

Zwischen Bürokratie und Politik – Entscheidungsfindung im Ausschuss für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates

Abstract für die 12. Jahrestagung des FoJuS, 18. und 19. Februar 2019 in Kassel

Antonios Souris, FAU Erlangen-Nürnberg

Email: antonios.souris@fau.de

Telefon: +49 1716547299

Die Länder wirken gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes über den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU) mit. Dazu werden ihm nahezu alle Dokumente des Europäischen Rates, des Ministerrates sowie der Ratsarbeitsgruppen und der Europäischen Kommission zugeleitet, woraus jährlich etwa 200 Vorhaben, die von Belang für die Länder sind, für ein Beratungsverfahren ausgewählt werden. In dessen Mittelpunkt steht der Ausschuss für Fragen der EU, der bereits infolge der Römischen Verträge eingesetzt wurde und sich seitdem fernab des öffentlichen und auch des wissenschaftlichen Interesses zu einem Scharnier zwischen Europa, Bund und Ländern entwickelt hat. Der EU-Ausschuss ist Werkbank und Forum zugleich. Als stets federführender Ausschuss bei EU-Vorlagen bewertet er die Empfehlungen der mitberatenden Ausschüsse aus integrationspolitischer und europarechtlicher Perspektive, stellt die Ressortmeinungen zusammen und koordiniert diese für die finale Entscheidung im Bundesratsplenum, die meist nur noch notariellen Charakter hat. Gleichzeitig vollzieht sich in seinen Ausschusssitzungen ein direkter Dialog zwischen den Länderregierungen und der Bundesregierung. So hat sich ein produktives Zusammenspiel der Politikebenen entwickelt: die VertreterInnen der Bundesregierung versorgen ihre KollegInnen in den Ländern, die an vielen Brüsseler Gremien nicht teilnehmen, mit Informationen aus „erster Hand“; diese wiederum können ihre Perspektive und Vollzugserfahrung unmittelbar adressieren.

Die Stellungnahmen des Bundesrates zu EU-Vorhaben, sein Hauptinstrument um Einfluss auf die (deutsche) Europapolitik zu nehmen, zielen auf eine sachverständige Bewertung der ohnehin komplexen Materien ab. Es ist daher gängige Praxis, dass – obwohl die MinisterInnen als Ausschussmitglieder bestellt sind – die Vorbereitung von und die Teilnahme an den Ausschusssitzungen in den Händen von BeamtInnen liegt (was im Übrigen auch für die Bundesministerien gilt). Diese sind als LändervertreterInnen selbstverständlich weisungsgebunden. Allerdings sind ihre Weisungen selten so detailliert, als jedes Votum festgelegt ist; vielmehr agieren sie innerhalb eines Koordinatensystems, das

von der parteipolitischen Prägung und den strukturellen Begebenheiten ihrer Landesregierungen abgesteckt ist.

Die Effekte dieser Arbeitsweise auf das Entscheidungshandeln im Ausschuss und damit seine Beschlussempfehlungen sind offen. Ist durch Handlungsspielräume der BeamtInnen eine an der Eigenlogik von Verwaltung ausgerichteten Entscheidungskultur etabliert worden, die durch Sachorientierung Kooperation und Konsens in den Vordergrund stellt? Für diese Vermutung spricht auch der von Verfahrensbeteiligten beobachtete „Corpsgeist“ in den Bundesratsausschüssen, der von den teils jahrzehntelangen Arbeitsbeziehungen unter den LändervertreterInnen noch verstärkt wird. Oder aber wirkt die politische Führung tatsächlich in die Ausschussarbeit hinein, verhindert eine verwaltungsinterne Entscheidungsfindung und verursacht kompetitives Agieren der LändervertreterInnen entsprechend parteipolitischer oder territorialer Bruchlinien?

Diese Fragen werden anhand der Analyse des Abstimmungsverhaltens der LändervertreterInnen beantwortet. Dazu wird auf einen neuen Datensatz zu den Ausschussvoten zurückgegriffen, der über 5.500 Abstimmungen im EU-Ausschuss und die jeweiligen 16 individuellen Länderpositionen in diesen Abstimmungen zwischen 1993 und 2013 enthält. Mit Hilfe des umfangreichen Datensatzes lässt sich einerseits die relative Häufigkeit von Einstimmigkeit und damit die Bedeutung von konsensualer Entscheidungsfindung feststellen. Andererseits können falls vorhanden Abstimmungscoalitionen bei nicht-einstimmigen Entscheidungen identifiziert, beschrieben und auch substantiell (parteipolitisch, territorial, andere) interpretiert werden. Darüber hinaus sind Untersuchungen über Zeit und damit über verschiedene Mehrheitskonstellationen im Ausschuss und im Bundesrat (die nicht notwendigerweise identisch sind), Legislaturperioden des Bundes sowie Entwicklungen auf EU-Ebene hinweg möglich.