Schriften zum Föderalismus | 6

Hans-Jörg Schmedes

Der Bundesrat in der Parteiendemokratie

Aufgabe, Struktur und Wirkung der Länderkammer im föderalen Gefüge

Nomos

Die Reihe „Schriften zum Föderalismus“
wird herausgegeben von

Prof. Dr. Frank Decker, Bonn
Prof. Dr. Roland Lhotta, Hamburg

Band 6

Hans-Jörg Schmedes

Der Bundesrat in der Parteiendemokratie

Aufgabe, Struktur und Wirkung der Länderkammer im föderalen Gefüge

Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5509-7 (Print)

ISBN 978-3-8452-9693-7 (ePDF)

1. Auflage 2019
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Über dieses Buch

Der Föderalismus in Deutschland ist besser als sein Ruf. Gleiches gilt für den Bundesrat, über den die Länder an den politischen und administrativen Entscheidungen des Bundes mitwirken. Öffentlich wird indes vorwiegend die Vetomacht des Bundesrates thematisiert und problematisiert. Erst vor wenigen Wochen, am 20. Oktober 2018, warnte ein Kommentar in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung wieder vor der Blockadekraft der Länder, die sich früher gerne gegen den Bund gerichtet habe, aufgrund der bunten Mischung von Koalitionen in den Ländern mittlerweile jedoch zunehmend zu einer Selbstblockade der Länderkammer führe. Es mag sein, dass beide Vorhaltungen das theoretisch existierende Blockadepotential des Bundesrates zutreffend beschreiben – in der Praxis der Gesetzgebung stimmt aber bislang weder die eine noch die andere Behauptung.

Der föderale Staatsaufbau der Bundesrepublik im Allgemeinen und die Verfahren des Bundesrates im Besonderen sind nicht ganz einfach nachzuvollziehen. Dies mag der Hauptgrund dafür sein, dass sich die mediale Auseinandersetzung mit der Länderkammer allzu gerne auf ihr parteipolitisches Blockadepotential konzentriert, vor allem aber reduziert. Zumindest war dies mein Eindruck, als ich zwischen 2010 und 2017 das Wirken des Bundesrates aus der Nähe beobachten und mit seiner öffentlichen Wahrnehmung vergleichen konnte, zunächst als Beschäftigter in der Landesvertretung von Rheinland-Pfalz, kurz darauf als Mitarbeiter der Landesvertretung von Baden-Württemberg.

Bereits zu Beginn dieser Zeit hatte ich die Überlegung, die formellen, insbesondere aber auch die informellen Rahmenbedingungen der Bund-Länder-Koordinierung zu Papier zu bringen. Eine Übergangsphase zwischen zwei Berufsstationen gab mir die Gelegenheit, Material hierfür zu sammeln und das Vorhaben in die Tat umzusetzen. Hieraus ergaben sich im Jahr 2017 Veröffentlichungen in der *Zeitschrift für Parlamentsfragen* und dem *Jahrbuch des Föderalismus 2017*. Die nun vorliegende Monographie erweitert, ergänzt und aktualisiert diese beiden Veröffentlichungen. Der Text reflektiert den Stand von Ende November 2018 und transportiert, sofern Meinungen in der Darstellung enthalten sind, ausschließlich meine persönliche Auffassung.

Meine Frau Anne hat mich immer wieder bestärkt und ermutigt, das Vorhaben anzugehen und das Manuskript auch wirklich abzuschließen. Hierfür wie für vieles andere bin ich ihr sehr dankbar.

Prof. Dr. Frank Decker hat das Projekt auf vielfältige Weise unterstützt und begleitet. Im Sommer 2018 hat er zudem eine erste Fassung des Manuskriptes redigiert und mit hilfreichen Anmerkungen versehen, von denen die nun vorliegende Fassung des Buches sehr profitiert hat. Gleiches gilt für zahlreiche hilfreiche Hinweise von Maria-Luise Löper. Beiden bin ich für ihre Hilfe dankbar. Ebenfalls danke ich dem Bundesrat, der durch einen Druckkostenzuschuss die Veröffentlichung des Buches erleichtert hat.

Hans-Jörg Schmedes Berlin, 30. November 2018

Inhaltsverzeichnis

1 Föderalismus in Deutschland: Politisch zu bunt? 11

2 Der Bundesrat im Institutionengefüge der Bundesrepublik: Ein vertikales Element in der horizontalen Gewaltenverschränkung 22

3 Föderalismus in Deutschland: Von den Fürstentümern des Mittelalters zum unitarischen Imperativ der Bundesrepublik 28

4 Der Bundesrat im politischen System Deutschlands: Aufgaben, Verfahrensgrundlagen und Einfluss der Länderkammer 32

5 Entscheidungsfindung im Bundesrat: Die administrativen Abläufe 38

6 Entscheidungsfindung im Bundesrat: Die politische Koordination im Bund-Länder-Gefüge 45

7 Der Vermittlungsausschuss: Forum zur Kompromissfindung mit hoher Gestaltungskraft 56

8 Institutionelle Blockaden durch inkongruente Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat? Erkenntnisse aus der 17. und der 18. Wahlperiode 62

8.1 Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, im Bundesrat und im Vermittlungsausschuss in der 17. und 18. Wahlperiode: Von gleichlaufenden Mehrheiten zur komplexen Vielfalt 65

8.2 Gesetzgebung in der 17. Wahlperiode: Konsens trotz Konkurrenz 75

8.3 Gesetzgebung in der 18. Wahlperiode: Kompromisse trotz wachsender Vielfalt 88

8.4 Fazit: Pragmatismus und Vertrauen trotz Konkurrenz und Fragmentierung in den Jahren 2009 bis 2017 98

9 Resümee: Gesetzgebung im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik 101

Literatur 107

Übersichts- und Tabellenverzeichnis

Übersicht 1:	Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, Bundesrat und Vermittlungsausschuss im Herbst 2018 (Stichtag: 30.11.2018)	14
Übersicht 2:	Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, Bundesrat und Vermittlungsausschuss zu Beginn der 17. Wahlperiode (Stichtag: 10.11.2009)	66
Übersicht 3:	Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, Bundesrat und Vermittlungsausschuss zu Beginn der 18. Wahlperiode (Stichtag: 18.01.2014)	69
Übersicht 4:	Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, Bundesrat und Vermittlungsausschuss am Ende der 18. Wahlperiode (Stichtag: 23.09.2017)	72
Tabelle 1:	Übersicht über die nicht verkündeten Gesetze der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestages	76
Tabelle 2:	Übersicht über die nicht verkündeten Gesetze der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages	89

1 Föderalismus in Deutschland: Politisch zu bunt?

Beschäftigen sich die Medien mit der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern im Allgemeinen und dem Zusammenspiel zwischen Deutschem Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung im Besonderen, wird häufig gerade die im Grundgesetz angelegte Verschränkung und Balancierung der öffentlichen Gewalten sowie die daraus resultierende Verlangsamung von Entscheidungsprozessen problematisiert. Vor allem in Zeiten divergenter Mehrheitsverhältnisse zwischen Bundestag und Bundesrat kommt die Sorge vor rein parteitaktisch motivierten Blockaden der Länderkammer hinzu, die dem Bundesrat in der öffentlichen Wahrnehmung eine eher negative Konnotation verleiht (vgl. Lhotta 2003: 17). Die Wunschvorstellung, dass Bundesregierungen in Deutschland „durchregieren" können müssen, scheint sich gerade unter den journalistischen Beobachtern des deutschen Politikbetriebs wacker zu halten. Dass „Rot-Rot-Grün die Kanzlerin nachhaltig fesselt", stellte beispielsweise Robert Roßmann (2013) in einem Kommentar in der Süddeutschen Zeitung zwei Tage nach der niedersächsischen Landtagswahl Ende Januar 2013 fest. Die Wahl hatte nicht nur die Amtszeit der schwarz-gelben Landesregierung beendet und eine rot-grüne Regierung ins Amt gebracht, sondern dadurch den drei damaligen Bundestags-Oppositionsparteien von SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und Die Linke auch erstmals wieder eine eigenständige Mehrheit im Bundesrat beschert. Mit dieser Mehrheit könne Rot-Rot-Grün nun alle Gesetzentwürfe der Bundesregierung blockieren, was laut Roßmann (2013) die „Tektonik der Macht in Deutschland" verändere: „Angela Merkel konnte schon lange nicht mehr durchregieren, jetzt kann sie nicht einmal mehr regieren." Auch wenige Tage nach der Bundestagswahl vom 24. September 2017 attestierte Robert Roßmann (2017) dem Bund-Länder-Gefüge die „Gefahr einer blockierten Republik" – nun allerdings nicht mehr durch gegenläufige Mehrheiten wie noch im Jahr 2013, sondern angesichts der Existenz von sieben Parteien im Deutschen Bundestag und insgesamt 13 parteipolitisch unterschiedlichen Koalitionsarrangements in den 16 Ländern durch eine komplexe parteipolitische Vielfalt, die es immer schwieriger mache, Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu organisieren (vgl. auch Decker 2018: 121-147). Ähnlich argumentiert Jasper von Altenbockum am 20. Oktober 2018 in einem Kommentar in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ 2018): Er sieht den Bundesrat an-