

Analysen:

Frank Decker

## Falsche Enthaltensamkeit im Bundesrat

*Als sein BKA-Gesetz im ersten Anlauf scheiterte, hat Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble verärgert eine Veränderung der Abstimmungsregeln im Bundesrat gefordert. Statt der absoluten Mehrheit soll dort künftig eine relative Mehrheit der Stimmen genügen, um einen Gesetzesbeschluss zu fassen. Der Minister hat zwar Recht – sein Vorschlag taugt dennoch nicht.*

Der Vorschlag ist nicht neu. Von einer Reformkommission der Bertelsmann-Stiftung im Jahre 2000 entwickelt, wurde er seither von Politikern und Experten immer wieder ins Spiel gebracht. Im Rahmen der Föderalismuskommission hätte die Chance für eine Neuregelung bestanden, doch spielte das Thema in den seinerzeitigen Beratungen keine Rolle. Erst jetzt, nachdem sich die Mehrheitsverhältnisse in der Länderkammer zulasten der Regierungsparteien verändert haben, wird die Vetomacht des Bundesrates im Gesetzgebungsprozess erneut zum Stein des Anstoßes.

Dass die Ländervertreter Schäubles Vorstoß als »Anschlag auf bewährte Prinzipien« (so Bremens Bürgermeister Jens Böhrnsen) zurückgewiesen haben, stand zu erwarten. Tatsächlich ist es nicht besonders geschickt, aktuelle Schwierigkeiten der Mehrheitsfindung zu benutzen, um eine prinzipielle Reform anzumahnen. Dies ändert aber nichts daran, dass der Vorschlag auf einer zutreffenden Problemdiagnose beruht. Es waren ja die Ministerpräsidenten selbst, die sich im Rahmen der Föderalismusreform mit einer partiellen Entmachtung des Bundesrates einverstanden erklärt hatten. Erreicht werden sollte dies durch eine Reduzierung des Anteils der zustimmungspflichtigen Gesetze um etwa die Hälfte. Inzwischen liegen erste Untersuchungen vor, die zeigen, dass die Reform an diesem zentralen Punkt gescheitert ist – die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze ist prak-



**Frank Decker**

(\* 1964) ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bonn. 2008 erschien im VS Verlag *Die Verfassung Europas* (zus. mit Marcus Hoereth).

frank.decker@uni-bonn.de

tisch genauso hoch wie vor der Reform. Deshalb ist es richtig, über andere Wege nachzudenken, um den bei abweichenden Mehrheitsverhältnissen zwischen beiden Kammern unweigerlich drohenden Patt-situationen und Blockademöglichkeiten zu begegnen.

### Vervielfachung der Koalitionsformate als Problem

Mit dem veränderten Abstimmungsmodus soll auf das Problem der Stimmenthaltungen reagiert werden. Diese wirken beim heutigen Abstimmungsverfahren mit absoluter Mehrheit de facto wie ein *Nein* und können somit das Zustandekommen eines Beschlusses verhindern. Dass Enthaltungen im Bundesrat häufig auftreten, hat mit dem Phänomen der »gemischten Koalitionen« zu tun. Darunter versteht man Länderregierungen, in denen sowohl Regierungs- als auch Oppositionsparteien des Bundes vertreten sind. Weil die Partner sich bei strittigen Gesetzen dann häufig nicht auf ein *Ja* oder *Nein*

verständigen können, sehen die Koalitionsverträge für solche Fälle in der Regel Stimmenthaltung vor.

Dass die gemischten Koalitionen inzwischen den größten Block im Bundesrat stellen, liegt an der veränderten Parteienlandschaft in Deutschland seit der deutschen Einheit, die zu einer Vervielfachung der Koalitionsformate geführt hat. Scherten von Mitte der 70er bis Anfang der 90er Jahre maximal zwei Länder aus der Regierungs-Oppositions-Logik aus, so waren es am Ende der rot-grünen Regierungszeit bereits sieben. Käme es nach der kommenden Bundestagswahl zu einer kleinen Dreier-Koalition, so hätte unter den denkbaren Varianten nur die Jamaika-Koalition eine absolute Mehrheit in der Länderkammer. Aber auch diese Mehrheit würde wegen des üblichen Sanktionswahleffekts bei Landtagswahlen, die von den Wählern gerne zur Abstrafung der im Bund regierenden Parteien genutzt werden, vermutlich nicht lange halten – so wie die jetzige Mehrheit der Großen Koalition.

### **Blockade verhindern**

Bleibt die Frage, ob sich die Vetomacht des Bundesrates mit dem Übergang zur relativen Mehrheit wirklich einschränken lässt. Die Antwort mag verblüffen, denn sie lautet: *Nein*. Wenn die Enthaltungen nicht mitgezählt werden, kommt es für ein positives Abstimmungsergebnis allein darauf an, dass die *Ja*-Stimmen die *Nein*-Stimmen überwiegen. Dies würde aber bedeuten, dass das Regierungslager in der Länderkammer über mehr Stimmen verfügen müsste als das Oppositionslager. Bei einer Großen Koalition ist das selbstverständlich immer der Fall (hier verfügt die Opposition über keine einzige Stimme in der Länderkammer). Kehrt die Bundesrepublik nach der kommenden Bundestagswahl zum normalen Antagonismus der Volksparteien bei der Regierungsbildung

wieder zurück, ist es nach den Erfahrungen der Vergangenheit jedoch wahrscheinlich, dass die Opposition früher oder später die relative Mehrheit im Bundesrat gewinnt. So verfügten die Kohl-Regierung im Zeitraum von 1990 bis 1998 in sieben von acht Regierungsjahren und die Schröder-Regierung von 1998 bis 2005 in sechs von sieben Regierungsjahren über weniger Stimmen in der Länderkammer als die Opposition. Wäre der jetzt geforderte Abstimmungsmodus damals schon in Kraft gewesen, hätten die Gesetze damit sogar noch häufiger blockiert werden können als unter den Bedingungen der absoluten Mehrheit.

### **Umkehr der Abstimmungsfrage**

Angesichts dieses Sachverhalts ist es merkwürdig, dass die Idee der relativen Mehrheit immer wieder aus dem Hut gezaubert wird. Außer Schäuble haben sich jüngst auch Altbundespräsident Herzog und der amtierende Bundespräsident den Vorschlag zu eigen gemacht. Von Seiten der SPD signalisierte der Fraktionsvorsitzende Struck ebenfalls Unterstützung. Die Überlegung, dass bei einer Neutralisierung der de facto wie *Nein*-Stimmen wirkenden Enthaltungen die *Ja*-Seite automatisch profitieren würde, entfaltet offenbar eine autosuggestive Wirkung.

Doch wie lauten die Alternativen, wenn die relative Mehrheit nicht »funktioniert«?

Lässt man weitergehende Vorschläge wie die Abkehr vom Prinzip der einheitlichen Stimmabgabe außer Betracht, gibt es durchaus eine Möglichkeit, das Enthaltungsproblem innerhalb der vorhandenen Grundstruktur des Art. 51 Abs. 3 GG zu beseitigen, nämlich die *Umkehrung der Abstimmungsfrage*. Würde man fragen, wer dem Gesetz die Zustimmung *verweigert*, wären die Enthaltungen faktische

Pro-Stimmen und die Wahrscheinlichkeit der Blockade damit reduziert. Eine solche Lösung hätte nicht nur den Vorteil, dass sie der Logik der Einspruchsgesetze folgen würde, bei denen die Abstimmungsfrage ebenfalls eine negative ist. Sie würde auch einen stärkeren Druck auf die »neutralen« Länder ausüben, sich auf ein *Ja* oder *Nein* zu den Gesetzen politisch zu verständigen, statt dem heutigen Automatismus der Enthaltung zu frönen. Gleichzeitig bliebe die grundsätzliche Veto-Möglichkeit der Länder gegen ungebührliche Übergriffe des Bundes in ihre Interessenssphäre gewahrt.

Auch dieser Vorschlag hat zur Zeit sicher keine Realisierungschance, da er aus Sicht der Ländervorteiler einen Macht-

verlust bedeuten würde. Geraten Bundestag und Bundesrat unter einer anderen Regierungskonstellation wieder verstärkt aneinander, wird sich die Frage einer Reform aber mit Gewissheit neu stellen. Auch bei einer Fortsetzung der jetzigen Großen Koalition würde das Thema auf die Tagesordnung kommen, da diese vermutlich schon bei ihrem Amtsantritt im Oktober oder November über keine Mehrheit in der Länderkammer verfügt – in der Geschichte der Bundesrepublik wäre das eine Premiere. Der Druck, das unhaltbar gewordene System endlich zu reformieren, wird also nach einer kurzen Schonfrist wieder zunehmen. Für diesen Fall ist es wichtig, dass man die passenden Lösungen bereithält.

Jochen Thies

## Die Rückkehr der Mittellage

### Eine neue US-Außen- und Sicherheitspolitik?

*Auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik kommen neue Herausforderungen zu, die maßgeblich durch die neue Administration in Washington geformt werden. Um dabei Einflussmöglichkeiten gegenüber den USA und Russland zu gewinnen, muss Deutschland aber vor allem auf die Geschlossenheit Europas hinwirken.*

Analysiert man den Beginn der Amtszeit von Präsident Barack Obama, die Berufungen in Washington, das handelnde Personal im State Department und im Pentagon, die neuen Sonderberater, dann spricht eine Menge dafür, dass sich die US-Außenpolitik in den kommenden Jahren nicht dramatisch verändern wird. Unterhalb der Ebene von Obama wurde ein solider Unterbau von Personen zusammengestellt, der seine prägenden Erfahrungen in der Zeit des Vorgängers Bill Clinton erhalten hat.

Darüber hinaus sollte nicht übersehen werden, dass die in Europa zum Schluss in



**Jochen Thies**

(\* 1944) ist Sonderkorrespondent beim *Deutschlandradio Kultur* in Berlin.

jochen.thies@dradio.de

Bausch und Bogen verdammt die Bush-Administration in der zweiten Hälfte ihrer Amtszeit sehr wohl den Versuch unternommen hatte, zu einer Politik des Multilateralismus, der Konsultationen mit ihren wichtigsten Verbündeten zurückzukeh-