

AUFSATZ

Regieren im semi-souveränen Parteienbundesstaat. Die administrativen und politischen Koordinierungsstrukturen in der Praxis des deutschen Föderalismus

*Hans-Jörg Schmedes**

1. Föderalismus in Deutschland: Politik des Interessenausgleiches zwischen Bund und Ländern

Politische Systeme, die an dem Ideal des liberaldemokratischen Verfassungsstaates orientiert sind, verfolgen das Ziel, einer zu starken Machtkonzentration entgegenzuwirken und unterschiedliche Institutionen an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen, was diese deutlich verlangsamt. Neben der Aufteilung der Staatsgewalt zwischen Legislative, Exekutive und Judikative sind Föderalismus und ein starker Bikameralismus wichtige Elemente, um zur Parlamentsmehrheit und der von ihr getragenen Regierung ein Gegengewicht zu bilden.¹ In Deutschland wird die Einschränkung des Mehrheitsprinzips, die als antitotalitärer Grundzug das im Grundgesetz beschriebene Institutionengefüge der Bundesrepublik mit geprägt hat, insbesondere durch den Bundesrat verkörpert.² Durch ihn wirken entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Aufgabenstellung in Artikel 50 GG „die Länder bei der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit“, was ihm zu einem starken Einfluss auf die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auf Bundesebene verhilft.

Die mit dem Bundesrat einhergehende Verlangsamung des politischen Entscheidungsprozesses wird jedoch immer wieder problematisiert. Vor allem in Zeiten divergenter Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat kommt die Kritik an dem Blockadepotential der Länder hinzu, zumal die Länderkammer in ihrer parteipolitischen Zusammensetzung in den vergangenen Jahren deutlich vielfältiger geworden ist. Während zu Beginn der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages im Herbst 2009 unter den 16 Landesregierungen neun unterschiedliche Regierungskonstellationen existierten mit einer parteipolitischen Mehrheit von 36 Stimmen aus den Parteien von CDU/ CSU und FDP, die

* Der Autor ist Referatsleiter in der Senatskanzlei des Landes Berlin sowie Lehrbeauftragter an der Humboldt-Universität zu Berlin und der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Der Beitrag reflektiert den Stand von November 2017 und gibt allein die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1 Vgl. *Wolfgang Rudzio*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2015, S. 285 f.; *Albert Funk*, Föderalismus in Deutschland. Vom Fürstenbund zur Bundesrepublik, Bonn 2010, S. 27 – 34.

2 Vgl. *Julia von Blumenthal*, Föderalismus als Chance, Antrittsvorlesung vom 12. Juli 2010, Humboldt-Universität zu Berlin, <http://edoc.hu-berlin.de/humboldt-vl/170/von-blumenthal-julia-3/PDF/von-blumenthal.pdf> (Abruf am 8. Juli 2016), S. 13.

zu dieser Zeit auch im Bund die Regierung stellten³, regieren in den Ländern mit Stand November 2017 mittlerweile 13 unterschiedliche Parteikonstellationen. Neben der Alleinregierung der CSU in Bayern sind derzeit zehn Zwei-Parteien-Regierungen im Amt, darunter zwei rot-grüne (Bremen, Hamburg), zwei schwarz-rote (Sachsen, Saarland), zwei rot-schwarze (Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen), eine schwarz-gelbe (Nordrhein-Westfalen), eine rot-rote (Brandenburg), eine schwarz-grüne (Hessen) und eine grün-schwarze Regierung (Baden-Württemberg). Darüber hinaus existieren in fünf Ländern Drei-Parteien-Koalitionen, darunter eine rot-gelb-grüne (Rheinland-Pfalz), eine schwarz-rot-grüne (Sachsen-Anhalt), eine schwarz-grün-gelbe (Schleswig-Holstein) sowie eine rot-rot-grüne unter Führung der SPD (Berlin) und eine rot-rot-grüne unter Führung der Partei Die Linke (Thüringen). In der Schlussphase der 18. Wahlperiode des Bundestages wurden nur vier Länder von SPD und Union allein oder gemeinsam regiert, so dass lediglich 16 der 69 Stimmen in der Länderkammer dem parteipolitischen Lager der Großen Koalition auf Bundesebene entsprachen; und der Reihe der Ministerpräsidenten von Union und SPD ist mit dem baden-württembergischen ein Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen und mit dem thüringischen Regierungschef ein Mitglied der Partei Die Linke hinzugekommen.

Infolge des in Deutschland integrierten und hochgradig zentralisierten Parteiensystems sowie der parteipolitischen Zusammensetzung der Länderkammer existieren einerseits vielfache Wechselwirkungen zwischen dem Verhalten der im Bundesrat vertretenen Landesregierungen und dem Parteienwettbewerb auf der Ebene des Bundes und der Länder.⁴ Andererseits wird an vielen Stellen betont, dass sich das Miteinander von Bund und Ländern, das sich auch außerhalb des formellen Gesetzgebungsverfahrens auf zahlreiche, unterschiedlich stark formalisierte Formen der Zusammenarbeit erstreckt, in der Staatspraxis durchaus bewährt und immer wieder auch kurzfristig als handlungsfähig erwiesen habe, was einer ausschließlichen Wettbewerbslogik widersprechen würde. Unterstrichen wird von Beobachtern des politischen Systems zudem die Herausbildung konsensdemokratischer Praktiken in Zeiten von gegenläufigen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, woran gerade auch das bundesstaatlich organisierte Parteiensystem mit seinen Zentralisierungstendenzen erheblichen Anteil hätte.⁵ *Frank Decker* spricht in diesem Zusammenhang vom „Parteienbundesstaat“⁶. Auch der deutsch-amerikanische Politologe *Peter J. Katzenstein* bescheinigte 1987 dem Zusammenwirken der Strukturelemente des deutschen Regierungssystems im Ergebnis eine hohe politische Kontinuität mit einer Präferenz für bestenfalls inkrementellen Politikwandel. Die Ausübung staatlicher Macht sei in Deutschland durch zahlreiche institutionelle Strukturen „gezähmt“, so dass man den Staat als „semi-souverän“ bezeichnen könne.⁷ Als entscheidende institutionelle Faktoren machte *Katzenstein* neben

3 Vgl. *Frank Decker*, *Regieren im „Parteienbundesstaat“*. Zur Architektur der deutschen Politik, Wiesbaden 2011, S. 267; *Uwe Jun*, *Der Bundesrat und die politischen Parteien: Mitwirkungs- oder Blockadeinstrument?*, in: *ders. / Sven Leunig* (Hrsg.), *60 Jahre Bundesrat*, Baden-Baden 2011, S. 106 – 133, S. 122.

4 Vgl. *Uwe Jun*, a.a.O. (Fn. 3), S. 107.

5 Vgl. etwa *Wolfgang Rudzio*, a.a.O. (Fn. 1), S. 295.

6 *Frank Decker*, a.a.O. (Fn. 3); *ders.*, *Parteien und Verfassungsorgane*, in: *Oskar Niedermayer* (Hrsg.), *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden 2013, S. 295 – 318, S. 311.

7 *Peter J. Katzenstein*, *Policy and Politics in West-Germany: The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia 1987, S. 10.

dem Parteiensystem unter anderem auch die in Deutschland gelebte Praxis des kooperativen Föderalismus aus.

Gleichwohl wird dem Bundesrat, der zentralen Institution des deutschen Föderalismus, weit weniger öffentliche Aufmerksamkeit als dem Bundestag zuteil. Die Gründe hierfür mögen vielfältiger Natur sein, aber zweifellos dürfte die in der Außensicht häufig hochformalisiert und undurchsichtig sowie komplex und intransparent erscheinende Arbeitsweise der Länderkammer einen großen Anteil hieran haben.⁸ An dieser Stelle setzt der vorliegende Beitrag an, dessen Ziel es ist, Rolle und Tätigkeit des Bundesrates im Institutionengefüge des deutschen Regierungssystems zu beleuchten und dadurch die als undurchsichtig geltende Institution mit ihren komplex anmutenden Verfahren etwas nachvollziehbarer werden zu lassen. Nach einer Übersicht über die Rolle des Bundesrates im deutschen Regierungssystem sowie die Ausgestaltung des föderalen Miteinanders in der Bundesrepublik sollen hierbei zunächst die administrativen Abläufe sowie die Gesetzmäßigkeiten ihrer Entscheidungsfindung, insbesondere aber auch die informellen politischen Koordinierungsstrukturen im Vorfeld von Entscheidungen der Länderkammer nachgezeichnet werden. Damit soll das institutionelle Arrangement zur Kompromissaushandlung und Entscheidungsfindung umrissen werden, über das die Politik in Deutschland den Interessenausgleich zwischen dem Bund und den Ländern sowie den gegebenenfalls inkongruenten politischen Mehrheiten auf den verschiedenen staatlichen Ebenen herbeiführt.

2. Der Bundesrat im Institutionengefüge der Bundesrepublik: zwischen Konkurrenz- und Verhandlungsdemokratie

Vereinfachend gesprochen, zeichnet sich das deutsche Regierungssystem durch eine funktionale Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern aus, die darin besteht, dass die Gesetzgebungszuständigkeit in den meisten Fällen beim Bund liegt, die Gesetze aber durch die Länder vollzogen werden. Neben der horizontalen Gewaltenteilung zwischen der Legislative, der Exekutive und der Judikative und der vertikalen Kompetenzabgrenzung zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen stellt diese funktionale Aufgabenverteilung bei der Setzung und dem Vollzug von Bundesrecht ein weiteres machtschränkendes Element im deutschen Regierungsgefüge dar.

Die Verabschiedung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, durch die politische Entscheidungen ihre Wirkung entfalten können, erfolgt in Deutschland formell durch das vom Grundgesetz vorgeschriebene Zusammenwirken von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung, ist jedoch in mindestens dem gleichem Maße von der informellen Koordination unterschiedlichster Interessen von Bund und Ländern sowie von Parteien und Verbänden abhängig. Bei gleichlaufenden (partei-)politischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat scheint diese Koordination auf den ersten Blick einfacher zu sein, da so die Möglichkeit eines „Durchregierens“ existiert, die die konkurrenzdemokratischen Orientierungen des politischen Systems verstärkt. Konträre Mehrheiten zwischen Bundestag und Länderkammer begünstigen hingegen konkordanzdemokratische Tendenzen, denn für das Zustandekommen von Gesetzen auf Bundesebene sind Konzessionen auf Regierungs- wie auf Opposi-

8 Vgl. Markus Wehner, Kein Applaus im Herrenhaus, in: FAS vom 12. Oktober 2012, S. 11.

tionsseite notwendig, um unterschiedlichen Interessen und konkurrierenden Lösungsansätzen in den beteiligten politischen Lagern entgegenzukommen und diese in einen Ausgleich zu bringen. Die aus dieser Kompromissbildung resultierende Verlangsamung und Verkomplizierung des Entscheidungsprozesses, die mit der starken Rolle des Bundesrates im politischen Gefüge einhergeht, werden, wie eingangs erwähnt, in der Öffentlichkeit häufig problematisch bewertet, weil sie vermeintlich einer schnellen, effizienten und guten Regierungsführung entgegen stehen. Eine fehlende parteipolitische Mehrheit einer Bundesregierung im Bundesrat führt häufig zudem zu der öffentlich vorgetragenen Sorge vor rein parteitaktisch motivierten Blockaden der Länderkammer. Beteiligte an den Beratungsverfahren betonten hingegen insbesondere mit Blick auf die Umsetzung der zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Gesetze, dass die Ergebnisse sich nicht selten als belastbarer und wirksamer gezeigt haben.⁹ Schnelle politische Kursänderungen werden durch das politische Institutionengefüge zweifellos erschwert, haben jedoch in der Vergangenheit längerfristige Politikwechsel auch nicht verhindert, wie *Wolfgang Ismayr* hervorhebt.¹⁰

Der sich in Abhängigkeit von den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen ergebende Wechsel zwischen eher konkurrenz- und eher konkordanzdemokratischen Phasen wird häufig als Besonderheit des deutschen Regierungssystems betrachtet.¹¹ Gleichzeitig wird durch diese Besonderheit der Blick auf die Rolle von bundesweit agierenden Parteien und Interessengruppen gerichtet, die gerade in föderalen Staaten als „Vehikel des Zentralismus“¹² angesehen werden. Durch die bundesstaatliche Organisation der Parteien, die die Einbeziehung der Landesparteien in die Struktur ihrer Bundespartei gewährleistet, wird im Regelfall eine enge organisatorische und personelle Verzahnung von Verantwortungsträgern auf Bundes- und auf Landesebene ermöglicht, etwa über die Mitgliedschaft von Landespolitikern in den Vorständen ihrer jeweiligen Bundespartei.¹³ Auch finden föderale und landesspezifische Sichtweisen und Aspekte über die bundesstaatliche Organisation der Parteien Einzug in die jeweilige Parteiprogrammatik.¹⁴ Im Ergebnis wirken bundesweit agierende Parteien, darunter insbesondere solche in Regierungsverantwortung, üblicherweise nach innen wie nach außen als konsensfördernde Vermittlungsinstitutionen und erweisen sich dadurch als wichtige „Bindeglieder zwischen Bundes- und Länderpolitik“¹⁵. Dies gilt insbesondere für die beiden Volksparteien, die vielfältigste Interessen in sich vereinen und über eine hohe Kompromissbereitschaft verfügen, was den Parteienwettbewerb in Deutschland in seiner Intensität begrenzt.¹⁶

9 Vgl. *Albert Funk*, SPD-Politiker kritisiert Gesetzgebungsaktivismus in Berlin. Ungute Dauergipfelei, in: Der Tagesspiegel online vom 7. Dezember 2015, <http://www.tagesspiegel.de/politik/spd-politiker-kritisiert-gesetzgebungsaktivismus-in-berlin-ungute-dauergipfelei/12686276.html> (Abruf am 14. Juni 2016).

10 Vgl. *Wolfgang Ismayr*, Das politische System Deutschlands, in: *ders.* (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden 2009, S. 515 – 565, S. 558.

11 Vgl. ebenda.

12 *Klaus von Beyme*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2017, S. 383; siehe auch *Peter J. Katzenstein*, a.a.O. (Fn. 7), S. 35 – 45.

13 Vgl. *Uwe Jun*, a.a.O. (Fn. 3), S. 107 f.

14 Vgl. *Hanna Bäck* / *Marc Debus* / *Heike Klüver*, Bicameralism, Intra-Party Bargaining, and the Formation of Party Policy Positions: Evidence from the German Federal System, in: *Party Politics*, 22. Jg. (2016), H. 3, S. 405 – 417; *Uwe Jun*, a.a.O. (Fn. 3), S. 117.

15 *Gerhard Lehmbruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2000, S. 82.

16 Vgl. *Uwe Jun*, a.a.O. (Fn. 3), S. 125.

In Zeiten unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat nimmt zwar einerseits die parteipolitische Orientierung und Blockbildung zu, was die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse erheblich beeinflusst. Andererseits wirkt jedoch eine ganze Reihe von Faktoren einer rein parteipolitisch motivierten Blockadehaltung trotz „Politikverflechtungsfälle“¹⁷ entgegen und befördert eher die im politischen System der Bundesrepublik angelegten „Züge einer Verhandlungsdemokratie“¹⁸.

Zum einen richtet eine Bundesregierung, die ihrerseits nicht nur an einer parteipolitischen Zuspitzung interessiert ist, ihre Gesetzgebung bereits in der Entstehung an den Mehrheitsverhältnissen in der Länderkammer aus. Dies kann sie entweder tun, indem sie sich in ihren Gesetzgebungsaktivitäten einer „legislativen Selbstbeschränkung“¹⁹ unterwirft und 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.

Zweitens brächte eine rein parteipolitisch-taktisch motivierte, möglicherweise über längere Zeit anhaltende Blockadehaltung der Länderkammer, die sich vor der Öffentlichkeit auch nur schwerlich als eine solche verbergen ließe, die Länder unter öffentlichen Rechtfertigungsdruck für ihr Zustimmungsversagen und womöglich in ein Legitimationsdefizit.

Drittens sind es ganz unterschiedliche Spannungslinien, die die Interessenlagen der Regierungen im Bund wie in den Ländern determinieren und damit das Verhalten der Länder und des Bundes innerhalb von Gesetzgebungsverfahren beeinflussen. Neben gouvernemental-administrativen Interessen gehören hierzu sicherlich auch Versuche der parteipolitischen Profilschärfung beim Streben nach Machterwerb und Machterhalt, insbesondere in Wahlkampfzeiten. Ferner existieren eine Reihe von Bund-Länder-Konflikten, die sich häufig etwa 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 – verschärft durch die ab dem Jahr 2019 geltende Schuldenbremse. Hinzu kommen spezifische Landesinteressen, die sich etwa aus den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen eines Landes, seinem kulturellen, geschichtlichen oder naturellen Erbe, seiner geographischen Lage oder auch seiner technischen oder administrativen Spezifika speisen können. Zum Interesse eines Landes gehört aber selbstverständlich auch die politische Schwerpunktsetzung der Landesregierung, die naturgemäß die Definition des Allgemeinwohls sowie Abwägungen zwischen dem Allgemeinwohl und Einzelinteressen auch 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 ist und denen sie auch

17 Diesen Begriff prägte *Fritz W. Scharpf* in seinem Aufsatz: Die „Politikverflechtungsfälle“: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS, 26. Jg. (1985), H. 4, S. 323 – 356.

18 *Wolfgang Rudzio*, a.a.O. (Fn. 1), S. 297; vgl. auch *Gerhard Lehmbruch*, a.a.O. (Fn. 15), S. 24 – 27.

19 *Simone Burkhart* / *Philip Manow*, Kompromiss und Konflikt im parteipolitisierten Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland, in: ZPol, 16. Jg. (2006), H. 3, S. 807 – 824, S. 822.

Ressortkonflikte zwischen einzelnen Fachministerien und damit die Zielkonflikte von Regierungshandeln insgesamt unterordnet. Eine Landesregierung sieht sich bei der Festlegung ihres Abstimmungsverhaltens im Bundesrat somit immer dem Spannungsfeld dieser zu meist nicht deckungsgleichen Interessen ausgesetzt, die eine Entscheidung allein nach parteipolitischen Erwägungen unwahrscheinlich werden lassen, aber diese natürlich nicht komplett ausschließen. Selbstverständlich gilt Gleiches auch für die Bundesregierung und die sie tragende Bundestagsmehrheit, die sich, insbesondere im Vorfeld von Wahlen, natürlich auch von parteipolitischen Absichten lenken lassen können, darüber hinaus jedoch ebenfalls eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren und Interessen ihrem Agieren zugrunde zu legen und in einen Ausgleich zu bringen haben.

Insgesamt betrachtet verdeutlichen der Bundesrat und die in ihm agierenden Politiker das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Konkurrenzdemokratie und bundesstaatlicher Verhandlungsdemokratie. Im Weiteren wird zu sehen sein, mit welchen administrativen und politischen Koordinierungsabläufen dieser „Strukturbruch“²⁰ in der Staatspraxis kontinuierlich zu kitten versucht wird.

3. Der Bundesrat: Aufgaben, Verfahrensgrundlagen und Einfluss der Länderkammer

Das Plenum des Bundesrates versammelt sich in der Regel zu elf Sitzungen pro Jahr mit teilweise über einhundert Tagesordnungspunkten, kann jedoch auch zu Sondersitzungen einberufen werden. Zu den Beratungsgegenständen gehören dabei alle Bundesgesetze unabhängig von ihrer Ausgestaltung als Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz, die im Regelfall in einem ersten und einem zweiten Durchgang die Länderkammer durchlaufen.²¹ Ferner berät der Bundesrat über Initiativen der Länder, die aus Gesetzesanträgen und Entschlüssen bestehen können, über Verordnungs- und Richtlinienvorschläge der EU sowie sonstige EU-Vorlagen, über zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes sowie über Berichte der Bundesregierung. Zudem ist der Bundesrat für die Wahl der Hälfte der Richter des Bundesverfassungsgerichts zuständig und hat darüber hinaus in einer Reihe von Fällen Mitwirkungsrechte bei der Besetzung unterschiedlichster Ämter und Funktionen.²²

Bei den insgesamt 69 Stimmen, über die die Länder im Bundesrat verfügen, genügt im Regelfall die absolute Mehrheit von 35 Stimmen zur Beschlussfassung; Grundgesetzänderungen sind jedoch von einer Zweidrittelmehrheit von 46 Stimmen abhängig. Da Enthaltungen nicht gesondert gewertet werden, wirken sie im Ergebnis wie ein ablehnendes Votum. Hinsichtlich der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat sind unterschiedliche Auswirkungen auf Einspruchs- und Zustimmungsgesetze voneinander zu unterscheiden. Die zur Beschlussfassung notwendige „Gestaltungsmehrheit“ von 35 Stimmen ist einerseits nötig zur Zustimmung der Länderkammer zu Zustimmungsgesetzen und Verwaltungsvorschriften, andererseits aber auch zur Anrufung des Vermittlungsausschusses beziehungsweise zur Einlegung eines Einspruchs bei Einspruchsgesetzen. Verfügt die Bundestagsopposition in

20 Gerhard Lehmbrecht, a.a.O. (Fn. 15), S. 9.

21 Vgl. Wolfgang Ismayr, Der Deutsche Bundestag, Wiesbaden 2012, S. 235 – 238, S. 248 – 252.

22 Vgl. Konrad Reuter, Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates, Heidelberg 2007, S. 145 – 156.

der Länderkammer über eine solche Gestaltungsmehrheit, kann sie nicht nur zustimmungsbedürftige Vorhaben der Bundesregierung aufhalten, sondern auch nicht-zustimmungsbedürftige Gesetzentwürfe durch eine Anrufung des Vermittlungsausschusses und auch die Einlegung eines Einspruchs verzögern. Hat die Opposition neben der Mehrheit im Bundesrat zudem die Mehrheit im Vermittlungsausschuss, kann sie hierüber nicht nur die Inhalte des Vermittlungsergebnisses notfalls auch gegen die Stimmen der Regierungsvertreter bestimmen, wobei bei einem derart zustande gekommen „unechten“ Vermittlungsergebnis die Gefahr besteht, dass der Bundestag im Anschluss seine Zustimmung versagt. Vielmehr kann sie über ihre Verfahrensmehrheit Vermittlungsverfahren bei Einspruchsgesetzen verzögern und im äußersten Fall sogar bis zum Ende der Wahlperiode in die Länge ziehen, bis die solchen Verfahren zugrunde liegenden Gesetzesvorhaben dem Grundsatz der Diskontinuität anheimgefallen sind. Haben weder Oppositions- noch Regierungsseite eine Mehrheit in der Länderkammer, erschwert dies das Zustandekommen von politisch umstrittenen Zustimmungsgesetzen, erleichtert jedoch das Zustandekommen von Einspruchsgesetzen, da die Mehrheitsbildung zur Anrufung des Vermittlungsausschusses oder zur Einlegung eines Einspruchs ebenfalls erschwert ist.

Für die Behandlung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung im so genannten ersten Durchgang und von Gesetzesbeschlüssen des Bundestages im so genannten zweiten Durchgang sind im Grundgesetz unterschiedliche Fristen vorgeschrieben. Für Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen der Bundesregierung hat der Bundesrat im Regelfall sechs Wochen Zeit, bei besonderer Eilbedürftigkeit kann die Frist jedoch auf drei Wochen verkürzt werden. Umgekehrt kann sich die Länderkammer insgesamt neun Wochen zur Behandlung ausbedingen, etwa wenn die Vorlage besonders umfangreich ist oder das Grundgesetz ändern soll. Die Fristen in beiden Durchgängen eines Gesetzgebungsverfahrens können auf Bitten der Bundesregierung oder des Bundestages verkürzt werden und der Bundesrat kann in sehr eilbedürftigen Fällen auf die Ausschussbehandlung einer Vorlage verzichten. Zur Beschleunigung der Verfahren eignet sich ebenfalls die parallele Behandlung einer Vorlage durch den Bundesrat und den Bundestag, indem die Regierungsfaktionen im Bundestag einen Gesetzentwurf, der von der Bundesregierung beschlossen wurde und sich im ersten Durchgang des Bundesrates befindet, parallel als Fraktionsinitiative einbringen und das parlamentarische Verfahren im Bundestag starten. Eine weitere, allerdings für die Länderkammer (noch) weniger angenehme Möglichkeit zur Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens besteht darin, auf den ersten Durchgang im Bundesrat gleich ganz zu verzichten. Die Bundesregierung beschließt in einem solchen Fall nicht über einen Gesetzentwurf, sondern lediglich über „Formulierungshilfen“ eines Entwurfes für die Regierungsfaktionen, die diesen dann selbst in den Bundestag einbringen. Der Bundesrat hat dann lediglich im zweiten Durchgang nach der Beschlussfassung durch den Bundestag die Möglichkeit, sich zu dem beschlossenen Gesetz zu verhalten, was deshalb auch als „unechter zweiter Durchgang“ bezeichnet wird. In einem solchen Fall kann der Bundesrat den Gesetzesbeschluss des Bundestages entweder akzeptieren oder ein Vermittlungsverfahren eröffnen, nicht jedoch eine eigene Stellungnahme in das Gesetzgebungsverfahren einspeisen.²³

23 Vgl. Claus-Peter Clostermeyer / Astrid Exo, Gesetzgebungsqualität durch Föderalismus in bewegten Zeiten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2011, S. 143 – 152.

Insbesondere über die Möglichkeit der Stellungnahme zu Gesetzes-, Verordnungs- und Verwaltungsvorschriften kann der Einfluss des Bundesrates in fachlich-administrativer Hinsicht als hoch bezeichnet werden. In politischer Sicht hängen die Einflussmöglichkeiten von den konkreten Mehrheitserfordernissen eines Vorhabens sowie den Mehrheitsverhältnissen im Bundestag und im Bundesrat ab. Einzelnen Ländern kann hier beispielsweise großer Einfluss zukommen, wenn das Zustandekommen eines Zustimmungsgesetzes im Bundesrat von wenigen Stimmen abhängig ist. Sind sich die Länder untereinander einig, können sie jedoch auch das Zustandekommen eines Einspruchsgesetzes über ein ausge dehntes Vermittlungsverfahren verzögern oder durch einen mit Zweidrittelmehrheit eingelegten Einspruch eine schwierig zu nehmende Hürde aufstellen, da der Bundestag zur Zurückweisung eines mit dieser qualifizierten Mehrheit eingelegten Einspruchs ebenfalls eine Zweidrittelmehrheit aufbringen muss. Naturgemäß keinen oder bestenfalls einen indirekten Einfluss kann die Länderkammer auf nicht-zustimmungsbedürftige Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften nehmen. Entsprechendes gilt für Berichte der Bundesregierung und politische Konsequenzen hieraus, denn Stellungnahmen oder Entschlüsse des Bundesrates zu solchen Vorlagen verbleiben doch eher im appellativen Bereich.

Unabhängig von der Frage, wie „einflussreich“ unterschiedliche Beschlüsse der Länderkammer im Einzelfall auf Gesetze und administrative Vorschriften sein mögen, geben Gesetzesinitiativen, Stellungnahmen, eigenständige Entschlüsse sowie Begleit-Entschlüsse zu Gesetzgebungs- oder Verwaltungsvorlagen dem Bundesrat, der für sich nicht nur die Vertretung von Länderinteressen, sondern darüber hinausgehend auch ein allgemeines politisches Mitwirkungsrecht beansprucht²⁴, die Möglichkeit, seinen politischen Willen zu bekunden. Unabhängig von ihrer formalen Wirkung kann deshalb auch von Entschlüssen, Stellungnahmen oder Gesetzesinitiativen eine hohe politische Bindungskraft ausgehen, da sich Länder mit der Initiative zur Einbringung derartiger Vorlagen beziehungsweise durch eine Zustimmung zu einer entsprechenden Vorlage politisch nicht nur positionieren, sondern im Regelfall an eine entsprechende Positionierung auch gebunden fühlen – entweder um der eigenen Glaubwürdigkeit willen oder als Ergebnis innerkoalitionärer Verständigungen auf eine einmal gefundene Position, von der die jeweilige Landesregierung dann politisch nicht wieder ohne Weiteres abrücken kann. Deshalb kann es auch im Vorfeld von Abstimmungen zu Vorlagen, mit denen die Länderkammer lediglich ihren politischen Willen dokumentiert, ohne dass sich hieraus eine unmittelbare Bindungswirkung entfaltet, durchaus zu umfangreichen politischen Koordinierungen zwischen den Ländern und mit dem Bund kommen, die je nach Materie zudem in umfangreiche Aktivitäten von Interessenvertretern eingebunden sein können.

4. Entscheidungsfindung im Bundesrat: die administrativen Abläufe

Für ein Verständnis der Entscheidungsfindungsprozesse des Bundesrates ist es hilfreich, sich zunächst die administrativen Ablaufstrukturen vor Augen zu führen, an denen sich die politischen Koordinierungsmechanismen ausrichten. Formell werden die Vorlagen im so genannten „Bundesratsverfahren“ innerhalb eines dreiwöchigen Rhythmus aus Ausschuss-

24 Vgl. Wolfgang Rudzio, a.a.O. (Fn. 1), S. 291.

woche, Koordinierungswoche und Plenarwoche behandelt, der mit der Plenarsitzung des Bundesrates am Freitag der Plenarwoche endet. Das Verfahren ist hochformalisiert mit insbesondere für Außenstehende nicht leicht nachvollziehbaren Abläufen, die jedoch klaren Gesetzmäßigkeiten unterliegen.²⁵ Es zielt darauf ab, im Verlauf der drei Wochen nach und nach so viele Fragestellungen wie möglich abzuschichten und so frühzeitig wie möglich im Vorfeld der Plenarsitzung innerhalb und zwischen den Ländern sowie mit dem Bund zu klären, so dass unmittelbar vor der Plenarsitzung nur noch die politisch zwischen den Ländern und mit dem Bund zu entscheidenden Aspekte offen sind. Für die politische Ebene in den Ländern und im Bund wirkt das administrative Verfahren entlastend und leistet zugleich eine wichtige Vorstrukturierung der politisch zu entscheidenden Punkte, für die es im Idealfall am Vorabend der Plenarsitzung, dem Zeitpunkt des Zusammentreffens der politisch besetzten Koordinierungsrunden, bereits Beschlussentwürfe gibt.

Am Beginn des Bundesratsverfahrens steht die so genannte Ausschusswoche, in der bereits wesentliche Vorstrukturierungen der im kommenden Bundesratsplenum zu treffenden Entscheidungen vorgenommen werden. Insgesamt verfügt der Bundesrat über 16 Ausschüsse, so dass jedes Land einen Vorsitz stellen kann. Die Zuständigkeiten der Ausschüsse orientieren sich an der Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Bundesregierung. Mitglieder sind die in den Ländern fachlich zuständigen Regierungsmitglieder, die sich im üblichen Sitzungsrhythmus zur Behandlung von Bundesratsvorlagen in der Regel jedoch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ihres Ministeriums oder der Vertretung ihres Landes in Berlin vertreten lassen; lediglich der Finanzausschuss tagt für gewöhnlich auf politischer Ebene.

Die beim Bundesrat eingehenden Vorlagen, darunter unter anderem Gesetzentwürfe der Bundesregierung, Gesetzesbeschlüsse des Bundestages, Gesetzesinitiativen und Entschließungsanträge der Länder, Berichte der Bundesregierung, Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften der Länder oder Vorlagen der Europäischen Union, werden zunächst den fachlich betroffenen Ausschüssen zugeteilt, einem von ihnen federführend. Die Empfehlungen der Ausschüsse zu einer Vorlage können zustimmend, abändernd oder ablehnend ausfallen und zudem Stellungnahmen oder auch begleitende Entschließungen beinhalten; die Behandlung von Vorlagen kann jedoch auch um einen oder auch mehrere Bundesratsdurchgänge vertagt werden. Die Ergebnisse der Abstimmungen inklusive des Abstimmungsverhaltens einzelner Länder und der Verlauf der Diskussionen werden in einem eigentlich nicht-öffentlichen Protokoll festgehalten, über das interessierte Anspruchsgruppen im politischen Alltag Berlins interessanterweise jedoch oft und zumeist auch sehr schnell verfügen. Laut der Geschäftsordnung des Bundesrates sind jedoch nur die mehrheitlich ergangenen Beschlüsse und ihre zugehörigen Begründungen zu veröffentlichen, ohne Angaben zum Diskussionsverlauf oder dem Abstimmungsverhalten einzelner Länder.

25 Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die Beschreibung der wesentlichen Grundzüge des Bundesratsverfahrens. Ausführlicher wird dieses Verfahren etwa in den Darstellungen von *Jürgen Lennartz* und *Günther Kiefer* (Föderale Willensbildung auf Bundesebene: Die Koordinierung von Länderinteressen im Bundesrat, in: DÖV, 67. Jg. (2014), H. 5, S. 181 – 191) sowie von *Klemens H. Schrenk* (Die Vertretungen der Länder beim Bund, in: *ders. / Markus Soldner* (Hrsg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr, Wiesbaden 2010, S. 365 – 372) vorgestellt.

Jedes Land hat im Ausschuss eine Stimme, so dass Abstimmungsergebnisse in den Ausschüssen nicht notwendigerweise die Abstimmungsergebnisse im Plenum vorwegnehmen können. Dies gilt umso mehr, als die Länder bei ihrem Abstimmungsverhalten in den Ausschüssen im Regelfall nach dem Ressortprinzip vorgehen, so dass dem Votum eines Ministeriums im Ausschuss für gewöhnlich fachliche Aspekte und politische Sichtweisen des jeweiligen Ressorts, nicht jedoch unbedingt übergeordnete Erwägungen der Landesregierung insgesamt zugrunde liegen. Gleichzeitig divergieren die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in den einzelnen Ausschüssen sehr stark, was bei der Einordnung ihrer Beschlüsse ebenfalls miteinzubeziehen ist. So stellen mit Stand November 2017 etwa die Unionsparteien mit Ausnahme von Niedersachsen in allen Ländern, in denen sie an der Regierung beteiligt sind, den Innenminister und verfügen damit im Innenausschuss über eine eigene parteipolitische Mehrheit. Gleichzeitig gehört kein Chef des Innenressorts den in immerhin neun Ländern mitregierenden Grünen an. Diese stellen dafür in allen Ländern, in denen sie mitregieren, den für Umweltpolitik zuständigen Minister und verfügen mit ihren neun Ressortchefs damit ebenfalls über eine eigene parteipolitische Mehrheit im Umweltausschuss.

Das weisungsgebundene Votum der Sitzungsvertreter zu den einzelnen Vorlagen in den Ausschüssen beruht auf inhaltlichen Einschätzungen der zuständigen Fachabteilungen, die aber in aller Regel mit der politischen Leitung des Ministeriums abgestimmt werden.²⁶ Das Stimmverhalten zu einer Vorlage in der Ausschussberatung kann somit ein vornehmlich fachlich motiviertes, aber auch ein von politischen Erwägungen geleitetes sein. Nicht selten ist es in erster Linie durch die fachpolitische Sicht des jeweiligen Ressorts geprägt, so dass es nicht ungewöhnlich ist, dass das Votum eines Landes in unterschiedlichen Ausschüssen unterschiedlich ausfallen und sich sogar widersprechen kann. Klassische Spannungslinien etwa zwischen dem Umwelt- und dem Wirtschaftsressort oder dem Finanz- und allen anderen Ministerien schlagen sich vielfach in divergierenden Empfehlungen unterschiedlicher Ausschüsse zur selben Vorlage nieder, mitunter auch unabhängig von der politischen Farbenlehre. Zur Festlegung des endgültigen Abstimmungsverhaltens eines Landes im Plenum des Bundesrates sind derlei Gegensätze innerhalb der landesinternen Koordinierung im Lichte übergeordneter politischer wie fachlicher Erwägungen aufzulösen, um sich im Plenum nicht enthalten zu müssen. Eine Enthaltung im Bundesrat ist in den Koalitionsvereinbarungen in den Ländern in der Regel für Fragen von grundsätzlicher Bedeutung vorgesehen (und auch nur solchen vorbehalten), in denen eine Einigung auf ein einheitliches Landesvotum nicht erzielt werden kann.

Auch wenn die Abstimmungsergebnisse in den Ausschüssen nicht zwangsläufig das Abstimmungsverhalten einzelner Länder oder gar das Abstimmungsergebnis im Plenum vorwegnehmen, sind sie insofern von Bedeutung, als sie die weitere politische wie fachliche Koordination in und zwischen den Ländern sowie mit dem Bund vorstrukturieren, da die im Ausschuss diskutierten und abgestimmten Stellungnahmeentwürfe die weiteren Entscheidungen in der Vorbereitung einer Plenarsitzung strukturierend absichten und

26 Vgl. Roland Sturm / Markus M. Müller, Blockadepolitik in den Ausschüssen des Bundesrates – Offene Fragen und erste Antworten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2013. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2013, S. 142 – 154, S. 149 f.

zumeist entlang der darin diskutierten Linien fokussieren. Zudem ist bei geplanten Stellungnahmen etwa zu Gesetzentwürfen oder EU-Vorlagen die mehrheitliche Annahme eines Entwurfes zumindest in einem Ausschuss notwendig, um als Empfehlung im Plenum aufgerufen und zur Abstimmung gestellt zu werden. Entwürfe von Beschlusstexten können zwar auch noch als Plenaranträge unmittelbar ins Plenum eingebracht werden, sind dann aber im Regelfall eben gerade nicht Gegenstand der ausführlichen Vorkoordination, was ihre Erfolgsaussichten in vielen Fällen reduziert.

Innerhalb der Ausschusswoche tagen alle Ausschüsse innerhalb eines immer gleichen Zeitplans, der seinen Abschluss mit der Sitzung des Europaausschusses am Freitagvormittag findet.²⁷ Im Anschluss an die Ausschusssitzungen werden zu jeder Vorlage die beschlossenen Empfehlungen an das Plenum der Länderkammer in einer eigenen „Empfehlungsdrucksache“ zusammengestellt, die im Bundesratsjargon auch als „Strichdrucksache“ bezeichnet wird. Der Aufbau dieser Strichdrucksache folgt einer klaren Struktur und ist in einzelne Abschnitte gegliedert, in denen sich wiederum ziffernweise unterteilte Einzelempfehlungen wiederfinden. Einzelempfehlungen unterschiedlicher Ausschüsse, die einander inhaltlich widersprechen oder unterschiedlich weit gefasst sind und somit alternativ zur Abstimmung stehen, werden dabei durch entsprechende Kennzeichnungen in Bezug zueinander gesetzt.

Am Ende der Ausschusswoche, spätestens jedoch mit Veröffentlichung der Strichdrucksachen zu Beginn der Koordinierungswoche ist es den mit der Koordination betrauten Mitarbeitern der Länder und des Bundes möglich, eine Übersicht über die unstrittigen Vorlagen zu erhalten, die im Bundesratsplenum normalerweise im Rahmen einer Sammelabstimmung entschieden werden. Vor allem aber existiert damit gleichzeitig eine Übersicht über die politisch wie fachlich innerhalb und zwischen den Ländern konfliktbehafteten Vorlagen der anstehenden Plenarsitzung. Innerhalb der Länder, aber auch zwischen ihnen und mit dem Bund ist es danach die Aufgabe der mit der Bundesratskoordination betrauten Mitarbeiter und mitunter auch der politischen Ebene, eine Harmonisierung divergierender Voten innerhalb einzelner Länder und gleichzeitig eine Koordination mehrheitsfähiger Voten zwischen den Ländern zu erreichen, gegebenenfalls auch durch Entgegenkommen des Bundes.

Das endgültige Stimmverhalten der Länder wird jedoch für gewöhnlich erst in den Landeskabinetten zu Beginn der Plenarwoche beschlossen. Vorbereitet wird dieser Kabinettsentscheid durch eine Besprechung der mit Bundesratsangelegenheiten betrauten Referenten der einzelnen Ressorts und der Regierungszentrale. Bleiben in dieser Besprechung Tagesordnungspunkte übrig, zu denen man sich nicht auf ein einheitliches Stimmverhalten verständigen kann, werden diese in der Runde der Amtschefs im Vorfeld der Sitzung der Landesregierung erörtert. Ist auch dort eine Einigung nicht möglich, können die noch offenen

27 Im Regelfall werden in den Ausschüssen für Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung nur schriftliche Umfragen durchgeführt. Unabhängig vom üblichen Sitzungsrhythmus zur Behandlung von Bundesratsvorlagen in den Ausschusswochen führen einzelne Ausschüsse wie etwa der Europaausschuss, aber auch der Verteidigungs- und der Auswärtige Ausschuss gelegentlich „politische Ausschusssitzungen“ durch, bei denen der jeweilige Ausschuss in politischer Besetzung Anhörungen mit Vertretern der Bundesregierung, europäischer Institutionen oder sonstiger Einrichtungen durchführt. Des Weiteren können zu einzelnen Vorlagen auch Sonderausschuss- oder Unterausschusssitzungen sowie schriftliche Umfrageverfahren stattfinden.

Tagesordnungspunkte in der Sitzung der Landesregierung besprochen und entschieden werden – gegebenenfalls mit einer Enthaltung, wenn einer der Koalitionspartner die „Koalitionskarte“ zieht und unter Berufung auf den Koalitionsvertrag auf eine Enthaltung pocht.

Mitunter entscheiden sich die zu Wochenbeginn tagenden Kabinette bezüglich einzelner Tagesordnungspunkte auf eine „freie Hand“ und geben dem jeweiligen Ministerpräsidenten damit die Möglichkeit, das Votum im Laufe der Woche bis zur Abstimmung im Bundesrat in Rücksprache mit seinem Stellvertreter und gegebenenfalls dem fachlich zuständigen Ressortminister sowie im Lichte weiterer Entwicklungen, aber ohne nochmalige Erörterung im gesamten Landeskabinetts festzulegen. Eine „freie Hand“ bietet sich vor allem immer dann an, wenn die Länder sich zum Zeitpunkt der Kabinettsbefassung noch in Verhandlungen untereinander oder mit dem Bund befinden und sich hierfür noch Handlungsspielraum offenhalten wollen. Auch wenn bei der Entscheidung über die Zustimmung zu einem Gesetz, über das der Bundestag abschließend befunden hat, innerhalb dieses Gesetzes kein Entgegenkommen mehr möglich ist, um die Zustimmung einzelner Länder zu erhalten, kann die Bundesregierung sich als Ergebnis von Verhandlungen mit Protokollerklärungen auf ein Entgegenkommen im Rahmen späterer Gesetzgebungsverfahren öffentlich verpflichten, wodurch ein aufwändiges und möglicherweise zeitraubendes Vermittlungsverfahren in vielen Fällen vermieden werden kann. Zudem sind zu Beginn der Plenarwoche gelegentlich noch Anträge auf Stellungnahmen, Entschließungen oder Anrufungen des Vermittlungsausschusses in der Koordinierung, die ebenfalls von einer „freien Hand“ erfasst sein können.

Da eine Plenarsitzung des Bundesrates häufig sehr viele Tagesordnungspunkte umfasst, werden die Vorstrukturierungen durch die Ausschüsse von den für die Koordinierung zuständigen Mitarbeitern der Länder dankbar als ein erheblich komplexitätsreduzierendes Verfahren wahrgenommen, da man sich bei den Koordinierungsaktivitäten innerhalb und zwischen den Ländern im Folgenden auf konfliktbehaftete Vorlagen konzentrieren kann. Unstrittigen Ausschussempfehlungen wird in der Routine des weiteren Koordinierungsverfahrens deshalb häufig nur wenig Aufmerksamkeit zuteil.

Zwei Tage vor der Plenarsitzung tagt in Vorbereitung des Plenums ein Beirat aus Mitarbeitern aller Länder und des Sekretariats des Bundesrats, der auch als „Beamtenbeirat“ oder „Kleiner Bundesrat“ bezeichnet wird. Er arbeitet im Wesentlichen einen Vorschlag für die Reihenfolge der Behandlung der anstehenden Tagesordnungspunkte aus und legt die Ergebnisse von Probeabstimmungen zu einzelnen Tagesordnungspunkten und den zugehörigen Strichdrucksachen oder ergänzenden Entschließungen vor. Seine Ergebnisse strukturieren damit nicht nur die Plenarsitzung selbst, sondern erleichtern zudem die abschließenden Koordinierungen, die in Einzelfällen bis zur Plenarsitzung anhalten können.²⁸

28 Vgl. Claus-Peter Clostermeyer, „Politische Feinmechanik mit Gangreserve“ – Formen der Zusammenarbeit unter den deutschen Ländern, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2014. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2014, S. 131 – 141, S. 132 ff.

5. Entscheidungsfindung im Bundesrat: die politische Koordinierung im Bund-Länder-Gefüge

Parallel zum formellen Bundesratsverfahren, teilweise aber auch deutlich früher, erfolgt innerhalb wie zwischen den Ländern sowie mit dem Bund eine politische Abstimmung zu unterschiedlichen Vorlagen, um ergänzend zur fachlichen Koordination auch politische Konflikte frühzeitig zu antizipieren und ihnen nach Möglichkeit abhelfen zu können. Insbesondere bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben beginnt die Koordination zwischen dem Bund und den Ländern zu fachlichen Fragestellungen und politischen Mehrheitsfähigkeiten mitunter schon weit vor der formellen Beschlussfassung der Bundesregierung über einen Gesetzentwurf, etwa im Rahmen von Fachministerkonferenzen, der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) oder entlang von Parteilinien in fachpolitischen Koordinierungen zwischen den im Bund und in den Ländern zuständigen Fachministern mit gleicher Parteizugehörigkeit. Politische Koordinierungen zwischen dem Bund und den Ländern können auch bereits im Rahmen des Prozesses der Regierungsbildung auf Bundesebene erfolgen, wie dies in besonders umfangreicher Weise etwa im Herbst 2013 der Fall gewesen ist: Damals waren zahlreiche Politiker der Länder aus den Reihen von CDU, SPD und CSU an den Koalitionsverhandlungen zwischen den künftigen Bündnispartnern beteiligt und insoweit in die Planung der politischen Themen sowie deren inhaltlicher Ausgestaltung für die anstehende Wahlperiode auf Bundesebene einbezogen.²⁹

Die MPK und die Konferenzen einzelner Fachminister treten in gewissen Regelmäßigkeiten zusammen, entweder nur im Länderkreis oder mit den zuständigen Bundesministern beziehungsweise, im Falle der MPK, mit der Bundeskanzlerin. Vornehmlich sind die MPK und die Fachministerkonferenzen Gremien zur Selbstkoordination, in denen Felder der Zusammenarbeit in den eigenen Zuständigkeiten der Länder koordiniert und, wo nötig, auch mit dem Bund abgesprochen werden. Sie existieren in unterschiedlich ausdifferenzierten Strukturen, wobei die „Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder“ mit eigenem Plenum sowie einem Generalsekretär und Ausschüssen sicherlich das am stärksten institutionalisierte und formalisierte Format der Zusammenarbeit darstellt. Darüber hinaus beschäftigen sich insbesondere die Fachministerkonferenzen auch mit praktischen Fragen des Verwaltungsvollzugs und bereiten Gesetzgebungsvorhaben des Bundes und der Länder vor. Ergänzend haben sich zahlreiche unterschiedlich stark institutionalisierte Gremien der Zusammenarbeit zwischen den Ländern, aber auch mit dem Bund herausgebildet, darunter etwa der Wissenschaftsrat zur inhaltlichen und strukturellen Entwicklung der Hochschulen und der Konjunkturrat als Koordinationsmechanismus nach dem Stabilitätsgesetz.³⁰

Vor allem unter der Kanzlerschaft von *Angela Merkel* sind verstärkt Fragestellungen und anstehende Gesetzgebungsverfahren von besonderer politischer Bedeutung zu „Chefsa-

29 Vgl. *Roland Sturm*, Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl 2013: lagerübergreifend und langwierig, in: ZParl, 45. Jg. (2014), H. 1, S. 207 – 230, S. 212 ff.

30 Vgl. *Claus-Peter Clostermeyer*, a.a.O. (Fn. 28), S. 134 – 139; *Klaus von Beyme*, a.a.O. (Fn. 12), S. 387 f.; *Albert Funk*, a.a.O. (Fn. 9), S. 324 f.; *Yvonne Hegele / Nathalie Behnke*, Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, in: PVS, 54. Jg. (2013), H. 1, S. 21 – 49; *Christina Zimmer*, Politikkoordination im deutschen Bundesstaat: Wandel in den Arbeitsstrukturen? in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 3, S. 677 – 692.

chen“ erklärt und ebenfalls im so genannten „MPK-Verfahren“ besprochen worden, teilweise im Vorfeld des regulären Bundesratsverfahrens, vor allem jedoch als dessen Ersatz. So widmete sich die MPK mit der Bundeskanzlerin (sowie die jeweils vorgeschaltete Vorbereitung dieser Treffen durch die Konferenz der Chefs der Staatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes) in zurückliegenden Jahren etwa Fragen im Zusammenhang mit dem Atomausstieg und der Energiewende, bezüglich des verstärkten Flüchtlingszuzuges oder auch einer Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Das MPK-Verfahren mag gegenüber dem regulären Bundesratsverfahren den Vorteil haben, im Rahmen von Verhandlungen zwischen der Regierungschefin des Bundes mit den Regierungschefs der Länder unterschiedliche Themen auch gesetzgebungsübergreifend miteinander verknüpfen und so schneller zu „Paketlösungen“ kommen, zumal unter Beteiligung des grünen Ministerpräsidenten *Winfried Kretschmann* aus Baden-Württemberg und des thüringischen Ministerpräsidenten *Bodo Ramelow* von der Linken eine sozusagen „ganz große Koalition“³¹ im Kanzleramt zusammenkommt, so dass die MPK auch bereits als das „eigentliche Regierungsorgan der Bundesrepublik“³² bezeichnet wurde.

Für komplexe und vielschichtige Verhandlungen wie beispielsweise die Mitte Oktober 2016 zustande gekommene Einigung über die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen kann man sich zugegebenermaßen schwerlich ein anderes Format vorstellen, um zumindest über die Grundzüge eines solchen Vorhabens Einigkeit zu erzielen. Wenn das MPK-Verfahren allerdings faktisch an die Stelle des üblichen Gesetzgebungsprozesses tritt und bei letzterem die politische Einigung nur noch formell nachzuvollziehen ist, machen es die Einigungen auf höchster Ebene faktisch unmöglich, politische Gegensätze öffentlich auszutragen und politische Unterschiede dadurch zu verdeutlichen. Gleichzeitig können durch den Wegfall der fachlich-administrativen Feinabstimmung von Gesetzen zwischen dem Bund und den Ländern innerhalb des regulären Bundesratsverfahrens Umsetzungshindernisse entstehen, die die Ergebnisse des MPK-Verfahrens weniger belastbar und weniger wirksam werden lassen.³³ Gerade bei zahlreichen zurückliegenden Gesetzgebungsvorhaben im Zusammenhang mit der Bewältigung des verstärkten Flüchtlingszuzuges seit September 2015 wurde dies augenscheinlich, als Fristverkürzungen im ersten und zweiten Durchgang sowie „unechte“ zweite Durchgänge das Bild prägten³⁴ und die Entmachtung der Länderkammer durch die „politische Umgehungsinstanz“³⁵ der MPK deutlich zum Vorschein kommen ließen.

31 *Martin Greive*, Merkl's Nebenregierung bei Kaminrunden, in: Die Welt vom 18. Juni 2016, S. 4.
32 *Albert Funk*, Landtagswahlen mit Folgen: Wie Winfried Kretschmann bei den Schwarzen landete, in: Der Tagesspiegel online vom 13. Mai 2016, <http://www.tagesspiegel.de/politik/landtagswahlen-mit-folgen-wie-winfried-kretschmann-bei-den-schwarzen-landete/13588762.html> (Abruf am 8. Oktober 2017).

33 Vgl. *Albert Funk*, Bund und Länder: Wir müssen reden, in: Der Tagesspiegel online vom 11. Februar 2014, <http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/bund-und-laender-wir-muessen-reden/9460470.html> (Abruf am 14. Juni 2016).

34 Vgl. *Albert Funk*, a.a.O. (Fn. 9); Bundesrat, Asyl- und Flüchtlingspolitik. Herausforderungen gemeinsam meistern, Themenseite, Stand 8. Juli 2016, Berlin, <http://www.bundesrat.de/DE/plenar/themen/asyl/asyl-node.html> (Abruf am 12. September 2016).

35 *Albert Funk*, Zehn Jahre Föderalismusreform: Einheit geht vor Vielfalt, in: Der Tagesspiegel online vom 2. September 2016, <http://www.tagesspiegel.de/politik/zehn-jahre-foederalismusreform-einheit-geht-vor-vielfalt/14490940.html> (Abruf am 18. Oktober 2016).

Neben dem parteiübergreifenden Austausch zwischen den Fachministern der Länder und des Bundes tauschen sich diese in unterschiedlichen Regelmäßigkeiten auch entlang von Parteizugehörigkeiten untereinander aus. Angelehnt an eine vom damaligen Bundeskanzler *Helmut Schmidt* im Jahre 1976 erstmals vorgenommene Unterscheidung der SPD-geführten Länder in „A-Länder“ und der unionsgeführten in „B-Länder“³⁶, orientieren sich die parteipolitischen Koordinierungsrunden der Fachminister an der jeweiligen Parteizugehörigkeit nach einem A-, B-, F- (FDP), G- (Bündnis 90/Die Grünen) und L- (Die Linke) Muster. Vor der Sitzung der jeweiligen Fachministerkonferenz, in einzelnen Bereichen jedoch in einem sehr viel engeren, mitunter sogar wöchentlichen Rhythmus besprechen sich so beispielsweise die A-Finanzminister, die B-Innenminister, die G-Umweltminister und die A-Arbeits- und Sozialminister oder deren Staatssekretäre, entweder persönlich oder in Telefonkonferenzen. Nicht selten nimmt ein Ressortchef aus dem Kreis, oft mit enger politischer Verankerung in Berlin und nicht selten auch mit einer aktiven Rolle innerhalb der jeweiligen Bundespartei, eine aktive Koordinationsfunktion für seine Partei wahr, die oft auch mit verstärkter medialer Aufmerksamkeit auf Bundesebene einher geht.

Eine weitere Möglichkeit, sich innerhalb einzelner Parteien auch zu konkreten Gesetzgebungsvorhaben zu koordinieren, besteht durch die institutionelle Verzahnung von Verantwortungsträgern im Bund und in den Ländern durch deren jeweilige Mitgliedschaft in den Vorständen oder geschäftsführenden Vorständen ihrer Parteien auf Bundesebene.³⁷ So gehören beispielsweise die Ministerpräsidenten von CDU und SPD kraft Amtes in zumindest beratender Funktion ihren jeweiligen Vorstandsgremien an, nicht selten sind sie in die entsprechenden Funktionen jedoch auch gewählt. Ferner finden sich unter den Mitgliedern der jeweiligen Vorstandsgremien häufig weitere Verantwortungsträger aus den Ländern, darunter beispielsweise zahlreiche Minister sowie eine Reihe von stellvertretenden Ministerpräsidenten aus jenen Ländern, in denen beide Parteien als kleinerer Koalitionspartner an der Regierung beteiligt sind. Diese enge Verzahnung von Verantwortungsträgern aus Bund und Ländern kann dazu beitragen, Bund-Länder-Konflikte bereits in der Positionierung der jeweiligen Partei abzumildern beziehungsweise bei ihrem Entstehen parteiintern auszutragen und einer Lösung zuzuführen.

Innerhalb des Bundesratsverfahrens verläuft die Koordination des Abstimmungsverhaltens eines Landes im Regelfall zwischen den betroffenen Fachabteilungen der Ministerien, deren politischer Hausleitung, der jeweiligen Regierungszentrale sowie der Landesvertretung in Berlin. Innerhalb der Länder wird dabei angestrebt, divergierende Voten einzelner Ressorts untereinander in Einklang zu bringen. Parallel hierzu und in stetiger Rückkopplung zueinander wird in Berlin zwischen den Landesvertretungen und gegebenenfalls auch gemeinsam mit der Bundesregierung und den Bundestagsfraktionen versucht, untereinander mehrheitsfähige Voten abzustimmen. In den jeweiligen Ländern obliegt die Federführung der politischen Koordination in Vorbereitung der Plenarsitzungen des Bundesrates in erster Linie den Bevollmächtigten der Länder. Bei diesen handelt es sich entweder um Politiker im Range eines Ministers beziehungsweise eines Staatssekretärs mit Kabinettsrang

36 Vgl. etwa *Klemens H. Schrenk*, a.a.O. (Fn. 25), S. 366; *Gerhard Lehmanbruch*, „A-Länder“ und „B-Länder“: Eine Anmerkung zum Sprachgebrauch, in: ZParl, 29. Jg. (1998), H. 2, S. 348 – 350; *Uwe Leonardy*, Parteien im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland: Scharniere zwischen Staat und Politik, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 1, S. 180 – 195, S. 182.

37 Vgl. *Uwe Leonardy*, a.a.O. (Fn. 36), S. 188 f.

oder um Beamte im Range eines Staatssekretärs ohne Kabinettsrang beziehungsweise um Beamte im höheren Dienst, in aller Regel mit institutioneller Verankerung in der jeweiligen Regierungszentrale und persönlich enger Anbindung beziehungsweise Vertrauensstellung zu seinem Regierungschef.³⁸ Zudem ist den Bevollmächtigten die jeweilige Vertretung ihres Landes beim Bund unterstellt.

In Berlin tauschen sich die Bevollmächtigten einmal wöchentlich in der Sitzung des Ständigen Beirats im Bundesratsgebäude miteinander aus und bereiten in diesem Forum nicht nur die Sitzungen des Bundesrates vor, sondern koordinieren sich auch mit der Bundesregierung und besprechen weitere gemeinsame Angelegenheiten. Im Vorfeld der wöchentlichen Sitzung des Ständigen Beirats treffen sich die A- und B-Bevollmächtigten in Vorbesprechungen, jeweils ergänzt um politische Vertrauenspersonen aus denjenigen Ländern, in denen die SPD beziehungsweise die CDU zwar an der Regierung beteiligt ist, nicht jedoch den Bevollmächtigten stellt. Ebenfalls beteiligt sind Vertreter der jeweiligen Bundestagsfraktion sowie der Bundesregierung, die für die Koordination der jeweiligen Regierungspartei sowie die Kontakte zu „ihren“ Ländervertretern zuständig sind.³⁹ Neben der Vorbereitung der Sitzung des Ständigen Beirats ist es die politische Hauptaufgabe dieser Besprechungen, geplante politische Initiativen frühzeitig zu koordinieren und das Abstimmungsverhalten, soweit dies (partei-)politisch geboten scheint, zu harmonisieren. Die Bevollmächtigten wiederum stehen innerhalb ihrer Länder in engem Kontakt zu den Chefs der Staats- und Senatskanzleien und besprechen Themen von besonderer politischer Bedeutung mit den jeweils zuständigen Fachministern ihres Landes. Ebenfalls wöchentlich tauschen sich die Chefs der Staats- und Senatskanzleien der A-Länder sowie die der B-Länder getrennt voneinander aus, zumeist in Form einer Telefonschaltkonferenz und unter Beteiligung des Chefs des Bundeskanzleramts beziehungsweise seines regierungsinternen Pendants des Koalitionspartners.⁴⁰

Informiert über die Vorbereitungen der jeweiligen Plenarsitzung sind die Bevollmächtigten nicht nur über ihre jeweiligen Fachreferenten, die ihrerseits im Länderkreis eng miteinander kommunizieren und sich für gewöhnlich im Vorfeld der Sitzungen ihrer Bundesratsausschüsse in politischen Vorbesprechungen nach parteipolitischen Muster zusammenfinden. Wichtig für die Vorbereitung der Plenarsitzungen sind zudem die ebenfalls länderübergreifenden politischen Vorbereitungsrunden auf Ebene der für die Bundesratskoordination zuständigen Referenten der Landesvertretungen, die sich, je nach parteipolitischer Couleur, in unterschiedlichen Phasen des dreiwöchigen Bundesratsdurchganges untereinander abstimmen. Während die A- und die G-Koordination sich insbesondere bei jeweils einem Treffen am Mittwoch der Koordinierungswoche über die anstehende Plenarsitzung des Bundesrates verständigt und dabei Themen der länderübergreifenden fachlichen

38 Vgl. *Klemens H. Schrenk*, a.a.O. (Fn. 25), S. 361.

39 Vgl. *Wolfgang Ismayr*, a.a.O. (Fn. 21), S. 251.

40 Vgl. *Daniel Friedrich Sturm*, Mächtiges Gremium: Wie die „Kraft-Runde“ rot-grüne Politik dirigiert, in: Die Welt online vom 26. Januar 2013, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article113143993/Wie-die-Kraft-Runde-rot-gruene-Politik-dirigiert.html> (Abruf am 11. Januar 2017); *Majid Sattar / Reiner Burger / Thomas Holl*, „A-Länderrunde“ der SPD: Currywurst statt Saumagen, in: FAZ online vom 20. November 2012, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/a-laenderrunde-der-spd-currywurst-statt-saumagen-11965585.html> (Abruf am 16. Dezember 2016).

wie politischen Koordinierung identifiziert und analysiert, treffen sich die Vertreter der B-Seite sowohl in der Koordinierungs- als auch in der Plenarwoche zur gegenseitigen Information und Abstimmung. Die in diesen Runden ausgemachten Tagesordnungspunkte werden im Folgenden innerhalb der Länder, soweit angebracht aber auch länderübergreifend im Kreise der Bevollmächtigten sowie gegebenenfalls auch der Fachminister mit dem Ziel einer gemeinsamen Linie erörtert.

Politische Themen von grundsätzlicher Bedeutung, zu denen sich auch nach der Runde der für die Bundesratskoordinierung zuständigen Referenten der Landesvertretungen keine gemeinsame Position abzeichnet und eine solche in der Folge auch auf der Ebene der Bevollmächtigten beziehungsweise der Fachminister nicht erreicht werden kann, werden für gewöhnlich in den nach Parteilinien sortierten Spitzenrunden am Vorabend der Bundesratssitzung besprochen. In der Landesvertretung von Nordrhein-Westfalen tagten bis zum Sommer 2017 unter Vorsitz der nordrhein-westfälischen Regierungschefin die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten sowie die von der SPD gestellten stellvertretenden Ministerpräsidenten in der so genannten Kraft-Runde, die mit dem Ende der Regierungszeit von *Hannelore Kraft* in die Leitung von *Olaf Scholz* überging und in die Landesvertretung von Hamburg umzog. Für gewöhnlich nehmen auch die Spitzen der Bundespartei und der Bundestagsfraktion sowie des „Vizekanzleramts“ an der Runde teil. Die Union trifft sich in entsprechendem Format zur „Merkel-Kauder-Runde“, die reihum in einer Vertretung derjenigen Länder tagt, in der die Union an der Regierung beteiligt ist. Bündnis 90/Die Grünen treffen sich zum „Grünen Kamin“ in der Landesvertretung von Baden-Württemberg, zu dem neben dem baden-württembergischen Ministerpräsidenten und den von den Grünen gestellten stellvertretenden Ministerpräsidenten weitere Politiker der grün mitregierten Länder sowie Vertreter der Bundespartei und der Bundestagsfraktion teilnehmen. Gleiches gilt für die politischen Vertreter der Linkspartei, die sich zur „Ramelow-Runde“ in der thüringischen Landesvertretung einfinden.⁴¹ Auch die Vertreter der FDP, die zwischenzeitlich weder im Bundestag noch in einer Landesregierung vertreten war, koordinieren sich im Vorfeld der Sitzungen der Länderkammer. Neben Themen, die am Folgetag im Bundesratsplenium zur Entscheidung anstehen, bieten diese Treffen auch die Möglichkeit, sich über mittel- bis langfristige Gesetzgebungsvorhaben sowie allgemeine politische Fragen und Strategien auszutauschen.⁴²

Allein schon aufgrund der Vielzahl der Entscheidungsträger, die in die politische Koordinierung in den 16 Ländern und mit dem Bund involviert sind, fällt es schwer, Gesetzmäßigkeiten der politischen Entscheidungsfindung und der dieser zugrunde liegenden informellen Koordinierungsstrukturen herauszuarbeiten. Hinzu kommt das grundsätzlich

41 Vgl. *Daniel Friedrich Sturm*, a.a.O. (Fn. 40); *Albert Funk*, a.a.O. (Fn. 33); *Markus Wehner*, a.a.O. (Fn. 8); *Cordula Eubel*, Am Drücker. Regierungsbeteiligung in elf von 16 Ländern: Ohne die Grünen geht im Bundesrat nichts mehr. Das wissen Kretschmann & Co – und nutzen es, in: *Der Tagesspiegel* online vom 13. Dezember 2016, <http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/die-gruene-macht-im-bundesrat-am-druecker/14967534.html> (Abruf am 13. Dezember 2016); *Christoph Hickmann*, SPD im Wahlkampf: Klassenbester, in: *SZ* online vom 20. Juni 2017, <http://www.sueddeutsche.de/politik/spd-im-wahlkampf-klassenbester-1.3553025> (Abruf am 2. November 2017).

42 Vgl. *Klemens H. Schrenk*, a.a.O. (Fn. 25), S. 370; *Uwe Leonardy*, a.a.O. (Fn. 36), S. 188 f.; *Majid Sattar* / *Reiner Burger* / *Thomas Holl*, a.a.O. (Fn. 40); *Cordula Eubel*, a.a.O. (Fn. 41).

nicht-hierarchische Verhältnis der Länder untereinander sowie der Länder mit dem Bund, obgleich sich selbstredend informelle Entscheidungs- und Hierarchiestrukturen herausbilden können, etwa durch die Ausübung bestimmter Koordinationsfunktionen, die oft auch zu Unterschieden im zumindest zugeschriebenen Einfluss führen können.⁴³ Ferner können Konflikte zwischen dem Bund und einzelnen oder allen Ländern sowie deren jeweilige Betroffenheit höchst unterschiedlicher Natur sein, was auch deren Bewältigung oft vom Einzelfall und zudem von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen abhängig werden lässt. Eine Rolle spielen sicherlich auch situative Faktoren in den unterschiedlichen politischen Abstimmungs- und Entscheidungsrunden. Dies gilt insbesondere für die Spitzenrunden am Vorabend der jeweiligen Plenarsitzungen, die nicht selten zu überraschenden und in dieser Form nicht vorhersehbaren Ergebnissen kommen, da gerade die Verhandlungsverläufe auf höchster Ebene schwer einschätzbar sind.

Dieser Umstand macht es schwierig, Empfehlungen für die Vertretung von Interessen gegenüber politischen Entscheidungsträgern im Bundesratsverfahren abzuleiten. Grundsätzlich gilt natürlich auch hier, dass ein in Ausarbeitung befindlicher Gesetzentwurf leichter in einer möglichst frühzeitigen Verfahrensphase verändert werden kann, in der der Entwurf noch nicht mit allzu vielen Beteiligten koordiniert worden ist. Je mehr Beteiligte einer geplanten Regelung bereits zugestimmt haben, desto schwieriger ist deren Modifizierung. Sollte ein Interesse aber noch nicht in einem von der Bundesregierung beschlossenen Gesetzentwurf verankert worden sein, kann ein Bezug hierauf in einer im ersten Durchgang des Bundesrates zu beschließenden Stellungnahme durchaus hilfreich sein, da diese Stellungnahmen Eingang in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren im Bundestag finden. Auf Länderseite sind die Fachminister und die Bevollmächtigten derjenigen Länder, die fachlich betroffen sind und über ein entsprechendes politisches Profil verfügen beziehungsweise kohärente politische Zielsetzungen haben, im Regelfall gute Ansprechpartner zur Interessenvermittlung.⁴⁴ Wenn diese zudem eine fachliche Koordinationsfunktion innerhalb ihrer Partei ausüben, die oft auch mit einer entsprechenden funktionalen Verankerung in der jeweiligen Bundespartei einhergeht, kann das die Berücksichtigung des vorgebrachten Interesses noch weiter begünstigen. Geschmälert sind die Erfolgchancen, wenn Anliegen erst nach den Ausschussberatungen vorgebracht werden.⁴⁵ Insgesamt sind die Erfolgsbedingungen von Lobbyismus jedoch von höchst unterschiedlichen, oft auch situativen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen abhängig, die Vorhersagen über die Erfolgchancen unkalkulierbar machen.⁴⁶ Dies gilt in gleicher Weise natürlich auch für die Entscheidungsprozesse im Bundesratsverfahren.

43 Vgl. *Albert Funk*, Bundesrat: Olaf Scholz sammelt Aufgaben, in: *Der Tagesspiegel* online vom 10. November 2015, <http://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/bundesrat-olaf-scholz-sammelt-aufgaben/12563224.html> (Abruf am 24. Oktober 2016).

44 Vgl. etwa *Manfred Mai*, Regieren mit organisierten Interessen: Lobbyismus im Wandel, in: *Karl-Rudolf Korte / Timo Grunden* (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden 2013, S. 307 – 315, S. 312.

45 Vgl. *Jürgen Lennartz / Günther Kiefer*, a.a.O. (Fn. 25), S. 191.

46 Vgl. etwa *Thomas von Winter*, Reichweite und Grenzen des Interessengruppeneinflusses auf politische Entscheidungen, in: *Information. Wissenschaft & Praxis*, 65. Jg. (2014), H. 3, S. 17 – 184, S. 182 f.

6. Letzter Ausweg? Der Vermittlungsausschuss

Wenn es trotz der gemeinhin umfangreichen fachlichen wie politischen Koordinierung bei unterschiedlichen Positionen zwischen der Länderkammer einerseits und dem Bundestag und der Bundesregierung andererseits innerhalb eines Gesetzgebungsverfahrens bleibt, die sich bis zur Abstimmung im zweiten Durchgang im Bundesrat nicht in Ausgleich bringen lassen, können im Rahmen des Vermittlungsverfahrens ein oder gegebenenfalls mehrere weitere Einigungsversuche unternommen werden. Im Erfolgsfall liegt mit dem Ergebnis des Vermittlungsverfahrens ein Einigungsvorschlag vor, der allerdings vom Bundestag und vom Bundesrat noch bestätigt werden muss, ehe das durch den Einigungsvorschlag modifizierte Gesetz in Kraft treten kann. Dem Vermittlungsausschuss selbst kommt somit keine übergeordnete Entscheidungsbefugnis zu; aber den von ihm vorgelegten Einigungsvorschlägen, die tatsächlich auch einen Kompromiss zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit im Vermittlungsausschuss beinhalten, stimmen Bundestag und Bundesrat in aller Regel im Nachgang auch zu. Dies unterstreicht die Gestaltungskraft, die dem Ausschuss gerade in Zeiten unterschiedlicher Mehrheiten zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat zukommt.⁴⁷

Als gemeinsamer Ausschuss des Deutschen Bundestages und des Bundesrates ist der Vermittlungsausschuss paritätisch mit je 16 Mitgliedern beider Organe besetzt, wobei innerhalb des Vermittlungsverfahrens auch die vom Bundesrat entsandten Mitglieder nicht an Weisungen gebunden sind, was die Kompromissfindung erleichtern soll. Auch wenn die Mitglieder der Länderkammer dadurch keiner formellen Rechenschaftspflicht gegenüber ihrer Landesregierung unterliegen, ist die politische Erwartung an sie offenkundig, sich im Nachgang zum erfolgreichen oder auch nicht-erfolgreichen Abschluss eines Vermittlungsverfahrens auch öffentlich zu erklären und das Ergebnis vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Haltung der jeweiligen Landesregierung zu bewerten. Eine solche Einordnung des Ergebnisses aus der eigenen Sicht untergräbt selbstverständlich nicht die Vertraulichkeit, der die Sitzungen des Vermittlungsausschusses unterliegen.

Von den 16 Mitgliedern des Bundestages darf jede Fraktion so viele Abgeordnete in den Ausschuss entsenden, wie es ihrem Stärkeverhältnis entspricht. Je nach parteipolitischer Konstellation im Bundestag und Bundesrat können die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse im Vermittlungsausschuss sehr unterschiedlich sein. Von Bedeutung kann dies werden, sofern die Mitglieder des Ausschusses, die den Oppositionsparteien im Bund angehören, die Mehrheit von 17 der insgesamt 32 Stimmen im Vermittlungsausschuss stellen, da dieser Beschlüsse gemäß § 8 seiner Geschäftsordnung mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder fasst. Liegt diese „Geschäftsordnungs-“ beziehungsweise „Verfahrensmehrheit“ bei den Oppositionsparteien, können diese beispielsweise auch die Beratung von Gesetzen im Ausschuss vertagen, ohne ein Vermittlungsverfahren förmlich zu beenden, was ihnen praktisch die Möglichkeit gibt, den Abschluss eines Vermittlungsverfahrens durch Verta-

47 Vgl. Henning Scherf / Christian Bucker, Der Vermittlungsausschuss: Stellung, Kompetenzen, Besetzung und Verfahren, in: Uwe Jun / Sven Leunig (Hrsg.), 60 Jahre Bundesrat, Baden-Baden 2011, S. 134 – 148, S. 134; Hans-Jörg Schmedes, Zwischen Konkurrenz und Konkordanz: Der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat in Zeiten gegenläufiger Mehrheiten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2017, S. 279 – 294.

gungsbeschlüsse hinauszuzögern. Denkbar ist ein solches Hinauszögern bis zum Ende der Wahlperiode, zu dem alle nicht abgeschlossenen Gesetzgebungsvorhaben dem Grundsatz der Diskontinuität unterfallen. Faktisch kann eine Verfahrensmehrheit der Opposition im Vermittlungsausschuss damit auch das Zustandekommen eines Einspruchsgesetzes durch anhaltende Vertagung im Vermittlungsausschuss verhindern.⁴⁸ Geht mit der Mehrheit im Vermittlungsausschuss auch eine Stimmenmehrheit im Plenum der Länderkammer einher, kann die Opposition zu allen Gesetzen den Vermittlungsausschuss anrufen und durch ihre Verfahrensmehrheit im Ausschuss deren Beratung immer wieder vertagen. Das eigentlich suspensiv angelegte Veto der Länderkammer bei Einspruchsgesetzen könnte sich somit als ein absolutes Veto auswirken.

Neben einer Verzögerung kann eine Verfahrensmehrheit der Regierungs- oder der Oppositionsseite auch ein Vermittlungsergebnis durch den Ausschuss gegen die jeweils andere Seite beschließen lassen, das dann zwar mehrheitlich zustande gekommen ist, aber eben gerade nicht auf einem Kompromiss beruht, der von beiden Seiten getragen wird. In einem solchen Fall spricht man, wie oben bereits dargestellt, von einem „unechten“ Vermittlungsergebnis, da es eben gerade nicht Ausdruck eines vermittelnden Kompromissvorschlages ist. Solche „unechten“ Ergebnisse können etwa zustande kommen mit dem Ziel, den öffentlichen Druck auf die jeweils andere Seite zum Einschwenken auf die eigene Linie zu erhöhen, führen aber im Regelfall nur dazu, dass entweder der Bundestag oder der Bundesrat die Zustimmung zu dem derart modifizierten Gesetz verweigert beziehungsweise erneut den Vermittlungsausschuss anruft, soweit das Anrufungsrecht des jeweiligen Organs durch eine bereits erfolgte Anrufung noch nicht verwirkt ist.⁴⁹

Das Ziel eines Vermittlungsverfahrens besteht darin, konfligierende Positionen zu einem Gesetz durch einen Einigungsvorschlag zum Ausgleich zu bringen. Zur Vorbereitung eines solchen Vorschlags können vom Vermittlungsausschuss auch Unterausschüsse oder Arbeitsgruppen eingerichtet werden, wovon insbesondere bei umfangreichen Gesetzen oder komplexen Vermittlungsverfahren, die eine hohe Expertise verlangen, Gebrauch gemacht wird. Üblicherweise sind auch den Sitzungen des Vermittlungsausschusses politische Vorbesprechungen der A- und B-Seite vorgeschaltet. Ausgehend von der Feststellung, dass dem Vermittlungsausschuss entsprechend der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens im Grundgesetz kein eigenes Gesetzesinitiativrecht zukomme, sondern er lediglich zwischen den zuvor im parlamentarischen Beratungsverfahren behandelten Regelungsalternativen vermittele, hat das Bundesverfassungsgericht den Dispositionsrahmen des Ausschusses in mehreren Entscheidungen dahingehend begrenzt, dass er Änderungsvorschläge lediglich auf Basis des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes und des vorherigen Gesetzgebungsverfahrens vornehmen kann.⁵⁰ Änderungsvorschläge des Vermittlungsaus-

48 Vgl. *Silke Podschull-Wellmann*, Die Tätigkeit des Vermittlungsausschusses in der siebzehnten Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Achtzehnte zeitliche Übersicht mit Fundstellen, Berlin 2013, http://www.vermittlungsausschuss.de/SharedDocs/auschuesse-terminen/va/ergebnis/taetigkeit-17wp-titel-lang.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Abruf am 8. Juli 2016), S. 37.

49 Vgl. *Jürgen Lennartz / Günther Kiefer*, a.a.O. (Fn. 25), S. 189. Siehe auch schon *Christian Dästner*, Der „unechte Einigungsvorschlag“ im Vermittlungsverfahren. Oder: Hat der Vermittlungsausschuß versagt?, in: ZParl, 30. Jg. (1999), H. 1, S. 26 – 40.

50 Vgl. *Oliver Borowy*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu den Kompetenzen des Vermittlungsausschusses. Auswirkungen auf die parlamentarische Praxis und Reformüberlegungen, in: ZParl, 41. Jg. (2010), H. 4, S. 874 – 902.

schusses sind somit inhaltlich an einen Rahmen gebunden, der aus Anträgen und Stellungnahmen der Bundestagsabgeordneten, des Bundesrates und der Bundesregierung zu dem zugehörigen Gesetz innerhalb des parlamentarischen Verfahrens im Bundestag besteht. Ferner ist der Dispositionsrahmen bezüglich seines Umfangs auf das jeweilige Anrufungsbegehren begrenzt, was im Falle eines oder mehrerer konkret vorgebrachter Anrufungsgründe und damit im Gegensatz zu einer offenen Anrufung den Vermittlungsausschuss in seinen Aktivitäten auf eben diese Gründe beschränkt.⁵¹ Vom Bundesverfassungsgericht bislang nicht beantwortet ist jedoch die Frage, wie es um den Dispositionsrahmen des Gremiums im Falle eines so genannten „unechten“ zweiten Durchganges bestellt ist, in dem der Länderkammer keine Möglichkeit gegeben war, zu dem Gesetz im Entwurfsstadium Stellung zu nehmen. Auch dies hat dazu geführt, dass Gesetzesänderungen, die außerhalb des jeweiligen Dispositionsrahmens liegen, für gewöhnlich in begleitenden Protokollerklärungen zugesagt werden.⁵²

Falls sich die Ausschussmitglieder nicht einigen können, kann das Vermittlungsverfahren frühestens in der dritten Sitzung zu dem Gesetz abgeschlossen werden. Zu beachten ist allerdings, dass einzelne Sitzungen auch vertagt oder unterbrochen werden können, so dass sich fortsetzende Sitzungen nicht notwendigerweise als eigenständige zählen. Sitzungen können aber bei entsprechenden Verfahrensmehrheiten auch en bloc abgehalten werden, wenn sich die Beteiligten einig in ihrer Uneinigkeit sind.⁵³

Wenn der Einigungsvorschlag das zugrunde liegende Gesetz modifiziert, stimmen zunächst der Deutsche Bundestag und anschließend der Bundesrat über das Gesetz in der neuen Fassung ab. Bestätigt der Vermittlungsausschuss das Gesetz, zu dem er angerufen worden ist, in unveränderter Form, ist eine erneute Beschlussfassung des Bundestages nicht erforderlich.

Vermittlungsverfahren sind allein schon im Hinblick auf logistische Aspekte recht aufwändig, insbesondere müssen die Vertreter der Länder – im Regelfall die jeweiligen Ministerpräsidenten – extra nach Berlin anreisen. Ein Vermittlungsverfahren kann zudem das zugehörige Gesetzgebungsverfahren erheblich verzögern. Es entspricht deshalb geübter Praxis, dass die Bundesregierung zur Vermeidung eines Vermittlungsverfahrens in einer im Bundesrat zum zugehörigen Tagesordnungspunkt zu Protokoll gegebenen Erklärung verbindliche politische Zusagen macht, die nicht selten zwischen dem Bund und einzelnen oder allen Ländern abgestimmt sind und eine Zustimmung im Bundesrat im Gegenzug zu inhaltlichen Zugeständnissen des Bundes ermöglichen sollen. Solche Zusagen erstrecken sich in diesem Zusammenhang in der Regel auf die Vorlage von Gesetzes- oder Verordnungsentwürfen, können aber auch die Verpflichtung zur Vornahme anderer Handlungen beinhalten.

Dem Vermittlungsausschuss kommt gerade in Zeiten gegenläufiger Mehrheitsverhältnisse eine große Gestaltungskraft zu.⁵⁴ Seine Ergebnisse finden im Regelfall hohe politische Akzeptanz sowie die Bestätigung des Bundestages und des Bundesrates, was ihn zu einer

51 Vgl. *Silke Podschull-Wellmann*, a.a.O. (Fn. 48), S. 44 ff.; *Jürgen Lennartz / Günther Kiefer*, a.a.O. (Fn. 25), S. 189.

52 Vgl. *Jürgen Lennartz / Günther Kiefer*, a.a.O. (Fn. 25), S. 187.

53 Vgl. ebenda, S. 189.

54 Vgl. etwa *Henning Scherf / Christian Bucker*, a.a.O. (Fn. 47), S. 148.

„effizienten Institution politischer Deliberation“⁵⁵ werden lässt. In der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, deren Schlussphase von gegenläufigen Mehrheiten gekennzeichnet war, hat sich dies eindrucksvoll unter Beweis gestellt: Zwar wurde der Vermittlungsausschuss zu 43 von insgesamt 544 Gesetzesvorhaben angerufen, doch ist nur eines davon aufgrund einer abschließenden Zustimmungsverweigerung der Länderkammer nicht zustande gekommen.⁵⁶

7. *Resümee: Koordinierungsstrukturen der Gesetzgebung im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik*

Der Bundesrat verkörpert das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischer Konkurrenzdemokratie und bundesstaatlicher Verhandlungsdemokratie und steht in dessen Mittelpunkt. Er ist eine zentrale Komponente der im Grundgesetz angelegten Verschränkung und Balancierung der öffentlichen Gewalt. Das föderale Miteinander zwischen dem Bund und den Ländern wird dabei überlagert von den Strukturen und Gesetzmäßigkeiten des Parteienwettbewerbs. Parteien und ihre internen Aushandlungsmechanismen wirken eng an der Kompromissuche im Bundesstaat mit, was in Abhängigkeit von den jeweiligen Mehrheitsverhältnissen zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat unterschiedliche Folgen für die Verhandlungsarena zwischen Bund und Ländern haben kann.

Das Spannungsverhältnis zwischen föderaler Verhandlungslogik und parteipolitischer Wettbewerbslogik zeigt sich sehr deutlich an den Entscheidungsprozessen der Länderkammer. Diese sind durch ein Ineinandergreifen von formell-administrativen und informell-politischen Koordinierungsstrukturen geprägt, wofür insbesondere die organisatorischen Verbindungen zwischen den staatlichen Strukturen des föderalen Gefüges und den parteipolitischen Strukturen auf Bundes- und Landesebene verantwortlich zeichnen. Die administrativen Mechanismen ermöglichen die Entscheidungsfindung in einem eng strukturierten und stark fokussierten, zugleich jedoch inhaltlich offenen Verfahren, das mit hohen Hürden zur Mehrheitsfindung versehen ist. Gleichzeitig sind die administrativen Entscheidungsverfahren auf die Vorstrukturierung des politischen Prozesses ausgerichtet, für den sie eine entlastende Wirkung entfalten. Der politische Entscheidungsprozess ist durchaus komplex und im Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteurskonstellationen, die für eine Mehrheit in der Länderkammer benötigt werden, auch von situativen Rahmenbedingungen und unterschiedlich gelagerten Interessen abhängig, was ihn gerade bei umstrittenen Entscheidungen wenig kalkulierbar macht. Parteipolitische Erwägungen spielen in der Entscheidungsfindung eine Rolle, können jedoch von föderalen Gesichtspunkten oder landesspezifischen Interessen durchaus überlagert werden.

Als Institution muss der Bundesrat mit seinen Mitwirkungs- und Vetomöglichkeiten deshalb in engem Zusammenspiel mit den anderen Komponenten des Regierungssystems gesehen und bewertet werden, insbesondere den bundesstaatlich organisierten und zentra-

⁵⁵ Roland Lhotta, Konsens und Konkurrenz in der konstitutionellen Ökonomie bikameraler Verhandlungsdemokratie. Der Vermittlungsausschuss als effiziente Institution politischer Deliberation, in: Heinrich Oberreuter / Uwe Kranenpohl / Martin Sebaldt (Hrsg.), Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung, Wiesbaden 2002, S. 93 – 117.

⁵⁶ Vgl. Hans-Jörg Schmendes, a.a.O. (Fn. 47).

lisierten Parteien. Vor allem die beiden Volksparteien mit ihren engen organisatorischen, personellen und inhaltlichen Verzahnungen zwischen der Bundes- und der Landesebene sowie ihrem umfassenden programmatischen Anspruch, der darauf ausgerichtet ist, vielfältigste Interessenlagen in Ausgleich zu bringen, wirken bereits an sich als konsensfördernde Vermittlungsinstitutionen und befördern dadurch die konsensuale Entscheidungsfindung zwischen dem Bund und den Ländern. Im Ergebnis führt die geteilte Souveränität im Bundesstaat deutscher Prägung in Phasen konträrer Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat zu einer Verstärkung konsensdemokratischer Praktiken, so dass die Zusammenarbeit im föderalen Miteinander gerade in Zeiten des „divided government“ 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. Zwar kann sich das Erreichen eines konstruktiven Ausgleichs regionaler und politischer Interessen durchaus als schwerfällig und langwierig erweisen, kommt aber dennoch zustande. Ob derart ausgehandelte Lösungen sich im Ergebnis weniger effektiv und weniger effizient erweisen als die ursprünglichen Vorschläge, dürfte stark bezweifelt werden. Abschließend dürfte sich dies allerdings nicht beantworten lassen, da Effektivität und Effizienz keine eindeutig zu bewertenden politischen Kategorien sind und auch nicht sein können.

Fraglich ist, welche Auswirkungen die vor allem in jüngster Zeit zunehmende Fragmentierung und die mit ihr einhergehende Ausdifferenzierung der Parteiensysteme in den Ländern und im Bund sowie die Auflösung klassischer parteipolitischer Blockbildungen auf die formellen wie informellen Entscheidungsprozesse im kooperativen Föderalismus künftig haben werden. Hierbei fallen zunächst die mittlerweile fünf Bundesländer auf, deren Regierungen sich auf drei Koalitionsparteien stützen. Derartige Arrangements dürften sich nicht nur als koordinierungsintensiver als Koalitionen aus zwei Parteien erweisen, sondern auch als inhaltlich heterogener, was die Summe der Landesinteressen an sich ebenfalls vielfältiger und heterogener machen dürfte. Zudem lösen sich die klassischen parteipolitischen Blöcke, die früher unter der Kategorisierung in A- und B-Länder zusammengefasst worden sind, zunehmend auf. Neben Union und SPD stellen seit geraumer Zeit auch die Grünen und die Linke jeweils einen Ministerpräsidenten. Des Weiteren ist Bündnis 90/Die Grünen nicht mehr auf Koalitionen mit der SPD beschränkt, sondern regiert in mittlerweile mehreren Ländern mit CDU und FDP, was ihren Orientierungsrahmen und damit den zu überbrückenden Spannungsbogen zweifellos vergrößert.

Insgesamt dürfte sich diese gestiegene Vielfalt in den Ländern und in der Länderkammer in steigenden Koordinierungsbedürfnissen zwischen den Ländern und mit dem Bund sowie in ebenfalls steigenden Konsenserfordernissen niederschlagen. So lange sich jedoch auch in Zukunft im Parteiensystem keine Kraft dauerhaft etablieren kann, die von radikaler Konfliktorientierung geprägt ist, spricht vieles dafür, dass sich an der grundlegenden konkordanzdemokratischen Ausprägung des föderalen Gefüges der Bundesrepublik wenig ändern wird. Das Regieren dürfte unter diesen Umständen zwar schwieriger, aber deshalb nicht zwangsläufig auch blockadeanfälliger werden.