

Brüssel im Bundestag Wann spricht wer über die Europäische Union?

Christian Rauh

Summary: Against democratic deficits of supranational decision-making, the article focuses on the communicative function of national parliaments in EU-affairs. An automated text analysis retrieves the frequency of EU references in plenary debates of the German Bundestag between 1991 and 2013. The salience of EU-affairs has systematically increased with political authority at the supranational level. Media visibility and public opinion matter as well, but little selective partisan emphasis of EU-affairs can be found in public debates of the German parliament.

Kurz gefasst: Vor dem Hintergrund demokratischer Defizite supranationaler Entscheidungsfindung nimmt der Beitrag die Kommunikationsfunktion nationaler Parlamente in EU-Angelegenheiten in den Blick. Mit einer automatisierten Textanalyse werden alle Bezugnahmen auf die EU in den Plenardebatten des Deutschen Bundestags zwischen 1991 und 2013 untersucht. EU-Bezüge in den öffentlichen Parlamentsdebatten haben systematisch mit der Verschiebung politischer Autorität auf die EU-Ebene zugenommen. Während Mediensichtbarkeit und öffentliche Meinung zur EU ebenfalls eine Rolle spielen, zeigen sich kaum parteipolitische Unterschiede in der Betonung von EU-Angelegenheiten im deutschen Parlament.

Wenn über demokratische Defizite der Europäischen Union gesprochen wird, kommen in letzter Zeit zunehmend die nationalen Parlamente in den Blick. Deren aktives Engagement in EU-Angelegenheiten lässt auf mehr demokratische Kontrolle des europäischen Einigungsprozesses hoffen. Tatsächlich haben die meisten Parlamente inzwischen formale Mechanismen eingerichtet, mit denen sie die EU-Politik ihrer Regierung zum Beispiel durch Fachausschüsse kontrollieren.

Solche formalen Kontrollmechanismen allein machen EU-Entscheidungen für die breite Öffentlichkeit allerdings nicht unbedingt nachvollziehbarer. Diskussionen in spezialisierten Fachausschüssen tragen nur wenig dazu bei, die demokratische Legitimität supranationaler Entscheidungen zu stärken. Nationale Parlamente müssen europäische Politik vielmehr auch öffentlich sichtbar machen, debattieren und begründen. Die kommunikative Funktion parlamentarischen Handelns ist entscheidend. Aber wann und in welchem Ausmaß werden die politischen Chancen und Zwänge, die die Europäische Union hervorbringt, zum Thema öffentlicher Parlamentsdebatten?

Die politikwissenschaftliche Forschung widmet sich den zunehmend kontroversen gesellschaftlichen Diskursen zu supranationalen Themen – eine Entwicklung, die als Politisierung der EU bezeichnet wird. Diese Politisierung wird im Wesentlichen entlang zweier Ansätze erklärt. Einer besagt, dass die gesellschaftliche Nachfrage nach öffentlicher Rechtfertigung in dem Maß wächst, zu dem politische Autorität auf die EU-Ebene verlagert wird. Je mehr Kompetenzen an die EU abgetreten werden, desto stärker werden diesem Ansatz zufolge auch die Anreize für alle demokratischen Akteure, supranationale Entscheidungsfindung öffentlich zu thematisieren. Ein anderer Ansatz konzentriert sich stärker auf das selektive parteipolitische Angebot öffentlicher Debatten über die EU. Aus dieser Perspektive werden EU-Themen nur dann aufgegriffen, wenn sich für eine politische Partei konkrete wahltaktische Vorteile ergeben.

Bisher wurden diese Ansätze allerdings auf Wahlkämpfe und Mediendiskurse und nur selten auf parlamentarische Debatten angewandt. Und wenn, dann konzentrieren sich die Analysen auf einzelne Zeitpunkte oder wenige europarechtliche Sitzungen. Das ist aus zwei Gründen unbefriedigend. Erstens lässt sich die Erklärungskraft der Ansätze nur über längere Zeiträume sinnvoll gegeneinander abwägen. Zweitens spielt die EU heute in so vielen Politikbereichen eine Rolle, dass sie auch in Sitzungen mit einer vorrangigen nationalen Agenda debattiert werden kann und sollte. Die Frage, ob parlamentarische Debatten zur EU systematisch auf supranationale Autorität reagieren oder eher vom selektiven parteipolitischen Wettbewerb getrieben sind, kann also nur mit kontinuierlichen Analysen über eine längere Zeitspanne hinweg beantwortet werden.

Deshalb habe ich die Aufmerksamkeit gegenüber EU-Themen in allen 1.393 Plenardebatten des Deutschen Bundestags zwischen März 1991 und September 2013 untersucht. Ein automatisiertes Analyseskript zerlegt die wörtlichen Protokolle dieser Debatten in 148.869 einzelne Redebeiträge, ordnet sie Partei und Funktion des jeweiligen Sprechers zu und zählt auf Basis eines umfassenden und flexiblen Wörterbuchs alle Bezugnahmen auf das politische System, die Entscheidungsfindung und auf einzelne Politikbereiche der EU.

Die Abbildung (S. xxx) fasst die durchschnittlichen Nennhäufigkeiten solcher EU-Referenzen auf Monatsebene zusammen. Der Verlauf der kurzfristigen Mit-

telwerte über diese Daten (der geglättete Trend ist in der blauen Linie abgebildet) spricht stark für die Autoritätshypothese: EU-Themen kommen im Plenum des Bundestags vor allem dann zur Sprache, wenn die Übertragung weiterer Autoritätsbereiche an die EU verhandelt wird. Die deutlichsten Ausschläge lassen sich während der Ratifikationsphasen der Verträge von Maastricht (1992), Amsterdam (1998), Nizza (2003) und Lissabon (2009) erkennen. Besonders bemerkenswert ist, dass diese Autoritätsschübe auch längerfristige Effekte haben. Nach jeder Ausweitung der EU-Verträge steigt die mittlere Häufigkeit von EU-Referenzen in den nachfolgenden Plenardebatten an und verbleibt auf diesem Niveau – der Anstieg verläuft also stufenförmig. Die Kommunikationsfunktion des Deutschen Bundestags in EU-Angelegenheiten hat sich analog zur Zunahme politischer Kompetenzen auf der supranationalen Ebene entwickelt.

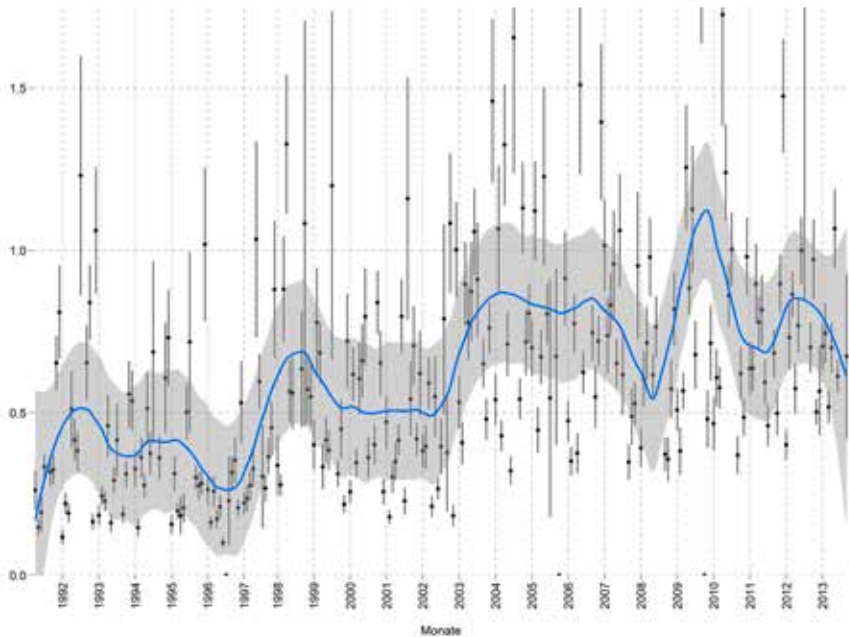


Abbildung: Durchschnittliche EU-Bezugnahmen pro Redebeitrag im Bundestagsplenum. Quelle: Rauh 2015

Die Abbildung zeigt aber auch, dass die Häufigkeit von EU-Referenzen über und in den 270 untersuchten Monaten stark schwankt. In einem zweiten Analyse-schritt habe ich deshalb verschiedene Variablen aus den beiden genannten Erklärungsmodellen abgeleitet und in einem gemeinsamen statistischen Modell untersucht, welchen Einfluss sie auf die Häufigkeit von Bezugnahmen auf die EU haben.

Auch diese Ergebnisse sprechen für die autoritätsbasierte Erklärung. In der multivariaten Analyse haben die Phasen der Vertragsratifikation ebenfalls den stärksten Effekt auf das Vorkommen der EU in parlamentarischen Redebeiträgen. Die langfristigen Effekte dieser Autoritätsschübe werden ebenfalls bestätigt: Eine Variable, die die Anzahl der Politikfelder mit EU-Kompetenz, den Anteil von Mehrheitsentscheidungen im europäischen Ministerrat und das Ausmaß der Delegation an die Europäische Kommission im jeweils gültigen EU-Vertrag erfasst, übt den zweitstärksten Einfluss auf die Prominenz von EU-Themen im Bundestagsplenum aus. Kurzfristige Schwankungen können statistisch anhand der Anzahl europäischer Legislativakte erklärt werden, die in den letzten sechs Monaten vor der jeweiligen Plenardebatte verabschiedet wurden. Es lässt sich festhalten, dass sowohl der Transfer, das Niveau als auch die Ausübung von politischer Autorität auf EU-Ebene in einem robusten Zusammenhang mit der Aufmerksamkeit gegenüber der EU im Plenum des Deutschen Bundestags stehen.

Dass dieser Zusammenhang durch die gesellschaftliche Nachfrage nach politischer Rechtfertigung vermittelt wird, zeigt sich an zwei weiteren Faktoren, die das statistische Modell berücksichtigt. Erstens sind Bezugnahmen auf die Europäische Union im Parlament häufiger, wenn die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* in den vorausgegangenen sechs Monaten häufiger über sie berichtet hat. Zweitens



Christian Rauh ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Global Governance. Er forscht über die gesellschaftliche Politisierung europäischer und internationaler Politik. Zuvor arbeitete er im WZB-Projekt „Positionsbildung in der EU-Kommission“. (Foto: David Ausserhofer)

christian.rauh@wzb.eu

treten EU-Referenzen im Plenum dann öfter auf, wenn die Varianz der in Umfragen erhobenen öffentlichen Meinung zur deutschen EU-Mitgliedschaft größer wird. Je sichtbarer die EU in Mediendebatten ist und je stärker sich die öffentliche Meinung ihr gegenüber ausdifferenziert, desto mehr wird im Deutschen Bundestag über sie gesprochen.

Parteilpolitische Unterschiede spielen im Vergleich dazu eine deutlich geringere Rolle. Weder die aktuellen Umfragewerte einer Partei noch das Ausmaß parteiinterner Konflikte zu EU-Fragen oder die Betonung supranationaler Themen im letzten Wahlprogramm haben einen statistischen Effekt auf die Häufigkeit von EU-Referenzen in Bundestagsreden. Allerdings zeigt sich auch, dass im Plenum grundsätzlich mehr über die EU gesprochen wird, je näher eine Bundestagswahl rückt. Ganz irrelevant sind EU-Themen in Wahlkampfphasen also nicht. Die parteipolitisch selektive Betonung von EU-Themen macht sich jedoch nicht an fixen ideologischen Linien fest. Sie bestimmt sich vielmehr fast ausschließlich über die Zugehörigkeit zur jeweils aktuellen Regierungskoalition. Über die unterschiedlichen Farbenspiele der sechs untersuchten Wahlperioden hinweg sind es vor allem die jeweiligen Regierungsparteien, die sich in ihren Bundestagsreden auf die EU beziehen. EU-Politik ist damit nicht, wie oft vermutet, eine Domäne der Opposition, sondern wird von den Parteien bestritten, deren Vertreter zum jeweiligen Zeitpunkt auch wirklich Einfluss in Brüssel ausüben können.

Die EU ist im Zeitverlauf also ein deutlich häufigerer Bezugspunkt für Debatten im deutschen Parlament geworden. Dies erklärt sich eher durch das Ausmaß und die Ausübung politischer Autorität auf EU-Ebene als durch selektive parteipolitische Betonung. Ob die beobachteten stufenförmigen Anstiege in der Aufmerksamkeit für EU-Themen aber ausreichend sind, um qualitativ hochwertige Debatten zu generieren, die dann auch von den Medien aufgenommen werden, steht auf einem anderen Blatt. Zudem gilt es, das hier entwickelte Forschungsdesign auch auf Staaten wie Großbritannien anzuwenden, die beim Thema EU einen stärkeren politischen Wettbewerb kennen. Dennoch stützen die hier zusammengefassten Befunde die Hoffnung, dass nationale Parlamente ein wirksames Gegenmittel zu den demokratischen Defiziten der supranationalen Entscheidungsfindung in Europa sind.

Literatur

Auel, Katrin/Raunio, Tapio: „Introduction: Connecting with the Electorate? Parliamentary Communication in EU Affairs“. In: *The Journal of Legislative Studies*, 2014, Vol. 20, No. 1, pp. 1–12.

de Wilde, Pieter: „The Operating Logics of National Parliaments and Mass Media in the Politicisation of Europe“. In: *The Journal of Legislative Studies*, 2014, Vol. 20, No. 1, pp. 46–61.

Rauh, Christian: „Communicating Supranational Governance? The Salience of EU Affairs in the German Bundestag, 1991–2013“. In: *European Union Politics*, 2015, Vol. 16, No. 1, pp. 116–138. (Das für die hier zusammengefassten Analysen genutzte Wörterbuch und seine Entwicklung sind einsehbar unter: <https://sites.google.com/site/christianrauh/blog/>.)