

Der Bundesrat und das EU-Klimaziel für 2030

Kompromissfindung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner

Antonios Souris

Im Lichte des Pariser Klimaabkommens hat sich die Europäische Union (EU) im April 2021 darauf geeinigt, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 im Vergleich zum Basisjahr 1990 um (mindestens) 55 Prozent statt bislang 40 Prozent zu senken.¹ Diese Verschärfung des EU-Klimaziels ist das Ergebnis langwieriger Verhandlungen und kontroverser Diskussionen. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen² gelang ein großer Aufschlag, als sie das 55-Prozent-Ziel in ihrer „Rede zur Lage der Union“ am 16. September 2020 ankündigte. Darin lobte sie die neue Zielvorgabe als „ehrgeizig, gut und machbar für Europa“. Kritik ließ jedoch nicht lange auf sich warten. Zahlreiche NGOs bemängelten, dass die Kommissionspläne nicht ambitioniert genug seien, um die Verpflichtungen des Pariser Klimaabkommens zu erfüllen.³ Die Mehrheit der Europaabgeordneten teilte diese Einschätzung: Auf Initiative der Grünen, die vor allem von sozialdemokratischen und liberalen Abgeordneten mitgetragen wurde, beschloss das Europäische Parlament im Oktober 2020 eine Verschärfung des EU-Klimaziels auf 60 Prozent.⁴

Wegen seiner in Artikel 23 des Grundgesetzes verbrieften Mitwirkungsmöglichkeiten in der Europapolitik fanden die Pläne der Kommission – genauer: ihre Mitteilung „Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030“⁵, in der sie diese vorstellt und erläutert – den Weg in die Beratungen des Bundesrates. Dieser verabschiedete in seiner Plenarsitzung am 6. November eine Stellungnahme. Europaabgeordnete, die sich davon Rückenwind für die weiteren Verhandlungen in Brüssel erhofft hatten, zeigten sich enttäuscht. Der Bundesrat konnte sich nämlich nicht darauf verständigen, in seiner Stellungnahme die 60-Prozent-Forderung des Europäischen Parlaments zu unterstützen. Wie lässt sich diese Entscheidung erklären?

Die Vorbereitung von Bundesratsentscheidungen in den Ausschüssen

Die inhaltliche Arbeit findet im Bundesrat vorwiegend auf Ausschussebene statt. Hier werden die Vorlagen, wie die Mitteilung der Kommission,



Antonios Souris
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
Freie Universität Berlin

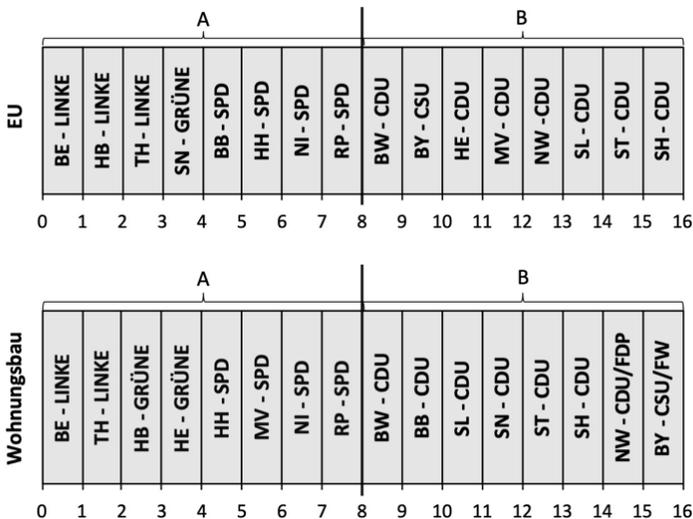
einer ausführlichen Prüfung unterzogen und mit Beschlussempfehlungen für das Plenum versehen. Der Bundesrat setzt sich aus Vertreter*innen der Landesregierungen zusammen. Als Mitglieder in den Ausschüssen werden die Minister*innen und Senator*innen ernannt, die in den Länderkabinetten die entsprechenden Ressorts betreuen. Die Mitglieder im Umweltausschuss sind also die Umweltminister*innen und -senator*innen der Länder. Sie verantworten die Landespositionen in „ihrem“ Ausschuss. Das bedeutet: Die Länder vertreten im Umweltausschuss die Positionen der jeweiligen Umweltressorts und nicht die der Landesregierungen („Ressortprinzip“).

Der Bundesrat kennt keine Fraktionen. Dennoch gibt es parteipolitische Absprachen. Die Ländervertreter*innen mit derselben Parteifarbe koordinieren ihre Positionen untereinander, sogar noch kurz vor den Ausschusssitzungen in designierten Räumen im Bundesratsgebäude.⁶ Darüber hinaus spielt die Zugehörigkeit zum A- oder zum B-Lager eine Rolle. Diese Terminologie ist ein historischer Zufall: Bei der Kultusministerkonferenz in den 1970er Jahren wurden die SPD-Anträge in Abschnitt „A“ zusammengefasst und die der Union in Abschnitt „B“. Die Terminologie besteht bis heute

fort, jedoch mit leichten Anpassungen, die der Ausdifferenzierung des Parteiensystems geschuldet sind. Zum A-Lager werden gemeinhin die Länder gezählt, die in einem Ausschuss von Minister*innen und Senator*innen der SPD, der Grünen und der Linken repräsentiert werden, und zum B-Lager diejenigen, die ein Parteibuch von CDU, CSU, FDP oder Freien Wählern (Bayern) haben.

Die Ausschüsse tagen hinter verschlossenen Türen und die Sitzungsprotokolle werden nur bis zum Ende der vorletzten Legislaturperiode freigegeben. Außenstehende wissen also nicht, wie die Länder in den Ausschüssen zur Kommissionsmitteilung abgestimmt haben. Anhand der parteipolitischen Mehrheitskonstellationen in den Ausschüssen lassen sich ihre jeweiligen Empfehlungen aber interpretieren. Die Ausschussempfehlungen sind gemeinsam mit der Grunddrucksache, hier also der Mitteilung der Europäischen Kommission, im Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP) von Bundestag und Bundesrat online zugänglich. Durch die Eingabe der Drucksachenummer, in diesem Fall der „546/20“, können der Beratungsverlauf angezeigt und die verfügbaren Dokumente abgerufen werden.

Abbildung 1: Mehrheitskonstellationen im EU- und im Wohnungsbauausschuss



Anmerkung: Stand November 2020; Abkürzungen: FW=Freie Wähler, BW=Baden-Württemberg, BY=Bayern, BE=Berlin, BB=Brandenburg, HB=Bremen, HH=Hamburg, HE=Hessen, MV=Mecklenburg-Vorpommern, NI=Niedersachsen; NW=Nordrhein-Westfalen, RP=Rheinland-Pfalz, SL=Saarland, SN=Sachsen, ST=Sachsen-Anhalt, SH=Schleswig-Holstein, TH=Thüringen. Quelle: eigene Darstellung.

An der Beratung der Kommissionsmitteilung waren insgesamt sechs Ausschüsse beteiligt: Agrarpolitik, EU, Umwelt, Verkehr, Wirtschaft und Wohnungsbau. Für jeden der sechs Ausschüsse wurden die Länder zunächst entsprechend der parteipolitischen Zugehörigkeiten ihrer Ausschussmitglieder sortiert, um die Mehrheitskonstellationen nachzuvollziehen. Dabei ist Folgendes zu beachten: Ein Land kann zwar mehrere Minister*innen oder Senator*innen als Ausschussmitglieder ernennen, hat aber immer nur eine Stimme im Ausschuss. Entscheidungen werden mit einfacher Mehrheit getroffen. Die Stimmregeln unterscheiden sich auf Ausschussebene damit von denen im Bundesratsplenum – aber dazu später mehr. Falls ein Land mehrere Ausschussmitglieder benennt, kann dessen Stimme nicht mehr zweifelsfrei einer Partei zugeordnet werden. Das ist besonders problematisch bei lagerübergreifenden Mitgliedschaften, wenn beispielsweise eine Ministerin der Grünen und ein FDP-Minister für dasselbe Land Mitglied in einem Ausschuss sind. Diese „Mischländer“ wurden für die Analyse als (fiktives) M-Lager zusammengefasst.

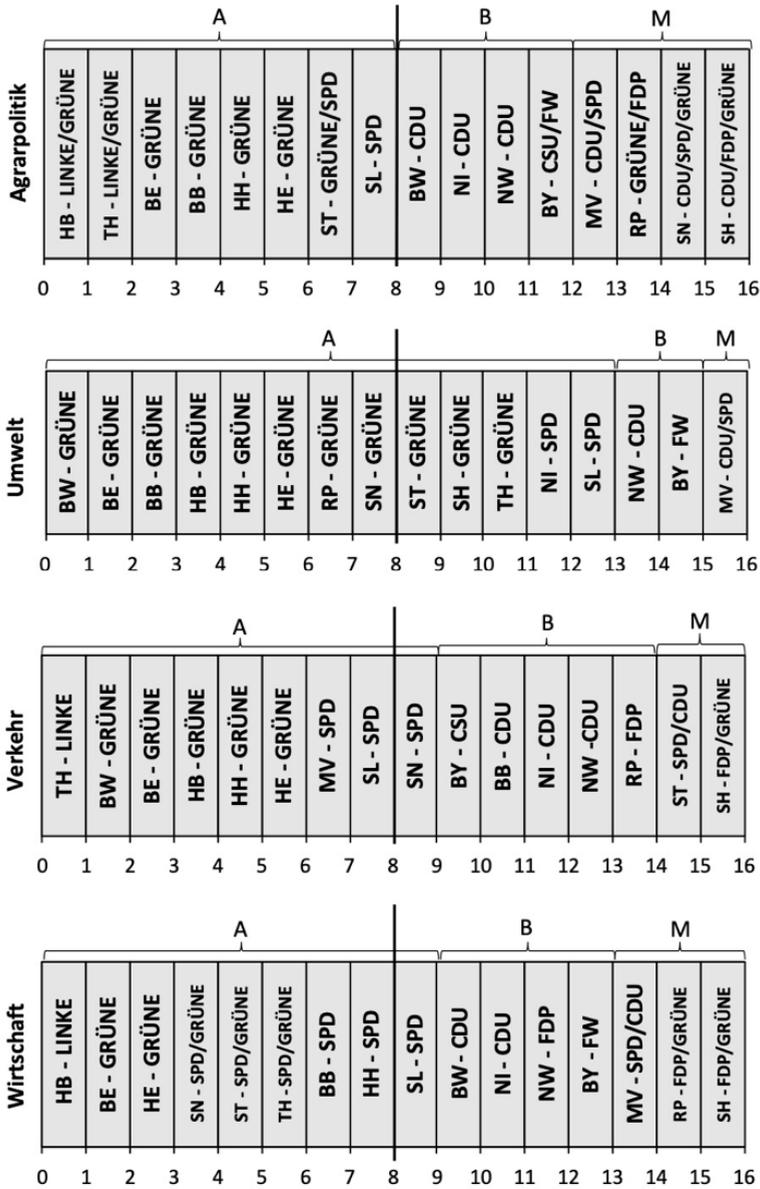
In zwei Ausschüssen, nämlich im EU-Ausschuss und im Ausschuss für Wohnungsbau, gab es – wie Abbildung 1 zeigt – eine Pattsituation zwischen dem A- und dem B-Lager. Beide hatten in diesen Ausschüssen jeweils acht Stimmen und konnten sich damit gegenseitig blockieren. Dass diese Vermutung nicht weit hergeholt ist, zeigt sich daran, dass die beiden Ausschüsse keine Stellungnahme zur Vorlage empfohlen haben, sondern lediglich die „Kenntnisnahme“. Diese Option wird häufig dann gewählt, wenn man sich auf keine inhaltliche Positionierung einigen kann.

Die Stellungnahme-Empfehlungen der anderen vier Ausschüssen – Agrarpolitik, Umwelt, Verkehr und Wirtschaft – unterscheiden sich in ihrer Beurteilung der anvisierten Verschärfung des EU-Klimaziels deutlich. Abbildung 2 schlüsselt wieder die Mehrheitskonstellationen in den Ausschüssen auf.

Nur in einem dieser vier Ausschüsse hatte eine einzelne Partei eine eigene Mehrheit, nämlich die Grünen im Umweltausschuss. Die Forderung des Ausschusses spiegelt ihre Haltung wider. Zwar sei die von der Kommission vorgesehene Verschärfung ein „Schritt in die richtige Richtung“, jedoch nicht ausreichend. Die Bundesregierung solle sich in Brüssel dafür einsetzen, „(...) eine mindestens 60-prozentige Treibhausgasemissionsreduktion bis 2030 zu prüfen und sich in den weiteren Verhandlungen im Europäischen Rat für ambitionierte Reduktionsziele einzusetzen“ (Ziffer 8 der Ausschussempfehlungen). Diese Forderung entspricht also der vom Europäischen Parlament beschlossenen Verschärfung des EU-Klimaziels.

Die Parteifarben in den anderen drei Ausschüssen waren so bunt wie eine Tüte Gummibären, wobei es prinzipiell im Wirtschafts- und im Verkehrsausschuss eine knappe Mehrheit des A-Lagers gab. Dass die anderen beiden Parteien aus dem A-Lager, die Linke und die SPD, aber nicht zwangsläufig die Position der Grünen unterstützen – es also per se keine gemeinsame „A-Linie“ gibt –, zeigt sich insbesondere an der Empfehlung des Wirtschaftsausschusses. Darin wird nicht einmal die Erhöhung des EU-Klimaziels auf 55 Prozent mitgetragen. Demnach würden bislang konkrete Pläne fehlen, wie das neue 2030-Klimaziel erreicht werden kann. Daher sei der Kommissionsvorschlag „(...) noch keine ausreichende Grundlage, um über eine Erhöhung des europäischen Klimaschutzziels zu entscheiden“ (Ziffer 1 der Ausschussempfehlungen). Die Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss zeigen, dass dort nicht nur Ausschussmitglieder von CDU, FDP und Freien Wählern, sondern auch Wirtschaftsminister*innen der Linken und/oder der SPD diese Empfehlung mitgetragen haben (oder diese zumindest nicht abgelehnt haben). Andernfalls hätte diese nämlich keine Mehrheit im Ausschuss gefunden.

Abbildung 2: Mehrheitskonstellationen in den Ausschüssen für Agrarpolitik, Umwelt, Verkehr und Wirtschaft



Anmerkung: Stand November 2020; für Abkürzungen vgl. Abbildung 1. Quelle: eigene Darstellung.

Auch der Verkehrsausschuss verzichtete im Unterschied zum Umweltausschuss auf Forderungen nach einer zusätzlichen Anhebung des 2030-Klimaziels über die 55 Prozent hinaus. Der Ausschuss begrüßte allerdings den Kommissionsvorschlag. Seine Empfehlung unterstreicht, dass „(...)

verstärkte Anstrengungen notwendig [sein], um das vereinbarte Ziel eines maximalen Temperaturanstiegs von deutlich unter 2 Grad zu erreichen“ (Ziffer 3 der Ausschussempfehlungen). Wie der Verkehrsausschuss befürwortete auch der Ausschuss für Agrarpolitik, dessen Mehrheitsverhält-

nisse vor allem aufgrund von gleich vier „M-Ländern“ am schwierigsten einzuschätzen sind, den Kommissionsvorschlag (Ziffer 18 der Ausschussempfehlungen).

Parteilpolitische Blockaden im Bundesratsplenum

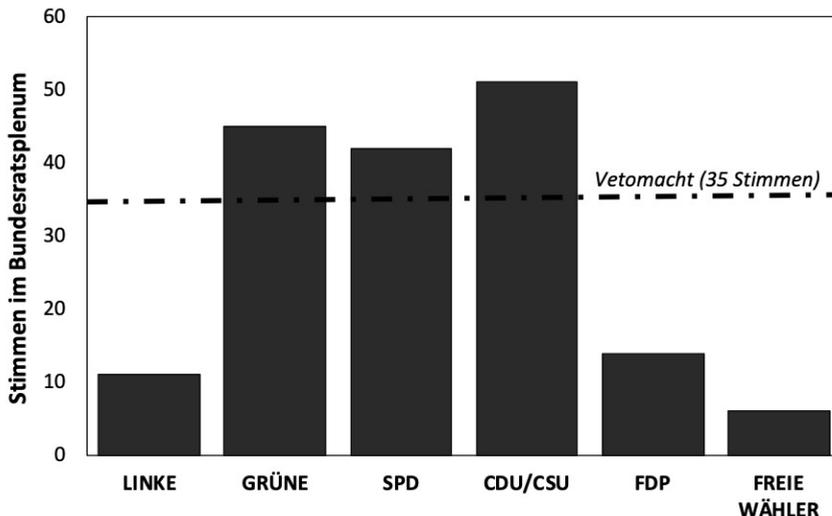
Im Plenum standen also drei unterschiedliche Empfehlungen zur Debatte: (1) die Forderung, eine zusätzliche Anhebung des 2030-Klimaziels auf 60 Prozent anzustreben (Umweltausschuss); (2) den Kommissionsvorschlag für eine Anhebung des 2030-Klimaziels auf mindestens 55 Prozent zu befürworten (Ausschüsse für Verkehr und Agrarpolitik); (3) den Kommissionsvorschlag aufgrund fehlender Pläne zur Realisierung nicht abschließend zu bewerten – sprich den Kommissionsvorschlag (noch) nicht zu unterstützen (Wirtschaftsausschuss).

Die Entscheidungsfindung im Plenum unterscheidet sich von der in den Ausschüssen. Erstens: Es gelten andere Stimmregeln. Die Stimmen der Länder sind entsprechend ihrer Einwohnerzahlen gewichtet und reichen von drei bis sechs. Außerdem werden Entscheidungen mit absoluter

Mehrheit getroffen — es bedarf 35 der insgesamt 69 Stimmen.⁷ Zweitens: Die Landesregierungen geben ihre Stimmen *en bloc* ab. Unterschiedliche Ressortmeinungen müssen im Vorfeld des Plenums zusammengebracht werden. Gelingt dies nicht, wird sich das Land im Plenum enthalten. Diese Praxis wird als „Bundesratsklausel“ auch in den Koalitionsverträgen festgeschrieben. Durch das Erfordernis einer absoluten Mehrheit wirken Enthaltungen de facto als Nein-Stimmen. Eigentlich gibt es gar keine „Enthaltung“ im Plenum. Die Abstimmungsfrage wird stets positiv gestellt – „Wer ist für Ziffer 1 der Ausschussempfehlung“ – und die Landesregierungen, die dafür sind, heben die Hand. Die Hände von denjenigen, die dagegen sind oder sich enthalten, bleiben unten.

Traditionell haben dadurch SPD und Union im Bundesrat jeweils eine „Verhinderungsmehrheit“. Sie können so viele Landesregierungen über die Bundesratsklauseln zur Enthaltung bewegen, dass keine Mehrheit von 35 Stimmen möglich ist. Durch die vielen Regierungsbeteiligungen verfügen aber auch die Grünen inzwischen über eine solche Vetomacht. In anderen Worten: SPD, Union und Grüne können sich im Plenum gegenseitig blockieren. Das wird in Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 3: Parteilpolitische Stimmenverteilung im Bundesratsplenum



Anmerkung: Stand November 2020. Quelle: eigene Darstellung.

Im Fall der Stellungnahme zur Kommissionsmitteilung fand die Empfehlung des Verkehrsausschusses eine Mehrheit, in der die neue Zielsetzung der Kommission zur Treibhausgasminde- rung um mindestens 55 Prozent bis 2030 begrüßt wird. Die Grünen konnten die negativ tenorierte Empfehlung des Wirtschaftsausschusses verhindern. Gleichwohl wurde aber auch die klimapolitisch ambitioniertere Empfehlung des Umweltausschusses im Plenum kassiert. Die Verabschiedung der Stellungnahme-Empfehlung des Verkehrsausschusses war also letztlich der Kompromiss zwischen SPD, Union und Grünen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.

Kompromissfindung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner

Durch die Mehrheitskonstellationen und Machtverhältnisse in den Ausschüssen und im Plenum wird zum einen das Verhandeln im Bundesrat komplizierter – vor allem dann, wenn die Parteien auf ihren Standpunkten beharren und diese gegenüber den anderen durchsetzen wollen. Zum anderen tendiert der Bundesrat durch die parteipolitischen Blockade- und Vetomöglichkeiten dazu, Ergebnisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu produzieren. Das sind nicht immer „faule Kompromisse“, aber eben jene Optionen, mit denen alle leben können, und die daher selten mutig sind oder einen „großen Wurf“ darstellen. Das zeigt sich auch an der Stellungnahme zur Verschärfung des EU-Klimaziels für 2030. Die Verhandlungsrealität im Bundesrat kann außerdem dazu führen, dass die Landesregierungen politische Initiativen an ihm vorbei organisieren. So auch hier: Im Rahmen der Umweltministerkonferenz haben sich alle Umweltminister*innen der Länder auf Initiative Schleswig-Holsteins⁸ darauf verständigt, ungeachtet der Bundesratsstellungnahme an der Forderung nach einer Anhebung des EU-Klimaziels auf mindestens 60 Prozent festzuhalten und sich weiterhin dafür einzusetzen.

Anmerkungen

- 1 Bauchmüller, Michael, Matthias Kolb (2021): Neues Klimaziel der EU. Scheitern oder historische Einigung?, SZ.de, 21. April 2021. Online verfügbar: <https://bit.ly/3nrL1PL> (zuletzt abgerufen am 28.04.2021).
- 2 Die „Rede zur Lage der Union 2020“ ist online verfügbar unter: <https://bit.ly/3a5aJo4> (zuletzt abgerufen am 10.02.2021).
- 3 Euractiv (2020): NGOs zum EU-Klimagesetz: 55 Prozent reichen nicht aus, 6. Oktober 2020. Online verfügbar: <https://bit.ly/3q8zfua> (zuletzt abgerufen am 10.02.2021).
- 4 Schmidt, Helga (2020): EU-Parlament beschließt schärfere Klimaziele, tagesschau.de, 7. Oktober 2020. Online verfügbar: <https://bit.ly/3aPW8MC> (zuletzt abgerufen am 10.02.2021).
- 5 Die Kommissionsmitteilung ist online verfügbar unter: <https://bit.ly/3aQE6Kb> (zuletzt abgerufen am 10.02.2021).
- 6 Vgl. Finke, Patrick, Antonios Souris, Roland Sturm, Richard Zensen (2019): Die Bundesratsausschüsse – ein Blick in den Maschinenraum der Bundesgesetzgebung. In: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik (GWP), 68 (2), S. 210-217. <https://doi.org/10.3224/gwp.v68i2.07>
- 7 Die Stimmverteilung ist online verfügbar unter: <https://bit.ly/3jCusP8> (zuletzt abgerufen am 10.02.2021).
- 8 Die entsprechende Pressemitteilung vom Umweltminister Schleswig-Holsteins, Jan Philipp Albrecht (Grüne), ist online verfügbar unter: <https://bit.ly/3aOnQta> (zuletzt abgerufen am 10.02.2021).