

Müller | Sturm | Finke | Souris

Parteilpolitik im Bundesrat

Der Bundesrat und seine Ausschüsse



Nomos

Markus M. Müller | Roland Sturm | Patrick Finke
Antonios Souris

Parteilpolitik im Bundesrat

Der Bundesrat und seine Ausschüsse



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-5278-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9453-7 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Dieser Band stellt den vorläufigen Abschluss unserer Forschung zu den Ausschüssen des Bundesrates dar. Ausgehend von eigenen Beobachtungen seiner Arbeitsweise und Entscheidungsverfahren in der Praxis entstand die Idee, die Ausschüsse aus politikwissenschaftlicher Perspektive zu betrachten. Sie sind der „Maschinenraum“ des Bundesrates, und ihre Analyse verspricht neue Antworten auf die noch zahlreichen offenen Fragen der Bundesratsforschung.

Wir möchten der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) danken. Denn ihre Förderung des Projektes „Parteipolitik im Bundesrat. Analyse anhand der Voten in den Ausschüssen des Bundesrates“ (Projektnummer 290366311, STU 122/13–1 und STU 122/13–2) von März 2017 bis Juli 2020 hat die Umsetzung des Forschungsvorhabens überhaupt erst ermöglicht.

Von Beginn an konnten wir auf die Unterstützung des Sekretariats des Bundesrates zählen. Seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die uns mit Rat und Tat zur Seite standen, haben entscheidend zum Erfolg des Forschungsprojektes beigetragen. Wir möchten besonders der Direktorin des Bundesrates, Staatssekretärin Dr. Ute Rettler, und dem Leiter der Parlamentsabteilung, Dr. Michael Wissler, dafür danken. In der Bibliothek des Bundesrates haben wir zehntausende Dokumente zu den Ausschüssen ausgewertet. Wir danken der Leiterin der Bibliothek, Monika Böhm-Leitzbach, und Alexandra Schmidt für den konstruktiven Austausch und ihre Hilfe vor Ort.

Unser herzlicher Dank gilt darüber hinaus allen Verfahrensbeteiligten, die uns das Ausschusswesen des Bundesrates in Hintergrundgesprächen ausführlich erklärt haben.

Nicht nur bedingt durch den gewissermaßen zusätzlichen Dienstort des Projektes in der Bibliothek des Bundesrates in Berlin und die damit verbundene Reiseplanung war die Projektumsetzung auch aus organisatorischer Sicht eine Herausforderung. Diese wäre ohne Tanja Schorr nicht zu bewältigen gewesen, wofür ihr unser herzlicher Dank gilt. Schließlich möchten wir Erik Vollmann und Richard Zensen für ihre Unterstützung, insbesondere bei der Datenaufbereitung und Datenanalyse, danken.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
1. Einleitung	15
2. Der Bundesrat als Zweite Kammer	25
3. Die Ausschüsse im Geschäftsgang des Bundesrates	32
3.1 Die Ausschüsse als Maschinenraum föderaler Willensbildung	33
3.1.1 Grundzüge des Ausschussverfahrens: Zuweisung, Federführung und Stimmregeln	34
3.1.2 Zusammensetzung der Ausschüsse	37
3.1.3 Arbeitsweise	40
3.2 Von den Ausschussempfehlungen zur Plenarentscheidung	46
4. Theoretische und konzeptionelle Überlegungen	51
4.1 Der Bundesrat in der politikwissenschaftlichen Forschung	51
4.2 Das „Parlament der Oberregierungsräte“?	55
4.3 Ausschuss-Varianz-Heuristik	57
5. Ein neuer Datensatz zu den Ausschussvoten	68
5.1 Die Ausschussniederschriften als Primärquelle für wissenschaftliche Analysen	70
5.2 Die Fälle im Datensatz: Ausschussentscheidungen	72
5.3 Zuordnung der Länderstimmen zu den Parteien	75
5.4 Parteilinien und Entscheidungstypen	78
5.5 Kategorisierung der Entscheidungsvorgänge	80
5.6 Untersuchungszeiträume im Datensatz	85

6.	Parteilpolitik in den Ausschüssen im Überblick	91
6.1	Parteilinien in den Ausschüssen	91
6.2	Parteilpolitik und Mehrheitskonstellationen im Bund	94
6.3.	Weitere Zugänge zur Rolle von Parteilpolitik in den Ausschüssen	98
6.3.1	Ausschüsse	98
6.3.2	Entscheidungsvorgänge	103
6.3.3	Zeitpunkt in der Wahlperiode auf Bundesebene	108
6.4	Die Bedeutung von Parteilpolitik in den Ausschüssen	110
7.	„Zwischen den Stühlen“: VertreterInnen der großen Koalitionen in den Ausschüssen	112
7.1	Mitglieder großer Koalitionen in den Ausschüssen	116
7.2	Wie votieren die VertreterInnen von Ländern mit großer Koalition?	121
7.3	Fallstudien zum Abstimmungsverhalten in der Praxis	125
7.3.1	Gesetzesentwurf zur Neuausrichtung arbeitsmarktpolitischer Instrumente	126
7.3.2	Der Umweltbericht 1998	129
7.4	Große Koalitionen und ihre Implikationen für die Parteilpolitik in den Ausschüssen	132
8.	Eigenständige Akteure oder Mehrheitsbeschaffer für die „Großen“? Kleine Parteien in den Ausschüssen	134
8.1	Die „Kleinen“ in den Ausschüssen des Bundesrates	137
8.2	Parteilinien, Allianzen und Konflikte	142
8.3	Fallstudien zum Verhalten der „Kleinen“ in der Praxis	146
8.3.1	Die FDP im Wirtschaftsausschuss	147
8.3.2	Die Grünen im Umweltausschuss	150
8.3.3	Die Linke im Gesundheitsausschuss	153
8.4	Die „Kleinen“ in den Ausschüssen	155
9.	Parteilpolitik trifft Fachlichkeit: der Rechtsausschuss	157
9.1	Die Ausschussmitglieder des Rechtsausschusses	160
9.2	Entscheidungstypen im Überblick	163

9.3	Prüfung der Zustimmungsbefähigung im Rechtsausschuss	169
9.3.1	Die Zustimmungsbefähigung als formale Rechtsprüfung	170
9.3.2	Die Zustimmungsbefähigung als Gegenstand von Parteilpolitik	172
9.4	Parteilpolitik im Rechtsausschuss	176
10.	Konsens als Regel? Parteilpolitik im Finanzausschuss	178
10.1	Das Beratungsverfahren im Finanzausschuss	179
10.2	Entscheidungstypen im Überblick	183
10.3	Parteilpolitik in der Praxis	191
10.3.1	Das Lebenspartnerschaftsergänzungsgesetz	191
10.3.2	Verordnung zur Erhöhung der Freibeträge für erwerbstätige SozialhilfeempfängerInnen	194
10.3.3	Gesetz zur Regulierung des „Grauen Kapitalmarktes“	195
10.4	Parteilpolitik im Finanzausschuss	198
11.	Parteiinteressen unter „falschem Etikett“? Bundesratsinitiativen in den Ausschüssen	199
11.1	Die Bedeutung des Initiativrechts	201
11.2	Parteilinien bei Bundesratsinitiativen	203
11.3	Bundesratsinitiativen als Gegenstand von Parteilpolitik?	205
11.4	Urheberschaft und Motive von Bundesratsinitiativen	209
11.4.1	Urheberschaft	210
11.4.2	Motive	213
11.5	Ziele der Bundesratsinitiativen	217
12.	Europa im Parteienwettbewerb? Stellungnahmen zu EU-Vorlagen in den Ausschüssen	219
12.1	Die Entwicklung der europapolitischen Mitwirkung des Bundesrates	220
12.2	Das Ausschussverfahren zur Beratung von Stellungnahmen zu EU-Vorlagen	223

12.3	Parteilinien in der Europapolitik	229
12.4	Europa als Gegenstand von Parteipolitik	231
12.5	Parteipolitik in der Praxis	235
12.6	Umstrittene Stellungnahmen zu EU-Vorlagen	239
13.	Wer setzt sich durch? Der Plenarerfolg von Ausschussempfehlungen	241
13.1	Die Kongruenz von Ausschussempfehlungen	241
13.2	Die Kongruenz von Ausschussempfehlungen und Plenarbeschlüssen	246
13.2.1	Auswirkungen des Entscheidungsvorgangs	248
13.2.2	Erfolgsaussichten von Ausschussallianzen	251
13.2.3	Unterschiede zwischen einzelnen Ausschüssen	256
13.2.4	Auswirkungen von Federführung	259
13.2.5	Auswirkungen der Mehrheitskonstellationen auf Bundesebene	260
13.3	Ausschussempfehlungen und Plenarbeschlüsse	262
14.	Parteipolitik in den Ausschüssen des Bundesrates	264
14.1	Zusammenfassender Rückblick	264
14.2	Die Rekonstruktion von Plenarvoten anhand der Ausschussvoten?	273
14.2.1	Fallstudien bei kohärenten Ausschussvoten	276
14.2.2	Fallstudien bei inkohärenten Ausschussvoten	282
14.3	Ausblick	290
	Anhang 1: Codebuch	295
	Anhang 2: Landkarte der Regierungsbeteiligungen	303
	Anhang 3: Ausschussbesetzungen	375
	Literaturverzeichnis	397

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1:	Arbeitsintensität der Ausschüsse und des Plenums	44
Abbildung 4.1:	Ausschusszuweisung nach Vorlagentyp	65
Abbildung 5.1:	Dokumentationspraxis in den Ausschussniederschriften	71
Abbildung 6.1:	Parteilinien in den Ausschüssen des Bundesrates	92
Abbildung 6.2:	Übereinstimmung von Parteilinien in den Ausschüssen	93
Abbildung 6.3:	Anzahl der Entscheidungen im Datensatz pro Ausschuss	99
Abbildung 6.4:	Anzahl der Entscheidungen pro Ausschuss über Zeit	101
Abbildung 6.5:	Parteipolitik vor und nach den Bundestagswahlen 1998, 2005 und 2009	109
Abbildung 7.1:	Ausschussmitglieder großer Koalitionen (Januar 1991 bis Dezember 2012)	118
Abbildung 8.1:	Anzahl der Kabinette mit Beteiligung von FDP, Grüne und Linke (1991 bis 2013)	136
Abbildung 8.2:	Ausschussmitglieder von FDP, Grüne und Linke (Juli 1991 bis Dezember 2013)	139
Abbildung 8.3:	Parteilinien von FDP, Grüne und Linke im Verhältnis zu den anderen Parteien	144
Abbildung 9.1:	Bildungsabschlüsse der LandesjustizministerInnen	161
Abbildung 9.2:	Berufserfahrung der LandesjustizministerInnen	163
Abbildung 9.3:	Relativer Anteil der Entscheidungstypen nach Vorgang im Rechtsausschuss	168

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 10.1:	Relativer Anteil der Entscheidungstypen nach Vorgang im Finanzausschuss	190
Abbildung 11.1:	Übereinstimmung von Parteilinien bei Entscheidungen über Bundesratsinitiativen	204
Abbildung 11.2:	Urheberschaft von Bundesratsinitiativen	211
Abbildung 11.3:	Urheberschaft von Bundesratsinitiativen nach dem ROM-Schema	213
Abbildung 12.1:	EU-Vorlagen im Beratungsverfahren des Bundesrates pro Jahr	224
Abbildung 12.2:	Der Anteil von EU-Vorlagen pro Jahr in den Ausschüssen des Bundesrates	225
Abbildung 12.3:	Urheberschaft von Stellungnahme-Anträgen zu EU-Vorlagen im Wirtschaftsausschuss	227
Abbildung 12.4:	Übereinstimmung von Parteilinien in den Ausschüssen bei Stellungnahmen zu EU-Vorlagen	230
Abbildung 12.5:	Parteipolitik in den Ausschüssen bei Stellungnahmen zu EU-Vorlagen	235
Abbildung 13.1:	Kongruenz von Ausschussempfehlungen und Plenarbeschlüssen nach Entscheidungsvorgang	249
Abbildung 13.2:	Erfolgsaussichten der Ausschussempfehlungen bei verschiedenen Mehrheitskonstellationen	261
Abbildung 14.1:	Ausschussvoten zum Lebenspartnerschaftsergänzungsgesetz	283
Abbildung 14.2:	Ausschussvoten zum Vertriebenenenzuwendungsgesetz	285
Abbildung 14.3:	Ausschussvoten zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)	288

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1: Übersicht über die 16 ständigen Ausschüsse des Bundesrates	35
Tabelle 3.2: Ländervertretung in den Ausschusssitzungen	40
Tabelle 4.1: Funktionen der BeamtInnen im Ausschussverfahren	56
Tabelle 4.2: Die Ausschuss-Varianz-Heuristik im Überblick	58
Tabelle 4.3: Entscheidungstypen innerhalb der Ausschüsse	63
Tabelle 5.1: Auszug aus dem Datensatz	74
Tabelle 5.2: Entscheidungsvorgänge in den Ausschüssen des Bundesrates	84
Tabelle 5.3: Untersuchungszeiträume und Fälle im Datensatz	90
Tabelle 6.1: Entscheidungstypen und Mehrheitskonstellationen im Bund	94
Tabelle 6.2: Entscheidungstypen und Untersuchungszeiträume im Datensatz	97
Tabelle 6.3: Entscheidungstypen in den Ausschüssen	102
Tabelle 6.4: Entscheidungstypen bei Verfahren im Rahmen von Gesetzgebung	105
Tabelle 6.5: Entscheidungstypen bei den übrigen Vorgängen	107
Tabelle 7.1: Entscheidungstypen und große Koalitionen	122
Tabelle 7.2: Übereinstimmende Parteilinien von SPD und Union	123
Tabelle 7.3: Übereinstimmung von Ländervoten mit Parteilinien	124

Tabellenverzeichnis

Tabelle 9.1: Entscheidungstypen im Rechtsausschuss	166
Tabelle 10.1: Entscheidungstypen im Finanzausschuss	184
Tabelle 11.1: Entscheidungstypen bei Bundesratsinitiativen	207
Tabelle 11.2: Motive für die Einbringung von Bundesratsinitiativen	215
Tabelle 12.1: Entscheidungstypen bei Stellungnahmen zu EU-Vorlagen	232
Tabelle 13.1: Verteilung der Fälle	242
Tabelle 13.2: Kongruenz von Ausschussempfehlungen	244
Tabelle 13.3: Kongruenz von Ausschussempfehlungen und Plenarbeschlüssen bei unterschiedlichen Ausschussempfehlungen	253
Tabelle 13.4: Kongruenz von Ausschussempfehlungen und Plenarbeschlüssen nach Ausschuss	257
Tabelle 13.5: Erfolgsaussichten der Ausschussempfehlungen bei Federführung	259