt. Die Verhältnisse gestalten sich seit September 1949 wie folgt:

Tabelle 1: Mehrheitsverhältnisse beim Bundesrat und der Regierung<sup>15</sup>

	R-Länder	O-Länder	neutral/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

Betrachtet man die Verhältnisse im Bundesrat und im Bundestag im Längsschnitt von 1949 bis in die heutige Zeit, so stellt man beträchtliche Schwankungen fest. Vielfach kann man vergleichsweise höhere Stimmenanteile des sogenannten neutralen

<sup>15</sup> Quelle: Eigene Darstellung, rekurrend auf Sven Leunig: ›AB(C)‹ oder ›ROM‹? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 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; Mirko Abresch / Sven Leunig: a.a.O. (Fn 2), S. 79 – 106; André Nagel / Sven Leunig: a.a.O. (Fn 2) S. 107 – 148; Sven Leunig: a.a.O. (Fn 2), S. 149 – 183; Hendrik Träger / Susanna Thiel: a.a.O., (Fn 2), S. 225 – 260; Hendrik Träger / Susanna Thiel: a.a.O. (Fn 2), S. 261 – 288; Abkürzungen: R = Regierung hat Mehrheit im Bundesrat; O = Bundestagsopposition hat Mehrheit im Bundesrat; N/P = Neutrale Kräfte haben Mehrheit im Bundesrat/Pattsituation (weder R noch O). \*Koalition unter Führung der CDU/CSU, überwiegend mit der FDP (1949-1953 mit der FDP & DP, 1953-1955 mit der FDP, DP & GB/BHE, 1955-1956 mit der FDP & DP, 1956-1957 mit der FVP & DP, 1957-1960 mit der DP, 1960-1961 Alleinregierung, ab 1961 mit der FDP).

Lagers feststellen.<sup>16</sup> Weiterhin ist feststellbar, dass sich die Schwankungen bei den Mehrheiten im Bundesrat, 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). Einzuwenden gegen ein Vorgehen, einzelne Zeitabschnitte jeweiliger Mehrheiten im Bundesrat mit den Wahlperioden des Bundestages abzugleichen, ist die Tatsache, dass sich die Bundesratsmehrheiten innerhalb einzelner Bundestagslegislaturen bei fast jeder Landtagswahl ändern. Noch genauer wäre daher ein Verfahren, das sich exakt an Phasen gegenläufiger vs. korrespondierender Mehrheiten orientiert, was allerdings schwer realisierbar ist, da das Datenmaterial aus Tabelle 2 lediglich bezogen auf die Wahlperioden und nicht in der vorgenannten Präzision vorliegt bzw. sich nur unter erheblichem Aufwand derartig aufbereiten ließe. Es erfolgt daher die Ausrichtung an einzelnen Bundestagslegislaturen, ein Vorgehen, das forschungsökonomisch ist und valide Aussagen zulässt bzw. eine – über den Längsschnitt betrachtet – angemessene Tiefenschärfe repräsentiert.

Betrachtet man 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 Zeitzyklen im Bundesrat Wechsel hinsichtlich einer R-Länder-Dominanz respektive einer O-Länder-Dominanz gegeben hat.<sup>17</sup> Schaut man auf die Zeitzyklen einer R-Länder-Dominanz im Bundesrat und somit auf kompatible Mehrheiten zur Regierung auf Bundesebene, 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 Zeitzyklen im Bundesrat Wechsel hinsichtlich einer O-Länder-Dominanz respektive sogenannter neutraler Verhältnisse gegeben hat.<sup>18</sup> Blickt

---

<sup>16</sup> Eine CDU/CSU-FDP-Regierung hatte im Bundesrat von 11/1962 – 10/1966, von 10/1982 – 6/1990, von 10/1990 – 4/1991 und von 10/2009 – 7/2010 eine Mehrheit. Eine CDU/CSU-SPD-Regierung hatte in der zweiten legislativen Kammer von 1/1967 – 10/1969 und von 10/2009 – 7/2010 eine Mehrheit. Eine SPD-Grüne-Regierung hatte von 10/1998 – 4/1999 im Bundesrat eine Mehrheit. Die Opposition hatte eine Bundesratsmehrheit von 6/1972 – 3/1977, von 6/1978 – 10/1982, von 6/1990 – 10/1990, von 11/1997 – 10/1998, von 2/2009 – 10/2009 und schließlich seit 2/2013 – 10/2013.

<sup>17</sup> Mehrheit im BRat war in folgenden Abschnitten vorwiegend von sogenannten neutralen Kräften 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- bzw. O-Dominanz.

<sup>18</sup> 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.

man auf die Zeitzyklen einer O-Länder-Dominanz im Bundesrat und somit auf gegenläufige Mehrheiten zur Regierung auf Bundesebene, so ist dies durchgehend in der 7. LP der Fall und (mehr oder weniger) überwiegend in der 8., 9. und 15. LP, was bedeutet, dass es innerhalb dieser Zeitzyklen im Bundesrat Wechsel hinsichtlich einer R-Länder-Dominanz respektive sogenannter neutraler Verhältnisse gegeben hat.<sup>19</sup> Um die Ergebnisse abzusichern erfolgt neben der Betrachtung des kompletten Zeitraums auch eine Konzentration auf Legislaturen, in denen stabile, über die gesamte Wahlperiode andauernde „R-O-N-Verhältnisse“ im Bundesrat vorliegen, demnach ein Fokus auf signifikante Wahlperioden.

### Empirische Ergebnisse

Zur Untermauerung empfehlen sich Statistiken des Bundesrates.<sup>20</sup> 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)<sup>21</sup>

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	Σ
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	<b>13.143</b>
ausgefertigt und verkündet	1.479	878	333	506	475	686	1.592	386	613	543	1.090	<b>8.581</b>
davon Einspruchsgesetze	761	427	161	237	222	292	683	190	357	335	689	<b>4.354</b>
davon Zustimmungsgesetze	718	451	172	269	253	394	909	196	256	208	401	<b>4.227</b>

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Bundesrat (Hrsg.): a.a.O. (Fn 10); Bundesrat: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen. Statistische Angaben für die Zeit vom 07.09.1949 bis 31.10.2021 (2021); Bundesrat: Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates. Sitzung des Bundesrates am 08.10.2021 (2021).

<sup>21</sup> Quelle: Bundesrat: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen, a.a.O. (Fn 20); Bundesrat: Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates, a.a.O. (Fn 20); Abkürzungen: BRat = Bundesrat; BTag = Bundestag; BPräs = Bundespräsident; VV = Vermittlungsverfahren. Dominanzen: R = R-Länder, O = O-Länder, N/P = neutrale Struktur/Patt; jeweils mit einem „+“ versehen = durchgehende, stabile Dominanzen über die gesamte LP.

<b>Beschlüsse B-Tag; keine Zustimmung BRat</b>	<b>27</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>73</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>203</b>
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
<b>Einsprüche BRat</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>75</b>
Zurückweisung Einspruch BTag	2	0	1	4	11	1	18	22	3	1	0	63

Hinsichtlich der 4.354 vom Bundespräsidenten ausgefertigten und verkündeten Einspruchsgesetze sind nur leichte Signifikanzen erkennbar, wie aus den letzten beiden Zeilen vorausgehender 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.<sup>22</sup> 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.) im Durchschnitt 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 neutralen Struktur (Patt) liegt der Durchschnittswert 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 ohnehin 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.

<sup>22</sup> Bundesrat: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen, a.a.O. (Fn 20); Bundesrat: Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates, a.a.O. (Fn 20).

Hinsichtlich Zustimmungsgesetzen sind die Zahlen aussagekräftiger. Zwischen September 1949 und Oktober 2021 wurden 13.143 Gesetzesvorlagen eingereicht. Von den letztlich vom Bundespräsident verkündeten 8.581 Gesetzen, handelte es sich um 4.227 Zustimmungsgesetze (rund 50%). Bei diesen hat der Bundesrat in 203 Fällen seine Zustimmung verweigert, was 4,8% entspricht, gemessen an den letztlich vom Bundespräsidenten ausgefertigten und 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 Durchschnittswert gerundet bei nur 0,3%, immer 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 neutralen Verhältnissen liegen die Werte erwartungsgemäß dazwischen (5,1% und 2,8% bei durchgehend neutralen Verhältnissen).

Analysiert man hinsichtlich eines Scheiterns 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 kooperativ, konstruktiv strukturierten Legislaturperioden beträgt der Durchschnittswert eines Scheiterns gerundet nur 0,5%. In der 10. und 11. LP liegt der Durchschnittswert bei durchweg derartigen Verhältnissen gerundet bei nur 0,3%, wieder jeweils gemessen an verkündeten Zustimmungsgesetzen. In überwiegend kompetitiv, gegenläufig strukturierten Perioden beträgt der Durchschnittswert 3,3%. In der 7. LP, in der durchweg derartige Verhältnisse vorzufinden sind, beträgt der Wert 3,0%. In neutral strukturierten Wahlperioden liegen die Werte wieder dazwischen (2,0% und 1,5% bei durchgehend neutralen Verhältnissen). Tabelle 3 fasst die gesamten Ergebnisse übersichtlich zusammen.

Tabelle 3: Vetofunktion des Bundesrates bei Zustimmungsgesetzen<sup>23</sup>

<b>Wahlperiode BTag</b>	Durchschnitt 4., 5., 10., 11., 16. LP	Durchschnitt 1.-3., 6., 12.-14., 17.-19. LP	Durchschnitt 7., 8., 9., 15. LP
<b>Dominanz</b>	<b>R (kooperativ)</b>	<b>N/P (neutral/Patt)</b>	<b>O (kompetitiv)</b>
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%

### **Feststellungen, Bewertung und kontextuelle Anmerkungen**

Hinsichtlich des institutionellen Vetopotenzials ist der Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen in einer exponierten Rolle. In der Praxis hat das zweite legislative Organ davon allerdings bislang selten Gebrauch gemacht, wobei die Anzahl der Zustimmungsverweigerungen des Bundesrates von kompetitiven hin zu neutralen Verhältnissen abnimmt, und dies nochmals hinsichtlich kooperativer, konstruktiver Strukturen. Diese Tendenz ist auch mit Blick auf ein Scheitern von Gesetzen zu beobachten, wenn auch geringer ausgeprägt, was bedeutet, dass es im Nachgang einer Zustimmungsverweigerung des Bundesrates meist zu Kompromissen kommt. In der Praxis macht der Bundesrat demnach eher selten Gebrauch von der Möglichkeit Gesetzesvorlagen endgültig zu verhindern.

Insgesamt ist festzustellen, dass sich die drei Thesen bestätigen lassen. Dies bedeutet, dass der Bundesrat unter Zugrundelegung einer Dominanz der Parteien der Bundesregierung 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 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 Typenklassen weichen allerdings weni-

<sup>23</sup> Quelle: Eigene Darstellung / Rekurs auf Bundesrat: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen, a.a.O. (Fn 20); Bundesrat: Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates, a.a.O. (Fn 20).

ger voneinander ab als vielfach vermutet, die Varianzen sind daher begrenzt und relativieren landläufige Vorannahmen.

Die Ergebnisausprägungen variieren demnach mit Blick auf die Faktorkonstellationen nicht derart, wie vielfach angenommen wird. Blickt man tiefer und analysiert man differente Zeitabschnitte, so sind etwas klarere Konturen zwischen den einzelnen Typenklassen erkennbar. Bei kompatiblen Verhältnissen zwischen beiden Gremien ist Regieren sicher etwas liquider. Den Bundesrat unter der Prämisse kompetitiver Verhältnisse als destruktiven Vetospieler zu deklassieren, mag jedoch überzogen sein. Liegen solche Strukturen vor, so treten eher Verzögerungseffekte auf, was ein effizientes Regieren erschwert, weil verstärkt Verhandlungen über ein Vermittlungsverfahren nötig werden. Der Bundesrat besticht im kooperativen Föderalismus gerade durch seine Verhinderungsmacht, sonach mit der Drohung eines Scheiterns von Gesetzesvorlagen, was im Vorfeld zu Anpassungen führt und über einen Mechanismus der Vetoantizipation wirkt.<sup>24</sup> Dies bedeutet, dass die Präsenz eines zweiten Legislativorgans Entscheidungen zurückverlagert und in einen Verhandlungskontext einbettet. Das Wissen um differente Mehrheitsverhältnisse führt somit zu Vorwirkungen, erhöht den Konsensdruck schon zu Beginn von Vorhaben und sorgt schon vor oder während des legislativen Prozesses für eine Veränderung von Policies.<sup>25</sup>

Bislang ist noch jede Regierung von den Kooperationen der Länder abhängig gewesen, die nur teilweise oder nicht der parteipolitischen Konstellation der Bundesregierung entsprochen haben. Ferner gibt es im Bundesrat sehr wohl parteipolitisch motivierte Blockadeaktionen.<sup>26</sup> Glaubt man der landläufigen Meinung, so hat man den Eindruck, dass eine solche Blockadepolitik zum Alltag gehört. Tatsächlich sind jedoch keine permanenten Zustimmungsverweigerungen beobachtbar, sondern viel-

---

<sup>24</sup> Simone Burkhard / Philip Manow: Veto-Antizipation. Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus, Köln 2006.

<sup>25</sup> Roland Lhotta: a.a.O. (Fn 7), S. 16 – 22; Roland Johné: a.a.O. (Fn 7), S. 10 – 17; Klaus Stüwe: a.a.O. (Fn 7), S. 27 – 29. Eine Koalition agiert oft im Schatten von Mehrheitsentscheidung. Dieser Schatten der Mehrheit verstärkt den Konsensdruck. Aus dieser Perspektive darf es zweifelhaft erscheinen, ob überhaupt Vetostrukturen i.S.e. „divided government“ vorliegen; George Tsebelis: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies, a.a.O. (Fn 4), S. 591 – 608. Die konstitutionelle Gewaltenteilung, etwa zwischen Bundestag und Bundesrat, führt bei einer Nichteinigung zu Non-decisions oder auch zu einer „Politikverflechtungsfalle“ (Joint decision-making trap); vgl. Fritz W. Scharpf, No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?, Köln 2005.

<sup>26</sup> Roland Lhotta: a.a.O. (Fn 7), S. 19 – 20; Klaus Stüwe: a.a.O. (Fn 7), S. 29.

mehr inhaltliche Einflussnahmen im Zuge der kooperativen Mitregierung. Die zweite legislative Kammer hat sich somit eher nicht als Konfliktorgan, sondern mehr als Konkordanzorgan erwiesen.<sup>27</sup>

Burkhard und Manow modellieren die Auswirkungen der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat auf die strategische Interaktionsorientierung von Bundesregierung und Opposition und damit auf die Politikergebnisse mit Hilfe der Autolimitationsthese. Sie kommen zum Ergebnis, dass sich deutlich gegenläufige Mehrheiten zwischen beiden Organen im Regelfall nicht in einem offenen parteipolitischen Konflikt niederschlagen, sondern zu Kompromissen und politischer Selbstbeschränkung der Bundesregierung führen.<sup>28</sup> Die vorliegende Untersuchung weist in eine ähnliche Richtung.

Betrachtet man die Interaktionsmechanismen und Entscheidungsmodi im kooperativen Föderalismus, ist anerkannt, dass die Mehrzahl moderner Demokratien mehr dem Typus der Konsensdemokratie zuzuordnen sind, also starke Verhandlungselemente aufweisen.<sup>29</sup> In Deutschland liegt das Augenmerk auf dem Parteienwettbewerb und dem Mehrheitsprinzip. Solche Muster sind charakteristisch für konkurrenzdemokratische Systeme. Die Bundesrepublik könnte unter diesem Aspekt zum Typus der Westminsterdemokratie gezählt werden, wenn nicht weitere institutionelle Entscheidungsstrukturen präsent wären, die die Durchsetzung des Mehrheitswillens blo-

---

<sup>27</sup> Klaus v. Beyme: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997, S. 298 – 299; Roland Lhotta: a.a.O. (Fn 7), S. 20 – 21; Klaus Stüwe: a.a.O. (Fn 7), S. 29 – 30; Bundesrat: Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen, a.a.O. (Fn 20); Bundesrat: Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates, a.a.O. (Fn 20). Oft ist ein Einlenken der Regierung gegenüber der Bundesratsmehrheit beobachtbar. Ferner gelingt es Regierungen vielfach, die Phalanx der Oppositionsländer durch Zusagen zu durchbrechen. Zudem ist oft ein Bemühen erkennbar, in Gesetzen auf Regelungen zu verzichten, die eine Zustimmungsbedürftigkeit begründen könnten.

<sup>28</sup> Simone Burkhard / Philip Manow: a.a.O. (Fn 24). Finden sich im Bundesrat knappe Mehrheitsverhältnisse, so spekulieren sowohl Regierung und Opposition auf die Durchsetzung von weniger kompromissbereiten Positionen bzw. auf eine Abstimmungsniederlage des politischen Gegners, sodass dies unter Umständen in einen intensiven parteipolitischen Konflikt münden kann.

<sup>29</sup> Manfred G. Schmidt: Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU?, Baden-Baden 2000, S. 33 – 58. Die Kapazitäten von auf Konsens gerichteten Verhandlungen werden inzwischen positiver eingeschätzt. Die Demokratieforschung hat gezeigt, dass Konsensdemokratien den Wettbewerbsdemokratien eher überlegen sind, denn Länder mit starken verhandlungsdemokratischen Elementen besitzen eine große Stabilität, sie sind ferner zu großer wirtschaftlicher Leistung fähig und zu einem hohen Niveau an sozialer Sicherung; Burkhard Eberlein / Edgar Grande: Entscheidungsfindung und Konfliktlösung, in: Klaus Schubert / Nils C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien 2003, S.175 – 202, S. 187.

ckieren. Wenn es explizit um die Einforderung von Konsensentscheidungen geht, spielt der Bundesrat als institutioneller Vetospieler eine erhebliche Rolle.

Im deutschen System ist die Regierungsmacht vergleichsweise stark begrenzt, was die Einordnung als ein grundsätzlich konsensdemokratisches begründet. Schmidt spricht nicht umsonst vom „Grand Coalition State“.<sup>30</sup> Bei divergierenden Mehrheiten zwischen beiden Legislativorganen kann die Opposition somit über den Bundesrat mitregieren. Das Charakteristische sind demnach Verflechtungen zwischen der parlamentarischen und bundesstaatlichen Arena.<sup>31</sup> Die Logik des konkurrenzgeprägten Parteienwettbewerbs widerspricht dabei den Realitäten eines konsensdemokratischen kooperativen Föderalismus.

Bei den Entscheidungsstrukturen zwischen Bund und Ländern, sind Konkurrenzen und kooperative Formen diagnostizierbar. Das Zusammenspiel zwischen Parteienkonkurrenz und Konsens verbindet sich auf der Ebene der zwei Legislativorgane, wobei eine Wechselwirkung zwischen beiden Interaktionsformen besteht.<sup>32</sup> Beide stehen daher in einem Spannungsverhältnis, denn kompetitive Orientierungen erschweren im Parteienwettbewerb die Kompromissfindung in Bund-Länder-Verhandlungen. Ferner schwächen Kooperationen zwischen Bund und Landesregierungen die Parlamente und drohen eventuell den Parteienwettbewerb zu torpedieren.<sup>33</sup>

Bedeutsam ist in diesem Kontext die Tatsache, dass zu einem Großteil der Gesetze (Zustimmungsgesetze) 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 quasi kompetitiv verhalten und sich gegen ein Gesetz aussprechen, auch wenn sie im Ausschuss kooperativ agiert hat. Landesregierungen sind im Bundesrat hingegen an Absprachen faktisch gebunden.

---

<sup>30</sup> Manfred G. Schmidt: Germany. The Grand Coalition State, in: Joseph M. Colomer (Hrsg.): Political Institutions in Europe, London 2002, S. 58.

<sup>31</sup> Gerhard Lehmann: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2000, S. 27.

<sup>32</sup> Thomas Bräuninger / Thomas Geschwend / Shikano Susumu: Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden, in: PVS 51(2) (2010), S. 223 – 249.

<sup>33</sup> Arthur Benz: Der moderne Staat. Grundlagen einer politologischen Analyse, München/Wien 2001.

Wenn sie sich auf eine Kooperation einlassen, müssen sie einem Gesetzesentwurf zustimmen. Dies widerspricht der Logik der Parteienkonkurrenz, nach der sich die Opposition als Wahlalternative präsentieren sollte. Damit wird durch eine kompetitive Strategie eine verbindliche Kooperation unmöglich.<sup>34</sup>

Die Ausführungen bedeuten nicht, dass Parteienkonkurrenzen hinfällig sind. Erklärbar sind solche Einigungen, trotz kompetitiver Grundausrichtung, mit spezifischen strukturellen Vorkehrungen des Verhandlungssystems im kooperativen Bundesstaat.<sup>35</sup> Die im Gesetzgebungsprozess de facto dominante Bundesregierung hat durch das Initiieren von Gesetzen die Möglichkeit, den Ausgangspunkt von Verhandlungen zu definieren (Agendasetting). Auch stellt z.B. der Vermittlungsausschuss eine Vorkehrung dar, die gegen ein Scheitern von Gesetzen gerichtet ist. Allerdings ist zu betonen, dass längere Zeiträume mit gegenläufigen Mehrheiten insgesamt nicht besonders günstig für eine Politik sind. Kompromisse stellen häufig auch Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner dar, und Verhandlungen scheitern gerade oft dann, wenn ambitionierte Programme und Gesetze umgesetzt werden sollen.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Arthur Benz: a.a.O. (Fn 4), S. 205 – 236.

<sup>35</sup> Arthur Benz: a.a.O. (Fn 4), S. 205 – 236.

<sup>36</sup> 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 24).