



A K A D E M I E F Ü R P O L I T I S C H E B I L D U N G T U T Z I N G

AKADEMIE-KURZANALYSE

7/2008

Das BKA-Gesetz und die Vetospieler-Position des Bundesrats

Thomas Schölderle

Dezember 2008

Das BKA-Gesetz und die Vetospieler-Position des Bundesrats

Thomas Schölderle

Das [neue BKA-Gesetz](#) ist vorerst am Widerstand des Bundesrats gescheitert. In der Sitzung am 28. November 2008 hat das Gesetz, das auch die umstrittene Online-Durchsuchung enthält, die Mehrheit in der Länderkammer verpasst. Die Bundesregierung plant nun, den Vermittlungsausschuss anzurufen und hofft noch vor der Weihnachtspause zu einer Einigung zu kommen. Für kaum weniger Aufregung sorgte allerdings nur wenige Tage zuvor ein Vorschlag von Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble.

Neue Abstimmungsregeln für den Bundesrat?

Gemeinsam mit dem Vize-Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Fritz Rudolf Körper, plädierte er dafür, die Abstimmungsregeln im Bundesrat nachhaltig zu verändern. Hintergrund: Im Bundesrat zählen Enthaltungen de facto wie Nein-Stimmen, weil für die Zustimmung eines Gesetzes die absolute Mehrheit der Stimmen (also 35 von 69) benötigt wird. Schäuble forderte in seinem Schreiben an die Vorsitzenden der Föderalismus-Kommission jedoch, dass künftig bereits die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, also die einfache Mehrheit für eine Zustimmung ausreichen soll. Enthaltungen wären damit ohne Bedeutung. Brisant ist

der Vorschlag vor allem deshalb, weil Koalitionsregierungen in den Ländern zu meist vereinbaren, sich im Bundesrat der Stimme zu enthalten, sofern sich die jeweiligen Koalitionsparteien nicht auf eine gemeinsame Linie verständigen können.* Den kleinen Parteien, die in vielen Länderregierungen mit am Tisch sitzen, kommt dadurch auf Bundesebene eine vergleichsweise starke Verhinderungsposition zu, die durch Schäubles Vorschlag herausgefordert wird. Entsprechend heftig fielen die Reaktionen aus. Die Vorsitzende der Grünen-Fraktion, Renate Künast, meinte: „Dieser Minister (Schäuble) hat entweder die Demokratie nicht verstanden, oder er will sie abschaffen. In beiden Fällen ist er untragbar“. Auch aus der Links-Partei wurden Rücktrittsforderungen laut. Deren Fraktions-Vize Wolfgang Neskovic sagte, Schäubles Rücktritt wäre „ein Segen für den Rechtsstaat“.¹

Herzkammer der Destruktion?

Losgelöst von den tagespolitischen Aufregtheiten passt der Vorschlag gleichwohl in die Diskussionslandschaft zur Reformfähigkeit von Demokratien. Seit langem wird die bundesdeutsche Reformschwäche auf die großen Verhinderungspotenziale innerhalb des politischen Systems zurück-

* *Anmerkung von Heinrich Oberreuter:* Allerdings wird die Diskussion darüber versäumt, ob die entsprechenden Vereinbarungen in Koalitionsverträgen nicht die parteipolitische Instrumentalisierung des Bundesrats auf die Spitze treiben, in dem die Länder als solche an der Willensbildung des Bundes teilnehmen sollen, und zwar als Exponenten von Parteikonstellationen? Es wäre Länderkoalitionen durchaus zuzumuten (und entspräche dem „Geist des Grundgesetzes“), sich in Verantwortung vor den Interessen des Bundesstaates zu einigen – oder es zumindest zu versuchen. Die Koalitionsklauseln sind weder unvermeidlich, noch gehören sie zum klassischen Merkmalsbestand des BRD-Föderalismus. Im Übrigen ist vorstellbar, dass eine sich fortsetzende Differenzierung der Parteien- und Koalitionslandschaft die Bundesrepublik bei zustimmungspflichtigen Gesetzen unregierbar macht.

¹ Vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 22./23. November 2008, S. 1.

geführt. Die Bundesrepublik gilt gemeinhin als strikte Konsensdemokratie, deren Steuerungsfähigkeit im Grunde nur noch von der Schweizer Konkordanzdemokratie unterschritten wird.² Die Hemmnisse der vielzitierten „Politikverflechtung“ zwischen Bund und Ländern werden dabei nicht weniger häufig angeprangert.³ Hintergrund der Einschätzungen ist fast immer die starke Vetoposition des deutschen Bundesrats. Diese steht nicht selten im Verdacht, notwendige Veränderungen aufgrund strategischer Überlegungen oder parteipolitischer Instrumentalisierung zu blockieren. Weil auch im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform weder die Vetorechte des Bundesrates entscheidend beschnitten, noch den Ländern wirklich erweiterte autonome Handlungsmöglichkeiten zugestanden wurden,⁴ zielt der jüngste Vorstoß Schäubles durchaus in die Richtung, das Verhinderungspotenzial des Bundesrats abzuschwächen und die Steuerungsmöglichkeiten des Systems zu verbessern.

Vetospiele-Theorie

In diesem Kontext existiert seit geraumer Zeit ein Erklärungsansatz, der die gesamte Debatte um die Reformfähigkeit von Demokratien grundlegend verändert hat: die Vetospiele-Theorie von George Tsebelis.⁵

Die Theorie erhebt den Anspruch, über die grundsätzliche Veränderungsbereitschaft eines politischen Systems Auskunft geben zu können. Darüber hinaus lässt sie sich – zumindest nach Einschätzung ihres Urhebers – auch anwenden, um das Reformpotenzial auf einem bestimmten Politikfeld oder die Chancen eines einzelnen Reformvorhabens zu beurteilen. Die Theorie versucht dabei die Neigung zum Politikwechsel nicht aus Strukturen, sondern aus dem rationalen Handeln der Akteure in den Strukturen zu erklären. Der Ansatz wurde innerhalb kurzer Zeit intensiv diskutiert, theoretisch hinterfragt und auch empirisch auf seine Plausibilität und Prognosefähigkeit hin getestet.⁶ Im Folgenden soll die Theorie kurz skizziert werden, weil sich mit ihrer Hilfe vor allem die Besonderheiten der Vetospiele-Situation im bundesdeutschen System aufzeigen lassen. Die Schwächen der Theorie – sie liegen hauptsächlich in der Analyse- und Prognoseleistung bei einzelnen Reformprojekten – müssen dagegen hier nicht weiter interessieren (wenngleich sie sich auch im vorliegenden Fall offenbaren). Mit einer notwendigen Ergänzung der Theorie lässt sich schließlich auch erklären, weshalb die Debatte um die deutsche Reformunwilligkeit so sehr auf den Bundesrat fokussiert ist.

Tsebelis führt die Veränderungsbereitschaft politischer Systeme grundsätzlich

² Vgl. z.B. *Gerd Langguth*, Machtteilung und Machtverschränkung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* B 6/2000, S. 3-11, hier S. 5.

³ Vgl. klassisch: *Fritz W. Scharpf / Bernd Reissert / Fritz Schnabel*, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976; neuerdings z.B. *Ute Wachendorfer-Schmidt*, Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden 2005.

⁴ Vgl. *Fritz W. Scharpf*; Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: *Christoph Egle / Reimut Zohlnhöfer* (Hg.), Ende des rot-grünen Projekts. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005, S. 197-214; allgemein siehe auch: *Hans Meyer*, Die Föderalismusreform 2006. Konzeption, Kommentar, Kritik, Berlin 2008.

⁵ Vgl. insbesondere *George Tsebelis*, Veto Players. How Political Institutions Work, New York/Princeton 2002.

⁶ Vgl. dazu u.a. *Wolfgang Merkel*, Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospiele-Theorie, in: *Christoph Egle / Tobias Ostheim / Reimut Zohlnhöfer* (Hg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden 2003, S. 163-190. – *Arthur Benz*, Konstruktive Vetospiele in Mehrebenensystemen, in: *Renate Mayntz / Wolfgang Streeck*, (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovation und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt / New York 2003, S. 205-236. – *Reimut Zohlnhöfer*, Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: *Herbert Obinger / Uwe Wagschal / Bernhard Kittel* (Hg.), Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen 2003, S. 47-80, bes. 64-69. – *Heidrun Abromeit / Michael Stoiber*, Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden 2006, bes. S. 62-81.

auf die Rolle von sogenannten „Vetospielern“ zurück. Seine Theorie unterstellt, dass die Veränderung des legislativen status quo stets von individuellen oder kollektiven Akteuren abhängig ist, die bei Entzug ihrer Zustimmung die Entscheidung verhindern können. Diese „Vetospieler“ unterteilt Tsebelis grundsätzlich in *institutionelle* und *parteiliche* Akteure. Institutionelle Vetospieler sind in parlamentarischen Systemen wie der Bundesrepublik prinzipiell das Parlament und die zweite Kammer, also der Bundesrat, sofern dessen Zustimmung für ein Gesetzesvorhaben notwendig ist. Parteien treten als Vetospieler grundsätzlich in Gestalt aller Regierungsparteien auf. Daneben kennt Tsebelis' Theorie noch weitere, sogenannte „andere“ Vetospieler, die sich von Politikfeld zu Politikfeld unterscheiden (können): Verfassungsgericht, Militär, mächtige Interessensgruppen oder die Zentralbank. Um die Zahl der tatsächlichen Vetospieler ausmachen zu können, gilt es aber vor allem die jeweiligen Mehrheitsverhältnisse in den Institutionen zu berücksichtigen. Besitzen zum Beispiel die Regierungsparteien einer Zwei-Parteien-Koalition zugleich die Mehrheit in beiden Kammern, dann werden die Institutionen als Vetospieler von den jeweiligen Parteien absorbiert. Es bleibt bei zwei Vetospielern (sogenannte „Absorptionsregel“). Ist der Bundesrat parteipolitisch von der Opposition dominiert, existiert ein weiterer, nämlich institutioneller Vetospieler.

Mit Hilfe der bloßen Addition von Vetokräften lässt sich aber nicht auf das Beharrungspotenzial der Politik schlechthin schließen.⁷ Für das Ausmaß der Stabilitäts- bzw. Reformorientierung sind nach Tsebe-

lis zwei weitere Faktoren entscheidend: die ideologische Distanz der Vetospieler zueinander („Kongruenz“) sowie – bei kollektiven Vetospielern – ihre interne Kohäsion. Prinzipiell gilt: Die Reformneigung ist umso höher, je weniger Vetospieler es gibt, je geringer die programmatische Distanz und je geringer der innere Zusammenhalt der Vetospieler ist.

Unabhängig von dieser analytischen Perspektive kann die Bewertung von Vetospielern aus normativer Sicht ausgesprochen unterschiedlich ausfallen. Während Vetospieler mit Blick auf die Steuerungsfähigkeit des Gemeinwesens als Urheber von Blockade und Reformstau gelten, können sie unter dem Blickwinkel der Gewaltenteilung oder der Konsensorientierung von politischen Entscheidungsprozessen auch als Wahrer demokratischer Kultur erscheinen, weil sie dazu dienen, einen Minimalkonsens der Gesellschaft abzusichern und dem Missbrauch staatlicher Gewalt vorzubeugen. In der Regel hemmen Vetospieler die Umsetzung politischer Reformen nicht einfach willkürlich, sondern im Rahmen verfassungsrechtlicher Vorgaben und bestimmter Rollenmuster. Unbestreitbar aber ist, dass Vetospieler die Bewegungs- und Steuerungsfähigkeit auch in Fällen einschränken (können), die dem Gemeinwohlinteresse offensichtlich zuwider laufen. Daraus folgt notwendig, dass die verfassungsrechtliche Stärkung oder Schwächung von Vetopositionen immer ein hochpolitisches Austarieren zwischen Steuerungs- und Konsensorientierung eines politischen Systems bleiben wird.

Strategisches Interesse

Mit Hilfe einer Ergänzung zu Tsebelis' Theorie lässt sich schließlich auch die starke Konzentration auf den Bundesrat als den potenziellen Hemmschuh aller Verän-

⁷ So aber weitgehend die reduzierte Perspektive bei: *Gerd A. Strohmeier*, Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau: Wie viele Vetospieler braucht das Land?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* B 51/2003, S. 17-22, bes. S. 19. – *Tsebelis* (2002: 25) selbst formuliert allerdings: „simply counting the number of veto players may be misleading“.

derungsbereitschaft erklären. Uwe Wagschal hat vorgeschlagen, die ermittelten Vetospieler in *kooperative* und *kompetitive* Akteure zu unterscheiden.⁸ Im Hintergrund steht folgende Überlegung: Regierungsparteien, die sich auf ein Reformvorhaben verständigt haben, treten nicht mehr als klassische Vetospieler auf, sondern als *Agenda-Setter*. Sie sind an einer Einigung interessiert und verhalten sich kooperativ, weil sie ein gemeinsames Interesse am politischen Erfolg und am Machterhalt haben. Während die Vetomacht von Koalitionspartnern also hochgradig gezähmt und gebunden ist, tendieren kompetitive Vetospieler dazu, ihr Potenzial über die von ihnen dominierten Institutionen zu aktualisieren. Ihr primäres Motiv ist ein strategisches: das Scheitern des politischen Gegners. Nur selten gewinnt der Wunsch die Oberhand, gewisse inhaltliche Zielsetzung wenigstens ansatzweise zu verwirklichen oder an der Ämtervergabe zu partizipieren (sog. *policy* bzw. *office seeking*). Vor die Alternativen gestellt, optieren kompetitive Vetospieler hauptsächlich für das taktische *vote seeking*, also für ein Vorgehen, die Handlungsunfähigkeit der Regierung durch das Scheitern ihrer Reformprojekte vorzuführen.

Das strategische Verhalten vorausgesetzt, wäre der Bundesrat also in der Tat die Herzkammer der Destruktion, ein kaum überwindbares Blockadegremium, das die Gestaltungsmöglichkeiten des politischen Systems – aus nicht sonderlich ehrenvollen Motiven – gleichsam paralisieren kann. Diese Perspektive gilt es allerdings in mehreren zentralen Punkten zu relativieren. Zu berücksichtigen ist zunächst, dass nur etwa die Hälfte aller Gesetzesinitiativen im Bun-

desrat auch zustimmungspflichtig sind (vor der Föderalismusreform I waren es rund 55 Prozent aller Gesetze; erwartet wird, dass die Zahl nun auf unter 40 Prozent sinkt). Die Vetoposition der Länderkammer ist demnach zumindest vom jeweiligen Politikfeld und von der Art und dem geschickten Schnüren von (zustimmungsfreien) Gesetzespaketen abhängig. Ferner ist der deutsche Bundesrat – auch Tsebelis' Theorie zufolge – ein sehr heterogener Vetospieler. Aufgrund der unterschiedlichen Regierungskonstellationen und den spezifischen Länderinteressen verfügt er nur über eine vergleichsweise schwache Kohäsion. Diese kann zudem laufend Veränderungen unterliegen – und das keineswegs nur wegen der Möglichkeit sich wandelnder Mehrheitsverhältnisse, sondern auch, weil sich der interne Zusammenhalt mitunter noch während eines Reformprojekts entscheidend verändern lässt. Das anschaulichste Beispiel lieferte hierfür gewiss die rot-grüne Steuerreform aus dem Jahr 2000, bei der einzelnen Ländern die Zustimmung regelrecht „abgekauft“ wurde. Außerdem ist nicht von vornherein entschieden, wann sich für eine oppositionelle Bundesratsmehrheit der politische Wert einer Zustimmung mehr lohnt als der strategische Wert einer Ablehnung, und von welchen Faktoren und Annahmen diese Entscheidung abhängig gemacht wird.

Unbestritten aber ist, dass der Bundesrat, sofern er von den Regierungsparteien nicht selbst kontrolliert wird, das maßgebliche Vetopotenzial innerhalb des politischen Systems auf sich vereinigt. Er gilt deshalb als primäre Ursache für die Zuordnung der Bundesrepublik zu den Konsensdemokratien mit nur gering ausgeprägten Steuerungsmöglichkeiten. Vor diesem Hintergrund und der erklärten Zielsetzung, das politische System mehr in Richtung Gestaltungsfähigkeit zu verschieben, kann dem

⁸ Vgl. Uwe Wagschal, Schranken staatlicher Steuerpolitik: Warum Steuerreformen scheitern können, in: Andreas Busch / Thomas Plümper (Hg.), Nationaler Staat und internationale Wirtschaft, Baden-Baden 1999, S. 223-247.

jüngsten Vorstoß Schäubles zumindest eine gewisse Konsistenz und Plausibilität nicht abgesprochen werden. Wie aber fällt die Bewertung der Bundesratsblockade im Falle des BKA-Gesetzes aus?

Sternstunde der Länderkammer?

Das Gesetz ist keineswegs an einer parteipolitischen Instrumentalisierung des Bundesrates gescheitert. Ausschlaggebend war vielmehr die Ablehnung durch die SPD-Landesverbände in Rheinland-Pfalz, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

Neben der SPD-Alleinregierung in Rheinland-Pfalz und allen Länderregierungen mit Beteiligung von FDP, Grünen oder Linkspartei haben damit ausgerechnet vier Landesverbände die Zustimmung verweigert, die sich in einer mit der Bundesregierung farbengleichen Koalition befinden. Ein derartiger Fall ist in der Theorie von Tsebelis eigentlich gar nicht vorgesehen, weil der Bundesrat als Vetospieler aufgrund der Machtverhältnisse als „absorbiert“ gelten müsste. Insofern ist das BKA-Gesetz zumindest ein äußerst unglückliches Beispiel für den angeblichen Missbrauch des Bundesrats und seiner Vetomacht. Vielmehr lässt sich die vorläufige Verhinderung des Gesetzes sogar als das Ergebnis einer pluralistischen Meinungsbildung im Bundesrat werten, die teilweise quer zu den Parteigrenzen verlaufen ist. Beim Bundestag ist bei solchen partei- und fraktionsübergreifenden Willensbildungsprozessen und einem freien Abstimmungsverhalten gerne von „Sternstunden des Parlaments“ die Rede.

Vorstoß zur Unzeit

Unglücklich erscheint der Schäuble-Vorschlag aber vor allem wegen des gewählten Zeitpunkts. Angesichts tagesaktueller Schwierigkeiten mit dem BKA-Gesetz eine derart weitreichende strukturelle Reform ins Spiel zu bringen, lässt sich schwerlich als besonders kluge Strategie bezeichnen. Der Plan hat in der aufgeheizten Situation kaum den Hauch einer Realisierungschance. Für die geforderte Änderung der Abstimmungsregeln ist zudem eine Änderung des Grundgesetzes nötig. Auch der Bundesrat müsste mit 2/3-Mehrheit seine Zustimmung geben. Die kleinen Oppositionsparteien werden dazu ihren Segen gewiss noch weit weniger als zum BKA-Gesetz erteilen. Der Vorschlag ist durch die Tagespolitik diskreditiert und führt daher wohl eher zum Gegenteil des Gewünschten. Indem die Initiative für eine eher mäßig beeindruckende Drohkulisse instrumentalisiert wurde, kann sie – zumindest auf mittlere Sicht – als „verbrannt“ gelten. Schäubles durchaus bedenkenswerter Vorschlag hat viel Misstrauen geweckt und er hat damit der Diskussion um die Staatsreform wohl eher geschadet als genützt.

Thomas Schölderle, Dipl.-Pol.
Akademie für Politische Bildung
82323 Tutzing
08158/256-26
t.schoelderle@apb-tutzing.de
www.apb-tutzing.de