

## Die „Veralltäglichung“ von Parteipolitik im Bundesrat: Ein neuer Datensatz zu den Voten in den Ausschüssen

Patrick Finke und Antonios Souris\*

Der Einfluss von Parteipolitik auf die Entscheidungen des Bundesrates stellt spätestens seit *Gerhard Lehmbruchs* Formulierung der Strukturbruchhypothese<sup>1</sup> einen wichtigen Zweig der Forschung zum Bundesrat dar. Bisherige Arbeiten zu diesem Thema standen vor dem Problem, dass das Abstimmungsverhalten der Landesregierungen im Bundesratsplenum nur in Ausnahmefällen dokumentiert wird, so dass eine systematische empirische Analyse bisher nicht möglich war.<sup>2</sup> Dieses Defizit kann nun mit einem Datensatz behoben werden, der im Rahmen des DFG-Projekts „Parteipolitik im Bundesrat. Analyse anhand der Voten in den Ausschüssen des Bundesrates“ entstanden ist.

Die Ausschüsse des Bundesrates gehören nicht nur zu den politikwissenschaftlich wenig erforschten Institutionen der Bundesrepublik Deutschland und verdienen deshalb Beachtung, sondern ihre Untersuchung erlaubt es, insbesondere parteipolitische Einflüsse in der Länderkammer zu analysieren.<sup>3</sup> Anders nämlich als im Bundesratsplenum werden in den Ausschüssen die Landesvoten spätestens seit dem 9. Juli 1993 für alle Abstimmungen namentlich dokumentiert. Eine Konzentration auf die Ausschussvoten ermöglicht daher nicht nur generelle Aussagen zum Ausmaß parteipolitischer Einflüsse auf Entscheidungen im Bundesrat seit der Wiedervereinigung, sondern auch die Differenzierung dieser Einflüsse, etwa über eine gesonderte Betrachtung einzelner Ausschüsse oder bezogen auf unterschiedliche Arten von Vorlagen. Auch wenn zu diesem Zeitpunkt nur erste Auswertungsergebnisse vorliegen, soll nachfolgend der Datensatz als Handreichung für die Forschung detailliert vorgestellt und sein methodischer Ansatz diskutiert werden.

\* Unser herzlicher Dank gilt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Förderung dieses Projektes sowie dessen Leitern, Herrn Prof. Dr. *Roland Sturm* und Herrn Prof. Dr. *Markus M. Müller*, für ihre Unterstützung und konstruktive Zusammenarbeit. Zudem möchten wir unseren Hilfskräften *Erik Vollmann* und *Benedict Aigner* für ihre Mitarbeit danken.

1 Vgl. *Gerhard Lehmbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Wiesbaden 2000.

2 Über die grundsätzliche Rolle von Parteipolitik im Bundesrat vgl. *Konrad Reuter*, Praxishandbuch Bundesrat, Heidelberg 2007, S. 63 – 78. Für empirische Analysen der Ländervoten im Rahmen von namentlichen Abstimmungen im Plenum mit jeweils kleiner Fallzahl vgl. *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 – 249 sowie *Susumu Shikano*, The Dimensionality of German Federal States' Policy Preferences in the Bundesrat, in: *German Politics*, 17. Jg. (2008), H. 3, S. 340 – 352. Ein anderer Zugang besteht über qualitative Fallstudien, vgl. *Sven Leunig / Hendrik Träger*, Parteipolitik und Landesinteressen: der deutsche Bundesrat 1949 – 2009, Münster 2012.

3 Für einen umfangreichen Überblick über den Forschungsstand zum Deutschen Bundesrat vgl. *Roland Sturm / Markus M. Müller*, Blockadepolitik in den Ausschüssen – Offene Fragen und erste Antworten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen / *Rudolf Hrbek* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2013, Baden-Baden 2013, S. 142 – 154.

## 1. Parteipolitik in den Ausschüssen

Die Hauptlast der parlamentarischen Tätigkeit des Bundesrats wird von seinen Ausschüssen getragen<sup>4</sup>, die daher auch als sein „Maschinenraum“<sup>5</sup> oder seine „Werkstatt“<sup>6</sup> verstanden werden. Derzeit gibt es sechzehn ständige Ausschüsse: zwei „politische“ Ausschüsse, Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung, die sich überwiegend aus den Regierungschefs der Bundesländer zusammensetzen, sowie vierzehn Fachausschüsse, in denen die jeweiligen Minister beziehungsweise im Regelfall von ihnen beauftragte Ministerialbeamte der Bundesländer vertreten sind. Die Ausschusslandschaft spiegelt die Ressortverteilung zwischen den Bundesministerien sowie die Anzahl der Bundesländer seit der Wiedervereinigung wider und besteht mit geringfügigen Veränderungen seit 1991.<sup>7</sup> Jedes Bundesland ist in jedem Ausschuss vertreten und hat dort genau eine Stimme. Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefasst. Damit unterscheiden sich Stimmengewicht und Abstimmungsregeln in den Ausschüssen von denen im Plenum.<sup>8</sup> Die Sitzungen der Ausschüsse sind nicht öffentlich, und auch die Ausschussniederschriften unterliegen der Vertraulichkeit. Diese wird jedoch seit 1980 nach jeder Bundestagswahl für die Zeit der jeweils vorletzten Wahlperiode aufgehoben.<sup>9</sup> Nach Aufhebung der Vertraulichkeit der Ausschussniederschriften nach der Bundestagswahl im September 2017 können demzufolge Daten bis zum Ende der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages berücksichtigt werden. Diese Ausschussniederschriften dienen als Datengrundlage für den neuen Datensatz.

Die Ausschüsse sind Hilfsorgane des Bundesrats, was bedeutet, dass sie nicht an seiner Stelle handeln dürfen; sie sollen Entscheidungsempfehlungen für das Plenum vorbereiten. In den Fachausschüssen ist es gängige Praxis, dass sich die Minister von Ministerialbeamten vertreten lassen, was in Artikel 52 Absatz 4 GG auch explizit so vorgesehen ist.<sup>10</sup> Neben den Vertretern der Bundesländer sind für gewöhnlich auch die Bundesministerien in den Fachausschüssen vertreten. Dadurch wird ein direkter Meinungsaustausch zwischen Bund- und Landesexekutiven gewährleistet. Die Ausschusssitzungen dienen in der Regel zur Vorbereitung der jeweils nächsten Plenarsitzung und sollen zwei Wochen vorher abgeschlossen sein. Da das Plenum alle drei Wochen tagt, ist die „Ausschusswoche“ in der Regel die Woche nach einer Plenarsitzung.<sup>11</sup>

Die Sitzungsvertreter der Länder werden in manchen Fällen im Vorfeld von den politischen Leitungen ihrer Ministerien mit festen Voten ausgestattet. Geschieht dies nicht, entscheiden die Landesvertreter selbstständig im Rahmen der vom Ressortminister vorgegebenen

4 Vgl. *Heinz Laufer*, Der Bundesrat. Untersuchungen über Zusammensetzung, Arbeitsweise, politische Rolle und Reformprobleme, in: APuZ, 22. Jg. (1972), H. 4, S. 3 – 53, S. 12.

5 *Roland Sturm* / *Markus M. Müller*, a.a.O. (Fn. 3), S. 150.

6 *Josef Hoffmann* / *Michael Wisser*, Sachverständige Rechtssetzung: Die Ausschüsse des Bundesrates in der Gesetzgebung des Bundes, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 3, S. 598 – 608, S. 607.

7 Eine Ausnahme bildet der Ausschuss Deutsche Einheit, der 1991 eingesetzt und 1995 wieder aufgelöst wurde. Generell wurden die Anzahl der Ausschüsse und ihre Zuständigkeitsverteilung seit Bestehen des Bundesrats immer wieder angepasst. Für eine detaillierte historische Übersicht vgl. *Konrad Reuter*, a.a.O. (Fn. 2), S. 342 f.

8 Vgl. ebenda, S. 589.

9 Vgl. ebenda, S. 645.

10 Vgl. *Wolfgang Rudzio*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2006, S. 274; *Roland Sturm* / *Markus M. Müller*, a.a.O. (Fn. 3), S. 148.

11 Vgl. *Konrad Reuter*, a.a.O. (Fn. 2), S. 611.

nen „Richtlinien“ oder nach dem mutmaßlichen Willen der Landesregierung und des Ressortministers.<sup>12</sup> Daher wurde für das Projekt die Annahme getroffen, dass die Landesstimme im Ausschuss unabhängig vom an der Sitzung teilnehmenden Landesvertreter stets der Partei des für den Ausschuss verantwortlichen Ministers/Senators zugerechnet werden kann.

Das Gros der Vorlagen wird von mehreren Ausschüssen behandelt. Sie werden vom Präsidenten des Bundesrats oder in dessen Auftrag vom Direktor den zuständigen Ausschüssen zugewiesen.<sup>13</sup> Hierbei gilt die Konzentrationsmaxime, d.h. die Vorlagen sollen an möglichst wenige Ausschüsse verwiesen werden (vgl. § 36 Abs. 1 Geschäftsordnung des Bundesrates, GOBR). Auch wenn für jede Drucksache ein federführender Ausschuss bestimmt wird, sind alle Ausschüsse formal gleichgestellt; eine Vorentscheidungsbefugnis des federführenden Ausschusses existiert nicht.<sup>14</sup> Dementsprechend werden die Empfehlungen aller beteiligten Ausschüsse gleichermaßen an das Plenum als Basis für dessen Abstimmung weitergeleitet.<sup>15</sup>

## 2. Methode und Datensatz

Die Zuordnung der Länderstimmen im Datensatz erfolgte über zwei Schritte. Zunächst wurden die Zusammensetzungen der Landesregierungen für alle sechzehn Bundesländer seit der Wiedervereinigung rekonstruiert. Ziel war es, eine Aufstellung über die tagesgenaue Besetzung der Ressorts mit den exakten Ressortzuschnitten auf Landesebene zu erstellen. Zwar gibt es jährliche Aufzeichnungen über die Ressortbesetzungen und -zuschnitte in den Bundesländern. Für die tagesgenaue Rekonstruktion reichen diese Informationen aber nicht aus. Daher wurde eine eigene Recherche für die Länder durchgeführt.

Im Finanz- beziehungsweise im Rechtsausschuss sind die Vertreter aus den Finanz- beziehungsweise Justizministerien der Bundesländer vertreten. In eher seltenen Fällen sind die Ressortzuschnitte auf Landesebene allerdings derart deckungsgleich mit den Ausschusszuschnitten im Bundesrat. Daher musste ermittelt werden, welche Landesministerien in welchen Ausschüssen vertreten waren. Dies wurde mit Hilfe der jährlich vom Bundesrat herausgegebenen „Handbücher des Bundesrats“ rekonstruiert, in denen die zuständigen Vertreter eines Bundeslandes für jeden Ausschuss aufgeführt werden. Die Zusammensetzungen der Ausschüsse zum Stichtag der Handbücher wurden mit der tagesgenauen Rekonstruktion der Ressortbesetzungen und -zuschnitte in den Landesregierungen ergänzt.<sup>16</sup> Dabei wurde angenommen, dass die Zuständigkeiten für einen Ausschuss zwischen zwei Stichtagen der Handbücher identisch geblieben sind und Wechsel der Ressortbesetzungen und -zuschnitte mit Wechseln der Zuständigkeit für den jeweiligen Bundesratsausschuss

12 Vgl. Jürgen Lennartz / Günther Kiefer, *Föderale Willensbildung auf Bundesebene*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 67. Jg. (2014), H. 5, S. 181 – 191, S. 182.

13 Vgl. Konrad Reuter, a.a.O. (Fn. 2), S. 591.

14 Vgl. ebenda, S. 620.

15 Vgl. Josef Hoffmann / Michael Wisser, a.a.O. (Fn. 6), S. 605.

16 Ebenso hilfreich war eine Zusammenstellung aller Mitglieder des Bundesrates, die uns dankenswerterweise von Herrn Dr. Albrecht Walsleben und der Abteilung Dokumentation im Bundesrat zur Verfügung gestellt wurde und aus der der Eintritt und der Austritt von Ministern in den Bundesrat nachvollzogen werden konnten.

**Tabelle 1: Untersuchungszeiträume im Datensatz**

Zeitraum		Mehrheitskonstellation	
Beginn	Ende	Regierungsmehrheit im Bund	Mehrheit im Bundesratsplenium
11.12.1991	11.6.1992	Union/FDP	R-Länder
11.6.1992	15.12.1993	Union/FDP	O-Länder
27.10.1998	1.10.1999	SPD/Grüne	R-Länder
1.10.1999	31.12.2000	SPD/Grüne	O-Länder
22.11.2005	7.11.2006	Union/SPD	R-Länder
29.10.2008	27.10.2009	Union/SPD	M-Länder
28.10.2009	15.12.2010	Union/FDP	R-Länder
12.5.2011	25.6.2012	Union/FDP	O-Länder

Anmerkung: Die Mehrheitskonstellationen im Bundesratsplenium werden mit Hilfe des ROM-Schemas beschrieben. Danach sind R-Länder solche, deren Regierung nur aus Parteien besteht, die der Regierungskoalition im Bundestag angehören. O-Länder sind solche, deren Regierung nur aus Parteien besteht, die im Bundestag nicht der Regierungskoalition angehören. M-Länder sind solche, deren Regierung nur zum Teil aus Parteien besteht, die der Regierungskoalition angehören (vgl. *Sven Leunig*, „AB(C)“ oder „ROM“? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, in: ZParl, 37. Jg. (2006), H. 2, S. 402 – 420, S. 411 f.).

Quelle: Eigene Darstellung.

korrespondieren. So konnte die Zusammensetzung für jede Ausschusssitzung im Untersuchungszeitraum nachvollzogen werden.<sup>17</sup>

Die Untersuchung selbst umfasst acht Zeiträume von jeweils etwa einem Jahr Dauer. Diese Auswahl setzt an den unterschiedlichen Mehrheitskonstellationen in Bundestag und Bundesrat<sup>18</sup> an und erfasst sämtliche von 1991 bis 2013 vorkommenden Konstellationen (vgl. Tabelle 1).

Die Niederschriften der Ausschusssitzungen dienen als Datengrundlage. Sie haben den Charakter von Kurzprotokollen. Es sind mindestens die folgenden Informationen enthalten: (1) Anwesenheitsliste; (2) die Anträge der Bundesländer zu den behandelten Vorlagen (angegeben mit Drucksachennummern); (3) das Ergebnis der Beratungen und bei Be-

17 Hierbei wurde jedoch nur die ministerielle Zuständigkeit auf Landesebene für den jeweiligen Bundesratsausschuss berücksichtigt, nicht die Mitgliedschaft zu einem Ausschuss oder die tatsächliche Anwesenheit bei einer Sitzung. Die Mitgliedschaft zu einem Ausschuss ergibt sich durch einen Bestellungsbeschluss der Landesregierung und endet – außer bei Todesfällen – erst durch einen Abberufungsbeschluss. Ein ehemaliger Landesminister wird bis zu seiner Abberufung als Beauftragter der Landesregierung angesehen (vgl. *Konrad Reuter*, a.a.O. (Fn. 2), S. 347). Die tatsächliche Anwesenheit der Landesvertreter wird durch eine Anwesenheitsliste dokumentiert, die in jedem Ausschussprotokoll vorhanden ist. Aus diesen geht hervor, dass die zuständigen Minister in der Praxis nur selten an den Ausschusssitzungen teilnehmen. Bei der Rekonstruktion der Ausschussszusammensetzungen wird dennoch ausschließlich die ministerielle Ebene beachtet, da Landesvertreter auf Beamtenebene in der Regel weisungsgebunden handeln und angenommen wird, dass aus der Landesregierung ausgeschiedene, aber noch nicht aus dem Ausschuss abberufene Minister nicht von den Ländern in die Ausschusssitzungen entsandt werden.

18 Diese Bestimmung wird mit Hilfe des ROM-Schemas (vgl. Friedrich-Schiller-Universität Jena, Institut für Politikwissenschaft, Föderalismus in Deutschland, <http://www.foederalismus.uni-jena.de/index.php/der-bund>, Abruf am 25. September 2017) getroffen. Es wird zudem nicht zwischen absoluten und relativen Mehrheiten im Bundesratsplenium unterschieden.

schließen das Stimmenverhältnis; (4) das genaue Abstimmungsergebnis aufgeschlüsselt nach Landesstimmen (§44 Absatz 1 GOBR). Es werden zudem in der Regel die Redebeiträge der einzelnen Landesvertreter skizziert, aber nicht in Form von stenografischen Protokollen. Für das Forschungsprojekt unbedingt notwendig sind die Informationen darüber, wie welches Bundesland abgestimmt hat. Diese Angaben werden erst seit der Geschäftsordnungsänderung des Bundesrats im Juli 1993 verpflichtend mit aufgeführt. Davor waren diese Angaben nur auf Antrag eines Landes zu notieren und als Ausnahme konzipiert.<sup>19</sup> Bei der Sichtung der Niederschriften wurde ersichtlich, dass das Abstimmungsverhalten der Bundesländer aber bereits vor der Geschäftsordnungsänderung in sieben der 14 Fachausschüsse<sup>20</sup> zuverlässig dokumentiert wurde.

Der Datensatz wurde zunächst mit dem übergeordneten Ziel erstellt, eine systematische, über einen langen Zeitraum angelegte Analyse darüber zu ermöglichen, *wer* in den Ausschüssen über *was wie* abgestimmt hat. Daher ging es im ersten Schritt darum, die Ausschusszusammensetzungen einschließlich der Parteizugehörigkeiten zu rekonstruieren, die Vorlagen sowie Anträge und sonstige Stellungnahmen der Landesvertreter, über die in den Ausschüssen abgestimmt wird, zu systematisieren und die entsprechenden Voten pro Land wie in den Niederschriften abgebildet in den Datensatz zu übertragen.

Dieser sollte zudem Informationen zu den weiterführenden Analysedimensionen des Forschungsprojekts enthalten. Erstens werden drei verschiedene Mehrheitstypen von Ausschussempfehlungen unterschieden: (1) einstimmige Entscheidungen, bei denen angenommen wird, dass parteipolitische Erwägungen keine Rolle spielen; (2) Entscheidungen, die der A-B-Logik folgen, also sich an den Präferenzen der Parteien in den Landesregierungen orientieren, definiert als mindestens 70 Prozent der A-Länder, also der SPD-geführten Länder, beziehungsweise der B-Länder, also der CDU-geführten Länder, die sich einer bestimmten Empfehlung anschließen; (3) alle anderen Entscheidungen. Um die Analyse dieser Mehrheitstypen zu erleichtern, wurde für jede Abstimmung angegeben, ob diese einstimmig ausfiel oder der A-B-Logik folgte.

Zweitens soll der Datensatz einen Abgleich von Ausschussempfehlungen und Plenarentscheidungen ermöglichen und dabei empirisch-fundierte Antworten auf die Fragen zulassen, ob zusammen betrachtete Ausschussergebnisse das Ergebnis im Plenum erklären und welcher Ausschussempfehlung das Plenum folgt, wenn unterschiedliche zugrunde liegen. Um solche Fälle zur weitergehenden qualitativen Analyse identifizieren zu können, wurden im Datensatz Informationen über die Anzahl der an einer Vorlage beteiligten Ausschüsse sowie zum federführenden Ausschuss inkludiert.

Die Abstimmungsgegenstände in den Ausschüssen sollten kategorisiert werden. Dies stellte insofern einen aufwendigen Arbeitsschritt dar, als sich die Ausschüsse nicht nur mit den ihnen zugeleiteten Vorlagen selbst befassen, sondern auch mit einer stark variierenden Anzahl von Anträgen. Die in den Ausschüssen beratenen Vorlagen wurden insofern systematisiert,

19 Vgl. *Konrad Reuter*, a.a.O. (Fn. 2), S. 642.

20 Diese Ausschüsse sind: Ausschuss für Innere Angelegenheiten, Ausschuss für Kulturfragen, Rechtsausschuss, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Verkehrsausschuss, Wirtschaftsausschuss sowie der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung. Für die übrigen Ausschüsse liegen diese Informationen erst für die Sitzungen nach der Sommerpause 1993 vor, wodurch der erste Untersuchungszeitraum nicht und der zweite nur zu einem Teil erfasst werden kann.

als zunächst zwischen Vorlagen von der Bundesregierung beziehungsweise aus der Mitte des Bundestages, von den Bundesländern, von der EU und sonstigen Vorlagen unterschieden wurde. Zu Gesetzesvorlagen der Bundesregierung im ersten Durchgang kann der Bundesrat Stellungnahmen formulieren (Art. 76 Absatz 2 GG). Laut *Birthe Pasemann* gibt der Bundesrat bei mehr als drei Vierteln der Gesetzesvorlagen eine Stellungnahme ab.<sup>21</sup> Gesetze im zweiten Durchgang werden in der Regel nur noch vom federführenden Ausschuss behandelt und teilen sich in Zustimmungsgesetze und Einspruchsgesetze auf.<sup>22</sup> Im ersten Fall kann der Bundesrat dem Gesetz zustimmen oder seine Zustimmung verweigern. Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat beschließen, den Vermittlungsausschuss anzurufen. Nach Ablauf des Vermittlungsverfahrens kann der Bundesrat zudem Einspruch gegen ein Gesetz einlegen, wobei dieser vom Bundestag überstimmt werden kann (Art. 77 Absatz 2 GG). Auch Verordnungen (Art. 80 GG) sowie Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (Art. 84 Absatz 2, 85 Absatz 2 Satz 1, 108 Absatz 7 GG), die von der Bundesregierung initiiert werden, kann der Bundesrat zustimmen oder seine Zustimmung verweigern. Ferner werden Berichte der Bundesregierung, wie etwa der Jahreswirtschaftsbericht, dem Bundesrat zugeleitet, der diese zur Kenntnis nimmt und gegebenenfalls entsprechende Stellungnahmen formuliert.

Des Weiteren kann der Bundesrat auf Antrag eines oder mehrerer Bundesländer eigene Gesetzesinitiativen beschließen (Art. 76 Absatz 1 GG). Zwischen 1949 und 2009 gingen 3,7 Prozent der insgesamt verkündeten Gesetze auf den Bundesrat zurück; trotz dieses geringen Anteils wird vor allem von den Ministerpräsidenten die Mitwirkung an der Gesetzgebung durch eigene Initiativen als zentrale Aufgabe des Bundesrats angesehen.<sup>23</sup> Daneben bedienen sich die Bundesländer auch der Entschließung, ein rechtlich unverbindliches Ersuchen, um die Perspektive des Bundesrates darzulegen, auf Probleme hinzuweisen und Lösungsvorschläge anzustoßen. Außerdem können die Bundesländer selbst Verordnungen entwerfen und beschließen, diese der Bundesregierung und dem Bundestag zuzuleiten.

Die Bedeutung des Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union hat seit den 1990er Jahren zugenommen; inzwischen ist er „(...) ein Dreh- und Angelpunkt der deutschen Europapolitik“<sup>24</sup>. Die Verfahren sind detailliert im „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG) geregelt. Vor allem mit Hilfe von Stellungnahmen zu Vorlagen aus der EU, etwa zu Mitteilungen der Europäischen Kommission, versucht der Bundesrat, Länderinteressen in der deutschen Europapolitik geltend zu machen.

21 Vgl. *Birthe Pasemann*, Der Einfluß des Bundesrates auf die Gesetzgebung: Der Bundesrat als Gewähr für die Vollziehbarkeit von Gesetzen, Berlin / Münster 2006, S. 24.

22 Im Grundgesetz ist für bestimmte Gesetzesmaterien festgelegt, dass sie der Zustimmung durch den Bundesrat bedürfen, bei anderen Gesetzesmaterien, den Einspruchsgesetzen, nicht. Die Zustimmungsbedürftigkeit ist insbesondere dann erfüllt, wenn die Verfassung geändert oder in die Finanzbeziehungsweise Verwaltungshoheit der Länder eingegriffen wird (vgl. *Birthe Pasemann*, a.a.O. (Fn. 21), S. 59 f.). Zustimmungspflichtig sind auch Regelungen für den Verteidigungsfall nach Art. 115 GG, der Gesetzgebungsnotstand nach Art. 81 GG, Gesetze, die nach Art. 29 Absatz 7 GG die Gebietsstände verändern oder solche, die nach Art. 23 GG Hoheitsrechte übertragen und sich auf die Mitwirkung der Länder in der EU beziehen (vgl. *Wolfgang Rudzio*, a.a.O. (Fn. 10), S. 275).

23 Vgl. *Ursula Münch*, Die Initiativtätigkeit des Bundesrates im Wandel der Zeit, in: *Uwe Jun / Sven Leunig* (Hrsg.), 60 Jahre Bundesrat. Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009, Baden-Baden 2011, S. 88 – 105, S. 88.

24 *Martin Große Hüttmann*, Europapolitik im deutschen Föderalismus: Der Bundesrat als lernende Institution, in: *Uwe Jun / Sven Leunig* (Hrsg.), ebenda, S. 167 – 181, S. 167.



Daneben gibt es noch weitere Vorlagen, mit denen sich der Bundesrat und seine Ausschüsse beschäftigen, etwa Personalfragen. Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrats bei personalpolitischen Entscheidungen umfassen dabei zum Beispiel die Wahl der Richter des Bundesverfassungsgerichts, seine Zustimmung zur Ernennung des Generalbundesanwalts oder auch die Entsendung von Vertretern in Vorstand und Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit.<sup>25</sup>

Jedoch sind es nicht die Vorlagen selbst, sondern die zugehörigen Sachanträge, die bestimmte Teile einer Vorlage ergänzen oder verändern, sowie Geschäftsordnungsanträge, aus denen die parlamentarische Tätigkeit in den Ausschüssen hauptsächlich besteht und die damit auch den größten Anteil an Fällen im Datensatz darstellen. Die Bundesländer stellen Anträge, um Verordnungen zu ändern oder auch, um die Gesetzesinitiative eines anderen Bundeslandes über Änderungsanträge in ihrem Sinne zu beeinflussen. Teil der parlamentarischen Praxis in den Bundesratsausschüssen sind ferner Geschäftsordnungsanträge im Hinblick auf Tagesordnungen, Ausschussbeteiligungen, Verlängerungen von Beratungen, Vertagungen oder Einsetzungen von Unterausschüssen. Die Zahl dieser Anträge beziehungsweise weiteren Unterlagen, über die in den Ausschüssen abgestimmt wird, kann für jede Vorlage zwischen Null und über 100 liegen.<sup>26</sup>

Bei der Erhebung selbst wurde jede in der Ausschusssitzung behandelte Vorlage mit Drucksachennummer sowie die zugehörigen Anträge und sonstige Unterlagen, über die eine Abstimmung vorgenommen wurde, als eigenständige Fälle in den Datensatz aufgenommen. Jede dieser Abstimmungen beinhaltet Variablen, die sie eindeutig identifizierbar machen<sup>27</sup>, eine Variable zur Abstimmungsart<sup>28</sup> sowie die Auflistung des namentlichen Abstimmungsergebnisses der Länder zum jeweiligen Gegenstand. Dadurch kann genau herausgefiltert werden, wie ein Land zu einem bestimmten Sachantrag, der zu einer bestimmten Vorlage in einem bestimmten Ausschuss zu einem bestimmten Zeitpunkt gestellt wurde, abgestimmt hat.

In den Niederschriften fand sich häufiger die Formulierung, dass Abstimmungen, wenn nicht ausdrücklich anders vermerkt wird, einstimmig ausgegangen sind. Dies war zumeist

25 Vgl. *Manfred G. Schmidt*, Kapitel 8. Regieren im „halbsouveränen Staat“: Politik im Bundesstaat, in: *ders.*, Das politische System Deutschlands, Institutionen, Willensbildung und Politikfelder, Bonn 2016, S. 200 – 225, S. 212.

26 Vgl. *Josef Hoffmann / Michael Wisser*, a.a.O. (Fn. 6), S. 608. Zu den umfangreichsten Vorhaben in der Geschichte der Ausschussarbeit des Bundesrats gehört hierbei das erste Gentechnikgesetz. Dabei wurden im ersten Durchgang allein im federführenden Gesundheitsausschuss etwa 500 Anträge behandelt, insgesamt etwa 1.000 (vgl. *Wilhelm Opfermann*, Ringen um Konzeptionen: Die Beratungen des Gentechnikentwurfs im Bundesrat im ersten Durchgang, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 5. Jg. (1990), H. 1, S. 31 – 45, S. 31).

27 Die Variablen hierfür sind: Ausschuss, in dem die Vorlage behandelt wurde, Sitzungsnummer der Ausschusssitzung, Datum der Sitzung und Abstimmungsnummer. Dies ist nötig, da eine Vorlage etwa durch Vertagungen mehrfach vom selben Ausschuss sowie von mehreren Ausschüssen gleichzeitig behandelt werden kann.

28 Diese Variable wurde so systematisiert, dass zunächst grob anhand der Urheberschaft der „Grunddrucksache“, also der Vorlage, die die Ausschüsse erreicht und zu der etwaige Anträge gestellt werden, unterschieden wird. Anschließend wurden in Pre-Tests sämtliche Handlungsmöglichkeiten der Ausschüsse zu den jeweiligen Vorlagen gesammelt und systematisiert. Dies ermöglicht es, einen Sachantrag zu einem Gesetz im ersten Durchgang von einem Sachantrag zu einem Entschließungsantrag eines Landes oder einem Sachantrag zu einer Stellungnahme zu einer Vorlage der EU zu unterscheiden. Generell wurden keine Kategorien für Fälle gebildet, die in der Wirklichkeit nicht vorkamen.

der Fall, wenn eine Vorlage bereits von einem Unterausschuss vorbereitet worden war. Es ist anhand der Niederschriften nicht nachzuvollziehen, ob über die dann folgenden Absätze etwa einer Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf einzeln abgestimmt wurde oder ob einmal über die einstimmigen und anschließend über die umstrittenen Absätze einzeln abgestimmt wurde. Da es nicht möglich war, dies für den Einzelfall zu rekonstruieren, wurde entschieden, dann eine einstimmige Abstimmung sowie die umstrittenen Abstimmungen zu zählen. Im Umgang mit diesen Fällen konnte eine generelle Regelung gefunden werden, deren inhärente Schwäche es allerdings ist, dass sie zu Verzerrungen führen kann – nämlich dann, wenn in der Realität viele einstimmige Abstimmungen durchgeführt wurden.

Ebenso zu Schwierigkeiten führten Fälle, in denen mehrere Tagesordnungspunkte gemeinsam beraten wurden. Falls eine Zuordnung der Entscheidung zur jeweiligen Drucksachennummer möglich war, wurden die Fälle separat dokumentiert, falls aber über mehrere Drucksachen in einer Abstimmung entschieden wurde (etwa bei einer Vertagung mehrerer inhaltlich zusammenhängender Vorlagen), wurde nur die chronologisch erste Entscheidung in den Datensatz aufgenommen. Auch damit sollte dem Grundsatz gefolgt werden, dass jede Entscheidung nur einmal berücksichtigt wird. Bei den Ausschüssen für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, Familie und Senioren, Frauen und Jugend sowie Gesundheit kam es zudem häufig dazu, dass mehrere Ausschüsse gemeinsam tagten und auch gemeinsam abstimmten. In diesen Fällen wurden die Entscheidungen für jeden der beteiligten Ausschüsse in den Datensatz aufgenommen.<sup>29</sup>

### 3. Parteikonflikte im Wirtschafts- und Umweltausschuss

Im Folgenden wird ein erster Einblick in die empirischen Daten des Forschungsprojekts gegeben. Die hier vorgestellten Ergebnisse beinhalten Daten für den Wirtschaftsausschuss (Wi) und den Umweltausschuss (U) für die ersten sechs der insgesamt acht Untersuchungszeiträume. Die zeitliche Eingrenzung ergibt sich daraus, dass die Ausschussniederschriften für die letzten beiden Zeiträume zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Beitrags noch der Vertraulichkeit unterlagen und deshalb noch nicht erhoben werden konnten. Der Wirtschafts- und der Umweltausschuss wurden ausgewählt, weil beide Ausschüsse eine hohe Arbeitsintensität aufweisen<sup>30</sup> und damit eine große Zahl von Entscheidungen enthalten. Zudem wurde von beiden Ausschüssen erwartet, dass sie durch ein hohes Maß an parteipolitischen Konflikten geprägt seien. In beiden Ausschüssen wurden in den hier berücksichtigten Zeiträumen 7.938 Entscheidungen identifiziert, von denen in 7.766 Fällen die Voten der Länder in den Datensatz übertragen werden konnten.<sup>31</sup> 3.421 dieser Entscheidungen

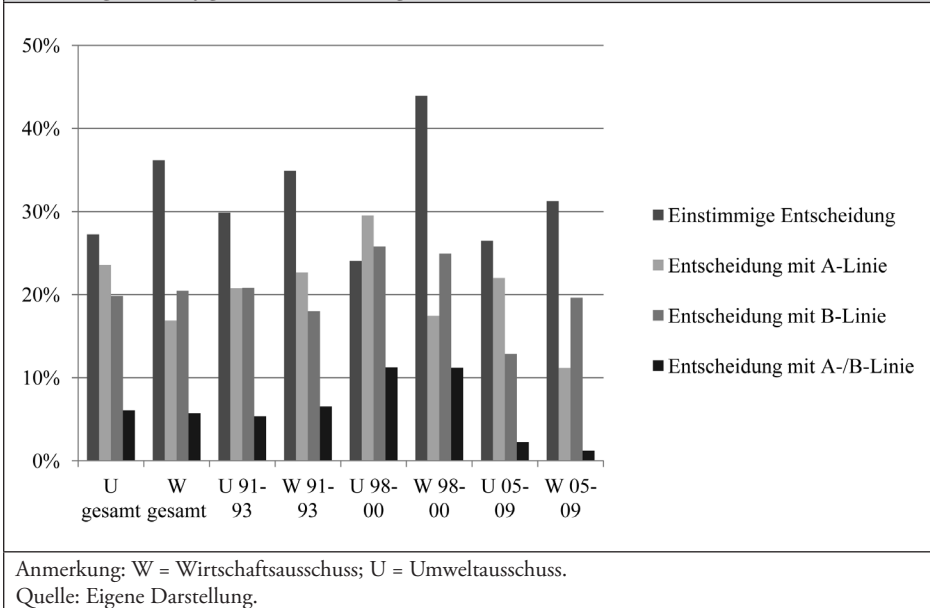
29 Streng genommen kann dies als Abweichung vom Grundsatz, jede Entscheidung nur einmal zu zählen, gesehen werden, da aus den Protokollen teilweise nicht hervorgeht, dass beide Ausschüsse in getrennten Abstimmungen zu identischen Ergebnissen gekommen sind. Da laut *Konrad Reuter* (a.a.O. (Fn. 2), S. 623) die Ausschüsse trotz gemeinsamer Beratungen eigenständige Gremien bleiben und Vorlagen nach ihrer eigenen fachlichen und politischen Sicht zu bewerten und auch grundsätzlich getrennt darüber abzustimmen haben, wurde dennoch in solchen Fällen eine Entscheidung allen beteiligten Ausschüssen zugerechnet.

30 Vgl. *Roland Sturm / Markus M. Müller*, a.a.O. (Fn. 3), S. 150 f.

31 Bei den übrigen Fällen waren die Ländervoten entweder nicht mit aufgeführt, oder es lag ein nicht korrigierbarer Fehler in den Ausschussniederschriften vor.



Abbildung 1: Häufigkeit von Einstimmigkeit und Parteilinien



wurden im Wirtschaftsausschuss getroffen, die übrigen 4.345 im Umweltausschuss. Bei der Auswertung wurden zuletzt die beiden Untersuchungszeiträume einer Wahlperiode des Bundestages zusammengefasst.

Der Schwerpunkt der hier vorgestellten Auswertung liegt auf der Identifizierung der Häufigkeit von einstimmigen Entscheidungen sowie von solchen, die nach den oben genannten Kriterien durch Parteilinien geprägt sind. Unter einer einstimmigen Entscheidung wird hier der Fall verstanden, dass die Anzahl der Ja-Stimmen gleich ist mit der Anzahl der anwesenden Landesvertreter.<sup>32</sup> Entsprechend der Projektdefinition haben bei einer Entscheidung mit A-Linie mindestens 70 Prozent der Landesvertreter, die einem SPD-Minister oder Senator zuzurechnen sind, dieselbe Entscheidung getroffen und gleichzeitig weniger als 70 Prozent der unionsgeführten B-Länder dieselbe Entscheidung getroffen. Dies gilt umgekehrt für die B-Linien. Entscheidungen mit A-/B-Linien unterliegen einem strengeren Maßstab. Bei ihnen haben sowohl die SPD-geführten A-Länder als auch die unionsgeführten B-Länder nach parteipolitischen Lagern abgestimmt, die Entscheidungen der beiden Lager sind aber gegenläufig. Die Parteilinien sind daher keine sich gegenseitig ausschließenden Kategorien, vielmehr werden Entscheidungen mit A-/B-Linie auch für A-Linien und B-Linien gezählt.

Die Ergebnisse sind in Abbildung 1 dargestellt und offenbaren einige Unterschiede im Abstimmungsverhalten in den Ausschüssen. Erstens fällt auf, dass über alle Zeiträume hinweg im Wirtschaftsausschuss häufiger als im Umweltausschuss einstimmig votiert wird. Der Umweltausschuss ist stärker durch eine Parteilinie der A-Länder geprägt, während der Wirtschaftsausschuss in den beiden späteren Untersuchungszeiträumen eine eindeutige

32 Es kam zum Teil vor, dass der Vertreter eines Landes bei einer Abstimmung abwesend war. Die Stimme dieses Landes wurde in solchen Fällen nicht als Enthaltung gezählt. Stattdessen wurde sie nicht berücksichtigt.

B-Linie aufweist. Bei der Häufigkeit der A-/B-Linien, einem Indikator für das Blockadepotential des Bundesrates, sind kaum Unterschiede zwischen den Ausschüssen, sondern vielmehr zwischen den verschiedenen Untersuchungszeiträumen erkennbar. Zwischen 1998 und 2000 war eine Verdoppelung dieser Parteilinie erkennbar, was auf eine stark durch die Regeln des Parteienwettbewerbs beeinflusste Arbeitsweise der Ausschüsse hinweist. Zur Zeit der Großen Koalition von 2005 bis 2009 gehen Entscheidungen nach A-/B-Logik hingegen stark zurück. Auch in den Ausschüssen des Bundesrates kam es also zu dieser Zeit zu deutlich weniger parteipolitisch geprägten Konflikten zwischen Union und SPD in den Ländern. Ebenso hatten die Bundesparteien von Union und SPD kein Motiv mehr, über ihre Landesverbände im Bundesrat Oppositionspolitik zu betreiben.

#### 4. Diskussion des methodischen Ansatzes

Die in dem hier vorgestellten Projekt angewandte Methode der Rekonstruktion der Ausschussbesetzungen hat eine inhärente Schwäche: Gesicherte Informationen liegen nur für den jeweiligen Stichtag der Handbücher des Bundesrates vor. Es wurde daher angenommen, dass zwischen den Stichtagen die ministerialen Zuständigkeiten für die Bundesratsausschüsse auf Landesebene gleich geblieben sind. Diese Regel gilt allerdings nicht für Regierungswechsel nach Landtagswahlen. In diesen Fällen wurde angenommen, dass die ministeriellen Zuständigkeiten bis zur Vereidigung der Minister in alter Form und ab der Vereidigung der neuen Ressortchefs in der neuen Form bis zum jeweiligen Stichtag der Handbücher des Bundesrates gleich geblieben sind.

Während der Bearbeitung sind Fälle aufgetreten, in denen ein Minister für einen kurzen Zeitabschnitt zwischen den Stichtagen der Handbücher im Amt war. Dies kam oftmals vor, wenn ein Ministerium kurzfristig von einem Parteikollegen übernommen wurde oder auch, wenn eine Koalitionsregierung auseinanderbrach und eine Partei bis zu den Neuwahlen alle Ministerien übernahm. Auch dabei wurde davon ausgegangen, dass die ministerialen Zuständigkeiten für die Bundesratsausschüsse gleich geblieben sind. Die Landesstimme im Ausschuss wurde in solchen Fällen daher der Partei des neuen Ministers zugerechnet.

Gelegentlich reicht aber selbst die Kenntnis über die genaue Besetzung der Ausschüsse nicht aus, um die Landesvoten einer Parteilinie zuzuordnen – nämlich dann, wenn ein Bundesland von mehreren Ministern mit unterschiedlichen Parteizugehörigkeiten in einem Ausschuss vertreten wurde.<sup>33</sup> Auch gibt es die Konstellation, dass ein Ausschussvertreter zu einem Tagesordnungspunkt grundsätzlich die Linie des einen Fachressorts vertritt, zu einem anderen Punkt jedoch die Linie des anderen im Ausschuss vertretenen Ministeriums.<sup>34</sup> In solchen Fällen müsste im Einzelfall rekonstruiert werden, welches Ressort für die jeweilige Entscheidung verantwortlich war, was für diese breit angelegte Untersuchung einen nicht zu bewältigenden Arbeitsaufwand bedeuten würde. Aus den Anwesenheitslisten der Ausschussniederschriften gehen zwar die Vertreter hervor, die von den Ländern in den Ausschuss entsandt wurden; diese Listen beinhalten jedoch nur ihre Dienstbezeichnung und Namen, nicht aber das entsendende Ministerium. Eine Auflistung sämtlicher vertretungs-

33 Im Rahmen dieser Untersuchung besteht dieses Problem im Umweltausschuss für Teile der Untersuchungszeiträume von 1998 bis 2000 sowie 2005 bis 2009 für Vertreter aus Schleswig-Holstein.

34 Vgl. Jürgen Lennartz / Günther Kiefer, a.a.O. (Fn. 12), S. 182.

berechtigter Personen mit Angabe der Ministerien, für die diese stimmberechtigt sind, könnte zumindest für solche Fälle Klarheit schaffen, in denen nur Vertreter eines der in Frage kommenden Ministerien mit einem Vertreter anwesend sind. Allerdings wurden solche Listen von den Ausschusssekretariaten des Bundesrates nicht geführt. Demzufolge kann auch das Problem der Zuordnung der Landesstimme zu einer Parteilinie bei einer Doppelbesetzung im Ausschuss nicht abschließend gelöst werden.

Diesem Problem kann einerseits so beigegeben werden, dass eine Landesstimme allen Parteien, die für dieses Land im Ausschuss vertreten waren, zugerechnet wird. Diesem Vorgehen liegt die Annahme zugrunde, dass die Bundesratsklauseln, die zum festen Bestandteil von Koalitionsverträgen gehören, auch auf Ebene der Ausschüsse angewendet werden können, ein Sitzungsvertreter eines Landes also nicht von einem Ministerium mit Voten ausgestattet wird, die der Linie des anderen im Ausschuss vertretenen Ministeriums widersprechen. Dieser Ansatz ist jedoch nicht mit der weitgehenden fachministeriellen Autonomie in den Ausschüssen vereinbar.<sup>35</sup> Daher kann man sich andererseits dem Problem der Doppelbesetzungen im Ausschuss auch dadurch nähern, dass durch Zurechnung der Landesstimme zu jeweils einer Partei<sup>36</sup> und durch mehrfache Auswertung der Daten ein Spektrum gebildet wird, in dem sich die tatsächliche Häufigkeit von Parteilinien befindet. Der Nachteil dieser Methode besteht jedoch darin, dass die Auswertung deutlich an Komplexität gewinnt, da sämtliche möglichen Kombinationen geprüft werden müssen. In Tabelle 2 findet sich ein Vergleich der beiden Auswertungsmethoden.

Tabelle 2 zeigt, dass die Unterschiede der Häufigkeiten der Parteilinien bei den verschiedenen Auswertungsmethoden sehr gering sind. Es fällt allerdings auf, dass die Werte bei Berücksichtigung aller Parteien nicht zwangsläufig innerhalb des Spektrums liegen, das gebildet wird, wenn die Landesstimme im Fall einer Doppelbesetzung abwechselnd je der einen und der anderen Partei im Ausschuss zugerechnet wird. Dies ist dadurch zu erklären, dass sich durch Nichtberücksichtigung einer Partei bei der Berechnung der Endpunkte des Spektrums das Verhältnis der Parteistimmen ändern kann und daher Entscheidungen, die bei Berücksichtigung aller Parteien eine Parteilinie aufweisen, dieses Merkmal nicht mehr zeigen<sup>37</sup> oder Parteilinien bei Entscheidungen entstehen, die bei gleichzeitiger Berücksichtigung aller Parteien nicht vorhanden sind. Da in den Ausschüssen insgesamt nur sechzehn

35 Vgl. Roland Sturm / Markus M. Müller, a.a.O. (Fn. 3), S. 149; Jürgen Lennartz / Günther Kiefer, a.a.O. (Fn. 12), S. 182.

36 Die Parteien wurden dabei so notiert, dass die Partei des Regierungschefs des Landes als Partei 1 gezählt wurde. Bei der ersten Auswertung wurde jeweils Partei 1 beachtet, bei der zweiten Auswertung Partei 2 sofern diese vorhanden war, falls nicht ebenso Partei 1.

37 Um es an einem Beispiel zu verdeutlichen: Angenommen, bei einer Entscheidung stimmen die Länder, die Partei A zugerechnet werden können, mit 5:2 ab. Wenn alle sieben Landesstimmen der Partei A zugerechnet werden, entspricht das circa 71 Prozent der Landesstimmen, es liegt also eine Parteilinie vor. Land X ist in diesem Ausschuss jedoch sowohl mit Partei A als auch mit Partei B vertreten. Wird die Stimme von Land X der Partei A zugerechnet, bleibt es beim Stimmverhältnis von 5:2 und damit auch bei der Parteilinie für die A-Partei. Wird die Landesstimme von Land X jedoch Partei B zugerechnet, ergeben sich zwei mögliche neue Stimmverhältnisse für die Stimmen von Partei A: Hat Land X mit Ja votiert, haben die übrigen A-Länder mit 4:2 abgestimmt, es liegt also keine Parteilinie für die A-Partei mehr vor. Hat Land X hingegen mit Nein gestimmt, ändert sich das Stimmverhältnis der A-Parteien auf 5:1. Auf dieselbe Art können durch Streichung einer Partei für ein Land Parteilinien entstehen, die bei der gleichzeitigen Berücksichtigung aller Parteien nicht vorhanden sind.

**Tabelle 2: Vergleich der Auswertungen bei Doppelbesetzungen in den Ausschüssen (in Prozent)**

	Zählung aller Parteien im Ausschuss	Bei Doppelbesetzungen stets Partei 1	Bei Doppelbesetzungen Partei 2 soweit möglich
A-Linie	23,57	20,90	23,08
B-Linie	19,84	23,34	20,53
A-/B-Linie	6,08	5,87	6,21
Quelle: Eigene Berechnung.			

Länder vertreten sind und diese Stimmen sich meist auf Vertreter von drei oder mehr Parteien verteilen, lässt die Zuordnung einer Parteilinie zu einer Entscheidung meist nur ein oder zwei von der Parteilinie abweichende Länder zu. Dementsprechend häufig kann es bei Nichtberücksichtigung einzelner Parteien zur Bildung des Entscheidungsspektrums zu den eben beschriebenen Fällen kommen.

### 5. Die Ländervoten in den Ausschüssen: ein neuer Zugang zur Bundesratsforschung

Der Datensatz, der im Rahmen des DFG-Projekts „Parteipolitik im Bundesrat. Analyse anhand der Voten in den Ausschüssen des Bundesrates“ erstellt wird, macht erstmals eine systematische empirische Analyse des Abstimmungsverhaltens der Länder in den Ausschüssen des Bundesrates möglich und eröffnet dadurch einen neuen Zugang zur Bundesratsforschung. Die Möglichkeit, nach Ausschüssen oder Abstimmungsarten differenzieren zu können, erschließt neue Wege, ein tiefergehendes Verständnis über die Art, wie die Länder beziehungsweise Parteien den Bundesrat als politische Arena nutzen, zu erlangen.

Bereits in den ersten Auswertungen sind zahlreiche weitere Fragestellungen entstanden, die einer weiteren Klärung bedürfen. Mit Blick auf die Besetzung der Ausschüsse kann etwa über die Berechnung weiterer Parteilinien nachgedacht werden. Im Wirtschaftsausschuss waren zum Beispiel Minister der FDP in ähnlicher Anzahl wie Minister der Union und der SPD vertreten, gleiches gilt für Minister der Partei Bündnis 90/Die Grünen im Umweltausschuss. Eine separate Berechnung dieser „F“- und „G“-Linien könnte Aufschluss über die Autonomie der „kleinen Parteien“ in Landeskoalitionen geben.

Ebenso kann eine gesonderte Untersuchung der verschiedenen Abstimmungsgegenstände die bisher gewonnenen Ergebnisse kontextualisieren. Bei der Erhebung der Protokolle des Wirtschaftsausschusses fiel zum Beispiel auf, dass dort eine große Zahl von EU-Vorlagen behandelt wurde, die meist einstimmig entschieden wurden. Es kann daher tiefergehend untersucht werden, ob das höhere Maß an Einstimmigkeit im Wirtschaftsausschuss im Vergleich zum Umweltausschuss auch ohne Berücksichtigung der EU-Vorlagen erhalten bleibt, oder in welchen Arten von Vorlagen parteipolitische Konflikte besonders häufig zu Tage treten.