

Regieren im Parteienbundesstaat

Die Ampel-Koalition und ihr föderales Gegengewicht im Bundesrat

Hans-Jörg Schmedes¹

Für das Parteiensystem auf Bundesebene markiert der 20. Deutsche Bundestag zweifellos einen Einschnitt: Mit der Bundestagswahl am 26. September 2021 endete nicht nur die 16-jährige Dominanz der Unionsparteien, die seit der Bundestagswahl 2005 eine Regierungsbildung ohne CDU und CSU faktisch unmöglich machte. Darüber hinaus wurde mit dem Abschluss der Koalitionsverhandlungen und der Bildung der Bundesregierung unter Bundeskanzler Olaf Scholz im Dezember 2021 auf Bundesebene erstmals ein lagerübergreifendes Bündnis aus drei Parteien gebildet, was vier Jahre zuvor noch nicht gelingen wollte. Damit schreitet die Ausdifferenzierung des Parteiensystems, die Auflösung der klassischen parteipolitischen Blöcke und die Entwicklung zu einem »dynamischen Vielparteiensystem« (Grotz/Schroeder 2021, S. 168) auf Bundesebene weiter voran und manifestiert sich erstmals mit der Bildung einer Koalition aus SPD, Grünen und FDP, in der die beiden kleineren Parteien gemeinsam über ein stärkeres Gewicht verfügen als die größere SPD.

¹ Der Text transportiert, sofern Meinungen in der Darstellung enthalten sind, ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors.

1. Die Ampel und der Bundesrat: Parteilpolitische Vielfalt im Bund und den Ländern

Auch wenn die drei Regierungsparteien und ihre Vertreterinnen und Vertreter die gemeinsamen inhaltlichen Überzeugungen unterstreichen, die dem Koalitionsvertrag zugrunde liegen, liegt auf der Hand, dass eine solche Koalition aus drei Parteien koordinierungsintensiver und inhaltlich heterogener als ein Zweier-Bündnis ist. Doch damit nicht genug: Für den erfolgreichen Abschluss zahlreicher Vorhaben der neuen Regierung wird auch die Zustimmung des Bundesrates benötigt, in dem die Parteivielheit seit geraumer Zeit noch ausdifferenzierter ist als im Bundestag: Unter den 16 Landesregierungen existierten zu Beginn der 20. Wahlperiode mit Stichtag am 21. Dezember 2021 13 unterschiedliche Parteienkonstellationen. Und berücksichtigt man auch die Kräfteverhältnisse der Parteien in den einzelnen Landesregierungen, kommt man sogar auf 15 unterschiedliche Regierungsbündnisse, wie Tabelle 1 zeigt. CDU/CSU und Linkspartei, die sich im Bund den Status als Oppositionsparteien teilen, sind in den Ländern zum Zeitpunkt der Regierungsbildung im Bund an zehn bzw. drei Landesregierungen beteiligt und haben somit Einfluss auf 48 bzw. 14 Stimmen von insgesamt 69 Stimmen in der Länderkammer. Mit Rheinland-Pfalz und Hamburg existieren im Dezember 2021 nur zwei Landesregierungen, an denen keine dieser beiden Oppositionsparteien auf Bundesebene beteiligt sind; gemeinsam vereinen diese beiden Länder sieben von 35 für eine absolute Mehrheit notwendige Stimmen auf sich. In insgesamt 13 Ländern mit zusammen 62 Stimmen in der Länderkammer regieren Koalitionen, die aus sowohl Oppositions- wie Regierungsparteien der Bundesebene bestehen und zusammen über 56 Stimmen verfügen.

Damit ist klar, dass die Ampel im Bund bei der Umsetzung ihrer zentralen Vorhaben auf die Unterstützung der Opposition und hierbei insbesondere auf die Unterstützung von CDU und CSU angewiesen ist, auch wenn den demnächst anstehenden Landtagswahlen im Saarland am 27. März 2022, in Schleswig-Holstein am 8. Mai 2022, in Nordrhein-Westfalen am 15. Mai 2022 und in Niedersachsen am 9. Oktober 2022 das Potenzial zugeschrieben wird, die Rolle der CDU in der Länderkammer zu schwächen und die Position der Regierungsparteien auf Bundesebene auch im Bundesrat zu stärken (Bergmann/Rusche 2022).

Zum Beginn der Ampelregierung verfügen CDU und CSU mit dem Einfluss auf insgesamt 48 von 69 Stimmen in der Länderkammer grundsätzlich über die Möglichkeit, Vorhaben der Bundesregierung die Zustimmung in der Länderkammer zu verweigern. Von Relevanz ist dies in den Fällen der sogenannten Zustimmungsgesetze, in denen der Bundesrat einem vom Deutschen Bundestag beschlossenen Gesetz mit Mehrheit seiner Stimmen (und nicht mit Mehrheit seiner abgegebenen Stimmen) zustimmen muss, damit es in Kraft treten kann – und im Falle von Grundgesetzänderungen, die einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat bedürfen. Ein Gesetzesbeschluss des Bundestages benötigt immer dann die Zustimmung der Länderkammer, wenn das Gesetz die Verfassung ändert oder das Bund-Länder-Verhältnis berührt. Hierzu zählen etwa Gesetze, die durch die Bundesländer auszuführen sind und Regelungen zur Verwaltungsdurchführung beinhalten, mithin also in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen. Auch fallen hierunter Gesetze, die die Steuern mit Länderanteilen berühren oder auf sonstige Weise die Finanzen der Länder betreffen. Analog gilt das Zustimmungsbedürfnis auch für Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, soweit diese in den dargestellten Bereichen zur Anwendung kommen können. Wie in früheren Wahlperioden dürften auch zentrale Projekte der neuen Bundesregierung unter dieses Zustimmungserfordernis fallen, so dass wichtige Vorhaben nur im Konsens mit der Opposition – und hierbei insbesondere der Union – zustande kommen können. Diese verfügt dadurch über ein beträchtliches Blockadepotenzial. Damit übernehmen die Unionsparteien die Aufgabe des Spagats zwischen bundespolitischer Oppositionsrolle und föderalen Kompromisserfordernissen, die in den vergangenen beiden Legislaturperioden insbesondere der Partei von Bündnis 90/Die Grünen zugefallen ist.

Abweichende oder gar gegenläufige Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat und die hieraus resultierende Abhängigkeit einer Bundesregierung von der Opposition sind kein neues Phänomen der 20. Wahlperiode, sondern seit 1949 immer wieder zu verzeichnen gewesen (Grotz/Schroeder 2021: 314-319). Die parteipolitische Vielfalt in den Regierungen des Bundes und der Länder ist zu Beginn des rot-grün-gelben Bündnisses jedoch besonders ausgeprägt (siehe Tabelle 1). Um bei der Mehrheitsuche in der Länderkammer erfolgreich zu sein, ist die Bundesregierung deshalb auf die Unterstützung mehrerer Länder angewiesen, an deren Regierungen Parteien beteiligt sind, die sich auf Bundesebene in der Opposition befinden.

Tabelle 1: Mehrheitsverhältnisse im Deutschen Bundestag, Bundesrat und Vermittlungsausschuss zu Beginn der 20. Wahlperiode (Stichtag: 21. Dezember 2021)

Zusammensetzung Deutscher Bundestag

SPD	CDU/CSU	Bündnis 90/ Die Grünen	FDP	AfD	Die Linke	fraktionslos
206	197	118	92	80	39	4

Bundestagswahl am 26. September 2021, Konstituierung des 20. Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2021, Regierungsbildung am 8. Dezember 2021 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP bei einfacher Mehrheit der Koalitionsfraktionen mit 416 von 736 Mandaten (absolute Mehrheit: 369 Mandate, Zweidrittelmehrheit: 491 Mandate).

Zusammensetzung Bundesrat

Land	Stim- men	Regierungsparteien (nach parlamentarischer Stärke, MP-Partei erstgenannt)			Datum letzte Landtagswahl	Vermittlungs- ausschuss
Baden-Württemberg (BW)	6	Grüne	CDU		14.03.2021	Grüne
Bayern (BY)	6	CSU	Freie Wähler		14.10.2018	CSU
Berlin (BE)	4	SPD	Grüne	Linke	26.09.2021	SPD
Brandenburg (BB)	4	SPD	CDU	Grüne	01.09.2019	SPD
Bremen (HB)	3	SPD	Grüne	Linke	26.05.2019	SPD
Hamburg (HH)	3	SPD	Grüne		23.02.2020	SPD
Hessen (HE)	5	CDU	Grüne		28.10.2018	CDU
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	3	SPD	Linke		26.09.2021	SPD
Niedersachsen (NI)	6	SPD	CDU		15.10.2017	SPD
Nordrhein-Westfalen (NW)	6	CDU	FDP		14.05.2017	CDU
Rheinland-Pfalz (RP)	4	SPD	Grüne	FDP	14.03.2021	SPD
Saarland (SL)	3	CDU	SPD		26.03.2017	CDU
Sachsen (SN)	4	CDU	Grüne	SPD	01.09.2019	CDU
Sachsen-Anhalt (ST)	4	CDU	SPD	FDP	06.06.2021	CDU
Schleswig-Holstein (SH)	4	CDU	Grüne	FDP	07.05.2017	CDU
Thüringen (TH)	4	Linke	SPD	Grüne	27.10.2019	Linke

In der Spalte »Vermittlungsausschuss« ist die Parteizugehörigkeit des ordentlichen Mitglieds des Landes im Vermittlungsausschuss angegeben.

Stimmenzahl insgesamt: 69 Stimmen, Mehrheit: 35 Stimmen, Zweidrittelmehrheit: 46 Stimmen

Regierungslager (HH, RP): 7 Stimmen, Oppositionslager (BY): 6 Stimmen, gemischtes Lager (BW, BE, BB, HB, HE, MV, NI, NW, SL, SN, ST, SH, TH): 56 Stimmen

A-Länder (BE, HB, HH, MV, TH): 17 Stimmen, B-Länder (BY, NW): 12 Stimmen, lagerübergreifende Koalitionen (BW, BB, HE, NI, RP, SL, SN, ST, SH): 40 Stimmen.

Stimmen unter »Parteikontrolle«: SPD: 42 Stimmen, CDU/CSU: 48 Stimmen, B 90/Die Grünen: 41 Stimmen, Die Linke: 14 Stimmen, FDP: 18 Stimmen, FW: 6 Stimmen

Zusammensetzung Vermittlungsausschuss Mitglieder des Deutschen Bundestages

SPD	CDU/CSU	Bündnis 90/ Die Grünen	FDP	AfD	Die Linke
4	4	3	2	2	1

Mitglieder des Bundesrates

SPD	CDU/CSU	Bündnis 90/Die Grünen	Linke
7	7	1	1

Mitglieder insgesamt

SPD	CDU/CSU	Bündnis 90/ Die Grünen	FDP	AfD	Die Linke
11	11	4	2	2	2

Von den insgesamt 32 Mitgliedern des Vermittlungsausschusses können 17 Mitglieder dem Regierungslager und 15 Mitglieder dem Oppositionslager zugeordnet werden.

Stichtag: 21. Dezember 2021 im Nachgang zur Konstituierung des 20. Deutschen Bundestages am 26. Oktober 2022, der Wahl des Bundeskanzlers und der Regierungsbildung im Bund am 8. Dezember 2021 sowie der Wahl der Regierenden Bürgermeisterin von Berlin und der Bildung des Berliner Senats am 21. Dezember 2021.

Quellen: Eigene Recherchen im Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages (www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/datenhandbuch) sowie auf der Internetseite des Bundesrates (www.bundesrat.de) und des Vermittlungsausschusses (www.vermittlungsausschuss.de).

Deutlich wird in Tabelle 1 auch, dass es nur noch wenige Länder gibt, die sich klar in die früher häufig verwandte Kategorisierung der »A-Länder« unter SPD-Führung und der »B-Länder« unter Führung der Unionsparteien einordnen lassen, sondern mittlerweile die Mehrheit der Landesregierungen aus lagerübergreifenden Koalitionen gebildet wird. Mit der gestiegenen Vielfalt in der Zusammensetzung der 16 Länderregierungen in Deutschland geht eine höhere Komplexität der politischen Abstimmungsprozesse in einzelnen Ländern einher, existieren doch mittlerweile acht Landesregierungen, die von einer Koalition aus drei Parteien getragen werden. Auf Regierungsbündnisse, die quer zu den traditionellen politischen Lagern angelegt sind, dürfte dies aufgrund ihrer inhaltlich höheren Heterogenität noch stärker zutreffen.

2. Konkurrenz oder Konsens: Der Bundesrat zwischen Blockade und Mitgestaltung

Aus dieser gestiegenen Vielfalt im Zusammenspiel zwischen dem Bund und den Ländern ergibt sich ein beträchtliches Blockadepotenzial der Länderkammer, zumal die Koalitionsverträge in den Ländern für gewöhnlich im Falle von Meinungsverschiedenheiten eine Enthaltung bei Abstimmungen im Plenum des Bundesrates vorsehen, eine Zustimmung der Länderkammer jedoch vom Zustandekommen einer Mehrheit von mindestens 35 der insgesamt 69 Stimmen im Bundesrat abhängig ist. Während sich Bundesrat und Bundestag bei gegenläufigen Mehrheiten gegenseitig blockieren können, wächst bei den auseinanderlaufenden Mehrheitsverhältnissen der parteipolitisch vielfältiger gewordenen Länderkammer die Gefahr ihrer Selbstblockade durch den Zwang zur Enthaltung der in ihr vertretenen Koalitionsregierungen.

Für das Ampelbündnis und die Unionsparteien als Oppositionsführerinnen manifestierten sich diese Herausforderungen in der laufenden Legislaturperiode erstmals bereits Ende November 2021 noch vor Bildung der neuen Bundesregierung. In der Bundesratssitzung vom 19. November stand die von den Ampelparteien im Bundestag vorgelegte Novelle des Infektionsschutzgesetzes zur Abstimmung, die tags zuvor von der Union noch als »unverantwortlich« und somit »nicht zustimmungsfähig« bezeichnet wurde (Funk 2021). Die Zusage von Olaf Scholz, im Falle des Zustandekommens des

Gesetzes kurzfristig dessen Maßnahmen evaluieren und, wenn notwendig, abändern zu wollen, verschaffte dem Gesetz jedoch eine einstimmige Zustimmung der Länderkammer (Tschirner 2021).

Verdeutlicht wird durch diesen Vorgang nicht nur das sich durch den Bundesrat manifestierende Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Konkurrenzdemokratie und bundesstaatlicher Verhandlungsdemokratie, sondern auch die gewachsene Verfassungswirklichkeit unseres Landes, die gerade in Zeiten auseinanderfallender oder gar gegenläufiger Mehrheitsverhältnisse von Bundestag und Bundesrat für gewöhnlich eher konkordanzdemokratische Züge annimmt. Die konsensuale Praxis der Gesetzgebung lässt sich durch einen kurzen Blick in die zurückliegenden drei Wahlperioden des Deutschen Bundestages von 2009 bis 2013, von 2013 bis 2017 und von 2017 bis 2021 belegen, in denen es ganz unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat gab, die Gesetzgebungsaktivitäten und Zustimmungsversagungen der Länderkammer jedoch vergleichbar gewesen sind, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 2: Gesetzgebungsaktivitäten und Mehrheitsverhältnisse von 2009 bis 2021

	17. Wahlperiode (2009–2013)	18. Wahlperiode (2013–2017)	19. Wahlperiode (2017–2021)
Gesetzesbeschlüsse Bundestag	544	555	547
Zustimmungsversagung Bundesrat	1	4	1
Ablehnungsquote in %	0,18	0,72	0,18
Mehrheitsverhältnisse Bundestag	CDU/CSU und FDP	CDU/CSU und SPD	CDU/CSU und SPD
Mehrheitsverhältnisse Bundesrat	zunächst CDU/CSU/FDP, später SPD/Grüne/Linke	zunächst SPD/Grüne/ Linke, später keine parteipolitisch eindeutigen Mehrheiten	keine parteipolitisch eindeutigen Mehrheiten

Quelle: Schmedes 2019, S. 75–98, Bundesrat 2021

Eine eindeutige Oppositionsmehrheit gab es in der Länderkammer zuletzt zwischen März und Oktober 2013, den letzten Monaten der damals schwarz-gelben Bundesregierung. Gleichwohl ist in der 17. Wahlperiode bei insgesamt 544 zustande gekommenen Gesetzen nur ein einziges Gesetzesvorhaben ab-

schließlich an einer Zustimmungsversagung des Bundesrates gescheitert, nämlich das Ratifizierungsgesetz zum deutsch-schweizerischen Steuerabkommen. Alle anderen Gesetzesvorlagen, die während der 17. Wahlperiode vom Bundesrat strittig gestellt wurden, wurden im Vermittlungsausschuss geeint; zwei weitere fanden ihren formalen Abschluss in der anschließenden Legislaturperiode (Schmedes 2019, S. 75-88). Von parteipolitisch motivierter Blockade der Ländermehrheit gegenüber dem Bund kann also für die damalige politische Konstellation mit gegenläufigen Mehrheitsverhältnissen keine Rede sein.

In der sich daran anschließenden 18. Wahlperiode ist die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates deutlich vielfältiger und dadurch »bunter« geworden, was mit einer zunehmenden Auflösung der klassischen, von SPD und Unionsparteien angeführten parteipolitischen Blöcke einherging. Zu keinem Zeitpunkt der Legislaturperiode verfügte die Bundesregierung über eine parteipolitisch korrespondierende Mehrheit in der Länderkammer. Im Mai 2016 endete zudem die parteipolitische Mehrheit der »A-Länder«, d.h. der rot-grün, grün-rot, rot-rot-grün und rot-rot regierten Länder, die es seit März 2013 gegeben hatte. Darüber hinaus hat seitdem die Anzahl der Länder, die von Koalitionen aus drei Parteien regiert werden, kontinuierlich zugenommen. Gleichwohl stimmte die Länderkammer in dieser Zeit nur vier vom Bundestag bereits beschlossenen Gesetzen nicht zu, während 551 Gesetzesvorhaben den Bundesrat erfolgreich passierten.

In der 19. Legislaturperiode der Jahre 2017 bis 2021 verstetigte sich der Trend zur vielfältigeren und damit »bunteren« Zusammensetzung des Bundesrates, in dem es während der gesamten Wahlperiode keine parteipolitische Mehrheitskonstellation gab. Gleichwohl versagte die Ländermehrheit nur dem »Gesetz zur Modernisierung der Rechtsgrundlagen der Bundespolizei« Ende Juni 2021 die Zustimmung, während 547 Gesetzesvorhaben erfolgreich ihren Abschluss fanden. Zu diesen zählten auch politisch durchaus umstrittene Vorhaben wie etwa das »Klimapaket« aus dem Herbst 2019, das aus einem Zustimmungsgesetz bestand und drei Einspruchsgesetzen, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedurften, allerdings mit Regelungen zum Zertifikatehandel, zur CO₂-Bepreisung und zur Luftverkehrsabgabe zentrale Maßnahmen des Pakets umfassten. Innerhalb des Vermittlungsverfahrens zu dem Zustimmungsgesetz gehörten dann auch die Inhalte der Einspruchsgesetze zur Verhandlungsmasse – und die Einigung zu dem Zustimmungsgesetz beinhaltete auch eine Verständigung auf

eine höhere CO₂-Bepreisung, zu der die Bundesregierung kurz darauf ein gesondertes Gesetzgebungsverfahren auf den Weg brachte (Funk 2019). Die »buntere« Zusammensetzung in der 18. und 19. Wahlperiode hat also auch zu keiner Selbstblockade des Bundesrates durch innerkoalitionären Enthaltungszwang der Länder bei Abstimmungen zu Gesetzesvorlagen des Deutschen Bundestages geführt.

Erklären lässt sich diese Bilanz einerseits aus den umfassenden formellen und informellen Koordinierungsstrukturen zwischen dem Bund und den Ländern sowie andererseits aus der Vielschichtigkeit des »Landesinteresses«, das der Beschlussfassung eines Landes im Bundesrat zugrunde liegt. So sind Entscheidungsprozesse des Bundesrates durch ein Ineinandergreifen von formell-administrativen und informell-politischen Koordinierungsstrukturen gekennzeichnet, die die Entscheidungsfindung in einem eng strukturierten und stark fokussierten, inhaltlich jedoch zugleich offenen Verfahren ermöglicht (Schmedes 2019, S. 45-55). Vorlagen, die zur Entscheidungsfindung des Bundesrates vorgesehen sind, kommen sowohl für die Ministerialverwaltung wie auch die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den Ländern selten überraschend. Insbesondere politisch wichtige Vorhaben einer Bundesregierung sind im Regelfall entweder bei den Koalitionsverhandlungen oder im Rahmen von Fachministerkonferenzen, der Ministerpräsidentenkonferenz oder fachpolitischen Koordinierungsrunden entlang von Parteilinien vorabgestimmt. Vielfach wirken Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger aus den Ländern im Rahmen von parteiinternen Entscheidungsprozessen an grundlegenden Entscheidungen ihrer jeweiligen Bundespartei mit, so dass auch parteiinterne Prozesse die konsensuale Entscheidungsfindung zwischen dem Bund und den Ländern befördern. Gleiches gilt für informelle Vorabstimmungen im Kreise der Fachministerkonferenzen oder der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), in der vielfach wichtige inhaltliche Vorentscheidungen zu zentralen Gesetzgebungsvorhaben konsentiert werden. Insbesondere in der 18. Wahlperiode entwickelte sich die MPK mit der Bundeskanzlerin zu einem institutionalisierten Forum der Koordination und der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern, in dem zahlreiche zentrale Gesetzgebungsvorhaben in einem sehr frühen Stadium auf höchster exekutiver Ebene politisch konsentiert worden sind, bevor das formelle Gesetzgebungsverfahren überhaupt begonnen wurde (Funk 2018, S. 109).

Zudem kann die Bundesregierung ihre Gesetzgebungsvorhaben bereits in den frühen Stadien des Prozesses an den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag und in der Länderkammer ausrichten und hierdurch deren Zustandekommen begünstigen. Hierfür kann sie sich in ihren Gesetzgebungsaktivitäten entweder einer »legislativen Selbstbeschränkung« (Burkhardt/Manow 2006, S. 822) unterwerfen, indem sie Gesetzesvorhaben von vornherein kompromissorientiert ausarbeitet oder sich spätestens innerhalb der Gesetzgebungsverfahren als kompromissfähig erweist. Auch kann sie »Paketlösungen« schnüren und der Bundesratsmehrheit dadurch eine Zustimmung erleichtern, dass Regelungen, die von der Länderkammer mehrheitlich eigentlich abgelehnt oder zumindest nicht unterstützt werden, mit populären, dringend erforderlichen oder für die Länder politisch wünschenswerten Vorhaben verbunden werden. Eine rein parteitaktisch motivierte Blockadehaltung einzelner Länder würde sich vor diesem Hintergrund auf Dauer schwerlich begründen lassen – und womöglich zu einem demokratischen Legitimationsdefizit ihres Verhaltens führen (Rudzio 2019, S. 266). Zudem sind an 15 Landesregierungen Parteien beteiligt, die auf Bundesebene regieren – und somit für die weit überwiegende Mehrheit der Landesregierungen kein parteipolitisches Interesse an einer dauerhaften Blockadehaltung im Bundesrat besteht.

Hinzu kommt, dass sich das Interesse eines Landes, das eine Landesregierung bei der Festlegung ihres Abstimmungsverhaltens im Bundesrat zugrunde legt, aus ganz unterschiedlichen Bestandteilen zusammensetzt. Neben *gouvernemental-administrativen* Interessen gehören hierzu sicherlich auch Versuche der parteipolitischen Profilschärfung beim Streben nach Machterwerb und Machterhalt auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen, insbesondere in Wahlkampfzeiten. Ferner existiert eine Reihe objektiver Bund-Länder-Konflikte, die sich häufig etwa an Fragen der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern, an Fragen der Finanzierung staatlicher Aufgaben oder der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Allgemeinen zwischen dem Bund auf der einen und, nicht selten, allen 16 Ländern auf der anderen Seite auf tun. Genauso können spezifische Landesinteressen existieren, die sich etwa aus den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen eines Landes, seinem kulturellen, geschichtlichen oder naturellen Erbe, seiner geographischen Lage oder auch besonderen technischen oder administrativen Gegebenheiten speisen können. Zum Interesse eines Landes gehört zugleich die politische Schwerpunktsetzung seiner Landesregierung, die

naturgemäß die Definition des Allgemeinwohls sowie Abwägungen zwischen dem Allgemeinwohl und Einzelinteressen in Sachfragen ganz unterschiedlich ausfallen lassen kann. Landesinteressen lassen sich nicht unabhängig von politischen Erwägungen festlegen, sondern orientieren sich immer auch an den grundlegenden politischen Wertvorstellungen, denen die Regierung eines Landes und die sie tragenden Parteien verpflichtet sind und denen Ressortkonflikte zwischen einzelnen Fachministerien und damit die Zielkonflikte von Regierungshandeln insgesamt untergeordnet werden. Eine Landesregierung sieht sich bei der Festlegung ihres Abstimmungsverhaltens im Bundesrat somit immer einem Spannungsfeld zumeist nicht deckungsgleicher Interessen ausgesetzt, die eine Entscheidung allein nach parteipolitischen bzw. parteitaktischen Erwägungen unwahrscheinlich werden lassen, aber diese natürlich nicht komplett ausschließen. Selbstverständlich gilt gleiches für die Bundesregierung und die sie tragende Bundestagsmehrheit, die sich, insbesondere im Vorfeld von Wahlen, natürlich auch von parteipolitischen Absichten bei der Erarbeitung von Gesetz- oder Verordnungsentwürfen lenken lassen können, darüber hinaus jedoch ebenfalls eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren und Interessen ihrem Agieren zugrunde zu legen und miteinander in Einklang zu bringen haben.

3. Die Ampel und der Bundesrat: Konkurrenz und Konsens?

Für das Zustandekommen von Gesetzen gerade in Zeiten auseinanderlaufender oder gar gegenläufiger Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat sind im deutschen Regierungssystem Konzessionen auf Regierungs- wie auf Oppositionsseite notwendig, um unterschiedlichen Interessen und konkurrierenden Lösungsansätzen in den an der Kompromissbildung beteiligten politischen Lagern entgegenzukommen. Der Bundesrat verkörpert hierbei das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Konkurrenzdemokratie und bundesstaatlicher Verhandlungsdemokratie und steht in dessen Mittelpunkt. Er kann als eine zentrale Komponente der im Grundgesetz angelegten Verschränkung und Balancierung der öffentlichen Gewalt angesehen werden. Das föderale Miteinander zwischen dem Bund und den Ländern wird dabei überlagert von den Strukturen und Gesetzmäßigkeiten des Wettbewerbs der Parteien, die mit ihren internen Aushandlungsmechanismen eng an der Kompromissuche im Bundes-

staat mitwirken. Im Ergebnis führt die geteilte Souveränität im deutschen Bundesstaat in Phasen auseinanderfallender oder gar gegenläufiger Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat zu einer Verstärkung konsensdemokratischer Praktiken, so dass die Zusammenarbeit im föderalen Miteinander gerade in Zeiten nicht deckungsgleicher Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat eher konkordanzdemokratische Züge annimmt. Entsprechend ist der politische Alltag in Deutschland im Ergebnis durch Konsens und gerade nicht durch Blockade gekennzeichnet – zumindest so lange, wie die in ihm wirkenden Parteien die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und zur Konsensbildung anerkennen und sich in ihrem Verhalten nicht von einer radikalen Konfliktorientierung leiten lassen.

Selbst unter den veränderten parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen in der 20. Wahlperiode ist anzunehmen, dass die beschriebenen Rahmenbedingungen der Entscheidungsfindung im »Parteienbundesstaat« weiterhin konstant bleiben. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP als Regierungsparteien auf Bundesebene sowie CDU/CSU und Die Linke als Oppositionsparteien im Bund, die jedoch in zahlreichen Ländern an der Landesregierung beteiligt sind, werden auf unterschiedliche Weise das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Konkurrenz- und bundesstaatlicher Verhandlungsdemokratie auszugleichen haben, das dem Regieren im bundesdeutschen Föderalismus zugrunde liegt. Es wird sich zeigen, ob in der neuen Legislaturperiode der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat oder aber eher informelle Arenen zur Konsensfindung bei strittigen Vorhaben beitragen werden. Da aktuell an allen Landesregierungen mit der Ausnahme der bayrischen mindestens eine Partei beteiligt ist, deren Bundespartei zur Regierungskoalition gehört, sind 15 der 16 Landesregierungen in die informellen Abstimmungsmechanismen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP auf Bundesebene einbezogen, was eher dafür sprechen dürfte, dass auch weiterhin auf eher innerkoalitionäre und innerparteiliche Verhandlungsformate zur Konsenssuche zurückgegriffen werden wird; anlassbezogen sicher auch unter Einbezug von CDU/CSU und Die Linke.

Angesichts der unübersichtlicher gewordenen parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse verläuft die Koordinierung und Konsensfindung zwischen den Ländern und mit dem Bund mittlerweile anders als zu den Zeiten, in denen es klare SPD- oder CDU/CSU-geführte Mehrheiten in den Ländern gab. Eine Abkehr von der bisherigen konkordanzdemokratischen Ausprägung des föderalen Gefüges unseres Landes ist hiervon jedoch nicht zu

erwarten. Die Kompromissssuche über informelle Abstimmungen und Vermittlungsverfahren dürfte zwar mühsam und in Einzelfällen auch sicherlich besonders langwierig sein, eine Häufung parteipolitisch motivierter Blockaden dürfte jedoch auch weiterhin eher unwahrscheinlich sein.

Immer wieder werden Forderungen zu einer Reform der Vetomöglichkeiten des Bundesrates laut, insbesondere durch eine Veränderung der Abstimmungsregeln im Plenum der Länderkammer (Best 2018). Vor dem Hintergrund der gestiegenen parteipolitischen Vielfalt in Bundestag und Bundesrat wird auch die demokratische Legitimität der bisherigen Regelungen infrage gestellt, da Parteien auch bereits mit vergleichsweise niedriger prozentualer bundesweiter Wahlunterstützung über ein höheres Maß an föderaler Vetomacht verfügen, was sich als »eklatantes Demokratieproblem« (Stecker 2021) manifestiere. Abhilfe könne durch Einführung einer einfachen Mehrheitsregel geschaffen werden, wonach bei Abstimmungen in der Länderkammer nur noch das einfache und nicht mehr das absolute Mehrheitserfordernis gelten soll und Enthaltungen somit nicht mehr automatisch als Nein-Stimmen zählen sollten (Stecker 2021).

Derartige Forderungen nach einer Veränderung der Abstimmungsregeln im Bundesrat können jedoch nicht mit der gewachsenen Verfassungswirklichkeit unseres Landes begründet werden, wie man an der oben dargestellten Ablehnungsquote von Gesetzen in den zurückliegenden Legislaturperioden ablesen kann. Vielmehr stünden geänderte Abstimmungsregeln im Widerspruch zur konsensdemokratischen Praxis der Gesetzgebung im deutschen Föderalismus. In der über 70-jährigen Geschichte der Bundesrepublik hat gerade die Notwendigkeit zur konsensualen Zusammenarbeit in Phasen auseinanderfallender oder gar gegenläufiger Mehrheiten zu einer Stärkung konsensdemokratischer Praktiken und somit zu einer »Politik der Mitte« geführt, die von vielen als eine Stärke und als ein Ausdruck der hohen Handlungsfähigkeit unseres politischen Systems angesehen wird. Der Bundesrat verkörpert hierbei nicht nur das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Konkurrenzdemokratie und bundesstaatlicher Verhandlungsdemokratie, sondern kann auch als eine zentrale Komponente der im Grundgesetz angelegten Verschränkung und Balancierung der öffentlichen Gewalt angesehen werden. Eine Veränderung der Entscheidungsregeln des Bundesrates mag auf den ersten Blick die Entscheidungsfähigkeit unseres institutionellen Gefüges stärken, stellt jedoch bei genauerer Betrachtung

das sorgfältig austarierte System unserer föderalen Ordnung ganz grundsätzlich in Frage.

Literatur

- Bergmann, Knut und Christian Rusche (2022). Verhandlungspositionen im Bundesrat. Eine politökonomische Analyse. In: *Regierungsforschung.de*, Wissenschaftliches Online-Magazin der NRW School of Governance, Duisburg <https://regierungsforschung.de/verhandlungspositionen-im-bundesrat/> (letzter Aufruf 22. März 2022)
- Best, Volker (2018). Bundesratsreform und gemischte Länderkoalitionen. Zum Bargaining-Potenzial der Bundesregierung bei absoluter, relativer und umgekehrter Mehrheitsregel in der »Länderkammer«. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 28, S. 31-48 <https://doi.org/10.1007/s41358-018-0127-2>
- Bundesrat (2021). Statistik der parlamentarischen Arbeit des Bundesrates. Berichtszeitraum 961. bis 1009. Sitzung des Bundesrates (Sitzungen im Zeitraum der 19. Wahlperiode des Bundestages), 8. November 2021. https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/statistik/19wp.pdf?__blob=publicationFile&v=53 (letzter Aufruf 6. März 2022)
- Burkhart, Simone und Philip Manow (2006). Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16 (3), S. 807-824 <https://doi.org/10.5771/1430-6387-2006-3-807>
- Funk, Albert (2018). Demokratie und Föderalismus. Kooperationsüberschuss und Mangel an Autonomie, oder: Die anderen machen es auch so. In: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP)* 1, S. 107-116 <https://doi.org/10.3224/gwp.v67i1.o8>
- Funk, Albert (2019). Verhandlungen über Klimapaket. Bundesregierung gibt den Grünen bei CO₂-Preis nach. In: *Tagesspiegel*, 16. Dezember 2019 <https://www.tagesspiegel.de/politik/verhandlungen-ueber-klimapaket-bundesregierung-gibt-den-gruenen-beim-co2-preis-nach/25338448.html> (letzter Aufruf 14. März 2022)
- Funk, Albert (2021). Bundesrat stimmt Ampelgesetz zu. Hendrik Wüst und der gespielte Zorn. In: *Tagesspiegel*, 19. November 2021 <https://www.ta>

- gesspiegel.de/politik/bundesrat-stimmt-ampel-gesetz-zu-hendrik-wuest-und-der-gespielte-zorn/27816100.html (letzter Aufruf 14. März 2022)
- Grotz, Florian und Wolfgang Schroeder (2021). Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden: Springer VS <https://doi.org/10.1007/978-3-658-08638-1>
- Rudzio, Wolfgang (2019). Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 10., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: Springer VS <https://doi.org/10.1007/978-3-658-22724-1>
- Schmedes, Hans-Jörg (2019). Der Bundesrat in der Parteiendemokratie. Aufgabe, Struktur und Wirkung der Länderkammer im föderalen Gefüge, Baden-Baden: Nomos <https://doi.org/10.5771/9783845296937>
- Stecker, Christian (2021). Blockierte Mehrheit: Warum die Vetomacht des Bundesrates ein Demokratieproblem ist. In: Verfassungsblog. 26. Oktober 2021. <https://verfassungsblog.de/blockierte-mehrheit/> (letzter Aufruf 6. März 2022) <https://doi.org/10.17176/20211026-182916-0>
- Tschirner, Ulrike (2021). Corona-Pläne der Ampel. Bundesrat billigt einstimmig Neufassung des Infektionsschutzgesetzes. In: Zeit online, 19. November 2021 <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-11/bundesrat-billigt-neufassung-des-infektionsschutzgesetzes> (letzter Aufruf 12. März 2022)

