

Die Bundsratsausschüsse – ein Blick in den Maschinenraum der Bundesgesetzgebung¹

Patrick Finke, Antonios Souris, Roland Sturm, Richard Zensen

Zusammenfassung:

Wie der Deutsche Bundestag hat auch der Bundesrat Ausschüsse, in denen die Bundesgesetzgebung vorbereitet wird. Die Plenarsitzungen des Bundesrates finden im Drei-Wochen-Rhythmus statt. Nicht selten werden hier über einhundert Tagesordnungspunkte behandelt, ein Arbeitspensum, das ohne die Vorarbeit der Ausschüsse nicht zu bewältigen wäre. In den Ausschüssen findet also Politik auf entscheidendem Niveau statt, aber nur selten unter Mitwirkung von Regierungsmitgliedern der Landesregierungen.

Parlament der Oberregierungsräte?

Die spöttische Charakterisierung des Bundesrates als „Parlament der Oberregierungsräte“, die dem ersten Bundespräsidenten Theodor Heuss zugeschrieben wird, bezieht sich vor allem darauf, dass in den Ausschüssen Beamtinnen und Beamte den Hauptteil der Arbeit leisten. Dies ist zum einen durch die Arbeitsbelastung im Bundesrat begründet, die von Spitzenpolitikerinnen und -politikern der Länder neben den Dienstgeschäften in den Landesministerien schwerlich zu bewältigen ist. Zum anderen dient die Beteiligung der Verwaltungsfachleute der Länder dazu, ihren Sachverstand in die Bundesgesetzgebung einzubringen, Gesetze damit anwendbarer zu machen und dadurch „(...) dem Bund - auf der Ausschussebene insbesondere den Ministerien des Bundes – bei der Beratung von Vorlagen ebenbürtig gegenüber zu treten.“²

Je älter die Bundesrepublik wurde und je komplexer politische Prozesse wurden, desto seltener nahmen Regierungsmitglieder an den Ausschusssitzungen teil. Während



**Patrick Finke M.A.
Antonios Souris M.A.
Prof. Dr. Roland Sturm
Richard Zensen B.A.**
alle:
Friedrich-Alexander-
Universität Erlangen-
Nürnberg
Institut für Politische
Wissenschaft

Karlheinz Neunreither³ für das Jahr 1955 noch ein PolitikerInnen-BeamtenInnen-Verhältnis von eins zu zwei feststellte, lag dieses Verhältnis im Jahr 1992 bereits bei eins zu neun, im Jahr 2002 bei eins zu zehn und im Jahr 2012 sogar bei eins zu 15. Nur der Finanzausschuss tagt regelmäßig in vollständiger politischer Besetzung. Die Länder werden in den übrigen Ausschüssen fast ausschließlich von Beamtinnen und Beamten vertreten.

Tabelle 1: Ländervertretung in den Ausschusssitzungen

Jahr	Zahl der Sitzungen	Politische Vertretung	Vertretung durch Ministerialbürokratie
1955	131	446	811
1992	197	299	2840
2002	171	259	2463
2012	151	152	2264

Aufgeführt ist nur der/die jeweils ranghöchste VertreterIn eines Landes bei einer Ausschusssitzung.

Die Abwesenheit von Politikerinnen und Politikern in den Ausschüssen resultiert indes nicht in einer Abwesenheit politisch legitimer Willensbildung wegen gänzlicher Übernahme des Bundesratsverfahrens durch die Ministerialbürokratie. Dies verhindert die Weisungsgebundenheit der Beamtinnen und Beamten bei ihrer Ausschussarbeit. Sie unterliegen Weisungen, die von den politischen Leitungen der Ministerien definiert werden. Der Grad der inhaltlichen Steuerung der Länderbeauftragten in den Bundesratsausschüssen variiert jedoch. Unsere Fachgespräche mit Verfahrensbeteiligten und auch die Literatur zu den Ausschüssen bezeugen als Regelfall, dass die Landesministerien alle Tagesordnungspunkte einer Ausschusssitzung fachlich vorbereiten. Die konkreten Handlungsanweisungen an die Länderbeauftragten in den Ausschüssen sind aber selten so detailliert, dass jedwede Stellungnahme oder Abstimmung geregelt ist. Nur in Einzelfällen, etwa bei für das Land politisch sehr bedeutsamen Vorhaben, gibt es klare ministeriale Vorgaben. Die Beamtinnen und Beamten agieren in den Ausschüssen also eher innerhalb eines Entscheidungskorridors und müssen sich häufig, „(...) in den mutmaßlichen Willen der eigenen Landesregierung und des Ressortministers (einfühlen) und gleichsam in ‚Geschäftsführung ohne Auftrag‘ (...) handeln“.⁴ Ein gewisser Ermessensspielraum ist aus Sicht der Praxis auch notwendig, weil sich eine unvorhergesehene Abstimmungssituation aus der Diskussion heraus oder auch ad hoc gestellte Anträge anderer Länder ergeben können.

Aufgrund der Dominanz von (meist juristisch geschulten) Beamtinnen und Beamten ist die „Fachlogik“, also die inhaltsbezogene und sachliche Argumentation, ein strukturprägendes Merkmal der Ausschussarbeit. Diese wird in der Selbstbeschreibung des Bundesrates⁵ als „praktische Millimeterarbeit“ charakterisiert, bei der es weniger um „spektakuläre Dinge“ als um eine sachverständige Mitgestaltung und Kontrolle von Gesetzgebung, Rechtsetzung und Verwaltung geht. Dabei haben sich die Länder auf bestimmte Themen spezialisiert, in der Wirtschaftspolitik Bremen beispielsweise auf Schifffahrt oder Hessen auf das Bankenwesen. Zudem sind Koordinations- und Informationsstrategien etabliert worden. Im Rahmen der Fachministerkon-

ferenzen der Länder wurden beispielsweise Arbeitskreise gebildet, in denen sich die für gleiche Materie zuständigen Fachleute in den Ministerien regelmäßig austauschen. Dabei gibt es Veranstaltungsformate, an denen nur die Länder teilnehmen und solche zum Dialog zwischen Bund und Ländern.

Vorbereitungsort parteipolitischer Blockaden?

Deutschland ist eine Parteiendemokratie. Auch die Landesregierungen werden von Parteien getragen, welche die zentrale Rolle bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung spielen. Spätestens seit den 1970er-Jahren gehört die Parteipolitik im Bundesrat zu den wichtigen Topoi politikwissenschaftlicher wie politischer Diskurse zur Funktionsfähigkeit der Institutionen des deutschen Regierungssystems. In den 1950er Jahre nutzte die Politik den Bundesrat noch wenig als parteipolitische Arena, was auch durch die politische Heterogenität der Koalitionen auf Landesebene erschwert wurde. In den 1970er Jahre änderte sich das grundlegend, auch weil das gefestigte „Zwei-ein-halb Parteiensystem“ (mit der FDP als entscheidender Kraft für die Regierungsbildung) das Herausbilden von Pro- und Kontrakoalitionen gegenüber der Bundesregierung auf Landesebene erleichterte. Zudem intensivierte sich der Parteienkonflikt durch die Tatsache, dass eine Parteiformation mit Machtperspektive (CDU/CSU als stärkste politische Kraft nur in der Opposition und mit der Überzeugung „natürliche“ Regierungspartei zu sein), den Bundesrat als weitere Arena des Parteienwettbewerbs „entdeckte“: „Das dritte Jahrzehnt mit den Regierungen Brandt/Scheel bzw. Schmidt/Genscher veränderte die Situation im Bundesrat gründlich. (...) (Nunmehr) zeigte es sich, daß (...) die christdemokratische Parteiführung die CDU-regierten Länder zwang, die Rolle der gestaltenden Opposition zu übernehmen.“⁶ Das Parteiensystem, das nach der deutschen Einheit allmählich entstand, entwickelte eine fluide Wettbewerbsstruktur, die neue Koalitionen im Kontext der parlamentarischen Repräsentation von fünf und mehr Parteien auf Landesebene erlaubte. Die parteipolitische Konfrontation Bund – Oppositionsmehrheit im Bundesrat wurde so spätestens seit den 2000er Jahren aufgebrochen, da die Koalitionen auf Landesebene immer seltener derjenigen auf Bundesebene entsprachen.

Bei der Beurteilung der Folgen parteipolitischer Erwägungen im Bundesrat findet sich ein weites Spektrum von Positionen. Sie reichen vom Respekt vor der Wahrnehmung der Oppositionsrolle politischer Parteien auch im Bundesrat bzw. dem Konzedieren, dass landes- und bundespolitische Überzeugungen auseinanderlaufen (können) - auch in ein und derselben Partei - bis hin zur Stigmatisierung der Parteipolitisierung des Bundesrates als destruktiver „Blockadepolitik“. Unbestritten ist der reale Einfluss der Parteien auf Bundesratsentscheidungen. Medial bekannt sind insbesondere die parteipolitischen Koordinierungsrunden in der Plenarwoche. Am Donnerstagabend oder Freitagmorgen unmittelbar vor der Plenarsitzung kommt das parteipolitische Spitzenpersonal in „Kaminrunden“ und zum Arbeitsfrühstück zusammen. Hier werden auf höchster (partei-) politischer Ebene letzte offene Fragen geklärt und Positionen abschließend eruiert.

Parteipolitische Logik in den Ausschüssen?

Aber nehmen Parteien auch Einfluss auf das Entscheidungshandeln in den Ausschüssen? Ein Indiz dafür sind die regelmäßig stattfindenden Vorbesprechungen der Länderbeauftragten vor den Ausschusssitzungen. Klassischerweise finden diese getrennt nach den SPD-geführten A- und den unionsgeführten B-Ländern statt, wobei sich in jüngerer Zeit auch die „kleinen“ Parteien und insbesondere die Grünen verstärkt um parteipolitische Koordinierung bemühen. Mit Ausnahme der FDP sind derzeit beispielsweise alle Parteien im Finanzausschuss repräsentiert. Durch die unterschiedlichen Koalitionskonstellationen gibt es vor den Sitzungen dieses Ausschusses sogar fünf politische Koordinierungsrunden. Es treffen sich zunächst die Politikerinnen und Politiker von SPD, Union und Grüne jeweils untereinander. Im Anschluss gibt es entsprechend der verschiedenen Koalitionen in den Ländern eine rot-rot-grüne sowie eine schwarz-grüne Gesprächsrunde.

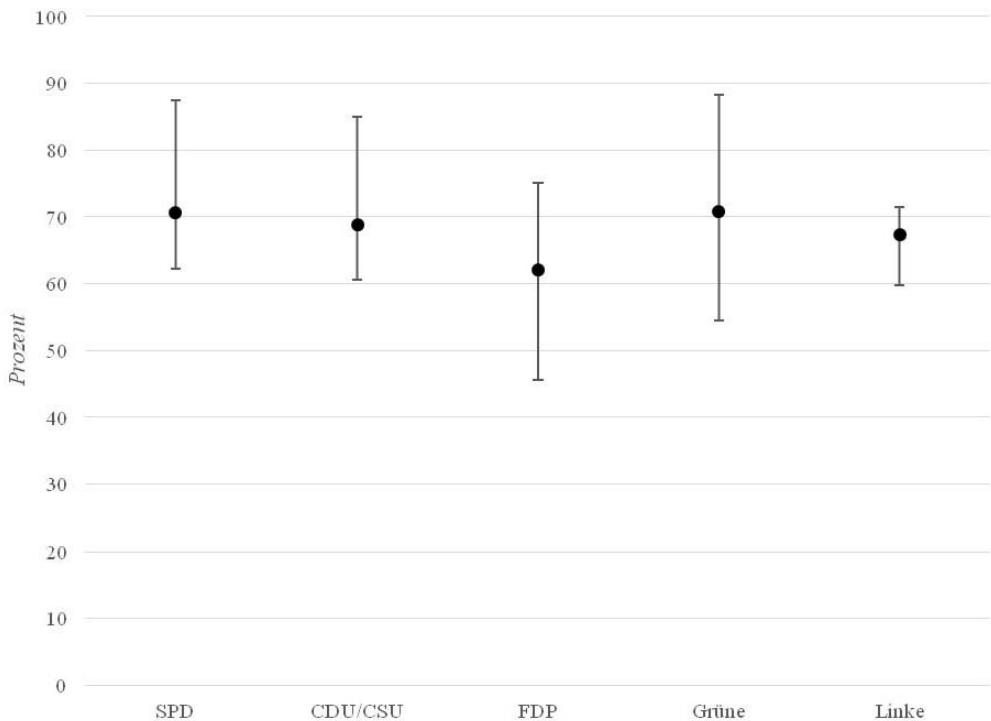
Bisher blieb das Innenleben der Ausschüsse weitgehend im Dunkeln. Sicher ist aber, dass neben der „Fachlogik“ auch eine parteipolitische Logik das Ergebnis der Ausschussarbeit mitprägt. Zur empirischen Analyse parteipolitischer Erwägungen in den Ausschüssen wird auf einen neuen Datensatz zurückgegriffen, der mehr als 51.000 Abstimmungen in den Ausschüssen des Bundesrates zwischen 1991 und 2012 enthält. Diese Daten sind die Grundlage für eine Berechnung von *Parteilinien*, die wir als koordinierte Position derjenigen Länder, deren Ausschussmitglieder dieselbe Parteizugehörigkeit haben, bei einer Abstimmung in einem Ausschuss verstehen.

Parteilinien sind dann gegeben, wenn drei Kriterien erfüllt sind:

- Nicht alle Länder haben identisch abgestimmt. Einstimmigen Entscheidungen liegen Interessenkonstellationen abseits des Parteienwettbewerbs zugrunde, nämlich gemeinsame fachliche Überzeugungen eines Ressorts, etwa wenn die Finanzministerinnen und –minister eine kostspielige Infrastrukturmaßnahme der Verkehrsministerinnen und –minister ablehnen, oder institutionelle Eigeninteressen aller Länder, beispielsweise um ihre Kompetenzen in der Bildung, wie jüngst im Rahmen des „Digitalpakts“, gegen Eingriffe des Bundes zu verteidigen.
- Mindestens zwei Länderbeauftragte, welche dieselbe Partei, aber unterschiedliche Länder vertreten nehmen an einer Abstimmung in einem Ausschuss teil. Die Partei verfügt also theoretisch über zwei Stimmen bei dieser Abstimmung; ansonsten ist keine Koordinierung möglich.
- Mindestens 70 Prozent der Länder mit derselben parteipolitischen Couleur stimmen gleichgerichtet ab, also mit Ja, Nein oder Enthaltung. Diese Schwelle ist aufgrund folgender Überlegungen plausibel: würde man sich mit einer Mehrheit von 50 Prozent begnügen, wäre die Trennschärfe zu nicht parteipolitisch beeinflussten Entscheidungen zu gering. 100 Prozent als Grenze führte zum Ausschluss zahlreicher Entscheidungen, denen aber dennoch eine starke parteipolitische Orientierung zugrunde liegt. Die 70-Prozent-Grenze ist an die „Supermehrheit“ von Zwei-Dritteln angelehnt und schließt Zufälligkeiten durch marginale Abweichungen aus.

Die Parteilinien sind ein analytisches Werkzeug zur Überprüfung der Häufigkeit, mit der Parteien gemeinsame Positionen unter Verwendung ‚ihrer‘ Stimmen in den Ausschüssen vertreten. Dazu setzen wir die Anzahl von Abstimmungen, in denen wir für eine Partei im Datensatz eine Parteilinie identifizieren, in Bezug zu allen Abstimmungen, in denen eine Parteilinie entsprechend unserer Konzeptualisierung theoretisch möglich ist – die Abstimmung also nicht einstimmig ausgegangen ist und die Partei mit mindestens zwei Stimmen vertreten war. Daraus lässt sich ein Prozentwert berechnen. Abbildung 1 zeigt die Ergebnisse, wobei Parteilinien über Ausschüsse hinweg betrachtet werden. Abgetragen sind jeweils Minimal- und Maximalwert, also die beiden Ausschüsse, in denen relativ am wenigsten und am häufigsten eine Parteilinie identifiziert wurde, sowie der Durchschnittswert für alle Ausschüsse.

Abbildung 1: Parteilinien in den Ausschüssen des Bundesrates



Anmerkungen: Datenpunkte entsprechen Minimum, Maximum und Durchschnitt (mit Punkt gekennzeichnet). Quelle: eigene Berechnungen.

Die Ergebnisse in Abbildung 1 verdeutlichen, dass parteipolitische Erwägungen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Länder in den Ausschüssen haben. Im Durchschnitt stimmen die Landesbeauftragten in jeweils etwa zwei Dritteln der Abstimmungen entlang der Parteizugehörigkeiten ihrer Hausspitzen ab. Die Werte von SPD und Union unterscheiden sich dabei insgesamt kaum, weder beim Mittelwert von etwa 70 Prozent noch bei den Minimal- und Maximalwerten von etwa 60 und fast 90

Prozent. Den Minimalwert verzeichnen die SPD-Länder im Agrarausschuss, die Unionsländer im Kulturausschuss. Der Maximalwert liegt für beide Parteien im Finanzausschuss. Die politische Vertretung der Länder in diesem Ausschuss äußert sich demzufolge auch in einem höheren Maß an parteipolitischen Erwägungen im Abstimmungsverhalten.

Die Unterschiede bei den übrigen Parteien fallen hingegen größer aus, sowohl untereinander als auch im Vergleich zu SPD und Union. Parteilinien der FDP-Beauftragten konnten im Mittel nur bei etwas über 60 Prozent der Fälle nachgewiesen werden, sie koordinierten also am seltensten ihr Abstimmungsverhalten. Entsprechend weist die FDP auch den niedrigsten Minimal- und den zweitniedrigsten Maximalwert auf. Eine Erklärung hierfür ist, dass die FDP während unseres Untersuchungszeitraums sowohl mit der SPD als auch mit den Unionsparteien Regierungskoalitionen bildete. Die niedrigen Werte können daher so interpretiert werden, dass die FDP-Beauftragten ihren Koalitionspartnern Rechnung tragen mussten und daher, vor allem in Fällen, in denen politisch votiert wurde, teils mit dem SPD- und teils mit dem Unionslager abgestimmt haben, was eigenständige FDP-Linie erschwert hat.

Die Werte für die Grünen ähneln wiederum stärker denen der SPD und der Union, einzig der Abstand von Minimal- und Maximalwert ist größer. Die Unterschiede zwischen Grünen und FDP gründen hierbei auf der Tatsache, dass die Grünen während unseres Untersuchungszeitraums ideologisch stark an die SPD gebunden waren und erst in den letzten Jahren vermehrt mit der CDU Koalitionen eingingen. Schließlich liegen die Werte für die Linke in etwa auf dem Niveau der anderen Parteien, wobei der Abstand zwischen Minimal- und Maximalwert deutlich geringer ist als bei den anderen „kleinen“ Parteien. Dies liegt zum einen daran, dass die Linke während unserer Untersuchung nur Teil von SPD-geführten Regierungen war, und zum anderen daran, dass sie selten mit zwei Stimmen an einer Abstimmung teilnimmt und sich die Werte ihrer Parteilinien auf eine relativ kleine Fallzahl stützen.

Das hohe Maß an parteipolitisch koordiniertem Abstimmen lässt jedoch keine direkten Rückschlüsse auf eine „Parteipolisierung“ der Ausschüsse zu, da diese ein entsprechend dem Parteienwettbewerb kompetitives Entscheidungsverfahren voraussetzt. Parteilinien messen nur, ob Länderbeauftragte derselben Partei in den Ausschüssen zusammen abstimmen, setzen eine mögliche Parteilinie jedoch nicht in Relation zu den anderen Parteien. Allerdings lassen sich die von uns erstellten Parteilinien in einem weiteren Schritt miteinander kombinieren und erlauben dadurch empirische Aussagen zur Häufigkeit inhaltlich entgegengesetzter Positionen zweier Parteien. Darunter fallen etwa Abstimmungen, bei denen die SPD-Länder einem Gesetz zustimmen und die Unionsländer dieses ablehnen. Tabelle 2 zeigt als Beispiel nochmals den Mittelwert der Parteilinien von SPD und Union und zusätzlich den Anteil der Entscheidungen, in denen sich die beiden Linien inhaltlich widersprechen.

Tabelle 2: Vergleich von Parteilinien und –konflikten zwischen SPD und Union

Parteilinien der SPD	Parteilinien der Union	Gegenläufige Parteilinien
70,6%	68,8%	13,1%

Quelle: Eigene Berechnungen.

Während die Mittelwerte beider Parteilinien bei über zwei Dritteln liegen, resultieren diese parteipolitischen Erwägungen nur in 13,1 Prozent der gültigen Fälle in einer Konfliktstellung zwischen SPD und Union. In allen anderen Fällen führte die Koordination nicht zu einem Konflikt, sei es, weil nur eine Partei in der Abstimmung eine Parteilinie aufrecht halten konnte oder weil beide Parteien das gleiche Votum trafen, die Entscheidung jedoch nicht einstimmig war. Die parteipolitische Koordinierung des Abstimmungsverhaltens der Länder in den Ausschüssen führt demnach nicht per se zu politischen Blockaden.

Fazit

Die Analyse von Entscheidungen des Bundesrates stößt an eine natürliche Grenze: das Verhalten der Länder wird in den Plenarabstimmungen regelmäßig nicht dokumentiert. Kürzlich haben einige Landesregierungen damit begonnen ihre Positionen vor dem Plenum zu veröffentlichen oder äußern sich vor oder nach Abstimmungen zu politisch besonders bedeutsamen Themen. Davon und von eigenständigen Beobachtungen vor Ort als Augenzeuge abgesehen (gelegentlich auch über die Medien transportiert), bleibt das tatsächliche jeweilige Abstimmungsverhalten der Länder im Dunkeln. In den Ausschüssen wird das Abstimmungsverhalten der Länder hingegen minutiös dokumentiert. Die neuen Daten zu den Ausschüssen bieten erstmals eine Möglichkeit anhand amtlicher Informationen – und nicht auf Grundlage indirekter Evidenz wie Einschätzungen von Verfahrensbeteiligten im Rahmen von Interviews mit Verfahrensbeteiligten – Entscheidungen im Bundesrat offenzulegen und zu analysieren. Es ist aber nicht nur die Verfügbarkeit der Informationen, welche eine Untersuchung der Ausschüsse rechtfertigt. Sie sind das Herzstück des Bundesratsverfahrens, hier findet die eigentliche Entscheidungsfindung und Willensbildung statt.

Unsere Daten zeigen auf breiter empirischer Basis, dass Parteipolitik im Bundesrat trotz aller Bekenntnisse zur „Fachlogik“ eine große Rolle spielt. Parteien nehmen zweifelsohne Einfluss auf die Willensbildung und die Entscheidungen in den Ausschüssen. Dies führt allerdings in wenigen Fällen zu Parteikonflikten. Die Befürchtungen etwa von Gerhard Lehmbruch⁷, dass die konsensuale Entscheidungsfindung im kooperativen Föderalismus nicht mit dem seinem Wesen nach eigentlich konfrontativen Parteiensystem zu vereinen sei, bestätigt sich (auch) für die Ausschüsse nicht.

Anmerkungen

- 1 Der Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Parteilpolitik im Bundesrat. Analyse anhand der Voten in den Ausschüssen des Bundesrates“ (Proj.-Nr. 290366311, STU 122/13-1). Weitere Projektdetails sind abrufbar unter: <http://gepris.dfg.de/gepris/projekt/290366311> (letzter Zugriff: 11.1.2019).
- 2 Hoffmann, Josef, Michael Wisser (2012): Sachverständige Rechtssetzung: Die Ausschüsse des Bundesrates in der Gesetzgebung des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 43(3), S. 598-608, hier S. 598.
- 3 Neunreither, Karlheinz (1959): Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung. Heidelberg: Quelle & Meyer.
- 4 Dülz, Siegurd (1989): Als Landesbeamter im Bundesratsausschuß, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Miterlebt-Mitgestaltet. Der Bundesrat im Rückblick, Bonn, S. 374-386, hier S. 377.
- 5 Reuter, Konrad (2009): Bundesrat und Bundesstaat, Berlin.
- 6 Koschnik, Hans (1989): Der Bundesrat zwischen Länderinteressen, gesamtstaatlicher Verantwortung und Parteilpolitik, in: Bundesrat (Hrsg.): Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden, S. 81-89, hier S. 87.
- 7 Lehmbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Wiesbaden.
<https://doi.org/10.1007/978-3-322-80852-3>