

PPCC-PAPER

Research and Studies in Politics, Sociology and Law

*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, Sociology and Law

Volume 3 (2016), Edition 2

Wissenschaftliche Koordination, Redaktion und Korrespondenz

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

Konstruktiver Vetoplayer Bundesrat

Federal Council as constructive veto player

Inhalt

1.	<i>Kontext und Forschungsfragen</i>	6
2.	<i>Vetoplayertheorie</i>	9
2.1	Grundlegendes	9
2.2	Bundesrat als Vetoplayer	10
3.	<i>Bundesrat</i>	12
3.1	Zusammensetzung, Zuständigkeiten und Mitwirkung	12
3.2	Typenklassifizierung, Thesen und Mehrheiten im Bundesrat	13
3.3	Statistische Belege zum Vetoplayertheorem	17
4.	<i>Einordnung der empirischen Ergebnisse</i>	21
5.	<i>Conclusio</i>	25

Autor

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

Zitation

Reiners, Markus (2016): Konstruktiver Vetoplayer Bundesrat. In: PPCC-PAPER, Research and Studies in Politics, Sociology and Law. Scientific Online Journal of the Public Policy Competence Center, Expertise Hub of E-Democracy, State Modernization and Reform Policy. 3(2), 4-27.

Abstrakt

Die Länder wirken bei der Gesetzgebung mit. Es ist anzunehmen, dass kompatible Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat den Gesetzgebungsprozess forcieren und gegenmajoritäre Positionen einen solchen blockieren. Fraglich ist, inwieweit der Bundesrat tatsächlich in die Rolle eines Vetoplayers schlüpft. Das Gremium bei gegenmajoritären Mehrheiten allerdings als destruktiven Vetoplayer zu deklassieren entspricht nicht ganz der Empirie. Regieren wird dadurch sicher nicht einfacher, jedoch ist die Politik im kooperativen Bundesstaat bei solchen Konstellationen zu Kompromissen fähig, die in der Regel im Vorfeld gefasst werden und erst bei ungenügender Vorverständigung einer Nachsteuerung bedürfen. Es ist zu attestieren, dass der Bundesrat zu einem destruktiven Vetoplayer mutieren kann, denn seine Einflusspotenziale liegen gerade in der Möglichkeit ein Gesetz zu verhindern. Ganz überwiegend agiert dieser jedoch kooperativ und es kommt fast immer zu Gesetzesverkündungen, wobei der Prozess in einen umfassenden Verhandlungsmechanismus zwischen Bund und Ländern eingebettet ist.

Abstract

The federal states participate in legislative process. It can be assumed that compatible political power constellations between the German Bundestag and the Federal Council (Bundesrat) accelerate, and oppositional positions block the legislative process. It is questionable to what extent the Federal Council actually takes on the role of a veto player. The committee – under the premise of oppositional majorities – to outclass as a destructive veto player, does not correspond to empiricism. Therefore, governance becomes certainly not easier, however, in such a constellation the cooperative state is capable to compromise, which will be taken as a rule in advance and only if there is insufficient agreement need a readjustment. There is to certify that the Federal Council can mutate to a destructive veto player, because the power potential of the Federal Council are in the way to prevent a law. The vast majority, however, the Federal Council acts cooperatively. Also under unfavorable constellations it comes almost always on legislative pronouncements because the process is part of a broader negotiation mechanism between the Bundestag and the Federal States.

1. Kontext und Forschungsfragen

Das föderalistische System der Bundesrepublik Deutschland lässt sich politisch in sogenannte A- und B-Länder einteilen, solche also mit einer Regierungsmehrheit unter sozialdemokratischer und solche mit einer unter christdemokratischer Führung. Im Falle einer Großen Koalition ist die Parteizugehörigkeit des amtierenden Regierungschefs maßgeblich. Derzeit ist die überwiegende Anzahl der Bundesländer den A-Ländern zuzuordnen, nebst dem Bundesland Baden-Württemberg, das seit dem Jahr 2011 von einer grün-roten Koalition regiert wird. Die Bundesländer Bayern, Hessen, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sind als B-Länder zu klassifizieren.¹

Dieser Umstand ist im Föderalismus der Bundesrepublik insofern von Bedeutung, weil nicht nur der Bund und seine Organe, sondern auch die Länder im politischen Gesamtgefüge eine essenzielle Rolle spielen, denn nach Art. 50 des GG wirken die Bundesländer durch den Bundesrat – die zweite Kammer im legislativen Prozess – bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit.² Der Bundesrat als oberstes Bundesorgan ist daher Bindeglied zwischen dem Bund und den 16 Gliedstaaten. Hier werden die vielfältigen und spezifischen Erfahrungen der Länder bei der Durchführung der Gesetze schon bei deren Ausarbeitung nutzbar gemacht. Die entscheidende Notwendigkeit besteht darin, die Interessen des Gesamtstaates mit denen der Länder möglichst in Einklang zu bringen.³

Es ist daher anzunehmen, dass parteipolitisch kompatible respektive korrespondierende Konstellationen im Bundestag und im Bundesrat den Gesetzgebungsprozess vergleichsweise eher forcieren und parteipolitisch unterschiedliche oder gegenmajoritäre Positionen zwischen beiden Häusern einen solchen eher blockieren.⁴ „In Europa ein Riese, daheim machtlos“ ver-

¹ *Gerhard Lehbruch*, „A-Länder und B-Länder“. Eine Anmerkung zum Sprachgebrauch, in: ZParl, 29. Jg. (1998), H. 2, S. 348 f.; *Thomas König / Thomas Bräuninger*, A-, B- und C-Länder. Zur Verwendung des Arguments „Sprachgebrauch und benötigte Kategorie“, in: ZParl, 29. Jg. (1998), H. 2, S. 350 ff.

² *Gebhard Ziller / Georg-Berndt Oschatz*, Der Bundesrat, Düsseldorf 1998; *Konrad Reuter*, Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates, Heidelberg 2007.

³ *Hans-Joachim Hitschold / Markus Reiners*, Der Staat. Grundlagen der politischen Bildung, Stuttgart 2013, S. 228; *Heiderose Kilper / Roland Lhotta*, Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996; *Heinz Laufer / Ursula Münch*, Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1998; *Roland Sturm*, Föderalismus in Deutschland, Opladen 2001; *Uwe Andersen*, Bundesstaat/Föderalismus, in: *Uwe Andersen / Wichard Woyke* (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems, Opladen 2003, S. 83 ff.; *Charles B. Blankart*, Föderalismus in Deutschland und in Europa, Baden-Baden 2007; *Wolfgang Rudzio*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2003; *Karl-Rudolf Korte / Manuel Fröhlich*, Politik und Regieren in Deutschland. Strukturen, Prozesse, Entscheidungen, Paderborn 2004.

⁴ *Heidrun Abromeit*, Die Funktion des Bundesrates und der Streit um seine Politisierung, in: ZParl, 13. Jg. (1982), H. 4, S. 464 ff.; *Thomas Bräuninger / Thomas Gschwend / Susumu Shikano*, Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden, in: PVS 51. Jg. (2010), H. 2, S. 223 ff.; *Sven Leunig / Hendrik Träger* (Hrsg.), Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949-2009, Münster/ Berlin/London 2012.

kündete beispielsweise die Süddeutsche Zeitung nach der Landtagswahl des Jahres 2013 in Niedersachsen.⁵ Aus dem daraus resultierenden Regierungswechsel zu einer Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen konnte man diversen Presseartikeln den Startschuss zu einer Blockadepolitik im Bundestag entnehmen.⁶ Als Folge des Wahlergebnisses verfügen die Sozialdemokraten und die Partei der Grünen im Bundesrat über eine eigene Mehrheit. Sie waren somit seit diesem Zeitpunkt in der Lage, Gesetzesvorschläge der Regierungskoalition der 17. Legislaturperiode im Bundesrat zu blockieren, den Bundesrat demnach als (destruktiven) Vetospieler einzusetzen. Damit gehen zwar kaum Gestaltungsmöglichkeiten einher, aber die Möglichkeiten einer permanenten Blockadepolitik.

Eine ähnliche Situation war beispielsweise im Jahre 1999 zu vernehmen. Für SPD und Bündnis 90/Die Grünen war es einer der unerfreulichen Tage. Die Umfragen hatten den Sozialdemokraten unter *Hans Eichel* einen klaren Sieg bei der hessischen Landtagswahl vorhergesagt, am 7. Februar 1999 triumphierte jedoch überraschend *Roland Koch* von der CDU. Rot-Grün verlor mit der Wahl nicht nur die Macht in Hessen, sondern auch die kurzfristig zuvor erlangte Mehrheit im Bundesrat. 14 Jahre dauerte es, bis sich dies wieder ändern sollte. Seither war es der SPD und den Grünen nie mehr gelungen, die Mehrheit der Länderkammer zurückzugewinnen. Erst seit der Landtagswahl in Niedersachsen Anfang 2013 und der Wahl von *Stephan Weil* zum Ministerpräsidenten kontrollierten SPD und Grüne mithilfe der Partei der Linken wieder den Bundesrat. Dieser Mehrheit im Bundesrat stellte sich bis Ende des Jahres 2013 eine CDU-FDP Mehrheit im Bundestag entgegen. Mit der Mehrheit in der zweiten Kammer haben die dortigen politischen Kräfte wieder mehr Blockademacht. Die Presse ist der Auffassung, dass dies die Tektonik der Macht in der Bundesrepublik verändern wird, weil ohne Zustimmung der Sozialdemokraten und der Partei der Grünen keine Politik mehr möglich ist.⁷

Aber auch anderslautende, in eine ähnliche Richtung tendierende Stimmen sind zu vernehmen. Im Laufe der Zeit hätte sich der Anteil der Gesetze, die einer Zustimmung bedürfen, auf Bereiche außerhalb des Kernbereiches der Länderinteressen ausgedehnt. Somit sei der Bundesrat das eigentliche Scharnier eines sich selbst blockierenden Parteienstaates.⁸ Dem ist hin-

⁵ *Robert Rossmann*, Mehrheit im Bundesrat. Wie Rot-Rot-Grün die Kanzlerin nachhaltig fesselt, Süddeutsche Zeitung, 22.01.2013, <http://www.sueddeutsche.de/politik/mehrheit-im-bundesrat-wie-rot-rot-gruen-die-kanzlerin-nachhaltig-fesselt-1.1579329> (abgerufen am 22.01.2014).

⁶ *Günter Bannas*, Die Grenzen der Gestaltungsmehrheit. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.01.2013, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wahl-in-niedersachsen-2013/bundesrat-die-grenzen-der-gestaltungsmehrheit-12032978.html> (abgerufen am 20.01.2014).

⁷ *Robert Rossmann*, a.a.O. (Fn. 5).

⁸ *Wilhelm Hennis*, Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten, Stuttgart 1998.

zuzufügen, dass es im Verlauf der bundesrepublikanischen Geschichte in der Tat einen dramatischen Wandel gegeben hat, einerseits hinsichtlich der Tatbestände, die eine Zustimmung des Bundesrates zu einem Gesetz erfordern, andererseits auch in Bezug auf den Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze, gemessen an der Gesamtzahl der erlassenen Gesetze. Ging der Parlamentarische Rat noch von 10 % zustimmungsbedürftigen Gesetzen aus, so übersteigt dieser Anteil mittlerweile 50 %.⁹

Der Sachverhalt verdeutlicht, dass die Vetomacht des Bundesrates im legislativen Prozess zwischenzeitlich dramatisch angewachsen ist, denn faktisch ist kein wichtiges Vorhaben mehr ohne seine Zustimmung möglich. *Arend Lijphart* hat in einer Untersuchung die Machtverteilung in der Legislative bei 36 Demokratien anhand der Existenz von Ein- und Zweikammersystemen untersucht. Er schließt letztlich daraus, dass sich der deutsche Bundesrat durch die von der Verfassung gegebene Macht und hinsichtlich der demokratischen Legitimität nur geringfügig vom Bundestag unterscheidet, und die zweite Kammer eine starke Stellung aufweist, was daraus resultiert, dass sich das Gremium aus Vertretern der Länderexekutiven zusammensetzt. Er konkretisiert seine Aussagen dahingehend, dass der deutsche Bundesrat sogar zu den stärksten Institutionen in Zweikammersystemen gehört und dieser ein erhebliches Blockadepotenzial aufweist.¹⁰

Fraglich ist demnach, ob den Thesen, wie oft in der deutschen Presse verkündet, gefolgt werden kann. Um es zu konkretisieren: Es ist fraglich, ob und unter welchen Faktorkonstellationen die Möglichkeiten zur Blockade von der zweiten Kammer genutzt werden, oder ob die Potenziale auf der theoretischen Ebene verbleiben, und die Mechanismen – entgegen der landläufigen Meinung – in der Praxis eher von untergeordneter Bedeutung sind. Die Forschungsfrage dieses Aufsatzes ist demnach, wann und ob der Bundesrat tatsächlich in die Rolle eines „destruktiven“ Vetoplayers schlüpft, oder er vielmehr Konsensentscheidungen über die Grenzen einer konkurrenzdemokratisch geprägten Parteipolitik produziert, er also als „konstruktiver“ Vetoplayer agiert, und warum dies gegebenenfalls so ist. Zur Beantwortung wird zunächst auf das Vetoplayertheorem rekurriert. Ferner wird auf eine exklusive Differenzierung des Datenbestandes verwiesen. Überdies werden die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat drei verschiedenen Typenklassen zugeordnet und mit Hypothesen unterlegt (siehe in Kapitel 3).

⁹ *Bundesrat* (Hrsg.), *Handbuch des Bundesrates für das Geschäftsjahr 2011/2012*, Berlin 2012; bei den Prozentwerten in der Studie handelt es sich um gerundete Werte.

¹⁰ *Arend Lijphart*, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in thirty-six countries*, New Haven/London 1999, S. 26, 206 ff.; *Simone Burkhard / Philip Manow*, *Veto-Antizipation. Gesetzgebung im deutschen Bikameralismus*, MPIfG Discussion paper 3/2006, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Schließlich wird die Erklärung der Ergebnisse in den politikwissenschaftlichen Forschungsstand eingebettet.

2. Vetospielertheorie

2.1 Grundlegendes

Politikprozesse werden durch diverse Akteure beeinflusst, was die Entscheidungsfähigkeit grundsätzlich verringert und innovative Politik erschwert. Derartige Vorgänge lassen sich nach der Definition von Vetokräften mit dem Vetospielerkonzept verarbeiten.¹¹ Grundlegend sind hierbei die Hypothesen von *George Tsebelis*, der aus der Existenz von Vetospielern bzw. aus ihren durch interne Strukturen vermeintlich vorgegebenen Handlungsweisen auf Ergebnisse schließt.¹²

In seinem Werk „Veto Players – How Political Institutions Work“ referiert Tsebelis das Theorem. Kern der Theorie ist die Frage, wie Anzahl und Verfassung von Vetospielern als Institutionen und Akteure politischen Wandel und politische Weiterentwicklung blockieren oder zulassen.¹³ *George Tsebelis* beschreibt Vetospieler als „individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo. It follows that a change in the status quo requires a unanimous decision of all veto players“.¹⁴ Um neue politische Inhalte einführen zu können und den Status quo zu ändern, müssen somit individuelle oder korporative respektive kollektive Akteure Veränderungen zustimmen.

Der Theorie nach ist die Wahrscheinlichkeit den Status quo zu ändern geringer, je mehr Vetoplayer beteiligt sind. Je mehr Vetopunkte ein System für die Akteure bereithält, desto schwieriger ist es Policies zu verändern, da entsprechend mehr politische Akteure in den Verhand-

¹¹ *Carsten Nemitz*, Erfolgsfaktoren für eine Reform politischer Systeme. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft, Speyer 2000, S. 6 f.; *Rudolph Fisch*, Widerstände gegen Veränderungen in Behörden – sozialpsychologische Perspektiven, in: *Klaus König* (Hrsg.), Verwaltung und Verwaltungsforschung – deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaft, Speyerer Forschungsberichte 211, Speyer, S. 118. *Arthur Benz*, Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen, in: *Renate Mayntz / Wolfgang Streek* (Hrsg.), Die Reformierbarkeit der Demokratie (FS Scharpf), Frankfurt a.M. 2003, S. 213 f.; *George Tsebelis*, Veto Players. How Political Institutions Work, New York 2002, S. 79.

¹² *George Tsebelis*, 1995, Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parlamentarism, Multicausalism and Multipartism, in: *British Journal of Political Science* 25 Jg. (1995), S. 289 ff.; *André Kaiser*, Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze zur Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: *ZParl*, 29. Jg. (1998), H. 3, S. 525; *Carsten Nemitz*, a.a.O. (Fn. 11); S. 2, 131; *Nils C. Bandelow*, Kollektive Lernprozesse durch Vetospieler? Konzepte britischer und deutscher Kernexekutiven zur europäischen Verfassungs- und Währungspolitik in den 1980er und 1990er Jahren, Habil., Univ. Bochum 2003, S. 2; *Arthur Benz*, a.a.O. (Fn. 11), S. 208 f., 230; *Gerd Andreas Strohmeier*, Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau. Wie viele Vetospieler braucht das Land?, in: *APuZ*, 53. Jg. (2003), B 51, S. 17 ff.; *Markus Reinert*, Verwaltungsstrukturereformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz, Wiesbaden 2008. S. 94; *ders.*, E-Revolution. Actor-centered and structural interdependencies in the realization of Estonia's democratic revolution, in: *ZPol*, 21. Jg. (2011), H. 4, S. 566 f.

¹³ *George Tsebelis*, a.a.O. (Fn 11); *Florian Blank* (Hrsg.), Vetospieler in der Policy-Forschung, Wiesbaden 2012, S. 7.

¹⁴ *George Tsebelis*, a.a.O. (Fn 11), S. 19.

lungsprozess einbezogen werden müssen, so *André Kaiser*.¹⁵ Insgesamt ist hinsichtlich der Durchsetzung von Politik anzumerken, dass Blockaden eher entstehen, sollte eine ideologische Distanz zwischen potenziellen Vetokräften vorliegen und sollte eine große Anzahl destruktiver Kräfte existieren bzw. eine hohe Kohäsion zwischen solchen auszumachen sein. Analog dazu ist davon auszugehen, dass eine hohe Anzahl und die ideologische Geschlossenheit konstruktiver Kräfte bzw. eine hohe Kohäsion zwischen solchen Politikprozesse unterstützt.¹⁶

Die Sichtweise, alle Akteure quasi als potenzielle Vetokräfte zu klassifizieren, hat sich mittlerweile durchgesetzt und lässt sich sinnvoll mit dem Forschungskonzept verknüpfen. So finden sich in der Literatur Hinweise, die Annahmen einer gleichermaßen blockierenden Wirkung aufzugeben. *Vicki Birchfield* und *Markus Crepaz* sprechen von kollektiven (das heißt kooperativen) und kompetitiven Vetospielern.¹⁷ *Arthur Benz* spricht von konstruktiven und destruktiven Vetospielern. Er bezeichnet Strategien als konstruktiv, wenn sie eine Entscheidung ermöglichen, also Blockaden verhindern und ein Ergebnis herbeiführen, durch das ein problematischer Zustand überwunden wird, der zur Veränderung des Status quo beiträgt, und sie zugleich den Willensbildungsprozess für betroffene Interessen und ihre Repräsentanten öffnen.¹⁸ Möglich ist z.B. auch, dass sich potenzielle Vetospieler neutral verhalten, sie den Prozess also nicht aktiv unterstützen, diesen somit nicht blockieren und daher durchaus Freiräume für eine Regierung entstehen können. Solche neutralen Kräfte wirken insgesamt vielfach eher konstruktiv als destruktiv.¹⁹

2.2 Bundesrat als Vetospieler

Aufgrund machtpolitischer Überlegungen erscheint es nachvollziehbar und plausibel, dass kompatible Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat tendenziell zu einer erhöhten Parteinahme und zu gegenseitigen Solidarisierungseffekten führen respektive zu einer solidarischen Interaktionsorientierung und damit zu einer gegenseitigen Unterstützung, im Sinne der Beförderung einer bestimmten Linie bzw. einer nachträglichen Absicherung einer solchen (konstruk-

¹⁵ *André Kaiser*, a.a.O. (Fn. 12), S. 537.

¹⁶ *Arthur Benz*, Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden 2009, S. 53; *Markus Reiners*, 2008, a.a.O. (Fn. 12), S. 40; *ders.*, 2011, a.a.O. (Fn. 12), S. 566 f.; *Florian Blank*, a.a.O. (Fn. 13), S. 29.

¹⁷ *Vicki Birchfield / Markus M.L. Crepaz*, The impact of constitutional structures and collective and competitive veto points on income inequality in industrialized democracies, in: *European Journal of Political Research*, 34 Jg. (1998), H. 2, 175 ff.; *Nils C. Bandelow*, a.a.O. (2003), S. 330.

¹⁸ *Arthur Benz*, a.a.O. (Fn. 11) S. 205, 218.

¹⁹ *Markus Reiners*, Gescheiterte Übersteuerung. Verflechtungen, Netzwerke und Mikropolitik bei der Neuen Steuerung, Wiesbaden 2012, S. 18 ff.; *Lennart Grumer*, Die Vetospielertheorie nach George Tsebelis am Beispiel der deutschen Parteidemokratie, in: *Journal für Generationengerechtigkeit*, 11. Jg. (2011), H. 2, S. 52.

tive Struktur). Sollten die Mehrheiten hingegen gegenläufig respektive gegenmajoritär ausgebildet sein, so ist der Tendenz nach zu vermuten, dass es zur Vetobildung, zu einer mehr kompetitiven Interaktionsorientierung bzw. zur Behinderung von Politikprozessen und damit gegebenenfalls zur Unterstützung einer anderslautenden Linie kommt (destruktive Struktur).²⁰

Um den Bundestag im Sinne der Forschungsfrage zu betrachten, ist es empfehlenswert, sich die Parameter der Vetoplayertheorie für einen Politikwechsel zu vergegenwärtigen. Hierbei sollte die Identifizierung und Anzahl der Vetospieler ins Blickfeld geraten und ob sich diese absorbieren. Im Bundestag sind am Prozess der Entscheidung meist Koalitionen aus zwei Parteien beteiligt. Regierungskonstellationen bzw. Koalitionskabinette erfahren daher eine besondere Beachtung, weil die Wahlsysteme der Länder und das des Bundes in aller Regel zur Bildung von Regierungskoalitionen anhalten.²¹ Dies hat zur Folge, dass sich die Zahl der Vetospieler potenziell erhöht. Die Bundesrepublik Deutschland zählt ohnehin zu den Ländern mit der intensivsten Vetospielerdichte, was durch diverse Indizes bestätigt wird, die die staatliche Machtkonzentration und -verteilung von Demokratien messen.²² Die Bundesrepublik nimmt beim Grad der Machtdispersion fast immer eine Spitzenposition ein.

Sind im Bundesrat nun dieselben Mehrheiten bzw. Konstellationen wie im Bundestag vorhanden, so greift theoretisch der Mechanismus einer Absorption, da die beiden Regierungsparteien (demnach zwei parteipolitische Vetospieler) den Bundesrat (als institutionellen Vetospieler) absorbieren und somit eine Einheit entsteht. So verfügte die CDU/CSU-FDP Koalition nach der Bundestagswahl 2009 über Mehrheiten im Bundestag und im Bundesrat, sodass die Zahl der Vetospieler dadurch von drei auf zwei Akteure reduziert wurde.²³ Betrachtet man hingegen die Situation beispielsweise ab Februar 2013, das heißt für den Rest der 17. Legislaturperiode, bei der in beiden legislativen Kammern unterschiedliche, also gegenmajoritäre Mehrheitsverhältnisse existierten, bleiben die Regierungsparteien als Vetospieler unverändert erhalten. Der Bundesrat tritt nun – so die Annahmen – als institutioneller Vetoplayer auf, es findet dementsprechend keine Absorption statt. Die damalige Opposition auf Bundesebene hat nach der Niedersachsenwahl angekündigt, den Bundesrat nutzen zu wollen, um die Arbeit

²⁰ Nils C. Bandelow, a.a.O. (Fn. 11), S. 331; Joachim Jens Hesse / Arthur Benz, Staatliche Institutionspolitik im internationalen Vergleich, in: Thomas Ellwein / Joachim Jens Hesse / Renate Mayntz / Fritz Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft (Bd. 2), Baden-Baden 1988, S. 80; 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 ff.

²¹ Renate Mayntz, Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretisch und methodologische Überlegungen, Frankfurt a.M 197, S. 225.

²² Manfred G. Schmidt, Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen 1997, S. 352.

²³ Hans-Joachim Lauth (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, Wiesbaden 2010, S. 133.

der Regierung besser kontrollieren zu können, wodurch der potenzielle Einsatz des Bundesrates als Vetospieler und Druckmittel explizit verdeutlicht wird.

3. Bundesrat

3.1 Zusammensetzung, Zuständigkeiten und Mitwirkung

Die Mitglieder des Bundesrates sind im Gegensatz zum Bundestag Mitglieder der Landesregierungen und von diesen entsandt. Sie werden durch Mehrheitsbeschluss für die Dauer ihrer Zugehörigkeit zur jeweiligen Landesregierung in die zweite Kammer bestellt und unterscheiden sich in einem wesentlichen Punkt von den Mitgliedern des Bundestages, denn bei der Stimmabgabe sind sie nicht frei und unabhängig, sondern an die Weisungen ihrer Landesregierung gebunden. Weiterhin richtet sich die Stimmenverteilung nach Größenklassen, die sich nicht proportional zur Bevölkerungszahl der Länder verhalten. Auf Grundlage dieser Klassifizierung haben die kleinen Länder drei, die mittelgroßen vier und die größeren fünf Stimmen. Die ganz großen Länder (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen) haben jeweils sechs Stimmen. Insgesamt verfügt der Bundesrat zurzeit über 69 Sitze, wobei die absolute Mehrheit aktuell somit bei 35 Stimmen liegt und eine Zweidrittelmehrheit bei 46 Stimmen.²⁴

Der Bundesrat wirkt neben der Verwaltung insbesondere bei der Gesetzgebung mit.²⁵ Das Gremium hat neben den Abgeordneten des Bundestages und der Bundesregierung nach Art. 76 Abs. 1 GG das Recht der Gesetzesinitiative. Eine Gesetzesvorlage des Bundesrates muss dort mit der Mehrheit der Stimmen angenommen werden.²⁶ Die Mitwirkungsmöglichkeiten und die Befugnisse richten sich allerdings danach, um welche Art von Gesetz es sich handelt. Bei Zustimmungsgesetzen muss der Bundesrat ausdrücklich mit der Mehrheit seiner Stimmen Zustimmung erteilen, ansonsten kommt das jeweilige Gesetz nicht zustande. In diesen Fällen übt der Bundesrat die Funktion einer echten zweiten Kammer aus. Zustimmungspflichtig sind Gesetze, welche unsere Verfassung ändern, die in bestimmter Weise Auswirkungen auf die

²⁴ Hans-Joachim Hitschold / Markus Reiners, a.a.O. (Fn. 3), S. 228 ff.

²⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478), <http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html> (abgerufen am 22.01.2013).

²⁶ Seit 1949 wurden bis Ende Oktober 2013 von den 1.027 Gesetzesvorlagen, die vom Bundesrat als Gesetzesentwurf beschlossen und an die Regierung (und anschließend zum Bundestag) weitergeleitet wurden, lediglich 277 vom Bundestag beschlossen; Bundesrat, Die Arbeit des Bundesrates im Spiegel der Zahlen. Statistische Angaben für die Zeit vom 7. September 1949 bis zum 28. Oktober 2013, 2013, http://www.bundesrat.de/cln_161/SharedDocs/Downloads/DE/statistik/gesamtstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/gesamtstatistik.pdf (abgerufen am 22.01.2014); Christoph Welt-ecke, Gesetzgebung im Bundesstaat. Reformpotentiale des deutschen Föderalismus unter besonderer Berücksichtigung der Vorschläge der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Frankfurt a.M. 2011.

Finanzen der einzelnen Länder haben oder Gesetze, für deren Umsetzung in die Organisations- und Verwaltungshoheit der einzelnen Länder eingegriffen wird.²⁷

Bei allen übrigen Gesetzen hat der Bundesrat nur ein Einspruchsrecht (Einspruchsgesetze). Bei ihnen ist die Vetomacht wesentlich geringer.²⁸ Nach Eingang eines vom Bundestag beschlossenen Einspruchsgesetzes hat der Bundesrat folgende Möglichkeiten: entweder er bleibt untätig, was sein Einverständnis signalisiert, oder er ruft binnen drei Wochen den Vermittlungsausschuss²⁹ ein, wenn er mit dem Gesetzesbeschluss des Bundestages nicht einverstanden ist. Nach Abschluss des Vermittlungsverfahrens kann der Bundesrat, wenn er mit dem erneut gefassten Beschluss des Bundestages nicht einig ist, binnen zwei Wochen Einspruch einlegen. Ist der Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates beschlossen, kann ihn der Bundestag mit den Stimmen der Mehrheit seiner Mitglieder zurückweisen. Hat der Bundesrat den Einspruch mit einer Zweidrittelmehrheit gefasst, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag ebenfalls einer Mehrheit von zwei Dritteln (einfache Zweidrittelmehrheit), mindestens aber der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages (absolute Mehrheit).³⁰

3.2 Typenklassifizierung, Thesen und Mehrheiten im Bundesrat

Um Erfordernissen der Komparatistik zu genügen und letztlich auch einen sinnvollen Vergleich gewährleisten zu können, sind die Verhältnisse im Bundesrat in Typenklassen einzuteilen und vorab Hypothesen zu formulieren. Folgende drei Typenklassen bieten sich an:

- Typenklasse 1: Dominanz der Bundesregierung auch im Bundesrat (kooperative, konstruktive Struktur)
- Typenklasse 2: Dominanz der Opposition im Bundestag auch im Bundesrat (kompetitive, gegenmajoritäre Struktur)
- Typenklasse 3: Dominanz von „neutralen“ politischen Kräften im Bundesrat oder einer Patt-situation, wenn demnach keiner der politischen Kräfte aus den Typenklassen 1 oder 2 eine Mehrheit im Bundesrat besitzt (neutrale Struktur/Patt)

²⁷ Hans-Joachim Hitschold / Markus Reiners, a.a.O. (Fn. 3), S. 278 ff.; man unterscheidet hier in verfassungsändernde und föderative Gesetze. Bei verfassungsändernden Gesetzen muss der Bundesrat mit zwei Dritteln seiner Stimmen zustimmen. Bei föderativen Zustimmungsgesetzen reicht die Zustimmung mit der Mehrheit der Stimmen.

²⁸ Florian Blank, a.a.O. (Fn 13), S. 81.

²⁹ Der Vermittlungsausschuss nach Art. 77 Abs. 2 GG soll in einer gemeinsamen Beratung über Gesetzesvorlagen vermitteln, wenn es zwischen den beiden Gesetzesorganen zunächst zu keiner Einigung kommt. Er setzt sich aus jeweils 16 Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates (jeweils ein Bundesland) zusammen.

³⁰ Hans-Joachim Hitschold / Markus Reiners, a.a.O. (Fn. 3), S. 280 f.

Die daraus abzuleitenden Hypothesen lauten:

- Hypothese 1: unter Zugrundelegung der Typenklasse 1, demnach einer Dominanz der Bundesregierung auch im Bundesrat, agiert dieser eher moderat kompetitiv und vergleichsweise kooperativ oder konstruktiv, was sich darin zeigt, dass die Zahl der Einsprüche des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen tendenziell sinkt, bei Zustimmungsgesetzen respektive Gesetzesbeschlüssen des Bundestages der Bundesrat seine Zustimmung tendenziell weniger verweigert respektive ein Gesetz eher nicht endgültig scheidet.
- Hypothese 2: unter Zugrundelegung der Typenklasse 2, demnach einer Dominanz der Opposition im Bundestag auch im Bundesrat, agiert dieser eher vergleichsweise kompetitiv oder destruktiv, was sich darin zeigt, dass die Zahl der Einsprüche des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen tendenziell steigt, bei Zustimmungsgesetzen respektive Gesetzesbeschlüssen des Bundestages der Bundesrat seine Zustimmung tendenziell eher verweigert respektive ein Gesetz eher endgültig scheidet.
- Hypothese 3: unter Zugrundelegung der Typenklasse 3, demnach einer Dominanz von „neutralen“ politischen Kräften im Bundesrat oder einer Pattsituation, wenn demnach keiner der politischen Kräfte aus den Typenklassen 1 oder 2 eine Mehrheit im Bundesrat besitzt, agiert dieser eher noch moderat kompetitiv, allerdings weniger kompetitiv (destruktiv) als unter Zugrundelegung der Verhältnisse aus Typenklasse 2, was sich darin zeigt, dass Ergebnisse produziert werden, die tendenziell unter den Werten liegen, die unter den Voraussetzungen gegenmajoritärer Verhältnisse entstehen (Typenklasse 2).

Die vorliegende Typisierung und Hypothesenbildung lassen im Ergebnis Aussagen zu, welche Faktorkonstellationen welche Resultate hervorbringen, unter welchen Bedingungen demnach mit welchem Verhalten zu rechnen ist respektive welche Strategien zum Einsatz kommen.³¹

Zum Verständnis für den weiteren Kontext und die Hintergründe sind noch weitere Bemerkungen bedeutsam. Die Parteien der Regierungskoalitionen der Bundesländer, die die aktuelle Berliner Regierung – bestehend aus einer CDU/CSU-SPD Koalition – repräsentieren, haben im Bundesrat derzeit insgesamt 27 Stimmen.³² Auf die Opposition entfallen keine Stimmen. Die restlichen 42 Stimmen fallen auf neutrale Kräfte, da in den anderen Landesregierungen mindestens einer der Partner der Großen Koalition beteiligt ist.³³ Möglichkeiten für eine absolute Mehrheit bestehen in der Zusammenarbeit von politischen Parteien des linksgerichteten Spektrums (SPD, Grüne, Linke, SSW) oder der Großen Koalition (CDU/CSU, SPD) mit der FDP und den Linken oder aber der Großen Koalition mit den Grünen, wobei die letztgenannte Konstellation sogar eine Zweidrittelmehrheit birgt. Dies bedeutet, dass die aktuelle schwarz-

³¹ Neben einer kooperativen Politik des Bundesrates oder einer eher kompetitiven Politik, wäre ferner interessant zu erfahren, unter welchen Faktorkonstellationen es eher zu Kompromissen kommt, somit zu einer nachträglichen Einigung, oder wann dies eher nicht der Fall ist. Dies zu ergründen verlangt jedoch (qualitativ) tiefer in den Gesamtzusammenhang einzusteigen. Eine derartige Fragestellung mag anregend für künftige Forschungsvorhaben sein.

³² Addiert man die drei CDU-SPD Regierungen im Saarland, in Sachsen-Anhalt und Thüringen mit den zwei SPD-CDU Regierungen in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern zur CSU Alleinregierung in Bayern sowie zur SPD Alleinregierung in Hamburg, so kommt man auf $11+7+6+3 = 27$ Stimmen.

³³ Entweder regiert in den Bundesländern die SPD mit den Linken (Brandenburg), die SPD mit den Grünen (Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz), die SPD mit den Grünen und dem Südschleswigschen Wählerverband (Schleswig-Holstein), die CDU mit den Grünen (Hessen), die CDU mit der FDP (Sachsen) oder die Grünen mit der SPD (Baden-Württemberg).

rote Koalition im Bundesrat keine Mehrheit vorfindet (27 Sitze). Für eine einfache Mehrheit benötigt die Große Koalition mindestens 9 Stimmen aus dem politisch neutralen Lager. Daraus folgt zwingend – wie erklärt –, dass die Parteien der aktuellen Bundesregierung entweder mit den Linken und der FDP oder mit Bündnis 90/Die Grünen kooperieren müssen.

Betrachtet man die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und im Bundestag in einem größeren Längsschnitt, so stellt man beträchtliche Schwankungen fest. Vor 1994 hatte eine regierende CDU/CSU-FDP Koalition von 1963 bis 1969 eine Mehrheit auch im Bundesrat und dies ebenfalls von 1983 bis 1991. In den Jahren 1973 bis 1977 und 1979 bis 1982 hatten die oppositionellen Kräfte unter Führung der Christdemokraten die Oberhand im Bundesrat (SPD-FDP Koalition). In allen anderen Jahren vor 1994 gab es weder eine Mehrheit für die eine noch die andere Seite – dies aufgrund der vergleichsweise höheren Stimmenanteile des neutralen Lagers.

Für die Untersuchung interessieren insbesondere die Verhältnisse der letzten rund 20 Jahre, da sich – wie expliziert – der Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze im Laufe der Zeit auf über 50 % verschoben hat und dadurch die Vetomacht des Bundesrates dramatisch angewachsen ist, weil hier die Möglichkeiten des Bundesrates wesentlich günstiger sind als bei Einspruchsgesetzen und dieser folglich nur bei Zustimmungsgesetzen die Funktion einer echten zweiten Kammer ausübt. Dieser Zeitraum macht überdies Sinn – und hier darf den Ergebnissen ausnahmsweise vorgegriffen werden –, weil bei Einspruchsgesetzen keine großartigen Signifikanzen erkennbar sind und die Ergebnisse hinsichtlich der Zustimmungsgesetze etwas aussagekräftiger sind. Für die letzten rund 20 Jahre, und damit den jüngeren Zeitraum, sind die Stimmengewichte in Tabelle 1 dargestellt.³⁴

³⁴ Zur Visualisierung wurde eine jährliche Darstellung gewählt. Dies aufgrund der laufenden Veränderungen der Zusammensetzung des Bundesrates in der Folge von Landtagswahlen.

Tabelle 1: Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat

	„Regierung“	„Opposition“	„Neutrale“	Mehrheit	Typus	Bundesregierung
12/13	27	0	48	35	N	CDU-SPD-CSU
2/13	15	36	18	35	O	CDU-FDP-CSU
2013	21	30	18	35	N (P)	CDU-FDP-CSU
2012	25	26	18	35	N (P)	CDU-FDP-CSU
2011	34	21	14	35	N (P)	CDU-FDP-CSU
2010	37	15	17	35	N (P)	CDU-FDP-CSU
2009	35	0	34	35	R	CDU-SPD-CSU
2008	44	0	25	35	R	CDU-SPD-CSU
2007	47	0	22	35	R	CDU-SPD-CSU
2006	36	0	33	35	R	CDU-SPD-CSU
6/05	0	43	26	35	O	SPD-Grüne
2005	10	37	22	35	O	SPD-Grüne
2004	10	41	18	35	O	SPD-Grüne
2003	16	35	18	35	O	SPD-Grüne
2002	20	31	18	35	N (P)	SPD-Grüne
2001	23	28	18	35	N (P)	SPD-Grüne
2000	23	28	18	35	N (P)	SPD-Grüne
1999	35	16	18	35	R	SPD-Grüne
1998	16	35	18	35	O	CDU-CSU-FDP
1997	16	32	21	35	N (P)	CDU-CSU-FDP
1996	10	32	27	35	N (P)	CDU-CSU-FDP
1995	10	31	27	35	N (P)	CDU-CSU-FDP
1994	21	23	24	35	N (P)	CDU-FDP-CSU

Quelle: Eigene Darstellung.³⁵

Aus der Darstellung geht hervor, dass die CDU/CSU-SPD Koalition von 2006 bis 2009 auch die Mehrheit im Bundesrat innehatte, so auch die CDU/CSU-FDP Koalition im Jahre 2010 und ebenso die SPD-Grünen Koalition bereits im Jahr 1999. Die oppositionellen Kräfte waren 1998, 2003 bis 2005 und ab 19. Februar 2013 bis 16. Dezember 2013 mehrheitlich im Bundesrat vertreten.³⁶ Dies bedeutet in einem groben Überblick – auch unter dem Gesichtspunkt, einen einigermaßen repräsentativen jüngeren Zeitrahmen auszuwählen –, dass die Verhältnisse insbesondere von 2003 bis 2005 gegenmajoritär ausgebildet waren und von 2006 bis 2010 kompatibel. Anders ausgedrückt und übersetzt auf die jeweiligen Legislaturperioden bedeutet dies: überwiegend kompatible Mehrheitsverhältnisse finden sich in der 16. Legislaturperiode. Überwiegend kompetitive oder gegenmajoritäre Verhältnisse finden sich in der 15. Legisla-

³⁵ Eigene Darstellung rekurrend auf *Sven Leunig*, „AB(C) oder „ROM“? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, in: *ZParl*, 37. Jg. (2006), H. 2, S. 402 ff.; *Valentin Schröder*, *Deutschland seit 1945, Bundesrat, Stimmenverteilung und Mehrheitsverhältnisse*, 2014, <http://www.wahlen-in-deutschland.de/bBundesrat.htm> (abgerufen am 27.01.2014); Abkürzungen in der Tabelle: R = Regierung hat Mehrheit im Bundesrat; O = Opposition im Bundestag hat Mehrheit im Bundesrat; N = „Neutrale Kräfte haben Mehrheit im Bundesrat; (P) = Pattsituation (vergleichbar mit N), d.h. weder R noch O.

³⁶ Oppositionelle Kräfte unter folgender politischer Führung: 1998 (SPD-Führung), 2003 bis 2005 (CDU-Führung) und ab 19. Februar 2013 bis 16.12.2013 (SPD-Führung).

turperiode. In der 13.,14. und 17. Legislaturperiode sind die Verhältnisse schwerpunktmäßig von einem Patt respektive neutralen Verhältnissen geprägt. Daraus resultiert, dass ein ergänzender und vergleichender Blick insbesondere auch auf die 15. (2002 bis 2005; überwiegend gegenmajoritär) und 16. Legislaturperiode (2005 bis 2009; überwiegend kompatibel) fallen sollte, denn gerade im Vergleich der Legislaturperioden liegt das Potenzial für interessante Forschungsergebnisse.

3.3 Statistische Belege zum Vetoplayertheorem

Um der Forschungsfrage näher zu treten empfehlen sich amtliche Statistiken des Bundesrates.³⁷ Zunächst ist zu diagnostizieren, dass die Gesetzesvorlagen seitens des Bundesrates unterrepräsentiert sind. Von den seit 1949 (bis 28. Oktober 2013) insgesamt 11.546 beim Bundestag eingebrachten Vorlagen stammen nur 989 (8,6 %) von der zweiten legislativen Kammer, die letztlich von der Bundesregierung dem Bundestag zugeleitet wurden. 3.985 Vorlagen resultieren aus der Mitte des Bundestages (34,5 %) und die überwiegende Mehrheit wurde von der Bundesregierung selbst initiiert (6.572; 56,9 %). Dieser Umstand überrascht in einem exekutivlastigen System nicht sonderlich. Die Exekutive bindet im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland die meisten Ressourcen und ist daher de facto als dominant zu betrachten.

Für den Forschungskontext noch wesentlich interessanter ist die Tatsache, wie oft der Bundesrat von seinem Vetorecht bis dato Gebrauch gemacht hat. Hierzu sei vorab auf nachfolgende Tabelle verwiesen, die u.a. auch die Versagung der Zustimmung der zweiten legislativen Kammer in den 17 Legislaturperioden und detaillierter für die letzten rund 20 Jahre verdeutlicht, ein Zeitraum der bei der Analyse – wie begründet dargestellt – mehr interessiert.

³⁷ *Bundesrat*, a.a.O. (Fn. 9); *Bundesrat*, a.a.O. (Fn. 26).

Tabelle 2: Gesetzesvorlagen, Versagung der Zustimmung, Einsprüche (1949 bis 2013)

Legislaturperiode	1.-12. 1949-1994	13. 1994-1998	14. 1998-2002	15. 2002-2005	16. 2005-2009	17. 2009-2013	Summe
Gesetzesvorlagen beim BTag eingereicht	7.367	923	864	643	905	844	11.546
vom BTag beschlossen und BRat zugeleitet	4.934	565	558	401	616	553	7.627
vom BPräs ausgefertigt/verkündet	4.850	551	548	386	613	543	7.491
davon Zustimmungsgesetze	2.539	328	299	196	256	208	3.826
davon Einspruchsgesetze	2.311	223	249	190	357	335	3.665
Beschlüsse BTag, mit keiner Zustimmung BRat	110	33	19	21	1	14	198
Verkündete Gesetze (z.B. nach VV)	61	12	11	15	1	8	108
nicht verkündete Gesetze	50	10	7	5	0	4	76
Einsprüche BRat	31	13	5	22	3	1	75
Einspruch von BTag zurückgewiesen	23	12	2	22	3	1	63
Einspruch von BTag nicht zurückgewiesen/nicht behandelt	8	1	3	0	0	0	12

Quelle: Bundesrat 2013.³⁸

Hinsichtlich der Einspruchsgesetze sind keine großartigen Signifikanzen erkennbar.³⁹ Die Anzahl der Einsprüche erstreckt sich vom 7. September 1949 bis einschließlich 28. Oktober 2013 auf lediglich 75. Die Zahlen sind letztlich zu gering, um gültige Schlüsse ziehen zu können. Anzumerken bleibt jedoch, dass in der 15. Legislaturperiode, in der vornehmlich gegenmajoritäre Verhältnisse vorlagen, 22 Einsprüche zu diagnostizieren sind, und in der 16. Legislaturperiode, in der vornehmlich kompatible Verhältnisse vorlagen, nur drei Einsprüche festzustellen sind. Blickt man beispielsweise auf die 13. und 14. Legislaturperiode, im Zeitraum 1994 bis 2002, in dem kaum absolute Mehrheiten – weder für die eine noch die andere

³⁸ Bundesrat, a.a.O. (Fn. 26); Abkürzungen in der Tabelle: BRat = Bundesrat; BTag = Bundestag; BPräs = Bundespräsident; VV = Vermittlungsverfahren.

³⁹ Letzte drei Zeilen in Tabelle 2.

Seite – vorlagen, liegen die Zahlen der Einsprüche unter dem Wert aus der 15., jedoch über dem Wert aus der 16. Periode (13 und fünf Einsprüche). In der 17. Legislaturperiode liegen die Einsprüche ebenso deutlich unter dem Wert der 15. allerdings auch unter dem Wert der 16. Legislaturperiode. Leichte Tendenzen sind demnach mit Blick auf die vornehmlich „gegenmajoritäre Phase“ der 16. Legislaturperiode erkennbar.

Ferner wurden im gesamten Zeitraum vom Bundestag 63 Einsprüche zurückgewiesen. Somit sind insgesamt 12 Einsprüche vom Bundestag nicht zurückgewiesen oder nicht behandelt worden.⁴⁰ Daher ist zu konstatieren: Einerseits ist die Stellung des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen ohnehin nicht derart stark wie bei Zustimmungsgesetzen, andererseits werden auch nur wenig Einsprüche geltend gemacht. Diese sind bei überwiegend gegenmajoritären Verhältnissen etwas höher (22) als in Zeitabschnitten, in denen keine absoluten Mehrheiten im Bundesrat vorherrschen oder bei kompatiblen Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat. Unter der Maßgabe der genannten Einschränkungen lassen sich aus dieser Perspektive die Hypothesen 1, 2 und 3 daher bestätigen.

Hinsichtlich der Zustimmungsgesetze sind die Zahlen etwas aussagekräftiger, allerdings ebenfalls nicht derart signifikant wie vielleicht zu erwarten ist. Von den im Zeitraum des 7. September 1949 bis einschließlich 28. Oktober 2013 7.627 vom Bundestag beschlossen und dem Bundesrat zugeleiteten und von ihm beratenen Gesetzesvorlagen und den dabei vom Bundespräsidenten verkündeten 7.491 Gesetzen handelte es sich um 3.826 Zustimmungsgesetze (knapp über 50 %). Bei diesen Zustimmungsgesetzen respektive Gesetzesbeschlüssen des Bundestages hat der Bundesrat im vorgenannten Zeitraum in 198 Fällen seine Zustimmung verweigert. Das sind 5,2 %, gemessen an den letztlich vom jeweiligen Bundespräsidenten ausgefertigten und verkündeten Zustimmungsgesetzen. In der 15. Legislaturperiode (überwiegend gegenmajoritäre Verhältnisse) ist der entsprechende Anteil auf 10,7 % (21 Zustimmungsverweigerungen) und in der 16. Periode (überwiegend kompatible Verhältnisse) auf 0,4 % (lediglich eine Zustimmungsverweigerung) zu klassifizieren. Diese Umstände lassen eine klarere Tendenz erkennen. Blickt man auf die 13., 14. und 17. Legislaturperiode (überwiegend Pattsituation oder neutrale Verhältnisse), so liegen die entsprechenden Anteile zwischen den Werten der 15. und 16. Legislaturperiode (10,1 %, 6,4 % und 6,7 %). Daher lassen sich die Hypothesen 1, 2 und 3 auch aus dieser Perspektive bestätigen. Die folgende Tabelle hält die Aussagen fest.

⁴⁰ Bundesrat, a.a.O. (Fn. 26); in der 15. und 16. Legislaturperiode jeweils null Einsprüche.

Tabelle 3: Vetofunktion Bundesrat

	1.-17. Legislatur	13. Legislatur	14. Legislatur	15. Legislatur	16. Legislatur	17. Legislatur
Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, zu denen der Bundesrat seine Zustimmung versagt hat	198	33	19	21	1	14
Anteil gemessen an den letztlich vom Bundespräsident ausgefertigten/verkündeten Zustimmungsgesetzen	5,2 %	10,1%	6,4%	10,7 %	0,4 %	6,7%

Quelle: Eigene Darstellung.⁴¹

Analysiert man weiter, so lässt sich schließlich feststellen, dass in 108 Fällen ein Gesetz nach einem anschließenden Vermittlungsverfahren noch zustande gekommen ist, in 76 Fällen ist ein solches endgültig gescheitert. Dies sind nur knapp 1 %, gemessen an den vom Bundestag beschlossenen und dem Bundesrat zugeleiteten und von ihm beratenen Gesetzesvorlagen. 99 % der Gesetzesvorlagen konnten ohne das Einlegen eines Vetos oder durch dessen Aufhebung den Bundesrat passieren. In der 15. Legislaturperiode (überwiegend gegenmajoritäre Verhältnisse) ist der Anteil etwas höher (1,2 %) und in der 16. Legislaturperiode (überwiegend kompatible Verhältnisse) liegt der entsprechende Anteil bei null Prozent.⁴² Im Großen und Ganzen lassen sich die Annahmen somit auch diesbezüglich bestätigen, wenngleich die Aussagekraft aufgrund der Varianzen hier sehr überschaubar bleibt. Allerdings zeigen auch diese marginalen Abweichungen eine gewisse Tendenz auf.⁴³

Insgesamt ist festzuhalten: die drei Hypothesen lassen sich weitgehend und der Tendenz nach bestätigen. Dies bedeutet, dass unter Zugrundelegung einer Dominanz der Bundesregierung auch im Bundesrat, dieser vergleichsweise kooperativ oder konstruktiv agiert. Unter Zugrundelegung einer Dominanz der Opposition im Bundestag auch im Bundesrat, agiert dieser mehr kompetitiv oder destruktiv, und unter Zugrundelegung einer Dominanz von „neutralen“ politischen Kräften im Bundesrat oder einer Pattsituation agiert dieser eher weniger kompetitiv als unter Zugrundelegung der eingangs beschriebenen Verhältnisse. Die Ergebnisse hinsichtlich der drei Typenklassen weichen jedoch weitaus weniger voneinander ab als angenom-

⁴¹ Eigene Darstellung rekurrend auf *Bundesrat*, a.a.O. (Fn. 26).

⁴² In der 17. Legislaturperiode ist diesbezüglich ein mittlerer Wert zu diagnostizieren (0,7 %). In der 13. und 14. Legislaturperiode liegen die Anteile sogar etwas über dem Wert der 15. Legislaturperiode, was jedoch aufgrund der geringen Zahlen nicht überbewertet werden darf und insbesondere hinsichtlich der 13. Legislaturperiode näher zu untersuchen wäre.

⁴³ Ferner ist feststellbar, dass sich der Anteil der nicht verkündeten Gesetze an den Gesetzesbeschlüssen des Bundestages, zu denen der Bundesrat seine Zustimmung versagt hat, insgesamt bei 38,4 % bewegt. Die diesbezüglichen Zahlen für die 15. und 16. Legislaturperiode sind allerdings zu gering, weshalb hieraus keine belastbaren Aussagen abzuleiten sind.

men, die Varianzen sind daher sehr überschaubar und dürften landläufige Vorannahmen doch deutlich relativieren.

In der täglichen politischen Praxis macht der Bundesrat – egal welche Typenklasse zugrunde gelegt wird – demnach eher selten Gebrauch von der Möglichkeit, Gesetzesvorlagen zu stoppen. Immerhin sind rund 50 % der Gesetzesvorlagen zustimmungsbedürftig, so dass theoretisch die Hälfte aller Vorlagen blockiert werden könnten. Wird dadurch der Bundesrat als Vetoplayer überbewertet? Es könnte sich um einen kausalen Fehlschluss handeln, denn die unterschiedlichen Tendenzen sind bei gegenmajoritären und kompatiblen Verhältnissen zwischen Bundestag und Bundesrat ebenso ersichtlich. Um diese Frage zu beantworten, sollen die empirischen Ergebnisse nachfolgend näher betrachtet werden.

4. *Einordnung der empirischen Ergebnisse*

Die wissenschaftlichen Bemühungen, das Blockadepotenzial des deutschen Bundesrates z.B. anhand der Gesetzgebungsstatistik darzulegen und nachzuweisen, waren bislang eher überschaubar, wenn nicht sogar dürftig. So bleibt entgegen der landläufigen Meinung das endgültige Scheitern von Gesetzesentwürfen am Widerstand eines von der Opposition dominierten Bundesrates eher die Ausnahme. Auch in der Literatur ist damit der Einfluss des Bundesrates auf die Gesetzgebung bei gegenmajoritären Mehrheitsverhältnissen zwischen Bundestag und Bundesrat weiterhin sehr umstritten. *Simone Burkhard* und *Philip 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. Insgesamt kommen Sie zum Ergebnis, dass sich deutlich gegenmajoritäre Mehrheiten zwischen beiden Häusern im Regelfall nicht in einem offenen parteipolitischen Konflikt niederschlagen, sondern zu Kompromissen und erheblicher politischer Selbstbeschränkung der Bundesregierung führen.⁴⁴

Die Ergebnisse der hier vorliegenden vergleichenden Untersuchung weisen in eine ähnliche Richtung, wobei allein die Betonung dieser Studie den Bundesrat deutlicher als konstruktiven Vetoplayer akzentuiert. Rein oberflächlich – anhand des Zahlenmaterials – betrachtet, spielt der Bundesrat, sowohl bei kompatiblen als auch bei gegenmajoritären Mehrheitsverhältnissen als konstruktiver oder destruktiver Vetoplayer eine eher untergeordnete Rolle. Die maximalen Annahmen der Presse über seine Rolle scheinen daher in der Empirie etwas überzogen. Blickt man jedoch exakter auf die zur Diskussion stehenden Tatbestände, so hat die

⁴⁴ *Simone Burkhard / Philip Manow*, a.a.O. (Fn. 10).

zweite legislative Kammer nicht nur ausgeprägte Möglichkeiten, sondern macht hiervon auch wirksamen Gebrauch, denn viele Entscheidungsfindungen sind im legislativen Politikprozess vorverlagert und werden im Wege umfassender Verhandlungslösungen gefasst.⁴⁵

Dies hat gute Gründe. Betrachtet man die Interaktionsmechanismen und Entscheidungsmodi im kooperativen Föderalismus, ist inzwischen allgemein anerkannt, dass die Mehrzahl moderner Demokratien mehr dem Typus der Konsensdemokratie zuzuordnen sind, also starke Verhandlungselemente aufweisen.⁴⁶ Diese zunehmende Bedeutung von Verhandlungen als Modus politischer Interaktionsorientierung und Konfliktlösung geht einher mit einer politikwissenschaftlichen Neubewertung.⁴⁷ In der Bundesrepublik liegt ein wesentliches Augenmerk auf dem Wettbewerb der Parteien auf Basis des Mehrheitsprinzips.⁴⁸ Derartige Entscheidungsmuster sind charakteristisch für konkurrenzdemokratische Systeme. Die Bundesrepublik könnte unter diesem Aspekt daher zu dem Typus der Westminsterdemokratie gezählt werden, wenn nicht weitere institutionelle Entscheidungsstrukturen präsent wären, die die Durchsetzung des Mehrheitswillens maßgeblich blockieren. Gerade der Bundesrat spielt als institutioneller Vetoplayer eine wesentliche Rolle, wenn es um die Einforderung von Konsensentscheidungen geht.

Blickt man konkreter auf die Entscheidungsstrukturen zwischen Bund und Ländern, so sind einerseits Konkurrenzen und andererseits kooperative Formen zu diagnostizieren. Das Zusammenspiel zwischen Parteienkonkurrenz und Konsens verbindet sich auf der Ebene der zwei legislativen Kammern, wobei eine starke Wechselwirkung zwischen beiden grundsätzlichen Interaktionsformen besteht.⁴⁹ Beide Formen stehen daher in einem ausgeprägten Spannungsverhältnis, denn kompetitive Orientierungen erschweren im Parteienwettbewerb einer-

⁴⁵ *Rudolf Dolzer / Michael Sachs*, Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf. Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Potsdam vom 7. bis 10. Oktober 1998; *Alfred Rührmair*, Der Bundesrat zwischen Verfassungsauftrag, Politik und Länderinteressen, Berlin 2001; *Roland Lhotta*, Zwischen Kontrolle und Mitregierung. Der Bundesrat als Oppositionskammer?, in: APuZ, 53. Jg. (2003), B 43, S. 16 ff.; *Roland Johne*, Bundesrat und parlamentarische Demokratie. Die Länderkammer zwischen Entscheidungshemmnis und notwendigem Korrektiv in der Gesetzgebung, in: APuZ, 54. Jg. (2004), B 50 – 51, S. 10 ff.; *Klaus Stüwe*, Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949-2002), in: APuZ, 54. Jg. (2004), B 50 – 51, S. 25 ff.

⁴⁶ *Arend Lijphart*, a.a.O. (Fn. 10); *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 ff.

⁴⁷ Die Kapazitäten von auf Konsens gerichteten Verhandlungen werden inzwischen wesentlich positiver und differenzierter eingeschätzt. Die empirische Demokratieforschung hat beispielsweise gezeigt, dass Konsensdemokratien den Wettbewerbsdemokratien zumindest ebenbürtig, wenn nicht gar überlegen sind, denn Länder mit starken verhandlungsdemokratischen Elementen besitzen nicht nur eine große Stabilität, sie sind darüber hinaus auch zu großer wirtschaftlicher Leistung fähig und einem gleichzeitig 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 ff.

⁴⁸ *Herbert Döhring*, Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt a.M./New York 1995.

⁴⁹ *Gerhard Lehbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2000, S. 28 ff.; *Thomas Brüningner / Thomas Gschwend / Susumu Shikano*, a.a.O. (Fn. 4); *Sven Leunig / Hendrik Träger*, a.a.O. (Fn. 4).

seits die Kompromissfindung in Bund-Länder-Verhandlungen und gelungene Kooperationen zwischen Bund und Landesregierungen schwächen andererseits die Parlamente und drohen unter Umständen den Parteienwettbewerb zu torpedieren.⁵⁰

Interessant ist in diesem Kontext die Tatsache, dass zu über mehr als der Hälfte der Gesetze – diejenigen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen – nicht die Mehrheit im Bundestag entscheidet, sondern eine Art Große Koalition zwischen beiden Häusern. Diese Verhandlungen unterliegen, wie diejenigen in Bundestagsausschüssen, selbstverständlich den Prämissen des 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, selbst wenn dies eher seltener vorkommen mag. Landesregierungen sind im Bundesrat hingegen an Absprachen faktisch gebunden. Wenn sie sich auf eine Kooperation einlassen, müssen sie einem Gesetzesentwurf der Regierung auch zustimmen. Dies widerspricht jedoch der Logik der Parteienkonkurrenz, nach der sich die Opposition als Wahlalternative präsentieren sollte. Damit wird durch eine kompetitive Strategie eine verbindliche Kooperation unmöglich.⁵¹

Im Zentrum dieses Aufsatzes steht insbesondere die Frage, ob und unter welchen Faktorkonstellationen die theoretischen Blockademöglichkeiten vom Bundesrat genutzt werden, ob die zweite Kammer demnach tatsächlich auch ihre machtbegrenzende Vetofunktion wahrnimmt und diese – wie vielfach unterstellt – „destruktiv“ agiert, oder ob der Bundesrat vielmehr Konsensentscheidungen über die Grenzen einer konkurrenzdemokratisch geprägten Parteipolitik produziert, er also als „konstruktiver“ Vetoplayer agiert, und warum dies gegebenenfalls so ist. Anders könnte man formulieren: Wenn kooperative respektive kompatible Handlungsstrukturen vorliegen, so die Annahme, verläuft der Politikprozess reibungsloser, und wenn kompetitive respektive gegenmajoritäre Handlungsstrukturen zwischen Bundestag und Bundesrat vorherrschen, werden Entscheidungsprozesse – so die diametrale Sichtweise – mit hoher Wahrscheinlichkeit blockiert.

Die oben genannten Hypothesen 1 bis 3 lassen sich weitgehend bestätigen, allerdings variieren die Ergebnisausprägungen mit Blick auf die einzelnen Faktorkonstellationen nicht derart wie vermutet wird, und ferner sind die Antworten auf die Fragen weitaus vielschichtiger und differenzierter als angenommen werden kann. Betrachtet man das präsentierte Zahlenwerk, so erscheinen die Varianzen und damit die Vetofunktionen des Bundesrates durchaus moderat.

⁵⁰ Arthur Benz, *Der moderne Staat. Grundlagen einer politologischen Analyse*, München/Wien 2001, S. 176.

⁵¹ *Ders.*, a.a.O. (Fn. 11), S. 178.

Blickt man tiefer und analysiert man zumindest cursorisch auch differente Zeitabschnitte, so sind klarere Konturen zwischen sogenannten überwiegend gegenmajoritären (z.B. 15. Legislaturperiode), überwiegend kompatiblen (z.B. 16. Legislaturperiode) und überwiegend „neutralen“ Zeitsequenzen ersichtlich oder Abschnitten, die von einer Pattsituation geprägt sind. Im ersten Fall ist die Anzahl der Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, zu denen der Bundesrat seine Zustimmung versagt hat, höher, dementsprechend auch der Anteil, gemessen an den letztlich vom Bundespräsidenten ausgefertigten und verkündeten Zustimmungsgesetzen. Diese Tendenz lässt sich im Großen und Ganzen auch auf das Moment der letztlich nicht verkündeten Gesetze übertragen und den entsprechenden Anteil, gemessen an den vom Bundestag beschlossenen und dem Bundesrat zugeleiteten und von ihm beratenen Gesetzesvorlagen. Auffällig ist, dass es – so oder so – vielfach zum Inkrafttreten eines Gesetzes kommt. Günstiger ist die Ausgangssituation ohne Frage sicherlich bei sogenannten kompatiblen Verhältnissen. Sind die Verhältnisse hingegen gegenmajoritär ausgestaltet, so treten mehr oder weniger Verzögerungseffekte im weiteren Politikprozess auf, was ein effizientes Regierungshandeln erschwert, weil dann verstärkt Verhandlungsmechanismen über ein Vermittlungsverfahren zum Tragen kommen, die unter Umständen ex ante versäumt wurden.

Insgesamt wurde somit deutlich, dass im Untersuchungszeitraum seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland der Bundesrat in ca. 5 % aller Fälle, gemessen an den letztlich vom Bundespräsident ausgefertigten und verkündeten Zustimmungsgesetzen, seine Zustimmung verweigert hat und in nur knapp 1 % aller Fälle das Gesetz endgültig gescheitert ist, dies gemessen an den vom Bundestag beschlossenen und dem Bundesrat zugeleiteten und von ihm beratenen Gesetzesvorlagen. Sind die Varianzen im ersten Fall – nur im Vergleich der 15. und 16. Legislaturperiode – doch noch etwas ausgeprägter (über 10 % und nahezu 0 %), so reduzieren sich diese im zweiten Fall (1,2 % und 1 %). Gegenmajoritäre Handlungskonstellationen bedeuten daher vornehmlich nicht eine Politik der endgültigen Verhinderung und dass damit keine Politik mehr möglich ist, sondern allenfalls eine Politik befristeter Blockade, eine Politik der Verzögerung oder eine solche, die Kompromisse verlangt, eine Politik gegebenenfalls, die den Volkswillen besser abbilden kann.

Die Macht des Bundesrates liegt im kooperativen Föderalismus somit gerade nicht im Moment der Verhinderung, sondern – und dies wird von den einschlägigen Statistiken verschwiegen – vielmehr in der Drohung eines Scheiterns von Gesetzesvorlagen, was im Vorfeld vielfach zu Anpassungen und Änderungen führt. Das heißt letztlich, dass die Präsenz einer zweiten Kammer viele Entscheidungen zurückverlagert und in einen Verhandlungskontext einbet-

tet. Das Wissen um differente Mehrheitsverhältnisse führt somit zu Vorwirkungen, erhöht den Konsensdruck schon zu Beginn von Gesetzesvorhaben und sorgt schon vor oder während des legislativen Prozesses für eine Veränderung der Policies. Der Aspekt, dass der Bundesrat seine Vetomacht gegebenenfalls einsetzen kann, mag ein Kernpunkt der Überlegungen sein. Die Möglichkeit, die Bundesregierung unter Druck setzen zu können, um eigenen Zielen Nachhaltigkeit zu verleihen, ist eine wirksame Waffe der zweiten Kammer im politischen Prozess.

Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass Parteienkonkurrenzen außer Kraft gesetzt sind, was in der parlamentarischen Arena kaum möglich ist. Erklärbar sind solche Einigungen darüber hinaus, trotz kompetitiver Grundausrichtung, vielmehr auch mit spezifischen institutionellen Vorkehrungen bzw. strukturellen Merkmalen des Verhandlungssystems im kooperativen Bundesstaat.⁵² Beispielsweise, um nur zwei Institutionen zu nennen, hat die im Gesetzgebungsprozess de facto „dominante“ Bundesregierung 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.⁵³ Um eine einseitige Argumentation zu vermeiden ist allerdings auch zu betonen, dass die Bedingungen der Gesetzgebung im kooperativen Bundesstaat nicht besonders günstig für eine Politik sind, die über längere Zeiträume mit gegenmajoritären Mehrheitsverhältnissen agiert. Kompromisse stellen häufig auch Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner dar, und Verhandlungslösungen scheitern gerade dann, wenn ambitionierte Programme und Gesetze umgesetzt werden sollen.⁵⁴

5. *Conclusio*

Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ist die Macht der Regierung vergleichsweise stark begrenzt. Dies begründet auch die Einordnung des politischen Systems als ein grundsätzlich konsensdemokratisches. Kompromisse bedeuten immer auch einen Kompromiss, der quer liegt zum konkurrenzdemokratischen Parteiensystem. *Manfred G. Schmidt* spricht nicht umsonst vom „Grand Coalition State“.⁵⁵ Bei divergierenden Mehrheiten zwischen beiden legislativen Kammern kann die parlamentarische Opposition somit über den

⁵² *Ders.*, a.a.O. (Fn. 11), S. 178.

⁵³ *Gerhard Lehmbruch*, a.a.O. (Fn. 49).

⁵⁴ *Joachim Jens Hesse / Arthur Benz*, Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich. USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990; *Arthur Benz*, Der deutsche Föderalismus, in: *Thomas Ellwein / Everhard Holtmann* (Hrsg.), 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland (PVS-Sonderheft 30), Opladen 1999, S. 135 ff.

⁵⁵ *Manfred G. Schmidt*, Germany. The Grand Coalition State, in: *Joseph M. Colomer* (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*, London/New York 1996, S. 62 ff.

Bundesrat mitregieren. Das Charakteristische im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ist demnach ein Verflechtungsstatbestand zwischen der parlamentarischen und der bundesstaatlichen Arena (Lehmbruch 2000: 27). Die Logik des konkurrenzgeprägten Parteienwettbewerbs widerspricht dabei den bundesdeutschen Realitäten des konsensdemokratischen kooperativen Föderalismus.

Das institutionelle Vetopotenzial des Bundesrates hängt einerseits von der Gesetzesvorlage ab. Insbesondere bei Zustimmungsgesetzen ist der Bundesrat in einer exponierten Akteursrolle. Hier kann dieser ein Gesetz endgültig verhindern. In der Praxis hat die zweite Kammer davon allerdings bislang selten Gebrauch gemacht. Die Vermutung zugunsten einer Politikblockade im kooperativen Bundesstaat widerspricht somit der Gesetzgebungsstatistik. Diese zeigt, dass ein Scheitern von Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, höchst selten ist, so auch von Beyme.⁵⁶ In aller Regel einigen sich die Akteure aus Bund und Ländern auf eine Lösung, die für die Mehrheit beider Organe akzeptabel ist, egal welcher vorgenannte Typus zugrunde liegt. Einflussfaktoren sind andererseits immer auch die aktuelle Zusammensetzung des Bundesrates und des Bundestages respektive der Regierung, da sich so Zahl und Absorption der Vetospieler, deren Kongruenz und Kohäsion laufend verändern und somit letztlich auch das Vetopotenzial.⁵⁷ Allerdings variieren die Vetopositionen bei einer Veränderung der Machtverhältnisse nicht im Sinne einer „all or nothing-Regel“. Ein Ergebnis der Studie lautet daher, dass unterschiedliche Faktorkonstellationen respektive Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zwar diverse Ergebnisse bei der Ausschöpfung des Vetopotenzials hervorbringen, die Varianzen jedoch als sehr moderat zu diagnostizieren sind. Politik baut daher im deutschen Bundesstaat auf ausgeprägten Kompromissen auf. Sie ist, vielmehr als vermutet werden kann, auch zu ausgeprägten Kompromisslösungen fähig.

Hinsichtlich weiterer Forschungsarbeiten wäre sicherlich interessant zu erfahren, ob sich mit Blick auf die Forschungsfragen Unterschiede zwischen einzelnen Politikfeldern finden lassen, ob gescheiterte Gesetzesvorlagen einen zeitlichen Bezug zu Landtags-, Bundestagswahlen oder anderen Wahlen haben oder ob sich eine Blockadehaltung auf wenige politisch symbolträchtige Vorhaben bezieht. In der Summe ist der Bundesrat als starker potenzieller in-

⁵⁶ Klaus v. Beyme, Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997, S. 298 f.; *Bundesrat*, a.a.O. (Fn. 26).

⁵⁷ Die Anwendung der genannten Absorptionsregel verläuft keinesfalls mit Gewissheit. So legte der Bundesrat etwa zu Zeiten der ersten Großen Koalition unter Kiesinger bei kompatiblen Mehrheitsverhältnissen gegen 22 Gesetze ein Veto ein, davon 14-malig erfolgreich, so Lennart Grumer, a.a.O. (Fn. 19). Auch in der zweiten Kanzlerschaft Merkel wurde, als die Koalition im Bundesrat noch eine Mehrheit zur Verfügung hatte, vom Vetorecht Gebrauch gemacht. Dies ist dadurch zu begründen, dass die Besetzung des Bundesrates durch die Landesregierungen erfolgt und diese – auch bei gleicher Parteizugehörigkeit – nicht durchweg gleichlautende Interessen verfolgen wie die Bundesregierung.

stitutioneller Vetoplayer zu klassifizieren. Die Machtpotenziale liegen gerade im Moment der Möglichkeit, Entscheidungen nachhaltig zu beeinflussen. Unter kompatiblen Verhältnissen zwischen Bundestag und Bundesrat wird Regieren sicher etwas liquider. Den Bundesrat allerdings, unter der Prämisse gegenmajoritärer Verhältnisse, als destruktiven Vetoplayer zu deklassieren, mag nach eingehender Analyse überzogen klingen. Regieren wird dadurch sicherlich nicht einfacher, jedoch lassen die präsentierten empirischen Befunde den Schluss zu, dass sich in solchen Fallkonstellationen die Politik hin zu ausgeprägten vorverlagerten Konsenslösungen verschiebt und erst bei ungenügender Vorverständigung eine Nachsteuerung greift. Insgesamt darf nach Analyse des Datenbestandes und nach Rekurs auf den aktuellen Forschungsstand attestiert werden, dass der Bundesrat unter Umständen zu einem destruktiven Vetoplayer mutieren kann, die zweite Kammer jedoch ganz überwiegend kooperativ agiert und es auch unter ungünstigen Konstellationen zwischen Bundestag und Bundesrat fast durchweg zu Gesetzesverkündungen kommt, die in einen umfassenden Verhandlungsmechanismus zwischen Bund und Ländern eingebettet sind.