

Eine beeindruckende Studie zum „Maschinenraum“ des Bundesrats und zur Rolle von Parteipolitik in seinen Ausschüssen

Martin Große Hüttmann

Markus M. Müller, Roland Sturm, Patrick Finke und Antonios Souris 2020: Parteipolitik im Bundesrat. Der Bundesrat und seine Ausschüsse, Nomos, Baden-Baden.

Am 12. Februar 2021 ist der Bundesrat in Berlin zu seiner 1000. Sitzung zusammgetreten. Zu Ehren dieses Jubiläums war der Bundespräsident anwesend. Nach einer kurzen Ansprache von Frank-Walter Steinmeier ging der Bundesrat, wie es in einer Mitteilung lapidar heißt, „sprichwörtlich zur Tagesordnung“ über – es galt 85 Vorlagen zu beraten.¹ Obwohl der Begriff „Beraten“ hier einen falschen Eindruck von der Arbeitsweise des Plenums des Bundesrates vermitteln könnte. Beratungen im Sinne von Deliberation und des Wechselspiels von Rede und Gegenrede sind nicht das, was den Bundesrat und seine Arbeit prägen, wenn er im Plenum zusammentritt. Es werden natürlich viele Reden gehalten im Bundesrat, aber diese verfolgen nicht den Zweck, andere Mitglieder des Gremiums von der eigenen Position zu überzeugen. Viele Reden werden einfach auch nur zu Protokoll gegeben. Wenn der Bundesrat freitags zusammentritt, dann ist die Hauptarbeit meist längst erledigt – es geht in den Sitzungen in erster Linie darum, die vorausgeschaltete Arbeit der Fachausschüsse des Bundesrates, die Runden der Fachminister:innen oder auch die Beratungen der Ministerpräsidentenkonferenzen in einer, wie die Autoren schreiben, „beinahe notariell-diplomatischen Sitzungssituation“ (S. 265) öffentlich zu dokumentieren. Es herrscht im Bundesrat auch in der Regel eher ein „Kammerton“ (Herles). Er arbeitet „hochgradig effizient“. Die Autoren haben errechnet, was das heißt: „Bis 2002 wurde ein Tagesordnungspunkt im Median zwölf bis 16 Minuten verhandelt, 2012 waren es nicht mehr als vierinhalb Minuten“ (S. 266).

Die Frage, die im Zentrum dieser Studie steht, geht aus dem Titel hervor und steht im ersten Satz der Einleitung: „Welchen Platz hat Parteipolitik im Bundesrat?“ (S. 15). Nach Ansicht der Autoren ist diese Frage eines der „großen Rätsel der Bundesratsforschung“ (ebd.). Warum dieses politikwissenschaftliche „Rätsel“ bislang nicht systematisch angegangen worden ist, erläutern Müller, Sturm, Finke und Souris ausführlich in der Einleitung und an vielen anderen Orten ihrer sehr lesenswerten und von der DFG geförderten Studie. In der wissenschaftlichen Debatte und auch in der medial vermittelten Öffentlichkeit wird zwar seit langem über die Bedeutung der Parteipolitik im Bundesrat diskutiert, aber eher auf der Basis anekdotischer Evidenz und aufgrund tagesaktueller Entwicklungen: Diese Debatten kommen immer dann auf, wenn der Bundesrat – in ganz wenigen Fällen – tatsächlich als „Blockinstrument“ genutzt wird und als „Veto-Spieler“ agiert. Wissenschaftlich systematisch und auf einer breiten empirischen Basis untersucht wurde diese Frage, wie gesagt, bislang nicht. Die Frage, ob und inwiefern Parteipolitik die Arbeit

1 Bundesrat Kompakt: 1000. Sitzung: Ein Ehrengast und viele Beschlüsse, 12.02.2021, Berlin.

des Bundesrates bestimme, erinnere, so Müller et alii, an „Schrödingers Katze“ in der schwarzen Kiste, die gleichzeitig da ist und auch nicht (S. 15).

Die empirisch wie auch theoretisch-konzeptionell und methodisch sehr überzeugend angelegte Studie konzentriert sich auf die Arbeit der Ausschüsse des Bundesrates. Denn die Ausschussarbeit sei „immer konkret und immer konkret an Sachfragen ausgerichtet“ (S. 22). Das, was die Autoren als „Parteipolitik“ definieren, „diagnostizieren“ sie „anhand des Abstimmungsverhaltens der Entscheidungsakteure in den Ausschüssen“ (S. 23). Damit lässt sich das, was untersucht wird, auch quantifizieren. Das Autorenteam hat dabei keine Mühen gescheut: Sie haben für ihre Untersuchung zunächst einen neuen Datensatz geschaffen. In der Bibliothek des Bundesrates wurden nach eigenen Angaben über drei Jahre hinweg zehntausende Dokumente zur Ausschussarbeit des Bundesrates ausgewertet. Dieser Datensatz, der für weitere Forschungsarbeiten auf „Harvard Dataverse“ online zur Verfügung gestellt ist, umfasst „über 800.000 individuelle Abstimmungsentscheidungen in über 51.000 Ausschussentscheidungen seit der Deutschen Einheit“ (S. 23). Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 1991 bis 2013. Die Autoren konnten mit diesem Verfahren eine „Landkarte der Regierungsbeteiligungen“ erstellen und „sitzungsscharf die Voten der Länder den Parteien zuordnen“ (S. 265). Im Anhang des Bandes sind das ausführliche Codebuch, die genannte „Landkarte“ sowie die einzelnen Ausschussbesetzungen in tabellarischer Form dargestellt. Der Band überzeugt jedoch nicht nur aufgrund der Quantifizierung; er bietet darüber hinaus auch qualitativ angelegte Analysen und untersucht in kleinen Fallstudien die Arbeit einzelner Ausschüsse und Beratungsgegenstände. Im Kapitel zum Finanzausschuss wird zum Beispiel die Bearbeitung von drei konkreten Gesetzen im Detail untersucht. Natürlich wird auch die Frage diskutiert, welche Konsequenzen die Vielfalt an Koalitionsregierungen auf Länderebene für den Bundesrat und seine (Ausschuss-)Arbeit hat. Eine Folge davon ist, dass die jahrzehntelang gebräuchliche und nützliche A-/B-Länder-Logik inzwischen an Bedeutung verloren hat, weil der Bundesrat in seiner parteipolitischen Zusammensetzung seit Jahren schon sehr viel bunter geworden ist. Die Frage, welche Parteien im Bundestag und welche im Bundesrat in der „Opposition“ sind, ist in einem von Union und SPD dominierten Parteiensystem leichter zu beantworten als in einem „fluiden Parteiensystem“ (Oskar Niedermayer) heute, wo es – mit Ausnahme der AfD – alle denkbaren Kombinationsmöglichkeiten an Koalitionen auf Landesebene gab bzw. gibt. Mit ihrem Blick in die Ausschussarbeit des Bundesrates, also in den „Maschinenraum föderaler Willensbildung“ (S. 33), wurde der politikwissenschaftlichen Föderalismus-, Parteien- und auch der Policy-Forschung ein neuer Weg aufgezeigt. Damit lässt sich die „Blackbox“ der föderalen Parteidemokratie sehr viel besser ausleuchten und auch die Rolle des Bundesrates in der deutschen Politik differenzierter bewerten. Im Schlusskapitel des Bandes werden die Ergebnisse knapp zusammengefasst: „Es gibt keine systematische Überlagerung von Entscheidungen in den Ausschüssen des Bundesrates durch Parteipolitik“ (S. 267); die Befunde stützen aber die These von der „Schere im Kopf“, die besagt, dass Bundesregierungen, die mit „ungünstigen Mehrheitsverhältnissen[n] im Bundesrat[]“ konfrontiert seien, diese Ausgangslage von Anfang an in ihren Gesetzesvorhaben „einpreisen“ und gar nicht erst mit Maximalforderungen in die Beratungen mit den Ländern gehen (ebd.).

Der Band „Parteipolitik im Bundesrat“ ist ein Meilenstein der neueren deutschsprachigen Föderalismus-Forschung; er liefert darüber hinaus auch zahlreiche Anknüpfungspunkte für die internationale Forschung über die Rolle von zweiten föderalen Kammern. Der Band ist nicht nur ein sehr willkommener Beitrag zur politikwissenschaftlichen Föderalismus-Forschung, sondern auch allen, die in der föderalen Praxis tätig sind, sehr zur Lektüre zu empfehlen.

