

Die Parteipolitisierung des Bundesrates –  
*mit besonderer Fokussierung auf die Zeit  
der Regierung Merkel II (2009-2013)*

Dr. Hendrik Träger  
(Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg)

„Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder“

Artikel 51, Absatz 1, 1. Halbsatz des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland

„The central actors in the Bundesrat are political parties.“

Werner J. Patzelt (1990: 60)

## Pendelschlag von Schwarz-Gelb zu Rot-Rot-Grün

Das Parlament, Nr. 29-31/2013 vom 15.07.2013, S. 10

**WECHSEL II** Im Bundesrat hat sich das Lager der Bundestagsopposition seit 2009 die Mehrheit schrittweise zurückerobert

Manchmal wiederholt sich Geschichte doch: Nach Ablösung der schwarz-gelben Bundesregierung im Herbst 1998 konnte sich Rot-Grün auch auf eine gleichfarbige Mehrheit im Bundesrat stützen – bis zur Landtagswahl in Hessen im Februar 1999. Dort löste Roland Koch (CDU) den SPD-Politiker Hans Eichel als Ministerpräsident ab, die rot-grüne Mehrheit im Bundesrat war dahin, und der damalige Kanzler Gerhard Schröder (SPD) musste sich in seiner restlichen, bis 2005 währenden Amtszeit immer wieder mit den Schwarzen oder Gelben in der Länderkammer arrangieren. Dies galt noch mehr, nachdem Schwarz-Gelb 2002 selbst die Bundesratsmehrheit hatte.

**Neu gemischt** Das gleiche Spiel erlebte Schröders Nachfolgerin Angela Merkel (CDU) in der ablaufenden Wahlperiode

umgekehrt. Ihre Koalition aus Union und FDP konnte sich nach ihrem Antritt 2009 just ein halbes Jahr an einer schwarz-gelben Mehrheit im Bundesrat freuen. Schon im Mai 2010 wurden mit der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen die Karten auch in der Länderkammer neu gemischt: Rot-Grün löste die CDU/FDP-Koalition an Rhein und Ruhr ab, womit auch die sechs Bundesratsstimmen des Landes die Seiten wechselten. Damit hatte Schwarz-Gelb seine Mehrheit im Bundesrat verloren.

Auf diese Mehrheit kommt es insbesondere bei sogenannten Zustimmungsgesetzen an, die – der Name besagt es – der Zustimmung der Länderkammer bedürfen. Dafür ist die Mehrheit der insgesamt 69 Bundesratsstimmen erforderlich, also 35. Die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat, in dem jedes Bundesland je nach Bevölkerungsgröße zwischen drei und sechs Stimmen hat, wirken sich also direkt auf die Gesetzgebung des Bundes aus.

Nach dem Wechsel in NRW hatte zwar Schwarz-Gelb nicht mehr das Sagen im Bundesrat, aber auch die SPD-Koalitionen mit Grünen oder Linken waren dort zu-



Jedes Land hat je nach Bevölkerungszahl zwischen drei und sechs Bundesrats-Stimmen.

nächst noch von einer eigenen Mehrheit klar entfernt. Da sich Landeskoalitionen aus Parteien, von denen im Bund jeweils eine an der Regierung und eine in der Opposition ist, bei strittigen Abstimmungen im Bun-

desrat in der Regel enthalten, werden ihre Stimmen dem neutralen Lager zugerechnet. Die Parteien der Bundestagsopposition näherten sich jedoch schrittweise der 35-Stimmen-Marke: Nach der Hamburger Bürger-

schaftswahl vom Februar 2011, der im Herbst 2010 der Bruch der schwarz-grünen Koalition vorausgegangen war, stärkte die SPD-Alleinregierung des Stadtstaates das rot-rot-grüne Bundesratslager um drei Stimmen. Weitere sechs Stimmen brachte der Regierungswechsel in Baden-Württemberg, wo nach der Landtagswahl vom März 2011 Grün-Rot die CDU/FDP-Koalition ersetzte. Im Gegenzug wanderten nach der Abgeordnetenhauswahl in Berlin vom September 2011 vier Bundesratsstimmen ins neutrale Lager, als dem rot-roten Senat eine große Koalition folgte. Ebenfalls eine große Koalition ging aus der saarländischen Landtagswahl vom März 2012 hervor, zu der es nach dem Bruch der schwarz-gelb-grünen Koalition gekommen war. Auch die drei saarländischen Bundesratsstimmen zählen also zum neutralen Lager.

Eine neuerliche Stärkung der rot-rot-grünen Bank um vier Stimmen brachte die Landtagswahl in Schleswig-Holstein vom Mai 2012, nach der die „Dänen-Ampel“ aus SPD, Grünen und Südschleswigischem Wählerverband (SSW) die CDU/FDP-Koalition ablöste. Den Sprung über die 35-Stimmen-

Hürde schaffte das Lager der Bundestagsopposition schließlich mit der Landtagswahl in Niedersachsen vom 20. Januar 2013, die ihr mit dem Wechsel von Schwarz-Gelb zu Rot-Grün weitere sechs Stimmen brachte. Damit kommen die von der SPD allein oder mit den Grünen (plus SSW) beziehungsweise Linkspartei regierten Länder Baden-Württemberg, Bremen, Brandenburg, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gemeinsam auf 36 Stimmen im Bundesrat. Ihnen stehen zusammen 15 Stimmen der schwarz-gelb regierten Länder Bayern, Hessen und Sachsen gegenüber, während die großen Koalitionen von Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen über insgesamt 18 Stimmen verfügen. An diesem Kräfteverhältnis wird sich in diesem Jahr nichts Entscheidendes verändern, auch wenn im Herbst noch Landtagswahlen in Bayern und Hessen anstehen: Da dort bereits Koalitionen aus Union und FDP regieren, kann Schwarz-Gelb sein Stimmenkonto im Bundesrat bestenfalls halten, während die rot-rot-grüne Mehrheit in der Länderkammer nicht gefährdet ist. sto ■

Weiterführende Links zu den Themen dieser Seite finden Sie in unserem E-Paper



## Gliederung

- 1.) Einleitung: Konfliktmuster im Bundesrat
- 2.) Ein Blick zurück: Parteipolitik im Bundesrat seit 1949
- 3.) Parteipolitik im Bundesrat seit 2009
  - 3.1) Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat
  - 3.2) Statistik
  - 3.3) Konfliktlinien
  - 3.4) Fallbeispiele
- 4.) Fazit / Ausblick auf Merkel III

## 1.) Einführung: Konfliktmuster im Bundesrat

*Tabelle I.1: Konflikt- und Akteursschema*

	föderale Konflikte	sachpolitische Konflikte	
		<i>partei-politisch</i>	<i>koalitions-intern</i> <i>partei-intern</i>
Interessen	Landesinteressen vs. Bundesinteressen	<b><i>programmatisch, strategisch,</i></b> Gesetzesausführung	
Akteure	eine oder mehrere Landesregierung(en) vs. Bundesregierung und Bundestagsmehrheit, ggf. auch -opposition	O-Länder und Bundestags- opposition vs. R-Länder, Bundesregierung und Bundestags- mehrheit	Teile der Landesregierungen vs. Teile der Bundesregierung

***Fett kursiv*** = parteipolitische Interessen als Konfliktursache

Quelle: Eigene Darstellung.

Quelle: Entnommen aus Leunig/Träger 2012: 21.

## 2.) Ein Blick zurück: Parteipolitik im Bundesrat seit 1949

### Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat (jeweils Stand zum Jahresende)

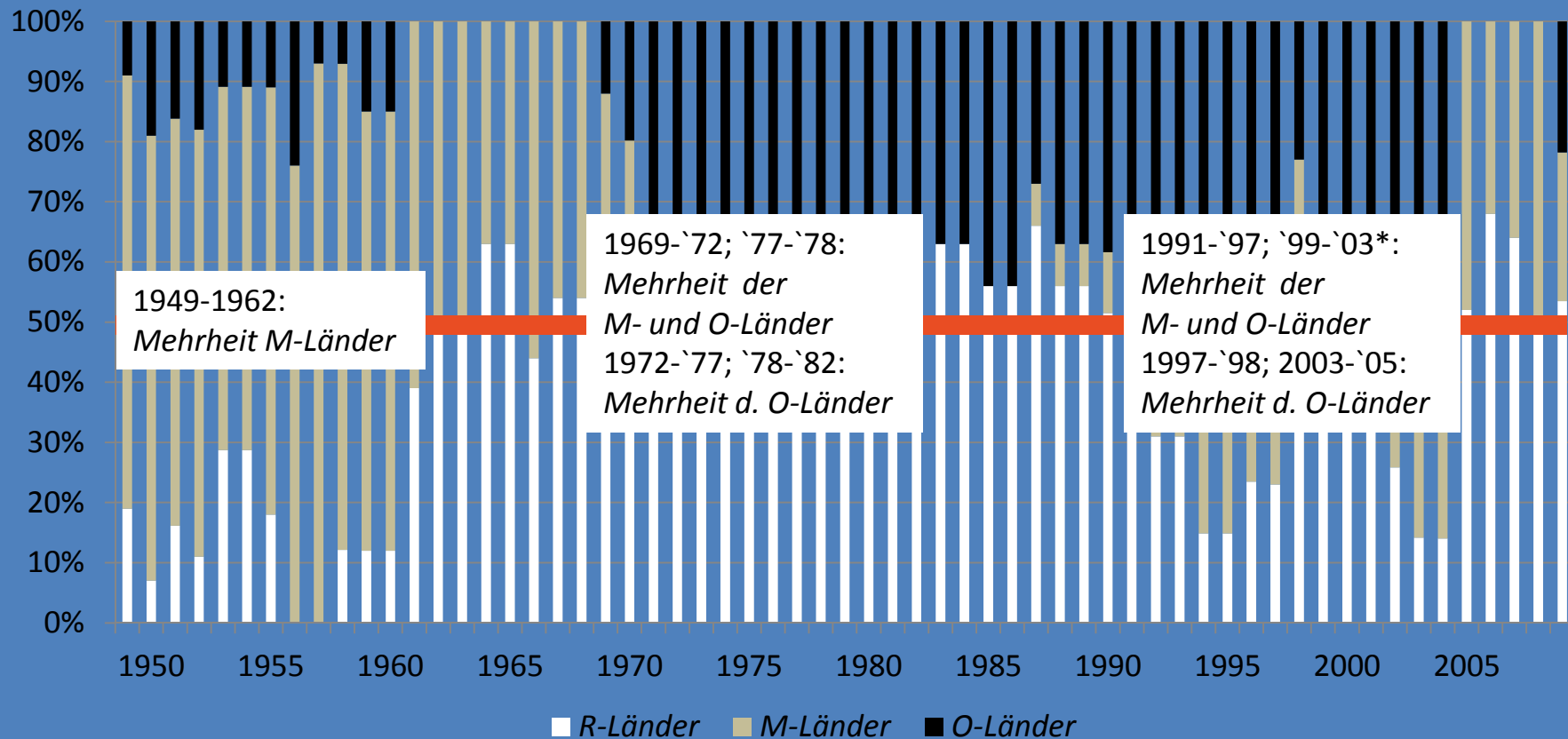
(Länderkontingente nach dem modifizierten „ROM“-Modell von Sven Leunig [2006])

R-Länder	O-Länder	M-Länder
Landesregierungspartei(en) auch an Bundesregierung beteiligt	Landesregierungspartei(en) auf der Bundesebene in der Opposition	„gemischte“ Länder (Parteien aus Bundestagsmehrheit und Bundestagsopposition); Landesregierungspartei(en) nicht im Bundestag vertreten
<i>bei Schwarz-Gelb im Bund:</i> - CDU oder CSU alleine - CDU oder CSU und FDP	<i>bei Schwarz-Gelb im Bund:</i> - SPD alleine - SPD u. Grüne/ Grüne u. SPD - SPD und Linke	<i>bei Schwarz-Gelb im Bund:</i> - CDU und SPD / SPD und CDU - SPD, Grüne und SSW - CDU und Grüne - SPD und FDP

## 2.) Ein Blick zurück: Parteipolitik im Bundesrat seit 1949

### Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat (jeweils Stand zum Jahresende)

(Länderkontingente nach dem modifizierten „ROM“-Modell von Sven Leunig [2006])



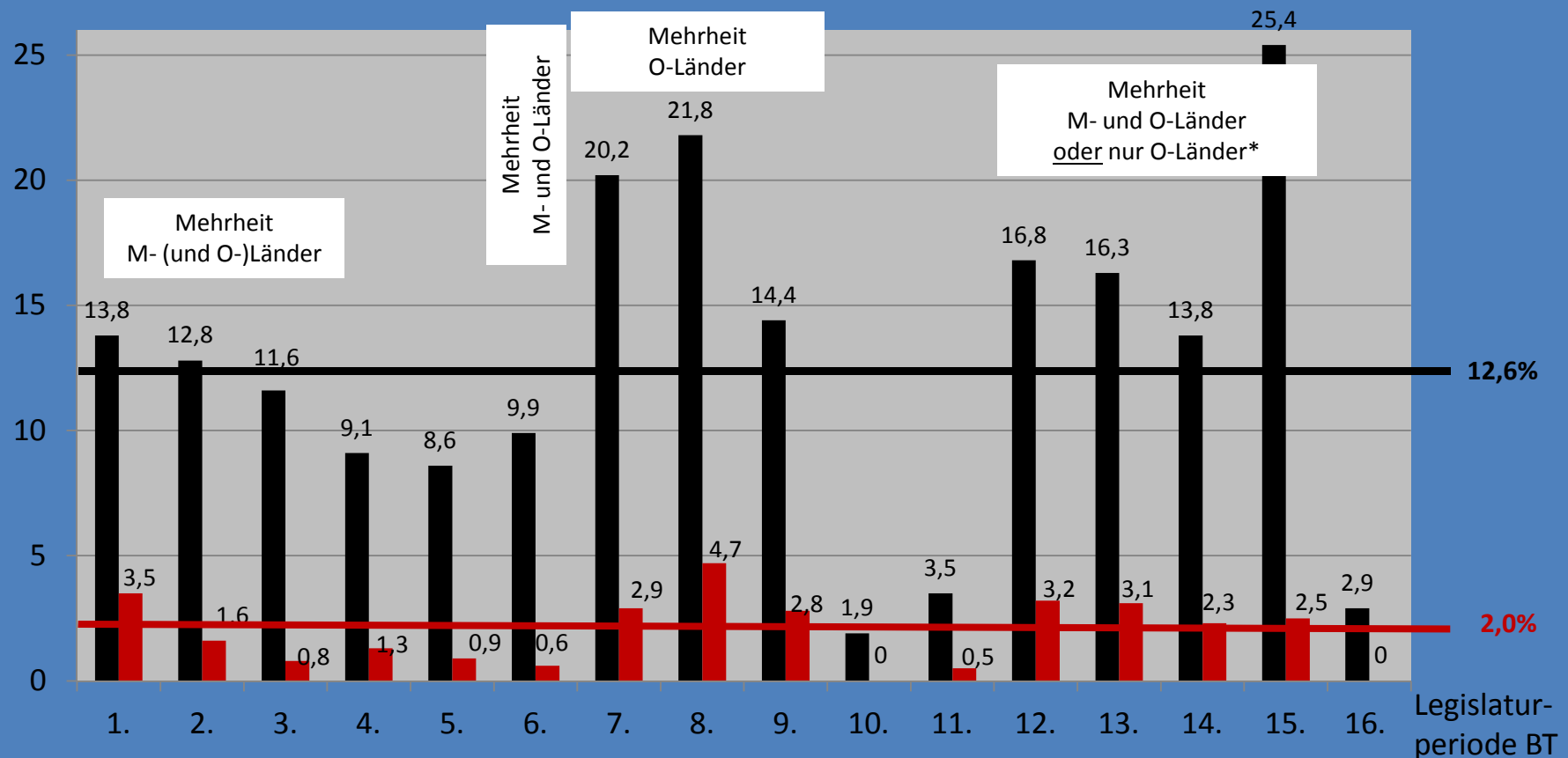
Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

\* 1998/99: kurzzeitig Mehrheit der R-Länder

## 2.) Ein Blick zurück: Parteipolitik im Bundesrat seit 1949

Anrufungen des Vermittlungsausschusses (in % zu allen Gesetzen)

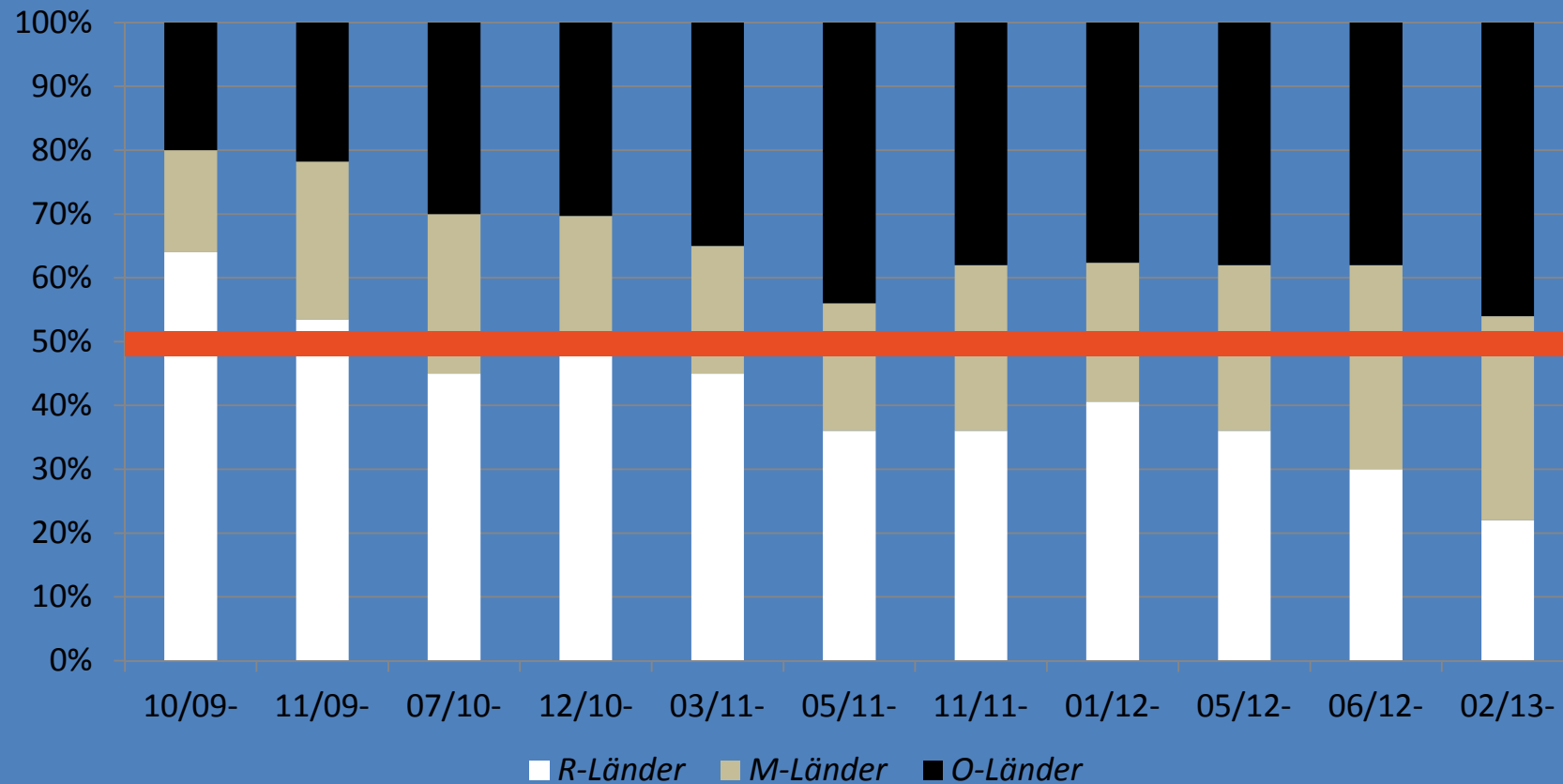
Endgültige Zustimmungversagungen (in % zu zustimmungspflichtigen Gesetzen)





### 3.) Parteipolitik im Bundesrat 2009-2013 *(17. Legislaturperiode des Bundestages)*

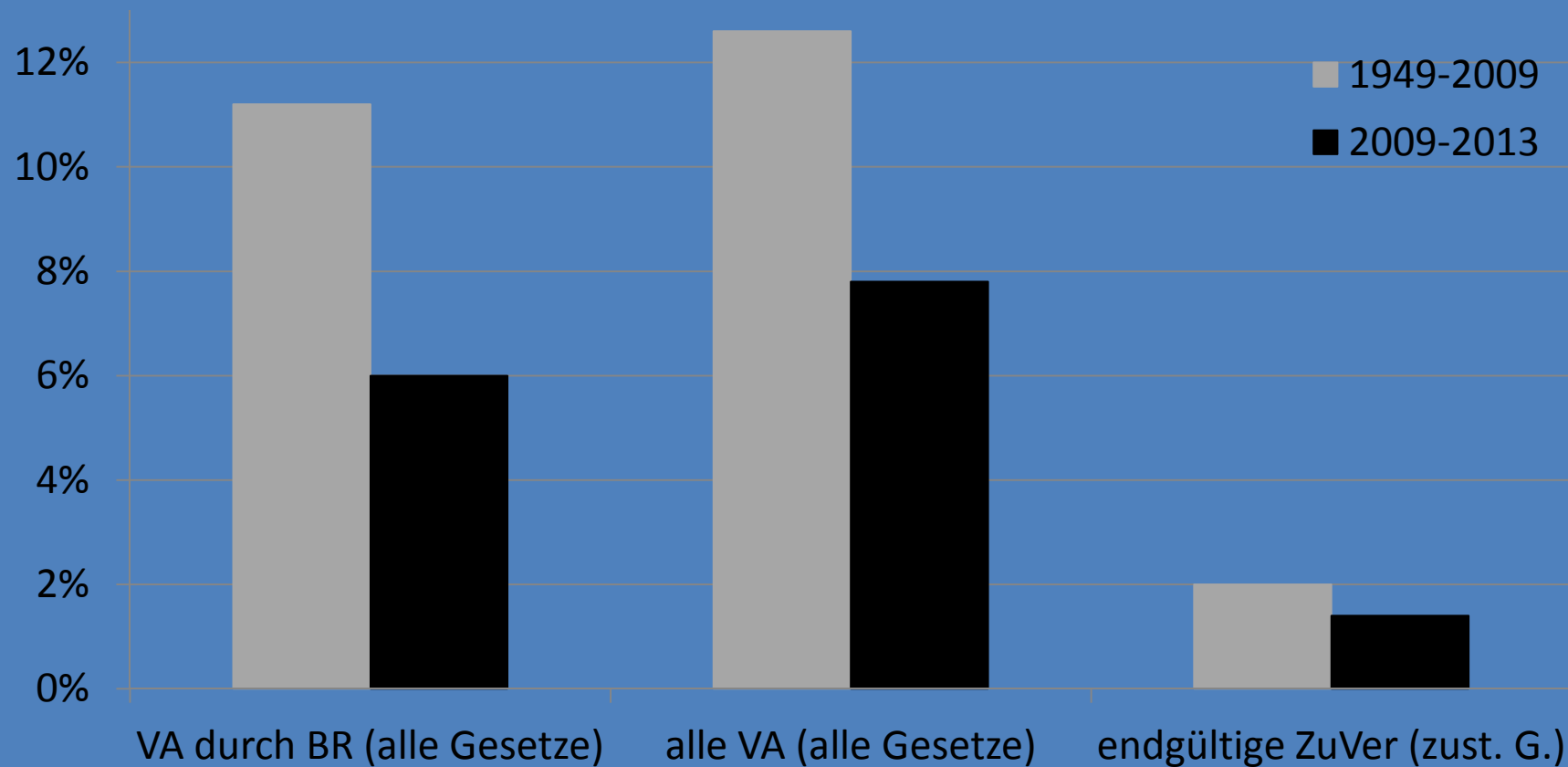
#### 3.1) Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat seit Amtsantritt von „Merkel II“ (Länderkontingente nach dem modifizierten „ROM“-Modell von Sven Leunig [2006])



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung.

### 3.) Parteipolitik im Bundesrat 2009-2013 *(17. Legislaturperiode des Bundestages)*

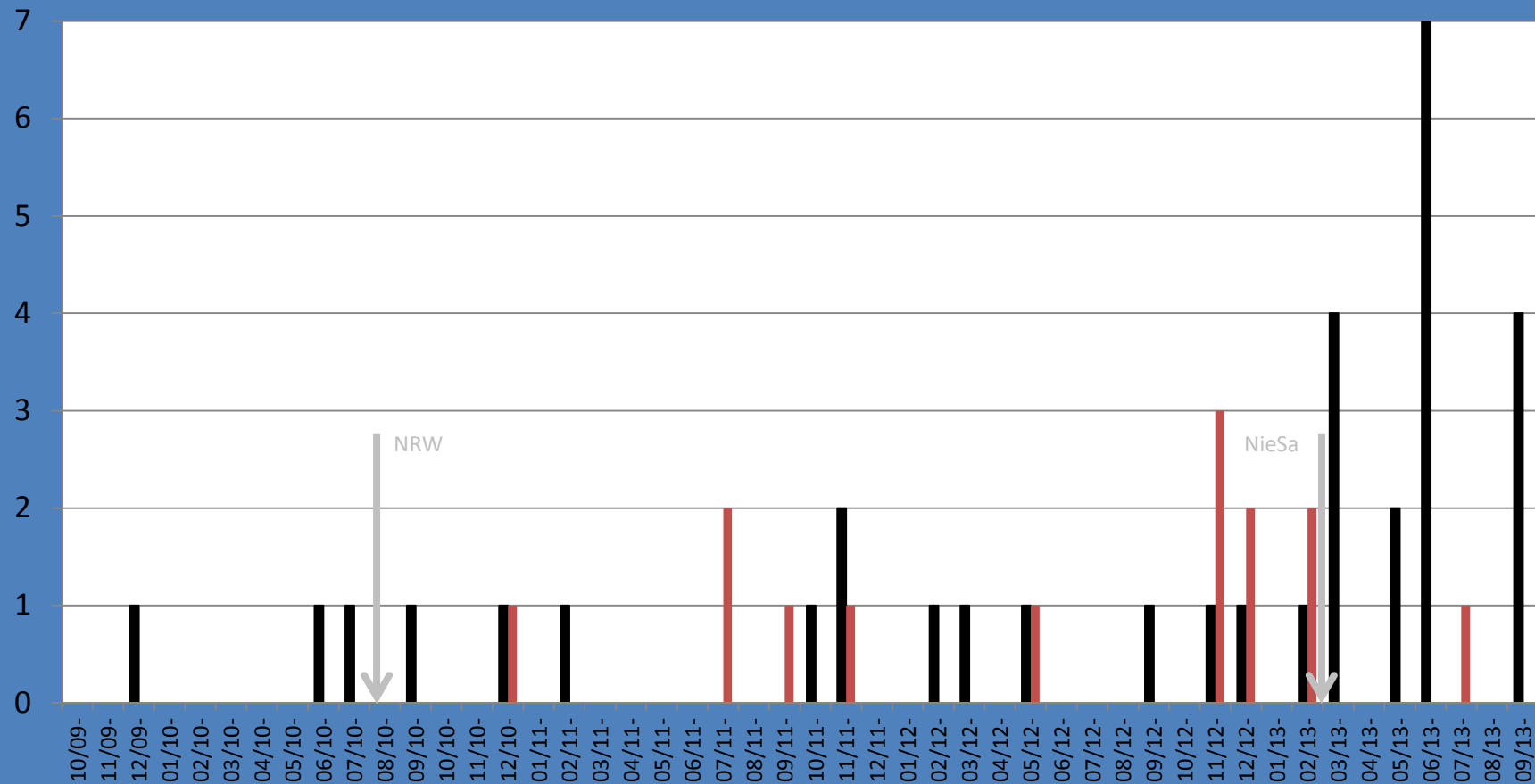
#### 3.2) Statistik: VA-Anrufungen und Zustimmungversagungen im Vergleich



Quelle: Eigene Recherche und Darstellung.

### 3.) Parteipolitik im Bundesrat 2009-2013 *(17. Legislaturperiode des Bundestages)*

#### 3.2) Statistik: VA-Anrufungen d. BR (schwarz) u. Zustimmungversagungen (rot)



Quelle: Eigene Recherche und Darstellung.

### 3.) Parteipolitik im Bundesrat 2009-2013 *(17. Legislaturperiode des Bundestages)*

#### 3.3) Konfliktlinien

*Tabelle I.1: Konflikt- und Akteursschema*

	föderale Konflikte	sachpolitische Konflikte	
		<i>partei-politisch</i>	<i>koalitions-intern</i> <i>partei-intern</i>
Interessen	Landesinteressen vs. Bundesinteressen	<b><i>programmatisch, strategisch,</i></b> Gesetzesausführung	
Akteure	eine oder mehrere Landesregierung(en) vs. Bundesregierung und Bundestagsmehrheit, ggf. auch -opposition	O-Länder und Bundestagsopposition vs. R-Länder, Bundesregierung und Bundestagsmehrheit	Teile der Landesregierungen vs. Teile der Bundesregierung

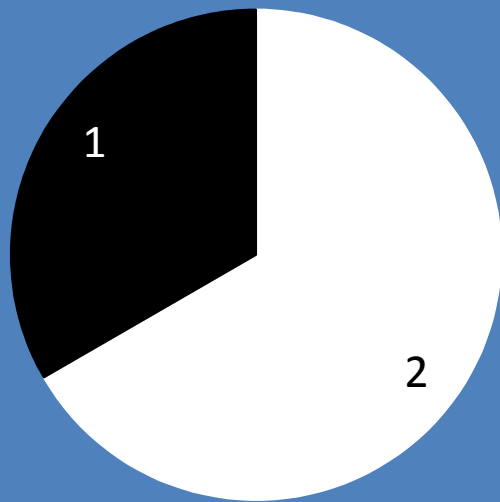
***Fett kursiv*** = parteipolitische Interessen als Konfliktursache

Quelle: Eigene Darstellung.

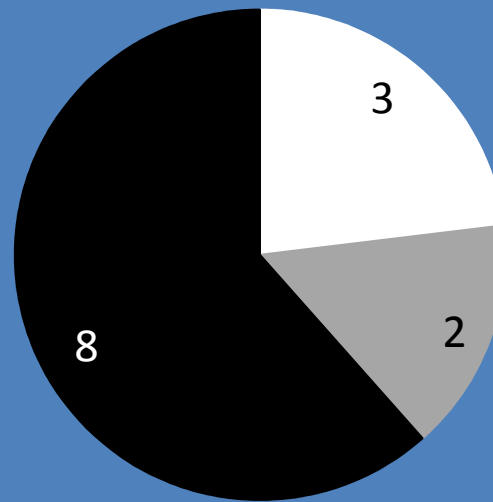
### 3.) Parteipolitik im Bundesrat 2009-2013 *(17. Legislaturperiode des Bundestages)*

#### 3.3) Konfliktlinien bei VA-Anrufungen (Prognose)

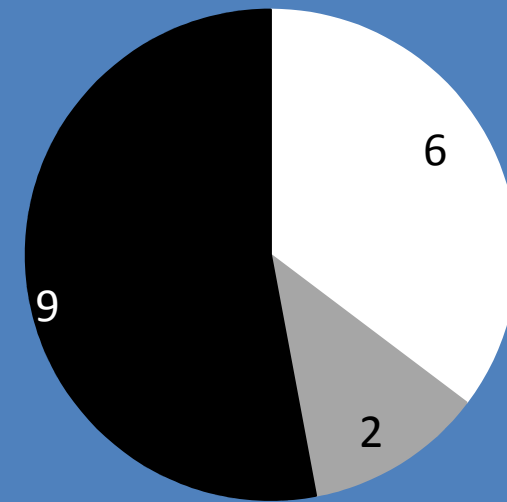
bis Juli 2010 (vor NRW)



Juli `10 bis Februar `13



seit März `13 (nach NDS)



weiß ... föderale Konflikte; schwarz ... nicht-föderale Sachkonflikte; grau ... teils/teils  
Quelle: Eigene Recherche und Auswertung.

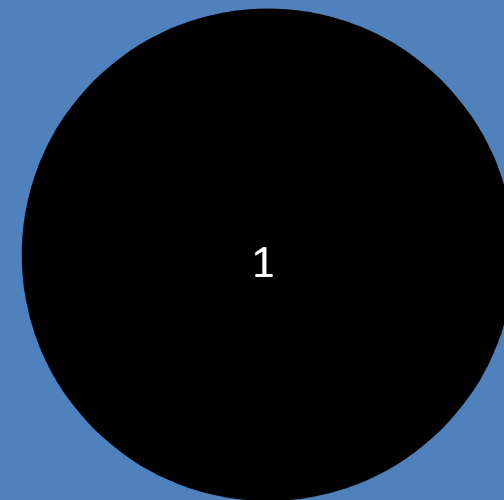
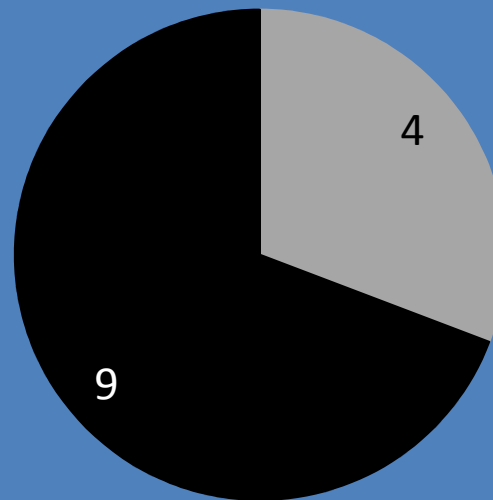
### 3.) Parteipolitik im Bundesrat 2009-2013 *(17. Legislaturperiode des Bundestages)*

#### 3.3) Konfliktlinien bei Zustimmungsversagungen (Prognose)

bis Juli 2010 (vor NRW)

Juli `10 bis Februar `13

seit März `13 (nach NDS)



weiß ... föderale Konflikte; schwarz ... nicht-föderale Sachkonflikte; grau ... teils/teils  
Quelle: Eigene Recherche und Auswertung.

### 3.) Parteipolitik im Bundesrat 2009-2013 *(17. Legislaturperiode des Bundestages)*

#### 3.4) Fallbeispiel I: Verhandlungen über „Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz“

- Februar 2010: Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass Bemessung der Regelsätze für „Hilfe zum Lebensunterhalt“ verfassungswidrig; Frist: 31.12.2010
- Dezember `10: Mehr-Länder-Antrag auf VA-Anrufung (BR-DrS. 789/2/10) scheitert; Versagung der Zustimmung
- Mitte Feb. `11: Antrag aller Länder auf VA-Anrufung (BR-DrS. 84/1/11)
- Ende Feb. `11: Zustimmung nach intensiven Verhandlungen (u.a. von der Leyen u. Schwesig)

#### Parteipolitische Formierung im Dezember 2010

- Mehr-Länder-Antrag auf VA-Anrufung (Berlin, Brandenburg, Bremen, NRW, Rheinland-Pfalz)
  - *„verfassungsrechtlich problematische Regelungen“ ; u.a. wegen Ermittlung der Regelsätze*
  - *„flächendeckende[r] Ausbau der Schulsozialarbeit“*
  - *„Ausweitung der Mindestlöhne, Verbesserung bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik“*
  - *„Keine Pauschalierung der Kosten für Unterkunft und Heizung“*
  - *„Keine Verschärfung der Sanktionen“*
  - *aber auch: Kritik wg. unzumutbarer Mehrbelastung der Kommunen*

### 3.) Parteipolitik im Bundesrat 2009-2013 *(17. Legislaturperiode des Bundestages)*

#### 3.4) Fallbeispiel II: Das Scheitern des Steuerabkommens mit der Schweiz

- April 2012: „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt in der Fassung vom 5. April 2012“
- November `12: Bundesrat versagt Zustimmung
- Dezember `12: Vermittlungsverfahren endet mit „unechtem Vermittlungsergebnis“
- Februar 2013: Bundesrat versagt abermals seine Zustimmung

#### Parteipolitische Formierung in Bundesratsausschüssen

- Beschlussempfehlungen der „oppositionellen“ Ausschüsse für Finanzen und für Justiz
- keine Entscheidung im Wirtschaftsausschuss (Patt zwischen Lagern)

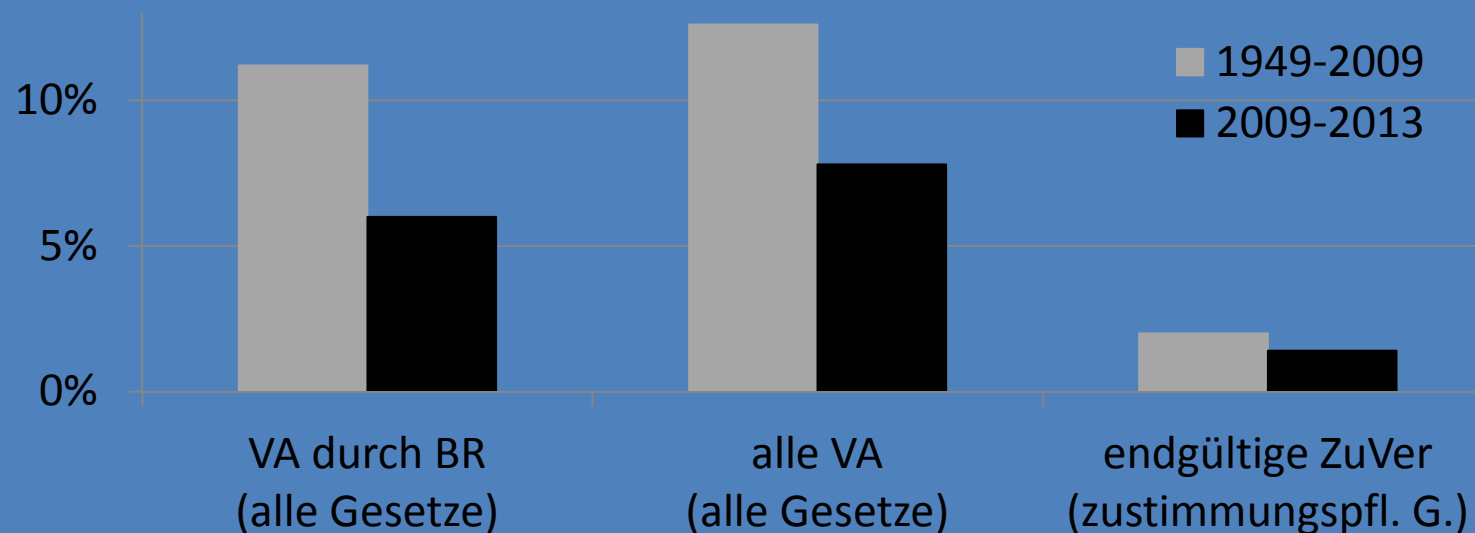
- KRITIKPUNKTE
- Frage der „Gerechtigkeit“ zwischen Steuerhinterziehern und Steuerzahlern
  - „ungerechtfertigte (Mehrfach-)Privilegierungen der Steuerhinterzieher“
  - als unzureichend kritisierte Maßnahmen zur Umsetzung des Abkommens
  - Zweifel an Höhe der prognostizierten Steuereinnahmen



## 4.) Fazit / Ausblick auf Merkel III

Es gab einige Gesetze, bei denen die Länder parteipolitisch agierten und deshalb den Vermittlungsausschuss anriefen oder direkt die Zustimmung versagten.

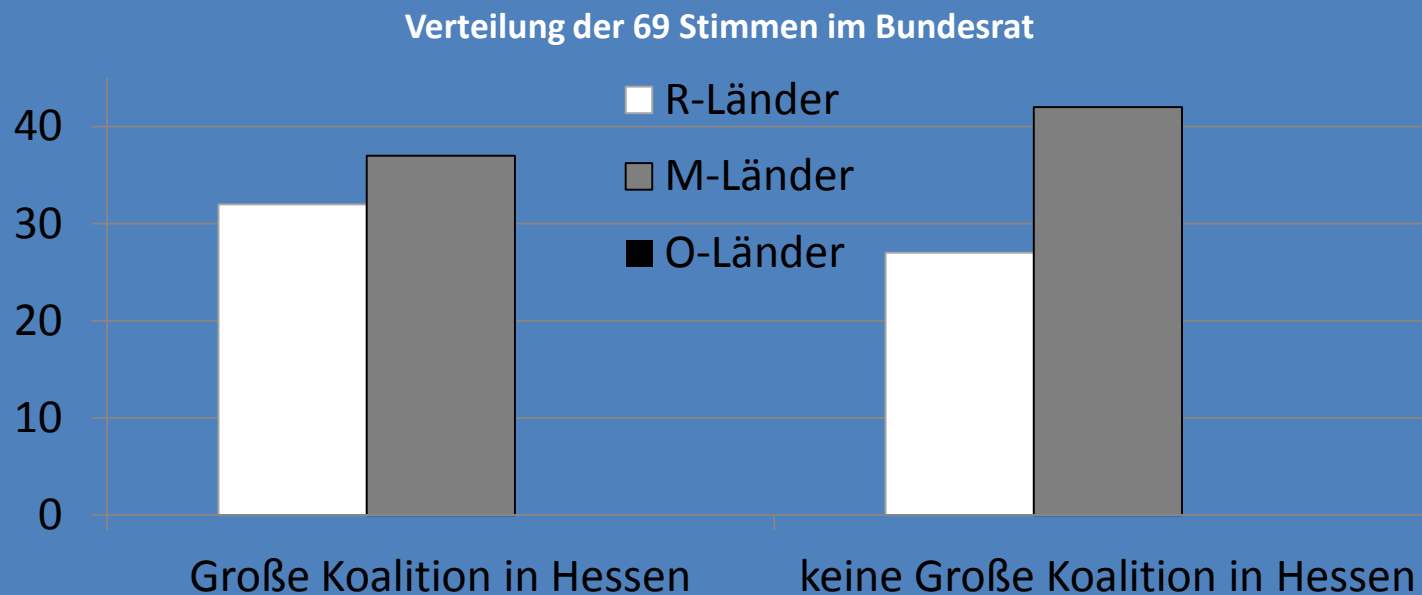
Allerdings konnten sich die Akteure auch bei parteipolitisch umstrittenen Gesetzen offenbar häufiger als in anderen Phasen mit divergierenden Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat auf einen Kompromiss verständigen. Dafür sprechen die im Vergleich zu den Durchschnittswerten erheblich niedrigeren Quoten für die Anrufungen des Vermittlungsausschusses und für die endgültige Zustimmungversagung (nur drei Fälle bei 218 zustimmungspflichtigen Gesetzen).



## 4.) Fazit / Ausblick auf Merkel III

Die Große Koalition, die wahrscheinlich gebildet wird, hat als erstes Bündnis dieser Art – also im Gegensatz zu den beiden bisherigen Großen Koalitionen – (bereits) bei Regierungsantritt keine eigene Mehrheit im Bundesrat. Folglich wird bei Abstimmungen der Länderkammer das Verhalten der Grünen, die gegenwärtig an sechs Regierungen beteiligt sind, entscheidend sein.

Daran wird auch eine CDU-SPD-Regierung in Hessen nichts ändern.



## Literatur

- Abromeit, Heidrun (1982):* Die Funktion des Bundesrates und der Streit um seine Politisierung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 13. Jg., H. 4, S. 464-472.
- Bräuninger, Thomas/ Thomas Gschwend/ Susumu Shikano (2010):* Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden, in: Politische Vierteljahresschrift, 51. Jg., H. 2, S. 223-249.
- Jun, Uwe (2011):* Der Bundesrat und die politischen Parteien: Mitwirkungs- oder Blockadeinstrument?, in: ders./ Sven Leunig (Hrsg.): 60 Jahre Bundesrat, Baden-Baden, S. 106-133.
- Lehmbruch, Gerhard (2000):* Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden.
- Leunig, Sven (2006):* „AB(C)“ oder „ROM“? Zur Operationalisierung von Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 37. Jg., H. 2, S. 402-420.
- Leunig, Sven/ Hendrik Träger (Hrsg.) (2012):* Parteipolitik und Landesinteressen. Der deutsche Bundesrat 1949-2009 (= Landespolitik, Bd. 4), Münster u.a.
- Patzelt, Werner J. (1990):* The Very Federal House: the German Bundesrat, in: Samuel C. Patterson/ Anthony Mughan (Hrsg.): Senates. Bicameralism in the Contemporary World, Columbus (Ohio), S. 59-62.
- Renzsch, Wolfgang (2000):* Die große Steuerreform 1998/99: Kein Strukturbruch, sondern Koalitionspartner als Vetospieler und Parteien als Mehrebenensysteme, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 31. Jg., H. 1, S. 187-191.
- Träger, Hendrik (2008):* Die Oppositionspartei SPD im Bundesrat. Eine Fallstudienanalyse zur parteipolitischen Nutzung des Bundesrates durch die SPD in den 1950er-Jahren und ein Vergleich mit der Situation in den 1990er-Jahren (= Europäische Hochschulschriften, Reihe XXXI [Politikwissenschaft], Bd. 564), Frankfurt am Main u.a.
- Träger, Hendrik (2013):* Das Scheitern des Steuerabkommens mit der Schweiz. Warum versagte der Bundesrat zweimal seine Zustimmung, und was müsste bei neuen Verhandlungen beachtet werden?, in: Zeitschrift für Politik, 60. Jg., H. 2, S. 162-181.
- Zohlnhöfer, Reimut (1999):* Die große Steuerreform 1998/99: Ein Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 30. Jg., H. 2, S. 326-345.