

Herausforderungen des Parlamentarismus im europäischen Mehrebenensystem

Eine kurze Betrachtung zur Rolle des Deutschen Bundestags und der CDU-CSU-Fraktion

Manuela Glaab



Prof. Dr. Manuela Glaab ist Professorin für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politisches System der Bundesrepublik Deutschland am Institut für Sozialwissenschaften der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau sowie Wissenschaftliche Direktorin des Frank-Loeb-Instituts in Landau. Zudem ist sie Geschäftsführende Herausgeberin der *Zeitschrift für Politikwissenschaft/Journal of Political Science (ZPo)*.

Wie hat sich das Verhältnis der CDU/CSU-Fraktion zu den Landesparlamenten einerseits und dem Europäischen Parlament andererseits in den zurückliegenden Jahrzehnten gestaltet? So lautet eine der ambitionierten Leitfragen der Konferenz zum Fraktionsjubiläum. Antworten hierauf lassen sich nur erschließen, indem das komplexe Beziehungsgeflecht im Mehrebenenparlamentarismus¹ – mitsamt den sich wandelnden institutionellen Rahmenbedingungen und politischen Mehrheitsverhältnissen – systematisch in den Blick genommen wird. Zahlreiche weiterführende Fragestellungen wären damit verknüpft: Wie gestalten sich die interparlamentarischen Beziehungen zwischen den Ebenen von Bund, Ländern und Europäischer Union? Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen im intraparlamentarischen Zusammenspiel von Regierungs- und Oppositionsfraktionen? Welche längerfristigen Entwicklungen und aktuellen Herausforderungen lassen sich beobachten?

Der vorliegende Beitrag ist allerdings nicht nur hinsichtlich des zur Verfügung stehenden Umfangs limitiert. Zu konzedieren ist auch ein begrenzter Forschungsstand, da sich die überwiegend komparativ ausgerichtete Forschung auf die Rolle der nationalen Parlamente im Mehrebenensystem der EU konzentriert. Der einschlägige Artikel des aktuellen *Handbuchs zur deutschen Europapolitik* gelangt indes zu dem Befund: „Eine detaillierte quantitative wie qualitative Analyse der Beteiligung des Bundestages an der interparlamentarischen Zusammenarbeit steht noch aus.“² Wenn es zudem um die konkreten, ebenenübergreifenden Handlungsspielräume der Fraktionen beziehungsweise um den uns hier besonders interessierenden Fall der CDU/CSU-Fraktion geht, erweist sich der Literaturstand als lückenhaft. Vor diesem Hintergrund beschränken sich die

nachfolgenden Ausführungen notwendigerweise und durchaus pragmatisch darauf, zu beleuchten, welche Herausforderungen die Europäisierung des Regierungssystems für den Deutschen Bundestag und damit auch für die Fraktionen mit sich bringt. Darüber hinaus wird aufgezeigt, welche formalen wie informellen parlamentarischen Handlungsinstrumente zur Verfügung stehen. Die Landesebene wird dabei nur kursorisch berücksichtigt.

1. Doppelte Herausforderung des Bundestags im europäischen Mehrebenensystem

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die Tatsache, dass die Europäisierung des deutschen Regierungssystems in den vergangenen beiden Dekaden weit vorangeschritten ist. Festzustellen ist demnach eine Europäisierung nationaler Institutionen wie auch der Entscheidungsprozesse in den verschiedenen Politikfeldern.³ Seit Anfang der 1990er, verstärkt aber seit den 2000er Jahren, ist eine Art „Ko-Evolution“⁴ von EU und deutschem Föderalismus zu beobachten, mit weitreichenden europäischen Vertragsrevisionen einerseits sowie Föderalismusreformen andererseits. Martin Große Hüttmann spricht in diesem Zusammenhang auch von einer „strukturellen Kopplung“⁵ zwischen bundesstaatlicher und europäischer Ebene. In diesem Kontext wird auch der Begriff des Mehrebenenparlamentarismus gebraucht, da sich parlamentarische Gesetzgebungskompetenzen verlagert haben und Einflussmöglichkeiten im Institutionengeflecht verschoben sind. Europäisierung und Entparlamentarisierung werden nicht selten als Spannungsfeld betrachtet.

Der Bundestag sieht sich durch die Europäisierung mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert. Zum einen steht er seit der ersten Direktwahl 1979 in Legitimationskonkurrenz zum Europäischen Parlament und hat durch den voranschreitenden Kompetenztransfer zur EU sukzessive gesetzgeberische Gestaltungsspielräume eingebüßt. Zum anderen hat sich die im deutschen Exekutivföderalismus ohnehin schon angelegte Exekutivlastigkeit durch die Europäisierung noch einmal verstärkt. Der Bundesrat – mit ihm die darin vertretenen Landesregierungen, nicht etwa die Landesparlamente – ist längst ein wichtiger Akteur nicht nur in der Gesetzgebung des Bundes, sondern auch gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes in europäischen Angelegenheiten. Es sei nur angemerkt, dass die Länderkammer früher als der Bundestag institutionelle Anpassungen an die Europäisierung vornahm, etwa in der Binnenorganisation des Bundesrats oder beim Ausbau der Landesvertretungen in Brüssel.

2. Ausbau der formalen Mitwirkungs- und Kontrollrechte der nationalen Parlamente

Im Zuge der europäischen Vertragsrevisionen wurden nicht allein die Rechte des Europäischen Parlaments, sondern auch die formalen Mitwirkungs- und Kontrollrechte der nationalen Parlamente deutlich ausgebaut. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang Artikel 12 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sowie das Parlaments- und Subsidiaritätsprotokoll des Vertrags von Lissabon. Darin ist neben der interparlamentarischen Zusammenarbeit insbesondere auch die Subsidiaritätskontrolle verankert. Diese kann als „Katalysator einer Vernetzung von Parlamenten verschiedener politischer Ebenen“⁶ betrachtet werden. Ex ante können die

nationalen Parlamente sogenannte Subsidiaritätsrügen erteilen, ex post besteht die Möglichkeit, Subsidiaritätsklagen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu erheben.

Der Deutsche Bundestag hat sich seinerseits auf die Europäisierung eingestellt und verschiedene institutionelle Anpassungen vollzogen, die auf eine effektivere Wahrnehmung seiner Kontroll- und Mitwirkungsrechte abzielen. Ein Beispiel ist die Etablierung des EU-Ausschusses gemäß Artikel 45 des Grundgesetzes, in den laut Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) auch deutsche Europaparlamentarier auf Vorschlag der Fraktionen vom Bundestagspräsidenten berufen werden können (wenngleich Mitglieder des Europäischen Parlaments nur selten an den Sitzungen des EU-Ausschusses teilnehmen und das Zusammenwirken mit den Fachausschüssen berücksichtigt werden muss). Außerdem ist auf das 2007 eingerichtete Verbindungsbüro in Brüssel hinzuweisen, das Aufgaben im Bereich von „Vorfeldbeobachtung, Frühwarnung und Networking“⁷ übernimmt.

Nicht unerwähnt bleiben sollte, dass der Bundestag bei der Wahrnehmung seiner Mitwirkungs- und Kontrollfunktion vor allem auf das „Binnenverhältnis zur Bundesregierung“⁸ abzielt. Hierzu zählen die intensive Ausschussarbeit, zahlreiche Stellungnahmen, die Wahrnehmung von Interpellationsrechten sowie Plenardebatten zur Europapolitik – mit ihm die eingespielten parlamentarischen Handlungsmuster der Oppositions- wie auch der Regierungsfractionen. Von den sogenannten Subsidiaritätsrügen wurde dagegen nur wenig Gebrauch gemacht, auch wenn diese im Zuge der zu beobachtenden Politisierungstendenzen im Bereich der Europapolitik zuletzt häufiger genutzt wurden. Dabei spielen sicherlich sowohl die kurzen Einspruchsfristen eine Rolle als auch die

Notwendigkeit, nicht nur eine Bundestagsmehrheit, sondern ebenso das jeweilige europäische Quorum für die „gelbe“ oder „orangene“ Karte zu erreichen.

3. Informationen als Schlüssel zur Mitwirkung und Kontrolle

Ein rechtzeitiger und umfassender Informationsfluss ist zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass die Bundestagsfraktionen ihre Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten effektiv wahrnehmen können. Generell ist zwar ein Informationsvorsprung der Regierungsfractionen beziehungsweise eine Informationsasymmetrie gegenüber den Oppositionsfractionen anzunehmen. Im Bereich der Europapolitik zeigt sich jedoch eine weitere interessante Entwicklung: Mit der grundlegenden Novellierung des „Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (EUZBGG) im Jahr 2013 gelang es dem Bundestag, die Informations- und Unterrichtungspflichten in EU-Angelegenheiten erheblich auszuweiten – und zwar frühestmöglich und nahezu alle Bereiche betreffend. Ausgearbeitet wurde dies seinerzeit durch eine von Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) eingesetzte interfraktionelle Verhandlungsrunde. Heute kann der Bundestag nahezu alle EU-relevanten Dokumente von der Bundesregierung anfordern. Dies hatte einerseits zur Folge, dass die erwähnte Informationsasymmetrie ausgeglichen werden konnte. Andererseits sieht sich der Bundestag inzwischen eher mit einem Informationsüberschuss konfrontiert,⁹ der vor allem eine Priorisierung und Koordinierung, also ein effektives Informationsmanagement erfor-

derlich macht. Hierzu wurden umfangreiche Anpassungen innerhalb der Bundestagsverwaltung vorgenommen.

4. Informale Netzwerke der Fraktionen, Parteigremien und Abgeordneten

Was die Handlungsspielräume der Fraktionen anbelangt, müssen neben den formalen parlamentarischen Mitwirkungs- und Kontrollinstrumenten zwingend auch die komplementären informellen Arrangements in den Blick genommen werden. Informale Netzwerke und Abstimmungskanäle werden in der Regel entlang der „Parteischiene“ über die Fraktionen und einzelne Abgeordnete hinweg geknüpft, sowohl zum Europäischen Parlament als auch zu den Landesparlamenten.

Hinsichtlich der Beziehungen zur Landesebene wäre zunächst anzumerken, dass das Grundgesetz eine formelle Zusammenarbeit von Bundestag und Landesparlamenten nicht vorsieht, da diese getrennte Zuständigkeiten ausüben. Doppelmandate gibt es nur selten und meist nur vorübergehend. Allerdings haben sich vielfältige informale Institutionen herausgebildet: so zum Beispiel regelmäßige Konferenzen der Fraktionsvorsitzenden aus Bundestag und Landesparlamenten der jeweiligen Parteien oder gelegentliche inhaltlich-konzeptionelle Abstimmungen zwischen den Fraktionen. Eine wesentliche Scharnierfunktion übernehmen aber vor allem die Landesgruppen, die gewissermaßen das „föderative Strukturelement“¹⁰ – auch und gerade innerhalb der CDU/CSU-Fraktion – aktiv zum Ausdruck bringen. Mit Wolfgang Ismayr lassen sich die Landesgruppen als Seismografen charakterisieren.¹¹ Sie transportieren Anliegen aus

den Wahlkreisen sowie bundeslandspezifische Themen in den Beratungsprozess der Fraktion. Auch verfügen sie über erhebliche (informelle) Mitsteuerungsmöglichkeiten in Personal- und Sachfragen, wobei die Rollen der Landesgruppenvorsitzenden im Zusammenspiel mit den Fraktions- und Parteiführungen durchaus changieren.¹² Dies lässt sich festhalten, obwohl der Forschungsstand zum Wirken der Landesgruppen ansonsten überraschend begrenzt ist. Laut Gerrit Kwaschnik finden sich lediglich „bruchstückartige und vage Aussagen über Stellung, Wirkung und Aktionsradius.“¹³

Mit der Europapolitik befassen sich unterschiedliche Organisationseinheiten der Bundestagsfraktionen, darunter die Fraktionsvorsitzenden und -geschäftsführungen, innerfraktionelle Arbeitsgruppen, europapolitische Sprecher und Obleute, Vertreter wichtiger Ausschüsse (insbesondere aus dem Haushalts- oder EU-Ausschuss), Mitarbeitende des Brüsseler Verbindungsbüros oder auch die CDU/CSU-Fraktionsvorsitzendenkonferenz aus Europa, Bund und Ländern. Laut Timm Beichelt unterscheiden sich die organisatorischen Arrangements der jeweiligen Bundestagsfraktionen erheblich, seien aber hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität nur schwer zu beurteilen¹⁴ (zu berücksichtigen sind etwa strukturelle Restriktionen – wie die im Vergleich zur Ministerialbürokratie begrenzte Ressourcenausstattung oder personelle Diskontinuitäten). Fraktionsübergreifend sind jedoch die herausgehobene Bedeutung des Brüsseler Verbindungsbüros sowie – im hier besonders interessierenden Fall – die Beziehungen zur EVP-Fraktion zu betonen.

5. Informationskanäle des Brüsseler Verbindungsbüros

Die Bedeutung des Brüsseler Verbindungsbüros wurde bereits angesprochen. Eine Besonderheit im Informationsmanagement der CDU/CSU-Fraktion gegenüber anderen Fraktionen besteht darin, dass die Mitarbeiter des Brüsseler Verbindungsbüros seit jeher direkt dem Parlamentarischen Geschäftsführer in Berlin zuarbeiten.¹⁵ Beichelt betont in diesem Zusammenhang, dass Europapolitik allein bei CDU und CSU „gewissermaßen in Reinform als Querschnittsaufgabe behandelt wird, wobei die organisatorische Einheit über das Nervenzentrum der Fraktion gewährleistet wird.“¹⁶ Dabei werden auch die Vor- und Nachteile dieses Modells deutlich: Einerseits werde durch gezielteres Informationsmanagement die „Gefahr von Pannen im Verfahren“ minimiert, andererseits aber die „Autonomie der Fachpolitiker zu einem gewissen Grade beschnitten“, sodass sich möglicherweise prozedurale Fragen gegenüber inhaltlichen Gesichtspunkten durchsetzen.¹⁷

6. Verbindungen zur EVP-Fraktion

Was das Verhältnis zum Europäischen Parlament betrifft, markierte die erste Direktwahl im Jahr 1979 eine wichtige Wegmarke: Seither entsendet der Bundestag keine Abgeordneten mehr nach Straßburg. Doppelmandate sind seit 2006 ausgeschlossen. Über die Zeit entwickelte sich ein neues Kooperations- und Konkurrenzverhältnis unter den Parlamentariern. Neben den Landesgruppen der Schwesterparteien im Bundestag entstand ein neues Pendant mit eigenem Gewicht in Gestalt der CDU/CSU-Gruppe in der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament. Auf Aspekte wie die Sozialisation deutscher

Europaabgeordneter, Muster der Kandidatenauswahl oder typische Karriereverläufe – die eher von der Landesebene als von Europa aus in bundespolitische Ämter führen – kann hier nicht eingegangen werden. Thesenartig lässt sich jedoch hinzufügen: Wenn Schlüsselpositionen im Europaparlament durch Akteure aus den Reihen der eigenen Partei besetzt werden, kann deren „Maklermacht“ in den komplexen Mehrebenen-Verhandlungssystemen einen strategischen Vorteil bieten.

Letztlich – so Callies und Beichelt – erscheint es „für das innerfraktionelle Funktionieren der Europapolitik“ ausschlaggebend, dass sich „Persönlichkeiten finden, die sich des Querschnittscharakters des Politikfeldes bewusst sind und sich den daraus entstehenden Herausforderungen stellen.“¹⁸ Vielfach handele es sich dabei um „eingefleischte Europapolitiker“.¹⁹ Als einflussreich erweisen sich vor allem jene Akteure, die gewissermaßen als Informationsknotenpunkte in den relevanten Netzwerken operieren.

7. Politisierung der Europapolitik – Handlungsspielräume für die Fraktionen?

Anstelle eines Fazits folgen abschließend einige Beobachtungen zu aktuellen Entwicklungen, die die Handlungsspielräume der Regierungs- beziehungsweise Mehrheitsfraktionen in der Europapolitik und darüber hinaus betreffen.

Zum einen hat sich die eingangs erwähnte Exekutivlastigkeit durch die sogenannte Polykrise – oder besser: durch das fortgesetzte Krisenmanagement im Mehrebenensystem – nochmals deutlich verstärkt. Als Beispiele für die Verlagerung von

Entscheidungen in (inter-)gouvernementale Verhandlungsarrangements können die maßgeblich von den europäischen Staats- und Regierungschefs (und Finanzministern) ausgehandelten „Euro-Rettungspakete“ oder auch die im Zuge der Pandemie eingerichteten Bund-Länder-Konferenzen mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten im Kanzleramt dienen. Zweifelsohne bedeutete dies eine Schwächung, zumindest aber eine Herausforderung für die Mitwirkungs- und Kontrollfunktion der Parlamente der verschiedenen Ebenen. Wie sich dies auf die inter- und intraparlamentarischen Prozesse auswirkt, verdient eine gründlichere Analyse.

Zum anderen war es in der Langfristperspektive für die deutsche Europapolitik prägend, dass sich die beiden Volksparteien der politischen Mitte grundsätzlich europafreundlich positionierten, auch wenn es mitunter Differenzen gab, nicht zuletzt zwischen CDU und CSU (was sich im Two-Level-Game europäischer Verhandlungen auch strategisch nutzen ließ). Über lange Jahre handelte es sich aber nicht um ein Terrain, in dem sich die Parteienkonkurrenz in der elektoralen oder parlamentarischen Arena zuspitzte. Machtpolitisch bedeutete dies kein Risiko, solange in der Öffentlichkeit ein permissiver Konsens in Fragen der europäischen Integration vorherrschte.

Spätestens seit der Wirtschafts- und Finanzkrise im Euroraum hat sich die Wahrnehmung jedoch deutlich verändert. Die Rettungspakete waren umstritten, sodass es auch in der „mitregierenden“ CDU/CSU-Fraktion zu abweichendem Stimmverhalten kam. Am rechten Rand des Parteienspektrums konnte sich mit der AfD eine dezidiert europaskeptische Partei etablieren (außerdem gibt es

europaskeptische Kräfte im linken Spektrum). Wenn man bedenkt, dass die neuen parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsrechte als Minderheitenrechte gestaltet wurden, dann überrascht es nicht, dass die AfD überdurchschnittlich hiervon Gebrauch macht (beispielsweise von Subsidiaritätsrügen). Neuere empirische Studien belegen darüber hinaus, dass in den vergangenen Wahlperioden bei Abstimmungen über Gesetzesentwürfe zur Umsetzung von EU-Recht auch eine beträchtliche Zahl von Nein-Stimmen oder Enthaltungen aus den Reihen pro-europäischer Fraktionen zu verzeichnen war.²⁰ Dies lässt sich durchaus als ein weiteres Indiz der Politisierung der Europapolitik werten, die heute öffentlichkeitswirksamer und kontroverser verhandelt wird – sei es aus europakritischen oder im Gegenteil ebenso aus pro-europäischen Motiven.

Mit Blick auf die parlamentarische Mitgestaltungs- und Kontrollfunktion lässt sich dies – frei nach Gabriele Abels²¹ – positiv interpretieren: Die Politisierung von Europapolitik ist auch ein wichtiger Faktor der Europäisierung von Abgeordneten und Fraktionen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu Abels, Gabriele / Eppler, Annegret (Hg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., 75), Baden-Baden 2011.
- 2 Abels, Gabriele: Die Rolle des Bundestages in der deutschen Europapolitik aus politologischer Perspektive, in: Böttger, Katrin / Jopp, Mathias (Hg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2021, S. 129–146, hier S. 143.
- 3 Vgl. dazu Sturm, Roland / Pehle, Heinrich: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2012.
- 4 Große Hüttmann, Martin: Als Bundesstaat im EU-Mehrebenensystem: die „Ko-Evolution“ von Europäischer Union und deutschem Föderalismus seit 1949, in: Jahrbuch des Föderalismus 20 (2019), S. 127–144, hier S. 129.
- 5 Ebd., S. 135.
- 6 Eppler, Annegret: Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 6/7 (2013), S. 30–36, hier S. 33.
- 7 So der Deutsche Bundestag anlässlich des fünfjährigen Bestehens im Jahr 2012, https://www.bundestag.de/webarchiv/textarchiv/2012/37557327_kw05_buero_bruessel-207528 [Zugriff: 11.03.2025].
- 8 Abels: Rolle des Bundestages, S. 142.
- 9 Vgl. dazu Beichelt, Timm: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden 2015, hier vor allem Kapitel 7: Bundestag und Bundesrat: nachgelagerte Instanzen mit Mitwirkungspotenzial, S. 295–370, hier S. 319 ff.
- 10 Kwaschnik, Gerrit: Die Landesgruppen von SPD und CDU im Bundestag. Zum Stellenwert im innerfraktionellen Aushandlungs- und Entscheidungsprozess, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 49 (2018), Heft 3, S. 498–511, hier S. 499.
- 11 Vgl. dazu Ismayr, Wolfgang (unter Mitarb. von André Fleck): Der Deutsche Bundestag, Wiesbaden 2012, hier S. 111.
- 12 Vgl. dazu Schwarz, Hans-Peter (Hg.): Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag von 1949 bis heute (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, 1078), Bonn 2010.
- 13 Kwaschnik: Landesgruppen, S. 498.
- 14 Vgl. Beichelt: Deutschland und Europa, S. 325.
- 15 Vgl. dazu Calliess, Christian / Beichelt, Timm: Die Europäisierung des Parlaments. Die europapolitische Rolle von Bundestag und Bundesrat in rechtswissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher und vergleichender Perspektive, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 106 (2015), https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper106-Calliess_Beichelt/Paper106---Christian-Calliess---Timm-Beichelt---Europaesierung-des-Parlaments1.pdf [Zugriff: 26.03.2025], hier S. 133.
- 16 Beichelt: Deutschland und Europa, S. 325.
- 17 Ebd.
- 18 Calliess / Beichelt: Europäisierung des Parlaments, S. 131.
- 19 Ebd.
- 20 Vgl. dazu Wimmel, Andreas: Opposition gegen die Umsetzung von EU-Recht im Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 54 (2023), Heft 1, S. 87–104.
- 21 Abels: Rolle des Bundestages, S. 138.