

Europa im Parteienwettstreit in den Ausschüssen des Bundesrates

Antonios Souris*

The party politicisation of European integration in the German Bundesrat remains largely in the dark due to the missing documentation of the federal states' voting behaviour in the plenary sessions. For an empirically informed analysis, this contribution draws on a novel dataset that focuses on the Bundesrat committees where individual votes are registered. The findings reveal that there have been profound partisan considerations of federal states' governments in European affairs since the early 1990s, being almost as strongly pronounced as in similar decision-making procedures related to domestic legislation.

Die Bundesländer, über lange Zeit hinweg die „Stiefkinder der Integration“¹, haben sich seit der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Vertrag von Maastricht weitreichende Beteiligungs- und Mitentscheidungsrechte in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU) erstritten. Dadurch sollen die Kompetenzverluste durch die europäische Integration kompensiert werden. Die Mitwirkung ist in Art. 23 Grundgesetz (GG) formalisiert. Gemäß dem Abs. 4 ist der Bundesrat immer dann an der europapolitischen Willensbildung des Bundes zu beteiligen, wenn er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder die Länder innerstaatlich zuständig wären. Dadurch hat sich der Bundesrat zu einem „Dreh- und Angelpunkt deutscher Europapolitik“² entwickelt. Die Literatur hat die verschiedenen Etappen der Bund-Länder-Beziehungen in der deutschen Europapolitik sowie die damit verbundenen Anpassungen der Verfahren im Bundesrat gewürdigt.³ Der Länderwille in EU-Angelegenheiten, der durch das „Nadelöhr“ Bundesrat zu gehen hat, bleibt allerdings durch die fehlende Dokumentation von Abstimmungsergebnissen – und damit individuellen Länderpositionen – in den Plenarsitzungen des Bundesrats im Dunkeln. Aufmerksamkeit erlangen die gemeinsam vertretenen Positionen der Landesregierungen, gerade wenn diese der Bundesregierung oder der Europäischen Kommission

* Antonios Souris, M.A., Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Der Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Partei-politik im Bundesrat. Analyse anhand der Voten in den Ausschüssen des Bundesrates“ (Proj.-Nr. 290366311, STU 122/13-1). Der Autor dankt den beiden Projektleitern, Prof. Dr. Roland Sturm und Prof. Dr. Markus M. Müller, sowie dem gesamten Projektteam herzlich für die wertvollen Anmerkungen und die Unterstützung. Weitere Projektdetails sind abrufbar unter: <http://gepris.dfg.de/gepris/projekt/290366311> (letzter Zugriff: 4.4.2018).

- 1 Guido Thiemeyer: Stiefkinder der Integration. Die Bundesländer und die Entstehung des europäischen Mehrebenensystems 1950 bis 1985, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 3/2017, S. 339 ff.
- 2 Martin Große Hüttmann: Europapolitik im deutschen Föderalismus: Der Bundesrat als lernende Institution, in: Uwe Jun/Sven Leunig (Hrsg.): 60 Jahre Bundesrat. Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009, Baden-Baden 2011, S. 167 ff., hier S. 167.
- 3 Timm Beichelt: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden 2009, S. 245 ff.; Sabine Kropp: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden 2010, S. 209 ff.; Roland Sturm/Heinrich Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2012, S. 86 ff.; Rudolf Hrbek: Die Rolle der Länder und des Bundesrates in der deutschen Europapolitik, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 131 ff.

bei weitreichenden Vorhaben wie der wirtschaftspolitischen Strategie „Europa 2020“⁴ widersprechen. Die Wahrnehmung des Länderwillens in der Europapolitik neigt daher dazu, sich auf institutionelle Eigeninteressen gegenüber dem Bund bzw. der EU-Ebene zu beschränken, die sich aus dem Kompetenzgeflecht im Binnenföderalismus ergeben. Oftmals wird dabei die Parteipolitik übersehen. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder.⁵ Diese werden von Parteien gebildet, die sich der Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundesrates in der Europapolitik für die Realisierung ihrer europapolitischen Ziele bedienen können. Inwieweit parteipolitische Erwägungen die Entscheidungsfindung in EU-Angelegenheiten im Bundesrat beeinflussen, muss allerdings zunächst empirisch erhärtet werden.

In der Forschung besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass Parteipolitik bei Entscheidungen des Bundesrates grundsätzlich eine Rolle spielt.⁶ Jedwede Analyse steht jedoch vor der Herausforderung, dass parteipolitisch beeinflusstes Entscheiden empirisch kaum nachzuvollziehen ist. Dieses Defizit kann mit einem neuen Datensatz behoben werden, der derzeit im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Parteipolitik im Bundesrat. Analyse anhand der Voten in den Ausschüssen des Bundesrates“ entsteht. Anders als im Plenum werden die Ländervoten in den Ausschüssen dokumentiert. Dadurch können differenzierte Aussagen zum Ausmaß parteipolitischer Einflüsse getroffen werden.⁷ Aber es ist nicht nur die Datenlage, die einen Fokus auf die Ausschüsse des Bundesrates rechtfertigt. Die Hauptlast der materiellen Arbeit des Bundesrates wird von seinen Ausschüssen getragen.⁸ Die Komplexität der Entscheidungsfindung und der Willensbildung zeigt sich daher anhand der Arbeitsweise der Ausschüsse viel deutlicher als anhand von Plenarsitzungen, die eher notariellen Charakter haben und in denen in der Regel Ausschussempfehlungen nur bestätigt oder abgelehnt werden.⁹

Im Folgenden werden zunächst das Verfahren der Bundesratsausschüsse in EU-Angelegenheiten vorgestellt und theoretische Erwartungen an die Ausprägungen parteipolitischer Erwägungen der Landesregierungen formuliert. Nach einer kurzen Erläuterung von Methode und Datensatz werden die empirischen Ergebnisse vorgestellt, welche die vermutete Existenz parteipolitisch-motivierten Entscheidens in EU-Angelegenheiten bestätigen und weitere Fragestellungen für die Forschung aufwerfen.

4 EURACTIV.de: Bundesländer wollen Europa 2020 stoppen, 18. März 2010.

5 Art. 51 Abs. 1 GG.

6 Martin Brunner/Marc Debus: Between Programmatic Interests and Party Politics: The German Bundesrat in the Legislative Process, in: *German Politics* 3/2008, S. 232 ff.; Thomas Bräuninger/Thomas Gschwend/Susumu Shikano: Sachpolitik oder Parteipolitik? Eine Bestimmung des Parteidrucks im Bundesrat mittels bayesianischer Methoden, in: *Politische Vierteljahresschrift* 2/2010, S. 223 ff.; Uwe Jun: Der Bundesrat und die politischen Parteien: Mitwirkungs- oder Blockadeinstrument?, in: Uwe Jun/Sven Leunig (Hrsg.): *60 Jahre Bundesrat. Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009, Baden-Baden 2012*, S. 106 ff.

7 Patrick Finke/Antonios Souris: Die „Veralltäglicung“ von Parteipolitik im Bundesrat? Ein neuer Datensatz zu den Voten in den Ausschüssen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4/2017, S. 773 ff.

8 Heinz Laufer: Der Bundesrat. Untersuchungen über die Zusammensetzung, Arbeitsweise, politische Rolle und Reformprobleme, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 4/1972, S. 12.

9 Thomas Ellwein: Der Entscheidungsprozeß im Bundesrat, in: Thomas Ellwein: *Politische Wissenschaft. Beiträge zur Analyse von Politik und Gesellschaft*, Wiesbaden 1987, S. 277 ff., hier S. 286.

Die Arbeitsweise der Ausschüsse in EU-Angelegenheiten

„Die im außenpolitischen Bereich vom Bundesrat geübte Zurückhaltung gilt nicht für die Angelegenheiten der politischen Vereinigung Europas“, wie der ehemalige Direktor des Bundesrates Albert Pfitzer¹⁰ betont hat. Tatsächlich war der Bundesrat bereits in den 1950er Jahren ein zentrales Instrument für die Länder, um in der Europapolitik mitwirken zu können. So wurde im Dezember 1957 der Sonderausschuss „Gemeinsamer Markt und Freihandelszone“ eingesetzt, der dann im Jahr 1965 zu einem ständigen Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaften wurde.¹¹ Das heutige Bundesratsverfahren zur Mitwirkung der Länder an der deutschen Europapolitik geht maßgeblich auf Art. 23 GG zurück, der im Rahmen der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags eingefügt und durch das am 12. März 1993 verabschiedete „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBLG)¹² konkretisiert wurde. Demnach wirken die Länder über den Bundesrat in EU-Angelegenheiten mit und haben das Recht auf Information, zur Stellungnahme und zur Beteiligung an der Willensbildung des Bundes analog zur innerstaatlichen Regelung. Ferner muss die Stellungnahme von der Bundesregierung berücksichtigt werden, wenn Interessen der Länder und/oder im Schwerpunkt ausschließliche Länderkompetenzen betroffen sind. Dann können auch Delegierte der Länder die deutsche Position in den Brüsseler Gremien vertreten.¹³

Zwischen 1949 und 2017 sind fast 10.000 EU-Vorlagen im Bundesrat behandelt und beraten worden. Dieser erhält „praktisch alle offiziellen Dokumente des Europäischen Rats [...], des Ministerrats [...], der informellen Ministertreffen, die der Bundesregierung offiziell zugewandten Kommissionsdokumente, die Berichte der deutschen Ständigen Vertretung über die Sitzungen des Rats, der Ratsgruppen, des Ausschusses der Ständigen Vertreter [...], soweit sie nicht der Rat und die Bundesregierung als vertraulich eingestuft haben.“¹⁴ Das Beratungsverfahren ist in der Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR) geregelt. Zunächst kommt den PräsidentInnen oder in deren Auftrag den DirektorInnen des Bundesrates eine zentrale Rolle zu: diese wählen jährlich bis zu 200 EU-Vorhaben von Belang für die Länder und damit für eine Beratung in den Ausschüssen aus. In sehr seltenen Fällen wird darüber hinaus die Behandlung eines bestimmten EU-Vorhabens von einem Land oder einem Ausschuss explizit verlangt.¹⁵ Wie auch alle anderen Vorlagen, die im Bundesrat behandelt werden, bekommen die EU-Vorlagen eine eigenständige Drucksachennummer (BR-Drs.). Neben dem Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU-Ausschuss) sind die entsprechenden Fachausschüsse am Beratungsverfahren beteiligt. Die Ausschüsse haben die Aufgabe, Empfehlungen für die Beschlüsse des Plenums zu erarbei-

10 Albert Pfitzer: Der Bundesrat. Mitwirkung der Länder im Bund, Heidelberg 1995, S. 97.

11 Zu den Anfängen der Länderbeteiligung an europäischen Angelegenheiten siehe auch Karlheinz Oberthür: Die Bundesländer im Entscheidungssystem der EG, in: *integration* 2/1978, S. 58 ff.

12 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 9 vom 19. März 1993, S. 313 ff. Siehe auch Sebastian Gröning-von Thüna: Die neuen Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon aus Sicht des Deutschen Bundestages – offene Fragen und neue Herausforderungen, in: *integration* 4/2010, S. 312 ff.

13 Sturm/Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem, 2012, S. 91.

14 Erich Röper: Europapolitische Bundesratsbeschlüsse ohne demokratisch-parlamentarische Kontrolle, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2009, S. 3 ff., hier S. 8.

15 Ebenda.

ten und vorzulegen.¹⁶ Stellungnahmen sind das Hauptinstrument des Bundesrates, um inhaltlichen Einfluss auf die (deutsche) Europapolitik zu nehmen.¹⁷ Bei Interessengegensätzen zwischen Bund und Ländern oder unterschiedlichen parteipolitischen Wertungen werden in der Regel Stellungnahmen formuliert.¹⁸ Die Ausschüsse bereiten den Inhalt dieser Stellungnahmen auf Grundlage der Sachanträge vor, die von den Ländern in die Beratungen eingebracht werden.

Auch wenn für jede Drucksache ein federführender Ausschuss bestimmt wird, sind alle Ausschüsse formal gleichgestellt und können dem Plenum ihre jeweiligen Empfehlungen unterbreiten. Die Federführung für EU-Vorlagen weicht von der bei anderen Vorlagen, etwa Gesetzentwürfen der Bundesregierung, ab. Bei diesen richtet sich die Federführung des Bundesratsausschusses nach dem Ressort der Bundesregierung, welches für den Gesetzentwurf verantwortlich ist. Bei EU-Vorlagen ist immer der EU-Ausschuss federführend.¹⁹ Alle Fachausschüsse tagen für gewöhnlich in derselben Woche („Ausschusswoche“). Die Ausschusssitzungen dienen zur Vorbereitung der jeweils nächsten Plenarsitzung und sollen zwei Wochen vor dieser abgeschlossen sein. Das Plenum tagt alle drei Wochen. Daher ist die „Ausschusswoche“ gewöhnlich die Woche nach einer Plenarsitzung. Der EU-Ausschuss tagt freitags, nachdem alle anderen Fachausschüsse bereits ihre Beratungen abgeschlossen haben. Dies liegt darin begründet, dass der Ausschuss die Empfehlungen der mitberatenden Fachausschüsse zu den EU-Vorlagen in seinen eigenen Beschlussempfehlungen berücksichtigt und noch einmal aus integrationspolitischer und europarechtlicher Perspektive bewertet.²⁰

Der EU-Ausschuss sollte nicht mit der Europakammer verwechselt werden, die anstelle des Plenums einberufen werden kann und Entscheidungen im Namen des Bundesrates treffen darf.²¹ Ihre Zusammenkunft ist auf den Einzelfall beschränkt; sie tritt nur dann zusammen, wenn ein Beratungsgegenstand nach § 45d GO BR besondere Eilbedürftigkeit oder Vertraulichkeit hat. Die Europakammer befindet sich jedoch in einem „institutionellen Dornröschenschlaf“²² – abgesehen vom gelegentlich genutzten Umfrageverfahren gemäß § 45i GO BR tritt sie nur sehr selten zusammen. Vor ihrer Sitzung im Juli 2012, als über die Gewährung von finanzieller Unterstützung für Spanien im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beraten wurde, trat sie das letzte Mal im Jahr 1999 zusammen.²³ Dies liegt vor allem darin begründet, dass der Sitzungssturnus der Ausschüsse ausreichend ist, um die EU-Vorlagen zu beraten und Stellungnahmen zu formulieren. Die

16 § 26 Abs. 3 GO BR.

17 Es sei angemerkt, dass der Bundesrat EU-Vorlagen auch lediglich zur Kenntnis nehmen und damit auf eine weitergehende, inhaltliche Positionierung verzichten kann. Im Rahmen des vereinfachten Verfahrens gemäß § 35 GO BR werden dem Bundesrat auch Vorlagen explizit zur Kenntnisnahme zugeleitet.

18 Röper: Europapolitische Bundesratsbeschlüsse, 2009, S. 8 f.

19 Konrad Reuter: Praxishandbuch Bundesrat. Verfassungsrechtliche Grundlagen, Kommentar zur Geschäftsordnung, Praxis des Bundesrates, Heidelberg 2007, S. 591 ff.

20 Martina Mayer: Die Europafunktion der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Tübingen 2012, S. 275.

21 Art. 52 Abs. 3a GG.

22 Ulla Kalbfleisch-Kottsieper: Föderaler Kompetenzverlust durch Überkompensation? Eine kritische Bilanz der europapolitischen Mitwirkung der deutschen Länder insbesondere mit Blick auf den Bundesrat, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2001. Band 2: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2001, S. 168 ff., hier S. 181.

23 Jürgen Lennartz/Günther Kiefer: Föderale Willensbildung auf Bundesebene. Die Koordinierung von Länderinteressen im Bundesrat, in: Die Öffentliche Verwaltung 5/2014, S. 181 ff., hier S. 188.

Europakammer kann damit trotz verfassungsmäßigen Vorrangs kaum als Ort der europapolitischen Willensbildung im Bundesrat verstanden werden.²⁴

Jedes Land ist in jedem Ausschuss vertreten und führt in einem Ausschuss den Vorsitz. Die Ausschüsse fassen ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit, wobei den Ländern je eine Stimme zukommt.²⁵ Die gewichtete Stimmenverteilungsregel im Plenum und in der Europakammer gilt also nicht für die Ausschüsse. Diese setzen sich aus den Kabinettsmitgliedern zusammen, die auf Länderebene das dem Ausschuss entsprechende Ressort betreuen. Im Gegensatz zum Plenum, in dem das Land einheitlich votieren muss, obliegt die Ausschussarbeit der Verantwortung der jeweils zuständigen Kabinettsmitglieder (Ressortprinzip). Die LandesministerInnen (und -senatorInnen) werden als Ausschussmitglieder und (überwiegend) BeamtInnen aus den Landesministerien sowie den Ländervertretungen beim Bund als stellvertretende Ausschussmitglieder bestellt.²⁶ Diese vertreten in der Regel die LandesministerInnen in den Ausschusssitzungen, handeln dabei aber weisungsgebunden. Diese Weisungen bekommen sie von der politischen Führung ihrer Ministerien.²⁷ Der Entscheidungsspielraum der LändervertreterInnen in den Ausschüssen kann je nach Vorgang variieren, ihr Handeln bewegt sich aber auch ohne konkrete politische Weisung „im Rahmen der vom Ressortminister vorgegebenen ‚Richtlinien‘ oder nach dem mutmaßlichen Willen der Landesregierung und des Ressortministers“.²⁸

Diesen Richtlinien bzw. Weisungen, welche darüber bestimmen, wie die LändervertreterInnen in den Ausschüssen abstimmen und welche Anliegen in die Beratungen eingebracht werden, geht eine fach- und ressortbezogene Beurteilung der Vorlagen in den zuständigen Landesministerien voraus. Der notwendige Sachverstand speist sich dabei nicht nur aus den Erfahrungen der Länder im Gesetzesvollzug. Es wurden verschiedene Mechanismen zur Koordinierung und gegenseitigen Information etabliert, wie regelmäßige Veranstaltungsformate im Rahmen der Fachministerkonferenzen.²⁹ Seit 1992 gibt es die Europaministerkonferenz und auch in anderen Fachministerkonferenzen sind Gremien eingesetzt worden, welche sich mit fachrelevanten EU-Fragen beschäftigen. Zudem haben die Fachabteilungen in den Landesministerien die Möglichkeit, sich mit den Ländervertretungen in Brüssel zu beraten.³⁰

Theoretische Erwartungen an die Parteipolitisierung von EU-Angelegenheiten in den Ausschüssen

Untersuchungen zur Europäisierung nationaler Regierungssysteme behandeln sowohl den Bundesrat als auch den Parteienwettbewerb in Deutschland. Die Literatur zur Euro-

24 Sturm/Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem, 2012, S. 96.

25 § 42 Abs. 2 und 3 GO BR.

26 Reuter: Praxishandbuch Bundesrat, 2007, S. 346 f.

27 Roland Sturm/Markus M. Müller: Blockadepolitik in den Ausschüssen des Bundesrates. Offene Fragen und erste Antworten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2013. Band 14: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2013, S. 142 ff., hier S. 149.

28 Lennartz/Kiefer: Föderale Willensbildung auf Bundesebene, 2014, S. 182.

29 Josef Hoffmann/Michael Wiser: Sachverständige Rechtsetzung: Die Ausschüsse des Bundesrates in der Gesetzgebung des Bundes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2012, S. 598 ff., hier S. 599 ff.

30 Yvonne Hegele: Procedurally reducing complexity: the practices of German EU policy coordination, in: Federal Governance 1/2016, S. 40 ff., hier S. 47.

päisierung des Bundesrates bezieht sich aber vorwiegend auf seine institutionellen Anpassungen.³¹ Die Parteienforschung hingegen untersucht die parteipolitische Bedeutung der europäischen Integration in anderen Kontexten, allen voran in (nationalen) Wahlkämpfen.³² Über die Parteipolitisierung von EU-Angelegenheiten im Bundesrat und in seinen Ausschüssen ist wegen bislang fehlender empirischer Studien aber nur wenig bekannt.

Auch wegen der Arbeitsweise seiner Ausschüsse wird der Bundesrat ironisch als „Parlament der Oberregierungsräte“ bezeichnet. Zum einen liegt dies daran, dass die Vorbereitung von und die Teilnahme an den Ausschusssitzungen überwiegend in den Händen von BeamtInnen und nicht von PolitikerInnen liegen. Zum anderen geht es bei den Ausschussberatungen um eine sachbezogene, auf Fachwissen begründete Mitgestaltung und Kontrolle von Gesetzgebung, Rechtsetzung und Verwaltung. Dies setzt einen fachspezifischen Zugang zur Politik voraus, durch den – wie Verfahrensbeteiligte berichten – Parteipolitik in den Hintergrund gedrängt werden kann. Sigurd Dülz³³ als ehemaliger Landesbeamter im Wirtschaftsausschuss betont, es sei gerade der „pointierte Sachbezug unter weitgehendem Verzicht auf verbale politische Auseinandersetzung“, der die Verhandlungen in den Ausschüssen auszeichne, während ein Streitfall eher mit Florett als mit Säbel oder Degen ausgefochten werde. Andere wie der ehemalige Direktor des Bundesrates Gebhard Ziller³⁴ führen hingegen aus, dass das Bild des Bundesrates als Beamtenparlament falsch sei, da die Verwaltung Entscheidungen nur vorbereite, diese aber durch die Politik getroffen würden. Der Anknüpfungspunkt, warum die in den Ausschüssen vertretenen Länderpositionen die Parteizugehörigkeiten der verantwortlichen MinisterInnen widerspiegeln, ist jene Weisungsgebundenheit der BeamtInnen. Die Weisungen sind mindestens mit der politischen Führung abgestimmt und lassen daher Rückschlüsse auf deren Positionierung zu. Deshalb wird parteipolitisches Entscheiden – falls existent – anhand der Abstimmungsergebnisse in den Ausschüssen sichtbar.³⁵ Die Ländervoten verraten, inwieweit Länderpositionen unter parteipolitischen Gesichtspunkten koordiniert werden, etwa wenn SPD-geführte Ressorts (zum Beispiel in der Arbeitspolitik) im jeweiligen Ausschuss (zum Beispiel im Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik) gemeinsam entsprechend einer zuvor festgelegten Parteilinie abstimmen.

Eine erste empirische Untersuchung hat ergeben, dass parteipolitische Erwägungen für das Abstimmungsverhalten in den Ausschüssen generell eine gewichtige Rolle spielen.³⁶ Mit dem Vertrag von Maastricht sind Kompetenzübertragungen auf die EU-Ebene in nie dagewesener Tiefe und Breite und weit über die Marktintegration hinaus forciert worden. Die Grenzen zwischen nationaler und supranationaler Ebene verschwammen, wodurch die europäische Integration und EU-Themen Einzug in die Politikarenen der Mitgliedstaaten erhielten. Auch in Deutschland ist der „proeuropäische Grundkonsens der alten Bundes-

31 Große Hüttmann: Europapolitik im deutschen Föderalismus, 2011, S. 165 ff.

32 Swen Hutter/Edgar Grande: Politicizing Europe in the National Electoral Arena: A Comparative Analysis of Five West European Countries, 1970–2010, in: Journal of Common Market Studies 5/2014, S. 1002 ff.; Oskar Niedermayer: Deutsche Parteien und Europa, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 171 ff.

33 Sigurd Dülz: Als Landesbeamter im Bundesratsausschuss, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Miterlebt – Mitgestaltet. Der Bundesrat im Rückblick, Bonn 1989, S. 374 ff., hier S. 376.

34 Gebhard Ziller: Der Bundesrat, Düsseldorf 1979, S. 87.

35 Sturm/Müller: Blockadepolitik in den Ausschüssen des Bundesrates, 2013, S. 151 ff.

36 Finke/Souris: Die „Veralltäglicung“ von Parteipolitik im Bundesrat?, 2017, S. 773 ff.

republik³⁷ spätestens mit Beginn der 1990er Jahre erodiert. Der Rückgang gesellschaftlicher Unterstützung für den europäischen Einigungsprozess ging mit ausdifferenzierten und kritischeren europapolitischen Positionen der Parteien einher. Daraus ergibt sich die grundsätzliche Erwartung, dass sich der Bundesrat dem generellen Trend einer Parteipolitisierung des Integrationsprozesses nicht entzogen hat und somit in den Abstimmungen über EU-Angelegenheiten parteipolitische Erwägungen der im Ausschuss vertretenen Mitglieder der Landesregierungen erkennbar sind.

Der Transfer nationalstaatlicher Kompetenzen auf die EU-Ebene ist zwar Gegenstand der parteipolitischen Auseinandersetzung in den Mitgliedstaaten geworden, Europa ist aber zumindest in Deutschland (bisher) kein wahlentscheidendes Thema.³⁸ Im Gegensatz zu nationaler Gesetzgebung ist die öffentliche und mediale Resonanz der im Bundesrat beratenen EU-Vorlagen in der Regel gering und der Erfolg der verabschiedeten Stellungnahmen bleibt durch die möglichen Verhandlungsdynamiken in Brüssel schwer kalkulierbar. Zumindest im Bundesrat fehlen Parteien, die das Thema Europa aus einer generell ablehnenden Haltung symbolisch inszenieren und so Parteipolitik provozieren. Vieles spricht deshalb dafür, dass parteipolitische Erwägungen der im Ausschuss vertretenen Mitglieder der Landesregierungen bei Abstimmungen im Rahmen nationaler Gesetzgebungsverfahren stärker ausgeprägt sind als bei Abstimmungen über EU-Angelegenheiten.

Die Ausschüsse des Bundesrates sind zwar dem Namen nach Parlamentsausschüsse, können allerdings durch ihre Arbeitsweise und Beschickung nicht als parlamentarische Einheiten verstanden werden.³⁹ Dennoch ist es möglich, Typologien von Parlamentsausschüssen in Teilen auf die Ausschüsse des Bundesrates anzuwenden. Kaare Strøm⁴⁰ unterscheidet zwei Typen ständiger Ausschüsse mit Relevanz für das Ausschusswesen im Bundesrat: Ausschüsse, die sich funktionsbasiert mit Gesetzgebung beschäftigen („law making by function“), und spezialisierte Ausschüsse („specialised“). Ausschüsse des ersten Typs beschäftigen sich politikfeldübergreifend mit bestimmten Funktionen oder Aspekten von Gesetzgebung, spezialisierte Ausschüsse hingegen mit jedweder Gesetzgebung in einem bestimmten Politikfeld. Für die Rolle von Parteipolitik im Kontext föderaler Willensbildung im Bundesrat ergeben sich aus dieser Unterscheidung weitergehende Annahmen. In den Ausschüssen, die sich funktionsbasiert mit Gesetzgebung beschäftigen, werden überwiegend Verfahrensfragen und eher technische Aspekte behandelt, die Vorlagen werden also unabhängig von deren spezifischen Inhalten anhand formaler Kriterien geprüft. Dadurch werden (partei-)politische Differenzen über Sachfragen oder ideologische Auseinandersetzungen in den Hintergrund gedrängt. Es gibt zwei Bundesratsausschüsse, die zum Typ „funktionsbasierte Gesetzgebung“ gezählt werden können: der Rechtsausschuss und der EU-

37 Niedermayer: Deutsche Parteien und Europa, 2016, S. 172.

38 Nach einem zwischenzeitlichen Bedeutungsanstieg bei der Bundestagswahl 2013 ist Europa 2017 wieder ein untergeordnetes Thema für die Wahlentscheidung gewesen. Für eine Zusammenstellung entsprechender Umfragedaten seit der Bundestagswahl 1998 siehe André Pätzold/Julius Tröger/David Wendler/Christopher Möller: Das sind die 15 wichtigsten politischen Probleme in Deutschland, in: Berliner Morgenpost, 18. September 2017, abrufbar unter: <https://interaktiv.morgenpost.de/probleme-bundestagswahl-2017/> (letzter Zugriff: 29.7.2018). Siehe außerdem Sturm/Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem, 2012, S. 178 f.; Niedermayer: Deutsche Parteien und Europa, 2016, S. 186.

39 Sturm/Müller: Blockadepolitik in den Ausschüssen des Bundesrates, 2013, S. 146.

40 Kaare Strøm: Parliamentary committees in european democracies, in: The Journal of Legislative Studies 1/1998, S. 21 ff., hier S. 30.

Ausschuss. Unabhängig vom spezifischen Politikfeld berät der Rechtsausschuss alle Vorlagen, welche etwa Grundgesetzänderungen betreffen, und der EU-Ausschuss alle EU-Vorlagen auf Grundlage von europarechtlichen und integrationspolitischen Überlegungen. Die anderen zwölf ständigen Fachausschüsse sind spezialisierte Ausschüsse. Mit Blick auf institutionalisierte Interessenkonstellationen im Bundesrat wird angenommen, dass sich die spezialisierten Ausschüsse noch einmal unterscheiden lassen. Es gibt zunächst spezialisierte Ausschüsse, die sich überwiegend mit Themenbereichen beschäftigen, in denen die Länder unabhängig von strukturellen oder parteipolitischen Unterschieden ein gemeinsames Interesse vertreten, das systematisch von dem des Bundes abweicht. Dadurch liegen zwei divergierende Zielvorstellungen – die der Länder einerseits und die des Bundes andererseits – und somit eine dichotome Interessenlage vor. Dies gilt für den Finanzausschuss mit Blick auf die Finanzierung von Politik und Verwaltung sowie den Ausschuss für Kulturfragen, in dem regelmäßig vor allem auch die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Bildungs- und der Kulturpolitik zur Debatte steht. In den anderen zehn Fachausschüssen (Agrarpolitik und Verbraucherschutz; Arbeit, Integration und Sozialpolitik; Frauen und Jugend; Familie und Senioren; Gesundheit; Innere Angelegenheiten; Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Verkehr; Wirtschaft; Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung) besteht eine über die Zeit und zwischen Beratungsgegenständen variierende Interessenlage. Diese bieten deshalb am ehesten Raum für Parteipolitik. Es wird demnach erwartet, dass parteipolitische Erwägungen bei Abstimmungen über EU-Angelegenheiten bei den Mitgliedern der Landesregierungen in spezialisierten Ausschüssen mit variierender Interessenlage stärker ausgeprägt sind als bei denen in den Ausschüssen der anderen Typen.

Ein neuer Datensatz zu den Ländervoten in den Ausschüssen

Zur empirischen Analyse wird auf einen neuen Datensatz zurückgegriffen, der eine systematische Untersuchung des Abstimmungsverhaltens der Landesregierungen in den 14 Fachausschüssen des Bundesrates ermöglicht.⁴¹ Der Datensatz umfasst derzeit etwas mehr als 40.000 Fälle in acht Untersuchungszeiträumen zwischen 1991 und 2013. Diese haben jeweils etwa ein Jahr Dauer und orientieren sich an den Wahlperioden des Bundestages. Die Untersuchungszeiträume decken die Jahre 1992 bis 1994 (Kabinett Kohl IV, 12. Wahlperiode), 1998 bis 2000 (Kabinett Schröder I, 14. Wahlperiode), 2005 bis 2006 sowie 2008 bis zum Regierungswechsel im Oktober 2009 (Kabinett Merkel I, 16. Wahlperiode) und schließlich ab November 2009 bis 2012 (Kabinett Merkel II, 17. Wahlperiode) ab.⁴²

Die Niederschriften der Ausschusssitzungen enthalten sowohl die behandelten Vorlagen und anhängige Anträge als auch die entsprechenden Ländervoten. Diese werden im Datensatz nicht nur einzeln für jedes Land registriert, sondern auch falls vorhanden insofern zusammengefasst, als parteipolitisches Abstimmungsverhalten sichtbar wird. Dieses wird als a priori koordinierte Position der LändervertreterInnen mit derselben Parteizugehörigkeit bei einer Abstimmung verstanden und anhand dreier Kriterien operationalisiert: 1) Eine

41 Nicht erfasst werden die beiden derzeit bestehenden „politischen Ausschüsse“ für Auswärtige Angelegenheiten und für Verteidigung, da deren Niederschriften in großen Teilen nicht öffentlich zugänglich sind und sich deren Arbeitsweise grundlegend von den Fachausschüssen unterscheidet.

42 Die Begründung der Untersuchungszeiträume ist dargestellt in Finke/Souris: Die „Veralltäglichrung“ von Parteipolitik im Bundesrat?, 2017, S. 776.

Partei ist mit mindestens zwei LändervertreterInnen und somit zwei Stimmen an der Abstimmung beteiligt; 2) die Abstimmung ist nicht einstimmig ausgegangen; und 3) mindestens 70 Prozent der LändervertreterInnen derselben Partei haben mit „Ja“, „Nein“ oder „Enthaltung“ gestimmt. Eine solch koordinierte Position, eine „Parteilinie“, kann mit dem Datensatz für jede Abstimmung für alle im Bundesrat vertretenen Parteien angezeigt werden. Die Parteilinien werden – im Grundsatz der in den 1970er Jahren entstandenen Unterteilung in A- und B-Länder folgend – für die SPD „A-Linie“ und für die Union „B-Linie“ sowie für die Grünen „G-Linie“, für die FDP „F-Linie“ und für die Linke „L-Linie“ genannt. Für jede Abstimmung ist die Existenz keiner, einer oder mehrerer dieser Parteilinien möglich. Darauf aufbauend lassen sich die Abstimmungen drei grundsätzlichen, wechselseitig exklusiven Kategorien zuordnen, anhand derer das Abstimmungsverhalten in den Ausschüssen unterschieden werden kann: 1) einstimmige Abstimmungen; 2) Abstimmungen mit Parteilogik, also in denen mindestens eine Parteilinie identifiziert wird; und 3) alle übrigen Abstimmungen, die keiner der beiden anderen Kategorien zugeordnet werden können. Durch diese Vorgehensweise lässt sich einerseits die relative Häufigkeit von Abstimmungen mit Parteilogik gemessen an allen Abstimmungen bestimmen. Andererseits sind Aussagen darüber möglich, wie oft eine Partei – gemessen an der Anzahl an Abstimmungen, an denen sie mit mindestens zwei LändervertreterInnen teilnimmt – auch tatsächlich eine zuvor koordinierte Parteilinie vertritt.

Die nachstehende empirische Analyse bezieht sich auf die Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen und zu Gesetzentwürfen der Bundesregierung (erster Durchgang), um europapolitische und nationale Vorgänge in den Ausschüssen miteinander zu vergleichen. Die Auswertung stützt sich damit auf über 20.000 Abstimmungen.⁴³

Die Abstimmungen über EU-Angelegenheiten in den Ausschüssen

Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen machen fast ein Viertel aller kodierten Abstimmungen aus. In der 12. und 14. Wahlperiode ist der Anteil jeweils leicht geringer und in der 16. Wahlperiode etwas höher. In der 17. Wahlperiode, also ab November 2009, fanden deutlich mehr Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen statt als in den vorherigen Zeiträumen. Auch wenn von diesen Zahlen nicht auf die Europäisierung des „policy-making“ in Deutschland⁴⁴ geschlossen werden kann, da die von der EU-Ebene induzierte, nationale Gesetzgebung nicht betrachtet wird und außerdem die Anzahl der Abstimmungen nur begrenzt Rückschlüsse auf die Anzahl der Vorlagen zulässt, zeigen sie doch, dass europäische Themen eine gewichtige Rolle in der Ausschussarbeit und damit in der Tätigkeit des Bundesrates spielen. Dabei gibt es Unterschiede zwischen den Ausschüssen. Im Wirtschaftsausschuss ist der Anteil an Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen beispielsweise deutlich höher als in den sozialpolitischen Ausschüssen, deren

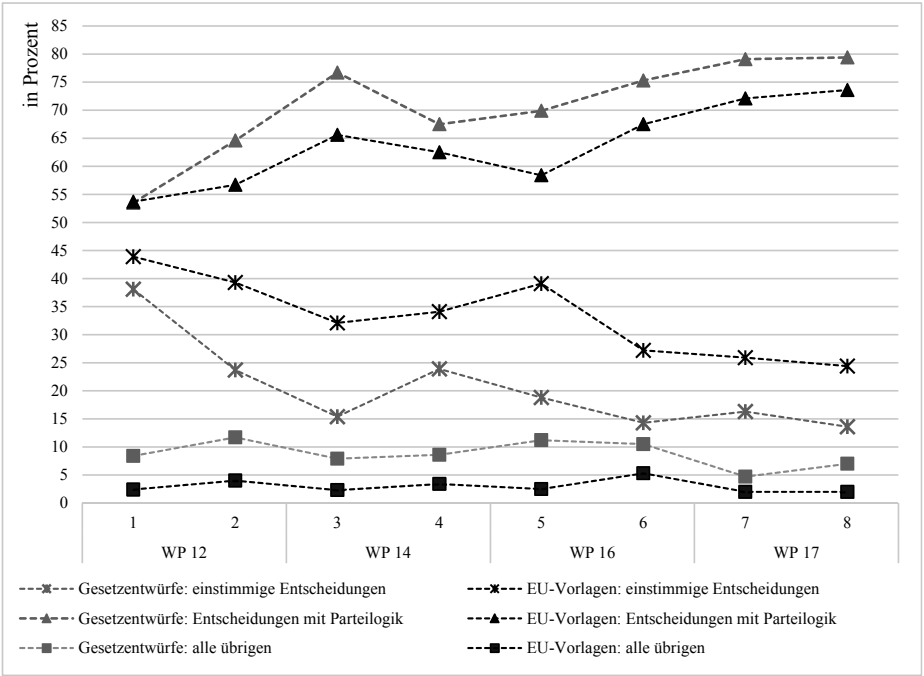
43 Genauer werden alle Abstimmungen über die von den Ländern gestellten Sachanträge mit dem Begehren, zu einer Vorlage in bestimmter Weise Stellung zu nehmen, analysiert. Eine Stellungnahme kann aus vielen Sachanträgen von unterschiedlichen Ländern bestehen, über die einzeln oder auch als Ganzes abgestimmt werden kann. Innerhalb des Datensatzes lassen sich bestimmte Vorgänge herausfiltern. Es sind insgesamt 9.735 Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen und 11.050 Abstimmungen über Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen der Bundesregierung (erster Durchgang) ausgewählt worden.

44 Annette Elisabeth Töller: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2008, S. 3 ff.

Politikbereich nicht in demselben Maße vergemeinschaftet ist. Interessant ist, dass der Anteil bis zur 17. Wahlperiode relativ stabil bleibt, obwohl die vergleichsweise ausgeprägte Dynamik der europäischen Integration in den frühen 1990er Jahren mit dem Vertrag von Maastricht auch eine entsprechend höhere Arbeitsintensität zu europäischen Fragen in den Ausschüssen hätte erwarten lassen. Die Staatsschuldenkrise und die damit verbundenen Maßnahmen auf EU-Ebene scheinen zumindest im Umfang auch im Bundesrat zu einem Bedeutungsanstieg der europäischen Integration geführt zu haben.

Um Aussagen über den Einfluss parteipolitischer Erwägungen auf das Abstimmungsverhalten treffen zu können, ist zunächst die relative Häufigkeit von Abstimmungen mit Parteilogik analysiert worden. In Abbildung 1 werden die Ergebnisse dargestellt, wobei Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen mit denen über Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen verglichen werden. Parteipolitische Erwägungen spielen grundsätzlich eine gewichtige Rolle für das Abstimmungsverhalten im Rahmen beider Vorgänge. In jedem Untersuchungszeitraum liegt für über die Hälfte der Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen eine Parteilogik, also mindestens eine Parteilinie, vor. Die Differenz der relativen Häufigkeiten von Abstimmungen mit Parteilogik und einstimmigen Abstimmungen ist zu Beginn der 1990er Jahre am geringsten, nimmt aber vor allem ab der 16. Wahlperiode stark zu.

Abbildung 1: Abstimmungsverhalten in den Bundesratsausschüssen



WP = Wahlperiode (Bundestag). Die Werte entsprechen den relativen Häufigkeiten für alle drei Abstimmungskategorien getrennt nach Vorgangstyp.

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die beiden Untersuchungszeiträume in der 17. Wahlperiode identifiziert der Datensatz für über 70 Prozent der Abstimmungen eine Parteilogik, während nur noch ein Viertel einstimmig ausgeht. Grundsätzlich widerspricht das Verhältnis von Parteilogik und Einstimmigkeit der gemeinhin verbreiteten Wahrnehmung eines gemeinsamen Länderwillens in der Europapolitik. Der Anteil einstimmiger Entscheidungen ist aber bei Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen deutlich höher als bei denen über Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen. Auch für diesen Vorgang nimmt die relative Häufigkeit von einstimmigen Abstimmungen mit der Zeit ab und von Abstimmungen mit Parteilogik zu. Die Kategorie, in der Abstimmungen zusammengefasst werden, die weder einstimmig ausgegangen sind noch eine Parteilogik enthalten, ist für beide Vorgänge relativ schwach ausgeprägt und liegt für die Stellungnahmen zu EU-Vorlagen überhaupt nur in einem Untersuchungszeitraum bei knapp über 5 Prozent.

Tabelle 1 schlüsselt parteipolitisch-motiviertes Abstimmungsverhalten nach Parteien auf. Für jede Partei entsprechen die Werte dem Anteil der Abstimmungen, in denen eine gemeinsame Parteilinie vertreten wird, gemessen an allen Abstimmungen, an denen die Partei mit mindestens zwei LändervertreterInnen teilnimmt, die gemeinsam eine zuvor koordinierte Parteilinie vertreten könnten. Diese Anzahl an Abstimmungen kann für jede Partei unterschiedlich sein, da nicht alle Parteien bei jeder Abstimmung mit mindestens zwei Länderstimmen repräsentiert sind. Die Abweichungen werden bei der Berechnung relativer Häufigkeiten berücksichtigt.

Tabelle 1: Parteipolitisch-motiviertes Abstimmungsverhalten in den Bundesratsausschüssen

Untersuchungs- zeitraum	WP	A-Linie		B-Linie		F-Linie		G-Linie		L-Linie	
		Gesetz- entwurf	EU- Vorlage	Gesetz- entwurf	EU- Vorlage	Gesetz- entwurf	EU- Vorlage	Gesetz- entwurf	EU- Vorlage	Gesetz- entwurf	EU- Vorlage
1	12	41,3	43,9	34,1	42,7	46,7	48,1	.	60	.	.
2	12	47,5	46	46,5	42,3	50,1	41,3	62,9	51,7	.	.
3	14	61	53,7	56,4	52,7	46,8	42,2	53	58,1	.	.
4	14	48,8	48	48,3	53,4	46,5	51,9	64,8	57,9	.	.
5	16	51,4	41,7	50,5	51,7	54,1	65,9	.	.	57,8	43,2
6	16	49	47,5	54,1	55,9	57,5	46,3	64	57,3	.	.
7	17	59,5	48,5	56,4	58,8	49,4	60,3	67,8	56,7	67,7	53,9
8	17	56,3	54	50,9	56,5	44,9	55,3	53,2	52,2	56,1	54,9
Median		50,2	47,75	50,7	53,05	48,1	50	63,45	57,3	57,8	53,9

WP = Wahlperiode (Bundestag). Für jede Partei entsprechen die Werte dem prozentualen Anteil der Abstimmungen, in denen eine gemeinsame Parteilinie vertreten wird, gemessen an allen Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen und Gesetzentwürfen, an denen die Partei mit mindestens zwei LändervertreterInnen teilnimmt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Blick auf die Medianwerte lässt sich feststellen, dass jede Partei bei ungefähr der Hälfte der Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen eine gemeinsame Linie vertritt. Die Daten zeigen nur teilweise, dass bei Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen parteipolitische Erwägungen stärker ausgeprägt sind. Für die Union und die FDP sind kaum Unterschiede zwischen den beiden Abstimmungsvorgängen erkennbar. SPD und Grüne weisen eine leicht stärkere Ausprägung parteipolitischer Erwägungen bei Abstimmungen über Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen auf. Lediglich die Werte für die L-Linien weichen für beide Vorgänge deutlich voneinander ab. Selbst der Minimalwert für die relative Häufigkeit von Parteikoordinierung bei Abstimmungen über Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen liegt höher als der Maximalwert für diejenigen bei EU-Vorlagen. Die relative Häufigkeit von Parteikoordinierung präsentiert über die Zeit ein hohes Maß an Kontinuität und schwankt lediglich zwischen 10 und 15 Prozent. Nur für die FDP unterscheiden sich Minimal- und Maximalwert um fast ein Viertel. Im Vergleich zu den anderen Parteien weisen die F-Linien damit auch den niedrigsten Minimalwert und den höchsten Maximalwert auf, nämlich 41,3 Prozent in den Jahren 1992 bis 1994 sowie 65,9 Prozent zwischen 2005 und 2006. Für die anderen beiden kleinen Parteien sind nicht für alle Untersuchungszeiträume Daten verfügbar, da weder die Grünen noch die Linken immer in mindestens einem Ausschuss mit mindestens zwei LänderministerInnen vertreten waren. Für die Grünen sind aber Daten für sieben von acht Untersuchungszeiträumen verfügbar, in denen jeweils bei mehr als der Hälfte der Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen eine Parteilinie vertreten wurde. Für die Linke gilt dies in zwei der drei Untersuchungszeiträume, in denen für die Partei Daten vorliegen.

Die SPD-Mitglieder in den Ausschüssen vertraten in den 1990er Jahren häufiger eine Parteilinie als die der Union, während in den 2000er Jahren die Daten ein umgekehrtes Bild zeigen. Interessant ist hier, dass der Datensatz für die Union eine im Vergleich zur SPD deutlich höhere relative Häufigkeit von Parteilinien während der beiden Untersuchungszeiträume identifiziert, die in die Große Koalition fallen (8 bzw. 10 Prozent höher). Ein Beispiel sind die Beratungen zum „Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften TEN-V: Überprüfung der Politik – ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik“⁴⁵ im Verkehrsausschuss. Den VertreterInnen der Union war es im Gegensatz zu denen der SPD wichtig, darin ihre Vorstellungen über die Zukunft des transeuropäischen Verkehrsnetzes berücksichtigt zu wissen.⁴⁶ Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass das transeuropäische Verkehrsnetz auf Bundesebene in den Geschäftsbereich des damals SPD-geführten Verkehrsministeriums fiel, dessen in Brüssel vertretene Position im weiteren Verlauf des Vorhabens über die Stellungnahme des Bundesrates formal beeinflusst werden konnte.

In der 17. Wahlperiode ab November 2009 ist ein hohes Maß an parteipolitisch-motiviertem Abstimmungsverhalten erkennbar. Sowohl für die SPD als auch für die Union fallen die Untersuchungszeiträume mit dem jeweils höchsten Wert in diese Wahlperiode. Dieses Ergebnis scheint auf den ersten Blick die stärkere (Partei-)Politisierung der europä-

45 Bundesrat: Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften TEN-V: Überprüfung der Politik – ein besser integriertes transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik, 9.2.2009, BR-Drs. 130/09.

46 Bundesrat: Niederschrift, 598. Sitzung des Verkehrsausschusses, 18.3.2009, S. 9 ff.

ischen Integration infolge der Staatsschuldenkrise auch für den Bundesrat zu bestätigen. Allerdings muss hier differenziert werden – zumindest was die gemeinhin unterstellte Konflikthaftigkeit europäischer Themen als Folge von Politisierungsdynamiken betrifft. Nur etwa 6 (2009 bis 2010) und 3 (2011 bis 2012) Prozent der Abstimmungen weisen eine Koordinierung der beiden großen Parteien in unterschiedliche Richtungen auf (SPD stimmt mit „Ja“, Union mit „Nein“ und umgekehrt). Eine solche Konfliktstellung fand etwa bei den Abstimmungen über die Stellungnahme zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum“⁴⁷ im Finanzausschuss statt. SPD und Union vertraten vor allem im Bereich der Sanktionierung bei Nichteinhaltung der Haushaltsdisziplin entgegengesetzte Positionen. Die B-Länder forderten etwa, dass Sanktionen die Sperrung oder endgültige Streichung von EU-Fördermitteln beinhalten und auch bei einer Neuverschuldung von unter 3 Prozent möglich sein sollen, wenn ein Mitgliedstaat erheblich von dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Anpassungspfad abweicht. Zudem sollten die Stimmrechte der Mitgliedstaaten, welche dauerhaft die Stabilität der Eurozone gefährden, auch dauerhaft suspendiert werden können. Diese Forderungen lehnten die A-Länder ab.⁴⁸

In diametral entgegengesetzten A- und B-Linien spiegelt sich auch die Verortung von SPD und Union auf der sozioökonomischen und soziokulturellen Konfliktlinie des Parteienwettbewerbs wider. Bei den Abstimmungen über die Stellungnahme zu den „Schlußfolgerungen des Vorsitzes: Wege ins 21. Jahrhundert – Leitlinien für ein Europäisches Wirtschaftsmodell (Europäischer Rat in Kopenhagen 21.-22. Juni 1993)“⁴⁹ im Wirtschaftsausschuss lassen sich beispielsweise die entgegengesetzten A- und B-Linien auf die unterschiedlichen Ansätze der Parteien in der Arbeitsmarktpolitik zurückführen. Die A-Länder lehnten etwa geschlossen die gemeinsam von den B-Ländern vorgetragene Konzeption einer Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung auch durch Privatisierungen ab.⁵⁰ Eine solche Konfrontation lässt sich anhand der Positionierung beider Parteien im sozioökonomischen Links-rechts-Konflikt um die Rolle des Staates in der Wirtschaft erklären. Gemäß ihren Verortungen auf dieser Konfliktlinie unterstützt die SPD auf allen Politikebenen ein Modell des regulierten Kapitalismus, während sich die Union sowohl in Berlin als auch in Brüssel für mehr Marktfreiheit und weniger Regulierungseingriffe einsetzt.⁵¹ Bei den Beratungen über den „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mit-

47 Bundesrat: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, 30.9.2010, BR-Drs. 605/10.

48 Bundesrat: Niederschrift, 867. Sitzung des Finanzausschusses, 11.11.2010, S. 77 ff.

49 Bundesrat: Schlußfolgerungen des Vorsitzes: Wege ins 21. Jahrhundert – Leitlinien für ein Europäisches Wirtschaftsmodell (Europäischer Rat in Kopenhagen 21.-22. Juni 1993), 23.6.1993, BR-Drs. 476/93.

50 Bundesrat: Niederschrift, 586. Sitzung des Wirtschaftsausschusses, 17.8.1993, S. 1 ff.

51 Oskar Niedermayer: Europäische Integration und nationaler Parteienwettbewerb: theoretische Überlegungen und empirische Befunde am Beispiel der Eurokrise, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 3/2013, S. 413 ff., hier S. 417.

gliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung)⁵² im Ausschuss für Innere Angelegenheiten entzündete sich der Konflikt zwischen SPD und Union an zwei Teilen der Stellungnahme, über die gesondert abgestimmt wurde. Diese bezogen sich zum einen auf die Frage, ob die neue Verordnung auch auf AntragstellerInnen mit subsidiären Schutz angewendet werden soll, was von den A-Ländern bejaht und von den B-Ländern verneint wurde, und zum anderen auf eine Neuregelung des Verfahrens für Familien und unbegleitete Minderjährige, welche von der Europäischen Kommission vorgeschlagen sowie von den SPD-Ländern unterstützt und von den Unionsländern abgelehnt wurde.⁵³ Auch hier setzte sich der soziokulturelle Konflikt zwischen SPD und Union in der Zuwanderungs- und Asylpolitik in den Beratungen des EU-Vorhabens fort.

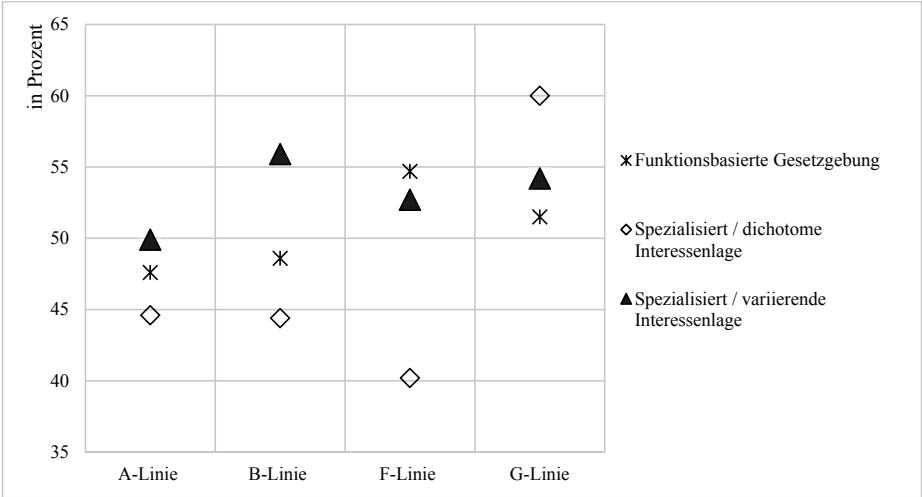
Dieses Beispiel ist aus zwei weiteren Gründen interessant. Erstens kann eine Konfliktstellung zwischen SPD und Union auch dann auftreten, wenn beide auf Bundesebene eine Große Koalition eingehen. Die Daten zeigen also, dass sich divergierende Parteiinteressen nicht immer in den Koalitionsverhandlungen oder im weiteren Verlauf der Legislaturperiode durch regelmäßige Austauschformate innerhalb der Bundesregierung ausräumen lassen. Zweitens wurde im federführenden EU-Ausschuss, der im Gegensatz zum Innenausschuss dem Ausschusstyp „funktionsbasierte Gesetzgebung“ zugeordnet ist, nochmals über dieselben Teile der Stellungnahme abgestimmt. Im Gegensatz zum Innenausschuss identifiziert der Datensatz bei den Abstimmungen im EU-Ausschuss allerdings keine Konfliktstellung zwischen den SPD- und den UnionsvertreterInnen. Ein über Ausschüsse hinweg unterschiedliches Abstimmungsverhalten verdeutlicht einerseits das geltende Ressortprinzip. Im Gegensatz zum Plenum müssen die Landesregierungen auf der Ausschussebene nicht einheitlich agieren. Andererseits deutet dieser Befund darauf hin, dass die Ausschüsse wie erwartet entsprechend ihrem jeweiligen Typus eine spezifische Arbeitsweise verfolgen und damit unterschiedlichen Raum für Parteipolitik bieten. Mit dem Ziel, über den Einzelfall hinausgehende Unterschiede im Ausmaß parteipolitischer Erwägungen der MinisterInnen zwischen den Ausschusstypen zu identifizieren, wurde für diese jeweils die relative Häufigkeit von Parteilinien für jede Partei (aus Datengründen mit Ausnahme der Linken) bei Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen berechnet. Dabei wurden alle Untersuchungszeiträume gemeinsam betrachtet. Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse.

Insgesamt entsprechen lediglich die A- und die B-Linie der Erwartung, dass parteipolitische Erwägungen bei den Mitgliedern der Landesregierungen in spezialisierten Ausschüssen mit variierender Interessenlage am stärksten ausgeprägt sind. Für diesen Ausschusstyp werden für beide Parteien jeweils die höchsten relativen Häufigkeiten von Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen mit koordinierter Parteiposition identifiziert, wobei der Wert für die Union dabei deutlich höher ist als der für die SPD. Der zweitgrößte relative Anteil von A- und B-Linien wird für den Ausschusstyp „funktionsbasierte Gesetzgebung“ gemessen, unter den der EU-Ausschuss und der Rechtsausschuss gefasst sind. Der kleinste relative Anteil wird für beide Parteien auf annähernd identischem Niveau für den Ausschusstyp „spezialisiert mit dichotomer Interessenlage“ identifiziert.

52 Bundesrat: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), 17.12.2008, BR-Drs. 965/08.

53 Bundesrat: Niederschrift, 873. Sitzung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten, 29.1.2009, S. 133 ff.

Abbildung 2: Parteipolitisch-motiviertes Abstimmungsverhalten nach Ausschusstyp



Für jeden Ausschusstyp und jede Partei entsprechen die Werte jeweils dem Anteil der Abstimmungen, in denen eine gemeinsame Parteilinie vertreten wird, gemessen an allen Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen, an denen die Partei mit mindestens zwei LändervertreterInnen teilnimmt. Die Untersuchungszeiträume werden gemeinsam betrachtet. Die L-Linie fehlt, da für die Linke wegen des Kriteriums der Mindestvertreteranzahl für Parteikoordination nicht in allen drei Ausschusstypen Daten vorliegen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Großteil der Abstimmungen, die diesem Ausschusstyp zugeordnet werden, fand im Finanzausschuss statt. Eine mögliche Erklärung für den geringen relativen Anteil von A- und B-Linien liegt darin, dass den Sitzungen des Finanzausschusses ständige Unterausschusssitzungen vorausgehen, in denen gewöhnlich die (partei-)politischen Differenzen zum Ausdruck kommen. In den Ausschusssitzungen selbst werden diese aber aufgrund eines Modus Vivendi durch Einstimmigkeit als Abstimmungspraxis überlagert. Dafür spricht auch, dass der Finanzausschuss den höchsten relativen Anteil an einstimmigen Abstimmungen aufweist.

Die Werte der kleinen Parteien weichen von denen der SPD und der Union ab. Die F-Linien sind im Ausschusstyp „funktionsbasierte Gesetzgebung“ am stärksten und im Ausschusstyp „spezialisiert mit dichotomer Interessenlage“ am schwächsten ausgeprägt. Für die G-Linien lässt sich das genaue Gegenteil beobachten. Für den Ausschusstyp „spezialisiert mit variierender Interessenlage“ liegen die Werte für FDP und Grüne auf etwa gleichem Niveau über dem der SPD, aber unter dem der Union. Die Auswertung zeigt insgesamt, dass die Annahmen zur Bedeutung von Parteipolitik in den unterschiedlichen Ausschusstypen zumindest in EU-Angelegenheiten nur teilweise zutreffen und eine weitere Spezifizierung benötigen. Grundsätzlich weisen die Ergebnisse in Abbildung 2 aber darauf hin, dass der Ausschusstyp Einfluss auf die parteipolitischen Erwägungen der MinisterInnen in den Abstimmungen über Stellungnahmen zu EU-Vorlagen hat.

Eine Parteipolitisierung Europas im Bundesrat?

Durch die fehlende Dokumentation von Ländervoten im Plenum blieb es bisher weitgehend im Dunkeln, inwieweit parteipolitische Erwägungen die Entscheidungsfindung in EU-Angelegenheiten im Bundesrat beeinflussen. Eine Möglichkeit, dieses empirische Defizit zu überwinden, ist die Analyse der Abstimmungen in den Ausschüssen des Bundesrates, in denen die Ländervoten für jede Abstimmung namentlich notiert werden. Diese sind in einen neuen Datensatz übertragen worden. Auch wenn sich die Ergebnisse in diesem Beitrag nicht für den Bundesrat als solchen generalisieren lassen, weil mit den Ausschüssen nur die Arbeitsebene und nicht die Entscheidungsebene, das Plenum, betrachtet wird, sind sie doch der erste Versuch, die Parteipolitisierung der europäischen Integration und europäischer Themen offenzulegen. Tatsächlich zeigt das Ausmaß parteipolitischer Erwägungen im Abstimmungsverhalten der im Ausschuss vertretenen Mitglieder der Landesregierungen, dass Europa parteipolitisiert ist – und zwar bereits seit Beginn der 1990er Jahre. Zudem widersprechen die Daten dem gemeinhin als einstimmig wahrgenommenen Ländervoten in EU-Angelegenheiten. Auf Grundlage der hier analysierten Daten und Abstimmungsvorgänge muss die Annahme hinterfragt werden, dass parteipolitische Erwägungen im Rahmen nationaler Gesetzgebungsverfahren generell stärker ausgeprägt sind als in EU-Angelegenheiten.

Die Daten zeigen, dass sich das Ausmaß parteipolitischer Erwägungen je nach Ausschusstyp unterscheidet. Dieses Ergebnis weist auf unterschiedliche (europa-)politische Kulturen in den Ausschüssen des Bundesrates hin, die als Erklärungsfaktor für divergierendes Abstimmungsverhalten im Blick behalten werden sollten. Ein vielversprechender Anknüpfungspunkt für weitere Forschungsarbeiten ist zudem die Frage, inwieweit und unter welchen Bedingungen die Parteien die Mitwirkungsrechte des Bundesrates (aus-)nutzen, um die Position der Bundesregierung in Brüsseler Verhandlungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Wie im Beitrag beispielhaft illustriert sollte dies vor allem auch für die Koalitionspartner im Bund nicht unterschätzt werden. Die Union scheint gar während der Großen Koalition im Bundesrat in hohem Maße parteipolitisch agiert zu haben, gerade auch bei Themen, die in den Geschäftsbereich eines SPD-geführten Bundesministeriums gefallen sind. Es wurde außerdem an zwei Beispielen aus den Bereichen der Arbeitsmarkt- und der Asylpolitik gezeigt, wie sich nationale Konflikte zwischen Union und SPD bei Vorhaben auf EU-Ebene fortsetzen. Im Datensatz wird dies anhand von A- und B-Linien mit unterschiedlichen Richtungen (also SPD stimmt mit „Ja“, Union mit „Nein“ und umgekehrt) sichtbar. Unklar bleibt aber, warum eine solche Konfrontation nur bei relativ wenigen Abstimmungen stattfindet und in den meisten Fällen eben nicht erkennbar ist.

Grundsätzlich liefert die Analyse empirische Belege für die Parteipolitisierung der Entscheidungsverfahren im Bundesrat. Yvonne Hegele weist darauf hin, dass laut der Selbsteinschätzung von Beteiligten in den Landesministerien parteipolitische Erwägungen während der Ausschussvorbereitung dominieren.⁵⁴ Klemens Schrenk macht auf die nicht formalisierten Besprechungen vor den Sitzungen aller Ausschüsse mit Ausnahme des Agrar- und des Rechtsausschusses aufmerksam, die hauptsächlich getrennt nach A- und B-Län-

54 Yvonne Hegele: Multidimensional Interests in Horizontal Intergovernmental Coordination: The Case of the German *Bundesrat*, in: Publius: The Journal of Federalism 2/2018, S. 244 ff., hier S. 261.

dern stattfinden und in denen zu einzelnen Abstimmungsgegenständen bereits Parteilinien verabredet werden können.⁵⁵ Koordinierungen der A- und B-Seite finden auch im Vorfeld des wöchentlich tagenden Ständigen Beirats statt, einem Gremium vergleichbar mit dem Ältestenrat anderer Parlamente, in dem die Bevollmächtigten der 16 Länder beim Bund vertreten sind und übergreifende Angelegenheiten vorentschieden werden.⁵⁶ Der Datensatz zeigt, dass sich diese parteipolitische Koordinierungspraxis in den Ausschussvoten tatsächlich niederschlägt.

Zwischen der Ausschuss- und der Plenarwoche ist im Rhythmus des Bundesrates eine Koordinierungswoche verankert. Für eine einheitliche Landesposition im Plenum ist zwischen den Ressorts einer Landesregierung häufig ein Kompromiss notwendig. Dieser wird bei kritischen oder besonders relevanten Punkten nicht selten erst auf Ministerebene erzielt. Dazu können auch Subsidiaritätsrügen gehören, die mit dem Frühwarnsystem zur Subsidiaritätskontrolle durch den Vertrag von Lissabon eingeführt wurden.⁵⁷ Es wird ferner zwischen den Landesregierungen verhandelt und koordiniert, bis hin zu den klassischen „Kamintreffen“ am Abend vor den Plenarsitzungen, bei denen jeweils die MinisterpräsidentInnen der A- und der B-Seite auch unter Beteiligung von Kabinettsmitgliedern der Bundesregierung (partei-)politische Linien klären.⁵⁸ Durch diese Koordinierungsprozesse im Anschluss an die Ausschusswoche sowie die möglicherweise unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen und im Plenum weichen einzelne Ausschussempfehlungen und Plenarentscheidungen durchaus voneinander ab. In EU-Angelegenheiten zeigt sich dies beispielsweise an Subsidiaritätsrügen, die zwar von allen oder einem Teil der mitberatenden Ausschüsse, aber nicht vom Plenum (oder der Europakammer) beschlossen wurden.⁵⁹

Auch wenn die Ländervoten in den Ausschüssen nicht mit dem Abstimmungsverhalten einer Landesregierung im Plenum oder mit Plenarentscheidungen gleichgesetzt werden können, sind sie doch richtungsweisend für die anschließende Entscheidungsfindung. Die Erfolgsaussichten von inhaltlich komplexen Stellungnahmen zu EU-Vorlagen im Plenum hängen auch davon ab, ob diese mindestens von einem der mitberatenden Ausschüsse empfohlen wurden.⁶⁰ Eine tentative Schätzung hat ergeben, dass die vom Bundesrat beschlossenen Stellungnahmen weitgehend auf Ausschussempfehlungen zurückgehen. Ob-

55 Klemens Schrenk: Die Vertretungen der Länder beim Bund, in: Klemens Schrenk/Markus Soldner (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden 2010, S. 359 ff., hier S. 367.

56 Reuter: Praxishandbuch Bundesrat, 2007, S. 335 ff. Zur parteipolitischen Dimension des Ständigen Beirats siehe auch Albert Funk: Die Sechzehn von Zimmer 13, in: Der Tagesspiegel, 11. März 2014.

57 Lennartz/Kiefer: Föderale Willensbildung auf Bundesebene, 2014, S. 184.

58 Seit einigen Jahren gibt es auch den zunehmend institutionalisierten „G-Kamin“, im Rahmen dessen sich das Spitzenpersonal der Grünen trifft. Siehe auch Arne Jungjohann: Grün regieren. Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis 90/Die Grünen, Heinrich-Böll-Stiftung: Schriften zur Demokratie Band 44/2017, S. 40 ff.

59 Zum Beispiel haben vier an der Beratung der Vorlage „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“ (BR-Drs. 820/11) beteiligten Ausschüsse eine Subsidiaritätsrüge beschlossen, die aber letztlich nicht vom Bundesrat beschlossen wurde. Zu den Subsidiaritätsrügen siehe auch Ute Müller: Der Bundesrat und die Subsidiaritätsrüge nach Lissabon, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2013. Band 14: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2013, S. 248 ff.

60 Hans-Jörg Schmedes: Regieren im semi-souveränen Parteienbundesstaat. Die administrativen und politischen Koordinierungsstrukturen in der Praxis des deutschen Föderalismus, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2017, S. 899 ff., hier S. 908 f.

gleich dieser Befund in weiterer Forschung empirisch erhärtet und konkretisiert werden muss, ist anzunehmen, dass sich die Parteipolitisierung der Arbeits- und Entscheidungsprozesse in den Plenarentscheidungen fortsetzt. Das Bild des Bundesrates als fachkundiger Berater der Bundesregierung und der Europäischen Kommission, der in seinen europapolitischen Aktivitäten die Expertise der Länder einbringen möchte und dabei deren gemeinsamen Willen im Integrationsprozess im Blick behält, greift damit zu kurz. Vollständig zu erfassen ist das Verhalten des Bundesrates in der Europapolitik nur mit der Logik des Parteienwettbewerbs, die seine Arbeit in hohem Maße beeinflusst.