

Signal zum Ausdruck zu bringen, dass die deutsche EU-Ratspräsidentschaft das Europäische Parlament – das zum Ausdruck gebracht hatte, es werde den EU-Haushalt ohne eine Rechtsstaatskonditionalität ablehnen – in seinem besonderen Einsatz für die Rechtsstaatlichkeit unterstützt.

4.2.2 Das Thema der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der COSAC

Der deutsche EU-Präsidentschaftsvorsitz hat auch beim Thema Rechtsstaatlichkeit die COSAC als Forum genutzt, um Signale und klare Zeichen für die Wahrung und Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit zu setzen. Gerade auch die Kommission hatte stets betont, es sei von Bedeutung, dass die nationalen Parlamente in der Rechtsstaatlichkeitsdebatte ihre Stimme zu Gehör bringen. Das Thema wurde daher zum Gegenstand des sogenannten Halbjahresberichtes der COSAC gemacht.³⁶ Das Ergebnis war, dass fast die Hälfte der Parlamente/Kammern der EU-Mitgliedstaaten zum Ausdruck brachte, Mittel, zum Beispiel aus dem Kohäsionsfonds, sollten einbehalten werden, wenn ein ernsthaftes Risiko der Verletzung der Rechtsstaatlichkeit gegeben sei. Von vielen Parlamenten/Kammern wurden zudem klare und objektive Kriterien für einen Sanktionsmechanismus gefordert. Der Bundesrat hat damit – gemeinsam mit dem Deutschen Bundestag – bewirken können, dass die Rechtsstaatlichkeitsdebatte auch durch die COSAC Stärkung erhalten hat.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Der Bundesrat und die deutschen Länder haben die deutsche EU-Ratspräsidentschaft dazu genutzt, Anstöße dazu zu geben, dass die Themen der Stärkung der Bürgernähe und -partizipation sowie der Zivilgesellschaft auf verschiedenen Ebenen immer wieder zu Gehör gebracht wurden. Die Bilanz ihres Engagements und ihrer Mitwirkung dürfte auf jeden Fall sein, dass sie das Bewusstsein für die Belange der Bürgerinnen und Bürger einschließlich der Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für die Zivilgesellschaft geschärft und den Handlungsbedarf dafür aufgezeigt haben, die Bürgerinnen und Bürger besser in die EU-Prozesse einzubinden. Dem verfassungsrechtlichen Gebot einer Ländermitwirkung in europäischen Angelegenheiten ist die während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020 praktizierte Beteiligung der Länder nicht gerecht geworden. Es ist auch die Chance verpasst worden, die EU-Ratspräsidentschaft dazu zu nutzen, ein stärker am Gedanken der Subsidiarität und den Bedürfnissen von Regionen orientiertes Handeln und ein Denken aus der Perspektive der unteren Ebene in die EU hineinzutragen. Es wurde nicht das volle Potenzial des Gesamtstaates ausgeschöpft und Deutschland ist bei der Wahrnehmung der EU-Ratspräsidentschaft hinter seinen Möglichkeiten zurückgeblieben. Es wird daher eine Aufgabe für die Zukunft sein, der föderalen Ordnung Deutschlands besser gerecht werdende Wege und Mechanismen zu finden, die eine stärkere Einbindung des Bundesrates und der Länder – auch mit eigenständigen Mitwirkungsmöglichkeiten – in die künftigen deutschen EU-Ratspräsidentschaften sicherstellen. Dies würde zu deren Erfolg beitragen.

36 Halbjahresbericht 2020 (Fn. 26).

Bundesratsveto, Zustimmungsgesetzgebung und Föderalismusreform

Christian Stecker

1 Einleitung

Der Föderalismus der Bundesrepublik hat in seiner Geschichte wechselhafte Bewertungen erfahren.¹ Kritische Stimmen waren meist in der Mehrzahl, dennoch blieb die grundsätzliche Architektur des kooperativen Föderalismus Jahrzehnte weitgehend unangetastet. In den 2000er Jahren hatten sich allerdings negative Sichtweisen so stark in Medien, Wissenschaft und Politik durchgesetzt, dass Forderungen nach einer umfassenden Reform des Föderalismus laut wurden. Der föderal durchwebte Gesetzgebungsprozess galt als dysfunktional und wurde unter dem Schlagwort „Reformstau“ für zahlreiche Probleme im wiedervereinigten Deutschland zumindest mitverantwortlich gemacht;² darunter ein zunehmendes Haushaltsdefizit, eine hohe Arbeitslosigkeit und geringes Wirtschaftswachstum.

Erste konkretere Pläne für eine Föderalismusreform wurden 1998 gefasst,³ eine hochrangig aus Bund und Ländern besetzte Kommission nahm 2003 unter Leitung des damaligen bayrischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber und des Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion Franz Müntefering ihre Arbeit auf. Zu den erklärten Zielen gehörte es, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern und politische Verantwortlichkeiten klarer zu verteilen (Bundestagsdrucksache 15/1685). Kurz: Mit Hilfe einer umfassenden Föderalismusreform – laut Stoiber der „Mutter aller Reformen“ – wollte man in Deutschland fortan „schneller, effizienter und besser regieren“.⁴ Eine vollständige Einigung scheiterte in der Reformkommission zunächst an Gegensätzen zwischen Bund und Ländern in der Bildungspolitik. Die Verhandlungsergebnisse konnten jedoch schließlich durch die zweite große Koalition aus CDU/CSU und SPD

- 1 *Benz, Arthur* 1985: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Wiesbaden; *Gerhard Lehmbuch* 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Wiesbaden; *Scharpf, Fritz W.* 1988: The Joint-Decision Trap: Lessons from German federalism and European Integration, in: *Public Administration*, Jg. 66, H. 3, S. 239–278; *Kropp, Sabine* 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden; *Wachendorfer-Schmidt, Ute* 2005: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden; *Blumenthal, Julia/Bröckler, Stephan (Hrsg.)* 2010: Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden; *Hrbek, Rudolf/Eppler, Annegret (Hrsg.)* 2003: Deutschland vor der Föderalismus-Reform. Eine Dokumentation, Tübingen; *Sturm, Roland* 2020: Föderalismus, Baden-Baden; *Funk, Albert* 2008: Föderalismus in Deutschland. Von den Anfängen bis heute, Berlin.
- 2 *Zohlnhöfer, Reimut* 2008: An End to the Reform Logjam? The Reform of German Federalism and Economic Policy-Making, in: *German Politics*, Jg. 17, H. 4, S. 457–469.
- 3 *Risse, Horst* 2007: Föderalismusreform in der Sackgasse? Bericht über die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, in: *Merten, Detlef (Hrsg.): Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Berlin, S. 43–64, S. 43.
- 4 So wurde der damalige Bundesratspräsident und Brandenburgische Ministerpräsident Matthias Platzeck (SPD) in der FAZ vom 07.03.2006 („Föderalismusreform. Merkel: Das kann nur die große Koalition“) zitiert.

(2005–2009) umgesetzt werden. Am 1. September 2006 trat die Föderalismusreform I⁵ im Rahmen der bis dato umfangreichsten Grundgesetzänderung in Kraft.

Ein wichtiger Kristallisationspunkt der Föderalismuskritik und zugleich wichtiges Ziel der Reform war die Mitwirkung des Bundesrates an der Gesetzgebung. Konkret interessierte insbesondere die Zustimmungquote, also der Anteil der Bundesgesetze, die dem Zustimmungsvorbehalt des Bundesrates und damit der Möglichkeit seines absoluten Vetos unterliegen. Da dieses Veto meist nicht in den Händen der Regierungsparteien im Bund liegt, gilt die Zustimmungquote als besonders griffiger Gradmesser des politischen Handlungsspielraums der Bundesregierung. Gleichzeitig ist die Zustimmungquote nur ein Puzzleteil der tatsächlichen Politikverflechtung, die unter anderem auch beim Erlass von Rechtsverordnungen eine Rolle spielt.⁶

Dieser Aufsatz nimmt die Zustimmungquote vor und nach der Föderalismusreform in den Blick und ergänzt damit verschiedene bestehende Analysen zur Vetomacht des Bundesrates und zur Wirkung der Föderalismusreform I.⁷ Zunächst resümiere ich knapp die demokratietheoretische Beurteilung des Bundesratsvetos, wie sie vor allem in Kritiken im Vorfeld der Föderalismusreform vertreten wurde. Anschließend fasse ich die institutionellen und kontextuellen Entwicklungen zusammen, die – anders als vom Parlamentarischen Rat vorgesehen – den Anteil der Zustimmungsgesetzgebung stark anwachsen ließen. Sodann werden die wichtigsten Ansatzpunkte der Föderalismusreform zur Reduktion der Zustimmungserfordernis berichtet. Eine empirische Betrachtung aller Bundesgesetze von 1978 bis 2021 einschließlich der dokumentierten Zustimmungstatbestände bietet sodann einen feinkörnigen Blick auf die Entwicklung der Zustimmungquote und die Effekte der Föderalismusreform.

2 Das Veto des Bundesrates in der Zustimmungsgesetzgebung

Für die Vetomacht des Bundesrates ist maßgeblich, dass das Grundgesetz zwei verschiedene Arten von Gesetzen kennt. Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat (nach einem Vermittlungsverfahren) mit absoluter Stimmenmehrheit ein aufschiebendes Veto einlegen. Dieser Einspruch kann wiederum durch eine absolute Mehrheit im Bundestag, der sogenannten Kanzlermehrheit, überstimmt werden.⁸ Bei Zustimmungsgesetzen besitzt

5 Bei der Föderalismusreform I stand insbesondere die Neuregelung der Bund-Länder-Beziehungen in der Gesetzgebung im Fokus. Änderungen der Finanzbeziehungen wurden bewusst in die Föderalismusreform II des Jahres 2009 ausgelagert.

6 *Dästner, Christian* 2001: Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen seit 1949, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 32, H. 2, S. 290–309, S. 301.

7 Zum Beispiel *Burkhart, Simone/Manow, Philip* 2006: Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht, in: MPIfG Working Paper, Jg. 6, H. 6; *Höreth, Marcus* 2007: Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen: Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 38, H. 4, S. 712–733; *Stecker, Christian* 2016: The effects of federalism reform on the legislative process in Germany, in: *Regional & Federal Studies*, Jg. 26, H. 5, S. 603–624.

8 Wird der Einspruch mit 2/3-Mehrheit eingelegt, gilt wiederum eine gleichlaufende Mehrheitserfordernis für die Zurückweisung des Einspruchs im Bundestag.

der Bundesrat ein absolutes Veto. Konkret kann ein Zustimmungsgesetz nur verabschiedet werden, wenn es durch eine absolute Mehrheit im Bundesrat bestätigt wird. Das Veto muss also nicht, wie im Fall eines Einspruchs, von einer Bundesratsmehrheit aktiviert werden, sondern es ergibt sich, wenn die Gesetzesbefürworter im Bundesrat keine absolute Mehrheit mobilisieren können. Auch Enthaltungen wirken daher gegen ein Zustimmungsgesetz.

Das Bundesratsveto erfährt eine gemischte Beurteilung. Einigen gilt es als Garant dafür, dass Länderinteressen in der Bundesgesetzgebung gebührende Beachtung finden. Problematisiert wird dagegen, dass das Bundesratsveto die direkt vom Volk gewählte Bundestagsmehrheit bzw. die von ihr gestützte Bundesregierung in ihrem gesetzgeberischen Spielraum beschneidet. Blickt man auf die Zusammensetzung des Bundesrates im Zeitverlauf, zeigt sich, dass die Bundesregierung dort selten eine Mehrheit kontrolliert. Daher muss sie in der Zustimmungsgesetzgebung häufig Kompromisse eingehen. Dies wäre durchaus im Sinne der Mütter und Väter des Grundgesetzes, wenn über diese Kompromisse zunächst ignorierte Länderinteressen berücksichtigt werden würden. Allerdings ist unbestritten, dass das Bundesratsveto auch parteipolitisch genutzt wird, indem Oppositionsparteien die Stimmen „ihrer“ Bundesländer gegen Regierungsgesetze mobilisieren bzw. mit dieser Möglichkeit drohen. Wie stark der Bundesrat von Partei- oder Länderinteressen geleitet ist, ist die empirische Gretchenfrage und maßgeblich für die normative Beurteilung der Länderkammer.⁹

In ihrer umfassenden Analyse der Bundesgesetzgebung zeigen Manow und Burkhardt¹⁰, dass die Regierungsparteien die Vetodrohung der Opposition antizipieren und schon im Voraus Kompromisse finden, um Gesetze „bundesratsfest“ zu machen. Diese institutionell erzwungene gesetzgeberische Selbstbeschränkung der Regierung¹¹ wirkt freilich wie ein Minderheitenveto und verletzt das demokratische Mehrheitsprinzip.¹² Dabei ist nachrangig, wie häufig der Bundesrat seine Zustimmung versagt. Tatsächlich sind derartige Fälle äußerst selten, wenngleich damit oftmals besonders relevante Gesetzgebungsprojekte der Bundesregierung, etwa in der Steuerpolitik, blockiert wurden.¹³ Im gesetzgeberischen Alltag entsteht die effektive Wirkung bereits durch die glaubhafte Androhung des Zustimmungsversagens.

9 *Bräuninger, Thomas/Gschwend, Thomas/Shikano, Susumu* 2010: Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 51, S. 223–249; *Harle, Isabella/Stecker, Christian* 2011: Die Initiativtätigkeit des Bundesrates im Lichte der Parteipolitisationsthese, in: ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 42, H. 2, S. 325–334.

10 *Burkhardt, Simone/Manow, Philip* 2006: Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Politik, Jg. 16, H. 3, S. 807–824.

11 Ebenda.

12 *Christiano, Thomas* 1996: The Rule of the Many. Fundamental issues in democratic theory, Boulder.

13 *Lehnert, Matthias/Linhart, Eric/Shikano, Susumu* 2008: Never Say Never Again: Legislative Failure in German Bicameralism, in: German Politics, Jg. 17, H. 3, S. 367–380; *Zohlnhöfer, Reimut* 1999: Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 30, H. 2, S. 326–345.

Die demokratiethoretische Mängelliste des Bundesratsvetos geht weiter. So ist die erzwungene komplexe Kompromissfindung wenig transparent und verwischt politische Verantwortlichkeiten.¹⁴ Es ist schwierig, die Urhebererschaft für Gesetzespakete einzelnen Parteien und staatlichen Ebenen zuzuweisen, da Gesetze selten durch eine klar identifizierbare Minimalgewinnkoalition verabschiedet werden. Häufig resultieren Gesetze im Bundesstaat aus einer informellen Großen Koalition¹⁵ zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien oder aus Ad-hoc-Vereinbarungen zwischen Bundesregierung und einzelnen Bundesländern.

Auch die Qualität der aus komplexen Kompromissen entstehenden Gesetze wird kritisiert. Reformen aus einem Guss oder ein „großer Wurf“ werden durch die supermajoritären Entscheidungshürden unmöglich gemacht und die Gesetzgebung bleibt tendenziell kleinteilig und inkrementell. Ad-hoc-Kompromisse mit Zugeständnissen an einzelne Länder begünstigen inkohärente Gesetzespakete. Um eine Einigung im föderalen System zu erreichen, so Swenden¹⁶, muss der Kuchen vergrößert werden, da eine Umverteilung an denjenigen Akteuren scheitern kann, die sich andernfalls mit einem kleineren Stückchen begnügen müssten. Andere Studien weisen allerdings darauf hin, dass unter bestimmten Bedingungen auch große Reformen, wie die Agenda 2010, möglich sind.¹⁷ Schließlich wird auch der Eindruck berichtet, dass der Gesetzgebungsprozess insgesamt zu langsam sei. Allerdings erweist sich die Zustimmungsgesetzgebung nicht generell als langsam.¹⁸ Allenfalls auf spezifische Teilbereiche, wie der Umsetzung von europäischen Richtlinien, mag diese Diagnose zutreffen.¹⁹

Historisch interessant ist, dass die vetoflankierte Verflechtung von Bund und Ländern in der Bundesgesetzgebung ursprünglich in einem deutlich kleineren Umfang vorgesehen war. Im Parlamentarischen Rat erwartete man, dass nicht mehr als zehn Prozent aller Bundesgesetze der Zustimmungserfordernis unterliegen würden.²⁰ Dass es anders kam, erinnert an eine der zentralen Einsichten des historischen Institutionalismus: institutionelle Designer konzipieren Regeln, ohne vorhersehen zu können, in welchem konkreten

14 Powell, G. Bingham 2000: Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions, New Haven.

15 Schmidt, Manfred G. 1996: The Grand Coalition State, in: Colomer, Josep M. (Hrsg.): Political Institutions in Europe, London/New York, S. 62–98.

16 Swenden, Wilfried 2006: Federalism and regionalism in Western Europe: a comparative and thematic analysis, Basingstoke, New York.

17 Saalfeld, Thomas 2006: Conflict and Consensus in German's Bi-cameral System: A Case Study of the Passage of the Agenda 2010, in: Debatte, Jg. 14, H. 3, S. 247–269.

18 Burkhart, Simone/Manow, Philip/Ziblatt, Daniel 2008: A More Efficient and Accountable Federalism? An Analysis of the Consequences of Germany's 2006 Constitutional Reform, in: German Politics, Jg. 17, H. 4, S. 522–540; König, Thomas/Bräuninger, Thomas 2005: Gesetzgebung im Föderalismus, Speyer, S. 66; Reutter, Werner 2007: Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 38, H. 2, S. 299–315.

19 Paasch, Jana/Stecker, Christian 2021: When Europe hits the subnational authorities: The transposition of EU directives in Germany between 1990 and 2018, in: Journal of Public Policy (im Erscheinen); Szukala, Andrea 2012: Das Implementationssystem europäischer Politik, Wiesbaden.

20 Bryde, Brun-Otto 1989: § 30 Stationen, Entscheidungen und Beteiligte im Gesetzgebungsverfahren, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland 1989, S. 859–882 (862).

Kontext diese Regeln operieren werden. Diese Unsicherheit kann dazu führen, dass Regeln erdacht werden, die schließlich nicht in der beabsichtigten Weise wirken.²¹ Wie sich diese *unintended consequences* Bahn brachen, soll hier kurz angesprochen werden.²²

Unklarheiten bestanden insbesondere über das institutionelle Umfeld und die Akteurskonstellationen, deren Dynamik der Parlamentarische Rat kaum vorhersehen konnte. Mit Blick auf die institutionelle Umgebung sind zwei Dinge hervorzuheben: Erstens, der Parlamentarische Rat prognostizierte eine Zustimmungquote von etwa zehn Prozent, auch weil er erwartete, dass sich der Bund kaum in die Angelegenheiten der Länder im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung einmischen würde. Im Nachkriegsdeutschland fehlten starke territorial verankerte Konflikte, wie sie sich aus unterschiedlichen Sprachen und Kulturen ergeben können (wie zum Beispiel in der Schweiz). Daher bestand trotz einer langen föderalen Tradition unter Bürgern und politischen Eliten weitgehende Einigkeit im Streben nach einer Unitarisierung.²³ Auf Basis dieses „unitarischen Konsenses“ wurden einerseits die legislativen Kompetenzen über die wichtigsten Politikbereiche auf der nationalen Ebene gebündelt und andererseits die Beteiligung des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung gestärkt.²⁴ Die im Grundgesetz von 1949 bereits einschlägigen Zustimmungstatbestände führten so bereits in der ersten Wahlperiode zu einer Zustimmungquote von 43 Prozent. Neue, in den 1960er Jahren hinzutretende Zustimmungstatbestände hatten nur marginale Effekte.²⁵

Zweitens sorgte das Bundesverfassungsgericht für eine weitere Überraschung. Dazu sei in Erinnerung gerufen, dass der deutsche Föderalismus dadurch gekennzeichnet ist, dass er gesetzgeberische Funktionen zwischen Bund und Ländern aufteilt und nicht etwa Kompetenzen über unterschiedliche Politikfelder, wie dies im stärker dual geprägten Föderalismus etwa der USA der Fall ist. In Deutschland macht der Bund die meisten Gesetze und die Länder führen sie „als eigene Angelegenheit“ (Art. 83 GG) aus, indem sie die entsprechenden Behörden einrichten und Verwaltungsverfahren etablieren. Diese Verwaltungshoheit der Länder geht entscheidend auf die Reichsgründung 1871 zurück. Für die Ermittlung ihrer Wurzeln müsste historisch aber noch deutlich weiter ausgeholt werden.²⁶

21 Behnke, Nathalie/Kropp, Sabine 2016: Arraying institutional layers in federalism reforms: lessons from the German case, in: *Regional & Federal Studies*, Jg. 26, H. 5, S. 585–602; Pierson, Paul 2004: *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, S. 15 und 117.

22 Siehe ausführlicher: Laufer, Heinz/Münch, Ursula 2010: *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*, München; Lehmruch 2000 (Fn. 1).

23 Oberhofer, Julia/Stehlin, Julia/Sturm, Roland 2011: Citizenship im unitarischen Bundesstaat, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 52, H. 2, S. 163–194.

24 Schneider, Hans-Peter 2011: Die „Länderkammer“ im Wandel der Zeiten, in: Jun, Uwe/Leunig, Sven (Hrsg.): *60 Jahre Bundesrat : Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009*, Baden-Baden, S. 17–29 (27–28).

25 Dästner 2001 (Fn. 6).

26 Schneider 2011 (Fn. 24), S. 21.

In dieser Tradition schützte auch das Grundgesetz die Verwaltungshoheit der Länder, indem Vorgaben zur Umsetzung von Gesetzen dem Zustimmungserfordernis des Bundesrates unterworfen wurden (Art. 84 Abs. 1 GG). Ein Veto über Verwaltungsbestimmungen erschien kaum geeignet, den Spielraum des Bundesgesetzgebers nennenswert zu beschneiden. Dies änderte sich jedoch 1958 drastisch, als das Bundesverfassungsgericht in seiner sogenannten Einheitstheorie die Anwendbarkeit von Art. 84 Abs. 1 GG von den Verwaltungsnormen auf die materiellen Normen eines Gesetzes ausdehnte. Regelt der Bund das Verwaltungsverfahren, so bedurfte fortan „das Gesetz als Ganzes“ der Zustimmung des Bundesrats.²⁷

Neben diesen institutionellen Entwicklungen konnte der Parlamentarische Rat auch nicht antizipieren, dass sich die politische Wettbewerbssituation der Nachkriegszeit fundamental wandeln würde. Eine wichtige Idee der Konstruktion des Bundesrates war, dass er als Gegengewicht zum Parteienwettbewerb im Bundestag funktionieren sollte. Das Gegengewicht sollte jedoch weniger als ein antimajoritäres Veto im Sinne James Madisons funktionieren. Vielmehr sollte sich der Bundesrat über den alltäglichen Parteienkonflikt im Bundestag erheben und eine objektive sachorientierte Lösungsfindung befördern.²⁸ Tatsächlich durfte der Parlamentarische Rat hoffen, dass der Bundesrat genau diese Rolle erfüllen würde. Nach Kriegsende hatten sich in den Ländern unterschiedliche Parteienlandschaften ausgebildet und die „Länderparteien“ waren noch nicht stark in nationale Parteiorganisationen integriert.²⁹ Oftmals wurden überparteilich gebildete Länderkabinette von breiten Allparteienkoalitionen unterstützt. Es fehlten zum Zeitpunkt der Konstituierung des Bundesrats also sowohl die politischen Anreize als auch die Strukturen des Parteiensystems, die den Bundesrat später (zumindest teilweise) in eine Arena koordinierter parteipolitischer Aktionen transformieren sollte. Diese Transformation folgte einer zügigen Konzentration der regionalen Parteiensysteme um die beiden wichtigsten Parteien, CDU/CSU und SPD, und einer Angleichung des Parteienwettbewerbs auf Länder- und Bundesebene.³⁰ Ende der 1950er Jahre hatte sich schließlich in Bund und Ländern ein bipolar strukturiertes Parteiensystem herausgebildet und die einzelnen regionalen Parteigliederungen hatten sich immer besser vertikal in die Bundespartei integriert.³¹

27 Scharpf, Fritz W. 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt/New York, S. 22.

28 Galka, Sebastian 2014: Parlamentarismuskritik und Grundgesetz. Parlamentarismuskonzeptionen in der Verfassungsdiskussion des Parlamentarischen Rates 1948/1949, Baden-Baden, S. 265–270; Lehmbuch 2000 (Fn. 1), S. 77; Niclaß, Karlheinz 2008: Parlament und Zweite Kammer in der westdeutschen Verfassungsdiskussion von 1946 bis zum Parlamentarischen Rat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 39, H. 3, S. 595–611.

29 Rohe, Karl 2002: Entwicklung der politischen Parteien und Parteiensysteme in Deutschland bis zum Jahre 1933, in: Gabriel Oscar W./Niedermayer Oskar/Stöss Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn, S. 39–58.

30 Rudzio, Wolfgang 2019: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, S. 107–128.

31 Detterbeck, Klaus 2012: Multi-Level Party Politics in Western Europe, Houndmills, Basingstoke.

Nun begannen Bundes- und Landesverbände zunehmend gemeinsame Strategien im Bundesrat zu verfolgen. Das Potenzial des Bundesrates als Ort zur Durchsetzung eines parteipolitischen Minderheitenvetos in der Bundesgesetzgebung entfaltete sich erstmals in den 1970 Jahren vollends, als die Christdemokraten ihre Bundesratsmehrheit gegen die sozialliberale Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt ins Feld führten.³² Vor diesem Hintergrund formulierte Gerhard Lehmbruch³³ seine These vom Strukturbruch. Zwei konkurrierende Akteursorientierungen kollidieren demnach auf Bundesebene und lähmen das System: auf der einen Seite eine kooperative auf Verhandlungslösungen ausgerichtete Einstellung, die für das Funktionieren eines föderalen Systems notwendig ist, und auf der anderen Seite eine antagonistische und polarisierende Verhandlungseinstellung, die aus der Logik des Parteienwettbewerbs folgt.

Schließlich legten elektorale Dynamiken in dieser veränderten Wettbewerbssituation das Bundesratsveto häufig in die Hände der Parteien, die im Bundestag auf den Oppositionsbänken saßen. Der unitarisch ausgerichtete Parteienwettbewerb machte die Landtagswahlen oftmals zu einem Referendum über die Bundesregierung³⁴ und die bekannten Gezeiten der Regierungspopularität ließen die Oppositionsparteien häufig Landtagswahlen gewinnen.³⁵ Diese deutsche Version eines *mid-term*-Effekts führt dazu, dass seit 1949 der Bundesrat in nur knapp einem Drittel der Zeit, seit 1990 in weniger als einem Fünftel der Zeit Mehrheiten aufwies, die den Mehrheiten auf Bundesebene entsprachen. Mit der Wiedervereinigung haben sich die regionalen Ebenen des Parteiensystems weiter ausdifferenziert³⁶ und die nun deutlich heterogeneren Koalitionsformate in den Ländern lassen der Bundesregierung entsprechende Mehrheiten im Bundesrat auf absehbare Zeit als kühnen Traum erscheinen. Daneben scheint die Vetodrohung zunehmend auch als Trumpf im innerparteilichen Wettbewerb gezogen zu werden. Während der Legislaturperiode zwischen 2009 und 2013 haben christdemokratische Ministerpräsidenten beispielsweise wenig zurückhaltende Vetodrohungen gegen Gesetze der schwarz-gelben Bundesregierung ausgesprochen.³⁷

32 Schmedes, Hans-Jörg 2019: Der Bundesrat in der Parteiendemokratie, Baden-Baden, S. 12.

33 Lehmbruch 2000 (Fn. 1).

34 Decker, Frank/von Blumenthal, Julia 2002: Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 33, H. 1, S. 144–165; Hough, Dan/Koß, Michael 2009: Territory and Electoral Politics in Germany, in: Swenden, Wilfried/Maddens, Bart (Hrsg.): Territorial party politics in Western Europe, New York, S. 47–62.

35 Burkhart, Simone 2005: Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976–2000, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 46, H. 1, S. 14–38.

36 Niedermayer, Oskar 2010: Von der Zweiparteiendominanz zum Pluralismus: Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems im westeuropäischen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 51, H. 1, S. 1–13.

37 Glaab, Manuela 2010: Political Leadership in der Großen Koalition. Führungsressourcen und -stile von Bundeskanzlerin Merkel, in: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Die zweite Große Koalition, Wiesbaden, S. 123–155 (141); Höreth, Marcus 2010: Die Föderalismusreform in der Bewährungsprobe unter Schwarz-Gelb: Warum der Blick zurück die Prognose des Scheiterns erlaubt, in: Blumenthal, Julia/Bröckler Stephan (Hrsg.): Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, Wiesbaden, S. 117–138 (119).

Die unvorhergesehenen institutionellen Entwicklungen ermöglichten also, dass das Bundesratsveto zu einem mächtigen Instrument im Parteienwettbewerb werden konnte. Die veränderten Wettbewerbsbedingungen und Handlungsorientierungen der Parteien erzeugten zusätzlich Anreize, dieses Instrument auch zu nutzen. Natürlich verfolgen die einzelnen Bundesratsmitglieder differenzierte Motive, darunter auch die territorialen Interessen ihrer Länder, aber eben auch die Interessen ihrer Partei.³⁸ Der Bundesrat ist ein Ort regionaler Repräsentation³⁹ gegenüber dem Bund *und* bietet zugleich eine Arena für den nationalen Parteienwettbewerb.⁴⁰

3 Das Bundesratsveto in der Föderalismusreform

Ende der 1990er Jahre hatten sich die negativen Wahrnehmungen des bundesdeutschen Föderalismus zu einem Ruf nach einer grundlegenden Reform verdichtet. Sowohl seine Input- als auch seine Output-Legitimität standen grundsätzlich in Frage.⁴¹ Die 2003 aufgenommene Arbeit der Reformkommission stand unter dem Leitbild der Entflechtung: Es wurde eine klarere Trennung von Aufgaben zwischen Bund und Ländern angestrebt.⁴² Dazu gehörte auch die signifikante Reduktion der Zustimmungsquote.⁴³

3.1 Änderung der Zustimmungstatbestände in der Föderalismusreform I

Als wichtigster Auslöser des Zustimmungserfordernisses fokussierte die Reform besonders auf Art. 84 Abs. 1 GG. Hier sahen viele Kommissionsmitglieder den Schlüssel zum Erfolg. Verschiedene Änderungsmöglichkeiten wurden diskutiert: So sollte unter anderem die Zustimmungserfordernis auf den ihr ursprünglichen im Parlamentarischen Rat zugeordneten Sinn zurückgestutzt werden und erneut nur noch die Verwaltungsnormen betreffen.⁴³ Diese Option galt unter den Ministerpräsidentinnen und -präsidenten als unattraktiv, da sie befürchteten, dass sie ein Veto über Verwaltungsnormen und Kleingedrucktes auf Bundesebene in politische Leichtgewichte verwandeln könnte.⁴⁴

Eine zentrale Debatte drehte sich um die Frage, inwiefern bindende Vorschriften zum Verwaltungsverfahren und die Einrichtung von Behörden im Gesetzestext überhaupt notwendig seien, um den Willen des Bundesgesetzgebers unverzerrt umzusetzen. Auf der

38 Kropp 2010 (Fn. 1), S. 31; Leunig, Sven/Träger, Hendrik (Hrsg.) 2012: Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949–2009, Münster/Berlin/London; Schmedes 2019 (Fn. 32), S. 26.

39 Swenden 2006 (Fn. 16), S. 196.

40 Stecker, Christian 2015: Parties on the chain of federalism. Position-taking and multi-level party competition in Germany, in: West European Politics, Jg. 38, H. 6, S. 1305–1326.

41 Scharpf, Fritz W. 1999: Governing in Europe. Effective and democratic?, Oxford/New York.

42 Auel, Katrin 2008: Still No Exit from the Joint Decision Trap: The German Federal Reform(s), in: German Politics, Jg. 17, H. 4, S. 424–439; Scharpf, Fritz W. 2008: Community, Diversity and Autonomy: The Challenges of Reforming German Federalism, in: German Politics, Jg. 17, H. 4, S. 509–521.

43 Scharpf 2009 (Fn. 27), S. 79–80.

44 Scharpf, Fritz W. 2006: Föderalismusreform: Warum wurde so wenig erreicht?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 50, S. 6–11, S. 7; Scharpf, Fritz W. 2007: Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: Egle, Christoph/Zohnhörer, Reimut (Hrsg.): Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002–2005, Wiesbaden, S. 197–214 (201).

einen Seite argumentierten die Repräsentanten der Länder, dass ihre Verwaltungshoheit den Willen des Bundesgesetzgebers nicht behindern würde. Einige Ländervertreter schlugen sogar vor, dem Bund Vorschriften zur Ausführung der Gesetze gänzlich zu untersagen. Auf der anderen Seite argumentierten Repräsentanten des Bundes, bei denen es sich oft um Spezialisten aus der Ministerialbürokratie handelte, dass der praktische Wille des Gesetzgebers kaum von seiner administrativen Umsetzung getrennt werden könne. Die finale Reform von Art. 84 Abs. 1 GG sah schließlich drei verschiedene Optionen vor:

- Ein Gesetz ist zustimmungsfrei, wenn es keine Regeln zu seiner administrativen Umsetzung enthält.
- Ein Gesetz ist zustimmungsfrei, wenn es Regeln zur administrativen Umsetzung enthält, den Ländern aber abweichende Umsetzungsregeln erlaubt. In diesem Fall würde das Bundesgesetz frühestens nach sechs Monaten in Kraft treten, um den Ländern genügend Zeit zu geben, abweichende Implementationsregeln zu erwägen.
- Ein Gesetz erfordert die Zustimmung, wenn der Bundesgesetzgeber „wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsvorgehen ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln“ möchte.

Die Effektivität dieser Änderungen an Art. 84 Abs. 1 wurde sofort kritisch hinterfragt. Neu war letztlich nur die zweite Option, die die Zustimmungsfreiheit durch Abweichungsmöglichkeiten der Länder erkaufte. Bereits vor der Reform konnten Gesetze grundsätzlich zustimmungsfrei gehalten werden, wenn sie keine Umsetzungsregeln enthielten. Es erscheint plausibel, dass eine Bundesregierung diese Option immer wählen würde, wenn sie bindende Umsetzungsregeln als nicht notwendig für ihren gesetzgeberischen Willen erachtet.⁴⁵ Die „Entschärfung“ von Art. 84 Abs. 1 würde also vor allem davon abhängen, in welchem Umfang der Bundesgesetzgeber fortan seine Gesetze mit bindenden Umsetzungsregeln versehen würde.

Die Änderung hatte zudem einen Preis für den Bundesgesetzgeber. Dass der Bund überhaupt weiterhin bindende Umsetzungsregeln festlegen durfte, wurde von den Ländern als Zugeständnis verkauft. Den Ländern fehlte nun ein Veto über die Gesetze, die ihnen Kosten unterschiedlicher Art aufbürdeten, und sie verlangten daher ein funktionales Äquivalent für Art. 84 Abs. 1 GG. Mit Artikel 104a Abs. 4 GG bekamen sie es. Der Artikel führte einen neuen Zustimmungstatbestand für Gesetze ein, die „die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen“.

Nach herrschender Einschätzung verbreiterte diese neue Regelung die Anwendbarkeit des Bundesratsvetos. Vor der Reform war die Zustimmung des Bundesrates nur geboten, wenn die Länder mehr als 25 Prozent der aus einem Gesetz resultierenden Kosten tragen mussten. Die neue Regelung schwieg sich über ein entsprechendes Limit aus. Auch in der vagen Formulierung sahen viele das unkalkulierbare Risiko einer „Vetoexplosion“. Prinzipiell könnte nun jedes Gesetz, das den Ländern nicht genau umrissene Kosten auferlegt

45 Burkhardt/Manow/Zibblatt 2008 (Fn. 18), S. 531.

(beispielsweise bei Kinderbetreuung oder anderen Sozialausgaben), ein Zustimmungserfordernis auslösen. Einige Beobachter sahen in Artikel 104a Abs. 4 gar eine mögliche parteipolitische Superwaffe in der Hand eines oppositionskontrollierten Bundesrates.⁴⁶

Darüber hinaus wurde kritisiert, dass einige Zustimmungsauslöser überhaupt nicht angerührt wurden – etwa die Steuergesetzgebung (Art. 105.3 GG) oder Verordnungen im Allgemeinen (Art. 80.2 GG). Nach der Föderalismusreform, so die Sorge, könnten diese Tatbestände ihre wahre Wirkungsmacht demonstrieren. Artikel 84 Abs. 1 GG stand nämlich im Verdacht, als Auffangtatbestand genutzt worden zu sein. Demnach sei der Artikel für viele Gesetze, deren tatsächliche oder weitere Zustimmungsauslöser quasi unsichtbar blieben, der Einfachheit halber als einschlägig zitiert worden.⁴⁷

Die Föderalismusreform hatte sich zunächst im Dezember 2004 an der Bildungspolitik festgefahren. Schließlich konnte sie mit der damals noch großen Mehrheit der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD, die sich im September 2005 bildete, durchgesetzt werden. Nach der zügigen Verabschiedung im Bundestag und Bundesrat trat die Föderalismusreform I am 1. September 2006 in Kraft.

Quantitativ brachte die Reform die größte Grundgesetzänderung der Nachkriegszeit. Qualitativ vermuteten jedoch viele, dass ein großer Wurf nicht gelungen war.⁴⁸ Herausragende Vertreter der deutschen Föderalismusforschung identifizierten zwei zentrale Geburtsfehler: Mit dem Ziel der Entflechtung sei, erstens, ein Leitbild gewählt worden, das nicht zur Struktur der Bundesrepublik passte.⁴⁹ Entflechtung war weder adäquat für die vielen Politikbereiche, die in komplexen Gesellschaften in gemeinsamer Koordination verschiedener Ebenen angegangen werden sollten, noch war sie überhaupt möglich angesichts der komplexen finanziellen Verwobenheit von Bund und Ländern. Zweitens hätte der Reformauftrag genau von den Akteuren erfüllt werden müssen, die unter den künftigen Regeln Politik betreiben würden. Die Reformimplikationen waren für die Akteure daher so unmittelbar und weitreichend, dass sie ihre starken Eigeninteressen ungefiltert in den Verhandlungsprozess einbrachten. Mit zu viel Verhandlungs- und zu wenig Problemlösungsorientierung bei den Kommissionsmitgliedern könnte die Föderalismusreform selbst in eine Politikverflechtungsfalle getappt sein.⁵⁰

46 Höreth, Marcus 2008: A Successful Failure? The Contested Implications of Germany's Federal Reforms, in: *German Politics*, Jg. 17, H. 4, S. 408–423 (419); Scharpf 2006 (Fn. 44), S. 7.

47 Höreth 2007 (Fn. 7), S. 731.

48 Siehe auch Münch, Ursula 2009: Die unterlaufenen Föderalismusreformen in Deutschland, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 53–66.

49 Benz, Arthur 2008: From Joint Decision Traps to Over-regulated Federalism: Adverse Effects of a Successful Constitutional Reform, in: *German Politics*, Jg. 17, H. 4, S. 440–456 (443); Scharpf 2008 (Fn. 42), S. 515.

50 Auel 2008 (Fn. 42).

3.2 Die Effekte der Föderalismusreform I auf die Zustimmungquote

Im Zuge der Föderalismusreform erwachte ein großes Interesse an ihren möglichen Effekten auf die Bundesgesetzgebung. Besonders die griffige Zustimmungquote drängte sich als Maßstab für die Evaluation der komplexen Reform auf. Die zahlreichen Studien kamen zu unterschiedlichen Ergebnissen und taxierten die Zustimmungquote unter den neuen Regeln zwischen 27 und 50 Prozent.⁵¹ Die vorliegende Studie ergänzt die bestehenden Analysen und schreibt sie bis einschließlich der 19. Wahlperiode des Bundestages fort.

Die Analyse basiert auf einem umfangreichen Datensatz zur Bundesgesetzgebung in Deutschland, der alle Gesetze enthält, die zwischen dem 1. Januar 1978 und 1. April 2021 initiiert wurden. Um die Entwicklung der Zustimmungquote zu untersuchen und Präzision und Vergleichbarkeit zu maximieren, werden alle 5.219 Bundesgesetze betrachtet, die in diesem Zeitraum verkündet wurden. Für die verkündeten Gesetze sind auch die Informationen zur Zustimmungsbedürftigkeit und zu den entsprechenden Zustimmungsauslösern besonders zuverlässig. Die Daten enthalten alle Zustimmungstatbestände, die in der Gesetzgebungsdatenbank des Bundes⁵² aufgelistet werden. Die Einschlägigkeit von Zustimmungstatbeständen wird meist von den Initiatoren eines Gesetzes eruiert, immer aber auch vom Bundesrat geprüft, wenn ein vom Bundestag verabschiedetes Gesetz im sogenannten zweiten Durchgang den Bundesrat erreicht.⁵³ In etwa 3/4 der Zustimmungsgesetze wird ein einzelner Zustimmungstatbestand zitiert, bei circa 14 Prozent finden sich zwei Auslöser und in seltenen Fällen gibt es mehr als zwei Auslöser.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die in der Gesetzgebung dokumentierte Zustimmungquote nicht als direkte Abbildung verfassungsrechtlicher Regeln missverstanden werden sollte. Zu einem nicht genau bekannten Teil resultiert die Zustimmungquote aus pragmatischen Erwägungen der Akteure (Stichwort Auffangtatbestand Art. 84 Abs. 1 GG⁵⁴) und dem Wettbewerb zwischen politischen Parteien um die „korrekte“ Einordnung eines Gesetzes als Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz.⁵⁵ Indikativ ist hier, dass Konflikte über die Einordnung eines Gesetzes etwas häufiger in Situationen eines nicht-regierungsfreundlichen Bundesrates auftreten.

51 Georgii, Harald/Borhanian, Sarab 2006: Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform: Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Jg. 6, H. 37, S. 1–149; Burkhardt/Manow 2006 (Fn. 7); Risse, Horst 2007: Zur Entwicklung der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen nach der Föderalismusreform 2006, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 38, H. 4, S. 707–712; Höreth 2007 (Fn. 7); Stecker 2016 (Fn. 7).

52 Deutscher Bundestag: Dokumentations- und Informationssystem. <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt> (14.05.2021).

53 Risse 2007 (Fn. 51), S. 709; Finke, Patrick/Souris, Antonios 2017: Die „Veralltäglichung“ von Parteipolitik im Bundesrat? Ein neuer Datensatz zu den Voten in den Ausschüssen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 48, H. 4, S. 773–784; Dästner 2001 (Fn. 6).

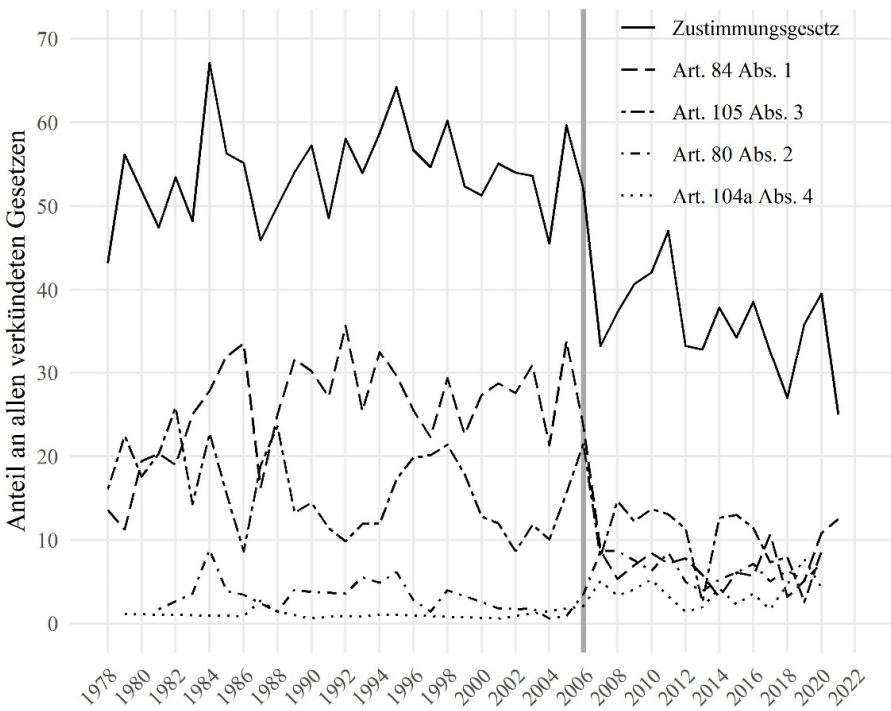
54 Georgii/Borhanian 2006 (Fn. 51), S. 34.

55 Höreth 2007 (Fn. 7), S. 716.

Die Informationen zur Gesetzgebung wurden mit weiteren Daten angereichert (zum Beispiel zum Abstimmungsverhalten der Parteien). Durch den Abgleich mit weiteren Quellen und Aggregatsstatistiken des Bundestages⁵⁶ konnte die weitgehende Korrektheit der hier erhobenen Daten bestätigt werden.

Abbildung 1 wirft einen jahresgenauen Blick auf die Zustimmungquote und die wichtigsten Zustimmungstatbestände. Das Inkrafttreten der Föderalismusreform I am 1. September 2006 ist durch eine vertikale dunkelgraue Gerade gekennzeichnet. Die obere durchgängige Linie repräsentiert die allgemeine Zustimmungquote, die darunter liegenden Linien die Anteile ausgewählter Zustimmungstatbestände (an allen verkündeten Gesetzen): der notorische Art. 84 Abs. 1 GG bezüglich Vorgaben zur administrativen Umsetzung der Gesetze; Art. 105 Abs. 3 GG bezüglich Steuergesetzen mit Implikationen für die Länderfinanzen; Art. 80 Abs. 2 GG bezüglich der Zustimmungsbedürftigkeit von Rechtsverordnungen und schließlich der neue Zustimmungstatbestand in Art. 104a Abs. 4 GG bezüglich den Ländern durch Bundesgesetze auferlegte Kosten.

Abb. 1: Zustimmungquote und Zustimmungstatbestände 1978–2021



Quelle: eigene Erhebung.

⁵⁶ Feldkamp, Michael F./Birgit, Ströbel 2005: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003, Baden-Baden.

Die Abbildung erinnert daran, dass das Bundesratsveto vor der Reform durchschnittlich auf mehr als die Hälfte der Gesetze wirkte. Nach Inkrafttreten der Reform ist die Zustimmungquote zunächst deutlich abgefallen. In der Zeit der schwarz-gelben Koalition von 2009 bis 2013 stieg sie noch einmal merklich an, um anschließend zwischen 30 und 40 Prozent zu changieren. Im Durchschnitt unterlagen seit der genannten Föderalismusreform 37,5 Prozent aller verkündeten Gesetze der Zustimmungserfordernis.

Die große Bedeutung von Art. 84 Abs. 1 GG für die Höhe der Zustimmungquote sticht klar ins Auge. Vor der Reform löste der Artikel für 30 Prozent der verkündeten Gesetze das Zustimmungserfordernis aus. Seit der Reform sank dieser Anteil auf durchschnittlich 7,2 Prozent. Der Bund macht also in großem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch, seine Gesetze zwar mit Umsetzungsregeln zu versehen, diese aber nicht als verpflichtend festzulegen. Die ursprünglich als ineffektiv kritisierte Änderung, mit der diese Möglichkeit geschaffen wurde, konnte also zu einer erheblichen Reduktion der Zustimmungquote beitragen.

Die im Zuge der Reform geäußerte Sorge, dass der vage gehaltene neue Zustimmungstatbestand in Art. 104a Abs. 4 GG an die Stelle von Art. 84 Abs. 1 GG (alt) treten könnte, hat sich bisher nicht bewahrheitet. Im Durchschnitt löste der Artikel die Zustimmungspflichtigkeit von nur 3,4 Prozent aller verkündeten Gesetze aus. Damit ist freilich nicht ausgeschlossen, dass veränderte Rahmenbedingungen künftig zu einer größeren Bedeutung des Artikels führen könnten.

Einen nennenswerten Bedeutungszuwachs verzeichnete Art. 80 Abs. 2 GG. Vor der Reform löste er das Zustimmungserfordernis in knapp 2,7 Prozent der verkündeten Gesetze aus, nach der Reform sind es nunmehr 6,7 Prozent. Artikel 105 Abs. 3 GG wurde in der Föderalismusreform nicht angetastet. Sein Anteil an der Zustimmungquote hat sich dennoch leicht (von 15,6 auf elf Prozent) reduziert.

Freilich geben die durchschnittlichen jährlichen Anteile der Zustimmungsgesetze und ihrer Auslöser nur einen oberflächlichen Eindruck über den Erfolg der Reform. Das Reformziel bestand weniger in einer formalistischen Reduktion der Zustimmungquote, als darin, die Regierungsmehrheit im Bundestag signifikant von der Vetodrohung des Bundesrates in wichtigen und umstrittenen Gesetzen zu befreien.⁵⁷ Inwieweit dies gelungen ist, kann anhand von Abbildung 2 genauer beurteilt werden. Dort ist die Veränderung der Zustimmungquote für einzelne Gesetzkategorien aufgeschlüsselt, die mit Blick auf die politische Wichtigkeit und Umstrittenheit interpretiert werden können.

Wichtigkeit und Umstrittenheit von Gesetzen können unterschiedlich konzeptionell und empirisch erfasst werden. Eine Möglichkeit besteht in der qualitativen Identifikation einzelner Gesetze als Schlüsselentscheidungen.⁵⁸ Für die vorliegende Untersuchung wurde mit der Art und Länge der Debatte eine quantitative Klassifikation wichtiger Gesetze auf Basis der Gesetzgebungsstatistik genutzt, die bereits in anderen Studien validiert wurde.⁵⁹

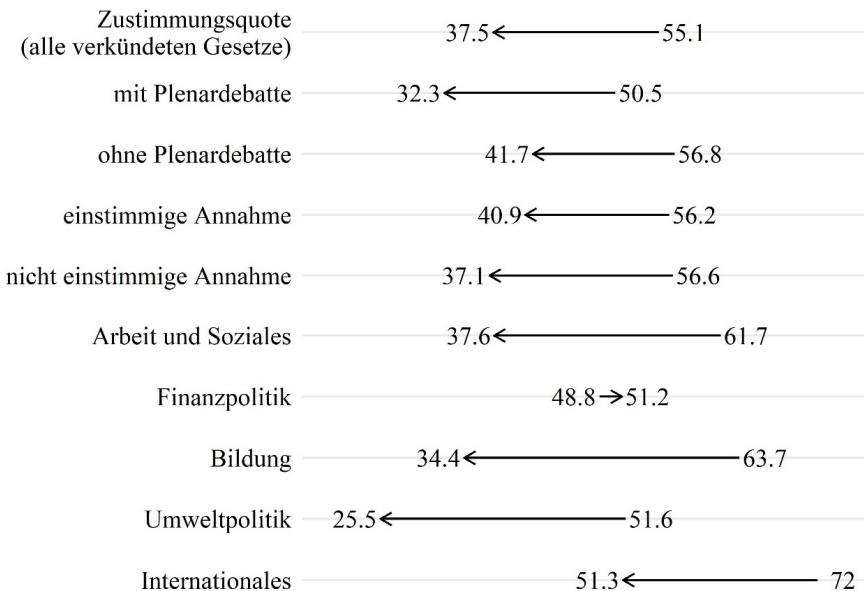
57 *Burkhart/Manow/Ziblatt* 2008 (Fn. 18), S. 527.

58 *Beyme, Klaus* 1997: Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Wiesbaden.

59 *Ganghof, Steffen/Stecker, Christian/Eppner, Sebastian/Heef, Katja* 2012: Flexible und inklusive Mehrheiten? Eine Analyse der Gesetzgebung der Minderheitsregierung in NRW, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Jg. 43, H. 4, S. 887–900.

So kann das Stattfinden einer Plenardebatte in der ersten Lesung als Indikator für ein wichtiges Gesetz interpretiert werden. Eine Plenardebatte zeigt an, dass die Materie den Bundestagsfraktionen hinreichend wichtig war, um im Ältestenrat knappe Plenarzeit dafür zu reservieren. Überweisungen im vereinfachten Verfahren (also ohne Plenardebatte in der 1. Lesung) betreffen dagegen vorwiegend technische und nicht umstrittene Gesetzgebungsmaterien.⁶⁰ In einem Drittel der hier untersuchten 5.219 verkündeten Gesetze fand eine Debatte statt und sie werden als „wichtig“ klassifiziert. Mit Blick auf diese Klassifikation zeigt sich, dass die Zustimmungsquote für wichtige Gesetze deutlich gesunken ist. 50,5 Prozent der debattierten Gesetze unterlagen vor der Föderalismusreform dem Zustimmungsvorbehalt, nach der Reform sind es bisher 32,2 Prozent.

Abb. 2: Zustimmungsquote in einzelnen Gesetzeskategorien vor und seit der Föderalismusreform I



Quelle: eigene Erhebung.

Die Umstrittenheit von Gesetzen ist grundsätzlich schwieriger empirisch zu erfassen. Positionsschätzungen für Parteien, aus denen sich inhaltliche Distanzen ermitteln ließen, liegen für abstrakte Politikdimensionen, nicht jedoch für konkrete Gesetzgebungsprojekte vor. Um eine näherungsweise Identifikation von strittigen Gesetzen zu erreichen, wird auf das Abstimmungsverhalten der Parteien zurückgegriffen. Bei einstimmiger Annahme eines Gesetzes wird es als unstrittig gewertet. Allerdings gibt das Abstimmungsverhalten

60 Strasser, Susanne/Sobolewski, Frank 2019: So arbeitet der Deutsche Bundestag. Ausgabe 2019, Rheinbreitbach, S. 113.