

**Antonios Souris**

# **Europapolitik im föderalen Haus**

**Abstimmungsverhalten im Ausschuss für Fragen  
der Europäischen Union des Bundesrates**



**Nomos**

„Parteien und Wahlen“ – so der Titel der Reihe – sind zentral für die politische Willensbildung. Bei Wahlen entscheiden Bürgerinnen und Bürger darüber, wem sie die politische Führung anvertrauen. Wahl heißt allerdings immer: Herrschaft auf Zeit. Und Wahl heißt auch: Auswahl. Eine repräsentative Demokratie benötigt Parteien als Mittler zwischen der Bevölkerung und der Regierung. Diese dienen der politischen Führungsauslese, wollen politische Verantwortung übernehmen und sollen unterschiedliche Interessen artikulieren. Sie selbst sind dem Postulat der innerparteilichen Demokratie verpflichtet. Bei aller Kritik an ihnen: Eine demokratische Alternative zu ihnen gibt es nicht.

In dieser Reihe sollen Bücher mit einschlägigem Inhalt veröffentlicht werden: Monographien und Sammelbände. Dabei kann es sich um Themen handeln, denen grundlegende oder denen aktuelle Relevanz zukommt. Das Spektrum ist weit gespannt. Es reicht von Wahlanalysen über Studien zum Parteiensystem oder zu einzelnen Parteien. Auch die lange vernachlässigte Koalitionsforschung findet Berücksichtigung. Gleiches gilt für die Parlamentarismus- und die Wahlsystemforschung. Die Herausgeber wollen wichtige Analysen im Umkreis der Themen Parteien und Wahlen einer breiteren Öffentlichkeit vorstellen. Parteienkritik und alternative Partizipationsformen als Herausforderungen für die Parteiendemokratie gehören dazu. Möge dieses Themenspektrum auf Interesse bei einem größeren Leserkreis stoßen: bei interessierten Beobachtern der Politik, bei Multiplikatoren der politischen Bildung und bei der Wissenschaft.

## **Parteien und Wahlen**

herausgegeben von

Prof. Dr. Eckhard Jesse, Technische Universität Chemnitz

Prof. Dr. Roland Sturm, Friedrich-Alexander-Universität

Erlangen-Nürnberg

**Band 28**

Antonios Souris

# Europapolitik im föderalen Haus

Abstimmungsverhalten im Ausschuss für Fragen  
der Europäischen Union des Bundesrates



**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.

Zugl.: Erlangen-Nürnberg, Univ., Diss., 2021

ISBN 978-3-8487-7111-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-2565-1 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Danksagung

Die vorliegende Arbeit ist als Dissertation von der Philosophischen Fakultät und Fachbereich Theologie der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg angenommen wurden. Die Dissertation ist im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts „Parteilpolitik im Bundesrat. Analyse anhand der Voten in den Ausschüssen des Bundesrates“ (Projektnummer 290366311) entstanden. Das DFG-Projekt hat den „Maschinenraum“ des Bundesrates in den Mittelpunkt gestellt, nämlich seine Ausschüsse, und diese erstmals aus politikwissenschaftlicher Perspektive untersucht. Ich danke Prof. Dr. Roland Sturm und Prof. Dr. Markus M. Müller für die Möglichkeit, dass ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Projekt mitwirken konnte, und für ihre Bereitschaft, mein Dissertationsvorhaben zur Europapolitik im Bundesrat zu betreuen. Die zahlreichen Tipps und Hinweise sowie der regelmäßige und produktive Austausch haben maßgeblich zum Gelingen beigetragen. Mein herzlicher Dank gilt außerdem Prof. Dr. Eckhard Jesse für sein Drittgutachten der Dissertation.

Das Gros der Forschungsarbeit spielte sich im Bundesrat ab. In seiner Bibliothek habe ich über mehrere Monate hinweg unzählige Dokumente gesichtet und ausgewertet. Die Leiterin der Bibliothek, Monika Böhm-Leitzbach, hatte ein offenes Ohr für meine Fragen und half mir stets fachkundig vor Ort. Auf die Unterstützung von Alexandra Schmidt konnte ich von Beginn an und bis zum Ende, als es um das Lektorat des Manuskripts ging, zählen. Darüber hinaus haben mir zahlreiche Verfahrensbeteiligte den Bundesrat, den EU-Ausschuss und das Räderwerk föderaler Willensbildung in Hintergrundgesprächen erklärt. Vielen Dank!

Nicht nur die Reiseplanung gehörte durch den zusätzlichen Dienstort in Berlin zu den organisatorischen Herausforderungen, die ohne Tanja Schorr nicht zu bewältigen gewesen wären. Richard Zensen hat mir bei der Datenanalyse und -auswertung für die Dissertation geholfen und das Manuskript Korrektur gelesen. Dafür gilt beiden mein herzlicher Dank.

Meine Eltern und mein Bruder haben mich immer und in allem unterstützt, was ich mir vorgenommen habe, und mich darin bestärkt, mein Dissertationsvorhaben erfolgreich fertigzustellen. Rabea kann ich nicht genug danken und ohnehin nicht auf wenigen Zeilen: für ihre beeindruckende Geduld, mit der sie sich meine Zweifel angehört hat, und ihren Zuspruch, der

*Danksagung*

mich diese hat überwinden lassen, sowie die gemeinsame Zeit, die in der Rückschau die letzten vier Jahre nicht nur zu einem erfolgreichen, sondern vor allem einen erfüllenden Lebensabschnitt gemacht hat. Von Herzen vielen Dank!

Berlin, im Januar 2021  
Antonios Souris

## Vorwort

Die Arbeit von Antonios Souris ist aus einer Reihe von Gründen von überdurchschnittlicher Qualität. Sie betritt nicht nur wissenschaftliches Neuland und stellt erfolgreich bisherige Annahmen der Bundesratsforschung in Frage. Methodisch gelingt eine vorbildliche Kombination quantitativer und qualitativer Forschung. Die Datenbasis des Buches beruht auf dreijährigen Recherchen im Bundesrat im Rahmen eines DFG-Projekts, geht aber auch über den Umfang der dort erhobenen Daten hinaus. Antonios Souris hat die Datenbasis des DFG-Projekts durch zusätzliche Erhebungen für seine Arbeit erweitert. Die so entstandene Untersuchung hat einen überzeugenden und zielführenden Aufbau.

Der Autor arbeitet heraus, dass der Bundesrat die europapolitische Ausrichtung der Länder koordiniert, weshalb ihm ein erhebliches Gewicht bei der subnationalen Willensbildung in EU-Fragen zukommt. Allerdings war bisher die für die Vorbereitung von Bundesratsentscheidungen wesentliche Arbeit im EU-Ausschuss eine „black box“, weil die archivarische Herkulesarbeit, die Licht ins Entscheidungsdunkel werfen kann, bisher nicht geleistet wurde. Antonios Souris hat einen Datensatz erstellt, der fast 100.000 individuelle Abstimmungsentscheidungen der 16 Länderbeauftragten in über 6.220 Abstimmungen zwischen 2002 und 2013 umfasst – eine beeindruckende Arbeitsleistung, die in absehbarer Zeit wohl nicht wiederholt werden wird.

Die Analyse des Abstimmungsverhaltens im EU-Ausschuss, die Antonios Souris auch für einzelne Politikfelder nachvollzieht, zeigt die untergeordnete Rolle von Parteipolitik als Maßstab für Ausschussentscheidungen. Wenn es Dissens gibt, dominiert der territoriale Dissens, v.a. in der Regional- und Strukturpolitik, der Technologie- und Infrastrukturpolitik, der Einwanderungspolitik, der Umwelt- und Klimaschutzpolitik sowie der Bildungs- und Kulturpolitik. Länderkoalitionen bei Abstimmungen folgen eher ad hoc-Entscheidungen als politischer Koalitionsbildung. Die politische Situation im Bund schlägt nicht einfach auf den Bundesrat durch. Am stärksten kontraintuitiv sind die Befunde, dass der EU-Ausschuss in seiner Prioritätensetzung sich durchaus unabhängig von Brüsseler Einflüssen und Erwartungen macht; dass die Häufigkeit parteipolitischer Konflikte nicht von dem relativen Gewicht einzelner Politikfelder abhängig ist und dass eine Regierungs-/Oppositionslogik nicht entscheidungsprägend ist.

*Vorwort*

Abgerundet wird die Arbeit durch drei qualitative Fallstudien, die unterschiedliche Grade von Parteipolitisierung des Entscheidungsprozesses bei Entscheidungen im EU-Ausschuss illustrieren. Beim europäischen Katastrophenschutz neigt die EU durch Selbstermächtigung dazu, den Entscheidungsprozess an sich zu ziehen. Dieses Politikfeld ist eigentlich Ländersache. Die Eingriffsgeneignetheit der EU ist ein Grund für den vorherrschenden Länderkonsens (in Abwehr europäischer Zumutungen) im EU-Ausschuss. Die Länder verteidigen gemeinsam das Subsidiaritätsprinzip und organisieren umfassend koordinierte Stellungnahmen. Weniger Einigkeit unter den Ländern herrscht im EU-Ausschuss bei Entscheidungen zur europäischen Strukturpolitik. Hier bestätigt sich die quantitativ bereits erhobene Gesetzmäßigkeit, dass die Länder wegen ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen Stärke bei distributiven Politiken unterschiedliche Präferenzen entwickeln. In dem Untersuchungszeitraum wurden weniger als ein Fünftel der Entscheidungen im Konsens getroffen. Parteipolitische Motive für Dissens sind kaum vorhanden. 80% der Fälle sind der Kategorie „territorialer Dissens“ zuzuordnen. Die Konfliktlinie wird deutlich von dem Gegensatz reichere/ärmere Länder bestimmt. Allerdings, so der Autor, bezieht sich dieser Dissens insgesamt auf wenige Abstimmungen. Am stärksten vom Parteienwettbewerb beeinflusst waren im EU-Ausschuss die Folgen des Krisenmanagements im Rahmen der Staatsschuldenkrise. Mehr als drei Viertel der Abstimmungen im Ausschuss waren umstritten. Dennoch dominierte die Parteipolitik nicht, auch wenn ein Viertel aller Abstimmungen (ein ungewöhnlich hoher Wert) parteipolitische Konfliktlinien aufwies. Hier zeigt sich, wo die Reise hingehen kann. Der permissive Konsens in der Europapolitik bröckelt auch im EU-Ausschuss des Bundesrates. Europapolitische Willensbildung gewinnt an Gewicht. Die Analyse von Herrn Antonios Souris zeigt aber auch die bemerkenswerte Flexibilität der Länder bei ihrer Positionsbestimmung bis hin zu persönlichen „Feldzügen“ einzelner Länderbeauftragter (und sei das Land noch so klein: Bremen!).

Die Dissertation von Antonios Souris ist ein großer Gewinn für die Wissenschaft. Sie leuchtet filigran die Entscheidungsprozesse im EU-Ausschuss aus. Einfache Pauschalurteile über dessen Arbeit (wie auch über die Arbeit des Bundesrates) sollten nach dieser Forschungsleistung nicht mehr möglich sein.

Eckhard Jesse, Markus M. Müller und Roland Sturm



## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Tabellenverzeichnis	13
1. Einleitung	15
2. Der EU-Ausschuss des Bundesrates	26
2.1 Historische Entwicklung	26
2.2 Aufgaben und Verfahrensorganisation	31
2.3 Beschickung und Zusammensetzung	39
2.4 Ausschussberatungen	45
3. Theoretischer Rahmen	51
3.1 Intergovernmental Relations im Bundesrat	52
3.2 Konsens, territorialer und parteipolitischer Dissens: drei Typen von Abstimmungsverhalten	55
3.3 Erklärungsfaktoren und Hypothesen	65
3.3.1 Konsens	65
3.3.2 Territorialer und parteipolitischer Dissens	72
3.4 Zusammenfassung	79
4. Methode und Datensatz	82
4.1 Methoden zur Analyse von Abstimmungsverhalten	82
4.2 Ein neuer Datensatz zu den Ländervoten im EU-Ausschuss	90
4.2.1 Die Ausschussniederschriften als Primärquelle	91
4.2.2 Zentrale Variablen im Datensatz	92
4.3 Untersuchungszeitraum und Fallauswahl	102
5. Abstimmungsverhalten im EU-Ausschuss	105
5.1 Abstimmungsverhalten im Überblick	106
5.2 Unterschiede zwischen Vorlagentypen	113

*Inhaltsverzeichnis*

5.3 Unterschiede zwischen Politikbereichen	125
5.4 Einfluss lagerübergreifender Länderkoalitionen	131
5.5 Einfluss von Mehrheitskonstellationen im Bundesrat	133
5.6 Zusammenfassung	134
6. Europäischer Katastrophenschutz	139
6.1 Katastrophenschutz zwischen supranationaler Integration und föderaler Kompetenzordnung	140
6.2 Abstimmungsverhalten	145
6.3 Fallbeispiele	148
6.3.1 Ein Gemeinschaftsverfahren für den Katastrophenschutz	148
6.3.2 Ein Katastrophenschutz für die EU	153
6.4 Zusammenfassung	158
7. Europäische Struktur- und Investitionsfonds	160
7.1 Die Geschichte der Struktur- und Investitionsfonds	161
7.2 Die Rolle der Länder in der Regionalpolitik	164
7.3 Fallbeispiele	166
7.3.1 Bestimmungen für die Förderperiode 2007-2013	167
7.3.2 Bestimmungen für die Förderperiode 2014-2020	174
7.4 Zusammenfassung	182
8. Krisenmanagement in der Eurozone	184
8.1 Der EU-Ausschuss und die „Eurokrise“	185
8.2 Abstimmungsverhalten	191
8.3 Fallbeispiele	193
8.3.1 Ratifizierung des ESM	194
8.3.2 Einführung von „Eurobonds“	198
8.3.3 Schaffung einer europäischen Bankenabwicklung	204
8.4 Zusammenfassung	210
9. Fazit und Ausblick	212
Literaturverzeichnis	227

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Rolle des Bundesrates in der Europapolitik	17
Abbildung 2: EU-Vorlagen im Bundesrat	30
Abbildung 3: Das Beratungsverfahren von EU-Vorlagen	32
Abbildung 4: Vorlagentypen im EU-Ausschuss	38
Abbildung 5: Ressortzuständigkeiten der Ausschussmitglieder	41
Abbildung 6: Beratungsdauer der Tagesordnungspunkte	47
Abbildung 7: Parteizugehörigkeiten der Ausschussmitglieder	87
Abbildung 8: Mögliche Territorialkonflikte im EU-Ausschuss	89
Abbildung 9: Vorlagen und Abstimmungen im Datensatz	105
Abbildung 10: Abstimmungsverhalten im EU-Ausschuss	107
Abbildung 11: Abstimmungsallianzen bei territorialem Dissens	112
Abbildung 12: Abstimmungsverhalten nach Vorlagentyp	114
Abbildung 13: Abstimmungsverhalten bei Stellungnahmen zu EU-Vorlagen	118
Abbildung 14: Abstimmungsverhalten bei Subsidiaritätsrügen	120
Abbildung 15: Abstimmungsverhalten bei Anträgen aus der Mitte des EU-Ausschusses	123
Abbildung 16: Antragsstellung im EU-Ausschuss	124

*Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 17: EU-Vorlagen nach Politikbereichen	126
Abbildung 18: Abstimmungsverhalten nach Politikbereichen	129
Abbildung 19: Parteipolitischer Dissens und lagerübergreifende Koalitionen	133
Abbildung 20: Abstimmungen über die Bestimmungen für die Struktur- und Investitionsfonds (2007-2013 und 2014-2020)	168
Abbildung 21: Abstimmungsallianzen bei territorialem Dissens, Programmperiode 2007-2013	173
Abbildung 22: Abstimmungsallianzen bei territorialem Dissens, Programmperiode 2014-2020	181
Abbildung 23: Abstimmungen über Vorlagen zum Euro-Krisenmanagement	193
Abbildung 24: Mitwirkung des Bundesrates an der Umsetzung von EU-Legislativakten	224

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Politische Ausschusssitzungen und Sondersitzungen, 2002-2013	43
Tabelle 2: Drei Typen von Abstimmungsverhalten im EU-Ausschuss	64
Tabelle 3: Hypothesen	80
Tabelle 4: Kategorisierung der Politikbereiche	100
Tabelle 5: Lagerübergreifende Koalitionen in den Ländern	132
Tabelle 6: Empirische Ergebnisse	137
Tabelle 7: EU-Vorlagen zum europäischen Katastrophenschutz	146
Tabelle 8: Gesetzesvorlagen zur Ratifikation der Krisenmanagement-Maßnahmen	186
Tabelle 9: EU-Vorlagen zur Vertiefung der Währungsunion	188
Tabelle 10: EU-Vorlagen zur Reform der haushaltspolitischen Überwachung und Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken	190

